Simon kontra przysłowia: jak naprawdę działa państwo

AUTOR

Fundacja Dobre Państwo

STRESZCZENIE / ABSTRACT

Artykuł stanowi głęboką analizę myśli Herberta A. Simona, noblisty, który zrewolucjonizował postrzeganie administracji publicznej. Autor przybliża proces dekonstrukcji klasycznych zasad zarządzania, które Simon określił mianem sprzecznych 'przysłów'. Tekst koncentruje się na kluczowej koncepcji ograniczonej racjonalności, podważającej mit idealnie poinformowanego homo oeconomicus. Czytelnik dowie się, jak organizacje redukują złożoność świata poprzez architekturę wyboru i lojalność instytucjonalną. Ważnym elementem jest rozróżnienie między sferą faktów a wartości, co pozwala zrozumieć rolę technokracji i polityki w nowoczesnym państwie. Simon ukazuje administrację nie jako statyczną strukturę, lecz jako dynamiczny proces przetwarzania niepewności w konkretne decyzje. To obowiązkowa lektura dla osób zainteresowanych psychologią decyzji, behawioralnym podejściem do zarządzania publicznego oraz nowoczesnym projektowaniem instytucji państwowych w dobie algorytmizacji.

This article provides an in-depth analysis of the thought of Herbert A. Simon, a Nobel Prize winner who revolutionized the understanding of public administration. The author explores the process of deconstructing classical management principles, which Simon termed contradictory "proverbs." The text focuses on the key concept of bounded rationality, which challenges the myth of the perfectly informed homo oeconomicus. The reader will learn how organizations reduce the world's complexity through choice architecture and institutional loyalty. A crucial element is the distinction between the realms of facts and values, which allows us to understand the role of technocracy and politics in the modern state. Simon presents administration not as a static structure but as a dynamic process of transforming uncertainty into concrete decisions. This is essential reading for those interested in the psychology of decisions, behavioral approaches to public management, and the modern design of state institutions in the age of algorithmization.

Herbert A. Simon dokonał kopernikańskiego przewrotu w naukach o zarządzaniu, odrzucając klasyczną teorię administracji jako zbiór sprzecznych przysłów. Zamiast idealizować strukturę państwa, Simon zdefiniował organizację jako wyrafinowane urządzenie do dyscyplinowania ludzkiego rozumu. Jego koncepcja ograniczonej racjonalności oraz rozróżnienie między faktami a wartościami stanowią fundament współczesnej administracji behawioralnej, która projektuje instytucje w oparciu o realne zdolności poznawcze człowieka, a nie mityczne modele wszechwiedzy. W dobie algorytmizacji i sztucznej inteligencji, myśl Simona zyskuje na znaczeniu jako surowe ostrzeżenie przed technokratyczną teologią, która maskuje polityczne wybory pod pozorem obiektywności. Autor dowodzi, że sprawne państwo nie może być maszyną dla aniołów, lecz musi być systemem świadomie korygującym ludzką omylność. Poprzez analizę procesów decyzyjnych, lojalności organizacyjnej i roli budżetu jako testu prawdomówności administracji, Simon ukazuje państwo nie jako statyczny gmach, lecz jako dynamiczną maszynerię przetwarzającą niepewność w konkretne rozstrzygnięcia. To intelektualne oczyszczenie pozwala nam zrozumieć, że projektowanie instytucji to w istocie sztuka zarządzania granicami ludzkiego poznania.

SŁOWA KLUCZOWE

Herbert A. Simon | ograniczona racjonalność | proces decyzyjny | przysłowia administracji | behawioralna administracja publiczna | fakty a wartości | satisficing | szum decyzyjny | lojalność organizacyjna | architektura wyboru | technokratyczna teologia | budżet jako test prawdomówności | homo oeconomicus | osobowość organizacyjna | abdykacja z autonomicznego wyboru

Simon kontra przysłowia: jak naprawdę działa państwo

Herbert A. Simon należy do grona tych rzadkich myślicieli, którzy zamiast pudrować zmarszczki starej teorii administracji, postanowili bezceremonialnie złamać jej pojęciowy kręgosłup i nakazać budowę zupełnie nowego szkieletu. To nie przypadek, że Nagroda Nobla w dziedzinie ekonomii trafiła w jego ręce za pionierskie badania nad procesem podejmowania decyzji w organizacjach gospodarczych, a nie za kolejną, nużącą wariację na temat formalnego ładu schematów. Już sam

ten fakt stanowi wymowny komentarz do intelektualnej rewolucji, jakiej dokonał w świecie zdominowanym przez biurokratyczną rutynę i sztywne hierarchie. W perspektywie simonowskiej administracja przestaje być jałową estetyką organigramu, stając się żywym dramatem wyboru dokonywanego pod nieustanną presją niepełnej wiedzy, konfliktu celów oraz instytucjonalnej lojalności. Serce organizacji bije bowiem nie w martwym regulaminie, lecz w pulsującym procesie decyzyjnym, co czyni Simona postacią uderzająco współczesną w dobie algorytmizacji zarządzania oraz behawioralnej rekonstrukcji państwa. Państwo w jego ujęciu to nie statyczny gmach, lecz dynamiczna maszyneria przetwarzająca niepewność w konkretne rozstrzygnięcia.

Tradycyjna teoria administracji, zwłaszcza w swoim klasycznym, niemal sakralnym wydaniu, niezwykle chętnie przemawiała tonem nieomylnego katechizmu, serwując zasady o rzekomej oczywistości. Specjalizacja, jedność rozkazodawstwa czy rozpiętość kontroli miały stanowić nienaruszalny repertuar reguł, które Simon poddał jednak bezlitosnej i eleganckiej sekcji zwłok. Wykazał on z ironicznym dystansem, że owe dogmaty przypominają raczej przysłowia administracji, czyli sprzeczne i nienaukowe aforyzmy, niż rygorystyczne prawa naukowe zdolne rzetelnie opisać rzeczywistość. Jedno z nich nakazuje spłaszczać hierarchię dla lepszej komunikacji, podczas gdy drugie domaga się jej wzmocnienia w imię porządku i dyscypliny. Simon nie drwił z administracji z powodu pogardy dla porządku, lecz z głębokiej niechęci do intelektualnego szulerstwa, w którym slogan przebrany za zasadę udaje naukę. W tym sensie jego krytyka pozostaje zabójczo aktualna, punktując współczesne napięcia między ekspercką wiedzą, efektywnością a demokratyczną odpowiedzialnością. To nie administracja, to technokratyczna teologia w garniturze interfejsu.

Pierwszym wielkim ruchem Simona było odrzucenie fetyszu struktury na rzecz głębokiej analizy przesłanek decyzyjnych, co stanowiło zmianę o znaczeniu niemal kopernikańskim w naukach społecznych. Nie pytał on w pierwszej kolejności o to, jak organizacja prezentuje się na papierze, lecz kto dostarcza faktów i kto ustala wartościujące kryteria wyboru. Tam, gdzie klasyczna administracja widziała pudełka i strzałki, Simon widział architekturę ograniczonego rozumu, czyli strukturę wspierającą człowieka w jego poznawczej ułomności. W jego ujęciu organizacja nie jest statycznym budynkiem, lecz wyrafinowanym aparatem selekcji uwagi, który odciąża jednostkę od niemożliwego zadania analizy wszystkich alternatyw i konsekwencji. Bez tej celowej redukcji złożoności nie byłoby możliwe żadne działanie zbiorowe, a jedynie totalny poznawczy bezruch i decyzyjny paraliż. Lojalność organizacyjna, czyli mechanizm psychologiczny redukujący złożoność świata poprzez utożsamienie się pracownika z celami instytucji, pozwala na trwałe formowanie tożsamości uczestników systemu. Budżet jest świeckim testem prawdomówności administracji, obnażającym realne priorytety ukryte pod grubą warstwą deklaracji.

Przechodzimy tym samym do drugiego filaru jego myśli, czyli do rozróżnienia między faktami a wartościami, które nie jest jedynie scholastyczną zabawą w etykietowanie zdań. Fakty dotyczą tego, co jest mierzalne i empirycznie sprawdzalne, podczas gdy wartości określają to, co ma być uznane za pożądane w sferze publicznej. Te dwa porządki nieustannie się ze sobą splatają, niemniej ich mylenie prowadzi do niebezpiecznych patologii w zarządzaniu państwem i jego ograniczonymi zasobami. Gdy polityk wyznacza cele, wkracza w sferę wartości, natomiast administracja, dobierając środki do ich realizacji, powinna operować głównie w sferze faktów. Simon nie był jednak naiwnym wyznawcą mechanicznej technokracji i doskonale wiedział, że techniczne decyzje często skrywają w sobie głębokie wybory normatywne. Kto nie odróżnia faktu od wartości, ten otwiera drogę dla technokraty podszywającego się pod neutralnego eksperta lub polityka traktującego rzeczywistość jak przeszkodę o złym charakterze. Dyscyplina epistemiczna, czyli zbiór procedur wymuszających konfrontację subiektywnych przekonań z twardymi danymi, chroni nas przed lokalnymi złudzeniami samowystarczalności.

Najbardziej trwałą częścią simonowskiego dziedzictwa pozostaje ograniczona racjonalność, czyli koncepcja zakładająca, że decydenci mają limity poznawcze i czasowe uniemożliwiające pełną optymalizację wyboru. Był to potężny cios wymierzony w mit homo oeconomicus, ponieważ człowiek nigdy nie działa w warunkach pełnej informacji i stabilnych wag konsekwencji. Zamiast szukać rozwiązania idealnego, szukamy opcji wystarczająco dobrej, co Simon określił mianem satisficing, czyli strategii dążenia do satysfakcjonującego poziomu realizacji celu. Nie jest to bynajmniej pochwała bylejakości, lecz opis trzeźwego funkcjonowania ludzkiego umysłu w warunkach nieuchronnej skończoności naszych zasobów poznawczych. Człowiek administracyjny w tym ujęciu nie jest istotą ułomną czy głupszą od swojego ekonomicznego kuzyna, lecz jest po prostu znacznie prawdziwszy. Współczesna recepcja tej intuicji jest niezwykle szeroka, znajdując swoje ujście w nowoczesnych badaniach nad psychologią urzędników i obywateli. Nie budujmy instytucji dla aniołów ani modeli dla wszechwiedzących maszyn, lecz dla ludzi z ich naturalnymi ograniczeniami.

Behawioralna administracja publiczna, czyli nurt integrujący psychologię z analizą administracji, traktuje tę fuzję nie jako modę, lecz jako konieczny etap rozwoju dyscypliny. Pozwala to na projektowanie państwa w oparciu o faktyczne procesy psychologiczne, a nie tylko o martwe, formalne schematy czy pobożne życzenia teoretyków. OECD idzie w tym kierunku jeszcze dalej, promując rozwiązania uwzględniające sposób, w jaki urzędnicy i obywatele realnie przetwarzają informacje pod presją czasu. Zrozumienie szumu decyzyjnego, czyli niepożądanej zmienności w osądach wynikającej z przeciążeń poznawczych, staje się fundamentem nowoczesnego i sprawnego zarządzania publicznego. Simonowska rewolucja trwa zatem nadal, przypominając nam, że każda reforma instytucjonalna musi brać pod uwagę architekturę ludzkiego wyboru. Polityka publiczna

bez rachunku alternatyw jest moralistyką finansowaną z cudzego czasu, a Simon uczy nas, jak tego uniknąć.

