

Styl administrowania. Pojęcie i praktyka

Streszczenie: Klasyczne pojęcie stylu administrowania jest użytecznym narzędziem do analizy konfiguracji, praktyk i rozwiązań administracyjnych w czasie i przestrzeni, na co wskazuje aplikacja postaci składowych stylu administrowania (inicjacji polityki, formułowania polityki i implementacji polityki) do funkcjonowania administracji europejskiej, a w szczególności Komisji Europejskiej.

Słowa kluczowe: styl, administracja, Unia Europejska.

W badaniach administracji publicznej styl administrowania (*administrative style*) jest najczęściej postrzegany i analizowany w kontekście kultury administrowania¹, a nadto w kontekście kultury organizacyjnej², kultury organizacyjnej administracji³ i kultury politycznej⁴. O szczegółowym przedmiocie badań przesądza każdorazowo poziom analizy, który w przypadku kultury administrowania może być mikro, mezo i makro. Dwa skrajne poziomy są aplikowane chyba najczęściej, co oznacza badanie wartości, ról i zachowań poszczególnych członków administracji, a także stosunku społeczeństwa wobec administracji (na poziomie mikro) oraz tradycji administracyjnych (na poziomie makro)⁵. Z kolei na poziomie mezo badane są standardowe procedury operacyjne administracji oraz rutyna (praktyka) administracyjna, które charakteryzują decyzyjne działania organów administracji⁶. I właśnie te charakterystyczne wzory działań administracji na poziomie mezo, które

¹ Zob. J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 298 i n.

² Zob. R.H. Hall, P.S. Tolbert, *Organizations. Structures, Processes, and Outcomes*, New Jersey 2005.

³ Zob. P. Przybysz, *Kultura organizacyjna administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 242 i n.

⁴ Zob. H.E. McCurdy, *The Cultural and Ideological Background*, [w:] *Revisiting Waldo's Administrative State. Constancy and Change in Public Administration*, ed. by D.H. Rosenbloom, H.E. McCurdy, Washington 2006, s. 35 i n. oraz B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, London 2001, s. 33 i n.

⁵ Zob. H.G. Frederickson, K.B. Smith, *The Public Administration Theory Primer*, Oxford 2002.

⁶ Notabene, style administrowania może badać nie tylko nauka administracji, ale także nauka prawa administracyjnego, zwłaszcza jeżeli prawo administracyjne i zakres jego badania rozumieć tak, jak K. Lenaerts: „Administrative law may be defined as the legal framework within policy objectives set by democratically accountable decision-makers are implemented. A comprehensive study of administrative law thus involves an examination of the tasks with which executive authorities are entrusted; of the institutions, bodies, and actors responsible for carrying out such tasks; and of the processes through which administrative

z upływem czasu stają się oczywiste, można uznać za styl administrowania. Rzecz jasna, działania administracji nie są abstrakcją, ale dotyczą realizacji jej funkcji, ról i zadań⁷. A ponieważ w doktrynie powszechnie się uznaje, że administracja odgrywa ważną rolę w relacji do wartości i polityki (programów i projektów politycznych)⁸, istotnie wpływając na poszczególne etapy cyklu politycznego: inicjowania polityki, formułowania polityki i implementacji polityki⁹, to sposoby tego wpływania (administracyjnego zaangażowania, oddziaływania i podejmowania decyzji) pozwalają wyróżnić różne postaci stylu administrowania.

Oprócz pojęcia stylu administrowania w literaturze występują jeszcze zbliżone pojęcia stylu polityki (*policy style*)¹⁰ i stylu regulacji (*regulatory style*)¹¹, które są tak blisko powiązane z pojęciem stylu administrowania, że czasami są nawet używane zamiennie. Wszystkie te pojęcia, pomimo ich zróżnicowania z punktu widzenia empirycznej orientacji i teoretycznej operacjonalizacji, odnoszą się zasadniczo do tego samego przedmiotowego zjawiska, czyli stylu administrowania, który M. Howlett definiuje jako „bardziej lub mniej spójny i trwały zestaw zinstytucjonalizowanych wzorów relacji polityczno-administracyjnych, norm i procedur, tzn. standardowych procedur operacyjnych aktorów politycznych i administracyjnych (*the standard operating procedures of policy-makers and administrative actors*)”¹². W literaturze podkreśla się, że

