

Ignac Papp

PROCES PODEJMOWANIA DECYZJI W ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ*

WSTĘP

Jednym z centralnych punktów działalności administracji publicznej jest wydawanie decyzji. Decyzje jej mają charakter wtórny w stosunku do pierwotnych, generalnych decyzji państwowych organów władzy¹. Podstawową zaś działalnością administracji jest organizowanie praktycznego wykonania zadań określonych na wyższym szczeblu. Zróżnicowany i rozwojowy charakter społeczeństwa socjalistycznego wymaga wydawania przez administrację nie tylko decyzji indywidualnych (prawne działanie władz), ale także, dla wykonania decyzji wyższych szczebli, decyzji generalnych (realizowanie decyzji pierwotnych, przepisy wykonawcze sankcjonowane przymusem). Tak decyzje indywidualne jak i generalne, czy to pochodzenia centralnego czy lokalnego, mają charakter prawny i zmierzają do osiągnięcia bezpośredniego skutku prawnego, chociaż możliwe jest również działanie administracji bez osiągania takiego skutku. Treść decyzji administracyjnych jest wyznaczona przez normy prawne, częściowo w sposób kategoryczny — z możliwością wskazania różnych wariantów podejmowania decyzji, częściowo w sposób dający pole uznaniu decydenta. Decyzje generalne mają zatem charakter twórczy², indywidualne natomiast są wynikiem stosowania prawa³. Tak więc, generalne i indywidualne decyzje administracyjne opierają się na pierwotnych decyzjach państwowych i zaj-

* Artykuł na IX Światowy Kongres Socjologii, Uppsala: 14—19 sierpnia 1978 r. Wydane w Szeged 1978, University Attila József. Tłumaczył Zbigniew Wojnicki, Instytut Nauk o Państwie i Prawie, Zakład Teorii Państwa i Prawa UŁ.

¹ *Law of Administration*, Part general, red. S. Berenyi, Budapest 1975, s. 43.

² G. Antalffy, M. Samu, I. Szabó, M. Szotácky, *Theory of State and Law*, Budapest 1970, s. 446.

³ *Ibidem*, s. 550.

mują miejsce w strukturze kompetencji określonych przez te ostatnie za pomocą szczególnych procedur. Sytuacja ta ma miejsce nawet wówczas, kiedy organy administracji spełniają działalność kierującą, kontrolną lub usługową.

I

Za punkt wyjścia dla prezentowanego studium służą teoretyczne koncepcje dotyczące decyzji administracyjnej. W tej dziedzinie szczególnie podkreślić należy poglądy H. Simona⁴, który zwrócił uwagę na wybitną rolę, jaką w decyzjach odgrywają: racjonalność, koordynacja, autorytet, władza i komunikacja — jako sformalizowany świat zjawisk administracji publicznej. Oprócz tych czynników nie można pominąć niesformalizowanego, irracjonalnego świata zjawisk, który również wywiera wpływ na zachowanie pracowników administracji, oddziałuje na decyzje administracyjne, a nawet przystosowuje i identyfikuje się z organizacją administracji.

W pracy napisanej wspólnie z J. G. Marchem omawiają oni typy konfliktów występujących między jednostkami i grupami wewnątrz organizacji oraz badają czynniki je wywołujące. Zdaniem autorów konflikty pomiędzy jednostkami są spowodowane np. przez ich różny stopień doświadczenia, złożoność decyzji, jak i inne subiektywne czynniki. Konflikty między grupami wynikają natomiast z negatywnych skutków powodzi informacji, subiektywnej interpretacji celów organizacji, różnic w stanowiskach, jak również różnic między żądaniami a możliwościami.

W związku z decyzjami administracyjnymi F. A. Nigro⁵ podkreśla fakt, iż władza nie może być mierzona tylko na podstawie miejsca jakie zajmuje w formalnej hierarchii. Może się bowiem zdarzyć, że osoba na wysokim stanowisku może oddziaływać tylko w bardzo małym stopniu. Przykładem tego jest sytuacja, gdy sekretarka urzędu ma znacznie większy wpływ niż sama władza wykonawcza, którą ona obsługuje: sekretarka uczestniczy bowiem w przygotowaniu decyzji, chociaż nie należy to do zakresu jej obowiązków. W taki więc sposób formalna struktura może być modyfikowana lub uzupełniana, a nawet elimi-

⁴ H. A. Simon, *Administrative Behaviour, A Study of Decision Making Process in Administrative Organization*, London 1967, s. 45—110; J. G. March, H. A. Simon, *Konflikt in der Organisation. Moderne amerikanische Soziologie*, Stuttgart 1967, s. 331—345.

⁵ A. F. Nigro, *Modern Public Administration*, New York—Evanston—London 1970, s. 169.

nowana przez strukturę nieformalną⁶. F. A. Nigro zwraca również uwagę na występowanie w administracji publicznej wewnętrznych, nieformalnych norm (zasad, konwencji), które powstrzymują wybuch otwartych konfliktów ze zwierzchnikami, karzą podejmujących ryzyko i nagradzają konformistów. „Wiele nacisków wywieranych na administrację publiczną pochodzi z zewnątrz i nie można ich wykluczyć z rozważań nad procesem podejmowania decyzji administracyjnej, ponieważ administracji nie można oddzielić od polityki, a procesu decyzyjnego nie należy badać w oderwaniu od rzeczywistego świata”. F. A. Nigro zauważa ponadto, że jakość decyzji administracyjnej jest także zdeterminowana przez indywidualne właściwości (np. skłonności psychiczne) osoby podejmującej decyzję, przez jej ambicje, uprzedzenia, doświadczenie życiowe, intensywność korzystania z własnego doświadczenia, a również przez jej społeczne otoczenie (np. powiązania z grupami zajmującymi wyższą pozycję i wyższy szczebel władzy od niej).

Rozważania problemu decyzji administracyjnych rozpoczyna M. Crozier⁷ od stwierdzenia faktu, iż w organizacjach, także w administracji, prawo podejmowania decyzji jest umieszczane (scentralizowane), w drodze sformalizowanych, bezosobowych reguł (np. reguł prawnych itd.) na szczeblu, gdzie osobowe naciski są wyłączone, decyzje są najbardziej racjonalne i podejmują je ci, którzy nie są w zażyłych stosunkach z osobami, o problemach których mają decydować.

Ustala on jednak, że formalne, impersonalne reguły są interpretowane ze względu na normy występujące w grupach, a powstają ze względu na zróżnicowanie struktury organizacji. Interpretacja ta występuje szczególnie w przypadku, gdy nie można zastosować reguł ogólnie obowiązujących. Ponadto stwierdza, że deformacje dotyczące decyzji administracyjnych (np. rutyna, izolacja między szczeblami organizacji, nieustępliwość) nie są zachowaniami racjonalnymi i nie mają charakteru osobistego, lecz są narzucone jednostce przez jej grupę, a źródłem ich istnienia jest walka toczona między poszczególnymi grupami. Jednakże jednostki są chronione przez formalne, impersonalne reguły i mogą swobodnie decydować o stopniu swojego udziału w organizacji administracyjnej. Powiedzieć warto, iż pracownicy administracji umieją oszczędzać wysiłek na realizację celów najbardziej im odpowiadających.

