

# Janina Filek

---

## Rola administracji publicznej w kształtowaniu etycznego biznesu

---

Annales. Etyka w życiu gospodarczym 8/1, 213-223

---

2005

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Janina Filek

Akademia Ekonomiczna w Krakowie

email filekj@ae.krakow.pl

## Rola administracji publicznej w kształtowaniu etycznego biznesu

*Głównymi problemami polskiej gospodarki są korupcja, siłty, oligarchizacja. Te nowotwory wyrastają i żywią się tam, gdzie przenikają się państwo i biznes – dotyczy to także instytucji powołanych do kontroli. Jeśli mówimy dziś o wpływie polskich oligarchów na decyzje polityczne, to mówimy o złu, które wytwarza urzędnik, a nie przedsiębiorca. Głównym aktorem tego złego teatru jest przecież urzędnik państwowy – wszystko jedno czy jest to premier, minister czy niższy urzędnik.*

Donald Tusk

Funkcjonowanie polskiej gospodarki (jak zresztą każdej) jest wypadkową działań podejmowanych zarówno przez podmioty gospodarcze, a zatem przez przedsiębiorców i instytucje gospodarcze, jak także przez przedstawicieli administracji publicznej, a zatem przez urzędników oraz członków rządu. W ostatnich latach transformacji polskiej w analizach i badaniach koncentrowano się raczej na słabościach świata gospodarczego, krytykując jego przedstawicieli za nie przestrzeganie norm etycznych, pozostawiając natomiast w cieniu funkcjonowanie administracji publicznej, tak jakby sposób działania jej przedstawicieli nie miał istotnego wpływu na poziom i charakter polskiej gospodarki oraz na kształtowanie się poziomu moralności naszego społeczeństwa. O urzędnikach mówiło się i nadal mówi się dużo, ale tylko przy okazji kolejnej afery, i to raczej w kategoriach jednostkowej winy, bądź w ulubionym przez dziennikarzy kontekście politycznym. Błąd urzędnika publicznego lub przedstawiciela rządu jest zauważany tylko przez tych, którzy należą do ugrupowania będącego w opozycji do partii popełniającego ten błąd.

### 1. Zależności między światem administracji a światem biznesu

A przecież sposób funkcjonowania administracji w naszym kraju był i nadal pozostaje jednym z najpoważniejszych czynników wpływających zarówno na sposób funkcjonowania gospodarki oraz poziom jej wzrostu, jak i na kształt naszego społeczeństwa. Zależności pomiędzy gospodarką, administracją oraz charakterem społeczeństwa są bardzo silne i mają charakter sprzężenia zwrotnego. Nie tylko gospodarka wpływa na poziom życia obywateli, kształtując tym samym poziom ich świadomości i sposób funkcjonowania, ale także działania administracji – zarówno rządowej, jak i samorządowej – wywierają kolosalny wpływ zarówno na tempo wzrostu gospodarczego, jak i poziom moralny społeczeństwa, wyznaczając tym

samym sposób funkcjonowania społeczeństwa. Niedorozwój któregoś z tych trzech czynników powoduje perturbacje w szeroko rozumianym procesie rozwoju cywilizacyjnego.

## 2. Związek administracji i gospodarki w perspektywie historycznej

Związek administracji i gospodarki datuje się od czasów najdawniejszych, czego dowodem są rozwiązania przyjęte przez państwa starożytne. W Egipcie rozbudowana machina państwowa wymagała znacznych nakładów finansowych, co niewątpliwie stało się przyczyną powołania administracji skarbowej. Nie inaczej działało się w imperium perskim, gdzie do zadań administracji należało wprowadzenie jednolitego pieniądza, ułatwiającego wewnętrzny obrót oraz piecza nad rozwojem gospodarczym. Najdobitniejszym przykładem tego związku jest ustanowienie funkcji *nubanda* w Mezopotamii, do którego zadań, obok pełnienia funkcji na dworze, należało także prowadzenie polityki państwowej, a przede wszystkim podejmowanie decyzji w kwestiach polityki gospodarczej państwa<sup>1</sup>. Także w kompetencji Wielkiej Rady w Grecji pozostawała polityka finansowa państwa oraz określanie źródeł dochodu, zaś w Rzymie Cenzorzy wraz z Senatem nie tylko ustalali wysokość podatków, ale także decydowali o najważniejszych inwestycjach państwowych takich jak: budowanie dróg, wodociągów, świątyń czy gmachów urzędowych.

