

# Tadeusz Kowalski

---

## Etyczne zachowanie wymogiem wysokiej jakości pracy w organach samorządu terytorialnego

---

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej  
Szkoły Zawodowej w Sulechowie 3, 221-231

---

2007

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.



**TADEUSZ KOWALSKI**

## **ETYCZNE ZACHOWANIE WYMOGIEM WYSOKIEJ JAKOŚCI PRACY W ORGANACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

### **Wstęp**

Transformacja ustrojowa rozpoczęta 15 lat temu doprowadziła do licznych zmian w sferze politycznej, gospodarczej i społecznej. Doszło do znaczącej decentralizacji, pojawienia się trzech szczebli administracji samorządowej, mającej na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli<sup>1</sup>. Znajdując się na linii bezpośredniego kontaktu z obywatelami, samorząd stanowi niejako wizytówkę państwa, ale też poszczególnego regionu, czy miejscowości. Potrzeba wysokiej jakości działalności samorządu jest więc koniecznością, aby nie pozostała jednak tylko pięknym hasłem, niezbędne są konkretne działania. Zdają sobie z tego sprawę chyba wszystkie władze samorządowe, napotykać jednak liczne bariery w urzeczywistnianiu swoich planów. Podstawowym zagadnieniem poruszonym w niniejszym artykule jest wpływ etyki na jakość administracji samorządu terytorialnego. Jest to problem w równej mierze oczywisty, co nieuświadomiony.

### **1. Czym jest jakość w samorządzie?**

Wysoka jakość pracy samorządu sprzyja rozwojowi regionalnemu, i podobnie jak on może być rozumiana w aspekcie ekonomiczno-prawnym oraz w aspekcie społecznym. Można wyróżnić takie kryteria jak: spełnienie wymagań ustawowych,

---

<sup>1</sup> Zob. art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95; art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. Nr 91, poz. 578; art. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. Nr 91, poz. 576, art. 11.

samopoczucie urzędników wskaźniki społecznoekonomiczne, bądź opinia publiczna. Są one oczywiście powiązane ze sobą, jednak nie tożsame, co może prowadzić do odmiennej oceny sytuacji (wysoka jakość w odczuciu urzędnika, niska w opinii publicznej). Za osiągnięcie wysokiej jakości przez samorząd, uważa się w niniejszej pracy odpowiednie do sytuacji wykorzystanie zasobów, zarówno rzeczowych jak i ludzkich, zmierzające do zrównoważonego rozwoju lokalnego. Wywołuje ona „efekt domina” w otoczeniu, wśród interesariuszy, przynosząc jednoznaczne pozytywne skutki w postaci lokalnego lub regionalnego rozwoju gospodarczego. Lokalny rozwój gospodarczy to wieloletni proces umożliwiający osiągnięcie przez samorząd stałego wzrostu ekonomicznego oraz podnoszący jakość życia mieszkańców<sup>2</sup>.

Wśród wymagań stawianych urzędnikom przez obywateli ogólnie wymienić można stworzenie warunków dla rozwoju inwestorów wewnętrznych i zewnętrznych oraz mieszkańców, zapewnienie bezpieczeństwa oraz realizację innych zadań ustawowych, w szczególności zaś: przychylność, usprawnienie pracy w celu skrócenia czasu załatwiania spraw, przejrzystość procedur, wyczerpująca i zrozumiała informacja<sup>3</sup>. Niezbędne jest dostrzeżenie nieartykułowanych potrzeb społeczności, dotyczących nie tyle przedmiotu działalności samorządu, ale sposobu wykonania.