W administracji oddzielono zatem sferę decyzji od egzekucji, lecz oddzielenie to, jak i formalna komunikacja między różnymi szczeblami organizacji, nie są zadowalające. W zakończeniu M. Crozier bada sku-

⁶ *Ibidem*, s. 169—186.

⁷ M. Crozier, *The bureaucratic phenomenon*, Chicago 1964. Szczególnie s. 175—208.

tki oddziaływania środowiska społecznego i stwierdza, że w drodze interwencji „ważnych osób” nacisk na decyzję administracyjną jest silniejszy niż to ujawniają normy prawne, chociaż te ostatnie są ważną determinantą zachowania wszystkich pracujących w administracji publicznej. Ponadto stwierdza on, że proces podejmowania decyzji oraz same decyzje administracyjne są faktycznie często wynikiem kłótni i nie są oparte na racjonalnych podstawach, choć — jak się zdaje — unika się tego zdecydowanie w dyskusjach na forum fachowców.

W. Piotrowski⁸ podchodzi do decyzji administracyjnej od strony osób uczestniczących w procesie decyzyjnym. Proces podejmowania decyzji administracyjnej — jak pisze — jest zdeterminowany przez warunki społeczne i obejmuje zachowania różnych podmiotów, których to zachowania i działania prowadzą do ustalonych konsekwencji. Zachowanie i działalność tych podmiotów są określone przez przepisy prawa (lub inne przepisy) wiążące proces podejmowania decyzji. Jednakże podmioty te nie są jedynymi elementami mogącymi wywierać wpływ na decyzje. W procesie podejmowania decyzji podmioty te dążą do zaspokojenia konkretnych potrzeb. Decyzje są uwarunkowane przez następujące czynniki: formalne prawo decydowania; wyraźnie określony wpływ, którym dysponuje osoba mająca prawo do podejmowania decyzji i kierująca jej formą; odgrywanie przez osoby biorące udział w podejmowaniu decyzji roli, którą wyznaczają ich uzdolnienia; inne czynniki, które także determinują proces podejmowania decyzji (np. autorytety wykorzystywane przez jednostki i grupy do załatwiania ich spraw itd.). W. Piotrowski rozważa wyżej wymienione czynniki, bada sposób działania osób biorących udział w procesie decyzyjnym, wyjaśnia ich rolę oraz przyczyny wyboru między posiadanymi alternatywami decyzyjnymi. Autor demonstruje przekonującymi przykładami indywidualne działania (formalne i nieformalne) charakteryzujące osoby biorące udział w podejmowaniu decyzji oraz osiągnięte rezultaty.

Autor podkreśla ponadto, że w procesie podejmowania decyzji występują różne rodzaje działań: działania nakierowane na realizację określonego celu, działania niezgodne ze skonkretyzowanym celem. Wyróżnia trzy rodzaje wyżej wymienionych działań: motywacyjne (zmierzające do ukształtowania świadomości biorących udział w podejmowaniu decyzji), działania taktyczne — zmierzające do stworzenia warunków koniecznych dla procesu decyzyjnego; działania opera-

⁸ W. Piotrowski, *Spoleczne mechanizmy podejmowania decyzji miejskich rad narodowych (Próba analizy procesu)*, „Studia Socjologiczne” 1975, nr 2, s. 227—243. Autor wymienia 12 ról, które zredukował do ról formalnych i nieformalnych.

cyjne — mogące być zrealizowane po poprzedzających działaniach. Efekt może być osiągnięty przez podjęcie nowej decyzji lub zmianę wydanej decyzji. Zdaniem autora, wychodząc z takiej koncepcji badawczej można proces podejmowania decyzji w administracji badać empirycznie w świetle decyzji indywidualnych.

J. Wróblewski⁹ rozpoczyna swe rozważania analizą społecznych czynników determinujących decyzje administracyjne. Autor proces podejmowania decyzji bada z formalnego i funkcjonalnego punktu widzenia. Odpowiednio wyróżnia dwa podstawowe modele decyzji, oba mające formę prostą i złożoną. Model formalnej decyzji administracyjnej przedstawia oddziaływanie przepisów prawa, podczas gdy model funkcjonalny uwzględnia zarówno przepisy prawa jak i nieformalne czynniki wywierające wpływ na decyzję administracyjną. Nasze zainteresowania skupiają się przede wszystkim na złożonym modelu funkcjonalnym, ponieważ łączy on w sobie aspekt prawniczy i socjologiczny. Złożony model funkcjonalny składa się — zdaniem autora — z następujących elementów: (1) inicjatorów nieformalnych procesu decyzyjnego, (2) inicjatorów formalnych, (3) formalnego podmiotu wydającego decyzję, (4) podmiotu nieformalnie uzgadniającego konflikt, (5) podmiotu formalnie uzgadniającego konflikt, (6) czynnika szczebla hierarchicznie wyższego. Pomiedzy elementami złożonego modelu funkcjonalnego istnieją określone powiązania. Nieformalny czynnik uzgadniający konflikt pozostaje w określonym stosunku do inicjatorów nieformalnych, inicjatorów formalnych, do podmiotu formalnie uzgadniającego konflikt oraz do podmiotu decyzji. Celem owych nieformalnych stosunków jest danie preferencji określonym propozycjom decyzyjnym, wyrażonym przez konkurujące poglądy inicjatorów lub uzyskanie jakiegoś kompromisu w drodze przekonywania i dyskusji.

W złożonym modelu funkcjonalnym uwypatnia się aktualny wpływ różnorodnych czynników społecznych na decyzję administracyjną, chociaż regulacja prawna odgrywa w tym względzie ważną rolę. Autor podkreśla, że konfliktowość interesów nie jest zjawiskiem patologicznym również w społeczeństwie socjalistycznym. Interesy te wyrażają się w zaspokajaniu potrzeb w określony sposób i w postulowanym czasie. Zdaniem autora, można wyróżnić trzy rodzaje typologii interesów: interesy lokalne i ponadlokalne, typologię interesów odpowiadającą podziałom organizacyjnym aparatu administracji (np. interesy przemysłu), interesy zgrupowane wokół problemów kompleksowych (np. problem industrializacji regionu). W procesie podejmowania decy-

⁹ J. Wróblewski, *Rola czynnika społecznego w podejmowaniu decyzji w systemie Rad Narodowych*, „Problemy Rad Narodowych” 1974, nr 30, s. 257—287.

zji czynniki społeczne często reprezentują różne, określone interesy (np. interesy mieszkańców lub ich komitetów). Również partia w swej działalności reprezentuje zróżnicowany splot interesów — lokalnych i ponadlokalnych. Rady narodowe oraz ich komisje zobowiązane są do uwzględniania nie tylko interesów lokalnych, ale także i tych, które mają charakter ogólnopaństwowy. Reprezentowanie różnych interesów może oczywiście prowadzić do konfliktów między poszczególnymi organami administracji. W rozwiązywaniu konfliktów biorą udział przepisy prawa, w ramach których istnieje szerokie pole do różnych rozstrzygnięć konfliktowych interesów.

