

*Anna Tucholska*

## **WSPÓŁCZESNE KIERUNKI ZMIAN MODELU ZARZĄDZANIA W SEKTORZE PUBLICZNYM**

„Od decyzji urzędników niskiego szczebla zależy w dużej mierze to, kto otrzyma określone korzyści, jak też i to, jakie będą poglądy obywateli na temat administracji publicznej. Z tego względu właśnie oni, nie zaś ich zwierzchnicy z wysokich szczebli hierarchii administracyjnej, są kluczowymi osobami wyznaczającymi bieg spraw publicznych”.

B. Guy Peters (1999)

We współczesnych administracjach zachodzą w ostatnim czasie istotne przeobrażenia. W dyskusjach podkreśla się potrzebę zmian w sferze administrowania. Na plan pierwszy wysuwana jest waga sprawności zarządzania w obliczu wzrostu złożoności życia publicznego i wynikającej stąd konieczności stosowania elastycznych reguł podejmowania decyzji. Podnosi się także znaczenie zasad etyki urzędniczej, co świadczy o tym, że administracje publiczne państw demokratycznych stają się organizacjami charakterystycznymi dla społeczeństw postindustrialnych. Dla takiej organizacji ważne są zarówno zasady etyczne, jak i kultura organizacji; służą one określeniu misji (coraz częściej używany termin w odniesieniu do organizacji, także publicznych) administracji, jaką jest realizacja interesu publicznego (Ferens, Macek 1999).

Nowe światowe tendencje w postrzeganiu funkcji administracji nie są jedynymi przyczynami takiej dyskusji w Polsce. Tu za punkt wyjścia służyć może raczej teza o kryzysie w sferze administrowania, kryzysie legitymizacji – mającym wyraz w utracie zaufania obywateli do państwa i reprezentujących je organów. „Kryzys ów przejawia się w niedostatecznej sprawności administrowania (delegitymizacja przez wynik) i biurokratycznym, nierzadko nacechowanym zupełnym brakiem wyobraźni podejściu do spraw obywateli (delegitymizacja przez sposób działania)” (Kmieciak 1997).

Administracja publiczna, a ściślej urzędy, zaczyna działać na nowych zasadach, zbliżonych do tych, które obowiązują w firmach prywatnych. Kluczowymi pojęciami stają się polityka jakości, zarządzanie przez cele, zarządzanie jakością – elementy do tej pory obce sektorowi publicznemu, szczególnie w Polsce. Petent staje się klientem, a praca urzędnika usługą, wzrasta znaczenie płynności komunikowania i informacji, docenia się wagę otwartości i inicjatywy

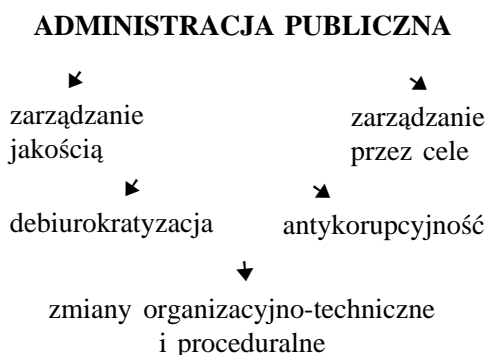
w pracy urzędniczej. Te pozornie banalne elementy mają duże znaczenie praktyczne. Odczuwają to samorządy terytorialne, zwłaszcza gminy współpracujące z inwestorami, którzy precyzując swoje oczekiwania w stosunku do gminy jako potencjalnego miejsca lokalizacji swojej działalności, za jeden z warunków koniecznych uznają wysoki poziom komunikacji, czytelność i kompletność informacji, możliwość kontaktu z konkretnymi osobami, jasną strukturę organizacyjną i kompetencyjną, jednym słowem, chcą być sprawnie i efektywnie obsłużeni. Na przykład jeden z większych na rynku polskim inwestorów, Mc Donald's, swoje oczekiwania w stosunku do władz lokalnych opiera na tzw. zasadzie trzech P: promocja, profesjonalizm, partnerstwo.

Nowe standardy powodują, że wiele gmin przystępuje do programu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów *Zarządzanie jakością w administracji publicznej* i ubiega się o uzyskanie certyfikatu ISO 9000. W Polsce coraz powszechniej stosuje się standardy jakości usług – znane m.in. jako ISO 9000 – nie tylko do firm, ale właśnie do urzędów<sup>1</sup>. Norma ISO 9000 zostaje zamieniona aktualnie na normę ISO 9000–2000. Zwraca się przy tym szczególną uwagę na przywództwo w organizacji, jego jakość i charakter, urząd zaś traktowany jest jak firma tworząca jeden spójny organizm z wszelkimi wewnętrznymi (strukturalnymi) i zewnętrznymi (relacja urzędnik–petent) uwarunkowaniami. Pierwsze certyfikaty wdrażania systemu jakości zgodnego z normą ISO 9002 w urzędach przyznane zostały w końcu 1999 r. najpierw Dzierżoniowowi, potem Stalowej Woli. O certyfikaty ubiega się obecnie 30 podmiotów (w tym Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, 5 starostw powiatowych, 6 urzędów gmin i 19 urzędów miast). Na przykład jedna z gmin – Wieleni pod hasłem: „Jakość – siłą napędową urzędu miasta i gminy w Wieleniu” stawia na usprawnienie obsługi klienta przez pełnym serwis usług, dostępność do urzędu, działanie oparte na relacjach baza–wiedza, umiejętności–motywacja. Baza to nowoczesny urząd ze sprawnie funkcjonującą strukturą organizacyjną i systemem recepcyjno-biurowym, na parterze sala dla klienta z otwartymi stanowiskami pracy, kompleksową obsługą, informacją, systemami komputerowymi. Wiedza i umiejętności mają wpływać na profesjonalizm i kulturę obsługi, kontakty interpersonalne, współdziałanie i pracę w zespole, kreatywność, innowacyjność, gotowość na zmianę i własny rozwój, znajomość języków obcych, skuteczność, odpowiedzialność i doskonalenie zawodowe. Motywacja natomiast to m.in. rozwój instytucji przez system ocen zaawansowania i skuteczności, szkolenia, okresowe oceny pracowników, sprawny system obiegu informacji.

<sup>1</sup> W połowie 1998 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów rozpoczęto przygotowania do wprowadzenia w życie programu *Zarządzanie jakością w administracji publicznej*, w którym partnerem jest Projekt UMBRELLA – prowadzony i finansowany wspólnie przez rząd polski i Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych, UNDP (Projekt działa w Polsce już od 1990 r. i ma za zadanie wprowadzanie czynnika eksperckiego w administracji zarówno rządowej, jak i samorządowej; w 1996 r. realizowano w jego ramach program pomocy w zakresie zarządzania jakością w przedsiębiorstwach – wprowadzanie norm ISO).

Wszystko to sprawia, że dużo uwagi poświęca się analizie kondycji administracji, dyskutuje o przyszłych kierunkach rozwoju i opracowuje założenia nowych rozwiązań. Podstawowe dziedziny zmian to: popularyzacja zarządzania przez jakość (normy ISO), antykorupcyjność, debiurokratyzacja, nowe struktury organizacyjno-techniczne, preferowany styl zarządzania przez cele oraz zmiany proceduralne. Poniżej zaprezentowane zostaną niektóre najistotniejsze kwestie związane z omawianym problemem, w tym stan obecny administracji w odbiorze społecznym, podstawowe problemy i propozycje zmian.

