

ZARYS TEORII DECYZJI W NAUCE ADMINISTRACJI

Ernest Knosala

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

ZARYS TEORII DECYZJI W NAUCE ADMINISTRACJI

Ernest Knosala



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2011

Wydawca:
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący:
Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne:
Izabela Ratusińska

Łamanie:
Anna Atanaziewicz

Układ typograficzny:
Marta Baranowska

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2011

ISBN 978-83-264-1201-1
ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Od Autora / 11

Część ogólna / 13

Rozdział I

Zagadnienia podstawowe / 15

1. Przedmiot / 15
2. Filozoficzno-metodologiczne podstawy teorii decyzji w nauce administracji / 18
 - 2.1. Behawioryzm jako podstawa filozoficzna teorii decyzji w nauce administracji / 18
 - 2.2. Teoria systemów jako podstawa metodologiczna teorii decyzji w nauce administracji / 19
 - 2.2.1. Organizacja aparatu decyzyjnego administracji publicznej jako przedmiot teorii systemowej / 19
 - 2.2.2. Teoria decyzyjna / 21
3. Normatywna czy opisowa teoria decyzyjna w nauce administracji / 21

Rozdział II

Pojęcia podstawowe / 23

1. Decyzja / 23
2. Decydent / 24
3. System decyzyjny / 25
 - 3.1. Podjęcie systemu decyzyjnego / 25
 - 3.2. Analiza systemowa / 26
4. Proces decyzyjny / 27

Rozdział III

Decyzja jako instrument rozwiązywania konfliktów / 29

1. Pojęcie konfliktu / 29
2. Źródła konfliktów / 30
3. Rodzaje konfliktów / 32
4. Rozwiązywanie konfliktów / 32

Rozdział IV

Decyzje kolektywne / 35

1. Pojęcie / 35
2. Zakres kolegialności w działaniach administracji publicznej / 37
3. Celowość kolegialnego podejmowania decyzji / 38
4. Wewnętrzna organizacja / 39
5. Zasady działania / 40

Rozdział V

Proces decyzyjny / 43

1. Uwagi wprowadzające / 43
2. Problem decyzyjny / 44
3. System celów / 51
 - 3.1. Cele / 51
 - 3.2. Metody budowania systemu celów / 56
 - 3.3. Procedura oceny wartości celów / 58
 - 3.4. Problem rozkładu kompetencji w zakresie formułowania celów / 62
 - 3.5. Konkluzja / 62
4. System środków (wariantów decyzyjnych) / 63
 - 4.1. Uwagi wprowadzające / 63
 - 4.2. Budowa systemu środków realizacji celu / 64
 - 4.2.1. Uprozczone metody ilościowe (liczbowe) / 65
 - 4.2.2. Stopień osiągnięcia celu jako wartość krytyczna / 66
 - 4.2.3. Ilościowe oceny wyborów decyzyjnych z przyjęciem wartości krytycznej / 66
 - 4.2.4. Postępowanie indukcyjne / 68
 - 4.2.5. Postępowanie dedukcyjne / 69
5. Ograniczenia decyzyjne / 70
 - 5.1. Pojęcie i znaczenie / 70
 - 5.2. Deficyt środków jako ograniczenie decyzyjne / 71

- 5.3. Inne ograniczenia / 75
- 5.4. Konkluzja / 79
- 6. Mechanizm sprzężenia zwrotnego w procesie decyzyjnym / 79

Rozdział VI

Typy i modele decyzji / 82

- 1. Klasyfikacja decyzji ze względu na przedmiot i treść / 82
- 2. Decyzje wewnętrzne i zewnętrzne / 82
- 3. Decyzje programujące, zaprogramowane oraz kontrolne / 83
- 4. Decyzje racjonalne i nieracjonalne / 83
- 5. Decyzje programowalne i nieprogramowalne / 87
- 6. Decyzja a zasoby informacyjne / 91
- 7. Czynniki czasu w procesie podejmowania decyzji / 92
- 8. Zamknięte i otwarte systemy decyzyjne / 93
- 9. Decyzje stosowania prawa a decyzje polityczne / 94