measures are adopted”, *idem*, *Foreword*, [w:] H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, s. VI. Zob. też relewantne tutaj stanowisko Z. Leońskiego w odniesieniu do badania form działania administracji publicznej przez naukę prawa administracyjnego i naukę administracji, *idem*, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 123, a także propozycję badania zarówno form, jak i instrumentów działania administracji publicznej [w:] J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003, s. 11 i n.

⁷ Na temat administracji publicznej jako odpowiedzi na wyzwania i oczekiwania społeczne zob. T.J. Barth, *Administering in the Public Interest. The Facilitative Role for Public Administration*, [w:] *Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, ed. by G.M. Wamsley, J.F. Wolf, London 1996, s. 168 i n.

⁸ Zob. F.J. Goodnow, *Politics and Administration. A Study in Government*, New York 1900; D. Waldo, *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York 1948; *Revisiting Waldo's Administrative State...*; R.J. Stillman, *Review Article: Dwight Waldo's The Administrative State: A Neglected American Administrative State Theory for Our Times*, „Public Administration” 2008, No. 2, s. 581 i n.; E.C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, New York 1992 oraz B.R. Fry, J.C.N. Raadschelders, *Mastering Public Administration. From Max Weber to Dwight Waldo*, London 2014.

⁹ Cykl polityczny (cykl polityki publicznej) ma oczywiście także bardziej rozbudowane wersje, np. stworzenie agendy, sformułowanie polityki publicznej, wdrożenie polityki publicznej, budżetowanie i ocena, zob. P.J. Suwaj, M. Wenclik, *Etapy polityki publicznej, „cykl” polityki publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 319 i n.

¹⁰ Zob. J. Richardson, G. Gustafsson, G. Jordan, *The Concept of Policy Style*, [w:] *Policy Styles in Western Europe*, ed. by J. Richardson, London 1982, s. 1 i n.

¹¹ Zob. D. Vogel, *National Styles of Regulation. Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithaca 1986.

¹² M. Howlett, *Administrative Styles and the Limits of Administrative Reform. A Neo-Institutional Analysis of Administrative Culture*, „Canadian Public Administration” 2003, No. 46, s. 474.

standardowe (zwykłe) procedury działania¹³ są przyjmowane przez aktorów politycznych i administracyjnych, aby w warunkach niepewności i złożoności radzić sobie z brakami: wiedzy, umiejętności (w tym zdolności przetwarzania informacji) i czasu¹⁴. Podejścia do spraw, możliwych strategii i materialnych rozwiązań, jeżeli przyniosły satysfakcjonujące rezultaty w przeszłości, są powtarzane i utrwalane przez członków organizacji, stając się częścią ich specyficznej tożsamości organizacyjnej, co w dłuższym przedziale czasu znajduje wyraz w instytucjach formalnych i nieformalnych¹⁵. Ten proces instytucjonalizacji ma swoje źródło w przekazywaniu informacji przez starych członków organizacji nowym członkom organizacji¹⁶. Przy czym tak istotne dla efektywnego funkcjonowania organizacji procesy organizacyjnego uczenia mogą niekiedy utrudniać adekwatną reakcję na nowe wyzwania¹⁷, czyli pamięć może być czasami naszym przeciwnikiem¹⁸.

Wartościową konceptualizację stylu administrowania, umożliwiającą odniesienie go do systemu administracyjnego (instytucji i organów) Unii Europejskiej (dalej UE), a zwłaszcza Komisji Europejskiej, przedstawili Ch. Knill i S. Grohs¹⁹. Przyjmując przedstawione rozumienie stylu administrowania, autorzy zidentyfikowali różne wzory administracyjnego zaangażowania w inicjację, formułowanie i implementację polityki, czyli

