

Marian Mroziowski

Ocena zależności typu klimatu moralnego instytucji administracji publicznej od poziomu rozwoju rozumowania moralnego ich decydentów w aspekcie społecznych oczekiwań

Zarządzanie Publiczne nr 30 (4), 56-75

2014

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marian Mroziewski

Ocena zależności typu klimatu moralnego instytucji administracji publicznej od poziomu rozwoju rozumowania moralnego ich decydentów w aspekcie społecznych oczekiwań

W artykule przedstawiono analizę postulowanych i zidentyfikowanych postaw moralnych decydentów z krajowych instytucji administracji rządowej i samorządowej w aspekcie oddziaływania tych postaw na poziom rozwoju klimatu moralnego badanych instytucji publicznych. Siłę i kierunek oddziaływania moralnych postaw kierowników w ww. kontekście określono za pomocą statystyki Spearmana. W niniejszym opracowaniu opisano także postawy urzędników odnośnie do wykonywania społecznej misji związanej z administracją publiczną, funkcjonujących w warunkach określonego poziomu kompetencji moralnych decydentów i rozwoju klimatu moralnego.

Słowa kluczowe: misja instytucji publicznych, klimat moralny organizacji, etyczne postawy urzędników administracji publicznej, korelacja rang Spearmana.

W demokratycznym państwie prawnym, za które uznaje się Rzeczpospolita Polska (*Konstytucja...* 1997, art. 2), siła władcza naczelnych władz państwowych opiera się na sprawnym (skutecznym i efektywnym) funkcjonowaniu administracji publicznej¹ zawierającej elementy administracji państwowej i samorządowej. W koncepcji dobrego systemu rządzenia (*good public governance*) administracja publiczna stanowi składową życia społeczeństwa (Izdebski 2007, s. 15), uczestniczącą w rozwiązywaniu problemów zbiorowych przy udziale zainteresowanych jednostek i grup, dostarczającą społeczeństwu odpowiednich usług, generującą rozwój społeczno-gospodarczy, w tym także rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Taka administracja w swoim działaniu jest związana regułami demokracji (ibidem, s. 17) uczestniczącej, partnerskiej, interaktywnej i deliberatywnej. Charakter i typy reguł określają: 1) porządek prawny (Stroiński

2005, s. 476–47, jako system organów, instytucji i zasad postępowania regulowany przez normy prawne; 2) system aksjonormatywny (Sztompka 2005, s. 287) tzn. zespół reguł (norm i wartości) dotyczących wszelkich przejawów życia społecznego, charakterystycznych dla danej kultury. Reguły wynikające z formalnych i nieformalnych instytucji przenikają mentalność jednostek partycypujących w tworzeniu określonych norm, ich interpretowaniu i stosowaniu, w tym jednostek funkcjonujących w administracji publicznej. Realne oddziaływanie władcze instytucji administracji publicznej w kraju (Kozłowski 2012, s. 64) opiera się na nagradzaniu, przymusie, sympatii, przepisach prawa, wiedzy i informacji, a także na protekcji wpływowych osób. Zatem w sprawowaniu funkcji kierowniczych w instytucjach publicznych przeplatają się interesy publiczne z prywatnymi różnych interesariuszy, w tym urzędników instytucji państwowych i samorządowych. Ten stan rzeczy kształtuje określone postawy decydentów tychże instytucji, osób im służbowo podlegających, ich wzajemne relacje oraz stopień i zakres wywiązywania się danych instytucji z oczekiwań społecznych.

Implikacją wskazanych zależności było przeprowadzenie analizy w zakresie siły i kierunku

Marian Mroziewski – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski.

