



Jaki etos w administracji – służba publiczna, menedżerski profesjonalizm czy przestrzeganie procedur?



Czas na rozwój społeczno-kulturowy, na uszlachetnienie naszego indywidualizmu a jednocześnie na naukę myślenia i działania zbiorowego.



JAN SZOMBURG

Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową



ZOFIA KLEPACKA

Medalistka olimpijska w windsurfingu

Kluczem do rozwoju Polski jesteśmy my sami, jest nim nasza odpowiedzialność za siebie i innych.



WŁADYSŁAW KOSINIAK-KAMYSZ

Minister pracy i polityki społecznej

Musimy pamiętać o kompetencjach społecznych, one są równie ważne jak kompetencje merytoryczne.



MATEUSZ MORAWIECKI

Prezes Zarządu, BZ WBK SA

Marzy mi się nowa „zmowa elit” dla długotrwałego rozwoju Polski.



JAN ENGLERT

Aktor, Reżyser,
Dyrektor artystyczny
Teatru Narodowego w Warszawie

Nie ulepszajmy innych, ulepszajmy siebie.

Etos służby publicznej w Polsce wciąż ma raczej naturę biurokratyczną, a jego rynkowe i wspólnotowe oblicza zdają się dopiero wyłaniać.

Stanisław Mazur

Wyjściem z impasu jest celowy, systematyczny wysiłek w budowaniu etosu administracji opartego na jej misji państwowej.

Marek Kosewski

Administracja nie zbuduje etosu w oderwaniu od wartości, którymi kieruje się całe społeczeństwo. Warto powrócić do kształtowania postaw etycznych już od najmłodszych lat.

Paweł Choraży

Przekonanie centralnych decydentów o swej wszechwiedzy nie służy budowaniu lokalnych kompetencji rozwojowych, nie sprzyja twórczemu i autonomicznemu myśleniu oraz nie przyczynia się do upodmiotowienia wspólnot lokalnych.

Piotr Wołkowiński

Klucz do sukcesu w zmianie funkcjonowania administracji leży w sferze wartości, kultury organizacyjnej, tego co nazywamy etosem administracji.

Paweł Zołoteński

Aby mieć administrację bardziej innowacyjną, trzeba pozwolić na pewne ryzyko.

Dagmir Długosz

Nowy model administracji wymaga interdyscyplinarności, wykorzystania sieci nieformalnych oraz budowy wspólnoty i zaufania.

Tomasz Jałukowicz



Uczestnicy
VII Kongresu Obywatelskiego



Jan Englert
Aktor, Reżyser,
Dyrektor artystyczny Teatru
Narodowego w Warszawie



Uczestnicy
VII Kongresu Obywatelskiego

**Jaki etos w administracji
– służba publiczna,
menedżerski profesjonalizm
czy przestrzeganie procedur?**



GDAŃSK 2012

© Copyright by
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
80-227 Gdańsk, ul. Do Studzienki 63
tel. 58 524 49 00
faks 58 524 49 08
www.ibngr.pl
e-mail: ibngr@ibngr.pl

Redakcja serii: JAN SZOMBURG

Redakcja naukowa: STANISŁAW MAZUR

Redakcja językowa: ALICJA DĄBROWSKA-NOWACKA

Projekt graficzny: TATASTUDIO

Skład: ŁUKASZ SITKO

ISBN 978-83-7615-085-7

CIP - Biblioteka Narodowa

Jaki etos w administracji - służba publiczna,
menedżerski profesjonalizm czy przestrzeganie
procedur? / [red. nauk. Stanisław Mazur]. - Gdańsk :
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2012. -
(Wolność i Solidarność ; nr 45)

Spis treści

- 5 **Stanisław Mazur**
Wprowadzenie
- 9 **Stanisław Mazur**
Etos służby publicznej i jego oblicza
- 17 **Paweł Chorąży**
Jaki wpływ na etos administracji mają oczekiwania społeczne i postawy polityków oraz ogólna kultura nieufności
- 23 **Piotr Wołkowiński**
Jakie postawy w administracji kształtuje mechanizm absorpcji środków Unii Europejskiej
- 35 **Marek Kosewski**
Motywowanie i zarządzanie godnościowe w administracji publicznej
- 43 **Paweł Zołoteńki**
Jak budować administrację zdolną do troski o interes publiczny
- 49 **Dagmir Długosz**
Społeczne postrzeganie administracji publicznej
- 53 **Tomasz Jałukowicz**
Między etosem a współczesnymi narracjami o administracji publicznej

Wprowadzenie

PUBLIKACJA, KTÓRĄ PAŃSTWU PRZEKAZUJEMY, z prośbą o jej przyjęcie, jest pokłosiem sesji „Jaki etos w administracji – służba publiczna, menedżerski profesjonalizm czy przestrzeganie procedur?”. Miała ona miejsce na VII Kongresie Obywatelskim, odbywającym się pod hasłem „Postawy i umiejętności kluczem do rozwoju Polaków i Polski”.

Publikacja składa się z sześciu tekstów, które stanowią rozwinięcie wystąpień panelistów uczestniczących w tej sesji. Zamieszczono w niej także komentarze zgłoszone przez jednego z jej uczestników.

Stanisław Mazur w tekście *Etos służby publicznej i jego oblicza* przekonuje, że w ostatnim stuleciu w demokratycznych państwach prawa etos służby publicznej przyjmował różne oblicza: *administracyjne, rynkowe i wspólnotowe*. Każde z nich pojawiało się w innych okolicznościach historycznych, kształtowało się pod wpływem innych czynników, eksponując specyficzne wartości i niosąc za sobą odmienne konsekwencje. W ten sposób kształtuje się wewnętrznie zróżnicowany etos służby publicznej. Jest on pozbawiony wyrazistości i wywołuje problemy natury interpretacyjnej. Autor zwraca uwagę, że dobrze radzą sobie z nimi administracje państw cechujących się ciągłością działania aparatu urzędniczego. W przypadku administracji, które przechodziły transformację systemową, w tym administracji polskiej, jednocześnie wprowadzano, w sposób niespójny oraz niekonsekwentny, rozwiązania właściwe dla różnych modeli administracji publicznej, bez głębszego namysłu nad ich efektami. W konsekwencji etos służby publicznej w Polsce wciąż ma raczej naturę biurokratyczną, a jego rynkowe i wspólnotowe oblicza zdają się dopiero wyłaniać.

Paweł Chorąży w artykule *Jaki wpływ na etos administracji mają oczekiwania społeczne i postawy polityków oraz ogólna kultura nieufności* formułuje szereg wnikliwych spostrzeżeń. Zwraca uwagę na dwa paradoksy. Pierwszy związany jest z rozdzwieniem między wysokimi oczekiwaniami Polaków wobec administracji, a ich niską akceptacją wydatkowania środków finansowych na jej funkcjonowanie. Drugi z nich dotyczy negatywnej społecznej percepcji działań administracji, a zarazem relatywnie dobrych zindywidualizowanych ocen tego, jak wykonuje ona swoje zadania. P. Chorąży podnosi problem braku zaufania w relacjach między obywatelami, państwem i administracją. To swoistego rodzaju negatywna zasada

organizująca życie społeczne w Polsce, zdaje się twierdzić Autor. W niej upatruje źródeł słabości polskiej administracji publicznej. Jego zdaniem, budowanie etosu służby publicznej powinno prowadzić do wzrostu zaufania obywateli do państwa i administracji. Etos ten powinien opierać się na rzetelności, niezawodności, obojętności, wiarygodności, wazieniu różnych racji. Autor tego tekstu czyni ważne spostrzeżenie – modernizacja administracji powinna być częścią szerszej zmiany społecznej.

Ważne pytanie o naturę etosu polskiej administracji publicznej stawia Piotr Wołkowiński w artykule *Jak mechanizm absorpcji środków europejskich kształtuje postawy i etos administracji samorządowej*. W dysfunkcjach systemu zarządzania środkami europejskimi upatruje on wpływu czasów realnego socjalizmu. W jego ocenie wciąż są żywe w naszym społeczeństwie podziały na „My” i „Oni”, powszechne są: poczucie strachu, brak wolności, podejrzliwość i niezdolność do współdziałania. Zdaniem P. Wołkowińskiego kluczem do wyeliminowania tego wadliwego mechanizmu absorpcji środków europejskich oraz do odnowy etosu publicznego mogłaby być zmiana sposobu działania państwa i jego administracji. Jednym z jej ważnych elementów jest decentralizacja systemu zarządzania funduszami europejskimi. Polegać ona powinna na przesunięciu punktu ciężkości z centralnie formułowanych wytycznych w kierunku budowania programów i mechanizmów opartych na sygnałach płynących od wspólnoty lokalnej. Prowadzić to będzie, w opinii P. Wołkowińskiego, do lepszej jakości diagnozy problemów rozwojowych, wykreowania sprawnych mechanizmów współdziałania, wzrostu zaufania, innowacyjności, a także do rozwoju kultury organizacyjnej, w której istnieje przyzwolenie na ryzyko.

Marek Kosewski swoje oryginalne spostrzeżenia wyklada w artykule *Motywowanie i zarządzanie godnościowe w administracji publicznej*. Autor ten sugestywnie opisuje silny, destrukcyjny wpływ dziedzictwa realnego socjalizmu na kondycję polskich elit politycznych i administracyjnych. Przywołuje, na potwierdzenie formułowanych opinii, wiele niechlubnych przykładów, w tym instrumentalizację prawa, zawłaszczanie instytucji publicznych oraz wykorzystywanie strachu, niepewności i upokorzenia jako mechanizmów kierowania administracją publiczną. Sposobów wyeliminowania tych negatywnych zjawisk oraz sposobności do budowania lepszej administracji upatruje on w przyjęciu podejścia, które określa mianem motywowania godnościowego. Jego konstytutywną wartością jest podzielane przez urzędników przekonanie o wadze służby publicznej i jej wyjątkowym etosie. Na podejście to składa się triada etos – samokontrola – jakość pracy. Elementy tej triady są względem siebie komplementarne i wzajemnie się wzmacniają.

W tekście *Jak budować administrację zdolną do troski o interes publiczny* Paweł Zołoteńki określa warunki, których wypełnienie prowadzić będzie do kultywowania tego etosu. Wykazuje on, że warunki o szczególnym znaczeniu związane się z przeobrażeniami kultury organizacyjnej, a zmiany w sferze procedur i mechanizmów zarządzania mają znaczenie drugorzędne. Autor tego inspirującego tekstu przedstawia katalog wyróżników etosu służby publicznej. Ujmuje w nim: profesjonalizm, rzetelność, bezstronność, polityczną neutralność, świadomość interesu publicznego, umiejętność i odwagę do jego definiowania; gotowość do działania z własnej inicjatywy, gdy interes publiczny jest zagrożony. P. Zołoteńki zwraca także uwagę na konieczność holistycznego podejścia do budowania etosu służby publicznej, czyli skoncentrowania się na wartościach wspólnych dla sfery polityki i administracji. Efektywność państwa zależy bowiem, jak przekonuje Autor, od spójnego współdziałania obu tych sfer.

W komentarzu do wystąpień mających miejsce na wspomnianej sesji Tomasz Jałukowicz podnosi ważny problem braku spójnej strategii działania polskiej administracji publicznej. Zwraca on także uwagę na słabość sfery politycznej, która jest wyraźnie widoczna szczególnie wówczas, kiedy trzeba podejmować trudne wyzwania, a takim bez wątpienia jest modernizacja administracji. W jego opinii w polskiej administracji panują nieufność, nielojalność, niespójność a mechanizmy współdziałania i koordynacji są słabe. W części końcowej swojego komentarza T. Jałukowicz zwraca uwagę na konieczność gruntownej przebudowy administracji publicznej w konsekwencji zmian zachodzących w systemach społeczno-ekonomicznych współczesnych państw liberalno-demokratycznych.

Dagmir Długosz, autor kolejnego tekstu, zwraca uwagę, że urzędnikom przysługuje pełnić różne role, a co za tym idzie w administracji publicznej współistnieją różne etosy – etos służby publicznej, menedżerski profesjonalizm oraz przestrzeganie procedur. Autor ten formułuje interesujące spostrzeżenie. Mianowicie w państwach, w których administracja poddawana jest intensywnej modernizacji, najlepsze wyniki w wyborach osiągają partie radykalne, manifestujące swój negatywny stosunek wobec państwa, klasy politycznej i urzędników. D. Długosz podnosi istotny problem, poruszony również przez P. Chorażego, związany z nieobecnością w polskim sektorze publicznym kultury, w której istnieje przyzwolenie na ryzyko. W jej braku upatruje on jednego z głównych powodów niskiej innowacyjności polskiej administracji publicznej.

Stanisław Mazur



dr hab. Stanisław Mazur, absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego (specjalność nauki polityczne). Dyrektor Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie (1997–2004). Adiunkt w Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Członek Rady Służby Cywilnej. Redaktor Naczelny Kwartalnika „Zarządzanie Publiczne”.

Etos służby publicznej i jego oblicza

Uwagi wstępne

W OSTATNIM STULECIU w demokratycznych państwach prawa etos służby publicznej przyjmował różne oblicza: *administracyjne, rynkowe i wspólnotowe*. Każde z nich pojawia się w innych okolicznościach historycznych, kształtuje się pod wpływem innych czynników, eksponuje specyficzne wartości i niesie za sobą odmienne konsekwencje.

Każde z nich jest związane z innym modelem administracji. Oblicze administracyjne etosu służby publicznej sprzężone jest z klasycznym modelem weberowskiej biurokracji i jego hierarchiczną naturą. Jego oblicze rynkowe powiązane jest z menedżerskim wzorcem działania administracji publicznej, opartym na ekonomicznie pojmowanej transakcji. Z kolei oblicze wspólnotowe etosu służby publicznej konweniuje z republikańską formułą zorganizowania państwa i jego aparatu administracyjnego. Z każdym z nich skojarzone jest odmienne wyobrażenie o naturze działań służących kultywowaniu dobra publicznego.

Przywołane oblicza etosu służby publicznej nawarstwiają się poprzez łączenie się ich specyficznych cech. W obrębie tego etosu współlistnieją zatem elementy biurokratyczne, rynkowe i wspólnotowe. W ten sposób kształtuje się wewnętrznie zróżnicowany etos służby publicznej. Jest on pozbawiony normatywnej wyrazistości i jako taki wywołuje problemy natury interpretacyjnej. Stawia to urzędników przed koniecznością rozstrzygania dylematów, odnoszących się do następujących zagadnień: jak podejmować decyzje, w jaki sposób budować relacje z obywatelami, jakie działania realizować, jakie wartości uznawać za podstawę do oceny podejmowanych przez siebie działań. Innymi słowy, dylematy te można sprowadzić do pytania o to, jak interpretować pojęcie służby publicznej w okolicznościach, w których termin ten nasycony jest różnymi, nierzadko wykluczającymi się, wartościami.

Biurokratyczne oblicze etosu służby publicznej

Biurokratyczne oblicze etosu służby publicznej jest skojarzone z Weberowskim modelem biurokracji. Koresponduje on z proceduralnym modelem demokracji i logiką działania właściwą dla technokratycznej administracji. Eksponuje się w nim wartości technokratyczne i proceduralne – biegłość w wykonywaniu relatywnie wąsko określonego zbioru zadań, doskonałość w posługiwaniu się literą prawa, wirtuozerię w przestrzeganiu procedur organizacyjnych, poczucie władzy urzędowej oraz pasję normotwórczą. Utylitarna natura etosu służby publicznej w tym przypadku eksponuje wartości instrumentalne i skupia się na skutecznej i efektywnej implementacji woli politycznej. Miarą doskonałości urzędnika jest zatem jego umiejętność literalnego wypełniania przepisów, regulaminów i poleceń.

Interes publiczny jest definiowany przez polityków, wyłonionych w procesie demokratycznych wyborów, wspartych przez technokratyczny aparat urzędniczy. Rola obywateli sprowadza się do ich aktywności wyborczej (demokracja proceduralna). Obywatel postrzegany jest jako strona postępowania, jako petent, korzystający z onnipotetnego aparatu władzy publicznej. Urzędnik to kompetentny technokrata.

Podstawowym sposobem kultywowania biurokratycznego *etosu służby publicznej* jest rozbudowany, sformalizowany i represywny system kontroli, na którą składa się kontrola polityczna, sądownicza oraz kontrola wewnętrzna. W stosowaniu tych sformalizowanych i hierarchicznych form kontroli upatruje się sposobności egzekwowania takich działań administracji, które służą interesowi publicznemu.

Rynkowe oblicze etosu służby publicznej

Rynkowe oblicze etosu służby publicznej jest zakorzenione w koncepcjach neoliberalnych, postulujących szerokie wprowadzenie do sektora publicznego reguł i mechanizmów zarządzania właściwych dla gospodarki rynkowej (np. ekonomizacja, prywatyzacja, deregulacja, debiurokratyzacja, kontraktowanie usług publicznych, zorientowanie na efekty, nacisk na jakość). Budowanie administracji publicznej wedle tych zasad zwyczajowo określa się mianem nowego zarządzania publicznego.

