

Łukasz
Małecki-Tepicht

Powrót do służebnego charakteru administracji publicznej

I. Wstęp do analizy nad zmianą etosu urzędniczego

W trakcie transformacji ustrojowej i gospodarczej oraz następnie do dzisiaj można zaobserwować proces systematycznego przywracania zaufania do instytucji publicznych, jako podmiotów mających realizować dobro wspólne oraz interes indywidualny obywateli. O ile można postawić hipotezę, że w okresie poprzedzającym przemiany Okrągłego Stołu administracja kojarzona była z emanacją państwa o niskim autorytecie, o tyle naturalnym jest postulowanie i oczekiwanie wobec administracji publicznej w społeczeństwie wolnym, charakteru służebnego administracji wobec interesu wspólnoty politycznej i interesu obywateli.

Na wstępie rozważań nad zmianami etosu administracji publicznej należy zauważyć, że przeciętnie obywatel nie ma częstej styczności z przedstawicielami urzędów – poza urzędami gminnymi i skarbowymi. Oznacza to, że osoby nieprowadzące działalności gospodarczej mają bardzo ograniczony kontakt z administracją publiczną, a co za tym idzie – ograniczone możliwości poznawcze w zakresie analizy etosu urzędniczego. Interpretacje i opinie dotyczące funkcjonowania administracji rządowej, samorządowej lub innych instytucji publicznych obywatele mogą wytworzyć, co zrozumiałe na podstawie przekazu medialnego. Kontrolna funkcja mediów z kolei pokazuje, że bardziej interesującym tematem są dysfunkcje niż dobre praktyki. Można zaryzykować tezę, że urzędnik etyczny nie jest tematem medialnie chwytliwym, a urzędnik nieetyczny już jest.

Analiza prestiżu zawodów, czy indywidualne relacje obywateli z urzędnikami nie potwierdzają negatywnych stereotypów, jakie są przypisywane administracji publicznej. Nie sposób w jednym artykule przywołać wszystkich źródeł, jednak autor posłuży się dwoma przykładowymi.

W 2007 roku na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zostało przeprowadzone badanie opinii publicznej nt. funkcjonowa-

nia urzędów, z którymi obywatele mają najczęściej kontakt, tj. gminnymi oraz skarbowymi. W raporcie odnajdujemy następujący wniosek, „(...) coraz bardziej popularne stają się poglądy, że urzędy są nakierowane na rozwiązywanie problemów obywateli i sprawną obsługę klientów oraz że ich struktura oraz system informacji na ogół pozwalają na sprawne poruszanie się w nich. W zbliżony sposób, poprawiła się ocena urzędów w zakresie sprawnego działania i szybkiej oraz terminowej realizacji usług”¹. Wyniki tych badań wskazują na dostrzegalną zmianę w procesie nie tylko postrzegania urzędów, ale o czym powiemy dalej, również w ich funkcjonowaniu.

Powyższa refleksja nie jest odosobnioną spośród badań nad etosem w administracji publicznej, na pytanie: „Dlaczego urzędnik, a tak dzieje się statystycznie najczęściej – postępuje zgodnie z powszechnie cenionymi wartościami, mimo że wymaga to często zwiększonego wysiłku, podczas gdy naruszenie tych wartości przynieść może osobiste korzyści?”². Marek Kosewski z zespołem odpowiadają: „Dlatego urzędnicy z instytucji posiadających swój własny etos pracują lepiej od innych, czują się szczęśliwsi i nie narzekają na bezsens swojej pracy. W takim urzędzie pracownikowi »nie wypada« obijać się, pozorować pracę i łamać reguły rzetelności, profesjonalizmu, bezstronności i politycznej neutralności”³.

Cechami etosu są ideały charakteryzujące grupę, wartości będące podstawą jej funkcjonowania oraz światopogląd i postawa moralna jej członków. W skrócie można powiedzieć, że „etos oznacza zachowania, co do których zgodna jest grupa ludzi”⁴.