¹³ Standardowe procedury działania wraz z powtarzalnym działaniem, którego są źródłem, a także z jeszcze inną przyczyną powtarzalności działania w postaci nastawienia (*dispositions*) literatura anglosaska nazywa rutyną organizacyjną (*organizational routines*), zob. M.C. Becker, *The past, present and future of organizational routines: introduction to the Handbook of Organizational Routines*, [w:] *Handbook of Organizational Routines*, ed. by M.C. Becker, Cheltenham 2008, s. 3 i n. Za szczególnie istotne w definicji rutyny organizacyjnej G.M. Hodgson uznaje nastawienie: „A routine is [...] a generative structure or capacity within an organization. By definition, routines are organizational dispositions to energize conditional patterns of behaviour within an organized group of individuals, involving sequential responses to cues”, *idem*, *The concept of a routine*, [w:] *Handbook of Organizational...*, s. 25. Wśród argumentów na rzecz badania rutyny organizacyjnej warto wyróżnić dwa: po pierwsze, poznanie rutyny pozwala zrozumieć organizację (*to understand routines is to understand organizations*, M.C. Becker, *op. cit.*, s. 3), a po drugie, rutyna przechowuje i dokonuje transferu wiedzy i umiejętności (*routines are repositories and carriers of knowledge and skills*, G.M. Hodgson, *op. cit.*, s. 25). Chociaż w konkretnym przypadku rutyna organizacyjna, a dokładniej rutyna obronna (*defensive routines*), nie służy uczeniu się, a nawet je uniemożliwia, zob. Ch. Argyris, *Overcoming Organizational Defences. Facilitating Organizational Learning*, New Jersey 1990, s. 25.

¹⁴ Zob. zwłaszcza J.G. March, J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York 1989 oraz H.A. Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York 1976.

¹⁵ Zob. J.Q. Wilson, *Bureaucracy. What Government Agencies Do And Why They Do It*, New York 1989.

¹⁶ Na temat kultury organizacyjnej jako „produktu” wspólnego uczenia się (*a product of joint learning*) zob. przede wszystkim E.H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco 2010.

¹⁷ Zob. P.M. Senge, *The Fifth Discipline. The Art and Practice of the Learning Organization*, New York 1994.

¹⁸ Zob. J.G. March, *The Technology of Foolishness*, [w:] *Organization Theory. Selected Readings*, ed. by D.S. Pugh, London 1990, s. 339.

¹⁹ Zob. Ch. Knill, S. Grohs, *Administrative Styles of EU Institutions*, [w:] *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, ed. by M.W. Bauer, J. Trondal, New York 2015, s. 93 i n.

różne administracyjne podejścia w ramach trzech wymiarów (składowych) stylu administrowania: stylu inicjacji polityki, stylu formułowania polityki i stylu implementacji polityki²⁰.

W ramach inicjacji polityki przez administrację Ch. Knill i S. Grohs rozróżnili antycypacyjny styl inicjacji polityki (*anticipative administration*) oraz reaktywny styl inicjacji polityki (*reactive administration*)²¹. Podstawą tej dystynkcji jest rola organów administracji w definiowaniu problemów i ustalaniu agendy politycznej, a w szczególności to, do jakiego stopnia organy administracji są aktywnie zaangażowane w ten proces, tzn. czy inicjują opracowanie polityki od wewnątrz, mobilizując polityczne i społeczne poparcie na rzecz określonej agendy, czy tylko reagują na zewnętrzne wymogi, stosując podejście: poczekamy – zobaczymy²². Podejście antycypacyjne wymaga od administracji zdolności uczenia się i posiadania informacji dotyczących skutków obecnej polityki, wyłaniania się nowych problemów i kryzysów, rozwiązań politycznych i organizacyjnych, odkryć naukowych, postępu technologicznego itd. Administracji antycypacyjnej właściwy jest zatem wysoki stopień otwartości i inkluzji w odniesieniu do wiedzy naukowej, grup interesów oraz innych (krajowych, ponadnarodowych i międzynarodowych) administracji. Jednocześnie administracja antycypacyjna buduje swoje własne zdolności badawcze i strukturalizuje swoje wewnętrzne procesy administracyjne w taki sposób, że nowe informacje są systematycznie gromadzone i komunikowane w jej obrębie. Takie antycypacyjne podejście do inicjacji polityki wymaga oczywiście od aktorów administracyjnych rozumienia ich roli jako obejmującej nie tylko wykonywanie decyzji politycznych, ale także tworzenie polityki.