Realistyczna antropologia decyzji: jak naprawić państwo

W najnowszych nurtach administracji behawioralnej, czyli dziedzinie badającej realne zachowania urzędników zamiast ich teoretycznych modeli, coraz głośniej wybrzmiewa teza, że państwo to nie maszyna, lecz zbiór ludzi podlegających tym samym błędom poznawczym co obywatele. Urzędnicy, podobnie jak my wszyscy, działają w gęstym smogu szumu decyzyjnego, ulegając nadmiernemu optymizmowi, heurystykom czy paraliżującym pułapkom zakotwiczenia. To już nie jest tylko akademicka ciekawostka, lecz fundament pod budowę nowej, realistycznej antropologii decyzji, która schodzi z chmur idealizmu na twardy grunt psychologii. Państwo, które uparcie ignoruje ograniczenia poznawcze własnych funkcjonariuszy, staje się mechanizmem fatalnie nieskalibrowanym, uwięzionym w oparach administracyjnej fantastyki. Tam, gdzie klasyczna administracja widziała jedynie pudełka i strzałki, Herbert Simon dostrzegł skomplikowaną architekturę ograniczonego rozumu.

W tym miejscu musimy zmierzyć się z pojęciem wydajności, wokół którego narosło tyle szkodliwych uproszczeń, że stało się ono niemal synonimem moralnie ślepej eksploatacji. Simon rozumiał ten termin zupełnie inaczej, widząc w nim nie ideologiczny bicz, lecz techniczne kryterium doboru środków do celów, które już wcześniej zostały obrane przez wspólnotę polityczną. O ile w sektorze prywatnym monetarna miara zysku pozwala na brutalne uproszczenie tego zadania, o tyle w sferze publicznej sprawa jest znacznie trudniejsza. Bezpieczeństwo, sprawiedliwość czy integralność instytucji nie dadzą się przecież bez reszty przeliczyć na pieniądze, co jednak nie zwalnia nas z obowiązku ich precyzyjnego ważenia. Właśnie dlatego współczesne raporty OECD o behawioralnym projektowaniu polityk publicznych wracają do simonowskiego jądra myślenia, kładąc nacisk na testowanie rozwiązań przed podjęciem ostatecznych decyzji.

Kluczowe dla zrozumienia tej logiki jest rozróżnienie między adekwatnością a wydajnością, które w pismach Simona posiada niemal sądową ostrość i surowość. Każda jednostka organizacyjna może słusznie dowodzić, że wobec ogromu problemów jej środki są rażąco nieadekwatne, i zazwyczaj będzie miała w tym rację. Potrzeby społeczne mają bowiem naturę praktycznie nieskończoną, podczas gdy zasoby, którymi dysponujemy, są zawsze boleśnie ograniczone. Administracja nie może jednak kierować się marzeniem o pełnej adekwatności, gdyż byłoby to dążenie bez granic, a co za tym idzie – całkowicie pozbawione odpowiedzialności. Prawdziwa dojrzałość instytucjonalna

polega na akceptacji wydajności jako konieczności ciągłego porównywania alternatywnych sposobów wykorzystania rzadkich dóbr.

W tym kontekście budżet przestaje być nudnym dokumentem finansowym, a staje się świeckim testem prawdomówności administracji, wymuszającym myślenie systemowe ponad lokalnymi mitologiami niezbędności. W dobie zielonej transformacji i starzejących się społeczeństw ta teza brzmi wręcz brutalnie aktualnie, przypominając nam o twardych granicach możliwości państwa. Polityka publiczna bez rachunku alternatyw jest bowiem jedynie moralistyką finansowaną z cudzego czasu, na którą stać nas coraz rzadziej. Skoro jednak człowiek nie jest istotą wszechwiedzącą, organizacja potrzebuje mechanizmów redukujących koszt nieustannego wyboru, takich jak autorytet, trening czy rutyna. Simon definiował autorytet w sposób czysto behawioralny: jako sytuację, w której podwładny przyjmuje decyzję przełożonego jako wystarczającą przesłankę własnego działania.

Jest to swoista, kontrolowana abdykacja z autonomicznego wyboru, która pozwala organizacji działać bez konieczności zaczynania świata od zera przy każdej drobnej czynności. Autorytet ten nigdy nie jest jednak absolutny, gdyż zawsze ogranicza go kultura organizacyjna, system sankcji oraz specyficzny obszar akceptacji uczestników. Współczesne analizy kryzysowe pokazują, że w sytuacjach wysokiej niepewności biurokracje uruchamiają kruchą mieszankę procedur i improwizacji, starając się utrzymać koordynację mimo gwałtownych zmian otoczenia. Pandemia stała się pod tym względem eksperymentem bezlitosnym, ale przez to poznawczo bezcennym, obnażającym granice samej hierarchii. Sam autorytet to jednak za mało, by system trwał; instytucja musi jeszcze wytwarzać w swoich członkach głęboką lojalność i identyfikację.

Tutaj Simon okazuje się nie tylko chłodnym ekonomistą, lecz także subtelnym antropologiem instytucji, opisującym narodziny tak zwanej osobowości organizacyjnej. Człowiek w strukturze nie działa wyłącznie na podstawie prywatnych motywów, gdyż jego codzienne decyzje są coraz silniej filtrowane przez cele przypisanej mu roli. Jest to niezbędny warunek koordynacji działań, ale zarazem źródło najpoważniejszych deformacji, gdy urzędnik zaczyna bronić interesu własnego departamentu zamiast dobra wspólnego. Biurokratyczna lojalność zespala zespół, ale jednocześnie produkuje niebezpieczną ślepotę sektorową, zamykając wiedzę w szczelnych silosach. Z tej perspektywy wiele problemów współczesnego państwa wynika nie z braku zaangażowania urzędników, lecz z ich motywacji źle zogniskowanej na lokalnych celach.

Na tę klasyczną mapę problemów nakłada się dzisiaj sztuczna inteligencja, która obiecuje nam zbliżenie administracji do ideału pełnej racjonalności dzięki potędze obliczeniowej. Choć algorytmy mogą radykalnie poprawić produktywność i responsywność sektora publicznego, lekcja Simona pozostaje tu surowym ostrzeżeniem, a nie technokratycznym hymnem pochwalnym. Żadna

technologia nie jest w stanie magicznie unieważnić odwiecznego konfliktu między faktami a wartościami ani usunąć problemu odpowiedzialności za selekcję celów. Algorytmiczna administracja to w istocie technokratyczna teologia w garniturze interfejsu, która zamiast rozwiązywać dylematy władzy, często jedynie je maskuje pod pozorem neutralności. Skoro rośnie moc naszych narzędzi, tym bardziej musimy wiedzieć, gdzie kończy się technika, a zaczyna naga, polityczna decyzja.

Recepcja myśli Simona we współczesnej nauce nie polega na muzealnym oddawaniu czci klasykowi, lecz na tym, że jego intuicje przeniknęły do krwiobiegu niemal każdej dyscypliny. W prawie administracyjnym powracają one jako pytania o granice eksperckiej wszechwiedzy, a w naukach o zarządzaniu jako lekcja pokory wobec naszych biologicznych limitów. Simon pozostaje autorem kłopotliwie teraźniejszym, ponieważ bezlitośnie odbiera wygodne złudzenia zarówno romantycznym wizjonerom administracji, jak i jej cybernetycznym mesjanistom. Jego przesłanie jest surowe, ale w gruncie rzeczy wyzwalające dla każdego, kto chce budować instytucje odporne na ludzką ułomność. Nie budujmy systemów dla aniołów ani modeli dla wszechwiedzących maszyn, lecz projektujmy je dla ludzi, którzy błądzą, uczą się i mimo wszystko potrafią wspólnie osiągać cele.

Ostateczna lekcja Simona brzmi niemal niepokojąco: organizacja nie jest środowiskiem czystego rozumu, lecz wyrafinowanym urządzeniem do jego dyscyplinowania. Rozum indywidualny, pozostawiony samemu sobie, ma tendencję do błądzenia, skraca perspektywę i nie dosięga tego, co systemowe. Rozum organizacyjny nie usuwa tych ograniczeń, ale potrafi je skutecznie kanalizować, chroniąc nas przed chaosem czysto subiektywnych osądów. Simon uderzał w klasyczne przysłowia administracji nie po to, by zniszczyć ideę ładu, lecz by ocalić ją przed infantylizmem i dekoracyjną powierzchownością formalnych opisów. Pozostaje on autorem oczyszczającym, który przypomina, że administracja to nie geometria stanowisk, lecz żywy, niedoskonały i fascynujący ustrój ludzkich decyzji.

Koniec ery przysłów: dlaczego administracja potrzebuje nauki

Simon zauważył, że klasyczna teoria administracji popełniła błąd niemal teologiczny, uznając powracające rekomendacje za uniwersalne prawa dobrej organizacji. W rzeczywistości te wytyczne nie były naukowymi aksjomatami, lecz konkurującymi ze sobą aforyzmami, które w praktyce wzajemnie się znosiły. Jedność rozkazodawstwa nieustannie ścierała się z potrzebą funkcjonalnej specjalizacji, pozostawiając praktyka w stanie chronicznej niepewności co do wyboru właściwej

drogi. Podobnie dążenie do wąskiej rozpiętości kontroli uderzało w konieczność skracania linii komunikacyjnych, co prowadziło do paraliżu decyzyjnego wewnątrz hierarchii. Simon nie twierdził, że te kryteria są całkowicie bezużyteczne, ale jego diagnoza była znacznie bardziej zabójcza niż zwykłe zlekceważenie tradycji. Teoria, która nie potrafi wyjaśnić, kiedy jedno kryterium ma ustąpić drugiemu, to technokratyczna teologia, a nie rzetelna nauka.

W swoim wykładzie noblowskim Simon powrócił do tej kwestii poprzez kategorię proceduralnej racjonalności, która przesuwa punkt ciężkości z deklaracji na analizę procedur poszukiwania i selekcji. Autor nie był relatywistą i nie sugerował wcale, że skoro dawne zasady są niepełne, to sukces administracyjny zależy wyłącznie od gustu decydenta. Przeciwnie, zaproponował rygor znacznie bardziej wymagający niż dotychczasowy repertuar administracyjnych mądrości, skupiając się na badaniu samych przesłanek decyzyjnych. Takie podejście wymagało podporządkowania każdego wyboru kryterium racjonalnego doboru środków, co stanowiło fundament nowej, empirycznej nauki o państwie. W tym miejscu jego myśl zaczęła przenikać się z ekonomią, prawem oraz antropologią instytucji, tworząc spójną i nowoczesną wizję zarządzania publicznego.

Związek z ekonomią jest tu oczywisty, gdyż każda organizacja musi gospodarować rzadkimi zasobami i rozstrzygać problem alternatywnych użyć swojej ograniczonej energii. Z perspektywy prawa dobór środków nie może przecież unicestwiać legitymacji celów, lecz musi pozostawać pod ścisłą kontrolą norm oraz kompetencji urzędniczych. Antropologia dodaje do tego obrazu kluczowy element, przypominając, że człowiek w organizacji nie jest abstrakcyjnym nośnikiem funkcji, lecz istotą ograniczoną poznawczo. To właśnie ten trójkąt dyscyplinarny sprawia, że Simon brzmi dziś tak świeżo, oferując narzędzia do zrozumienia współczesnych kryzysów instytucjonalnych. Jego koncepcja nie jest wyłącznie teorią urzędu, lecz głębokim studium skończonego umysłu zmuszonego do współdziałania w warunkach narastającej złożoności świata. Tam, gdzie klasyczna administracja widziała pudełka i strzałki, Simon widział architekturę ograniczonego rozumu.