Rys. 1. Podstawowe dziedziny zmian we współczesnej administracji



Tab. 1. Główne elementy i narzędzia realizacji misji współczesnej administracji

Elementy zarządzania	Narzędzia działania
Styl	Zarządzanie przez cele
Polityka urzędu	Jakości
Struktura urzędu	Misja i cele strategiczne, komunikacja między jednostkami organizacyjnymi urzędu, jasny podział kompetencji i odpowiedzialności, przejrzystość procedur
Kryteria realizacji celów	Dostępność, informacja, kompetencja, funkcjonalność, otwartość, zaufanie, szybkość, elastyczność, niezawodność
Główne zasady działania	Legalność, celowość, efektywność, antykorupcyjność, debiurokratyzacja, etyka
Motywacja	Kategorie w zależności od funkcji i odpowiedzialności, system szkoleń, kształcenie ustawiczne, stabilność zatrudnienia
Baza	Odpowiednie wyposażenie techniczne, komputeryzacja
Mierniki oceny	Audyt wewnętrzny

Źródło: opracowanie własne.

Badania opinii publicznej wskazują, że ocena funkcjonowania urzędów administracji publicznej wydawana przez tych, którzy załatwiali w nich jakieś sprawy w ostatnich miesiącach, jest raczej negatywna. Opinia ta nie jest jednak zbyt kategoryczna, a przy tym okazała się zróżnicowana i regionalnie, i ze względu na pewne inne cechy odpowiadających. Według raportu *Diagnoza społeczna 2000*, ocena jakości funkcjonowania administracji publicznej wyglądała w następujący sposób:

Tab. 2. Opinie społeczeństwa na temat jakości działania administracji (w %)

	Często	Zdarzyło się	Nigdy
Czy można było sprawnie, szybko i bez trudności załatwić sprawę urzędową?	18,7	61,7	19,6
Czy występowała konieczność poszukiwania znajomości, aby załatwić sprawę urzędową, którą normalnie powinno się załatwić bez żadnych kłopotów?	11,6	49,2	39,2
Czy ankietowani czuli się całkowicie bezsilni i upokorzeni przy załatwianiu jakiejś sprawy urzędowej?	9,6	48,0	42,4
Czy kontakty z urzędnikami przysparzały zmartwień i utrudniały życie bardziej niż zazwyczaj?	10,6	54,6	34,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Diagnoza społeczna...*

Tab. 3. Opinie społeczeństwa na temat jakości działania administracji (w %)

	Więcej	Tyle samo	Mniej	Trudno powiedzieć	Nie załatwia spraw urzędowych
Ile czasu w porównaniu z latami ubiegłymi należy poświęcić na załatwienie spraw urzędowych?	16,9	22	4,5	22,5	34,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Diagnoza społeczna...*

Podobne wnioski płyną z badań sprawności instytucjonalnej w gminach omówionych w opracowaniu sporządzonym przez zespół Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Ciekawym wnioskiem z tych badań jest stwierdzenie, że bardziej zadowoleni z obsługi w urzędzie są przeciętni mieszkańcy, znacznie mniej natomiast przedsiębiorcy i właściciele firm. 46% mieszkańców dostrzegło chęć pomocy i życzliwość urzędników, 19% narzekało na biurokrację i trud-

ności w załatwianiu spraw, wśród przedsiębiorców zaś odpowiedzi te ukształtowały się odpowiednio na poziomie 18% i 27%. Ponadto autorzy zwrócili uwagę, że większość osób w celu załatwienia sprawy musi zwolnić się z pracy ze względu na godziny przyjmowania interesantów w urzędach (co najmniej do 16.30 urzędy pracowały raz w tygodniu jedynie w 16% badanych gmin). W ujęciu regionalnym najsprawniej działające okazały się urzędy w województwach zachodniej części kraju (pierwsza szóstka), słabo zaś – części wschodniej (z wyjątkiem województwa podkarpackiego).

Już tylko te opinie skłaniają do dyskusji nad kondycją stanu urzędniczego w Polsce. Jest to zagadnienie złożone, a na jakość funkcjonowania administracji wpływa wiele czynników, takich jak specyfika administrowania sprawami publicznymi, jakość kadry urzędniczej, aspekty organizacyjno-techniczne, polityczne i społeczne (kultura administrowania i kodyfikacja zasad etycznych). Charakteryzując krótko wszystkie wyżej wymienione, szerzej zajmę się dwoma z nich: jakością kadry urzędniczej oraz wybranymi elementami społecznymi; wskażę też na możliwości poprawy sytuacji.

### **Specyfika administracji**

Mówiąc o specyfice administracji, należy zwrócić uwagę na cechy szczególne urzędniczego zakresu działań. Charakteryzuje go przede wszystkim konieczność dokonywania wyboru jednego spośród wielu możliwych do zrealizowania wariantów, konieczność zastosowania optymalnego rozwiązania w obliczu częstokroć niejednoznacznych sytuacji. Niezbędność dokonywania wyborów stawia niejednokrotnie przedstawiciele administracji wobec złożonych, ekonomicznie i społecznie, zjawisk i sytuacji konfliktowych. Wbrew potocznej opinii, że administracja rozpatruje sprawy proste, o jednoznacznym charakterze, a więc łatwe do rozstrzygnięcia, rzeczywistość nie zawsze to potwierdza. Dlatego też coraz częściej pojawiają się głosy o konieczności zmiany nie tylko wizerunku urzędnika, ale także metod jego pracy. Od urzędnika wymaga się już nie jedynie znajomości przepisów prawa i umiejętności ich stosowania w konkretnych wypadkach, ale doświadczenia i skrupulatności. Dużą rolę odgrywać zaczynają tzw. „miękkie” cechy osobowości typu: ciekawość, kierowanie się powszechnie uznawanym systemem wartości, kultura osobista, chęć poznawania i uczenia się nowych rzeczy, dzięki którym działanie nabiera znamion twórczych, pozbawionych rutyny i szablonowych rozstrzygnięć, zaangażowanie, samodzielność *etc.* Nie oznacza to oczywiście dowolności działań i swobodnych reguł w decydowaniu o sposobach rozstrzygania konkretnych spraw. Służyć ma jedynie poprawie efektywności przez zwiększenie elastyczności działań, reagowanie na zmiany w powstałych nagle sytuacjach, gotowość współpracy z innymi instytucjami, organizacjami pozarządowymi, partnerami zewnętrznymi (działania jako ogniwo sprawnego systemu instytucji, działającego przy wykorzystaniu jasnego i szybkiego przepływu informacji). Obywatele coraz powszechniej oczekują na obsługę kompleksową, na miejscu i możliwie najszybszą.

W ostatnich latach w Polsce ponownie powrócił problem wartości etycznych urzędników, jakości ich działań, pojęcie służby publicznej, a co więcej – nowoczesnego zarządzania. W myśl tych nowoczesnych wymagań urząd powinien zachowywać się tak jak prywatna firma, co oznacza, że zmiany struktur mają następować tak elastycznie, jak następuje zmiana profilu produkcji wobec wyzwań rynku, reagującego na potrzeby ludności. Coraz częściej mówi się o potrzebie oddziaływania na postawy urzędników przez kształtowanie etyki administrowania, także w celu zmiany istniejącego w świadomości społecznej negatywnego wizerunku urzędnika-biurokraty. Charakter podejmowanych rozstrzygnięć i coraz szersza gama spraw wymagających uregulowania, bezpośrednio rzutujących na sytuację jednostki, sprawiają, że nie wystarcza już tylko znajomość obowiązujących norm i „podpięcie” właściwej z nich pod konkretną sytuację. Procesy decentralizacji, rozwój samorządności ujawniają odmienny status „starych” i „nowych” urzędników, stawiając ich wobec konieczności sprostania konfliktom interesów, wobec problemów lojalności, jawności działania, samodzielności myślenia, szybkiego decydowania itp. Powszechnie wiadomo, że administracja publiczna, aby właściwie wypełniać powierzone zadania i przystosowywać się do wyzwań cywilizacyjnych i społecznych, nie może funkcjonować w sztywnych, sformalizowanych i ciągle jednakowych strukturach. Jednakże na przeszkodzie stoi m.in. bagaż jej doświadczeń – lata, gdy jej działanie nie miało nic wspólnego z cechami działań rynkowych. W administracji dopuszczalne było wszystko, co byłoby nie do przyjęcia w warunkach wolnego rynku, a więc opieszałość, nieefektywność, marnotrawstwo, niska jakość świadczonych usług, złe traktowanie petenta, brak polityki informacyjnej i promocyjnej.

