

Jarosław Nocoń

Uniwersytet Gdański, Polska

e-mail: jaroslaw.nocon@ug.edu.pl

ORCID: 0000-0002-1202-7580

ADMINISTRACJA PUBLICZNA JAKO PRZEDMIOT BADAŃ POLITOLOGICZNYCH

PUBLIC ADMINISTRATION AS A SUBJECT OF POLITICAL SCIENCE RESEARCH

Abstract

The article discusses premises for distinguishing scientific disciplines and their relationship to their object of research. The main thesis is related to the claim that currently, the disciplinary status of public administration research is a result of political decision rather than of the subject matter specificity and methodological consistency of the research problems. This is primarily influenced by the fragmented and hybrid nature of public administration issues. Next, arguments are presented for the separation of public administration from the political science perspective. Arguments justifying the close relationship between the problems of administration and political science are also offered. The focus is on an attempt to answer the questions whether administration only implements policy or also creates its value and goals, and why administration can be considered an integral part of the political sphere of social life. In this context, the conditions for capturing administration as part of politics and politicization of public administration are presented.

KEYWORDS

public administration, political science, scientific discipline

SŁOWA KLUCZOWE

administracja publiczna, nauki o polityce, dyscyplina badawcza

W Polsce, zgodnie z niedawno wydanym rozporządzeniem ministra nauki i szkolnictwa wyższego Jarosława Gowina, z dnia 20 września 2018 r., w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, w dziedzinie nauk społecznych wyodrębniono dyscyplinę o nazwie „nauki o polityce i administracji” (*political science and public administration*)¹. Jest to istotna zmiana wobec poprzedniego rozporządzenia, wydanego jeszcze przez minister Barbarę Kudrycką, które przewidywało funkcjonowanie dyscyplin pod nazwą nauki o polityce. W ówczesnym systemie klasyfikacji dziedzin i dyscyplin politologia była więc formalnie odseparowana od badań z zakresu administracji publicznej, a także polityk publicznych i nauk o bezpieczeństwie². To nie pierwsza próba reformy systemu systematyzacji dziedzin i dyscyplin naukowych, która wpływa na sposób postrzegania zakresu problemowego i klasyfikacji przedmiotu badań nauk o polityce.

W polskim środowisku politologicznym zmiana ta wywołała mieszane uczucia. Z jednej strony doceniono dążenie do formalnej inkorporacji przestrzeni badawczej, która w naturalny sposób łączy się z zagadnieniami państwa, rządzenia i implementowania decyzji politycznych będących tradycyjnym przedmiotem badań politologicznych. Z drugiej strony wyrażano obawy o wpływ tej zmiany na relacje między przedstawicielami różnych dyscyplin, specjalizującymi się w badaniach administracji publicznej. Problematykę tę bowiem eksplorowano dotychczas w ramach takich dyscyplin jak nauki o zarządzaniu, nauki o polityce publicznej, a przede wszystkim nauki o administracji, które formalnie zaliczono do dziedzin nauk prawnych.

W tym kontekście warto głębiej przyjrzeć się relacjom zachodzącym między sferą polityki i administracji publicznej, a także węzłowemu argumentom uzasadniającym przynależność zagadnień ze sfery administracji publicznej do zakresu przedmiotowego badań politologicznych. W artykule poruszono trzy zasadnicze

¹ Zob. załącznik do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. (Dz.U. poz. 1818).

² Zob. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych (Dz.U. nr 179, poz. 1065).

kwestie związane z tym zagadnieniem. W pierwszej części omówiono przesłanki wyodrębniania dyscyplin naukowych i ich związku z przedmiotem badań. Zasadnicza teza wiąże się z twierdzeniem, że obecnie o statusie dyscyplinarnym przedmiotu badań w większym stopniu decydują sposób oraz poziom zorganizowania środowiska niż specyfika przedmiotowa i spójność metodologiczna problematyki badawczej. Wpływa na to przede wszystkim sfragmentaryzowany i hybrydowy charakter problematyki związanej z administracją publiczną. W dalszej części przedstawiono przesłanki separacji sfery badań nad administracją od perspektywy politologicznej oraz węzłowe argumenty uzasadniające bliskie relacje między problematyką administrowania sferą publiczną a naukami o polityce. Skoncentrowano się na próbie odpowiedzi na pytanie: czy administracja tylko implementuje, czy także kreuje politykę, jej cele, wartości oraz dlaczego administrację można traktować jako integralną część politycznej sfery życia społecznego? W tym kontekście przedstawiono przesłanki ujmowania administracji jako części polityki oraz upolitycznienia administracji publicznej.