## 2. Opinie o jakości polskiej administracji

Transparency International co roku sporządza Indeks Percepcji Korupcji, w którym Polska zajmuje coraz odleglejszą pozycję. W 2006 r. po raz pierwszy nieznacznie poprawiła swoją pozycję, zajmując 61 miejsce na 163 kraje, ciągle jednak ma najgorszy wynik z krajów Unii Europejskiej. Na pierwszym miejscu, czyli uznana za najmniej skorumpowane państwo, znalazła się Finlandia, a przed Polską znalazły się m.in. Namibia, Bułgaria, Turcja, Kolumbia<sup>4</sup>. W rankingu najbardziej konkurencyjnych państw świata Światowego Forum Ekonomicznego obejmującym 125 kraje, Polska zajęła w 2006 r. 48 pozycję, także wypadając najgorzej w Unii. Osobne zestawienie, oceniające działalność instytucji publicznych, z którymi mają do czynienia przedsiębiorcy, klasyfikuje Polskę na 73 pozycji<sup>5</sup>. Polska zajmuje ostatnie miejsce w rankingu strategii lizbońskiej oceniającym konkurencyjność krajów Unii<sup>6</sup>. Przedsiębiorcy określając bariery w poprawie konkurencyjności wskazują na po pierwsze system podatkowy, a po drugie na korupcję, co oznacza w dużej mierze

<sup>2</sup> W. Kepka, Gmina musi tworzyć uniwersalną politykę wspierania przedsiębiorczości, „Gazeta Samorządu i Administracji”, Nr 15/16 19.07-15.08.2004 r., str. 36.

<sup>3</sup> S. Wysocki, Zarządzanie jakością w administracji – narzędzie zmian systemowych, „Gazeta Samorządu i Administracji”, Nr 9 26.04-9.05.2004 r., str. 27.

<sup>4</sup> Transparency International Indeks Percepcji Korupcji 2006, str. 327, dokument pobrano dnia 10.07.2007 r. z witryny internetowej [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

<sup>5</sup> Global Competitiveness Report 2006-2007, pobrano dnia 10.07.2007 ze strony [www.weforum.org](http://www.weforum.org), str. 19.

<sup>6</sup> Polska na końcu rankingu konkurencyjności, Gazeta Wyborcza z dnia 13.12.2006 r.

nieprawidłowości w procesie wydawania decyzji administracyjnych<sup>7</sup>. Potwierdza to Ranking Ekonomicznej Wolności w którym zajmuje 87 miejsce na 157 kraje, przy czym jest to 35 miejsce z 41 krajów europejskich<sup>8</sup>.

Wymowa rankingów jest dość jednoznaczna, niestety negatywna, przy czym należy pamiętać, że nie wszystkie zastrzeżenia odnośnie całej administracji dotyczą w takim samym stopniu samorządu. Sami urzędnicy winą obarczają niespójność i możliwość różnorodnej interpretacji prawa oraz niskie zarobki, sytuację gospodarczą, słabe prawo bądź poszukujące sensacyjnych informacji media, zaś zachowania nieetyczne i oddziaływania polityczne uznają za zjawiska marginalne<sup>9</sup>. Wszelkie więc próby zmian traktowane są z dużą podejrzliwością, wywołują postawę obronną ponieważ mogą być odczuwane jako napiętnowanie społeczne.

### 3. Dlaczego etyka?

Sama wiedza o potrzebach, wymogach jakościowych nie wystarczy, niezbędne jest jej ujęcie w procedury, tak aby zapewnić powtarzalność pozytywnego działania<sup>10</sup>. Osiągnięcie pożądanego stanu organizacji jest jednym z powodów wprowadzania systemów jakości ISO 9001 do samorządów, które funkcjonują dobrze pod warunkiem właściwego zachowania pracowników. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż tak jak wśród przedsiębiorstw wzrost liczby uzyskanych certyfikatów prowadzi do obniżenia ich reprezentatywności dla faktycznych działań organizacji (uzyskiwanie certyfikatu dla efektu marketingowego lub pod naciskiem inwestora, kontrahenta, itp.), tak i dzieje się w przypadku samorządów. Dodatkowe restrykcje wobec pracowników mogą przynieść jedynie czasową poprawę, prowadząc do jeszcze większego zniechęcenia do projakościowego systemu zarządzania. Edukacja z zakresu jakości przyczynia się do poprawy sytuacji, jednak w dłuższym okresie wszelkim systemom zagraża znudzenie i wpadnięcie w rutynę. Tylko etyczna, odpowiedzialna postawa pracowników zapewnia działanie przepisów nie tylko przed audytem, ale na co dzień. W opinii J. Regulskiego „walka z korupcją wymaga głębokiego przekształcenia nawyków i zachowań społecznych, wymaga, aby w wyniku głośnego mówienia o wartościach nastąpiło stosowanie ich w życiu codziennym”<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> D. Walewska, Cała Unia przed nami, „Rzeczpospolita” z dnia 14.10.2004 r.