### **Jakość kadry urzędniczej**

Polska należy do krajów o bardzo rozbudowanej ilościowo administracji, zarówno rządowej, jak i samorządowej. Dotyczy to nie tylko grupy pracowników *stricte* administracyjnych – urzędników, ale także polityków w administracji. Od dłuższego czasu toczy się dyskusja o nadmiernym rozrastaniu się struktur administracji publicznej. Uległa ona szczególnemu ożywieniu przy okazji przeprowadzonej w ostatnich latach reformy decentralizacyjnej. Faktem jest, iż w ciągu ostatniego dziesięciolecia udział administracji publicznej w zatrudnieniu w gospodarce narodowej wzrósł o 100% – z 1,5% w 1990 r. do 3% w końcu lat 90. (Hausner, Marody, 2000).

W tym kontekście rozważenia wymaga kwestia relacji: liczba urzędników a jakość pracy kadry urzędniczej. Fakt istnienia licznej kadry urzędniczej nie zawsze musi oznaczać złe, biurokratyczne i powolne załatwianie spraw. Nie zwracano by zapewne tak powszechnie uwagi na wzrost zatrudnienia w administracji, gdyby wyraźniej odczuwalna była poprawa jakości jej działania, podniósł się standard świadczonych usług, skrócił czas załatwiania spraw i usprawnione zostały procedury. Czym jednak jest owa „jakość”? Co mamy

na myśli, mówiąc o zarządzaniu jakością? „Jakość” to jedno z tych słów, które każdy intuicyjnie rozumie, ale ma trudności z jego zdefiniowaniem. Jest to więc pojęcie dobrze znane, ale trudne do zinterpretowania. Definicja jakości (jedna z wielu) mówi, że jest to „stopień, w jakim ogół właściwości i cech wyrobu, usługi lub procesu zaspokaja potrzeby klienta”. Widać zatem, że „jakość” jest pojęciem względnym: kluczową rolę odgrywają tu potrzeby klienta (użytkownika lub konsumenta). Coraz częściej słyszy się tezę, że sprawność działania administracji, jego klarowność i zgodność z normami etycznymi współtworzą pojęcie jakości. Potrzeby i żądania firm, społeczeństwa jako całości oraz poszczególnych obywateli nie zawsze są ze sobą zgodne, co wywołuje skomplikowane dyskusje i ostre różnice zdań. Klienci władz lokalnych stawiają im coraz wyższe wymagania. Długie oczekiwanie na decyzję, konieczność kilkakrotnego występowania o różne świadczenia, urzędniczy żargon – dziś już po prostu nie mają racji bytu. Oczekuje się, że działania władz lokalnych muszą być zorientowane na klienta. Aby to zapewnić, środki masowego przekazu, organizacje konsumenckie i społeczności lokalne bacznie obserwują poczynania administracji. Dużego znaczenia nabierają funkcje organizatorskie, przesuwając na plan dalszy funkcje orzeczniczo-reglamentacyjne. Istotne jest przy tym, że świadomość konieczności zmian pojawia się wśród samych urzędników.

Już socjalistyczny, scentralizowany, zasadniczo odmienny od dzisiejszego system administracji wyraźnie stawiał kwestię kwalifikacji urzędniczych. Po reformie systemu rad narodowych, przeprowadzonej w latach 1972–1975<sup>2</sup>, podkreślano, że rewolucyjny wręcz charakter ma podniesienie wymogów kwalifikacyjnych w urzędach. Zmierzano do tego, aby na stanowiska kierownicze powoływać tylko osoby z wyższym wykształceniem i odpowiednią praktyką zawodową. Obecnie nie wystarcza już tylko znajomość określonej dziedziny działania i przepisów, które ją regulują. Dlatego też sporym powodzeniem cieszą się szkolenia, które z jednej strony dostarczają nowej wiedzy, a z drugiej uczą otwartości i twórczego podejścia do rozwiązywania problemów, kruszą opór przed zmianami. Duże znaczenie przypisuje się kwestii przywództwa, opartego nie tylko na autorytecie formalnym, ale także osobistym. Potwierdza się to w nowym systemie norm oceny jakości zarządzania – przejście z ISO 9000 (uwzględniającej szereg kryteriów technicznych) na ISO 9000–2000 (kładącej nacisk na przywództwo). Sprawność działania administracji (i nie tylko) to przecież nic innego jak właściwie zorganizowany zespół należycie dobranych ludzi, odpowiednio zarządzanych, motywowanych i ocenianych. Dalszym zmianom ulegać muszą zasady rekrutacji, oceny pracy i awansów – wszystko według możliwie obiektywnych kryteriów, pozwalających unikać sytuacji zatrudniania przypadkowych ludzi, konfliktów wynikających z niejasnego systemu wynagradzania, a co za tym idzie – braku motywacji.

<sup>2</sup> Por. ustawę z 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. 1973, nr 47, poz. 276.

Regulacje dotyczące urzędników państwowych określone są w ustawie o służbie cywilnej z 1998 r.<sup>3</sup>, która zastąpiła krytykowaną ustawę z 1996 r., oraz w ustawie z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>4</sup>. Wymagają one od urzędników państwowych działań opartych na profesjonalizmie, rzetelności, politycznej neutralności w wykonywaniu zadań państwa. Gorzej wygląda sytuacja w wypadku pracowników samorządowych. Aktualnie obowiązujące w tym zakresie przepisy prawne są niepełne i niespójne. Status tej grupy urzędników normują postanowienia ustawy z 1990 r. o pracownikach samorządowych<sup>5</sup> oraz posiłkowo przepisy kodeksu pracy<sup>6</sup>. Stosuje się tu także: rozporządzenie Rady Ministrów z 1990 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>7</sup> i rozporządzenie Rady Ministrów z 1997 r. w sprawie wynagradzania pracowników komunalnych zakładów budżetowych<sup>8</sup>. Istnieją również odesłania do innych ustaw szczegółowych oraz obowiązują wewnętrzne przepisy: statuty jednostek samorządu terytorialnego, zakładowe układy zbiorowe pracy, regulaminy, nakładające szczególne unormowania i przywileje na poszczególne grupy pracowników urzędu. W tym samym czasie w związku z reformą administracyjną 1997/1998 r. weszła w życie ustawa Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>9</sup>, w której wprowadzono regulacje dotyczące także pracowników samorządowych. Taki charakter przepisów prawnych nie może tworzyć jasnych i przejrzystych reguł zatrudnienia. Podkreśla się, iż zarówno zasady rekrutacji pracowników administracji publicznej, jak też system motywacji (i finansowy, i pozamaterialny) pozostawiają wiele do życzenia. Jak wskazują badania, stanowisko urzędnicze pojmowane jest nadal w pierwszej kolejności jako źródło udziału we władzy, następnie źródło utrzymania i miejsce pracy. Dopiero na czwartym miejscu wskazuje się na fakt, że jest to służba czy rodzaj usługi świadczonej dla społeczeństwa. Wiąże się to ściśle z systemem motywowania, w którym zarówno wynagrodzenia (nieelastyczny system finansowania budżetowego oparty na tabelach i stawkach zaszerogowania), jak też aspekt pozamaterialny (kursy, szkolenia, kryteria ocen pracownika, możliwości awansu czy wreszcie stabilność zatrudnienia) wykorzystują różne inne, z wyłączeniem merytorycznych, zasady.