Na koniec autor stwierdza, co jest wyjątkowo ważne, że proces podejmowania decyzji jest prawnie kontrolowany w trakcie jego przebiegu, chociaż formalna struktura podejmowania decyzji nie ukazuje całego mechanizmu tego procesu.

Prawo decydowania w administracji publicznej — jako organizacji państwowej i jednego z podsystemów systemu politycznego — powinno być umieszczone, zdaniem K. Kulcsára¹⁰, na takim szczeblu w jej hierarchii, na którym informacje konieczne, ze względu na potrzeby podejmowania decyzji, będą dostępne w sposób najbardziej racjonalny. Chodzi przy tym o decyzje, które wprost odnoszą się do indywidualnych zachowań ludzkich. Autor stwierdza, że projekt decyzji przygotowany na niższym szczeblu i zawsze kierowany wyżej powinien być modyfikowany w oparciu o nowe, dodatkowe informacje, by ostatecznie znaleźć swoje miejsce w systemie decyzji administracyjnych oraz innych wypełnianych przez nią zadań. Racjonalność decyzji administracyjnych zwiększa się, jeżeli zarówno zamierzone jak i niezamierzone rezultaty wybranej alternatywy decyzyjnej były rozważane w jednakowym stopniu. Autor podkreśla, że w rzeczywistości decyzja jest podejmowana na niższym szczeblu, a aprobatą wyższych szczebli jest najczęściej tylko formalna.

K. Kulcsár szczegółowo analizuje związek między racjonalną decyzją administracyjną a przepisami prawa. Jego zdaniem norma prawna zawęży zakres alternatyw decyzyjnych i w określonym stopniu wnosi prawnie wiążący element do decyzji administracyjnej. Społeczne efekty stosowania prawa są wcześniej przewidziane w regulacji prawnej. Na tej podstawie jest sformułowany wiążący element przepisów prawa, przyczyniający się do osiągnięcia zamierzonych konsekwencji procesu decyzyjnego. Jednakże, konsekwencje stosowania regulacji prawnej w sprawach generalnych i indywidualnych nie zawsze są

¹⁰ K. Kulcsár, *Society, Politics, Law*, Budapest 1974, s. 317—364 i *Grounds of Political Sociology*, Budapest 1977, s. 127—142.

identyczne. Ogólnę, zamierzone konsekwencje przepisów prawa nie zawsze odpowiadają konsekwencjom decyzji indywidualnych i może zdarzyć się tak, że wydana decyzja pociąga za sobą konsekwencje przez prawo niepożądane. Decyzja może zatem orzekać coś przeciwnego w stosunku do przepisów prawa. Lecz wówczas jej rezultatem jest konflikt pociągający za sobą ryzyko wzięcia odpowiedzialności za taką decyzję. Zmniejszenie tego konfliktu zapewnia regulacja prawna o konstrukcji ramowej, a także luz decyzyjny. Jakkolwiek wykracza to poza omawiane tu zagadnienie, należy stwierdzić, że oprócz przepisów prawa na decyzje oddziałuje szereg innych czynników. Wśród nich należy wymienić czynniki indywidualne (płeć, wiek, talent, wiedza, postawa polityczna, charakter psychiczny, sympatie i antypatie, powiązania społeczne itd.), czynniki organizacyjne (stosunki regulacji administracyjnej — formalne i nieformalne, grupowe, hierarchiczne i informacyjne), generalne i indywidualne decyzje władz wybieralnych, wpływ działalności organów kulturalnych, ekonomicznych i innych zewnętrznych względem administracji i oczywiście polityka samej administracji. Na decyzje administracyjne wpływają także, poprzez świadomość osób je podejmujących, środki masowego przekazu oraz opinia publiczna.

Skuteczność decyzji administracyjnych może naturalnie wzrosnąć dzięki przepisom prawa, ale nie można lekceważyć wpływów mogących modyfikować skuteczność prawa. Szczególnie chodzi tu o nieformalne, stosunki wewnętrzne i zewnętrzne, nieoficjalne kanały informacji i inne stosunki nieoficjalne.

II

Wychodząc z wyżej rozważanych ogólnych wniosków teoretycznych, w końcu 1975 r. przeprowadziliśmy badania empiryczne w specjalnych organach administracji 6 rad narodowych, głównie z punktu widzenia decyzji administracyjnych. Standardowe kwestionariusze wypełniło 84 kierowników wydziałów, a ponadto 36 odpowiedziało na „pytania otwarte”. Zanalizowaliśmy dokumentację 48 decyzji administracyjnych o charakterze ekonomicznym i przeprowadziliśmy wywiady z 48 wybranymi osobami biorącymi udział w procesie podejmowania decyzji.

Można stwierdzić, że na ogół osoby przez nas pytane cechowały się wysokimi kwalifikacjami zawodowymi i świadomością polityczną oraz umiejętnościami administracyjnymi. Charakterystyczne jest, iż wszyscy respondenci byli samoukami.

1. Zasadniczym celem przeprowadzonych badań empirycznych było odkrycie zjawisk społecznych związanych z decyzjami administracyjnymi i ujawnienie elementów mających wpływ na te decyzje. Ściślej mówiąc, chcieliśmy zbadać, w jaki sposób i w jakim stopniu w świadomości kierowników wydziałów występują zjawiska związane z decyzjami administracyjnymi oraz czynniki determinujące te decyzje. Zdawaliśmy sobie sprawę, że poglądy osób pytanых będą subiektywne, lecz wiedzieliśmy także, iż znajdziemy elementy obiektywne występujące w rozwoju ich świadomości. Chociaż opinie kierowników wydziałów mają charakter subiektywny, tym niemniej istnieje obiektywna rzeczywistość, toteż badania pomogły nam w ilościowym, statystycznym i socjologicznym poznaniu administracyjnej rzeczywistości.

Rozpoczynając prace badawcze wyszliśmy z operacyjnego pojęcia decyzji, przedstawiając ją jako proces składający się z następujących etapów: (1) zainicjowanie decyzji administracyjnej — uznanie konieczności jej wydania, (2) opracowanie projektu (projektów) decyzji, (3) akceptacja projektu decyzji (decyzja w wąskim znaczeniu).

W naszej pracy braliśmy pod uwagę 2 typy decyzji: (1) decyzje jednoosobowe (podejmowane przez kierowników wydziałów) i (2) decyzje kolektywne (podejmowane przez komitet wykonawczy)¹¹.

