

Podręcznik dobrych praktyk

WYDAWNICTWO KUL

MARZENA CICHORZEWSKA
DAWID KOSTECKI



**Kultura
organizacyjna
good governance
w jednostkach
administracji
publicznej**

Kultura organizacyjna **good governance**
w jednostkach administracji publicznej

Podręcznik dobrych praktyk

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II



Marzena Cichorzewska
Dawid Kostecki



Kultura
organizacyjna
good governance
w jednostkach
administracji
publicznej

Podręcznik
dobrych praktyk

Wydawnictwo KUL
Lublin 2021

Recenzent
dr hab. Tomasz Barankiewicz, prof. KUL

Opracowanie redakcyjne
Emilia Melon

Opracowanie komputerowe
Adam Niezbecki

Projekt okładki
Izabela Tomaszewicz

Koordynacja naukowa: prof. dr hab. Waldemar Paruch

Realizator projektu: Fundacja Polskiej Akademii Nauk

Eksperti:
Bartosz Janik
Ireneusz Samodulski

Współpraca:
Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach

Sfinansowano ze środków projektu
„Kultura organizacyjna w jednostkach administracji publicznej – *Good Governance*”
przyjętego do finansowania w ramach Programu DIALOG



Ministerstwo
Edukacji i Nauki

©Copyright by Wydawnictwo KUL, Lublin 2021

ISBN 978-83-8061-981-4

Wydawnictwo KUL
ul. Konstantynów 1H, 20-708 Lublin, tel. 81 740-93-40
e-mail: wydawnictwo@kul.lublin.pl, <http://wydawnictwo.kul.lublin.pl>

Druk i oprawa: volumina.pl Daniel Krzanowski
ul. Księcia Witolda 7-9, 71-063 Szczecin, tel. 91 812-09-08, e-mail: druk@volumina.pl

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział I	
Modele administracji publicznej	14
1. Uwagi wprowadzające	14
2. Zarządzanie humanistyczne	16
3. Administracja publiczna	19
4. Zarządzanie publiczne	21
5. Zarządzanie publiczne a administracja publiczna	24
6. Modele administracji publicznej w ujęciu retrospektywnym	26
6.1. Model idealnej biurokracji	26
6.2. Model menadżerski (<i>New Public Management</i>)	28
6.3. Model <i>governance</i>	30
Rozdział II	
Etos służby publicznej	33
1. Pojęcie etosu	33
2. Istota i misja służby publicznej	34
3. Determinanty etosu urzędniczego	35
3.1. Pozycja społeczna	36
3.2. Pozycja prawna	37
4. Zasady służby cywilnej	38
5. Ideał cech osobowych urzędnika	40

Rozdział III

Kultura organizacyjna	42
1. Pojęcie kultury organizacyjnej	42
2. Kultura organizacyjna w ujęciu E. Scheina	44
3. Kultura organizacyjna w ujęciu G. Hofstede	47
4. Kultura organizacyjna w ujęciu K.S. Camerona i R.E. Quinna	49
5. Kultura organizacyjna w ujęciu R. Harrisona	55
6. Funkcje kultury organizacyjnej	57

Rozdział IV

Kultura organizacyjna <i>good governance</i> w jednostkach administracji publicznej	59
1. Kultura informacyjna	59
2. Kultura języka pisanego	64
2.1. Geneza prawna kultury języka pisanego	64
2.2. Kultura polskiego języka urzędowego	65
2.3. Opracowania błędów językowych w pismach urzędowych	67
2.4. Tekst urzędowy jako dyskurs	70
2.5. Narzędzia podnoszenia kultury pisemnej komunikacji urzędowej	71
3. Kompetencje społeczne pracowników	82
3.1. Kompetencje społeczne w zarządzaniu	84
3.2. Metody badania kompetencji społecznych pracowników	85
4. Zasady modelu kultury organizacyjnej <i>good governance</i>	93

Rozdział V

Narzędzie diagnostyczne poziomu kultury <i>good governance</i>	95
1. Diagnozowane obszary	95
2. Narzędzie diagnozujące – pozyskanie danych	97
3. Przygotowanie do diagnozy – kwestie formalne	98
3.1. Inicjowanie diagnozy	98
3.2. Osoby odpowiedzialne za przeprowadzenie diagnozy	98
3.3. Komunikowanie przeprowadzenia diagnozy	99
3.4. Proces zbierania danych – wskazówki	99
3.4.1. Dane obiektywne	99
3.4.2. Dane subiektywne	99
3.5. Integracja oraz kontrola pozyskanych danych	100

3.6. Instrukcja korzystania z narzędzia diagnozującego	100
3.7. Interpretacja wyników	103

Rozdział VI

Praktyka kształtowania kultury organizacyjnej

<i>good governance w urzędzie</i>	121
1. Infrastruktura etyczna	121
2. Ramy prawne	123
3. Odpowiedzialność urzędnika	127
3.1. Odpowiedzialność karna	127
3.2. Odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa	128
3.3. Odpowiedzialność cywilna	130
3.4. Odpowiedzialność społeczna	131
4. Doradcy ds. etyki	133
5. Doskonalenie zawodowe	134
6. Kodeksy zawodowe	135

Zakończenie	138
--------------------------	-----

Suplement

Dobre Praktyki	141
Przykład 1. Kodeks etyczny pracowników Urzędu Miasta Torunia	141
Przykład 2. Kodeks Etyki Pracowników Urzędu Miasta Gdyni	148
Przykład 3. Kodeks Etyki Narodowego Centrum Badań i Rozwoju	150
Przykład 4. Budżet Obywatelski – miasto Lublin	154
Przykład 5. Stworzenie Zespołu Doradców Etycznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	157

Aneks

Narzędzie diagnostyczne do mierzenia poziomu kultury organizacyjnej <i>good governance</i>	159
---	-----

Wykaz literatury	175
-------------------------------	-----

Spis tabel	190
-------------------------	-----

Spis wykresów	191
Spis rysunków	192

Wstęp

Tematyka służby publicznej zajmuje ważne miejsce w literaturze przedmiotu. Szeroko rozumiana administracja publiczna znajduje się w obszarze zainteresowania nie tylko prawników czy administratywistów, lecz coraz częściej także ekonomistów oraz teoretyków zarządzania. Autorzy niniejszego opracowania proponują wyjście poza triadę nauk administracyjnych (naukę prawa administracyjnego, naukę administracji, naukę polityki administracji) i poszerzenie horyzontów badawczych na peryferia nauk społecznych oraz nauk ekonomicznych, a w szczególności nauk o zarządzaniu. Interdyscyplinarny charakter niniejszego podręcznika pozwala na krytyczne spojrzenie na administrację publiczną, w której istotną rolę odgrywa układ stosunków między całym systemem i poszczególnymi podsystemami administracji publicznej a jej otoczeniem zewnętrznym.

Dla lepszego zrozumienia intencji autorów warto zaznaczyć, że celem niniejszego opracowania nie jest poszukiwanie koncepcji kształcenia kadr dla administracji publicznej w Polsce, choć zgadzamy się z dominującym w doktrynie poglądem, że w programach studiów prawniczych i administracyjnych rezygnuje się z profilu kształcenia ogólnoakademickiego na rzecz profilu praktycznego. Konstatacja ta skłania do szerszej prezentacji zagadnień związanych z etosem służby publicznej, którym poświęcono szczególną uwagę.

Współzarządzanie publiczne (*governance*) zdaje się być w fazie konceptualizacji, wydaje się jednak, że przedwczesne byłoby sformułowanie jednolitej definicji. Jak słusznie zauważa J. Hausner, *governance* jest z definicji rządzeniem (lub zarządzaniem) relacyjnym i interaktywnym. Z samego pojęcia nie wynika jednak, jakie mają być relacje, w które wchodzi podmiot sprawujący władzę¹. Autorzy podręcznika proponują

¹ J. Hausner, *Governance i jego konceptualne podstawy*, w: *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Warszawa 2015, s. 24.

dookreślenie *governance* przymiotnikiem *good*, który pozwala na przejście z poziomu konceptu intelektualnego do poziomu konkretnego modelu administracji publicznej.

Fascynacja tematyką *good governance* wynika z praktycznego wymiaru możliwości zdiagnozowania kultury organizacyjnej w jednostkach administracji publicznej oraz wskazania remedium na zastaną złożoną i dynamiczną rzeczywistość. Wskazany model kultury organizacyjnej zasługuje na popularyzację, zaś poszczególne elementy w ocenie autorów mogą zostać z powodzeniem wdrożone w wielu podmiotach publicznych.

Publikacja ta powstała z myślą o studentach następujących kierunków: prawo, administracja, administracja publiczna, zarządzanie publiczne, a nawet nauki o polityce publicznej, którzy chcieliby poszerzyć swoje horyzonty badawcze.

Ze względu na połączenie elementów teoretycznych z empirycznymi, proponowany model kultury organizacyjnej *good governance* może okazać się przydatny dla decydentów sektora publicznego, urzędników, którzy otrzymują pewien wzorzec postępowania możliwy do wdrożenia w swoich instytucjach. Model *good governance* zakłada w swej istocie odejście od weberowskiej wizji administracji publicznej, lecz nie jest równoznaczny ze zniknięciem władztwa politycznego, przymusu czy hierarchii. Wskazane składowe ładu społecznego nie są już tak silne i scentralizowane w jednolitej organizacji państwowej, lecz ulegają rozproszeniu, zaś ich funkcjonowanie zależne jest od wielu czynników, takich jak: partnerstwo, dialog, partycypacja obywatelska, gremia doradczo-konsultacyjne.

Książka została podzielona na dwie zasadnicze części: teoretyczną oraz praktyczną. W części teoretycznej wyjaśniono podstawowe pojęcia: zarządzanie humanistyczne, administracja publiczna, zarządzanie publiczne czy etos służby publicznej oraz zaprezentowano modele administracji publicznej w ujęciu retrospektywnym. Źródłowymi modelami administracji publicznej pozostają: model weberowski (idealnej biurokracji), menadżerski (*New Public Management*) oraz *Governance*. Model M. Webera dał początek administracji publicznej w nowoczesnym znaczeniu. Z kolei *New Public Management* oraz *Governance* to współczesne koncepcje, które zdynamizowały dyskurs w sferze zarządzania administracją publiczną. Mogłoby się wydawać, że dziewiętnastowieczna teoria M. Webera nie jest aktualna, jednak obecnie podejmowane są próby reafirmacji modelu idealnej biurokracji. Świadczą o tym publikacje *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu?* pod redakcją Stanisława Mazura czy pozycja Tomasza Barankiewicza *Neoweberyzm. Etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*. Ze względu na fakt, że model neoweberowski nadal znajduje się w fazie *in statu nascendi*, autorzy zdecydowali się na konwencjonalną prezentację modeli administracji publicznej.

Pomostem łączącym aspekt teoretyczny z praktycznym jest zdefiniowanie kultury organizacyjnej w interpretacji poszczególnych badaczy, ponieważ autorzy podręcznika proponują własne ujęcie modelu kultury organizacyjnej *good governance*. Naszym zdaniem, kultura organizacyjna to system podzielanych znaczeń, postaw i wymogów zachowań wynikający z zasad odpowiedzialności (*accountability*), otwartości (*openess*), partycypacji (*participation*), efektywności (*effectiveness*) i spójności (*coherence*). Kultura organizacyjna *good governance* determinuje tożsamość organizacji, przynależność do niej oraz jej etos i służy realizacji dobra publicznego. Myśl ta stała się przyczynkiem do powstania narzędzia diagnostycznego, które pozwala określić stopień realizacji kultury organizacyjnej *good governance*. Ma to kluczowe znaczenie z praktycznego punktu widzenia, gdyż menadżerowie, decydenci administracji publicznej, dyrektorzy, a nawet kierownicy komórek organizacyjnych, za pomocą tego narzędzia są w stanie zweryfikować, w jakim zakresie ich jednostka/podmiot realizuje model *good governance* oraz co powinni zrobić, aby w jeszcze większym stopniu model ten implementować.

Poza narzędziem diagnostycznym część praktyczna zawiera cały szeroki katalog praktyk kształtowania kultury organizacyjnej *good governance* w jednostkach administracji publicznej składający się z: infrastruktury etycznej, modelu odpowiedzialności urzędnika, doradców ds. etyki, doskonalenia zawodowego oraz kodeksów etycznych. Szeroki wachlarz możliwości nie ma wymiaru obligatoryjnego, lecz jest jedynie rozbudowaną propozycją możliwą do wykorzystania.

Należy jeszcze zwrócić uwagę na krytykę modelu *good governance*, która incydentalnie pojawia się w literaturze przedmiotu. Bob Jessop wypunktował trzy zasadnicze słabości rzeczonoego modelu: 1) mediowanie, koordynowanie i dialog w poszukiwaniu wartości dodanej nie prowadzą do odkrycia rzeczywistej podstawy jej wytwarzania; 2) rozproszenie władzy w szerszym kontekście społeczno-politycznym prowadzi również do rozproszenia, relatywizacji systemu wartości społecznie ważnych, jak zdrowie, bezpieczeństwo, edukacja itp.; 3) sieci relacji są na tyle skomplikowane, że przeważają w ostateczności interesy partykularne i stronnnicze².

Przyjęte przez autorów rozwiązanie pozwala w dużej mierze obronić się przed powyższymi zarzutami. Wynika to z faktu swoistej reafirmacji, odczytania w nowym kontekście intelektualnym koncepcji *good governance* na potrzeby jednostek administracji publicznej. Po pierwsze, partycypacja społeczna nie może być celem samym w sobie. Takie formy uczestnictwa jak: referenda, inicjatywy obywatelskie,

² B. Jessop, *Wstęp. Narodziny współzarządzania i ryzyka jego zawodności: przypadek rozwoju gospodarczego*, w: *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, red. J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur, Warszawa 2016, s. 13, 25–27.

ciała doradcze, organizacje i stowarzyszenia obywatelskie mają służyć upodmiotowieniu obywateli i realnemu zaangażowaniu w proces decyzyjny.

Po drugie, proponowany model kultury organizacyjnej *good governance* opiera się na pięciu zasadach wskazanych przez Komisję Europejską w dokumencie White Paper on European Governance: odpowiedzialności, otwartości, partycypacji, efektywności i spójności. W tym wypadku można mówić zatem o skonkretyzowanych zasadach składających się na określony system wartości, których stopień realizacji został określony badaniami empirycznymi. Przygotowane narzędzie diagnozujące pozwala na zbadanie ogólnego poziomu realizowania koncepcji *good governance*. W wyniku przeprowadzonych badań wytypowano 25 wskaźników, opisanych za pomocą 217 mierników, pozwalających ocenić w zobiektywizowany sposób i wyrazić za pomocą adekwatnych wartości liczbowych poziom realizacji kultury organizacyjnej *good governance*.

Trzeci z zarzutów, dotyczący złożoności systemu powiązań i układów prowadzących do tryumfu interesów partykularnych, ma wymiar subiektywny. Argument ten *de facto* odnosi się do każdego systemu demokratycznego, dlatego odpowiedzią niech będzie założenie badawcze, zgodnie z którym autorom podręcznika bliższa jest sentencja G. Radbrucha: *Państwo prawa jest jak chleb powszedni, jak woda do picia i powietrze do oddychania, a najlepsze w demokracji jest to, że tylko ona nadaje się do zabezpieczenia państwa prawa*³, nie zaś platońska dewiza, że *demokracja prowadzi do dyktatury*⁴.

Jesteśmy głęboko przekonani, że zaproponowane rozwiązanie przyczyni się do pogłębienia interdyscyplinarnego dyskursu badawczego w zakresie kształtowania kultury organizacyjnej w jednostkach administracji publicznej.

Ufamy, że niniejsze spojrzenie pomoże ukształtować kulturę organizacyjną, poprawi relacje zarówno z wewnętrznym, jak i zewnętrznym otoczeniem, wpłynie na pożądane postawy i zachowania pracowników, a tym samym ukaże niedoceniony przez praktyków walor zarządzania humanistycznego.

Marzena Cichorzewska
Dawid Kostecki

³ G. Radbruch, *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*, „Süddeutsche Juristen-Zeitung” 1 (1946), s. 108.

⁴ Platon, *Państwo*, przeł. W. Witwicki, Kęty 1997, s. 167.

* * *

Niniejsza książka z pewnością nie powstałaby, gdyby nie zaangażowanie wielu osób z lubelskiego środowiska naukowego. Przede wszystkim chcemy wymienić autorów poszczególnych raportów, wyrażając wdzięczność i uznanie dla ich wkładu w kształt tego podręcznika: *Kultura języka pisanego w oficjalnej komunikacji urzędowej* – dr hab. Arkadiusz Jabłoński, prof. KUL; *Raport z badania ankietowego w zakresie opracowania kryteriów i wskaźników pomiaru zasad good governance* – dr Dorota Litwin-Lewandowska; *Kultura informacyjna pracowników składnikiem kultury organizacyjnej w urzędach administracji publicznej* – dr hab. Zbigniew Osiński, prof. UMCS; *Raport z badania ankietowego kultura organizacyjna w urzędach wojewódzkich (w aspekcie etyki zawodowej i etosu urzędnika, norm moralnych)* – dr hab. Paweł Skrzydlewski, prof. PWSZ; *Kompetencje społeczne pracowników administracji państwowej. Raport z badań diagnostycznych w 5 urzędach wojewódzkich październik – listopad 2019* – dr Małgorzata Sitarczyk.

Raporty autorstwa dr. hab. Arkadiusza Jabłońskiego, prof. KUL, dr. hab. Zbigniewa Osińskiego, prof. UMCS oraz dr Małgorzaty Sitarczyk zostały w dużej mierze *explicit* wykorzystane w rozdziale czwartym w punktach poświęconych odpowiednio: kulturze języka pisanego, kulturze informacyjnej oraz kompetencjom społecznym. Pozostałe ustalenia zespołu badawczego stanowiły dla autorów niniejszego opracowania inspirację do pogłębionych studiów związanych z problematyką *good governance* oraz właściwego rozłożenia akcentów tematycznych.

Poszczególne obszary: język urzędowy, kultura organizacyjna, kultura informacyjna, etyka, kompetencje społeczne stały się kanwą do wyodrębnienia i parametryzacji kultury organizacyjnej *good governance* w postaci narzędzia diagnostycznego zaproponowanego przez dr. hab. Roberta Zajkowskiego, prof. UMCS i dr Beatę Żukowską.

Pragniemy podziękować recenzentowi dr. hab. Tomaszowi Barankiewiczowi, prof. KUL, którego wskazówki zapewniły porządek metodologiczny oraz nadały niniejszej publikacji skonkretyzowane ramy badawcze.

Last but not least, nie można zapominać o Fundacji Polskiej Akademii Nauk w Lublinie, która podjęła się roli interdyscyplinarnego i intelektualnego animatora projektu badawczego wokół konceptu *good governance*. Niniejsze opracowanie jest efektem licznych spotkań, rozmów oraz współzarządzania sieciowego (*partnership governance*) lubelskiego środowiska akademickiego.

Rozdział I

Modele administracji publicznej

1. Uwagi wprowadzające

Rzeczywistość społeczna, której jesteśmy świadkami i uczestnikami, uległa dynamicznym przeobrażeniom od końca lat pięćdziesiątych XX wieku. Proces odbudowy Europy po hekatombie drugiej wojny światowej miał również wymiar pogłębionej refleksji intelektualnej oraz sprzyjał kształtowaniu się nowego ładu społeczno-kulturowego. Próbując dokonać diagnozy współczesnych społeczeństw demokratycznych, należy przywołać sposoby ich określania: „społeczeństwo otwarte” (K.R. Popper), „komunikacyjne” (J. Habermas), „globalne” (Z. Bauman), „ponowoczesne” (J.-F. Lyotard), „późnej nowoczesności” (A. Giddens), „społeczeństwo ryzyka” (U. Beck), „społeczeństwo konsumpcyjne” (J. Baudrillard), „społeczeństwo spektaklu” (G. Debord), „wielki dom towarowy” (R. Nozick) czy „społeczeństwo sieci” (M. Castells)⁵.

Pluralizm terminologiczny można usystematyzować, stosując następujący podział. Według jednych badaczy (Z. Bauman, J. Derrida, M. Foucault, R. Rorty), głoszących poglądy o nastawieniu zdecydowanie postmodernistycznym, po drugiej wojnie światowej nastąpił początek nowej epoki, nowego rodzaju kultury, która uwalnia jednostki i społeczeństwa od wszelkich żądań w znaczeniu: poznawczym,

⁵ Zob. K.R. Popper, *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, przeł. H. Krahelska, Warszawa 1993; J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 1: *Racjonalność działania a racjonalność społeczna*, przeł. A.M. Kaniowski, Warszawa 1999; Z. Bauman, *Społeczeństwo w stanie oblężenia*, przeł. J. Margański, Warszawa 2006; J.-F. Lyotard, *Kondycja ponowoczesna. Raport o stanie wiedzy*, przeł. M. Kowalska, J. Migasiński, Warszawa 1997; A. Giddens, *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, przeł. A. Szulżycka, Warszawa 2007; J. Baudrillard, *Społeczeństwo konsumpcyjne. Jego mity i struktury*, przeł. S. Królak, Warszawa 2006; G. Debord, *Społeczeństwo spektaklu oraz rozważania o społeczeństwie spektaklu*, przeł. M. Kwaterko, Warszawa 2013; R. Nozick, *Anarchia, państwo, utopia*, przeł. P. Maciejko, M. Szczubiałka, Warszawa 2010; M. Castells, *Społeczeństwo sieci*, przeł. M. Marody i in., Warszawa 2008.

światopoglądowym, etycznym, politycznym i religijnym⁶. Idee postmodernistyczne związane były z antropologicznym kryzysem człowieczeństwa prowadzącym do negowania klasycznej definicji prawdy oraz zakładały relatywizm epistemologiczny, aksjologiczny oraz etyczny.

Bardziej wyważonym i rozsądnym spojrzeniem był pogląd badaczy (A. Giddens, U. Beck), którzy twierdzili, że jako społeczeństwo wkraczamy w okres „drugiej nowoczesności”, „późnej nowoczesności” czy też w okres, który da się opisać jako czas skutków nowoczesności, owego oświeceniowego projektu kultury, racjonalności i nauki⁷.

W kontekście refleksji nad kondycją administracji publicznej, spośród wymienionych koncepcji filozoficzno-socjologicznych najbardziej adekwatna jest koncepcja nowych obszarów ryzyka. Termin „społeczeństwo ryzyka” pojawia się w pracy *Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne* (1986) autorstwa U. Becka, który w porządku społecznym zaobserwował nowe obszary ryzyka: środowisko naturalne, ludzkie zdrowie, ryzyko zatrudnienia, niepewność wykształcenia, ryzyko finansowe i gospodarcze itd.

W kontekście niniejszych rozważań najistotniejsze wydaje się być ryzyko niepewności wobec administracji publicznej. Konsekwencją tego stanu rzeczy może być lęk przed prawem, którego literackim odzwierciedleniem jest bohater *Procesu* F. Kafki. Trafnie problem ten został zdefiniowany przez U. Schneidera:

Jeśli jednak nawet świadomy i odpowiedzialny obywatel sam już nie wie, czy i jak się ma zachować w sposób zgodny z prawem, to porządek prawny staje się dla niego zagrożeniem. Konsekwencją tego jest coraz bardziej widoczne zniechęcenie do instytucji państwa; prawo bowiem nie tyle tworzy tutaj porządek, co raczej przyczynia się do powstawania jego braku⁸.

Istotnym elementem, który wpływa na zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, jest także kultura administrowania, będąca nie tylko pochodną rodzaju organizacji i sposobu pracy poszczególnych organów, ale również uwarun-

⁶ Zob. J. Izdebski, *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012.

⁷ T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013, s. 44.

⁸ U. Schneider, *O odpowiedzialności nauki prawa*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2 (1993), s. 117.

kowana kwalifikacjami merytorycznymi i moralnymi podmiotów administrujących⁹. Na kulturę administrowania składają się m.in. kultura władzy, czyli sposób jej sprawowania (sposób administrowania), metoda realizowania funkcji publicznych, kultura osobista urzędników, właściwy styl kontaktowania się z petentami, poszanowanie godności administrowanych, uczciwość, takt, elastyczność, ale i pryncypialność.

Przechodząc na grunt niniejszego opracowania, to właśnie kwestia zaufania obywatela do państwa – a właściwie jego braku – stała się kanwą do refleksji i zaproponowania pożądanego modelu kultury organizacyjnej *good governance*.

2. Zarządzanie humanistyczne

Zarządzanie humanistyczne stanowi specyficzne podejście do zarządzania, oparte na nadaniu cech troski o człowieka każdemu wymiarowi zarządzania. Jest to niezmiernie trudne w aspekcie praktycznym, a zarazem częściej lokuje się w sferze postulatu, aniżeli realnego działania. Perspektywa zarządzania humanistycznego przypomina, że organizacje nie są ani maszynami, ani organizmami. Idea zarządzania humanistycznego to próba odpowiedzi naukowej i praktycznej na kryzys zaufania obywateli do państwa. Zarządzanie humanistyczne jest rozumiane jako takie zarządzanie, w którym najważniejsza jest natura ludzka – zorientowanie na rozwój wrażliwości moralnej i społecznej we wszystkich formach działalności¹⁰.

Humanistyka winna stanowić realną odpowiedź na przedstawiony stan rzeczy. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że celem zarządzania humanistycznego jest człowiek, jego dobrostan, emancypacja i rozwój. Zatem koncepcja ta zgodna jest z imperatywem kategorycznym I. Kanta, który postulował, że człowiek nigdy nie powinien stać się środkiem do realizacji innych celów, takich jak zysk, wzrost ekonomiczny czy efektywność, lecz może być jedynie celem samym w sobie¹¹. Wyjątkowość istoty ludzkiej polega na jej zdolności określenia celu swojego istnienia. Ta właściwość jednostek ludzkich realizuje się przez kooperację, więzi ekonomiczne oraz pośrednictwo finansowe, które może wzbogacić lub zubożyć jakość życia

⁹ R. Kędziora, *Prawne determinanty ochrony zaufania obywateli do administracji publicznej*, w: *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010, s. 217.

¹⁰ D. Melé, *The Challenge of Humanistic Management*, „Journal of Business Ethics” 44 (2003), s. 79, za: K. Jastrzębska, *Kolegialne podejmowanie decyzji w uczelni w perspektywie humanistycznej*, <http://www.e-mentor.edu.pl/arttykul/index/numer/41/id/858> (dostęp: 11.09.2021).

¹¹ Zob. I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności*, przeł. M. Wartenberg, Kęty 2001.

człowieka¹². Człowiek jest podmiotem, a nie przedmiotem praw i obowiązków, zaś właściwą relacją między jednostkami jest dialog¹³.

Po drugie, zarządzanie humanistyczne zwraca uwagę na dziedzictwo szeroko pojętej humanistyki rozumianej jako wiedza, kultura i wrażliwość, umożliwiającej osadzenie zjawisk i faktów w szerszym kontekście i patrzenie na wydarzenia i problemy z szerszej perspektywy, ze zrozumieniem uwarunkowań politycznych, historycznych i etycznych¹⁴. Jest to wiedza przyczyniająca się znacząco do rozwoju kapitału kulturowego, pomagająca w uczeniu się zorientowanym raczej na twórcze rozwiązywanie problemów niż na prostą imitację i adaptację.

Po trzecie, zarządzanie humanistyczne zajmuje się kondycją człowieka, ludzkim doświadczeniem¹⁵. Kluczowym aspektem są przeżycia i losy ludzi, a nie procesy ekonomiczne. Dlatego tak ważne dla zarządzania humanistycznego jest zrozumienie ludzkich problemów, percepcji, uczuć, postaw i motywacji, nie z perspektywy „wyższości”, lecz z pokorą i świadomością, że wiedza ta przydatna będzie innym do formułowania teorii i stosowania działań w praktyce. Zarządzanie traktowane jest również jako doświadczenie, a wymiar ludzki kadry zarządzającej pojmuje się jako podstawę moralnej relacji między zarządzającym a zarządzanymi.

Jedna z najbardziej syntetycznych definicji określa zarządzanie humanistyczne mianem: „spójnego wewnątrznie programu badawczego, mającego na celu poznanie i poprawę losu człowieka w świecie organizacji”¹⁶. Na pierwszy plan wysuwa się potrzeba zrozumienia osobistego doświadczenia uczestników organizacji – doświadczenia, którego próby sprowadzenia wyłącznie do okrojonego, wyrazistego i uniwersalnego przekazu nie mogą zakończyć się powodzeniem¹⁷. Zarządzanie humanistyczne poszukuje odpowiedzi na pytania, jak człowiek buduje relacje z innymi, aby skutecznie przekształcać rzeczywistość, jakie role odgrywa, jakim językiem się posługuje, jak konstruuje opowieść, jakie znaczenie przypisuje w swoich działaniach tradycji kulturowej, systemom filozoficznym, myśleniu religijnemu, duchowości, kanonom estetycznym¹⁸.

¹² H. Spitzack, M. Pirson, E. Kimakowitz i in., *The Humanistic Management Network*, „Working Paper” 5 (2010), s. 1–9.

¹³ Zob. J. Tischner, *Filozofia dramatu. Wprowadzenie*, Paryż 1990.

¹⁴ Zob. *Management and Humanities*, red. P. Gagliardi, B. Czarniawska, London 2006.

¹⁵ Zob. J. Kociatkiewicz, M. Kostera, *Zarządzanie humanistyczne. Zarys programu*, „Przegląd Zarządzania” 4 (2013), s. 9–19.

¹⁶ Tamże, s. 13.

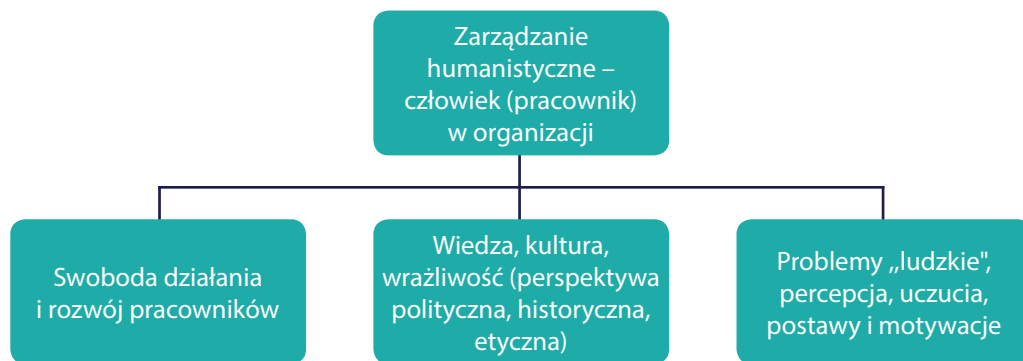
¹⁷ Tamże.

¹⁸ R. Batko, *Czym jest dla mnie zarządzanie humanistyczne?*, w: *Zarządzanie. Kultura, media, dziedzictwo*, red. E. Orzechowski, Ł. Gaweł, Kraków 2012, s. 249.

Jednak w ostatnich latach w zarządzaniu publicznym (zarządzaniu administracją publiczną) dochodzi do głosu koncepcja zarządzania humanistycznego. Orientacja humanistyczna we współczesnych naukach o zarządzaniu znajduje odzwierciedlenie w obowiązującym w Polsce systemie nauk instytucjonalnych. Nauki o zarządzaniu mają podwójne podporządkowanie, ponieważ należą nie tylko do nauk ekonomicznych, ale także do nauk humanistycznych. Niewątpliwą cechą tego humanistycznego podejścia jest epistemologiczny pluralizm, który pozwala na zróżnicowanie problemów i metod. W dziedzinie zagadnień badawczych dominują: teoria organizacji, zarządzania publicznego lub kultury organizacyjnej¹⁹. W obszarze metodologii reprezentowane są oba podejścia: humanistyczne, zaczerpnięte z metodologii jakościowej, oraz neopozytywistyczne, oparte na metodach ilościowych.

Humanistyczne spojrzenie na administrację publiczną pozwala przypuszczać, że jest ona traktowana jako jeden z istotniejszych mechanizmów zbiorowego funkcjonowania ludzi, którzy wyposażeni w zdolność podejmowania decyzji, realizują wszystkie nałożone na nich ustawowo zadania²⁰.

Rysunek 1. Model zarządzania humanistycznego



Źródło: Opracowanie własne.

¹⁹ Ł. Sułkowski, *Teorie, paradygmaty, metafory i ideologie zarządzania – kontrowersje wokół współczesnego dyskursu organizacji i zarządzania*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 422 (2016), s. 131–143; tenże, *Paradygmaty nauk o zarządzaniu*, „Współczesne Zarządzanie” 2 (2013), s. 17–26; tenże, *Neopozytywistyczna mitologia w nauce o zarządzaniu*, „Organizacja i Kierowanie” 1 (2004), s. 3–14.

²⁰ P. Romaniuk, *Skuteczność zarządzania publicznego w kontekście idei zarządzania humanistycznego w podmiotach administracji publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 45 (2019), s. 241–242.

3. Administracja publiczna

Termin „administracja” pochodzi od łacińskiego czasownika *ministrare*, co oznacza służyć, a po dodaniu przedrostka *ad* – obsługiwać, zarządzać, wykonywać i kierować (*administrare*)²¹. Wyrazy takie jak „minister” (pierwotnie sługa monarchy, ale i sługa Boży) czy „ministrał” (w średniowiecznych Niemczech) potwierdzają ten „służebny” charakter derywatów *ministrare*. Z tego powodu od samego początku administracja oznaczała działalność wykonawczą w stosunku do czegoś lub kogoś, np. zwierzchnika²².

Próby zdefiniowania administracji są podejmowane od niemal dwóch wieków przez uczonych o różnym rodowodzie naukowym. O skali trudności zadania niech świadczy fakt, że dotychczas nie udało się opracować jednolitej, spójnej, uniwersalnej i powszechnej definicji. Niektórzy badacze twierdzą nawet, że administracji nie można zdefiniować, można ją jedynie opisać²³. Mimo tego skrajnego stanowiska wciąż powstają i zapewne będą powstawały nowe próby uchwycenia tego złożonego zjawiska. Poszczególne sposoby definiowania kładą nacisk na inne akcenty, co zasadniczo sprzyja rozwojowi doktryny i umożliwia precyzyjne określenie złożoności administracji publicznej oraz ewolucji pojęcia.

Administracja publiczna jako zjawisko społeczne towarzyszy cywilizacji od początku jej istnienia, przy czym namysł nad administracją jako obiektem o szczególnych cechach, umożliwiających analizę z różnych płaszczyzn badawczych, poprzedzony został faktycznym jej sprawowaniem. To, co współcześnie nazywamy administracją, obecne było jako zjawisko, odkąd ludzie zaczęli żyć w wielkich grupach i odkąd ten sposób funkcjonowania wpłynął na pojawienie się nowych potrzeb²⁴. Zatem początki struktur, które można określić mianem administracyjnych, należy wiązać z pojawieniem się pierwszych form państwowości. Z kolei G. Górski poszukuje początków administracji w czasach starożytnych, pomimo częstego wówczas braku wyodrębnienia struktur administracyjnych z aparatu państwowego²⁵.

²¹ *Administracja publiczna. Komentarz*, t. 1: *Ustrój administracji państwowej centralnej*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012 (Legalis, dostęp: 13.06.2021).

²² H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 1 (2007), s. 8.

²³ J.C.N. Raadschelders, *Administrative history: contents, meaning and usefulness*, „International Review of Administrative Sciences” 60 (1994), s. 117.

²⁴ E. Forsthoﬀ, *Lehrbuch des Verwaltungsrechtes*, München 1973, s. 1.

²⁵ Zob. S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 41; G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 15.

Administracja publiczna to „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizacyjnych i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”²⁶. Inna spośród wielu definicji zakłada, że administracja publiczna to „przyjęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez ograny samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”²⁷. Przytoczony sposób rozumienia tego terminu kładzie nacisk na wyodrębnienie w ramach administracji publicznej: administracji rządowej i samorządowej, a także innych podmiotów powoływanych do wykonywania zadań publicznych.

Istnieje bardzo wiele innych definicji administracji publicznej, należy jednak zwrócić uwagę na to, że „nie można zdefiniować bytu, który swym zakresem obejmuje różne jakościowo zjawiska, rodząc konieczność ograniczenia pola, które chcemy zdefiniować”²⁸. Fakt, że administracja publiczna nie jest bytem statycznym, lecz zmiennym, dynamicznym, przyczynia się do trudności w zakresie zachowania spójności terminologicznej.

Termin administracja publiczna w znaczeniu podmiotowym odnosi się do wyodrębnionego zespołu ludzi realizujących wspólny cel. Administracja publiczna zaliczana jest do kategorii organizacyjnych systemów społeczno-kulturowych²⁹. Nowe procesy i koncepcje społeczno-kulturowe skłaniają do stawiania wielu pytań o jej pozycję, misję i funkcję w rozwiniętym społeczeństwie demokratycznym³⁰.

Nawiązując do Monteskiuszowskiego podziału władzy, J. Supernat proponuje spojrzenie na administrację publiczną przez pryzmat jej funkcji:

- ujęcie polityczne – wskazuje na publiczny charakter administracji publicznej, eksponując znaczenie jej politycznej odpowiedzialności przed parlamentem i społeczeństwem;
- ujęcie prawnicze – postrzega administrację publiczną jako działalność normowaną prawem i poddaną rządowi prawa, które chroni indywidualne wolności i prawa obywateli;

²⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

²⁷ *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2002, s. 10.

²⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 26.

²⁹ S. Wrzosek, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 14.

³⁰ Zob. J. Izdebski, *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012.

- ujęcie menadżerskie – wskazuje na podobieństwo organizacyjnych cech administracji publicznej i sektora prywatnego (*profit seeking organizations*), a także sektora pozarządowego (*non-governmental organizations/not-for-profit organizations*), eksponując znaczenie profesjonalnego zarządzania i efektywności (rozumianej jako sprawność)³¹.

Na potrzeby tego opracowania szczególny akcent został położony na ujęcie menadżerskie, którego pierwszym orędownikiem był Woodrow Wilson – profesor nauk politycznych, prawnik oraz prezydent Stanów Zjednoczonych (1913–1921). W 1887 roku Wilson w swoim artykule *The Study of Administration* przedstawił kilka istotnych postulatów: dychotomii pomiędzy polityką i administracją, konieczności rozwoju i nauki administracji oraz podejścia menedżerskiego do administracji publicznej³². Zdaniem Wilsona, „administracja leży poza właściwą sferą polityki. Problemy administracyjne nie są problemami politycznymi”³³.

4. Zarządzanie publiczne

Zarządzanie jest procesem podejmowanym przez jedną osobę lub więcej w celu koordynacji działań innych ludzi, aby osiągnąć wyniki nieosiągalne dla osoby działającej pojedynczo³⁴. Zdaniem P. Druckera, jednego z najwybitniejszych teoretyków zarządzania:

[...] zarządzanie jest również kulturą i systemem wartości i przekonań. Jest też środkiem, za pomocą którego dane społeczeństwo uruchamia swoje własne wartości i przekonania. Zarządzanie może być uważane za most pomiędzy postępowaniem cywilizacyjnym, gwałtownie rozszerzającym się w całym świecie i kulturą, która wyraża rozmaite tradycje, wartości, wierzenia i dziedzictwo. Zarządzanie musi stać się instrumentem, za pomocą którego różnorodność kulturowa będzie służyć wspólnym celom ludzkości³⁵.

³¹ J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2 (2003), s. 28–46.

³² W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu” 21 (2014), s. 90.

³³ W. Wilson, *The Study of Administration*, „Political Sciences Quarterly” 56 (1941), s. 481–494.

³⁴ J.M. Ivancevich, J.H. Donnelly, J.L. Gibson, *Management: Principles and Functions*, Homewood 1989, s. 5.

³⁵ Zob. P. Drucker, *The Practice of Management*, London 2007.

W wypadku zarządzania publicznego chodzi (przynajmniej w założeniu) nie tyle o interesy danej organizacji, ile o interes publiczny³⁶. Ten ostatni powinien być synonimem dobra wspólnego, rozumianego jako:

[...] opieka nad tym wszystkim, co posiadamy wspólnie, jako ludzie. O dbałość, abyśmy to dziedzictwo chronili i przekazali, nieumniejszone, następnym pokoleniom. To obejmuje wszystko, od dziedzictwa wiedzy i kultury, przez spójność naturalnych ekosystemów, przestrzeń publiczną i tradycje społeczności, niezbędne do życia wspólnie użytkowane lasy, łowiska i uprawy, aż do niezliczonych innych zasobów, jakie moralnie lub prawnie współposiadamy³⁷.

Zarządzanie publiczne jest uznawane za dyscyplinę szczegółową nauk o zarządzaniu, której głównym obiektem badań jest zarządzanie poszczególnymi organizacjami sfery publicznej zarówno w skali mikro, jak również makro (makrosystemami), czyli gospodarką narodową i państwem. Może dotyczyć również tzw. mezosystemów – regionów lub sfer życia publicznego. Dyscyplina ta zajmuje się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczenie celów organizacji tworzących sektor publiczny oraz optymalnego wykorzystania możliwości działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego³⁸.

Powyższa definicja wskazuje na trzy zasadnicze elementy: ukierunkowanie na realizację interesu publicznego, kreowanie publicznych wartości oraz optymalne wykorzystanie możliwości zorganizowanego działania. Zarządzanie publiczne należy rozpatrywać pod kątem prakseologicznego modelu działania, biorąc pod uwagę zasoby rzeczowe, finansowe, ludzkie, organizacyjne i informacyjne. Działanie w zarządzaniu publicznym musi być przede wszystkim sprawne, co znaczy, że musi być skuteczne i ekonomiczne, a także bilansować koszty materialne i moralne³⁹.

Alternatywne rozumienie terminu zarządzania publicznego zaproponował Bank Światowy, który zarządzanie publiczne określa jako użycie władzy politycznej i sprawowanie kontroli w odniesieniu do wykorzystania zasobów istotnych dla rozwoju

³⁶ K. Raczkowski, W. Mikułowski, *Specyfika i zakres definiowania zarządzania publicznego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 14 (2013), z. 13, cz. 3, s. 12.

³⁷ D. Bollier, *Commons as a New Paradigm for Governance, Economics and Policy*, „Commons Strategies Group for the American Academy in Berlin” 4 (2012), s. 1.

³⁸ B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 59.

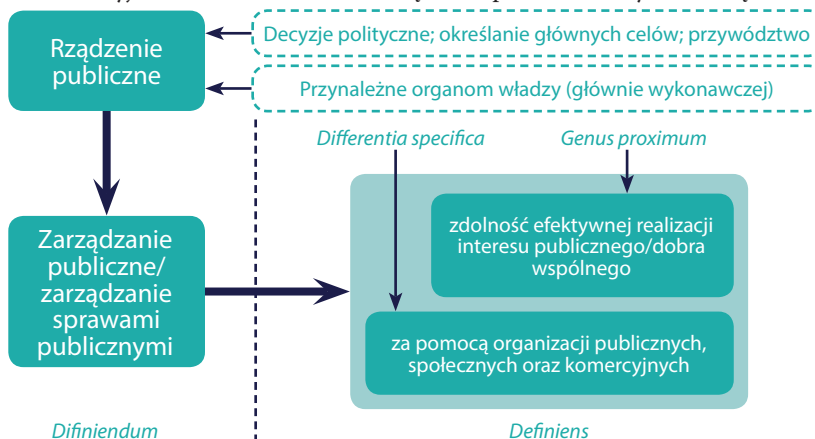
³⁹ W. Kieżun, *Prakseologiczna teoria organizacji i zarządzania*, w: *Krytycznie i twórczo o zarządzaniu. Wybrane zagadnienia*, red. W. Kieżun, Warszawa 2011, s. 81.

społeczno-gospodarczego do kształtowania warunków działania podmiotów gospodarczych oraz zasad rozdziału korzyści, jak też relacji między rządzącymi i rządzonymi⁴⁰.

Z punktu widzenia teorii nauk o zarządzaniu, podkreślając odrębność sektora publicznego jako obiektu badań i zmianę paradygmatu jego działania (z pasywnego administrowania na aktywne zarządzanie), uwypuklony został fakt zaistnienia innowacji społecznej. Innowacja społeczna stanowi intencjonalną zmianę w obrębie systemu społecznego, stanowiącą *novum*, będącą rezultatem procesu decyzyjnego zmierzającego do rozwiązania problemu zrodzonego w toku funkcjonowania tego systemu i powodującą zmiany istniejących reguł postępowania i struktury systemu⁴¹.

W doktrynie zwraca się uwagę na fakt, że istnieje silna potrzeba badania organizacji publicznych i identyfikowania ich typowych nazw i czynników, które są kluczowe dla ich rozwoju. Wzbogaci to teorię nauk o zarządzaniu i pomoże znaleźć rozwiązania niezbędne do praktyki skutecznego działania⁴². Aldona Frąckiewicz-Wronka wymienia następujące elementy, które dowodzą specyfiki sektora publicznego: publiczne źródła finansowania ich działalności, szczególna rola wartości, pozycja interesariuszy, problemy z wyraźnym zrozumieniem skuteczności i wysokiego upolitycznienia procesu decyzyjnego.

Rysunek 2. Definityjne określenie terminu „zarządzanie publiczne” w systemie rządzenia publicznego



Źródło: K. Raczkowski, W. Mikułowski, *Specyfika i zakres definiowania zarządzania publicznego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 14 (2013), z. 13, cz. 3, s. 15.

⁴⁰ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 31.

⁴¹ Por. A. Frąckiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, Warszawa 2009, s. 14.

⁴² Tamże.

Zarządzanie publiczne w sektorze publicznym powinno opierać się na:

1. Modelu społeczeństwa komunikacyjnego, w który wpisuje się „demokracja uczestnicząca”;
2. Dialogu i tworzeniu koalicji;
3. Działaniu, którego podstawowym motywem są wartości publiczne;
4. Służeniu obywatelom, nie zaś sterowaniu nimi;
5. Służbie publicznej, którą ceni się bardziej niż przedsiębiorczość⁴³.

5. Zarządzanie publiczne a administracja publiczna

Zarówno w naukach społecznych, jak i humanistycznych często używa się tych samych terminów w różnych dyscyplinach, przy czym nie występuje tożsamość znaczeniowa. Zagadnienia semantyczne są kluczowe dla potrzeb przejrzystości oraz logiki wyводу, dlatego pozostaje sprzeciwić się pogładowi, że termin administracja publiczna i zarządzanie publiczne oznaczają to samo⁴⁴. O ile początków administracji publicznej można doszukiwać się już w starożytności, o tyle początki zarządzania publicznego, w opinii większości przedstawicieli doktryny, należy wiązać z pojawieniem się pierwszych teorii zarządzania w rozumieniu naukowym⁴⁵.

W wąskim ujęciu zarządzanie publiczne stanowi metodę zarządzania administracji publicznej w znaczeniu podmiotowym. Nieco szerzej sferę tę definiuje J. Hausner, który określa zarządzanie publiczne jako „proces sprawowania władzy oraz zarządzanie gospodarczymi i społecznymi zasobami kraju na rzecz jego rozwoju”⁴⁶.

Z pewnością termin administracja publiczna jest pojęciem *sensu largo* w stosunku do zarządzania publicznego. Za właściwy początek zarządzania publicznego uznaje się amerykańskie dziewiętnastowieczne reformy administracji służby cywilnej. Wówczas postulowano po raz pierwszy menedżerskie podejście do organizacji administracji. Ówczesni zwolennicy reform wskazywali na podstawowe problemy administracji,

⁴³ B. Plawgo, *Modele zarządzania publicznego*, w: *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 184.

⁴⁴ Zob. L.E. Lynn Jr., *Public Management*, w: *The Handbook of Public Administration*, red. B.G. Peters, J. Pierre, Los Angeles 2008, s. 15; D. Sześciło, *Megatrendy w administrowaniu i zarządzaniu publicznym*, w: *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014, s. 20.

⁴⁵ Zob. *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej*, red. M. Przybyła, Wrocław 2001, s. 336; *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, red. A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, Warszawa 2005, s. 21.

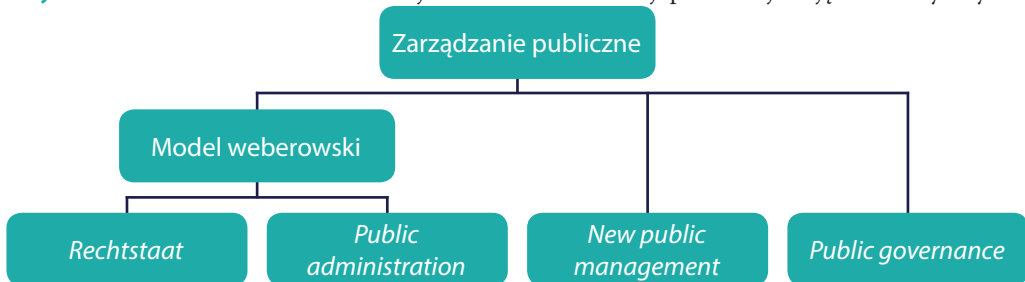
⁴⁶ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 31.

jakimi były nieefektywność, korupcja oraz przede wszystkim obsadzanie stanowisk w administracji ludźmi nie tylko niekompetentnymi, ale również nastawionymi na realizację własnych interesów, a nie na służbę publiczną⁴⁷. Zatem zarządzanie dotyczy administracji w aspekcie podmiotowym.

Patrząc na rozwój zarządzania publicznego z perspektywy historycznej, wskazać można na cztery etapy ewolucji podejścia do organizacji i działania sektora publicznego:

1. Państwo prawa (*Rechtsstaat*), gdzie podstawowe założenia to m.in. traktowanie instytucji publicznych jako narzędzia wykonywania prawa, nadrzędna rola prawa w systemie politycznym, ochrona praw obywateli, trójpodział władzy.
2. Nurt administracyjny i związany z nim model idealnej biurokracji, gdzie podstawowe założenia to m.in. racjonalna organizacja administracji, oddzielenie kadry od własności, rozdział polityki od administracji, hierarchia władzy, naukowy dobór kadr, podział pracy itd.
3. Nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management*), gdzie podstawowe założenia to m.in. stosowanie mechanizmów rynkowych, nadrzędność kryteriów efektywnościowych, funkcjonowanie sektora publicznego w oparciu o reguły zbliżone do funkcjonowania sektora prywatnego, obywatel konsumentem usług publicznych.
4. Partycypacyjne zarządzanie publiczne (*public governance*), określane też mianem współrządzenia, gdzie podstawowe założenia to m.in. interakcja z interesariuszami (obywatelami, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami), zastosowanie zasady partycypacji i konsultacji, jawność, przejrzystość, odpowiedzialność, zrównoważony rozwój.

Rysunek 3. Podstawowe modele funkcjonowania administracji publicznej w ujęciu historycznym



Źródło: W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu” 21 (2014), s. 91.

⁴⁷ W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne. Próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu” 21 (2014), s. 90.

Dwa pierwsze ujęcia odpowiadają tradycyjnemu podejściu do zarządzania publicznego. W krajach demokracji zachodnich koncepcja rządów prawa (*Rechtsstaat*) oraz teorie zaproponowane przez M. Webera ukształtowały system zarządzania administracją funkcjonujący do początku lat siedemdziesiątych XX wieku.

6. Modele administracji publicznej w ujęciu retrospektywnym

6.1. Model idealnej biurokracji

U źródeł współczesnych modeli administracji europejskiej leży koncepcja tzw. idealnej biurokracji, pochodząca od M. Webera, której genezy ustrojowo-prawnej należy poszukiwać w XVIII wieku. Wówczas bowiem w pełni uświadomiono sobie znaczenie i konieczność wprowadzenia uregulowanych, tj. prawnych, form działania władzy⁴⁸. Max Weber poglądy na administrację wyłożył w swoim dziele *Teoria organizacji społecznej i ekonomicznej* (1924), w którym określił założenia modelu idealnej biurokracji. Inspiracje do skonstruowania swojej teorii M. Weber czerpał z idealizmu niemieckiego.

Nie bez znaczenia dla poglądów, które rozwinął M. Weber, było też jego zainteresowanie rolą biurokracji w demokratycznym państwie i świadomość powszechności manipulacji, jakiej poddawani są obywatele przez partie polityczne⁴⁹. W tym ujęciu struktura organizacyjna urzędów ma hierarchiczny, wieloinstancyjny porządek (każdy niższy szczebel struktury podporządkowany jest szczeblowi wyższemu), a także stanowi układ otwarty, co oznacza, że istnieje możliwość przechodzenia z jednego poziomu na drugi.

Ponadto każdy urzędnik będący częścią organizacji biurokratycznej określony był przede wszystkim poprzez stanowisko, które piastował na zasadzie kontraktu, a wykonywana praca była, w miarę możliwości, jego podstawowym lub jedynym źródłem utrzymania. W dobrym tonie było sprawowanie swojego urzędu przez całe życie, a za wykonywanie obowiązków urzędnik otrzymywał stałe (przypisane do stanowiska) wynagrodzenie pieniężne i ubezpieczenie na starość. Relacje między

⁴⁸ T. Barankiewicz, *Neoweberyzm. Etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*, Lublin 2020, s. 31.

⁴⁹ M. Raczyńska, K. Krukowski, *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020, s. 38.

urzędnikami miały mieć bezosobowy charakter, a stosunki służbowe zachodziły między konkretnymi stanowiskami, a nie osobami⁵⁰.

Model ten zakładał autonomię administracji publicznej sprawującej w sposób zawodowy, bezstronny i apolityczny zadania określone w powszechnie obowiązującym prawie. Ze względu na horyzontalną relację na linii organy władzy a społeczeństwo, model „idealnej biurokracji” obrazowo nazywa się „obozem warownym”. Obywatel postrzegany jest jako strona postępowania, jako petent, korzystający z wszechwładnego aparatu władzy publicznej⁵¹. Z kolei urzędnik to kompetentny technokrata działający na podstawie przepisów i w granicach udzielonych przez państwo kompetencji. Choć poglądy Webera poddane zostały krytyce, nadal stanowią punkt wyjścia do rozwoju późniejszych kierunków badań i ujmowania administracji⁵².