Postuluje się opracowanie nowej ustawy o pracownikach samorządowych, kompleksowo regulującej zasady rekrutacji, prawa i obowiązki urzędnika, system ocen i awansów, relacje z przełożonymi, ale przede wszystkim jasno precyzującej grupy pracowników, zależnie od charakteru ich pracy (urzędnicy samorządowi, pozostali pracownicy samorządowi, pracownicy techniczni). Do najwyższej grupy – urzędników samorządowych – powinny mieć zastosowanie

<sup>3</sup> Dz.U. 1999, nr 49, poz. 483 z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz.U. 1982, nr 31, poz. 214 z późn. zm.

<sup>5</sup> Dz.U. 1990, nr 21, poz. 124 z późn. zm.

<sup>6</sup> Dz.U. 1998, nr 21, poz. 94 z późn. zm.

<sup>7</sup> Dz.U. 1993, nr 111, poz. 493 z późn. zm.

<sup>8</sup> Dz.U. 1997, nr 77, poz. 482 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz.U. 1998, nr 133, poz. 872 z późn. zm.



szczególne zasady, takie jak stabilność zatrudnienia, ochrona prawna stosunku pracy. Brak dobrych regulacji i powszechna praktyka uznaniowości zatrudniania składają się na to, że do pracy w administracji nie garną się ludzie ambitni, twórczy i pracowici, zaś prestiż zawodu urzędnika w odbiorze społecznym jest znikomy.

Duże nadzieje wiązano ze zmianami, które wprowadziła reforma administracyjna 1997/1998 r. Podstawowe znaczenie miała tu zmiana relacji w układzie podporządkowania pracowników administracji. Pionową, hierarchiczną podległość pracowników administracji rządowej (urzędów wojewódzkich i rejonowych) zastąpiono podporządkowaniem organom wybieralnym (radom powiatów, sejmikom województw). Bezpośrednim przełożonym pracowników urzędów samorządowych jest starosta powiatu i marszałek województwa, a więc politycy. Zmienia się zatem system zależności i powstaje specyficzna relacja urzędnik–polityk. Można przypuszczać, że teraz w interesie władz (polityków) będzie leżało działanie na rzecz podnoszenia sprawności, efektywności i fachowości pracy administracji. Efekty jej działań będą bowiem oceniane przez społeczeństwo, a od niego z kolei zależy przyszły los polityków. Można przy tym przypuszczać, że pozycja dobrych urzędników ulegnie wzmocnieniu, a ich opinie będą miały decydujący wpływ na decyzje polityków. Wszystko to, łącznie ze zmianą orientacji z funkcji władczych administracji na organizatorskie, sprawia, że coraz częściej pojawiają się propozycje stworzenia obiektywnych zasad rekrutacji kadr, gdyż obecne prawodawstwo nie przewiduje możliwości obsadzania stanowisk urzędniczych w samorządzie w drodze konkursu, egzaminu konkursowego czy egzaminu wstępnego. Pojawiają się sugestie organizowania w samorządzie konkursów menedżerskich, zapewniających urzędnikom merytoryczną karierę i gwarantujących zatrudnienie najlepszych fachowców. Precedensowe rozwiązania, dotyczące ogłaszania konkursów menedżerskich na stanowiska prezydentów, burmistrzów, wójtów są w Polsce rzadkie, choć znane (statut miasta Lubawa przewiduje wymóg przeprowadzenia konkursu na stanowisko burmistrza, w 1999 r. rozpisano także konkurs na stanowiska dyrektorów wydziałów Urzędu Miasta Krakowa).

### **Czynniki organizacyjno-techniczne**

Trudno odmówić słuszności stwierdzeniu, że „administracja to nie tylko administrowanie. Są pewne schematy pojęciowe, zgodnie z którymi zwykle się uważać, że poważny urząd musi być wielki, nieruchawy i trudny do zniesienia” (Wysocki).

Nowe realia wymagają jednak nowego schematu. Zadania z zakresu administracji to świadczenie usług na rzecz różnych odbiorców, począwszy od wydania zaświadczenia, decyzji po szeroko rozumiane usługi komunalne, których standard jest miarą jakości zarządzania. Jak powinien wyglądać urząd, jaką powinien mieć strukturę? Rozpatrzmy to na przykładzie administracji

samorządowej. Podobnie jak to ma miejsce w wypadku gminy, także nowe ustawy ustrojowe: o samorządzie powiatowym<sup>10</sup>, o samorządzie województwa<sup>11</sup> – powołując do życia struktury administracji publicznej na dwóch dodatkowych szczeblach samorządu – umożliwiły władzom samorządowym swobodne kształtowanie schematów organizacyjnych podległych im urzędów, tak by możliwie najpełniej mogły być realizowane przypadające na te jednostki zadania, przy uwzględnieniu lokalnych potrzeb. Reorganizacja struktur jest więc bezpośrednio pozostawiona w rękach ludzi – teoretycznie najlepiej – zorientowanych, jakie rozwiązania są najefektywniejsze i najbardziej ekonomiczne. W większości urzędów administracji samorządowej dominuje struktura liniowa (wydziałowa), w której poszczególne jednostki są w znacznym stopniu od siebie niezależne. Utrudnia to komunikację wewnętrzną i koordynację pracy i usuwa z pola widzenia misję urzędu jako całości.

W ramach prac nad usprawnianiem działalności urzędów proponuje się organizowanie Punktów Obsługi Interesantów (POI). Jest to w założeniu jednostka skupiająca te zadania (często kilku wydziałów), które mogą być załatwione „od ręki”. POI jest miejscem pierwszego kontaktu interesanta z urzędem i jednocześnie miejscem „regulacji ruchu” w urzędzie. Udziela się tam wyczerpującej informacji o tym, gdzie i jakie sprawy są załatwiane, gdzie należy udać się w celu załatwienia danej z nich i jakie są przy tym wymagane dokumenty, informuje się o rozmieszczeniu poszczególnych jednostek w budynku, o lokalizacji w mieście innych urzędów i instytucji itp. Ponadto proponuje się, aby w budynku urzędu mieściła się kasa, placówka banku, kiosk, bankomat, placówka poczty, ksero, stanowisko agenta ubezpieczeniowego, punkt informacji turystycznej i miejsce oczekiwania interesanta i wypełniania dokumentów. W takiej wersji urząd jawi się jako miejsce, w którym można uzyskać pełną informację niemal na każdy temat i załatwić większość spraw.

## **Upolitycznienie administracji rządowej i samorządowej**

Postulowana przez opinię publiczną i media jasność w identyfikacji ról polityk–urzędnik na dobrą sprawę nie jest możliwa. Nie sposób znaleźć właściwe rozwiązania, które pozwoliłyby wyznaczyć wyraźną granicę między tymi dwiema rolami. Przez konieczność wzajemnych relacji, zadanie przekładania politycznych wizji na realne działania administracyjne, polityka w działaniu urzędnika będzie obecna. Jednak role polityka i urzędnika zasadniczo się różnią. Odróżnia je przede wszystkim filozofia pracy, sposób pojmowania interesu państwa, cele i narzędzia ich realizacji. Mówiąc wprost – polityk dąży do szybkiego, spektakularnego sukcesu, *nie bacząc na jakiegokolwiek ograniczenia*. Urzędnika charakteryzuje znacznie bardziej powściągliwy sposób działania, zmuszony jest on do poruszania się w dość ściśle wy-

<sup>10</sup> Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.

<sup>11</sup> Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.

znaczonych normami prawa granicach, musi przestrzegać obowiązujących procedur, a jego działania zdecydowanie mniej nasycone są pierwiastkiem widowiskowości i zdobywania popularności.