W opracowaniach dotyczących służby cywilnej w Polsce – czyli jednego z dwóch największych korpusów urzędniczych odnajdujemy częste odwołania do ustawy o służbie cywilnej z 1922 roku – tj. z pierwszej ustawy regulującej zasady wykonywania zawodu urzędniczego w niepodległej Rzeczypospolitej Polskiej. Szukając kwintesencji etosu służby publicznej w dziejach polskiej administracji można skorzystać z niewiele starszego źródła, to jest *Roty przysięgi urzędniczej* obowiązującej już od 1919 roku, która brzmiała: „Przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu, że na powierzonym mi stanowisku urzędowym przyczyniać się będę w mym zakresie działania ze wszystkich sił do ugruntowania wolności, niepodległości i potęgi Rzeczypospolitej Polskiej, której zawsze wiernie służyć będę; Wszystkich obywateli kraju w równym mając zachowaniu, przepisów prawa strzec będę pilnie, obowiązki mego urzędu spełniać gorliwie i sumiennie, polecenia mych przełożonych

¹ Centrum Badań Opinii Społecznej, *Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce*, Raport z badania sondażowego dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2007, s. 6.

² M. Kosewski i in., *Etos pracowniczy w urzędach państwowych i samorządowych*, „Służba Cywilna”, 2003–2004, nr jesień-zima, s. 67.

³ M. Kosewski i in., *Etos...*, dz.cyt., s. 87.

⁴ F. Ricken, *Etyka ogólna*, Kęty 2001, s. 10.

wykonywać dokładnie, a tajemnicy urzędowej dochowam. Tak mi Panie Boże dopomóż”⁵.

Współczesne rotty, na przykład składane podczas uroczystości mianowania na urzędnika służby cywilnej lub też dla osób obejmujących inne funkcje w administracji publicznej w Polsce (np. wybieralne), nie odbiegają istotnie od powyższego katalogu wartości. Poza różnicą w niektórych słowach odpowiadających zmianom językowym, aktualnie prawodawca nie zobowiązuje jedynie polskich urzędników do „ugruntowania potęgi Rzeczypospolitej”. Jest to związane z redefinicją koncepcji suwerenności związanej z pozycją polityczną i gospodarczą, a nie militarną.

II. Klasyczny i współczesny patriotyzm

W tradycyjnym rozumieniu, patriotyzm jest rozumiany jako miłość do ojczyzny i gotowość poświęceń dla niej, z ofiarą życia włącznie. W klasycznej interpretacji ofiara życia była esencją poświęcenia dla ojczyzny, co lapidarnie oddaje horacjańskie motto *dulce et decorum est pro patria mori* – słodko i szlachetnie jest umrzeć za ojczyznę.

W podobnym duchu wypowiadał się u progów niepodległego państwa polskiego marszałek Józef Piłsudski: „Ludzkość – jest tak urządzona, że pod budowlę Wolności kładzie życie ludzkie i bierze krew ludzką, która jest najlepszym tej budowli spoidłem...”⁶. Słowa te nabierają szczególnego znaczenia w kontekście agresji zbrojnych, jakich doznała Polska w pierwszej połowie XX wieku. Choć z niewyobrażalnym dla marszałka opóźnieniem, to ostatnie 20 lat wieku XX, a już z całą pewnością pierwsza dekada wieku XXI, potwierdza inną jego wypowiedź: „Idą czasy, których znamię będzie wyścig pracy, jak przedtem był wyścig krwi”⁷.