W związku z pierwszym etapem kolektywnej decyzji administracyjnej (komitetu wykonawczego) ustalono, przede wszystkim na podstawie analizy dokumentacji, że nieformalni inicjatorzy nie mogą być jednoznacznie zidentyfikowani wśród ogółu inicjatorów, i że pierwotna jest inicjatywa wychodząca od niższych organów rady. Formalni inicjatorzy wymieniani byli także w wywiadach oraz w odpowiedziach dawanych na „pytania otwarte”. Organy rad wyższego szczebla wskazywano jako inicjatorów w odniesieniu do decyzji ekonomicznych. Zasadniczo można stwierdzić, że inicjatywa decyzyjna wychodziła w równym stopniu z wyższych, jak i niższych szczebli organizacji administracyjnej rad narodowych.

Na podstawie kwestionariuszy osiągnięto następujące rezultaty, które częściowo odnoszą się do częstotliwości występowania zjawisk społecznych w różnych etapach procesu podejmowania decyzji przez komitety wykonawcze na szczeblu terenowych rad narodowych, częściowo

¹¹ I. Papp, *O rieszenii, o wzaimoswjazii mjezdu i wniesieniem rieszenja w miechanizmie socjalistического gosudarstwa*, „Acta Juridica et Politica”, Szeged 1976, s. 4—15.

wo zaś dotyczą sporów (konfliktów) z władzami nadrzędnymi, względnie podstawy tych konfliktów¹².

Odnosnie do pierwszego etapu decyzji kolektywnej próbowaliśmy wyjaśnić, czy brak ujawnienia żądania wydania decyzji jest zjawiskiem rzadkim czy częstym (bowiem ustalenie tego nie leży w interesie konkretnego wydziału administracji). Zajmowaliśmy się także brakiem obiektywnych informacji, który utrudnia realizację obowiązku wydawania decyzji, oraz zagadnieniem nieuzasadnionej rejestracji nowych decyzji oraz problemem kompetencji. Ogólne wyniki badań statystycznych, dokonanych za pomocą kwestionariuszy, są następujące: zdaniem 49% respondentów rzadko się zdarza, żeby żądania wydania decyzji były niejasne, podczas gdy 5% uważa, iż zdarza się to często. 64% badanych jest zdania, że brak obiektywnych informacji jest rzadki, a według 18% — ma to miejsce często. Nieuzasadnione żądanie wydania nowej decyzji jest według 39% rzadkie, podczas gdy według 12% — częste. Problemy kompetencji występują rzadko zdaniem 52% pytanych, natomiast są powszechne zdaniem 13%. Brak obiektywnych informacji jest najczęstszym zjawiskiem¹³, a jego zredukowanie jest sprawą istotną, bowiem informacje, szczególnie obiektywne, są zasadniczym warunkiem wydania wszelkiej decyzji, a w szczególności decyzji administracyjnej. Brak informacji powoduje konflikty oraz wywołuje trudności w trakcie wykonywania decyzji.

Odnosnie do drugiego etapu kolektywnej decyzji administracyjnej komitetu wykonawczego dowiadaliśmy się o wskaźnik częstotliwości występowania następujących zjawisk: zjawisko niewystarczających lub fałszywych informacji — jest rzadkie w opinii 67%, a powszechne w opinii 10%; odpowiednio 63% pytanych uważa, iż rzadko zdarza się, aby różne sposoby podejmowania decyzji nie były znane tym, którzy biorą udział w pracach przygotowawczych nad nią, podczas gdy 24% twierdzi, że jest to częste. Zdaniem 54% rzadko natrafia się na trudności uzasadnienia różnych wariantów decyzyjnych, podczas gdy 25% uważa, że ma to miejsce często; w opinii 31% wstępne uzgodnienie i kontrasygnata projektu decyzji zdarza się rzadko, według 27% —

¹² W niniejszym studium analizujemy tylko procentowy rozkład badanych kategorii, gdyż wierzymy, że odzwierciedlają one najlepiej rzeczywistość i mogą służyć jako punkt wyjścia dla późniejszych, bardziej szczegółowych prac.

¹³ W tym miejscu zwracamy uwagę na znaczenie ekspertów i nauki oraz konieczność badania roli jaką odgrywają te czynniki w związku z decyzjami administracyjnymi. Por. S. Erlich, *Ekspert — zagadnienia polityczne*, „Państwo i Prawo” 1973, nr 6, s. 5—17; R. K. Merton, *Social Structure and Social Science*, Glencoe 1957, s. 197—224. W związku z tym zagadnieniem patrz: I. Pozsgai, *Thought about the Decision Methods of Party Organs*, „Society Review” 1970, nr 3.

jest to powszechne (według 27⁰/₀ — bardzo powszechne). Występowanie sprzecznych interesów między współdziałającymi specjalnymi organami administracji i różny wskaźnik posiadanych przez nie informacji zdarzają się rzadko według 52⁰/₀, gdy według 37⁰/₀ — powszechnie; decyzje uprzednio nie planowane należą do rzadkości zdaniem 64⁰/₀, powszechnie zaś występują według 16⁰/₀. Tak więc najczęstszymi zjawiskami są: nieznajomość różnych przypadków podejmowania decyzji względnie trudności uzasadnień; sprzeczność interesów między współdziałającymi określonymi organami administracji; zróżnicowany stopień dysponowania przez nie informacjami i wstępne uzgodnienia projektu decyzji.

Odkrycie różnych możliwości podejmowania decyzji może zwiększać demokrację w organach zbiorowych (komitety wykonawcze), jakkolwiek wymaga dużego nakładu pracy i nie zawsze jest po temu okazja w każdej dziedzinie¹⁴. Wstępne podpisanie projektu decyzji pomaga uniknąć sytuacji konfliktowej wewnątrz komitetu wykonawczego¹⁵, ale może to przeszkadzać rzeczywistej demokracji (kolizja interesów między instancjami). Kolizja interesów najczęściej występuje między współdziałającymi, określonymi organami administracji.

Odnosnie do trzeciego etapu kolektywnej decyzji administracyjnej komitetu wykonawczego próbowaliśmy wyjaśnić, jak często występują niżej wymienione zjawiska. Oto ogólna charakterystyka badań statystycznych: w opinii 38⁰/₀ pytanym rzadko się zdarza, aby były wnoszone tylko te projekty decyzji, które najbardziej odpowiadają zamierzeniom (interesom) ich twórców, podczas gdy 31⁰/₀ uważa, że zdarza się to często; stanowisko osoby wnoszącej projekt decyzji rzadko przesądza o jej treści zdaniem 44⁰/₀, zaś zdaniem 23⁰/₀ — często. 60⁰/₀ jest zdania, że do rzadkości należy sytuacja, aby projekt nie dotyczył real-

¹⁴ A. Szegő, *The Role of Alternatives in the Decisions of the Councils Summary of a Dispute*, „State and Administration” 1973, nr 9, s. 829; tenże, *Alternativity, Information and Participation in the Decision Making Process*, „State and Administration” 1976, nr 8, s. 724—731.