Tabela 1. Założenia idealnej biurokracji i ich implikacje dla funkcjonowania organizacji

Założenia idealnej biurokracji	Wybrane implikacje dla organizacji
Typowe działania realizowane dla osiągnięcia celów organizacji są rozmieszczone w ściśle określony sposób jako obowiązki służbowe.	Istnieje jasny podział pracy i władzy (uprawnień, odpowiedzialności) oraz formalne opisy stanowisk pracy. Obowiązki i odpowiedzialność powiązane są z konkretnym stanowiskiem, a nie z osobą. Występuje specjalizacja na poszczególnych stanowiskach.
Struktura organizacyjna urzędów ma hierarchiczny, wieloinstancyjny porządek (każdy niższy szczebel struktury podporządkowany jest wyższemu), a także stanowi układ otwarty, co oznacza, że istnieje możliwość przechodzenia z jednego poziomu na drugi.	Uprawnienia na danym stanowisku, a także podejmowana odpowiedzialność, zależne są od pozycji w strukturze organizacyjnej. Istnieje wertykalny przepływ pracy i procesów.
Wszystkie operacje oraz zachowania uczestników są zarządzane poprzez system utrwalaonych, formalnych przepisów.	Występuje uniwersalność zasad i regulacji odnoszących się do wszystkich członków organizacji. Wszystkie zachowania uczestników zbiorowości określone są normami prawnymi. Działania są wystandaryzowane.

⁵⁰ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 165–167.

⁵¹ S. Mazur, *Etos służby publicznej i jego oblicza*, w: *Jaki etos w administracji – służba publiczna, menedżerski profesjonalizm czy przestrzeganie procedur?*, red. S. Mazur, Gdańsk 2012, s. 10.

⁵² Por. T. Barankiewicz, *Modele etyki urzędniczej*, w: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 104; zob. M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1980; G.L. Seidler, *Weberowska koncepcja biurokracji*, w: *Państwo, prawo, obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatyki*, red. J. Łętowski, W. Sokolewicz, Wrocław 1989, s. 183.

Założenia idealnej biurokracji	Wybrane implikacje dla organizacji
Idealny urzędnik sprawuje urząd w duchu formalistycznej bezosobowości (w ramach kariery zawodowej lub powołania), bez niechęci, emocji, chęci zemsty, ale też nadmiernego entuzjazmu.	Występuje depersonalizacja stanowiska pracy. Brak faworyzowania i nepotyzmu.
System promowania opiera się na zasadzie starszeństwa lub osiągnięć (lub na obydwu tych czynnikach).	Rekrutacja, zatrudnienie i promocje bazują na merytorycznych kwalifikacjach i osiągnięciach, a także na specjalizacji i doświadczeniu. Obowiązuje zasada kompetencji, oznaczająca m.in. wyposażenie w zespół uprawnień i obowiązków osób odznaczających się kwalifikacjami, określonymi przez odpowiednie akty prawne (dyplomy, tytuły). Występuje profesjonalizm.
Działalność urzędowa oparta jest na zasadzie dokumentacji.	Istnieją pisemne (w formie formalnych dokumentów) wytyczne m.in. co do sposobów zachowania i osiągania wydajności przez uczestników.
Rozdzielenie sztabu administracyjnego i własności środków administracji (oddzielenie własności prywatnej od publicznej).	Oddzielenie stanowisk służbowych od możliwości wykorzystania ich do osobistych celów. Niemożność sprzedania czy wydzierżawienia majątku urzędu przez urzędnika (nie jest on bowiem właścicielem swojego stanowiska ani przypisanych mu narzędzi pracy).

Źródło: M. Raczyńska, K. Krukowski, *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020, s. 39–40. Opracowano na podstawie: M. Weber, *Economy and society. An outline of interpretive sociology*, Berkeley–Los Angeles–London 1978, s. 956–958; M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 693–726; D. Jaffee, *Organizational theory: tension and change*, New York 2001; M.A. Lutzker, *Max Weber and the Analysis of Modern Bureaucratic Organization. Notes Toward a Theory of Appraisal*, „American Archivist” 2 (1982), nr 45, s. 124.

6.2. Model menadżerski (New Public Management)

Od lat siedemdziesiątych XX wieku postępową krytyką założeń modelu idealnej biurokracji M. Webera, a pod wpływem neoliberalizmu kształtowało się rynkowe podejście do zarządzania publicznego. Istotą nowego zarządzania publicznego można najogólniej rozumieć jako przedkładanie sztuki zarządzania w administracji publicznej nad administrowanie⁵³. Wywodzi się ono z przekonania o wyższej efektywności

⁵³ M. Zawicki, *Instrumenty nowego zarządzania publicznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 759 (2007), s. 141.

przedsiębiorstw prywatnych niż organizacji sektora publicznego. Stąd dążenie do wykorzystania doświadczeń sektora prywatnego w osiąganiu wysokiej efektywności także na gruncie sektora publicznego.

Jako pierwszy terminu *New Public Management* użył C. Hood, stwierdzając, że zarządzanie zorientowane na rynek doprowadzi do większej wydajności w sektorze publicznym i nie spowoduje negatywnych skutków ubocznych⁵⁴. Z kolei W.J.M. Kickert wyróżnił osiem wartości, które są wspólnym mianownikiem różnych definicji nowego zarządzania publicznego⁵⁵:

1. Kontrola i odpowiedzialność za wyniki;
2. Zapewnienie elastyczności;
3. Poprawa konkurencji i możliwości dokonywania wyborów;
4. Usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi;
5. Świadczenie usług zaspokajających popyt;
6. Poprawa jakości odpowiednich przepisów;
7. Optymalizacja technologii informatycznych;
8. Wzmocnienie funkcji sterującej na centralnym poziomie władzy.

Model ten zakłada przeniesienie mechanizmów, jakimi są zarządzanie i rynek, na obszar sektora publicznego. Najczęściej wymienia się pięć najważniejszych elementów charakterystycznych dla *New Public Management*:

1. Wydajność przez zwiększenie efektywności ekonomicznej sektora finansów publicznych;
2. Przekazanie części zadań publicznych podmiotom prywatnym;
3. Element bardziej zdecydowanej niż do tej pory orientacji na służebny charakter działań administracji, w odróżnieniu od służebności, jako formalnego podporządkowania prawu i procedurze, tzn. reagowanie na potrzeby i oczekiwania społeczne, starania o właściwą jakość usługi, dostępność urzędnika, dostęp do informacji, czas usługi, uprzejmość i życzliwość osób świadczących usługę (pojawia się określenie „klient”);
4. Przygotowanie, realizacja i ewaluacja tzw. polityk publicznych, jako programów działania nowoczesnej administracji publicznej przygotowanych przez ekspertów na podstawie badań empirycznych;
5. Zasada odpowiedzialności społecznej, rozumiana przy różnych znaczeniach tego pojęcia jako rozliczalność (*accountability*) za wykonywanie zadań publicznych.

⁵⁴ C. Hood, *A Public Management for all Seasons?*, „Public Administration” 69 (1991), z. 1, s. 4–6.

⁵⁵ Zob. W.J.M. Kickert, *Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American „Managerialism”*, „Public Administration” 4 (1997), s. 731–752.

Przytoczone zasady miały ograniczyć wpływ prawa i państwa na zarządzanie publiczne⁵⁶.

Przykładami realizacji modelu menadżerskiego są: prywatyzacja przedsiębiorstw publicznych, kontraktowanie na podstawie przetargów, tworzenie rynków wewnętrznych, wprowadzenie instytucji agencji, opłaty za usługi⁵⁷. Wprowadzenie tych założeń w życie częściowo przyniosło pozytywne rezultaty, jednak nie uwzględniało specyfiki funkcjonowania administracji publicznej.

6.3. Model *governance*

Najogólniej *governance* jest rozumiany jako sposób społecznej koordynacji lub porządek (*order*) społeczny⁵⁸. Trafną propozycję zdefiniowania tego modelu zaproponował J. Kooimann, który określił, że *governance* może być ujmowany jako wzorzec postępowania lub jako struktura, które wyłaniają się w systemie społeczno-politycznym jako wspólny rezultat lub następstwo pozostających w interakcji interwencyjnych wysiłków wszystkich jego aktywnych uczestników⁵⁹. Bank Światowy określa *governance* jako przewidywalny, otwarty i oświecony (przejrzysty) sposób tworzenia polityk publicznych, biurokrację nasyconą etosem zawodowym, władzę wykonawczą rozliczaną z działań, silne społeczeństwo obywatelskie partycypujące w sprawach publicznych, przy założeniu, że wszyscy przestrzegają zasad państwa prawa⁶⁰.

Termin *governance* stał się popularny w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Na język polski tłumaczony jest jako współzarządzanie, współrządzanie, a także zarządzanie partycypacyjne. Określa się go mianem zarządzania publicznego, partycypacyjnego. Chociaż terminy *governance* i *government* mają ten sam źródłosłów, to *government* odnosi się do wykonywania władzy w znaczeniu imperatywnym. Źródło pojęcia *governance* można doszukiwać się w klasycznej łacinie (łac. *guber-*

⁵⁶ D.F. Kettl, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Waszyngton 2005, s. 1–3.

⁵⁷ Zob. B. Pławgo, *Zarządzanie publiczne*, w: *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 182.

⁵⁸ R. Mayntz, *Governing Failures and The Problem of Governability. Some Comments on a Theoretical Paradigm*, w: *Debating Governance. Authority Steering, and Democracy*, red. J. Pierre, Oxford 2000, s. 11.

⁵⁹ J. Kooimann, *Modern Governance. New Government-Society Interaction*, London 1993, s. 258.

⁶⁰ World Bank Governance, *The World Bank's Experience*, Washington 1994, s. XIV, <http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf> (dostęp: 15.09.2021).

nare) i w starożytnych słowach greckich (gr. *kubernan*), oznaczających sterowanie łodziami. Przez wieki jego zastosowanie ograniczało się do kwestii konstytucyjnych i prawnych dotyczących prowadzenia „spraw państwa” i/lub kierowania określonymi instytucjami lub zawodami, których wykonywanie wiązało się z kontaktami z wieloma interesariuszami⁶¹. W związku z ewolucją myślenia o państwie jako organizacji politycznej i z kształtowaniem się demokratycznych społeczeństw zakładających partycypację obywateli w sprawowaniu władzy, termin ten zyskiwał na popularności. Z jednej strony stał się powiewem świeżości i nowatorskim paradygmatem, z drugiej modnym sloganem o pojemnej warstwie semantycznej.

Najkrócej rzecz ujmując, w modelu tym administracja publiczna, dążąc do bardziej efektywnego działania, powinna funkcjonować w powiązaniu z otoczeniem, tj. otwierać się na podmioty (obywateli i przedsiębiorców), do służenia którym została powołana⁶². *Governance* jest kategorią analityczną wskazującą na pewne specyficzne przeobrażenia struktur, instrumentów i metod kierowania ludźmi, które ujawniły się w procesie rządzenia złożonymi społecznościami i skomplikowanymi zadaniami, a tradycyjna kategoria *government* nie jest na tyle pojemna, by wyjaśnić te zmiany i nowe jakościowo elementy zarządzania przestrzenią publiczną⁶³. Dotychczas nie udało się wypracować ściśle określonych ram definicyjnych dla *governance*. Niejednołitość terminu *governance* w literaturze przedmiotu przyczynia się do braku ostrości tego pojęcia. Istnieje wiele wersji *governance*, które są uzupełnione o przymiotnik, akcentujący jego główne dominanty.

Poniżej przedstawiono próbę uporządkowania tych wersji, które podzielić można, określając najbardziej eksponowane elementy:

1. Cechy relacji, tj. współpracę, współuczestnictwo, współzależność, partnerstwo, sieciowość itp. – *collaborative governance, interactive governance, network governance*;
2. Podmioty relacji, tj. organy przedstawicielskie, obywatele, poziomy sprawowania władzy – *democratic governance, participatory governance, multi-level governance*;

⁶¹ B. Jessop, *Wstęp. Narodziny współzarządzania i ryzyka jego zawodności: przypadek rozwoju gospodarczego*, w: *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, red. J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur, Warszawa 2016, s. 13.

⁶² A. Barczewska-Dziobek, *Wpływ koncepcji good governance na sposób działania administracji publicznej w Polsce – zarys problematyki*, „Roczniki Nauk Prawnych” 28 (2018), nr 1, s. 153.

⁶³ R. Herbut, *Nowy styl rządzenia a tradycyjne mechanizmy sterowania polityką*, w: *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, Warszawa 2008, s. 27.

3. Metody i narzędzia kształtowania relacji, np. akty normatywne i inne działania dyrektywne, interwencja państwa, zastosowanie rozwiązań niekonwencjonalnych, ICT – *regulatory governance, metagovernance, experimentalist governance, e-governance*;
4. Zasięg relacji – od lokalnych po globalne – *local governance, metropolitan governance, regional governance, European governance, global governance*;
5. Sfera relacji, np. człowiek – środowisko naturalne, gospodarka – *environmental governance, economic governance*;
6. Paradygmat relacji wyrażony w kategoriach normatywnych lub w modelowym ujęciu hiperpluralistycznej rzeczywistości – *good governance, new public governance*⁶⁴.

Mimo istnienia wielu wersji *governance* należy podkreślić, że na zasadzie rozumowania *a contrario* do *New Public Management* można określić podstawowe założenia tego modelu. W przeciwieństwie do modelu menadżerskiego *governance* akcentuje rolę różnych podmiotów (aktorów) społecznych w tworzeniu i realizacji wspólnej polityki publicznej, poprzez takie formy jak: konsultacje społeczne, referenda, inicjatywy obywatelskie, organizacje i stowarzyszenia obywatelskie⁶⁵. W punkcie wyjścia zarządzanie sprawami prywatnymi różni się jednak od zarządzania w sektorze prywatnym⁶⁶. W przypadku modelu *governance* kryterium ekonomiczne nie stanowi głównej determinanty, gdyż zakłada się kompleksowość rozwiązań dotyczących zaprowadzenia nowego ładu społecznego funkcjonującego na wzór sieci, a nie – jak w modelu menadżerskim – powiązań linearnych z określonym centrum decyzyjnym.

⁶⁴ A. Pawłowska, *Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych*, „Polityka i Społeczeństwo” 14 (2016), s. 10. Podział na *good governance* i *new public governance* pochodzi od D.F. Kettl’a. Zob. D.F. Kettl, *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, Baltimore 2015.

⁶⁵ T. Barankiewicz, *Etyka urzędnicza a teorie administracji publicznej*, w: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 107.

⁶⁶ Tamże.

Rozdział II

Etos służby publicznej

1. Pojęcie etosu

Najbardziej lapidarna definicja słowa „etos”, oddająca zarazem istotę tego zagadnienia, została zawarta w *Słowniku języka polskiego PWN*. Termin ten oznacza „ogół wartości, norm i wzorów postępowania przyjętych przez daną grupę ludzi”⁶⁷. Rozszerzając przytoczoną definicję, należy zaznaczyć, że etos jest:

[...] konkretną postacią moralności, stanowiącą system obyczajów określonej grupy społecznej, wyróżniający się w stylu życia. Jest realizacją przyjętego konwencjonalnie układu norm moralnych oraz próbą interpretacji zasad moralnych prawa naturalnego, a także konsekwencją przyjętej w grupie społecznej hierarchii wartości⁶⁸.

W rozważaniach etycznych często trudno jest jednoznacznie określić, czy wskazane postępowanie jest dobre czy złe. Weryfikacja odbywa się za pośrednictwem kategorii moralnych, np. sumienia. Odmiennie jest w przypadku etosu, który znamionuje „przywiązanie do pewnych koncepcji i zasad etycznych w sposób praktyczny i łatwo egzekwowalny”⁶⁹.

Istotą zagadnienia jest uczynienie z etosu pewnego stylu życia, wówczas jest on dla każdego łatwo weryfikowalny. W tym kontekście należy podkreślić, że o jakości pracy w danej instytucji nie decydują obowiązujące w niej przepisy czy też przyjęty przez nią kodeks etyczny, ale codziennie realizowany etos, który pracownicy uczynili swoim stylem życia⁷⁰. Etos to inaczej postawa wspólnoty czy społeczności, warunk

⁶⁷ Etos, w: *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/etos.html> (dostęp: 29.08.2021).

⁶⁸ A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005, s. 235–236.

⁶⁹ J. Hołówska, *O etyce w administracji publicznej*, w: *Etyka w służbie publicznej. Materiały z konferencji, Warszawa, 8–9 grudnia 2011 r.*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2012, s. 55.

⁷⁰ Tamże.

jej spójności i możliwości współdziałania wynikający z wyznawanych i zgodnie urzeczywistnianych wartości⁷¹.

2. Istota i misja służby publicznej

We współczesnym świecie nastąpił wyraźny wzrost zainteresowania problematyką standardów etycznych dla poszczególnych zawodów. O ile zawód lekarza czy prawnika, ze względu na rozwinięty odpowiednio samorząd adwokacki, notarialny czy lekarski, wytworzył praktyczne narzędzia w postaci kodeksu dobrych praktyk, o tyle wewnętrzne zróżnicowanie zawodu urzędnika (urzędnik administracji państwowej, urzędnik administracji samorządowej) oraz stan transformacji administracji publicznej nie sprzyjały wypracowaniu właściwych standardów etycznych. Renesans refleksji etyczno-zawodowej z jednej strony należy traktować jako wynik pewnej „mody” w ramach procesu krystalizowania się poszczególnych zawodów, z drugiej zaś jest to swoiste antidotum na obecny „kryzys moralny” postępujący w wielu dziedzinach życia publicznego.

Zawód urzędnika cieszył się estymą i poważaniem w II Rzeczypospolitej, jednak wraz z upływem czasu utracił na znaczeniu. Niestety po drugiej wojnie światowej etos urzędniczy został zupełnie zdeprecjonowany. Urzędnik zyskał miano osoby, którą cechuje buta, służalczość wobec władzy i dbałość o własne interesy. Burzliwa transformacja ustrojowa oraz rosnąca na początku lat dziewięćdziesiątych korupcja gospodarcza, polityczna i urzędnicza nie stanowiły korzystnego gruntu do odbudowy utraconego etosu czy własnych tradycji służby publicznej. W tym kontekście widoczna jest potrzeba umocnienia więzi zaufania społecznego między państwem i obywatelem. Dodatkowo dynamiczny rozwój społeczny, polityczny, gospodarczy i technologiczno-cyfrowy sprawia, że niejednokrotnie przepisy prawa nie nadążają za zmieniającą się rzeczywistością. Popularną propozycją programową są rozmaite formy prawa „miękkiego” (*soft law*), które w założeniu nie stanowią balastu proceduralnego, lecz umożliwiają odnalezienie się „w gąszczu przepisów”.

W dobie rewolucji cyfrowej etyka administracyjna zaczyna odgrywać coraz większą rolę, zaś potrzeba wypracowania określonych modeli standardów etycznych wydaje się być oczywista. Dostęp do ogromnej ilości danych i elektroniczne zarządzanie dokumentacją sprawiają, że przed urzędnikiem pojawiają się nowe wyzwania i zagrożenia związane z cyberterroryzmem (np. ataki hakerskie).

⁷¹ E. Chmielecka, *Uwagi o etosie i kodeksach*, „Sprawy Nauki” 2008, nr 3, s. 26.

Ponadto brak transparentności działalności urzędniczej, zjawisko korupcji czy pasywność organów administracji publicznej niejednokrotnie stają się przedmiotem zainteresowania mediów. Kształtowanie właściwego modelu etycznego będzie pozytywnie oddziaływać na budowanie misji zawodowej oraz przyczyni się do napiętnowania i marginalizacji w społeczeństwie negatywnego obrazu urzędnika. Należy zwrócić uwagę na to, że zawód urzędnika wiąże się z pełnieniem służby wobec drugiego człowieka. Nie jest to tylko praca, którą się wykonuje, ale służba, którą się pełni, co wpływa na określone wymagania, postawę i zaangażowanie pełniących ją osób, a także na jej charakter, który można określić jako misję (posłanie, posłannictwo) czy nastawienie ideowe, pozostające w sprzeczności z jakimkolwiek interesem własnym⁷².

Wielość grup urzędniczych w Polsce wymaga systematyzacji. Warto dokonać dystynkcji pojęciowej między następującymi kategoriami urzędników: administracji rządowej (członków korpusu służby cywilnej), samorządowej (urzędników samorządowych) oraz pracujących w pozostałych urzędach państwowych (urzędników państwowych pozostających poza korpusem służby cywilnej). Niemniej refleksja etyczna ma wymiar uniwersalny, zatem należy ją odnosić *sensu largo* do całej administracji publicznej.

3. Determinanty etosu urzędniczego

Coraz większa złożoność życia społecznego mnoży liczbę konfliktów interesów, dylematów moralnych czy wreszcie trudności we właściwej interpretacji dobra wspólnego⁷³. Postępujący kryzys wartości i idący z nim w parze relatywizm sprawiają, że restytucja etosu urzędnika administracji publicznej stanowi nader aktualne zagadnienie. Wskazane przyczyny intensyfikują oraz rozszerzają refleksję etyczną w tym obszarze.

Stworzenie etosu urzędnika administracji publicznej na pierwszy rzut oka może się wydawać nieco karkołomnym zadaniem. Każda próba *de facto* jest obciążona subiektywną perspektywą, a także pewnym ryzykiem błędu. Niemniej dla przyjęcia

⁷² T. Barankiewicz, *Neoweberyzm. Etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*, Lublin 2020, s. 83.

⁷³ D. Bąk, *O możliwości kreowania etosu urzędnika*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007, s. 82.

określonego zespołu cech odzwierciedlających uwarunkowania administracji publicznej, należy wskazać na pozycję społeczną i prawną urzędnika.

3.1. Pozycja społeczna

Urzędnik musi być związany z państwem przez piastowane stanowisko, ale także – a może nawet bardziej – związany ze społeczeństwem przez służbę, którą dla niego pełni⁷⁴. Innymi słowy, urzędnik jest tą osobą, która „przybliża państwo obywatelowi”⁷⁵. Wokół zagadnienia służby koncentruje się praktycznie cała idea etosu urzędniczego. Słowo „służba” zdaje się oddawać esencję tego etosu. Niewątpliwie jest to wzniosły ideał, któremu bardzo trudno sprostać. W praktyce obszar znaczeniowy terminu „służba” jest dość szeroki. Na pierwszym miejscu wymienia się zwykle spełnianie posługi przy kimś, pracę w cudzym gospodarstwie (sprzątanie, gotowanie) – zwykle za wynagrodzenie⁷⁶. Wyrazem „służba” określamy następnie „pracę w urzędzie państwowym, instytucji użyteczności publicznej, wojsku itp.” oraz instytucje obejmujące całokształt zagadnień związanych z daną dziedziną, np. „służba zdrowia”, „służba cywilna” itp.

W słowie „służba” zawierają się wreszcie pewne nieobojętne etycznie elementy znaczeniowe, a mianowicie: „zabieganie o czyjeś dobro, bycie zwolennikiem czegoś, np. jakiejś idei”. Taką treść mieszczą w sobie chociażby zwroty „służba społeczeństwu”, „oddać się służbie ojczyźnie”⁷⁷. Niestety okres PRL uwypuklił stosunek zależności, poddania, podporządkowania należący do istoty służby⁷⁸. Obecnie rehabilitacja terminu „służba” powinna wskazywać na jego głębsze znaczenie. Mianowicie „służba” to wyraz miłości, który może mieć zarówno heroiczne, jak i bardzo zwyczajne oblicze. Może polegać po prostu na rzetelnym zaangażowaniu się w pracę zawodową. W przypadku urzędnika chodzi o to, aby w kliencie dostrzec drugą wyjątkową osobę, a nie natrętnego petenta.

⁷⁴ J. Kłos, *Pomiędzy służą a panem – dylemat urzędnika nowoczesnego państwa*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007, s. 66.

⁷⁵ Tamże.

⁷⁶ A. Dylus, *Służba (publiczna): cnota zapomniana*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007, s. 27.

⁷⁷ Tamże.

⁷⁸ A. Dylus, *Służba*, w: *Słownik teologiczny*, red. A. Zuberbier, Katowice 1998, s. 534–536.

Ideę służby trafnie oddają słowa J. Kłosa, który konstatuje, że:

[...] urzędnik, podobnie jak obywatel, nie może być więźniem własnego państwa, więźniem jego systemu prawnego, ślepo wykonującym rozkazy. On także powinien czuć się zaproszony do twórczego wykorzystywania jego potencjału dla dobra wspólnoty. Dobry urzędnik niejako uwalnia obywatela od państwa, czyni jego poczynania swobodniejszymi, poszerza jego przestrzeń działania i odpowiedzialności⁷⁹.

3.2. Pozycja prawna

Pozycja prawna urzędnika została uregulowana już na poziomie ustawy zasadniczej. Treść art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa⁸⁰. W praktyce oznacza to, że urzędnik przy załatwianiu konkretnych spraw i podejmowaniu decyzji powinien mieć na uwadze konkretny przepis prawa (przy podejmowaniu decyzji na piśmie powinien przywołać ów przepis) i wszelkie jego działania służbowe powinny mieścić się w granicach prawa⁸¹.

W 1994 roku Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko w sprawie wykonywania obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych:

Obywatele pełniący działalność publiczną muszą się liczyć z dalej idącymi ograniczeniami swych praw i wolności, niż pozostali obywatele [...]. A ponieważ w sposób świadomy i dobrowolny im się poddają, o ograniczeniu ich wolności, co do każdej z konstytucyjnych wolności obywatelskich, nie może być mowy. Celem takich ograniczeń jest bowiem zapobieganie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa, oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania⁸².

⁷⁹ J. Kłos, *Pomiędzy służą a panem – dylemat urzędnika nowoczesnego państwa*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007, s. 67.

⁸⁰ Zob. art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁸¹ R. Banajski, *Etos urzędników administracji państwowej a etos urzędników administracji samorządowej. Elementy wspólne i różnice*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007, s. 151.

⁸² Uchwała TK z dnia 13 kwietnia 1994 r., W 2/94 (OTK 1994, z. 1, poz. 21).

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył szczególnie status służby cywilnej, który „ma na celu stworzenie gwarancji, iż członkowie tego korpusu będą się kierować wartościami konstytucyjnymi leżącymi u podstaw państwa demokratycznego, w poczuciu godności i honoru wynikających z faktu służby dobru wspólnemu, jakim jest Rzeczpospolita”⁸³. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zdaje się jednoznacznie wskazywać na uprzywilejowaną pozycję prawną urzędnika, jednocześnie nakładając wymogi bezstronności i uczciwości, co w pewnych przypadkach wiąże się z ograniczeniami jego praw i wolności.

4. Zasady służby cywilnej

W państwach demokratycznych wzorzec kadr administracji publicznej stanowi korpus służby cywilnej, który jest powoływany w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa – w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej⁸⁴. Sformułowanie to trzeba jednak traktować tylko jako zasygnalizowanie wartości obowiązujących w korpusie służby cywilnej. Ich rozwinięcie można znaleźć zarówno w dokumentach międzynarodowych, jak i w ustawodawstwie polskim.

W dniu 6 października 2011 roku Prezes Rady Ministrów wydał zarządzenie Nr 70 w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej⁸⁵. Poniższe zasady służby cywilnej stanowią ramowe proceduralne wytyczne w zakresie postępowania urzędników korpusu służby cywilnej.

1. Zasada legalizmu (praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej) – z zasady legalizmu pośrednio wynika również zakaz uczestnictwa członka korpusu służby cywilnej w akcjach protestacyjnych, zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu.
2. Zasada ochrony praw człowieka i obywatela – oznacza, że członek korpusu służby cywilnej powinien znać prawa człowieka i obywatela, a także pamiętać,

⁸³ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02 (Dz. U. z 2002 r. Nr 238, poz. 2025).

⁸⁴ Zob. art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁸⁵ Zob. Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z 2011 r. Nr 93, poz. 953).

że skuteczna ochrona praw człowieka i obywatela przyczynia się do wzrostu autorytetu państwa.

3. Zasada bezinteresowności – wymaga zrezygnowania przez członka korpusu służby cywilnej z dodatkowego zatrudnienia (zajęcia zarobkowego), w przypadku gdy może mieć ono negatywny wpływ na sprawy prowadzone w ramach obowiązków służbowych. Przesłanką do rezygnacji jest kolizja interesów. Ponadto każdorazowe podjęcie dodatkowego zatrudnienia przez członka korpusu służby cywilnej winno być zgłoszone pracodawcy.
4. Zasada jawności i przejrzystości – oznacza zapewnienie dostępu do informacji o zasadach, efektach swojej pracy i podjętych rozstrzygnięciach (w granicach określonych przez prawo), dążenie do jednoznaczności oraz zrozumiałości podejmowanych działań, wyczerpujące uzasadnianie przyjętych rozstrzygnięć (zwłaszcza w sprawach, które są przedmiotem rozbieżności w debacie publicznej), znajomość konstytucyjnych i ustawowych przepisów dotyczących prawa, dostęp do informacji publicznej oraz zapewnienie praktycznej realizacji tego prawa.
5. Zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej – obejmuje ochronę informacji w celu zabezpieczenia wyraźnie określonego interesu państwa.
6. Zasada profesjonalizmu – dotyczy postawy urzędnika, który powinien posiadać niezbędną wiedzę dotyczącą funkcjonowania państwa, podnosić kwalifikacje oraz rozwijać wiedzę zawodową, zarządzać posiadanymi zasobami kadrowymi w sposób efektywny i racjonalny, w wykonywaniu zadań dążyć do uzgodnień opartych na rzeczowej argumentacji, być gotowym do przyjęcia krytyki, uznawać swoje błędy oraz być gotowym do naprawy ich konsekwencji, przez swoją postawę dbać o wizerunek służby cywilnej.
7. Zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania – oznacza w praktyce wykonywanie zadań ze świadomością szczególnej odpowiedzialności, która wynika z publicznego charakteru pełnionej służby, kierowanie się interesem publicznym, efektywnością oraz zgodnością podejmowanych działań z przepisami. Ponadto oznacza sygnalizowanie przełożonym, gdy zachodzi rozbieżność między przepisami prawa a interesem publicznym.
8. Zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi – zakłada racjonalne wykorzystanie środków publicznych, uwzględniające interes państwa, obywateli oraz efektywne osiągnięcie celów. Zasada ta wyraża się również w gotowości do rozliczenia swojej dbałości o środki i mienie publiczne.
9. Zasada otwartości i konkurencyjności naboru – obejmuje równy dostęp do służby publicznej, zawodowe i rzetelne wykonywanie zadań państwa przez

administrację rządową, neutralność polityczną służby cywilnej, wzmocnienie zaufania obywateli do kompetencji osób, które realizują zadania państwa. W wyniku jej realizacji, w drodze naboru, powinny zostać wyłonione osoby najlepiej przygotowane do realizacji zadań państwa. Z kolei osoby uczestniczące i czuwające nad przebiegiem naboru powinny dawać gwarancję jawnej i efektywnej kontroli nad jego przebiegiem.

5. Ideał cech osobowych urzędnika

Z perspektywy etyki zawodowej ważne jest, aby szczegółowe normy kierujące działaniami kadry urzędniczej wynikały wprost ze sfery uniwersalnych wartości moralnych⁸⁶. Sukcesywny wzrost znaczenia i roli „miękkich wartości” w życiu społecznym i publicznym przyspiesza proces formowania się etosu. Stąd w ramach kanonu zachowania urzędnika należy wypracować zestaw pożądanych cech składających się na swoisty wzorzec osobowy. W związku z tym, że zarządzaniem w administracji publicznej zajmują się konkretne osoby i grupy społeczne, znaczącą rolę odgrywają ich osobiste przymioty⁸⁷.

Etyka cnót (aretologia) może stanowić cenne narzędzie nie tylko do opisu „ideału urzędnika”, ale także może odnosić się do koncepcji praktycznych potrzebnych w pełnieniu funkcji publicznych. „Chodzić może o takie umiejętności jak: kompetencje w komunikacji werbalnej i niewerbalnej, kompetencje retoryczne w kontaktach międzyosobowych, zdolność do wyrażania i przyjmowania krytyki oraz pochwał, rozwiązywanie sytuacji konfliktowych, zdolność do negocjowania i mediacji itp.”⁸⁸.

Przykładowy katalog wspólnych wartości etycznych obejmuje: uczciwość, profesjonalizm, lojalność, otwartość, prawość, wiarygodność, oszczędność, poszanowanie ludzi⁸⁹. Należy pamiętać, że katalog wartości etycznych staje się stabilny, jeśli odpowiada mu dojrzałość etyczna pracowników⁹⁰.

⁸⁶ D. Bąk, *O możliwości kreowania etosu urzędnika*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007, s. 85.

⁸⁷ J. Łoś, *Swoistość etyki zawodowej urzędnika*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007, s. 74.

⁸⁸ T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013, s. 182.

⁸⁹ M. Dębicki, B. Kudrycka, *O potrzebie etycznego administrowania w samorządzie terytorialnym*, w: M. Dębicki, B. Kudrycka, *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2000, s. 15.

⁹⁰ J. Łoś, *Swoistość etyki zawodowej urzędnika*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007, s. 74.

Brytyjski premier John Major powołał w 1994 roku Komisję ds. Standardów w Życiu Publicznym (*Committee on Standards in Public Life*), której celem jest badanie wszelkich wątpliwości związanych z normami etycznymi urzędników państwowych, weryfikacja kwestii finansowania partii politycznych oraz przedstawianie propozycji zmian gwarantujących najwyższy standard zachowań w życiu publicznym⁹¹. Raport Komisji pod przewodnictwem Lorda Nolana miał prekursorski charakter i przyczynił się do wyznaczenia pierwszego uniwersalnego katalogu zasad (cech) życia publicznego⁹².

⁹¹ T. Kowalski, *Kodeks etyczny a kształtowanie zasad etycznych w administracji*, „Studia Lubuskie” 1 (2005), s. 102.

⁹² *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*, red. J. Filek, Kraków 2004, s. 210; The Committee on Standards in Public Life, *Survey of public attitudes towards conduct in public life*, London 2004.

Rozdział III

Kultura organizacyjna

1. Pojęcie kultury organizacyjnej

Kulturę organizacyjną można definiować na rozmaite sposoby. Doktryna dostarcza swoistego bogactwa definicyjnego, które jednak powinno być ograniczone do poczynienia najistotniejszych ustaleń badawczych. Teoretycy zarządzania podkreślają, że kultura organizacyjna to prawdopodobnie najtrudniejsze do zdefiniowania pojęcie w teorii organizacji. W jej modelu dynamiki kulturowej na pierwszym planie są procesy łączące poszczególne elementy kultury⁹³. Procesy te są zwrotne i dwustronne oraz przebiegają następująco:

- manifestacja założeń kultury w postaci wartości;
- realizacja wartości w postaci artefaktów;
- symbolizacja artefaktów, czyli nadanie niektórym artefaktom statusu symboli;
- interpretacja symboli wspierająca założenia.

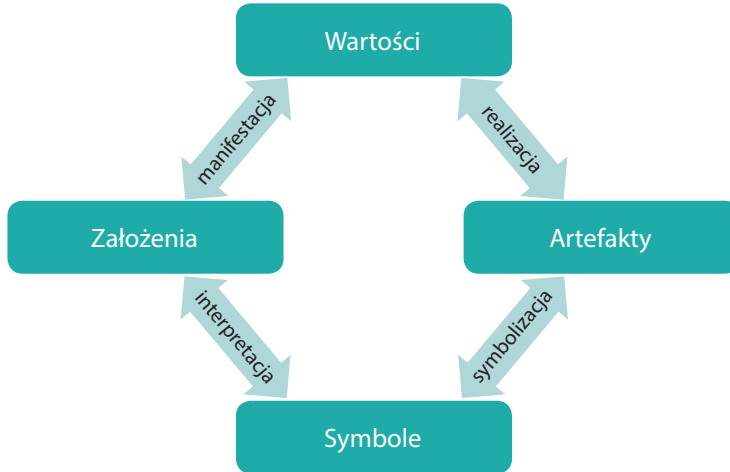
Kulturę organizacyjną można zdefiniować m.in. jako normy społeczne i systemy wartości stymulujące pracowników, właściwy klimat organizacyjny, sposób zarządzania, podzielane znaczenia i symbole, schematy poznawcze, wymogi zachowania. Kultura organizacyjna to całość ludzkich sposobów życia zawodowego, tworzenia relacji z otoczeniem i utrzymywania stosunków międzyludzkich, zaspokajania potrzeb załogi, wytwarzania poczucia bezpieczeństwa, pewności oraz komfortu psychicznego każdego z członków organizacji⁹⁴.

W literaturze przedmiotu można odnaleźć około 150 definicji kultury organizacyjnej. Elementem wspólnym dla tego terminu jest odwoływanie się z różnym natężeniem do czterech sfer: sfery współżycia społecznego, obejmującej więzi międzyludzkie (np. wzajemne okazywanie szacunku); sfery informacyjnej, dotyczącej sposobu komuni-

⁹³ M. Kostera, *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*, Warszawa 2003, s. 36.

⁹⁴ A. Chuda, M. Wyrwicka, *Diagnoza kultury organizacyjnej przedsiębiorstwa usługowego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzenie” 2013, nr 59, s. 6.

Rysunek 4. Dynamika kultury organizacyjnej w ujęciu E. Scheina



Źródło: Opracowanie na podstawie: M. Kostera, *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*, Warszawa 2003, s. 36.

kowania się członków organizacji (język wypowiedzi ustnych i pisemnych), a także formy wymiany informacji; sfery warunków materialnych, obejmującej wszelkie elementy i przedmioty pozwalające na prawidłowe funkcjonowanie organizacji; sfery własnej osobowości, związanej z zaakceptowaniem odrębności jednostek, ich wolności oraz dążenia do samorealizacji.

W zależności od kryterium podziału stworzone zostały typologie, które opierają się na przykład na: działalności organizacji, szybkości osiągnięć, umiejscowieniu człowieka w strukturze organizacji, sile i stopniu oddziaływania kultury organizacyjnej na jej członków itd. Należy jednak pamiętać, że o sukcesie organizacji nie decyduje przyjęta definicja kultury organizacyjnej, lecz sposób jej implementacji w zarządzaniu organizacją.

Wśród omówiony poniżej definicji nieco inaczej akcenty rozkłada B. Nogalski, twierdząc, że kultura organizacyjna są to normy społeczne i systemy wartości stymulujące pracowników, właściwy klimat organizacyjny, sposób zarządzania, podzielane znaczenia i symbole, schematy poznawcze, wymogi zachowania⁹⁵. Z kolei zdaniem C. Sikorskiego kultura organizacyjna to określony system wzorów myślenia i dzia-

⁹⁵ B. Nogalski, *Kultura organizacyjna, duch organizacji*, Bydgoszcz 1998, s. 101.

łania, które są utrwalone w środowisku społecznym organizacji i mają znaczenie dla realizacji jej celów formalnych⁹⁶.

2. Kultura organizacyjna w ujęciu E. Scheina

Spośród licznych definicji kultury na szczególną uwagę zasługuje wyjaśnienie autorstwa E. Scheina, którego zdaniem kultura organizacyjna jest wzorem podstawowych założeń, które grupa odkryła, wymyśliła lub rozwinęła podczas konfrontacji z problemami wewnętrznymi tej grupy bądź problemami otoczenia⁹⁷. Edgar Schein zwraca szczególną uwagę na wielowymiarowość kultury. Wyróżnia trzy poziomy kultury organizacyjnej ze względu na ich trwałość i widoczność:

- Poziom 1 – podstawowe **założenia**, które stanowią fundament, dają podstawę pozostałym komponentom kultury, określają istotę egzystencji, natury ludzkiej, rzeczywistości i postrzegania prawdy. Założenia te są ukryte i nieświadome, trudne do identyfikacji oraz uporządkowane zgodnie z podstawowymi przesłankami ludzkiej egzystencji, takimi jak: 1) stosunek do otoczenia (postrzeganie uwarunkowań); 2) objaśnienie natury rzeczywistości; 3) przekonania o naturze człowieka (istotne, cenione cechy charakteru osoby); 4) ludzka aktywność (wyobrażenia o celowości lub atrakcyjności pracy); 5) stosunki międzyludzkie (prawidłowości w porządkowaniu relacji społecznych formalnych i nieformalnych).

Kultura organizacyjna spełnia wiele funkcji. W modelu E. Scheina wyróżnia się dwie zasadnicze grupy: 1) dotyczące problemów związanych z dostosowaniem wewnętrznym; 2) dotyczące problemów związanych z dostosowaniem zewnętrznym.

- Poziom 2 – **normy i wartości**, stanowiące zbiór zasad codziennego działania członków organizacji, kształtowane pod wpływem dominujących wartości. Dzięki nim członkowie grupy wiedzą, jak mają sobie radzić w ważnych sytuacjach. Są one częściowo widoczne i częściowo świadome. Są trwalsze od artefaktów i dużo trudniej jest je „zaobserwować”. Chris Argyris wyróżnił

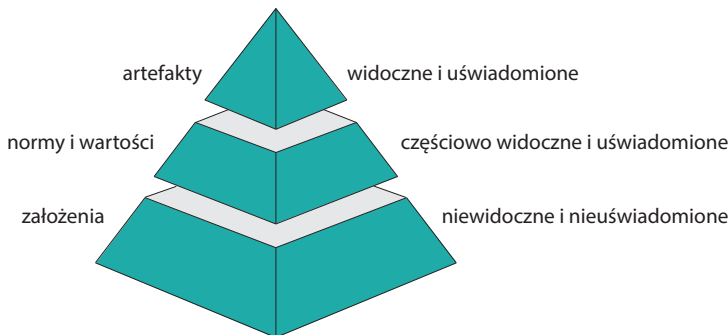
⁹⁶ C. Sikorski, *Kultura organizacyjna*, Warszawa 2012, s. 4; zob. K. Piwowar-Sulej, *Kultura organizacyjna i jej wpływ na działalność projektową – studium przypadku*, „Marketing i Rynek” 2014, nr 5, s. 143.

⁹⁷ E. Schein, *Coming to a New Awareness of Organizational Culture*, „Sloan Management Review” 2 (1984), s. 3.

dwa ich rodzaje: 1) normy i wartości deklarowane – są one dosyć łatwe do zaobserwowania, ponieważ ludzie jawnie wyrażają, co dla organizacji jest ważne, co jest dobre, a co złe, zazwyczaj są dostępne w filozofii zarządzania lub w zapisach formalnoprawnych; 2) normy i wartości przestrzegane – są one znacznie trudniejsze do zaobserwowania, gdyż ludzie nie zawsze postępują zgodnie z tym, co głoszą. Można je rozpoznać za pośrednictwem określonych metod badawczych, np. poprzez wywiady, testy.

- Poziom 3 – **symbole i artefakty**, które są wskaźnikiem kultury organizacyjnej. Zdaniem J. Stonera „są tym, co się widzi, słyszy i czuje, gdy stykamy się z nową grupą o nieznaną kulturze”⁹⁸. Są łatwo zauważalne i widoczne, chociaż nie zawsze są właściwie interpretowane.

Rysunek 5. Poziomy kultury



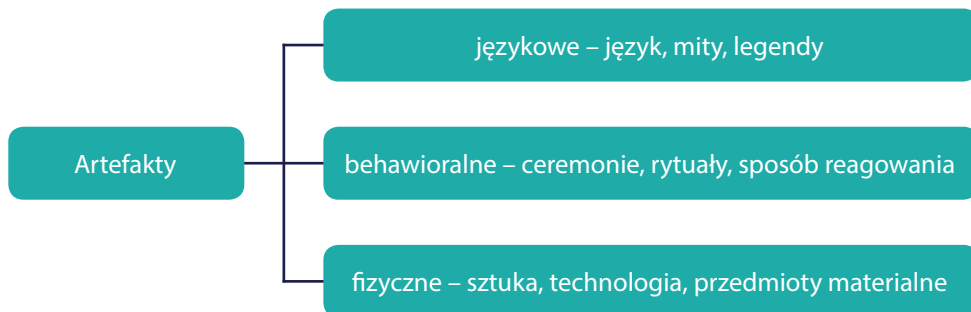
Źródło: E. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco 2010; *Kierowanie*, red. J. Stoner, E. Freeman, D. Gilbert, przeł. A. Ehrlich, Warszawa 2001, s. 189.

Artefakty to sztuczne twory kultury, które są w największym stopniu identyfikowane przez członków organizacji, jednocześnie charakteryzuje je najmniejsza trwałość. Edgar Schein dokonał ich podziału jako sztucznych tworców danej kultury na: językowe (język, mity, legendy), behawioralne (ceremonie, rytuały), fizyczne (sztuka, technologia, przedmioty materialne). Artefakty są przejawem kultury organizacyjnej, ale nie stanowią jej istoty.

Dynamiczny model osobowości prezentowany przez E. Scheina okazał się pożyteczny. Badacze kultury w organizacji stopniowo rozszerzyli zasięg oddziaływania kultury na inne sfery niż tylko artefakty, a mianowicie na: komunikowanie się, inno-

⁹⁸ *Kierowanie*, red. J. Stoner, E. Freeman, D. Gilbert, przeł. A. Ehrlich, Warszawa 2001, s. 186.

Rysunek 6. Typologia artefaktów w ujęciu E. Scheina



Źródło: Opracowanie własne.

wacyjność, wynagradzanie, podejmowanie ryzyka w działaniach, potrzeby klientów, motywację do pracy, orientację na stosunki międzyludzkie⁹⁹.

Wartości są spoiwem dla organizacji i im silniej oddziałują na jednostki, tym większy wpływ wywierają na ich zachowania. Obszarami ujawniania się wartości są np. kompetencje, innowacje, jakość, relacje interpersonalne, efekty działań. Wartości są identyfikowalne na płaszczyźnie deklaratywnej i/lub behawioralnej czy praktycznej. Normy natomiast przejawiają się w zasadach postępowania w sensie realizowania narzuconych kodeksów lub w zasadach niepisanych, zwyczajowych, ustalonych na zasadzie uzusu. Niedostrzegane i nieuświadomione są założenia, które odnoszą się do natury człowieka, stosunków międzyludzkich, relacji organizacji z otoczeniem zewnętrznym. Wiedzę na temat założeń można czerpać poprzez wnioskowanie z katalogu norm i wartości¹⁰⁰.

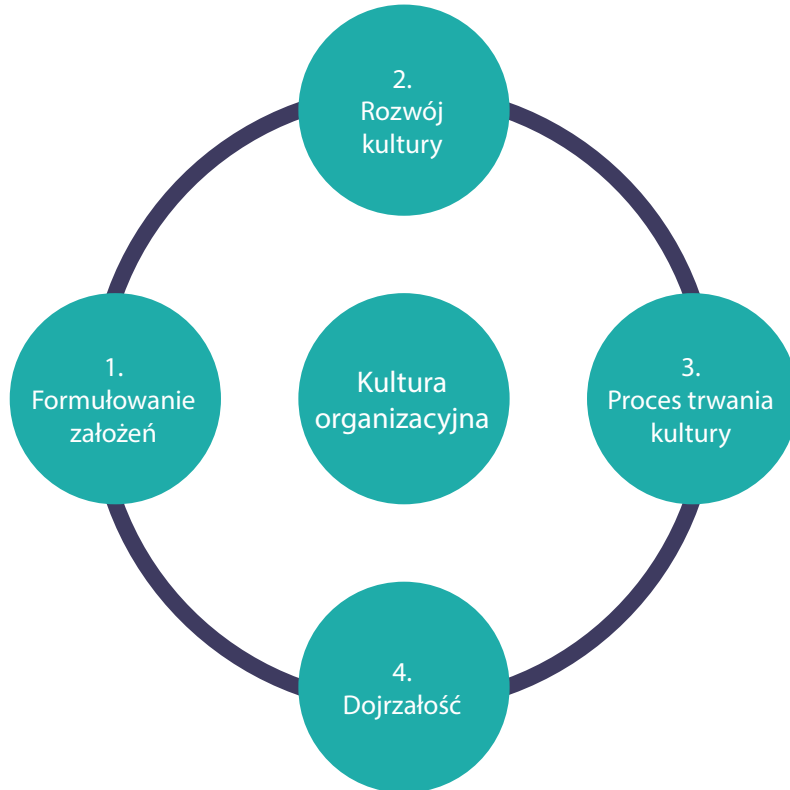
Kształtowanie się kultury przedsiębiorstwa według propozycji E. Scheina można podzielić na cztery etapy: formułowanie założeń kultury, rozwój kultury, proces trwania kultury, dojrzałość.

Etapy te są coraz częściej obowiązującym scenariuszem w procesie realizacji strategii przedsiębiorstw. Kultura organizacyjna może wspierać przedsięwzięcia rozwojowe lub w nich przeszkadzać i dlatego należy ją diagnozować, a w razie potrzeby także zmieniać. Autor tej teorii zwraca uwagę, że kulturę organizacyjną można zrozumieć jedynie na drodze jej „zglobiania”, począwszy od najwyższego z jej poziomów, czyli artefaktów. Edgar Schein podkreśla także, że pomiędzy trzema

⁹⁹ L. Zbiegień-Maciąg, *Kultura w organizacji. Identyfikacja kultur znanych firm*, Warszawa 2013, s. 25.

¹⁰⁰ E. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco 2010, s. 23–32.

Rysunek 7. Etapy kultury organizacyjnej w ujęciu E. Scheina



Źródło: Opracowanie własne.

jej poziomami zachodzą specyficzne procesy i zależności, jak choćby ta związana z determinacją najwyższych jej poziomów przez najniższe z jej warstw (konkretne zachowania ludzi danej organizacji wynikają z przyjętych norm, a te z kolei zależne są od przyjętych założeń).

3. Kultura organizacyjna w ujęciu G. Hofstede

Zdaniem holenderskiego psychologa społecznego G. Hofstede, kultura organizacyjna to jeden z poziomów zaprogramowania umysłowego jednostki. Każdy człowiek należy do różnych, najczęściej wielu grup i kategorii: narodowych, regionalnych, etnicznych, religijnych, pokoleniowych. Należy do określonej klasy społecznej

i profesji, a także najczęściej pracuje w jakiejś organizacji. Każdy członek organizacji pochodzi z innego środowiska, innej rodziny, szkoły, uczelni itd.¹⁰¹

Geert Hofstede prowadził badania w czterdziestu krajach i doszedł do wniosku, że istotnym elementem kultury organizacyjnej są różnice kulturowe, podważając zarazem skuteczność uniwersalnych metod postępowania opartych na zachodnich teoriach. Na tej podstawie wskazał dodatkowe cechy. Wprowadził wymiary kultury, czyli aspekty mierzalne zjawisk, które wyznaczają ważne elementy kultury narodowej i pozwalają określić jej pozycję wobec innych kultur. Różnice w poszczególnych wymiarach kultury zostały poddane analizie według kryteriów:

- dystansu władzy (od dużego do małego);
- indywidualizmu lub kolektywizmu;
- męskości lub kobiecości;
- unikania niepewności (od słabego do silnego);
- orientacji na krótki lub daleki horyzont czasowy.

Dystans od władzy – badania odnoszą się do sposobu, w jaki w różnych krajach ludzie patrzą na nierówności tworzące się w społeczeństwie. Duży dystans władzy charakteryzuje się hierarchicznością organizacji, centralizacją, większym nadzorem i znaczącymi różnicami w wysokości wynagrodzenia. Pracownicy oczekują jasnych poleceń i lepiej sprawdzają się w zadaniach wymagających dyscypliny, gorzej natomiast w pracy wymagającej inicjatywy podwładnych. W kulturach charakteryzujących się dużym dystansem władzy powszechne są przywileje i oznaki statusu, a praca biurowa jest wyżej ceniona niż fizyczna.

Indywidualizm a kolektywizm – pomiary dotyczyły stosunków danej jednostki z innymi osobami, a także pragnienia tworzenia więzi społecznych. W kulturach indywidualistycznych, w przeciwieństwie do kultur kolektywistycznych, w których pracownicy silnie identyfikują się z organizacją, relacje pomiędzy pracownikiem a jego pracodawcą traktowane są jako układ dwustronny, który istnieje dopóki pracownik nie otrzyma korzystniejszej oferty. Zarządzanie organizacją w kulturze indywidualistycznej to zarządzanie jednostkami. Realizacja zadań w takiej kulturze jest ważniejsza od kontaktów międzyludzkich.

Męskość i kobiecość – badanie dotyczyło podziału ról ze względu na płeć, było próbą wskazania różnic funkcjonujących w społeczeństwie męskim oraz w społeczeństwie

¹⁰¹ B. Nogalski, A. Szpitter, *Kultura organizacyjna w zarządzaniu organizacją wielokulturową*, w: *Historia i perspektywy nauk o zarządzaniu. Księga pamiątkowa dla uczczenia jubileuszu 40-lecia pracy naukowo-dydaktycznej prof. zw. dra hab. Arkadiusza Potockiego*, red. B. Mikula, Kraków 2012, s. 229.

czeństwie kobiecym. Kultura męska w organizacji charakteryzuje się stanowczym i agresywnym sposobem zarządzania. Konflikty w takiej organizacji rozwiązywane są poprzez konfrontację.

Unikanie niepewności – odnosi się do poziomu niepokoju występującego w społeczeństwie ze względu na zagrożenia dotyczące przyszłości. Pomocne w analizie tego obszaru jest badanie liczby instytucji w państwie służących bezpieczeństwu i unikaniu niepewności, m.in. jednostek o charakterze religijnym. Unikanie niepewności charakteryzuje się znacznym sformalizowaniem, dużą liczbą przepisów regulujących prawie wszystkie dziedziny życia i pracy. Pracownicy rzadziej zmieniają pracodawcę, a motywuje ich przede wszystkim uznanie, przynależność do grupy oraz zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa.