<sup>8</sup> Index of Economic Freedom 2007, pobrano dnia 10.07.2007 r. ze strony internetowej [www.heritage.com](http://www.heritage.com).

<sup>9</sup> Urzędnicy uważają, że nie są skorumpowani, lecz źle opłacani, dokument pobrano dnia 13.10.2004 r. ze strony internetowej [http://www.samorzad.pap.pl/?id=12905315&klucz=GAZETA-24H&grupa\\_menu=gaz](http://www.samorzad.pap.pl/?id=12905315&klucz=GAZETA-24H&grupa_menu=gaz).

<sup>10</sup> Zob. A. Siechowicz, Czy procedury zabijają kreatywność?, dokument pobrano 21.04.2004 r. z witryny internetowej [menedzer.onet.pl](http://menedzer.onet.pl).

<sup>11</sup> J. Regulski, Samorządna Polska, Wyd. Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005, str. 91.

Etykę stanowi ogół zasad, norm postępowania obowiązujących w danej zbiorowości<sup>12</sup>. Normy etyczne można zdefiniować jako reguły określające, jakie działania są poprawne, a jakie niewłaściwe z etycznego punktu widzenia<sup>13</sup>. Etyka zawodowa stanowi efekt skonkretyzowania ogólnych pojęć etycznych na użytek charakterystycznych wymagań stawianych przed daną grupą zawodową<sup>14</sup>. Przestrzeganie etyki zawodowej, stosowanie się do norm etycznych stanowi warunek zachowania etycznego.

Znaczenie etyki łatwiej można dostrzec przy jej braku, czyli w sytuacji występowania zachowań nieetycznych (w tym korupcji), nie mieszczących się w ogólnie przyjętych normach społecznych<sup>15</sup>. W 2000 r. GUS oszacował wartość łapówek na 1,2 mld dolarów rocznie, zaś w 2001 r. inwestorzy ocenili poziom wymuszonych przez urzędników łapówek na 20% kosztów inwestycji w Polsce<sup>16</sup>. Zgodnie z opinią 95% Polaków korupcja jest poważnym problemem, a 65% badanych uważało, że równie często dochodzi do korumpowania urzędników na szczeblu centralnym i lokalnym<sup>17</sup>. Powszechnie jest przekonanie o nepotyzmie i kumoterstwie wiążącymi się z obsadzaniem stanowisk w urzędach i organizacjach państwowych, jak i przekupstwie. Połowa Polaków pozytywnie ocenia działalność samorządu w swojej gminie (mieście), lecz aż 39% ankietowanych jest odmiennego zdania<sup>18</sup>.

*„Fakt występowania zjawisk korupcyjnych, czy tylko zachowań nieetycznych (...) ogromnie obniża zaufanie mieszkańców do demokracji i instytucji państwa. Wpływa negatywnie (...) na opinię o wszystkich samorządach i całej administracji publicznej”*<sup>19</sup>. Nie można uznać, że zadania samorządu są realizowane na wysokim poziomie, jeżeli społeczność nie darzy go zaufaniem<sup>20</sup>. Mieszkańcy oczekują wielu konkretnych działań mających wpływ na poprawę jakości ich życia, jak kanalizacja, wodociągi, bezpieczeństwo, miejsca pracy, jednak zależy im też na etycznej realizacji tych zadań.

<sup>12</sup> Nowy słownik języka polskiego, red. E. Sobol, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

<sup>13</sup> W. Gasparski, Kodeks etyczny jako narzędzie w procesie budowania i utrwalania reputacji firmy, dokument pobrano dnia 28.01.2005 r. z witryny internetowej [www.cebi.pl](http://www.cebi.pl).

<sup>14</sup> J. Baster, Instrumenty organizacyjne wspomagające promocję etycznych zachowań w urzędzie, dokument pobrano dnia 28.01.2005 r. z witryny internetowej [wsap.edu.pl](http://wsap.edu.pl), str. 2.