Dla dalszej analizy należy zwrócić uwagę, że praca wykonywana profesjonalnie – w duchu etosu zawodowego – w administracji państwowej ma szczególne znaczenie dla realizacji strategicznych celów wspólnoty państwowej. Przekłada się ona nie tylko na dobrą opinię obywateli o urzędnikach oraz kształtowanie wizerunku państwa i zaufania do wspólnoty politycznej. Etyczna, a więc rzetelna, profesjonalna i bezstronna administracja ma wpływ na międzynarodową i gospodarczą pozycję Polski w Europie i świecie. Struktury Unii Europejskiej, a w szczególności proces podejmowania decyzji na szczeblu międzyrządowym, pokazują zależność pomiędzy przygotowaniem merytorycznym urzędników krajowych, a osiągniętym rezultatem w negocjacjach między stronami. Nie bez powodu mówi się, że dzisiaj takie kraje jak Irlandia, Malta, Słowenia czy Finlandia są najbardziej

⁵ J. Berger, *Początki działalności Głównego Urzędu Statystycznego*, „Wiadomości Statystyczne”, 2003 nr 7/8, s. 2.

⁶ *Józef Piłsudski – Myśli, mowy i rozkazy*, wyb. B. Urbankowski, Warszawa 1989, s. 90.

⁷ Tamże, s. 35.

suwerenne w swojej dotychczasowej historii – dzięki członkostwu w Unii Europejskiej.

Międzynarodowe negocjacje, posiedzenia Rady Europejskiej, w których biorą udział delegacje państw członkowskich Unii, są realnym polem rozgrywek politycznych, dochodzenia do wspólnych stanowisk pomimo konfliktów potrzeb, a co za tym idzie – również interesów. A skoro za pozycję międzynarodową nie trzeba już płacić „krwią”, a wystarczy „tylko pracą”, to praca urzędników staje się istotnym czynnikiem rozwojowym współczesnego państwa. Należy w tym miejscu uściślić, że pozycja gospodarcza nie zależy tylko od omawianej grupy zawodowej, ale również od innych zawodów. Tytułem przykładu odnoszącego się ogólnie do szeroko pojętego etosu zawodowego warto wspomnieć kampanię wizerunkową *Patriotyzm Jutra* sfinansowaną przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Na jednym z billboardów obok bohaterów Armii Krajowej i antykomunistycznego ruchu oporu byli prezentowani przedstawiciele młodego pokolenia (np. laureat olimpiady informatycznej) – z przesłaniem „łączy nas patriotyzm jutra”. Jednym z kilku celów informacyjnych było zachęcenie młodych ludzi do łączenia swojej drogi zawodowej z Polską.

III. Etyczne filary korpusów administracyjnych w Polsce

Próba określania kodeksów etycznych grup zawodowych budzi kontrowersje i emocje wśród ich członków. Jest to wynikiem zróżnicowanych indywidualnych katalogów wartości. Debaty nad takimi dokumentami zwykle są próbą poruszania się pomiędzy stanem idealnym, a istniejącymi dysfunkcjami. Można odnieść wrażenie, że istniejące skodyfikowane normy grup zawodowych są pochodną akceptowalnych przez większość wymagań, ponieważ trudno jest grupie przyjmować zestaw norm, w wyniku którego większość jej członków znalazłaby się poza tym katalogiem.

W omawianym kontekście interesująca jest refleksja Barbary Kudryckiej: „Tak jak pasażerowie autobusu oczekują od kierowcy znajomości reguł ruchu drogowego i umiejętności kierowania nim, tak mieszkańcy gmin czy miast oczekują od radnych i członków zarządów, znajomości reguł wykonywania swych funkcji, a od urzędników zgodnego ze sztuką, profesjonalnego wykonywania zawodu”⁸.

Administracja publiczna w Polsce zatrudnia ponad 360 000 osób. Jedna trzecia z tej liczby to pracownicy naczelnych i centralnych organów administracji. Dwie trzecie tej liczby to pracownicy administracji samorządowej. Te wielkości – liczone w setkach tysięcy osób mówią nam, że w tak dużej grupie zawodowej oraz wielości instytucji państwowych trudno znaleźć elementy wspólne i jednoznacznie wskazać wady i zalety wszystkich urzędów.