Rynkowo zorientowana administracja publiczna wykształciła swój specyficzny etos. Jest on oparty na przekonaniu o centralnej pozycji obywatela – pojmowanego jako klienta, a nie petenta – wobec organizacji sektora publicznego. U podstaw rynkowego oblicza etosu służby publicznej leży przekonanie o transakcyjnym

charakterze relacji między obywatelem a urzędem. Obywatel to klient i nabywca usług oferowanych przez sektor publiczny. Relacje urzędników i obywateli lokowane są w przestrzeni wymiany dóbr i usług. Sednem etycznego postępowania urzędnika publicznego jest efektywne i skuteczne działanie, cechujące się ekonomicznie pojmowaną racjonalnością wydatków publicznych i maksymalizacją jakości oferowanych przez sektor publiczny usług.

Podstawową powinnością urzędników jest dostarczanie obywatelowi usług publicznych, cechujących się wysoką jakością, a zarazem ekonomicznością. Definiowanie interesu publicznego następuje poprzez agregacje interesów i potrzeb obywateli-konsumentów. Dokonują jej urzędnicy wsparci przez ekspertów. Uznaje się prymat wartości ekonomicznych nad wartościami proceduralnymi. W tym podejściu do zarządzania sprawami publicznymi urzędnik, w ujęciu modelowym, to menedżer determinowany w swoich działaniach troską o maksymalizowanie użyteczności wykorzystywanych zasobów publicznych oraz możliwe skuteczne i efektywne świadczenie usług publicznych na rzecz obywatela-klienta.

Ekonomicznie pojmowane: efektywność, skuteczność i użyteczność – to kluczowe wartości w etosie administracji rynkowej. Ekspozycja wartości ekonomicznych nie oznacza odrzucenia wartości proceduralnych, charakterystycznych dla biurokratycznego etosu służby publicznej. Z pewnością jest jednak wyrazem prymatu wartości ekonomicznych nad wartościami proceduralnymi.

Wspólnotowe oblicze etosu służby publicznej

Wspólnotowe oblicze etosu służby publicznej jest związane z podejściem do zarządzania sprawami publicznymi określanym jako współzarządzanie. Opiera się ono na mechanizmach zarządzania wielopoziomowego, partycypacji, partnerstwie międzysektorowym, współodpowiedzialności, inkluzji, kompromisie.

Istotą etosu *służby publicznej o obliczu wspólnotowym* jest postrzeganie obywateli i ich zbiorowości jako podmiotów aktywnie zaangażowanych w sprawy publiczne. Obywatel to partner, uczestnik, współdecydujący oraz współodpowiedzialny za bieg spraw publicznych. Państwo i administracja publiczna tracą monopol na zarządzanie sprawami publicznymi, stają się jednymi z wielu podmiotów zaangażowanych w ten proces. Interes publiczny jest definiowany poprzez dialog polityków, urzędników i obywateli oparty na podzielanych wartościach. Zachowania urzędników i obywateli są zakorzenione w wyższym porządku zasad demokratycznych. Zasadnicze wartości nie są instrumentalne, jak zakłada się w przypadku etosu

biurokratycznego, ani transakcyjne, jak przyjmuje się w etosie rynkowym, ale są uważane za społecznie wytwarzane i moralnie wiążące.

Wspólnotowy etos służby publicznej opiera się na relacjach komunikacyjnych, poprzez które aktorzy społeczni (politycy, urzędnicy, obywatele) definiują problemy publiczne, deliberują nad sposobami ich rozwiązania, a po ich wypracowaniu solidarnie uczestniczą w ich realizacji, wnosząc do tego swoje zasoby oraz ponosząc tego konsekwencje¹. Relacje te nasycone są troską o interes publiczny oraz predylekcją do poszukiwania rozwiązań, które zyskują społeczną aprobatę.

Urzędnicy, w przypadku tak pojmowanego etosu publicznego, to nie tylko wykonawcy dyspozycji formułowanych przez wyłonionych w procesie demokratycznym politycznych nominatów czy też kierujący się racjami ekonomicznymi menedżerowie sektora publicznego. Ich powinności sięgają znacznie dalej. Ich istotą jest współudział w definiowaniu interesu publicznego, jego redefiniowaniu, określaniu działań służących jego realizacji oraz odpowiedzialności za ich wykonanie.

Podstawowym sposobem kultywowania etosu o obliczu wspólnotowym są socjalizacja i internalizacja przez urzędników wartości społecznie dominujących. Oparte jest to na przekonaniu o relatywnej nieskuteczności klasycznych, formalnych, rozbudowanych i represyjnych instrumentów kontroli w zmiennej, dynamicznej i coraz trudniej poddającej się prognozowaniu rzeczywistości społecznej.

Poniżej zamieszczono zestawienie obrazujące wyróżniki przywoływanych w tekście obliczy etosu służby publicznej (tabela 1).

.....
¹ Mazur S. (red.), *Państwo integrujące zasoby*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2011.

Tabela 1. Wyróżniki trzech obliczy etosu służby publicznej

Wyróżniki paradygmatu etosu	Biurokratycznego	Nowego zarządzania publicznego	Współzarządzania
Sposób definiowania interesu publicznego	Aktywność polityków wspartych przez ekspertów	Agregacja interesów i potrzeb obywateli-konsumentów dokonywana przez urzędników wspartych przez ekspertów	Dialog polityków, urzędników i obywateli służący poszukiwaniu rozwiązań satysfakcjonujących
Sposób zorganizowania	Biurokratyczny	Rynkowy	Sieciowy
Sposób zarządzania	Hierarchiczny	Transakcyjny	Sieć
Mechanizm osiągania celów publicznych	Administracyjny	Administracyjno-rynkowy	Dialog, kompromis, uzgodnienie
Racjonalność	Proceduralna	Substancjalna (ekonomiczna)	Refleksyjna
Rola urzędników	Stosowanie prawa, wykonywanie poleceń politycznych zwierzchników	Ekonomizacja działań sektora publicznego	Kultywowanie interesu publicznego
Model urzędnika	Technokrata	Menedżer publiczny	Partner
Kryteria sukcesu	Przestrzeganie procedury	Efektywność i skuteczność	Wykonanie konsensualnie poczynionych uzgodnień
Motywatory	Stabilność zatrudnienia, zapłata, prestiż	Przedsiębiorczość, ograniczenie niesprawności państwa	Współzarządzanie, dobro publiczne
Natura etosu służby publicznej	Technokratyczna służebność wobec politycznych zwierzchników	Rynkowy menedżeryzm	Współzarządzanie
Podejście do kontroli i nadzoru	Hierarchiczne	Pluralistyczne	Normatywne
Wartości konstytutywne etosu służby publicznej	Hierarchia, neutralność, efektywność, skuteczność, lojalność, obiektywizm, odpowiedzialność	Efektywność, skuteczność, responsywność, służebność	Dialog, kompromis, uzgodnienie, integrowanie zasobów partnerów społecznych na rzecz spraw publicznych, partycypacja, responsywność, inkluzja
Model odpowiedzialności	Proceduralny	Substancjalny	Refleksyjny
Dominujący typ kontroli	Zewnętrzny	Zewnętrzny/wewnętrzny	Wewnętrzny

Źródło: opracowanie własne.

Uwagi końcowe

Przedstawione w tym tekście trzy oblicza etosu służby publicznej, które rozwinęły się w demokratycznych państwach prawa w poprzednim stuleciu i w początkach XXI wieku, niosą za sobą istotne teoretyczne i praktyczne konsekwencje dla sposobu zarządzania sprawami publicznymi.

W warstwie teoretycznej należy zwrócić uwagę na postępujący proces ich amalgamacji. Polega on na nawarstwianiu się specyficznych cech, uosabianych przez każde z tych obliczy etosu służby publicznej. Oblicza te bowiem nie substytuują się, ale kumulują. W konsekwencji powstaje wewnętrznie zróżnicowany konstrukt, w obrębie którego współwystępują elementy biurokratyczne, rynkowe i wspólnotowe. Składowe te po części są względem siebie komplementarne, po części zaś pozostają w relacjach antagonistycznych i wzajemnie się wykluczających. W ten sposób kształtuje się heterogeniczny etos służby publicznej. Jest on pozbawiony aksjologicznej wyrazistości i wywołuje problemy natury interpretacyjnej.

Interpretacja i respektowanie reguł oraz mechanizmów tak wysoce heterogenicznego etosu służby publicznej rodzi wiele problemów z powodu jego złożoności i wewnętrznej niespójności. Dobrze radzą sobie z nimi administracje państw cechujących się ciągłością działania aparatu urzędniczego. W krajach tych ewolucyjnie wprowadzano kolejne modele zorganizowania i działania aparatu administracyjnego. Umożliwiło im to w miarę udaną syntezę rozwiązań administracyjnych, rynkowych i wspólnotowych, również w sferze etosu służby publicznej.

Administracje państw, które przechodziły transformację systemową, w tym administracja polska, nie miały takiej sposobności. W ich przypadku jednocześnie wprowadzano, w sposób niespójny oraz niekonsekwentny, rozwiązania właściwe dla różnych modeli administracji publicznej, bez głębszego namysłu nad konsekwencjami takich wdrożeń. W efekcie stworzono niespójną konstrukcję, która składa się z reguł i mechanizmów przypadkowo zapożyczanych z różnych porządków, pozbawioną kulturowego zakorzenienia. Konstrukcja ta jest słabo internalizowana, tak przez obywateli, jak i przez polityków oraz urzędników. Utrudnia tę internalizację również różna kultura funkcjonowania obok siebie zróżnicowanych etosów.

Polska administracja znajduje się na rozdrożu. Kiedyś poruszała się na ścieżce racjonalno-proceduralnej. Teraz równocześnie wkroczyła na ścieżkę administracji rynkowej oraz współzarządzania. Poruszanie się po każdej z tych ścieżek wywołuje wykluczające się presje otoczenia, wobec których stają urzędnicy. Skondensowanie,

w tak krótkim czasie, wielu znaczących przeobrażeń w sferze zorganizowania i norm działania administracji publicznej wykracza poza jej zdolności do twórczej adaptacji. W konsekwencji urzędnicy publiczni przyjmują strategie reaktywno-instrumentalne, w swej istocie asekuracyjne, służące zachowaniu administracyjnego *status quo*.

Urzędnicy są najlepiej obeznani z biurokratycznym modelem administracji, do niego się najchętniej odwołują i kierują się jego logiką. Unikają innych, słabo sobie znanych modeli, a zarazem jeszcze niestabilnych, i niechętnie się nimi posługują. Dla wielu urzędników pojęcia i zasady nieznane to te, które są skojarzone z rynkowymi i wspólnotowymi obliczami etosu służby publicznej. Pod presją społecznych oczekiwań urzędnicy odwołują się jednak do nich. Takie odwołanie się ma jednak, jak się zdaje, charakter raczej rytualny, będący odpowiedzią na rosnące oczekiwania otoczenia i pozoracją stosowania etosów innych niż biurokratyczny. Postępowanie w ten sposób w większej mierze służy wykazaniu zdolności do spełnienia formułowanych wobec administracji postulatów niż ich rzeczywistemu wypełnieniu. W konsekwencji etos służby publicznej w Polsce wciąż ma raczej naturę biurokratyczną, a jego rynkowe i wspólnotowe oblicza zdają się dopiero wyłaniać. Na tempo zachodzących zmian dominujący wpływ może mieć wzrost świadomości obywatelskiej i decentralizacja ośrodków decyzyjnych, służące inkluzji coraz szerszych grup społecznych w sferę spraw publicznych.



Paweł Chorąży, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego (1998, stosunki międzynarodowe i studia latynoamerykańskie) oraz Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (2001). Stypendysta Fundacji im. Roberta Boscha (2003–2004). Dyrektor Departamentu Zarządzania EFS w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (od 2004 roku).

Jaki wpływ na etos administracji mają oczekiwania społeczne i postawy polityków oraz ogólna kultura nieufności

ZASTANAWIAJĄC SIĘ NAD WARTOŚCIAMI, które powinny służyć administracji w budowie jej etosu, oraz nad tym, jaki wpływ na te wartości mają oczekiwania społeczne i postawy polityków, będę się odwoływał do mojego osobistego doświadczenia. Od ponad dziesięciu lat jestem mianowanym urzędnikiem służby cywilnej, reprezentuję zatem ten jej fragment, który pracuje w administracji rządowej, czyli przede wszystkim w ministerstwach i urzędach centralnych. Trudno uznać ten głos za reprezentatywny dla całej administracji; jest on raczej efektem moich indywidualnych przemyśleń i przeżyć.

Zaczynając rozważania o wpływie oczekiwań społecznych i postaw polityków na etos administracji, warto zastanowić się nad tym, czy w ogóle możemy mówić o czymś takim jak etos administracji. Jest to trudne nie tylko ze względu na ogromne zróżnicowanie administracji w Polsce. Nie wchodząc w szczegóły, określenie „pracownik administracji” może obejmować zarówno najwyższych urzędników w państwie – takich jak chociażby premier, prezydent, czy ministrowie – jak i osoby pracujące w punkcie obsługi klienta urzędu gminy. Równie dużą trudność nastręcza samo pojęcie etosu. Termin ten oznacza bowiem zbiór idealnych postaw i wzorców zachowań określonej grupy bądź społeczności, które realizowane w praktyce, składają się na jej styl życia i hierarchię wartości. Etos jest swego rodzaju wehikułem przenoszącym pozytywne wartości i wzory zachowań. Dzięki ich praktycznemu stosowaniu dokonuje się zmiana społeczna. Najbardziej znany przykład opisu etosu znajdziemy u Webera w klasycznym dziele *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*.

Punktem odniesienia do dyskusji na temat wartości ważnych dla służby cywilnej jest oczywiście Konstytucja RP. Artykuł 153 ustawy zasadniczej, mówiący,

iz w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej, jasno wskazuje fundamenty, na których powinien być budowany etos członka korpusu służby cywilnej. W dyskusjach prowadzonych na forum publicznym mówi się wprawdzie ciągle o „konieczności profesjonalizacji” czy „nadmiernym upolitycznieniu” w służbie cywilnej, jest to jednak raczej nieodłączny element sztafażu w jałowym dyskursie publicystycznym czy politycznym sporze, niż punkt wyjścia do prawdziwej dyskusji i zdefiniowania pozytywnego programu, mówiącego o tym, jakie wartości i reguły postępowania powinny służyć realizacji tych celów konstytucyjnych, a w konsekwencji budować etos służby cywilnej.

Oczekiwania społeczne a etos administracji

Jednym z największych paradoksów polskiej rzeczywistości jest rozdźwięk wyobrażeń Polaków na temat tego, jakiej administracji chcą, z formułowaniem konkretnych oczekiwań wobec niej. Polacy oczekują sprawnej, przyjaznej i efektywnej administracji, zajmującej się wieloma aspektami życia społecznego, ale jednocześnie najchętniej ograniczyliby do minimum środki na nią przeznaczane. Badania społeczne pokazują ogromny dysonans w postrzeganiu administracji na poziomie ogólnych deklaracji – jest ona wprawdzie postrzegana jako nieprzyjazna i wielogłowa hydra, jednocześnie jednak doświadczenia osobiste wynikające z kontaktu z nią nie należą do najgorszych. Stosunek Polaków do administracji najlepiej charakteryzuje chyba jednak słowo „nieufność”. Wpływ na ten stan rzeczy mają zapewne zarówno historyczne kody kulturowe, poczynając od „folwarczności” jako dominującego wzorca organizacyjnego i relacyjnego od XVI wieku, przez inkorporację wzorców administracji zaborczych, aż po doświadczenia epoki PRL. Stan ducha polskiej administracji nie jest inny niż ogółu społeczeństwa. Warto o tym pamiętać, gdyż bardzo często – mówiąc o politykach, administracji czy różnych instytucjach życia publicznego – zapominamy, że w dużym stopniu reprezentują one postawy i wartości reprezentatywne dla ogółu społeczeństwa. Brak zaufania jest dominującą w kraju postawą społeczną. Nieufność jest również wszechobecna na styku państwo – obywatel i działa w dwie strony. Często się mówi, że administracja nie ufa obywatelowi. Ten odwzajemnia się brakiem wiary w dobre intencje i chęć działania administracji na rzecz dobra wspólnego. Reakcją administracji jest zatem obudowywanie działań we wszelkie możliwe procedury, tak aby uchronić się

przed zarzutem jakiejkolwiek uznaniowości. Obywatele narzekają więc na biurokrację, ale tak naprawdę oczekują jasnej procedury we wszelkiej możliwej sprawie, nie zostawiając miejsca na realizację interesu publicznego. Brak gotowości wzięcia odpowiedzialności za definiowanie i realizację zadań w interesie publicznym jest jedną z największych bolączek polskiej administracji.

Oczekiwania polityków a administracja

Oczekiwania polityków wobec administracji są w pewnym stopniu pochodną oczekiwań społeczeństwa wobec polityków, a raczej tej ich grupy, która sprawuje władzę. Patrząc w sposób racjonalny, to właśnie politykom powinno zależeć na takiej administracji, która będzie w stanie sprawnie realizować ich program. Kadra urzędnicza ma ich w tym wspierać, zachowując wspomniane wyżej konstytucyjne zasady apolityczności i bezstronności. W praktyce wygląda to dużo gorzej, nie tylko z winy polityków.