<sup>15</sup> R.W. Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002, str. 136.

<sup>16</sup> M. Jendra, Mapa korupcji w Polsce, „Gazeta Samorządu i Administracji”, Nr 3 2-15.02.2004 r., str. 48.

<sup>17</sup> Postrzeżenie korupcji w Polsce. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, czerwiec 2004, str. 2-3.

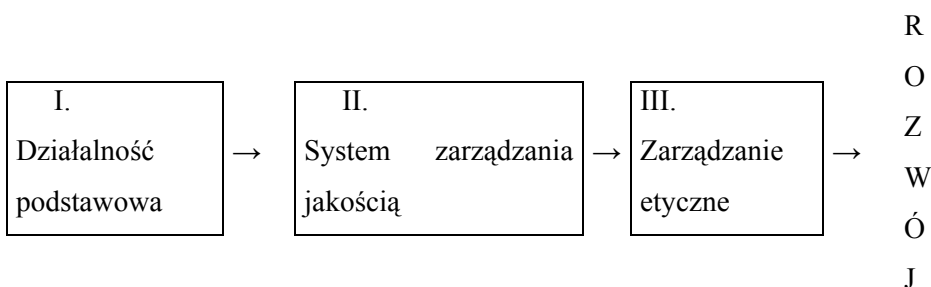
<sup>18</sup> Opinie o działalności instytucji publicznych. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, listopad 2004, str. 3.

<sup>19</sup> Żeby sprostać nowym wyzwaniom, samorządy muszą się kształcić, wywiad z T. Potkańskim, konsultantem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, kierownikiem Programu Rozwoju Instytucjonalnego, w: „Gazeta Samorządu i Administracji”, Nr 12 7-20.06.2004 r., str. 57.

<sup>20</sup> „Rozwój samorządności zależy też od zaufania społecznego, jakim ludzie darzą wybrane przez siebie władze (...). Ludzie nie wierzą, że władze lokalne realizują ich interesy”, J. Reguński, Samorządna Polska, str. 93.

Funkcjonowanie niesprawnych samorządów w mojej opinii koncentruje się na działalności podstawowej<sup>21</sup>, gdyż uznają, że na reorganizację pracy urzędu i zmianę zarządzania przyjdzie czas później, po realizacji „zadań bieżących”, przy czym ciągle pojawiają się nowe „zadania bieżące”. Zagadnienia etyczne zostają pozostawione na okres jeszcze późniejszy (rys. 1). „Większość organizacji publicznych kieruje się nie swoją misją, lecz przepisami i budżetem”<sup>22</sup>. Dotyczy to oczywiście faktycznych działań samorządu, a nie werbalnych deklaracji.

Rys. 1. Priorytety samorządów nieefektywnych



Źródło: opracowanie własne

Nazwa poszczególnych elementów może oczywiście podlegać dyskusji, jednak najważniejsze jest pierwszeństwo działań podstawowych przed zarządzaniem i etyką w źle funkcjonującym samorządzie. Sytuacja taka wynika z błędnej identyfikacji i rozdzielania trzech procesów (działalności podstawowej, zarządzania i etyki), stanowiących w rzeczywistości jedną integralną całość, z którą samorzady mają do czynienia cały czas, jednocześnie. Normy etyczne są elementem sprawnego zarządzania, a ono z kolei powinno stanowić podstawę, wstęp do prowadzenia działalności mającej na celu rozwój lokalny (rys. 2). Niedostrzeżenie i niezrozumienie tej zależności prowadzi do braku satysfakcjonujących w pełni, jednostronnych rezultatów.

