

Jerzy Supernat
Instytut Nauk Administracyjnych
Uniwersytet Wrocławski

Racjonalność i logika decyzji administracji

Administracja jest światem decyzji. Każde jej działanie, które nie jest czystym decydowaniem (dokonywaniem świadomego i nielosowego wyboru), prawie zawsze oparte jest na wcześniejszej decyzji czy ciągu decyzji. Stąd wszystkie teorie administracji poświęcają decyzjom znaczną uwagę, a decyzyjna teoria administracji, dla której podstawową jednostką analizy jest decyzja, należy wśród nich do najbardziej rozwiniętych. W Polsce nurt decyzyjny w nauce administracji zawdzięcza wiele pracom E. Knosali¹.

Początki decyzyjnej teorii administracji widzi się na ogół we wczesnych pracach H.A. Simona, a w szczególności w pracy *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, opublikowanej po raz pierwszy w 1947 roku. Podstawą decyzyjnej teorii H.A. Simona jest pojęcie administracyjnej racjonalności. Według Autora: „Poprawność decyzji administracji jest sprawą relacyjną. Decyzja jest poprawna, jeżeli stanowi wybór właściwych środków do osiągnięcia wyznaczonych celów. Racjonalny administrator troszczy się o dobór efektywnych środków”². Racjonalność w ujęciu H.A. Simona jest zatem oparta na logice środki-cel i zakłada, że w procesie podejmowania decyzji wybierane są te środki, które najlepiej prowadzą do pożądaných celów³. Jednocześnie same cele często mają tylko instrumentalny charakter dla dalszych czy końcowych celów, co oznacza, że istnieje hierarchia celów. Racjonalność – jak podkreśla H.A. Simon – musi dotyczyć konstruowania sekwencji środki-cele tego rodzaju⁴. Najogólniej rzecz ujmując, teoria racjonalnych decyzji opisuje działania zorientowane na cele i nakazuje: 1) ustalić cele i uszeregować je według ważności, 2) znaleźć dostępne środki, pozwalające osiągnąć te cele, 3) dokonać ich analizy, aby znaleźć środek lub środki, pozwalające osiągnąć preferowane cele z największym prawdopodobieństwem⁵.

Formułując teorię racjonalnych decyzji, H.A. Simon od początku dostrzegał i wskazywał granice racjonalności. Jego zdaniem, ograniczenia logiki analizy środków do celów i hierarchii celów wynikają chociażby z niemożności całkowitego rozdzielenia środków i celów, niekompletności i niejasności celów, ograniczonych możliwości poznawczych decydentów, niepełnej informacji, fragmentaryczności wiedzy oraz z tego, że

zarówno środki, jak i cele są warunkowane przez czas i zmieniające się okoliczności⁶. Zatem racjonalność jest ograniczoną racjonalnością (*limited/bounded/buffered rationality*). Nierealistyczność teorii racjonalnych decyzji i jej rozbieżność z rzeczywistymi procesami decyzyjnymi mocno podkreślił później w szczególności Ch. Lindblom, według którego organizacje nie podejmują racjonalnych decyzji, lecz brną (*muddle through*), podejmując drobne decyzje inkrementalne w procesach, którym właściwe są: wymieszanie środków i celów, ograniczona wiedza, ograniczone zdolności analityczne, brak czasu i niechęć do podejmowania dużego ryzyka⁷. Pomimo tego zapoczątkowane przez H.A. Simona systematyczne badanie (ograniczonej) racjonalności decyzji stało się kluczowe dla zrozumienia administracji.

Będąc ciągle podstawowym pojęciem teorii decyzji, racjonalność jest współcześnie rozumiana i opisywana w różny sposób⁸. W teorii racjonalnych decyzji można w szczególności dokonać dystynkcji pomiędzy dwoma wzorami logiki racjonalności decyzji: logiką rezultatu i logiką kontekstu. Obydwa oparte są na zapoczątkowanym przez H.A. Simona logiczno-pozytywistycznym opisie racjonalnego decydowania w konwencji środków do celów, ale cele definiują odmiennie. W pierwszym przypadku logika i decyzje są rezultatowe, ponieważ działania oparte na dokonanych wyborach antycypują preferowane przyszłe rezultaty (konsekwencje, następstwa). Racjonalna logika rezultatu ma bardzo bliski związek z oryginalną koncepcją H.A. Simona i pojęciem racjonalności materialnej (*substantive rationality*)⁹ i dobrze nadaje się do formalnego modelowania, analizy ryzyka, oceny efektywności i – w ogóle – metodologii ilościowych¹⁰. Z kolei racjonalna logika kontekstu jest słabiej powiązana z koncepcją H.A. Simona¹¹. Decyzje są racjonalne kontekstowo, kiedy wybory są oparte na podzielanym rozumieniu sytuacji decyzyjnej, tożsamości organizacji i akceptowanych reguł zachowania w poszczególnych sytuacjach. Racjonalna logika kontekstu nawiązuje do racjonalności proceduralnej (*procedural rationality*) i jest odpowiednia dla analizy instytucjonalnej, analizy historycznej, teorii sytuacyjnej, analizy przypadków i – w ogóle – metodologii narracyjno-dedukcyjnych¹².