## 3. Istota administrowania

Warto jednak – za specjalistami – przypomnieć, że termin administracja narodził się w Rzymie<sup>2</sup> i choć dzisiaj można doliczyć się około piętnastu znaczeń tego pojęcia, powstał on z połączenia czasownika *ministrare* oznaczającego służyć, co w połączeniu z przedrostkiem *ad* „mogło znaczyć obsługiwać, a z biegiem czasu także zarządzać, a nawet kierować, lecz nigdy rządzić – *gubernare*, tj. podejmować rozstrzygnięcia w istotnych sprawach”<sup>3</sup>.

Początkowo administracja stanowiła narzędzie realizowania woli panującego, miała zatem charakter czysto instrumentalny. Począwszy od Oświecenia jej głównym zadaniem stało się zarządzanie sprawami państwa, gdzie państwo w coraz większym stopniu rozumiane było jako wspólnota obywateli, co nieodwołalnie wiązało administrowanie coraz mocniej z *gubernanre*, ale z drugiej strony coraz mocniej akcentowało także służebność administracji wobec społeczeństwa.

## 4. Spór o granice interwencji państwa

Z tego też powodu jednym z najpoważniejszych problemów związanych ze współczesną administracją stało się rozstrzygnięcia kwestii granic ingerencji państwa (administracji)

---

<sup>1</sup> Zob. G. Górski, *Historia administracji*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 19.

<sup>2</sup> W cesarstwie rzymskim „nowa koncepcja zarządzania państwem pozwoliła na odejście od rozumienia administracji jako systemu eksploatacji poddanych. Od tej pory stała się ona służbą publiczną, uregulowaną prawnie oraz służącą użyteczności ogólnej”, S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, (red.) J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 44.

<sup>3</sup> H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną*, [w:] *Administracja publiczna*, wyd. cyt., s. 13.

w gospodarce. Od lat spór toczy się głównie pomiędzy podejściem liberalnym, ograniczającym rolę państwa do stanowienia prawa (zgodnie z zasadą mniej państwa – więcej prawa) a podejściem kolektywistycznym, zakładającym konieczność ingerencji państwa w gospodarkę, a zatem, wyznaczającym instytucji państwowym zadanie kontrolowania gospodarki, w skrajnej postaci przyjmującym postać etatyzmu<sup>4</sup>.

Wedle podejścia kolektywistycznego administracja publiczna powinna oddziaływać na gospodarkę i ją nieustannie kontrolować, podczas kiedy wedle podejścia liberalnego nie powinna się w to mieszać, pozostawiając mechanizmowi *niewidzialnej ręki* wolną rękę. Problem jednak w tym, że nie ma – jak dotąd – żadnego państwa, w którym administracja publiczna nie wpływałaby w ogóle na gospodarkę, czy ujmując rzecz od drugiej strony, gospodarka była całkowicie wolna, czyli niezależna od działań podejmowanych w przestrzeni administracyjnej. Działania podejmowane w obu tych sektorach bądź to się wzmacniają, bądź to wpływają na siebie destrukcyjnie. Dlatego też coraz większego znaczenia nabiera analiza ich rzeczywistego wzajemnego oddziaływania. Wiedza o tym oddziaływaniu pozwoli lepiej odróżnić warunki pozytywnego oddziaływania obu sektorów od warunków, które prowadzą do destrukcji działań sektora przeciwnego.

## 5. Różnice dzielące sektor administracji i sektor gospodarki

Koniecznym wstępem do takiej analizy będzie porównanie cech charakterystycznych obu tych sektorów oraz sposobów ich funkcjonowania. Pamiętać, bowiem, należy, że powstały one w innym momencie historycznym, a także ich stworzeniu czy powołaniu przyświecał zupełnie inny cel.

T a b e l a 1. Różnice dzielące sektor administracji i sektor gospodarki

Kryterium / Sektor	Administracja	Gospodarka
Cel	dobro publiczne, służba	zysk, interes
Struktura organizacyjna	hierarchiczność podległość	dowolność swoboda
Sposób funkcjonowania	procedury	przedsiębiorczość
Kryterium oceny działań	społeczne	ekonomiczne
Otwartość na zmiany	konserwatyzm, skłonność do utrwalania zmian	elastyczność, skłonność do powodowania zmian
Perspektywa czasowa	długookresowa	krótkookresowa
Struktura podstawowa	życie społeczne	gra

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

<sup>4</sup> Początków tego sporu można dopatrywać się w rozważaniach kameralistów i policystów. Rola tych ostatnich jest szczególnie istotna, uważali bowiem, iż „zakres aktywności aparatu administracji nie powinien się ograniczać jedynie do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa obywateli. Ich zdaniem, administracja powinna podejmować działania na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego i społecznego państwa”. (S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, wyd. cyt., s. 48).