W systemie administracyjnym UE²³ inicjowanie polityk należy do Komisji, której notabene przysługuje formalne prawo inicjatywy (rzecz jasna, wiele inicjatyw zostaje zapoczątkowanych przez innych aktorów, w tym przez państwa członkowskie, które dopiero później zostają adaptowane przez Komisję). Delegowanie Komisji określonych kompetencji rodzi u państw członkowskich przekonanie, że działa ona, opierając się na neutralnych opiniach i merytorycznych argumentach, a nie specjalnych interesach i preferencjach politycznych, co wzmacnia legitymację Komisji do podejmowania działań²⁴. Nadto Komisja koncentruje się na działaniach regulacyjnych, którym właściwe są złożoność i niepew-

²⁰ *Ibidem*, s. 95.

²¹ *Ibidem* oraz s. 99-100.

²² Zatem antycypacji można przeciwstawić kunktację, zob. J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969, s. 255-256.

²³ Na temat systemu administracyjnego UE zob. szeroko R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011 oraz J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013.

²⁴ Jak ważna jest taka legitymacja Komisji dla skuteczności inicjacji (oraz formułowania i implementacji) polityk, pokazują działania Komisji w obliczu kryzysu migracyjnego w 2015 r.

ność, co także powinno sprzyjać antycypacyjnemu stylowi inicjowania przez nią polityki. Jednak zakres, w jakim Komisja jest w stanie stosować podejście antycypacyjne, zależy w dużym stopniu od jej relewantnych zdolności administracyjnych (*administrative capacities*)²⁵. Z tego punktu widzenia istotne jest zwłaszcza to, czy Komisja dysponuje taką wiedzą o problemach i możliwych rozwiązaniach, która pozwala inicjować politykę (definiować problemy i ustalać agendę)²⁶. Ograniczenia budżetowe powodują, że Komisja nie jest w stanie sama zgromadzić wystarczających informacji (i doświadczenia) w często wysoce złożonych obszarach problemowych i stara się kompensować ten deficyt wiedzy przez ustanowienie bliskich kontaktów z ekspertami zewnętrznymi (w tym ekspertami krajowymi delegowanymi przez państwa członkowskie), grupami interesów (w szczególności interesów publicznych) i – rzecz jasna – administracjami krajowymi. Ogólnie można powiedzieć, że korzystanie przez Komisję z wewnętrznej i zewnętrznej wiedzy (jej otwartość na pochodzące z zewnątrz informacje i argumenty) pozwala jej na prowadzenie działań, które tworzą antycypacyjny styl inicjacji polityki, a przy tym wzmacniają jej pozycję. Dzieje się tak dlatego, że z wielości przedstawianych informacji, rad i argumentów Komisja może wybrać te, które są spójne z jej preferencjami i stanowiskiem²⁷.

W ramach formułowania polityki przez administrację Ch. Knill i S. Grohs rozróżnili inkrementalny styl formułowania polityki i synoptyczny styl formułowania polityki²⁸. Sporządzanie propozycji politycznych przez administrację powszechnie uznaje się

²⁵ Warto zauważyć, że termin „zdolność administracyjna” (*administrative capacity*) ma już utrwalone miejsce w doktrynie zachodnioeuropejskiej, a nadto jest terminem prawnym, i to terminem traktatowym, jako że został użyty w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w przepisach regulujących współpracę administracyjną między państwami członkowskimi oraz między nimi i Unią. Art. 197 Traktatu stwierdza w ust. 1, że „[s]kuteczne wdrażanie prawa Unii przez Państwa Członkowskie, mające istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania Unii, jest uznawane za sprawę będącą przedmiotem wspólnego zainteresowania”, stanowiąc w ust. 2, że „Unia może wspierać wysiłki państw członkowskich zmierzające do poprawy ich zdolności administracyjnej w zakresie wdrażania prawa Unii. Działanie to może polegać w szczególności na ułatwianiu wymiany informacji i urzędników oraz wspieraniu programów szkolenia. Żadne państwo członkowskie nie jest zobowiązane do korzystania z tego wsparcia. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, ustanawiają niezbędne ku temu środki, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich”. Ponieważ zdolność administracyjna oznacza *de facto* zdolność wykonywania prawa i polityk (zadań) publicznych, warto jeszcze przywołać dobry opisowy termin „zdolność wykonywania zadań publicznych”, który w Polsce jest terminem konstytucyjnym, użytym w kontekście przesłanek ustalenia zasadniczego podziału terytorialnego państwa (art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