1. ADMINISTRACJA – MIĘDZY PRZEDMIOTEM BADAŃ A DYSCYPLINĄ NAUKOWĄ

Obowiązujący jeszcze do niedawna klasyczny podział wiedzy naukowej nawiązywał w dużej mierze do tradycji wyznaczania dyscyplin poprzez wyodrębniony obszar badawczy, aparaturę pojęciową i specyfikę metodologiczną. Kryteria te mają korzenie w pozytywistycznej wizji nauki i przekonaniu o możliwości jej kumulacji w jednorodnym systemie wiedzy. W tej perspektywie względnie jednorodny problemowo przedmiot badań stanowił podstawę tożsamości dyscyplinarnej identyfikacji badawczej oraz legitymizację procesu wyodrębniania dyscypliny naukowej³.

Obecnie jednak, w obliczu szybkiego rozrostu ilościowego wiedzy naukowej, następują dynamiczne procesy fragmentaryzacji i hybrydyzacji obszarów badawczych we wszystkich dyscyplinach nauk społecznych⁴. Zjawiska te są przede wszystkim konsekwencją rozrostu wiedzy (ilość współcześnie wytwarzanych informacji przekracza możliwości ich przyswojenia), co determinuje z kolei obiektywny przymus specjalizacji i fragmentaryzacji procesów badawczych.

³ Zob. J. Nocoń, *Problem granic dyscyplinarnych politologii*, „Athenaeum” 2010, Vol. 26, s. 51–62.

⁴ M. Dogan, *The Hybridization of Social Science Knowledge*, „Library Trends” 1996, Vol. 45, No. 2, s. 296–314. Więcej o koncepcji fragmentaryzacji i hybrydyzacji badań w naukach społecznych zob. M. Dogan, R. Pahre, *Creative Marginality. Innovation at the Intersections of Social Sciences*, New York 1990.

Stąd organizacyjne wymogi badań, kierowane ich uporządkowanym i usystematyzowanym sposobem realizacji, wyznaczają techniczne ograniczenia w wyodrębnianiu obszaru i liczebności badaczy, a także środków i zasobów przez nich wykorzystywanych.

W praktyce badawczej perspektywy dyscyplinarne nakładają się przy tym w taki sposób, że trudno określić ich tożsamość i wyznaczyć linię demarkacyjną ich granic. W konsekwencji obecnie w naukach społecznych przedmiot badań ma najczęściej charakter polimorficzny, wyrażający się w wielowymiarowości przejawów, wieloaspektowości problematyki i wielopoziomowej analizie. Z kolei próby całościowego i kompleksowego ujmowania rzeczywistości społecznej implikują potrzebę uwzględniania tych różnorodnych, wzajemnie przenikających się sfer badawczych, które warunkują adekwatność i efektywność procesów poznawczych. Jednym z charakterystycznych zjawisk towarzyszących zróżnicowaniu podejść badawczych jest organizacyjna dyfuzja między jej subdyscyplinami. Sprzyjają one bowiem tendencjom do organizacyjnej specjalizacji, przedmiotowej fragmentacji i dyscyplinarnej hybrydyzacji procesów badań z zakresu nauk społecznych i humanistyki. W praktyce akademickiej trendy te wyrażają się przede wszystkim w organizacji badań skoncentrowanych na określonym problemie, w tworzeniu interdyscyplinarnych zespołów badawczych, a w wymiarze dydaktycznym – w wyodrębnianiu kierunków studiów o charakterze przekrojowym i sprofilowanym problemowo⁵.

Także w ramach nauk o polityce, na skutek fragmentaryzacji wiedzy politologicznej i dążeniu do organizowania obszarów specjalnościowych w formie odrębnych dyscyplin badawczych, następują zmiany interdyscyplinarnego charakteru jej przedmiotu badań na multidyscyplinarny konglomerat dyscyplin ukierunkowanych na badania zróżnicowanych aspektów politycznej sfery życia społecznego. W polskich doświadczeniach podziałów dyscyplinarnych, od lat 90., z pierwotnej wersji nauk o polityce wyodrębniło się już przynajmniej kilka autonomicznych dyscyplin, takich jak nauki o polityce publicznej, nauki o bezpieczeństwie, nauki o obronności czy nauki o komunikowaniu i mediach. Z kolei w upublicznionym projekcie następnego rozporządzenia w sprawie klasyfikacji dyscyplin naukowych znalazła się propozycja odseparowania stosunków międzynarodowych jako dyscypliny odrębnej od nauk o polityce i administracji. W tak delimitowanych dyscyplinach naukowych, mimo oczywistych związków z naukami o polityce i merytorycznych zależności od nich, problematyka funkcjonowania administracji publicznej była często odseparowana od stricte politologicznego przedmiotu badań i zwykle łączona z perspektywą polityki publicznej bądź prawa⁶.