Jest to sprzeczne z indywidualizmem, który w polskiej kulturze narodowej wyrażony jest najslabiej. W kulturze tej innowacyjność i kreatywność ograniczona jest przepisami, a wdrażanie cudzych pomysłów przeważa nad wynalazczością. Charakterystyczna jest też obawa przed tym, co obce, nieznanne, co może przejawiać się uprzedzeniami wobec mniejszości, przedstawicieli innych narodowości lub osób mających inne poglądy.

Krótkoterminowość vs. długoterminowość – orientacja krótkoterminowa charakteryzuje się przywiązaniem do tradycji oraz prawnych zobowiązań, przesuwając na dalszy plan koszty ponoszone w wyniku takiego zorientowania społeczeństwa. Z kolei orientacja długoterminowa dostosowuje tradycję do panujących warunków. Ważniejsze w tym wypadku stają się ustalone cele oraz oszczędne wykorzystanie dostępnych środków. Kultury zorientowane krótkoterminowo koncentrują się na terminach i szybkich zyskach kosztem budowania długookresowej silnej pozycji na rynku. Krótkookresowa orientacja nie wpływa korzystnie na przedsiębiorczość, a silne przywiązanie do tradycji może ograniczać innowacyjność¹⁰².

4. Kultura organizacyjna w ujęciu K.S. Camerona i R.E. Quinna

Z kolei K.S. Cameron i R.E. Quinn określają kulturę organizacyjną mianem niepisanych, ale przestrzeganych – często podświadomie – zasad, które wypełniają lukę między tym, co napisane, a tym, co się rzeczywiście dzieje. Kultura dotyczy współ-

¹⁰² Zob. G. Hofstede, G.J. Hofstede, *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, przeł. M. Durska, Warszawa 2007.

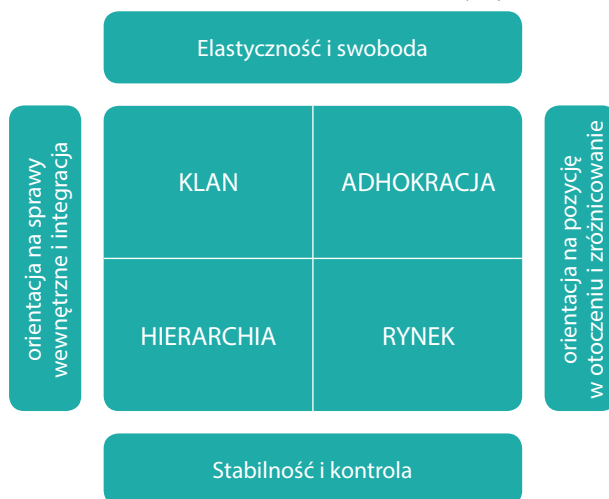
nych poglądów, ideologii, wartości, przekonań, oczekiwań i norm¹⁰³. Definicja ta ma charakter dwuwymiarowy. Z jednej strony zwraca uwagę na kryteria efektywności, akcentując zarazem elastyczność, samodzielność i dynamiczność, z drugiej strony zestawia kryteria efektywności ze sprawami wewnętrznymi, integracją, jednością czy pozycją jednostki w otoczeniu.

Te dwa wymiary dzielą płaszczyznę na cztery ćwiartki (z których każda opisuje odrębny zestaw wskaźników efektywności organizacji) i pozwalają na wyróżnienie czterech typów kultury organizacyjnej: klan (współpraca), adhocracja (tworzenie), hierarchia (kontrola), rynek (rywalizacja).

Każda ćwiartka otrzymała nazwę oddającą najbardziej charakterystyczne cechy organizacji: klan, adhocracja, rynek, hierarchia. Wymiary, osie i ćwiartki, jakie utworzyły, mogą być bardzo pomocne w wyjaśnianiu różnych orientacji oraz konkurujących wartości charakteryzujących zachowania człowieka.

Uniwersalność tych typów oraz ich pojemność skłoniła twórców modelu do utożsamienia każdej ćwiartki z typem kultury. Oznacza to, że każda ćwiartka reprezentuje podstawowe założenia, poglądy oraz wartości – czyli elementy składające się na kulturę organizacyjną.

Rysunek 8. Model wartości konkurujących



Źródło: K.S. Cameron, R.E. Quinn, *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana. Model wartości konkurujących*, przeł. B. Nawrot, Kraków 2015², s. 44.

¹⁰³ K.S. Cameron, R.E. Quinn, *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana. Model wartości konkurujących*, przeł. B. Nawrot, Kraków 2006, s. 28–59.

Proponowany przez K.S. Camerona i R.E. Quinna program zmiany kultury organizacyjnej dzieli się na sześć etapów:

1. Osiąganie wspólnego stanowiska w sprawie stanu obecnego;
2. Osiąganie wspólnego stanowiska w sprawie stanu pożądanego;
3. Stworzenie wspólnej wizji pożądanego kultury;
4. Opisywanie kultury organizacji za pomocą historyjek i anegdot;
5. Przyjęcie strategii działania;
6. Opracowanie planu wdrożenia zmian¹⁰⁴.

Celem opracowywania zmiany kultury organizacyjnej jest zwiększenie zaangażowania i minimalizacja oporu przeciwko jej wprowadzaniu oraz wyjaśnienie wszystkim zainteresowanym, na co kładzie się nacisk w nowej kulturze, a co pozostaje niezmienione¹⁰⁵.

Narzędziem badawczym wykorzystywanym w tej metodzie jest kwestionariusz OCAI (*Organisational Culture Assessment Instrument*), który umożliwia określenie orientacji dominującej w konkretnej organizacji na podstawie porównania ze wskazanymi typami kultury. Kwestionariusz pomaga również w ocenie mocnych stron organizacji¹⁰⁶, a także umożliwia ustalenie, jaki jest stan obecny kultury oraz jaki jest stan pożądaný. Składa się z sześciu pytań:

1. Jaka jest ogólna charakterystyka organizacji?
2. Jaki jest styl przywództwa w organizacji?
3. Jaki jest styl zarządzania pracownikami?
4. Co zapewnia spójność organizacji?
5. Na co kładzie się największy nacisk?
6. Jakie są kryteria sukcesu organizacji?

Do każdego z wyżej wymienionych pytań przypisane są cztery odpowiedzi, między które należy rozdzielić 100 punktów w zależności od tego, w jakim stopniu dana odpowiedź odzwierciedla sytuację w organizacji. Największą liczbę punktów przydziela się odpowiedzi, która najtrafniej opisuje sytuację w jednostce¹⁰⁷. Tak zbudowany kwestionariusz służy do badania zarówno obecnej kultury organizacyjnej,

¹⁰⁴ K.S. Cameron, R.E. Quinn, *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana. Model wartości konkurujących*, przeł. B. Nawrot, Kraków 2006, s. 85.

¹⁰⁵ A. Chuda, M. Wyrwicka, *Diagnoza kultury organizacyjnej przedsiębiorstwa usługowego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2013, nr 59, s. 8.

¹⁰⁶ K.S. Cameron, R.E. Quinn, *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana. Model wartości konkurujących*, przeł. B. Nawrot, Kraków 2006, s. 41.

¹⁰⁷ Zob. tamże, s. 30.

jak i pożądaney (czyli takiej, jaką powinien posiadać podmiot za kilka lat, aby nadal efektywnie funkcjonować).

Obliczenie wyników jest stosunkowo proste. Najpierw należy zsumować wszystkie punkty przyznane odpowiedziom A w kwestionariuszu „stan obecny”, a następnie podzielić przez 6. W ten sposób otrzymujemy średnią arytmetyczną dla odpowiedzi A – stan obecny. W analogiczny sposób postępujemy w przypadku odpowiedzi B, C i D. Następnie obliczamy w ten sam sposób wyniki w kwestionariuszu „stan pożądaney”. Każda z otrzymanych liczb odnosi się do określonego typu kultury organizacyjnej:

- wartości odpowiedzi A odpowiadają kulturze klanu;
- wartości odpowiedzi B kulturze adhokracji;
- wartości odpowiedzi C kulturze rynku;
- wartości odpowiedzi D kulturze hierarchii.

Otrzymane w ten sposób wyniki nanosimy na układ współrzędnych i otrzymujemy wykres, będący graficznym obrazem najważniejszych wartości kultury organizacyjnej badanego przedsiębiorstwa. Wskaźniki efektywności pokazują, co ludzie najwyżej cenią w funkcjonowaniu organizacji. Innymi słowy, przedstawiają podstawowe wartości służące do oceny organizacji. Cztery podstawowe wartości są sobie wzajemnie przeciwstawne, konkurencyjne. Dlatego też każda z nich tworzy ćwiartki, które stanowią swoje przeciwieństwo lub konkurują ze sobą – stąd nazwa modelu.

Krótką charakterystyka poszczególnych rodzajów kultur przedstawia się następująco:

Kultura klanu (teamu) – „Jesteśmy rodziną!” – członkowie takiej organizacji wyznają podobne wartości, kierują się wyznaczonymi celami, są silnie emocjonalnie związani z firmą i zaangażowani w jej tworzenie. Przywódca jest mentorem, doradcą. Organizacja ma swoje tradycje, które ją łączą, ceni się pracę zespołową i rozwój osobisty jej członków. Spójność organizacji zapewniają takie wartości, jak lojalność i przywiązanie do tradycji.

Kultura adhokracji – jest typowa dla organizacji opartych na dynamicznym rozwoju doraźnie powoływanych jednostek. Charakterystyczne cechy kultury tego typu to: zdolność przystosowania się, elastyczność, kreatywność w sytuacji niepewności, niejednoznaczność i nadmiar informacji. W organizacjach tego typu nie ma scentralizowanego ośrodka władzy ani stosunków zależności służbowej. Kulturę tę cechuje dynamizm i przedsiębiorczość. Przywódca jest innowatorem i wizjonerem, zarażającym wszystkich swoim entuzjazmem. Ważny jest dynamiczny rozwój jednostek, wartością jest stałe doskonalenie i poszukiwanie nowych rozwiązań or-

ganizacyjnych. Członkowie muszą być kreatywni i elastyczni. Podstawą spójności organizacji jest chęć eksperymentowania i innowacyjności.

Kultura hierarchii – oparta jest na cechach zaproponowanych przez M. Webera, które stały się klasycznymi atrybutami biurokracji (zasady, specjalizacja, merytokracja, hierarchia, odrębna własność, bezosobowość, odpowiedzialność). W organizacjach, w których panuje kultura hierarchii, procedury dyktują ludziom, co mają robić. Kwalifikacje pracowników powinny być stale podnoszone i oceniane. Liczy się sprawna infrastruktura organizacji. Najważniejsze jest utrzymanie niezakłóconego funkcjonowania. Przywódca pełni rolę koordynatora, stale obserwuje i wyciąga wnioski. Taka organizacja cechuje się wysokim stopniem sformalizowania, a podstawą jej spójności są regulaminy, przepisy i zasady.

Kultura rynku – kultura oparta o zewnętrzne wskaźniki ekonomiczne, jak wydajność, rentowność i konkurencja. Organizacja jest skoncentrowana na dokonywaniu transakcji z innymi jednostkami, aby w ten sposób zdobyć przewagę konkurencyjną. Liczy się pozycja firmy w środowisku, baza stałych klientów, efektywność transakcji. Przywódca jest nadzorcą, który pilnuje, by praca każdej osoby realnie wpływała na wyniki finansowe. Podstawą spójności jest chęć zwyciężania.

Tabela 2. Charakterystyka czterech typów kultur organizacyjnych według K.S. Camerona i R.E. Quinna

Kultura klanu	Kultura adhokracji
<ul style="list-style-type: none"> – Przyjazne środowisko pracy; – Pracownicy chętnie ze sobą współpracują; – Rodzinna atmosfera pracy; – Duża lojalność i przywiązanie pracowników; – Wysoki stopień zaangażowania wszystkich; – Duże morale; – Dbanie o rozwój zasobów ludzkich – miarą sukcesu; – Duża troska o pracowników; – Ceniona jest praca zespołowa, uczestnictwo i konsensus. 	<ul style="list-style-type: none"> – Dominuje dynamika, przedsiębiorczość i kreatywność; – Zachęcanie do swobody zachowań organizacyjnych; – Pracownicy chętnie podejmują ryzyko; – Kierownicy wykazują się kreatywnością i innowacyjnością; – Otwartość na eksperymentowanie i wprowadzanie nowości; – Dążenie do osiągnięcia w danej dziedzinie przewagi nad innymi; – Nastawienie na wzrost, sukces, podejmowanie wyzwań i pozyskiwanie zasobów; – Oferowanie unikatowych produktów, usług oraz zajmowanie pozycji lidera to miara sukcesu.

Kultura hierarchii	Kultura rynku
<ul style="list-style-type: none"> - Sformalizowana struktura ze ścisłą hierarchią; - Dominacja procedur; - Dominujący sposób przewodzenia to kierowanie i organizowanie; - Nastawienie na wysoką efektywność i skuteczność; - Spójność realizowana jest przez formalne reguły działania; - Pewność działania to miara sukcesu. 	<ul style="list-style-type: none"> - Skupienie na wynikach; - Pracownicy ambitni i nastawieni na osiąganie celów; - Lider jest bezwzględny i dominujący, nastawiony na konkurencyjność i produktywność; - Ekspansywność i chęć zwycięstwa to podstawa spójności; - Duża dbałość o reputację i sukces; - Konkurencyjność i osiąganie wymiernych celów to długotrwała strategia; - Udział w rynku i jego penetracja to miara sukcesu; - Styl zarządzania – nastawienie na silną rywalizację.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie K.S. Cameron i R.E. Quinn, *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana. Model wartości konkurujących*, przeł. B. Nawrot, Kraków 2015².

Rysunek 9. Typy kultur w ujęciu K.S. Camerona i R.E. Quinna

<p style="text-align: center;">Kultura klanu</p> <p>Przywódca: mentor, doradca</p> <p>Kryteria: spójność, morale, rozwój zasobów ludzkich</p> <p>Reguły: uczestnictwo, zaangażowanie</p>	<p style="text-align: center;">Kultura adhokracji</p> <p>Przywódca: innowator, wizjoner</p> <p>Kryteria: kreatywność, nowe podejście, wzrost</p> <p>Reguły: innowacyjność sprzyja pozyskiwaniu nowych zasobów</p>
<p style="text-align: center;">Kultura hierarchii</p> <p>Przywódca: koordynator, obserwator, organizator</p> <p>Kryteria: sprawność, terminowość, praca bez zakłóceń</p> <p>Reguły: kontrola sprzyja efektywności</p>	<p style="text-align: center;">Kultura rynku</p> <p>Przywódca: nadzorca, konkurent, producent</p> <p>Kryteria: udział w rynku, osiąganie celów, pokonanie konkurencji</p> <p>Reguły: konkurencja sprzyja efektywności</p>

Źródło: Opracowanie własne.

Posługując się modelem wartości konkurujących w diagnozowaniu kultury organizacyjnej, jako wynik otrzymujemy profil kulturowy w postaci czworoboku, który obrazuje kulturową różnorodność badanej organizacji. Na tej podstawie możemy łatwo stwierdzić, który typ kultury jest dominujący i jakich zmian należy dokonać, aby profil kultury odpowiadał naszym oczekiwaniom.

5. Kultura organizacyjna w ujęciu R. Harrisona

Jedna z typologii zaproponowana przez R. Harrisona jest związana z realizacją zadań, strukturą i klimatem organizacji. Badacz ten zakładał, że każda organizacja jest zbiorem zawierającym kombinację czterech podstawowych orientacji kulturowych:

Kultura władzy – jest oparta na centralnej osobie lidera (lub ścisłej grupie liderów), która wywiera silny wpływ na całą organizację wzdłuż „promieni” rozchodzących się od centrum na zewnątrz organizacji. Decyzje w tej kulturze są podejmowane raczej pod wpływem priorytetów liderów niż na podstawie logiki. Całość kontroli i informacji znajduje się we władzy osób z centrum sieci.

Ten rodzaj kultury organizacyjnej dobrze sprawdza się w otoczeniu burzliwym, kiedy trzeba szybko reagować na nowe bodźce, jednakże jakość podejmowanych działań zależy głównie od kwalifikacji liderów. Kultura władzy sprawdza się głównie w małych organizacjach. Gdy organizacje się nadmiernie rozwiną, kultura władzy staje się nieefektywna. Krytycznym momentem w takiej kulturze jest strata lidera. Taka sytuacja często powoduje znaczny chaos w organizacji, włącznie z zakończeniem jej działalności.

Kultura roli – jej siłą jest znaczna specjalizacja. Praca w tej kulturze jest z reguły mocno zbiurokratyzowana. Współpraca między komórkami organizacyjnymi opiera się na procedurach i zakresach czynności. Efektywność zależy od racjonalnego wyznaczenia celów i przydziału środków dla poszczególnych komórek. Władza zależy raczej od formalnej pozycji w strukturze organizacji niż cech osobowościowych. Rola pracownika jest ważniejsza niż osoba, która tę rolę pełni.

Tego typu kultura sprawdza się w otoczeniu stabilnym, kiedy cele nie zmieniają się co roku i można tworzyć wyspecjalizowane komórki dla każdego z nich. Znaczne problemy zaczynają się, gdy następuje nagła zmiana w otoczeniu. Istnieje ryzyko rozpadu organizacji, gdy zabraknie trzymającego ją razem zarządu lub kierownictwa.

Kultura celu (zadania) – w kulturze tej główny nacisk kładzie się na to, by praca (program, projekt, zadanie) została wykonana. Władza wynika z wiedzy i doświad-

czenia w wykonywaniu danego rodzaju zadań. Kultura celu jest całkowicie ukierunkowana na pracę zespołową, osiągającą zamierzony cel. Główną zaletą tej kultury jest wielka elastyczność i możliwość przystosowywania się do zmiennych warunków.

Kultura jednostki – jednostka stanowi centrum, a rola firmy sprowadza się do zorganizowania wygodnego miejsca pracy. Taka kultura organizacyjna stworzona jest dla pracownika w celu zaspokojenia jego potrzeb zawodowych. Zwykle są to grupy skupiające prawników, księgowych, architektów i konsultantów – specjalistów uprawiających często tzw. wolne zawody. Jednostka może opuścić firmę, ale sama firma nie ma prawa podejmować decyzji związanych z pracownikiem¹⁰⁸.

Badając kulturę organizacyjną przedsiębiorstwa, można poznać sposób myślenia jej uczestników oraz zasady i normy, jakimi kierują się w swoich zachowaniach. Poznanie kultury organizacyjnej pozwala wyjaśnić motywy zachowania ludzi oraz dobrać bardziej skuteczne metody oddziaływania na te zachowania¹⁰⁹.

Kulturę organizacyjną kształtuje szereg czynników. Wśród nich można wyróżnić następujące determinanty:

- Typ otoczenia – kultura narodowa wywiera znaczący wpływ na normy i wartości jej uczestników, a także na normy i wartości działających w kraju organizacji. Nie bez znaczenia jest także wpływ kultur lokalnych, regionalnych oraz aktualny system wartości danego społeczeństwa.
- Typ organizacji – kultura organizacyjna zależna jest od branży oraz technologii. Ważna jest także forma własności, intensywność konkurencji i warunki panujące na rynku. W czasie recesji kultura organizacyjna jest bardziej restrykcyjna, natomiast w okresie dostatku pozwala sobie na większą swobodę.
- Cechy organizacji – historia, wiek i wielkość przedsiębiorstwa mają istotne znaczenie dla jego kultury organizacyjnej. W firmie z długimi tradycjami, w przeciwieństwie do młodych i niewielkich przedsiębiorstw, występują na ogół tendencje do konserwatyzmu i rytualizmu. Niebagatelny wpływ na kulturę organizacyjną ma także dominujący styl kierowania. W stylu autokratycznym kultura skoncentrowana jest wokół wartości takich jak posłuszeństwo, dyscyplina, lojalność. W stylu demokratycznym kultura jest bardziej otwarta i zorientowana na samodzielność pracowników.
- Cechy uczestników – każdy członek organizacji wnosi swój indywidualny wkład do kultury organizacyjnej. Duże znaczenie ma więc struktura wiekowa

¹⁰⁸ *Kultura organizacyjna w zarządzaniu*, red. G. Aniszewska, Warszawa 2007, s. 15.

¹⁰⁹ Zob. M. Czernska, *Zmiana kulturowa organizacji. Wyzwanie dla współczesnego menedżera*, Warszawa 2003.

pracowników. W przedsiębiorstwach, w których pracują pracownicy starsi wiekiem, kultura będzie skoncentrowana wokół wartości takich jak tradycja, spokój i bezpieczeństwo. Natomiast młodzi pracownicy wnoszą więcej dynamiki, otwartości na zmiany oraz skłonności do ryzyka. Na właściwości kultury organizacyjnej wpływa również struktura zatrudnienia z podziałem na płeć.

6. Funkcje kultury organizacyjnej

Na podstawie powyższych definicji kultury organizacyjnej można stwierdzić, że pełni ona wiele funkcji zarówno na poziomie biznesowym, indywidualnym, jak i zespołowym. Poprzez eksponowanie i akcentowanie elementów wspólnych i wartościowych z punktu widzenia całej organizacji realizowana jest **funkcja integracyjna**. Kultura organizacyjna daje pracownikom poczucie jedności, tożsamości oraz zgodnie z hierarchią potrzeb Masłowa¹¹⁰ pozwala zaspokoić potrzebę przynależności (afiliacji). Warunkiem spełnienia tej funkcji jest założenie, że członkowie organizacji w pełni akceptują normy i wartości wyznawane przez wspólnotę.

Kultura organizacyjna jest swoistym łącznikiem między działaniem i celem – dzięki pełnej akceptacji norm i wartości umożliwia jednostce podejmowanie zasadnych i celowych działań. Dzięki **funkcji percepcyjnej** członkowie organizacji mogą także weryfikować własne poczynania, odwołując się do zachowań innych pracowników. Z kolei **funkcja adaptacyjna** polega na zapewnieniu pracownikom poczucia bezpieczeństwa poprzez wyjaśnienie zjawisk oraz dostarczanie gotowych wzorców zachowania, wypracowanych metod („dobrych praktyk”), które umożliwiają szybkie, eliminujące błędy podejmowanie decyzji. Wreszcie kultura organizacyjna w miejscu pracy stanowi dla jednostki formę rozwoju kompetencji interpersonalnych takich jak: komunikacja międzyludzka, umiejętność pracy w zespole, poszerzenie horyzontów myślowych jednostki, stwarzanie możliwości do samorozwoju i samorealizacji – jest to **funkcja rozwojowa**.

¹¹⁰ Hierarchia potrzeb, piramida Masłowa – sekwencja potrzeb od najbardziej podstawowych (wynikających z funkcji życiowych) do potrzeb wyższego poziomu, które aktywizują się dopiero po zaspokojeniu niższych. Potoczna nazwa „piramida Masłowa” jest myląca, A. Masłowa nie przedstawiał swojej hierarchii potrzeb w formie piramidy. Piramida potrzeb, jaka funkcjonuje dziś powszechnie w kulturze popularnej, stworzona została na skutek zniekształcania pomysłów Masłowa przez konsultantów biznesowych i autorów podręczników poszukujących prostego, intuicyjnego schematu ludzkich potrzeb.

Zarządzanie kulturą w organizacji jest istotnym zadaniem dla utrzymania jej pozycji konkurencyjnej, szczególnie jeśli jest ono rozumiane jako kształtowanie zachowań korzystnych z punktu widzenia realizacji strategii organizacji i celów jej członków. Organizacje często podejmują działania nakierowane na zarządzanie kulturą, gdy znajdują się w sytuacji zagrażającej realizacji celów (spadek jakości, zadowolenia klientów, pogorszenie wizerunku, wysoka fluktuacja, pogorszenie atmosfery wewnątrzorganizacyjnej), ale motywacją do wprowadzenia zmian w kierunku świadomego zarządzania kulturą może być także chęć rozwoju czy benchmarking¹¹¹.

Autorzy podręcznika, biorąc pod uwagę dotychczasowe rozważania doktrynalne, zdecydowali się na zaprezentowanie autorskiej definicji kultury organizacyjnej, która z jednej strony bazuje na White Paper on European Governance, z drugiej służy podkreśleniu akcentów, które obecne były w definicjach E. Scheina czy K.S. Camerona i R.E. Quinna:

Kultura organizacyjna to system podzielanych znaczeń, postaw i wymogów zachowań wynikający z zasad otwartości, efektywności, partycypacji, odpowiedzialności i spójności. Kultura organizacyjna good governance determinuje tożsamość organizacji, przynależność do niej oraz etos i służy realizacji dobra publicznego.

¹¹¹ Zob. D. Lewicka, J. Michniak, *Zastosowanie koncepcji kultury organizacyjnej w zarządzaniu*, w: *Metody zarządzania kulturą organizacyjną*, red. Ł. Sulkowski, C. Sikorski, Warszawa 2014, s. 176–204; M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, przeł. M. Klimowicz, Warszawa 2011, s. 459.

Rozdział IV

Kultura organizacyjna *good governance* w jednostkach administracji publicznej

1. Kultura informacyjna¹¹²

Współczesne realia społeczno-gospodarcze, radykalnie zmienione pod wpływem rewolucji informatycznej z drugiej połowy XX wieku, określa się często mianem społeczeństwa informacyjnego. Różnorodne definicje tego pojęcia kładą nacisk na takie aspekty jak:

- dominująca rola informacji i wiedzy w procesach gospodarczych i w walce o przewagę konkurencyjną;
- intensywne wykorzystywanie zasobów informacji przez konsumentów, pracowników i organizacje;
- informacja stanowi dużą część wartości dodanej nowoczesnych dóbr i usług;
- podstawą wytwarzania dochodu narodowego jest efektywne wykorzystywanie środków przetwarzania informacji i komunikowania się;
- zarządzanie informacją, jej jakość i szybkość przepływu są zasadniczymi czynnikami konkurencyjności przedsiębiorstw i gospodarki;
- rozwój uzależniony jest od nowych technik gromadzenia, przetwarzania, przekazywania i użytkowania informacji¹¹³.

Z tego powodu do rozważań o roli i modelu nowoczesnej edukacji oraz o niezbędnych kompetencjach współczesnego obywatela i pracownika trafiło pojęcie **kompetencje informacyjne**. Definicje opracowane przez American Association of School Librarians (AASL), American Library Association (ALA) i Association for Educational Communications and Technologies (AECT) podkreślają, że kom-

¹¹² Opracowano na podstawie: *Kultura informacyjna pracowników składnikiem kultury organizacyjnej w urzędach administracji publicznej* – dr hab. Zbigniew Osiński, prof. UMCS.

¹¹³ M. Goliński, *Spółczesne społeczeństwo informacyjne – problemy definicyjne i problemy pomiaru*, w: *Dydaktyka informatyki. Problemy teorii*, red. A. Piecuch, Rzeszów 2006, <http://www.di.univ.rzeszow.pl/tom%201.pdf> (dostęp: 25.09.2021).

petencje informacyjne to „umiejętność wyszukiwania i wykorzystywania informacji do różnych celów”. Osoba posiadająca takie kompetencje:

[...] zdobywa informacje w sposób efektywny, krytycznie i kompetentnie je ocenia oraz używa kreatywnie i stosownie do potrzeb. Potrafi zidentyfikować własne potrzeby informacyjne, zlokalizować i zinterpretować pożądane informacje oraz efektywnie je wykorzystać. Jest także świadoma istnienia strategii wyszukiwawczych, potrafi selekcjonować, syntetyzować i prezentować informacje na nowe sposoby w celu rozwiązywania realnych problemów¹¹⁴.

Z wydanego przed ponad dekadą dokumentu IFLA (International Federation of Library Associations) *Guidelines on Information Literacy for Lifelong Learning*¹¹⁵ wyłania się obraz kompetencji informacyjnych jako kluczowego czynnika dla efektywności procesu uczenia się przez całe życie. Współczesne tempo przemian technicznych, technologicznych i organizacyjnych wymaga od ludzi systematycznego aktualizowania i uzupełniania swoich kompetencji. Bez tego nie jest możliwe sprawne funkcjonowanie zarówno w realiach prywatnych, jak i zawodowych. Powyższa konstatacja odnosi się także do urzędników. Systematyczne rozwijanie kompetencji informacyjnych jest dla nich niezbędnym środkiem do uniknięcia wykluczenia cyfrowego i informacyjnego, a tym samym do uniknięcia utraty przydatności zawodowej.

Prawdziwym wyzwaniem dla urzędników, dla ich kompetencji informacyjnych oraz efektywności procesu kształcenia się przez całe życie jest intensywny rozwój cyfrowej infrastruktury informacyjnej. Termin ten rozpowszechnił się za sprawą dokumentów programowych OECD, G-7, Unii Europejskiej i rządu Stanów Zjednoczonych poświęconych przemianom cywilizacyjnym prowadzącym do kształtowania się społeczeństwa informacyjnego. O infrastrukturze informacyjnej zaczęto wspominać w kontekście rozwoju Internetu.

Z szeregu definicji warto przytoczyć tę, którą sformułował John P. Pironti¹¹⁶. Do infrastruktury informacyjnej zaliczył on osoby, procesy, procedury, narzędzia,

¹¹⁴ G. Byerly, C.S. Brodie, *Information literacy skills models: defining the choices*, w: *Learning and Libraries in an Information Age: Principles and Practice*, red. B.K. Stripling, Littleton 1999, s. 54–82.

¹¹⁵ International Federation of Library Associations and Institutions, *Guidelines on Information Literacy for Lifelong Learning*, <https://www.ifla.org/publications/guidelines-on-information-literacy-for-lifelong-learning> (dostęp: 28.09.2021).

¹¹⁶ J.P. Pironti, *Key Elements of a Threat and Vulnerability Management Program*, ISACA 2006, <http://iparchitects.com/wp-content/uploads/2016/07/Key-Elements-of-a-Threat-and-Vulnerability-Management-Program-ISACA-Member-Journal-May-2006.pdf> (dostęp: 26.10.2021).

urządzenia i technologie, które uczestniczą w procesie tworzenia, użytkowania, przekazywania, przechowywania i niszczenia informacji. Dla rozważań o kompetencjach informacyjnych urzędników istotna jest także definicja C.U. Ciborry i O. Hansetha¹¹⁷, z której wynika, że „infrastruktura informacyjna może kształtować nie tylko procedury pracy i metody działania, lecz także sposoby postrzegania tych praktyk przez ludzi. Wpływa też na to, że pracownicy i obywatele traktują te praktyki jako «naturalne», nadaje im walor niezbędności, konieczności”. W tej definicji infrastruktura informacyjna jawi się jako czynnik wspierający akceptację i osobistą implementację określonych rozwiązań i praktyk organizacyjnych.

Do cyfrowej infrastruktury informacyjnej przydatnej w pracy zawodowej i edukacji przez całe życie zalicza się:

- źródła informacji bibliograficznej (bibliograficzne bazy danych, bibliografie ogólne, dziedzinowe i specjalistyczne, katalogi biblioteczne online, serwisy wydawnictw); pełnotekstowe źródła informacji i wiedzy (zasoby e-booków, czasopisma internetowe, zbiory bibliotek i repozytoriów cyfrowych, serwisy o kontrolowanej treści, specjalistyczne wortale informacyjne, internetowe zasoby edukacyjne i naukowe);
- narzędzia do wyszukiwania danych i informacji (wyszukiwarki ogólne i specjalistyczne, agregatory danych, indeksy czasopism, katalogi internetowe) oraz aplikacje do gromadzenia, porządkowania i przetwarzania cyfrowych materiałów.

Wykorzystanie cyfrowej infrastruktury informacyjnej zależne jest od świadomości i kompetencji informacyjnych konkretnego człowieka. Świadomość informacyjna definiowana jest jako orientacja jednostki w zakresie funkcjonowania w świecie informacji połączona z ogólną wiedzą na ten temat. To także rozumienie natury mediów (w tym Internetu) i świadomość zagrożeń wynikających z bezkrytycznego poruszania się w morzu informacji¹¹⁸.

Od poziomu świadomości i kompetencji informacyjnych zależy, w jakiej części istniejącej przestrzeni informacyjnej jest w stanie poruszać się człowiek – jaka jest jego indywidualna przestrzeń informacyjna. Dla wyjaśnienia tego problemu posłużymy się najbardziej ogólną definicją, która mówi, że przestrzeń informacyjna jest to wielowymiarowy, dynamiczny, otwarty zbiór treści (danych, informacji i wiedzy), ich

¹¹⁷ C.U. Ciborra, O. Hanseth, *From Tools to Gestell. Agendas for Managing Information Infrastructures*, „Information Technology & People. Special Issue on Heidegger and Information Technology” 4 (1998), s. 305–327.

¹¹⁸ H. Batorowska, *Kultura informacyjna w perspektywie zmian w edukacji*, Warszawa 2009.

nośników oraz użytkowników (ich umysłów)¹¹⁹. Jeżeli więc przyjmiemy, że przestrzenią informacyjną jest ogół treści (wiedzy i informacji) umieszczonych w infrastrukturze informacyjnej (cyfrowej i analogowej) oraz w umysłach ludzi, to indywidualną przestrzenią informacyjną będzie ta część treści, która obecna jest w umyśle konkretnego człowieka oraz w znanej i dostępnej mu infrastrukturze informacyjnej. Poszerzanie zasobów wiedzy i informacji człowieka wymaga więc poszerzania znanej i dostępnej mu infrastruktury informacyjnej oraz niekiedy zmian w świadomości informacyjnej. Podstawą obu procesów jest wzrost kompetencji informacyjnych.

Bez odpowiednio rozbudowanej indywidualnej przestrzeni informacyjnej nie można mówić o właściwych kompetencjach zawodowych (także w zakresie *good governance*), dlatego należy przyjąć, że poziom kompetencji informacyjnych urzędnika ma bezpośredni wpływ na jego zdolność do stosowania zasad *good governance*. Do tego należy mieć świadomość istnienia stosunkowo nowej przestrzeni, w której dochodzi do komunikacji pomiędzy urzędnikami a obywatelami. Jest nią Internet i związane z tym medium usługi – serwisy WWW (informacje dla obywateli, dokumenty do pobrania, formularze do wypełnienia), systemy CRM (np. platforma e-PUAP), systemy pracy grupowej, poczta elektroniczna i system FTP (przesyłanie i pobieranie plików). Kompetencje informacyjne w szczególny sposób powinny uwzględniać sprawność urzędników w korzystaniu z Internetu, bowiem coraz większa grupa obywateli oczekuje realizacji za pośrednictwem tego medium pełnej gamy usług oferowanych przez urzędy.

Stworzenie systemu kształtowania i rozwijania kompetencji informacyjnych urzędników jest kluczowe dla wdrożenia zasad *good governance* i tworzenia kultury organizacyjnej funkcjonującej zgodnie z tymi zasadami. W realiach społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy kultura informacyjna pracowników jest niezbędnym składnikiem zdefiniowanej wcześniej kultury organizacyjnej.

Kultura informacyjna pracownika to, po pierwsze, zrozumienie i pozytywny stosunek do rosnącej roli informacji, kluczowego znaczenia zasobów i narzędzi informacyjnych dla efektywności zawodowej, własnej zdolności do podejmowania skutecznych działań informacyjnych oraz do własnych umiejętności w tym zakresie. Po drugie, kultura informacyjna przejawia się odpowiednim do wyzwań i potrzeb poziomem kompetencji informacyjnych. Jej właściwy poziom przejawia się pozytywnym stosunkiem do świata informacji oraz do własnych kompetencji informacyjnych.

¹¹⁹ M. Kisilowska, *Przestrzeń informacyjna jako termin informatologiczny*, „Zagadnienia Informatyki Naukowej” 2 (2011), s. 35–52.

Badania naukowe¹²⁰ pokazują, że osoby posiadające wysokie poczucie własnej skuteczności w sposób pozytywny wizualizują rezultaty swojego działania, a ci, którzy w nie wątpią, wizualizują porażki i tworzą negatywne scenariusze. Niskie poczucie kompetencji informacyjnych i skuteczności własnych działań informacyjnych, czyli niska kultura informacyjna, przekłada się na stosunkowo łatwą rezygnację z dążenia do celu, na zaniżony poziom motywacji i wybór mniej ambitnych zadań i metod. Osoby z większą pewnością swoich kompetencji uzyskują lepsze rezultaty, gdyż nie boją się podejmowania wyzwań.

Kultura informacyjna w organizacji zależy w równym stopniu od stosowanych narzędzi informacyjnych, jakości technicznej i organizacyjnej wdrożonego systemu informacyjnego i jego systematycznego wykorzystywania, ale również od umiejętności informacyjnych, umiejętności dzielenia się wiedzą i stopniem dostosowania owej wiedzy pozyskanej z właściwie dobranych źródeł do celów organizacji.

Poziom kultury informacyjnej wpływa na jakość wykonywanej pracy, w tym na bezpieczeństwo informacyjne organizacji. Przejawia się nie tylko w sprawnym wykonywaniu obowiązków, lecz także w etyce zachowań informacyjnych oraz otwartości na zmiany techniczne i technologiczne w miejscu pracy. Bezpośrednio wpływa na potencjał urzędu w zakresie: wdrażania otwartości na otoczenie zewnętrzne (obywatele, opinia publiczna, organizacje) i wewnętrzne (pracownicy); wdrażania partycypacji otoczenia w procesach decyzyjnych administracji poprzez informowanie, konsultowanie i współdecydowanie; poprawiania efektywności świadczonych usług poprzez reorganizację procedur i poprawę kompetencji pracowników.

Kulturę informacyjną można diagnozować metodami dostępnymi zarówno nauce, jak i kierownictwu organizacji, a także kształtować (podnosić) szkoleniami i rozwiązaniami organizacyjnymi. Prowadzenie badań kultury i kompetencji informacyjnych w środowisku zawodowym natrafia jednak na istotne ograniczenia. Powodem tych ograniczeń są realia funkcjonowania organizacji oraz fakt, że prowadzone na odpowiednio dużej próbie badania mogłyby dezorganizować wykonywanie przez pracowników ich codziennych zadań. Badacz nie ma więc możliwości obserwowania odpowiednio licznej grupy pracowników w trakcie wykonywania przez nich swoich zadań. Nie ma też możliwości towarzyszenia kierownictwu organizacji w trakcie wykonywania przez nich funkcji kontrolnych i oceniających realizowanych wobec pracowników. W związku z tym, że metody bezpośredniego obserwowania i zbie-

¹²⁰ Zob. B. Kamińska-Czubała, *Zachowania informacyjne w życiu codziennym. Informacyjny świat pokolenia Y*, Warszawa 2013.

rania informacji byłyby trudne do zastosowania, sięga się po metody pośrednie, w tym ankiety.

Należy jednak pamiętać, że stawianie pytań, w których uczestnicy proszeni są o samoocenę własnej wiedzy i umiejętności, a także postaw i nastawień, może być przydatne jedynie dla zrozumienia, jak badani postrzegają własne kompetencje i poglądy. Prośzenie uczestników badań o samodzielne oceny zakłada, że dobrze diagnozują oni swoje własne umiejętności, a także poprawnie zapamiętują, co zrobili dobrze lub z czym mieli problemy. Założeń tych nie potwierdzają jednak badania. Dodatkowo, efekt Dunninga-Krugera¹²¹ pokazuje, że uczestnicy z bardzo niskimi kompetencjami często wykazują tendencję do nadmiernie pozytywnego postrzegania siebie i swoich kompetencji. Dlatego ważne jest, aby oceny własne traktować jako przydatne narzędzie, ale jedynie w analizie odczuć i poglądów uczestników badań.

W przypadku tworzenia kultury organizacyjnej *good governance* w administracji publicznej niedostateczny poziom kompetencji informacyjnych może stać się jedną z głównych barier czyniących tę kulturę iluzoryczną.

2. Kultura języka pisanego¹²²

2.1. Geneza prawna kultury języka pisanego

Kultura języka pisanego w oficjalnej komunikacji urzędowej to ważny aspekt kultury organizacyjnej *good governance*. Na działania, które służyć mają tworzeniu czytelnego i jasnego języka urzędowego, składać się powinny: działalność państwa na rzecz modernizacji języka ustaw i rozporządzeń, odpowiednie szkolenia dla pracowników urzędów, przyjęcie perspektywy odbiorców w wyborze i rozdysponowaniu informacji w treści i strukturze komunikatu, tak aby był on jak najbardziej zrozumiały,

¹²¹ Efekt Dunninga-Krugera – hipotetyczne zjawisko psychologiczne polegające na tym, że osoby niewykwalifikowane w jakiejś dziedzinie życia mają tendencję do przeceniania swoich umiejętności w tej dziedzinie, podczas gdy osoby wysoko wykwalifikowane mają tendencję do zaniżania oceny swoich umiejętności. Zjawisko to zostało opisane i udokumentowane przez Justina Krugera i Davida Dunninga z Uniwersytetu Cornella. Zob. J. Kruger, D. Dunning, *Unskilled and unaware of it: how difficulties in recognizing one's own incompetence lead to inflated self-assessments*, „Journal of Personality and Social Psychology” 77 (1999), s. 1121–1134.

¹²² *Kultura języka pisanego w oficjalnej komunikacji urzędowej* – dr hab. Arkadiusz Jabłoński, prof. KUL.

forma graficzna tekstu uwzględniająca medialne przyzwyczajenie odbiorców do obrazkowego przedstawiania.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Edynburgu w 1992 roku zwrócono uwagę na konieczność lepszego redagowania przepisów prawnych w formie bardziej przejrzystych i prostych aktów, odpowiadających zasadom dobrej praktyki legislacyjnej. Aby sprostać tej konieczności, Rada Europejska wydała Rezolucję z dnia 8 czerwca 1993 roku w sprawie jakości redakcyjnej prawa wspólnotowego, natomiast Komisja Europejska 18 stycznia 1996 roku przedstawiła Ogólne wytyczne w sprawie polityki legislacyjnej¹²³. Potwierdzono to w Deklaracji nr 39 w sprawie jakości legislacji wspólnotowej, dołączonej do aktu końcowego traktatu z Amsterdamu. W wyniku tej deklaracji podpisano Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 22 grudnia 1998 roku między Parlamentem Europejskim, Radą Europejską i Komisją Wspólnot Europejskich w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości prawodawstwa wspólnotowego (oficjalna polskojęzyczna nazwa dokumentu). Podjęto tam między innymi kwestie **prostego i jasnego** redagowania unijnych dokumentów prawnych. Kwestiom tym wprost poświęcona została kampania podczas przewodnictwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej w 1998 roku *Fight the Fog*, która skierowana została przeciwko biurokratycznemu językowi unijnemu. Wydano wtedy zbiór wskazówek *How to write clearly*, którego polskojęzyczną wersję *Jak pisać zrozumiale* wydano w 2010 roku podczas drugiej kampanii EU na rzecz prostego języka *Clear writing*:

Zbiór zawiera 10 wskazówek sprowadzających się do następujących porad: pisz przede wszystkim dla obywateli UE, nadaj tekstowi właściwą strukturę, używaj raczej czasowników – nie rzeczowników, pisz konkretnie, stosuj stronę czynną – nie bierną, unikaj kalk językowych, żargonu unijnego i skrótowców¹²⁴.

2.2. Kultura polskiego języka urzędowego

Kultura języka urzędowego musi spełniać szereg warunków. Jednym z podstawowych jest czytelność i zrozumiałość (w języku angielskim *readability*), które można osiągnąć, stosując pewną ogólną wskazówkę pragmatyczną: „Jeżeli nie uświadamiasz

¹²³ Komisja Europejska, Ogólne wytyczne w sprawie polityki legislacyjnej, dokument SEC (1995) 2255/7, 18 stycznia 1996 r.

¹²⁴ Claire's Clear Writing Tips, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/clear_writing_tips_en.pdf (dostęp: 4.10.2021).

sobie różnicy znaczenia między dwoma wyrazami, z których jeden jest ci dobrze znany, bo używasz go na co dzień, a drugi wydaje ci się bardziej uczony, niezwykle i elegancki, użyj pierwszego z nich”¹²⁵. Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim w artykule 3 pkt 2 wskazuje: „Do ochrony języka polskiego są obowiązane wszystkie organy władzy publicznej oraz instytucje i organizacje uczestniczące w życiu publicznym”¹²⁶. Bardziej szczegółowe są odniesienia do różnych wskazań Rady Języka Polskiego, która w 2004 roku powołała Komisję Języka Prawnego, którą następnie w 2012 roku przemianowała na Zespół Języka Prawnego. Są to rozwiązania instytucjonalne będące odpowiedzią na potrzebę poprawy jakości polskiego języka urzędowego pod względem zrozumiałości, przystępności oraz kultury wypowiedzi.

Wskazania te skierowane są do instytucji państwowych i samorządowych, które powinny zapewnić szkolenia z kultury języka polskiego urzędnikom przygotowującym różnego rodzaju teksty. Wskazuje się też na wady polskiego języka urzędowego, które powinny zostać zniwelowane ze względu na ważną rolę aktów prawnych i dokumentów urzędowych w budowaniu państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego oraz ich rolę w budowaniu świadomego udziału Polaków w rządzeniu swoim krajem¹²⁷.

W 2018 roku w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju podjęto działania, w wyniku których Szef Służby Cywilnej i inni sygnatariusze podpisali Deklarację prostego języka. W ramach tej inicjatywy instytucje publiczne współdziałają na rzecz prostej komunikacji w przestrzeni publicznej. Podpisując ją, zobowiązali się, że będą m.in.:

- dążyć do tego, aby ich pracownicy doskonalili kompetencje niezbędne do przestrzegania zasad prostego języka w mowie i piśmie;
- tworzyć standardy językowe i zachęcać pracowników do ich stosowania;
- uwrażliwiać pracowników na potrzeby innych – bez względu na wiek, poziom niepełnosprawności czy poziom wykształcenia;
- wprowadzać rozwiązania zgodnie z ideą prostego języka oraz propagować je wśród innych¹²⁸.

¹²⁵ W. Pisarek, *Słowa między ludźmi*, Warszawa 2004, s. 158–159.

¹²⁶ Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. z 1999 r. Nr 90, poz. 999 ze zm.).

¹²⁷ Kancelaria Senatu, *I Kongres języka urzędowego 30–31 października 2012 r.*, Warszawa 2013, s. 244.

¹²⁸ Portal Funduszy Europejskich, *Deklaracja na rzecz upraszczania języka*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/promocja/prosto-o-funduszach-europejskich-1/deklaracja-na-rzecz-upraszczania-jezyka/> (dostęp: 2.10.2021). Zob. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2018 roku*, [b.m.] 2018, s. 59–60.

Kultura języka, jak każda ludzka aktywność odwołująca się do racjonalności, polega na eliminacji błędów¹²⁹. Poza kwestiami propagowania właściwych wzorców posługiwania się językiem w mowie i piśmie oraz poszerzania świadomości językowej, chodzi o etyczny wymiar służby urzędniczej przez formułowanie **prawdziwych komunikatów** w sposób uczciwy, rzetelny i przyjazny odbiorcom. Używany język świadczy między innymi o jakości władzy wykonawczej realizowanej przez instytucje państwowe. Jak zauważają badacze, wymóg kierowania się **oczekiwaniami odbiorcy** jest racjonalnym wykorzystaniem zjawiska mimikry językowej, czyli naśladownictwa tekstów najchętniej czytanych przez określone grupy ludzi. Wiąże się z tym potrzeba bezpośredniego kontaktu z czytelnikiem, co znajduje odzwierciedlenie w tekście¹³⁰.

2.3. Opracowania błędów językowych w pismach urzędowych

W Polsce dysponujemy pokaźną literaturą językoznawczą zajmującą się szeroko rozumianą kulturą języka urzędowego. Istnieją przydatne słowniki najczęściej popełnianych nadużyć językowych¹³¹ oraz liczne poradniki i poradnie językowe¹³². Ważnym źródłem wiedzy na temat języka urzędowego są badania prowadzone w Instytucie

¹²⁹ Urząd Publikacji Unii Europejskiej, *Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji przeznaczony dla osób redagujących akty prawne Unii Europejskiej*, Luksemburg 2015, s. 6.

¹³⁰ E. Moroń, T. Piekot, G. Zarzeczny, M. Maziarz, *Prosto o konkursach Funduszy Europejskich. Poradnik efektywnego pisania*, Warszawa 2015, s. 8–11.

¹³¹ M. Maziarz, T. Piekot, M. Poprawa, B. Broda, A. Radziszewski, G. Zarzeczny, *Język raportów ewaluacyjnych*, Warszawa 2012, s. 56–104.

¹³² Poradnia językowa PWN, <http://poradnia.pwn.pl/> (dostęp: 29.09.2021); Telefoniczna Poradnia Językowa Uniwersytetu Gdańskiego, https://ug.edu.pl/ug_poleca/ug_dla_trojmiasta/poradnie/telefoniczna_poradnia_jezykowa (dostęp: 29.09.2021); Telefoniczna i Internetowa Poradnia Językowa Uniwersytetu Szczecińskiego, <http://poradniajezykowa.blox.pl/html> (dostęp: 29.09.2021); Poradnia Językowa Uniwersytetu Śląskiego, <http://www.poradniajezykowa.us.edu.pl/> (dostęp: 29.09.2021); Telefoniczna Poradnia Językowa Instytutu Filologii Polskiej Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, <http://ijp.uw.edu.pl/telefoniczna-i-internetowa-poradnia-jezykowa1> (dostęp: 29.09.2021); Rada Języka Polskiego przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk, www.rjp.pan.pl (dostęp: 29.09.2021); Państwowa Komisja Poświadczania Znajomości Języka Polskiego jako Obcego, <https://certyfikatpolski.pl/system-certyfikacji/panstwowa-komisja/> (dostęp: 29.09.2021); Towarzystwo Miłośników Języka Polskiego, <https://www.tmjnp.pl/> (dostęp: 29.09.2021); Towarzystwo Kultury Języka, <http://www.tkj.uw.edu.pl/> (dostęp: 29.09.2021); Instytut Języka Polskiego Polskiej Akademii Nauk, <http://www.ijp-pan.krakow.pl/> (dostęp: 29.09.2021).

Filologii Polskiej Uniwersytetu Wrocławskiego – prosta polszczyzna¹³³. Badania te służą ocenie języka i struktur tekstów pod względem ich komunikatywności i skuteczności docierania do odbiorcy¹³⁴. Wrocławskie środowisko językoznawcze opracowało też przystępny raport przedstawiający wnioski i rekomendacje z badania najtrudniejszych językowo i relacyjnie tekstów, jakie firmy wysyłają do swoich klientów: *Prosto po polsku – przyjazne upomnienia*¹³⁵. Przedstawili w nim listę kategorii, które szczególnie utrudniają zrozumienie tekstu.

Teksty i wypowiedzi dzieli się zazwyczaj na prawne (np. decyzje administracyjne) i kancelaryjne (np. wezwania), wskazując na ich powiązanie z autorytetem władzy. Tworzy to sytuację braku równorzędności ról komunikacyjnych, co przejawia się w sformalizowanej i bezosobowej formie tekstów kosztem ich komunikatywności. „W językoznawstwie polskim teksty, których nadawcami (zbiorowymi i indywidualnymi) są pracownicy urzędów, uznaje się za wytwory stylu administracyjnego, urzędowo-kancelaryjnego, urzędowo-prawnego, urzędowego, oficjalnego, regulującego-komunikacyjnego”¹³⁶.

¹³³ Uniwersytet Wrocławski, Prosta polszczyzna, <http://www.ppp.uni.wroc.pl/my.html> (dostęp: 29.10.2021).

¹³⁴ G. Zarzeczny, T. Piekot, *Przystępność tekstów urzędowych w internecie*, Wrocław 2017, <http://www.ppp.uni.wroc.pl/publikacje.html> (dostęp: 28.09.2021); T. Piekot, G. Zarzeczny, E. Moroń, *Prosta polszczyzna w praktyce. Standaryzacja języka serwisu Obywatel.gov.pl*, w: *Przyszłość polszczyzny – polszczyzna przyszłości*, red. K. Kłosińska, R. Zimny, Warszawa 2017, s. 251–265; T. Piekot, M. Maziarz, *Styl „plain language” i przystępność języka publicznego jako nowy kierunek w polskiej polityce językowej*, „Język a Kultura” 24 (2014), s. 307–324; M. Maziarz, T. Piekot, M. Poprawa, B. Broda, A. Radziszewski, G. Zarzeczny, *Język raportów ewaluacyjnych*, Warszawa 2012; M. Poprawa, *Kancelaryjna rutyna czy niezamierzona propaganda? – rozmywanie się wzorców gatunkowych i stylistycznych we współczesnej komunikacji administracyjnej*, „Język a Kultura” 23 (2012), s. 223–241; M. Maziarz, T. Piekot, M. Poprawa, G. Zarzeczny, *Evaluation language*, w: *Evaluation at strategic level of governance*, red. A. Haber, M. Szałaj, Warszawa 2011, s. 51–70; T. Piekot, M. Poprawa, *Nowy język władzy – sprawozdanie z badań tekstów o Funduszach Europejskich*, w: *Dyskursy komunikacji medialnej*, red. A. Filipczak-Białkowska, Łódź 2011, s. 101–115; T. Piekot, *Rekomendacje w raportach ewaluacyjnych jako wyspecjalizowane porady*, w: *Dobra rada nie zawada. Rady, porady, poradniki w języku, literaturze i kulturze*, red. W. Żarski, B. Staniów, Koszalin 2010, s. 93–104; B. Broda, M. Maziarz, T. Piekot, A. Radziszewski, *Trudność tekstów o funduszach europejskich w świetle miar statystycznych*, „Rozprawy Komisji Językowej” 37 (2010), s. 23–40; J. Miodek, M. Maziarz, T. Piekot, M. Poprawa, G. Zarzeczny, *Jak pisać o Funduszach Europejskich?*, Warszawa 2010.

¹³⁵ T. Piekot, E. Moroń, G. Zarzeczny, *Prosto po polsku – przyjazne upomnienia*, http://www.ppp.uni.wroc.pl/pliki/raport_prosto-po-polsku-przyjazne-upomnienia.pdf (dostęp: 13.10.2021).