Analiza programów polskich partii politycznych wskazuje, że większość z nich ma charakter hasłowy i ogólny. Konieczność ich dopracowania zostawia wystarczająco dużo miejsca dla profesjonalnie działającego korpusu służby cywilnej. Niestety polskie kadry urzędnicze, mimo postępującej profesjonalizacji, którą warto tutaj odnotować, nie potrafią sprawnie realizować złożonych zadań państwowych. Przyczyn jest wiele, poczynając od słabych umiejętności w zakresie definiowania polityk publicznych, przez brak rzeczywistego przywództwa i umiejętności współpracy, aż po niesprzyjające wdrażaniu spójnych rozwiązań procedury podejmowania decyzji w administracji publicznej. Wszystko to przekłada się na postrzeganie administracji przez polityków. Najbardziej prosty, aczkolwiek jak się okazało, kompletnie nieskuteczny mechanizm sprowadzał się jeszcze całkiem niedawno do zastępowania pracujących już w administracji „swoimi”. Niezadowolenie ze współpracy z administracją zaowocowało takimi próbami jej uelastycznienia, jak np. zasób kadrowy. Politycy wciąż jednak nie ufają urzędnikom, a urzędnicy w najlepszym razie traktują polityków jak duże dzieci, które dostały władzę. Sfera czystej polityki jest tak naprawdę wierzchołkiem góry lodowej wystającym na powierzchni oceanu władztwa publicznego. Wszystko to, co poniżej, to sfera wdrożenia, która determinuje sukces, a więc sfera szeroko rozumianego administrowania. Polityki jest tu już naprawdę całkiem mało. Zdecydowana większość porażek politycznych w ostatnich latach wynikała nie z tego, że politycy nie byli w stanie wdrożyć samodzielnie swoich zamierzeń, ale z tego, że nie potrafili efektywnie współpracować z administracją w dłuższej perspektywie na etapie wdrażania.

Jaki etos budować, aby zaufanie do administracji i jej przedstawicieli było większe? Odpowiedź częściowo leży wewnątrz administracji, a częściowo wiąże się z koniecznością dokonania szerszej zmiany społecznej. Warto wrócić do konstytucyjnych celów, na których powinna się opierać służba cywilna. Rzetelność jest szkieletem, na którym powinno się budować etos służby cywilnej, czy szerzej – etos całej administracji. Składają się na nią między innymi: niezawodność, obowiązkowość, prawdziwość i wiarygodność, ważenie różnych racji.

Zaufanie, jako jedno z centralnych haseł Kongresu Obywatelskiego, jest też kluczowym punktem w debacie o przyszłość polskiej administracji i wartości, którymi się ona kieruje. Nie chodzi tutaj tylko o to, jak zmienić administrację. Program reformy administracji musi być elementem szerszej zmiany społecznej. Polacy nie lubią biurokracji, warto się wszakże zastanowić, jak głęboko nawyk biurokratyczny tkwi w każdym z nas i jak mocno zakorzenił się w innych obszarach życia społecznego. Administracja nie zbuduje etosu w oderwaniu od wartości, którymi kieruje się całe społeczeństwo. Warto powrócić do kształtowania postaw etycznych już od najmłodszych lat. Jeśli do administracji trafi młody człowiek, który kieruje się w życiu zasadami rzetelnego, pragmatycznego i skutecznego działania, to będzie budował jej etos, opierając się właśnie na takich wartościach.

W przeciwnym razie grozi nam ciągłe powtarzanie za *Rewizorem* Gogola: „Z czego się śmiejecie, z siebie samych się śmiejecie!”.



Piotr Wołkowiński, specjalista od zmiany i innowacji społecznych, „energizer” lokalnych społeczności. Wieloletni animator sieci III sektora i prezes stowarzyszeń. Konsultant i trener w dziedzinach takich, jak: rozwój zrównoważony, polityka społeczna, ekonomia społeczna, nowe formy zarządzania, ewaluacja, procesy partycypacyjne (np. opracowanie kryteriów jakości przez wszystkich mających do czynienia z usługami opiekuńczymi, budowa społeczności lokalnej na trudnym osiedlu). Obywatel brytyjski, po 35 latach pracy we Francji mieszka i pracuje od 5 lat w Polsce. Doradca prezydentów miast w rewitalizacji lub polityce społecznej, moderator procesu partycypacyjnej budowy planu wsparcia ekonomii społecznej na Pomorzu. Prowadzi proces zbierania żywej pamięci mieszkańców dzielnicy Gdańska.

Jakie postawy w administracji kształtuje mechanizm absorbacji środków Unii Europejskiej

Wstęp

ODBYWAJĄCY SIĘ W DNIACH 22–23 listopada 2012 r. szczyt Unii Europejskiej zdecydował, jeśli uda się na nim wypracować porozumienie, o kształcie Unii Europejskiej do 2020 r.¹ Przywódcy 27 państw członkowskich przed tym szczytem usiłują budować poczucie europejskiej solidarności i poczucie przynależności do wspólnoty. Dla Polski podstawową kwestią jest zdobycie jak największych środków finansowych, warunkujących szanse rozwoju naszego kraju. Kluczowym wyzwaniem dla naszego państwa była i będzie **absorbacja**, czyli zdolność do odpowiedniego „wykorzystania” środków europejskich.

Polska, podobnie jak inne kraje, wykorzystuje środki europejskie poprzez system administracji publicznej, na który składają się administracja rządowa (centralna i wojewódzka) oraz samorządowa (gminna, powiatowa, regionalna). Każda z nich, realizując powierzone jej zadania, pozostaje w pewnym sensie autonomiczna względem innych administracji. Niemniej jednak, w każdej z nich pracują urzędnicy, którzy starają się wykonywać swoją pracę najlepiej jak potrafią. Zapewne kieruje nimi coś, co określić można mianem etosu. Jest on związany z rozwojem społeczno-ekonomicznym, zaspokajaniem potrzeb klientów, racjonalnym wydatkowaniem pieniędzy publicznych. Czy aby jednak na pewno tak się dzieje? Czy istnieją warunki, które umożliwiłyby urzędnikom działania pozostające w zgodzie z tak pojmowanym etosem?

Krytyczne spostrzeżenia wyrażone w tym tekście, stanowiące rozwinięcie wyżej postawionych pytań, służą zwróceniu uwagi na dysfunkcje systemu zarządzania

.....

1 Już wiemy, że nie udało się osiągnąć porozumienia (przyp. autora).

środkami europejskimi. Celem tych uwag jest wskazanie sposobów służących eliminowaniu tych niesprawności, a tym samym poprawie efektywności absorpcji środków europejskich.

Perspektywa osoby nowo przybyłej do Polski

Po pięciu latach stałego pobytu w Polsce² coraz wyraźniej dostrzegam spłot opinii, postaw i działań, które stanowią spuściznę historyczną naszego kraju. Słabość XVIII-wiecznego państwa polskiego, czasy rozbiorów, zrywy niepodległościowe, krótkie dwudziestolecie wolności i odbudowy państwowości, wreszcie czasy Polski Ludowej wywarły niezwykle silne piętno na kondycji społeczeństwa. Nasze postawy i działania wciąż zdają się być historycznie mocno determinowane. Przeszłość wciąż tkwi w naszych umysłach, silnie kształtując sposób postrzegania rzeczywistości i społeczne zachowania:

1. Podział na obywateli i na władzę. Rozróżnienie „**My**” i „**Oni**” wciąż istnieje, mimo że nie ma już zaborów ani PRL. To zaskakujące, że obywatele, dokonując wyboru swoich przedstawicieli (prezydenta, posłów, marszałków, starostów, prezydentów miast, burmistrzów i wójtów oraz radnych), nie wykazują względem nich zaufania. Nie postrzegają ich jako „**Swoich**”.
2. Polska wydaje się być państwem silnie scentralizowanym, w którym rozporządzenia i zarządzenia wydawane są centralnie, a wykonywane lokalnie. Ich wykonywaniu nie towarzyszy jednak zrozumienie ich istoty i intencji ich autorów. Powszechne jest przekonanie, że „**Warszawa wie**”. Wszechwiedza centralnych decydentów nie służy budowaniu lokalnych kompetencji rozwojowych, nie sprzyja twórczemu i autonomicznemu myśleniu oraz nie przyczynia się do upodmiotowienia wspólnot lokalnych.

.....

2 Autor urodził się w Londynie w 1952 r., gdzie skończył studia i pracował przez dwa lata jako nauczyciel, działając czynnie w Polonii brytyjskiej (był założycielem parafii studenckiej, angażował się w działalność harcerstwa, tańce folklorystyczne i rozwój polskiego teatru). W roku 1979 wyemigrował do Belgii, a w 1980 do północnej Francji, gdzie objął funkcję redaktora w polskojęzycznym dzienniku. Przez ponad 25 lat pracował na rzecz rozwoju lokalnego, zajmując się bezrobotnymi, tworząc podmioty ekonomii społecznej, animując stowarzyszenia lokalne, regionalne, narodowe i europejskie. Jako konsultant pracował głównie w dziedzinie zmiany i innowacji społecznej, odwiedzając coraz częściej Polskę. Podczas stanu wojennego organizował pomoc, zakładając stowarzyszenie „Solidarité avec Solidarność”, które przysyłało różnorodną pomoc do kraju. W 2007 r. po raz pierwszy zamieszkał w Polsce, zajmując się animacją społeczną i rewitalizacją społeczną trudnej dzielnicy gdyńskiej. Obecnie jest doradcą samorządów, stowarzyszeń, partnerstw i podmiotów ekonomii społecznej. Prowadzi działalność mającą na celu rozwój turystyki na Pomorzu. Koordynuje projekt zajmujący się rynkiem pracy młodych oraz prace projektu „Wspólny Pokój” dotyczącego relacji polsko-niemieckich i osób przesiedlonych. Prowadzi projekty autorskie związane z gromadzeniem i propagowaniem żywej pamięci.

3. Tak silna centralizacja władzy jest zaskakująca w społeczeństwie, które włożyło tak wiele wysiłku w demontaż systemu, którego jedną z podstawowych cech była scentralizowana i wszechogarniająca władza. Wciąż żywe są stare (z czasów zaborów i PRL) nawyki. Pomimo nowych ram ustrojowych przyzwyczajenia te wciąż wywierają silny wpływ na zachowania Polaków. Ich przejawem jest, między innymi, sposób wykorzystania funduszy europejskich zorientowany na wydawanie jak największej ilości pieniędzy. Podejście to nie służy likwidowaniu podstawowych barier rozwojowych kraju, a co za tym idzie, wydaje się być strategicznym błędem.
4. W celu udowodnienia sukcesów w wydatkowaniu środków europejskich Rzeczpospolita Polska stała się państwem **kontrolującym**. To oczywiste, że częścią powinności władzy jest kontrolowanie wydatków publicznych. Jeśli jednak kontrolowanie to przybiera postać tak powszechną i oparte jest na przekonaniu, iż każdy wykorzystujący środki publiczne ma za cel ich defraudację, to rodzi się pytanie o relacje między tak pojmowaną kontrolą a zasadami autonomii, wolności i demokracji. Zakres i intensywność kontroli skłaniają do postawienia pytań o to, kto kontroluje kontrolujących oraz jak wykorzystywane są wyniki kontroli. Kultura nieufności, podejrzliwości i kontroli stała się powszechna, a co zaskakuje – wszyscy się jej poddają. Rodzi to pytanie: czy kraj, w którym mieszkamy, to już nasze państwo, czy jeszcze nie nasze?
5. Obserwacje wynikające z pracy z różnymi społecznościami (od mieszkańców wsi popegeerowskiej, poprzez społeczności gmin miejskich, wiejskich, regionów, aż po ministerstwa) uzasadniają stwierdzenie, że społeczeństwo polskie **żyje w strachu** przed sobą samym, przed kontrolą oraz nieodgadnionymi skutkami prawa. Mogłoby się wydawać, że to „system” wywołuje ten strach. Czy to jednak nie spuścizna poprzednich epok, gdy trzeba było negocjować z obcą władzą lub też walczyć o swoje sprawy poprzez patriotyczne zrywy? W wielu wypowiedziach, decyzjach i działaniach dostrzegalny jest lęk i poczucie zagrożenia. Sprzyja to pojawianiu się postaw ekstremistycznych i prowadzi do niebezpiecznie wysokiego poziomu emocji społecznych.
6. Żyjąc w wolnym kraju, jesteśmy obarczeni lękami z przeszłości, z którymi społeczeństwo nie chce i nie potrafi się zmierzyć (np. ze spuścizną PRL). Bez zrozumienia przeszłości uporanie się z nimi jest niemożliwe. Wynikiem tej sytuacji jest **brak poczucia wolności** rodzący schizofrenię społeczną – wiemy, że państwo nie działa dobrze, jednak nauczyliśmy się jakoś z tym radzić (podobnie jak w okresie zaborów i PRL). Czy jednak powinniśmy się na to godzić

i czy postawa radzenia sobie powinna determinować nasze postępowanie dziś, kiedy żyjemy we własnym i wolnym kraju?

Przykłady

Aby uzmysłowić czytelnikowi, jak niektóre decyzje podejmowane przez struktury państwa są odbierane w społecznościach lokalnych, podaję kilka przykładów, które znam z własnego doświadczenia lub zostały mi one przedstawione przez osoby, które nie wyraziły zgody na upublicznienie ich danych (sic!). Nie czynię tego, aby formułować oskarżenia wobec kogokolwiek. Moim zamiarem jest wywołanie debaty na tematy ważne dla rozwoju naszego kraju.

- Skuteczność programów służących wspieraniu osób, które chciałyby utworzyć własną firmę i w tym celu mogą otrzymać 40 000 zł, jest mocno ograniczona poprzez wymóg formalny nakazujący, aby osoba, która otrzymała takowe wsparcie, była monitorowana przez 10 miesięcy. Ponieważ dofinansowanie obejmuje okres 12 miesięcy, pieniądze muszą zostać przekazane po zaledwie dwóch miesiącach. Doświadczenia z innych krajów wskazują, iż projekt założenia firmy dojrzewa w okresie od kilku dni do 6–10 miesięcy.
- Gdy jakiś projekt kończy się sukcesem, jego pozytywne wyniki nie są traktowane przez instytucje zarządzające jako sukces, gdyż mogą one zagrażać zdolności absorpcji. Argumenty za tym, aby w oparciu o wyniki zakończonego sukcesem projektu dokonać zmiany, np. w zakresie sposobu prowadzenia pracy socjalnej, spotykają się z niezrozumieniem i ograniczeniami budżetowymi.
- Charakter prowadzonych kontroli powoduje, że instytucje otrzymujące dofinansowanie europejskie koncentrują się w znacznej mierze na wypełnianiu formalnych wymogów (np. tworzeniu listy osób, gromadzeniu ich podpisów itp.) oraz rozliczaniu kosztów. Kwestie merytoryczne i osiągnięte rezultaty nie są przez nie analizowane. Zmiana, jaką powinno wywołać szkolenie, nie jest brana pod uwagę przez nikogo, być może z wyjątkiem osoby prowadzącej szkolenie.
- Zakres i formy kontroli nierzadko zdają się przekraczać granice zdrowego rozsądku. Przykładowo przesłana kopia przelewu bankowego, na której jest wskazana nazwa banku, podmiotu i informacja o przelewie, musi być poparta oświadczeniem, podpisanym i ostemplowanym, iż konto na niej wskazane należy do owego podmiotu.
- Dobre pomysły nie zawsze się sprawdzają. Mimo uzyskania finansowania nie zawsze możliwa jest realizacja projektu. Może to wynikać np. z braku chętnych

do udziału w nim lub też sytuacji, w której proponowana metodologia nie odpowiada wybranej grupie docelowej. Wycofanie się z realizacji projektu nie jest jednak możliwe. Jest ono karane brakiem możliwości składania wniosku projektowego przez kolejne dwa lata. W tej sytuacji powszechna jest determinacja do realizacji projektu nawet wtedy, gdy nie przynosi on żadnych wymiernych społeczno-ekonomicznych korzyści!