Obydwie logiki racjonalności decyzji, to jest logika rezultatu i logika kontekstu, opisują *de facto* ograniczoną racjonalność. *Nota bene* prace oparte na założeniach czystej czy pełnej racjonalności są raczej rzadkie i nie tyle wyjaśniają racjonalne zachowania decyzyjne w organizacji, co wprowadzają do analizy pewne wątki heurystyczne¹³. W każdym razie oparte na takich założeniach wyjaśnienia rzeczywistych procesów decyzyjnych są mniej niż zadowalające¹⁴. Zatem w teorii racjonalnych decyzji wszystkie najważniejsze pytania i problemy muszą dotyczyć granic racjonalności. Można powiedzieć, że im dokładniej teoria

decyzji identyfikuje i opisuje ograniczenia racjonalności, tym bardziej zbliża się do wiarygodnego obrazu rzeczywistego podejmowania decyzji. A co ważniejsze, im dokładniejszy jest opis procesów decyzyjnych, tym większa jest szansa na poprawę umiejętności decydentów i jakości ich decyzji. W konsekwencji współczesna teoria decyzji dotyczy głównie ograniczeń i granic racjonalności. W zależności od logiki teorii decyzji ograniczenia racjonalności rysują się jednak odmiennie. Opisu tych odmienności można dokonać z zarysowanych powyżej dwóch perspektyw teorii decyzji: logiki rezultatu oraz logiki kontekstu.

Z punktu widzenia logiki rezultatu racjonalność decyzji jest ograniczona przede wszystkim przez niedoskonałość informacji¹⁵. Niedoskonałość ta ma kilka przyczyn. Po pierwsze, zdolność osób (i organizacji) do gromadzenia i przetwarzania informacji ma swoje granice. A właściwie uporządkowane informacje muszą jeszcze zostać zinterpretowane i wykorzystane, co też nie jest proste i w efekcie sekwencje: informacje – działania – wyniki nie są najlepsze. Po drugie, zasoby pamięci indywidualnej i instytucjonalnej¹⁶ są często błędne, zaszufadkowane, niełatwe w użyciu (poszukiwanie odpowiedniej informacji przypomina czasami szukanie igły w stogu siana) i trudne w przyporządkowaniu do pilnych bieżących problemów. Po trzecie, ograniczona jest uwaga, zarówno w kategorii czasu, jak i pojemności, co prowadzi do przeciążenia problemami i niemożności zajęcia się wszystkimi w jednym czasie. Po czwarte, w dużych złożonych organizacjach pojawiają się problemy komunikacyjne związane z podziałem pracy i strukturą organizacyjną, istniejącymi subkulturami zawodowymi, językami i przeciążeniem informacyjnym.

W warunkach ograniczonej racjonalności decydenci radzą sobie z niedoskonałą informacją, dokonując jej edycji i sortowania. Procesowi temu właściwe jest korzystanie ze stereotypów i typologii, które upraszczają informacje i przesądzają o tym, które są rozważane, a które są pomijane. Z kolei złożone problemy są dzielone i redukowane do niewielkich części, jako że często łatwiej jest przyporządkować poszczególne dostępne informacje do części problemu i – postępując w ten sposób – znaleźć w ostateczności całościowe rozwiązanie złożonego problemu. Rozłożenie problemu na części składowe¹⁷ jest szczególnie użyteczne w kontekście istniejących w organizacji specjalizacji i departamentalizacji, ponieważ – w przypadku dostępności informacji – pozwala na zarządzanie problemem przez zarządzanie jego częściami. Takie i inne sposoby radzenia sobie z niedoskonałością informacji stanowią postać ograniczonej racjonalności i działania zadowolającego. Racjonalność zadowolająca czy wystarczająco dobra (*good enough*) ma tę dużą zaletę, że popycha organizację w kierunku preferowanych wartości, a jednocześnie zachowuje jej

instytucjonalną równowagę. Ograniczona racjonalność, tak rozumiana, jest zachowaniem racjonalnym, które stabilizuje i wspiera ciągłość i porządek, a jednocześnie umożliwia przynajmniej pewną adaptację.