Rozdział VII

Problemy metodologiczne podejmowania decyzji w administracji publicznej / 97

- 1. Wprowadzenie / 97
- 2. Gromadzenie informacji / 98
 - 2.1. Pojęcie informacji / 98
 - 2.2. Ogólne problemy gromadzenia informacji / 99
 - 2.2.1. Wywiad / 100
 - 2.2.2. Metoda wywiadu w administracji publicznej / 104
 - 2.2.3. Analiza dokumentu / 105
 - 2.2.4. Obserwacja / 106
 - 2.2.5. Eksperyment / 108
- 3. Oceny i miary w procesie decyzyjnym / 110
 - 3.1. Problem kryteriów / 110
 - 3.2. Procedura ilościowa / 113
 - 3.2.1. Porównanie par / 113
 - 3.2.2. Porównanie szeregowo / 114
 - 3.2.3. Porównanie liczb kardynalnych / 115
- 4. Prognozy / 116
 - 4.1. Pojęcie i znaczenie / 116
 - 4.2. Metody / 117

- 4.2.1. Metody intuicyjne / 118
- 4.2.2. Metoda delficka / 119
- 4.2.3. Techniki sieciowe / 121
- 4.3. Analiza trendów / 121
 - 4.3.1. Prosta ekstrapolacja trendu / 121
 - 4.3.2. Metoda analogii / 122
 - 4.3.3. Metoda rachunkowa / 123
 - 4.3.4. Symulacja / 123
 - 4.3.5. Budowa scenariuszy / 124
 - 4.3.6. Modele ekonomiczne / 124
- 5. Prognozytyka a administracja publiczna / 125

Część szczegółna / 127

Rozdział VIII

Decyzje planistyczne / 129

- 1. Plan i planowanie – zagadnienia ogólne / 129
- 2. Plan jako konstrukcja nauki prawa administracyjnego / 129
 - 2.1. Forma wyrażania postanowień planu / 131
 - 2.2. Struktura wewnętrzna planu / 132
 - 2.3. Postanowienia planów a inne normy porządku prawnego / 133
 - 2.4. Adresaci planów / 134
 - 2.5. Konkluzja / 135
- 3. Plan jako konstrukcja nauki administracji / 136
 - 3.1. Uwagi o klasyfikacji planów / 136
 - 3.2. Planowanie wewnętrzne / 136
 - 3.3. Planowanie zewnętrzne / 137
 - 3.4. Planowanie systemów (struktur i procedur) / 138
 - 3.5. Planowanie zintegrowane / 139
- 4. Inne klasyfikacje planowania / 140
- 5. System ustrojowy a planowanie / 142
 - 5.1. Koncepcje planowania i ich ewolucja / 142
 - 5.2. Planowanie a polityka / 146
 - 5.3. Planowanie a władza ustawodawcza / 147
 - 5.4. Planowanie a władza wykonawcza (rząd) / 148

- 6. Procedura planistyczna / 149
 - 6.1. Cechy procedury planistycznej / 149
 - 6.2. Podstawowe fazy procesu planowania / 150
 - 6.3. Procedura opracowania planu / 151
- 7. Organizacja aparatu planistycznego / 156
 - 7.1. Planowanie jako element funkcji kierowania / 156
 - 7.2. Organizacja aparatu planistycznego na szczeblu centralnym / 158
 - 7.3. Aparat planistyczny na szczeblu samorządu terytorialnego / 158
 - 7.4. Szczególne organizacyjne formy planowania / 159

Rozdział IX

Decyzje wykonawcze / 162

- 1. Zagadnienia wprowadzające / 162
 - 1.1. Zakres rozważań / 162
 - 1.2. Ogólne problemy wykonywania decyzji / 163
- 2. Typy decyzji a problemy ich wykonania / 165
 - 2.1. Programy celowe (plany) / 165
 - 2.2. Program warunkowy / 167
- 3. Uwagi o czynnikach warunkujących wykonanie decyzji / 170
 - 3.1. Problem środków / 170
 - 3.2. Problemy aparatu decyzyjnego / 173
 - 3.3. Otoczenie / 175