Najbardziej doniosłym efektem tej intelektualnej rekonstrukcji stało się rygorystyczne rozróżnienie między faktami a wartościami w procesie podejmowania decyzji. W języku prawniczym można by rzec, że Simon chciał uratować zarówno legalność, jak i rozumność działania publicznego przed chaosem arbitralności. W ujęciu ekonomicznym chodziło o odróżnienie funkcji celu od funkcji ograniczeń i instrumentów, co pozwala na precyzyjne projektowanie interwencji państwowych. Z kolei w perspektywie antropologicznej kluczowe było rozdzielenie porządków sensu, których zlanie prowadzi zazwyczaj do przemocy symbolicznej lub poznawczej. Wartości mówią nam, co ma być uznane za pożądane, podczas gdy fakty opisują warunki, skutki i zależności, z którymi musimy się liczyć.

Jeśli administrator uzurpuje sobie prawo do stanowienia wartości pod osłoną ekspertyzy, mamy do czynienia z technokracją, czyli systemem, w którym demokratyczna kontrola staje się fasadą. Jeśli natomiast polityk lekceważy fakty, uznając je za niewygodne przeszkody dla swojej woli, otrzymujemy woluntaryzm ubrany w mandat społeczny. Simon bronił obu granic jednocześnie, rozumiejąc, że napięcie między wiedzą ekspercką a legitymacją demokratyczną jest trwałą cechą nowoczesnych państw. Dzisiejsza literatura potwierdza, że ten konflikt nasilił się wraz ze wzrostem zależności administracji od wysoce specjalistycznej wiedzy technicznej. Dlatego simonowskie odróżnienie faktów od wartości nie jest zabytkiem pozytywizmu, lecz nadal stanowi warunek higieny konstytucyjnej i poznawczej.

Simon był jednak zbyt inteligentny, by wierzyć, że w praktyce podział ten pozostanie idealnie czysty i możliwy do utrzymania w każdej sytuacji. W realnych organizacjach cele pośrednie krążą po hierarchii niczym waluta o zmiennej denominacji, zmieniając swój charakter zależnie od szczebla, na którym są rozpatrywane. To, co dla ustawodawcy jest wartością ogólną, dla kierownika programu staje się już mierzalnym zadaniem, a dla wykonawcy na dole zaledwie techniczną instrukcją. W tym nieustannym obiegu środek i cel zamieniają się miejscami, co stanowi jedną z najbardziej subtelnych i odkrywczych intuicji Simona. Administracja nie jest prostym wykonaniem politycznej woli, lecz systemem transformacji wartości w długie sekwencje operacyjnych przesłanek decyzyjnych.

Z tego powodu zawsze istnieje ryzyko, że cele pośrednie usamodzielnią się, skamienieją i zaczną uchodzić za dobro samoistne, odrywając się od pierwotnego sensu. Każdy, kto obserwował nowoczesne biurokracje, zna tę scenę, gdy procedura mająca służyć celowi zaczyna domagać się czci niczym bóstwo niższego rzędu. Simon rozbroił ten mechanizm z kliniczną precyzją, dając początek behawioralnej administracji publicznej, czyli nurtowi integrującemu psychologię z analizą struktur państwowych. Współczesne badania idą tym tropem, pokazując, że projektowanie instytucji musi uwzględniać realne procesy uwagi oraz uproszczenia poznawcze po stronie decydentów. Z tego punktu najłatwiej przejść do ograniczonej racjonalności, która nie jest tylko dodatkiem do teorii, lecz jej antropologicznym i filozoficznym centrum.

Ograniczona racjonalność, czyli koncepcja zakładająca, że decydenci mają limity poznawcze i informacyjne, oznacza coś więcej niż tylko brak wszechwiedzy w obliczu problemu. To także nieznajomość wszystkich dostępnych alternatyw, niepewność co do zdarzeń zewnętrznych oraz niezdolność do pełnego obliczenia dalekosiężnych konsekwencji własnych działań. Nie jest to drobna korekta klasycznego modelu wyboru, lecz jego systematyczna detronizacja i zastąpienie go modelem znacznie bardziej realistycznym. Człowiek administracyjny nie optymalizuje w sensie panoramicznym, lecz szuka rozwiązań dostatecznie dobrych w granicach tego, co jest w stanie

zrozumieć i przetworzyć. Nie budujmy instytucji dla aniołów ani modeli dla wszechwiedzących maszyn.

Ograniczona racjonalność w erze cyfrowej administracji

Współczesny nurt behawioralnej administracji publicznej, czyli program badawczy integrujący psychologię z analizą struktur państwowych, przyjął tezę o niedoskonałości ludzkiego poznania jako swój fundament. Nie jest to już jedynie egzotyczny margines dyscypliny, lecz pełnoprawny i dominujący obszar badań nad motywacją, percepcją oraz realnymi decyzjami urzędników i obywateli. Herbert Simon nie został przez współczesnych behawiorystów „uzupełniony" ani tym bardziej poprawiony w sposób, który podważałby jego pierwotną intuicję. Można raczej odnieść wrażenie, że dzisiejsi badacze po prostu wprowadzili się do domu, który on zaprojektował i zbudował dekady temu. Warto jednak z całą surowością uchwycić, co naprawdę wynika z tej teorii dla współczesnego państwa. Ograniczona racjonalność, czyli koncepcja zakładająca, że decydenci mają limity poznawcze uniemożliwiające pełną optymalizację, nie sprowadza się do banalnego stwierdzenia, że ludzie bywają omylni. O tym, że błądzimy, wiedzieliśmy przecież od czasów antycznych, a biurokracja od zawsze była poligonem ludzkich potknięć.

Chodzi o coś znacznie głębszego i bardziej systemowego, co umyka zwolennikom prostych recept naprawczych. Ludzie w organizacjach mylą się systematycznie, ponieważ ich umysły, ewolucyjnie przystosowane do przetrwania na sawannie, muszą drastycznie upraszczać złożoną rzeczywistość administracyjną. Urzędnicy nie rozważają wszystkich teoretycznie dostępnych możliwości, lecz jedynie te nieliczne, które akurat wpadły im w pole uwagi lub zostały podsunięte przez algorytm. Nie oceniają oni wszystkich długofalowych konsekwencji swoich działań, lecz skupiają się na tych najbliższych, najbardziej wyrazistych lub psychologicznie dotkliwych dla nich samych. Zamiast ustalać pełną i spójną hierarchię wartości, korzystają z lokalnych substytutów sensu, takich jak sztywna procedura, roczny budżet czy doraźny wskaźnik efektywności. Organizacja nie eliminuje tych poznawczych uproszczeń, lecz idzie o krok dalej: ona je standaryzuje, nadaje im formę prawną i czyni je użytecznymi narzędziami sprawowania władzy.

W tym sensie Simon wyprzedził nie tylko ekonomię behawioralną, ale i sporą część współczesnej kognitywistyki instytucjonalnej, która bada, jak struktury zewnętrzne kształtują nasze myślenie. OECD w swoich najnowszych wytycznych dotyczących behawioralnego projektowania polityk publicznych przyznaje otwarcie, że tradycyjne założenia o racjonalnym ludzkim zachowaniu bywają w praktyce całkowicie fałszywe. Włączenie perspektywy psychologicznej do rutynowego procesu politycznego nie jest już luksusem, lecz warunkiem koniecznym do podejmowania jakichkolwiek

sensownych decyzji rządowych. Trudno o mocniejsze potwierdzenie simonowskiej intuicji na poziomie współczesnej architektury państwa, które coraz częściej projektuje się pod realnego człowieka, a nie pod idealny model. W tym świetle autorytet jawi się nie jako relikt przednowoczesnej dyscypliny czy feudalny przeżytek, lecz jako wyrafinowane narzędzie oszczędzania poznawczego. Tam, gdzie klasyczna administracja widziała sztywne pudełka i strzałki, Simon widział architekturę ograniczonego rozumu, która pozwala nam nie zwariować od nadmiaru opcji.

Simon definiował autorytet w sposób czysto behawioralny, to znaczy przez gotowość podwładnego do przyjęcia decyzji przełożonego bez poddawania jej niezależnemu badaniu merytorycznemu. Brzmi to surowo, niemal jak opis ślepego posłuszeństwa, ale właśnie w tej surowości kryje się prawda o funkcjonowaniu wielkich systemów. Żadna złożona organizacja nie mogłaby przetrwać nawet jednego dnia, gdyby każdy jej uczestnik rozpoczynał każdą czynność od pełnej rewizji wszystkich przesłanek i dowodów. Autorytet jest zatem niezbędną techniką koordynacji, która pozwala na dystrybucję ekspertyzy i odpowiedzialności w sposób przewidywalny. Jednocześnie Simon bardzo wyraźnie zaznaczał, że ten kredyt zaufania nie jest nieskończony i posiada swoje wyraźne granice. Ogranicza go obszar akceptacji, czyli psychologiczny zakres poleceń, które podwładny jest w stanie uznać za wiążące bez poczucia wewnętrznego buntu lub poznawczego dysonansu.

To pojęcie pozostaje niezwykle użyteczne także dzisiaj, zwłaszcza w miejscach, gdzie organizacje próbują łączyć formalną hierarchię z nowoczesną pracą projektową lub sieciową. Współczesne wdrożenia systemów sztucznej inteligencji w sektorze publicznym czynią ten problem jeszcze bardziej wyrazistym i skomplikowanym. Decyzje lub rekomendacje generowane przez algorytmy mogą być przyjmowane z nadmierną deferencją, graniczącą z bezkrytycznym kultem, albo przeciwnie – z całkowitą nieufnością i sabotażem. OECD słusznie zauważa, że AI może zwiększać produktywność i responsywność usług, ale wymaga to budowy środowiska godnego zaufania. Zaufanie instytucjonalne nie jest bowiem niczym innym jak nowoczesnym, cyfrowym odpowiednikiem dobrze skalibrowanego obszaru akceptacji. Bez niego nawet najdoskonalszy system techniczny pozostanie jedynie martwym kodem, którego nikt nie odważy się realnie wdrożyć do praktyki urzędniczej.

Simon doskonale wiedział, że skuteczna organizacja nie może opierać się wyłącznie na suchym rozkazie czy groźbie sankcji. Musi ona głęboko wpływać na wewnętrzną strukturę decyzji swoich członków, dostarczając im gotowych wzorców interpretacyjnych i nawyków. Szkolenie pracowników nie jest więc w tej optyce zbędnym dodatkiem do budżetu, lecz formą trwałej inwestycji w jakość przesłanek decyzyjnych, które urzędnik nosi w swojej głowie. Komunikacja zaś

nie jest jedynie prostą transmisją informacji, lecz potężnym mechanizmem selekcji tego, co w ogóle zostanie uznane za istotne w szumie informacyjnym. W epoce cyfrowego przeładowania ta obserwacja zyskuje zupełnie nową, niemal dramatyczną siłę. Współczesne organizacje nie cierpią dziś na brak danych, lecz na ich paraliżujący nadmiar przy jednoczesnym, chronicznym niedoborze sensownej filtracji.

Właśnie w tym punkcie teoria Simona spotyka się z najbardziej aktualnymi debatami o administracji cyfrowej i algorytmicznym rządzeniu. Sztuczna inteligencja nie rozwiązuje problemu selekcji informacji, lecz w istocie go zwielokrotnia, tworząc nowe warstwy złożoności. Zwiększa ona wprawdzie pojemność analityczną państwa, ale jednocześnie mnoży pytania o to, jakie dane i według jakich kryteriów mają sterować naszym życiem. Im bardziej technicznie zaawansowane staje się państwo, tym mniej może sobie ono pozwolić na pojęciową bylejakość i brak refleksji nad własnymi założeniami. To nie administracja w dawnym stylu; to technokratyczna teologia w garniturze interfejsu, która wymaga nowej formy dyscypliny intelektualnej. Szczególnej wagi nabiera tutaj lojalność organizacyjna, czyli mechanizm psychologiczny redukujący złożoność świata poprzez utożsamienie się z celami instytucji.