⁸ B. Kudrycka, *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*, [w:] *Standardy Etyczne Radnych i Pracowników Samorządowych*, red. P. Stańczyk i in., Kraków 2000, s. 18.

Jedną z wartości, cenionych również poza administracją, jest w omawianym sektorze profesjonalizm. Kudrycka definiuje go w następujący sposób: „Od urzędników natomiast wymaga się przede wszystkim profesjonalnego wykonywania zawodu, w którym kryteria działania nakazujące ochronę interesu publicznego i ochronę praw jednostki odgrywają znamienitą rolę”⁹.

W Polsce obowiązują dwa generalne katalogi zasad urzędniczych. Pierwszy to *Kodeks Etyczny Służby Cywilnej*, a drugi to zakres obowiązków omówionych w rozdziale 3. ustawy o pracownikach samorządowych. W świetle tego drugiego katalogu wartości: „Do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesów państwa oraz indywidualnych interesów obywateli”¹⁰. Punkt drugi tego samego artykułu wyjaśnia i uszczegóławia intencje ustawodawcy – a zarazem potrzebę społeczną jaką jest etyczne administrowanie i zarządzanie publiczne. W przywołanej ustawie czytamy dalej:

Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności:

- 1) przestrzeganie prawa,
- 2) wykonywanie zadań urzędu sumiennie, sprawnie i bezstronnie,
- 3) informowanie organów, instytucji i osób fizycznych oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania,
- 4) zachowanie tajemnicy państwowej i służbowej w zakresie przez prawo przewidzianym,
- 5) zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach ze zwierzchnikami, podwładnymi, współpracownikami oraz w kontaktach z obywatelami,
- 6) zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim”¹¹.

Z kolei w administracji rządowej w ramach służby cywilnej w następujący sposób zdefiniowano katalog wartości:

„§1 Władza państwowa jest władzą służebną w stosunku do praw obywateli i prawa w ogóle. (...)

§2 Członek korpusu służby cywilnej wykonuje obowiązki rzetelnie (...)

§3 Członek korpusu służby cywilnej dba o rozwój własnych kompetencji (...)

§4 Członek korpusu służby cywilnej jest bezstronny w wykonywaniu zadań i obowiązków (...)

§5 Członek korpusu służby cywilnej w wykonywaniu zadań i obowiązków jest neutralny politycznie”¹².

⁹ Tamże.

¹⁰ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, DzU z 2008 r., nr 223, poz. 1458, art. 24, ust. 1.

¹¹ Tamże, art. 25, ust. 2.

¹² Załącznik do Zarządzenia Nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, „Monitor Polski” z dn. 14 października 2002 r., nr 46, poz. 683.

W związku z powyższym, w świetle prawa wartości cenione w polskiej administracji publicznej zasadniczo są zgodne z rekomendacjami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, aby urzędników cechowały: „bezpartyjność, legalność, prawość, przejrzystość, efektywność, równość, odpowiedzialność, sprawiedliwość”¹³.

W tym miejscu warto się przyjrzeć przykładowi rozwiązań na poziomie samorządowym: *Kodeksowi Etyki Pracowników Urzędu m.st. Warszawy* z uwagi na fakt, że jest to największy urząd samorządowy w Polsce. Zgodnie z *Modelem przezroczystej gminy* promowanym przez Fundację Stefana Batorego, „Poza regulaminem, w urzędzie powinien istnieć jawny, przyjęty do wiadomości przez wszystkich pracowników i powszechnie dostępny kodeks etyczny przede wszystkim zobowiązujący pracownika do unikania jakichkolwiek sytuacji niejasnych czy dwuznacznych”¹⁴. Wydaje się, że funkcja ochronna jest zadaniem minimum w stosunku do stawianych kodeksom etycznym innych celów. Należałoby uwzględnić jeszcze dwie funkcje, które między innymi wymienia Barbara Kudrycka: informacyjną i doradczą. Funkcje te rozszerzają elementarne zadania kodeksów etycznych.

