

Nauka administracji

27 IV 2020

Decyzja w administracji (1)

Podjęcie decyzji w administracji na ogół (niektórzy uważają, że tylko czasami) wymaga wzięcia pod uwagę **sprzecznych interesów**, które są obiektywnym zjawiskiem w życiu społecznym.

Samo **podjęcie decyzji** należy odróżniać od **możliwości jej wykonania** przez decydenta. Istotą decyzji jest jednak zawsze akt woli odnoszący się do wyboru określonych wartości lub realizacji określonych interesów.

W badaniach prowadzonych w ramach nauki administracji wielokrotnie dowiedziono już, że analizowanie procesów decyzyjnych ma duże wartości poznawcze wówczas, gdy stosuje się **podejście systemowe**. Analiza systemowa jest uważana za być może jedyną, a w każdym razie bardzo dobrą, drogę do podjęcia trafnej decyzji. Ujęcie systemowe pozwala dokonać wyraźnego rozróżnienia między **systemem administracji a jego otoczeniem**. To określenie pozwala z kolei na precyzyjne określenie pozycji osób mających wpływ na podjęcie decyzji.

Decyzja w administracji (2)

Do **systemu decyzyjnego** zalicza się wszystkie osoby, które współdziałają w procesie decyzyjnym. Nie są to tylko osoby będące **decydentami w sensie formalnym**, ale również te, które mają nieformalny wpływ na podejmowanie decyzji. Osoby te zawsze uczestniczą w procesie decyzyjnym w jakiejś dającej się zidentyfikować roli.

System decyzyjny obejmuje również inne elementy, a więc mechanizmy regulacji i sterowania, zasoby, zadania i cele, informacje, które w ramach systemu są przetwarzane, oraz formalne i nieformalne reguły, według których system administracji działa.

W administracji publicznej najczęściej analizuje się systemy, które są podzielone na **podsystemy**, np. urząd wojewódzki jest analizowany jako system, a wydziały tego urzędu są analizowane jako jego podsystemy. Generalnie zależności między poszczególnymi elementami podsystemu struktury mają charakter hierarchiczny lub kooperacyjny.

Decyzja w administracji (3)

Różne rodzaje systemów decyzyjnych w administracji publicznej:

- 1) **Systemy operacyjne**, mają charakter wykonawczy – podejmują decyzje zaprogramowane;
- 2) **Systemy administracyjne**, które podejmują decyzje nieprogramowalne;
- 3) **Systemy polityczne**, które podejmują centralne decyzje koordynacyjne.

We wszystkich tych rodzajach systemów decyzyjnych istotnym instrumentem pomocniczym jest analiza systemowa.

Analiza systemowa pozwala ustalić środki, które są możliwe do zastosowania dla osiągnięcia zamierzonych celów. Pozwala ona także ocenić środki w świetle celów. Analiza systemowa pozwala określić hierarchię celów oraz stopień realizacji celów przy zastosowaniu określonych środków. Zastosowanie tej analizy pozwala porównywać wartość różnych środków, czyli rozważać różne warianty decyzyjne.

Decyzja w administracji (4)

Stosując analizę systemową można określić relacje między kosztami a efektami, nie tylko w płaszczyźnie czysto ekonomicznej, ale także w płaszczyźnie politycznej. Tego rodzaju analiza pozwala dokonać przewartościowania środków, co jest ważne z punktu widzenia kontroli wcześniejszych etapów procesu decyzyjnego.

Analiza systemowa ma wpływ na wzrost racjonalności decyzji. W sensie technicznym analiza ta jest jednym z najważniejszych środków pomocniczych stosowanych w procesach decyzyjnych. Uważa się nawet, że jest niezbędna dla podnoszenia jakości decyzji.

Z punktu widzenia analizy systemowej analiza jest wynikiem określonego procesu. Nakazy, zakazy albo uprawnienia będące treścią decyzji kształtowane są na drodze nie 1 aktu, ale całego zespołu (systemu) aktów wzajemnie na siebie oddziaływujących.

Decyzja w administracji (5)

Na jakość decyzji istotny wpływ ma organizacja procesu decyzyjnego. Np. konsekwencją wyłączenia określonych podmiotów z procesu decyzyjnego będzie pominięcie ich interesów i ocen w treści podjętej decyzji. W ten sposób następuje ograniczenie zasobów istotnych informacji (np. dotyczących środków finansowych związanych z realizacją inwestycji komunalnej), co może spowodować, że warianty decyzyjne staną się nierealistyczne (np. decyzja o podwyższeniu emerytur bez uzgodnienia z ministrem finansów).