²⁶ Korzystanie przez Komisję z wiedzy może być zarówno substancjonalne czy merytoryczne, tzn. redukujące niepewność, jak i strategiczne, tzn. legitymizujące jej wcześniejsze stanowisko, czy nawet promujące jej pozycję przez poszerzenie jej kompetencji, zob. L. Schrefler, *The Usage of Scientific Knowledge by Independent Regulatory Agencies*, „Governance” 2010, No. 23, s. 315.

²⁷ Postępuje tak Komisja, ale także organy krajowe, zob. J. Supernat, *Specyfika polityki administracyjnej państwa w zakresie ochrony środowiska i jej znaczenie dla modelu organizacji ochrony środowiska*, [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, s. 44 i n.

²⁸ Zob. Ch. Knill, S. Grohs, *op. cit.*, s. 96 oraz 100 i n.

za jedno z najważniejszych źródeł wpływu administracyjnego (wprawdzie propozycje mogą zostać zmienione w politycznym procesie decyzyjnym, to jednak strukturalizują one treść, mechanizmy i instrumenty polityki)²⁹. Przygotowując propozycje polityczne, administracja może korzystać z różnych procedur i praktyk, stosując w efekcie albo strategię inkrementalnego dostosowania³⁰, albo synoptyczną strategię racjonalnego poszukiwania. W pierwszym przypadku administracja w dużym stopniu polega na logice satysfakcji: zamiast poszukiwać najbardziej efektywnego rozwiązania politycznego, powiela (powtarza) wcześniejsze polityki, co oznacza, że odpowiedzią na nowe wyzwania jest inkrementalne dostosowanie. W drugim przypadku stosowane są bardziej wyszukane techniki systematycznej oceny wyłaniających się problemów i możliwych rozwiązań oraz korzysta się raczej z logiki dedukcyjnej z ogólnymi i abstrakcyjnymi regulacjami niż z logiki indukcyjnej i sukcesywnej analizy kolejno wyłaniających się spraw opartych na ich odrębnościach i osobliwościach. W porównaniu ze strategią inkrementalnego dostosowania procedury i praktyki racjonalnego poszukiwania stawiają przed administracją większe wyzwania wobec jej wewnętrznych mechanizmów koordynacyjnych. Inaczej niż w przypadku standardowego modelu negatywnej koordynacji konieczna jest pozytywna koordynacja, która wymaga od różnych podmiotów administracyjnych aktywnego zaangażowania się we wspólne czynności rozwiązywania problemów. Ponadto strategia racjonalnego poszukiwania wymaga od administracji mocnego nacisku na wiedzę naukową i doświadczenie w kategoriach zarówno korzystania z własnych zasobów, jak i polegania na wiedzy i doświadczeniu zewnętrznym, w tym przez konsultacje z ekspertami, interesariuszami i innymi administracjami, co oznacza, że wymaga ona bardziej otwartych wzorów administracyjnego pośrednictwa interesów i zapewnienia różnym aktorom równego dostępu do administracji.