Rozdział X

Decyzje kontrolne / 176

- 1. Istota i podstawowe zasady kontroli / 176
 - 1.1. Istota kontroli / 176
 - 1.2. Podstawowe zasady kontroli / 178
- 2. Rodzaje i intensywność kontroli / 178
 - 2.1. Rodzaje kontroli / 178
 - 2.2. Intensywność kontroli / 182
- 3. Kryteria kontroli / 184
- 4. Sankcje w systemie kontroli / 186
- 5. Organizacja kontroli / 186
 - 5.1. Kontrola a organizacja / 186
 - 5.2. Kontrola hierarchiczna / 187
 - 5.3. Specjalne struktury kontrolne / 189

- 6. Procedura kontrolna / 190
- 7. Kontrola a obywatel / 191
 - 7.1. Niesformalizowane środki kontroli / 192
 - 7.2. Sformalizowane środki kontroli / 193

Rozdział XI

Decyzje pomocnicze / 195

- 1. Decyzje doradcze / 195
 - 1.1. Zarysowanie problemu / 195
 - 1.2. Dwa modele doradztwa / 197
 - 1.2.1. Konstrukcja prawna biegłego / 197
 - 1.2.2. Konstrukcja prawna współdziałania / 198
 - 1.3. Akty doradcze / 198
- 2. Projekty legislacyjne / 199
 - 2.1. Nauka o stanowieniu prawa / 199
 - 2.2. Normy jako program / 200
 - 2.3. Pozycja ustawodawcy / 200
 - 2.4. Uwarunkowania projektów ustawodawczych / 201

Wybrana literatura / 203

Od Autora

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku rozpocząłem badania związane z przygotowaniem monografii, którą w chwili obecnej oddaję w ręce Czytelników. Przed przystąpieniem do przygotowania monografii ogłosiłem kilka artykułów, które są tematycznie z nią związane sądząc, że ograniczy to dominujące wpływy szkoły prakseologicznej w polskiej nauce administracji. Nie przyniosło to zamierzonych efektów, co zrodziło we mnie przeświadczenie o braku równowagi między badaniami strukturalnymi i funkcjonalnymi w nauce administracji a ostatecznie skłoniło do przygotowania rozprawy obejmującej podstawowe elementy teorii decyzji w administracji publicznej.

Koncepcja monografii, której przedmiotem jest teoria decyzji w nauce administracji, opiera się na pięciu założeniach.

Pierwsze założenie dotyczy samego pojęcia teorii. Otóż teoria w znaczeniu przyjętym w monografii oznacza zamknięty system twierdzeń, tzn. takich, które są wobec siebie harmonijne, a zatem niesprzeczne. Teoria ze względu na to, że stanowi uogólnienie dużej liczby doświadczeń jednostkowych, ma cechę abstrakcyjności. Teoria w tym znaczeniu jest konstrukcją myślową, która nie podlega logicznej weryfikacji, nie może być ani prawdziwa ani fałszywa, może być natomiast przydatna lub nieprzydatna. Teoria jest przydatna wówczas, gdy pomaga osiągnąć określony cel poznawczy, wyjaśnić istotę określonego zjawiska, czy też pozwala sformułować dyrektywy dla badacza lub praktyka.

Punktem wyjścia drugiego założenia jest stwierdzenie, że administracja publiczna jest częścią systemu społecznego, zaś nauka administracji należy do nauk społecznych, obok takich nauk jak ekonomia, socjologia, nauki o zarządzaniu, nauki polityczne, finansowe, prawne itd. W ramach nauk społecznych wykształcił się pewien uniwersalny zespół pojęć, np. takich jak organizacja, decyzja, system, informacja, kontrola, planowanie itd., które są także – po dokonaniu niezbędnych modyfikacji – przydatne jako narzędzia

badawcze na terenie nauki administracji. W konsekwencji sformułowana teoria stanowi efekt badań o charakterze interdyscyplinarnym.