- Istnieje wiele funduszy służących wsparciu działań organizacji pozarządowych. Jednakże zdolność tego sektora do ich wykorzystania jest mocno ograniczona. Ich liderzy spotykają się bowiem z podejrzliwością ze strony urzędników i są przez nich z góry traktowani jako „potencjalni przestępcy”.
- W niektórych przypadkach, nowo utworzone stowarzyszenia są zmuszone do poszukiwania środków na realizację projektu, gdyż system finansowania opiera się na regule refundacji. Gdy podmiot jest duży, doświadczony i posiada zdolność kredytową, zasada refundacji nie rodzi większych problemów. Co jednak w sytuacji, kiedy podmiotem jest nowo założone koło gospodyń wiejskich? Ponadto, okres weryfikacji tego rodzaju projektu sięga roku, po czym nagle okazuje się, że projekt należy zrealizować w bardzo krótkim czasie (krótszym niż trwa jego ocena). Oznacza to, że po upływie roku od nowa trzeba mobilizować i motywować pomysłodawców projektu do udziału w nim.
- Weryfikacja dużego projektu systemowego dotyczącego szkoleń zajmuje 8 miesięcy (wraz z negocjacjami). Ponieważ w danym roku kalendarzowym należy wydać środki, pozostają tylko 4 miesiące, aby ten projekt zrealizować.
- Nierzadko innowacyjne pomysły kreowane są przez firmy, organizacje pozarządowe lub osoby prywatne. Aby jednak je zrealizować, ich pomysłodawcy zmuszeni są stawiać do konkursu czy przetargu na realizację pomysłów, których są autorami.
- W przypadku wielu projektów, bez prowadzenia konsultacji zakłada się chęć udziału w nich określonych grup/środowisk. Gdy założenie takie znajdzie odzwierciedlenie w dokumentacji konkursu, okazuje się, że nie sposób projektu zrealizować bez udziału takiej grupy/środowiska. Tymczasem, jeżeli naprawdę chcemy pomóc konkretnemu podmiotowi, to na wstępie należałoby zbadać jego potrzeby i chęć udziału w określonego rodzaju projektach.

Do tanga potrzeba dwojga

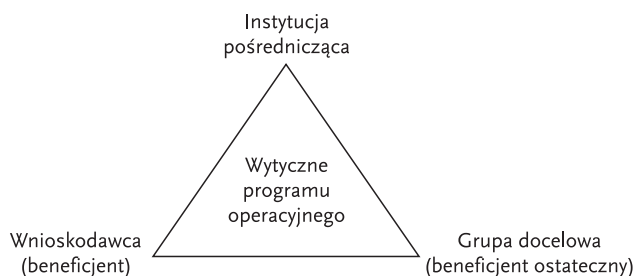
Dokument Europejskiej Rady Ekonomicznej i Społecznej³ o wcześniej przywołanym tytule, precyzuje rozumienie jednej z podstawowych reguł Unii Europejskiej, jaką jest zasada partnerstwa. Wyróżnia się dwa rodzaje partnerstw: wertykalne (pionowe) i horyzontalne (poziome). To ostatnie oznacza partnerską współpracę wszystkich podmiotów działających na określonym terytorium, warunkującą skuteczność realizowanych przez nie działań. Jest to podejście bagatelizowane, a ma ono rzeczywisty i znaczący wpływ na lokalne i ponadlokalne działania. Po części wynika to z tego, iż jest to podejście trudne, a jego stosowanie rodzi wiele problemów, w tym także dla urzędników. Muszą oni dzielić się odpowiedzialnością i władzą z innymi podmiotami, traktując je jako równe.

Bycie w partnerstwie jest równie trudne, jak tańczenie tanga: musimy znać kroki lub się ich nauczyć, razem je wykonywać, słyszeć muzykę i reagować na nią, utrzymywać wspólną dynamikę ruchu, utrzymując równowagę, patrzeć w oczy partnera, utrzymując tym samym łączność międzyludzką, no i – co najistotniejsze – musimy trzymać się razem.

„Podejście partnerskie odnosi się do zdolności przeprowadzania działań ze wszystkimi interesariuszami, korzystając w pełni ze wszystkich zasobów lokalnych. Wymaga to głębokiej analizy i spójnej definicji ról każdego członka partnerstw, jak też technik budowania i funkcjonowania partnerstw”⁴.

Próba analizy sytuacji:

Schemat 1

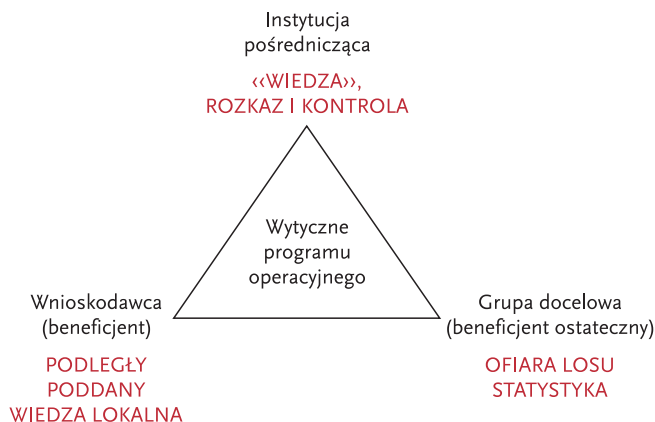


.....
3 CESE 967/2010.

4 Definicja wypracowana wspólnie przez Fundację Fortes (Włochy) oraz Europejskie Stowarzyszenie Miast i Regionów dla Ekonomii Społecznej REVES na wspólnym seminarium w 2011 r.

Patrząc z tej perspektywy na system zarządzania środkami europejskimi, podstawowymi elementami absorpcji funduszy unijnych stają się wytyczne programu operacyjnego, oparte na relacjach między instytucją pośredniczącą (IP), wnioskodawcą a grupą docelową (schemat 1).

Schemat 2



Relacje te w wymiarze praktycznym oddaje schemat 2. Mamy zatem IP, która „posiada” wiedzę, decyduje i kontroluje; wnioskodawcę, który musi działać, jako podmiot podległy i zależny, mimo że to on posiada wiedzę lokalną, oraz grupę docelową, która boryka się ze swoimi trudnościami i staje się ofiarą, względnie elementem statystyki. Widać, że w porównaniu do wymogów tanga w partnerstwie tym nie ma podmiotowości i być nie może. W tej konstrukcji kluczowymi słowami są: „konkurs”, „przetarg”, „wskaźniki” oraz „kontrola” poprawnego (zgodnego z wymyślonym z góry planem) wydatkowania środków finansowych.

Sytuacja ta jeszcze bardziej się komplikuje, gdy ubiegający się o realizację projektu zmuszony jest przyjąć rolę „Boga” – musi przewidzieć przyszłość, we wszystkich wymiarach projektu, po czym instytucja finansująca sprawdza, czy się z tymi przewidywaniami zgadza. Gdy zapada decyzja, że tak, wówczas projektobiorca musi wydać środki „tak jak Bóg przykazał”, do ostatniej złotówki. Wynikiem tego jest olbrzymia instrumentalizacja beneficjenta ostatecznego oraz niska efektywność wydawanych pieniędzy.

W poszukiwaniu klucza do sukcesu

Należy się więc zastanowić, czy kluczem do sukcesu w zakresie absorpcji oraz odnowy etosu pracowników sektora publicznego mogłaby być zmiana logiki systemu, polegająca na przesunięciu jego punktu ciężkości z wytycznych programowych w kierunku sygnałów płynących od mieszkańców określonego terytorium.

Jeśli połączymy te dwa pojęcia z zasadami partnerstwa, pojawia się nowy model (schemat 3), w którym wszyscy partnerzy – finansowy, który posiada zasoby finansowe; lokalny, który zna uwarunkowania lokalne i potrzeby społeczności; oraz aktywny i twórczy beneficjent – wspólnie współdziałają z mieszkańcami danego terytorium. Centralny punkt tak pomyślanego systemu przenosi się zatem ze źródeł finansowania (centralizacja) na skutki, jakie określone działanie będzie miało dla wspólnoty lokalnej i zamieszkałego przez nią terytorium (decentralizacja). Dodatkowo umożliwi to przeniesienie ciężaru z analizy wstępnej składanych wniosków na ocenę rezultatów i efektów zrealizowanych projektów.

Schemat 3



Działanie w takim scenariuszu wymagać będzie zasadniczych zmian w sposobie działania instytucji, gdyż przyznawanie środków będzie musiało w znacznej mierze zależeć od urzędników IP, którzy bardzo dobrze znają uwarunkowania lokalne, pracowali nad analizą problemów oraz wizją przyszłości. Są oni zatem sojusznikami lokalnych działań, utrzymując zarazem swoją niezależność i możliwość przeprowadzania kontroli. Głównym narzędziem ich pracy, poza już

wspomnianym partnerstwem, będzie konstruktywna ewaluacja⁵, zarówno podczas realizacji projektu, jak i po jego zakończeniu, w celu jego udoskonalenia i osiągnięcia wartościowych i użytecznych wyników.

Schemat 3 oparty jest zatem na partnerskim sojuszu między aktorami lokalnymi, instytucją finansującą i aktywnym obywatelem, którzy wspólnie ustalają założenia projektu oraz określają założenia jego ewaluacji. Partnerzy ci będą musieli pracować przy realizacji projektu, zapewniając jego autoewaluację oraz dopuszczając ewaluację (a nie kontrolę) ekspercką dotyczącą rezultatów osiągniętych w wyniku jego realizacji. To sytuacja, w której równoprawni partnerzy wspólnie pracują nad wyzwaniem przyszłości, a ich sukces jest zależny od jakości ich współpracy, wspólnych zdolności oraz uznania odrębności i autonomii każdego z nich.

Wnioski

W Europie dostrzegalne są napięcia między zwolennikami demokracji reprezentatywnej i demokracji partycypacyjnej. Rywalizują one między sobą, roszcząc sobie wyłączność, która dotyczy sposobu zorganizowania i działania władzy publicznej, podczas gdy w rzeczywistości powinni działać razem na rzecz rozwoju demokracji na określonym terytorium, czyli dla wspólnoty lokalnej (patrz schemat 4).

Należałoby zatem oprzeć wszelkie działania na wspólnej partnerskiej wizji wybranego obszaru i jego potrzeb, pracując na zasadzie zaufania, a nie podejrzliwości. Ten skok w przyszłość umożliwiłby działania o wiele bardziej twórcze, gdyż zagwarantowana byłaby wolność oraz dopuszczona możliwość popełnienia błędu (kultura pomyłki).

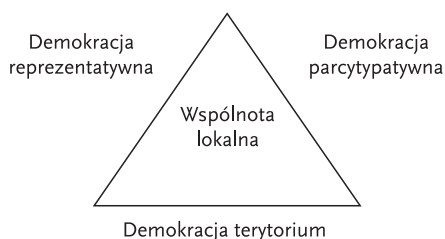
Innym warunkiem, koniecznym do wypełnienia, byłoby wspólne ustalenie podzielanych wartości, na których partnerstwo będzie się opierało, przez jego członków, poczynając od polityków, wyższych urzędników, a kończąc na osobach pracujących na interesującym nas terytorium. To wyczucie lokalnej sytuacji i jej

.....

5 Ewaluacja konstruktywna: autor, na podstawie swoich doświadczeń, zebranych jako trener i konsultant, opracował pojęcie ewaluacji konstruktywnej, aby odróżnić to pojęcie od dominującej w Polsce ewaluacji "wskaźników", "kontroli" i tego wszystkiego, co się wiąże z instytucjonalnym brakiem zaufania. Nie jest to ewaluacja ekspercka *ex ante* czy *ex post*, lecz proces autoewaluacji prowadzonej pod nadzorem metodologa w regularnych odstępach czasu, będący praktycznym narzędziem dobrego zarządzania. Jego celem nie jest ocena zgodności z góry przewidywanych (dla projektów) wskaźników, lecz wspólne badanie, wraz z partycypującymi podmiotami i osobami, skuteczności prowadzonego działania, gwoi jego udoskonalenia. Zmiany wprowadzane na podstawie takiej ewaluacji mają o wiele większe szanse być przyjęte i wdrożone, niż w przypadku ewaluacji eksperckiej. Czas takiej ewaluacji musi być powolny. Jeśli w akcji biorą udział mieszkańcy, to należy przypuszczać, że dopiero po upływie 2 czy 3 lat po przeprowadzonym działaniu można oszacować jego skuteczność w życiu lokalnej społeczności.

znajomość znacząco ograniczyłyby potrzebę wstępnej analizy projektów (długo trwającej i bardzo szczegółowej), tworząc przestrzeń dla konstruktywnej ewaluacji działań, prowadzącą do dostosowania etosu pracowników sektora publicznego do potrzeb wspólnoty lokalnej⁶ i wspólnych działań na jej rzecz, na podstawie regulacji, które to umożliwiają.

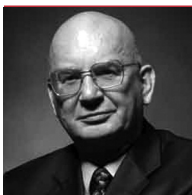
Schemat 4



Utrwalenie zasad demokratycznych w Polsce poprzez takie partnerskie działania zapewniłoby „boiska” do gry z poziomu Unii Europejskiej i państwa, a ponieważ mniej przepisów byłoby potrzebnych w sytuacji zaufania, to określenie „zasad gry w piłkę” zostałoby powierzone lokalnym partnerom, działającym na wybranym terytorium.

.....

6 Wspólnota lokalna: pojęcie względne, zależne od tego, o jakie terytorium chodzi – UE, Polska, województwo, gmina, sołectwo, miejscowość, albo zbiór wymienionych o różnym charakterze. Siła każdego społeczeństwa powinna być oceniana ze względu na jego zdolność do współpracy, a nie współzawodnictwa.



dr hab. Marek Kosewski, profesor Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania. Naukowiec i praktyk – szkoleniowiec. Autor monografii: *Agresywni przestępcy* (1977), *Ludzie w sytuacjach pokusy i upokorzenia* (1985), *Wartości, godność i władza* (2008) oraz podręczników z zakresu asertywności, komunikacji, anomii i etosu pracowniczego. Twórca koncepcji zarządzania godnościowego, opublikował kilkadziesiąt artykułów naukowych, raportów i referatów. Wykładał na Uniwersytecie Warszawskim (1973–2003), w Wyższej Szkole Handlu i Finansów Międzynarodowych i Szkole Wyższej Psychologii Społecznej. Prowadził liczne wykłady na uczelniach w Europie, Kanadzie, Wenezueli i USA. Od 2003 profesor w Wyższej Szkole Finansów i Zarządzania w Warszawie, dyrektor Instytutu Zarządzania Godnościowego i Kolegium Kształcenia Podyplomowego WSiFiZ. Autor programów i organizator szkoleń menedżerskich z zakresu zarządzania zespołami pracowniczymi, treningów asertywności, treningów zachowania w pracowniczych sytuacjach pokusy i upokorzenia, kształtowania pracowniczego motywacji godnościowej, budowania etosu organizacji oraz ograniczania korupcji i anomii pracowniczego.

Motywowanie i zarządzanie godnościowe w administracji publicznej

Wprowadzenie

ISTOTĄ DEMOKRACJI SĄ PROCEDURY chroniące prawa obywatelskie i ich przestrzeganie. Istotą biurokracji są także procedury i kontrola ich przestrzegania. Biurokracja zabezpiecza demokratyczne wolności wszystkich przed bezkarnym naruszaniem procedur przez niektórych. Dlatego rozwijająca się demokracja sprzyja wzrostowi biurokracji. Rolę biurokracji można ograniczyć do rozsądnych rozmiarów na dwa sposoby – przez budowanie społeczeństwa obywatelskiego i wzrost samokontroli obywatelskiej z jednej strony, z drugiej zaś – przez podniesienie jakości pracy administracji publicznej w wyniku dobrego zarządzania setkami tysięcy urzędników, którzy z kolei zarządzają sprawami ważnymi dla milionów obywateli. W tym artykule chcę zwrócić uwagę na jeden z ważnych mechanizmów społeczno-psychologicznych, psujący jakość zarządzania urzędnikami administracji państwowej i samorządowej i przyczyniający się do psucia jakości życia współczesnych Polaków. Zaczyna się jego działanie w politycznych obyczajach naszej nowej demokracji, dziedziczonych społecznie po realnym socjalizmie; negatywne tego efekty sięgają codziennych spraw zwykłych ludzi.

Ewolucyjna wymiana administracji po 1990 roku kontra dziedziczenie społeczne

Homo sovieticus – czyli wywiedzione z realnego socjalizmu i zakorzenione w kulturze sposoby postrzegania społecznej rzeczywistości i radzenia z nią sobie na co dzień – nie pozwolił się wyrugować z kultury politycznej. Nie dał się także wykorzenić z kultury organizacyjnej urzędów publicznych. Niesie go proces społecznego

dziedziczenia; potrzebujemy jeszcze dwóch pokoleń, aby obumarł sam wskutek naturalnych procesów zmiany społecznej.