W Urzędzie m.st. Warszawy pierwszy kodeks etyczny wprowadził w drodze Zarządzenia – Prezydent m.st. Warszawy – Lech Kaczyński. Kolejny został zarządzony przez Prezydent Hannę Gronkiewicz-Waltz w marcu 2007 roku. Aktualnie w *Kodeks Etyki Pracowników Urzędu miasta stołecznego Warszawy* stanowi, że: „Właściwą postawę pracowników zatrudnionych w Urzędzie miasta stołecznego Warszawy wyznaczają zasady:

- 1) praworządności,
- 2) uczciwości i rzetelności,
- 3) jawności,
- 4) profesjonalizmu,
- 5) neutralności,
- 6) współodpowiedzialności za działania”¹⁵.

Następnie odnajdujemy definicje poszczególnych zasad oraz komentarze rozbudowujące interpretację poszczególnych zasad.

IV. Misja i wizja instytucji publicznych

Wskazane wcześniej katalogi wartości są wskazówkami jak mają realizować swoje zadania pracownicy instytucji publicznych – administracji rządowej i samorządowej. Jednak zdarza się, że zadania nie są realizowane zgodnie z najwyższymi wymaganiami. Dzieje się tak z wielu przyczyn. Można

¹³ *Trust In Government – ethics measures In OECD countries*, OECD, Paryż 2000, s. 32.

¹⁴ A. Szeniawski, G. Praweńska-Skrzypek, *Model Przezroczystej Gminy*, Program Przeciw Korupcji, Warszawa 2003, s. 7.

¹⁵ Załącznik do zarządzenia nr 276/2007 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 28.03.2007 r., §8.

domniemywać, że jednym z takich powodów jest nieświadomość sobie i pracownikom przez kierownictwo urzędu strategicznych celów wspólnoty państwowej, regionalnej lub lokalnej. W nauce o administracji – w ślad za nauką o zarządzaniu – mówimy o takiej sytuacji o konieczności definiowania misji i wizji organizacji (instytucji), która jest zasadniczym celem w jej aktywności. Racjonalne, a zarazem ambitne określenie misji i wizji, jest w świetle czynników motywacyjnych istotnym elementem zwiększającym efektywność realizowanych zadań. Interesującą wersję misji urzędu ma zdefiniowany, przywołany już przykład Urzędu m.st. Warszawy. W *Strategii rozwoju Miasta* odnajdujemy następującą misję: „Misją samorządu Warszawy, stolicy Rzeczypospolitej Polskiej, miasta o bogatych tradycjach, jest osiągnięcie jak najwyższego poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkańców oraz zajęcie przez Warszawę znaczącego miejsca wśród najważniejszych metropolii europejskich”¹⁶. Dalej odnajdujemy bardziej konkretny zamiar – wizję miasta, czyli nakreślenie, tego jak misja będzie zrealizowana w konkretnym przedziale czasowym: „Warszawę 2020 roku widzimy jako atrakcyjną, nowoczesną, dynamicznie rozwijającą się metropolię z gospodarką opartą na wiedzy, Środkoeuropejskie centrum finansowe, miasto zajmujące znaczące miejsce wśród najważniejszych stolic europejskich. Warszawa w naszej wizji to wspólnota otwarta i dostępna, miasto wysokiej jakości życia, ważne centrum kultury europejskiej o dobrze zorganizowanej przestrzeni publicznej – miasto z duszą”¹⁷.