Po trzecie, należy w działalności administracji oddzielić działalność decyzyjną od innych działań, w szczególności faktycznych, takich jak np. działalność oświatowa, w zakresie ochrony zdrowia, gospodarki komunalnej itd. Jedynie działalność decyzyjna jest przedmiotem zainteresowania nauki administracji, podczas gdy pozostałe obszary wyżej wymienionych działań są przedmiotem badawczym nauk pedagogicznych, medycznych, technicznych.

Po czwarte, prezentowana teoria wykracza poza teorię aktów stosowania prawa w administracji opartej na zasadzie binarnej, charakterystycznej dla dogmatyki prawa, która operuje jedynie dwoma wartościami, a więc decyzja może być legalna albo nielegalna. Sformułowana w niniejszej monografii teoria ma charakter bardziej uniwersalny, dopuszcza wielowartościowość, a więc decyzja lub jej wariant może być np. bardzo dobra, dobra, jeszcze wystarczająca, nieprzydatna itd. Uniwersalizm sformułowanej teorii decyzji wiąże się także z założeniem, że decyzja ustawodawcza jest szczególnym typem decyzji, do której odnoszą się wszystkie problemy związane z ogólną problematyką podejmowania decyzji. Dowodzi tego także rozwój nauki o stanowieniu prawa, które w coraz większym zakresie zajmuje się uwarunkowaniami politycznymi, społecznymi i ekonomicznymi decyzji ustawodawczych, marginalizując natomiast techniczne aspekty norm prawnych.

Po piąte, sformułowana teoria decyzji zakłada wykorzystanie nowych metod analizy, za pomocą których można badać realne zmiany, które decyzja wywoła lub wywołała w stosunkach społeczno-gospodarczych oraz politycznych. Krótko mówiąc, chodzi o instrumenty, za pomocą których można badać skuteczność decyzji. Przykładowo można wskazać na takie konstrukcje jak modelowanie, symulacja komputerowa, ekstrapolacja trendów, analiza kosztów i wyników itd. Techniki te opracowane w naukach ekonomicznych zostały przyjęte w nauce administracji. Wspomniane wyżej interdyscyplinarne a nawet multidyscyplinarne podejście do badania administracji jest jednym z warunków spełnienia przez naukę administracji jej społecznej misji.

Lektura niniejszej monografii może być przydatna dla doktorantów przygotowujących rozprawy z zakresu nauki administracji oraz prawa administracyjnego, a także magistrantów przygotowujących swe rozprawy w wyżej wskazanym zakresie. Mogą do niej sięgnąć także praktycy, ponieważ praca ta pozwoli im spojrzeć na administrację z innej, szerszej perspektywy.

Część ogólna

Rozdział I

Zagadnienia podstawowe

1. Przedmiot

Nauka administracji zaliczana jest do nauk społecznych, ponieważ jej przedmiotem jest zjawisko społeczne, jakim jest administracja publiczna¹. W polu zainteresowania nauki administracji powinny znaleźć się także – podobnie jak ma to miejsce w innych naukach społecznych takich jak psychologia, socjologia, teoria organizacji i zarządzania, ekonomia – problemy związane z teorią decyzji. Wszystkie wyżej wymienione nauki społeczne wypracowały w mniejszym lub większym stopniu spójne teorie decyzji². W nauce administracji problem ten był traktowany w dużym stopniu marginalnie.

Warto jednak przytoczyć monografię J. Borkowskiego (*Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970), która będąc w zasadzie opracowaniem z zakresu nauki prawa administracyjnego, zawiera jednak wiele inspirujących wątków z zakresu nauki administracji, podobnie jak znacznie wcześniejsze dzieło J.S. Langroda – *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. I, Kraków 1948. W najnowszej literaturze problem decyzji zajmuje się J. Supernat (*Decydowanie w zarządzaniu. Problemy, metody, techniki*, Wrocław 1996)³, ale raczej z punktu widzenia teorii organizacji i zarządzania niż nauki administracji oraz L. Habuda, który

¹ Blżej na ten temat F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, w szczególności rozdział drugi.