Mówiąc o upolitycznieniu administracji, rozumie się przez nie obecność polityki w jej działaniach w takim stopniu, że podstawowy cel administracji – jej służebna rola wobec interesu ogólnospołecznego – praktycznie zanika. Środkiem zapobiegawczym powstawaniu takich sytuacji stała się idea służby cywilnej. Powołanie do życia nie tylko apolitycznego korpusu urzędników, ale postawienie również na ich profesjonalizm, bezstronność, predyspozycje moralne, kwalifikacje zawodowe oraz znajomość problemów otaczającej rzeczywistości, stanowić miało początek nowej jakości w administrowaniu. W lipcu 1996 r. weszła w życie ustawa o służbie cywilnej. W myśl jej postanowień korpus państwowej służby cywilnej tworzyli mianowani i usuwalni tylko w wyjątkowych wypadkach pracownicy administracji rządowej. Pierwsze nominacje pod rządami nowej ustawy wywołały dyskusję i spory, w czasie których sformułowano zarzuty dotyczące niewłaściwej konstrukcji przepisów, głównie w kwestiach trybu egzaminów kwalifikacyjnych i nieściśłości w określaniu kategorii zaszeregowania.

Nowe regulacje zawarł ustawodawca w ustawie o służbie cywilnej z grudnia 1998 r., której postanowienia zaczęły obowiązywać od lipca 1999 r. Definiuje ona podstawowe wartości, jakimi powinien odznaczać się urzędnik służby cywilnej. Są to: rzetelność w wykonywaniu obowiązków, bezstronność oraz neutralność polityczna.

Tematyka ta jest aktualna także na szczeblu ponadnarodowym. Opracowuje się wspólne dla wielu państw dokumenty, uznające rolę administracji publicznej w społeczeństwach demokratycznych i formułujące zalecenia. 24 lutego 2000 r. Komitet Rady Ministrów Rady Europy przyjął rekomendację nr R/2000/6, dotyczącą statusu pracowników publicznych w Europie. Formułuje ona 17 zasad regulujących status służb wykonujących zadania państwa. Spełniać ma to funkcję integracyjną na płaszczyźnie porozumiewania się między państwami i ich administracjami wobec rozwoju administracji ponadnarodowych (ponadkrajowych).

### **Czynniki społeczne – kultura administrowania, zaufanie, uczciwość, korupcja**

Podstawowe wymagania stawiane obecnie przed administracją publiczną to sprawna i przyjazna obsługa petentów (raczej już klientów), efektywne zarządzanie finansami publicznymi, szeroka oferta usług publicznych i dostosowanie sposobów realizacji owych zadań do wymagań współczesnego człowieka, aktywna współpraca z innymi instytucjami, w tym z organizacjami pozarządowymi, „upublicznianie” działań itp. Tymczasem w zazwyczaj zbiurokratyzowanej administracji panuje reguła: „Ważniejszy byle jaki papierek niż najporządniejszy petent” (Rybicki 1988). „Przełożone na język prawa

procesowego, oznacza to przywiązywanie szczególnego znaczenia dla wszystkich dokumentów z pomniejszeniem roli osobistych oświadczeń obywatela, jego postawy oraz wniosków”. Często jest to swoista, wykształcona przez lata praktyki, rzeczywista kultura administracji. Ogólnie jednak rzecz biorąc, kultura administracji oznacza taki sposób realizowania powierzonych zadań, który ma oparcie w określonych zasadach i wartościach nie tylko pożądanym i skodyfikowanym, ale i stosowanym przez urzędników w praktyce. W skład kultury organizacji administracyjnych wchodzi także relacje wewnątrz aparatu administracyjnego, sieć powiązań zewnętrznych i metod komunikacji oraz zasady przepływu informacji.

Trzon kultury administracji stanowi zbiór reguł, zasad i wartości, które wyznaczają jej zachowania. Często zostają one skodyfikowane i stają się kodeksami etycznymi. Zatrzymajmy się dłużej przy tym, często bulwersującym opinie publiczną, problemie: problemie etyki urzędników administracyjnych. Z szeroką problematyką etyki i uczciwości w działaniach administracji publicznej nierozzerwalnie związana jest kwestia zachowań korupcyjnych wśród urzędników i polityków, w tym w szczególności samorządowych (radni). Potocznie określane „łapownictwo” w odniesieniu do administracji to nic innego jak czerpanie indywidualnych korzyści majątkowych w związku z zajmowanym stanowiskiem, w sytuacji gdy osobiste interesy urzędnika wchodzi w kolizję z interesem publicznym, stając się działaniami sprzecznymi z obowiązującym prawem. Zjawisko korupcji jest w ostatnim czasie bardzo dyskutowanym problemem, zarówno w publicystyce, jak też w nauce. W końcu 2000 r. Instytut Spraw Publicznych w ramach *Programu przeciw korupcji* realizował szeroki program badawczy *Korupcja w życiu codziennym*. W przedstawionych badaniach starano się dotrzeć do społecznego postrzegania tego zjawiska, jak również do informacji o zachowaniach korupcyjnych – ich częstotliwości, miejscach i okolicznościach występowania, wysokości i rodzajach wręczanych łapówek, a więc do opisu interakcji korupcyjnych i odtworzenia społecznego mikroklimatu korupcji. Zwrócono także uwagę na budzącą społeczne kontrowersje kwestię karalności łapówkarstwa oraz przyczyny jego występowania.

Całkowite wyeliminowanie korupcji, podobnie jak odpolitycznienie administracji, jest trudne, jeśli nie niemożliwe. Można się natomiast zastanawiać, jak dalece możliwe jest zredukowanie tego zjawiska, które obecnie się nasila. W raportach organizacji międzynarodowych badających rozmiary korupcji w świecie Polska jawi się jako kraj o sukcesywnie nasilającej się, począwszy od lat 60., korupcji. Najbardziej jaskrawa jest ona na najwyższych szczeblach władzy, w sferze polityki. Nie jest jednak czymś rzadkim także w administracji, w tym samorządowej, gdzie szczególnie widać ją w takich dziedzinach jak zamówienia publiczne, prywatyzacja, pozwolenia na budowę, nieruchomości.

Przyczyny tych zjawisk są złożone. Zalicza się tu zarówno predyspozycje indywidualne jednostki, jej system wartości i moralność, jak również czynniki organizacyjne, aż po skuteczność egzekucji. Podstawowe sankcje przewidziane

za tego rodzaju przewinienia określone są w kodeksie karnym. Wyszczególnia on określone typy przestępstw, kwalifikujące się do przestępstw urzędniczych. Należą do nich: niegospodarność, płaćta protekcja, przyjmowanie łapówek, poświadczanie nieprawdy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, utrudnianie przetargów publicznych, ujawnianie tajemnicy państwowej lub służbowej, wykorzystywanie poufnych informacji w obrocie papierami wartościowymi itp.

W ustawodawstwie polskim filarem prawnej regulacji zapobiegania sytuacjom, gdy urzędnik może znaleźć się w okolicznościach podających w wątpliwość jego bezstronność, jest ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>12</sup>. Dodatkowe ograniczenia dotyczące urzędników znajdują się w ustawie o pracownikach samorządowych. Wymienić tu należy m.in. zakaz łączenia stanowisk w samorządzie, zakaz zatrudniania osób pozostających w związku małżeńskim lub w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia, lub stosunku powinowactwa pierwszego stopnia i przysposobienia, opieki bądź kurateli, jeśli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej, zakaz wykonywania przez pracownika samorządowego zajęć, które byłyby sprzeczne z obowiązkami lub mogły wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

Ograniczenia w stosunku do organów powoływanych zawierają przepisy ustaw ustrojowych: o samorządzie gminnym<sup>13</sup>, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. I tak członkostwa w zarządzie gminy nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej oraz z funkcją przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy<sup>14</sup>. Z kolei członkostwa w zarządzie powiatu nie można łączyć z członkostwem w organie samorządu gminy i województwa oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także mandatem posła i senatora. Członek zarządu nie może być również przewodniczącym i wiceprzewodniczącym rady powiatu<sup>15</sup>. Członkostwa w zarządzie województwa nie można łączyć z członkostwem w organach gminy i powiatu, zatrudnieniem w administracji rządowej, mandatem posła i senatora oraz funkcją przewodniczącego i wiceprzewodniczącego sejmiku województwa<sup>16</sup>.