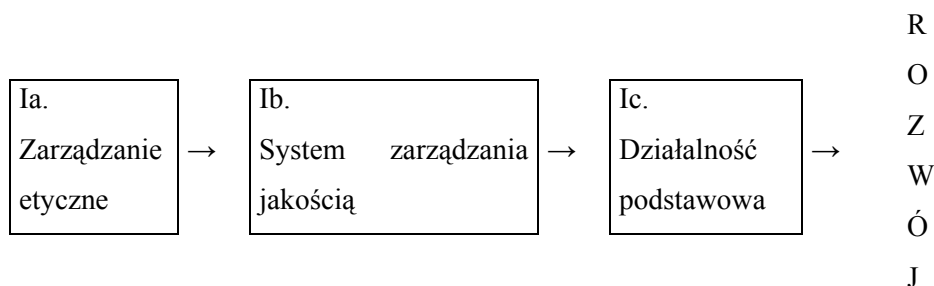
Jednym z podstawowych powodów, uniemożliwiających wykorzystanie szansy stwarzanej przez systemy jakości jest małe zaangażowanie najwyższego pracowników i kierownictwa, niechęć do zmian<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Pod pojęciem działalności podstawowej rozumie się w niniejszej pracy jednoznacznie wyrażone, konkretne zadania, wynikające z zapisów ustawowych, patrz przypis nr 2.

<sup>22</sup> D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej*, str. 162.

<sup>23</sup> P. Rogala, *Przesłanki i uwarunkowania wdrażania systemów zarządzania jakością w jednostkach samorządu terytorialnego*, dokument pobrano dnia 28.01.2005 r. z witryny internetowej [www.umbrella.org.pl](http://www.umbrella.org.pl).

Rys. 2. Priorytety samorządów etycznych i efektywnych



Źródło: opracowanie własne

Innym problemem jest fakt, że rozbudowywanie norm prawnych mających prowadzić do pozytywnych rezultatów, wywołuje jednocześnie opracowywanie coraz bardziej złożonych metod ich obchodzenia, nie tyle samych przepisów, które mogą być respektowane, lecz ich założeń (mamy więc do czynienia z działalnością legalną, lecz nieetyczną). Zakorzeniona w kulturze organizacyjnej etyka umożliwia wyzwolenie rzeczywistego entuzjazmu wszystkich pracowników w procesie doskonalenia organizacji: „mobilizuje do jak najlepszego wykonania swoich obowiązków, a wtedy jakość produktów i usług się podnosi”<sup>24</sup>, „jako regulator relacji międzyludzkich przyczynia się do wzrostu morale, zaufania i lojalności, a tym samym wydajniejszej pracy, ponieważ: fachowość i odwaga sprzyjają innowacyjności”<sup>25</sup>.

Funkcjonujący w samorządzie program etyczny sprzyja jakości pod względem gospodarczym i społecznym także z innych powodów, m.in.<sup>26</sup>:

- zmniejszenia liczby kłamstw, korupcji, defraudacji,
- zmniejszenia występowania konfliktu interesów,
- zwiększenia zaufania klientów, kontrahentów do jednostki, ale też jej pracowników do kierownictwa,
- poprawienia relacji międzyludzkich; przynależność do grupy o pozytywnych wzorcach zachowań powinna przynieść korzyści psychiczne (poczucie własnej wartości, bezpieczeństwa, zwiększenie motywacji), społeczne (awans w ocenie społecznej – zaufanie), zawodowe (wymiana doświadczeń, informacji, szkolenia), materialne (certyfikat kompetencji, premie i nagrody, wyróżnie-

<sup>24</sup>G. Ożarek, Etyczne implikacje jakości, w: Europejskie standardy etyki i społecznej odpowiedzialności biznesu, red. W. Gasparski, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2003, str. 204.

<sup>25</sup>G. Ożarek, Etyczne implikacje jakości, str. 198.

<sup>26</sup>Zob. W. Gasparski, Kodeks etyczny jako narzędzie w procesie budowania i utrwalania reputacji firmy; J. Baster, Instrumenty organizacyjne wspomagające promocję etycznych zachowań w urzędzie, str. 3.

nia), co sprzyja stabilności zatrudnienia i utrzymywanie długotrwałych, przyjaznych kontaktów z otoczeniem,

- poprawienia reputacji samorządu, stanowiąc ważny element marketingowy w budowaniu przewagi konkurencyjnej, przyciąganiu inwestorów i mieszkańców,
- pobudza wewnętrzne siły rozwojowe, które stanowią pewniejsze źródło wzrostu w długim okresie, podczas gdy inwestorzy zewnętrzni mogą przenieść się gdzie indziej,
- umożliwia politykom uzyskanie wieloletniego poparcia,
- zachowanie etyczne stanowi w pewnym stopniu substytut kontroli wewnętrznej.