² Por. w literaturze polskiej J. Koziński, *Psychologiczna teoria decyzji*, Warszawa 1975; *Kierowanie w społeczeństwie. Analiza socjologiczna*, red. W. Morawski, Warszawa 1979; H.A. Simon, *Działanie administracji*, Warszawa 1976; *Decyzje. Analiza systemowa organizacji*, red. A.K. Koźmiński, Warszawa 1979; O. Lange, *Optymalne decyzje*, Warszawa 1964; J. Gościński, *Zarys sterowania ekonomicznego*, Warszawa 1977.

³ W kolejnych wydaniach autor zmienił tytuł i poszerzył zakres wykładu. Obecnie tytuł brzmi: *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, wyd. I i II, Wrocław 2000, 2003.

wraz z zespołem opublikował książkę: *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, Wrocław 2000.

Pojawia się naturalnie pytanie, czy wobec faktu sformułowania przez wcześniej wymienione nauki społeczne pewnych ogólnych zasad dotyczących decyzji i decydowania, pozostaje dostateczna przestrzeń dla opracowania teorii decyzji na gruncie nauki administracji. W szczególności pojawia się pytanie, czy twierdzenia z zakresu teorii decyzji sformułowanej na gruncie nauki organizacji i zarządzania można bez gruntownej modyfikacji przenieść na teren nauki administracji. Nie ulega bowiem wątpliwości, że te dwie dziedziny nauk społecznych mają wiele elementów stycznych⁴. Jednakże bliższa analiza teorii decyzji, która ukształtowana została w obrębie nauk o organizacjach gospodarczych, w tym w szczególności teorii organizacji i zarządzania, skłania do ich ostrożnego wykorzystania na terenie nauki administracji. Istnieją pewne ogólne pojęcia, którymi posługuje się teoria organizacji i zarządzania, jak np. system celów, planowania, prognozowania, sprzężenie zwrotne, które są również przydatne na gruncie nauki administracji. Należy jednak mieć na uwadze ogólnometodologiczne założenie, że przedmiot oraz metody badawcze są ze sobą ściśle powiązane, a więc specyfika przedmiotu powoduje, iż należy ukształtować system pojęć, za pomocą którego można adekwatnie opisać badany przedmiot⁵. Dlatego też jednolita teoria decyzji może być rozwijana dla różnych dziedzin nauk społecznych, o ile istnieje tożsamość przedmiotu badawczego. Jak wyżej wskazywałem, nie udało się jednak sformułować w naukach społecznych uniwersalnej teorii decyzji.

W literaturze przedmiotu istnieje zasadnicza zgodność co do tego, że nauka administracji jest dyscypliną samoistną⁶. Dlatego też – w moim przekonaniu – istnieją zarówno teoretyczne przesłanki, jak też praktyczna potrzeba opracowania przynajmniej elementów teorii decyzji na gruncie nauki administracji. Teoria ta powinna uwzględniać szczególny charakter działania administracji publicznej, z wykorzystaniem równocześnie ustaleń innych nauk społecznych, takich jak teoria organizacji i zarządzania, socjologia, nauki polityczne, psychologia, ekonomia itd.

⁴Wszechstronnie ten problem analizuje M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 58–69.

⁵Por. T. Skoczny, *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej*, Warszawa 1986, s. 101 i n.

⁶*Ibidem*, s. 107 i n.

Podejmując próbę uzasadnienia powyższej tezy, trzeba zwrócić uwagę na następujące znamienne okoliczności. Specyfika administracji publicznej polega na tym, że jest ona elementem systemu społeczno-politycznego, ale stanowi jednocześnie część aparatu państwowego wyposażonego w imperium, co absolutnie nie jest cechą żadnych innych organizacji, w tym także organizacji gospodarczych⁷. Organizacje gospodarcze są producentami różnych dóbr (towarów, usług), które są przedmiotem obrotu rynkowego, a zasadniczym celem ich działania jest osiągnięcie zysku⁸. Administracja publiczna natomiast dostarcza w zasadzie świadczeń, które nie są zbywane na rynku, dlatego świadczeń administracji publicznej nie da się „urynkować”, nie mogą być przedmiotem operacji rynkowych⁹. Trudno np. wyrazić wartość rynkową osobistego poczucia bezpieczeństwa, które powinna zapewnić administracja publiczna. Dla organizacji gospodarczych ilościowe określenie świadczeń, za które uzyskuje określoną cenę wyrażoną w jednostkach pieniężnych, jest podstawowym kryterium oceny ich działalności, tego kryterium nie można jednak stosować w ocenie działalności administracji publicznej. Dodać należy, że organizacje gospodarcze działają w oparciu o fundamentalną zasadę – zakotwiczoną w Konstytucji – wolności gospodarczej, która nie odnosi się jednak do administracji publicznej. W literaturze podkreśla się, że z konstytucyjnego nakazu działania aparatu państwa na podstawie prawa wynika, że