Z punktu widzenia logiki rezultatu racjonalność decyzji jest ograniczona dalej przez problemy z uwagą. Uwaga, zarówno indywidualna, jak i zbiorowa, jest rzadkim zasobem, co znajduje wyraz w ograniczeniach czasowych, zbyt dużej ilości informacji, zmieniających się problemach i zmieniających się priorytetach. Badania nad planowaniem strategicznym i ustalaniem priorytetów w administracji pokazały, że działania te wymagają większej uwagi i lepszego jej wykorzystania przez ustalenie kwestii, które są najważniejsze¹⁸. Obecne zainteresowanie administracyjnymi reformami, innowacjami i zmianami wyrasta z przekonania, że jakkolwiek na uwagę zasługują instytucjonalny porządek, ciągłość i przewidywalność, to jeszcze większej uwagi wymaga ustalenie tego, co i jak należy zmienić. Uwagę mogą przy tym przyciągać i – jeżeli tak można powiedzieć – napędzać zarówno niepowodzenia, jak i sukcesy. W konkretnym przypadku niepowodzeniami przyciągającymi (większą) uwagę są takie zjawiska jak korupcja czy akty terrorystyczne¹⁹, a sukcesami – powodzenie innych w tym samym polu działania (można je systematycznie śledzić, korzystając z benchmarkingu). Efektami takiej zwiększonej uwagi są w administracji z reguły zmiany organizacyjno-prawne, często w postaci nowych lub zmienionych struktur organizacyjnych. Wówczas kiedy dochodzi do ujednoczenia rozwiązań organizacyjnych w danym polu mamy do czynienia z izomorfizmem instytucjonalnym (*institutional isomorphism*), który może być przymusowy, naśladowczy lub normatywny²⁰.

Wreszcie, z punktu widzenia logiki rezultatu racjonalność decyzji jest ograniczona jeszcze przez niepewność (i ryzyko)²¹. Racjonalność decyzji ogranicza niepewność dotycząca konsekwencji realizowanych obecnie działań, ale jeszcze bardziej niepewność dotycząca możliwych następstw przyszłych działań²². W celu akomodacji niepewności konsekwencji (następstw) podejmowanych działań decydenci dokonują oszacowania niepewności relewantnych przyszłych zdarzeń oraz oszacowania oczekiwanych wartości (korzyści i kosztów) preferowanych działań²³. Decyzje są zatem zdeterminowane przez te oszacowania, a także przez indywidualną i organizacyjną postawę wobec niepewności i ryzyka. Przy czym o ile dla przedstawicieli klasycznej teorii decyzji ryzyko wiąże się z wielością możliwych następstw kierunku działania (które mogą być zarówno korzystne, jak i niekorzystne) i prawdopodobieństwem ich wystąpienia (i zatem ryzykownym kierunkiem działania jest taki, z którym wiąże się wiele następstw bez względu na to, czy są one pozytywne czy negatywne dla podmiotu podejmującego decyzje), to decydom-praktykom właściwe jest inne

rozumienie ryzyka. Otóż praktycy nie odnoszą ryzyka do wszystkich możliwych następstw kierunku działania i ich prawdopodobieństwa, a jedynie do następstw niekorzystnych i do ich wielkości. Zwięźle można powiedzieć, że dla decydentów-praktyków ryzyko oznacza możliwość poniesienia straty i obawę przed nią (*loss aversion* w odróżnieniu od *risk aversion* w rozumieniu klasycznej teorii decyzji)²⁴. Ryzykownym kierunkiem działania jest w tym przypadku ten, z którym wiąże się niebezpieczeństwo wystąpienia bardzo niekorzystnego następstwa (niebezpieczeństwo poniesienia dużej straty). Oszacowanie ryzyka w celu zmniejszenia niepewności zależy od postrzegania otoczenia organizacji, założeń dotyczących wiedzy oraz prób kontroli otoczenia organizacji²⁵. Formułowane w ostatnich latach zachęty pod adresem administracji, aby była bardziej przedsiębiorcza i skłonna do ryzyka²⁶, opierają się na założeniu, że organizacje publiczne są zbiurokratyzowane, powolne, kosztowne i nieresponsywne. W założeniu tym pomija się jednak to, że większość organizacji publicznych jest stabilna, przewidywalna i na ogół niezawodna. Decyzyjna strategia podejmowanie bardziej ryzykownych działań kładzie zatem na szali z jednej strony stabilność i przewidywalność, a z drugiej – możliwość dokonywania przez decydentów błędnych przewidywań, dotyczących tego, jak organizacja powinna się zmienić.