¹ Przyjęto, że administrację publiczną tworzą instytucje należące do administracji państwowej, określanej także jako rządowa (resortowa) lub scentralizowana, oraz do administracji samorządowej, rozumianej także jako administracja zdecentralizowana.

oddziaływania poziomu rozwoju rozumowania moralnego (a tym samym kompetencji moralnych) decydentów instytucji administracji publicznej na poziom rozwoju klimatu moralnego (morale) tych organizacji w aspekcie spełniania przez nie oczekiwań społecznych. Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest przedstawienie: głównych oczekiwań społecznych adresowanych do administracji demokratycznych społeczeństw; teoretycznych (postulowanych) założeń dotyczących postaw urzędników administracji, w tym ze sfery służby cywilnej, z wyszczególnieniem cech osób sprawujących funkcje kierownicze (decydentów) w instytucjach publicznych, tzn. naczelnych dyrektorów i kierowników niższego szczebla kierowania; możliwej do zastosowania metody oceny ich kompetencji moralnych i typu klimatu moralnego instytucji administracji publicznej odnoszącego się do poziomu rozwoju moralnego organizacji oraz analizy siły i kierunku korelacji między tymi zmiennymi za pomocą statystyki Spearmana; a wreszcie wniosków z badań, których uwzględnianie powinno sprzyjać poprawie społecznej efektywności instytucji administracji rządowej i samorządowej.

1. Główne oczekiwania społeczne kierowane do administracji publicznej

Za podstawę skutecznego i efektywnego rządzenia w nowoczesnym i demokratycznym systemie uznaje się kategorię moralną, jaką jest zaufanie społeczne (Hübner 2010, s. 6). Pozwala ono na sformułowanie wspólnych celów, podejmowanie kolektywnego działania, wyzwalamie kapitału społecznego, bez którego nie ma dobrego rządzenia. Kapitał społeczny wiązany jest z instytucjami (Matysiak 2000, s. 528), które jednostka postrzega jako własne zasoby powiększające jej korzyści ze współpracy i wymiany. Z tytułu korzyści jest on postrzegany także jako zespół wartości (*Program...* 2006, s. 4) kreowanych przez instytucje publiczne i pomnażanych poprzez ich zdolności do współdziałania, które wynikają z zasobów umiejętności, informacji, kultury, wiedzy i kreatywności jednostek oraz związków pomiędzy ludźmi i organizacjami. Kapitał społeczny, w podejściu makro i mezo, zawiera takie elementy, jak: 1) reguły konstytutywne,

upowszechniane w społeczeństwie za pośrednictwem przepisów prawnych; 2) zasady regulatywne, które wynikają z moralności i kultury oraz dotyczą wszystkich działań ludzkich (Matysiak 2000, s. 530).

Tak pojmowany kapitał społeczny, osadzony na porządku prawnym i aksjonormatywnym, obejmuje środowiska społeczne i polityczne (Chou 2006, s. 893), które tworzą strukturę społeczną i pozwalają na rozwijanie norm. Elementami tego makrokapitału społecznego (określanego także jako rządowy kapitał społeczny lub infrastruktura społeczna) są sformalizowane relacje instytucjonalne oraz struktury takie, jak: polityczne zasady postępowania, zasady prawa, system sądownictwa, wolności obywatelskie i polityczne. Ów kapitał z perspektywy rządu w sferze makro i mezo pełni głównie następujące funkcje (Chou 2006, s. 893; Hunt 2012, s. 4, 16; Matysiak 2000, s. 529–537; Fukuyama 2005, s. 46–51; Shipilov, Danis 2005, s. 17): 1) zwiększa sprawność społeczeństwa, ułatwiając skoordynowane działania (szczególne znaczenie przypisywane jest normom, które ułatwiają pewne działania, ale także ograniczają innym, korzystne); 2) przygotowuje ogólną atmosferę, ogólne warunki dla rozwoju, postępu i wzrostu tego, co nazywamy procesem ekonomicznym; 3) umożliwia migrację zasobów, pomysłów i informacji pomiędzy formalnymi instytucjami; rozwija sieci badań i rozwoju; 4) wspiera wybory strategiczne, ponieważ decydenci są informowani przez wewnętrznych i zewnętrznych interesariuszy o istniejących możliwościach i ograniczeniach; 5) wspiera efektywne wykorzystywanie zasobów dzięki promowaniu wspólnych działań i kooperacji, co jest ważne dla wydajności; 6) ułatwia projektowanie ładu instytucjonalno-prawnego, generuje jego przejrzystość, umożliwia kształtowanie kultury, realizowanie procesów wychowania i kształcenia; 7) pomaga dostrzec zapotrzebowanie (popyt) na wewnątrz krajowe instytucje bądź umożliwia reformę instytucji, które stanowią najważniejszą przeszkodę w rozwoju społeczno-gospodarczym; 8) jest jednym z instrumentów produktywności i wzrostu ekonomicznego; zaufanie społeczne stymuluje bogactwo narodów, jest ważnym „smarem” społecznego systemu.