⁷ Por. M. Elżanowski, *Nauka administracji teorii systemu administracyjnego jako systemu społecznego* (w:) *Współczesne problemy administracji publicznej*, Studia Iuridica XXXII, Warszawa 1996, s. 13 i n.

⁸ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 35 i n.

⁹ Trafnie problem ten charakteryzuje M. Weralski (*Racjonalizacja i programowanie w administracji francuskiej* (w:) *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 252) pisząc, iż „W działalności gospodarczej, zarówno nakłady, jak i efekty można określać w jednostkach pieniężnych. Sprowadzając je do wspólnego mianownika mierników finansowych – możliwe jest każdorazowo ustalenie efektywności podejmowanych decyzji. Możliwe jest porównywanie efektywności danej jednostki w różnych okresach czasu, porównywanie efektywności działalności różnych jednostek, możliwe jest wreszcie porównywanie efektywności różnych programów działalności, jeszcze przed podjęciem ostatecznej decyzji (...). W działalności administracyjnej – pozagospodarczej – w zasadzie tylko nakłady można określić w postaci pieniężnej. Z reguły stanowią wydatki budżetowe. Natomiast efekty tylko niekiedy mogą być bezpośrednio określone w jednostkach pieniężnych (...). Często dobra i usługi świadczone są nieodpłatnie lub za niską opłatą. Niejednokrotnie są to dobra i usługi, z których ludność korzysta w sposób kolektywny, np. zabezpieczenie porządku publicznego itd.” W nowej literaturze o dylematach prywatyzacji zadań publicznych pisze K. Sobczak, *Administracja publiczna. Problemy węzłowe*, Warszawa 1993, s. 24–30.

może on (chodzi także o administrację samorządową) prowadzić działalność gospodarczą tylko wtedy, gdy zezwala na to wyraźny przepis prawa i to w zakresie, w jakim jest to niezbędne do realizacji zadań publicznych¹⁰.

2. Filozoficzno-metodologiczne podstawy teorii decyzji w nauce administracji

2.1. Behawioryzm jako podstawa filozoficzna teorii decyzji w nauce administracji

Teorie decyzyjne mogą być formułowane z uwzględnieniem różnych punktów widzenia. W praktyce możliwe są dwa warianty. Pierwszy zakłada przyjęcie jako podstawy matematycznej logiki decyzyjnej, drugi natomiast metodę zachowań¹¹. Teoria decyzji w naukach o zarządzaniu gospodarką oparta na pierwszej z wymienionych podstaw, stosuje jako instrument kalkulację matematyczną, zaś w praktyce ma zastosowanie wówczas, gdy konkretny problem decyzyjny można opisać w postaci liczbowej. Teoria ta jednak pomija problem uzyskiwania informacji, a także ich opracowania. Trudno jest ocenić, jaki jest praktyczny zakres stosowania procedur matematycznych w podejmowaniu decyzji w sferze zarządzania gospodarką, a w szczególności ocenić zakres trudności wynikających z ograniczeń związanych z uzyskiwaniem i opracowywaniem informacji. Rozważając ten problem w kontekście działań decyzyjnych administracji publicznej, można bez wątpienia stwierdzić, że dostępna baza informacyjna jest niewystarczająca, zaś źródłem są ograniczenia wynikające z systemu społecznego, którego częścią jest administracja publiczna. Dlatego też teoria decyzji, która może być wartościowa dla administracji publicznej, powinna swoje problemy formułować z uwzględnieniem teorii zachowań¹².