¹⁵ Por. z polskimi badaniami empirycznymi, E. Nagy, *Sociology of the Administration in Poland*, [w:] L. Loricz, E. Nagy, L. Szamel, *The Scientific Tendencies of the Administrative Researches*, Budapest 1976, s. 121—168. W Związku Radzieckim w latach 1964—1969 przeprowadzone badania aparatu administracji publicznej skupiały się głównie na prawnych formach państwowych decyzji, analizując następujące problemy: pracowników administracji, łącznie z kierownikami wydziałów komitetów wykonawczych rad lokalnych, deputowanych tych rad oraz współpracowników, stopień regulacji oficjalnych praw i obowiązków, strukturę stopnia wykorzystania godzin pracy, przyczyny łamania rytmu w pracy administracji, sugestii pytanym osób na temat poprawienia pracy aparatu administracji, patrz: *Uprawienie, socjologia, prawo*, red. I. W. Pawłow, W. P. Kazmirczuk, Moskwa 1971, s. 102—125, 140—150.

nego problemu wymagającego decyzji, podczas gdy według 50% jest to sytuacja powszechna; 45% uważa, że rzadko się zdarza, aby uczestniczący w podejmowaniu decyzji nie dysponowali w równym stopniu wystarczającymi informacjami (bądź nawet nie posiadali żadnych usystematyzowanych informacji), gdy 44% sądzi, że ma to miejsce często; 61% wyraża pogląd, iż dopływ informacji bezużytecznych do kolektywu jest rzadki (np. materiałów o zbyt szerokim zasięgu), natomiast 29% stwierdza, że jest częsty; zdaniem 79% rzadko zdarza się aby brakowało koniecznego umotywowania projektu decyzji, zaś według 70% — ma to miejsce często; 14% uważa, że rzadko występuje sytuacja, gdy projekty decyzji są przyjmowane tylko z zastrzeżeniem, podczas gdy zdaniem 54% — występuje to często (według 27% — bardzo często). Ustalono, że w tym etapie decyzji najczęściej występującym zjawiskiem jest, z jednej strony różny poziom dostarczanych informacji, z drugiej zaś — przyjmowanie projektu decyzji skorygowanej zastrzeżeniami. Wskazuje to, że projekt decyzji nie może być interpretowany przez każdego członka kolektywu, który jest już w posiadaniu koniecznych informacji; z drugiej strony przyjmowanie projektu decyzji łącznie z zastrzeżeniami, choć świadczy o skuteczności demokracji, może wywołać różne problemy, bowiem decyzja nie zawsze jest podejmowana od razu. Zjawisko częstego przedkładania projektów decyzji, które osoba przygotowująca dostosowuje do swoich interesów celem późniejszej interpretacji, wymaga dodatkowych badań. Na podstawie odpowiedzi udzielonych na „pytania otwarte” można stwierdzić, że przy wyborze wariantów decyzji, oprócz przepisów prawa, pierwszorzędą rolę odgrywa lokalno-polityczny punkt widzenia¹⁶. Poza tym, na wybór decyzji wpływa silnie ekonomiczny punkt widzenia oraz wzgląd na optymalne wyeliminowanie sprzecznych interesów.

W trakcie podejmowania decyzji kolektywnych spory pojawiają się rzadko i występują tylko wówczas, gdy projekty decyzyjne są opracowane przez kierowników wydziałów lub ich podwładnych i są uprzednio przedstawiane komitetowi wykonawczemu w celu wstępnego zaopiniowania (71,4% danych odpowiedzi wyraża opinię, że zdarza się to rzadko lub od czasu do czasu). Oprócz sytuacji wydawania wstępnych opinii w trakcie podejmowania decyzji kolektywnych spory powstają rzadko lub sporadycznie, np. gdy trzeba na nowo opracować projekty decyzji lub gdy zawierają one nową regulację praktycznej działalności poszczególnych organów administracji (albo gdy modyfikują regulację już ustaloną) lub wówczas, kiedy żąda się od kierowników przedłożenia sprawozdań z ich pracy itd. Spory z władzami

¹⁶ Antalffy, Samu, Szabó, Sztácky, *op. cit.*, s. 167.

jest to powszechne (według 27⁰/₀ — bardzo powszechne). Występowanie sprzecznych interesów między współdziałającymi specjalnymi organami administracji i różny wskaźnik posiadanych przez nie informacji zdarzają się rzadko według 52⁰/₀, gdy według 37⁰/₀ — powszechnie; decyzje uprzednio nie planowane należą do rzadkości zdaniem 64⁰/₀, powszechnie zaś występują według 16⁰/₀. Tak więc najczęstszymi zjawiskami są: nieznajomość różnych przypadków podejmowania decyzji względnie trudności uzasadnień; sprzeczność interesów między współdziałającymi określonymi organami administracji; zróżnicowany stopień dysponowania przez nie informacjami i wstępne uzgodnienia projektu decyzji.

Odkrycie różnych możliwości podejmowania decyzji może zwiększać demokrację w organach zbiorowych (komitety wykonawcze), jakkolwiek wymaga dużego nakładu pracy i nie zawsze jest po temu okazja w każdej dziedzinie¹⁴. Wstępne podpisanie projektu decyzji pomaga uniknąć sytuacji konfliktowej wewnątrz komitetu wykonawczego¹⁵, ale może to przeszkadzać rzeczywistej demokracji (kolizja interesów między instancjami). Kolizja interesów najczęściej występuje między współdziałającymi, określonymi organami administracji.

Odnosnie do trzeciego etapu kolektywnej decyzji administracyjnej komitetu wykonawczego próbowaliśmy wyjaśnić, jak często występują niżej wymienione zjawiska. Oto ogólna charakterystyka badań statystycznych: w opinii 38⁰/₀ pytanym rzadko się zdarza, aby były wnoszone tylko te projekty decyzji, które najbardziej odpowiadają zamierzeniom (interesom) ich twórców, podczas gdy 31⁰/₀ uważa, że zdarza się to często; stanowisko osoby wnoszącej projekt decyzji rzadko przesądza o jej treści zdaniem 44⁰/₀, zaś zdaniem 23⁰/₀ — często. 60⁰/₀ jest zdania, że do rzadkości należy sytuacja, aby projekt nie dotyczył real-

¹⁴ A. Szegő, *The Role of Alternatives in the Decisions of the Councils Summary of a Dispute*, „State and Administration” 1973, nr 9, s. 829; tenże, *Alternativity, Information and Participation in the Decision Making Process*, „State and Administration” 1976, nr 8, s. 724—731.