Porównanie obu sektorów wskazuje wyraźnie, że administrację i gospodarkę bardzo wiele dzieli. Może nawet więcej niż powszechnie się myśli.

Przy założeniu istotnej zależności między administracją a gospodarką oraz w kontekście fundamentalnych różnic pomiędzy: celami, strukturami organizacyjnymi, sposobem funkcjonowania, kryteriami oceny działań, otwartością na zmiany, przyjmowaną perspektywą czasową oraz strukturą podstawową administracji i gospodarki, zasadniczym problemem staje się ich „zbliżenie”. Teoretycznie rzecz ujmując owo zbliżenie uzyskać można poprzez bardziej ekonomicznie zarządzanie administracją z jednej strony, zaś z drugiej strony poprzez otwarcie sektora gospodarki w większym zakresie na realizację dobra publicznego.

## 6. *New public management* jako jedna z prób zbliżenia sektorów administracji i gospodarki

W ostatnim okresie pojawiło się kilka stanowisk uwzględniających relacje pomiędzy administracją i gospodarką. Należą do nich idea „socjalnego państwa prawnego” czy idea społecznej gospodarki rynkowej lub idea pomocniczości (subsydiarności) czy idea zarządzania publicznego (*new public management*). W kontekście interesującego nas zbliżenia administracji i gospodarki najciekawszą wydaje się chyba ta ostatnia.

*Nowe zarządzanie publiczne* to rezultat reform sektora publicznego zainicjowanych w latach osiemdziesiątych w najbardziej rozwiniętych gospodarczo krajach świata. Jak sądzi Marcin Zawicki „reformy te były odpowiedzią na ekspansję sektora publicznego, który od zakończenia II wojny światowej przeżywał nieustanny rozrost”<sup>5</sup>. Pojawienie się teorii *nowego zarządzania publicznego* było także reakcją na niedoskonałości Weberowskiego modelu administracji, który wraz z zachodzącymi zmianami stracił swą pierwotną efektywność. Już w latach trzydziestych XX wieku model administracji biurokratycznej poddali krytyce amerykańscy funkcjoniści, wskazując na jego słabe strony: depersonalizację, czyli nieuwzględnianie czynnika ludzkiego oraz nieuwzględnianie nieformalnych aspektów działalności administracyjnej. Model biurokratyczny krytyce poddali: przede wszystkim M. Crozier, wskazując na jej dysfunkcjonalność, polegającą na selektywnym realizowaniu celów stawianych przed administracją<sup>6</sup> oraz R. K. Merton, wskazując na jej dysfunkcjonalność, polegającą na niezdolności dostosowywania się do zmieniających się warunków, którą określał *syndromem wyuczonej nieudolności*<sup>7</sup>.

*Nowe zarządzanie publiczne* nie było jedyną propozycją mającą wyeliminować słabości modelu administracji biurokratycznej. Obok nowego zarządzania pojawiły się także inne modele takie jak: model czerpiący z teorii racjonalnego wyboru (nazywanego czasami modelem Nowej Prawicy)<sup>8</sup> czy model zachowań biurokratycznych W. Niskanena<sup>9</sup>, jednakże nie podejmowały one tak istotnego problemu jak zbliżenie administracji i gospodarki.

---

<sup>5</sup> M. Zawicki, *New Public Management i Public Governance – zarys koncepcji zarządzania publicznego*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego*, (red.) J. Hausner i M. Kukielka, t. II, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2000.

<sup>6</sup> Zob. M. Crozier, *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, PWE, Warszawa 1967.

<sup>7</sup> Zob. K. Merton, *Bureaucratic Structure and Personality*, [w:] R.K. Merton et al. (eds), *Reader in Bureaucracy*, Free Press, New York 1952.

<sup>8</sup> Zob. P. Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvest-Wheatsheaf, New York–London 1991.

## 7. Porównanie modelu biurokratycznego z modelem nowego zarządzania publicznego

W ramach *nowego zarządzania publicznego* ukształtowało się wiele koncepcji. Najważniejsze z nich to: menedżeryzm, rynkowo zorientowana administracja publiczna, rząd przedsiębiorczy, zarządzanie biznesowe.