Teoria decyzji, przydatna dla wyjaśnienia procesów decyzyjnych w administracji publicznej, powinna uwzględniać szczególne okoliczności, w których działa administracja publiczna. Są one następujące:

¹⁰ Por. S. Biernat, A. Wasilewski, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997, s. 35 i n.

¹¹ Por. H.A. Simon, *Działanie administracji...*, s. 35 i n.

¹² Bliżej w literaturze polskiej na temat behawiorystycznego podejścia do podejmowania decyzji T. Skoczny, *Podstawowe dylematy...*, s. 171–176.

- 1) szczególne cechy personelu podejmującego decyzje: rekrutacja, wykształcenie, motywacja, dyscyplina oraz wewnętrzne i zewnętrzne kontakty;
- 2) organizacyjne ramy, w których jest umiejscowiony decydent;
- 3) wpływ otoczenia społeczno-politycznego na decydenta.

Z wyżej sformułowanych tez nie można jednak wysunąć wniosku o zupełnej separacji teorii decyzji formułowanych dla potrzeb administracji publicznej od teorii sformułowanych dla potrzeb zarządzania gospodarką¹³. Wiele ustaleń nauki o zarządzaniu można także wykorzystać w administracji publicznej, jednak ze znaczną dozą pewności można przyjąć – mimo aktualnie dostrzegalnych przekształceń w administracji publicznej – że w dającej się przewidzieć przyszłości, mało prawdopodobne jest przyjęcie w administracji publicznej logiki decyzyjnej charakterystycznej dla administracji prywatnej. Natomiast trudno w tej chwili przewidzieć, czy w przyszłości możliwe będzie opracowanie specyficznej logiki decyzyjnej (matematycznej) dla administracji publicznej. W moim przekonaniu takie warunki jeszcze nie powstały, mimo dynamicznego rozwoju tzw. nowego zarządzania publicznego¹⁴.

2.2. Teoria systemów jako podstawa metodologiczna teorii decyzji w nauce administracji

2.2.1. Organizacja aparatu decyzyjnego administracji publicznej jako przedmiot teorii systemowej

Próba stworzenia teoretycznych ram dla nauki administracji wymaga uznania, że stanowi ona specjalną czy też odrębną gałąź nauk społecznych. Takie podejście pozwala wykorzystać w ramach nauki administracji ogólnych pojęć, ukształtowanych na gruncie nauk społecznych. W konsekwencji systemowa teoria organizacji może być także użyteczna na gruncie nauki administracji. Należy jednak zawsze mieć na uwadze, że teoria stanowi pomocniczą konstrukcję myślową przydatną do wyjaśnienia zjawisk realnych, dlatego też teoria nie może być prawdziwa lub fałszywa, a jedynie celowa lub niecelowa czy innymi słowy przydatna lub

¹³ Por. H.A. Simon, *Działanie administracji...*, s. 40–41.

¹⁴ Podobny sceptycyzm wyraża N. Wimmer, *Dynamische Verwaltungslehre. Ein Handbuch der Verwaltungsreform*, Wien–New York 2004.

nieprzydatna¹⁵. Tylko w takim ograniczonym ujęciu będzie mowa o teorii systemowej w odniesieniu do jej zastosowania w nauce administracji¹⁶.

Pod pojęciem „systemu” rozumie się w literaturze najczęściej całość złożoną z części i rozpatrywaną ze względu na zachodzące między nimi relacje wyrażające jakieś uporządkowanie¹⁷. W istocie „system” jest pojęciem odzwierciedlającym pewien aspekt zorganizowanej całości, która jest w jakiś sposób wewnętrznie uporządkowana¹⁸.

W kategoriach pojęciowych nauki administracji systemem jest administracja. Stanowi ona **system otwarty**, ponieważ powstaje w ciągłych interakcjach z otoczeniem. Jest to również **system hierarchiczny**, ponieważ składa się z systemu nadrzędnego (cała administracja w Polsce) i podsystemów (administracja lokalna, resorty)¹⁹. Podsystemy można wyodrębnić także w oparciu o inne kryteria. Podsystemem jest system celów, system zasobów, system wewnętrzny, system proceduralny itd. W tym znaczeniu podsystemem jest np. system budżetowania administracji publicznej.