Ojcowie polskiej demokracji nie docenili siły procesu społecznego dziedziczenia tego zjawiska. Nie chcąc doprowadzić do zapaści państwa i chaosu, postawili na „grubą kreskę” i na stopniową, naturalną wymianę administracji publicznej. W celu zaspokojenia pilnej potrzeby powstania nowej elity w administracji nowego, demokratycznego państwa powołali na wzór francuskiej ENA Krajową Szkołę Administracji Publicznej, aby jej absolwenci (początkowo 60 osób rocznie, zaś od 2010 roku tylko 30) zasilali kadry wyższej administracji państwowej i byli w niej zaczynem nowego, demokratycznego etosu urzędnika publicznego. To okazało się trudniejsze, niż przypuszczano. Absolwenci KSAP od początku napotykali rosnący opór dotychczasowej kadry urzędniczej, opór całkowicie zrozumiały psychologicznie. W miarę upływu lat proponowano im pierwsze zatrudnienie na coraz niższych stanowiskach w administracji państwowej. Początkowo nowa władza polityczna pokonywała ten opór administracyjnych struktur własną determinacją, później kolejne rozdania polityczne utraciły zainteresowanie forsowaniem kłopotliwych, nowych kadr administracyjnych akcentujących swoją niezależność od polityki. Kilku dziesięciu absolwentów KSAP od początku było kroplą w morzu urzędników państwowych, a nie mając systemowego wsparcia, nie mieli szans na zmianę dziedziczonej od dziesięcioleci kultury organizacyjnej w administracji publicznej. Jednocześnie do administracji publicznej przychodzili licznie młodzi ludzie, wykształceni już w nowym ustroju na wydziałach prawa i administracji dziesiątków uczelni prywatnych i publicznych. Bez większego oporu, łatwo adaptowali się do zastanych w administracji dawnych, dziedziczonych społecznie wzorców kultury pracy, metod zarządzania i relacji urzędnik – obywatel, w których ten pierwszy był na uprzywilejowanej pozycji władzy, a ten drugi pozostawał mało znaczącym pe-tentem. Zabrakło skutecznych blokad dziedziczenia społecznego i „nowe wróciło”.

Społeczne dziedziczenie powoduje powrót realno-socjalistycznych nawyków w dwóch dziedzinach:

- w sposobie sprawowania władzy przez nową, demokratycznie wybraną elitę polityczną,
- w sposobie funkcjonowania po 1990 roku administracji publicznej – tej państwowej, a w szczególności samorządowej.

Demokracja prawdziwa tym różni się od demokracji ludowej, że prawo i procedury traktowane są w niej serio. Ważne dla jakości demokracji przepisy prawa ograniczają nową, instalującą rząd ekipę polityczną w obsadzaniu „swoimi ludźmi” wyższych stanowisk dyrektorskich w ministerstwach i urzędach. Dlatego

ojcowie naszej demokracji wpisali do konstytucji powstanie Korpusu Służby Cywilnej – struktury profesjonalnych, politycznie niezależnych od partii urzędników państwowych – i powołano Urząd Służby Cywilnej z szefem służby cywilnej w randze ministra, który miał czuwać nad niezależnością wyższych urzędników od polityków.

Przez pierwsze lata to działało. Ale politycy ograniczeń swojej władzy z natury rzeczy nie lubią. Gdy tylko ojcowie demokracji odsunięci zostali od władzy, tkwiący w elicie politycznej *homo sovieticus* zaczął traktować wspomniane prawo „elastycznie”. Omijano na różne sposoby ustawę o służbie cywilnej, na przykład powołując bez konkursów p.o. dyrektorów generalnych w urzędach państwowych, a tych z poprzedniego nadania politycznego utykając gdzieś na marginesie. Ekipy każdego nowego, zwycięskiego rozdania po wyborach coraz odważniej „czyściły do dna” wyższe kadry administracji państwowej i wprowadzały swoich ludzi. Tworzenie profesjonalnej, politycznie niezależnej administracji państwowej okazało się być nie na rękę wszystkim partiom politycznym i trwało krótko, do momentu likwidacji Urzędu Służby Cywilnej i uczynienia szefa służby cywilnej jednym z wyższych urzędników kancelarii premiera.

W ten sposób nieoficjalnie, lecz skutecznie ukształtował się w Polsce obyczaj, że po wyborach parlamentarnych lub samorządowych przychodzi polityk do urzędnika i mówi:

„Wartości, którymi rządzi się administracja publiczna, nie zmieniły się, są te same, zapisane w Konstytucji – ale teraz my je rozumiemy na nowy sposób. Jeśli chcesz z nami pracować, musisz więc teraz inaczej rozumieć bezstronność, rzetelność, neutralność polityczną – i niedługo będzie właśnie okazja, abyś to pokazał. Jeśli pozostaniesz przy swoim dotychczasowym ich rozumieniu i zachowasz się tak, jak dotąd, nie ma dla ciebie miejsca w nowej ekipie”.

Nie wszędzie takie zjawiska pojawiają się masowo, z pewnością w gminach jest lepiej niż w ministerstwach, w gminie wszyscy się znają i starają się zachować przyzwoitość. Taka sytuacja zdarza się jednak wystarczająco często, aby o niej mówić i starać się ją usunąć. Jest to sytuacja głębokiego upokorzenia, w której rządzi strach i niepewność. Brakuje zabezpieczeń systemowych przed powstaniem takiego mechanizmu łamania urzędnikom kręgosłupa moralnego. Przyjrzyjmy się, jakie ma to skutki społeczne i konsekwencje dla państwa. W podobnej sytuacji upokorzenia najpierw stawianych jest tysiące wyższych urzędników administracji publicznej, a później 350 tysięcy podległych im niższych rangą urzędników administracji państwowej i drugie tyle urzędników administracji samorządowej. Nie każdy nowy przełożony stawia podwładnych w sytuacji upokorzenia, ale wszyscy

urzędnicy żyją po wyborach w lęku, że ich to spotka. Nie każdy urzędnik wytrzyma taki stres i napięcie, wielu najwartościowszych odchodzi z pracy w administracji, a pozostali swoje upokorzenie przenoszą w dół, traktując obywateli jak petentów, przenosząc na nich swoje frustracje i okazując im swoją władzę nad nimi. Obywatele znajdują więc dobry powód do żywienia niechęci wobec urzędników i naciskają na polityków, aby ograniczyć liczbę biurokratów i ich zarobki. Utrzymywanie takiego stanu rzeczy w nowym, demokratycznym ustroju jest poważnym błędem. Ofiarami takiego systemu wymiany władzy politycznej jest upokarzana kilkusettyśięczna rzesza urzędników, a w następstwie tego miliony obywateli, którzy muszą w urzędach załatwiać ważne dla siebie sprawy. Błędne koło relacji *obywatele – administracja publiczna – władza polityczna* kręci się jak dotąd bez przeszkód, osłabiając państwo i na dłuższą metę antagonizując wszystkie trzy strony przeciw sobie. Co można z tym zrobić, od czego zacząć, aby zatrzymać ten proces?

Misja, wartości i etos w administracji publicznej

Pojęcia etosu i wartości trzeba zdefiniować, zanim na poważnie zaczniemy o nich dyskusję. Mówiąc o wartościach, mam na myśli wpisane w JA człowieka i osobiście przezeń cenione standardy godnego i dobrego etycznie postępowania. Najlepszym ich przykładem są powszechniki wartości moralnych – uczciwość, sprawiedliwość, odwaga, rzetelność, solidarność etc. Konstytucja RP i ustawa o służbie cywilnej nakazuje oprzeć etos urzędnika państwowego na czterech takich wartościach: zawodowości, bezstronności, rzetelności i neutralności politycznej. Sposób rozumienia tych wartości jest określany przez wynikające z nich normy i zasady postępowania – w pewnym stopniu rolę taką pełni Kodeks Etyczny Służby Cywilnej. Stworzono warunki do powstania urzędów państwowych jako organizacji zarządzanych przez wartości. Co trzeba zrobić, aby praca w urzędzie państwowym lub samorządowym zaspokajała potrzebę godności osób pracujących, była dla nich realizacją osobiście cenionych wartości moralnych, przekonań o tym, co słuszne, właściwe, godne i dobre? Co trzeba zrobić, aby w każdym urzędzie powstał etos pracowniczy – to znaczy styl, w jaki powiązana została praca urzędnika ze standardami godnego postępowania, zwanymi inaczej powszechnie cenionymi wartościami moralnymi?

Urzędnicy państwowi – płatni wolontariusze czy najemni profesjonalści?

Pewien człowiek zapytał murarzy na budowie, co robią. Pierwszy odpowiedział, że kładzie cegły w murze, bo mu płacą od sztuki. Drugi rzekł, że wykonuje polecenia swojego nadzorcy, który kazał mu zbudować mur. Trzeci powiedział, że najlepiej jak potrafi buduje katedrę na chwałę Panu (lub piekarnię na potrzeby swojej gminy). Dwaj pierwsi murarze są zarządzani i motywowani do pracy kijem i marchewką, ten drugi zarządzany jest nawet bardziej wyszukaną techniką – przez cele (MBO). Są typowymi najemnikami do wykonania określonego zadania za ustaloną cenę. Trzeci murarz ma ponadosobistą misję, którą realizuje z przekonaniem. Podobnie jak dwaj pierwsi jest opłacany przez budowniczego, bo go nie stać na to, aby mógł misję realizować bez płacy – ma rodzinę, musi spłacić raty kredytów w terminie etc. Jest „płatnym wolontariuszem”. Motyw, który nim powoduje, jest godnościowy, a nie materialny, jest osadzony w tym, co murarz osobiście uważa za słuszne, dobre, właściwe – trzeci murarz poprzez kładzenie cegieł realizuje cenione przez siebie wartości. Jest dumny z tego, co robi, czuje wewnętrzną satysfakcję z realizacji tych wartości i poprzez pracę zaspokaja swoją potrzebę godności.

Wyobraźmy sobie, że tym trzecim murarzem jest urzędnik państwowy, który na poważnie traktuje „państwowość” jako swoją misję, zinternalizował dobrze cztery wartości służby cywilnej i uważa się za zawodowca w administrowaniu, ceni swoją rzetelność, niezależność i bezstronność. Wykonując swoją pracę, odczuwa dumę z tego, co robi, i zaspokaja poprzez pracę swoją potrzebę godności. Po wyborach przychodzi do niego przełożony i składa mu wspomnianą wyżej „propozycję nie do odrzucenia”, jak może się odnaleźć w nowym rozdaniu politycznym.

Nasz trzeci murarz zapewne odejdzie z pracy. Być może obierze drogę „emigracji wewnętrznej” pod wpływem tego doświadczenia i uzna, że praca jest wyłącznie techniczną czynnością pozbawioną znaczeń moralnych i służącą tylko zarabianiu na życie. Przełożony jednak bez trudu dogada się z dwoma pierwszymi murarzami – dla nich głównym motywem pracy jest zapłata, a nie godnościowa motywacja związana z misją i wartościami. Dla nich misja i wartości mogą spokojnie wisieć na ścianie – akceptują je, póki nie zaczną im przeszkadzać w zarabianiu pieniędzy.

Do pracy w administracji przychodzą młodzi ludzie wykształceni w nowym ustroju, którzy w większości chcą nadać swojemu życiu sens, zostawiając w pracy 80% swojego czasu i energii życiowej. Mają zinternalizowane powszechnie cenione wartości moralne – to znaczy przypisują je sobie jako swoje przymioty własne: są we własnym mniemaniu uczciwi, rzetelni, bezstronni, sprawiedliwi etc. Wierzą

w państwowość jako misję administracji i marzą o pracy, która pozwoli im tę misję i wartości realizować w praktyce zawodowej. Bardzo często dostają się w ręce przełożonych, mocno trzymających kij i marchewkę, którzy szybko wybijają im z głowy takie mrzonki.

W istniejącej obecnie sytuacji politykom potrzebni są w administracji publicznej wyłącznie przełożeni znający tylko kij i marchewkę oraz murarze pierwszego i drugiego rodzaju, czyli najemni profesjonaliści. Łatwo się z nimi dogadać co do rozumienia misji i wartości służby cywilnej. Płatni wolontariusze stwarzają problemy własnym rozumieniem misji i wartości. Ponadto wymagają do zarządzania nimi liderów rozumiejących motywację godnościową, którą kierują się wolontariusze, i potrafiących wpływać na nią zupełnie odmiennymi metodami od tych, które stosują przełożeni. Liderów jednak trudniej znaleźć niż przełożonych. Tak jak i wolontariuszy, nie można ich wciąż stawiać w sytuacjach upokorzenia, są oni wierni swoim przekonaniom, kierują się godnością, a nie korzyściami, stwarzają politykom problemy i z reguły przechodzą do innej pracy. Czasem zdarza się, że emigrują wewnętrznie i zostają przełożonymi. Tak czy owak jakość pracy administracji w tych warunkach spada, bo zależy wyłącznie od kontroli sprawowanej przez przełożonych. Tymczasem jakość każdej pracy wynika z samokontroli. Samokontrolę posiada wyłącznie trzeci murarz, kierują się nią płatni wolontariusze, ale nie mają jej pracownicy zaganiani do pracy kijem i marchewką.

Wyjściem z impasu jest powrót do ducha i litery rozwiązań zaprojektowanych w początkach naszej demokracji, które zostały zaniechane. Mam tu na myśli celowy, systematyczny wysiłek w budowaniu etosu administracji publicznej, opartego na konstytucyjnych wartościach służby Cywilnej i jej misji państwowej.

Wraz z powstaniem etosu powstaje samokontrola – bez etosu pracowniczego nie może być samokontroli, bo zawsze wynika ona z jakiegoś motywu godności własnej. Weźmy pod uwagę motywację do pracy pierwszego i drugiego murarza – wśród tak motywowanych pracowników nie może powstać samokontrola. Byliby nierozumni, gdyby sami sobie utrudniali wykonywanie pracy i wprowadzali jakieś własne standardy dobrej roboty – straciliby na zarobkach. Pilnuje takich standardów przełożony, wystarczy nie dać mu się złapać na błędzie. Pracą dwóch pierwszych murarzy rządzi zasada *mini-max* – minimum wysiłku w pracy przy maksimum osobistych z niej korzyści. Samokontrolą wyróżniają się tylko murarze trzeciego typu, dla których praca motywowana jest godnością własną, a nie korzyściami.

Samokontrola pracowników jest z kolei warunkiem koniecznym jakości pracy i zarządzania jakością, tego co nazywamy TQM – *total quality management*.

Koncepcja zarządzania godnościowego służy jako wyjaśnienie społeczno-psychologicznych mechanizmów leżących u podłoża skuteczności praktycznych reguł zarządzania przedsiębiorstwem opisanych w modelu TQM i prowadzących do podniesienia jakości pracy.

Tak więc triada: *etos – samokontrola – jakość pracy* to ogólna reguła, w której te trzy elementy warunkują się wzajemnie. Jeśli w organizacji postawimy sobie za cel jakość jej produktu, to zacząć trzeba od powiązania pracy z potrzebą zachowania godności, bo wśród pracowników musi powstać samokontrola godnościowa. Praktycy zarządzania jakością wiedzą dobrze, że jakość, samokontrola i godnościowy etos pracowniczy są ze sobą nierozdzielnie powiązane. Intuicyjnie tworząc zasady TQM, doszli do zarządzania godnościowego od drugiego końca tej zależności, zauważając, że do zarządzania jakością niezbędna jest samokontrola pracowników, a samokontrola to w istocie mechanizm bazujący wyłącznie na motywie godności własnej.

Na koniec najtrudniejsza sprawa przy rozważaniu pojęciowego statusu triady – wymagająca empirycznego rozstrzygnięcia. Powstanie etosu pracowniczego jest warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym samokontroli przy wykonywaniu pracy, zaś samokontrola stanowi także warunek konieczny, lecz niewystarczający do powstania wysokiej jakości pracy. Jakie więc są zmienne i czynniki dodatkowo potrzebne do przejścia od etosu do samokontroli, i które z nich pozwalają przejść od samokontroli do wysokiej jakości? Jest oczywiste, że kiedy pracownicy są odpowiednio godnościowo zmotywowani do pracy, muszą jeszcze wiedzieć, jak tę motywację przełożyć na działanie. Tę rolę spełnia wiedza o organizacji procesu pracy dokonywanej metodami TQM. Zarządzanie godnościowe stanowi połączenie umiejętności godnościowego motywowania pracowników z umiejętnością takiej organizacji i strukturalizacji procesu pracy, która czyni pracę realizacją wartości cenionych przez pracowników i tym samym tworzy godnościową samokontrolę pracowniczą. Można to robić na wiele różnych sposobów, dlatego potrzebne są badania empiryczne, pozwalające określić, który z nich jest najskuteczniejszy.

Warto jeszcze wyakcentować ważną zasadę: urzędników publicznych trzeba koniecznie chronić przed politykami, inaczej jakość państwa i jego administracji będzie przez nich psuta mimo gorących zapewnień, że jest inaczej. Jak starałem się wykazać, dotychczasowe zabezpieczenia w tym zakresie nie są wystarczające, warto więc pomyśleć o nowych. Może dobrym rozwiązaniem byłaby Izba Urzędnicza, lub Stowarzyszenie Urzędników Państwowych na wzór Izby Lekarskiej lub Adwokackiej, strzegące etosu tego zawodu? To etosu nie zastąpi, ale stworzy lepsze warunki do jego pielęgnowania i rozwoju.



Paweł Zoloteński, konsultant, były urzędnik państwowy i samorządowy, absolwent m.in. Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (1996). W latach 1996–2003 ekspert w dziedzinie finansów publicznych w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. W latach 2003–2010 pracował w Urzędzie m.st. Warszawy, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Biurze Bezpieczeństwa Narodowego, Narodowym Banku Polskim i Kancelarii Prezydenta RP, pełniąc funkcje kierownicze i eksperckie. Współtworzył i wdrażał największy w polskiej administracji samorządowej program przebudowy systemu obsługi mieszkańców w Urzędzie m.st. Warszawy. W MSWiA m.in. brał udział w pracach nad programem modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu. Doradca Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego (2008/2009) i Szefa Kancelarii Prezydenta RP (2009/2010).