Nie ulega wątpliwości, że samo zdefiniowanie katalogu wartości, określenie wizji i misji instytucji publicznej nie jest warunkiem wystarczającym do budowania etosu urzędniczego. Za tymi krokami o znaczeniu informacyjnym i normatywnym muszą iść następne, o charakterze wdrożeniowym np. szkolenia, doradztwo, wytyczne i interpretacje, czy przykład osobisty kierownictwa urzędów lub kadry zarządzającej średniego i wysokiego szczebla. Działania te – normatywne i wdrożeniowe muszą być komplementarne, ponieważ jak twierdzi Francis Fukuyama: „Wszyscy dobrzy menedżerowie wiedzą, że w ostatecznym rozrachunku najsilniej motywują nieformalne normy i tożsamość grupowa, dlatego też więcej czasu poświęcają pielęgnowaniu »kultury organizacji« niż formalnym strukturom władzy. (...) W ten sposób kapitał społeczny – zbiór norm, które stymulują współpracę między ludźmi – może zastąpić nawet bardzo wyszukane formalne systemy motywacyjne”¹⁸.

¹⁶ Urząd m.st. Warszawy, *Strategia rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 roku*, s. 2.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ F. Fukuyama, *Budowanie państwa – władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 80–81.

V. Podsumowanie – wyzwania dla administracji publicznej w świetle wyzwań współczesnego państwa

W kontekście wcześniejszych rozważań, w procesie przywracania zaufania do instytucji publicznych w ostatnim dwudziestolecu można określić powrót do idei administracji publicznej – parafrazując Maxa Webera – jako zawodu i powołania. Pracownicy administracji publicznej są jedną z kilku grup zawodowych, które są objęte licznymi ograniczeniami związanymi, np. z unikaniem konfliktu interesu, charakteru aktywności pozazawodowej, czy form pracy i warunków wynagradzania. Ograniczenia te wpływają na całokształt oceny zawodu np. przez absolwentów studiów, którzy wybierają swojego pierwszego pracodawcę i określają perspektywy rozwoju w ramach alternatywnych ścieżek rozwoju. Tam gdzie aktualna lub potencjalna gratyfikacja finansowa nie odpowiada aspiracjom na wybranie zawodu w instytucji publicznej może wpłynąć gratyfikacja symboliczna, czyli w znacznej mierze etos wpływający na kulturę organizacyjną, która wpływa na realizację określonej misji i wizji. Tą misją najczęściej jest realizowanie powołania w służbie obywateli i wspólnoty państwowej, regionalnej lub lokalnej.

Wyzwaniem dla nowoczesnego państwa jest także zdefiniowanie wizji i misji oraz kształtowanie kultury organizacyjnej w urzędach, aby praca w nich odbywała się w oparciu o wysokie standardy. Realizacja etosu urzędniczego jest podstawą budowania zaufania obywateli nie tylko do administracji, ale również do państwa – jako instytucji i wspólnoty. Piotr Sztompka określa zaufanie: „jako odzwierciedloną wiarygodność innych, taką jaką ją widzi podmiot obdarzony zaufaniem. W tym wypadku podstawy zaufania mają naturę epistempoligiczną: sprawdzają się do określonej wiedzy, informacji zdobytych na temat partnera. (...) Podobnie genealogicznym filarem zaufania, choć w innej skali, są reguły kulturowe, które skłaniają do zaufania lub nieufności. Zdarza się, że poddajemy się przymuszającemu naciskowi kultury i kierujemy się jej wymogami dotyczącymi obdarzania zaufaniem albo wycofania zaufania zupełnie niezależnie od ocen wiarygodności partnera lub naszych osobistych skłonności”¹⁹.

W ciągu ostatniego dwudziestolecia nastąpiło bardzo wiele pozytywnych zmian w administracji publicznej m.in. w służbie cywilnej czy w administracji samorządowej. Nie ulega wątpliwości, że mocne fundamenty aksjologiczne do określenia etosu urzędniczego w Polsce już istnieją. Kolejnym etapem jest wdrożenie wysokich standardów na wszystkich szczeblach administracji publicznej, tak aby praca w administracji nie była „poczekalnią” do rynku pracy, ale miejscem autentycznego realizowania służby publicznej – współcześnie rozumianego patriotyzmu.

¹⁹ P. Sztompka, *Zaufanie – fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 152–153.