Wszystkie z nich wskazują na rolę czynnika ekonomicznego w zarządzaniu administracją, brak którego stanowi w pierwszym rzędzie o słałości modelu biurokratycznego. Odmienność podejścia wedle modelu biurokratycznego oraz modelu nowego zarządzania publicznego prezentuje poniższa tabela.

T a b e l a 2. Cechy tradycyjnego modelu biurokracji i modelu zarządzania publicznego – porównanie

Cechy	Model biurokratyczny	Model zarządzania publicznego
Styl kierowania	biurokratyczny-administrowanie	menedżerski- zarządzania
Struktury organizacyjne	hierarchiczne, sztywne	zdywersyfikowane, elastyczne
Ukierunkowanie działań	do wewnątrz i na procedury	na zewnątrz i na potrzeby
Kontrola	wewnętrzna	zewnętrzna
Horyzont podejmowanych działań	krótkookresowy	długookresowy
Cel podejmowanych działań	utrwalanie porządku	wywoływanie zmian
Zasada rządzenia	imperatywna	interaktywna
Współdziałanie z organizacjami innych sektorów	Separacja	partnerstwo
Organizacja państwa	dominacja układów monocentrycznych	dominacja układów samorządowych i autonomicznych

Ź r ó d ł o: J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, wyd. cyt.

Model *nowego zarządzania publicznego* odwołując się do czynnika ekonomicznego jest niewątpliwie jedną z ciekawszych prób zbliżenia obu sektorów poprzez wprowadzenie wspólnego elementu, jakim jest menedżerskie zarządzanie. Wprowadzenie do administracji zarządzania zbliżonego do zarządzania podmiotami gospodarczymi umożliwi wyeliminowanie wielu słałości modelu biurokratycznego oraz stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi sektora gospodarczego.

## 8. Słałości modelu nowego zarządzania publicznego

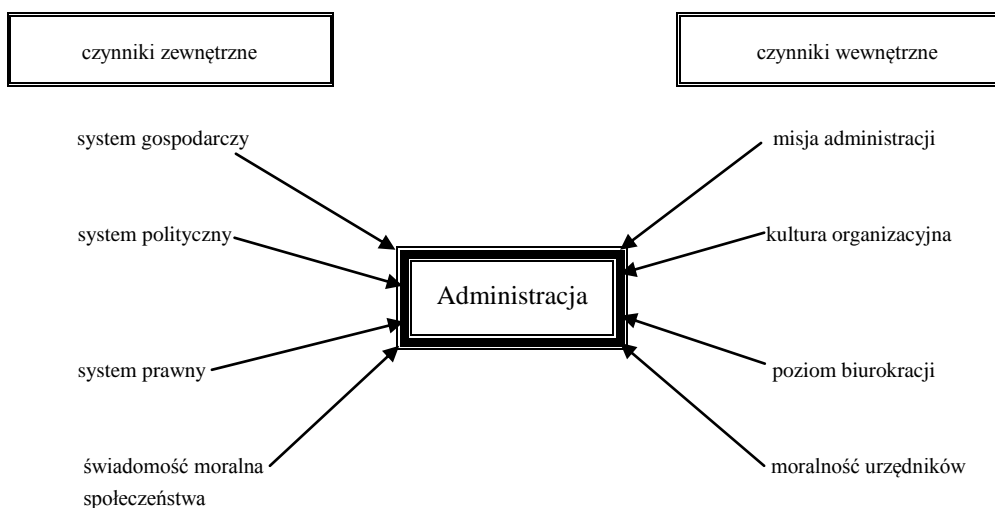
Jednakże, chociaż model *nowego zarządzania publicznego* nie został precyzyjnie zdefiniowany już pojawiły się głosy krytyki, podważające jego efektywność. Nie można, bowiem administracji uczynić sektorem posługującym się regułami wolnego rynku – twierdzą

<sup>9</sup> Zob. W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago 1971.

przeciwnicy tego modelu – tak, jak nie można przekształcić gospodarki w sektor funkcjonujący wedle zasad obowiązujących w służbie publicznej. Zbliżanie tych sektorów, a dokładniej dopasowywanie ich funkcjonowania nie może prowadzić do niezrealizowania celu, do jakiego zostały powołane. Ponadto zakres wprowadzenia *nowego zarządzania publicznego* do konkretnej administracji jest zależny od kultury administracyjnej danego kraju oraz stopnia jej rozwoju.