¹⁵ Por. z polskimi badaniami empirycznymi, E. Nagy, *Sociology of the Administration in Poland*, [w:] L. Lóricz, E. Nagy, L. Szamel, *The Scientific Tendencies of the Administrative Researches*, Budapest 1976, s. 121—168. W Związku Radzieckim w latach 1964—1969 przeprowadzone badania aparatu administracji publicznej skupiały się głównie na prawnych formach państwowych decyzji, analizując następujące problemy: pracowników administracji, łącznie z kierownikami wydziałów komitetów wykonawczych rad lokalnych, deputowanych tych rad oraz współpracowników, stopień regulacji oficjalnych praw i obowiązków, strukturę stopnia wykorzystania godzin pracy, przyczyny łamania rytmu w pracy administracji, sugestii pytanym osób na temat poprawienia pracy aparatu administracji, patrz: *Uprawienie, socjologia, prawo*, red. I. W. Pawłow, W. P. Kazmirczuk, Moskwa 1971, s. 102—125, 140—150.

nego problemu wymagającego decyzji, podczas gdy według 50% jest to sytuacja powszechna; 45% uważa, że rzadko się zdarza, aby uczestniczący w podejmowaniu decyzji nie dysponowali w równym stopniu wystarczającymi informacjami (bądź nawet nie posiadali żadnych usystematyzowanych informacji), gdy 44% sądzi, że ma to miejsce często; 61% wyraża pogląd, iż dopływ informacji bezużytecznych do kolektywu jest rzadki (np. materiałów o zbyt szerokim zasięgu), natomiast 29% stwierdza, że jest częsty; zdaniem 79% rzadko zdarza się aby brakowało koniecznego umotywowania projektu decyzji, zaś według 70% — ma to miejsce często; 14% uważa, że rzadko występuje sytuacja, gdy projekty decyzji są przyjmowane tylko z zastrzeżeniem, podczas gdy zdaniem 54% — występuje to często (według 27% — bardzo często). Ustalono, że w tym etapie decyzji najczęściej występującym zjawiskiem jest, z jednej strony różny poziom dostarczanych informacji, z drugiej zaś — przyjmowanie projektu decyzji skorygowanej zastrzeżeniami. Wskazuje to, że projekt decyzji nie może być interpretowany przez każdego członka kolektywu, który jest już w posiadaniu koniecznych informacji; z drugiej strony przyjmowanie projektu decyzji łącznie z zastrzeżeniami, choć świadczy o skuteczności demokracji, może wywołać różne problemy, bowiem decyzja nie zawsze jest podejmowana od razu. Zjawisko częstego przedkładania projektów decyzji, które osoba przygotowująca dostosowuje do swoich interesów celem późniejszej interpretacji, wymaga dodatkowych badań. Na podstawie odpowiedzi udzielonych na „pytania otwarte” można stwierdzić, że przy wyborze wariantów decyzji, oprócz przepisów prawa, pierwszorzędą rolę odgrywa lokalno-polityczny punkt widzenia¹⁶. Poza tym, na wybór decyzji wpływa silnie ekonomiczny punkt widzenia oraz wzgląd na optymalne wyeliminowanie sprzecznych interesów.

W trakcie podejmowania decyzji kolektywnych spory pojawiają się rzadko i występują tylko wówczas, gdy projekty decyzyjne są opracowane przez kierowników wydziałów lub ich podwładnych i są uprzednio przedstawiane komitetowi wykonawczemu w celu wstępnego zaopiniowania (71,4% danych odpowiedzi wyraża opinię, że zdarza się to rzadko lub od czasu do czasu). Oprócz sytuacji wydawania wstępnych opinii w trakcie podejmowania decyzji kolektywnych spory powstają rzadko lub sporadycznie, np. gdy trzeba na nowo opracować projekty decyzji lub gdy zawierają one nową regulację praktycznej działalności poszczególnych organów administracji (albo gdy modyfikują regulację już ustaloną) lub wówczas, kiedy żąda się od kierowników przedłożenia sprawozdań z ich pracy itd. Spory z władzami

¹⁶ Antalffy, Samu, Szabó, Sztácky, *op. cit.*, s. 167.

nadrzędnymi mogą wynikać, również w mniejszym stopniu, z powodu oceny spodziewanych wyników w świetle ich skuteczności (30% odpowiedzi), z niedostatecznej wiedzy o faktach istotnych dla podjęcia decyzji (27%) itd.

W związku z procesem podejmowania decyzji kolektywnej próbowaliśmy zbadać także skutek odrzucenia projektu decyzji. Według udzielonych odpowiedzi „ta sytuacja zmusza nas do bardziej gruntownego rozpatrzenia sprawy” (62% odpowiedzi). Może wyłonić się pytanie, czy powyższe odpowiedzi nie mają charakteru konformistycznego lub nie powstały z powodu „rutyny”, „rezygnacji” albo przystosowania się do sposobu funkcjonowania aparatu administracji publicznej. Naszym zdaniem hierarchiczne i wewnętrznie demokratyczne właściwości administracji publicznej pozwalają zaznajomić pracowników administracji z wyżej wymienionymi zjawiskami, a nawet pomagają skupić ich energię na rozwiązywaniu problemów, o których mowa (13% odpowiedzi).

Poza tym z odpowiedzi udzielonych na „pytania otwarte” wynika — szczególnie odnośnie decyzji o charakterze ekonomicznym — że brak obiektywnych informacji (niedokładne ustalenia faktyczne oraz dane statystyczne, różnice zakresu uzyskanych informacji itd) stwarza konflikty w blisko 50% przypadków w pierwszym etapie podejmowania decyzji, choć mogą one także wystąpić w późniejszych etapach. Jednocześnie jasno wskazuje to na niedostatki w pracy osób, które są zobowiązane do udzielania informacji.

Odpowiedzi udzielone na „pytania otwarte” kładą nacisk na następujące konflikty, poza wyżej wymienionymi: konflikty wynikające z niezgodności interesów występujących między organami wyższych i niższych szczebli; konflikty między administracją współdziałających rad, między branżowymi i funkcjonalnie wyspecjalizowanymi organami administracji, względnie między tymi pierwszymi a funkcjonariuszami, między wymaganiami a materialnymi możliwościami, szczególnie na szczeblu terenowym itd.; konflikty wynikające z niedoskonałej znajomości przepisów prawa lub z rozbieżnych interpretacji; konflikty wywołane ograniczonym charakterem decyzji; konflikty nagłych i nieprzewidzianych sytuacji; konflikty wywołane subiektywnymi elementami oraz osobistymi interesami. Ponadto odpowiedzi udzielone na „pytania otwarte” stwierdzają także, że osoby zainteresowane powinno się dopuszczać do prac przygotowawczych nad decyzją w trakcie opracowywania projektu decyzyjnego. Zależy to od przedmiotu decyzji i od tego, czy projekt jest wielokrotnie zmieniany przed podjęciem decyzji (60% odpowiedzi), a pracownicy przygotowujący decyzję są w równym stopniu

zainteresowani osobiście, finansowo i moralnie w podjęciu decyzji optymalnej.