¹³⁶ T. Piekot, M. Poprawa, *Nowy język władzy – sprawozdanie z badań tekstów o Funduszach Europejskich*, w: *Dyskursy komunikacji medialnej*, red. A. Filipczak-Białkowska, Łódź 2011, s. 102; zob. M. Wojtak, *Styl urzędowy*, w: *Współczesny język polski*, red. J. Bartmiński, Lublin 2001, s. 155–171;

Tabela 3. Streszczenie założeń raportu: *Prosto po polsku – przyjazne upomnienia*

Przystępność tekstu – czyli czytaj i działaj
1. Wskaźnik odczytania – indeks Logios QR (<i>quick reading</i>)
2. Wskaźnik FOG – indeks mglistości języka, a w nim: <ol style="list-style-type: none"> a. Długość zdania b. Procent długich wyrazów
Oko Saurona – czyli jak autor przekazuje najważniejsze informacje
3. Przejrzystość kompozycji – czy są sekcje i nagłówki?
4. Do dzieła – spychacze informacji
5. Do sedna – mówienie o mówieniu
6. Główna myśl – gdzie jest jej podmiot i orzeczenie?
7. Top info – czyli wyróżnienie ważnych informacji (np. pogrubienie, kolor czcionki, ramki)
Mania urzędowania – negatywne strategie nadawcy
8. Po ludzku – bez straszenia przepisami
9. Normalnie – bez patosu i słów bufonów
10. Krótko – bez rozwlekłości
Mroczna gramatyka
11. Bez rzeczowników zombie
12. Bez czasowników NN
13. Bez zbędnych imiesłowów
Odbiorca przede wszystkim
14. H2H – czyli obecność nadawcy i odbiorcy w tekście
15. Strachy na raty – czyli stopniowanie napięcia

Źródło: A. Jabłoński, *Kultura języka pisanego w oficjalnej komunikacji urzędowej*, na podstawie: T. Piekot, E. Moroń, G. Zarzeczny, *Prosto po polsku – przyjazne upomnienia*, http://www.ppp.uni.wroc.pl/pliki/raport_prosto-po-polsku-przyjazne-upomnienia.pdf (dostęp: 13.10.2021).

E. Malinowska, *Wypowiedzi administracyjne – struktura i pragmatyka*, Opole 2001; M.T. Lisisowa, *Funkcjonalne sprawności polszczyzny w pismach urzędowych*, w: *Język w urzędach i w sądach*, t. 2, red. M.T. Lisisowa, Kraków 2006.

2.4. Tekst urzędowy jako dyskurs

Analiza kultury języka tekstu urzędowego musi uwzględniać dyskursywny wymiar przekazu na różnych poziomach. Ujęcie na poziomie makro pozwala rozróżnić i analizować tekst jako dyskurs, uwzględniając pola działania, obszary komunikacji, dyskursy cząstkowe, aktorów i adresatów dyskursów, mediów i form komunikacji, gatunków tekstu i każdorazowej pozycji tekstów. Na poziomie mikro uwzględnia się natomiast pragmatyczno-językowy charakter tekstu w wymiarze sytuacyjnym i kontekstualnym (np. uwarunkowania, funkcje i typy opinii publicznej, wiedza o tekstach i gatunkach, wiedza warunkująca porozumienie), funkcjonalnym (np. funkcjonalność słów kluczy i metafor, funkcje tekstów), tematycznym (organizacja treści, spójność semantyczna tekstu, sposób rozwijania tematów, deskryptywność, argumentacyjność, eksplikacyjność, narracyjność) i strukturalno-językowym (koherencja językowa, językowe właściwości tekstu, typowa leksyka i metaforyka). Te cztery wymiary wyznaczają jednostki analizy od pojedynczych słów i grupy słów, pojedynczych aktów mowy, pojedynczych tekstów, aż po ujęcie transtekstualne i wiedzę o danym segmencie życia społecznego¹³⁷. Pozwala to rozpoznać dominujący wzorzec myślenia charakterystyczny dla określonego obszaru życia społecznego.

Style pism i tekstów wytworzonych w urzędach należy rozważyć pod względem funkcjonalnego podziału strategii konwersacji. Strategia informacyjno-weryfikacyjna zakłada wybór jak najbardziej odpowiedniej modalności oraz poddawanie falsyfikacji proponowanych sądów dzięki współpracy informacyjnej między interlokutorami i uzgodnieniu wiedzy nadawcy przez porównanie z wiedzą odbiorcy (komentarze i reakcje odbiorców). Strategia aksjologiczno-emotywna opiera się na dążeniu do uznania sytuacji emotywniej odbiorcy za tożsamą z sytuacją nadawcy przez przekonanie odbiorcy, że dany stan rzeczy może być dla niego korzystny lub niekorzystny. Strategia behawioralna wiąże się z kierowaniem postępowaniem odbiorcy zgodnie z przekazem poprzez propozycje, rady i umiejętnie żądanie z zaznaczeniem sankcji (moralnych i praktycznych), a szczególnie przez wskazanie korzyści odbiorcy z wykonania jakiejś rzeczy korzystnej dla nadawcy. Strategia metadyskursywna służy podtrzymywaniu lub odnawianiu strategii podstawowych, poprzez odniesienia do wypowiedzi interlokutorów¹³⁸.

¹³⁷ C. Spieß, *Lingwistyczna analiza dyskursu jako analiza wielopoziomowa. Przyczynek do problematyki wielowymiarowego opisu dyskursów z perspektywy praktyczno-naukowej*, „Tekst i Dyskurs – Text und Diskurs” 3 (2010), s. 212–214.

¹³⁸ A. Awdziejew, *Strategie konwersacyjne*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Litteraria Polonica” 7 (2005), nr 2, s. 127–150.

Ważnym założeniem kultury języka jako warunku skuteczności komunikacji jest odwołanie do tzw. zasady współpracy Paula Grice'a. Chodzi o uznanie faktu, że w procesie komunikacji jej uczestnicy przestrzegają uniwersalnych, chociaż nieartykułowanych wprost, reguł racjonalnego odnoszenia się do siebie. Reguły te – jakości, ilości, odniesienia oraz sposobu¹³⁹ – organizują komunikowanie się i gwarantują jego skuteczność. Pozwalają dokonywać analizy wypowiedzi, odnosząc się do treści świadomie wyrażonych (*explicite*), łącząc wypowiedź z wyrażanymi *implicite* zasadami określającymi interakcyjny poziom komunikacyjny.

Implikatury konwersacyjne P. Grice'a wskazują na to, że komunikacja jako przejaw racjonalnego zachowania ludzkiego opiera się na regułach odpowiadających regułom ludzkiego współdziałania. Jest to przypadek interakcji oparty na przekazie informacji, której sukces zależy od wspólnoty językowej.

2.5. Narzędzia podnoszenia kultury pisemnej komunikacji urzędowej

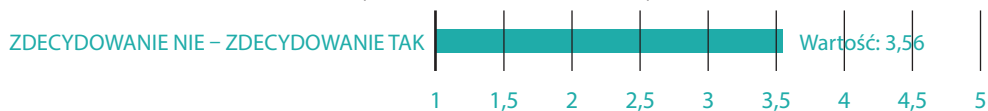
Na podstawie ankiet internetowych wypełnionych przez pracowników pięciu urzędów wojewódzkich centralnej i wschodniej Polski: Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie, Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku i Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach¹⁴⁰, można pokusić się o wyciągnięcie wniosków związanych z metodami podnoszenia kultury pisemnej w zakresie relacji petent – urzędnik.

Jednym z głównych narzędzi podnoszenia kultury pisemnej komunikacji urzędowej zdaniem urzędników są wzory pism dopasowane do różnych adresatów/interesariuszy. Średnia spośród 308 głosów badanych urzędników popierających ten postulat wyniosła 3,56 – przy zastosowaniu pięciostopniowej skali Likerta (1 – zdecydowanie nie; 2 – raczej nie; 3 – ani się zgadzam, ani się nie zgadzam; 4 – raczej tak; 5 – zdecydowanie tak).

¹³⁹ Zasady kooperacji w konwersacji (Grice'a): 1. ilości (na tyle informatywny, na ile trzeba), 2. jakości (bez fałszu, wystarczająco uzasadniony), 3. stosunku (na temat), 4. sposobu (zrozumiale, zwięźle, jasno, uporządkowany). H.P. Grice, *Logika i konwersacja*, przeł. B. Stanosz, „Przegląd Humanistyczny” 6 (1977), s. 85–99.

¹⁴⁰ Badanie zostało wykonane w drugiej połowie 2019 roku.

Wykres 1. Pięciostopniowa skala R. Likerta stosowana w kwestionariuszach ankiet i wywiadach kwestionariuszowych



Źródło: Opracowanie własne.

Pozostaje kwestia tego, jaki kształt miałyby przyjąć proponowane wzory pism. Najmniej entuzjazmu wzbudziły propozycje przygotowania przydatnych zaleceń poprawnego użycia języka w redagowaniu pism urzędowych. Dotyczy to zarówno **aplikacji telefonicznej**, jak i **odpowiedniej broszury**. Pewien sceptycyzm wyrażany jest także wobec propozycji przygotowania **poradników językowych** dla urzędników. Wynika to z dużej liczby wydanych ostatnio tego typu opracowań, broszur, stron internetowych czy aplikacji telefonicznych, np. logios.pl, jasnopis.pl, badań prowadzonych w Instytucie Filologii Polskiej Uniwersytetu Wrocławskiego – prosta polszczyzna. Zdecydowanie najprzychylniej przyjęto propozycję przygotowania wzorów pism nadających się do dalszego redagowania. Poparcie dla tego rozwiązania sięga prawie 70% wśród badanych urzędników, a przeciwnego zdania jest niecałe 10% respondentów.

W Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie odsetek poparcia dla tej pozycji sięga 77% respondentów. Pokrywa się to z przedstawioną powyżej diagnozą podstawowych trudności w służbowej komunikacji pisemnej z adresatami wewnątrz urzędu, w której wskazano m.in. na przeszkodę w postaci braku wzorów zachowań w sytuacjach trudnych, mogących narazić urzędnika na odpowiedzialność służbową lub konflikt z przełożonym.

Ponadto pomoc językowa w postaci wzorów pism odpowiada na trudność w komunikacji z adresatami zewnętrznymi wobec urzędów, którą jest nadmiar korespondencji. Byłoby to bowiem duże ułatwienie pozwalające szybciej przygotowywać pisma i niwelować zaległości w tym zakresie. Z powyższą deklaracją pokrywa się kolejne oczekiwanie, co do rodzaju pomocy językowej w redagowaniu pism urzędowych. Chodzi o spis najczęściej popełnianych błędów w pismach urzędowych, do czego przychylnie skłania się ponad 66% respondentów. Badani urzędnicy uznali także w zdecydowanej większości (66,5%), że ważną pomocą językową w przygotowywaniu pism urzędowych byłyby odpowiednie szkolenia w tym względzie.

Oczekiwania dotyczące szkoleń w zakresie przygotowywania korespondencji urzędowej można potraktować jako reakcję na podpisaną w 2018 roku Deklarację

prostego języka¹⁴¹. W ramach tej inicjatywy instytucje publiczne zobowiązały się współdziałać na rzecz prostej komunikacji w przestrzeni publicznej i wprowadzać rozwiązania zgodnie z ideą prostego języka. Okazuje się także, że spośród szkoleń centralnych, w jakich brali udział urzędnicy, na trzecim miejscu, wraz ze szkoleniem z przygotowania do wdrożenia ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych (RODO), znajduje się szkolenie z tworzenia komunikatów pisemnych zrozumiałych i dopasowanych do odbiorcy.

Kontekstowym uzupełnieniem i rozwinięciem kwestii służbowej komunikacji pisemnej urzędów wojewódzkich jest ich czytelność i zrozumiałość zarówno pod względem formy, jak i treści. Teksty te reprezentują jednolicie polszczyznę oficjalną zgodnie z typem sytuacji komunikacyjnej (publicznej), której element stanowią. Dlatego w zakresie normatywnym podlegają bezdyskusyjnie wymogom normy wysokiej, wzorcowej.

Przestrzeganie normy wzorcowej jest pożądane we wszystkich kontaktach i rodzajach wypowiedzi o charakterze publicznym, zwłaszcza zaś w tych, które są wzorcotwórcze i kulturotwórcze. [...] Norma wzorcowa jest normą wysoką, co oznacza, że ci, którzy chcą jej przestrzegać, muszą umieć rozstrzygnąć (nie tylko intuicyjnie, lecz także z uzasadnieniem) wiele skomplikowanych problemów ortoepicznych, a także zastosować się do dość istotnych ograniczeń, na przykład w zakresie wariantowości elementów językowych¹⁴².

Aby jednak wypełniać te wskazania, zdaniem A. Markowskiego należy świadomie posługiwać się poszczególnymi elementami języka, z poczuciem ich wartości semantycznej i stylistycznej, w zgodzie z tradycją językową, regułami gramatycznymi polszczyzny oraz tendencjami rozwojowymi języka. „Przy ocenie faktów językowych uwzględnia się więc w tym wypadku kryterium autorytetu kulturowego”¹⁴³. Urzędy kierujące się Kodeksem postępowania administracyjnego muszą w swoich dokumentach zawrzeć poszczególne składniki decyzji administracyjnej, ale mogą to robić w sposób graficznie, strukturalnie i stylistycznie odpowiadający konkretnej sytuacji komunikacyjnej¹⁴⁴.

¹⁴¹ Portal Funduszy Europejskich, *Deklaracja na rzecz upraszczania języka*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/promocja/prosto-o-funduszach-europejskich-1/deklaracja-na-rzecz-upraszczania-jezyka/> (dostęp: 2.10.2021).

¹⁴² A. Markowski, *Kultura języka polskiego. Teoria, zagadnienia leksykalne*, Warszawa 2005, s. 32–33.

¹⁴³ Tamże, s. 32.

¹⁴⁴ A. Wilkoń, *Spójność i struktura tekstu. Wstęp do lingwistyki tekstu*, Kraków 2002, s. 245.

Przygotowywanie formatek pism urzędowych wymaga konsultacji z prawnikami, okazuje się bowiem, że złożone i niejasne konstrukcje tekstów uwarunkowane są strachem urzędników przed ponoszeniem odpowiedzialności służbowej¹⁴⁵. Porównanie pism z urzędów wojewódzkich pod względem czytelności zwraca uwagę na różne sposoby komponowania i wyglądu tekstów. Ujednolicenie wyglądu dokumentów skierowanych do obywateli i mediów służy podkreśleniu poważnego traktowania interesariuszy i buduje tożsamość urzędów. Dlatego wydaje się rzeczą pożądaną, aby urzędy wojewódzkie miały opracowane jednolite nagłówki lub loga, którymi posługują się w oficjalnej korespondencji. Ujednolicenie nagłówków w ramach jednego urzędu to podstawa konstrukcji tekstu przyjaznego odbiorcy. Ma to znaczenie w przypadku korespondencji z indywidualnymi odbiorcami/obywatelami, ale jeszcze ważniejsze jest w przypadku kontaktu z mediami. Pisma przesyłane są do mediów z dużą regularnością, dlatego ich standaryzacja graficzna świadczy o powadze instytucji, jej spójności i jakości zarządzania dokumentami.

Sposób traktowania odbiorcy wyrażony jest już w samej kompozycji tekstu. Ważna jest też jakość wydruku oraz jakość papieru korespondencyjnego, ale najważniejsza jest strona graficzna dokumentów. Twórcy pism nie zwracają większej uwagi na znaczenie doboru czcionki/fontów. Używają najczęściej Times New Roman 12 punktów/pikseli, która jest standardową formą komputerowego sporządzania tekstu. Bardziej odpowiednie są tzw. fonty bezszeryfowe, czyli bez ozdobników – Arial czy Helvetica. Warto też zwrócić uwagę na wielkość czcionki. Powinna ona zawierać się w przedziale 12–16 punktów/pikseli. Większość tekstów wygląda jak roboczy wydruk dokumentu przygotowanego za pomocą któregoś z ogólnie dostępnych edytorów komputerowych. Najczęściej szerokość tekstu ma standardowe 90 znaków w jednym wersie, natomiast dla jego czytelności dobrze jest, jeżeli oscyluje on w granicach 60–70 znaków w jednym wersie. Podobnie gdy chodzi o odległość między wersami, gdzie zamiast używania 1,5 punktu i mniej, należy przyjąć odległość nie mniejszą niż 2 punkty, zwłaszcza w korespondencji za pomocą Internetu. Takie standardy powinny obowiązywać przynajmniej tych części pisma, które wprost dotyczą istotnych dla odbiorcy informacji. W ten sposób zostaną one wyodrębnione z całości tekstu, a to będzie motywacją dla nadawców do większej dbałości o jakość przekazu, który nie mógłby być wówczas zbyt obszerny. W pismach urzędowych zwracają uwagę duże akapity, co jest naśladowaniem wyglądu druku książkowego. W tekstach w oficjalnej

¹⁴⁵ E. Kołodziejek, *Kultura komunikacji urzędowej*, w: *Kultura języka w komunikacji zawodowej*, red. A. Piotrowicz, M. Witaszek-Samborska, K. Skibski, Poznań 2014, s. 61.

korrespondencji służbowej lepiej używać krótszych 3–5 zdaniowych akapitów – 4–6 linijek. Komponowane są one też najczęściej w sposób ciągły, bez nagłówków i śródtytułów. Należy je wprowadzać szczególnie wtedy, gdy rozpoczyna się nowy wątek. Pozwalają dowiedzieć się, gdzie w tekście znajdują się interesujące odbiorcę informacje. Tego typu wskazówki wizualne umożliwiają też szybsze odnalezienie właściwej treści pisma. Jeżeli brak nagłówków i śródtytułów może być usprawiedliwiony niewielką liczbą wątków treści koniecznych do zakomunikowania, to trudniej usprawiedliwić brak wyróżników w większości pism. Każdy tekst powinien mieć pogrubienia, rozstrzelenia czy innego typu wyróżniki elementów szczególnie ważnych, ale należy unikać efektu pandy, czyli nadmiaru wyróżnień, ponieważ wtedy wyróżniony w ten sposób element traci na znaczeniu.

Podobne wskazania dotyczą kursywy lub użycia wielkich liter (wersalików). Wśród typowych usterek pism urzędowych należy wskazać podwójne wyróżnianie. Najczęściej stosuje się łączenie kursywy i cudzysłowu dla podkreślenia włączania wyrażenia o odmiennym charakterze do tekstu głównego, wyróżnienia terminów, o których mowa lub podania tytułów różnych dokumentów. Większość pism nie posiada wypunktowań, które znacząco ułatwiają odbiór treści. Powinny one rządzić się jednak określonymi zasadami:

- Kolejne punkty muszą być krótkie i precyzyjne (pięć zdań to nie materiał na podpunkt, tylko na akapit).
- Numeracje stosujemy, gdy ważna jest kolejność elementów, a jeżeli nie, lepiej stosować kropki lub inne symbole.
- Jedna lista powinna mieć maksymalnie dziewięć punktów, aby pozostała czytelna. Przy większej liczbie punktów lepiej podzielić listę na dwie części.

W pismach można także wykorzystywać tabele, zawierające na przykład podstawy prawne decyzji, z podziałem na przepis i jego zastosowanie. Przełamywanie rutyny standardowego maszynopisu jest zabiegiem ułatwiającym odbiór tekstu bez ingerencji w jego treść. W dobrze napisanym tekście poszczególne elementy powinny prowadzić czytelnika jak po sznurku – od punktu do punktu. Służy to pogłębianiu zaufania obywatela do państwa i zmniejsza prawdopodobieństwo otrzymania pisma zwrotnego, zawierającego zarzuty wywołane rozgoryczeniem z powodu braku czytelności pisma, interpretowanego jako lekceważenie odbiorcy czy wyraz złej woli urzędu.

Porównanie wyglądu dokumentów pod względem kompozycji pozwala zauważyć, że większość wymaga dokładnego przeczytania, aby zapoznać się z zawartą w nich treścią i aby móc ją zrozumieć. Jest to wbrew naturalnej skłonności współczesnych odbiorców do pobieżnego i mniej uważnego czytania, swoistego skanowania tekstów.

Wyjście naprzeciw współczesnym przyzwyczajeniom czytelniczym powinno prowadzić do takiego projektowania dokumentów, aby były one łatwiejsze w odbiorze. Szczególnie chodzi o to, aby odbiorca mógł bez problemu zapoznać się z interesującą go najważniejszą treścią otrzymanego dokumentu. Dobry styl każdej wypowiedzi pisemnej to powiązanie dbałości o formę, czytelności, obrazowości i konkretności przekazu.

W latach pięćdziesiątych XX wieku amerykański wydawca R. Gunning opracował tak zwany wskaźnik mglistości języka (FOG: Ile lat edukacji musi mieć za sobą odbiorca, aby dany tekst czytać z łatwością?), pokazujący, jak trudny w lekturze jest dany tekst. Na tej podstawie polscy naukowcy przygotowali aplikację jasnopis.pl, która ocenia jakość tekstu w języku polskim.

Do oceny czytelności tekstu używa się także wskaźników Quick Reading (QR) (Czy odbiorca musi być odczytany i dobrze wykształcony, aby dany tekst czytać z łatwością?), długości zdania (Ile wyrazów średnio liczy zdanie?) czy procentu długich wyrazów (Jaki procent długich wyrazów – powyżej 3 sylab – znajduje się w tekście?). Zasada zwartości (zwięzłości) stylistycznej naruszana jest przede wszystkim przez zbyt częste wykorzystywanie skomplikowanych, złożonych struktur składniowych, które w efekcie zaciemniają logiczność i zrozumiałość wywodu. Do szybkiego sprawdzenia jasności przekazu pisma urzędowego posłużyć mogą aplikacje jasnopis.pl¹⁴⁶ oraz logios.pl¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Za pomocą [Jasnopisu](https://jasnopis.pl) (<https://jasnopis.pl>) można sprawdzić stopień trudności tekstu. Narzędzie analizuje formę językową tekstu i wylicza stopień jego trudności w siedmiostopniowej skali, w której „1” oznacza teksty najłatwiejsze, zrozumiałe dla każdego polskiego czytelnika, a „7” oznacza teksty najtrudniejsze: dla fachowców, specjalistów – teksty, których zrozumienie wymaga zazwyczaj specjalnego przygotowania. Aplikacja ma zastosowanie praktyczne, służy do sprawdzania stopnia trudności różnych tekstów polskich (z wyjątkiem tekstów artystycznych). Adresatami programu są przede wszystkim autorzy i wydawcy tekstów użytkowych, które pojawiają się w przestrzeni publicznej, tzn. pism urzędowych, przepisów, regulaminów, instrukcji, opisów działania środków farmakologicznych (przeznaczonych dla pacjentów), podręczników, gazet i czasopism (w nich szczególnie tekstów informacyjnych). Narzędzie to powstało pod kierownictwem W. Gruszczyńskiego, językoznawcy i filologa z Uniwersytetu SWPS. W skład zespołu projektowego wchodzi badacz z dziedzin lingwistyki, psycholingwistyki i informatyki z Uniwersytetu SWPS i PAN, a opracowano go w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki. Zob. W. Gruszczyński, B. Broda, B. Nitoń i in., *W poszukiwaniu metody automatycznego mierzenia zrozumiałości tekstów informacyjnych*, „Poradnik Językowy” 2 (2015), s. 9–22.

¹⁴⁷ Specjaliści reprezentujący różne dziedziny (poloniści, językoznawcy komputerowi, inżynierowie lingwistyczni, programiści) jako niezależna grupa badawcza „Logios Research” wspomagają pod względem technologicznym i analitycznym badania Pracowni Prostej Polszczyzny Uniwersytetu Wrocławskiego. Grupa prowadzi badania ilościowe przystępności komunikacji oraz przygotowuje informatyczne narzędzia diagnostyki stylu. Tworzy też technologie językowe dla firm i instytucji,

Nawet jeżeli uznamy, że ze względu na precyzję i konsekwencje prawne sformułowań danego pisma urzędowego uprościć się nie da, to można poprzedzić go napisaną w prostszym języku decyzją/informacją zawierającą wskazówki, co obywatel ma zrobić, gdzie szukać pomocy i wyjaśnień. Można też zadbać o zwięzłość wypowiedzi, tak aby kwieciste i rozłożyste formuły prawno-administracyjne przełożyć na szereg zdań pojedynczych. Krótkie – do 20 wyrazów – zdania nie tylko szybciej się czyta, ale dzięki nim odbiorca przyswaja więcej informacji. Jeżeli nadawca nie dokona koniecznych uproszczeń, to dokona ich odbiorca, który może w ten sposób przeoczyć ważne informacje.

Do tekstu należy też wprowadzać jak najwięcej nazw nadawcy i zwrotów do odbiorcy. Służą do tego zaimki (*ja, mój, nasz, Ty, Twój, Pan, Pani, Pana, Państwo*) oraz czasowniki (*przesyłamy, odpowiadamy, moglibyście, przygotowaliby Państwo*). Jest to jeden z elementów właściwego **projektowania person**, czyli potencjalnych/idealnych odbiorców. Należy przezwyciężyć obawę, że prostota przekazu i bezpośrednio odnośnienie się do odbiorcy zostaną potraktowane jako brak kompetencji.

Często już sama nazwa decyzji administracyjnych – upomnienie, wezwanie, zaawizowanie – wskazuje na relację autorytarnego podporządkowania odbiorcy, która jest wzmacniana nadmierną obszernością tekstu, nadmiarem odniesień prawnych, skierowaniem do zbyt szerokiego spektrum odbiorców. Jest to złamanie wymogu wynikającego ze wskazania, że „obywatel powinien być traktowany z równym szacunkiem i zaangażowaniem, niezależnie od wieku, statusu majątkowego, poziomu intelektualnego, stopnia sprawności fizycznej czy miejsca zamieszkania”¹⁴⁸. Dlatego właściwy dobór etykiety powinien być poszerzony o rozpoznanie – na podstawie treści zapytania, danych adresowych i danych osobowych – podstawowych potrzeb odbiorcy. Najczęściej są to potrzeby zaspokojenia braku lub zmiany na lepsze, na

które chcą wdrożyć zasady prostej polszczyzny. Stosowane przez „Logios” normy efektywnej komunikacji opracowano na podstawie analizy tekstów czytanych przez grupy o różnym typie wykształcenia. Było to ponad 1000 tekstów 25 najpoczytniejszych polskich czasopism oraz kilka korpusów tekstów specjalistycznych. Podstawą technologicznego środowiska „Logios” są następujące wskaźniki:

- FOG-PL – polski indeks mglistości języka (korelacja z wykształceniem Polaków $R=+0,81$);
- QR – indeks łatwości lektury (klasyfikator binarny: błąd średni < 10%);
- POPU – wskaźnik odsetka populacji Polaków, dla której oceniane teksty będą łatwe w czytaniu oraz około 20 innych parametrów przystępności języka i dobrych relacji.

Zob. Pracownia Prostej Polszczyzny Uniwersytetu Wrocławskiego, <http://ppp.uni.wroc.pl/> (dostęp: 29.09.2021).

¹⁴⁸ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Rozpatrywanie sygnałów obywatelskich. Rekomendacje*, Warszawa 2015.

które trzeba reagować w sposób empatyczny i starać się nadać pismom odpowiedni wydźwięk zainteresowania, troski i służby publicznej.

Dokumenty kierowane do obywateli mają często cechy przypisywane prototypowym tekstom odmian kancelaryjnej i retorycznej (w terminologii A. Wilkonia) czy urzędowo-kancelaryjnej (w terminologii A. Markowskiego). Wyrazistymi przejawami tego stylu jest słownictwo i formy gramatyczne o charakterze perswazyjnym i nakazowym (*musi, należy, powinien*), nadużywanie multiwerbizmów, klisz i semantycznie rozmytych połączeń wyrazowych (*uszczegółowieniu uległ, będącej w posiadaniu, w przestrzeni miejskiej, porozumienia na rzecz rozwoju, wychodzą naprzeciw, wzmocnienie współpracy w dziedzinie kultury, wspieranie dialogu międzykulturowego*), nadużywanie wyrazów i znaczeń modnych (*akcentować, aplikacja, dialog, edycja, formuła, kreatywny, kultowy, kwestia, obszar, priorytet, przestrzeń, temat, wiodący, wyzwanie*). Komunikację utrudniają też niestabilizowane jeszcze wystarczająco w polszczyźnie zapożyczenia właściwe, przejmowane jako internacjonalizmy w sposób zautomatyzowany. Liczne zapożyczenia mają też charakter swoistej międzynarodowej terminologii związanej z Unią Europejską, tworząc tzw. eurożargon (np. *aplikacja, edycja, implementacja, katalizowanie, usługi linearne, prezydencja*).

Sytuacja ta jest z jednej strony przejawem niedostatecznej sprawności językowej, kiedy to wyobrażenie o cechach stylu urzędowego współdziała z określonym automatyzmem w stosowaniu popularnych lub intencjonalnie profesjonalnych terminów i wyrażań. Z drugiej strony spotkać można w analizowanych tekstach elementy językowe mieszczące się wyłącznie w normie użytkowej (potocznej ogólnej), co w odniesieniu do oficjalnych przekazów traktować trzeba jako błędy (np. stosowanie przymiotnika *unikalny* zamiast *unikatowy*; stosowanie kontaminacji połączeń wyrazowych *odgrywać rolę* i *pełnić funkcję* w postaci *pełnić rolę*; używanie połączenia wyrazowego *w oparciu o* zamiast *na podstawie*).

Stopień czytelności tekstu wynika także z liczby zdań w **stronie biernej**. Nawyk stosowania tej konstrukcji wynika ze specyfiki stylu kancelaryjno-prawniczego oraz z dążenia do nadania pismom oficjalnego charakteru. Strona bierna powoduje powstawanie sztucznych schematów słownych i najczęściej wymaga od odbiorcy przełożenia zdań na stronę czynną. Nagromadzenie zdań w stronie biernej wywołuje opór u czytelnika, który musi przebijać się przez zawiłe konstrukcje. Jest to jeden z głównych powodów, dla którego nie lubimy dokumentów urzędowych. Stronie biernej towarzyszy najczęściej **nagromadzenie trudnych słów**, co wzmacnia poczucie zagubienia i braku pewności co do właściwego zrozumienia tego, co odbiorca czyta. Przez nadużywanie słownictwa branżowego i popisywanie się bogatym słownictwem

usiłuje się nadać tekstom znamiona elokwencji. W rezultacie często nie tylko nie osiąga się tego efektu, ale zazwyczaj jest to powód braku zaufania do urzędowego nadawcy, który popisy fachowości stawia przed rzeczowym służeniem obywatelowi. Dlatego należy unikać niepotrzebnej terminologii fachowej, a nad prezentację znajomości trudnego słownictwa należy stawiać jednoznaczność przekazywanej informacji. Być może nie odda ona do końca subtelności znaczeniowych i delikatnych różnic między terminami, ale dzięki temu argumentacja może łatwiej dotrzeć do odbiorcy.

Argumentacja ta zależy w dużej mierze od właściwej **składni zdań**. Uwagę zwraca nadmierne rozbudowywanie grupy składniowej i zatarcie granicy między podmiotem lub dopełnieniem i jego przydawkami. Dotyczy to przede wszystkim zależności w obrębie ciągów rzeczownikowych w formie dopełniacza. Trudno wtedy oddzielić człony nadrzędne od podrzędnych (np. *Procedura wyłonienia wykonawcy rozszerzenia funkcjonalności systemu informatycznego odbyła się wg trybu przewidzianego ustawą Prawo zamówień publicznych...*).

Takie nagromadzenia rzeczowników tożsamy pod względem formy gramatycznej uniemożliwiają precyzyjne odczytanie znaczenia komunikatu. Nadmiar informacji, które chce się przekazać, nie koresponduje z właściwym konstruowaniem struktury składniowej zdań. Zdania wielokrotnie złożone stają się przez to nieprzejrzyste i mylące. Czynnikiem wzmacniającym ten efekt jest **interpunkcja**, która ma często charakter przypadkowy, niewynikający z uporządkowania składniowego zdań wielokrotnie złożonych.

Wydaje się, że słaba orientacja w funkcjach znaków przestankowych wynika nie tylko z braku wiedzy, ale może też oznaczać nieumiejętność w ustalaniu funkcji poszczególnych członów w konstruowanych zdaniach. Przypuszczenie to potwierdza częste oddzielanie przecinkiem grupy nominalnej (np. *Urząd Wojewódzki, dokonuje...*) oraz brak przecinka oddzielającego imiesłowowe równoważniki zdań.

Innymi błędami, mającymi konsekwencje w konstrukcji wypowiedzeń, jest brak umiejętności stawiania przecinków przed spójnikami bez konieczności wydzielenia członu podrzędnego (*i, oraz*), stosowanie myślnika lub jego mylenie z łącznikiem, stosowanie ukośnika, a także brak konsekwencji w stosowaniu cudzysłowu.

Na czytelność badanych tekstów negatywnie wpływa też **brak konkretów**. Chodzi o używanie słów, które nic nie znaczą lub wnoszą niewiele informacji. Jest to często efekt posługiwania się frazesami, które uznaje się za powszechną praktykę właściwego formułowania przekazu językowego. Nie docenia się natomiast prosto wyrażonego konkretnego, który zapada w pamięć i pozwala zrozumieć ogólniejsze intencje nadawcy.

Ponadto siła przekazu opartego na konkretności może być wzmocniana przedstawieniem właściwego kontekstu. Na przykład informacja o wzroście płac w województwie staje się konkretniejsza, gdy zostanie zestawiona z danymi o średniej płacy w Polsce. Dzięki kontekstowi komunikat staje się czytelny i perswazyjny. Większość analizowanych tekstów przygotowywanych jest w sposób, który sugeruje, że reprezentuje się w nich interes instytucji, a nie reaguje na oczekiwania obywatela. Wyrazili to także badani urzędnicy, wskazując nadmiar regulacji prawnych jako utrudniający komunikację pisemną z obywatelami.

Najważniejszym zabiegiem stylistycznym w tym względzie jest wprowadzenie narracji służenia obywatelowi. Poszczególne fragmenty tekstu powinny zawierać odpowiedzi na pytania, które potencjalnie mógłby zadać interesant. Chodzi o zrozumienie sytuacji odbiorcy, który w większości nie podziela naszego skrzywienia poznawczego, opartego na tym, czego nauczyliśmy się lub doświadczyliśmy jako urzędnicy. Wymaga to zmiany postawy, tak aby pisma tłumaczyły rzeczy w sposób, który trafi do odbiorcy i w realny sposób przekaże mu informacje. Zamiast o cechach rzeczy komunikowanej odbiorca powinien dowiadywać się o korzyściach, jakie może uzyskać dzięki otrzymanej informacji. Umiejętne podawanie korzyści pozwala przykuć uwagę nawet wtedy, gdy sama informacja naszpikowana jest koniecznym żargonem. Dlatego najlepiej wychodzić z założenia, że interesariusz ma prawo pytać, po co mu dana informacja. Jeżeli chcemy pokazać, że działamy w interesie obywatela, musimy wyjść poza sloganowe stwierdzenia: „W odpowiedzi na...”, „Nawiązując do...”. Służyć ma to realizacji wskazań zawartych w dokumencie *Rozpatrywanie sygnałów obywatelskich*. Rekomendacje: „Należy starannie i możliwie najpełniej wyjaśnić, dlaczego dane rozwiązanie zostało przyjęte, uzasadnić przesłanki i motywy, jakimi kierował się organ przy rozpatrywaniu sprawy, zamiast przywoływać jedynie brzmienie odpowiedniego przepisu”¹⁴⁹. Nie tylko jakość argumentów ma znaczenie, ale także ich liczba. Każdy z nich utwierdza odbiorcę w przekonaniu, że nadawca kieruje się prawdą i rzetelnymi racjami.

Żeby lepiej zrealizować te zadanie, należy przygotować różne warianty możliwości pisania odbiorcom o przyjętych rozwiązaniach ich spraw. Należy zwrócić uwagę zarówno na obiektywne uwarunkowania prowadzące do takiego rozwiązania, jak i na różne funkcjonalne (racjonalne) i emocjonalne korzyści wynikające z jego przyjęcia. Podejście takie zamiast kancelaryjnej nowomowy powinno przynajmniej w najogólniejszym zamierzeniu mieć charakter dobrze skonstruowanej opowieści, narracji,

¹⁴⁹ Tamże.

która może oddziaływać na wyobraźnię odbiorcy. Problem, który jest rozstrzygany w tej opowieści, powinien być traktowany jak czarny charakter, a propozycja jego rozwiązania ma być narzędziem do jego pokonania.

Podczas badań prowadzonych w 2018 roku w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie oraz w wybranych mediach lubelskich i w regionalnych oddziałach TVP¹⁵⁰ ważnym elementem relacji między urzędnikami a dziennikarzami okazały się kwestie związane z przygotowaniem informacji i budową komunikatów, które przekazywane są do mediów. Badani urzędnicy wskazywali m.in. na brak wystandardyzowanych metod komunikowania (gotowych formularzy, przyjętych standardów co do budowy komunikatów), w tym na skomplikowany, formalno-prawny język, który trudno przełożyć na język bardziej komunikatywny (75%). Badani dziennikarze wskazywali natomiast na brak odpowiedniej hierarchizacji informacji i dostarczania im tzw. „spamów informacyjnych”, w którym często nie są w stanie zorientować się, co jest naprawdę ważne, a co jest mniej istotną informacją oraz na brak próby załączenia informacji lokalnej w kontekst ogólnopolski. Pojawiały się też zastrzeżenia wskazujące na zbyt oficjalny ton komunikatów (tzw. sformułowania urzędnicze), odbiegający od języka potocznego używanego szczególnie w radiu i telewizji.

Ważne jest, aby tworząc komunikat, mieć na uwadze końcowego odbiorcę. Znaczna część dziennikarzy wskazywała na to, że język urzędowych przekazów do mediów często jest zbyt skomplikowany (56%), zawiły (34%), niezrozumiały (27%), niepoprawny (19%). Dlatego zdaniem badanych czytelny i zrozumiały język to najważniejszy czynnik jakości przekazywanych materiałów. Oczekiwania dziennikarzy dotyczą więc przede wszystkim informacji osadzonych w kontekście, poprawnych merytorycznie i napisanych możliwie prostym, komunikatywnym językiem.

Na drugi plan schodzi więc ich atrakcyjność, zarówno co do treści, jak i formy bogatej w materiały wizualne, audio lub wideo. Według definicji i opinii respondentów (urzędników i dziennikarzy), wszelkie komunikaty skierowane do odbiorcy zewnętrznego powinny być pisane prostym, klarownym i zrozumiałym językiem. Niezalecane są zdania wielokrotnie złożone, długie na kilka linijek. Wskazane jest, aby tekst miał budowę odwróconej piramidy, czyli na początku zawierał najważniejsze dla odbiorców informacje, potem dopiero mniej ważne: doprecyzowanie, uzupełnienie i w końcu tło.

¹⁵⁰ Zob. A. Jabłoński, J. Koper, T. Peciakowski i in., Model współpracy Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego i instytucji medialnych na rzecz doskonalenia kompetencji i umiejętności w zakresie kultury formułowania przekazu. Raport przygotowany w ramach projektu MNiSW „Dialog”, „Nowoczesna administracja na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego w województwie lubelskim”, Lublin 2018.

3. Kompetencje społeczne pracowników¹⁵¹

Kompetencje społeczne od dawna są przedmiotem badań różnych nauk społecznych, m.in. psychologii, socjologii czy zarządzania. Szczególne w ostatnich latach zainteresowanie tym problemem w odniesieniu do pracowników wynika z poszukiwania czynników wpływających na ich dobrostan i sukces zawodowy.

Istnieje szereg definicji kompetencji społecznych, ale różnią się one znacznie w swoich opisach. Najczęściej są definiowane jako umiejętność postrzegania i rozumienia sytuacji społecznych. W skład kompetencji społecznych wchodzi procesy obejmujące różnorodne zachowania człowieka i wynikające z nich odczucia – antypatie bądź sympatie.

W literaturze przedmiotu kompetencje społeczne definiowane są również jako łączna suma umiejętności i wiedzy danej osoby, która jest oceniana przez jakość odpowiedniego społecznie zachowania. Kompetencje społeczne przejawiają się więc w sposobie postępowania jednostki w określonych sytuacjach. Należą do kategorii tzw. kompetencji miękkich¹⁵². W życiu codziennym ułatwiają nawiązywanie i utrzymywanie pozytywnych relacji międzyludzkich. W takim znaczeniu są więc rozumiane jako umiejętności relacyjne, poprzez które człowiek zdolny jest do inicjowania, negocjowania, przekształcania, a także likwidowania różnorodnych związków interpersonalnych. Kompetencje społeczne można również tłumaczyć jako zdolność opanowania umiejętności pozwalających generować pożądane efekty w relacjach interpersonalnych.

Michael Argyle wyróżnia następujące umiejętności: nagradzanie, asertywność, autoprezentacja, komunikacja werbalna, komunikacja niewerbalna, empatia, znajomość reguł życia społecznego, czyli tzw. inteligencja społeczna¹⁵³.

Z punktu widzenia efektywności funkcjonowania pracowników administracji publicznej najbardziej użyteczna jest definicja, która przez kompetencje społeczno-emocjonalne rozumie „złożone umiejętności warunkujące efektywność regulacji emocjonalnej i radzenia sobie w różnego rodzaju sytuacjach społecznych”¹⁵⁴, co

¹⁵¹ Opracowano na podstawie: *Kompetencje społeczne pracowników administracji państwowej. Raport z badań diagnostycznych w 5 urzędach wojewódzkich październik – listopad 2019* – dr Małgorzata Sitarczyk.

¹⁵² *Wypalenie zawodowe. Przyczyny, mechanizmy, zapobieganie*, red. H. Sęk, Warszawa 2000.

¹⁵³ M. Argyle, *Psychologia stosunków międzyludzkich*, przeł. W. Domachowski, Warszawa 1999.

¹⁵⁴ Zob. K. Knopp, A. Matczak, *Znaczenie inteligencji emocjonalnej w funkcjonowaniu człowieka*, Stare Kościeliska 2013.

oznacza, że nie można mówić o jednej ogólnej kompetencji społecznej, lecz o wielu ich rodzajach. Wymienić można m.in. takie kompetencje, jak:

- umiejętności związane z percepcją społeczną (trafne spostrzeganie innych, np. ich przeżyć lub intencji, oraz rozumienie i prawidłowa ocena sytuacji społecznych);
- wrażliwość społeczna, empatia i decentracja interpersonalna;
- znajomość reguł społecznych i umiejętność odpowiedniego zachowania się w sytuacjach społecznych;
- umiejętność rozwiązywania konkretnych problemów interpersonalnych i sterowania sytuacjami społecznymi;
- umiejętności warunkujące radzenie sobie w sytuacjach konfliktowych i wymagających asertywności;
- efektywna autoprezentacja i umiejętność wpływania na innych;
- umiejętności komunikacyjne;
- umiejętności kooperacyjne¹⁵⁵.

Niezależnie od różnic w pojmowaniu kompetencji społecznych, badacze uznają je za właściwości, które **warunkują efektywność funkcjonowania jednostki**¹⁵⁶. Badania wskazują, że kompetencje są spójne m.in. z dobrostanem psychicznym, ogólną satysfakcją życiową, jakością związków interpersonalnych, gotowością do udzielania pomocy innym, ale także z otwartością na korzystanie ze wsparcia społecznego, z efektywnymi strategiami radzenia sobie ze stresem, a także z szeroko rozumianym przystosowaniem i prawidłowym funkcjonowaniem społecznym. Brak spójności kompetencji społecznych występuje najczęściej u osób z różnego rodzaju zaburzeniami psychicznymi, objawami somatycznymi, poczuciem osamotnienia, zachowaniami przestępczymi oraz uzależnieniami¹⁵⁷.

¹⁵⁵ K. Knopp, *Kompetencje społeczne – pomiar i aplikacja praktyczna*, https://www.researchgate.net/publication/313877703_Kompetencje_spoeczne_-_pomiar_i_aplikacja_praktyczna (dostęp: 3.10.2021).

¹⁵⁶ Por. D. Goleman, *Inteligencja emocjonalna*, przeł. A. Jankowski, Poznań 1997; K. Bobrowska-Jabłońska, *Znaczenie inteligencji emocjonalnej i kompetencji społecznych w kształceniu w SGH – raport z badań*, „E-Mentor” 2003, nr 2, s. 22–27; J. Borkowski, *Podstawy psychologii społecznej*, Warszawa 2003; M.J. Elias, J.E. Zins, R.P. Weissberg i in., *Promoting social and emotional learning*, Aleksandria 1997.

¹⁵⁷ E.J. Austin, D.H. Saklofske, V. Egan, *Personality, well-being and health correlates of trait emotional intelligence*. „Personality and Individual Differences” 38 (2005), nr 3, s. 547–558; C. Cherniss, *Emotional intelligence and the good community*, „American Journal of Community Psychology” 30 (2002), s. 1–11; N. Extremera, P. Fernández-Berrocal, *Perceived emotional intelligence and life satisfaction: Predictive and incremental validity using Trait Meta-Mood Scale*, „Personality and In-

Kompetencje interpersonalne i społeczne związane są z szeroko rozumianą aktywnością, zachowaniem użytecznym, próbowaniem, celowością postępowania. Stanowią podstawę skuteczności, a także efektywności działania zawodowego i osobistego. Warunkują też tak złożone procesy psychiczne, jak: samorealizacja, samoocena, poczucie koherencji. Podstawą diagnozy kompetencji zawodowych, w tym społecznych, jest pojęcie rozwoju zawodowego, który warunkuje ich rozwój, jako „społecznie pożądanego procesu przemian kierunkowych jednostki i determinuje jej aktywny i społecznie oczekiwany udział w przekształcaniu oraz doskonaleniu samego siebie i przez to swojego otoczenia materialnego, społecznego i kulturowego”¹⁵⁸.

3.1. Kompetencje społeczne w zarządzaniu

Paweł Smółka definiuje kompetencje społeczne jako „umiejętności warunkujące sprawne zarządzanie sobą i wysoką skuteczność interpersonalną”¹⁵⁹. Jednak w czasie nieustannie zachodzących zmian w świecie biznesu, w sposobie zarządzania ludźmi oraz w trakcie kierowania własną karierą zawodową kompetencje społeczne stanowią element marki własnej pracowników. Rozwój i stałe doskonalenie kompetencji społecznych z punktu widzenia pracownika jest koniecznością w drodze do osiągnięcia sukcesu na rynku pracy. Rozpatrywane natomiast z punktu widzenia organizacji stanowią sposób do budowania i utrzymywania przewagi konkurencyjnej w globalizującym się świecie.

dividual Differences” 39 (2005), s. 937–948; E. Engelberg, L. Sjöberg, *Emotional intelligence, affect intensity, and social adjustment*, „Personality and Individual Differences” 37 (2004), s. 533–542; L. Gertis, J.L.J. Derksen, A.B. Verbruggen, M. Katzko, *Emotional intelligence profiles of nurses caring for people with severe behaviour problems*, „Personality and Individual Differences” 38 (2005), s. 33–43; P.N. Lopes, P. Salovey, R. Straus, *Emotional intelligence, personality and the perceived quality of social relationship*, „Personality and Individual Differences” 35 (2003), s. 641–658; B. Palmer, C. Donaldson, C. Stough, *Emotional intelligence and life satisfaction*, „Personality and Individual Differences” 33 (2002), s. 1091–1100; N.S. Schutte, J.M. Malouff, M. Simunek, J. McKenley, S. Hollander, *Characteristic emotional intelligence and emotional well-being*, „Cognition and Emotion” 16 (2002), s. 769–785; D.L. Van Rooy, C. Viswesvaran, *Emotional intelligence: A meta-analytic investigation of predictive validity and nomological net*, „Journal of Vocational Behavior” 65 (2002), s. 71–95; M. Argyle, *Zdolności społeczne*, w: S. Moscovici, *Psychologia społeczna w relacji ja – inni*, przeł. M. Cielecki, Warszawa 1998, s. 77–104.

¹⁵⁸ Zob. K. Czarnecki, *Rozwój zawodowy człowieka*, Warszawa 1985.

¹⁵⁹ P. Smółka, *Kompetencje społeczne. Metody pomiaru i doskonalenia umiejętności interpersonalnych*, Warszawa 2008, s. 15–17.

W celu prawidłowego zrozumienia roli kompetencji społecznych w pracy zawodowej należy podkreślić, że:

- ponad $\frac{3}{4}$ czasu pracy menedżer poświęca na komunikację z klientami, kooperantami oraz współpracownikami. Dlatego posiadanie właściwych umiejętności społecznych jest niezbędne do prawidłowego wykonywania tych zadań. Brak kompetencji społecznych skutkuje ograniczeniem efektywnego funkcjonowania zarówno kierowników, jak i organizacji jako całości;
- kompetencje społeczne stanowią około 70% umiejętności potrzebnych do wykonywania ponadprzeciętnej pracy;
- umiejętności interpersonalne stanowią podstawę w drodze do uzyskania awansu;
- kompetencje społeczne, które powinien posiadać każdy lider, menedżer to m.in. umiejętność budowania autorytetu, sprawność w zarządzaniu zespołem, odwaga, umiejętność motywowania pracowników do efektywnego wykonywania pracy oraz ciągłego uczenia się;
- niski poziom komunikacji interpersonalnej i nieumiejętność dzielenia się wiedzą z pozostałymi członkami zespołu w konsekwencji oznacza mniejszą efektywność pracy;
- umiejętność zarządzania sobą pozwala szybciej przyswoić nową wiedzę i efektywniej ją wykorzystać w wykonywanej pracy, a szkolenia przynoszą lepsze efekty;
- kompetencje społeczne przyczyniają się do większej sprawności w wykonywanej pracy, a także są ułatwieniem na drodze do poprawy statusu zawodowego, ponieważ pomagają lepiej pokazać posiadane umiejętności oraz zdobyć zaufanie i wiarygodność. Rozwój kompetencji społecznych uzależniony jest od tzw. procesu uczenia się jednostki.

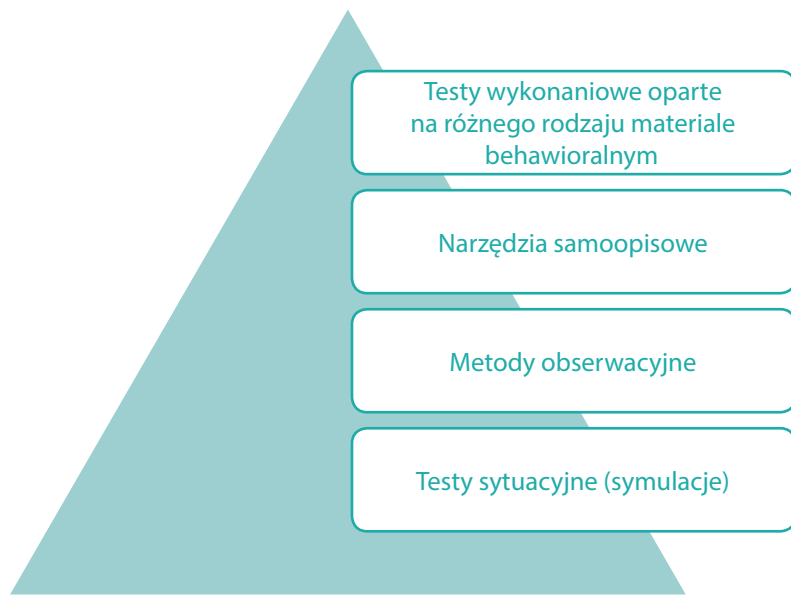
3.2. Metody badania kompetencji społecznych pracowników

Do diagnozowania kompetencji społecznych służą:

- testy wykonaniowe;
- narzędzia samoopisowe;
- metody obserwacyjne;
- testy sytuacyjne.

Na poniższym schemacie przedstawiono metody diagnozowania kompetencji społecznych pracowników.

Rysunek 10. Sposoby diagnozowania kompetencji społecznych pracowników



Źródło: Opracowanie własne.

W diagnozowaniu kompetencji pracowników administracji publicznej należy wziąć pod uwagę założenia modelu *good governance*, z których wynika, że posiadanie wysokiego poziomu kompetencji zawodowych, w tym społecznych, jest niezbędne w codziennej pracy, ponieważ przyczyniają się one do skutecznej interakcji z otoczeniem. Zatem osoba kompetentna w jakiejś dziedzinie posiada umiejętności i ponosi odpowiedzialność za ich wykorzystanie. Nie można bowiem być kompetentnym bez poniesienia odpowiedzialności za sposób wykorzystywania w pracy posiadanej wiedzy.

Podsumowując, kompetencje społeczne sprowadzają się do odpowiedzialności za sposób korzystania z posiadanej wiedzy oraz odnoszą się do szerokiej gamy umiejętności niezbędnych do osiągnięcia celów, a także dowodzą, że kompetencje mają zapewnić jednostce i grupie zawodowej działania skierowane na poprawę efektywności funkcjonowania i wzrost poziomu relacji interpersonalnych. Tym samym kompetencje społeczne przyczyniają się do poprawy jakości funkcjonowania instytucji i organizacji zawodowych.

Szczególną rolę kompetencji zawodowych w nawiązywaniu, utrzymywaniu i rozwijaniu relacji interpersonalnych w grupach zawodowych podkreślają B.H. Spitzberg i W.R. Cupach. Zdaniem tych autorów, „kompetencja to zdolność do budowania więzi emocjonalnych z innymi ludźmi, ujmowanych w kategoriach definiowania re-

lacji, tworzenia, rozwijania i utrzymywania związków oraz uzyskiwania społecznego poparcia¹⁶⁰. Zbudowanie trwałej relacji wymaga wysokiego poziomu kompetencji społecznych. Owo podejście relacyjne zakłada również, że kompetencje są widoczne w zdolności do wykonywania zadań, w zakresie określonej formy aktywności społecznej lub jako zdolność pełnienia określonych funkcji zgodnie z przyjętymi standardami¹⁶¹.