Jeszcze inne ograniczenia dotyczą władz pochodzących z wyboru, a więc radnych. Są to regulacje zakazujące łączenia funkcji radnego z zatrudnieniem na określonych stanowiskach (w urzędzie jednostki samorządu, w której uzyskał mandat, zakaz zatrudnienia na stanowisku kierowników jednostek organizacyjnych), podejmowania przez radnych określonych zajęć mogących podważyć zaufanie wyborców, ograniczenia w prowadzeniu przez nich działalności gospodarczej (zakaz członkostwa w zarządach, radach nadzorczych, komisjach rewizyjnych spółek prawa handlowego, spółdzielni, z wyjątkiem spółdzielni

<sup>12</sup> Dz.U. 1997, nr 106, poz. 679 z późn. zm.

<sup>13</sup> Dz.U. 1996, nr 13, poz. 74 z późn. zm.

<sup>14</sup> Art. 19 ust. 3 i art. 27 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

<sup>15</sup> Art. 26 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

<sup>16</sup> Art. 20 ust. 4 i art. 31 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

mieszkaniowych, fundacji prowadzących działalność gospodarczą, ograniczenia w nawiązywaniu przez radnych stosunków cywilnoprawnych z gminą itp.)<sup>17</sup>.

Zagadnienie ograniczeń prawnych związanych z zatrudnieniem w samorządzie charakteryzuje duża złożoność, a szczegółowe normy w tej dziedzinie znajdują się w wielu aktach prawnych. Podstawowa ułomność tych przepisów, podkreślana także w doktrynie, to brak sankcji za ich naruszenie.

Wydaje się, że pozytywny wpływ na kulturę administracji miałyby kodyfikacja zasad etycznych. Takie ujmowanie zasad etyki w zwarty katalog zasad także w Polsce zaczyna wchodzić w modę. Tygodnik „Wspólnota” ogłosił rok 2000 rokiem etyki w samorządzie. Ponadto w lutym 2000 r. gazeta ogłosiła konkurs *Samorządowa Lilia*, przyznający statuetki za wprowadzanie indywidualnych rozwiązań w dziedzinie poprawy jakości działań samorządów (zapobieganie korupcji i nadmiernie wysokim uposażeniom, jawność i racjonalne wydatkowanie środków publicznych itp.).

Mówi się nie tylko o etyce urzędnika służby cywilnej czy samorządowego, ale także o etyce radnych, a nawet pracowników o szczególnym statusie, jakimisą skarbnicy. W czerwcu 2000 r. Stowarzyszenie Skarbników Mazowsza opracowało, na wzór brytyjskiego Kodeksu Etycznego International City Managers Association, *Kodeks etyczny skarbnika*. Kilka polskich gmin uchwaliło także etyczne kodeksy radnego, określające obowiązki radnego, wartości, jakimi powinien się kierować przy pełnieniu swojej funkcji, a także sankcje za naruszenie zawartych w kodeksie norm. W 1999 r. Krakowski Sejmik Samorządowy przyjął *Honorowy kodeks radnego*. Wśród gmin, które uchwałyły tego typu regulacje, znajdują się Konstancin-Jeziorna (*Kodeks etyczny i obyczajowy radnego*) i Pabianice (*Regulamin etyki radnego*). W grudniu 2000 r. *Kodeks honorowy radnego* przyjęła rada powiatu gorlickiego. Trwają także prace nad opracowaniem *Kodeksu urzędnika służby cywilnej*, który ujednotoczyłby zasady zawarte w różnych aktach: kodeksie postępowania administracyjnego, ustawie o służbie cywilnej, ustawie „antykorupcyjnej”.

Kodyfikacja zasad etycznych (kodeks radnego, kodeks urzędnika) to próba kompleksowego ujęcia zagadnień, które zwykle zawarte są częściowo w wielu aktach prawnych regulujących funkcjonowanie służb publicznych (ustrojowych i proceduralnych). Przyjęta latem 1996 r. ustawa o służbie cywilnej była pierwszym od czasów II Rzeczypospolitej<sup>18</sup> aktem prawnym wpisującym do systemu prawa zasady etyki i jasno określającym zawód urzędnika jako służbę państwu, choć także w poprzednim systemie podkreślano służebną rolę świadczenia usług publicznych w sposób sumienny i staranny (tekst ślubowania urzędnika państwowego, art. 8 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>19</sup>). Podstawowym kryterium oceny jest efektywność

<sup>17</sup> Szczegółowo kwestie te normują przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

<sup>18</sup> Sytuację prawną funkcjonariuszy administracji publicznej regulowały wówczas przepisy ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. (pragmatyka służbowa) – Dz.U. 1922, nr 21, poz. 164 z późn. zm.

<sup>19</sup> Dz.U. 1982, nr 31, poz. 214 z późn. zm.

pracy widziana oczyma społeczeństwa. „W poczynaniach administracji dominować musi troska o zdobywanie szacunku oraz dbałość o sprawiedliwe działania – tak stanowiły: *Kodeks powinności urzędników państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Prawa obywatela i obowiązki urzędnika w urzędach państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* – opracowane z inspiracji i pod kierunkiem Wojciecha Jaruzelskiego<sup>20</sup>.

Obowiązujące obecnie ustawy: o pracownikach samorządowych, o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa zawierają teksty ślubowania, jakie ma obowiązek złożyć na piśmie pracownik zatrudniony na podstawie wyboru, mianowania lub powołania.

Obecnie, głównie wzorem rozwiązań zachodnich, podejmuje się działania w kierunku tworzenia odrębnych, zwartych i całościowych aktów prawnych regulujących kwestie etyki działań. Praktyka kodyfikowania norm odnoszących się do określonej sfery funkcjonowania administracji, rozproszonych w wielu aktach prawnych, jest charakterystyczna dla amerykańskiego systemu prawa. Za przykład mogą posłużyć sięgające jeszcze końca lat 70. ułożone w *Kodeks przepisów federalnych* przepisy wykonawcze w dziedzinie ochrony środowiska. Obejmują one wszelkie reguły postępowania dla realizacji polityki ochrony środowiska oraz procedurę odwołań. W kodeksie tym określono cele, zadania, zasady redukcji czynności biurokratycznych, redukcji zwłoki oraz właściwość urzędów. Tak więc urzędy i inni „użytkownicy” przepisów mają zebrane w jednym akcie prawnym zarówno ogólne dyrektywy, jak też opracowaną szczegółową procedurę podejmowania decyzji administracyjnych. Z zawartych w omawianym akcie prawnym przepisów wynika, że został on opracowany z myślą o bezpośrednich użytkownikach, tj. przede wszystkim urzędnikach państwowych i ich klientach. Procedury kodeksu wyznaczają odpowiednio sprawny tok postępowania. Należy podkreślić, że sprawność ta bynajmniej nie polega na szybkim wydawaniu decyzji opartych na „widzimisię” urzędnika lub/i „sile przebicia” wnioskodawcy. Polega ona na skrupulatnym wyczerpaniu wymaganych przepisami procedur w określonym czasie w celu optymalnego przestrzegania wymagań ustawy. Każdy urzędnik, w którego gestii leży podjęcie określonych prawem rozstrzygnięć, znajduje w *Kodeksie przepisów federalnych* (KPF) jasno ujęty katalog kwestii do rozstrzygnięcia na danym etapie postępowania. Rola urzędnika sprowadza się do możliwie starannego wykonania tego, czego wymagają przepisy, oraz czuwania nad dokładnym zebraniem materiału faktycznego, przestrzeganiem terminów i wymogów formalnych. Przy tak szczegółowo opracowanych przepisach rola urzędnika sprowadza się do spełnienia wymagań prawnych na każdym etapie postępowania i nadania biegu sprawie. Omawiany kodeks stwarza więc mechanizm „wymuszający” rzetelną pracę urzędników, którzy w imieniu podatników sprawują kontrolę nad starannym

<sup>20</sup> Obydwa dokumenty stanowiły załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z 22 lipca 1984 r. (MP nr 20, poz. 135).

pogodzeniem konieczności gospodarczych z dobrem ogólnospołecznym, jakim jest ochrona środowiska. Wyjściowym założeniem tego postępowania jest maksymalizacja korzyści dla decydentów i społeczeństwa oraz idea: „lepiej zapobiegać niż leczyć”.