Simon był aż nazbyt świadomy, że bez identyfikacji z celami organizacji nie ma mowy o jakiejkolwiek trwałej koordynacji działań. Uczestnik systemu nie może przecież każdego ranka od nowa negocjować pełnego sensu swojego istnienia w strukturze biurokratycznej. Musi wejść w rolę, przyjąć określoną skalę wartości i uznać, że sukces instytucji jest w pewnym zakresie jego osobistym sukcesem. Jest to socjologicznie konieczne, by maszyna państwowa mogła w ogóle ruszyć z miejsca, ale właśnie dlatego staje się to politycznie i poznawczo niebezpieczne. Lojalność nie tylko spaja grupę, ale przede wszystkim oślepia jednostkę, zawężając jej horyzont do granic własnego biurka. Kierownik broni swojego działu nie dlatego, że jest cynicznym graczem, lecz dlatego, że jego cały świat poznawczy został zorganizowany wokół interesów tego konkretnego wycinka rzeczywistości.

Wąska specjalizacja przynosi zatem kompetencję i ślepotę jednocześnie, co jest ceną, jaką płacimy za sprawność działania. Współczesna debata o roli ekspertów w demokracji regularnie powraca do tego problemu, wskazując, że specjaliści nie są zawieszeni w próżni, lecz wpisani w konkretne sieci interesów. Simon powiedziałby zapewne, że nie trzeba demaskować tego zjawiska z przesadnym patosem czy moralnym oburzeniem. Trzeba raczej budować taką strukturę, która systematycznie koryguje lokalne skrzywienia przez decyzje podejmowane z perspektywy całości systemu. Tutaj wreszcie powraca kryterium wydajności, zapewne najbardziej źle rozumiany i niesłusznie potępiany element całej tej teorii. Dla Simona wydajność nie jest moralną doktryną ani kultem zysku, lecz po prostu logicznym kryterium doboru środków po ustaleniu celu.

W tym sensie jego myśl jest głęboko zgodna z prawidłowo rozumianym państwem prawa, w którym każda złotówka musi mieć swoje uzasadnienie. Najpierw legitymizowany porządek polityczny określa, co uznajemy za dobro wspólne, a następnie administracja musi znaleźć sposób, by to dobro zrealizować bez marnotrawstwa. Tam, gdzie wyniki dają się wyrazić w pieniądzu, zadanie jest stosunkowo proste i przejrzyste dla kontrolerów. Jednak tam, gdzie chodzi o bezpieczeństwo narodowe, zdrowie publiczne czy zaufanie obywateli, potrzebne są starannie zaprojektowane wskaźniki i procedury porównawcze. Budżet jest świeckim testem prawdomówności administracji, który bezlitośnie obnaża różnicę między deklaracjami a realnymi priorytetami. OECD w swoich materiałach kładzie nacisk na testowanie i skalowanie jedynie sprawdzonych rozwiązań, co jest echem simonowskiej ostrożności.

Simon z pewnością przyjąłby te nowoczesne zalecenia z aprobatą, ponieważ przez całe życie sprzeciwiał się administracyjnemu mistycyzmowi. Gdyby szukać parafrazy jego stanowiska, można by powiedzieć, że dobry cel bez właściwego doboru środków pozostaje tylko kosztownym samouwielbieniem na rachunek podatnika. W centrum tej teorii znajduje się pojęcie równowagi, rozumianej jako dynamiczny układ wymiany, który jest stale narażony na rozpad. Organizacja trwa tylko tak długo, jak długo potrafi zaoferować swoim uczestnikom zachęty wystarczające, by uzasadnić ich codzienny wkład i wysiłek. Pracownik wnosi swój czas, uwagę i kompetencję, podczas gdy klient czy obywatel wnosi pieniądz, zaufanie lub poparcie polityczne. Każdy z tych aktorów działa z innych motywów, ale system musi te motywy sprawnie integrować.

Simon był tak czuły na kwestię efektywności nie dlatego, że ubóstwiał wydajność dla niej samej, lecz dlatego, że rozumiał logikę przetrwania. Każda instytucja, która marnotrawi zasoby, w dłuższym horyzoncie traci zdolność „wypłacania” zachęt swoim członkom, co prowadzi do jej nieuchronnej erozji. Jego wykład noblowski ujmuje ograniczoną racjonalność jako jedyną możliwą odpowiedź na brak wszechwiedzy i niezdolność do przewidzenia wszystkich skutków. Z ekonomicznego punktu widzenia jest to intuicja pierwszorzędna: organizacja nie jest czystą wspólnotą normatywną, lecz mechanizmem alokacji rzadkości. Nawet instytucja publiczna, która deklaruje cele wzniosłe i niekomercyjne, nie ucieka od twardej logiki kosztu alternatywnego. Każda godzina pracy urzędnika zużyta na zbędną procedurę jest godziną odebraną komuś, kto naprawdę potrzebuje pomocy.

Właśnie tutaj Simon okazuje się myślicielem głęboko niewygodnym dla administracyjnego konformizmu i biurokratycznej rutyny. Mówi on w istocie, że powoływanie się na doniosłość misji nie zwalnia nikogo z obowiązku porównania swoich roszczeń z potrzebami innych. Nie wystarczy powiedzieć, że „robimy dobro”; trzeba jeszcze wykazać, że robimy to w sposób najbardziej uzasadniony z dostępnych opcji. W przeciwnym razie administracja przemienia się w teatr

wzniosłych uzasadnień dla bardzo zwyczajnego przechwytywania publicznych środków. Ta intuicja znajduje dziś wyraźne echo w zaleceniach dotyczących wykorzystania AI, które podkreślają konieczność budowy zdolności instytucjonalnych wokół praktyk opartych na twardych dowodach, a nie na intuicjach. Nie budujmy instytucji dla aniołów ani modeli dla wszechwiedzących maszyn, bo skończymy w świecie fikcji.

W perspektywie prawnej równowaga organizacji odsłania jeszcze inny, ustrojowy wymiar, który często umyka analitykom zarządzania. Organizacja nie może dowolnie konstruować zachęt, ponieważ jej środki oddziaływania są ściśle osadzone w normach kompetencyjnych i prawach jednostki. To właśnie dlatego pojęcie obszaru akceptacji należy czytać nie tylko psychologicznie, lecz przede wszystkim jako fundament demokratycznego państwa prawa. Każdy system autorytetu działa skutecznie jedynie w takim zakresie, w jakim obywatele i urzędnicy uznają polecenia za legalne i przewidywalne. Gdy władza staje się arbitralna, obszar akceptacji gwałtownie się kurczy, nawet jeśli formalne struktury hierarchiczne pozostają nienaruszone. Państwo prawa nie jest więc wrogiem sprawnej administracji, lecz warunkiem jej długiego i stabilnego trwania.

Współczesne opracowania dotyczące godnej zaufania sztucznej inteligencji idą dokładnie w tę stronę, łącząc technologię z wartościami demokratycznymi. Użycie algorytmów może wzmacniać responsywność usług, ale tylko pod warunkiem zachowania pełnej odpowiedzialności instytucjonalnej za każdą podjętą decyzję. Tu właśnie ujawnia się pełny sens simonowskiej krytyki tradycyjnych zasad administracji, które nazywał on pogardliwie „przysłowiami". Klasyczne reguły chciały rozwiązywać problemy przez odwołanie do ogólnych formuł, jakby centralizacja czy decentralizacja były dobre same w sobie, niezależnie od kontekstu. Simon odpowiadał na to z właściwym sobie chłodem: bez analizy konkretnego rozkładu wiedzy i kosztów komunikacyjnych, te pytania pozostają jałowym ćwiczeniem literackim. Polityka publiczna bez rachunku alternatyw jest moralistyką finansowaną z cudzego czasu, a na to nowoczesne państwo nie może sobie pozwolić.

Dziś ta diagnoza jest jeszcze mocniejsza niż w połowie ubiegłego wieku, gdyż działamy w środowisku o niespotykanej wcześniej gęstości informacyjnej. Wdrażanie systemów cyfrowych i automatyzacja procesów decyzyjnych nie poddają się prostym receptom formalnym, które można by przepisać z podręcznika. Wykorzystanie AI przez rządy może poprawić relacje z obywatelami, lecz osiągnięcie tych korzyści wymaga uwzględnienia licznych ryzyk i ograniczeń psychologicznych. Simon przypomina nam, że u podstaw każdego systemu, niezależnie od stopnia jego cyfryzacji, zawsze znajduje się człowiek ze swoimi ograniczeniami. Zrozumienie tych ograniczeń nie jest słabością teorii, lecz jej największą siłą, pozwalającą projektować instytucje, które naprawdę działają w realnym świecie. Tylko tyle i aż tyle.

Instytucjonalny chłód: jak budżet leczy z biurokratycznej pychy

Simon ujałby to zapewne z właściwą sobie cierpką ironią, zauważając, że każda epoka z uporem godnym lepszej sprawy produkuje własne „przysłowia administracji". Te pozornie mądre, lecz często sprzeczne ze sobą reguły kciuka, czyli potoczne zasady organizacji, którymi biurokracje maskują brak rzetelnej analizy, Simon traktował jako naukowe baśnie, którym nie należy wierzyć zbyt szybko. Równowaga organizacyjna ma jednak dla niego wymiar znacznie głębszy, niemal antropologiczny, dotykający samej struktury ludzkiego bytu w grupie. Organizacja trwa bowiem nie tylko dlatego, że sprawnie operuje systemem kar i nagród, lecz przede wszystkim dlatego, że aktywnie formuje tożsamość swoich uczestników. To nie jest zwykła współpraca, to proces, w którym granica między „ja" a „instytucją" ulega celowemu i koniecznemu zatarciu.

W tym ujęciu simonowska lojalność organizacyjna, czyli mechanizm psychologiczny redukujący złożoność świata poprzez utożsamienie się z celami instytucji, przestaje być romantycznym uczuciem. Staje się chłodnym filtrem, który pozwala jednostce funkcjonować w chaosie nieskończonych możliwości wyboru. Pracownik, który internalizuje cele instytucji, nie musi już przy każdej decyzji rozstrzygać od zera pełnego konfliktu wartości, co byłoby poznawczo paraliżujące. Wchodzi on w rolę i przyjmuje określony sposób postrzegania, co czyni działanie w ogóle możliwym, ale zarazem generuje nieuniknioną selektywną ślepotę. Jest to cena za sprawczość – aby widzieć drogę, musimy założyć klapki na oczy, które odcinają nas od nadmiaru bodźców.

Konsekwencje tego mechanizmu są jednak obosieczne, gdyż kierownik zaczyna widzieć świat wyłącznie z perspektywy swojego wydziału, a nie szerszej wspólnoty politycznej. Ekspert z kolei postrzega każdy problem przez pryzmat własnej dyscypliny, ignorując całość społecznych następstw, które nie mieszczą się w jego wąskim polu widzenia. W tym punkcie Simon wyprzedza dzisiejsze dyskusje o eksperckości jako praktyce głęboko osadzonej w instytucjonalnych ograniczeniach i interesach. Niedawny przegląd literatury w „Annual Review of Political Science" słusznie podkreśla, że eksperci biurokratyczni w demokracjach są aktorami politycznymi. Działają oni w nieustannym napięciu między wiedzą specjalistyczną, potrzebą legitymizacji a twardymi ograniczeniami, jakie narzuca im struktura.