Zawody zaufania społecznego – a taki z pewnością sprawują urzędnicy administracji publicznej – szczególnie związane z bezpośrednią pracą z klientem, wymagają ciągłego rozwoju, podnoszenia kwalifikacji, pracy nad sobą. Klienci oczekują, by pracownik administracji publicznej był efektywny w swojej pracy. Coraz bardziej cenny jest czas, powszechne jest oczekiwanie, że specjaliści wykonujący ten zawód będą nadążać za rosnącymi standardami, zmieniającym się prawem i rozwijającą się technologią.

Zdaniem K. Skarżyńskiej, „kompetencje społeczne i interpersonalne są umiejętnością osiągania celów społecznych i jednostkowych z jednoczesnym zachowaniem dobrych stosunków z partnerami interakcji”¹⁶². Skuteczność w skłanianiu innych do zachowań zgodnych z naszymi oczekiwaniami i celami jest składową kompetencji społecznych według M. Argyle, który określa je jako „zdolność, posiadanie niezbędnych umiejętności do tego, by wywrzeć pożądaną wpływ na innych ludzi w sytuacjach społecznych. Te pożądaną wpływy mogą polegać na skłonieniu innych do kupna, do nauki, do odzyskania zdrowia psychicznego”¹⁶³.

Jeden z modeli kompetencje społeczne rozumie jako „zbiór elementarnych, równorzędnych umiejętności społecznych, decydujących o efektywnym funkcjonowaniu w określonych typach sytuacji międzyludzkich”¹⁶⁴. Żadna z tych umiejętności z osobna nie wystarczy do pozytywnego poradzenia sobie z sytuacją społeczną, dopiero ich kombinacja warunkuje sukces. Rozumienie kompetencji społecznych w ten sposób ma specyficzny charakter, w opozycji do ogólnego ujmowania powyższego konstruktów jako umiejętności ujawniających się w różnych sytuacjach społecznych.

¹⁶⁰ B.H. Spitzberg, W.R. Cupach, *Handbook of Interpersonal Competence Research*, New York 1989, s. 8.

¹⁶¹ J. Borkowski, *Podstawy psychologii społecznej*, Warszawa 2003.

¹⁶² K. Skarżyńska, *Spostrzeganie ludzi*, Warszawa 1981.

¹⁶³ M. Argyle, *Umiejętności społeczne*, w: *Zdolności a proces uczenia się*, red. N.J. Mackintosh, A.M. Colman, przeł. J. Gilewicz, Poznań 2002.

¹⁶⁴ A. Matczak, *Kwestionariusz kompetencji społecznych*, „*Studia z Psychologii*” 8 (1997), s. 9–36; też, *Temperament a kompetencje społeczne*, w: *Różnice indywidualne. Wybrane badania inspirowane Regulacyjną Teorią Temperamentu Profesora Jana Strelaua*, red. A. Ciarkowska, A. Matczak, Warszawa 2001, s. 53–70.

Dlatego formułując pytania dotyczące percepcji znaczenia kompetencji społecznych w wykonywaniu czynności zawodowych w administracji państwowej, uwzględniono różne sytuacje zawodowe, w tym związane z wymianą informacji, współpracą i współdziałaniem w zespole zawodowym, rozwiązywaniem problemów, inspiracją twórczą, możliwościami własnego rozwoju czy radzeniem sobie ze stresem.

Podstawowymi wyznacznikami treningu są jego intensywność zależna od osobowości i temperamentu człowieka oraz efektywność warunkowana inteligencją społeczną i emocjonalną jednostki¹⁶⁵. Wszystkie zdolności społeczne są nabywane w wyniku treningu interpersonalnego. Podczas przebywania z innymi kształtują się reakcje na stres czy metody rozwiązywania konfliktów. Istotnym elementem rozwoju kompetencji społecznych są wrodzone cechy osobowości. Również doświadczenia – zarówno sytuacje trudne, jak i te mniej wymagające mają wpływ na rozwój umiejętności interpersonalnych. Korzystanie z zasobów jest bowiem cennym atutem rozwoju kompetencji. Innymi istotnymi składowymi procesy rozwoju owych zdolności efektywnego funkcjonowania jest poziom inteligencji ogólnej, społecznej i emocjonalnej oraz typ temperamentu i osobowości jednostki, z pełną gamą wszystkich jej atutów i ograniczeń.

Trafna diagnoza kompetencji społecznych pracowników administracji publicznej skoncentrowana jest najczęściej na oszacowaniu umiejętności komunikacyjnych, strategii działania i radzenia sobie ze stresem, umiejętności współpracy i współdziałania, planowania i rozwiązywania problemów. Bardzo często stanowi element ewaluacji pracy jednostek administracji państwowej.

Konieczność diagnozowania i doskonalenia kompetencji menedżerów i pracowników administracji państwowej podnoszą różni autorzy¹⁶⁶. Ryszard Walkowiak stwierdza „występowanie rozbieżności między zestawami kluczowych kompetencji menedżerów organizacji biznesowych i samorządowych”¹⁶⁷. Kluczowymi kom-

¹⁶⁵ A. Matczak, *Kwestionariusz Kompetencji Społecznych KKS. Podręcznik*, Warszawa 2001.

¹⁶⁶ G. Filipowicz, *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi*, Warszawa 2004; K. Obuchowski, *Człowiek intencjonalny*, Warszawa 1993; *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, red. H. Król, A. Ludwicyński, Warszawa 2008; C. Nosal, *Umysł menedżera: problemy, decyzje, strategie*, Wrocław 1993; A. Rakowska, *Kompetencje menedżerskie kadry kierowniczej we współczesnych organizacjach*, Lublin 2007; G.A. Rummler, A.P. Brache, *Podnoszenie efektywności organizacji. Jak zarządzać „białymi plamami” w strukturze organizacyjnej?*, przeł. T. Ludwicki, Warszawa 2000; R. Walkowiak, *Model kompetencji menedżerów organizacji samorządowych*, Olsztyn 2004; Z. Wiatrowski, *Podstawy pedagogiki pracy*, Bydgoszcz 1994; C. Zając, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Poznań 2007.

¹⁶⁷ R. Walkowiak, *Model kompetencji menedżerów organizacji samorządowych*, Olsztyn 2004.

petencjami menedżerów organizacji samorządowych w takich krajach europejskich, jak Szwecja, Holandia, Niemcy i Szkocja są przede wszystkim: umiejętność budowania wizji i strategii, komunikatywność, umiejętność kreowania kultury organizacyjnej, przestrzeganie etyki, zdolności przywódcze i interpersonalne¹⁶⁸. Duże znaczenie przypisuje się również umiejętnościom podejmowania decyzji. Dla menadżerów administracji samorządowej jest to szczególnie istotne, gdyż wydawanie decyzji, postanowień czy rozporządzeń jest specyfiką urzędów administracji samorządowej.

Beata Hysa i Piotr Kowalczyk wskazują, że najczęściej pojawiające się problemy, z którymi zmagają się pracownicy urzędów państwowych, związane są z takimi zagadnieniami, jak: przeprowadzenie naboru zgodnie z zasadami jawności, konkurencyjności, otwartości, określenie kompetencji urzędnika (wymagań ogólnych oraz wymagań szczegółowych), diagnozowanie kompetencji personelu przed zatrudnieniem i w trakcie kariery zawodowej, dokonywanie okresowego przeglądu wymaganych kompetencji¹⁶⁹.

Inne problemy to niejasne oczekiwania dotyczące kluczowych kompetencji kierowników średniego szczebla, przygotowanie systemu motywacyjnego dla pracowników opartego na wcześniejszej ich ocenie oraz planowanie zasobów ludzkich.

Problem z oszacowaniem poziomu kompetencji interpersonalnych i społecznych pracowników urzędów administracji publicznej wynika z aktualnych potrzeb związanych z oceną pracy urzędu oraz z przeglądu badań dotyczących oceny jakości funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. W tym celu często w organizacjach tworzy się tzw. profile kompetencyjne dla różnych stanowisk.

W urzędach administracji publicznej, można znaleźć pewne próby opracowywania standardów czy też profili kompetencyjnych dla poszczególnych stanowisk urzędniczych. W konstruowaniu takich list można rozpisać kluczowe kompetencje dla poszczególnych stanowisk z wykorzystaniem ich podziału na trzy grupy¹⁷⁰:

1. Kompetencje ogólnoorganizacyjne – wyprowadzone z misji urzędu i przypisane, choć w różnym stopniu, każdemu ze stanowisk.

¹⁶⁸ Tamże.

¹⁶⁹ B. Hysa, P. Kowalczyk, *Kluczowe kompetencje kierowników średniego szczebla administracji samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 69 (2014), s. 74. Zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.).

¹⁷⁰ *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Kreowanie nowoczesności. Raport z badań przeprowadzonych wśród firm biorących udział w X edycji Konkursu Lider Zarządzania Zasobami Ludzkimi*, oprac. B. Urbaniak, P. Bohdziewicz, Warszawa 2009.

2. Kompetencje dziedzinowe – odnoszące się merytorycznie do dziedziny (w ramach wewnątrzorganizacyjnego podziału zadań), w obrębie której ulokowane jest dane stanowisko.
3. Kompetencje zadaniowe – związane z realizowanymi na danym stanowisku konkretnymi zadaniami.

Poza profilami kompetencji opracowywane są również modele kompetencyjne dla urzędów. I tak np. w modelu kompetencyjnym jednego z urzędów w Polsce wskazano na dwa poziomy kompetencji:

1. Kompetencje kluczowe, takie jak: orientacja na klienta, skuteczne komunikowanie się, organizacja pracy zorientowana na zadania, analiza problemów i formułowanie wniosków, staranność oraz wytrwałość i osiąganie efektów w warunkach presji¹⁷¹.
2. Kompetencje uzupełniające, do których zaliczono umiejętność współdziałania, inicjatywę i zaangażowanie, zorientowanie na rozwój, elastyczność i adaptowalność¹⁷².

Drugie podejście stosowane w analizie kompetencji interpersonalnych ma swoje początki w pracach amerykańskiego badacza M. Argyle'a¹⁷³ i polega na przedstawieniu kompetencji jako zestawu atrybutów behawioralnych i konkretnych zachowań w określonych sytuacjach zawodowych i/lub społecznych. To podejście stanowiło kontekst teoretyczny opracowania narzędzia diagnostycznego w postaci kwestionariusza z pytaniami zamkniętymi, skategoryzowanymi, odnoszącymi się do różnych sytuacji zawodowych wymagających zróżnicowanych kompetencji społecznych.

Na podstawie uzyskanych wyników możliwa jest do opracowania i rekomendacji strategia szkoleniowa w zakresie doskonalenia kompetencji społecznych pracowników administracji państwowej. Otrzymane rezultaty wskazujące na potrzeby (priorytety) w zakresie doskonalenia kompetencji komunikacyjnych, współdziałania, twórczego rozwiązywania problemów i radzenia sobie ze stresem ułatwiają planowanie i programowanie szkoleń w służbie publicznej w ramach rozbudowanego systemu polityki szkoleniowej w administracji publicznej.

¹⁷¹ Tamże, s. 77.

¹⁷² Tamże.

¹⁷³ M. Argyle, *Psychologia stosunków międzyludzkich*, przeł. W. Domachowski, Warszawa 1999; zob. M. Argyle, *Umiejętności społeczne*, w: *Zdolności a proces uczenia się*, red. N.J. Mackintosh, A.M. Colman, przeł. J. Gilewicz, Poznań 2002.

Doskonalenie kompetencji społecznych jest dzisiaj koniecznością, głównie z uwagi na to, że umiejętności „miękkie” mają dużo większy wpływ na znaczącą poprawę efektywności działania instytucji publicznej niż kolejna dawka „twardej” wiedzy zawodowej. Oczywiście wiedza merytoryczna ma szansę spowodować sprawniejsze realizowanie zadań administracji publicznej, niemniej większa wiedza merytoryczna w połączeniu z lepszymi kompetencjami społecznymi pracownika daje szansę na dużo większy wzrost efektywności i skuteczności wykonywanych zadań zawodowych. Co więcej może się przyczynić do zwiększenia zadowolenia pracowników z wykonywanej pracy, obniżenia poziomu stresu czy też poprawy atmosfery pracy, co znowu, przy sprawnym zarządzaniu, przekłada się na efektywność i skuteczność.

Badania wskazują, że wraz z przyrostem wiedzy konieczne jest rozwijanie różnorodnych umiejętności wynikających z dysponowania tą wiedzą i z jej praktycznego zastosowania. Dlatego współczesny pracownik administracji publicznej „skazany” jest na ustawiczne kształcenie nie tylko poprzez nabywanie nowych informacji, ale także nowych umiejętności. Współczesne społeczeństwa chcą mieć kompetentnych, uczących się, otwartych na zmiany, odpornych na stres, nastawionych na współpracę i współdziałanie przedstawicieli administracji publicznej. Dlatego przed edukacją i doskonaleniem zawodowym pracowników administracji państwowych stoją wyzwania związane z przemianami społecznymi, dotyczące zarówno klientów urzędów państwowych, jak i samych pracowników tych urzędów. Odnosnie do zmian społecznych chodzi o takie kompetencje administracji państwowej, jak:

- konieczność szybkiego reagowania na zmiany społeczne;
- uwzględnianie nowych sposobów komunikacji społecznej;
- konieczność kooperacji i współpracy w różnych grupach i na różnych poziomach zawodowych;
- oczekiwania klientów instytucji państwowych związane z zaspokojeniem ich potrzeb.

Natomiast umiejętności bezpośrednio dotyczące pracowników administracji państwowej związane są z takimi zmianami, jak elastyczny czas pracy oraz dążenie osób zatrudnionych do zwiększania satysfakcji z pracy poprzez zmianę jej treści, formy i relacji zawodowych.

Wobec powyższego ogromnego znaczenia nabierają kompetencje społeczne, które umożliwiają skuteczne i innowacyjne wykorzystanie specjalistycznej wiedzy oraz umiejętności zawodowych w trudnym otoczeniu nacechowanym silną presją wyników, czasu, oczekiwań klientów, przełożonych, społeczeństwa.

Praca w administracji państwowej jest zadaniem wymagającym i złożonym, w realizacji którego konieczna jest współpraca wielu osób, gdzie prym wiedzie praca zespołowa, gdyż wiedza i umiejętności pojedynczej osoby po prostu nie wystarczają do rozwiązywania wielu codziennych, często nowych i trudnych problemów w coraz bardziej zróżnicowanym kulturowo otoczeniu, w którym trzeba chcieć i potrafić porozumieć się ze współpracownikami i klientami mającymi często całkowicie odmienny sposób spostrzegania wielu różnych rzeczy; otoczeniu, które staje się coraz bardziej wyczulone na kwestie etyczne, w tym związane ze społeczną odpowiedzialnością państwa oraz hołdowaniem pewnym wartościom, takim jak bezpieczeństwo i tolerancja.

W swoich działaniach organizacje administracji państwowej powinny uwzględniać trzy zasadnicze tendencje w zakresie potrzeb edukacyjnych:

- wzrost znaczenia wiedzy i to zarówno w wymiarze społecznym, jak i indywidualnym;
- potrzeba doskonalenia kompetencji interpersonalnych (miękkich), a nie jak dotychczas jedynie konkretnej wiedzy i umiejętności zawodowych;
- konieczność stałej adaptacji do zmian¹⁷⁴.

Kształcenie ustawiczne w formie doskonalenia kompetencji interpersonalnych staje się niezbędnym warunkiem rozwoju zawodowego ujmowanego jako społecznie pożądanym proces przemian kierunkowych jednostki (ilościowych i jakościowych), które warunkują jej aktywny i społecznie oczekiwany udział w przekształcaniu oraz doskonaleniu samej siebie i przez to swojego otoczenia materialnego, społecznego i kulturowego¹⁷⁵.

¹⁷⁴ J. Antoszkiewicz, *Rozwiązywanie problemów firmy. Praktyka zmian*, Warszawa 1998; M. Dziekańska, *Czy nasza firma potrzebuje modelu kompetencji? Studium przypadku*, „Harvard Business Review” 6 (2010), s. 149–151; E. Hoffman, *Ocena psychologiczna pracowników*, przeł. E. Jusewicz-Kalter, Gdańsk 2003; B. Hysa, P. Kowalczyk, *Kluczowe kompetencje kierowników średniego szczebla administracji samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 69 (2014), s. 73–85; W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, Kraków 2011; A. Rakowska, *Kompetencje menedżerskie kadry kierowniczej we współczesnych organizacjach*, Lublin 2007; G. Rummmler, A. Brache, *Podnoszenie efektywności organizacji. Jak zarządzać „białymi plamami” w strukturze organizacyjnej?*, przeł. T. Ludwicki, Warszawa 2000; R. Walkowiak, *Model kompetencji menedżerów organizacji samorządowych*, Olsztyn 2004.

¹⁷⁵ K. Blanchard, *Przywództwo wyższego stopnia. Blanchard o przywództwie i tworzeniu efektywnych organizacji*, przeł. A. Bekier, Warszawa 2007; R. Cardy, T. Selvarajan, *Competencies: Alternative frameworks for competitive advantage*, „Business Horizons” 49 (2006), s. 235–245; K. Czarnecki, *Rozwój zawodowy człowieka*, Warszawa 1985; L. Forgues-Savage, S. Wong, *Competency management in Canada's core public administration*, Leuven 2010.

4. Zasady modelu kultury organizacyjnej *good governance*

Punktem odniesienia dla refleksji na temat modelu kultury organizacyjnej *good governance* jest kompleks zasad wdrażanych przez Komisję Europejską (KE), mających odniesienie przede wszystkim do polityki europejskiej. Zasady te znajdują zastosowanie także w procesie poprawy rządzenia w państwach członkowskich.

Kultura organizacyjna *good governance* wpisuje się w coraz bardziej powszechne założenie, że administracja publiczna powinna w większym stopniu wzorować się na zarządzaniu działalnością gospodarczą, tj. zarządzaniu przedsiębiorstwami, niż skupiać się tylko na procedurach administracyjnych. Kultura ta determinuje tożsamość organizacji, przynależność do niej i jej etos oraz służy realizacji dobra publicznego.

Wdrożenie kultury organizacyjnej *good governance* jest podstawą budowania zaufania społeczeństwa do administracji publicznej. Kluczowy jest element partycypacyjny w ramach *good governance*, który umożliwia konstruowanie przyjaznych warunków do tworzenia społeczeństwa obywatelskiego oraz pobudzania postawy kreatywności i przedsiębiorczości.

W 2001 roku Komisja Europejska przyjęła Białą księgę European Governance. W tym dokumencie proponuje się otwarcie procesu kształtowania polityki Unii Europejskiej na opinie ludzi i organizacji współtworzących i wdrażających polityki. Proponuje się większą otwartość i odpowiedzialność wszystkich zaangażowanych podmiotów¹⁷⁶. W Białej księdze Komisja Europejska zaproponowała pięć głównych kryteriów dobrego rządzenia: odpowiedzialność (*accountability*), otwartość (*openness*), partycypacja (*participation*), efektywność (*effectiveness*), spójność (*coherence*). Zgodnie z przyjętą definicją kulturę organizacyjną *good governance* określają postawy i wzorce zachowań wynikające z realizacji tych zasad.

Odpowiedzialność (*accountability*) – rozumiana jest jako konieczność, obowiązek moralny lub prawny instytucji, kadry kierowniczej i pracowników odpowiadania za swoje czyny i ponoszenia za nie konsekwencji zarówno w stosunku do otoczenia zewnętrznego, jak i wewnętrznego. Szersze i bardziej właściwe znaczenie terminowi odpowiedzialność nadaje angielskie słowo *accountability*, które można przetłumaczyć jako rozliczalność. Jest to zatem odpowiedzialność podmiotu wobec innego

¹⁷⁶ Koncepcja *good governance* pochodzi z początku lat dziewięćdziesiątych. Po raz pierwszy została wprowadzona przez Bank Światowy do dokumentów programowych i pomocowych. Na początku podstawowym jej celem była poprawa skuteczności funkcjonowania pod kątem osiągnięcia założonych celów rozwojowych.

podmiotu za wykonywanie określonych usług. W odniesieniu do urzędnika będzie chodzić przede wszystkim o odpowiedzialność finansową.

Otwartość (*openess*) – oznacza maksymalną transparentność jednostki administracji publicznej na każdym jej szczeblu dla otoczenia zewnętrznego (obywateli i opinii publicznej) i wewnętrznego (pracownicy i współpracownicy), szeroki dostęp do informacji publicznej, obejmujący również działania planowane i wyniki podjętych inicjatyw. Otwartość cechuje stopień wdrożonych mechanizmów antykorupcyjnych, które istotnie wspomagają przejrzystość administracji, oraz komunikatywny język, zrozumiały dla każdego obywatela.

Partycypacja (*participation*) – to stopień zaangażowania jednostek (obywateli, pracowników) w procesy decyzyjne administracji publicznej na wszystkich jej poziomach i we wszystkich etapach: programowania, implementacji i monitoringu (lub realizacji zadań). Dialog społeczny obejmuje trzy podstawowe formy: informowanie, konsultowanie, współdecydowanie.

Efektywność (*effectiveness*) – to dążenie do zapewnienia wysokiej jakości usług świadczonych przez jednostki administracji publicznej przy możliwie najniższych ponoszonych przez nie kosztach poprzez reorganizację procedur oraz kompetencji i obowiązków personelu. To także poprawa potencjału administracyjnego w zakresie skutecznego i sprawnego (tj. bez niepotrzebnej zwłoki) realizowania celów.

Spójność (*coherence*) – to precyzyjne określenie zakresu formalno-prawnych uprawnień i obowiązków poszczególnych instytucji, jednostek i stanowisk w celu zapewnienia harmonijnego funkcjonowania i koherentnego rozwoju. Wyraża się to poprzez odpowiednie przywództwo i odpowiedzialność kadry kierowniczej umożliwiające prawidłowe i jednolite działanie w złożonym systemie administracyjnym. Spójność dotyczy natomiast integracji zarządzania różnymi politykami publicznymi, zarówno europejskimi, jak i krajowymi, a także między różnymi poziomami władz publicznych, ponadto dotyczy integracji polityk sektorowych i terytorialnych.

Administracje publiczne państw członkowskich UE dążą więc do wypracowania takich standardów, które charakteryzować będzie dostosowanie do wymogów nowoczesności i potrzeb społeczeństwa dla realizacji zrównoważonego rozwoju i dobrobytu społecznego.

Zdaniem autorów tego podręcznika, takim standardem, alternatywnym dla modelu biurokratycznego czy modeli menedżerskich, będzie kultura organizacyjna *good governance*.

Rozdział V

Narzędzie diagnostyczne poziomu kultury *good governance*

Zaproponowana diagnoza realizacji koncepcji *good governance* w urzędach wojewódzkich ma na celu identyfikację mocnych i słabych stron tych instytucji, rozpatrywanych przez pryzmat skutecznej realizacji pięciu wspomnianych zasad. Dzięki wykorzystaniu narzędzia diagnozującego, możliwe jest **wskazanie obszarów wymagających poprawy i dalszego doskonalenia**. Szczegółowa analiza uzyskanych wyników pozwoli na zidentyfikowanie konkretnych działań, które należałoby podjąć, by skutecznie realizować ideę dobrego rządzenia w urzędzie objętym taką diagnozą.

1. Diagnozowane obszary

Zgodnie z przyjętymi założeniami, *good governance* określają postawy i wzorce zachowań wynikające z realizacji zasad: otwartości, efektywności, partycypacji, odpowiedzialności i spójności.

Przystępując do diagnozy, przytoczone wyżej obszary należy traktować równorzędnie. Oznacza to przyjęcie założenia, że każda z pięciu zasad ma taką samą wagę i należy dążyć do jak najpełniejszej realizacji każdej z nich.

Proponowane narzędzie diagnozujące pozwala na zbadanie ogólnego poziomu realizowania koncepcji *good governance* oraz jej składowych (odpowiadających skuteczności realizacji każdej z opisanych wyżej zasad). W wyniku przeprowadzonego procesu badawczego wytypowano 25 wskaźników, opisanych za pomocą 217 mierników, pozwalających w zobiektywizowany sposób ocenić ten poziom i wyrazić go za pomocą adekwatnych wartości liczbowych. Wskaźniki opisujące poziom realizacji każdej z pięciu zasad zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 4. Wskaźniki opisujące poziom realizacji zasad *good governance* w podziale na poszczególne obszary diagnozy

Lp.	Wskaźniki dla poszczególnych obszarów diagnozy
EF	Efektywność
EF_1	Polityka jakości stanowi istotny element strategii rozwoju urzędu
EF_2	Urząd posiada odpowiedni potencjał kadrowy dla skutecznego i sprawnego: a. wykonywania działań i zadań administracji państwowej, b. świadczonych usług dla obywateli, c. funkcjonowania urzędu
EF_3	Urząd zapewnia warunki do rozwoju kompetencji pracowników
EF_4	Urząd wykorzystuje czynniki motywacyjne w celu efektywniejszego wykonywania obowiązków służbowych przez pracowników
EF_5	Urząd działa sprawnie i skutecznie w zakresie obsługi klienta
EF_6	Urząd regularnie monitoruje, ocenia i doskonali świadczenie usług w oparciu o satysfakcję klientów
EF_7	Urząd aktywnie uczestniczy w wymianie dobrych praktyk z innymi jednostkami
EF_8	Urząd działa sprawnie i skutecznie w procesie postępowania administracyjnego
EF_9	Urząd w procesie wydawania decyzji administracyjnej kieruje się standardami obsługi klienta
ODP	Odpowiedzialność
ODP_1	Urząd motywuje i wspiera pracowników w kształtowaniu etosu urzędnika państwowego
ODP_2	Urząd prowadzi działania promujące i rozwijające służbę cywilną
ODP_3	Urząd motywuje i wspiera pracowników w kształtowaniu postawy etycznej
ODP_4	Urząd prowadzi działania eliminujące zachowania patologiczne
ODP_5	W urzędzie upowszechnia się wiedzę i podejmuje działania w zakresie <i>good governance</i>
ODP_6	Urząd ponosi odpowiedzialność prawno-polityczną za realizację zadań administracji rządowej
ODP_7	W urzędzie upowszechnia się wiedzę i podejmuje działania w zakresie poprawienia dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami
OTW	Otwartość
OTW_1	Urząd realizuje politykę transparentności, jawności i otwartości w zakresie relacji wewnętrznych urząd – pracownik

OTW_2	Urząd prowadzi aktywne działania informacyjne wśród obywateli
OTW_3	Urząd działa na rzecz poprawy przejrzystości poprzez udostępnianie informacji na stronach internetowych
OTW_4	Urząd zapewnia komunikację i załatwianie spraw urzędowych poprzez kanały elektroniczne przyjazne dla użytkownika
OTW_5	Urząd prowadzi proaktywną politykę informacyjną
PAR	Partycypacja
PAR_1	Urząd stosuje rozwiązania włączające pracowników w zarządzanie instytucją
PAR_2	Urząd stosuje rozwiązania włączające obywateli w celu współdziałania na rzecz interesu publicznego
SP	Spójność
SP_1	Urząd stosuje w praktyce procedury i wytyczne zapewniające integralność urzędu
SP_2	Audyt w urzędzie jest zintegrowany z procesami zarządzania organizacją

Źródło: Opracowanie ekspertów Fundacji PAN na podstawie przeprowadzonych badań.

Narzędzie diagnozujące wyznacza wartości poszczególnych mierników, a następnie wskaźników na podstawie danych wejściowych wprowadzonych do załączonego arkusza kalkulacyjnego. Zadaniem podmiotu przeprowadzającego diagnozę jest zebranie i zagregowanie tych rozproszonych danych oraz wprowadzenie ich w formie liczbowej, zgodnie z wytycznymi przedstawionymi w dalszej części.

2. Narzędzie diagnozujące – pozyskanie danych

Przeprowadzenie diagnozy poziomu realizacji zasad *good governance* w danej jednostce administracji publicznej wymaga zebrania znaczącej liczby danych zarówno o charakterze ilościowym (zebranie i zagregowanie konkretnych wartości), jak i jakościowym (ocena natężenia danego zjawiska lub weryfikacja jego obecności).

Każdy urząd powinien zebrać komplet danych, które będzie mógł potem wprowadzić jako zmienne do modelu, przy wykorzystaniu którego oszacowany zostanie poziom realizacji danej zasady *good governance*, a w rezultacie ustalony, zagregowany wskaźnik mierzący poziom realizacji zasad *good governance*.

Niezbędne dane dzielą się na 3 typy:

- **obiektywne dane liczbowe**, które należy pozyskać z różnych wydziałów/biur urzędu, posługując się raportami, dokumentacją bieżącą, np. liczba pracowników merytorycznych przeszkolonych z etyki, liczba postępowań administracyjnych prowadzonych ogółem w ostatnim roku itp.;
- **obiektywne informacje dotyczące występowania lub braku występowania danego zjawiska** (odnośnie do poruszanych zagadnień/pytań można odpowiedzieć tylko „tak” lub „nie”), np. „w urzędzie ma miejsce organizacja spotkań informacyjnych i promocyjnych na temat służby cywilnej”, „na stronie internetowej są publikowane informacje o awansach”;
- **subiektywne informacje pozyskane od osób sprawujących funkcje kierownicze w urzędzie wojewódzkim**, np. wskazanie na pięciostopniowej skali, gdzie 1 oznacza zdecydowanie się nie zgadzam, 5 – zdecydowanie się zgadzam, w jakim stopniu kierownik/dyrektor zgadza się z następującym stwierdzeniem: „w urzędzie istnieje wyraźny rozdział odpowiedzialności pomiędzy jednostkami organizacyjnymi”.

3. Przygotowanie do diagnozy – kwestie formalne

3.1. Inicjowanie diagnozy

Przeprowadzenie diagnozy realizacji zasad *good governance* jest działaniem wielopłaszczyznowym, wymagającym właściwej komunikacji i współpracy ze wszystkimi wydziałami/biurami urzędu. Stąd też sugeruje się, aby **inicjatorem diagnozy** była osoba, która reprezentuje pracodawcę, np. dyrektor generalny urzędu.

Ponadto w celu zapewnienia cykliczności diagnozy wskazane byłoby, aby obowiązek przeprowadzenia oceny realizacji zasad *good governance* został właściwie uregulowany, np. **poprzez przyjęcie wewnętrznego aktu – zarządzenia**. Należałoby w nim ustalić obowiązek cyklicznego (np. corocznego) przeprowadzania diagnozy wraz z terminami, w jakich należy przedstawić jej wyniki osobie inicjującej.

3.2. Osoby odpowiedzialne za przeprowadzenie diagnozy

Osoby odpowiedzialne za przeprowadzenie diagnozy powinny zostać wskazane przez inicjatora diagnozy. Ze względu na specyfikę oraz zakres danych, które należy pozys-

skać, sugeruje się, aby **koordynatorem diagnozy** był dyrektor komórki kadrowej/organizacyjnej lub przedstawiciel zespołu audytu wewnętrznego.

3.3. Komunikowanie przeprowadzenia diagnozy

Gdy inicjator diagnozy podejmie decyzję o jej przeprowadzeniu, terminach oraz wskaże jej koordynatora, dobrą praktyką jest zakomunikowanie tych ustaleń pismem okólnym oraz na stronach internetowych urzędu. W przygotowanym komunikacie wskazane jest również podanie celu diagnozy (patrz: punkt 3.1.).

3.4. Proces zbierania danych – wskazówki

3.4.1. Dane obiektywne

Koordinador diagnozy powinien zapoznać się z zakresem danych obiektywnych, które są niezbędne do przeprowadzenia diagnozy (zapoznać się z niniejszą instrukcją oraz załączonym arkuszem kalkulacyjnym). Następnie koordynator decyduje, do których komórek organizacyjnych należy się zwrócić, aby takie informacje uzyskać. W tabelach 5 i 6 zaprezentowano zestawienie potrzebnych informacji oraz potencjalnych jednostek, do których należy skierować stosowne zapytania. Dodatkowo wskazano potencjalne źródła danych.

UWAGA! W przypadku potencjalnego źródła – *rejestrów spraw* – należy tu rozumieć teczkę rzeczową według właściwości zgodnie z instrukcją kancelaryjną lub prowadzone indywidualnie rejestry spraw na danym stanowisku pracy.

3.4.2. Dane subiektywne

Zebranie danych subiektywnych będzie wymagało przeprowadzenia krótkiej ankiety wśród wszystkich osób sprawujących funkcje kierownicze w urzędzie wojewódzkim. Kwestionariusz ankiety został załączony do narzędzia (tabela 7). Zaleca się przeprowadzanie ankiety w formie zdalnej, np. przy wykorzystaniu internetowych aplikacji, które umożliwiają sprawne przeprowadzenie ankietyzacji. Wykorzystanie ankiety internetowej zapewni oszczędność czasu na ostatnim etapie badania, tj. agregacji uzyskanych wyników.

3.5. Integracja oraz kontrola pozyskanych danych

Ostatnim etapem procesu gromadzenia danych jest ich integracja oraz interpretacja przez koordynatora. Część potrzebnych informacji może pochodzić z kilku źródeł (np. liczba zakończonych postępowań administracyjnych ogółem w ostatnim roku), dlatego też należy zweryfikować, czy wszystkie jednostki przekazały stosowne dane. W przypadku wystąpienia ewentualnych wątpliwości co do jakości pozyskanych danych, należy skonsultować je z przekazującymi osobami, ewentualnie ponowić zapytanie. Zebrane informacje powinny zostać wprowadzone do arkusza kalkulacyjnego, zgodnie z instrukcją zamieszczoną poniżej.

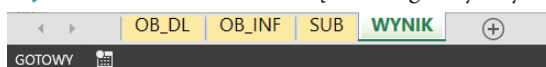
3.6. Instrukcja korzystania z narzędzia diagnozującego

Przeprowadzając diagnozę realizacji zasad *good governance*, należy wykorzystać zaproponowane narzędzie diagnozujące (aneks – Narzędzie diagnostyczne do poziomu mierzenia kultury organizacyjnej *good governance*). Przy wykorzystaniu arkusza kalkulacyjnego mierzone są wartości poszczególnych wskaźników, które ostatecznie wpływają na finalny wynik diagnozy.

Arkusz składa się z czterech zakładek:

- OB_DL, do którego należy wprowadzić obiektywne dane liczbowe;
- OB_INF, do którego należy wprowadzić obiektywne informacje dotyczące występowania lub braku występowania danego zjawiska;
- SUB, do którego należy wprowadzić subiektywne informacje pozyskane od osób sprawujących funkcje kierownicze w urzędzie wojewódzkim (wyniki przeprowadzonej ankiety);
- WYNIK, czyli zakładka, w której pojawią się wyniki uzyskanej diagnozy, szczegółowo w odniesieniu do realizacji każdej z pięciu zasad *good governance*.

Rysunek 11. Zakładki w narzędziu diagnostycznym



W zakładce OB_DL należy wprowadzić dane, które zebrał i zagregował koordynator przygotowujący diagnozę. Wprowadzone mogą być tylko dane liczbowe, wpisywane **bez spacji, kropek, czy innych znaków** powodujących, że wprowadzona wartość nie będzie

rozpoznawana jako liczba. Wartości powinny zostać wpisane w miejsce żółtych pól. W przypadku gdy koordynatorowi nie udało się otrzymać danej informacji, pole może zostać puste. Należy jednak pamiętać, że pozostawianie pustych pól wpłynie negatywnie na wartości badanych wskaźników, a w rezultacie na wynik przeprowadzonej diagnozy.

Rysunek 12. Zakładka OB_DL z wpisanymi danymi – przykład

Proszę podać wartości podanych wskaźników (uzupełnić żółte pola)	
Liczba mieszkańców województwa w ostatnim roku	1 000 000
OG_1	
Liczba pracowników ogółem	633
Liczba pracowników merytorycznych ogółem (w rozumieniu: pracownicy biurowi, urzędnicy)	471
Liczba kierowników ogółem	90
Ogólna liczba wydziałów (komórek) urzędu	17
Wartość budżetu urzędu	100 546 789
ODP_1	
Liczba pracowników merytorycznych przeszkolonych z etyki	329
Liczba nagród pieniężnych w ostatnim roku ogółem	2 803
Liczba nagród pieniężnych za nienaganą pracę i postępowanie etyczne w ostatnim roku	132
ODP_2	
Liczba pracowników biorących udział w postępowaniu kwalifikacyjnym na urzędnika mianowanego w ostatnim roku	2
Liczba pracowników, którzy uzyskali mianowanie na urzędnika służby cywilnej w ostatnim roku	1
ODP_3	
Liczba przyznanych wyróżnień za nienaganne postępowanie etyczne lub promowanie dobrego imienia służby cywilnej w ostatnim roku	6
Liczba przyznanych dyplomów za nienaganne postępowanie etyczne lub promowanie dobrego imienia służby cywilnej w ostatnim roku	0
Liczba przyznanych odznaczeń państwowych w ostatnim roku	0
ODP_4	
Liczba pracowników odpowiedzialnych za eliminowanie patologii w zakresie korupcji	2
Liczba pracowników odpowiedzialnych za eliminowanie patologii w zakresie nielegalnego lobbingu	2
Liczba pracowników odpowiedzialnych za eliminowanie patologii w zakresie mobbingu i dyskryminacji	2
Łączna liczba skarg złożonych w urzędzie przez pracowników w ostatnim roku	1
Liczba skarg dotyczących korupcji złożonych przez pracowników urzędu w ostatnim roku	0
Liczba skarg dotyczących nielegalnego lobbingu złożonych przez pracowników urzędu w ostatnim roku	0
Liczba skarg dotyczących mobbingu i dyskryminacji złożonych przez pracowników urzędu w ostatnim roku	1
INF SUB WYNIK ⊕	

Źródło: Opracowanie własne.

Zakładka OB_INF wymaga wprowadzenia informacji na temat występowania lub braku występowania danego zjawiska/cechy w urzędzie. Występowanie danej cechy należy zakodować, poprzez wprowadzenie do arkusza liczby „1”, podczas gdy jej brak należy oznaczyć liczbą „0”. W tym wypadku także należy uzupełniać tylko żółte pola.

W zakładce SUB należy podać wyniki otrzymanych badań ankietowych. Dla każdego pytania z ankiety należy zliczyć i podać liczbę wskazań na dany wariant odpowiedzi (ile razy wskazano 1, ile razy 2, ile razy 3 itd.).

Wprowadzenie tych danych pozwoli na obliczenie średniej ważonej wartości każdego z badanych w tej części mierników. Wartości średnie zostaną policzone automatycznie.

Dzięki uzupełnieniu trzech omówionych zakładek, narzędzie diagnostyczne pozwoli na oszacowanie poziomu wartości poszczególnych wskaźników oraz wartości ogólnego wskaźnika poziomu realizacji zasad *good governance*. Po wprowadzeniu

wszystkich danych należy przejść do zakładki „WYNIK”. Znajduje się w niej tabela zawierająca szczegółowe wartości wskaźników oraz wykres podsumowujący poziom realizacji każdej z pięciu zasad *good governance*.

Rysunek 13. Zakładka OB_INF z wpisanymi danymi – przykład

A	B	C	D
Wskaźnik	Kod	Miernik	Jeżeli tak, proszę wpisać "1" jeżeli nie, proszę wpisać "0"
		Procedury i procesy służące promowaniu etyki w urzędzie	
Urząd motywuje i wspiera pracowników w kształtowaniu etosu urzędnika państwowego.	ODP_13	W urzędzie istnieje procedura służąca promowaniu etyki	0
	ODP_14	Procedura służąca promowaniu etyki w urzędzie jest poddawana ewaluacji	0
	ODP_15	Procedura służąca promowaniu etyki w urzędzie jest aktualizowana	0
		W urzędzie ma miejsce:	
Urząd prowadzi działania promujące i rozwijające służbę cywilną.	ODP_21	Organizacja spotkań informacyjnych i promocyjnych na temat służby cywilnej	0
	ODP_22	Promowanie służby cywilnej wśród pracowników, poprzez kierowanie dokumentów informacyjnych (w danym roku).	1
	ODP_25	Urząd podejmuje działania motywujące pracowników w uzyskaniu mianowania, poprzez m. in. dofinansowania do egzaminu, certyfikatu językowego, dodatkowe dni wolne na przygotowanie do postępowania	0
Urząd motywuje i wspiera pracowników w kształtowaniu postawy etycznej		Procedury i procesy służące promowaniu etyki w urzędzie:	
	ODP_35	W urzędzie powołany jest doradca ds. etyki	1
		Dokumenty, które zostały zaktualizowane o zasady good governance w urzędzie:	
W urzędzie upowszechnia się wiedzę i podejmuje działania w zakresie good governance	ODP_53	Misja urzędu	0
	ODP_54	Statut	0
	ODP_55	Regulamin	0
	ODP_56	Roczny plan działalności urzędu	0
	ODP_57	Procedury	0
	ODP_58	Strategia	0
	ODP_59	Cele	0
	ODP_510	Czy w urzędzie istnieje stanowisko / komórka odpowiedzialna za propagowanie good governance	0

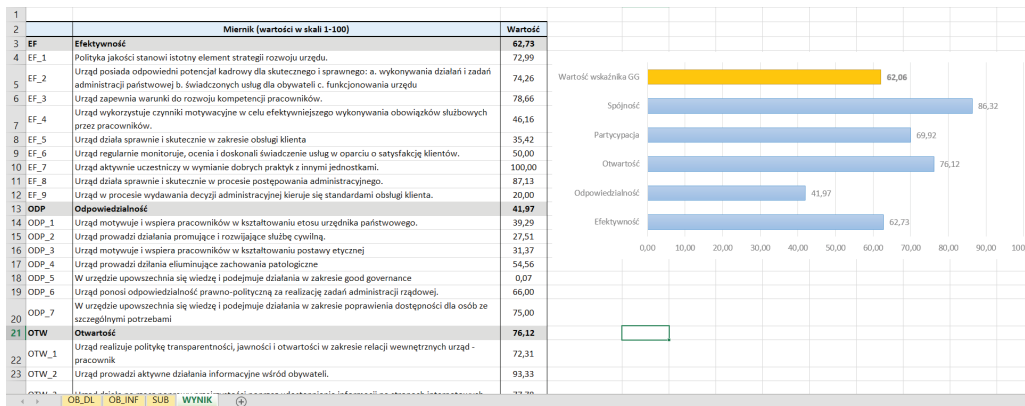
Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 14. Zakładka SUB z wpisanymi danymi – przykład

UWAGA! Proszę skierować ankietę do wszystkich kierowników/dyrektorów urzędu, następnie wpisać ile osób udzieliło danych wskazań								Średnia	
Proszę ocenić w skali 1-5, gdzie 1 oznacza "zdecydowanie się nie zgadzam"; 5 "zdecydowanie się zgadzam"									
Wskaźnik	Kod	Miernik	1	2	3	4	5		
Urząd stosuje w praktyce procedury i wytyczne zapewniające integralność urzędu	SP_11	Kultura funkcjonowania Urzędu opiera się na dzieleniu wiedzą.			6	24	28	4,38	
	SP_13	W urzędzie funkcjonuje jednostka koordynująca, wyposażona w odpowiednie kompetencje i zdolna do inicjowania, wspierania oraz monitorowania tego jak wdrażane są zasady, polityki oraz ramy prawne dotyczące służby publicznej.			10	23	25	4,26	
	SP_14	W urzędzie funkcjonuje jednolity system oceny pracy oparty na przejrzystych zasadach i kryteriach.		2	3	21	32	4,43	
	SP_15	System informatyczny zarządzania danymi jest zespólny z innymi bazami danych urzędu.		3	11	22	21	4,07	
	SP_16	Struktura organizacyjna jednostki odpowiada zadaniom i działaniom urzędu.				5	18	35	4,52
	SP_17	Potencjał kadrowy urzędu odpowiada zadaniom i działaniom urzędu.		1	14	31	14	3,97	
	SP_18	Regulacje wewnętrzne i procedury odpowiadają zakresowi odpowiedzialności jednostek organizacyjnych urzędu.				3	23	31	4,49
	SP_19	W urzędzie istnieje wyraźny rozdział odpowiedzialności pomiędzy jednostkami organizacyjnymi.			3	24	30	4,47	
	SP_110	Kultura funkcjonowania urzędu opiera się na dobrej komunikacji i współdziałaniu między wydziałami i jednostkami organizacyjnymi administracji rządowej.				11	22	25	4,24
	SP_111	Kultura funkcjonowania urzędu opiera się na atmosferze wzajemnego zaufania i na fundamentach etycznych			1	3	27	27	4,38
	SP_112	System delegowania uprawnień jest zgodny z modelem zarządzania urzędem.		1	3	27	27	4,38	

Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 15. Wyniki diagnozy zaprezentowane w zakładce WYNIK



Źródło: Opracowanie własne.

3.7. Interpretacja wyników

Interpretując osiągnięte wyniki, należy pamiętać, że każdy wskaźnik zawiera się w przedziale od 0 do 100. Im wyższa wartość, tym lepiej realizowana jest dana zasada *good governance* w urzędzie. Dzięki analitycznej budowie narzędzia, można wskazać słabe strony danej instytucji, np. gdy najslabiej realizowana jest zasada odpowiedzialności, należy sprawdzić, który ze wskaźników najbardziej rzutuje na osiągnięty wynik. Przykładowo może się okazać, że w urzędzie nie upowszechnia się wiedzy i nie podejmuje działań w zakresie *good governance* lub urząd jedynie częściowo podejmuje aktywne działania wspierające pracowników w kształtowaniu postawy etycznej.

Wynik diagnozy powinien zostać sprawozdany przez koordynatora osobie inicjującej ten proces. Inicjator powinien natomiast dokonać przeglądu obszarów, które wymagają poprawy. W przypadku identyfikacji słabych stron należy przeanalizować, co jest ich przyczyną. Koordynator po przeprowadzeniu diagnozy będzie dysponował szczegółowymi danymi z różnych działów, przez co będzie mógł precyzyjnie wskazać inicjatorowi, jakich działań nie podejmuje się w urzędzie (np. jakich informacji brakuje na stronie internetowej urzędu) oraz w których jednostkach pojawiają się problemy (np. gdzie zostało zaskarżonych najwięcej decyzji administracyjnych).