W administracji publicznej proces decyzyjny może być w różnym stopniu prawnie uregulowany. W polskim systemie prawnym **procesem decyzyjnym o szczególnie wysokim stopniu prawnej determinacji** jest ogólne postępowanie administracyjne. Należy jednak pamiętać, że ogólne postępowanie administracyjne obejmuje tylko decyzje administracji publicznej, które mają charakter indywidualny i skierowane są na zewnątrz aparatu administracyjnego. Duża jednak część decyzji podejmowanych w administracji publicznej jest tylko **luźno zdeterminowana prawnie**, np. decyzje w sprawie reform gospodarczych czy administracyjnych.

Decyzja w administracji (5)

Decyzja jest aktem wyboru między różnymi interesami i wartościami, a zatem rozstrzyga często o sprzecznych interesach oraz wartościach między jednostkami, organizacjami, a także między jednostkami a organizacjami. Dokonywana przez decydenta ocena ma charakter subiektywny i dokonywana jest niekiedy w sposób naruszający czyjeś interesy. Np. decyzja o uznaniu określonego obiektu za zabytek historyczny podlegający ochronie prawnej. W przypadku takiej decyzji powstaje konieczność wyboru między interesem ogólnym (publicznym), gdyż określona społeczność jest usatysfakcjonowana z posiadania obiektu zabytkowego, a interesem indywidualnym, ponieważ decyzja ogranicza prawa właściciela obiektu, np. właściciela secesyjnej kamiennicy. W tym przypadku dano pierwszeństwo interesowi publicznemu. W działalności administracji publicznej jest wiele tego rodzaju decyzji, np. decyzje lokalizacyjne, budowlane, wywłaszczeniowe).

Uwzględniając ten aspekt procesu decyzyjnego uznaje się, że decyzja stanowi instrument „zarządzania konfliktami”.

Klasyfikacja decyzji w administracji

✓ Kryterium → **przedmiot:**

decyzje w zakresie porządku publicznego, oświaty, budownictwa, gospodarki wodnej itd.

✓ Kryterium → **treść:**

decyzje: zakazujące, nakazujące, uprawniające

✓ Kryterium → **sfera oddziaływania:**

decyzje wewnętrzne (dotyczą wewnętrznych struktur organizacyjnych i wewnętrznych procedur) i zewnętrzne (służą realizacji zadań nałożonych na administrację, czyli inaczej realizacji kompetencji organu administracji, którego obsługą zajmuje się urząd)

Modele decyzyjne (1)

- Decyzje programowalne
- Decyzje nieprogramowalne

Modele decyzyjne (2)

Decyzje są **programowalne** jeśli mają charakter rutynowy i powtarzalny oraz opracowano ściśle procedury służące do ich podejmowania. Nie występuje więc konieczność rozpatrywania „od nowa” każdego przypadku związanego z podjęciem decyzji tego typu. Są to zazwyczaj decyzje podejmowane wielokrotnie. Np. decyzje podatkowe, rentowo-emerytalne.

Modele decyzyjne (3)

Decyzje nieprogramowalne dotyczą spraw nowych, dla których nie istnieje ustalony schemat postępowania przy ich podejmowaniu oraz nie są znane ich następstwa. Nie ma gotowej metody umożliwiającej rozwiązanie analizowanego zagadnienia, ponieważ albo nie występowało ono nigdy przedtem, albo nie bardzo wiadomo, jaka jest jego istota, np. reprivatyzacja. Nie chodzi tylko o efekt końcowy, ale cały zespół działań związanych z rozpoznaniem i projektowaniem, które efekt końcowy poprzedzają.

Zarządzanie jakością jest
podejściem, które dąży do doskonalenia
efektywności i elastyczności organizacji
w celu spełnienia wymagań, potrzeb i
oczekiwań klienta (petenta w przypadku
administracji).

Zarządzanie przez jakość -

zastosowanie procedur zarządzania jakością do wszystkich zagadnień związanych z zarządzaniem, w tym także do ustalania polityki, strategii, struktury organizacyjnej i formowania kultury pracy

Specyfika zarządzania jednostkami sektora publicznego (1)

- Racjonalność polityczna i społeczna może odgrywać podstawową rolę przy podejmowaniu decyzji i w związku z tym dokonywane wybory nie zawsze zgodne z rachunkiem ekonomicznym;
- Występują trudności w wyznaczaniu celów działania, zwłaszcza przy efektach mało wymiernych i ujawniających się w dłuższym okresie;
- Trudno jest określić efekty działań w zakresie zaspokajania różnych [potrzeb społecznych;

Specyfika zarządzania jednostkami sektora publicznego (2)

- Kadencyjność zarządzania (administrowania) utrudnia myślenie strategiczne i powoduje koncentrację na krótkim horyzoncie czasowym;
- Kadencyjność zarządzania (administrowania) ma wpływ na sposób zatrudniania i kierowania ludźmi oraz zarządzania finansami i projektami.