Jak budować administrację zdolną do troski o interes publiczny

ROLĄ PAŃSTWA – ADMINISTRACJI – jest realizacja dobra wspólnego, interesu narodowego, interesu publicznego. Często podnosi się kwestię trudności w zdefiniowaniu interesu publicznego, mechanizmy jego uzgadniania bywają bardzo złożone. Niemniej definicja interesu publicznego, którą przyjąłem na własny użytek, jest bardzo prosta – jest nim to, co przynosi korzyść obywatelom.

Definicja ta sprawdzała się w mojej praktyce urzędniczej na każdym poziomie – zarówno kiedy w administracji samorządowej podejmowałem decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach, jak i wówczas, gdy zajmowałem się sprawami państwowymi. Posługując się nią, nie mam kłopotu z odpowiedzią na pytanie, czy np. dość powszechny fiskalizm jest zgodny z interesem publicznym – nie jest zgodny, choć uzasadnieniem do jego stosowania często bywa autorytet państwa i prawo.

By strzec skutecznie interesu publicznego, narodowego, należy zadbać o dwie rzeczy:

- **zdefiniować go** – określić długofalową strategię rozwojową, uwzględniającą nasz sposób widzenia owego interesu;
- **podjąć wysiłek uzyskania politycznego konsensusu wokół najważniejszych kwestii i projektów**, umożliwiającego osiągnięcie celów w perspektywie dłuższej niż jedna czy dwie kadencje.

Czy administracja jest wyczulona na interes publiczny? W moim odczuciu po dwudziestu latach transformacji ponieśliśmy tu porażkę. Odpowiedzialnością za nią obciąża się zwykle polityków, „zawłaszczających” administrację, często nietolerujących przejawów samodzielnego myślenia, a przede wszystkim niedostrzegających wagi nazywania wprost naszego interesu i budowania porozumienia, politycznego konsensusu wokół rzeczy ważnych.

Ale jest i **druga strona medalu** – to wpisanie się urzędników w model uległości czynnikowi politycznemu, w model wygodny, który usprawiedliwia beczyność i ogranicza odpowiedzialność.

Oto przykład – pewnego dnia otrzymałem pismo podpisane przez jednego z ministrów dotyczące podziału kompetencji między dwoma organami władzy, jednoznacznie wskazujące, że autor pisma nie zrozumiał konstytucji. Zadzwońłem do kolegów, którzy musieli to pismo przygotowywać, z pytaniem, w czym rzecz. Odpowiedź była zadziwiająca – taka jest decyzja polityczna, „nasz” minister ustalił to z „twoim” ministrem. Pomijając fakt, że takie ustalenia nie zapadły, a dokument ten mógł być oceniony jako pozbawiony znaczenia („to tylko pismo”, drobne złośliwości pomiędzy kolegami-ministrami), to nie ulega wątpliwości, że powołani do tego urzędnicy nie ochronili w tym przypadku interesu publicznego w jego podstawowym wymiarze – zgodności z porządkiem konstytucyjnym, a udzielona odpowiedź nie wskazuje, by podjęli próbę obrony. Można mieć więc uzasadnione wątpliwości, czy będą w stanie to zrobić w sytuacjach mniej jednoznacznych. W każdym razie wskazanie na „decyzję polityczną”, zwalniającą od zastanowienia się nad sensem czy efektywnością działań, słyszałem w trakcie swej urzędniczej kariery wielokrotnie.

Jak to zmienić? Klucz do zmiany nie leży w sferze profesjonalizacji działania. Administracja jest tworem złożonym, niesprawność wielu instytucji jest oczywista, ale znam też świetnych menedżerów spraw publicznych i dobrze zarządzane instytucje publiczne. **Klucz do sukcesu leży w sferze wartości, kultury organizacyjnej, tego, co nazywamy etosem administracji.**

Dlaczego wartości, a nie kolejna reforma prawa czy procedur? Administracja jest mistrzynią procedur – natomiast bardzo często ma problem z odpowiedzią na pytanie: czemu to wszystko służy? **Wartości to mechanizm koordynacji, który zapewnia działanie w każdych warunkach** – również nietypowych (takich jak kryzys czy brak decyzji). Także wówczas, gdy zawiodą procedury albo ich po prostu nie ma. Konfrontowanie codziennej praktyki z wartościami umożliwia też ciągłą weryfikację, a w razie potrzeby redefinicję tego, co uważamy za interes publiczny. Oczywiście takie podejście zmienia zasadniczo rolę administracji – staje się ona kreatywnym współautorem polityki, a nie wykonawcą rutynowych działań lub poleceń.

Administracja ma kompetencje do brania udziału w dyskusji z politykami na temat interesu publicznego i sposobu jego realizacji. Urzędnicy posiadają wiedzę często głębszą niż politycy. W praktyce dokonują też oceny interesu publicznego i podejmują rozstrzygające o nim decyzje, choć najczęściej w sferach

wymagających wysokiej specjalizacji lub mało atrakcyjnych dla polityków. Z drugiej strony, często brakuje administracji zrozumienia uwarunkowań typowo politycznych, niekiedy decydujących o sukcesie lub porażce prowadzonych projektów.

Co więc powinno być częścią składową etosu służby publicznej, oprócz znanych i deklarowanych wartości (takich jak profesjonalizm, rzetelność, bezstronność czy polityczna neutralność)?

Po pierwsze, świadomość interesu publicznego, umiejętność i gotowość – odwaga – jego definiowania, również w interakcji z czynnikiem politycznym. Ta interakcja jest kluczowa i dwukierunkowa. Jest to komunikowanie polityki przez polityków urzędnikom, ale też informacja zwrotna od administracji w kierunku polityków na temat proponowanych rozwiązań. Miałem zaszczyt uczestniczyć w projekcie, w którym taki model współpracy zadziałał. W latach 2003–2006 w Urzędzie m.st. Warszawy realizowaliśmy program usprawnienia obsługi mieszkańców (tworzenia wydziałów obsługi mieszkańców). Prezydent Lech Kaczyński w kampanii wyborczej określił cel i intencje, po wyborach ustalił warunki brzegowe – z punktu widzenia urzędników dyskomfortowe (m.in. bardzo napięte terminy). Rozpoczęliśmy projekt, mimo licznych wątpliwości, jednocześnie tocząc dialog na temat warunków jego realizacji, co pozwoliło na uzgodnienie stanowisk. W efekcie odnieśliśmy sukces – uznany również przez politycznych przeciwników Prezydenta Lecha Kaczyńskiego, a przede wszystkim doceniony w owym czasie przez mieszkańców Warszawy. Dlaczego się udało? Z jednej strony, ważna była tu wizja i determinacja polityka – Prezydenta, ale też jego gotowość do rozmowy, przyjmowanie argumentów i przyzwolenie na daleko posuniętą swobodę przy operacjonalizowaniu programu. Z drugiej strony, kluczowa była rola moich szefów – nieodżałowanego Władysława Stasiaka, ówczesnego wiceprezydenta Warszawy oraz dyrektora Jakuba Skiby – którzy nie tylko znakomicie rozumieli, ale też potrafili tłumaczyć i godzić racje polityczne i urzędnicze. Wynik takiej interakcji nigdy nie jest z góry określony. Kiedy zaczynaliśmy projekt, byłem przekonany, że to my, urzędnicy, wiemy lepiej, jak go prowadzić. Później, gdy doświadczyłem nie tylko naturalnego w takich sytuacjach oporu organizacji czy napięć politycznych, ale również odczułem, jak poważne interesy naruszaliśmy, wprowadzając tę zmianę, przyznałem, że to Prezydent w wielu sprawach miał rację.

Drugim ważnym elementem etosu urzędniczego powinna stać się gotowość do działania z własnej inicjatywy, gdy interes publiczny jest zagrożony. Niechęć do podejmowania działań z własnej inicjatywy jest w administracji duża. Pamiętam wiele takich sytuacji – np. urzędnika rekomendującego bezczynność w sytuacji ryzyka utraty znacznej kwoty z funduszy pomocowych, tłumaczącego swą

propozycję procedurami (skądinąd dość niskiego rzędu, na których treść mogliśmy wpływać). Co jest przyczyną takiego zachowania? Brak umiejętności spojrzenia z innej (można powiedzieć „politycznej”) perspektywy, bałwochwalczy stosunek do regulacji (traktowanych jako cel, a nie narzędzie osiągania celów) i jednocześnie niska skłonność do podejmowania ryzyka, choć w wymiarze finansowym to iluzoryczne, jak się okazało, ryzyko urzędnika było niewspółmierne do ryzyka strat po stronie państwa.

Czego więc potrzebujemy, by zbudować administrację zdolną do troski o interes publiczny? Krótko mówiąc:

- **zmiany stosunku polityków do administracji – gotowości do partnerstwa zamiast uległości,**
- **akceptacji przez administrację większej odpowiedzialności i ryzyka, a z drugiej strony przyzwolenia na podejmowanie ryzyka,**
- **wspólnego języka; wyrównania poziomu kompetencji pomiędzy sferą polityki i administracji, ale także uwspólnienia wartości.**

Dyskutując o etosie służby publicznej, nie powinniśmy się koncentrować na wartościach specyficznych dla służby cywilnej czy administracji (profesjonalizm, rzetelność, bezstronność, polityczna neutralność). **Powinniśmy skupić się na wartościach wspólnych dla sfery polityki i administracji** – tu pojawia się dopiero miejsce na interes narodowy czy patriotyzm. **Nasza efektywność jako państwa zależy od spójnego współdziałania obu tych sfer: polityki i administracji, a nie od uzdrowienia tylko jednej z nich.**

Ukształtowanie takich warunków to kwestia długofalowa i złożona – najpierw przemyślenia wartości, zgodnie z którymi chcemy działać, systemu politycznego, prawnego, kwestia doboru urzędników akceptujących wartości, które uznamy za ważne – ale również kształtowania postaw obywatelskich. **Najefektywniejszym i najtrwalszym narzędziem kształtowania postaw jest model edukacyjny, a właściwie model wychowania** (potrzeba powrotu do wychowania, a nie tylko kształcenia, została wyrażona w publikacjach przedkongresowych, pojawiła się też w wypowiedziach w trakcie Kongresu).

Udaną, moim zdaniem, próbą kształtowania postaw – wielką w tym zasługa prof. Marii Gintowt-Jankowicz – była Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Selekcja kandydatów odbywała się właśnie na podstawie kryterium wartości (do legendy przeszło pierwsze ogłoszenie o naborze zaczynające się od słów: „Jeśli nie boisz się odpowiedzialności i chcesz służyć Krajowi...”). Wartości były również mocno akcentowane w trakcie kształcenia. Choć wówczas budziło to niekiedy

irytację słuchaczy (także moją), z perspektywy czasu oceniam ten kierunek jako właściwy. **Paradoksem jest, że wartości, które były od zawsze osią organizacji państw i społeczeństw, dziś stają się podstawą zarządzania i mocną stroną w organizacjach biznesowych, a w sferze publicznej traktowane są jak coś wstydlwego i niedzisiejszego.**

W trakcie dyskusji panelowej w niemal wszystkich głosach z sali pojawiał się wspólny wątek – żal do urzędników, że nie działają dla dobra obywateli – albo działają wyłącznie wtedy, gdy są do tego zmuszeni. Dziś patrzę na administrację z drugiej strony – oczami obywatela, przedsiębiorcy – i często dzielam tę opinię, choć również jako urzędnik dostrzegałem niski poziom społecznej empatii w administracji. Jak słusznie jednak zauważył Paweł Choraży, **administracja jest emanacją społeczeństwa – kultura administracji nie odbiega aż tak bardzo od kultury w innych sferach życia.** Nie są to jednak rzeczy niezmiennie.

W Urzędzie m.st. Warszawy prowadziliśmy szkolenia z obsługi klienta – pierwsze na taką skalę, w grupie kilkuset osób. Choć było to uciążliwe, starałem się otworzyć szkolenie każdej grupy, mówiąc, po co to robimy i co chcemy osiągnąć. Poziom pracowników kierowanych do obsługi klienta był zróżnicowany (niektórzy szefowie wydziałów potraktowali zmianę organizacyjną jako okazję do pozbycia się ludzi sprawiających kłopoty). Po jednym ze szkoleń naczelniczka któregoś z wydziałów obsługi przysłała do mnie podzielić się taką oto wiadomością. Urzędniczka, której działania, delikatnie mówiąc, odbiegały od standardu, do którego dążyliśmy, przeszła przemianę. Poszła do fryzjera, kupiła nowy kostium i nieomalże z dnia na dzień stała się najlepszym pracownikiem wydziału, uczynnym, uprzejmym i skutecznym. Pytana o przyczynę, ujęła to mniej więcej tak: „nikt nigdy mi nie powiedział, jak ważne jest to, co robię, i jaki jest tego sens”. Ludzie – również urzędnicy – mają potrzebę, by dobrze wykonywać swoją pracę. Czasem potrzebują impulsu, czasem zrozumienia. Nikt nie chce być leniwy czy opryskliwy, choć zdarzają się takie przypadki. Natomiast wielu z nas tkwi w niewoli uwarunkowań i stereotypów. Spróbujmy z nich wyjść – **dostrzegając w sobie nawzajem po prostu ludzi, przypominając jedną z ważniejszych wartości, jaką jest wzajemny szacunek.**

Jest jeszcze jedna ważna rzecz, bez której nie pójdziemy do przodu. **Potrzebujemy spojrzenia na całą naszą rzeczywistość, a nie tylko jej fragment, wytyczenia kierunku, woli i konsekwencji, przywództwa.** To już jest wszakże polityka.



Dagmir Długosz, politolog, urzędnik służby cywilnej. Absolwent m.in. Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego (1992) i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Warszawie (1995). Od 1995 r. pracuje w administracji rządowej, pełniąc funkcje analityczne, doradcze i kierownicze. W latach 2001–2004 w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, potem w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej jako podsekretnarz stanu odpowiedzialny m.in. za zagadnienia dialogu społecznego i organizacji pozarządowych, sekretarz Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, współprzewodniczący Rady Działalności Pożytku Publicznego, przewodniczący Komisji Układów Zbiorowych Pracy. Od 2008 r. jest dyrektorem Departamentu Służby Cywilnej w KPRM. Specjalizuje się w zagadnieniach dotyczących rządzenia i sektora publicznego, dialogu społecznego, organizacji pozarządowych, polityki społecznej, rynku pracy.

Społeczne postrzeganie administracji publicznej

ADMINISTRACJA JEST JEDNYM Z WIELU OBSZARÓW, które w Polsce wywołują społeczne emocje z powodu braku satysfakcji z ich funkcjonowania. Przyczyny tego są bardzo złozone. Chciałbym zwrócić uwagę, że my, pracownicy administracji, tak jak wszyscy jestełmy częścią społeczeństwa i na co dzieł występujemy w różnych rolach społecznych. Korzystamy z różnych usług publicznych, uzyskujemy zezwolenia, decyzje administracyjne, a gdy nie jestełmy z nich zadowoleni, piszemy do Rzecznika Praw Obywatelskich, a nawet sądzimy się z własnym, administracyjnym pracodawcą. To nie jest tak, że po przekroczeniu murów urzędu nagle zmienia się nasza struktura motywacyjna, psychologia, osobowość.

Jako społeczeństwu – co pokazują różne badania socjologiczne – można nam sporo zarzucić. Cechuje nas np. bardzo niska skłonność do zrzeszania się i aktywności społecznej (to jest bardzo wałny problem polskiego życia publicznego, być może w nim naleųy teų upatrywać Źródła niskiej jakości instytucji publicznych, nie tylko administracji publicznej), a takųe niskie czytelnictwo książek. Społeczeństwo (w tym tworzący je urzędnicy) nie jest bytem idealnym.

Dylemat, który został zarysowany w tytule panelu: „Jaki etos w administracji – służba publiczna, menedżerski profesjonalizm czy przestrzeganie procedur?”, jest moim zdaniem fałszywy. W administracji są różne role, które wymagają różnych etosów. Weųmy np. inną dziedzinę życia publicznego, jaką jest służba zdrowia. Jako obywatel chciałbym, Źeby lekarz przestrzegał procedur medycznych, ale teų chciałbym, aby dyrektor szpitala (i juų nieważne, czy jest lekarzem, czy ekonomist) był dobrym menedżerem służby zdrowia. Te dwie role się uzupełniają. Lekarz, który czerpie z dorobku wiedzy medycznej, powinien przestrzegać procedur. Temu służą różnego rodzaju checklista, które mają wyeliminować ryzyko popełnienia błędu. Z kolei menedżer ma trochę inne zadania. Nie oczekujemy od

niego zatem ścisłej biegłości, jak od pilota, w przestrzeganiu procedur. Od menedżera oczekujemy kreatywności. Czasami się zastanawiamy, czy nie zmienić procedur. Oczekujemy pozyskiwania wiedzy od tych, którzy je stosują; propozycji, jak je unowocześnić, zmodyfikować.