Kapitał społeczny jako kluczowy warunek efektywnego rządzenia może spełniać wymienione

funkcje, ponieważ wypływa on z intencjonalności zbiorowej (Matysiak 2000, s. 529) wynikającej ze wspólnych myśli i uczuć oraz woli do współpracy. W funkcjonowaniu administracji publicznej kreującej ów kapitał społecznie uzasadnione jest zatem stosowanie generalnej zasady, że „tam, gdzie interpretacja przepisów może być dowolna, czyli tam, gdzie brakuje wykładni prawnej, konieczne jest kierowanie się względami etycznymi, przyjętymi w cywilizowanych społeczeństwach” (Stor 2010, s. 469). Zadaniem odpowiedzialnej polityki państwa jest kreowanie bodźców i zachowań służących budowaniu kapitału społecznego, zaufania społecznego, które są podstawą nowoczesnej i sprawnej administracji opartej na synergii wynikającej z koordynacji i współpracy, co w długim okresie przekształca się w efektywność gospodarowania, redukuje koszty społeczne, w tym transakcyjne. Zdaniem Rodneya Schradera są one „biurokratycznymi kosztami zarządzania wymianą” (Brouthers 2002, s. 208).

W pełni demokratyczna harmonizacja instytucji formalnych i nieformalnych danego społeczeństwa, jaka zachodzi w instytucjach administracji publicznej, poprzez solidarność, zaufanie i współpracę umożliwia powstawanie: 1) kapitału instytucjonalnego (Kołodko 2004, s. 620), który generuje efektywne wykorzystywanie istniejącego kapitału społecznego, ludzkiego, finansowego i rzeczowego; 2) kultury zaufania (Sztompka 2004, s. 311) i klimatu moralnego (Ulrich et al. 2007); stanowią one formę nacisku na aktorów życia społecznego, aby zachowywali się godnie i praworządnie; 3) kapitału społecznego jako kluczowego czynnika kreowania efektywności adaptacyjnej² będącej wyrazem intencyjności w odniesieniu do wspólnego działania na rzecz tworzenia bogactwa i wysokiego poziomu jakości życia oraz także jako agregatu dóbr wspólnych (Matysiak 2000, s. 537) w gospodarce, polityce, kulturze i sferze obywatelskiej; 4) kapitału dobrej

administracji³, która w perspektywie praw człowieka oraz efektywności adaptacyjnej systemu dostrzega społeczną ranę jakości swojego funkcjonowania w zakresie rozwiązywania potrzeb mieszkańców oraz kształtowania relacji między instytucjami publicznymi a obywatelami; 5) klimatu aksjonormatywności jako organizacyjnego wyrazu zinternalizowanego poczucia obowiązku członków instytucji w zakresie przestrzegania prawa, norm moralnych, zasad dobrej roboty, reguł dobrych/uczciwych praktyk i szlachetnych obyczajów ze względu na misję instytucji publicznej w sferze kreowania kapitału społecznego i dobra publicznego/wspólnego społeczeństwa.

Stopień wpływu instytucji polityczno-społeczno-gospodarczych na kreowanie wskazanych wartości i społeczną efektywność zależy głównie od stopnia dominacji kultury zaufania bądź nieufności. Kultura zaufania (Sztompka 2004, s. 311) odnosi się do oczekiwania godnego postępowania innych wobec nas, tzn. do działania odpowiedzialnego, sprawiedliwego, *fair*, pryncypialnego, do prawdomówności itp., natomiast nieufność wiąże się z podejrzliwością, cynizmem, nadużyciami, nieuczciwością i nierzetelnością, kłamstwami i oszustwami (ibidem, s. 321–326). Kultura zaufania, jako dobro wspólne i wyraz wysokiego morale (tzn. gotowości obywateli do przestrzegania prawa, norm moralnych oraz wypełniania swoich ról społecznych), spełnia następujące funkcje (Kozielecki 2004, s. 192): stymuluje działania normalne (standardowe) i transgresyjne (innowacyjne), często na miarę historyczną; wpływa na wspólnotę ludzką, scala ją, wycisza konflikty i antagonizmy; oddziałuje także na porządek społeczny, na odpowiedzialność władzy i bezpieczeństwo obywateli.