Racjonalność decyzji jest także ograniczona z punktu widzenia logiki kontekstu, ale logika ta widzi ograniczenia racjonalności decyzji nieco inaczej niż logika rezultatu. Ogólnie rzecz ujmując, obydwie logiki decyzji zakładają, że działania jednostek i organizacji są racjonalnie zorientowane na cele, ale racjonalne działanie w przypadku logiki kontekstu jest zorientowane na rozumienie celów, które jest mniej związane z efektywnością, rynkiem czy kierowaniem się własnym interesem, a bardziej z regułami, tożsamością i sytuacją. Reguły i tożsamość stanowią istotę organizacji formalnej. Jak pisze J.G. March: „Większość ludzi w organizacji wykonuje na ogół swoje zadania, stosując się do zbioru ściśle sprecyzowanych reguł, które akceptują jako część swojej tożsamości. Dotyczy to lekarzy w szpitalach, pracowników przy taśmie montażowej, przedstawicieli handlowych w terenie i policjantów na patrolu. Dotyczy to także tych ludzi w organizacji, których zadania wymagają głównie podejmowania decyzji. Z reguł organizacyjnych wynika, co to znaczy być decydem”²⁷. Reguły nie są jednak niezależne od tożsamości osób, zatrudnionych w organizacji. Reguły kształtują ich tożsamość, a z kolei tożsamość tych osób wpływa na reguły organizacyjne. *Nota bene* już w procesie rekrutacji i selekcji organizacje poszukują osób z określoną tożsamością i perspektywą określonych zachowań²⁸, a następnie dokonują dalszej socjalizacji tych osób odpowiednio do reguł, których mają przestrzegać. Dzieje się tak dlatego, że organizacje również mają tożsamość. Organizacyjna tożsamość jest kształtowana społecznie i

wyrasta z przekonania odnośnie do tego, jak organizacje danego typu powinny czy muszą postępować, aby zyskać określony status.

Być może najważniejszym i najbardziej interesującym pojęciem dla wyjaśnienia ograniczeń racjonalności decyzji z punktu widzenia logiki kontekstu jest pojęcie niejasności (*ambiguity*). Niejasność oznacza brak jednoznaczności czy spójności w interpretacji rzeczywistości, przyczynowości i intencjonalności. Niejasne sytuacje i cele utrudniają kategoryzację i – w konsekwencji – systematyczną analizę. W niejasnym świecie decyzji kierunki działania są niedookreślone, cele sprzeczne, a rzeczywistość nie tyle nadaje się do wyjaśnienia, co do wymyślenia. Stąd z punktu widzenia logiki kontekstu administracja jest nie tyle światem decyzji (i właściwych logice rezultatu formalnych modeli decyzyjnych, zakładających jednoznaczność w interpretacji rzeczywistości, przyczynowości i intencjonalności) co światem poszukiwania sensu. Tak więc z perspektywy poszukiwania sensu preferencje (cele) nie zawsze są ujawniane, a kiedy to ma miejsce preferencje są sprzeczne, zmienne, ambiwalentne oraz nie tylko zewnętrzne, ale także wewnętrzne. W konsekwencji planowanie (i formułowanie misji) ma zagwarantować znalezienie sensu wśród preferencji i doprowadzić do ich pogodzenia. J.G. March celnie zauważa, że decydenci podejmują decyzje, analizując ich wpływ na przyszłe preferencje²⁹. Dalej, z perspektywy poszukiwania sensu niejasne są tożsamości, co ma swoje źródło w wielości oczekiwań, które są nieprecyzyjne, niespójne i zmienne. Sytuacja taka, niewątpliwie utrudniająca podejmowanie decyzji, prowadzi do reinterpretacji tożsamości i jej ewolucji, a w praktyce do kształtowania tożsamości (i podejmowania decyzji) między innymi przez obserwowanie innych, odgadywanie oczekiwań innych i wysłuchiwanie organizacyjnych opowieści³⁰. Wreszcie z perspektywy poszukiwania sensu rzeczywistość jest kształtowana społecznie, przynajmniej ta jej część, która ma do czynienia z decydowaniem i organizowaniem³¹. W społecznym konstruowaniu rzeczywistości decydenci zachowują swoje przekonania przez interpretowanie nowych doświadczeń w sposób, który czyni je spójnymi z wcześniejszymi doświadczeniami³²; polegają na doświadczeniu, przeceniając prawdopodobieństwo wystąpienia zjawisk, których sami doświadczyli, a niedoceniając prawdopodobieństwa innych możliwych zjawisk³³; przypisują zdarzenia i działania własnym intencjom i zdolnościom, a nie przypadkowi czy szczęśliwemu losowi³⁴.

Aby poradzić sobie z niejasnością, duże złożone organizacje uciekają się do rozwiązań nazywanych w języku teorii decyzji luźnym powiązaniem (*loose coupling*). Obserwacja procesów decyzyjnych w luźno powiązanych organizacjach mogłaby prowadzić do wniosku, że miejsce ogólnorganizacyjnej niejasności zajmują niejasności na niższych szczeblach

organizacyjnych, że w organizacjach takich brakuje porządku, a nawet że panuje w nich chaos. Jednak dla przedstawicieli teorii decyzji, będących zwolennikami logiki kontekstu i przyjmujących perspektywę poszukiwania sensu, procesy decyzyjne w luźno powiązanych organizacjach mają swój porządek, choć nie jest to porządek konwencjonalny i przez to niedostrzegany przez zwolenników innych spojrzeń na organizacyjne decydowanie. Najbardziej znanym sposobem wyjaśnienia porządku w luźno powiązanej organizacji jest model procesu podejmowania decyzji nazwany modelem „kosza na śmieci” (*garbage can model of choice*)³⁵.