Tabela 5. Zestawienie potencjalnych źródeł danych liczbowych niezbędnych do przeprowadzenia diagnozy

Informacje liczbowe do uzyskania	Dział/Jednostka, do której powinno być skierowane zapytanie	Pomocny dokument/rejestr
Liczba mieszkańców województwa w ostatnim roku	–	baza danych GUS
Liczba pracowników ogółem	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	program kadro-wo-płacowy
Liczba pracowników merytorycznych ogółem (w rozumieniu: pracownicy biurowi, urzędnicy)	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	program kadro-wo-płacowy
Liczba kierowników ogółem	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	program kadro-wo-płacowy
Ogólna liczba wydziałów (komórek) urzędu	komórka właściwa merytorycznie ds. organizacji	dokumenty stanowiące podstawę funkcjonowania urzędu (statut/regulamin)
Wartość budżetu urzędu	komórka właściwa merytorycznie ds. budżetu urzędu	plan finansowy
Liczba pracowników merytorycznych przeszkolonych z etyki	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr w uzgodnieniu z doradcą etycznym	rejestr spraw
Liczba nagród pieniężnych w ostatnim roku ogółem	komórka właściwa merytorycznie ds. budżetu urzędu	program kadro-wo-płacowy
Liczba nagród pieniężnych za nienaganną pracę i postępowanie etyczne w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. budżetu urzędu	program kadro-wo-płacowy
Liczba pracowników biorących udział w postępowaniu kwalifikacyjnym na urzędnika mianowanego w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba pracowników, którzy uzyskali mianowanie na urzędnika służby cywilnej w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw/ program kadro-wo-płacowy

Informacje liczbowe do uzyskania	Dział/Jednostka, do której powinno być skierowane zapytanie	Pomocny dokument/rejestr
Liczba przyznanych wyróżnień za nienaganne postępowanie etyczne lub promowanie dobrego imienia służby cywilnej w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr w uzgodnieniu z doradcą etycznym	akta osobowe/rejestr spraw
Liczba przyznanych dyplomów za nienaganne postępowanie etyczne lub promowanie dobrego imienia służby cywilnej w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr w uzgodnieniu z doradcą etycznym	akta osobowe/rejestr spraw
Liczba przyznanych odznaczeń państwowych w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. odznaczeń	rejestr spraw
Liczba pracowników odpowiedzialnych za eliminowanie patologii w zakresie korupcji	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	program kadrowo-płacowy
Liczba pracowników odpowiedzialnych za eliminowanie patologii w zakresie nielegalnego lobbingu	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	program kadrowo-płacowy
Liczba pracowników odpowiedzialnych za eliminowanie patologii w zakresie mobbingu i dyskryminacji	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	program kadrowo-płacowy
Liczba pracowników przeszkolonych z zakresu <i>good governance</i>	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba kierowników przeszkolonych z zakresu <i>good governance</i>	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba postępowań dyscyplinarnych dotyczących pracowników merytorycznych urzędu toczących się w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr w uzgodnieniu z rzecznikiem dyscyplinarnym	rejestr spraw
Liczba sankcji dyscyplinarnych nałożonych na pracowników merytorycznych urzędu w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr w uzgodnieniu z rzecznikiem dyscyplinarnym	rejestr spraw
Liczba postępowań przed sądami administracyjnymi w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. prawnych (np. w przypadku LUW w Lublinie jest to Wydział Prawny, Nadzoru i Kontroli)	rejestr spraw

Informacje liczbowe do uzyskania	Dział/Jednostka, do której powinno być skierowane zapytanie	Pomocny dokument/rejestr
Liczba zapytań pracowników kierowanych na piśmie do przełożonych ogółem (kierownik, dyrektor wydziału, dyrektor generalny, wojewoda) w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	rejestr spraw
Liczba udzielonych na piśmie odpowiedzi na zapytania pracowników ogółem w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	rejestr spraw
Liczba zgłoszonych przez pracowników propozycji usprawniających funkcjonowanie urzędu dotyczących warunków pracy w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	rejestr spraw
Liczba zgłoszonych przez pracowników propozycji usprawniających funkcjonowanie urzędu dotyczących relacji interpersonalnych w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	rejestr spraw
Liczba zgłoszonych przez pracowników propozycji usprawniających funkcjonowanie urzędu dotyczących spraw organizacyjnych w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	rejestr spraw
Liczba spraw urzędowych załatwionych drogą elektroniczną w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	rejestr spraw
Liczba spraw urzędowych załatwionych w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	rejestr spraw
Liczba formularzy dostępnych do pobrania na stronie internetowej	wszystkie wydziały/biura	rejestr spraw
Liczba formularzy ogółem	wszystkie wydziały/biura	rejestr spraw
Liczba zespołów międzywydziałowych ogółem	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr w uzgodnieniu z komórką właściwą ds. organizacji	rejestr spraw

Informacje liczbowe do uzyskania	Dział/Jednostka, do której powinno być skierowane zapytanie	Pomocny dokument/rejestr
Liczba formalnych konsultacji zespołów międzywydziałowych w ostatnim roku	osoby wyznaczone na przewodniczących zespołów	rejestr spraw
Liczba zebrań ogólnych pracowników urzędu w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	rejestr spraw
Liczba przeprowadzonych badań opinii pracowników w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	rejestr spraw
Liczba pracowników objętych badaniem opinii w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	rejestr spraw
Częstotliwość wydawania nowego newslettera dla pracowników w ciągu roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba pracowników zaangażowanych w redagowanie newslettera	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba stałych kolegialnych ciał doradczych ogółem	komórka właściwa merytorycznie ds. prawnych w uzgodnieniu z komórką właściwą ds. organizacyjnych	rejestr spraw
Liczba „dobrych praktyk” opracowanych i wdrożonych przez urząd w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	rejestr spraw
Liczba opracowanych IPRZ (indywidualnych programów rozwoju zawodowego)	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba pracowników, którzy w ostatnim roku otrzymali podwyżkę wynagrodzenia	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba pracowników do 30 roku życia ogółem	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba pracowników powyżej 50 roku życia ogółem	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba pracowników kobiet	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw

Informacje liczbowe do uzyskania	Dział/Jednostka, do której powinno być skierowane zapytanie	Pomocny dokument/rejestr
Liczba pracowników merytorycznych do 30 roku życia na stanowiskach niekierowniczych	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba pracowników merytorycznych powyżej 50 roku życia na stanowiskach niekierowniczych	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba kobiet pracowników merytorycznych niekierowniczych	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba pracowników do 30 roku życia na stanowiskach kierowniczych	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba pracowników powyżej 50 roku życia na stanowiskach kierowniczych	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba kobiet na stanowiskach kierowniczych	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba wszystkich przeszkolonych pracowników w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba przeszkolonych pracowników merytorycznych w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba przeszkolonych kierowników w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba pracowników przeszkolonych z zakresu kompetencji twardych (prawo administracyjne, dobre praktyki administracyjne itp.) w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba pracowników przeszkolonych z zakresu kompetencji miękkich (obsługa klienta, kompetencje interpersonalne, dobre rządzenie, mediacje pracownicze itp.) w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba pracowników objętych rotacją wewnętrzną w urzędzie w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw

Informacje liczbowe do uzyskania	Dział/Jednostka, do której powinno być skierowane zapytanie	Pomocny dokument/rejestr
Liczba osób, którym przyznano nagrody pieniężne w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba osób które uzyskały dodatek do wynagrodzenia za wykonywanie dodatkowych obowiązków służbowych w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba osób, które zostały oddelegowane na szkolenie zawodowe zewnętrzne w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba osób oddelegowanych na szkolenia językowe w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba osób oddelegowanych na kursy specjalistyczne zewnętrzne w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba pracowników, którzy uzyskali dopłatę do studiów i innych form kształcenia w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba osób, którym przyznano dodatkowe dni wolne od pracy w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba pracowników, którzy otrzymali awans zawodowy w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba osób, które otrzymały dyplomy uznania i szacunku w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba osób, które otrzymały wyróżnienia i nagrody rzeczowe w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Kwota przewidziana w budżecie urzędu na doskonalenie zawodowe w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	rejestr spraw
Liczba stanowisk pracy wydzielonych do obsługi klienta	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur

Informacje liczbowe do uzyskania	Dział/Jednostka, do której powinno być skierowane zapytanie	Pomocny dokument/rejestr
Liczba pracowników, którzy w ramach zadań obsługują klientów zewnętrznych	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur
Liczba wniosków ogółem, które wpłynęły do urzędu w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur
Liczba wniosków złożonych drogą elektroniczną w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur
Liczba punktów obsługi klienta	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur
Liczba pracowników obsługi dla obywatela	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur
Liczba pracowników obsługi dla instytucji	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur
Liczba pracowników obsługi dla cudzoziemców	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur
Liczba pracowników obsługi dla osób z niepełnosprawnościami	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur
Liczba postępowań administracyjnych prowadzonych ogółem w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur
Liczba zakończonych postępowań administracyjnych ogółem w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur
Liczba postępowań administracyjnych zakończonych przed upływem terminu ustawowego w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur
Liczba postępowań administracyjnych zakończonych po upływie terminu ustawowego w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur
Liczba wydanych decyzji administracyjnych ogółem w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur

Informacje liczbowe do uzyskania	Dział/Jednostka, do której powinno być skierowane zapytanie	Pomocny dokument/rejestr
Liczba zaskarżonych decyzji administracyjnych ogółem w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur
Liczba zaskarżonych decyzji administracyjnych rozpatrzonych pozytywnie w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur
Liczba pisemnych zapytań kierowanych do urzędu w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur
Liczba pisemnych odpowiedzi udzielonych przez urząd w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur
Liczba niewłaściwie przeprowadzonych postępowań administracyjnych i wydanych błędnych decyzji w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur
Liczba przeprosin obywatela przez urząd z tytułu niewłaściwie przeprowadzonego postępowania administracyjnego i wydania błędnej decyzji w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur
Liczba rekompensat i zadośćuczynienia z tytułu poniesionej straty w wyniku wydania błędnej decyzji administracyjnej w ostatnim roku	wszystkie wydziały/biura	szacunki wydziałów/biur
Liczba stanowisk pracy ds. audytu wewnętrznego	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr	program kadrowo-płacowy
Liczba audytów ogółem w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. audytu	rejestr spraw
Liczba audytów operacyjnych w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. audytu	rejestr spraw
Liczba audytów informatycznych w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. audytu	rejestr spraw
Liczba audytów kadrowych w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. audytu	rejestr spraw
Liczba audytów organizacyjnych w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. audytu	rejestr spraw

Informacje liczbowe do uzyskania	Dział/Jednostka, do której powinno być skierowane zapytanie	Pomocny dokument/rejestr
Liczba skontrolowanych komórek organizacyjnych urzędu w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. audytu	rejestr spraw
Liczba audytów planowych w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. audytu	rejestr spraw
Liczba audytów ponadplanowych w ostatnim roku	komórka właściwa merytorycznie ds. audytu	rejestr spraw
Liczba wprowadzonych usprawnień w procesy zarządzania urzędu w wyniku przeprowadzonych audytów	komórka właściwa merytorycznie ds. audytu	rejestr spraw

Tabela 6. Zestawienie potencjalnych źródeł informacji o występowaniu lub braku występowania danego zjawiska niezbędnych do przeprowadzenia diagnozy

Obiektywna informacja o występowaniu lub braku występowania danego zjawiska	Dział/jednostka, do której powinno być skierowane zapytanie
Procedury i procesy służące promowaniu etyki w urzędzie:	
W urzędzie istnieje procedura służąca promowaniu etyki	doradca ds. etyki
Procedura służąca promowaniu etyki w urzędzie jest poddawana ewaluacji	
Procedura służąca promowaniu etyki w urzędzie jest aktualizowana	
W urzędzie ma miejsce:	
Organizacja spotkań informacyjnych i promocyjnych na temat służby cywilnej	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr
Promowanie służby cywilnej wśród pracowników, poprzez kierowanie dokumentów informacyjnych (w danym roku)	
Urząd podejmuje działania motywujące pracowników do uzyskania mianowania, m.in. poprzez dofinansowania do egzaminu, certyfikatu językowego, dodatkowe dni wolne na przygotowanie do postępowania	

Obiektywna informacja o występowaniu lub braku występowania danego zjawiska	Dział/jednostka, do której powinno być skierowane zapytanie
Procedury i procesy służące promowaniu etyki w urzędzie:	
W urzędzie powołany jest doradca ds. etyki	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr
W ostatnim roku do urzędu nie wpłynęła żadna skarga dotycząca korupcji	wszystkie wydziały/biura
W ostatnim roku do urzędu nie wpłynęła żadna skarga dotycząca nielegalnego lobbingu	
W ostatnim roku do urzędu nie wpłynęła żadna skarga dotycząca mobbingu lub dyskryminacji	
Dokumenty, które zostały zaktualizowane o zasady good governance w urzędzie:	
Misja urzędu	komórka właściwa merytorycznie ds. organizacyjnych
Statut	
Regulamin	
Roczny plan działalności urzędu	doradca ds. etyki
Procedury	komórka właściwa merytorycznie ds. organizacyjnych
Strategia	
Cele	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr
Czy w urzędzie istnieje stanowisko/komórka odpowiedzialna za propagowanie <i>good governance</i>	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr
Rozwiązania w zakresie dostępności architektonicznej wprowadzone w urzędzie:	
Przestrzenie komunikacyjne budynków są wolne od barier poziomych i pionowych	komórka właściwa merytorycznie ds. obsługi urzędu
Osoby ze szczególnymi potrzebami mają swobodny dostęp do wszystkich pomieszczeń w budynku, z wyłączeniem pomieszczeń technicznych	
Osobie, której towarzyszy pies asystujący, umożliwia się korzystanie z budynku	
Osoby z wadami wzroku i słuchu mają możliwość korzystania z nawigacji wewnątrz budynku	

Obiektywna informacja o występowaniu lub braku występowania danego zjawiska	Dział/jednostka, do której powinno być skierowane zapytanie
Pracownicy są informowani pismami wewnętrznymi o:	
Zmianach organizacyjnych	komórka właściwa merytorycznie ds. organizacyjnych
Aktualizacji regulaminu	
Raportach	
Zmianach aktów prawnych	
Innych zmian mających wpływ na funkcjonowanie urzędu i warunki pracy (wydarzenia dot. urzędu, okresowe utrudnienia w funkcjonowaniu urzędu itd.)	komórka właściwa merytorycznie ds. kadrowych lub organizacyjnych lub obsługi urzędu
Na stronie Intranet są publikowane:	
Sprawozdania	Koordynator weryfikuje to samodzielnie (ze wsparciem pracownika IT)
Raporty	
Dokumenty strategiczne	
Aktualizacje procedur	
Akty prawne	
Zarządzenia dyrektora generalnego	
Zmiany kadrowe	
Informacje o awansach	
Informacje o nagrodach	
Wyniki audytu	
Wyniki badania opinii pracowników	
Wyniki badania opinii klienta	
Urząd prowadzi aktywne działania informacyjne wśród obywateli o:	
Działaniach administracji państwowej	komórka właściwa merytorycznie ds. organizacyjnych

Obiektywna informacja o występowaniu lub braku występowania danego zjawiska	Dział/jednostka, do której powinno być skierowane zapytanie
Planowanych działaniach i przedsięwzięciach urzędu	wszystkie wydziały/biura
Programach rządowych	
Usługach i procedurach	
Dostępie do informacji publicznej	
Sprawozdaniach z działalności	
Konsultacjach obywatelskich i społecznych	
Działaniach na rzecz społeczności lokalnej	
W urzędzie stosuje się następujące narzędzia informowania obywateli o jego działalności:	
Strona internetowa	Koordynator weryfikuje to samodzielnie (ze wsparciem pracownika IT)
BIP	
Tablica informacyjna	
Broszury, ulotki, foldery, informatory	
Katalog, karty usług	
Komunikaty i oświadczenia prasowe	
Wywiady dla mediów	
Konferencje prasowe	
Ogłoszenia w mediach lokalnych	
Informacja dla obywateli rozsyłana drogą mailową (poza komunikacją w sprawach indywidualnych)	
Informacja dla obywateli rozsyłana pocztą tradycyjną (jw.)	
Serwis SMS	
Punkt informacyjny w urzędzie	
Profile w mediach społecznościowych	

Obiektywna informacja o występowaniu lub braku występowania danego zjawiska	Dział/jednostka, do której powinno być skierowane zapytanie
Na stronie internetowej urzędu znajdują się następujące informacje:	
Podstawa prawna	Koordynator weryfikuje to samodzielnie (ze wsparciem pracownika IT)
Kierownictwo	
Zakres działalności	
Mienie urzędu	
Nazwiska i dane kontaktowe kierowników jednostek organizacyjnych	
Godziny otwarcia	
Godziny przyjmowania interesantów	
Mapa dojazdu	
Aktualności	
Misja urzędu	
Statut	
Regulamin	
Sprawozdania	
Informacje dla obywatela (wykaz usług, opis procedur)	
Informacje dla klienta instytucjonalnego	
FAQ	
Strona w języku obcym (angielskim, ukraińskim, inne)	
Strona jest zgodna z normą WCAG 2.0	
Zestawy danych publikowane online to:	
Informacje na temat przepisów prawnych	Koordynator weryfikuje to samodzielnie (ze wsparciem pracownika IT)
Budżet jednostki na dany rok kalendarzowy	
Statystyka krajowa	
Planowane działania na dany rok kalendarzowy	
Sprawozdania roczne/kwartalne	
Ogłoszenia o przetargach publicznych	

Obiektywna informacja o występowaniu lub braku występowania danego zjawiska	Dział/jednostka, do której powinno być skierowane zapytanie
Wyniki przetargów publicznych	
Rejestry	
W urzędzie zostały powołane zespoły międzywydziałowe dla realizacji zadań ustawowych	
W urzędzie powołano międzywydziałowy zespół dla usprawnienia pracy urzędu	komórka właściwa merytorycznie ds. organizacyjnych w porozumieniu z komórką właściwą ds. kadr
W urzędzie powołano międzywydziałowy zespół dla współpracy z obywatelami	
W urzędzie powołano międzywydziałowy zespół dla współpracy z otoczeniem urzędu	
Konsultacje zespołowe międzywydziałowe są sprawozdawane	
Zebrania ogólne pracowników urzędu są sprawozdawane	osoby wyznaczone do kierowania pracą powołanych zespołów
Wyniki badania opinii pracowników są im udostępniane	komórka właściwa merytorycznie ds. obsługi wojewody w porozumieniu z komórką właściwą ds. kadr
Pracownicy są włączani do procesów zmian w regulaminie i/lub statucie	komórka właściwa merytorycznie ds. organizacyjnych
Pracownicy są włączani do procesów redagowania materiałów informacyjnych dla pracowników	komórka właściwa merytorycznie ds. organizacyjnych
Pracownicy są włączani do procesów opracowania strategii lub działania	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr
W urzędzie działają zrzeczenia urzędników państwowych	komórka właściwa merytorycznie ds. organizacyjnych
W urzędzie działają związki zawodowe	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr
W urzędzie działają samorządy pracownicze	
W urzędzie działają samorządy zawodowe	
W urzędzie działają stowarzyszenia pracownicze	

Obiektywna informacja o występowaniu lub braku występowania danego zjawiska	Dział/jednostka, do której powinno być skierowane zapytanie
Urząd prowadził wspólne przedsięwzięcia i projekty (w ostatnim roku) z:	
Organizacjami pracodawców	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr
Związkami zawodowymi	
Organizacjami społecznymi	
JST	
Jednostkami administracji rządowej	wszystkie wydziały/biura
Instytucjami państwowymi	
Wspólnotami lokalnymi	
Kościołami, stowarzyszeniami i związkami wyznaniowymi	
Think tankami	
Uczelniami	
Szkołami	
Patronaty honorowe Wojewody:	
Urząd posiada procedury przyznawania patronatów honorowych Wojewody	komórka właściwa merytorycznie ds. obsługi wojewody
W urzędzie powołany został zespół ds. jakości	
W urzędzie istnieje procedura regulująca zasady przyznawania awansu zawodowego	komórka właściwa merytorycznie ds. kadr
W urzędzie istnieje procedura regulująca zasady przyznawania awansu płacowego	
Urząd corocznie analizuje zapotrzebowanie na szkolenia zewnętrzne wśród pracowników	
Urząd corocznie analizuje zapotrzebowanie kadrowe	
Urząd prowadzi badania satysfakcji klientów/petentów	

Obiektywna informacja o występowaniu lub braku występowania danego zjawiska	Dział/jednostka, do której powinno być skierowane zapytanie
Wyniki badań opinii klienta/petenta są upowszechniane za pomocą strony internetowej	komórka właściwa merytorycznie ds. obsługi klientów
Urząd uczestniczy w spotkaniach w zakresie wymiany dobrych praktyk z innymi jednostkami	
Urząd uczestniczy w wizytach studyjnych w zakresie wymiany dobrych praktyk w innych jednostkach	
Urząd posiada jednostkę koordynującą świadczenie usług publicznych.	

Tabela 7. Kwestionariusz ankiety

Proszę ocenić w skali 1–5, gdzie 1 oznacza „zdecydowanie się nie zgadzam”, a 5 „zdecydowanie się zgadzam”

Kod	Miernik	1	2	3	4	5
SP_11	Kultura funkcjonowania Urzędu opiera się na dzieleniu się wiedzą.					
SP_13	W urzędzie funkcjonuje jednostka koordynująca, wyposażona w odpowiednie kompetencje i zdolna do inicjowania, wspierania oraz monitorowania tego, jak wdrażane są zasady, polityki oraz ramy prawne dotyczące służby publicznej.					
SP_14	W urzędzie funkcjonuje jednolity system oceny pracy oparty na przejrzystych zasadach i kryteriach.					
SP_15	System informatyczny zarządzania danymi jest zespolony z innymi bazami danych urzędu.					
SP_16	Struktura organizacyjna jednostki odpowiada zadaniom i działaniom urzędu.					
SP_17	Potencjał kadrowy urzędu odpowiada zadaniom i działaniom urzędu.					
SP_18	Regulacje wewnętrzne i procedury odpowiadają zakresowi odpowiedzialności jednostek organizacyjnych urzędu.					
SP_19	W urzędzie istnieje wyraźny rozdział odpowiedzialności pomiędzy jednostkami organizacyjnymi.					

Kod	Miernik	1	2	3	4	5
SP_110	Kultura funkcjonowania urzędu opiera się na dobrej komunikacji i współdziałaniu między wydziałami i jednostkami organizacyjnymi administracji rządowej.					
SP_111	Kultura funkcjonowania urzędu opiera się na atmosferze wzajemnego zaufania i na fundamentach etycznych.					
SP_112	System delegowania uprawnień jest zgodny z modelem zarządzania urzędem.					

Rozdział VI

Praktyka kształtowania kultury organizacyjnej *good governance* w urzędzie

1. Infrastruktura etyczna

Infrastruktura etyczna to „zespół czynników zarówno o materialnym, jak i niematerialnym charakterze, motywujących do zachowań profesjonalnych i zgodnych z wysokimi standardami postępowania, określających standardy tego zachowania oraz wprowadzających regulacje ograniczające zachowania niepożądane”¹⁷⁷. Termin infrastruktura etyczna w zarządzaniu publicznym pojawił się za sprawą Komitetu Zarządzania Publicznego (PUMA) Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Koncepcja infrastruktury odwołuje się do dwóch metod: zarządzania etycznego opartego na przestrzeganiu prawa (procedury administracyjne, mechanizmy kontroli, sankcjonowanie działań nieetycznych) i zarządzania etycznego opartego na zasadach moralnych (promowanie zachowań etycznych jako wzoru do naśladowania)¹⁷⁸.

Skuteczność systemu infrastruktury etycznej jest możliwa do weryfikacji przy spełnieniu pewnych założeń ramowych:

1. Silnego politycznego wsparcia dla realizacji celu, jakim jest etyczne działanie w administracji (przywództwo polityczne i bezpośredni etyczny przykład polityków);
2. Dobrego, egzekwowanego prawa regulującego standardy właściwego zachowania (regulacje karne i urzędnicze). Powinny mu towarzyszyć regulacje dające prawo dostępu do informacji o działaniach administracji, które stanowi bezpośrednio narzędzie kontroli nad administracją;
3. Zintegrowanego z systemem zarządzania mechanizmu egzekucji odpowiedzialności (kodeksy etyczne, procedury, kontrola) i wspieranie zachowań etycznych (instytucje świadczące urzędnikowi pomoc);

¹⁷⁷ I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 114.

¹⁷⁸ Tamże.

4. Działania na rzecz socjalizacji zawodowej urzędników (działania edukacyjne i szkoleniowe, promowanie pozytywnych przykładów);
5. Zapewnienia odpowiednich warunków wykonywania służby (bezpieczeństwo zatrudnienia, płace, prawo do odmowy wykonania nieetycznych i nielegalnych działań)¹⁷⁹.

W ramach infrastruktury etycznej, obok norm regulujących pożądane zachowania, przejrzystość działań publicznych oraz odpowiedzialność funkcjonariuszy za działania nieetyczne, wyróżnia się jako samodzielny element system organów odpowiedzialnych za rozwój etycznych działań w życiu publicznym¹⁸⁰. Za pożądane uznaje się opracowywanie programów i strategii, podejmowanie długofalowych działań edukacyjnych służących przekazywaniu wiedzy i umiejętności w zakresie zachowań i postaw etycznych, tworzenie ośrodków doradczo-konsultacyjnych służących pomocą w rozwiązywaniu trudnych problemów etycznych i wyjaśnianiu wątpliwości¹⁸¹.

Wskazane działania lokowane są na gruncie *soft law*. Ich obecność w przestrzeni jednostek administracji publicznej pozwala na kształtowanie właściwych postaw i wzorców oraz ma na celu ułatwienie podjęcia decyzji przez urzędnika. Nie zmienia to faktu, że mechanizmy te mają jedynie walor wspomagający i ostateczna decyzja jest podejmowana przez jednostkę, która może, ale nie musi, skorzystać z narzędzi *soft law*.

Budowanie kultury organizacyjnej w oparciu o model *good governance* zakłada: kształtowanie świadomości etycznej wśród urzędników, budowanie modelu odpowiedzialności zawodowej, wprowadzanie kodeksów etycznych, instytucji doradcy ds. etyki, położenie nacisku na doskonalenie zawodowe i podnoszenie kwalifikacji urzędników oraz indywidualne sposoby działania, którymi mogą się posłużyć pracownicy, jeśli uznają, że coś niewłaściwego dzieje się w ich środowisku zawodowym¹⁸².

¹⁷⁹ D. Długosz, *Kadry w administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 255–256.

¹⁸⁰ M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 184.

¹⁸¹ I. Bogucka, *Instytucje koordynujące i wspierające działania w sferze etyki*, w: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 242.

¹⁸² Por. B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej (zagadnienia administracyjno-prawne)*, Białystok 1995, s. 45.

2. Ramy prawne

Zarządzanie złożonymi i dynamicznymi systemami społecznymi wymaga innowacyjnego podejścia, zakładającego świadomą rezygnację z roli menadżera na rzecz funkcji „moderatora”, koordynatora, uwzględniającego postulaty wszystkich stron. Położenie nacisku na „czynniki ludzkie” pozwala uzyskać efekt zaangażowania wielu podmiotów w proces „współdecydowania”. Konstatacją przemawiającą za modelem *good governance* jest fundamentalne założenie, że bez funkcjonowania infrastruktury etycznej niemożliwa jest realizacja prawa do dobrej administracji.

Prawo to może być interpretowane w następujących kategoriach:

- uprawnienie obywatela, odnoszące się do konstrukcji prawnej, która jest skonkretyzowana miejscowo i zindywidualizowana w systemie prawa;
- publiczne prawo podmiotowe, będące rzeczywistą lub postulowaną, wyodrębnioną instytucją prawną, charakteryzującą się możliwością wnoszenia roszczeń wobec organów administracji publicznej;
- kategoria parapravna, która stanowi syntezę szczegółowych rozwiązań prawnych, będąc jednocześnie podstawą i uzasadnieniem dla wprowadzania nowych; jest ona rozumiana przede wszystkim jako zasada prawa, niemająca charakteru wiążącego;
- kategoria pozapravna, oznaczająca zjawisko społeczne przejawiające się w sferze różnych relacji politycznych, kontekstów społecznych, psychologicznych oraz ocen etycznych¹⁸³.

Wszystkie te kategorie, rozpatrywane łącznie bądź oddzielnie, kreują obraz administracji poddawany subiektywnej ocenie, która staje się podstawą do przeprowadzenia obiektywnej oceny odczuć społecznych¹⁸⁴. Prawo do dobrej administracji stanowi prawo człowieka trzeciej generacji i jest uważane za istotny fragment szerszego prawa do dobrego rządzenia (*right to good governance*)¹⁸⁵.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przyjęta na szczycie w Nicei w 2000 roku, zaś formalnie wiążąca dopiero wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, tj. od 1 grudnia 2009 roku, w art. 41 deklaruje prawo obywateli Unii do dobrej

¹⁸³ Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji*, w: *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 18–19.

¹⁸⁴ J. Szczot, *Pozycja urzędnika we współczesnej administracji*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007, s. 44.

¹⁸⁵ H. Izdebski, *Wprowadzenie*, w: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 4.

administracji, stanowiąc, że każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Prawo do dobrej administracji zostało skonkretyzowane w ust. 2 art. 41. Prawo to obejmuje:

- a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki, mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację;
- b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
- c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

Rozwinięciem tego prawa jest uchwalony przez Parlament Europejski w formie rezolucji 6 września 2001 roku Europejski Kodeks Dobrej Administracji (European Code of the Good Administration Behaviour). Dokument ten został opracowany przez Rzecznika (*ombudsmana*) Unii Europejskiej. Parlament Europejski zalecił stosowanie kodeksu w organach i instytucjach UE oraz respektowanie jego postanowień w relacjach ze społeczeństwem. Normy mieszczące się w jego postanowieniach zawierają standardy właściwego postępowania organów administracji i urzędników, a także mogą być podstawą do ocen zachowań pracowników administracji¹⁸⁶. Kodeks jest zbiorem zasad regulujących stosunki między instytucjami i/lub urzędnikami unijnymi a jednostkami (fizycznymi, prawnymi), dotyczących nie tylko spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, załatwianych w drodze decyzji, postanowienia lub ugody administracyjnej, ale każdego „kontaktu” z administracją (a więc także zapytań, petycji, protestów, przedstawiania uwag do projektów aktów prawnych, obywatelskie projekty dyrektyw).

Postanowienie niezgodne z zasadami kodeksu może stanowić podstawę do wystosowania skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej (art. 26). Należy pamiętać, że przepisy kodeksu mają formę zaleceń w sprawach załatwianych przez organy Unii i **nie mają mocy bezwzględnie obowiązującej**.

Koncepcja *good governance* powiązana jest również z pewną formą budowania ładu społecznego, którą można wiązać z zasadą subsydiarności (pomocniczości) w relacji jednostka – społeczeństwo czy w relacji obywatel (wspólnota obywateli) – administracja publiczna (państwo). Wskazana zasada jest podstawową zasadą prawa europejskiego, często zaś znajduje odzwierciedlenie jako zasada konstytucyjna poszczególnych państw Europy¹⁸⁷. W preambule Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia

¹⁸⁶ M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 166.

¹⁸⁷ Zasada pomocniczości została po raz pierwszy sformułowana w skonkretyzowany sposób w encyklice Papieża Piusa XI *Quadragesimo anno* (1931) – „jak nie wolno jednostkom wydzierać i na

1997 roku występuje bezpośrednio odwołanie do tej zasady, gdyż ustawa zasadnicza stanowi zbiór praw podstawowych dla państwa opartych „na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”¹⁸⁸.

Na konstytucyjną treść prawa do dobrej administracji składają się przede wszystkim: art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawa); art. 7 (zasada praworządności); art. 32 (zasada równego traktowania przez władze publiczne); art. 45 (zasada prawa do sądu oraz uczciwego i bezstronnego procesu); art. 61 (prawo do uzyskania informacji); art. 77 (zasada odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną). Istnieje szeroki katalog przepisów, z których można wywodzić prawo do dobrej administracji, naszym zdaniem należy jednak rozważyć na etapie nowelizacji Konstytucji RP wprowadzenie przepisu, który *explicite* wyrażałby zasadę prawa do dobrej administracji.

W rozdziale VI ustawy zasadniczej zatytułowanym administracja rządowa zawarty został art. 153 ust. 1, zgodnie z którym powołanie korpusu służby cywilnej ma na celu zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Przepis ten został powtórzony w art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej¹⁸⁹. Należy zauważyć, że przywoływany przepis dotyczy tylko członków korpusu służby cywilnej, nie obejmuje jednak administracji samorządowej. Jej status został określony w art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych – w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych.

Wspólnymi zasadami dla przywołanych grup urzędniczych są legalność, rzetelność, profesjonalizm i bezstronność. Do zasad tych nawiązują roty ślubowania, składanego przez urzędników przy wstąpieniu do służby. Urzędnicy ślubują: służyć państwu polskiemu, wspólnocie samorządowej, przestrzegać porządku

społeczeństwo przenosić tego, co mogą wykonać z własnej inicjatywy i własnymi siłami, podobnie niesprawiedliwą, szkodą społeczną i zakłóceniem porządku jest zabierać mniejszym i niższym społecznościom te zadania, które mogą spełniać i przekazywać je społecznościom większym i wyższym. Wszelka bowiem działalność społeczna mocą swej natury winna wspomagać człony społecznego organizmu, nigdy zaś ich nie niszczyć ani nie wchłaniać”

¹⁸⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁸⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 ze zm.) – dalej: u.s.c.

prawnego, wykonywać zadania sumiennie i bezstronnie, zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą¹⁹⁰.

Kodeks postępowania administracyjnego ma normatywnie ograniczony zakres stosowania, gdyż odnosi się do tzw. ogólnego postępowania administracyjnego¹⁹¹. Nie zmienia to faktu, że zawarte w nim normy ukierunkowują model etycznego postępowania urzędników.

Art. 6 k.p.a. zobowiązuje organy administracji publicznej do działania na podstawie przepisów prawa. Z kolei art. 7 k.p.a. wskazuje, że organy administracji publicznej stoją na straży praworządności oraz podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Ponadto rolą organu administracji publicznej jest działać wnikliwie i szybko (art. 12 k.p.a.), wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy (art. 11 k.p.a.), czuwać na tym, aby strony nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, udzielać im wyjaśnień (art. 9 k.p.a.). Należy zwrócić uwagę, że regulacje proceduralne, poza dominującym aspektem procesowym, mają wymiar materialnoprawny. Na podstawie powyższych artykułów urzędnicy są zobowiązani do działania na podstawie przepisów prawa, mają działać sprawnie, uwzględniać interes publiczny oraz dążyć do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Zasady ogólne zawierają w sobie potencjał aksjologiczny. Do wartości, które można wyprowadzić na podstawie przytoczonych przepisów, należą: bezstronność, rzetelność, jawność, sprawność czy lojalność wobec strony.

W doktrynie istnieje przekonanie, że zasady ogólne postępowania administracyjnego są regułami „wyjętymi poza nawias”, mającymi wpływ na stosowanie i interpretację pozostałych przepisów k.p.a. Zatem powinny być one uwzględnione na każdym etapie postępowania i przy każdej czynności procesowej. Zasady ogólne mogą pełnić również funkcję sygnalizacyjną w zakresie luk powstałych wskutek stosowania prawa – wskazują, jak się zachować w sytuacji braku regulacji szczegółowej.

¹⁹⁰ Zob. art. 18 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.); art. 50 u.s.c.; I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 125.

¹⁹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168 ze zm.) – dalej: k.p.a.

3. Odpowiedzialność urzędnika

Podkreślenie aspektów związanych ze wzmocnieniem zaufania na linii państwo – społeczeństwo jest ściśle związane z zapewnieniem przestrzegania przez urzędników odpowiednich procedur oraz zachowaniem transparentności w administracji publicznej. Odpowiedzialność urzędnika stanowi odpowiedź na zjawiska patologii w administracji publicznej. W Polsce odpowiedzialność prawna i administracyjna urzędników jest regulowana przepisami różnych gałęzi prawa: prawa karnego, cywilnego, prawa pracy i prawa administracyjnego. Dla zachowania systematyzacji przedmiotowej materii należy przyjąć, że odpowiedzialność pracowników administracji publicznej może być rozpatrywana w czterech aspektach jako odpowiedzialność: karna, dyscyplinarna, cywilna i społeczna.

To instytucjonalne rozproszenie nie sprzyja egzekwowaniu odpowiedzialności.

Poza sferą odpowiedzialności dyscyplinarnej musi istnieć dziedzina, w której przełożony dysponuje pewną swobodą działania w stosunku do podporządkowanych mu pracowników i ma prawo dokonywać określonych ocen tylko z tej przyczyny, iż jest jego przełożonym, kieruje danym działem pracy i ponosi za niego odpowiedzialność¹⁹².

Zgodnie ze współczesnymi trendami można powiedzieć, że odpowiedzialność w administracji publicznej obejmuje zarówno sformalizowane (prawne, „twarde”) i niesformalizowane (społeczne, „miękkie”) standardy etyczne.

3.1. Odpowiedzialność karna

Do tradycyjnych i najbardziej skonkretyzowanych form ponoszenia odpowiedzialności należy zaliczyć odpowiedzialność karną. Podejście tego rodzaju z jednej strony kładzie nacisk na odpowiednie regulacje prawne, katalog tzw. przestępstw urzędniczych, z drugiej zaś podkreśla się utrzymywanie systemu kontroli, wykrywania przestępstw i ich karania¹⁹³. Do kategorii przestępstw urzędniczych określonych w kodeksie karnym należą: łapownictwo bierne (art. 228 k.k.), nadużycie władzy (art. 231 k.k.), ujawnienie tajemnicy (art. 266 § 2 k.k.), poświadczenie nieprawdy (art. 271 k.k.), wymuszanie

¹⁹² E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 263.

¹⁹³ T. Barankiewicz, *Neoweberyzm. Etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*, Lublin 2020, s. 116.

zeznań (art. 246 k.k.)¹⁹⁴. Przytoczony katalog przestępstw znajduje rozwinięcie w ramach problematyki prawnokarnej¹⁹⁵. Urzędnicy administracji publicznej mogą ponosić odpowiedzialność karną również na podstawie innych przepisów niż wyżej wskazane, dopuszczając się przestępstw o charakterze powszechnym, czyli takich, które może popełnić każdy, a które są wskazane zarówno w kodeksie karnym, jak i w innych ustawach szczegółowych, zawierających przepisy karne¹⁹⁶. Jednakże w odniesieniu do urzędników służby cywilnej skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne stanowi podstawę do wygaśnięcia stosunku pracy (art. 70 pkt 4 u.s.c.).

Warto jeszcze wskazać na czyny penalizowane przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, która za przypadki naruszenia dyscypliny wskazane w art. 5–18c przewiduje odpowiednio następujące sankcje:

- upomnienia;
- nagany;
- kary pieniężnej;
- zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi¹⁹⁷.

Upomnienie i nagana należą do mniej dotkliwych form represji zawodowej, są równoznaczne z uzyskaniem przez pracownika ujemnej oceny jego pracy. Kara zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi jest wymierzana za rażące naruszenie dyscypliny finansów publicznych lub w wyniku ponownego ukarania za naruszenie dyscypliny. Upomnienie jest stosowane, gdy stopień naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest nieznaczny.

3.2. Odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa

Za naruszenie obowiązków, które nie jest przestępstwem lub wykroczeniem, urzędnicy ponoszą odpowiedzialność ogólnie nazywaną dyscyplinarną. Jest to rodzaj odpowiedzialności związany z naruszeniem obowiązków zawodowych, wynikających zarówno z przepisów prawa, jak i z reguł postępowania wyznaczanych

¹⁹⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.) – dalej: k.k.

¹⁹⁵ *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2019, s. 743–776, 866–920; *Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej. Odpowiedzialność majątkowa, służbowa, cywilnoprawna i karna*, red. J. Borkowska, Warszawa 2012, s. 28–35.

¹⁹⁶ I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 156.

¹⁹⁷ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).

godnością zawodu, powagą urzędu oraz reguł wykonywania zawodu, określonych normami zawodowej sztuki, etyki i deontologii¹⁹⁸. Odpowiedzialność dyscyplinarna w szerszym znaczeniu nazywana jest też często odpowiedzialnością porządkową, wówczas obejmuje uchybienia mniejszej wagi i odnosi się zwykle do obowiązków wynikających z organizacji porządku pracy, takich jak: potwierdzenie obecności w miejscu pracy, udział w szkoleniu organizowanym przez urząd, usprawiedliwianie nieobecności, obowiązki dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, przestrzeganie przepisów przeciwpożarowych¹⁹⁹. Dotychczas nie wyznaczono jednolitej granicy między odpowiedzialnością dyscyplinarną a porządkową.

Katalog kar dyscyplinarnych jest wysoce zróżnicowany. Do typowych kar stosowanych wobec pracowników administracji publicznej należy zaliczyć (według stopnia dolegliwości): upomnienie, naganę, naganę kwalifikowaną (naganę z ostrzeżeniem, naganę z obniżeniem wynagrodzenia, naganę z pozbawieniem możliwości awansu na określony czas, z pozbawieniem możliwości pełnienia określonych funkcji na pewien okres), przeniesienie na niższe stanowisko i wydalenie z pracy²⁰⁰.

Do kar dyscyplinarnych orzekanych samoistnie należą: pozbawienie możliwości awansowania przez oznaczony okres, obniżenie stopnia służbowego. W każdym konkretnym przypadku katalog kar ma charakter zamknięty, co jest równoznaczne z nakazem stosowania wymienionych w nim kar. Powszechnie przyjęta jest zasada niepołączalności kar, a więc jednemu przewinieniu odpowiada jedna sankcja. Wymiar kary powinien być adekwatny i współmierny do winy oraz stopnia szkodliwości popełnionego czynu.

Kary dyscyplinarne wywołują skutki wyłącznie w sferze relacji osoba fizyczna – podmiot publiczny (do którego osoba przynależy). Ma to miejsce w wyniku włączenia odpisu orzeczenia do akt osobowych prowadzonych przez dany podmiot. Nie wywołuje to jednak skutku ukarania przewidzianego dla prawa karnego. Odpowiedzialność dyscyplinarna łączy się z ingerencją w sferę osobistą (utrata opinii zawodowej) oraz w sferę dóbr majątkowych (np. obniżenie wynagrodzenia).

Organami powołanymi do realizowania odpowiedzialności dyscyplinarnej są specjalnie powołane do tego celu, niezawisłe w zakresie swojego orzecznictwa ko-

¹⁹⁸ Zob. T. Kuczyński, *O odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 9, s. 58–67.

¹⁹⁹ T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013, s. 114.

²⁰⁰ I. Bogucka, *Odpowiedzialność dyscyplinarna urzędnika*, w: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 202.

misje (sądy) dyscyplinarne, złożone z przedstawicieli danej organizacji publicznej lub przełożeni²⁰¹.

3.3. Odpowiedzialność cywilna

Odpowiedzialność cywilna wiąże się z roszczeniem i została uregulowana na gruncie przepisów kodeksu pracy oraz kodeksu cywilnego. Obejmuje obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej przez urzędnika administracji publicznej w związku z wykonywaniem powierzonych mu obowiązków służbowych. Kodeks pracy *explicite* wskazuje na winę pracownika związaną z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków służbowych. Odpowiedzialność ta jest ograniczona do wysokości trzykrotnego wynagrodzenia pracownika z daty wyrządzenia szkody, natomiast w przypadku winy umyślnej pracownik odpowiada za szkodę w pełnej wysokości. Zgodnie z art. 120 Kodeksu pracy²⁰² jeżeli urzędnik popełnił szkodę osobie trzeciej, do jej naprawienia zobowiązany jest wyłącznie pracodawca. Z kolei pracodawcy przysługuje roszczenie regresowe względem pracownika na opisanych zasadach rozdziału I działu piątego k.p., odnoszących się do odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną pracodawcy.

Drugi typ odpowiedzialności cywilnej dotyczy roszczeń osób trzecich, którym została wyrządzona szkoda przez urzędników administracji przy wykonywaniu obowiązków. Jest ona regulowana przepisami kodeksu cywilnego. W tym miejscu należy dokonać dystynkcji pojęciowej między odpowiedzialnością urzędnika a odpowiedzialnością władzy publicznej. Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego albo inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Zatem zamiast odpowiedzialności funkcjonariuszy mamy do czynienia z odpowiedzialnością władzy publicznej²⁰³.

Przesłanką do ponoszenia tego rodzaju odpowiedzialności jest art. 77 Konstytucji RP, który stanowi, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Podstawę stanowi zarówno działanie stanowiące przejaw naruszenia prawa, jak i zanie-

²⁰¹ Tamże, s. 204.

²⁰² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141 ze zm.) – dalej: k.p.

²⁰³ Zob. B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 506.

chaniu, gdy prawo nakłada na władzę publiczną obowiązek działania. Na poziomie ustawowym odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych i samorządowych została uregulowana w art. 417–417² k.c.²⁰⁴ Wadliwość funkcjonowania administracji publicznej stanowi zarzut natury merytorycznej pod adresem urzędników, którzy są zobligowani do znajomości przepisów prawa oraz zgodnego z nimi procedowania i orzekania. Odpowiedzialność osobista urzędników jest przewidziana roszczeniem regresowym.

Możliwość takich roszczeń przewiduje ustawa z dnia 20 stycznia 2011 roku o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych²⁰⁵. Określa ona zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy wobec Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa. Funkcjonariuszami w rozumieniu ustawy są osoby działające w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członkowie organu kolegiального (np. członek zarządu powiatu, województwa) organu administracji publicznej lub osoby wykonujące w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnej, biorące udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ.

Ponoszą one odpowiedzialność majątkową, jeżeli na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, a rażące naruszenie prawa zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza, stwierdzonym jednym z rozstrzygnięć, o których mowa w art. 6 ustawy. Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariusza nie może przewyższać kwoty dwunastokrotności przysługującego mu miesięcznego wynagrodzenia.

3.4. Odpowiedzialność społeczna

Współcześnie o odpowiedzialności społecznej wiele mówi się w kontekście etyki biznesu, etyki badań naukowych, etyki zawodów prawniczych. Tematyka ta zyskuje

²⁰⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

²⁰⁵ Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173 ze zm.).

na znaczeniu również w zakresie spojrzenia na proces powstawania społeczeństwa obywatelskiego i komunikacyjnego²⁰⁶. Z naszego punktu widzenia bliższy jest pierwszy sposób podejścia do zagadnienia, ze szczególnym uwzględnieniem etyki zawodu urzędnika. Zarówno odpowiedzialność karna, dyscyplinarna, porządkowa, jak i cywilna ma wymiar następczy (jest skutkiem nieprzestrzegania przepisów prawa przez urzędnika), pełni zarazem funkcję kontrolną (mechanizm wyciągania konsekwencji z niepożądanych zachowań) oraz funkcję prewencyjną (zniechęca do łamania przepisów prawa). Można powiedzieć, że funkcjonuje szeroki system odpowiedzialności negatywnej, która patrzy na urzędnika przez pryzmat jego winy.

Warto jednak pochylić się nad odpowiedzialnością społeczną, która oscyluje wokół kształtowania pozytywnych wzorców, odpowiednich postaw oraz budowania etosu urzędnika. Jest to odpowiedzialność pozytywna, która odnosi się do kryterium profesjonalizmu oraz pozwala *sensu largo* zdefiniować jakość działania administracji publicznej. Mottem odpowiedzialności społecznej jest określenie: „lepiej zapobiegać, niż leczyć”.

Barbara Kudrycka wskazuje na pewien europejski katalog narzędzi społecznej odpowiedzialności administracji:

- fundament stanowi zachowanie zasady jawności i transparentności w kreowaniu aktów normatywnych i podejmowaniu decyzji administracyjnych. W tym względzie jawność i transparentność stanowią podstawowe narzędzia przeciwdziałania zjawisku korupcji;
- zasada przeciwdziałania konfliktowi interesów, tj. unikanie konfliktu pomiędzy interesem własnym funkcjonariusza a interesem publicznym, któremu jest podporządkowany (w krajach UE przyjmuje się zasadę radykalnego rozdziału między interesem własnym i publicznym);
- aby uniknąć konfliktu interesów wprowadzono zakaz łączenia określonych zajęć i stanowisk, które pozostają w sprzeczności z pracą w urzędzie;
- obowiązek składania oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej lub jej zmianie;
- obowiązek składania oświadczeń majątkowych i rejestrów korzyści otrzymanych w związku z pełnieniem służby;
- jawność kontaktów zewnętrznych z urzędnikami;

²⁰⁶ B. Rok, *Państwo jako „trzecia strona” w dialogu między sektorem biznesu a społeczeństwem*, w: *Dobre państwo*, red. W. Kieżun, J. Kubin, Warszawa 2004, s. 254–255.

- przepisy o ochronie osób, które w interesie publicznym informują o nieetycznych zachowaniach w służbie publicznej (*whistleblowing*). Wskazany zbiór zasad stanowi instrument poprawy zaufania obywateli do państwa²⁰⁷.

Przedstawiony katalog ma charakter otwarty i wskazuje jedynie na złożoność, a zarazem doniosłość etyczno-prawną społecznej odpowiedzialności w administracji publicznej.

4. Doradcy ds. etyki

Koncepcja powołania doradców ds. etyki przyjęła się w korpusie służby cywilnej w Polsce. Szef Służby Cywilnej wydał zalecenie w sprawie standardów pracy doradcy ds. etyki w służbie cywilnej. W treści zalecenia podkreślono, że to stanowisko „jest szczególnie istotne w budowaniu świadomości i kultury etycznej w urzędzie”²⁰⁸. Doradcą może zostać pracownik urzędu, który cechuje się nienaganną postawą etyczną, wysoką kulturą osobistą i komunikatywnością; cieszy się zaufaniem pracowników; nie pełni funkcji rzecznika dyscyplinarnego lub jego zastępcy oraz nie wykonuje zadań audytowych i kontrolnych w urzędzie; wyraził zgodę na objęcie funkcji doradcy²⁰⁹. Tylko spełnienie kumulatywnie powyższych przesłanek jest równoznaczne z możliwością powołania na to stanowisko.

W praktyce rola doradcy ds. etyki sprowadza się do udzielania pracownikom porad, które nie mają charakteru opinii prawnej, oraz do działalności konsultacyjnej, która opiera się na anonimowości i poufności przekazywanych informacji, chyba że obowiązek ich ujawnienia wynika bezpośrednio z przepisów prawa.

Pomysł powołania doradcy ds. etyki w korpusie służby cywilnej z powodzeniem może zostać transponowany na szczebel administracji samorządowej, zaś w przyszłości warto zastanowić się, czy tego typu doradztwem nie winny zostać objęte również osoby pracujące w administracji rządowej, a znajdujące się poza korpusem służby cywilnej. Należy bowiem pamiętać, że promowanie kultury uczciwości to ważne zadanie dla wszystkich jednostek administracji publicznej.

²⁰⁷ B. Kudrycka, *Stan przygotowań administracyjno-prawnych do wprowadzenia europejskich standardów odpowiedzialności społecznej funkcjonariuszy publicznych*, w: *Europejskie standardy etyki i społecznej odpowiedzialności biznesu*, red. W. Gasparski, Warszawa 2003, s. 105–110.

²⁰⁸ Zalecenie Szefa Służby Cywilnej z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie standardów pracy doradcy ds. etyki, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/zalecenie-szefa-sluzby-cywilnej-w-sprawie-standardow-pracy-doradcy-ds-etyki> (dostęp: 28.09.2021).

²⁰⁹ Tamże.

5. Doskonalenie zawodowe

Poszczególne pragmatyki zawodowe urzędników, członków korpusu służby cywilnej, pracowników urzędów publicznych czy pracowników administracji samorządowej kładą nacisk na doskonalenie zawodowe. Określenie to znajduje odzwierciedlenie w ustawie w formie klauzul generalnych: „rozwijanie własnej wiedzy zawodowej”, „stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych”. Przytoczone zwroty niedookreślone zostały zastosowane przez ustawodawcę z premedytacją, aby wymóc zwiększenie efektywności prawa w kształtowaniu zachowań administracji publicznej²¹⁰. Główną formą rozwoju w tym zakresie jest uczestnictwo urzędników w seminariach, szkoleniach, konferencjach o różnym charakterze (lokalnym, ogólnopolskim, ogólnym, specjalistycznym).

Na doskonalenie zawodowe składa się:

- rozwijanie wiedzy zawodowej – uczestnictwo w zróżnicowanych formach szkoleń;
- podnoszenie kwalifikacji zawodowych – dążenie do posiadania wymaganego i najczęściej potwierdzonego dokumentem (certyfikatem) przygotowania na określone stanowisko;
- rozwój umiejętności zawodowych – nabywanie określonej wprawy, biegłości i pewnej „łatwości” w wykonywaniu zadań;
- zastosowanie zdobytej wiedzy, kwalifikacji i umiejętności w praktyce urzędniczej. Niejednokrotnie punkt ten sprawia najwięcej trudności ze względu na rozdzźwięk między teorią a praktyką, wymagającą odpowiedniej transpozycji zdobytej wiedzy na grunt konkretnych zadań.

Wszystkie wymienione komponenty można zamknąć w jednym wspólnym określeniu – profesjonalizm. Termin ten jest definiowany jako:

- rzeczywiste zawodowe umiejętności kogoś, zawodowa sprawność, wysoki poziom pracy;
- sam ideał lub wzorzec osobowy bądź deklarowany zespół standardów pracy określający wysokie kwalifikacje zawodowe;
- określone standardy moralne, jak rzetelność, sumienność, sprawiedliwość, życzliwość, uczciwość²¹¹.

²¹⁰ T. Barankiewicz, *Doskonalenie zawodowe*, w: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 346.

²¹¹ Zob. P. Skuczyński, *Status etyki prawniczej*, Warszawa 2010, s. 52–75.

Doskonalenie kadr administracji publicznej to działanie z zakresu *soft law*, które nie powinno być jednak zaniedbywane. Świadomość roli społecznej pełnionej przez urzędników oraz potrzeba przypominania misji służby publicznej to rudymenatny, etosowy wymiar działalności administracji publicznej. Nie zmienia to faktu, że dla urzędnika szkolenia czy programy edukacyjne stanowią jedynie działania uzupełniające. Decydującym czynnikiem jakości świadczonej pracy będą odpowiednie umiejętności (weryfikowane na etapie naboru i w momencie zatrudnienia) oraz indywidualne motywacje i aspiracje konkretnej osoby.

6. Kodeksy zawodowe

Kodeksy odgrywają podwójną rolę: z jednej strony zawierają moralne i techniczne wskazówki należytego postępowania osób należących do danej grupy zawodowej, sprzyjając – poprzez mechanizmy kontroli wewnętrznej – stosowaniu norm o szczególnym znaczeniu dla danego zawodu, z drugiej strony dostarczają kryteriów pozwalających na dokonanie zewnętrznej oceny zachowań osób należących do grupy²¹².

Pierwowzór współczesnych kodeksów etyki zawodowej stanowi przysięga Hipokratesa. Z tradycji jurysprudencji rzymskiej wywodzi się etyka adwokacka spisana przez Cyncerona. W średniowieczu gildie i cechy ze względu na swoją odrębność i charakter działalności zawodowej wykształciły określony poziom wymagań etycznych wobec swoich członków. Sformalizowane kodyfikacje pojawiają się dopiero w XX wieku²¹³. Dlatego trafna zdaje się być konstatacja, że „spisane kodeksy pojawiają się w chwili zagrożenia etosu jako instytucjonalna forma jego obrony”²¹⁴.

W Polsce od kilkunastu lat można zaobserwować klimat sprzyjający tworzeniu kodeksów etyki zawodowej. Ekspansja problematyki etyki zawodowej stanowi niejako przejaw woli „powstrzymania procesu minimalizacji wymogów etycznych jako skutku dążenia do maksymalizacji efektywności”²¹⁵. Przedmiotowa kodyfikacja jest wyrazem restytucji etosu urzędniczego, charakterystycznego dla okresu międzywojennego. Pytanie o słuszność tej formy pozostaje pytaniem otwartym.

²¹² R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 2001, s. 208.

²¹³ Za pierwszy kodeks prawników uważa się kodeks przyjęty w USA w 1908 roku; zob. R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2011, s. 60. Kodeksy urzędnicze pojawiają się dopiero w drugiej połowie stulecia – tamże, s. 265n.

²¹⁴ E. Chmielecka, *Uwagi o etosie i kodeksach*, „Sprawy Nauki” 2008, nr 3, s. 29–30.

²¹⁵ H. Izdebski, *Zawody prawnicze jako zawody zaufania publicznego*, w: *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2006, s. 52n.

Przeciwnicy tworzenia kodeksów twierdzą, że rozstrzygają one w sposób autorytarny dylematy na rzecz jednej perspektywy moralnej, dyskusja i sumienie milkną wobec paragrafu, a moralność, która nie wypływa z namysłu, prowadzi do degradacji sumienia²¹⁶. Argumentacja ta zdaje się być słuszna w przypadku działań pozornych, gdy kodeks jest narzucony odgórnie przez decydentów jednostki lub stanowi sposób rozwiązania problemu poprzez wprowadzenie norm. W tym ujęciu kodeks staje się ucieczką od odpowiedzialności, próbą schowania się za parawanem procedur. Można jednak wyróżnić drugi sposób czytania idei etyki kodeksowej, z którego wyłania się obraz człowieka jako uczestnika wspólnoty, współtworzącego instytucję, w której działa i współodpowiedzialnego za nią²¹⁷. Prezentowane podejście zakłada, że kodeks jest wskazówką, a nie wykładnią postępowania. Na gruncie spisanych norm moralnych trudno przewidzieć wszystkie potencjalne konflikty i zaproponować określone formy ich rozstrzygnięcia. Nadmierne uwikłanie jurydyczne może prowadzić do tworzenia rozbudowanego zbioru zasad, który w swej istocie nie będzie posiadał waloru praktycznego.

Oponenci kodyfikacji etyki zawodowej być może byłoby bardziej skłonni do kompromisu, gdyby zrezygnowano z terminu „kodeks”, wywołującego emocje ze względu na wymagania, jakie stawia się wobec kodeksu – zupełność, niesprzeczność, wyłączność. Gdyby użyto bardziej neutralnego określenia, np. „zbiór zasad etycznych”, postulat formalizowania etyki zawodowej być może byłby łatwiejszy do zaakceptowania²¹⁸.

Zwolennicy tworzenia kodeksów zwracają uwagę na proces integracji środowiska wokół wspólnych wartości oraz na możliwość zdefiniowania konfliktów interesów czy nagannych zachowań w określonej grupie zawodowej. Zasadniczą kwestią jest to, w jaki sposób powinno dojść do przyjęcia kodeksu. Czy dostateczną legitymizację stanowi wola większości, czy wystarczający jest fakt uchwalenia lub zadekretowania takiego kodeksu przez jakiś autorytet, czy może powinna nastąpić powszechna zgoda co do wyrażonych w nim zasad?²¹⁹

Z idei *good governance* jednoznacznie wynika, że wszelkie próby kodyfikacji powinny być poprzedzone konsultacjami, debatami oraz licznymi środowiskowymi

²¹⁶ I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 104.

²¹⁷ P. Kaczmarek, *Kodeksy etyki zawodowej. W poszukiwaniu bezpieczeństwa moralnego w czasach niepewności*, w: *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy 3*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2013, s. 22.

²¹⁸ I. Lazari-Pawłowska, *Etyka zawodowa bez kodeksu*, „Etyka” 27 (1994), s. 177.

²¹⁹ I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 107.

rozmowami. Trafnym rozwiązaniem jest udostępnienie kodeksów ocenie zewnętrznej w celu poddania zawartych w nich rozwiązań ewentualnej krytyce i możliwości uchylecia reguł zbyt eksponujących interes zawodowy kosztem interesu ogólnospołecznego²²⁰. Nawet jeżeli nie uda się we wszystkich kwestiach osiągnąć konsensusu, to takie rozwiązanie prowadzi do zaobserwowania problemów, które dotychczas były niedostrzeżone. W takim wypadku zasadnym rozstrzygnięciem jest pozostawienie spornych kwestii ocenie „zawodowego sumienia”.

Ważnym postulatem, który umożliwia prawidłową kodyfikację etyki zawodowej, jest niezamieszczanie w kodeksie norm etyki ogólnej, które są powszechnie akceptowane. Jeżeli moralność ogólnoludzka zaleca prawdomówność, to moralność zawodowa nie może rekomendować kłamstwa. W stosunku do norm etyki ogólnej etyka zawodowa ma być bardziej uszczegółowiona i skonkretyzowana na skutek: zmiany hierarchii norm etyki ogólnej, modyfikacji lub konkretyzacji ich treści (także przez podwyższenie poziomu wymagań), formułowania nowych reguł nieobecnych w etyce ogólnej, przyjęcia swoistych zasad preferencji dla sytuacji konfliktowych²²¹.

Współcześnie w polskich realiach brak jest jednolitego wzorca kodeksu etycznego w administracji publicznej. Do najbardziej powszechnych, przystępnych, czytelnych i zrozumiałych form normatywizacji etyki zawodowej należy zaliczyć: Europejski Kodeks Dobrej Administracji oraz Kodeks Etyki Służby Cywilnej. Kodyfikacje te składają się z części wprowadzającej (preambuły), zasad ogólnych oraz szczegółowych reguł postępowania. Powstawanie kolejnych kodeksów jest znakiem czasu i wpisuje się w szeroko rozumianą politykę budowania zaufania obywatela do państwa oraz pozytywnego wizerunku pracownika administracji publicznej. Należy jednak pamiętać, jak słusznie zauważa P. Skuczyński, że „nie jest niebezpieczne samo tworzenie kodeksów, lecz redukcja etyki zawodowej do ich postanowień”²²².