W Polsce służba cywilna, którą reprezentuję, to zaledwie 12,5% osób zatrudnionych w sektorze publicznym, tj. osób, którym możemy przypisać status urzędnika administracji publicznej czy też funkcjonariusza publicznego. To nie jest znacząca większość. Każdy z podsektorów administracji czymś się różni z punktu widzenia regulacji prawnych, statusów.

Nie zgadzam się z profesorem Markiem Kosewskim, który wygłosił jednoczynnikową teorię motywacji w miejscu pracy¹. Być może stawiane przez niego tezy wynikają z jego badań. Być może chciał określić pewien model idealny, radykalny. Nie znaczy to oczywiście, że takie sytuacje nie mają miejsca, to kwestia skali. Z różnych innych badań wynika jednak, że motywacje ludzkie są o wiele bardziej złożone. Ludzie potrafią np. deklarować jednocześnie, że ważna jest dla nich stabilność, ale i dobra atmosfera w miejscu pracy, dobra relacja ze współpracownikami, a nawet klientami urzędów. Oczekiwania wobec administracji publicznej, wobec urzędników są bardzo wysokie. Jeżeli spojrzeć na badania empiryczne, to polskie społeczeństwo w swej masie żąda państwa dobrobytu w wersji maksymalnej, tzn. od kołyski aż po grób. Gros społeczeństwa polskiego zdecydowanie żąda bardzo wysokich usług publicznych. Powstaje zatem pytanie, czy w takiej sytuacji, kiedy żądania są tak wysoko zarysowane, jesteśmy w stanie im sprostać. Pewnie należy to robić. Od tego jest cały system polityczny, ale – oczywiście – nie jest to proste. Z tym dylematem borykają się wszystkie państwa współczesnego świata, w tym najlepiej rozwinięte. Jeżeli spojrzeć na wyniki badań dotyczących zaufania do administracji publicznej w różnych krajach, to one niewiele się różnią. Wszystkie administracje, niezależnie od tego, czy jest to dobrze osadzona w prawie administracja niemiecka, czy też administracje, które starają się chyba najbardziej stosować procedury *new public management*, *public governance*, np. administracja australijska, brytyjska czy holenderska, borykają się z podobnymi problemami. Jeżeli przeanalizujemy wyniki wyborów w krajach Europy Zachodniej, to okaże się, że często w krajach, w których administracja przeszła bardzo wiele reform modernizacyjnych, najwyższe wyniki w wyborach osiągają partie skrajne, nastawione

.....
¹ Podejście do motywowania urzędników publicznych, o którym wspomina autor tego tekstu, omówione zostało w artykule M. Kosewskiego *Motywowanie i zarządzanie godnościowe w administracji publicznej* zamieszczonym w tej publikacji.

negatywnie wobec państwa, krytykujące klasę polityczną. Zatem powstaje pytanie o korelacje. Może jest tak, że niektóre działania modernizujące administrację publiczną nie nadążają za społecznymi oczekiwaniami, albo nie jest to dla ludzi najistotniejsze? Może dla nich istotniejszy jest np. strach przed globalizacją?

Podsumowując, chciałbym dodać, że administracji należy stawiać zadania, a społeczeństwo musi się upominać o ich realizację nie tylko poprzez swoich politycznych przedstawicieli, ale także samoorganizując się. Po drugiej stronie biurka czy kontuaru musimy jednak widzieć człowieka. Nie możemy zakładać, że on – egzekwując swoje uprawnienie – chce coś zrobić źle. Ludzie zachowują się też tak, jak się ich etykietuje, i należy o tym pamiętać.

Aby mieć administrację bardziej innowacyjną, trzeba także pozwolić sobie na pewne ryzyko. To znaczy, że albo akceptujemy pewne ryzyko błędu, to, że człowiek może się pomylić, albo zapomnijmy o innowacyjności. Każdy badacz, każdy naukowiec, każdy innowator wie, że ostateczny sukces jego innowacji był obarczony setkami prób i dziesiątkami błędów.



Tomasz Jałukowicz, absolwent Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (politologia – stosunki międzynarodowe; prawo – w trakcie). Doktorant w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym SGH oraz główny specjalista w Ministerstwie Sprawiedliwości. Staże odbywał w Ministerstwie Pracy Królestwa Norwegii oraz Departamencie Pożytku Publicznego MPiPS. Specjalizuje się w zagadnieniach: zarządzania publicznego, ekonomii społecznej, dialogu i mediacji oraz powiązań rynku pracy, rozwoju i kultury.

Między etosem a współczesnymi narracjami o administracji publicznej

Wstęp

NINIEJSZY TEKST STANOWI tylko skromną próbę nakreślenia nowych ram narracji o administracji publicznej, autor – ze względu na brak miejsca – powstrzymuje się również od dogłębnej analizy przemian administracji w Polsce, jakie miały miejsce w ostatnim ćwierćwieczu.

Wynika to z prostej niedoskonałości narzędzi stosowanych do opisu administracji publicznej, zarówno jej funkcji, aktywności, jak i dysfunkcji. Ponadto każda taka próba prowadzi przez Geertzowski gęsty opis wielu dyskursów, kontekstów i fantazmatów powiązanych z administracją publiczną. Bez wątpienia funkcjonuje ona analogicznie do współczesnego kapitalizmu, w fazie bifurkacji (za Immanuelem Wallersteinem), zawieszenia pomiędzy biurokracją (fordyzmem), nowym zarządzaniem publicznym (postfordyzmem/neoliberalizmem), a zarządzaniem sieciowym/public governance (kapitalizmem kognitywnym).

Czy jest nam jeszcze potrzebny etos?

Autorzy panelu autorytarnie ograniczyli ramy pojęciowe etosu w administracji publicznej do trzech pojęć: służby publicznej, menedżerskiego profesjonalizmu i przestrzegania procedur, stosując dość nieszczęśliwą alternatywę pomiędzy nimi. Podstawowe pytanie, które należy sobie postawić, jest takie – czy w ogóle jest nam potrzebny etos w administracji publicznej i czy administracja publiczna jest w stanie ten etos sama sobie wypracować (względnie w trybie administracyjnym

.....
* Głos w dyskusji.

sobie narzucić) albo dokonać Debordowskiego przechwycenia spośród wielu społecznych etosów i przekształcić (ukontekstować) w ramach specyfiki jej samej?

Najbardziej znaną próbą stworzenia zbioru cech, bardziej opisujących niż ściśle definiujących etos administracji publicznej, był zbiór tzw. zasad Nolana (bezstronność, niezawisłość, obiektywizm, odpowiedzialność, jawność, uczciwość i dobre przywództwo). Przyjęty z uznaniem przez wiele administracji, również w Polsce stanowił dość elastyczną próbę wypracowania podstaw do dalszych regulacji w zakresie etyki zawodowej (najczęściej kodeksów). Przypomnę tylko, że od lat 40. XX wieku w polskiej nauce o etyce również funkcjonuje wzorzec dobrego obywatela autorstwa Marii Ossowskiej, który chyba nigdy nie miał szerokiej recepcji – w kontekście dyskusji o etyce w sferze publicznej – choć jest propozycją ważną. Podobnie zresztą, jak zasady deontologii zawodowej.

Mam wątpliwości, czy odczytywanie etosów współcześnie, lub wręcz ich narzucanie, jest działaniem adekwatnym, biorąc pod uwagę rolę, jaką nowoczesna administracja odgrywa/ma odgrywać. Czy etos szkoły rycerskiej przypisywany Krajowej Szkole Administracji Publicznej nie jest określeniem brzmiącym dziś anachronicznie?

Podobnie jest też z praktyką zamykania, wbrew idei nauki o moralności, dyskusji etycznych w ryzach kodeksów etycznych, będących li tylko zamkniętymi zbiorami nakazów etycznych, zhierarchizowanych i zupełnych.

Innymi słowy tworzony jest system zupełny, pozwalający wyartykułować dowolny sąd wartościujący albo negację przy jednolitym postrzeganiu rozstrzygnięć w jego ramach. Dla Leszka Kołakowskiego to „zamknięcie” etyki było klasyczną ucieczką od podejmowania decyzji, w duchu pragnienia stworzenia bezpiecznego świata, w którym wszystkie decyzje zostały już kiedyś podjęte, a odtąd należy nawiązywać tylko do raz danych rozstrzygnięć¹.

Przypomnijmy, że znacznie ciekawszym ujęciem jest etyka formalna rozumiana afirmatywnie, jako nieustający proces zadawania pytań, poszukiwania odpowiedzi i prób rozstrzygnięcia dylematów.

Zygmunt Bauman w *Etyce ponowoczesnej*² odnosi się krytycznie do idei tworzenia kodeksów etycznych opartych na abstrakcyjnych i generalnych normach moralnych, wskazując raczej na adekwatność stosowania pojęcia odpowiedzialności. Za Emmanuelem Levinasem postrzega ją jako rdzeń moralności, będący

.....
¹ L. Kołakowski, *Etyka bez kodeksu*, w: L. Kołakowski, *Kultura i fetysze*, Wydawnictwo Naukowe PWN 2009, s. 153, 156.

² Z. Bauman, *Etyka ponowoczesna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.

totalnym i bezwarunkowym czynnikiem, któremu należy się podporządkować. Moralność traktowana jest jako kategoria autonomiczna, z której wynika nakaz troski o Innego i szacunku do Innego bez prawa domagania się wzajemności³.

W świetle powyższego otwarte pozostaje pytanie – czy należy podejmować próby odczytania i spisania elementarnych zasad, stanowiących próbę wyznaczenia granic sfery materialnej regulacji etyki w administracji publicznej, czy pozostawić tylko regulacje procedur, mających na celu wskazanie powinnych ścieżek rozstrzygnięć wielości dylematów moralnych, pojawiających się w praktyce? Na koniec, należy zadać sobie pytanie – jak pogodzić tęsknotę za systemem pewnym, opartym na przejrzystych regulacjach, z tęsknotą za systemem otwartym, tworzoną przez swobodne dyskursy, ograniczaną tylko elementarnymi zasadami i procedurami demokratycznymi?

Duch współczesności a narracje o administracji publicznej

W poprzedniej części poddaliśmy wątpliwości sens tworzenia/odczytywania/opisywania etosu w administracji publicznej, szczególnie w kontekście jej funkcjonowania we współczesnych społeczeństwach ryzyka (w rozumieniu Ulricha Becka). Przyjmuje się, że w płaszczyźnie dyskursu o administracji publicznej w Polsce ścierają się dwie wielkie narracje: pierwsza, odnosząca się do klasycznej, weberskiej biurokracji, oraz druga, ekspansywna, zakorzeniona w neoliberalizmie, odnosząca się do nowego zarządzania publicznego (NPM). Dystynkcja ta nie jest pełna, bo wyróżnić można trzecią dużą narrację, która wyłania się z dyskursów wspólnotowych, demokracji deliberatywnej, public governance czy zarządzania sieciowego.

Pierwsza narracja odnosi się do prymatu państwa prawa, doskonalonych procedur, dominacji klasy urzędników-prawników oraz maksymalnego podporządkowania obywateli prawu i kontroli, jako najważniejszych przejawów Imperium.

Druga narracja wyłoniła się jako odpowiedź na wstrząsy gospodarcze lat 70. ubiegłego wieku i potrzebę wdrożenia usprawnień sektora publicznego, która to przekształciła się w „niekończącą się falę reform”⁴. Intelktualnie wyrastała z pnia nowej ekonomii instytucjonalnej (teorii wyboru publicznego, teorii kosztów transakcyjnych i teorii agenta-mocodawcy) oraz rewolucji menedżerskiej (profesjonalizacji kadr i leadershipu). Można przyjąć, że miejsce ścisłych prawnych

3 T. Szkołut, *Etyka kodeksów czy etyka odpowiedzialności*, „Res Humana” 1997, nr 3.

4 Ch. Pollitt, S. van Thiel, V. Homburg (red.), *New public management in Europe. Adaptation and Alternatives*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007.

procedur zajęły: dyscyplina finansów publicznych, wspieranie konkurencyjności oraz prywatyzacja (również w sferze usług publicznych). Prymat prawników zastąpiony został prymatem ekonomistów i finansistów.

Polski model administracji publicznej pozostaje zawieszony pomiędzy etosowym ujęciem charakterystycznym dla „starej” biurokracji (z pojęciami takimi jak interes publiczny, etos państwowy, wysokie standardy etyczne, prymat kontroli i prawa nad efektywnością czy dobrem publicznym) oraz nowego zarządzania publicznego (na czele z fetyszystycznymi zapędami w zakresie owskaźnikowania wszelkich przejawów takich aktywności urzędów, które przedkładają efektywność, w czysto rynkowym rozumieniu, ponad szeroko rozumiane dobro publiczne).

Nieobecność w Polsce zarówno czystego modelu biurokratycznego (na wzór niemiecki) jak i NPM (Australia, Nowe Zelandia) tworzy sytuację systemowej schizofrenii. Inna sprawa, że żaden z tych dwóch modeli – ze względów historycznych, kulturowych i społecznych – nie jest (i nigdy nie był) możliwy do wdrożenia. Brak ugruntowanej tradycji państwa prawnego oraz aberracje administracji PRL skutecznie uniemożliwiały realizację modelu pierwszego, a drugi był/jest niemożliwy z definicji, gdyż nigdy nie mieliśmy możliwości zawłaszczenia pustego kontynentu i urzędnictwa w nim „republiki wolnych farmerów”.

Istotną rolę w zakresie reformowania administracji publicznej przypisać należy skutkom integracji europejskiej oraz procedurom wydatkowania środków europejskich, włączających takie kategorie, jak: rozliczalność, transparentność, kaskadowość, operacjonalizacja celów na poszczególnych poziomach, ewaluatywność oraz reformizm w duchu *better regulation* z zastosowaniem na szerszą skalę kontroli zarządczej i rozbudowanych narzędzi analizy ryzyk. Z drugiej jednak strony wymusiło to dalszy wzrost zatrudnienia wraz z wykorzystaniem nowych, skomplikowanych procedur, odrywających administrację publiczną od społeczeństwa.

Jednakże najbardziej dojmującym przejawem słabości polskiej administracji publicznej nie jest jej wielkość, przerost zatrudnienia czy nieprzystosowanie do wyzwań współczesności. Największym problemem jest brak jasnej strategii, wypracowanych celów głównych, dalej celów operacyjnych, kaskadowo przekładających się na poziom działania poszczególnych resortów i urzędów. Częściowo wynika to ze słabości klasy politycznej.

W rezultacie otrzymujemy system, w którym panuje nieufność, nielojalność, rozbieżność oczekiwań, brak spójności działań poszczególnych jego elementów oraz brak praktycznej możliwości zmiany przy, mimo wszystko, deklarowanej woli współpracy.

Istotnie, obserwacje punktowo wdrażanego modelu NPM wskazują w krótkiej perspektywie na wzrost efektywności pracy urzędu przy jednoczesnych, trudnych do oszacowania, kosztach w dłuższej perspektywie. Związane są one chociażby ze zjawiskiem tayloryzacji pracy umysłowej, w której ramach „wiedza zostaje przejęta, oddzielona od pracowników i zreifikowana jako część kapitału w formie systemów ECM” (ang. Enterprise Content Management System)⁵.

ECM zapewnia wyższą wydajność przy kosztach związanych, paradoksalnie, z utratą przez pracowników części umiejętności, wiedzy czy kompetencji rozwojowych, jak również sama wiedza pracownika zostaje utowarowiona i przekształcona w prawnie chronioną własność intelektualną pracodawcy. Docelowo tworzy się „umysłową linię montażową”, uniemożliwiając pracownikom swobodny rozwój intelektualny, ograniczając dostęp do szkoleń szeregowym pracownikom, kładąc nacisk na rozwój kadr średniego i wyższego szczebla w duchu leadershipu oraz doprowadzając w dłuższej perspektywie do zjawiska „odumiejętnościowienia” pracowników (ang. *deskilling*)⁶.

W poszukiwaniu nowego modelu

Naiwne jest sąđenje, że nowy model rozwiąże problemy trapiące administrację publiczną, bo tenże jest wciąż w fazie powstawania. Wskazać można kilka cech wspólnych związanych z: powrotem wspólnoty (narodowej i wielu wspólnot lokalnych), integralnością działań na wielu poziomach operacyjnych, silną rolą trzeciego sektora (zarówno jako wytwórcy usług publicznych – np. sektor ekonomii społecznej, jak i ewaluatora/kontrolera działań administracji – *watch dog*), współwytwarzaniem usług i polityk publicznych, większą rolą internetu i powiązań sieciowych (włączając w to demokrację deliberatywną oraz tzw. crowdsourcing w zakresie deficytu informacji przy projektowaniu strategii czy planów) z wykorzystaniem logiki działania społeczeństwa sieciowego (w tym etyki hakerskiej, otwartego dostępu do źródeł danych etc.).

.....

5 M.B. Nally, *Enterprise Content Management Systems and the application of Taylorism and Fordism to intellectual labour*, „Ephemera – theory and politics in organization” 2010, vol. 10 (3/4).