Model kosza na śmieci opisuje organizacyjne decydowanie jako proces złożony, dynamiczny i burzliwy. Z modelu tego wynika bowiem, że preferencje, technologia (*know-how*, techniki, wyposażenie) i uczestnictwo w procesach decyzyjnych w organizacjach są niejasne, niepewne i podlegają szybkim zmianom. Chodzi na przykład o to, że w organizacjach (czyli – zdaniem Autorów modelu – „zorganizowanych anarchiach”³⁶) trudno jest znaleźć zestaw celów, który odpowiadałby wymogom spójności i kompletności. Na ogół organizacje działają, opierając się na mozaice niespójnych i słabo zdefiniowanych preferencji; czasami raczej odkrywają (formułują) preferencje w działaniu niż działają na ich podstawie. Często zdarza się też, że członkowie organizacji nie rozumieją jej procesów i procedur, a łączność między nimi i jednostkami organizacyjnymi jest słaba i zawodna. Równie często jest tak, że nie jest jasne, kto ma prawo podjąć decyzję i kogo ma ona obowiązywać. W dodatku zaangażowanie pracowników nawet w bardzo ważne sprawy może być nieznaczące, ponieważ akurat mogą być oni pochłonięci innymi zadaniami. Co więcej, uczestnictwo jest płynne: pracownicy przychodzą i odchodzą z organizacji, podobnie przychodzą i odchodzą z miejsc, w których zapadają decyzje (rady, komisje, komitety itd.). Analogicznie jest z problemami, potencjalnymi rozwiązaniami, a także okazjami do podjęcia decyzji (chodzi o sytuacje, kiedy od organizacji oczekuje się zachowania, które można nazwać decyzją): pojawiają się one i znikają. Ciekawe, że czasami to rozwiązania poszukują problemów, a nie odwrotnie (w konwencjonalnym modelu decyzji poszukuje się środków do celów). Dochodzi do tego wówczas, gdy dostępny jest jakiś obiecujący kierunek działania, który aż prosi się o wykorzystanie, albo też kierownik lub jakaś grupa ma swoją ulubioną technikę, którą chciałaby w jakiś sposób wykorzystać. Nadto w procesach decyzyjnych w organizacjach występuje znacznie więcej wewnętrznej aktywności politycznej (w tym licznych przetargów i konfliktów między koalicjami), niż się powszechnie sądzi³⁷. Zdaniem Autorów modelu kosza na śmieci elementy niezbędne do podjęcia decyzji: 1) problemy, 2) rozwiązania, 3) uczestnicy oraz 4) sytuacje sprzyjające dokonaniu wyboru zmieniają się wraz z czasem i są

stosunkowo niezależne. W procesach decyzyjnych pojawiają się w sposób przypadkowy i nieuporządkowany, tak jak odpadki w koszu na śmieci (stąd nazwa modelu). Dokładniej jest tak, że te cztery elementy czy może strumienie elementów są kształtowane w instytucji przez jej strukturę organizacyjną i społeczną. Właściwości tej struktury wpływają na przebieg i wynik procesu decyzyjnego jako kosza na śmieci przez: 1) oddziaływanie na czas i tempo napływu problemów, rozwiązań, decydentów i możliwości dokonania wyboru, 2) określenie ilości energii, jaką potencjalni uczestnicy angażują w proces decyzyjny i 3) kształtowanie związków i relacji między różnymi elementami (strumieniami elementów). Należy jednak podkreślić, że według Autorów model procesu decydowania jako kosza na śmieci nie ma zastąpić innych spojrzeń na podejmowanie decyzji, a jedynie je uzupełnić, co oznacza, że nie traktują go jako model, który wyjaśnia wszystkie decyzje i sytuacje decyzyjne. Innymi słowy, wskazują, że nie we wszystkich procesach decyzyjnych panuje bałagan i chaos, na co mógłby wskazywać ich model³⁸. Może być bowiem tak, że dominujące wartości i normy, kontekst historyczny i inne czynniki powodują, że proces decydowania przebiega w bardziej uporządkowany i systematyczny sposób. W konkretnym przypadku można wprowadzić ograniczenia strukturalne (*put a lid on the garbage can*), które zmniejszają przypadkowość w koszu na śmieci i czynią decydowanie bardziej przewidywalnym.