Do czynników zewnętrznych kształtujących charakter administracji oraz sposób jej funkcjonowania należą, oprócz systemu gospodarczego także, system polityczny wraz ze sposobem uprawianej polityki, system prawny oraz świadomość moralna społeczeństwa. Natomiast do czynników wewnętrznych należą: misja administracji, kultura organizacyjna instytucji publicznych, poziom biurokracji oraz poziom moralny pracowników tam zatrudnionych.

R y s u n e k 1. Czynniki wpływające na charakter administracji i sposób jej funkcjonowania



Ź r ó d ł o: własne

Bezkrytyczne próby przenoszenia rozwiązań administracyjnych z jednego kraju do drugiego a zatem mechanicznie przenoszenie rozwiązań z jednej kultury społeczno-polityczno-gospodarczej do odmiennej kultury społeczno-polityczno-gospodarczej może doprowadzić do chaosu nie tylko w przestrzeni administracyjnej, ale także szeroko rozumianej przestrzeni społecznej, co w efekcie uniemożliwi stworzenie odpowiednich warunków dla rozwoju sektora gospodarczego.

Warto także skonstatować, iż zarówno po stronie czynników zewnętrznych, jak i po stronie czynników wewnętrznych pojawia się czynnik etyczny. Raz, jako świadomość moralna społeczeństwa, drugim razem jako indywidualna otwartość urzędnika na etykę. Bez uwzględnienia czynnika etycznego nie można dzisiaj sensownie mówić o dobrze funkcjonującej administracji.

## 9. Konsekwencje dominacji czynnika ekonomicznego w modelu *nowego zarządzania publicznego*

Wprowadzenie czynnika ekonomicznego do administracji, bez jednoczesnego wprowadzenia czynnika etycznego (wspierającego się na idei dobra społecznego) do gospodarki, który powinien wpływać od strony administracji okaże się jednostronnym zabiegiem zbliżania sektora administracji do gospodarki, grożąc zagubieniem istotowego celu administracji, jakim jest służba społeczeństwu. Proces zbliżania obu sektorów w celu ich pozytywnego na siebie oddziaływania nie tylko ze względu na konieczność zachowania równowagi, ale przede wszystkim dla utrzymania celów, realizowanych przez oba sektory powinien mieć charakter dwustronny. Tym, czym może podzielić się gospodarka z administracją jest czynnik ekonomiczny, zaś tym, czym administracja powinna podzielić się z gospodarką jest czynnik etyczny.

Dlatego też etyka w administracji publicznej nabiera tak kolosalnego znaczenia, raz jako istotowy element administracji, ale także jako wkład administracji w rozwój społeczno-gospodarczy. Jeśli jednak administracja nie osiągnie oczekiwanego przez społeczeństwo poziomu etycznego, jeśli jej przedstawiciele nie zinternalizują zasad etycznych na tyle, aby pozytywnie wpływać na zachowania w sferze gospodarki, to jedynym efektem zbliżenia będzie zjawisko zawłaszczania państwa.

W krajach rozwiniętych rola administracji wzrosła w ostatnim czasie, po pierwsze, ze względu na coraz bardziej pogłębiającą się demokrację, która przecież wspiera się na fundamencie wartości etycznych, co niewątpliwie przekłada się na wzrost oczekiwań społecznych wobec administracji; po drugie ze względu na konieczność wyeliminowania nieefektywnego modelu biurokratycznego, utrudniającego rozwój gospodarczy. Jak zauważają Naschold i von Otter model ten rodzi zarówno problem niewystarczającej kontroli demokratycznej, jak i problem niedostatecznej wydajności<sup>10</sup>.

Słabości tego modelu, czyli jego niewydajność i niekontrolowalność wynikają głównie z braku etyki. Model biurokratyczny oparty jest na formalnych i powtarzalnych procedurach, które z założenia eliminują jakikolwiek udział decyzyjny urzędnika. Działanie ma charakter postępowania mechanicznego. A jeśli urzędnik nie podejmuje samodzielnie decyzji, ale postępuje czysto mechanicznie, to nie ma podstawowej wolności do wyboru moralnego.

Jednakże *nowy model zarządzania publicznego*, jak zauważają jego krytycy, także nie gwarantuje w sposób automatyczny przestrzegania etyczności. Propagowanie przez to podejście wąsko rozumianej efektywności ekonomicznej może osłabić zasadę odpowiedzialności społecznej instytucji publicznych, a położenie akcentu na wzrost kompetencji urzędników oraz ich zwiększoną autonomię przyczynić się może do wzrostu zachowań korupcyjnych.