Ekspert w świecie Simona nie jest zatem czystym nośnikiem obiektywnej prawdy, lecz aktywnym uczestnikiem zorganizowanego porządku decyzji. Stąd bierze się tak wielkie znaczenie budżetu, który jawi się tutaj jako najważniejsze narzędzie instytucjonalnej racjonalizacji. Budżet zmusza organizację do bolesnego przejścia od logiki adekwatności, czyli robienia rzeczy „wystarczająco dobrze", do logiki wydajności. Warto to ujęcie wyostrzyć: budżet jest w istocie instytucjonalną

formą sceptycyzmu wobec roszczeń każdej części organizacji do uznania własnych potrzeb za absolutne. Budżet jest świeckim testem prawdomówności administracji, brutalnie weryfikującym każdą deklarację o priorytetach.

Każdy dział potrafi przecież z łatwością dowieść, że jego zadania są kluczowe dla przetrwania systemu, ale prawdziwa próba zaczyna się dopiero przy zasobach rzadkich. To wtedy trzeba zdecydować, czy dodatkowa jednostka zasobu przyniesie większy przyrost dobra w tym miejscu, czy może jednak gdzie indziej. Właśnie dlatego budżet nie jest jedynie instrumentem rachunkowym, lecz swoistą konstytucją wewnętrznej walki o uwagę, prestiż i polityczny priorytet. Z perspektywy ekonomicznej oznacza to wymuszanie porównań krańcowych, a z perspektywy prawnej – procedury odpowiedzialności i uzasadnienia. Z perspektywy antropologicznej zaś to próba złamania naturalnej tendencji człowieka do przeceniania tego, co znajduje się najbliżej jego roli.

Simon nie proponuje nam moralnej wzniosłości, lecz zbawienny instytucjonalny chłód, który chroni całość przed partykularyzmem części. Tam, gdzie człowiek spontanicznie absolutyzuje własny wycinek świata, organizacja musi stworzyć procedury, które każą mu pamiętać o szerszym kontekście. Współczesny paradygmat naukowy rozwija tę intuicję w dwóch kierunkach, z których pierwszy jest behawioralny. Behawioralna administracja publiczna, czyli nurt integrujący psychologię z analizą struktur państwowych, wskazuje, że musimy projektować nie tylko formalne kompetencje, ale całe środowiska wyboru. Oznacza to badanie heurystyk, uprzedzeń oraz zjawiska, jakim jest szum decyzyjny, czyli niepożądana zmienność w osądach urzędników wynikająca z ich ograniczeń poznawczych.

Drugi kierunek jest technologiczny i wiąże się z gwałtownym rozwojem sztucznej inteligencji oraz zaawansowanej analityki danych. Choć organizacje dysponują dziś potężniejszymi narzędziami selekcji informacji, stają jednocześnie wobec nowych problemów związanych z odpowiedzialnością i zaufaniem. W obu tych przypadkach myśl Simona zachowuje zadziwiającą świeżość, niemal jakby pisał ją wczoraj. Behawioryści przyjmują jego antropologię ograniczonego decydenta, opartą na koncepcji ograniczonej racjonalności, czyli założeniu, że nasze wybory są zawsze limitowane przez czas i możliwości poznawcze. Tam, gdzie klasyczna administracja widziała pudełka i strzałki, Simon widział architekturę ograniczonego rozumu, która wymaga ciągłej, świadomej korekty.

Z tego punktu widzenia Simon nie jest patronem zimnej, bezdusznej biurokracji, lecz raczej patronem głębokiego realizmu instytucjonalnego. Uczy nas, że administracja nie może być ani maszyną do produkowania moralnych deklaracji, ani laboratorium technokratycznych złudzeń o wszechwiedzy. Musi być systemem, który z pokorą rozpoznaje własne granice i projektuje mechanizmy, które te granice pozwalają bezpiecznie kontrolować. To prowadzi do wniosku może najbardziej prowokacyjnego w całym jego dorobku. Simon, czytany często jako teoretyk dyscypliny

i procedury, okazuje się w rzeczywistości radykalnym przeciwnikiem intelektualnego konformizmu. Jego teoria autorytetu nie była hołdem dla ślepego posłuszeństwa, lecz próbą zrozumienia, na jakich warunkach w ogóle akceptujemy cudze decyzje.

Jego atak na „przysłowia administracji" był w istocie uderzeniem w wygodne, puste formuły, którymi organizacje zasłaniają brak rzetelnej analizy skutków. Jego obrona efektywności nie była technokratycznym kaprysem, lecz krytyką moralizującej bezkarności tych, którzy chcą wydawać cudze zasoby bez liczenia kosztów. Analiza lojalności z kolei obnażała niewinną legendę, że samo zaangażowanie organizacyjne jest gwarantem służenia dobru wspólnemu. Jeśli w jego dziele brzmi jakiś profetyczny ton, to ostrzega on, że najgroźniejsza nie jest administracja słaba, lecz administracja zadowolona z własnych sloganów. Najbardziej złudna jest organizacja, która pod pozorem wyższych wartości odmawia badania realnych efektów swoich działań.

Dlaczego Simon pozostaje patronem nowoczesnej administracji

Ekonomia przejęła od niego nie tylko druzgocącą krytykę pełnej racjonalności, ale przede wszystkim samą ideę ograniczonej racjonalności, czyli koncepcję zakładającą, że decydenci mają nieusuwalne limity poznawcze i informacyjne. Komitet Noblowski, przyznając mu wyróżnienie, wyraźnie powiązał te poszukiwania z badaniem realnego procesu decyzyjnego w organizacjach gospodarczych, a nie z matematyczną fikcją. Nauki o administracji, idąc tym tropem, przesunęły uwagę z martwych, formalnych struktur na żywy proces wyboru. Badania behawioralne zinternalizowały jego lekcję, że realny decydent nie jest chłodnym maksymalizatorem z podręcznika, lecz istotą poznawczo ograniczoną, działającą pod nieustanną presją uwagi, czasu i instytucjonalnych uproszczeń. Simon nie został więc w żaden sposób „przezwyciężony" przez nowsze teorie. Został on raczej zdeponowany w samych fundamentach wielu obecnych paradygmatów badawczych, stając się ich niewidocznym, ale niezbędnym tlenem.

Szczególnie wyraźnie widać to w dzisiejszej behawioralnej administracji publicznej, czyli nurcie badawczym integrującym psychologię z analizą struktur państwowych. Sam program tej subdyscypliny został sformułowany jako jawne rozszerzenie nauki o administracji poprzez głęboką integrację psychologii z analizą decyzji, motywacji oraz realnych zachowań w instytucjach. To nie jest tylko kolejna modna etykieta, którą akademicy przyklejają do starych problemów, by zdobyć nowe granty. To powrót do simonowskiego rdzenia, czyli do przekonania, że administracji nie da się zrozumieć przez same formalne kompetencje i wykresy. Istotą organizacji jest bowiem to, jak jednostki realnie postrzegają sytuacje, jak drastycznie upraszczają wybór i jak reagują na bodźce,

procedury oraz autorytet. W tym sensie Simon okazał się nie tyle historycznym poprzednikiem, ile niemal patronem całego współczesnego zwrotu behawioralnego.

Nie wolno jednak z tego wyciągać wniosku zbyt łatwego, jakoby Simon był jedynie teoretykiem psychologizacji zarządzania. Takie ujęcie byłoby zbyt wąskie i, paradoksalnie, zbyt wygodne dla tych, którzy chcieliby go zamknąć w zakurzonej bibliotece. W jego dziele psychologia nigdy nie odrywa się od twardych realiów prawa, ekonomii i polityki. Ograniczona racjonalność nie służy mu do psychologicznego rozczulania się nad niedoskonałością człowieka, lecz do wyjaśnienia, dlaczego w ogóle potrzebujemy organizacji, procedur, hierarchii i treningu. Człowiek nie wie wszystkiego, więc musi działać w ramach układu, który sztucznie redukuje złożoność świata do poziomu akceptowalnego dla jego umysłu. Ale skoro działa w takim układzie, natychmiast pojawia się pytanie o władzę, odpowiedzialność, legalność i realny interes. Dlatego właśnie Simon pozostaje tak bolesnym i ważnym punktem odniesienia dla teorii państwa.

On nie proponuje nam administracji „bardziej ludzkiej" w jakimś sentymentalnym czy naiwnym sensie. Proponuje administrację bardziej realistyczną, a realizm ten bywa w swoich wnioskach bezlitosny. Ludzie upraszczają, grupy walczą o własne partykularne cele, eksperci bronią swoich domen jak niepodległości, a organizacje mają naturalną skłonność do mylenia własnych środków z dobrem ogólnym. Ciekawie wypada w tym kontekście dzisiejsza literatura o roli ekspertyzy w nowoczesnych demokracjach. Najnowsze przeglądy badań podkreślają, że eksperci biurokratyczni nie są neutralnymi nośnikami wiedzy stojącymi ponad politycznym zgiełkiem. Są oni aktorami politycznymi wpisanymi w konflikty kompetencyjne, napięcia legitymizacyjne i sztywne struktury instytucjonalne. Innymi słowy, współczesna nauka zaledwie potwierdza intuicję, którą Simon uchwycił z wielkim wyprzedzeniem.

Wiedza ekspercka jest oczywiście niezbędna, ale sama w sobie nigdy nie rozwiązuje problemu władzy. Wręcz przeciwnie, może go zagęszczać i czynić mniej przejrzystym, bo im bardziej złożony jest świat administracyjny, tym łatwiej ukryć decyzję aksjologiczną pod maską czysto technicznego środka. To dlatego simonowskie rozróżnienie faktów i wartości nie straciło na znaczeniu, mimo upływu dekad. Ono dziś waży więcej niż kiedykolwiek, bo technika stała się subtelniejsza, a jej język znacznie bardziej uwodzicielski dla niewprawnego ucha. Jeżeli istnieje dziś jakieś pole, na którym simonowska aparatura pojęciowa okazuje się niemal prorocza, to jest nim właśnie administracja algorytmiczna. To tutaj najmocniej widać, że sprawność obliczeniowa nie jest tożsama z mądrością polityczną.

OECD stwierdza wprost, że wykorzystanie sztucznej inteligencji przez sektor publiczny może zwiększać produktywność i poprawiać responsywność usług. Jednocześnie jednak wymaga to budowania warunków dla trustworthy AI, czyli sztucznej inteligencji godnej zaufania, osadzonej w

wartościach demokratycznych i odpowiedzialności instytucjonalnej. Ta ostrożność nie jest jedynie retorycznym dodatkiem do raportów, lecz odsłania samo jądro problemu. AI może radykalnie zwiększyć zdolność przetwarzania faktów, ale nigdy nie powie nam, które cele społeczne powinny mieć pierwszeństwo. Może poprawić dobór środków, ale nie rozstrzygnie, jakie koszty etyczne, prawne czy społeczne są dla nas dopuszczalne. AI może przyspieszyć wydanie decyzji, ale nie może sama z siebie nadać jej legitymacji. Właśnie dlatego Simon pozostaje tu suwerennym przewodnikiem po cyfrowym świecie.

Przypomina on nam zza grobu, że sprawność analityczna nie znosi problemu wartości, a organizacja, która o tym zapomina, zaczyna traktować własne narzędzia jak nieomylną wyrocznię. To już nie jest administracja publiczna. To technokratyczna teologia w garniturze interfejsu, gdzie algorytm staje się bóstwem niższego rzędu. Współczesne raporty pokazują, że rządy wdrażają AI nie tylko dla wielkich programów strategicznych, ale również po to, by ulepszać codzienne decyzje i projektować lepsze polityki. Właśnie tu simonowskie pojęcie przesłanek decyzyjnych odzyskuje swój pełny blask. Prawdziwe pytanie nie brzmi już bowiem, czy dany urząd „ma AI", lecz jakie przesłanki decyzji są przez te systemy wzmacniane, a jakie bezpowrotnie filtrowane lub automatyzowane.