Przechodząc do systemu administracyjnego UE i pozostając przy przykładzie Komisji, można ogólnie powiedzieć, że styl Komisji w odniesieniu do formułowania polityki odpowiada zasadniczo nie podejściu planowania synoptycznego, lecz podejściu inkrementalnemu (i fragmentarycznemu). Na rzecz podejścia inkrementalnego w funkcjonowaniu Komisji przemawiają różne czynniki. Po pierwsze, Komisja na ogół antycypuje wysokie zróżnicowanie stanowisk różnych aktorów uczestniczących w procesie podejmowania decyzji (państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, grup interesów itd.), którzy starają się wywrzeć nań wpływ, co redukuje zakres wykonalnych kierunków działania na etapie przygotowania propozycji politycznych, w szczególności propozycji wielkich za-

²⁹ Wypada zauważyć, że formułowanie polityki składa się na ogół z dwóch etapów: etapu przygotowania propozycji politycznych i etapu podejmowania decyzji. Ten drugi jest domeną legislatury, co nie oznacza jednak, że administracja w ogóle nie wpływa na proces decyzyjny.

³⁰ Na temat strategii inkrementalnej zob. C.E. Lindblom, *The Science of Muddling Through*, „Public Administrative Review” 1959, No. 2, s. 79 i n.

sadniczych rozwiązań, które można by sformułować, stosując proces synoptyczny. Po drugie, w przeciwieństwie do wysoce otwartego procesu gromadzenia informacji, dostarczającego Komisji bogatych zasobów do stosowania antycypacyjnej strategii definiowania problemów i ustalania agendy, etap formułowania polityki charakteryzuje bardziej zamknięty wzór interakcji, w którym kilku głównych aktorów dąży do akomodacji swoich interesów w długich procesach przetargowych. W konsekwencji na etapie formułowania polityki Komisja ma mniej okazji do wpływania na kształtowanie polityki przez korzystanie z zewnętrznych informacji i konsultacji, niż ma to miejsce na etapie inicjowania polityki. Sytuacja taka, wraz ze specyficznym podziałem władzy w UE sprzyjającym konsensusowi między głównymi aktorami, czyni rozwiązania inkrementalne znacznie bardziej wykonalnymi. Po trzecie, na rzecz stylu inkrementalnego przemawia to, że zaangażowani aktorzy odgrywają inne role na etapie inicjowania polityki i inne na etapie jej formułowania. W konkretnym przypadku przedstawiciele krajowych administracji i krajowi eksperci nie występują już dłużej jako źródło informacji i idei politycznych, lecz jako obrońcy krajowych interesów. Po czwarte wreszcie, do stosowania przez Komisję inkrementalnego stylu formułowania polityki (i fragmentyzacji procesu politycznego) przyczynia się jej specyfika, a mianowicie wielość i różnorodność kultur i tożsamości w Komisji, powodujących, że jest ona *de facto* wieloorganizacją (*multi-organization*), ze wszystkimi tego konsekwencjami³¹.

W ramach implementacji polityki przez administrację Ch. Knill i S. Grohs rozróżnili interwencyjny styl administrowania i mediacyjny styl administrowania³². W przypadku administracji UE dość powszechnie uznaje się, że uprawnienia egzekucyjne organów unijnych są relatywnie słabe w porównaniu z ich krajowymi odpowiednikami. Niemniej jednak w celu zapewnienia efektywnego wykonania polityk unijnych mogą one stosować dwa podejścia. Po pierwsze, organy administracji UE mogą korzystać ze stylu interwencyjnego, dążąc do maksymalnego wdrożenia polityk unijnych przez korzystanie z własnych (ograniczonych) zasobów i możliwości, zwiększając swoją zdolność sterującą przez systematyczne zbieranie informacji o skutkach poszczególnych polityk oraz przez nawiązanie bliskich stosunków z interesariuszami, ekspertami zewnętrznymi i – oczywiście – administracjami krajowymi, a także przez mobilizowanie nacisku społecznego przez upowszechnienie informacji o przebiegu krajowej implementacji. Po drugie, organy administracji UE mogą się powstrzymywać od podejmowania działań służących zapewnieniu pełnej realizacji polityk unijnych, które wykraczałyby poza ich prawnie określone obowiązki, co prowadzi do stylu mediacyjnego.

³¹ Zob. S. Connolly, H. Kassim, *The Permanent Commission Bureaucrat*, [w:] *The Palgrave Handbook...*, s. 161 i n.

³² Zob. Ch. Knill, S. Grohs, *op. cit.*, s. 96 oraz 103-104.