## 10. Stan polskiej administracji w okresie transformacji

Może warto, w kontekście zaprezentowanych powyżej modeli, zastanowić się, w jakim momencie rozwojowym i w jakiej kondycji jest nasza administracja. Spojrzenie na

---

<sup>10</sup> Zob. F. Naschold, von C. Otter, *Public Sector Transformation. Rethinking Markets and Hierarchies in Government*, John Benjamin Publishing Company, Amsterdam, Philadelphia 1996.



polską administrację nie napawa optymizmem. Polska administracja tak, jak i polska gospodarka ze względu na naszą złożoną historię (okresowy brak państwowości) nie wykształciła takich wewnętrznych rozwiązań, które chroniłyby ją w okresach trudnych, do jakich niewątpliwie należy transformacja ustrojowa. Polska administracja nie jest elastyczna, nie jest otwarta na zmiany, kierujący nią nie mają doświadczenia w rozwiązywaniu problemów, będących konsekwencją szybkich przemian, nie mówiąc o umiejętności przewidywania tych konsekwencji. Zmiana formacji gospodarczo-ustrojowej postawiła przed polską administracją zadanie niezwykle trudne: przekształcenia gospodarki z socjalistycznej w wolnorynkową. Ale realizacja tego zadania wymagała w pierwszym rządzie przekształcenia samej administracji. Jednakże w pierwszych latach transformacji skoncentrowano się głównie na gospodarczych aspektach przemiany, nie poświęcając wiele czasu transformowaniu administracji, sądząc, że ona sama prędzej czy później wpasuje się w model gospodarki wolnorynkowej. W konsekwencji takiego podejścia administracja polska nie miała możliwości uwolnienia się od słabości klasycznego (czytaj weberowskiego) systemu biurokratycznego w jego socjalistycznej odmianie. Rozwój gospodarczy w pierwszym okresie transformacji dokonał się pewną siłą rozpędu, jaką dawało uwolnienie gospodarki od nadmiaru przepisów i ograniczeń, ale brak odpowiednich warunków po stronie administracyjnej z czasem zaczął bardzo wyraźnie hamować proces przekształcania i mający z tego wynikać przyspieszony efekt rozwojowy. Oczywiście słabości administracji nie były jedynym czynnikiem hamujący ten rozwój. Inną przeszkodą okazał się relativizm moralny, który ogarnął nieomal całe nasze społeczeństwo, wtrącający Polaków w *bezdomność aksjologiczną*. Rzecz jednak w tym, że to na administracji spoczywał obowiązek przygotowania społeczeństwa do transformacji poprzez wyznaczenie reguł i zasad moralnych.

Niezależnie od trudności wynikających z istotowych różnic pomiędzy sektorem gospodarki i administracji nieprzekształcona administracja polska ujawniła wobec gospodarki swą destrukcyjną moc. Na tym tle, gwałtowne i nieprzemyślane próby przekształcania tej administracji zgodnie z zasadami modelu *nowego zarządzania publicznego* nie tylko, że nie uwalniają jej od słabości indyferencji moralnej, charakterystycznej dla modelu biurokratycznego, ale wzmacniają dodatkowo ową amoralność, poprzez podporządkowanie jej działań kryteriom ekonomicznym.

Na wprowadzanie modelu *nowego zarządzania publicznego* mogą sobie pozwolić administracje o długiej i bogatej tradycji, ale przede wszystkim te, które zinternalizowały wartości i zasady moralne.

W przypadku polskiej administracji brak obowiązujących i powszechnie akceptowanych przez urzędników standardów etycznych, nie tylko, że nie jest źródłem tak potrzebnego gospodarce wzmocnienia, ale wręcz odwrotnie przyczyną osłabiania jej rozwoju w kierunku bardziej etycznej i prospołecznej działalności, stanowiąc tym samym jedną z istotnych barier rozwoju społecznego. Gwałtowne przyspieszanie procesu przemiany administracji, nieliczące się z koniecznością dopasowania się mentalnego urzędników do nowej sytuacji ani urzędów do nowych wyzwań gospodarczych oraz nowych oczekiwań społecznych, przyczyniły się do zatracania z polu widzenia celu, dla którego administracja historycznie została powołana, a jakim jest służba społeczeństwu. Administracja nieukształtowana właściwie i w sensie biurokratycznym raczej bezwolna dostała się w ręce polityków, co zaowocowało dominacją *gubernare* nad *ministrare*. Jedną z konsekwencji tego stanu rzeczy stało się maksymalne upolitycznienie nieomalże całej administracji, a co gorsze wciągnięcie w orbitę walki politycznej także gospodarki. Każde ugrupowanie stara się za wszelką cenę przejąć jak najwięcej stanowisk i jak najdłużej je piastować, nie bacząc na

służebny charakter administracji wobec potrzeb całego społeczeństwa. Większość polityków stara się podporządkować działalność administracji wąsko rozumianym celom politycznym własnego ugrupowania.