2. W rozważanych decyzjach administracyjnych, włączając w nie także decyzje rad szczebla terenowego, badaliśmy stopień wpływu uregulowanych oraz nie uregulowanych stosunków pomiędzy kierownikami wydziałów a ich władzami nadrzędnymi na proces podejmowania decyzji. Ogólna charakterystyka badań statystycznych przeprowadzonych za pomocą kwestionariuszy jest następująca: zdaniem 67% formalne (oficjalne) stosunki wywierają wpływ w wysokim lub bardzo wysokim stopniu, podczas gdy 17% jest zdania, że jest on tylko mały lub bardzo mały (wpływ wywierany przez formalizowany przekaz informacji jest oceniany według 63% pytanych jako wysoki lub bardzo wysoki, przez 14% — jako mały lub bardzo mały). Oto ogólna, statystyczna charakterystyka stosunków nieformalnych (nieoficjalnych) — zdaniem 11% wywierają one wpływ na decyzje administracyjne w wysokim lub bardzo wysokim stopniu, odpowiednio 32% stwierdza, że wpływ ten jest znikomy; 53%, że jest mały lub bardzo mały (wpływ wywierany przez nieformalny przekaz informacji jest oceniany przez 19% jako wysoki lub bardzo wysoki, przez 31% — jako znikomy, przez 45% — jako mały lub bardzo mały¹⁷. Według naszych pytań kontrolnych, nieoficjalne — wewnętrzne i zewnętrzne stosunki między biorącymi udział w podejmowaniu decyzji opartej na uznaniu decydenta nie wywierają w ogóle żadnego wpływu lub co najwyżej w dość małym stopniu — zdaniem 60% pytanych, według 19% tylko w umiarkowanym stopniu, zaś w opinii 9,5% — stopniu wysokim.

Odnosnie do decyzji administracyjnych podejmowanych w ramach uregulowanych stosunków badaliśmy przede wszystkim wpływ jaki wywierają na nie prawne, oraz generalne i indywidualne decyzje wybieralnych organów kolektywnych. Według 92% pytanych wpływ prawa procesowego i materialnego na decyzje administracyjne jest wysoki lub bardzo wysoki. Wpływ generalnych i indywidualnych decyzji wybieralnych organów istnieje według 84% pytanych. Co do oddziaływania ustalonych już zwyczajów (norm nieoficjalnych), 24% pytanych osób uważa, że wywierają one wpływ na decyzje administracyjne w dużym

¹⁷ W tym miejscu chcemy zauważyć, że w pracy A. Podgóreckiego *Patologia działania instytucji*, autor — w związku z wewnętrznymi funkcjami organów administracji — wyróżnia dziesięć typów dysfunkcji, patrz: *Zagadnienia patologii społecznej*, red. A. Podgórecki, Warszawa 1976, s. 189. W związku z powyższym patrz: J. Zieleniewski, *Organisation and Management*, Budapeszt 1973, s. 213—227, 285—287, gdzie autor podkreśla pozytywne cechy nieformalnej struktury.

lub bardzo dużym stopniu, 30% pytanych jest zdania, iż wpływ ich jest znikomy, 30% — że mały lub bardzo mały.

Wpływ polityki ustalonej przez lokalne organy społeczne i opinii publicznej na decyzje administracyjne należy do zakresu stosunków nie podlegających regulacji. Według ogólnej, statystycznej charakterystyki oddziaływania polityki lokalnych organów społecznych na decyzje administracyjne — 71% pytanych wyraża pogląd, że oddziaływanie to ma miejsce w dużym lub bardzo dużym stopniu. Wpływ opinii publicznej zdaniem 58% jest duży lub bardzo duży, według 18% — znikomy, a według 20% — mały lub bardzo mały.

W świetle tego co zostało wyżej powiedziane, można stwierdzić, że na proces podejmowania decyzji administracyjnej w wysokim stopniu wpływają: stosunki uregulowane, łącznie z regulacją prawną, oraz stosunki nie regulowane, kształtowane przez politykę lokalnych organów społecznych i opinia publiczna¹⁸.

Osobno badaliśmy społeczne czynniki wpływające na jednoosobowe decyzje kierowników wydziałów oraz decyzje ich wydziałów. Według wyników naszych badań, na jednoosobowe decyzje kierowników wydziałów wpływają, we wskazanej kolejności następujące czynniki: przepisy prawne, włączając w nie uprzednie uzgodnienia ze współdziałającymi określonymi organami administracyjnymi (38%); nie uregulowane prawnie stosunki z innymi określonymi organami administracji; powiązania z urzędnikami władz nadzorujących oraz nieoficjalne stosunki wewnętrzne i zewnętrzne (62%).

W procesie jednoosobowego podejmowania decyzji wysoki stopień wpływów — wykraczających poza przepisy — jest zasadniczo powiązany z takimi sprawami jak: wykonywanie centralnych (narodowych) lub lokalnych decyzji normatywnych; odmowa wyrażenia zgody; negatywne skutki decyzji; odmowa wydania zezwolenia; często występujące spory z klientami. Jednakże te kwestie wymagają dodatkowych badań.

Jak z tego jasno widać — zdaniem pytanych osób — w przypadku decyzji kolektywnych, wśród czynników na nie oddziałujących pierwsze miejsce zajmują przepisy prawne. To stwierdzenie jest poparte odpowiedziami udzielonymi na pytanie dotyczące odstępowania od prawa, w których wszyscy zgodnie uwzględnili fakt, iż przepisy prawa są wolniej zmieniane w trakcie podejmowania decyzji administracyjnej niż polityka. Podnoszono również, że właściwe przestrzeganie obowiązujących przepisów prawa może utrudniać zarówno pełną realizację pożądaných celów politycznych, jak i bezpośrednie i skuteczne dostoso-

¹⁸ T. Kolosi, Zs. Papp, *District Decision and Division of Labour*, „Sociology” 1973, nr 3, s. 325.

wanie się do nich, a nawet może spowodować obniżenie wydajności i skuteczności pracy administracji.

66% pytanych osób wyraziło opinię, że tylko w pewnym stopniu mogą one odstępować od nakazów przepisów prawa, bowiem choć zasadniczym wymogiem jest realizacja pożądanego celu politycznego, to jednak przestrzeganie praworządności jest równie ważne. 15% kierowników wydziałów było zdania, że przepisy prawa muszą być pomijane, gdy istnieje kolizja między prawem a polityką, zaś realizacja politycznie pożądanego celu ma znaczenie pierwszorzędne. 12% kierowników wydziałów podziela pogląd, że wszelkie odchodzenie od przepisów prawa — w każdej sprawie — prowadzi do pogwałcenia praworządności. Tylko 6% jest zdania, że zawsze można odstępować od przepisów prawa, jeżeli sprawa ma charakter wyjątkowy. Nie budzi wątpliwości, że cele polityczne zmieniają się szybciej niż prawo i oczywiste jest, iż przestrzeganie wcześniej ustanowionych przepisów prawa może pogorszyć realizację pożądanego celu politycznego. Opinia, że w wyjątkowym przypadku zawsze można odchodzić od prawa, nie może być akceptowana, podobnie jak pogląd, że odstępstwo od prawa zawsze prowadzi do naruszenia praworządności. Odstąpienie od prawa w pewnym stopniu może być słuszne ponieważ realizacja pożądanego celu politycznego i zapewnienie praworządności są równie ważne. Należy dodać, iż odstępstwo w pewnym stopniu od prawa może mieć miejsce tylko w określonym przedziale czasu i powinno się dążyć do rozwiązania konfliktu między celem politycznym a prawem na szczeblu prawotwórstwa.