W odniesieniu do kwestii etyki rolę swoistych przewodników po gąszczu przepisów i reguł moralności publicznej pełnią w USA kodeksy etyczne. Zawierają nie tylko normy, wskazówki i wytyczne, objaśnienia obowiązków pracowniczych, ale także opisy precedensowych spraw sądowych, zakazy i sankcje związane z nadużywaniem stanowisk, korupcją itp. Owe normy mają charakter płynny, dostosowywane są do zmieniających się warunków, w jakich w danym okresie funkcjonują służby publiczne (dzięki czemu unika się reguł martwych, nie mających zastosowania). Podkreślić też należy, że różne struktury mają swoje odrębne kodeksy. W amerykańskiej służbie publicznej swoisty kanon stanowi pięć zasad etyki urzędnika: traktowania urzędu publicznego jako służby w interesie publicznym, niezależnego i obiektywnego rozstrzygania spraw, ponoszenia odpowiedzialności przed społeczeństwem, uwzględniania demokratycznego przywództwa, pogłębiania zaufania do urzędu publicznego.

Swoje kodeksy mają menedżerowie miast; kładzie się w nim nacisk na szczególną rolę urzędnika w realizowaniu miejskich usług publicznych, zasady uczestnictwa funkcjonariuszy miejskich w różnego typu organach politycznych i administracyjnych *etc.* Z kolei kodeks etyczny Amerykańskiego Stowarzyszenia Administracji Publicznej określa zasady ochrony interesu publicznego, korzystania z władzy dyskrecyjnej, eliminowania dyskryminacji rasowej, religijnej itp. Ustalone są także zasady dla urzędników pochodzących z wyboru oraz osobne dla urzędników służby publicznej. Tradycje kodyfikacji zasad etyki w USA sięgają początku lat dwudziestych XX w. Są to najogólniej sformułowane zasady. Szczegółowe ich interpretacje mają swoje rozwinięcia w mechanizmach socjologicznych. Jest to na przykład tzw. „metoda Washington Post”, nakazująca urzędnikowi w taki sposób konstruować uzasadnienie swojej decyzji, jak gdyby miało się ono znaleźć na pierwszych stronach poczytnych czasopism. Inna zasada nakazuje traktować interesanta w sposób, w jaki samemu chciało by się być obsłużonym – w myśl motto Spencera Johnsona: „Traktuj innych tak, jak chciałbyś, żeby inni traktowali ciebie”. Warto wymienić też zasadę „Oceniania przez dziecko”, polegającą na wyobrażeniu sobie, czy bylibyśmy zadowoleni, gdyby obserwujące nasze działanie dziecko, układając swoje stosunki z nami, kierowało się takimi samymi zasadami.

Jak nietrudno zauważyć, są to zasady zbliżone do zasad ogólnych postępowania administracyjnego, zawartych na gruncie polskim w kodeksie postępowania administracyjnego<sup>21</sup>.

Z kolei w Wielkiej Brytanii specjalnie powołana do życia w 1994 r. Komisja ds. Standardów w Życiu Publicznym opracowała siedem podstawowych zasad funkcjonowania sektora publicznego. Są to: bezinteresowność, prawość, obiek-

<sup>21</sup> Dz.U. 1980, nr 9, poz. 26 z późn. zm.



tywność (bezstronność), odpowiedzialność, otwartość, uczciwość, przywództwo. Istnieją ponadto m.in.:

- *Kodeks etyczny brytyjskiej służby cywilnej* (1996 r.);
- *Kodeks etyczny wybieralnych członków władz lokalnych i regionalnych* (*Code of Conduct for the Political Integrity of Local and Regional Elected Representatives*), opracowany w Radzie Europy na Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w dniach 15–17 czerwca 1999 r. Kodeks ten, pod nazwą *Zasady rzetelności członków lokalnych i regionalnych organów przedstawicielskich*, w preambule podkreśla potrzebę budowania zaufania między władzami a społecznościami lokalnymi, zaufania, które leży u podstaw skutecznego wykonywania zadań publicznych. Odnosi się on do polityków lokalnych i regionalnych sprawujących władzę zarówno na podstawie mandatu uzyskanego w wyborach, jak też wybranych przez rady do ciał wykonawczych;
- *Ogólnokrajowy kodeks pracownika samorządowego* (*The National Code for Government Employees*), określający zbiór zasad, wskazówek i warunków służby publicznej dla władz lokalnych i ich pracowników, także w kontaktach z organizacjami o nastawieniu komercyjnym. W myśl założeń za cel kodeksu służyło ustalenie wskazań dla pracowników samorządu terytorialnego, pomocnych w utrzymaniu i doskonaleniu standardów i tworzących „barierę ochronną przed nieporozumieniami i nieuzasadnionym krytycyzmem wobec urzędników”. Podkreśla on obowiązek świadczenia usług o wysokim standardzie, reguluje zasady ujawniania informacji, wzajemnych zależności, zobowiązań zewnętrznych, powiązań osobistych, kwestie nominacji, problem korupcji i sponsorowania i inne;
- *Krajowy kodeks radnego* (*The National Code of Local Government Conduct for Councillors*), będący rodzajem przewodnika wskazującego podstawowe standardy postępowania radnych w związku z pełnionymi przez nich obowiązkami oraz ich relacjami z urzędnikami samorządowymi. Zawarte są w nim m.in. kwestie powiązań prywatnego interesu radnego z charakterem służby publicznej, zasady jawności związków finansowych i rzeczowych, relacje z urzędnikami, zasady wykorzystywania posiadanych informacji itp. Postanowienia te są powiązane z zasadami zawartymi w *Ogólnokrajowym kodeksie pracownika samorządowego*.

W porównaniu z przytoczonymi dla przykładu (w bardzo ogólnym zarysie) rozwiązaniami zachodnimi, polskie zbiory zasad etyki to konstrukcje bardzo skąpe. Opracowywane są na razie na użytek wąskich gremiów, głównie władz lokalnych (szczebla gminnego), i tworzone także przede wszystkim dla sfery polityki (kodeksy etyki radnego), nie zaś dla urzędników administracji samorządowej. W literaturze pojawiły się już głosy o potrzebie sformułowania kodeksu etycznego pracownika samorządowego. Opracowanie zbioru uniwersalnych wartości, odzwierciedlających oczekiwania społeczeństwa i jednocześnie uświadamiających urzędnikowi charakter jego relacji nie tylko z petentem-klientem, ale także z przełożonymi czy politykami, mogłoby ułatwić

działanie w konkretnych sytuacjach, a także zapobiec niepotrzebnym tarciom i napięciom. W katalogu zasad etycznych znaleźć powinny się takie wartości jak: profesjonalizm, bezstronność, odpowiedzialność za wykonywane zadania, świadomość konsekwencji podejmowanych decyzji, świadomość charakteru pracy – służby publicznej, unikanie sytuacji konfliktowych, dążenie do możliwie szybkiego załatwienia sprawy, otwartość i jawność działania w relacjach ze społeczeństwem, dotrzymywanie obietnic, prawdomówność, działanie w sposób wzbudzający zaufanie, ścisła współpraca i szybki obieg informacji z władzami pochodzącymi z wyboru, uczciwość i rzetelność, dochowanie tajemnicy służbowej i niewykorzystywanie posiadanej wiedzy do realizacji partykularnych interesów, wreszcie nakaz działania zgodnego prawem – w myśl zasady „dozwolone jest to, co wyznaczone (dopuszczone) prawem”, a nie w myśl reguły „dozwolone wszystko, co nie jest prawem zakazane”.