6 Tamże. W polskiej literaturze przedmiotu znajdujemy też inne określenia odpowiadające angielskiemu *deskilling* – m.in. „deprecjacja kwalifikacji” (por. np. Jemieliński D., *Praca oparta na wiedzy. Praca w przedsiębiorstwach wiedzy na przykładzie organizacji high-tech*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 89).

Z pewnością rozwój technologii cyfrowych (sieciowych), postępująca rewolucja komunikacyjna, przemiany kapitalizmu oraz spłaszczenie wielu hierarchii społecznych wymagają nowych form rządzenia/zarządzania, stąd widoczne, nieuniknione przejście od proceduralnego rządzenia (ang. *government*) do elastycznych form zarządzania (ang. *governance*) oraz powrót demokracji w swej najbardziej pierwotnej i egalitarystycznej formie w ramach rewolucji sieciowej. Z pewnością mamy do czynienia z procesem radykalnej zmiany społecznej (o której pisze w swych książkach Manuel Castells).

Dynamika rozwoju sieci, wzrost ryzyka (w sensie beckowskiego społeczeństwa ryzyka) wespół z projektem refleksyjnej modernizacji (w duchu Giddensa) dają nam pewne socjologiczne ramy opisu wytwarzania się nowego społeczeństwa, dla którego klasyczny model biurokratyczny nie będzie spełniał oczekiwań, a model neoliberalny zdezawuował się wraz globalnym kryzysem ekonomicznym.

Nowy model wymaga interdyscyplinarności (w miejsce dyktatu prawników lub ekonomistów), wykorzystania sieci nieformalnych powiązań sieciowych (w tym crowdsourcingu) oraz odbudowy wspólnoty i zaufania. Niewątpliwie podążamy w stronę deliberatywnego modelu analizy polityk publicznych⁷.

Wskazuje się na pięć podstawowych wyzwań stojących przed administracją publiczną:

- Nowe przestrzenie i nowi interesariusze dla polityk publicznych.
- Działania w warunkach radykalnej niepewności.
- Wzrost różnorodności form interpretacji i postrzegania strategii i polityk.
- Działalność w warunkach współzależności władzy, administracji i interesariuszy.
- Polityki publiczne kształtują dynamikę swego rozwoju w warunkach zaufania i tożsamości.

Współpraca w ramach sieciowych zasobów i powiązań z obywatelami wymaga również wdrażania nieformalnych logik działania sieci. Takim przykładem może być hakerstwo społeczne, charakteryzujące się trzema zasadniczymi filarami: dzieleniem się czasem, dzieleniem się nauką oraz dzieleniem się informacją⁸. Innym przykładem prostych zasad, obowiązujących w sieci jest Kodeks Postępowania Ubuntu (Linux), który odwołuje się do absolutnie podstawowych zasad: kooperacji, współzależności i współodpowiedzialności w wypracowywaniu rozwiązań⁹.

7 M.A. Haajer, H. Wagenaar (red.), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, 2003.

8 M. Castells, P. Himanen, *Spółeczeństwo informacyjne i państwo dobrobytu*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2009, s. 117.

9 <http://ubuntu.pl/manifest.php>

Podsumowanie

Administracja publiczna – jej rola, etos, zasady i logika działania – stoi aktualnie w obliczu radykalnej zmiany społecznej i gospodarczej (końca kapitalizmu). Przemiany systemowe, których jesteśmy częścią, z pewnością doprowadzą do wytworzenia się (a może już doprowadziły, a my tego nie dostrzegamy) nowego systemu społeczno-gospodarczego (i politycznego), którego logika bez wątpienia będzie wynikać z zasad i praktyk wspólnoty i sieci. Im szybciej to zrozumieemy, tym lepiej przygotujemy administrację publiczną do pracy w przyszłości, wykorzystując rentę opóźnienia nieumiejętnego wdrażania metod zarządzania menedżerskiego.

K O N G R E S

O B Y W A T E L S K I

INFORMACJA
O KONGRESACH
OBYWATELSKICH

zorganizowanych w latach 2005–2012

I KONGRES OBYWATELSKI

2005 r. (700 uczestników)



W stronę rozwoju opartego na wartościach i dialogu

Sesje tematyczne I Kongresu Obywatelskiego:

- Wartości, tożsamość i rozwój
- Jakich elit potrzebuje Polska?
- Wizja rozwoju
- Edukacja dla rozwoju
- Migracja – szanse i zagrożenia
- Jaka demokracja i państwo?
- Jak formować nowe pokolenie Polaków?
- Zdrowe i przejrzyste finanse publiczne
- Jakie regulacje dla gospodarki?
- Nauka dla gospodarki i społeczeństwa
- Polska w Europie i świecie



II KONGRES OBYWATELSKI

2007 r. (1130 uczestników)

Rozwój przez wspólnotę i konkurencyjność

Sesje tematyczne II Kongresu Obywatelskiego:

- Czy potrafimy wybić się na nowoczesne państwo – jak je rozumiemy?
- Kultura i demokracja w Polsce wobec rewolucji komunikacyjnej
- Jakie pożytki z migracji Polaków dla modernizacji Polski?
- Czy potrzebujemy polskich przedsiębiorstw globalnych?
- Jakiej solidarności potrzebujemy? Solidarność między pokoleniami, solidarność wobec biednych i wykluczonych, solidarność w przedsiębiorstwie – jaka jest, jaka być powinna?
- Jakie wartości będą cenić Polacy w roku 2020?
- Wizja rozwoju polskiej gospodarki w kontekście globalizacji
- Enklawy modernizacji Polski. Jak powstają, jak działają, czy są wzorcem i drogą rozwoju całego kraju?
- Polskie metropolie – wyzwania globalizacji a spójność terytorialna
- Czy i jakiej polityki rodzinnej potrzebujemy? Czy polityka rodzinna jest dobrą odpowiedzią na spadek dzietności?

III KONGRES OBYWATELSKI

2008 r. (800 uczestników)



Jaka modernizacja Polski?

Sesje tematyczne III Kongresu Obywatelskiego:

- Jakie symbole Polski?
- Edukacja dla modernizacji i rozwoju
- Jaka reforma nauki i szkół wyższych?
- Drogi do dobrego rządzenia
- Jak stworzyć regiony z krwi i kości?
- Jak budować infrastrukturę dla skoku cywilizacyjnego?
- Jaka modernizacja obszarów wiejskich?



IV KONGRES OBYWATELSKI

2009 r. (1000 uczestników)

Razem wobec przyszłości

Sesje tematyczne IV Kongresu Obywatelskiego:

- Portret młodego pokolenia
- Jakie Razem Polaków w XXI wieku?
Wspólnota tożsamości, zasad czy działań?
- Priorytety edukacji Polaków w XXI wieku
- Jakie szkolnictwo wyższe do roku 2030?
- Priorytety rozwoju gospodarczego do roku 2030
- Jak uczynić regiony motorami modernizacji i rozwoju Polski?
- Kultura przestrzeni wobec presji rynku

V KONGRES OBYWATELSKI

2010 r. (900 uczestników)



Idea Polski XXI wieku. Podmiotowi Polacy – Podmiotowa Polska

Sesje tematyczne V Kongresu Obywatelskiego:

- Rozwój, ale jaki? Cele i zasady rozwoju
- Jaka wspólnotowość Polaków w XXI wieku?
- Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku?
Jak zapewnić ciągłość i horyzontalność rządzenia
oraz partycypację obywatelską?
- Drogi rozwoju kulturowego Polaków
- Przestrzeń dla komunikacji i dialogu Polaków.
Warunki konieczne do dobrej komunikacji i dialogu Polaków
- Interesy Polski w Europie i na świecie
- Rozwój lokalny. Bariery i stymulanty
- Edukacja XXI wieku. Cele, miejsca, metody
- Polskie style życia. Między miastem a wsią
- Talenty Polaków. W czym możemy być najlepsi?



VI KONGRES OBYWATELSKI

2011 r. (1100 uczestników)

Jaki rozwój, jaka edukacja w XXI wieku – Wielkie Przewartościowanie

Sesje tematyczne VI Kongresu Obywatelskiego:

- Po co nam społeczeństwo?
- Zrównoważony rozwój Polski – jak zrealizować niechciany cel?
- Jak odnieść sukces na rynku globalnym?
Strategie i kompetencje przedsiębiorstw oraz państwa
- Czy rolnictwo i przemysł spożywczy mogą być
szansą rozwojową Polski w XXI wieku?
- Szanse młodego pokolenia – czas na strategię zbiorowe?
- Czy potrzebujemy „przewrotu kopernikańskiego” w edukacji?
- Potencjał edukacji pozaszkolnej – jaki jest, jak go wykorzystać?
- Jak wykorzystać środki UE do budowy kapitału ludzkiego
i społecznego w latach 2014–2020?

VII KONGRES OBYWATELSKI

2012 r. (1300 uczestników)



Postawy i umiejętności kluczem do rozwoju Polaków i Polski

Sesje tematyczne VII Kongresu Obywatelskiego:

- Innowacyjność i konkurencyjność polskich przedsiębiorstw – gdzie leży pies pogrzebany?
- Przyszłość polskiej edukacji – scenariusze rozwoju
- Jaki etos w administracji – służba publiczna, menedżerski profesjonalizm czy przestrzeganie procedur?
- Co znaczy „człowiek kulturalny” – w poszukiwaniu źródeł postaw i umiejętności
- Społeczna odpowiedzialność uczelni – jak ją rozumieć, jak realizować?
- Budowa wspólnot lokalnych – jakich kompetencji potrzebuje a jakich uczy?
- Strategiczne projekty energetyczne – czy stać nas na dialog i porozumienie?

Warsztaty:

- Jaki klucz kompetencyjny dla rozwoju innowacyjności młodych Polaków?
- Jak być podmiotowym w cyberświecie?

KONGRES OBYWATELSKI

2005–2012



**Razem w siedmiu Kongresach
udział wzięło:**

450

panelistów,

6930

uczestników, przedstawicieli administracji centralnej i lokalnej, NGO's, biznesu, środowisk naukowych, organizacji studenckich, młodzieży oraz społeczeństwa obywatelskiego z różnych części Polski.

Materiały kongresowe i więcej o kongresach na stronie

www.kongresobywatelski.pl

PUBLIKACJE KONGRESU OBYWATELSKIEGO:

- *Kultura – Polityka – Rozwój. O kulturze jako „dźwigni” rozwoju społecznego polskich metropolii i regionów*, Gdańsk 2012
- *Pomorze – jakie wartości, jaki rozwój?*, Gdańsk 2012
- *Rozwój i edukacja. Wielkie przewartościowanie*, Gdańsk 2011
- *Jakich metakompetencji potrzebują Polacy. Przesłania Forum Kompetencji VI Kongresu Obywatelskiego*, Gdańsk 2011
- *Jak wykorzystać środki UE do budowy kapitału ludzkiego i społecznego w latach 2014–2020?*, Gdańsk 2011
- *Jak wykorzystać potencjał edukacji pozaszkolnej w Polsce?*, Gdańsk 2011
- *Pakt dla szkoły. Zarys koncepcji kształcenia ogólnego*, Gdańsk 2011
- *Przyszłość na 3+. Głos uczniów*, Gdańsk 2011
- *Podmiotowość dla rozwoju*, Gdańsk 2011
- *Rozwój lokalny. Bariery i stymulanty*, Gdańsk 2010
- *Talenty Polaków*, Gdańsk 2010
- *Polskie style życia. Między miastem a wsią*, Gdańsk 2010
- *Jak poprawić komunikację i dialog Polaków?*, Gdańsk 2010
- *Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku?*, Gdańsk 2010
- *Jaka wspólnotowość Polaków w XXI wieku?*, Gdańsk 2010
- *Cele i zasady rozwoju*, Gdańsk 2010
- *Jak uszlachetnić nasze Polski*, Gdańsk 2010
- *W poszukiwaniu wizji Polski XXI wieku. Forum Idei*, Gdańsk 2010
- *Idea polskich miast*, Gdańsk 2010
- *Jaka podmiotowość Polski w XXI wieku?*, Gdańsk 2010
- *Edukacja dla rozwoju*, Gdańsk 2010
- *Co nas łączy, a co dzieli? Opinie Polaków*, Gdańsk 2009
- *Polska rodzina. Jaka jest, jak się zmienia?*, Gdańsk 2009
- *Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski*, Gdańsk 2009
- *Priorytety edukacji Polaków w XXI wieku – wydanie z okazji IV Kongresu Obywatelskiego*, Gdańsk 2009
- *Jakie szkolnictwo wyższe do roku 2030? – wydanie z okazji IV Kongresu Obywatelskiego*, Gdańsk 2009
- *Priorytety rozwoju gospodarczego do roku 2030 – wydanie z okazji IV Kongresu Obywatelskiego*, Gdańsk 2009
- *Jakie Razem Polaków w XXI wieku? Wspólnota tożsamości, zasad czy działań?*, Gdańsk 2009

- *Portret młodego pokolenia*, Gdańsk 2009
- *Polacy – w pułapce autostereotypów?*, Gdańsk 2009
- *W poszukiwaniu portretu Polaków*, Gdańsk 2009
- *Edukacja dla modernizacji i rozwoju* – z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008
- *Jaka reforma nauki i szkół wyższych* – z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008
- *Jak tworzyć regiony z krwi i kości* – z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008
- *Infrastruktura dla skoku cywilizacyjnego* – z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008
- *Jaka modernizacja obszarów wiejskich* – z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008
- *Najnowsza fala emigracji – szansa czy zagrożenie dla modernizacji Polski?* – z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008
- *Przeskoczyć samych siebie. Rewolucja innowacyjna w polskiej nauce i dydaktyce* – z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008
- *Drogi do dobrego rządzenia* – z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008
- *Spółeczna gospodarka rynkowa w dobie globalizacji*, Gdańsk 2008
- *Modernizacja Polski. Kody kulturowe i mity*, Gdańsk 2008
- *W poszukiwaniu kompasu dla Polski* – po II Kongresie Obywatelskim, Gdańsk 2007
- *Rozwój poprzez wspólnotę i konkurencyjność* – z okazji II Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2007
- *Pomorskie wartości i tożsamości – dziś i jutro*, Gdańsk 2007
- *W stronę wspólnoty regionalnej*, Gdańsk 2006
- *Media a rozwój wspólnoty regionalnej*, Gdańsk 2006
- *Czy kultura może być dźwignią rozwoju Pomorza?*, Gdańsk 2006
- *Młodzi o Pomorzu*, Gdańsk 2006
- *Migracje – szanse czy zagrożenia?* – z okazji Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2005
- *Jak poprawić dialog Polaków* – z okazji Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2005
- *Jakie elity są potrzebne Polsce* – z okazji Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2005

Publikacje można pobrać nieodpłatnie ze strony
www.kongresobywatelski.pl/publikacje

Władysław Kosiniak-Kamysz
Minister Pracy i Polityki
Społecznej



Uczestnicy
VII Kongresu Obywatelskiego



Debata plenarna
VII Kongresu Obywatelskiego



FORUM ROZWOJU CHARAKTERÓW I POSTAW VII KONGRESU OBYWATELSKIEGO

Poczucie własnej wartości

Fundacja rozwoju dzieci im. Komeńskiego

Czytanie rozwija wyobraźnię

Fundacja „ABCXXI – Cała Polska czyta dzieciom”

Ocean rzeźbi charakter młodzieży

Fundacja „Szkoła pod Żaglami”

Wsparcie dla najzdolniejszych

Krajowy Fundusz na Rzecz Dzieci

Cnoty osobiste i współodpowiedzialność za innych

Związek Harcerstwa Polskiego

Rozmowa różnych pokoleń

Towarzystwo Inicjatyw Twórczych „ę”

Rodzice edukują siebie i dzieci

Stowarzyszenie „Rodzice w edukacji”

Rozwój duchowy

Europejskie Centrum Komunikacji i Kultury

Empatia w działaniu

Grupa TROP

Edukacja ekologiczna

Zielony Instytut

Dziś odczuwamy wielki głód wizji Polski – odważmy się więc myśleć i dyskutować o wspólnej przyszłości.



MACIEJ WITUCKI

Prezes Orange Polska

Rozwój powinien służyć temu, abyśmy mogli żyć pełnią człowieczeństwa.



MARIA ROGACZEWSKA

Socjolog, Uniwersytet Warszawski,
Projekt Społeczny 2012

Budowanie wspólnoty wymaga empatycznych instytucji.



KRZYSZTOF SZCZERSKI

Posel na Sejm RP,
Wiceminister Spraw Zagranicznych
w latach 2007-2008

Nadszedł czas na fundamentalną, powszechną niezgodę na bylejakość.



MAREK DARECKI

Prezes Zarządu,
WSK „PZL-Rzeszów” SA

Inwestycje w beton powinniśmy uzupełnić inwestycjami w nasz największy skarb – w ludzi, w ich talenty, w kapitał społeczny.



ROBERT FIRMHOFER

Dyrektor Centrum Nauki Kopernik

PARTNERZY KONGRESU OBYWATELSKIEGO



Bank Polski



ISBN 978-83-7615-085-7