W przypadku niewłaściwego zachowania pojedynczej osoby, „w prywatnej firmie zwolniono by po prostu jednostkę odpowiedzialną za to, natomiast w administracji publicznej winowajca pracuje nadal, ale karze się całą resztę, oplątując ją siecią biurokratycznych przepisów”<sup>27</sup>. Uświadomieni etycznie pracownicy nie potrzebują też szczegółowych przepisów prawnych, regulaminów. Etyka zmniejsza więc biurokrację. D. Osborne i T. Gaebler przytaczają przykład władz stanu Massachusetts, które w reakcji na nadużycia w budownictwie wydały wiele rozporządzeń. Wyeliminowano możliwość wystąpienia niewłaściwych działań, jednak wszelkie prace budowlane zostały bardzo spowolniono, wzrósł ich koszt, zmniejszyło się zainteresowanie nimi<sup>28</sup>. Podobną sytuację obserwuje się obecnie w Polsce w przypadku wykorzystywania funduszy europejskich.

Etyka jest szansą dla mniej zamożnych samorządów, które przy niewielkich nakładach finansowych mogą uzyskać znaczącą poprawę w społecznym odbiorze swojej pracy. Etyczne zachowanie stanowi wymóg mieszkańców, będących równocześnie podatnikami i wyborcami, od których akceptacji zależy w coraz większym stopniu sprawne funkcjonowanie samorządów.

#### 4. Promowanie etycznych zachowań

Cele etyczne są zazwyczaj trudniejsze w realizacji od nieetycznych, do ich osiągnięcia można stosować tylko część dostępnych środków i metod. Czynniki przyczyniające się do utrzymywania etycznych postaw pracowników samorządowych, a w efekcie stwarzające podstawę wysokiej jakości, można podzielić na trzy główne kategorie: kulturowe (zmiany w kulturze organizacyjnej), instytucjonalne (decentralizacja instytucji publicznych, niezależna instytucja kontrolna) i proceduralne (przepisy dotyczące głównie dostępu obywateli do pełnej i rzetelnej informacji oraz

<sup>27</sup> D. Osborne, R. Gaebler, *Rządzić inaczej*, str. 162-163.

<sup>28</sup> D. Osborne, R. Gaebler, *Rządzić inaczej*, str. 163.



zachowania się urzędników)<sup>29</sup>. Narzędziami wprowadzającymi i wspomagającymi zachowanie etyczne, są m.in.<sup>30</sup>: kodeksy etyczne, komitety ds. etyki, biura rzeczników etycznego postępowania, programy szkolenia etycznego, analizy zagadnień społecznych, jak również konkursy na najlepszego pracownika, kontrahenta, system premii i nagród, wyróżnienia, sprawny i obiektywny system komunikacji.

Poprawa zachowania pracowników w kierunku większej etyczności powinna dotyczyć głównie najwyższego kierownictwa, które buduje kulturę organizacyjną, określa zachowania akceptowane i poddane restrykcjom<sup>31</sup>. Skuteczną metodą zapobiegania zjawiskom nieetycznym jest ustalanie w narażonych na nie obszarach sformalizowanych procedur i ich kontrola, np. w połączeniu z oceną pracownika, a także badanie opinii publicznej na temat usług, postawy etycznej urzędników i radnych<sup>32</sup>. Odpowiednią rangę należy nadać odpowiedzialności przed opinią publiczną, w postaci np. zasady Washington Post, oznaczającej stałe uwzględnianie przez urzędników w swoich działaniach możliwości oceny jego zachowania na pierwszej stronie znanej gazety. Z kolei „złota zasada” oznacza podejmowanie rozstrzygnięć przynoszących najmniejsze zło z możliwych, zaś zasada „dziecko ocenia cię” polega na wzięciu pod uwagę oceny dokonanej w przyszłości, należy więc tak działać, aby się potem nie wstydzić<sup>33</sup>. Pozytywne efekty może też przynieść amerykańska instytucja świszczących gwizdków (*whistleblowers*), polegająca na publicznym ogłaszaniu w mediach nieetycznych zachowań urzędników. Szczęólnego znaczenia nabiera ona przy braku swobodnej komunikacji wewnętrznej, w ramach której można by zgłaszać opinie, dylematy, informacje o błędach zwierzchników<sup>34</sup>.