²²⁰ H. Jankowski, *Kilka uwag na temat etyki zawodowej*, „Etyka” 1994, nr 27, s. 176.

²²¹ Zob. M. Pieniążek, *Etyka sytuacyjna prawnika*, Warszawa 2008, s. 32–33; H. Duszka-Jakimko, E. Nizio, *Etyka prawnicza jako szczególnie wyraz etyki ogólnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 74 (2006), s. 57–62.

²²² P. Skuczyński, *Status etyki prawniczej*, Warszawa 2010, s. 43.

Zakończenie

Proponowane w opracowaniu rozwiązania stanowią podejście teoretyczno-praktyczne do administracji publicznej, poparte pierwiastkiem empirycznym oraz jasnymi kryteriami realizacji zasad *good governance*. Należy jednak podkreślić, że z pewnością nie jest to „jedyna słuszna droga”, ale warta zauważenia perspektywa badawcza. Niewątpliwie aspiracją autorów było stworzenie swoistego przewodnika, który okaże się przydatny w procesie kształtowania kultury organizacyjnej *good governance* w jednostkach administracji publicznej.

Propozycja ta została wypracowana na skutek dyskursu intelektualnego praktyków i teoretyków z różnych środowisk związanych na co dzień ze sferą publiczną. Kanwą do refleksji okazała się zmiana paradygmatu zarządzania administracją publiczną, odejście od założeń *stricte* ekonomicznych na rzecz idei zarządzania humanistycznego. Praktyczną odpowiedzią na powyższą tezę jest wypracowane narzędzie diagnostyczne, które z powodzeniem może znaleźć zastosowanie w jednostkach administracji publicznej.

Przypomnijmy, że kultura organizacyjna *good governance* to system podzielanych znaczeń, postaw i wymogów zachowań wynikający z zasad otwartości, efektywności, partycypacji, odpowiedzialności i spójności. Kultura ta determinuje tożsamość organizacji, przynależność do niej i jej etos oraz służy realizacji dobra publicznego. Powyższe założenie teoretyczne stanowi filar refleksji praktycznej, której efektem jest narzędzie diagnostyczne oraz praktyka kształtowania kultury organizacyjnej *good governance*.

Narzędzie diagnostyczne pozwala w pewien sposób zobiektywizować czynniki ekonomiczne, które podlegają wielu zmiennym. Szczególnie w odniesieniu do podmiotów publicznych trudno jest przyjąć określone parametry badawcze, jednak autorzy podjęli się tego zadania. Jest to zatem symulacja szerszego określenia

wskaźników osiągnięć, znacznie trudniejszych do zoperacjonalizowania niż wynik finansowy w organizacji biznesowej. Punktem wyjścia jest diagnoza aktualnego poziomu stosowania pięciu zasad *good governance* – odpowiedzialności (*accountability*), otwartości (*openess*), partycypacji (*participation*), efektywności (*effectiveness*), spójności (*coherence*).

Na podstawie powyższych zasad zaproponowano praktyczne rozwiązania z zakresu budowania infrastruktury etycznej, podstaw prawnych, odpowiedzialności urzędnika, powołania doradcy ds. etyki, tworzenia kodeksów zawodowych. Są to gotowe wzory rozwiązań, które sukcesywnie mogą być wdrażane w jednostkach administracji publicznej. Ponadto pomysł budowania kultury organizacyjnej *good governane* jest silnie nacechowany aksjologicznie. Refleksja etyczna stanowi ważny składnik tej propozycji. Należy zauważyć, że kadra zarządzająca coraz lepiej rozumie znaczenie i rolę, jaką odgrywają zasady moralne w kulturze organizacyjnej dla sprawnego i efektywnego funkcjonowania zarządzanych przez nich organizacji.

Samoistne kształtowanie się kultury organizacyjnej jest procesem trudnym do wychwycenia i zdiagnozowania. Świadome kształtowanie jej w oparciu o zasady *good governance*, a z taką propozycją wychodzą autorzy, staje się działaniem celowym, skomplikowanym wewnętrznie oraz wymagającym odpowiedniego horyzontu czasowego. Można powiedzieć, że trwa ustawicznie i staje się najważniejszym wyzwaniem dla danej organizacji. Przynosi również efekty w postaci zwiększenia kompetencji społecznych pracowników, poprawy komunikacji na linii jednostka – urząd, zwiększenia poziomu kultury informacyjnej i etyki zawodowej, co w konsekwencji daje poprawę jakości świadczonych usług przez administrację publiczną.

Obecnie umiejętność aktywnego i świadomego kształtowania wzorców kulturowych stanowi główną funkcję kierowniczą, również w organizacjach publicznych. System wartości leżący u podstaw kultury danej organizacji wpływa na sposób jej funkcjonowania, charakter kontaktów z otoczeniem czy podejście do niepewności i ryzyka. Kultura organizacyjna *good governance* oparta na pięciu zasadach staje się „kręgosłupem moralnym” i „duchem organizacji”, ponieważ odzwierciedla sposób myślenia i podejmowania decyzji, reagowania w sytuacjach trudnych i kryzysowych. Pokazuje też poziom zaangażowania pracowników, stosunek do klientów oraz metodę ułożenia wzajemnych relacji wewnątrz organizacji.

Opracowanie wielowymiarowego modelu kulturowego oraz sformułowanie zaleceń dla świadomego kształtowania kultury organizacyjnej *good governance* w sektorze publicznym wymaga prowadzenia dalszych badań umożliwiających identyfikację narzędzi efektywnego kształtowania pożądanego wzorca kulturowego, jak również

określenie barier organizacyjnych, uniemożliwiających wprowadzenie pragmatycznych modyfikacji.

Autorzy wyrażają nadzieję, że zaproponowany nowy model kultury organizacyjnej kształtowany zgodnie z zasadami *good governance* stanie się modelem pożądanym, do którego instytucje publiczne będą zmierzać z pełnym przekonaniem i entuzjazmem. Z pewnością ostatecznym sprawdzianem dla przyjętych założeń będzie złożona i dynamiczna rzeczywistość, która obfituje w niezliczoną ilość przypadków i sytuacji. Pozostaje nam oczekiwać na Państwa doświadczenia związane z wdrażaniem kultury organizacyjnej *good governance*, które być może staną się kanwą do reedycji krytycznej oddanej do rąk czytelnika publikacji.

Suplement Dobre Praktyki

Podstawowym celem funkcjonowania podmiotów administracji publicznej jest działanie na rzecz dobra publicznego. O sprawności i skuteczności administracji publicznej decyduje nie tylko liczba podejmowanych decyzji, ale również praca zgodna z zasadami współdziałania i poszanowania norm moralnych. Także one wpływają bowiem na kształt kultury organizacyjnej.

Poniżej zaprezentowane zostaną przykłady działań i praktyk, realizowanych w oparciu o zasady *good governance*.

Przykład 1. Kodeks etyczny pracowników Urzędu Miasta Torunia²²³

*Postępuj zawsze właściwie.
Da to satysfakcję kilku ludziom, a resztę zadziwi.*
Mark Twain

KODEKS ETYCZNY PRACOWNIKÓW URZĘDU MIASTA TORUNIA

Pracownicy Urzędu Miasta Torunia, kierując się wskazaniem Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji przyjętego przez Parlament Europejski w dn. 6 wrześ-

²²³ Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Torunia, *Kodeks etyczny pracowników UMT*, <https://www.bip.torun.pl/cms.php?Kod=130> (dostęp: 1.10.2021).

nia 2001 r., wdrożonego do praktyki Urzędu deklaracją Prezydenta Miasta Torunia Michała Zaleskiego w dn. 23 grudnia 2004 r., przywiązywać będą szczególną wagę do postaw etycznych oraz dążyć do osiągania wysokich walorów moralnych przez każdego pracownika Urzędu. Dlatego postanawiamy wdrożyć w życie następujące kanony:

POSTANOWIENIA WSTĘPNE

Art. 1.

Ilekczeń w niniejszym Kodeksie jest mowa o:

1. Urzędzie – należy przez to rozumieć Urząd Miasta Toruń.
2. Kodeksie – należy przez to rozumieć Kodeks etyczny pracowników Urzędu Miasta Torunia.
3. Pracowniku – należy przez to rozumieć pracownika Urzędu Miasta Toruń posiadającego status pracownika samorządowego, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.).

ZASADY OGÓLNE

Art. 2.

1. Kodeks etyczny obejmuje wszystkich pracowników zatrudnionych w Urzędzie i wyznacza zasady ich postępowania.
2. Kodeks jest potwierdzeniem najwyższych standardów uczciwości i rzetelności, dobrych intencji i zrozumienia we wzajemnych relacjach oraz kontaktach z mieszkańcami Torunia i innymi interesantami Urzędu oraz oparty jest na fundamentalnych wartościach, takich jak: sprawiedliwość, praworządność, godność, lojalność.
3. Każdy pracownik jest osobiście odpowiedzialny za przestrzeganie Kodeksu. Kierujący jednostkami organizacyjnymi Urzędu będą dbać o zgodność postępowania podległych pracowników z postanowieniami Kodeksu.
4. Kodeks ma na celu kształtowanie zaufania do wykonywania funkcji pracownika samorządowego, dlatego obowiązuje zarówno w miejscu pracy, jak i poza nim.

Art. 3.

1. Osoby na stanowiskach kierowniczych mają szczególny obowiązek okazywania w słowach i czynach swojego osobistego przywiązania do najwyższych norm uczciwości i rzetelności.
2. Przełożeni, jako osoby pełniące funkcję przywódców i doradców, powinni:
 - zapewnić właściwe zrozumienie wartości i postanowień Kodeksu przez pracowników Urzędu,
 - stwarzać i podtrzymywać klimat otwartych kontaktów, jawności postępowania, osiągnięcia celów działania oraz wzajemnego szacunku,
 - podejmować działania dla wykrywania i właściwego potraktowania zachowań nieliczących z etyką pracownika samorządowego,
 - być apolityczni – nie demonstrować swoich przekonań politycznych, a także nie uzależniać od nich swoich decyzji – w tym w zakresie doboru i awansu kadr.

Art. 4.

1. Pracownik traktuje pracę jako służbę publiczną i przy realizacji swoich zadań kieruje się obowiązującym prawem, dbałością o środki publiczne, interesem państwa, wspólnoty samorządowej i obywateli zgodnie z ich uprawnieniami oraz potrzebami, a w szczególności:
 - w każdej sytuacji pamięta, że reprezentuje Urząd i dba o jego dobre imię,
 - traktuje wszystkich interesantów w sposób równy, uprzejmy, bezstronny, bez żadnej dyskryminacji i uprzedzeń,
 - lojalnie i rzetelnie realizuje cele wspólnoty samorządowej bez względu na przekonania i poglądy polityczne,
 - przedkłada dobro publiczne nad interesy własne i swojego środowiska,
 - chroni powierzony mu majątek i środki publiczne, kierując się racjonalnością wydatków i ograniczaniem zbędnych kosztów.
2. Pracownik wykonuje swoje obowiązki profesjonalnie, dążąc do osiągnięcia jak najlepszych rezultatów, w szczególności:
 - rozpoznaje sprawy w dobrej wierze, wnikliwie, dociekając wszelkich okoliczności ważących na podejmowanych decyzjach, nie kierując się emocjami i doraźnymi efektami, lecz rzeczowym i obiektywnym podejściem do problemu,
 - nie uchyla się od rozstrzygnięć trudnych i od odpowiedzialności za podejmowane decyzje, a także potrafi je przekonująco uzasadnić,

- nie unika przyznania się do błędu i natychmiastowo naprawia jego skutki,
- rzetelnie informuje zainteresowanych o przysługujących im prawach, skutkach decyzji oraz wszelkich okolicznościach mogących niekorzystnie wpływać na ich sytuację,
- dotrzymuje terminów przewidzianych prawem oraz własnych zobowiązań, które przyjął,
- ustawicznie podnosi swoją wiedzę i kwalifikacje.

Art. 5.

1. Pracownik dokłada wszelkich starań, aby jego działania były przejrzyste, jawne i niekolidujące z interesem wspólnoty samorządowej, a w szczególności:
 - wszystkich uczestników prowadzonych spraw traktuje równo, bez ulegania naciskom oraz faworyzowania, traktuje interesantów w sposób partnerski, zapewniając im poczucie bezpieczeństwa w rozwiązywaniu ich spraw,
 - nie dopuszcza do podejrzeń o związek między interesem własnym i publicznym, a także eliminuje wszelkie zachowania mogące narażać jego i Urząd na opinie o uzyskiwaniu korzyści lub korupcji, nie podejmuje prac ani zajęć kolidujących z jego obowiązkami służbowymi,
 - dba o własną opinię jako osoby niepowiązanej ze środowiskami politycznymi, biznesowymi, religijnymi i realizującej ich interesy.
2. W celu zapewnienia obiektywności podejmowanych decyzji:
 - udostępnia wszelkie informacje dotyczące wnoszonych spraw i umożliwia do nich dostęp, o ile jest to zgodne z przepisami prawa,
 - informuje zainteresowanych na każdym etapie decyzyjnym o toku spraw oraz umożliwia wnoszenie dodatkowych informacji mających wpływ na ich rozstrzygnięcie,
 - konsultuje ze współpracownikami i zwierzchnikami decyzje wymagające rozstrzygnięć niekonwencjonalnych, trudnych lub budzących kontrowersje.
3. Pracownik nie ujawnia informacji poufnych ani nie wykorzystuje ich dla osiągnięcia korzyści osobistych zarówno w czasie zatrudnienia, jak i po jego ustaniu.

ZASADY POSTĘPOWANIA PRZY WYDAWANIU DECYZJI

Art. 6.

1. W wykonywaniu swojego uprawnienia do podejmowania decyzji pracownik nie może przyznawać sobie ani osobom lub grupom z nim związanym bezpośrednich i pośrednich korzyści osobistych.
2. Uprawnienie do podejmowania decyzji, powierzone mu mocą odnośnych przepisów, pracownik wykorzystuje do osiągnięcia określonego celu lub celów.
3. Pracownik, podejmując decyzje, działa zgodnie z zasadą praworządności, stosuje uregulowania i procedury określone prawem oraz dba, by posiadały one podstawę prawną.
4. Przy podejmowaniu decyzji pracownik zapewnia współmierność podjętych działań do obranego celu, w szczególności zaś unika ograniczania uprawnień obywatela lub nakładania na niego obciążeń nieadekwatnych do osiąganego celu.
5. W toku podejmowania decyzji pracownik zwraca uwagę na stosowne wyważenie spraw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego.
6. Podejmując decyzje, pracownik uwzględnia wszystkie istotne czynniki i przypisuje każdemu z nich określone znaczenie, natomiast pomija inne okoliczności, które nie należą do wnoszonej sprawy.
7. Pracownik działa bezstronnie i niezależnie, powstrzymując się od wszelkich arbitralnych działań mogących mieć negatywny wpływ na sytuację pojedynczych osób.
8. Pracownik nie uczestniczy w podejmowaniu decyzji, w której on lub bliski członek rodziny miałby jakikolwiek interes.

Art. 7.

1. Pracownik zapewnia kierowanie spraw wnoszonych do Urzędu do właściwych jednostek organizacyjnych lub innych współpracowników zgodnie z ich kompetencjami, nawet wówczas, kiedy obywatel lub instytucja złożyła je u niego niewłaściwie.
2. Pracownik udziela odpowiedzi w terminach określonych prawem. Potwierdza również, na żądanie wnoszącego sprawę, jej wpływ (w terminie dwóch tygodni) – chyba że w tym czasie można przekazać odpowiedź merytoryczną.

Art. 8.

1. Każdą decyzję pracownik uzasadnia, podając powody rozstrzygnięcia, opierając się na faktach i podstawie prawnej.
2. Pracownik odstępuje od wydania decyzji, które opierałyby się na niewystarczających i niepewnych podstawach prawnych, żądając dalszych argumentów pomagających w prawidłowym rozstrzygnięciu.
3. Decyzje i uzasadnienia są przygotowywane przez pracownika w sposób jednoznaczny oraz są napisane zrozumiałym językiem.
4. Pracownik podaje informację o możliwościach odwoławczych, w szczególności zaś terminy i organy, do których należy odwołania wnosić, a także o możliwościach wszczęcia postępowań sądowych lub złożenia zażalenia do rzecznika praw obywatelskich.
5. Pracownik przekazuje decyzje zainteresowanej osobie lub instytucji na piśmie natychmiast po ich podjęciu, a także powiadamia o nich – zgodnie z prawem – inne strony, jednakże po uprzednim lub równoczesnym powiadomieniu wnoszącego sprawę.

INNE OBOWIĄZKI PRACOWNIKA

Art. 9.

1. Pracownik pomaga obywatelom w uzyskaniu interesujących ich informacji, a w przypadkach określonych odrębnymi przepisami dotyczącymi poufności, informuje o przyczynach odmowy.
2. Pracownik umożliwia dostęp do publicznych dokumentów zgodnie z obowiązującym prawem.
3. Jeżeli pracownik nie może spełnić ustnej prośby obywatela, sugeruje sformułowanie przez niego stosownego wniosku na piśmie.

Art. 10.

1. Pracownik zgłasza swoje wątpliwości dotyczące celowości lub legalności podejmowanych w Urzędzie decyzji swojemu bezpośredniemu przełożonemu, a przy braku reakcji bądź też stwierdzeniu niewłaściwego zainteresowania się przez niego sprawą, wyższym przełożonym.

2. Pracownik ujawnia wszelkie próby marnotrawstwa, defraudacji środków publicznych, nadużywania władzy lub korupcji i zgłasza je swoim przełożonym.
3. Pracownik dba o dobre stosunki międzyludzkie we własnym otoczeniu, aktywnie uczestniczy w ich kształtowaniu, zapobieganiu konfliktom oraz tworzeniu właściwej atmosfery pracy.
4. W kontaktach z interesantami oraz współpracownikami pracownik przestrzega zasad dobrego wychowania i daje świadectwo wysokiej kultury osobistej.

POSTANOWIENIA KOŃCOWE

Art. 11.

1. Niniejszy Kodeks jest dokumentem urzędowym Urzędu Miasta Toruń i zostanie opublikowany na stronach internetowych Urzędu.
2. Każdy nowo przyjmowany pracownik zapoznawany jest z Kodeksem przez przełożonego oraz zobowiązany jest do jego akceptacji i przestrzegania.
3. Za nieprzestrzeganie postanowień Kodeksu pracownicy ponoszą odpowiedzialność porządkową, dyscyplinarną, a w uzasadnionych przypadkach karną.
4. Kodeks będzie poddawany okresowym ocenom i dyskusji wewnętrznej – nie rzadziej niż raz na dwa lata – a wypracowane wnioski wykorzystane będą do jego doskonalenia oraz podnoszenia standardu usług świadczonych przez Urząd.

Przykład 2. Kodeks Etyki Pracowników Urzędu Miasta Gdyni²²⁴

My, pracownicy Urzędu Miasta Gdyni, świadomi, jak ważne i niezbędne są dla nas zasady etyczne, dla najlepszego wypełniania misji Urzędu Miasta Gdyni, którą jest służba na rzecz społeczności lokalnej, ustanawiamy Kodeks Etyki Pracowników Urzędu Miasta Gdyni, mający zastosowanie w działaniach pracowników podczas wykonywania obowiązków służbowych i poza nimi, w kontaktach z interesantami, przełożonymi i podwładnymi oraz w relacjach wzajemnych.

SŁUŻBA PUBLICZNA stanowi nadrzędną wartość naszej pracy. O dobro publiczne troszczymy się z najwyższą starannością. Działamy na podstawie prawa i zgodnie z prawem, strzegąc uzasadnionego interesu każdej osoby. Pamiętamy o służebnym charakterze własnej pracy wobec ludzi i o tym, że jesteśmy dla nich.

Kierujemy się **PROFESJONALIZMEM**. Stale dążymy do podnoszenia kwalifikacji oraz pogłębiania wiedzy zawodowej. Dbamy o wysoką jakość wykonywanej pracy pod względem merytorycznym i etycznym. Szczegółowo i rzetelnie wyjaśniamy wszystkie aspekty rozstrzyganej sprawy. Jasno, zrozumiale i wyczerpująco pod względem merytorycznym i prawnym uzasadniamy decyzje, stanowiska Urzędu i swój sposób postępowania.

Kierujemy się **UCZCIWOŚCIĄ**. Stosując przepisy prawa, nie działamy z osobistą chęcią osiągnięcia jakichkolwiek korzyści. Nie przyjmujemy i przeciwstawiamy się przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio korzyści majątkowych i niemajątkowych w zamian za określone działania lub zaniechania na rzecz jakichkolwiek osób. Nie korzystamy ze środków publicznych, w tym ze sprzętu urzędowego, dla realizacji prywatnych celów. Wiedzy uzyskanej w wyniku czynności służbowych nie wykorzystujemy w niegodnych celach.

Kierujemy się **RZETELNOŚCIĄ**. Pracujemy sumiennie, z pełnym zaangażowaniem i najlepszą wolą. Nie uchylamy się od odpowiedzialności za skutki podejmowanych czynności. Dotrzymujemy zobowiązań. W tym co robimy, jesteśmy wiarygodni.

²²⁴ Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Gdyni, *Kodeks Etyki Pracowników Urzędu*, <https://bip.um.gdynia.pl/kodeks-etyki-pracownikow-urzedu,2472/kodeks-etyki-pracownikow-urzedu,373756> (dostęp: 1.10.2021).

Powściągliwie wypowiadamy opinie na temat Urzędu, innych urzędów i instytucji, pracowników i interesantów.

Kierujemy się **BEZSTRONNOŚCIĄ**. Nasz światopogląd nie ma wpływu na wykonywanie przez nas obowiązków służbowych. Równo traktujemy wszystkich uczestników prowadzonych spraw, nie ulegamy żadnym naciskom, nie przyjmujemy żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa, znajomości lub przynależności. Nie angażujemy się w działania, które skutkowałyby podejrzeniem o stronniczość i osobiste korzyści.

SZANUJEMY INNYCH. Mamy na względzie zasadę, by wybierać takie postępowanie, jakiego sami chcielibyśmy doświadczyć od innych oraz zasadę poszanowania godności każdego człowieka. Jesteśmy otwarci, życzliwi i uprzejmi wobec interesantów. Postępujemy wobec nich z szacunkiem, cierpliwością, odpowiedzialnością, rozważą i empatią. Jesteśmy koleżeńscy i taktowni wobec tych, z którymi na co dzień pracujemy. Swój szacunek okazujemy również schludnym wyglądem. Szanujemy także samych siebie, zachowujemy się z godnością i skromnością, dbając o dobre imię i wizerunek Urzędu.

Przykład 3. Kodeks Etyki Narodowego Centrum Badań i Rozwoju²²⁵

Wstęp do Kodeksu Etyki

Kodeks Etyki Narodowego Centrum Badań i Rozwoju („Kodeks” lub „Kodeks Etyki”) to zbiór najważniejszych wartości i zasad, wyznaczających podstawowe standardy postępowania, a także **kształtujących kulturę organizacyjną Centrum** i przyczyniających się do zapewnienia najwyższej jakości realizowanych zadań.

Celem Kodeksu jest potwierdzenie wspólnych wartości i zasad, którymi kierujemy się w relacjach z innymi pracownikami, a także z klientami (czyli beneficjentami, wnioskodawcami) oraz innymi podmiotami zewnętrznymi, z którymi współpracujemy (dalej łącznie jako interesariusze).

Zasady zawarte w Kodeksie są wiążące i powinny być przestrzegane przez wszystkich pracowników i współpracowników Centrum.

Dokument „Kodeks Etyczny Narodowego Centrum Badań i Rozwoju” z 2011 roku zostaje zastąpiony niniejszym Kodeksem.

Postępowanie zgodne z przyjętymi zasadami oraz kultywowanie wartości przyczyniają się do budowania właściwego wizerunku Centrum jako instytucji godnej zaufania i realizującej zadania publiczne w oparciu o najwyższe standardy jakości.

Nasze wartości

Współpraca, Zorientowanie na klienta, Zaufanie, Profesjonalizm, Rozwój, Uczciwość, Bezstronność, Odpowiedzialność, Zaangażowanie, Tworzenie dobrej atmosfery.

1. Współpraca

Kierujemy się szacunkiem, zrozumieniem i życzliwością w kontaktach z innymi. Pomagamy i jesteśmy otwarci na pomoc innych. W sytuacji konfliktowej zmierzamy do osiągnięcia porozumienia, jednocześnie szanując różnicę poglądów. Dążymy do

²²⁵ Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, *Kodeks Etyki NCBR*, <https://www.gov.pl/web/ncbr/kodeks-etyki-ncbr> (dostęp: 1.10.2021).

realizacji wspólnych celów, dlatego rozumiemy potrzebę współpracy przy wykonywaniu obowiązków, a także potrzebę korzystania z wiedzy innych, jak również dzielenia się naszą wiedzą i doświadczeniem z innymi pracownikami. W celu sprawnego wykonywania zadań Centrum tworzymy z interesariuszami więź opartą na wzajemnym zaufaniu i szacunku.

2. Zorientowanie na klienta

Rozumiemy, że realizacja misji i strategii Centrum jest związana z naszymi klientami, w szczególności beneficjentami oraz z ich innowacyjnymi pomysłami. Jesteśmy gotowi do udzielania im niezbędnej pomocy przy realizacji projektów. Dbamy o adekwatny do oczekiwań poziom obsługi oraz udzielamy wsparcia, które uwzględnia potrzeby klientów. Umacniamy ich zaufanie poprzez stałe podnoszenie jakości świadczonych usług, przejrzystość działań i dotrzymanie podjętych zobowiązań.

3. Zaufanie

Dbamy o budowanie trwałych, opartych na wzajemnym zaufaniu i obopólnie korzystnych relacji. Dokładamy wszelkich starań, aby dotrzymywać zobowiązań oraz terminów. Pamiętamy o równym i profesjonalnym traktowaniu interesariuszy i pracowników oraz o tym, że jesteśmy gotowi do współpracy i otwarcia, co przekłada się na wzrost zaufania do Centrum. Komunikujemy się bezpośrednio w celu osiągnięcia porozumienia, zachowując przy tym zasady kultury osobistej i szacunku.

4. Profesjonalizm

Z największym zaangażowaniem wypełniamy obowiązki, aby efektywnie i profesjonalnie wykonywać swoją pracę. Jesteśmy przekonani, że nasza praca jest ważna i poprzez nią mamy wpływ na realizację misji i strategii Centrum. Kształcimy się i rozwijamy nasze umiejętności zawodowe. Bierzemy odpowiedzialność za naszą pracę i ponosimy ryzyko podjętych decyzji. Centrum jest dla nas nie tylko miejscem pracy, ale także społecznością, która wspiera wspólne inicjatywy pracowników.

5. Rozwój

Kierujemy się zasadą, że nasze działania i nasza misja wspiera rozwój kraju oraz przedsiębiorców. Staramy się elastycznie reagować na zmiany i wyzwania, wychodzimy z inicjatywą i wdramy usprawnienia. Wierzymy, że kreatywne i produktywne wykorzystywanie naszej wiedzy przyczynia się do rozwoju Centrum. Rozwój oznacza także stałe podnoszenie własnych kwalifikacji zawodowych i kompetencji. Wiemy,

jak ważny jest ciągły rozwój, dlatego jako pracownicy podejmujemy nowe wyzwania i, jeśli tylko mamy możliwość, angażujemy się w projekty międzydziałowe. Centrum wspiera pracowników w budowaniu kompetencji potrzebnych do realizacji zadań na ich stanowisku pracy oraz celów Centrum. Realizuje to poprzez budowanie programów rozwojowych, organizację szkoleń wewnętrznych, a także umożliwianie pracownikom udziału w działaniach szkoleniowo-rozwojowych prowadzonych przez zewnętrzne podmioty.

6. Uczciwość

Postępujemy zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, zasadami współżycia społecznego, zasadami etyki zgodnymi z powszechnie obowiązującymi normami współżycia społecznego oraz regulacjami obowiązującymi w Centrum. Szanujemy odmienne opinie i poglądy, a ewentualne spory staramy się rozwiązywać polubownie. Nie przyjmujemy żadnych korzyści majątkowych ani osobistych. Zachowujemy neutralność polityczną w realizacji naszych obowiązków. Reagujemy na sytuacje niezgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, zasadami współżycia społecznego, a także naruszającymi przyjęte zasady etyki, normy społeczne lub regulacje obowiązujące w Centrum.

7. Bezstronność

Postępujemy obiektywnie i bezstronnie wobec interesariuszy oraz innych pracowników, a także traktujemy ich równo. Budujemy relacje oparte na jasnych zasadach. Nie ulegamy naciskom ani wpływom innych, w tym poprzez przyjmowanie jakichkolwiek korzyści. W przypadku wystąpienia albo podejrzenia konfliktu interesów, niezwłocznie informujemy o tym przełożonych. Podejmujemy działania zgodne z zasadami obowiązującymi w Centrum w sposób transparentny, uwzględniając zapewnienie ochrony informacji poufnych, informacji niejawnych oraz innych tajemnic prawnie chronionych.

8. Odpowiedzialność

Odpowiadamy za swoje czyny i jesteśmy świadomi ich konsekwencji. Dbamy o realizację misji i strategii Centrum oraz wierzymy, że poprzez naszą pracę wspólnie budujemy jego dobre imię. Dbamy o gospodarne i racjonalne wykorzystanie powierzonych Centrum środków publicznych. Rzeczowo i terminowo wykonujemy obowiązki pracownicze. Uwzględniamy potrzeby i wymagania interesariuszy, a także pomagamy im w rozwiązywaniu bieżących problemów, jakie towarzyszą realizacji

projektów. Unikamy konfliktu interesów. Troszczymy się również o otoczenie ekonomiczne, społeczne, środowisko naturalne, a także o miejsce pracy i dobro innych pracowników. Pamiętamy, że mamy wpływ na to, aby Centrum rozwijało się w sposób zrównoważony, stabilny i bezpieczny.

9. Zaangażowanie

Rzetelnie i kompetentnie wykonujemy zadania, zachowując najwyższą staranność w wypełnianiu swoich obowiązków. W naszej pracy wykorzystujemy posiadaną wiedzę, umiejętności i doświadczenie. Wspieramy interesariuszy, zachowując przy tym obiektywizm oraz stosując najwyższe standardy obsługi. Umiejemy przyznać się do popełnionych błędów i podejmujemy odpowiednie starania w celu ich naprawy. Rozumiemy, jak ważne dla budowania jakości naszej pracy jest systematyczne podnoszenie swoich kwalifikacji i umiejętności zawodowych.

10. Tworzenie dobrej atmosfery

Przestrzegamy praw pracowniczych i równych szans w zatrudnieniu. Powierzamy pracownikom zadania odpowiednie do ich kompetencji zawodowych. Gwarantujemy neutralność działań w obszarze polityki rekrutacji i rozwoju zawodowego. Stwarzamy pracownikom bezpieczne, higieniczne i przyjazne warunki pracy. Przywiązujemy uwagę do tego, by każdy był traktowany sprawiedliwie i z szacunkiem. Sprzyjamy otwartej komunikacji wśród pracowników. Zapewniamy pracownikom równe szanse rozwoju zawodowego bez dyskryminacji. Dbamy o nasze miejsce pracy oraz o środowisko naturalne, gdyż czujemy się za nie odpowiedzialni. Szanujemy mienie i dobre imię Centrum.

Przykład 4. Budżet Obywatelski²²⁶ – miasto Lublin²²⁷

Budżet obywatelski, nazywany również partycypacyjnym, jest demokratycznym procesem, w ramach którego mieszkańcy współdecydują o przeznaczeniu części budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w wyznaczonym przez organy samorządu procencie wydatków publicznych w danym roku budżetowym. Koncepcja budżetu obywatelskiego służy z jednej strony aktywizacji mieszkańców w życiu publicznym i wzrostowi zainteresowania społecznego funkcjonowaniem samorządu, a z drugiej strony sprzyja większej otwartości organów samorządu terytorialnego na potrzeby danej wspólnoty oraz sprzyja większej trafności podejmowanych decyzji inwestycyjnych. Budżet obywatelski ma bardzo istotną funkcję społeczną: zwiększa poczucie identyfikacji mieszkańców z daną wspólnotą oraz zwiększa zaufanie do wybranych organów przedstawicielskich.

Dla funkcjonowania w środowisku samorządowym budżetu obywatelskiego niezbędne jest spełnienie przez władze samorządowe kilku warunków. Na podstawie ustaleń teoretyków budżetu partycypacyjnego ich listę przedstawił Wojciech Kęłbowski, autor wydanego w 2013 roku przez Instytut Obywatelski poradnika samorządowego. Do podstawowych warunków należą:

1. Przeprowadzenie publicznej (publicznych) dyskusji pomiędzy mieszkańcami, którzy na przynajmniej jednym z etapów inicjatywy spotykają się i deliberują na specjalnie do tego celu powołanych zebraniach czy forach. Nie może ograniczać się to do posiedzeń rady miasta czy rady osiedla, nie można również wykorzystywać narzędzi niepozwalających mieszkańcom na wymianę poglądów (np. ankiet wysyłanych pocztą lub przez Internet). Prowadzenie publicznego dialogu pomiędzy mieszkańcami jest kluczowe dla ich późniejszej współpracy z urzędnikami.
2. Dyskusja w sprawie budżetu partycypacyjnego dotyczy jasno określonych, ograniczonych środków finansowych, których przeznaczenie mają określić mieszkańcy.

²²⁶ Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*, Opracowania tematyczne OT-682, Warszawa 2020, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/187/plik/ot-682.pdf> (dostęp: 2.10.2021).

²²⁷ VII edycja Budżetu Obywatelskiego. Lubelski Ratusz przedstawił zwycięskie projekty, <https://lublin24.pl/wiadomosci/vii-budzet-obywatelski-lubelski-ratusz-przedstawil-zwycieskie-projekty/SOMKOw07mCTvAXg6JCug> (dostęp: 1.10.2021).

3. Budżet partycypacyjny nie jest ograniczony do poziomu dzielnicy, osiedla lub instytucji – na przynajmniej jednym z etapów dotyczy również poziomu ogólnomiejskiego. Projekty działające na poziomie zbyt lokalnym mogą szczególnie łatwo ulec dominacji partykularnych interesów pojedynczych grup społecznych lub opcji politycznych. Rzadko udaje im się określić wspólne potrzeby mieszkańców i sformułować racjonalne propozycje, zamiast koncentrować się na ogólnych żądaniach lub proteście.
4. Wyniki debaty publicznej nad określeniem celów do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego są wiążące – co wyraźnie odróżnia budżet partycypacyjny od konsultacji społecznych. Propozycje inwestycyjne wybrane przez mieszkańców są realizowane. Mieszkańcy otrzymują informację zwrotną dotyczącą zarówno projektów wybranych w ramach dyskusji, jak i tych, które zostały odrzucone. Proces wdrażania inwestycji wynikających z budżetu partycypacyjnego jest monitorowany.
5. Realizacja budżetu partycypacyjnego nie jest procesem jednorazowym, powinien on funkcjonować długofalowo – być organizowany rokrocznie przez lata.

Wiadomo, że w roku 2018 budżety partycypacyjne były wdrożone we wszystkich szesnastu miastach wojewódzkich, a więc we wszystkich tych ośrodkach mieszkańcy mogli zadecydować o przeznaczeniu ponad 261 milionów złotych.

Podobna sytuacja jest w całej Polsce, w tych gminach miejskich, które przystąpiły do realizacji budżetów partycypacyjnych: w kraju do realizacji w roku 2019 skierowanych zostało łącznie 1901 projektów. Należy w tym miejscu podkreślić, że w Polsce nie ma jednego uniwersalnego modelu budżetu obywatelskiego. Rozwiązania przyjmowane przez gminy miejskie są różnorodne i elastyczne.

Mieszkańcy, zgłaszając projekty i głosując na te, które mają być zrealizowane, decydują o części miejskiego budżetu. W Lublinie przeprowadzono VII edycję Budżetu Obywatelskiego, w ramach którego głosowały łącznie 18 234 osoby, z czego 17 122 przez Internet oraz 1 112 za pomocą kart do głosowania w punktach stacjonarnych. Głosowanie trwało 14 dni. Każdy mógł zagłosować na maksymalnie 4 projekty: 2 dzielnicowe i 2 ogólnomiejskie.

Mieszkańcy mieli do dyspozycji 12,15 mln zł. Z tej puli 8 436 000 zł przeznaczonych zostało na realizację projektów dzielnicowych, których koszt nie może przekroczyć kwoty 350 tys. zł na każdą z dzielnic Lublina. Reszta tej kwoty pokryje koszty realizacji projektów ogólnomiejskich – 1,2 mln zł na tzw. projekty „miękkie” oraz ponad 2,5 mln zł na projekty „twarde” inwestycyjne.

Ze względu na stan epidemii Covid-19 finanse miasta zostały znacząco obciążone, co spowodowało zmniejszenie środków przeznaczonych w 2020 roku na Budżet Obywatelski.

Spśród 82 projektów VII edycji Budżetu Obywatelskiego poddanych do głosowania, zrealizowane będą 2 projekty ogólnomiejskie inwestycyjne i 7 „miękkich” oraz 31 projektów dzielnicowych.

Przykład 5. Stworzenie Zespołu Doradców Etycznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Zgodnie z Zarządzeniem Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2016 roku w sprawie powołania i zadań Zespołu Doradców Etycznych w KPRM określa się następujące obszary:

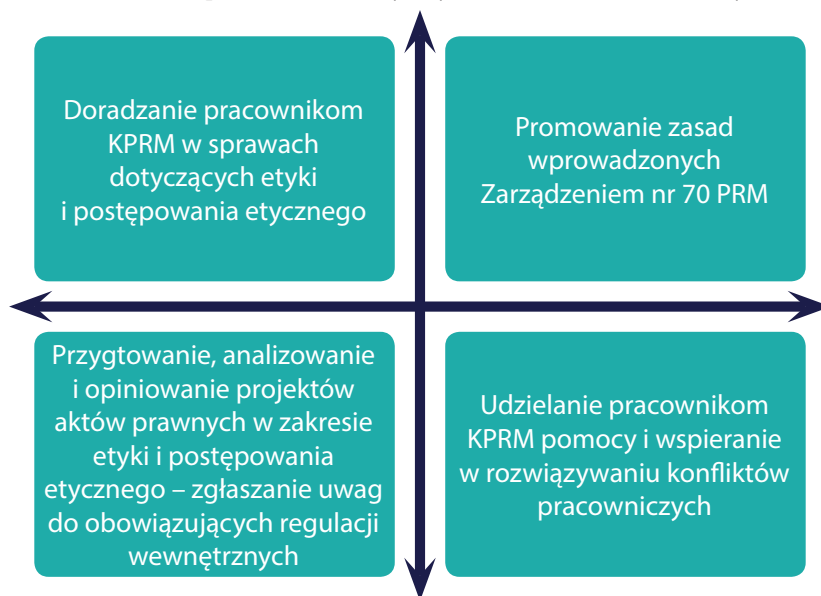
1. Wytyczne, kto może być doradcą, w jaki sposób i na jak długo może być wybrany.
2. Zasady przeprowadzenia wyborów – odesłanie do regulaminu wyborów.
3. Zadania zespołu.
4. Zasady, którymi powinni kierować się doradcy w realizacji swoich zadań.
5. Zasady podległości służbowej doradców w zakresie realizacji swoich zadań.

Zgodnie z określonymi wytycznymi, doradcą może zostać: pracownik KPRM; o nieposzlakowanej opinii; z wiedzą i doświadczeniem, które dają rękojmię prawidłowej realizacji zadań doradcy; wybierany na 4 lata przez pracowników KPRM.

Zasady wyborów doradcy określone są w Regulaminie.

Zadania zespołu przedstawia poniższy rysunek.

Rysunek 16. Zadania Zespołu Doradców Etycznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów



Źródło: Serwis Służby Cywilnej, Doradca ds. etyki, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/doradca-ds-etyki> (dostęp: 2.10.2021).

Do zadań zespołu należy także współpraca z:

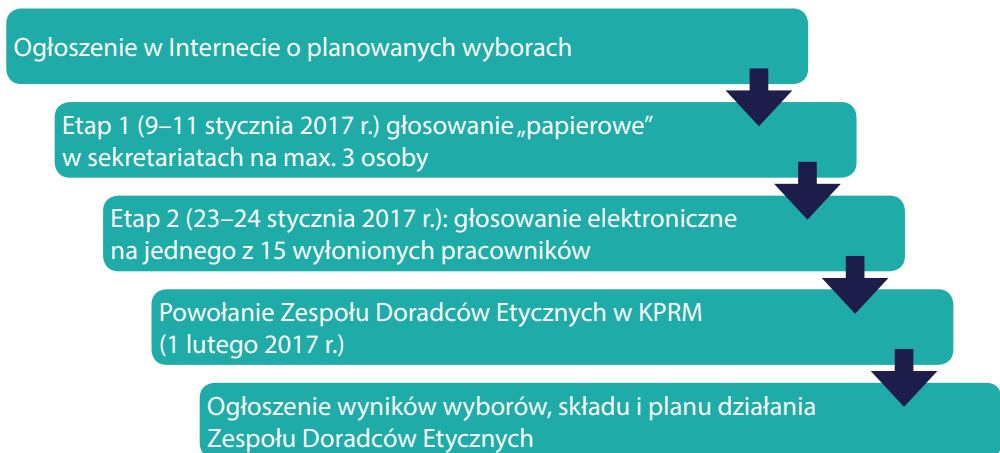
- koordynatorem realizacji RPPK (Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji);
- koordynatorem ds. równego traktowania;
- mężami zaufania;
- doradcami etycznymi innych instytucji.

Zasady, którymi powinni kierować się doradcy w realizacji swoich zadań to:

- zasada rzetelności;
- zasada poufności;
- zasada bezstronności.

Zgodnie z przyjętym uregulowaniem wybory i powołanie doradców etycznych w KPRM powinny przebiegać w sposób ukazany na poniższym rysunku.

Rysunek 17. Sposób wyboru i powołania doradców etycznych w KPRM



Źródło: Serwis Służby Cywilnej, Doradca ds. etyki, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/doradca-ds-etyki> (dostęp: 2.10.2021).

Zespół w zakresie zadań związanych z pełnioną funkcją podlega Dyrektorowi Generalnemu KPRM.

Aneks

Narzędzie diagnostyczne do mierzenia poziomu kultury organizacyjnej *good governance*

Tabela 8. Określenie wskaźników (agregacji danych)

Proszę podać wartości podanych wskaźników (uzupełnić żółte pola)

Liczba mieszkańców województwa w ostatnim roku	
OG_1	
Liczba pracowników ogółem	
Liczba pracowników merytorycznych ogółem (w rozumieniu: pracownicy biurowi, urzędnicy)	
Liczba kierowników ogółem	
Ogólna liczba wydziałów (komórek) urzędu	
Wartość budżetu urzędu	
ODP_1	
Liczba pracowników merytorycznych przeszkolonych z etyki	
Liczba nagród pieniężnych w ostatnim roku ogółem	
Liczba nagród pieniężnych za nienaganną pracę i postępowanie etyczne w ostatnim roku	
ODP_2	
Liczba pracowników biorących udział w postępowaniu kwalifikacyjnym na urzędnika mianowanego w ostatnim roku	
Liczba pracowników, którzy uzyskali mianowanie na urzędnika służby cywilnej w ostatnim roku	

ODP_3	
Liczba przyznanych wyróżnień za nienaganne postępowanie etyczne lub promowanie dobrego imienia służby cywilnej w ostatnim roku	
Liczba przyznanych dyplomów za nienaganne postępowanie etyczne lub promowanie dobrego imienia służby cywilnej w ostatnim roku	
Liczba przyznanych odznaczeń państwowych w ostatnim roku	
ODP_4	
Liczba pracowników odpowiedzialnych za eliminowanie patologii w zakresie korupcji	
Liczba pracowników odpowiedzialnych za eliminowanie patologii w zakresie nielegalnego lobbingu	
Liczba pracowników odpowiedzialnych za eliminowanie patologii w zakresie mobbingu i dyskryminacji	
Łączna liczba skarg złożonych w urzędzie przez pracowników w ostatnim roku	
Liczba skarg dotyczących korupcji złożonych przez pracowników urzędu w ostatnim roku	
Liczba skarg dotyczących nielegalnego lobbingu złożonych przez pracowników urzędu w ostatnim roku	
Liczba skarg dotyczących mobbingu i dyskryminacji złożonych przez pracowników urzędu w ostatnim roku	
ODP_5	
Liczba pracowników przeszkolonych z zakresu <i>good governance</i>	
Liczba kierowników przeszkolonych z zakresu <i>good governance</i>	
ODP_6	
Liczba postępowań dyscyplinarnych dotyczących pracowników merytorycznych urzędu toczących się w ostatnim roku	
Liczba sankcji dyscyplinarnych nałożonych na pracowników merytorycznych urzędu w ostatnim roku	
Liczba postępowań przed sądami administracyjnymi w ostatnim roku	
OTW_1	
Liczba zapytań pracowników kierowanych na piśmie do przełożonych ogółem (kierownik, dyrektor wydziału, dyrektor generalny, wojewoda) w ostatnim roku	
Liczba udzielonych na piśmie odpowiedzi na zapytania pracowników ogółem w ostatnim roku	

Liczba zgłoszonych przez pracowników propozycji usprawniających funkcjonowanie urzędu dotyczących warunków pracy w ostatnim roku	
Liczba zgłoszonych przez pracowników propozycji usprawniających funkcjonowanie urzędu dotyczących relacji interpersonalnych w ostatnim roku	
Liczba zgłoszonych przez pracowników propozycji usprawniających funkcjonowanie urzędu dotyczących spraw organizacyjnych w ostatnim roku	
OTW_4	
Liczba spraw urzędowych załatwionych drogą elektroniczną w ostatnim roku	
Liczba spraw urzędowych załatwionych w ostatnim roku	
Liczba formularzy dostępnych do pobrania na stronie internetowej	
Liczba formularzy ogółem	
PAR_1	
Liczba zespołów międzywydziałowych ogółem	
Liczba zespołów międzywydziałowych dla realizacji zadań ustawowych	
Liczba zespołów międzywydziałowych dla usprawnienia pracy urzędu	
Liczba zespołów międzywydziałowych dla współpracy z obywatelami	
Liczba zespołów międzywydziałowych dla współpracy z otoczeniem urzędu	
Liczba formalnych konsultacji zespołów międzywydziałowych w ostatnim roku	
Liczba zebrań ogólnych pracowników urzędu w ostatnim roku	
Liczba przeprowadzonych badań opinii pracowników w ostatnim roku	
Liczba pracowników objętych badaniem opinii w ostatnim roku	
Częstotliwość wydawania nowego newslettera dla pracowników w ciągu roku	
Liczba pracowników zaangażowanych w redagowanie newslettera	
PAR_2	
Liczba stałych kolegialnych ciał doradczych ogółem	
EF_1	
Liczba „dobrych praktyk” opracowanych i wdrożonych przez urząd w ostatnim roku	
Liczba opracowanych indywidualnych programów rozwoju zawodowego (IPRZ)	
Liczba pracowników, którzy w ostatnim roku otrzymali podwyżkę wynagrodzenia	

EF_2	
Liczba pracowników do 30 roku życia ogółem	
Liczba pracowników powyżej 50 roku życia ogółem	
Liczba pracowników kobiet	
Liczba pracowników merytorycznych do 30 roku życia na stanowiskach niekierowniczych	
Liczba pracowników merytorycznych powyżej 50 roku życia na stanowiskach niekierowniczych	
Liczba kobiet pracowników merytorycznych niekierowniczych	
Liczba pracowników do 30 roku życia na stanowiskach kierowniczych	
Liczba pracowników powyżej 50 roku życia na stanowiskach kierowniczych	
Liczba kobiet na stanowiskach kierowniczych	
EF_3	
Liczba wszystkich przeszkolonych pracowników w ostatnim roku	
Liczba przeszkolonych pracowników merytorycznych w ostatnim roku	
Liczba przeszkolonych kierowników w ostatnim roku	
Liczba pracowników przeszkolonych z zakresu kompetencji twardych (prawo administracyjne, dobre praktyki administracyjne itp.) w ostatnim roku	
Liczba pracowników przeszkolonych z zakresu kompetencji miękkich (obsługa klienta, kompetencje interpersonalne, dobre rządzenie, mediacje pracownicze itp.) w ostatnim roku	
Liczba pracowników objętych rotacją wewnętrzną w urzędzie w ostatnim roku	
EF_4	
Liczba osób, którym przyznano nagrody pieniężne w ostatnim roku	
Liczba osób, które uzyskały dodatek do wynagrodzenia za wykonywanie dodatkowych obowiązków służbowych w ostatnim roku	
Liczba osób, które zostały oddelegowane na szkolenie zawodowe zewnętrzne w ostatnim roku	
Liczba osób oddelegowanych na szkolenia językowe w ostatnim roku	
Liczba osób oddelegowanych na kursy specjalistyczne zewnętrzne w ostatnim roku	
Liczba pracowników, którzy uzyskali dopłatę do studiów i innych form kształcenia w ostatnim roku	

Liczba osób, którym przyznano dodatkowe dni wolne od pracy w ostatnim roku	
Liczba pracowników, którzy otrzymali awans zawodowy w ostatnim roku	
Liczba osób, które otrzymały dyplomy uznania i szacunku w ostatnim roku	
Liczba osób, które otrzymały wyróżnienia i nagrody rzeczowe w ostatnim roku	
Kwota przewidziana w budżecie urzędu na doskonalenie zawodowe w ostatnim roku	
EF_5	
Liczba stanowisk pracy wydzielonych do obsługi klienta	
Liczba pracowników, którzy w ramach zadań obsługują klientów zewnętrznych	
Liczba wniosków ogółem, które wpłynęły do urzędu w ostatnim roku (można zaokrąglić)	
Liczba wniosków złożonych drogą elektroniczną w ostatnim roku (można zaokrąglić)	
Liczba punktów obsługi klienta	
Liczba pracowników obsługi dla obywatela	
Liczba pracowników obsługi dla instytucji	
Liczba pracowników obsługi dla cudzoziemców	
Liczba pracowników obsługi dla osób z niepełnosprawnościami	
EF_8	
Liczba postępowań administracyjnych prowadzonych ogółem w ostatnim roku	
Liczba zakończonych postępowań administracyjnych ogółem w ostatnim roku	
Liczba postępowań administracyjnych zakończonych przed upływem terminu ustawowego w ostatnim roku	
Liczba postępowań administracyjnych zakończonych po upływie terminu ustawowego w ostatnim roku	
EF_9	
Liczba wydanych decyzji administracyjnych ogółem w ostatnim roku	
Liczba zaskarżonych decyzji administracyjnych ogółem w ostatnim roku	
Liczba zaskarżonych decyzji administracyjnych rozpatrzonych pozytywnie w ostatnim roku	
Liczba pisemnych zapytań kierowanych do urzędu w ostatnim roku	
Liczba pisemnych odpowiedzi udzielonych przez urząd w ostatnim roku	

Liczba niewłaściwie przeprowadzonych postępowań administracyjnych i wydanych błędnych decyzji w ostatnim roku	
Liczba przeprosin obywatela przez urząd z tytułu niewłaściwie przeprowadzonego postępowania administracyjnego i wydania błędnej decyzji w ostatnim roku	
Liczba rekompensat i zadośćuczynienia z tytułu poniesionej straty w wyniku wydania błędnej decyzji administracyjnej w ostatnim roku	
SP_2	
Liczba stanowisk pracy ds. audytu wewnętrznego	
Liczba audytów ogółem w ostatnim roku	
Liczba audytów operacyjnych w ostatnim roku	
Liczba audytów informatycznych w ostatnim roku	
Liczba audytów kadrowych w ostatnim roku	
Liczba audytów organizacyjnych w ostatnim roku	
Liczba skontrolowanych komórek organizacyjnych urzędu w ostatnim roku	
Liczba audytów planowych w ostatnim roku	
Liczba audytów ponadplanowych w ostatnim roku	
Liczba wprowadzonych usprawnień w procesy zarządzania urzędu w wyniku przeprowadzonych audytów	

Tabela 9. Występowanie lub brak występowania danego zjawiska/cechy w urzędzie

Jeżeli tak, proszę wpisać „1”, jeżeli nie, proszę wpisać „0”

Wskaźnik	Kod	Miernik	
Urząd motywuje i wspiera pracowników w kształtowaniu etosu urzędnika państwowego	Procedury i procesy służące promowaniu etyki w urzędzie:		
	ODP_13	W urzędzie istnieje procedura służąca promowaniu etyki	0
	ODP_14	Procedura służąca promowaniu etyki w urzędzie jest poddawana ewaluacji	0
	ODP_15	Procedura służąca promowaniu etyki w urzędzie jest aktualizowana	0

Wskaźnik	Kod	Miernik	
Urząd prowadzi działania promujące i rozwijające służbę cywilną	W urzędzie ma miejsce:		
	ODP_21	Organizacja spotkań informacyjnych i promocyjnych na temat służby cywilnej, zorganizowanych w urzędzie (w danym roku)	0
	ODP_22	Promowanie służby cywilnej wśród pracowników, poprzez kierowanie dokumentów informacyjnych (w danym roku)	1
	ODP_25	Urząd podejmuje działania motywujące pracowników w uzyskaniu mianowania, m.in. poprzez dofinansowania do egzaminu, certyfikatu językowego, dodatkowe dni wolne na przygotowanie do postępowania	0
Urząd motywuje i wspiera pracowników w kształtowaniu postawy etycznej	Procedury i procesy służące promowaniu etyki w urzędzie:		
	ODP_35	W urzędzie powołany jest doradca ds. etyki	1
W urzędzie upowszechnia się wiedzę i podejmuje się działania w zakresie <i>good governance</i>	Dokumenty, które zostały zaktualizowane o zasady <i>good governance</i> w urzędzie:		
	ODP_53	Misja urzędu	0
	ODP_54	Statut	0
	ODP_55	Regulamin	0
	ODP_56	Roczny plan działalności urzędu	0
	ODP_57	Procedury	0
	ODP_58	Strategia	0
	ODP_59	Cele	0
	ODP_510	Czy w urzędzie istnieje stanowisko/komórka odpowiedzialna za propagowanie <i>good governance</i>	0