Wskazane społeczne artefakty procesu harmonizowania porządku prawnego z systemem aksjonormatywnym w perspektywie średnio- i długookresowej zwrotnie oddziałują na kształt i jakość porządku prawnego oraz instytucji nieformalnych, co znajduje wyraz w poziomie rozumowania moralnego obywateli danego społeczeń-

² Efektywność adaptacyjna (Godłów-Legiędź 2005, s. 571–572), kluczowy paradygmat nowej ekonomii instytucjonalnej, wyraża gotowość społeczeństwa do zdobywania wiedzy i uczenia się, pobudzania innowacji, podejmowania ryzyka, twórczej działalności wszelkiego rodzaju oraz usuwania barier ograniczających zdolności rozwojowe społeczeństwa głównie poprzez skuteczne tworzenie systemu przestrzegania kontraktów, rozwijanie kooperacji i redukcję kosztów transakcyjnych.

³ Prawo obywatela Unii Europejskiej do dobrej administracji (Karta... 2010, art. 41) dotyczy możliwości bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE.

stwa, w tym osób zatrudnionych w instytucjach administracji publicznej. Z wyżej wymienionych powodów do administracji publicznej i jej przedstawicieli adresowane są oczekiwania, które mają wyraz nie tylko pragmatyczny i efektywnościowy, lecz także aksjonormatywny oparty na przepisach prawa i normach moralnych, stanowiących główny filar rządowego kapitału społecznego.

2. Postulowane postawy moralne urzędników instytucji administracji publicznej

Realizacja społecznych oczekiwań wobec instytucji administracji publicznej bezpośrednio spoczywa na jej pracownikach, których misją jest służyć społeczeństwu (Kaliński 2011, s. 49) i gwarantowanie realizacji funkcji państwa, w tym danej jednostki samorządu terytorialnego. Są to zadania ujęte w regułach dobrej administracji w zakresie rozwiązywania potrzeb obywateli oraz kształtowania relacji między instytucjami publicznymi a społeczeństwem na zasadzie zaufania⁴. Powierzone administracji obowiązki implikują zachowania pracowników administracji publicznej, takie jak: działanie na rzecz dobra publicznego kraju, chronienie interesów państwa oraz praw człowieka i obywatela; przedkładanie dobra publicznego nad interesy własne, swojego środowiska oraz unikanie preferowania jakiegokolwiek grupy interesu; przestrzeganie przepisów prawa i dbałość o praworządność oraz środki publiczne; wyłączenie interesu prywatnego w rozpatrywaniu spraw interesantów danej instytucji publicznej; postępowanie według zasad dobrej roboty poprzez sumienne, rzetelne, staranne, racjonalne oraz sprawne i rozważne wykonywanie nałożonych przez prawodawcę zadań i obowiązków oraz poszanowanie mienia publicznego; twórcze podejmowanie zadań i realizowanie ich z najlepszą wolą, bez ograniczania się jedynie do ich litery; rozpatrywanie spraw bez emocji, z gotowością do przyjęcia krytyki, uznawania swoich błędów i naprawiania ich konsekwencji; dotrzymanie zobowiązań poprzez kierowanie

się prawem i przewidzianym trybem działania; wykonywanie własnej pracy z poszanowaniem godności innych i poczuciem godności własnej oraz dobrego wizerunku instytucji publicznych; okazywanie życzliwości ludziom, zapobieganie napięciom w pracy, ich rozładowywanie, przestrzeganie zasad poprawnego zachowania; rozwijanie swojej wiedzy zawodowej, wykorzystywanie wiedzy ekspertów, kolegów i podwładnych w celu jak najlepszego wykonywania pracy w urzędzie; godne zachowywanie się w miejscu pracy i poza instytucją (zob. *Kodeks etyki...* 2002, s. 1929–1930 i dwie ustawy – z 16 września 2001 r. i 21 listopada 2008 r.⁵).