Zastanawiając się nad wprowadzeniem zasad etycznych w samorządzie, należy się zastanowić nie tylko dlaczego etyka jest potrzebna, jak ją wprowadzać, ale również czemu jej przyjmowanie przychodzi z takim oporem, gdyż tylko znając źródło problemów, można je skutecznie wyeliminować. Wymienić tu można następujące bariery<sup>35</sup>:

- brak bezpośrednich, mierzalnych skutków, poza kosztami i nowymi przepisami, interpretowanymi często jako kolejne ograniczenia swobody,

---

<sup>29</sup> A. Rosenbaum, *Etyczne i odpowiedzialne zarządzania sprawami publicznymi wyzwaniem dla samorządu terytorialnego*, dokument pobrano dnia 28.01.2005 r. z witryny internetowej [wsap.edu.pl](http://wsap.edu.pl), str. 3.

<sup>30</sup> J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1997, str. 126.

<sup>31</sup> R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, str. 141.

<sup>32</sup> Żeby sprostać nowym wyzwaniom, samorządy muszą się kształcić, str. 58.

<sup>33</sup> 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, str. 111-112.

<sup>34</sup> *Ibidem*, str. 134, 136; R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, str. 160-161.

<sup>35</sup> B. Kudrycka, *Stan przygotowań administracyjno-prawnych*, str. 120.

- trudność w konkretyzacji zaleceń, możliwość nadmiernej ogólności nieprzystającej do praktyki, lub nadmiernej szczegółowości, prowadzącej do zachowań nieetycznych w sferze nieobjętej przepisami,
- koncentrowanie się na przestrzeganiu przepisów, zamiast na tworzeniu nowych wzorców zachowań, wpisanych w kulturę organizacyjną. *„Nie mogąc robić tego, co uważają za słuszne, boją się kary grożącej za nieprzestrzeganie przepisów, pracownicy sektora publicznego, a w każdym razie ich większość, poddają się. Zapominają o misji, którą ma pełnić ich instytucja, i całkowicie oddają się przestrzeganiu przepisów”*<sup>36</sup>. Motywacja wielu pracowników do zmian, nie tylko w dziedzinie etyki, jest poważnie ograniczona w wyniku biurokracji,
- utrudniona identyfikacja zachowań etycznych; wpływ etyki jest w przeważającej mierze niedostrzegany, nawet przez przestrzegające ją organizacje, posiadające zasady etyczne wpisane w kulturę organizacyjną; zainteresowanie się więc dobrze działającymi samorządami nie pociąga za sobą zainteresowania zarządzaniem etycznym, brak jest więc efektu naśladownictwa (dobre praktyki skupiają się wtedy na kopiowaniu projektów, rozwiązań, a nie sposobów zarządzania, relacji międzyludzkich),
- nieuświadomienie sobie wpływu etyki na efekt pracy.

Niechęć do zainteresowania się tematyką etyczną wynika z przyznawania większego znaczenia dla innych działań, prac nad kanalizacją, przygotowania wniosku o dofinansowanie z funduszy strukturalnych, sprzedaż nieruchomości, przyciąganie inwestorów, itp. Nie dostrzega się kluczowej roli etyki w uzyskaniu pozytywnych skutków z powyższych działań. Dobrze zaplanowane działania nie przyniosą spodziewanych rezultatów, jeżeli ich wykonawcy nie będą przestrzegać zasad etycznych. Pojawiają się wtedy oskarżenia o korupcję, o nieprawidłowości, o brak kompetencji, brakuje jednak oceny etycznej całej organizacji i każdego z jej pracowników.