Konkludując powyższe rozważania, stanowiące uproszczony zarys problemu i poruszające jedynie wybrane jego wątki, należy stwierdzić, że stajemy się systematycznie obserwatorami (i uczestnikami) poważnych zmian w modelu funkcjonowania administracji. Kierunek, w jakim owe zmiany następują, jest właściwy, istnieje świadomość konieczności nowych działań i doceniana staje się jakość. Podejmuje się próby sformułowania takich kryteriów oceny sprawności funkcjonowania urzędów, które z jednej strony byłyby wartościowe „intelektualnie”, z drugiej zaś – możliwe i użyteczne w praktycznym ich zastosowaniu.

Instytut Spraw Publicznych w ramach Programu Reformy Administracji Publicznej rozpoczął realizację projektu *Metodologia oceny zdolności dostosowawczych polskiej administracji publicznej w związku z implementacją *acquis communautaire**. W skład zespołu realizacyjnego wchodzi: prof. Janusz Zaleski (kierownik projektu), prof. Mirosław Stec, prof. Stanisław Prutis oraz prof. Jacek Szlachta. Celem działań ma być opracowanie metodologii oceny zdolności dostosowawczych administracji publicznej Polski jako jednego z krajów kandydujących w związku z implementacją *acquis communautaire*. Efektem prac jest próba opracowania kwestionariusza pozwalającego na maksymalnie obiektywne zmierzenie stopnia spełniania przez daną organizację jej zadania lub celu. Pierwszy etap badań polegał na dokonaniu przeglądu 19 stanowisk negocjacyjnych Polski z punktu widzenia możliwości wdrożenia do polskiego systemu administracji podstawowych regulacji dla każdego ze stanowisk. Następnie sporządzono listę jednostek administracyjnych wraz z omówieniem zadań, które one realizują. W sumie analizie poddano trzy kategorie urzędów: odpowiedzialne za tworzenie prawa oraz wykonywanie i koordynowanie polityki w określonym polu negocjacyjnym (23 urzędy, w tym 19 ministerstw i urzędów centralnych i 4 urzędy na szczeblach niższych), urzędy administracyjne odpowiedzialne za wykonywanie określonych w prawie materialnym kompetencji o charakterze władczym – inspekcje, służby i straże (43 urzędy administracyjne administracji zespolonej i niezespolonej na szczeblu centralnym i terenowym), instytucje pełniące funkcje administracyjne, ale nie będące

urzędami – instytuty badawcze i fundacje (13 instytucji wspierających działalność urzędów). Opracowany projekt kwestionariusza ma umożliwić pomiar stopnia spełniania przez daną organizację jej zadania lub celu. Jak więc widać, problem wydajności, skuteczności i jakości funkcjonowania administracji jest obecnie niezwykle aktualny i angażuje zarówno środowiska naukowe, jak też, a może przede wszystkim, praktyków administracji.

## Literatura

- Cabalski M., Grosse T., 1997, „Kodeks etyczny brytyjskiej służby cywilnej”, *Biuletyn Służby Cywilnej*, nr 3.
- Czapiński J., Panek T. (red.), 2000, *Diagnoza społeczna 2000*, Warszawa.
- Ferens A., Macek I. (red.), 1999, *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wrocław.
- Ficek M., 1999, „Menedżerowie potrzebni samorządom”, *Wspólnota*, nr 25 z 19 czerwca.
- Gebert S., 1974, *Reforma rad narodowych i administracji terenowej*, Warszawa.
- Grosse T., 2000, „Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna?”, *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8.
- Hausner J., Marody M. (red.), 2001, *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej? EU-Monitoring IV*, Warszawa.
- <http://195.117.158/Swiatowid/srgg/projekty/boi/boi.html>
- Jałowicki B., 2000, *Reforma terytorialnej organizacji kraju w opinii społecznej*, Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, opracowanie niepublikowane.
- Jełowicki M., 1986, *Instytucje prawa urzędniczego*, Warszawa.
- Keady Ch. „Systemy i rozwiązania z zakresu obsługi klienta w Ealing” (w:) <http://www.umbrella.org.pl/biblioteka.htm>
- Kieżun W., 1997, „Patologia reformowana”, *Rzeczpospolita* z 4–5 stycznia.
- Kieżun W., „Transformacja administracji publicznej w świetle teorii organizacji i zarządzania” (w:) [http://pismomba.wspiz.edu.pl/nr1\\_2000/kiezun.htm](http://pismomba.wspiz.edu.pl/nr1_2000/kiezun.htm).
- Kmieciak Z., 1997, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa.
- Koral J., 1997, „Stara nowa nomenklatura”, *Gazeta Wyborcza* z 14 października.
- Kubiak A., 2001, *Korupcja w życiu codziennym. Raport z badań*, Warszawa.
- Kudrycka B., 1991, „Etyka w pracy urzędnika amerykańskiego”, *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8.
- Kudrycka B., 1995, „Sztuka podejmowania etycznych rozstrzygnięć przez urzędników”, *Samorząd Terytorialny*, nr 9.
- Kudrycka B., 1998, „Ograniczenia nieformalnych wpływów politycznych w administracji”, *Samorząd Terytorialny*, nr 1–2.
- Kudrycka B., 1998, „Profesjonalizm a ochrona politycznej neutralności urzędników”, *Samorząd Terytorialny*, nr 3.

- Kudrycka B., 2000, „Etyczne obowiązki radnych i urzędników w przeciwdziałaniu korupcji”, *Samorząd Terytorialny*, nr 4.
- Kurski J., 1994, „Pieniądze warte grzechu?”, *Gazeta Wyborcza* z 12–13 listopada.
- Malec D., Malec J., 1997, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków.
- Milewski T., 1997, „Dobry fachowiec, ale bezpartyjny”, *Gazeta Wyborcza* z 13 sierpnia.
- Peters B. Guy, 1999, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa.
- Prokop P., 1999, „Kadry w administracji publicznej” (w:) A. Pawłowska (red.), *Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne*, Lublin.
- Równy K., 1993, „Mechanizm prawny angażowania urzędów i społeczeństwa w podejmowanie decyzji dotyczących środowiska naturalnego w USA”, *Studia Prawnicze*, nr 4(118).
- Równy K., 1994, „Nowa metoda badań ochrony środowiska w USA”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3.
- Roganowicz E., 1997, „Niepokojące sygnały”, *Rzeczpospolita* z 17 kwietnia.
- Rybicki Z., 1998, *Szkice o administracji. Problemy organizacyjno-prawne*, Warszawa.
- Skalski E., 1998, „Sami swoi”, *Gazeta Wyborcza*, nr 188.
- Swianiewicz P., Dziemianowicz W., Mackiewicz M., 1997, *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Swianiewicz P. (red.), 1997, *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa: Municipium S.A.
- Wysocki S., „Zarządzanie jakością (1)” (w:) <http://www.gazetasamorządu.infor.pl/aktualnosci/zarządzanie/index.html>
- Zaleski J. i in., 2000, *Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej. Raport z badań*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- „Zarządzanie jakością w administracji publicznej. Wieleń UmiG” (w:) <http://wielen.wokiss.wlkip.pl>