Badaliśmy także znajomość reguł prawnych jako determinanty decyzji administracyjnych. Na pytanie o rodzaj specjalnej wiedzy, którą wykorzystuje się w opracowaniu projektu decyzji oraz w analizie konsekwencji projektów, otrzymaliśmy następujące odpowiedzi: 55% — wiedza polityczna, 20% — znajomość przepisów prawa, 19% — znajomość ekonomii i w dalszej kolejności: wiedza z dziedziny techniki, organizacji, socjologii, psychologii. Znajomość lokalnej historii oraz pedagogiki nie były w ogóle wymienione. Porównując rolę konkretnej dziedziny wiedzy politycznej z innymi rodzajami wiedzy, zauważyć można w tym przypadku taką samą tendencję, jaką stwierdzono wyżej, chociaż czasami zdarza się, że hierarchia różnych rodzajów wiedzy jest różnie ustalona w świadomości pracowników administracji.

W związku ze skutkiem działania reguł prawnych badaliśmy także, jaka właściwość prawna pogarsza pracę administracji publicznej, a w szczególności podejmowanie decyzji. Ogólna statystyczna charakterystyka naszych badań jest następująca: według 27% właściwością tą jest szybka zmiana przepisów prawa, zdaniem 26% — regulacja

szczebla podstawowego, według 16% — obszerna ilość instrukcji, poza tym: sprzeczności przepisów prawa (11%), niejednolita konstrukcja reguł prawnych (10%), różna interpretacja przepisów (6%).

3. Decyzje administracyjne badane były także z punktu widzenia najważniejszych czynników dominujących i cech charakterystycznych występujących w trzech etapach procesu podejmowania decyzji. W etapach tych pożądaną jest wystąpienie następujących zjawisk: zdaniem 37% ocena pożądaných i niepożądaných konsekwencji decyzji; według 33% — świadomość polityczna, zdaniem 8% — gotowość do pogodzenia interesów publicznych z jednostkowymi, w opinii 7% — sugestywność, skłonność do dyskusji, duch bojowy, zdaniem 5% — umiejętność godzenia różnych wymagań ludności i w końcu — duża elastyczność. Na pytanie, w jakich rozmiarach niżej wymienione czynniki wywierają wpływ w poszczególnych etapach swobodnego podejmowania decyzji, otrzymaliśmy następujące odpowiedzi: zdaniem 55% — duży wpływ wywiera wiek i doświadczenie życiowe osób uczestniczących w podejmowaniu decyzji (według 32% — wpływ ten jest umiarkowany); zdaniem 42% — oddziaływanie cech psychicznych i usposobienia jest umiarkowane (według 48% — o ile występuje, to jego skutek jest słaby); zdaniem 69% — ambicje osobiste i partykularne interesy osób uczestniczących w podejmowaniu decyzji, o ile wpływają, to ze słabym skutkiem i według 21% — oddziaływanie tych ostatnich jest określane jako przeciętne.

Zaprezentowane wyżej wyniki badań empirycznych — częściowo potwierdzające, lecz i częściowo kwestionujące przedstawione na początku tego studium poglądy teoretyczne — dotyczą niektórych aspektów stosunków podporządkowania i nadrzędności, zapoczątkowują badania nad stosunkami oficjalnymi władz nadzorczych i kierownikami wydziałów, a także nad wprowadzeniem lepszych i sprawliwszych metod działania administracji itd. Rozważaliśmy różnice (względnie identyczność) w wiedzy posiadanej przez szczebel nadrzędny i podporządkowany, problem demokracji w stosunkach między nimi, względnie podstawy wykonywania decyzji władz nadrzędnych. Badaliśmy także, w jakim zakresie kierownicy wydziałów przyzwyczajają się do współdziałania z określonymi organami administracji. Badania nasze obejmowały również zagadnienie stopnia napięć spowodowanych problemami funkcjonowania urzędów, postaw wobec pracy, stopnia zadowolenia z kontrolowanych stosunków pracy i stosunków hierarchicznych. Ponadto badaliśmy oczekiwania władz nadrzędnych wobec kierowników wydziałów, kolektywny charakter poszczególnych organów administracji, stopień zadowolenia kierowników wydziałów z pracy

oraz stanowiska, rzeczywiste i wymagane oddziaływanie przez kierowników na określone organy administracji, metody prac kierowników, rozmiary pracy zawodowej po oficjalnych godzinach pracy (praca domowa).

Nasze badania objęły w przybliżeniu jedną trzecią kierowników wydziałów pracujących w organach rad narodowych szczebla terenowego na obszarze całego kraju [Węgier — przyp. tłum.]. Mamy nadzieję, że osiągnięte rezultaty badań nad decyzjami administracyjnymi dostarczą danych do starannej oceny posiadanej wiedzy i do wyciągnięcia szeregu teoretycznych i praktycznych wniosków.

Katedra Teorii Państwa i Prawa
Uniwersytet im. J. Attili, Szeged

Ignac Papp

DECISION MAKING PROCESS IN THE ORGANIZATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

The paper is composed of two parts. In the first part the author considers the theoretical concepts of administrative decisions. The views of H. Simon, J. G. March, F. A. Nigro, M. Grozier, W. Piotrowski, J. Wróblewski and K. Kulcsar have been discussed in turn. In the second part the results of an empirical study of the process of making decisions by administrative organs of six people's councils have been presented. The study covered the single-handed decisions of department heads and collective decisions of executive committees.

The results of the study have been systematized according to the assumed model of the process of making administrative decisions. That process is composed of three stages: the first stage — initiation of decisive process, the second stage — working out of proposed decision, the third stage — acceptance of decisive proposal.

Regarding the first stage of making decision the following problems have been studied: claims to receive a decision, shortage of information hindering making decision, unreasonable registration of decisions, problem of powers.

Regarding the second stage the attention has been drawn to occurrence of insufficient or false information, inconsistency of interests between co-operating administrative organs, preparatory co-ordination of decisions proposed.

In the third stage the relation between the proposed decision and the interest of the person preparing it, the information in possession of persons co-deciding, the accepting of proposed decisions with reservations, and the conflicts occurring in collective organs have been studied.

Besides, some factors influencing the process of making decision have been analysed, among them the established factors — first of all the law — and the unestablished factors — the public opinion, the informal relations, politics.