W zakończeniu należy podkreślić, że zarysowane powyżej dwa podejścia do badania (ograniczonej) racjonalności decyzji, a mianowicie logika rezultatu i logika kontekstu, nie są podejściami konkurencyjnymi, lecz komplementarnymi, a ich przedstawiciele, co jest bardzo ważne, współpracują ze sobą i wykorzystują wzajemnie swój dorobek. Takie stanowisko jest szczególnie istotne w przypadku procesów decyzyjnych w administracji publicznej, w której procesy decyzyjne mają zapewnić wiele wartości, a zwłaszcza praworządność, sprawiedliwość i efektywność. Takie też stanowisko zajmuje E. Knosala, kiedy przyjmuje założenie, że „cechami dobrej administracji są zarówno legalność, jak i racjonalność jej działania”³⁹. Prowadzi ono do właściwego nauce administracji kompleksowego podejścia do analizy procesów decyzyjnych w administracji, co w świetle powyższych uwag jest uzasadnione tym, że procesy decyzyjne, w których podstawowym kryterium jest legalność (sprawiedliwość, słuszność, itp.), lepiej wyjaśnia logika kontekstu⁴⁰, a do badania procesów decyzyjnych, które mają zapewnić maksymalną racjonalność (efektywność, skuteczność, ekonomiczność, itp.), bardziej nadaje się logika rezultatu.

¹ Zob. E. Knosala, *Problem decyzyjny (szkic z nauki administracji)*, Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 2018, Przegląd Prawa i Administracji XXXVIII, Wrocław 1997, s. 99 i n., tenże, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Śląskie Wydawnictwo Naukowe, Tychy 2004 oraz tenże, *Zarys nauki administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006. We wprowadzeniu do ostatniej pracy Autor pisze, że wyeksponował w niej problematykę „racjonalnego funkcjonowania administracji publicznej”, a jeden z jej kluczowych rozdziałów zatytułował *Decyzja jako racjonalne działanie administracji publicznej*.

² H.A. Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Third Edition, The Free Press, New York 1976, s. 61.

³ Należy zauważyć, że takie rozumienie racjonalności właściwe jest jeszcze w szczególności M. Weberowi, który dokonał fundamentalnego dla działania społecznego rozróżnienia pomiędzy racjonalnością w odniesieniu do wartości (zorientowaną na wartości) i racjonalnością celową (zorientowaną na cele). Szeroko na temat działania „celoworacjonalnego” zob. tenże, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przekł. D. Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, *passim*. Nota bene właściwe M. Weberowi i H.A. Simonowi definiowanie racjonalności jako umiejętności dostosowania środków do celów doskonale definiuje wiedzę, odróżniając ją od informacji (informacja nie jest wiedzą).

⁴ Przy okazji warto zauważyć, że zdaniem H.A. Simona przyjęty w organizacji podział pracy w podejmowaniu decyzji (osoby na wyższych szczeblach organizacyjnych podejmują decyzje o celach, a osoby na niższych – decyzje o środkach do tych celów) sprzyja zwiększeniu racjonalności decyzji podejmowanych w organizacji: organizacja uwzględni większą liczbę istotnych czynników dla jakości decyzji, aniżeli jest to w stanie uczynić pojedyncza osoba. Konkluzja o wyższej racjonalności decyzji organizacyjnych opiera się oczywiście na założeniu, że wszyscy członkowie organizacji podzielają końcowy i całościowy cel organizacji.

⁵ Zob. H.A. Simon and Associates, *Decision Making and Problem Solving*, (w:) *Decision Making. Alternatives to Rational Choice Models*, ed. M. Zey, London 1992, s. 32 i n. Por. E. Knosala, *Zarys...*, s. 159 i n. oraz A. Habuda, L. Habuda, *Teorie decyzji w odniesieniu do administracji publicznej*, (w:) *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, pod red. L. Habudy, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 11 i n.

⁶ Zob. H.A. Simon, *Administrative...*, s. 64 i n. oraz 80 i n.

⁷ Zob. Ch. Lindblom, *The Science of Muddling Through*, „Public Administration Review” 1959, nr 19, s. 79 i n., tenże, *The Intelligence of Democracy. Decision Making Through Mutual Adjustment*, The Free Press, New York 1965 oraz tenże, *Still Muddling, Not Yet Through*, „Public Administration Review” 1979, nr 39, s. 517 i n.

⁸ Zob. R. Kleszcz, *O racjonalności. Studium epistemologiczno-metodologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998.

⁹ W przeciwieństwie do racjonalności metodologicznej czy proceduralnej, racjonalność materialna łączy wybory z preferowanymi wynikami, zob. H.A. Simon, *The New Science of Management Decision*, Harper-Collins, New York 1960 oraz J.G. March, *A Primer on Decision Making. How Decision Happen*, The Free Press, New York 1994.