⁵ Szerzej zob. J. Nocoń, *Współczesne dylematy politologicznej profesji. W poszukiwaniu tożsamości nauki o polityce*, „Świat Idei i Polityki” 2008, t. 8, nr 17, s. 84–90.

⁶ M.E. Guy, *Ties That Bind. The Link between Public Administration and Political Science*, “The Journal of Politics” 2003, Vol. 65, s. 641–655.

W konsekwencji zagadnienia związane z obszarem funkcjonowania administracji publicznej są podejmowane w ramach różnych obszarów badawczych i rozwijane w ramach rozmaitych asocjacji dyscyplinarnych. Podkreśla to m.in. wybitny znawca historii badań w tym zakresie, Roderick Rhodes, pisząc: przedmiot badań administracji publicznej jest dziedziną nieodwracalnie multidyscyplinarną, która czerpie z teorii, modeli i metod z szerokiego zakresu dyscyplin⁷. Z perspektywy doświadczeń w różnych krajach problematyka ta jest badana m.in. w ramach nauk o polityce, nauk o zarządzaniu, polityki publicznej, nauk prawnych, a niekiedy stanowi wyodrębnioną dyscyplinę naukową pod nazwą administracji publicznej. Także definicje administracji, które określają zakres przedmiotowy tego obszaru badawczego, są permanentnie modyfikowane, dookreślane i weryfikowane przez praktykę w sferze publicznej. Administracja publiczna jest więc sferą badań interdyscyplinarnych, opartą na różnorodnych podejściach metodologicznych i rozwijaną w zróżnicowanych siatkach pojęciowo-terminologicznych. Potwierdza to m.in. dokonana przez Bradleya E. Wrighta analiza publikacji podejmujących tematykę administracyjną w zróżnicowanych dyscyplinarnie czasopismach⁸.

Niezależnie od tego zagadnienia współtworzące przedmiot zainteresowań szeroko rozumianej administracji publicznej mogą być typowym przykładem kształtowania się obszarów badawczych mających charakter transdyscyplin czy dyscyplin pogranicza. Podobnie jak komunikowanie społeczne czy socjologia prawa łączą one, a zarazem wykraczają poza dotychczasowe obszary badawcze, zaliczane tradycyjnie do klasycznych dyscyplin czy dziedzin nauki. Jest to szczególnie widoczne w relacjach między naukami o polityce a administracją publiczną zapisaną w historii zawiłych losów tych dyscyplin w USA, gdzie tematyka zależności między polityką a administracją należy do jednych z węzłowych oraz szerzej eksplorowanych zagadnień i pozostaje do dzisiaj ważnym elementem dyskursu naukowego⁹.

Kwestia ta w szczególny sposób uwidacznia ściśle zależności między ewolucją struktury wiedzy politologicznej a tożsamością dyscyplinarną nauk o polityce i ich zawiązkami z problematyką administracji publicznej. Dotyczy ona w istocie realnych możliwości instytucjonalizacji dziedzin wiedzy i dyscyplin naukowych w oderwaniu od możliwości empirycznej demarkacji ich obszarów badawczych. Można tu doszukać się wyraźnych podobieństw w relacjach między przedmiotem badań administracji publicznej a statusem tej dyscypliny. W wielu ujęciach

⁷ R.A.W. Rhodes, *Public Administration*, (w:) R.A.W. Rhodes, Paul 't Hart (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Leadership*, Oxford 2014, s. 101–117.

⁸ B.E. Wright, *Public Administration as an Interdisciplinary Field. Assessing Its Relationship with the Fields of Law, Management, and Political Science*, "Public Administration Review" 2011, Vol. 71, s. 96–101.

⁹ M.L. Whicker, D. Olshfski, R.A. Strickland, *The Troublesome Cleft. Public Administration and Political Science*, "Public Administration Review" 1993, Vol. 53, s. 531.