Teoria systemów znajduje swój praktyczny wyraz w analizie systemowej, która jest w istocie procedurą (techniką) podejmowania racjonalnych decyzji. Należy tu podkreślić także inną funkcję analizy systemowej, która stanowi także wartościowy instrument badania określonych systemów. Do podstawowych elementów analizy należą:

- cele (system celów),
- restrykcje (ograniczenia),
- elementy systemu (osoby, środki, finanse),
- wzajemne relacje (zasady podporządkowania, kompetencje),
- stosunki wewnątrzsystemowe (spójność celów, stabilność, zdolność uczenia się).

Na tej podstawie także można dokonywać oceny wariantów decyzyjnych oraz dokonywać racjonalnego wyboru między nimi²⁰.

¹⁵ Bliżej na ten temat E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004, s. 25 i n.

¹⁶ Por. N. Luhman, *Teorie der Verwaltungswissenschaft*, Köln–Bonn 1976, s. 27 i n.

¹⁷ Por. R.L. Ackoff, *O system pojęć systemowych*, *Prakseologia* 1973, nr 2, s. 43 i n.

¹⁸ Por. A.K. Koźmiński, *Analiza systemowa organizacji*, Warszawa 1976, s. 14–15.

¹⁹ *Ibidem*, s. 31 i n., natomiast z punktu widzenia prawa administracyjnego problem ten omawia J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 124–126.

²⁰ Por. *Decyzje, Analiza systemowa...*, s. 152 i n.

2.2.2. Teoria decyzyjna

Administracja jako system jest powołana do działalności decyzyjnej (podejmowanie decyzji)²¹. Generalnie teoria decyzyjna jest rozwinięciem teorii systemów. Odpowiada ona pojęciu administracji jako społecznego systemu decyzyjnego. Natomiast zainteresowania nauki administracji koncentrują się wokół decyzji jako efektu działalności administracji. Należy tu zwrócić uwagę na problem rozgraniczenia działalności administracji, której efektem są akty realne (działania faktyczne) oraz decyzje. Jedynie te ostatnie są przedmiotem zainteresowania nauki administracji.

Decyzje podejmowane przez administrację jako system są rezultatem przetwarzania informacji. Można więc administrację opisać w postaci modelu, na którego wejściu są informacje, natomiast na wyjściu decyzje²².

Szczególne problemy powstają w związku z systemem celów administracji. System ten jest subsystemem złożonym z wielu, często niekompatybilnych wobec siebie celów, np. takich jak osiągnięcie dobrobytu, sprawiedliwości, zaspokojenia potrzeb socjalnych, bezpieczeństwa, oświaty, zdrowia itd. Wymienione cele trudno precyzyjnie zdefiniować. Przeciwnieństwem jest cel organizacji gospodarczych, którym jest maksymalizacja zysku, który można równocześnie wyrazić w kategoriach pieniężnych. W administracji pieniądź jako miernik efektów jej działania odgrywa rolę drugorzędną. Kształtowanie i ocena celów w administracji opiera się na wartościowaniu, które ze swej istoty ma charakter subiektywny. Zadowalającym rozwiązaniem jest zbudowanie hierarchicznego systemu celów, w którym podcele logicznie wynikają z celu generalnego. Jest to jednak trudne, właśnie ze względu na ocenny, a więc subiektywny charakter celów²³.

3. Normatywna czy opisowa teoria decyzyjna w nauce administracji

Następnym zasadniczym problemem jest odpowiedź na pytanie, jaki charakter powinna mieć teoria decyzji sformułowana na gruncie nauk administracyjnych – opisowy czy normatywny. Odpowiedź zależy w du-

²¹ N. Wimmer, *Dynamische Verwaltungslehre...*, s. 56–62.

²² Por. A.K. Koźmiński, *Analiza systemowa...*, s. 47 i n.

²³ Por. L. Kolarska, *Kształtowanie celów organizacyjnych (w:) Organizacje. Socjologia struktur procesów i rolę*, red. W. Morawski, Warszawa 1976, s. 218–219.