¹⁰ Zob. na przykład T. Hammond, J. Knott, *Political Institutions, Public Management, and Policy Choice*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 1999, nr 1, s. 33 i n.

¹¹ Logikę kontekstu wiązać należy bardziej z pracami: M.D. Cohen, J.G. March, J.P. Olsen, *People, Solutions and the Ambiguity of Relevance*, (w:) J.G. March, J.P. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Oslo 1979, s. 26 i n., J.G. March, J.P. Olsen, *The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life*, „American Political Science Review” 1984, nr 78, s. 734 i n., J.G. March, J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, The Free Press, New York 1989, J.G. March, *Decisions and Organizations*, Basil Blackwell, Oxford 1990 oraz tenże, *A Primer...*, *op. cit.* Zob. też M. Crozier, E. Friedberg, *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, przekł. K. Bolesta-Kukułka, PWE, Warszawa 1982.

¹² Zob. na przykład T. LaPorte, P. Consolini, *Working in Practice But Not in Theory. Theoretical Challenges to High Reliability Organizations*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 1991, nr 1, s. 19 i n.

¹³ Do prac takich można zaliczyć: R. Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York 1984, D. Brown, *When Strangers Cooperate*, The Free Press, New York 1995 oraz J. Hirschleifer, J. Riley, *The Analytics of Uncertainty and Information*, Cambridge University Press, Cambridge 1992.

¹⁴ Tak J.G. March, *A Primer...*, s. 5.

¹⁵ Zob. na przykład J. Bendor, T. Moe, R. van Gaalen, *Politicians, Bureaucrats, and Asymmetric Information*, „American Journal of Political Science” 1987, nr 31, s. 796 i n.

¹⁶ Na temat pamięci instytucjonalnej zob. koncepcję umysłu grupowego i pamięci transakcyjnej, która to pamięć, zdaniem D.M. Wegnera, jest właściwością przede wszystkim grupy i zatem nie można jej ani przypisać żadnej poszczególniej jednostce, ani też znaleźć gdzieś między jednostkami, tenże, *Transactive memory. A contemporary analysis of the group mind*, (w:) B. Mullen, G. R. Goethals (eds.), *Theories of Group Behavior*, Springer-Verlag, New York 1986, s. 185 i n.