Wskaźnik	Kod	Miernik	
W urzędzie upowszechnia się wiedzę i podejmuje działania w zakresie poprawienia dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami	Rozwiązania w zakresie dostępności architektonicznej wprowadzone w urzędzie to:		
	ODP_71	Przestrzenie komunikacyjne budynków są wolne od barier poziomych i pionowych	1
	ODP_72	Osoby ze szczególnymi potrzebami mają swobodny dostęp do wszystkich pomieszczeń w budynku, z wyłączeniem pomieszczeń technicznych	1
	ODP_73	Osobie, której towarzyszy pies asystujący, umożliwia się korzystanie z budynku	1
	ODP_74	Osoby z wadami wzroku i słuchu mają możliwość korzystania z nawigacji wewnątrz budynku	0
Urząd realizuje politykę transparentności, jawności i otwartości w zakresie relacji wewnętrznych urząd – pracownik	Pracownicy są informowani pismami wewnętrznymi o:		
	OTW_11	Zmianach organizacyjnych	1
	OTW_12	Aktualizacji regulaminu	1
	OTW_13	Raportach	1
	OTW_14	Zmianach aktów prawnych	1
	OTW_15	Innych zmianach mających wpływ na funkcjonowanie urzędu i warunki pracy (wydarzenia dot. urzędu, okresowe utrudnienia w funkcjonowaniu urzędu itd.)	1
	Na stronie intranetowej są publikowane:		
	OTW_111	Sprawozdania	1
	OTW_112	Raporty	1
	OTW_113	Dokumenty strategiczne	0
	OTW_114	Aktualizacje procedur	1
	OTW_115	Akty prawne	0
	OTW_116	Zarządzenia dyrektora generalnego	1
	OTW_117	Zmiany kadrowe	0
	OTW_118	Informacje o awansach	0
	OTW_119	Informacje o nagrodach	0
	OTW_120	Wyniki audytu	0
	OTW_121	Wyniki badania opinii pracowników	0
OTW_122	Wyniki badania opinii klienta	0	

Wskaźnik	Kod	Miernik	
Urząd prowadzi aktywne działania informacyjne wśród obywateli	Urząd prowadzi aktywne działania informacyjne wśród obywateli o:		
	OTW_21	Działaniach administracji państwowej	1
	OTW_22	Planowanych działaniach i przedsięwzięciach urzędu	1
	OTW_23	Programach rządowych	1
	OTW_24	Usługach i procedurach	1
	OTW_25	Dostępie do informacji publicznej	1
	OTW_26	Sprawozdaniach z działalności	1
	OTW_27	Konsultacjach obywatelskich i społecznych	1
	OTW_28	Działaniach na rzecz społeczności lokalnej	1
	W urzędzie stosuje się następujące narzędzia informowania obywateli o jego działalności:		
	OTW_29	Strona internetowa	1
	OTW_210	BIP	1
	OTW_211	Tablica informacyjna	1
	OTW_212	Broszury, ulotki, foldery, informatory	1
	OTW_213	Katalog, karty usług	1
	OTW_214	Komunikaty i oświadczenia prasowe	1
	OTW_215	Wywiady dla mediów	1
	OTW_216	Konferencje prasowe	1
	OTW_217	Artykuł sponsorowany	1
	OTW_218	Ogłoszenia w mediach lokalnych	1
	OTW_219	Informacja dla obywateli rozsyłana drogą mailową (poza komunikacją w sprawach indywidualnych)	0
	OTW_220	Informacja dla obywateli rozsyłana pocztą tradycyjną (jw.)	0
	OTW_221	Serwis SMS	1
OTW_222	Punkt informacyjny w urzędzie	1	
OTW_223	Profile w mediach społecznościowych	1	

Wskaźnik	Kod	Miernik	
Urząd działa na rzecz poprawy przejrzystości poprzez udostępnianie informacji na stronach internetowych	Na stronie internetowej urzędu znajdują się następujące informacje:		
	OTW_31	Podstawa prawna	1
	OTW_32	Kierownictwo	1
	OTW_33	Zakres działalności	1
	OTW_34	Mienie urzędu	1
	OTW_35	Nazwiska i dane kontaktowe kierowników jednostek organizacyjnych	1
	OTW_36	Godziny otwarcia	1
	OTW_37	Godziny przyjmowania interesantów	1
	OTW_38	Mapa dojazdu	0
	OTW_39	Aktualności	1
	OTW_310	Misja urzędu	0
	OTW_311	Statut	1
	OTW_312	Regulamin	1
	OTW_313	Sprawozdania	1
	OTW_314	Informacje dla obywatela (wykaz usług, opis procedur)	1
	OTW_315	Informacje dla klienta instytucjonalnego	1
	OTW_316	FAQ	0
	OTW_317	Strona w języku obcym (angielskim, ukraińskim, inne)	0
OTW_318	Strona zgodna z normą WCAG 2.0	1	
Urząd prowadzi proaktywną politykę informacyjną	Zestawy danych publikowane online to:		
	OTW_51	Informacje nt. przepisów prawnych	1
	OTW_52	Budżet jednostki na dany rok kalendarzowy	1
	OTW_53	Statystyka krajowa	0
	OTW_54	Planowane działania na dany rok kalendarzowy	1
	OTW_55	Sprawozdania roczne/kwartalne	1
	OTW_56	Ogłoszenia o przetargach publicznych	1
	OTW_57	Wyniki przetargów publicznych	1
	OTW_58	Rejestry	1

Wskaźnik	Kod	Miernik		
Urząd stosuje rozwiązania włączające pracowników w zarządzanie instytucją	PAR_11	W urzędzie zostały powołane zespoły międzywydziałowe dla realizacji zadań ustawowych	1	
	PAR_12	W urzędzie powołano międzywydziałowy zespół dla usprawnienia pracy urzędu	1	
	PAR_13	W urzędzie powołano międzywydziałowy zespół dla współpracy z obywatelami	1	
	PAR_14	W urzędzie powołano międzywydziałowy zespół dla współpracy z otoczeniem urzędu	0	
	Konsultacje zespołowe międzywydziałowe (ustalone spotkania kierownika z zespołem pracowników)			
	PAR_16	Konsultacje zespołowe międzywydziałowe są sprawozdawane	0	
	Zebrania ogólne pracowników urzędu			
	PAR_18	Zebrania ogólne pracowników urzędu są sprawozdawane	0	
	Badania opinii pracowników			
	PAR_111	Wyniki badania opinii pracowników są im udostępniane	0	
	Włączanie pracowników w zarządzanie urzędem			
	PAR_114	Pracownicy są włączani do procesów zmian w regulaminie i/lub statucie	1	
	PAR_115	Pracownicy są włączani do procesów redagowania materiałów informacyjnych dla pracowników	1	
	PAR_116	Pracownicy są włączani do procesów opracowania strategii lub działania	1	
	Organizacje pracowników administracji rządowej			
	PAR_117	W urzędzie działają zrzeszenia urzędników państwowych	0	
	PAR_118	W urzędzie działają związki zawodowe	1	
	PAR_119	W urzędzie działają samorządy pracownicze	0	
	PAR_120	W urzędzie działają samorządy zawodowe	0	
	PAR_121	W urzędzie działają stowarzyszenia pracownicze	0	

Wskaźnik	Kod	Miernik	
Urząd stosuje rozwiązania włączające obywateli w celu współdziałania na rzecz interesu publicznego	Urząd prowadził wspólne przedsięwzięcia i projekty (w ostatnim roku) z:		
	PR_21	Organizacjami pracodawców	1
	PR_22	Związkami zawodowymi	1
	PR_23	Organizacjami społecznymi	1
	PR_24	JST	1
	PR_25	Jednostkami administracji rządowej	1
	PR_26	Instytucjami państwowymi	1
	PR_27	Wspólnotami lokalnymi	0
	PR_28	Kościołami, stowarzyszeniami i związkami wyznaniowymi	1
	PR_29	Think tankami	0
	PR_210	Uczelniami	1
	PR_211	Szkołami	1
	Patronaty honorowe Wojewody:		
PR_213	Urząd posiada procedury przyznawania patronatów honorowych Wojewody	1	
Polityka jakości stanowi istotny element strategii rozwoju urzędu	EF_13	W urzędzie powołany został zespół ds. jakości	0
	EF_14	W urzędzie istnieje procedura regulująca zasady przyznawania awansu zawodowego	1
	EF_15	W urzędzie istnieje procedura regulująca zasady przyznawania awansu płacowego	1
Urząd zapewnia warunki do rozwoju kompetencji pracowników	EF_34	Urząd corocznie analizuje zapotrzebowanie na szkolenia zewnętrzne wśród pracowników	1
	EF_35	Urząd corocznie analizuje zapotrzebowanie kadrowe	1
Urząd regularnie monitoruje, ocenia i doskonali świadczenie usług w oparciu o satysfakcję klientów	EF_61	Urząd prowadzi badania satysfakcji klientów/petentów	1
	EF_62	Wyniki badań opinii klienta/petenta są upowszechniane przez stronę internetową	0

Wskaźnik	Kod	Miernik	
Urząd aktywnie uczestniczy w wymianie dobrych praktyk z innymi jednostkami	EF_71	Urząd uczestniczy w spotkaniach w zakresie wymiany dobrych praktyk z innymi jednostkami	1
	EF_72	Urząd uczestniczy w wizytach studyjnych w zakresie wymiany dobrych praktyk w innych jednostkach	1
Urząd stosuje w praktyce procedury i wytyczne zapewniające integralność urzędu	SP_12	Urząd posiada jednostkę koordynującą świadczenie usług publicznych	0

Tabela 10. Wyniki badania ankietowego

UWAGA! Proszę skierować ankietę do wszystkich kierowników/dyrektorów urzędu, następnie wpisać ile osób udzieliło danych wskazań

Proszę ocenić w skali 1–5, gdzie 1 oznacza „zdecydowanie się nie zgadzam”, a 5 „zdecydowanie się zgadzam”

Wskaźnik	Kod	Miernik	1	2	3	4	5	Średnia
Urząd stosuje w praktyce procedury i wytyczne zapewniające integralność urzędu	SP_11	Kultura funkcjonowania urzędu opiera się na dzieleniu się wiedzą			6	24	28	4,38
	SP_13	W urzędzie funkcjonuje jednostka koordynująca, wyposażona w odpowiednie kompetencje i zdolna do inicjowania, wspierania oraz monitorowania tego, jak wdrażane są zasady, polityki oraz ramy prawne dotyczące służby publicznej			10	23	25	4,26
	SP_14	W urzędzie funkcjonuje jednolity system oceny pracy oparty na przejrzystych zasadach i kryteriach		2	3	21	32	4,43
	SP_15	System informatyczny zarządzania danymi jest zespolony z innymi bazami danych urzędu		3	11	22	21	4,07

Wskaźnik	Kod	Miernik	1	2	3	4	5	Średnia
	SP_16	Struktura organizacyjna jednostki odpowiada zadaniom i działaniom urzędu			5	18	35	4,52
	SP_17	Potencjał kadrowy urzędu odpowiada zadaniom i działaniom urzędu		1	14	31	14	3,97
	SP_18	Regulacje wewnętrzne i procedury odpowiadają zakresowi odpowiedzialności jednostek organizacyjnych urzędu			3	23	31	4,49
	SP_19	W urzędzie istnieje wyraźny rozdział odpowiedzialności pomiędzy jednostkami organizacyjnymi			3	24	30	4,47
	SP_110	Kultura funkcjonowania urzędu opiera się na dobrej komunikacji i współdziałaniu między wydziałami i jednostkami organizacyjnymi administracji rządowej			11	22	25	4,24
	SP_111	Kultura funkcjonowania urzędu opiera się na atmosferze wzajemnego zaufania i na fundamentach etycznych		1	3	27	27	4,38
	SP_112	System delegowania uprawnień jest zgodny z modelem zarządzania urzędem		1	3	27	27	4,38

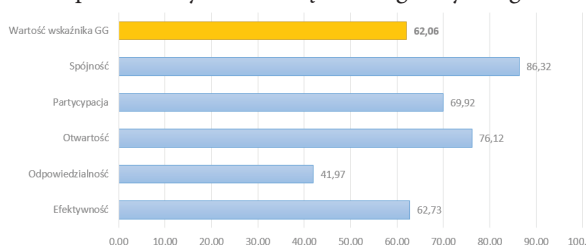
Tabela 11. Mierniki realizacji zasad good governance

	Miernik (wartości w skali 1–100)	Wartość	Wartość docelowa
EF	Efektywność	62,27	100
EF_1	Polityka jakości stanowi istotny element strategii rozwoju urzędu	72,99	
EF_2	Urząd posiada odpowiedni potencjał kadrowy dla skutecznego i sprawnego: a. wykonywania działań i zadań administracji państwowej, b. świadczonych usług dla obywateli, c. funkcjonowania urzędu	74,26	

	Miernik (wartości w skali 1–100)	Wartość	Wartość docelowa
EF_3	Urząd zapewnia warunki do rozwoju kompetencji pracowników	78,66	
EF_4	Urząd wykorzystuje czynniki motywacyjne w celu efektywniejszego wykonywania obowiązków służbowych przez pracowników	46,19	
EF_5	Urząd działa sprawnie i skutecznie w zakresie obsługi klienta	31,18	
EF_6	Urząd regularnie monitoruje, ocenia i doskonali świadczenie usług w oparciu o satysfakcję klientów	50,00	
EF_7	Urząd aktywnie uczestniczy w wymianie dobrych praktyk z innymi jednostkami.	100,00	
EF_8	Urząd działa sprawnie i skutecznie w procesie postępowania administracyjnego	87,13	
EF_9	Urząd w procesie wydawania decyzji administracyjnej kieruje się standardami obsługi klienta	20,00	
ODP	Odpowiedzialność	40,06	100
ODP_1	Urząd motywuje i wspiera pracowników w kształtowaniu etosu urzędnika państwowego	39,29	
ODP_2	Urząd prowadzi działania promujące i rozwijające służbę cywilną	20,50	
ODP_3	Urząd motywuje i wspiera pracowników w kształtowaniu postawy etycznej	25,00	
ODP_4	Urząd prowadzi działania eliminujące zachowania patologiczne	54,56	
ODP_5	W urzędzie upowszechnia się wiedzę i podejmuje działania w zakresie <i>good governance</i>	0,07	
ODP_6	Urząd ponosi odpowiedzialność prawno-polityczną za realizację zadań administracji rządowej	66,00	
ODP_7	W urzędzie upowszechnia się wiedzę i podejmuje działania w zakresie poprawienia dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami	75,00	
OTW	Otwartość	76,12	100
OTW_1	Urząd realizuje politykę transparentności, jawności i otwartości w zakresie relacji wewnętrznych urząd – pracownik	72,31	

	Miernik (wartości w skali 1–100)	Wartość	Wartość docelowa
OTW_2	Urząd prowadzi aktywne działania informacyjne wśród obywateli	93,33	
OTW_3	Urząd działa na rzecz poprawy przejrzystości poprzez udostępnianie informacji na stronach internetowych	77,78	
OTW_4	Urząd zapewnia komunikację i załatwianie spraw urzędowych poprzez kanały elektroniczne przyjazne dla użytkownika	49,66	
OTW_5	Urząd prowadzi proaktywną politykę informacyjną	87,50	
PAR	Partycypacja	69,92	100
PAR_1	Urząd stosuje rozwiązania włączające pracowników w zarządzanie instytucją	45,90	
PAR_2	Urząd stosuje rozwiązania włączające obywateli w celu współdziałania na rzecz interesu publicznego	93,94	
SP	Spójność	86,32	100
SP_1	Urząd stosuje w praktyce procedury i wytyczne zapewniające integralność urzędu	79,31	
SP_2	Audyt w urzędzie jest zintegrowany z procesami zarządzania organizacją	93,33	
	Wartość wskaźnika GG	61,36	100

Wykres 2. Wyniki poziomu realizacji zasad *good governance* obliczone na podstawie danych wprowadzonych do narzędzia diagnostycznego



Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku zainteresowania praktycznego wykorzystania narzędzia diagnostycznego należy skontaktować się z Fundacją PAN w Lublinie (fundacja@fundacja-pan.lublin.pl), która udostępni zestawienia tabelaryczne w formacie xls (Excel).

Wykaz literatury

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. z 1999 r. Nr 90, poz. 999 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173 ze zm.).
- Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z 2011 r. Nr 93, poz. 953).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02 (Dz. U. z 2002 r. Nr 238, poz. 2025).
Uchwała TK z dnia 13 kwietnia 1994 r., W 2/94 (OTK 1994, z. 1, poz. 21).

Monografie

- Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2002.
- Administracja publiczna. Komentarz*, t. 1: *Ustrój administracji państwowej centralnej*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012 (Legalis, dostęp: 13.06.2021).
- Antoszkiewicz J., *Rozwiązywanie problemów firmy. Praktyka zmian*, Warszawa 1998.
- Argyle M., *Psychologia stosunków międzyludzkich*, przeł. W. Domachowski, Warszawa 1999.
- Argyle M., *Umiejętności społeczne*, w: *Zdolności a proces uczenia się*, red. N.J. Mackintosh, A.M. Colman, przeł. J. Gilewicz, Poznań 2002.
- Argyle M., *Zdolności społeczne*, w: S. Moscovici, *Psychologia społeczna w relacji ja – inni*, przeł. M. Cielecki, Warszawa 1998.
- Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, przeł. M. Klimowicz, Warszawa 2011.
- Banajski R., *Etos urzędników administracji państwowej a etos urzędników administracji samorządowej. Elementy wspólne i różnice*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007.
- Barankiewicz T., *Doskonalenie zawodowe*, w: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Barankiewicz T., *Etyka urzędnicza a teorie administracji publicznej*, w: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Barankiewicz T., *Modele etyki urzędniczej*, w: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Barankiewicz T., *Neoweberyzm. Etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*, Lublin 2020.
- Barankiewicz T., *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013.
- Batko R., *Czym jest dla mnie zarządzanie humanistyczne?*, w: *Zarządzanie. Kultura, media, dziedzictwo*, red. E. Orzechowski, Ł. Gawęł, Kraków 2012.

- Batorowska H., *Kultura informacyjna w perspektywie zmian w edukacji*, Warszawa 2009.
- Baudrillard J., *Spółczesność konsumpcyjna. Jego mity i struktury*, przeł. S. Królak, Warszawa 2006.
- Bauman Z., *Spółczesność w stanie obłąkania*, przeł. J. Margański, Warszawa 2006.
- Bąk D., *O możliwości kreowania etosu urzędnika*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007.
- Blanchard K., *Przywództwo wyższego stopnia. Blanchard o przywództwie i tworzeniu efektywnych organizacji*, przeł. A. Bekier, Warszawa 2007.
- Bogucka I., *Instytucje koordynujące i wspierające działania w sferze etyki*, w: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Bogucka I., *Odpowiedzialność dyscyplinarna urzędnika*, w: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Bogucka I., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2015.
- Borkowski J., *Podstawy psychologii społecznej*, Warszawa 2003.
- Byerly G., Brodie C.S., *Information literacy skills models: defining the choices*, w: *Learning and Libraries in an Information Age: Principles and Practice*, red. B.K. Stripling, Littleton 1999.
- Cameron K.S., Quinn R.E., *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana. Model wartości konkurujących*, przeł. B. Nawrot, Kraków 2015².
- Castells M., *Spółczesność sieci*, przeł. M. Marody i in., Warszawa 2008.
- Cieślak Z., *Prawo do dobrej administracji*, w: *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003.
- Czarnecki K., *Rozwój zawodowy człowieka*, Warszawa 1985.
- Czerska M., *Zmiana kulturowa organizacji. Wyzwanie dla współczesnego menedżera*, Warszawa 2003.
- Debord G., *Spółczesność spektaklu oraz rozważania o społeczeństwie spektaklu*, przeł. M. Kwaterko, Warszawa 2013.
- Dębicki M., Kudrycka B., *O potrzebie etycznego administrowania w samorządzie terytorialnym*, w: M. Dębicki, B. Kudrycka, *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2000.
- Długosz D., *Kadry w administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005.
- Drucker P., *The Practice of Management*, London 2007.

- Dylus A., *Służba*, w: *Słownik teologiczny*, red. A. Zuberbier, Katowice 1998, s. 534–536.
- Dylus A., *Służba (publiczna): cnota zapomniana*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007.
- Elias M.J., Zins J.E., Weissberg R.P. i in., *Promoting social and emotional learning*, Aleksandria 1997.
- Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*, red. J. Filek, Kraków 2004.
- Filipowicz G., *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi*, Warszawa 2004.
- Forgues-Savage L., Wong S., *Competency management in Canada's core public administration*, Leuven 2010.
- Forsthoff E., *Lehrbuch des Verwaltungsrechtes*, München 1973.
- Frączkiewicz-Wronka A., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, Warszawa 2009.
- Giddens A., *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, przeł. A. Szulżycka, Warszawa 2007.
- Goleman D., *Inteligencja emocjonalna*, przeł. A. Jankowski, Poznań 1997.
- Górski G., *Historia administracji*, Warszawa 2001.
- Habermas J., *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 1: *Racjonalność działania a racjonalność społeczna*, przeł. A.M. Kaniowski, Warszawa 1999.
- Hausner J., *Governance i jego konceptualne podstawy*, w: *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Warszawa 2015.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
- Herbut R., *Nowy styl rządzenia a tradycyjne mechanizmy sterowania polityką*, w: *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, Warszawa 2008.
- Hoffman E., *Ocena psychologiczna pracowników*, przeł. E. Jusewicz-Kalter, Gdańsk 2003.
- Hofstede G., Hofstede G.J., *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, przeł. M. Durska, Warszawa 2007.
- Hołówka J., *O etyce w administracji publicznej*, w: *Etyka w służbie publicznej. Materiały z konferencji*, Warszawa, 8–9 grudnia 2011 r., red. J. Czaputowicz, Warszawa 2012.
- Ivancevich J.M., Donnelly J.H., Gibson J.L., *Management: Principles and Functions*, Homewood 1989.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Wprowadzenie*, w: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.

- Izdebski H., *Zawody prawnicze jako zawody zaufania publicznego*, w: *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2006.
- Izdebski J., *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012.
- Jabłoński A., Koper J., Peciakowski T. i in., *Model współpracy Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego i instytucji medialnych na rzecz doskonalenia kompetencji i umiejętności w zakresie kultury formułowania przekazu. Raport przygotowany w ramach projektu MNiSW „Dialog”, „Nowoczesna administracja na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego w województwie lubelskim”, Lublin 2018.*
- Jaffee D., *Organizational theory: tension and change*, New York 2001.
- Jessop B., *Wstęp. Narodziny współzarządzania i ryzyka jego zawodności: przypadek rozwoju gospodarczego*, w: *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, red. J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur, Warszawa 2016.
- Kaczmarek P., *Kodeksy etyki zawodowej. W poszukiwaniu bezpieczeństwa moralnego w czasach niepewności*, w: *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy 3*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2013.
- Kamińska-Czubała B., *Zachowania informacyjne w życiu codziennym. Informacyjny świat pokolenia Y*, Warszawa 2013.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Rozpatrywanie sygnałów obywatelskich. Rekomendacje*, Warszawa 2015.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2018 roku*, [b.m.] 2018.
- Kancelaria Senatu, *I Kongres języka urzędowego 30–31 października 2012 r.*, Warszawa 2013.
- Kant I., *Uzasadnienie metafizyki moralności*, przeł. M. Wartenberg, Kęty 2001.
- Karna W., *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, Kraków 2011.
- Kettl D.F., *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Waszyngton 2005.
- Kettl D.F., *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, Baltimore 2015.
- Kędziora R., *Prawne determinanty ochrony zaufania obywateli do administracji publicznej*, w: *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010.
- Kierowanie*, red. J. Stoner, E. Freeman, D. Gilbert, przeł. A. Ehrlich, Warszawa 2001.

- Kieżun W., *Prakseologiczna teoria organizacji i zarządzania*, w: *Krytycznie i twórczo o zarządzaniu. Wybrane zagadnienia*, red. W. Kieżun, Warszawa 2011.
- Kłos J., *Pomiędzy służą a panem – dylemat urzędnika nowoczesnego państwa*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007.
- Knopp K., Matczak A., *Znaczenie inteligencji emocjonalnej w funkcjonowaniu człowieka*, Stare Kościeliska 2013.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2019.
- Kołodziejek E., *Kultura komunikacji urzędowej*, w: *Kultura języka w komunikacji zawodowej*, red. A. Piotrowicz, M. Witaszek-Samborska, K. Skibski, Poznań 2014.
- Kooimann J., *Modern Governance. New Government-Society Interaction*, London 1993.
- Kostera M., *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*, Warszawa 2003.
- Kość A., *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005.
- Kozuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004.
- Kudrycka B., *Dylematy urzędników administracji publicznej (zagadnienia administracyjno-prawne)*, Białystok 1995.
- Kudrycka B., *Stan przygotowań administracyjno-prawnych do wprowadzenia europejskich standardów odpowiedzialności społecznej funkcjonariuszy publicznych*, w: *Europejskie standardy etyki i społecznej odpowiedzialności biznesu*, red. W. Gasparski, Warszawa 2003.
- Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010.
- Kultura organizacyjna w zarządzaniu*, red. G. Aniszewska, Warszawa 2007.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.
- Lewicka D., Michniak J., *Zastosowanie koncepcji kultury organizacyjnej w zarządzaniu*, w: *Metody zarządzania kulturą organizacyjną*, red. Ł. Sułkowski, C. Sikorski, Warszawa 2014.
- Lizisowa M.T., *Funkcjonalne sprawności polszczyzny w pismach urzędowych*, w: *Język w urzędach i w sądach*, t. 2, red. M.T. Lizisowa, Kraków 2006.
- Lynn L.E. Jr., *Public Management*, w: *The Handbook of Public Administration*, red. B.G. Peters, J. Pierre, Los Angeles 2008.
- Liotard J.-F., *Kondycja ponowoczesna. Raport o stanie wiedzy*, przeł. M. Kowalska, J. Migasiński, Warszawa 1997.
- Łoś J., *Swoistość etyki zawodowej urzędnika*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007.

- Malinowska E., *Wypowiedzi administracyjne – struktura i pragmatyka*, Opole 2001.
- Management and Humanities*, red. P. Gagliardi, B. Czarniawska, London 2006.
- Markowski A., *Kultura języka polskiego. Teoria, zagadnienia leksykalne*, Warszawa 2005.
- Matczak A., *Kwestionariusz Kompetencji Społecznych KKS. Podręcznik*, Warszawa 2001.
- Matczak A., *Temperament a kompetencje społeczne*. w: *Różnice indywidualne. Wybrane badania inspirowane Regulacyjną Teorią Temperamentu Profesora Jana Strelaua*, red. A. Ciarkowska, A. Matczak, Warszawa 2001.
- Mayntz R., *Governing Failures and The Problem of Governability. Some Comments on a Theoretical Paradigm*, w: *Debating Governance. Authority Steering, and Democracy*, red. J. Pierre, Oxford 2000.
- Maziarz M., Piekot T., Poprawa M., Broda B., Radziszewski A., Zarzeczny G., *Język raportów ewaluacyjnych*, Warszawa 2012.
- Maziarz M., Piekot T., Poprawa M., Zarzeczny G., *Evaluation language*, w: *Evaluation at strategic level of governance*, red. A. Haber, M. Szałaj, Warszawa 2011.
- Mazur S., *Etos służby publicznej i jego oblicza*, w: *Jaki etos w administracji – służba publiczna, menedżerski profesjonalizm czy przestrzeganie procedur?*, red. S. Mazur, Gdańsk 2012.
- Mazur S., *Historia administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005.
- Miodek J., Maziarz M., Piekot T., Poprawa M., Zarzeczny G., *Jak pisać o Funduszach Europejskich?*, Warszawa 2010.
- Moroń E., Piekot T., Zarzeczny G., Maziarz M., *Prosto o konkursach Funduszy Europejskich. Poradnik efektywnego pisania*, Warszawa 2015.
- Nogalski B., *Kultura organizacyjna, duch organizacji*, Bydgoszcz 1998.
- Nogalski B., Szpitter A., *Kultura organizacyjna w zarządzaniu organizacją wielokulturową*, w: *Historia i perspektywy nauk o zarządzaniu. Księga pamiątkowa dla uczczenia jubileuszu 40-lecia pracy naukowo-dydaktycznej prof. zw. dra hab. Arkadiusza Potockiego*, red. B. Mikuła, Kraków 2012.
- Nosal C., *Umysł menedżera. Problemy, decyzje, strategie*, Wrocław 1993.
- Nozick R., *Anarchia, państwo, utopia*, przeł. P. Maciejko, M. Szczubiałka, Warszawa 2010.
- Obuchowski K., *Człowiek intencjonalny*, Warszawa 1993.
- Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej. Odpowiedzialność majątkowa, służbowa, cywilnoprawna i karna*, red. J. Borkowska, Warszawa 2012.
- Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej*, red. M. Przybyła, Wrocław 2001.

- Piekot T., Poprawa M., *Nowy język władzy – sprawozdanie z badań tekstów o Funduszach Europejskich*, w: *Dyskursy komunikacji medialnej*, red. A. Filipczak-Białkowska, Łódź 2011.
- Piekot T., *Rekomendacje w raportach ewaluacyjnych jako wyspecjalizowane porady*, w: *Dobra rada nie zawada. Rady, porady, poradniki w języku, literaturze i kulturze*, red. W. Żarski, B. Staniów, Koszalin 2010.
- Piekot T., Zarzeczny G., Moroń E., *Prosta polszczyzna w praktyce. Standaryzacja języka serwisu Obywatel.gov.pl*, w: *Przyszłość polszczyzny – polszczyzna przeszłości*, red. K. Kłosińska, R. Zimny, Warszawa 2017.
- Pieniążek M., *Etyka sytuacyjna prawnika*, Warszawa 2008.
- Pisarek W., *Słowa między ludźmi*, Warszawa 2004.
- Platon, *Państwo*, przeł. W. Witwicki, Kęty 1997.
- Plawgo B., *Modele zarządzania publicznego*, w: *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009.
- Plawgo B., *Zarządzanie publiczne*, w: *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009.
- Popper K.R., *Spółeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, przeł. H. Krahelska, Warszawa 1993.
- Raczyńska M., Krukowski K., *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020.
- Rakowska A., *Kompetencje menedżerskie kadry kierowniczej we współczesnych organizacjach*, Lublin 2007.
- Rok B., *Państwo jako „trzecia strona” w dialogu między sektorem biznesu a społeczeństwem*, w: *Dobre państwo*, red. W. Kieżun, J. Kubin, Warszawa 2004.
- Rummler G., Brache A., *Podnoszenie efektywności organizacji. Jak zarządzać „białymi plamami” w strukturze organizacyjnej?*, przeł. T. Ludwicki, Warszawa 2000.
- Sarkowicz R., Stelmach J., *Teoria prawa*, Kraków 2001.
- Schein E., *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco 2010.
- Seidler G.L., *Weberowska koncepcja biurokracji*, w: *Państwo, prawo, obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, red. J. Łętowski, W. Sokolewicz, Wrocław 1989.
- Sikorski C., *Kultura organizacyjna*, Warszawa 2012.
- Skarżyńska K., *Spostrzeganie ludzi*, Warszawa 1981.
- Skuczyński P., *Status etyki prawniczej*, Warszawa 2010.
- Smółka P., *Kompetencje społeczne. Metody pomiaru i doskonalenia umiejętności interpersonalnych*, Warszawa 2008.

- Spitzberg B.H., Cupach W.R., *Handbook of Interpersonal Competence Research*, New York 1989.
- Szczot J., *Pozycja urzędnika we współczesnej administracji*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007.
- Sześciło D., *Megatrendy w administrowaniu i zarządzaniu publicznym*, w: *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014.
- The Committee on Standards in Public Life, *Survey of public attitudes towards conduct in public life*, London 2004.
- Tischner J., *Filozofia dramatu. Wprowadzenie*, Paryż 1990.
- Tokarczyk R., *Etyka prawnicza*, Warszawa 2011.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Urząd Publikacji Unii Europejskiej, *Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji przeznaczony dla osób redagujących akty prawne Unii Europejskiej*, Luksemburg 2015.
- Walkowiak R., *Model kompetencji menedżerów organizacji samorządowych*, Olsztyn 2004.
- Weber M., *Economy and society. An outline of interpretive sociology*, Berkeley–Los Angeles–London 1978.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002.
- Weber M., *Wirtschaft und Gessellschaft*, Tübingen 1980.
- Wiatrowski Z., *Podstawy pedagogiki pracy*, Bydgoszcz 1994.
- Wilkoń A., *Spójność i struktura tekstu. Wstęp do lingwistyki tekstu*, Kraków 2002.
- Wojtak M., *Styl urzędowy*, w: *Współczesny język polski*, red. J. Bartmiński, Lublin 2001.
- Wrzosek S., *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008.
- Wypalenie zawodowe. *Przyczyny, mechanizmy, zapobieganie*, red. H. Sęk, Warszawa 2000.
- Zając C., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Poznań 2007.
- Zarządzanie zasobami ludzkimi. Kreowanie nowoczesności. Raport z badań przeprowadzonych wśród firm biorących udział w X edycji Konkursu Lider Zarządzania Zasobami Ludzkimi*, oprac. B. Urbaniak, P. Bohdziewicz, Warszawa 2009.
- Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, red. H. Król, A. Ludwicyński, Warszawa 2008.
- Zarządzanie. Teoria i praktyka*, red. A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, Warszawa 2005.

Zbiegień-Maciąg L., *Kultura w organizacji. Identyfikacja kultur znanych firm*, Warszawa 2013.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Artykuły w czasopismach

Austin E.J., Saklofske D.H., Egan V., *Personality, well-being and health correlates of trait emotional intelligence*, „Personality and Individual Differences” 38 (2005), nr 3, s. 547–558.

Awdziejew A., *Strategie konwersacyjne*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Litteraria Polonica” 7 (2005), nr 2, s. 127–150.

Barczewska-Dziobek A., *Wpływ koncepcji good governance na sposób działania administracji publicznej w Polsce – zarys problematyki*, „Roczniki Nauk Prawnych” 28 (2018), nr 1, s. 151–166.

Bobrowska-Jabłońska K., *Znaczenie inteligencji emocjonalnej i kompetencji społecznych w kształceniu w SGH – raport z badań*, „E-Mentor” 2003, nr 2, s. 22–27.

Bollier D., *Commons as a New Paradigm for Governance, Economics and Policy*, „Commons Strategies Group for the American Academy in Berlin” 4 (2012).

Broda B., Maziarz M., Piekot T., Radziszewski A., *Trudność tekstów o funduszach europejskich w świetle miar statystycznych*, „Rozprawy Komisji Językowej” 37 (2010), s. 23–40.

Cardy R., Selvarajan T., *Competencies: Alternative frameworks for competitive advantage*, „Business Horizons” 49 (2006), s. 235–245.

Cherniss C., *Emotional intelligence and the good community*, „American Journal of Community Psychology” 30 (2002), s. 1–11.

Chmielecka E., *Uwagi o etosie i kodeksach*, „Sprawy Nauki” 2008, nr 3, s. 25–35.

Chuda A., Wyrwicka M., *Diagnoza kultury organizacyjnej przedsiębiorstwa usługowego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2013, nr 59, s. 5–17.

Ciborra C.U., Hanseth O., *From Tools to Gestell. Agendas for Managing Information Infrastructures*, „Information Technology & People. Special Issue on Heidegger and Information Technology” 4 (1998), s. 305–327.

Duszka-Jakimko H., Nizio E., *Etyka prawnicza jako szczególny wyraz etyki ogólnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 74 (2006), s. 49–62.

- Dziekańska M., *Czy nasza firma potrzebuje modelu kompetencji? Studium przypadku*, „Harvard Business Review” 6 (2010), s. 149–151.
- Engelberg E., Sjöberg L., *Emotional intelligence, affect intensity, and social adjustment*, „Personality and Individual Differences” 37 (2004), s. 533–542.
- Extremera N., Fernández-Berrocal P., *Perceived emotional intelligence and life satisfaction: Predictive and incremental validity using Trait Meta-Mood Scale*, „Personality and Individual Differences” 39 (2005), s. 937–948.
- Gertis L., Derksen J.L.J., Verbruggen A.B., Katzko M., *Emotional intelligence profiles of nurses caring for people with severe behaviour problems*, „Personality and Individual Differences” 38 (2005), s. 33–43.
- Grice H.P., *Logika i konwersacja*, przeł. B. Stanosz, „Przegląd Humanistyczny” 6 (1977), s. 85–99.
- Gruszczyński W., Broda B., Nitoń B. i in., *W poszukiwaniu metody automatycznego mierzenia zrozumiałości tekstów informacyjnych*, „Poradnik Językowy” 2 (2015), s. 9–22.
- Hood C., *A Public Management for all Seasons?*, „Public Administration” 69 (1991), z. 1, s. 3–19.
- Hysa B., Kowalczyk P., *Kluczowe kompetencje kierowników średniego szczebla administracji samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie” 69 (2014), s. 73–85.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 1 (2007), s. 7–20.
- Jankowski H., *Kilka uwag na temat etyki zawodowej*, „Etyka” 1994, nr 27, s. 180–184.
- Kickert W.J.M., *Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American „Managerialism”*, „Public Administration” 4 (1997), s. 731–752.
- Kisilowska M., *Przestrzeń informacyjna jako termin informatologiczny*, „Zagadnienia Informatyki Naukowej” 2 (2011), s. 35–52.
- Kociatkiewicz J., Kostera M., *Zarządzanie humanistyczne. Zarys programu*, „Przegląd Zarządzania” 4 (2013), s. 9–19.
- Komisja Europejska, *Ogólne wytyczne w sprawie polityki legislacyjnej*, dokument SEC (1995) 2255/7, 18 stycznia 1996 r.
- Kowalski T., *Kodeks etyczny a kształtowanie zasad etycznych w administracji*, „Studia Lubuskie” 1 (2005), s. 99–108.
- Kruger J., Dunning D., *Unskilled and unaware of it: how difficulties in recognizing one’s own incompetence lead to inflated self-assessments*, „Journal of Personality and Social Psychology” 77 (1999), s. 1121–1134.

- Kuczyński T., *O odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 9, s. 58–67.
- Lazari-Pawłowska I., *Etyka zawodowa bez kodeksu*, „Etyka” 27 (1994), s. 177–180.
- Lopes P.N., Salovey P., Straus R., *Emotional intelligence, personality and the perceived quality of social relationship*, „Personality and Individual Differences” 35 (2003), s. 641–658.
- Lutzker M.A., *Max Weber and the Analysis of Modern Bureaucratic Organization. Notes Toward a Theory of Appraisal*, „American Archivist” 2 (1982), nr 45, s. 119–130.
- Matczak A., *Kwestionariusz kompetencji społecznych*, „Studia z Psychologii” 8 (1997), s. 9–36.
- Palmer B., Donaldson C., Stough C., *Emotional intelligence and life satisfaction*, „Personality and Individual Differences” 33 (2002), s. 1091–1100.
- Pawłowska A., *Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych*, „Polityka i Społeczeństwo” 14 (2016), s. 5–17.
- Piekot T., Maziarz M., *Styl „plain language” i przystępność języka publicznego jako nowy kierunek w polskiej polityce językowej*, „Język a Kultura” 24 (2014), s. 307–324.
- Piwoń-Sulej K., *Kultura organizacyjna i jej wpływ na działalność projektową – studium przypadku*, „Marketing i Rynek” 2014, nr 5, s. 143–148.
- Poprawa M., *Kancelaryjna rutyna czy niezamierzona propaganda? – rozmywanie się wzorców gatunkowych i stylistycznych we współczesnej komunikacji administracyjnej*, „Język a Kultura” 23 (2012), s. 223–241.
- Raadschelders J.C.N., *Administrative history: contents, meaning and usefulness*, „International Review of Administrative Sciences” 60 (1994), s. 117–129.
- Raczkowski K., Mikułowski W., *Specyfika i zakres definiowania zarządzania publicznego*, „Zarządzanie Organizacjami Publicznymi” 14 (2013), z. 13, cz. 3, s. 11–21.
- Radbruch G., *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*, „Süddeutsche Juristen-Zeitung” 1 (1946), s. 105–108.
- Romaniuk P., *Skuteczność zarządzania publicznego w kontekście idei zarządzania humanistycznego w podmiotach administracji publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 45 (2019), s. 241–251.
- Schein E., *Coming to a New Awareness of Organizational Culture*, „Sloan Management Review” 2 (1984), s. 3–16.
- Schneider U., *O odpowiedzialności nauki prawa*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1993, nr 2, s. 111–117.

- Schutte N.S., Malouff J.M., Simunek M., McKenley J., Hollander S., *Characteristic emotional intelligence and emotional well-being*, „Cognition and Emotion” 16 (2002), s. 769–785.
- Spieß C., *Lingwistyczna analiza dyskursu jako analiza wielopoziomowa. Przyczynek do problematyki wielowymiarowego opisu dyskursów z perspektywy praktyczno-naukowej*, „Tekst i Dyskurs – Text und Diskurs” 3 (2010), s. 199–220.
- Spitzeck H., Pirson M., Kimakowitz E., Dierksmeier C., *The Humanistic Management Network*, „Working Paper” 5 (2010), s. 1–9.
- Sułkowski Ł., *Neopozytywistyczna mitologia w nauce o zarządzaniu*, „Organizacja i Kierowanie” 1 (2004), s. 3–14.
- Sułkowski Ł., *Paradygmaty nauk o zarządzaniu*, „Współczesne Zarządzanie” 2 (2013), s. 17–26.
- Sułkowski Ł., *Teorie, paradygmaty, metafory i ideologie zarządzania – kontrowersje wokół współczesnego dyskursu organizacji i zarządzania*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 422 (2016), s. 131–143.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2 (2003), s. 28–46.
- Szumowski W., *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu” 21 (2014), s. 86–98.
- Van Rooy D.L., Viswesvaran C., *Emotional intelligence: A meta-analytic investigation of predictive validity and nomological net*, „Journal of Vocational Behavior” 65 (2002), s. 71–95.
- Wilson W., *The Study of Administration*, „Political Sciences Quarterly” 56 (1941), s. 481–494.
- Zawicki M., *Instrumenty nowego zarządzania publicznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 759 (2007), s. 141–172.

Źródła internetowe

- VII edycja Budżetu Obywatelskiego. Lubelski Ratusz przedstawił zwycięskie projekty, <https://lublin24.pl/wiadomosci/vii-budzet-obywatelski-lubelski-ratusz-przedstawil-zwycieskie-projekty/SOMKOW07mCTvAXg6JCug> (dostęp: 1.10.2021).
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Gdyni, *Kodeks Etyki Pracowników Urzędu*, <https://bip.um.gdynia.pl/kodeks-etyki-pracownikow-urzedu,2472/kodeks-etyki-pracownikow-urzedu,373756> (dostęp: 1.10.2021).

- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Torunia, *Kodeks etyczny pracowników UMT*, <https://www.bip.torun.pl/cms.php?Kod=130> (dostęp: 1.10.2021).
- Claire's Clear Writing Tips, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/clear_writing_tips_en.pdf (dostęp: 4.10.2021).
- Etos, w: *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/etos.html> (dostęp: 29.08.2021).
- Goliński M., *Społeczeństwo informacyjne – problemy definicyjne i problemy pomiaru*, w: *Dydaktyka informatyki. Problemy teorii*, red. A. Piecuch, Rzeszów 2006, <http://www.di.univ.rzeszow.pl/tom%201.pdf> (dostęp: 25.09.2021).
- Instytut Języka Polskiego Polskiej Akademii Nauk, <http://www.ijp-pan.krakow.pl/> (dostęp: 29.09.2021).
- International Federation of Library Associations and Institutions, *Guidelines on Information Literacy for Lifelong Learning*, <https://www.ifla.org/publications/guidelines-on-information-literacy-for-lifelong-learning> (dostęp: 28.09.2021).
- Jasnopis.pl, <https://jasnopis.pl> (dostęp: 15.09.2021).
- Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*, Opracowania tematyczne OT-682, Warszawa 2020, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/187/plik/ot-682.pdf> (dostęp: 2.10.2021).
- Knopp K., *Kompetencje społeczne – pomiar i aplikacja praktyczna*, https://www.researchgate.net/publication/313877703_Kompetencje_spoleczne_-_pomiar_i_aplikacja_praktyczna (dostęp: 3.10.2021).
- Logios.pl, <http://www.logios.pl> (dostęp: 15.09.2021).
- Melé D., *The Challenge of Humanistic Management*, „Journal of Business Ethics” 44 (2003), za: K. Jastrzębska, *Kolegialne podejmowanie decyzji w uczelni w perspektywie humanistycznej*, <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/41/id/858> (dostęp: 11.09.2021).
- Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, *Kodeks Etyki NCBR*, <https://www.gov.pl/web/ncbr/kodeks-etyki-ncbr> (dostęp: 1.10.2021).
- Państwowa Komisja Poświadczania Znajomości Języka Polskiego jako Obcego, <https://certyfikatpolski.pl/system-certyfikacji/panstwowa-komisja/> (dostęp: 29.09.2021).
- Piekot T., Moron E., Zarzeczny G., *Prosto po polsku – przyjazne upomnienia*, http://www.ppp.uni.wroc.pl/pliki/raport_prosto-po-polsku-przyjazne-upomnienia.pdf (dostęp: 13.10.2021).
- Pironti J.P., *Key Elements of a Threat and Vulnerability Management Program*, ISACA 2006, <http://iparchitects.com/wp-content/uploads/2016/07/Key-Elements-of->

-a-Threat-and-Vulnerability-Management-Program-ISACA-Member-Journal-May-2006.pdf (dostęp: 26.10.2021).

Poradnia językowa PWN, <http://poradnia.pwn.pl/> (dostęp: 29.09.2021).

Poradnia Językowa Uniwersytetu Śląskiego, <http://www.poradniajezykowa.us.edu.pl> (dostęp: 29.09.2021).

Portal Funduszy Europejskich, *Deklaracja na rzecz upraszczania języka*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/promocja/prosto-o-funduszach-europejskich-1/deklaracja-na-rzecz-upraszczania-jezyka/> (dostęp: 2.10.2021).

Rada Języka Polskiego przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk, www.rjp.pan.pl (dostęp: 29.09.2021).

Serwis Służby Cywilnej, Doradca ds. etyki, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/doradca-ds-etyki> (dostęp: 2.10.2021).

Telefoniczna i Internetowa Poradnia Językowa Uniwersytetu Szczecińskiego, <http://poradniajezykowa.blox.pl/html> (dostęp: 29.09.2021).

Telefoniczna Poradnia Językowa Instytutu Filologii Polskiej Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, <http://ijp.uw.edu.pl/telefoniczna-i-internetowa-poradnia-jezykowa1> (dostęp: 29.09.2021).

Telefoniczna Poradnia Językowa Uniwersytetu Gdańskiego, https://ug.edu.pl/ug_poleca/ug_dla_trojmiasta/poradnie/telefoniczna_poradnia_jezykowa (dostęp: 29.09.2021).

Towarzystwo Kultury Języka, <http://www.tkj.uw.edu.pl/> (dostęp: 29.09.2021).

Towarzystwo Miłośników Języka Polskiego, <https://www.tmjp.pl/> (dostęp: 29.09.2021).

Uniwersytet Wrocławski, Prosta polszczyzna, <http://www.ppp.uni.wroc.pl/my.html> (dostęp: 29.10.2021).

World Bank Governance, *The World Bank's Experience*, Washington 1994, <http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf> (dostęp: 15.09.2021).

Zalecenie Szefa Służby Cywilnej z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie standardów pracy doradcy ds. etyki, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/zalecenie-szefa-sluzby-cywilnej-w-sprawie-standardow-pracy-doradcy-ds-etyki> (dostęp: 28.09.2021).

Zarzewny G., Piekot T., *Przystępność tekstów urzędowych w internecie*, Wrocław 2017, <http://www.ppp.uni.wroc.pl/publikacje.html> (dostęp: 28.09.2021).

Spis tabel

Tabela 1.	Założenia idealnej biurokracji i ich implikacje dla funkcjonowania organizacji	27
Tabela 2.	Charakterystyka czterech typów kultur organizacyjnych według K.S. Camerona i R.E. Quinna	53
Tabela 3.	Streszczenie założeń raportu: <i>Prosto po polsku – przyjazne upomnienia</i>	69
Tabela 4.	Wskaźniki opisujące poziom realizacji zasad <i>good governance</i> w podziale na poszczególne obszary diagnozy	96
Tabela 5.	Zestawienie potencjalnych źródeł danych liczbowych niezbędnych do przeprowadzenia diagnozy	104
Tabela 6.	Zestawienie potencjalnych źródeł informacji o występowaniu lub braku występowania danego zjawiska niezbędnych do przeprowadzenia diagnozy	112
Tabela 7.	Kwestionariusz ankiety	119
Tabela 8.	Określenie wskaźników (agregacji danych)	159
Tabela 9.	Występowanie lub brak występowania danego zjawiska/cechy w urzędzie	164
Tabela 10.	Wyniki badania ankietowego	171
Tabela 11.	Mierniki realizacji zasad <i>good governance</i>	172

Spis wykresów

- Wykres 1. Pięciostopniowa skala R. Likerta stosowana w kwestionariuszach ankiet i wywiadach kwestionariuszowych 72
- Wykres 2. Wyniki poziomu realizacji zasad *good governance* obliczone na podstawie danych wprowadzonych do narzędzia diagnostycznego 174

Spis rysunków

Rysunek 1.	Model zarządzania humanistycznego	18
Rysunek 2.	Definityjne określenie terminu „zarządzanie publiczne” w systemie rządu publicznego	23
Rysunek 3.	Podstawowe modele funkcjonowania administracji publicznej w ujęciu historycznym	25
Rysunek 4.	Dynamika kultury organizacyjnej w ujęciu E. Scheina	43
Rysunek 5.	Poziomy kultury	45
Rysunek 6.	Typologia artefaktów w ujęciu E. Scheina	46
Rysunek 7.	Etapy kultury organizacyjnej w ujęciu E. Scheina	47
Rysunek 8.	Model wartości konkurujących	50
Rysunek 9.	Typy kultur w ujęciu K.S. Camerona i R.E. Quinna	54
Rysunek 10.	Sposoby diagnozowania kompetencji społecznych pracowników	86
Rysunek 11.	Zakładki w narzędziu diagnostycznym	100
Rysunek 12.	Zakładka OB_DL z wpisanymi danymi – przykład	101
Rysunek 13.	Zakładka OB_INF z wpisanymi danymi – przykład	102
Rysunek 14.	Zakładka SUB z wpisanymi danymi – przykład	102
Rysunek 15.	Wyniki diagnozy zaprezentowane w zakładce WYNIK	103
Rysunek 16.	Zadania Zespołu Doradców Etycznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	157
Rysunek 17.	Sposób wyboru i powołania doradców etycznych w KPRM	158

Początek kariery *good governance* wiązać należy ze słynną już wypowiedzią H. Clevelanda, że „to, czego ludzie chcą, to mniej *government*, zaś więcej *governance*”. Wprawdzie po raz pierwszy wypowiedź ta padła na początku lat 70. XX wieku, jednak myśl ta stopniowo przybrała formę kultury organizacyjnej. Problem stawiany przez Autorów związany jest – po pierwsze – z oceną aktualnej kultury organizacyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem kultury organizacyjnej *good governance*, po drugie, wskazaniem barier w wymiarze *good governance* oraz – po trzecie – rekomendowaniem odpowiednich zmian organizacyjno-etosowych w jednostkach administracji publicznej. Postawione zagadnienie umieścić należy w fundamentalnym pytaniu o kierunek dalszej modernizacji polskiej administracji publicznej. To niezwykle ważny aspekt, gdyż w ostatnim czasie nie pojawiły się żadne nowe propozycje tego rodzaju modernizacji, natomiast oczekiwania społeczne, a także zagrożenia są coraz większe (bezpieczeństwo, zdrowie, praca itp.).

Podkreślić należy, że przeprowadzone analizy pozwalają na adekwatny opis praktyki administracyjnej, a także, jak przyjmują Autorzy, na przyjęcie tezy o procesie koniecznych zmian, szczególnie w wymiarze praktycznym, tj. tzw. kultury organizacyjnej.

dr hab. **Tomasz Barankiewicz**, prof. KUL

Marzena Cichorzewska – doktor nauk humanistycznych UMCS oraz absolwentka zarządzania i marketingu Politechniki Lubelskiej. Adiunkt w Katedrze Zarządzania Politechniki Lubelskiej. Specjalistka z zakresu zarządzania personelem, negocjacji i społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR). Wieloletni trener i doradca biznesowy. Autorka i współautorka projektów biznesowych, strategii marketingowych i personalnych dla wielu instytucji: administracji publicznej, firm komercyjnych i organizacji *non-profit*.

Dawid Kostecki – doktor prawa i magister historii KUL, teoretyk i filozof prawa, absolwent podyplomowych studiów menadżerskich *Executive Master Business of Administration* (EMBA), a także *Doctor Business of Administration* (DBA) w Wyższej Szkole Menadżerskiej w Warszawie. Wieloletni urzędnik, pracownik kadry kierowniczej w jednostkach administracji publicznej. Członek Zakładu Analiz Ekonomicznych i Społecznych Fundacji Polskiej Akademii Nauk w Lublinie.

ISBN 978-83-8061-981-4