Posługując się stylem mediacyjnym, organy administracji UE korzystają w szerokim zakresie z delegowania zadań implementacyjnych administracjom krajowym i podmiotom prywatnym, a dominującą rolę odgrywają w nim raczej niehierarchiczna samoregulacja i dobrowolne powiązania niż podejście rozkazodawczo-kontrolne. Organy administracji UE postrzegają się nie jako instrumenty interwencji, lecz środki mediacji pomiędzy interesami społecznymi i politycznymi.

Zaprezentowane rozróżnienie interwencyjnego i mediacyjnego stylu administrowania (implementacji polityki) jest bliskie dystynkcji pomiędzy podejściem egzekucyjnym (*the enforcement approach*) i podejściem kierowniczym (*the management approach*) do zapewnienia właściwej implementacji (*regime compliance*) omawianym i dyskutowanym przez J. Tallberga³³. Autor ten zwraca uwagę, że system implementacyjny organów UE obejmuje elementy podejścia interwencyjnego w postaci monitoringu i sankcji, a także elementy mediacyjne, takie jak budowanie zdolności (*capacity building*) i interpretacja prawa (*rule interpretation*). Bardziej interwencyjne elementy są stosowane przez Komisję (i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa w państwie członkowskim, który to system jest oparty na monitoringu scentralizowanym, tzn. prowadzonym przez samą Komisję (*police-patrol supervision*). Oprócz korzystania z własnego scentralizowanego monitoringu Komisja posługuje się jeszcze monitoringiem zdecentralizowanym, w którym to jednostki i przedsiębiorcy monitorują prawo UE, skarżąc w przypadku naruszenia prawa krajowe rządy przed krajowymi sądami (*fire-alarm supervision*). Zdaniem J. Tallberga organy UE korzystają z kombinacji podejść egzekucyjnego i kierowniczego, co zapewnia efektywność dzięki komplementarności obu podejść (*the two strategies are complementary and mutually reinforcing, not discrete alternatives*)³⁴. Nieco inne stanowisko w odniesieniu do stylu implementacji zajmują Ch. Knill i S. Grohs, którzy uważają, że w działaniach Komisji dominuje raczej mediacyjny niż interwencyjny styl implementacji, co – rzecz jasna – nie oznacza, że jest on stosowany w odniesieniu do wszystkich polityk (i przez wszystkie dyrekcje generalne Komisji)³⁵. I tak, w dziedzinach, w których pozycja polityczna i prawne kompetencje Komisji są mocniejsze (np. w odniesieniu do polityki konkurencji) wyraźne jest interwencyjne podejście Komisji³⁶. Z kolei w obszarach, w których kompetencje Komisji są słabsze (np. w odniesieniu do polityki społecznej), przeważa styl mediacyjny.

³³ Zob. J. Tallberg, *Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union*, „International Organization” 2002, No. 56, s. 609 i n.

³⁴ *Ibidem*, s. 610.

³⁵ Zob. Ch. Knill, S. Grohs, *op. cit.*, s. 104.

³⁶ Zob. I. Kawka, *Zasady dobrego rządzenia w prawie Unii Europejskiej. Sektory infrastrukturalne*, Kraków 2011, s. 128 i n.

Przeprowadzone wywody prowadzą do końcowej konkluzji, że styl administrowania jest użyteczną koncepcją do analizowania konfiguracji, praktyk i rozwiązań administracyjnych w czasie i przestrzeni, co potwierdza aplikacja postaci składowych stylu administrowania (inicjacji polityki, formułowania polityki i implementacji polityki) do funkcjonowania administracji UE, a w szczególności Komisji Europejskiej. Styl administrowania Komisji jest zazwyczaj jednocześnie stylem antycypacyjnym, inkrementalnym i mediacyjnym: antycypacyjnym na etapie inicjacji polityki, inkrementalnym na etapie formułowania polityki i mediacyjnym na etapie implementacji polityki.