- ¹⁷ Zasada rozłożenia problemu na części (zadania) składowe służy ułatwieniu jego rozwiązania i pobudzeniu twórczego myślenia: łatwiej jest rozwiązać odrębne i drobne podproblemy niż cały (złożony) problem. Stąd podział (i uproszczenie – *simplification of the complex*) jest w istocie podstawowym sposobem, w jaki człowiek radzi sobie ze złożonością. W wielu przypadkach stanowi też część różnych metod rozwiązywania problemów, w tym metod heurystycznych, zob. M. Bird, *Problem Solving Techniques That Really Work*, Piatkus Books 1992.
- ¹⁸ Zob. J. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass, San Francisco 1988.
- ¹⁹ Długą i zróżnicowaną listę zagadnień wymagających uwagi administracji aktualizują na bieżąco środki masowego przekazu.
- ²⁰ Zob. P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, „American Sociological Review” 1983, nr 48, s. 147 i n.; przedruk w: P.J. DiMaggio, W.W. Powell (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press 1991 oraz w: D.S. Pugh (ed.), *Organization Theory*, Penguin 1997.
- ²¹ Na temat delimitacji pomiędzy niepewnością i ryzykiem zob. F.H. Knight, *Risk, Uncertainty, and Profit*, Hart, Schaffner & Marx, Houghton Mifflin Company, Boston 1921, W. Samecki, *Pojęcie ryzyka i niepewności w pracach F. H. Knighta i G. L. S. Shackle’a*, Annales Universitatis Wratislaviensis, nr 63, Prawo XVIII, Wrocław 1967, s. 199 i n. oraz K.J. Arrow, *Eseje z teorii ryzyka*, przekł. A. Ehrlich, PWN, Warszawa 1979.
- ²² Zob. P.G. Moore, H. Thomas, *The Anatomy of Decisions*, Penguin Books, London 1988, s. 127 i n. oraz S. Cooke, N. Slack, *Making Management Decisions*, Prentice Hall, New York 1991, s. 163 i n.
- ²³ Na temat sposobów dokonywania tych oszacowań zob. J. Supernat, *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 113 i n.
- ²⁴ Zob. J. G. March, Z. Shapira, *Managerial Perspectives on Risk and Risk-taking*, (w:) J. G. March, *Decisions...*, *op. cit.*
- ²⁵ Zob. K. MacCrimmon, D. Wehrung, *Taking Risks. The Management of Uncertainty*, The Free Press, New York 1986 oraz D. Epstein, S. O’Halloran, *Divided Government and the Design of Administrative Procedures. A Formal Model and Empirical Test*, „Journal of Politics” 1996, nr 58, s. 373 i n. Por. P. Szreniawski, *Przypadkowość w administracji*, (w:) *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Cisna 2-4 czerwca 2002 r.*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 101 i n.
- ²⁶ Zob. D. Osborne i T. Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading 1992.
- ²⁷ J.G. March, *A Primer...*, s. 60.
- ²⁸ Za element tożsamości można uznać poczucie misji, czyli emocjonalne i głęboko osobiste zaangażowanie się na rzecz misji organizacji, dla którego sama znajomość (nawet dobrej) misji jest tylko warunkiem wstępnym. Chodzi o to, że – jak pisze J. Homplewicz – „Człowiek określoną wartość etyczną dopiero wtedy zaczyna prawdziwie posiadać, gdy ją nie tylko rozumowo poznał i uznał, ale gdy ją emocjonalnie przeżył i przyjął”, tenże, *Etyka pedagogiczna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 1996.
- ²⁹ Zob. J.G. March, *A Primer...*, s. 190.
- ³⁰ Zob. G. Bellow, M. Minow (eds.), *Law Stories*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1996.
- ³¹ Zob. P. Berger, T. Luckman, *The Social Constitution of Reality*, Doubleday, New York 1967 oraz Ch. Hood, M. Jackson, *Administrative Argument*, Dartmouth Publishing Company, Brookfield 1991.
- ³² Na temat obrony percepcyjnej i innych zjawisk w procesie percepcji i ich znaczenia w procesach komunikowania w organizacji zob. R.H. Hall, P.S. Tolbert, *Organizations. Structures, Processes, and Outcomes*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey 2005, s. 137 i n.
- ³³ Zob. P.H. Lindsay, D.A. Norman, *Human Information Processing. An Introduction to Psychology*, Academic Press, London 1977 oraz N.D. Weinstein, *Unrealistic Optimism about Future Life Events*, „Journal of Personality and Social Psychology” 1980, nr 39, s. 806 i nast. Por. J. Koziński, *Zagadnienia psychologii myślenia*, PWN, Warszawa 1968, s. 220 i n.
- ³⁴ Zob. J.G. March, *A Primer...*, s. 183.
- ³⁵ Zob. M.D. Cohen, J.G. March, J.P. Olsen, *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, (w:) J.G. March, *Decisions...*, *op. cit.*
- ³⁶ Takie pojmowanie organizacji przywodzi na myśl tezę filozofii różnicy G. Deleuze’a: „wszelki porządek jakichkolwiek układów (...) jest odmianą przypadkowości i chaosu, tj. porządek nie jest zniesieniem (negacją) chaosu, lecz jego inną formą”, cyt. za K. Kościuszko, *Chaos i wiedza. Przyrodoznawczo-epistemologiczny aspekt filozofii różnicy Deleuze’a*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2000, s. 5.
- ³⁷ Zob. J. Pfeffer, *Understanding the Role of Power in Decision Making*, (w:) J.M. Shafritz, J.S. Ott, *Classics of Organization Theory*, Wadsworth Publishing Company 2000.

³⁸ Podobnie uważają H.G. Frederickson, K.B. Smith, *The Public Administration Primer*, Westview Press, Oxford 2002, s. 178 i n.

³⁹ E. Knosala, *Zarys...*, s. 15.

⁴⁰ Stąd też często przyjmują ją prawnicy i przedstawiciele prawniczego nurtu w nauce administracji. Zob. w szczególności koncepcje determinant decyzji: F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 141 i n., J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, (w:) *System prawa administracyjnego*, tom I, redaktor tomu J. Starościk, Ossolineum, Wrocław 1977, s. 63, J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1981, s. 39 i n. oraz J. Wróblewski, *Zagadnienia podwójnego podporządkowania i decyzji stosowania prawa w funkcjonowaniu wydziałów prezydów rad narodowych*, „Problemy Rad Narodowych” 1969, nr 15, s. 61 i n. Bardzo wartościowe i ciągle chyba jeszcze mało wykorzystane jest zastosowane we wskazanej pracy J. Wróblewskiego pojęcie reguły decyzji (pojęciem reguły wyboru działania posłużyła się M. Król, *Zasada racjonalnej decyzji stosowania prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1979, tom XXII, s. 25 i n.; zob. też opracowania zamieszczone w: *Prawo i ład społeczny. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Katedra Socjologii Prawa, Warszawa 2000). W literaturze anglosaskiej pojęciem reguły decyzji (*decision rule*) posługuje się między innymi R.M. Dworkin, nawiązując do prac R. Pounda, zob. w szczególności R.M. Dworkin, *The Model of Rules*, (w:) *Law, Reason, and Justice*, ed. by G. Hughes, New York 1969.