Kto projektuje kryteria, według których maszyna ocenia obywatela? Kto dostarcza dane i kto w ogóle rozumie model, który wypluwa gotowe rekomendacje? Kto wreszcie odpowiada za błąd i na jakim poziomie można zakwestionować sugestię systemu? To są pytania w najczystszym duchu Simona, uderzające w sam środek problemu dystrybucji wiedzy i władzy. Nie chodzi tu o fetysz innowacji, lecz o to, jak technologia zmienia architekturę wyboru w państwie. Z tego powodu, broniąc jego tez źródłowych, trzeba powiedzieć rzecz mocną i być może dla wielu niewygodną. Simon nie był apologetą biurokracji, lecz jej najpoważniejszym wewnętrznym krytykiem, który znał jej słabości lepiej niż jej najwięksi wrogowie.

Krytykował on bowiem nie samą ideę organizacji, ale jej naturalną skłonność do samouspokojenia i inercji. Atakował administrację, która chętnie mówi o wzniosłej misji, a niechętnie porównuje realne koszty z marnymi rezultatami. Punktował ekspertów, którzy powołują się na swoją wiedzę, lecz zbyt łatwo zapominają, że działają w strukturach interesu i autorytetu. Krytykował zarządzanie oparte na „zasadach", które w istocie są tylko wzajemnie znoszącymi się aforyzmami, niemającymi nic wspólnego z nauką. W tym sensie jego dzieło pozostaje intelektualnie nieprzyjemne dla wszystkich stron politycznego sporu. Dla polityków, bo odmawia im prawa do ignorowania twardych faktów. Dla technokratów, bo brutalnie odbiera im prawo do kolonizowania sfery wartości.

Dla administratorów Simon jest niewygodny, bo żąda od nich uzasadniania użycia zasobów w szerokiej perspektywie, a nie tylko lokalnej wygody. Dla akademików zaś pozostaje wyrzutem sumienia, przypominając, że piękna teoria bez skali ważenia konkurencyjnych kryteriów bywa tylko elegancką mgłą. Warto też podkreślić, że współczesny paradygmat nie obalił simonowskiego pojęcia efektywności, lecz znacząco je pogłębił. Dziś częściej mówi się o evidence-based policy, czyli polityce opartej na dowodach, o ewaluacji, testowaniu i adaptacyjnym uczeniu się instytucji. Ale cała ta nowoczesna terminologia, gdy odrzeć ją z konferencyjnego połysku i modnych haseł, nieuchronnie wraca do jednej, prostej prawdy, którą Simon wyłożył dekady temu.

Trzeba wiedzieć, jakie środki w danych warunkach prowadzą do konkretnych rezultatów oraz jakimi realnymi kosztami są one obciążone. To właśnie jest simonowskie kryterium wydajności po oczyszczeniu ze złośliwych karykatur. Nie oznacza ono, że cel uświęca środki, lecz że środki muszą być dobierane w sposób rozumny, a ich koszt liczony także tam, gdzie organizacja wolałaby go nie widzieć. W sektorze publicznym oznacza to również liczenie kosztów rozproszonych, odroczonych w czasie i politycznie niewygodnych. Bez tego rygoru administracja staje się albo kosztowną liturgią dobrych intencji, albo cyniczną sztuką pozorowania rezultatu. Budżet jest przecież świeckim testem prawdomówności administracji, a polityka publiczna bez rachunku alternatyw pozostaje jedynie moralistyką finansowaną z cudzego czasu. Simon nie jest więc autorem historycznym; jest on teoretycznym fundamentem, bez którego nie zrozumiemy ani dzisiejszej biurokracji, ani nadchodzącej ery algorytmów.

Administracja jako sztuka projektowania ograniczonej racjonalności

Wbrew powszechnym złudzeniom, im gęstsza staje się sieć powiązań współczesnego świata, tym bardziej potrzebujemy lekcji Herberta Simona o naszych własnych ograniczeniach. Państwo, delegując kolejne obszary życia w ręce ekspertów i opierając się na algorytmicznych modelach, często zapomina, że administracja nie jest jedynie estetycznym dekorowaniem hierarchicznych struktur. Jej prawdziwym zadaniem pozostaje projektowanie ograniczonej racjonalności, czyli systemu pozwalającego istotom skończonym na wspólną pracę bez popadania w paraliżujący chaos lub dogmatyczną pychę. Tam, gdzie klasyczna szkoła zarządzania widziała jedynie pudełka i strzałki na schematach, Simon dostrzegł skomplikowaną architekturę ograniczonego rozumu. To właśnie ta perspektywa pozwala nam zrozumieć, że instytucje nie są świątyniami wszechwiedzy, lecz warsztatami radzenia sobie z naszą nieuchronną omylnością.

Największa zasługa Simona polega na tym, że brutalnie odebrał organizacjom ich pierwotną niewinność, obnażając mechanizmy, które czynią je podatnymi na błędy. Pokazał on dobitnie, że żadna instytucja nie staje się spontanicznie rozsądna, sprawiedliwa czy skuteczna tylko dlatego, że została powołana do życia ustawą. Muszą być one stale i świadomie projektowane przeciwko własnym złudzeniom, co w dobie złożoności XXI wieku brzmi jak program minimum dla każdej dojrzałej demokracji. To nie jest już tylko zakurzona teoria administracji, lecz realna przestroga przed systemami, które przypominają raczej technokratyczne wyznanie wiary ubrane w nowoczesny interfejs. Bez tej świadomości ryzykujemy, że nasze struktury państwowe staną się jedynie fasadą, za którą kryje się brak zrozumienia dla realnych procesów decyzyjnych.

Simon zdemaskował administrację jako skomplikowany układ kosztów poznawczych, koordynacyjnych oraz kosztów błędu, których nie da się znieść samą dobrą wolą czy wzrostem mocy obliczeniowej. Nagroda Nobla, którą otrzymał za pionierskie badania nad procesami decyzyjnymi, była uznaniem dla modelu proceduralnego, przeciwstawionego mitycznej pełnej racjonalności. W tym ujęciu administracja przestaje być sferą wykonywania neutralnych instrukcji, a staje się systemem nieustannej optymalizacji drugiego rzędu, prowadzonej przez aktorów pozbawionych panoramicznego wglądu w rzeczywistość. Zrozumienie tych ograniczeń jest kluczowe, ponieważ pokazuje, że nawet najpotężniejszy urzędnik operuje w warunkach trwałej niekompletności informacji i czasu. Zamiast marzyć o doskonałym porządku, musimy nauczyć się zarządzać strukturami osiąganymi przez skończone umysły w nieskończenie złożonym środowisku.

W języku ekonomii oznacza to zerwanie z naiwnym modelem maksymalizacji globalnej na rzecz analizy racjonalności lokalnej, sekwencyjnej oraz ściśle proceduralnej. Kluczowym pojęciem staje się tu satisficing, czyli praktyka polegająca na poszukiwaniu rozwiązań wystarczająco dobrych zamiast teoretycznie idealnych, co pozwala na racjonalną odpowiedź na realne koszty czasu. Dla ekonomisty to przesunięcie ma znaczenie fundamentalne, gdyż przenosi punkt ciężkości z fikcyjnej funkcji celu na rzeczywiste procedury filtrowania i zatrzymywania dostępnych alternatyw. Nie jest to bynajmniej intelektualny półśrodek, lecz jedyna możliwa reakcja na dodatnie koszty przetwarzania wiedzy wewnątrz wielkich struktur organizacyjnych. Wszak w świecie realnym nikt nie dysponuje luksusem nieskończonego namysłu nad każdym, nawet najdrobniejszym wyborem publicznym.

Współczesna literatura z zakresu behawioralnej administracji publicznej, czyli nurtu integrującego psychologię z analizą struktur państwowych, pozwala na traktowanie decyzji jako rezultatu konkretnych ograniczeń poznawczych i instytucjonalnie kształtowanej uwagi. Z perspektywy prawa publicznego najważniejszy pozostaje jednak fakt, że Simon bronił rozróżnienia faktów i wartości, aby uratować samą możliwość istnienia rozliczalnej władzy. Jeżeli cele ostateczne nie zostaną

wyraźnie odróżnione od środków technicznych, ekspert niebezpiecznie zbliża się do roli prawodawcy, a polityk zaczyna udawać inżyniera rzeczywistości. Taka konfuzja ról prowadzi nieuchronnie do rozmycia odpowiedzialności, co jest największym zagrożeniem dla transparentności współczesnego państwa. Ekspert administracyjny nie działa przecież w próżni, lecz jest zawsze osadzony w konkretnych strukturach władzy i konfliktach legitymizacyjnych.

Oznacza to, że simonowska czujność pozostaje w pełni uzasadniona, gdyż nie wolno nam mylić poprawności technicznej z uprawnieniem do definiowania dobra wspólnego. Nie można też udawać, że wola demokratyczna może skutecznie działać bez rygoru poznawczego i bez rzetelnej wiedzy o konsekwencjach własnych rozstrzygnięć. W kategoriach ekonomii organizacji trzeba mocno podkreślić przewagę wydajności nad samą deklarowaną adekwatnością, która zbyt często bywa jedynie językiem roszczenia. Podczas gdy adekwatność jest subiektywnym postulatem, wydajność pozostaje twardym językiem alokacji zasobów w świecie ich chronicznego niedoboru. Każda komórka organizacyjna potrafi z łatwością wykazać, że wobec ogromu stojących przed nią zadań potrzebuje znacznie większych nakładów finansowych.

Simon nie neguje tego opisu, lecz wskazuje, że z punktu widzenia całości systemu jest to perspektywa dalece niewystarczająca i często myląca. Rzadkość zasobów wymusza na nas rachunek krańcowy, w którym musimy porównywać nie wzniosłe aspiracje, lecz alternatywne produktywności użycia każdej jednostki kapitału. Budżet staje się w tym ujęciu obiektywnym sprawdzianem intencji administracji, brutalnie weryfikującym realność składanych obietnic i deklarowanych priorytetów państwa. Musimy pogodzić się z myślą, że nie budujemy instytucji dla aniołów ani modeli dla wszechwiedzących maszyn, lecz narzędzia dla ludzi o ograniczonych możliwościach. Polityka publiczna bez rachunku alternatyw jest moralistyką finansowaną z cudzego czasu.

Algorytmy nie zbawią państwa: Simon w erze sztucznej inteligencji

Budżet w ujęciu Simona przestaje być jedynie nudnym zestawieniem cyfr, stając się fundamentalną instytucją dyscypliny epistemicznej oraz fiskalnej. Jest to bowiem procedura, która brutalnie łamie lokalne złudzenia samowystarczalności poprzez bezwzględny przymus porównania konkurencyjnych roszczeń o ograniczone zasoby. Współczesne dokumenty OECD, analizujące polityki behawioralne oraz wdrażanie sztucznej inteligencji, w istocie powracają do tej samej logiki, akcentując potrzebę ciągłego testowania i ewaluacji. Widzimy tu dążenie do skalowania rozwiązań skutecznych oraz ograniczania ryzyk poprzez dowodowe podejście do projektowania interwencji

publicznych, co stanowi swoisty bezpiecznik przed urzędniczą intuicją. W tym sensie budżet jest świeckim testem prawdomówności administracji, zmuszającym do porzucenia pobożnych życzeń na rzecz twardej, mierzalnej rzeczywistości.