Podobnie jak w przypadku systemów jakości, tak i tworzenie systemu etycznego może prowadzić do krytyki pojawiającej się dokumentacji, ograniczającej jakoby swobodę postępowania, narzucającej kolejne obowiązki. Niezbędne jest więc uświadomienie, iż kodeksy etyczne, czy inne procedury, mają poważny wpływ na efektywność zarządzania etycznego, jednak przede wszystkim przez sposób wprowadzania. Najważniejsze jest działanie zgodnie z przesłaniem norm etycznych, a nie konkretnymi zapisami (zgodnie z duchem, nie tylko literą prawa)<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> D. Osborne, T. Gaebler, Rządzić inaczej, str. 164.

<sup>37</sup> Zob. W. Gasparski, A. Lewicka-Strzałecka, B. Rok, G. Szulczewski, Europejskie i światowe standardy etyki oraz społecznej odpowiedzialności w działalności gospodarczej, w: Europejskie standardy etyki i społecznej odpowiedzialności biznesu, red. W. Gasparski, str. 76.

## Podsumowanie

Transformacja ustrojowa przyczyniła się do szybkiego wzrostu gospodarczego, jednak nie jest to równoznaczne z rozwojem, obejmującym także kwestie jakościowe w gospodarce i społeczeństwie<sup>38</sup>. W celu wyzyskania szansy, i przetworzenia wzrostu gospodarczego na poprawę jakości życia mieszkańców, samorzady jako jeden z filarów demokratycznego państwa winny poświęcić więcej uwagi podnoszeniu jakości pracy w oparciu o etyczne zachowanie pracowników. Oczywiście, samorzady nie mają bezpośredniego wpływu na jakość ustawodawstwa, jednak przykład płynący z dołu, składane propozycje, umożliwiłyby dokonywanie pozytywnych zmian.

Problem etyki urzędniczej i kształtowania kadr służby publicznej, a przez to poziom oferowanych przez nie usług, uznaje się za jeden z najbardziej wstydlivych aspektów administracji w Polsce<sup>39</sup>. Paradoksalnie wiele firm komercyjnych, nastawionych na zysk, bardziej troszczy się o społeczeństwo niż powołani do tego urzędnicy. Aktualna sytuacja, prawo, ubóstwo, prowadzi do zachowań nieetycznych, które mogą doprowadzić do jakości, jednak tylko pozornej, kosztowej i wybiórczej, nie przekładającej się na poprawę sytuacji w przyszłości. Niezbędne jest dostrzeżenie strategicznego wymiaru etyki, przynoszącej możliwość sprawnego funkcjonowania w długim okresie w zmieniającym się środowisku. Stabilność można próbować wprowadzić przez normy, przepisy, jednak ich wypełnienie zależy wyłącznie od poszczególnego człowieka, którego zasady etyczne stanowią najlepszy i chyba najtańszy instrument motywacyjno-kontrolny.

---

## ETHISCHE WAHRUNG - ANFORDERUNG EINER HÖHEREN QUALITÄT IN DER TÄTIGKEIT DER TERRITORIALEN SELBSTVERWALTUNG

### Zusammenfassung

*Die vor fünfzehn Jahren eingeleitete Transformation der Staatsformen führte zur wesentlichen Veränderungen im Bereich der Politik, Wirtschaft und der Gesellschaft selbst. Es kam zur Dezentralisierung der Verwaltungsorgane, beson-*

---

<sup>38</sup> Zob. R. Borowik, B. Borowik, Standardy etyczne w kontekście wielokulturowości, zmiennego otoczenia i wirtualnej rzeczywistości, w: Europejskie standardy etyki i społecznej odpowiedzialności biznesu, red. W. Gasparski, str. 223.

<sup>39</sup> Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce, red. J. Szlachta, J. Zaleski, w: „Samorząd Terytorialny”, Nr 1-2 2004, str. 56.

*ders im Bereich der Selbstverwaltung. Die Selbstverwaltungsorgane stehen in einem unmittelbaren Kontakt mit dem Bürger und bilden demzufolge eine gewisse Vivitenkarte des Staates. Hohe Qualität der Bedienung ist ein Bedürfniss geworden, ist aber in der Praxis oft zu einem leeren Begriff herabgesunken.*

---