## **11. Korupcja jako jedna z najpoważniejszych słabości polskiego systemu administracyjno-gospodarczego**

Inną nie mniej bolesną konsekwencją tego nie zbudowania na czas standardów etycznych polskiej administracji okazał się ogromny wzrost korupcji. Nieprzygotowanie administracji do nowych wyzwań spowodowało, iż stała się ona przestrzenią podatną na korupcję. Nie tylko, że nie oddziałuje na naszą gospodarkę pozytywnie, to dodatkowo w ramach sprzężenia zwrotnego generuje korupcję. Nie zabezpieczając właściwej obsługi podmiotom gospodarczym spycha je w otchłań działań korupcyjnych. Ponadto brak tradycji w sprawowaniu zawodu urzędnika, brak ugruntowanej etyki zawodowej przy nieustannym nacisku ze strony biznesmenów zamienia się w stałą pokusę, jakiej wielu urzędników nie potrafi się przeciwstawić. A stąd już niedaleko do coraz powszechniejszego traktowania stanowiska urzędniczego, jako synekury, mającej przynieść odpowiednią ilość korzyści materialnych, w efekcie czego, nie sposób już dzisiaj w świadomości urzędnika oderwać stanowiska administracyjnego od dodatkowych korzyści, które może ono mu przynieść, jeśli jej zdobędzie. A nawet gdyby wraz z posadą owe korzyści same się nie chciały wyłonić, to powszechnie panujące przekonanie zawarte w zdaniu: *byłbyś głupi gdybyś nie skorzystał* otwierają pole do akceptacji takich zachowań, które nie mają wiele wspólnego z misją przyświecającą administracji. Drzwi do działań korupcyjnych zostały całkowicie otwarte.

Niektórzy sądzą, iż korupcja zawsze była, jest i będzie. Nic bardziej niebezpiecznego dla rozwoju społecznego niż przyjęcie takiej tezy, niezależnie od faktów historycznych. Otóż korupcja administracyjna w systemie niewolniczym czy feudalnym, gdzie urodzenie i pozycja społeczna decydowały o szansach życiowych, jest zgoła czymś innym niż korupcja w systemie demokratycznym. Korupcja administracji, kiedy była jednym z narzędzi panowania, jest czymś innym niż korupcja w administracji, której głównym celem jest służba społeczeństwu. Korupcja w administracji, która miała jedynie peryferyjne przełożenie na rozwój gospodarczy, która nie wpływała w tak bezpośredni i dominujący sposób na sytuację gospodarczą kraju, jest zgoła czymś innym niż korupcja administracyjna, która niszczy fundamenty zdrowej gospodarki.

Wedle twórców raportu Banku Światowego, w wyniku korupcji, obok kosztów społecznych społeczeństwo ponosi także ogromne koszty materialne. Przede wszystkim są to koszty makrofiskalne, polegające na utracie przychodów (z podatków i ceł i prywatyzacji) oraz koszty polegające na ograniczeniu poziomu inwestycji i wzrostu gospodarczego. „Skorumpowani urzędnicy wysokiego szczebla nadmiernie wspierają bezproduktywne inwestycje publiczne i niedostatecznie zasilają inwestycje już rozpoczęte. Korupcja zmniejsza ogólną sumę inwestycji i ogranicza bezpośrednie inwestycje zagraniczne” – jak zauważa Susan Rose-Ackerman<sup>11</sup>. „Endemiczna korupcja oznacza wszechogarniający brak ukierun-

---

<sup>11</sup> S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy*, tłum. P. Łuków, Fundacja im. Stefana Batorego i Wydawnictwo Sic, Warszawa 2001, s. 37.

kowania własnego interesu na produktywne cele<sup>12</sup>. To nieco zawile zdanie oznacza ni mniej ni więcej jak stwierdzenie, że korupcja atakuje jeden z najbardziej istotnych fundamentów systemu wolnorynkowego, jakim jest racjonalność działania gospodarczego.