Równie doniosłe pozostaje simonowskie rozpoznanie natury autorytetu, który w powszechnym, nieco prostackim ujęciu bywa redukowany do czystej relacji dominacji i podległości. U Simona autorytet jawi się raczej jako wyrafinowane narzędzie redukcji kosztów decyzyjnych oraz urządzenie koordynacyjne, umożliwiające pionową specjalizację wiedzy i odpowiedzialności. Podwładny nie musi, a wręcz nie może badać od nowa wszystkich racji merytorycznych, gdyż w takim scenariuszu każda złożona organizacja utraciłaby zdolność do jakiegokolwiek działania. Niemniej autorytet ten nie jest wszechmocny, bowiem operuje wyłącznie w granicach obszaru akceptacji, gdzie polecenia są postrzegane jako legitymowalne i przewidywalne. Dzisiaj ten sam problem powraca w nowym kostiumie przy wdrażaniu systemów AI, które mają wspomagać procesy decyzyjne w sektorze publicznym. Algorytmiczne wsparcie zyska uznanie tylko wtedy, gdy jego źródła i kryteria pozostaną instytucjonalnie wiarygodne, tworząc nowoczesną rekonstrukcję owego obszaru akceptacji.

Jeszcze ostrzej w dobie cyfrowej transformacji wybrzmiewa kwestia lojalności oraz identyfikacji organizacyjnej, czyli mechanizmu psychologicznego redukującego złożoność świata poprzez utożsamienie się z celami instytucji. Simon przekonująco wykazał, że każda struktura musi wytwarzać wewnętrzne przywiązanie, ponieważ bez tej emocjonalnej kotwicy nie uda się osiągnąć niezbędnej spójności działania. Zarazem ta sama identyfikacja bywa pułapką, prowadząc do niebezpiecznego zawężenia perspektywy i faworyzowania interesów własnej komórki kosztem dobra ogólnego. Współczesne badania nad administracją behawioralną potwierdzają, że w warunkach wysokiej specjalizacji te silosy poznawcze ulegają wręcz dalszemu wzmocnieniu. Z punktu widzenia ekonomii politycznej mamy do czynienia z klasycznym problemem agencyjnym, gdzie interesy agenta rozmijają się z celami pryncypała. Simon dostrzegał to jednak głębiej, rozumiejąc, że źródłem deformacji nie jest wyłącznie cyniczny oportunizm, lecz przede wszystkim nasza skończona ekonomia uwagi.

W tej perspektywie najnowsze debaty o roli sztucznej inteligencji w administracji okazują się simonowskie aż do szpiku kości, nawet jeśli ich uczestnicy posługują się nowoczesnym żargonem. OECD słusznie wskazuje, że rządy mogą wykorzystywać AI do poprawy jakości decyzji i relacji z obywatelami, lecz jednocześnie muszą mierzyć się z potężnymi ryzykami. Nie jest to bynajmniej dygresja technologiczna, lecz dowód na to, że centralny problem ograniczonej racjonalności decydenta pozostaje boleśnie aktualny. Ograniczona racjonalność, czyli koncepcja zakładająca, że nasze limity poznawcze uniemożliwiają pełną optymalizację wyboru, stanowi tu klucz do

zrozumienia oporu materii biurokratycznej. Każde nowe narzędzie, zamiast usuwać te bariery, jedynie przesuwa granice naszej niepewności w inne, mniej rozpoznane obszary. Ostatecznie technologia nie zastępuje myślenia, lecz jedynie zmienia strukturę bodźców, w której to myślenie musi się odnaleźć.

Lepsze narzędzia analityczne nie znoszą wszak tragicznej skończoności decydenta, lecz jedynie reorganizują jej granice w coraz bardziej złożonym świecie. Sztuczna inteligencja może wprawdzie powiększyć zbiór przetwarzalnych faktów, ale nigdy nie usunie fundamentalnego konfliktu między sprzecznymi celami społecznymi. Nie zlikwiduje ona problemu legitymizacji władzy ani nie unieważni konieczności rozstrzygania, które koszty są w danym momencie akceptowalne dla wspólnoty. Mówiąc brutalnie, algorytm nie wybawi administracji od polityczności, gdyż ta ostatnia jest wpisana w samą tkankę ludzkiego współdziałania. Może on jedynie sprawić, że owa polityczność stanie się mniej widoczna dla tych, którzy zbyt łatwo ulegają czarowi technokratycznej teologii w garniturze interfejsu. Dlatego tezy Simona zasługują dziś nie na defensywną ochronę w zakurzonych bibliotekach, lecz na ofensywną promocję jako fundament realistycznego państwa.

Matryca Simona: jak projektować instytucje odporne na błędy

Simon daje nam język, którym można skutecznie zaatakować trzy wielkie złudzenia nowoczesnego zarządzania, przypominające raczej dogmaty świeckiej religii niż zasady rzetelnej nauki. Pierwsze z nich głosi, że sprawna organizacja jest prostą pochodną zestawu uniwersalnych reguł, które wystarczy wdrożyć, by system zaczął działać z precyzją szwajcarskiego zegarka. Simon bezlitośnie obnaża tę naiwność, wykazując, że bez empirycznego ważenia sprzecznych kryteriów owe zasady to jedynie eleganckie przysłowia administracji, czyli sprzeczne maksymy, które brzmią mądrze, lecz w praktyce niczego nie rozstrzygają. Drugie złudzenie zakłada, że nieograniczony wzrost ilości informacji automatycznie przekłada się na wyższą jakość i racjonalność podejmowanych decyzji. Autor odpowiada na to trzeźwo: równie istotne jak same dane są procedury selekcji, zarządzanie uwagą oraz umiejętność odrzucania nadmiaru alternatyw, zanim utoniemy w informacyjnym potopie. Trzecie złudzenie, bodaj najbardziej podstępne, każe wierzyć, że silna identyfikacja organizacyjna jest z definicji cnotą publiczną i gwarantem sukcesu. Simon wykazuje jednak, że bywa ona równie często źródłem marnotrawstwa, jałowych walk budżetowych oraz niebezpiecznej ślepoty sektorowej, która uniemożliwia dostrzeżenie szerszego horyzontu poza własnym biurkiem. Organizacja nie upada bowiem dlatego, że ma za mało zasad; upada, ponieważ wierzy w litery regulaminów bardziej niż w rzetelną analizę skutków.

W tym ujęciu Simon jawi się jako patron instytucjonalnej trzeźwości, który nie obiecuje nam zbawienia przez nową strukturę, wyrafinowaną technikę czy podniosły etos pracy. Proponuje on coś znacznie bardziej wymagającego i mniej efektownego: stałe projektowanie organizacji przeciwko ich własnym, naturalnym skłonnościom do popadania w poznawcze miraże. Oznacza to walkę z iluzją pełnej wiedzy, opieranie się pokusie lokalnej lojalności oraz odrzucenie moralistycznej pogardy dla chłodnego rachunku kosztów i korzyści. Simon przestrzega przed technokratycznym maskowaniem sporów aksjologicznych, czyli konfliktów dotyczących wartości, za pomocą żargonu eksperckiego oraz przed administracyjnym lenistwem, które myli chwytliwy slogan z rzetelną teorią. Pozostaje on jednym z najważniejszych autorów dla XXI wieku nie dlatego, że przewidział każdą technologiczną rewolucję, lecz dlatego, że najlepiej opisał warunki brzegowe przetrwania. Wskazał on mianowicie, pod jakimi rygorami instytucje złożone mogą nie oszaleć od własnej, wewnętrznej komplikacji i nie zapaść się pod ciężarem biurokratycznej inercji. Państwo rozsądne nie jest wszak państwem wszechwiedzącym, lecz takim, które zna wysoką cenę własnej niewiedzy i potrafi budować procedury minimalizujące ryzyko błędu.

Siła simonowskiej matrycy polega na tym, że spaja ona trzy porządki, które w literaturze przedmiotu zbyt często i ze szkodą dla praktyki rozchodzą się w przeciwne strony. Łączy ona ekonomię rzadkości, prawo kompetencji oraz antropologię ograniczonego umysłu, tworząc fundament nowoczesnego realizmu organizacyjnego, który nie buduje instytucji dla aniołów. Ekonomia nieustannie przypomina nam, że zasoby są skończone, a każda podjęta decyzja niesie ze sobą koszt alternatywny, czyli wartość utraconych korzyści z najlepszej niewybranej opcji. Prawo z kolei pilnuje, by nie każda skuteczność była uznawana za dopuszczalną, wymuszając osadzenie celów i środków w porządku legitymizacji oraz odpowiedzialności. Antropologia instytucji przypomina natomiast, że decydent nie jest abstrakcyjnym kalkulatorem o nieskończonej mocy obliczeniowej, lecz istotą uczącą się przez nawyki, role i społeczne przynależności. Simon jako jeden z nielicznych potrafił dowieść, że te trzy perspektywy nie są jedynie opcjonalnymi dodatkami, lecz stanowią właściwy rdzeń teorii organizacji. Gdy któryś z tych filarów zostaje odłączony, cała konstrukcja intelektualna natychmiast głupieje, zmieniając się w niebezpieczną fantazję o nieistniejącym świecie.

Kiedy z równania odłączamy ekonomię, otrzymujemy administracyjny moralizm, który snuje wzniosłe wizje bez oparcia w rachunku kosztów i realnych możliwościach. Kiedy zaś odrzucamy prawo, rodzi się technokratyczna pycha, wierząca, że cel uświęca środki, a procedury są jedynie zbędnym balastem dla sprawnych menedżerów. Najgorzej jednak dzieje się, gdy zapominamy o antropologii, co prowadzi do wizji bezcielesnego decydenta, który podejmuje optymalne wybory w próżni, wolny od ludzkich ograniczeń. To właśnie dlatego współczesna behawioralna administracja publiczna, czyli nurt integrujący psychologię z analizą struktur państwowych, tak mocno akcentuje

potrzebę realizmu w projektowaniu polityk. Z tej perspektywy kryterium wydajności odzyskuje swoją centralną rangę, ale tylko pod warunkiem, że nie będziemy go czytać jako brutalnego kultu cięcia kosztów. Wydajność u Simona to zasada mądrej alokacji w warunkach rzadkości, która nie pozwala administratorowi zasłaniać się wzniosłością celu, by uniknąć trudnego porównania dostępnych alternatyw. To nie administracja; to technokratyczna teologia w garniturze interfejsu, jeśli zapomnimy, że polityka publiczna bez rachunku alternatyw jest moralistyką finansowaną z cudzego czasu.

W tym systemie budżet staje się czymś znacznie ważniejszym niż tylko suchym zestawieniem księgowym; jest on potężnym narzędziem walki z partykularyzmem organizacyjnym. Dyscyplina epistemiczna, czyli zbiór procedur wymuszających konfrontację subiektywnych przekonań z twardymi danymi, pozwala na racjonalne porównywanie konkurencyjnych roszczeń różnych departamentów. Można powiedzieć ostrzej: budżet jest świeckim testem prawdomówności administracji, w którym kończy się kwiecista retoryka o wyjątkowości potrzeb, a zaczyna twarda ekonomia instytucjonalna. Komitet Noblowski słusznie podkreślał, że simonowska ograniczona racjonalność, czyli koncepcja zakładająca limity poznawcze i czasowe decydentów, stanowi jedyną realną alternatywę dla modelu wszechwiedzącego gracza. Musimy jednak pamiętać o najważniejszej przestrodze: organizacje nigdy nie są neutralnymi przetwornikami celów, lecz strukturami generującymi własne zniekształcenia. Lojalność organizacyjna, czyli mechanizm psychologiczny redukujący złożoność świata poprzez utożsamienie się z celami instytucji, potrafi drastycznie zawęzić perspektywę poznawczą urzędnika. Ten pakiet zniekształceń nie jest patologią, lecz normalnym kosztem działania zbiorowego w świecie złożonym.