Literatura

- Argyris Ch., *Overcoming Organizational Defences. Facilitating Organizational Learning*, New Jersey 1990.
- Barth T.J., *Administering in the Public Interest. The Facilitative Role for Public Administration*, [w:] *Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, ed. by G.M. Wamsley, J. F. Wolf, London 1996, s. 168-197.
- Becker M.C., *The past, present and future of organizational routines: introduction to the Handbook of Organizational Routines*, [w:] *Handbook of Organizational Routines*, ed. by M.C. Becker, Cheltenham 2008, s. 3-14.
- Connolly S., Kassim H., *The Permanent Commission Bureaucrat*, [w:] *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, ed. by M.W. Bauer, J. Trondal, New York 2015, s. 161-187.
- Frederickson H.G., Smith K.B., *The Public Administration Theory Primer*, Oxford 2002.
- Fry B.R., Raadschelders J.C.N., *Mastering Public Administration. From Max Weber to Dwight Waldo*, London 2014.
- Goodnow F.J., *Politics and Administration. A Study in Government*, New York 1900.
- Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Hall R.H., Tolbert P.S., *Organizations, Structures, Processes, and Outcomes*, New Jersey 2005.
- Hodgson G.M., *The concept of a routine*, [w:] *Handbook of Organizational Routines*, ed. by M.C. Becker, Cheltenham 2008, s. 15-30.
- Howlett M., *Administrative Styles and the Limits of Administrative Reform. A Neo-Institutional Analysis of Administrative Culture*, „Canadian Public Administration” 2003, No. 46, s. 471-494.
- Jeżewski J., *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 298-322.
- Kawka I., *Zasady dobrego rządzenia w prawie Unii Europejskiej. Sektory infrastrukturalne*, Kraków 2011.

- Knill Ch., Grohs S., *Administrative Styles of EU Institutions*, [w:] *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, ed. by M.W. Bauer, J. Trondal, New York 2015, s. 93-107.
- Lenaerts K., *Foreword*, [w:] H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, s. VI-VII.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2010.
- Lindblom C.E., *The Science of Muddling Through*, „Public Administrative Review” 1959, No. 2, s. 79-88.
- March J.G., *The Technology of Foolishness*, [w:] *Organization Theory. Selected Readings*, ed. by D.S. Pugh, London 1990, s. 329-341.
- March J.G., Olsen J.P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York 1989.
- McCurdy H.E., *The Cultural and Ideological Background*, [w:] *Revisiting Waldo's Administrative State. Constancy and Change in Public Administration*, ed. by D. H. Rosenbloom, H.E. McCurdy, Washington 2006, s. 35-54.
- Page E.C., *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, New York 1992.
- Przybysz P., *Kultura organizacyjna administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 242-255.
- Revisiting Waldo's Administrative State. Constancy and Change in Public Administration*, ed. by D.H. Rosenbloom, H.E. McCurdy, Washington 2006.
- Richardson J., Gustafsson G., Jordan G., *The Concept of Policy Style*, [w:] *Policy Styles in Western Europe*, ed. by J. Richardson, London 1982, s. 1-17.
- Schein E.H., *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco 2010.
- Schrefler L., *The Usage of Scientific Knowledge by Independent Regulatory Agencies*, „Governance” 2010, nr 23, s. 309-330.
- Senge P.M., *The Fifth Discipline. The Art and Practice of the Learning Organization*, New York 1994.
- Simon H.A., *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York 1976.
- Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013.
- Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.
- Supernat J., *Specyfika polityki administracyjnej państwa w zakresie ochrony środowiska i jej znaczenie dla modelu organizacji ochrony środowiska*, [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, s. 44-47.

- Suwaj P.J., Wenclik M., *Etapy polityki publicznej, „cykl” polityki publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 319-325.
- J. Tallberg, *Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union*, „International Organization” 2002, No. 56, s. 609-643.
- Vogel D., *National Styles of Regulation. Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithaca 1986.
- Wilson J.Q., *Bureaucracy. What Government Agencies Do And Why They Do It*, New York 1989.
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969.

Administrative Styles. The Concept and Practice

Summary: The classical concept of administrative styles is a useful tool for the analysis of administrative configurations, practices and arrangements across time and space, which is evident when applied to the European administration, and especially the European Commission.

Key words: style, administration, European Union.