A jeśli zwrócimy uwagę na fakt, że korupcja pojawia się na styku sektora administracyjnego i biznesowego, to jedną z logicznych konsekwencji tego faktu będzie obarczenie administracji winą za ten stan rzeczy.

To przedstawiciele świata administracji – począwszy od administracji rządowej (w znaczeniu sprawujących władzę) poprzez administrację publiczną (w znaczeniu średniego szczebla administracji publicznej) aż po administrację samorządową – „dają się skorumpować”, sprzedając swe decyzje przedstawicielom świata gospodarczego, a czasami nawet przestępczego. Paradoksalnie administracja powołana do służenia społeczeństwu poprzez działalność korupcyjną niszczy perspektywy rozwojowe własnego społeczeństwa.

Oczywiście, przedstawiciele świata gospodarczego nie są także bez winy, bo to oni najczęściej kupują decyzje urzędników, w nadziei na większe zyski. Można, zatem powiedzieć, że za działania korupcyjne jedni i drudzy ponoszą jednakową winę w sensie społecznym, utrudniając harmonijny rozwój własnego społeczeństwa. Jednakże, ze względu na cel, dla którego administracja została powołana jak i oczekiwania społeczne kierowane pod jej adresem oraz ze względu na pozycję administracji jako szeroko rozumianego czynnika ustawodawczego, wina przedstawicieli administracji zdaje się przewyższać winę przedstawicieli świata gospodarczego.

## **12. Możliwości zastosowania w Polsce modelu nowego zarządzania publicznego**

To w rękach administracji jest kształtowanie warunków rozwoju społeczno-gospodarczego, poprzez stosowanie odpowiednich narzędzi administracyjnych, poprzez stwarzanie odpowiednich warunków rozwoju gospodarczego, a także monitorowanie działań w świecie gospodarczym (co nie musi mieć nic wspólnego z ograniczeniem wolności gospodarczej).

W świetle tego, co zostało powiedziane znaczenia nabiera pytanie o zasadność transferowania narzędzi *nowego zarządzania publicznego* w realiach polskich. Polska kultura administracyjna, pozbawiona trwałego fundamentu etycznego wydaje się nie być gotowa na ten transfer. Wprowadzenie *nowego zarządzania publicznego* nie tylko, że nie przyniesie wzrostu efektywności działań administracji, ale wzmocni działania korupcyjne, tym samym osłabiając wzrost gospodarczy. Ten zaś, w ramach sprzężenia zwrotnego przyczyni się do osłabienia samej administracji, a to poprzez niskie nakłady na rozwój administracji ze względu na dług budżetowy, a także poprzez wzmoczoną presję korupcyjną.

Z perspektywy piętnastu lat transformacji widać dzisiaj wyraźniej, że proces transformacyjny nie powinien przebiegać tak żywiołowo jak to miało miejsce, ale powinien zostać rozpoczęty od przemiany administracji, której lepsza kondycja dałaby też większe szanse na szybszą transformację gospodarczą. Nie uczynienie tego wtedy, jest dzisiaj przyczyną wielu problemów społeczno-gospodarczych. Jeśli polska gospodarka ma się harmonijnie i pręźnie rozwijać polska administracja musi ją skutecznie wspierać. Aby to jednak było możliwe sama musi najpierw się przekształcić. Owo oczekiwane przez społeczeństwo

---

<sup>12</sup> Tamże, s. 35.

przekształcenie nie może się odbyć bez oparcia działań administracji na etycznym fundamencie. Bez spełnienia tego warunku mówienie o etycznym biznesie będzie miało charakter głosu wołającego na puszczy.

## **The Role of Public Administration in Shaping of Ethical Business Environment**

### **Summary**

The functioning of the Polish economy is a resultant of activities undertaken both by business entities, i.e. entrepreneurs and companies, as well as by representatives of public administration, i.e. civil servants and government officials. Over the last years of transformation, analyses and research works have been concentrating mainly on weaknesses of the business sphere, criticizing its representatives for not complying with ethical standards, while leaving in the shadow the functioning of public administration sphere, as if activities of its representatives bore no significant influence on the Polish economy. The role of civil servants has usually been discussed either on the occasion of some scandalous affairs, and rather in the context of individual guilt than a system context, or thru addressing this subject superficially in a thesis that bureaucracy obstructs the economic development.

The present report attempts to show dependencies between the way of administration functioning and the nature of activities conducted by business people. It also tries to identify negative consequences of poorly functioning administration for the market operations.