Ostatecznie Simon uczy nas, że tam, gdzie klasyczna administracja widziała jedynie pudełka i strzałki na schematach, my powinniśmy widzieć architekturę ograniczonego rozumu. To przejście od estetyki organigramów do empirycznego badania mechanizmów wyboru jest fundamentem nowoczesnego realizmu, bez którego nie da się rzetelnie opisać współczesnego państwa. Szum decyzyjny, czyli niepożądana zmienność w osądach urzędników wynikająca z przeciążeń poznawczych, staje się wyzwaniem, na które odpowiedzią nie są nowe slogany, lecz precyzyjne procedury. Simonowski administrator nie szuka rozwiązań idealnych, lecz wystarczająco dobrych, rozumiejąc, że w świecie złożonym dążenie do perfekcji bywa najkrótszą drogą do paraliżu. Jego matryca pozwala nam zrozumieć, że instytucje nie są maszynami do przetwarzania danych, lecz strukturami, które muszą nieustannie uczyć się własnych ograniczeń. To nie jest archiwalna ciekawostka, lecz punkt wyjścia dla każdego, kto chce projektować systemy odporne na błędy i ludzką omylność. Jeśli mamy wyciągnąć z tej lekcji jedną, najważniejszą naukę, to brzmi ona następująco: nie budujmy instytucji dla aniołów ani modeli dla wszechwiedzących maszyn.

Sztuczna inteligencja a pułapka starych przysłów administracji

Simon był w swojej diagnozie niemal bezlitosny, gdyż nie tracił czasu na jałowe rozważania o tym, jak wyeliminować wszelkie możliwe deformacje systemu. Wiedział doskonale, że doskonałość w strukturach ludzkich jest mitem, toteż pytał raczej o to, jak projektować instytucje, by ich własne, konieczne uproszczenia nie pożerały ostatecznie dobra, któremu mają służyć. Właśnie ten sposób myślenia powraca dzisiaj z wielką siłą w nurcie behawioralnej administracji publicznej, czyli dziedzinie badającej realne procesy psychologiczne sterujące działaniami urzędników i obywateli. Zamiast widzieć w nich jedynie automatyczne tryby wykonujące formalne role, dostrzega się w nich żywe osoby uwikłane w poznawcze ograniczenia. To podejście uświadamia nam, że państwo nie jest abstrakcyjnym mechanizmem, lecz splotem ludzkich reakcji na bodźce i procedury.

Współczesne zastosowania sztucznej inteligencji w sektorze publicznym uwydatniają tę starą lekcję z niemal laboratoryjną, wręcz bolesną ostrością. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju wskazuje wprawdzie, że algorytmy mogą radykalnie zwiększać produktywność oraz responsywność usług publicznych, wzmacniając przy tym rozliczalność rządów przed społeczeństwem. Niemniej jednak ta sama instytucja lojalnie ostrzega, że wdrożenie technologii wymaga budowy rygorystycznych warunków dla godnej zaufania sztucznej inteligencji. Potrzebujemy zatem nie tylko technicznych innowacji, ale przede wszystkim odpowiednich barier ochronnych oraz mechanizmów wspierających wewnątrz samej administracji. Bez tych bezpieczników nowa technologia może stać się jedynie sprawniejszym narzędziem starych, systemowych błędów.

Choć cała ta debata brzmi jak nowoczesna terminologia rodem z Doliny Krzemowej, to struktura problemu pozostaje głęboko simonowska i niemalże archaiczna. Sztuczna inteligencja może wprawdzie poszerzać naszą zdolność przetwarzania gigantycznych zbiorów faktów, ale w żadnym stopniu nie usuwa fundamentalnego pytania o wyznawane przez nas wartości. Algorytmy potrafią znakomicie poprawiać selekcję środków do osiągnięcia celu, lecz same w sobie nigdy nie legitymizują tych celów w oczach wspólnoty. AI może redukować niektóre koszty poznawcze, niemniej generuje natychmiast nowe koszty nadzoru, wyjaśnialności oraz niebezpiecznej zależności od infrastruktury danych. Z punktu widzenia ekonomii organizacji oznacza to jedynie zmianę funkcji kosztów, a nie ich magiczne zniknięcie w chmurze obliczeniowej.

Z perspektywy prawa oraz antropologii wprowadzenie algorytmów oznacza nałożenie kolejnej warstwy pośrednictwa między człowiekiem a ostateczną decyzją, co rodzi potrzebę nowego rozkładu odpowiedzialności. Simon nauczyłby nas tutaj jednej, kluczowej rzeczy, która powinna stać się mottem każdego cyfrowego urzędu. Nie pytajmy najpierw, czy dany system jest

wystarczająco inteligentny, bo to pytanie prowadzi nas na manowce technokratycznej fascynacji. Pytajmy raczej, jakie przesłanki decyzji ten system wzmacnia, jakie skrzętnie ukrywa przed naszym wzrokiem, kogo realnie upoważnia do działania i kto ostatecznie ponosi koszt jego nieuchronnej pomyłki. To nie administracja, to technokratyczna teologia w garniturze interfejsu, jeśli zapomnimy o tych podstawowych kwestiach sprawstwa.

Z tego powodu recepcja myśli Simona w naukach o państwie i demokracji nie może ograniczać się do standardowego zestawu haseł o ograniczonej racjonalności. Jego prawdziwa stawka jest znacznie większa, gdyż chodzi o obronę racjonalności proceduralnej przeciwko dwóm potężnym i skrajnie niebezpiecznym pokusom współczesności. Pierwszą z nich jest technokratyczny monizm, w którym ekspert lub system analityczny rości sobie prawo do przesądzania nie tylko o środkach, ale i o samych celach politycznych. Drugą pokusą jest polityczny woluntaryzm, gdzie wola większości traktuje fakty jako irytujący dodatek do mitu o absolutnej sprawczości władzy. Simon wiedział, że wiedza ekspercka jest niezbędna, ale nigdy nie powinna stać się pozaustrojowym suwerenem.

Najnowsze przeglądy badań nad rolą ekspertów w demokracjach potwierdzają, że urzędnicy biurokratyczni są aktorami politycznymi funkcjonującymi w gęstej sieci obietnic, konfliktów i zależności. Administracja w sensie simonowskim jest zatem technologią społecznego uczenia się, która działa pod twardym warunkiem naszej ograniczonej racjonalności. Uczy się ona poprzez budżet, hierarchię, szkolenia oraz precyzyjną selekcję informacji, a także przez procedury korekty i jasny rozkład odpowiedzialności. Jej podstawowym zasobem nie jest sama surowa informacja, lecz zdolność przekształcania jej w przesłanki decyzji, które są jednocześnie skuteczne i legitymizowalne. Budżet jest tutaj świeckim testem prawdomówności administracji, wymuszającym konfrontację marzeń z twardą rzeczywistością zasobów.

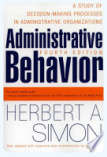
Gdy ta zdolność do uczenia się słabnie, organizacja zaczyna kompensować swoje braki pustym sloganem, rytuałem albo specyficzną formą przemocy symbolicznej. Kiedy natomiast staje się zbyt pewna siebie, myli własne, wewnętrzne procedury z rozumem samym w sobie, co prowadzi do nieuchronnej katastrofy. Simon rozbija oba te stany z chirurgiczną precyzją, stawiając przeciwko słabości potrzebę koordynacji, a przeciwko pysze – konieczność systemowego sceptycyzmu. To właśnie czyni go autorem wciąż groźnym dla każdej administracyjnej ortodoksji, która chciałaby widzieć w państwie maszynę idealną. Trzeba bowiem powiedzieć rzecz ostatnią i zasadniczą: największym niebezpieczeństwem dla organizacji nie jest brak idealnych zasad, lecz brak zdolności ważenia racji.

Klasyczne zasady administracji Simon rozbroił właśnie dlatego, że były one jedynie przysłowiami, które dobrze brzmią, lecz fatalnie rozstrzygają realne konflikty. Współczesne państwo cyfrowe może popełnić analogiczny błąd, przywdziewając jedynie nowszy kostium i czcząc kolorowe

dashboardy zamiast dawnych, zakurzonych paragrafów. Jeśli nie potrafimy rozróżnić faktów od wartości, a lojalności od ślepoty, to powtarzamy błąd, który Simon krytykował już siedem dekad temu. Jego dzieło nie daje nam taniego ukojenia, lecz dostarcza instrumentów surowej dyscypliny intelektualnej, ucząc, że dobra administracja organizuje własną omylność. Dopiero taka perspektywa pozwala traktować rządzenie nie jak liturgię formularzy, lecz jak poważną sztukę zarządzania ludzkimi ograniczeniami.

> Adaptacja instytucji do ludzkiej ułomności nie jest porażką rozumu, lecz najwyższą formą jego dojrzałości. Czy w świecie zdominowanym przez algorytmy, potrafimy jeszcze odróżnić techniczną sprawność od politycznej odpowiedzialności? Być może nasze największe sukcesy administracyjne będą mierzone nie tym, jak doskonałe zbudowaliśmy systemy, ale tym, jak wiele miejsca zostawiliśmy w nich na ludzki błąd.

Inspiracje

[1] 

"Administrative behavior 4e" Herbert Simon

Simon and Schuster | ISBN: 9781439136065

Herbert Alexander Simon (1916–2001) był wpływowym amerykańskim polihistorem, którego praca obejmowała ekonomię, psychologię, informatykę i nauki polityczne. Jako wieloletni pracownik naukowy Uniwersytetu Carnegie Mellon, Simon jest najbardziej znany ze swoich pionierskich badań nad procesem decyzyjnym w organizacjach. Wprowadził fundamentalne koncepcje „racjonalności ograniczonej" i „zadowalającej", które podważyły tradycyjne modele ekonomiczne doskonałej racjonalności. Jego interdyscyplinarny wkład został doceniony licznymi prestiżowymi wyróżnieniami, w tym Nagrodą Turinga ACM w 1975 roku za prace nad sztuczną inteligencją oraz Nagrodą Nobla w dziedzinie ekonomii w 1978 roku. Simon był kluczową postacią rewolucji poznawczej, wykorzystując symulacje komputerowe do modelowania rozwiązywania problemów i procesów poznawczych u ludzi. Jego obszerny dorobek badawczy fundamentalnie zmienił rozumienie zachowań organizacyjnych, zarządzania i natury ludzkiej inteligencji.

Herbert Alexander Simon (1916–2001) was an influential American polymath whose work spanned economics, psychology, computer science, and political science. A long-time faculty member at Carnegie Mellon University, Simon is best known for his pioneering research on decision-making within organizations. He introduced the foundational concepts of "bounded rationality" and "satisficing," which challenged traditional economic models of perfect rationality. His interdisciplinary contributions were recognized with numerous prestigious honors, including the 1975 ACM Turing Award for his work in artificial intelligence and the 1978 Nobel Memorial Prize in Economic Sciences. Simon was a key figure in the cognitive revolution, utilizing computer simulations to model human problem-solving and cognition. His extensive body of research fundamentally reshaped understanding of organizational behavior, management, and the nature of human intelligence.

Carnegie Mellon University

Treść tworzy Fundacja Dobre Państwo.
Redaguje i publikuje APA ONE, autorski system redakcyjny Fundacji oparty na AI.
APA ONE Publishing System
Fundacja Dobre Państwo © 2026
Article ID: bc74904c-45f8-4579-9ec7-f30d4837f1f9