Postulaty dotyczące postaw urzędników administracji krajowej, z jednej strony, stają się głównymi kryteriami wartościowania ich morale, z drugiej – mogą być uznawane za warianty klimatu moralnego tych instytucji (o czym szerzej w dalszej części tekstu). Stopień przestrzegania przez urzędników wskazanych reguł określa ich poziom rozwoju rozumowania moralnego, w tym kompetencji moralnych, które dotyczą umiejętności (Lennick, Kiel 2007, s. 92) robienia tego, co właściwe i zgodne z zasadami moralnymi. Wybór właściwego postępowania jest efektem określonego poziomu rozwoju rozumowania moralnego, kształtowanego przez inteligencję moralną opartą na wiedzy o normach moralnych. Ta forma inteligencji stanowi zdolność umysłu (ibidem, s. 40) do ustalania sposobu pogodzenia osobistych wartości, dążeń i działań z wartościami ogólnoludzkimi, którą wyraża „złota zasada” niekrywdzenia innych. W myśleniu/rozumowaniu moralnym podejmowane są – według pewnych zasad logicznych – sposoby interpretacji, integracji czy syntezy informacji o moralnym znaczeniu (Strus 2012, s. 101). Myślenie to strukturyzuje głównie perspektywa społeczno-moralna, która może być: egocentryczna; instrumentalna z punktu widzenia indywidualnych potrzeb, o charakterze interpersonalnej harmonii i konformizmu, formułowana z punktu widzenia prawa, ładu, systemowego porządku społecznego, postkonwencjonalna

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, 1960, Dz. U. nr 30, poz. 168; art. 6–12.

⁵ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, 2001, Dz. U. nr 86, poz. 953, art. 17–18; Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, 2008, Dz. U. nr 223, poz. 1458, art. 24–25.

z dominacją ważności umowy społecznej, zasad etycznych, praw ludzi (Strus 2012, s. 102). Zdaniem Douga Lennicka i Freda Kiela (2007, s. 40–41) niezbędnym warunkiem osiągnięcia trwałego sukcesu w życiu osobistym i zawodowym jest przestrzeganie czterech zasad związanych z wartościami ogólnoludzkimi, takich jak:

1. Uczciwość; ujawnia wysoki poziom inteligencji moralnej danej osoby; postępując uczciwie, działa się zgodnie z wartościami ogólnoludzkimi; jest się wtedy przekonany o słuszności tego, co się robi, pozostaje się wiernym własnym zasadom i przekonaniom. To postępowanie zgodnie z zasadami, przekonaniami i wartościami, mówienie prawdy, walka o to, co słuszne, dotrzymywanie obietnic.
2. Odpowiedzialność; jedynie ten, kto jest skłonny przyjąć odpowiedzialność za swoje czyny i ich konsekwencje, może być pewien, że jego postępowanie nie będzie sprzeczne z zasadami ogólnoludzkimi; to gotowość do ponoszenia konsekwencji własnych wyborów, przyznawania się do błędów, wzięcie na siebie odpowiedzialności za słuzenie innym.
3. Empatia⁶, troska o innych; świadczy nie tylko o szacunku dla ludzi, lecz tworzy także atmosferę, w której – w razie potrzeby – można oczekiwać zrozumienia.
4. Wybaczenie i współczucie; umiejętność tolerowania cudzych błędów i dostrzeganie własnej niedoskonałości; to także wybaczenie błędów sobie i innym.

⁶ Słowo „empatia” pochodzi z greckiego *empathia* – cierpienie; oznacza zdolność odczuwania stanów psychicznych innych istot lub umiejętność przyjęcia ich sposobu myślenia, perspektywy spojrzenia na rzeczywistość; to także umiejętność zrozumienia innych ludzi oraz zdolność współodczuwania i dzielenia z nimi emocji; to miara uspołecznienia – myślenia i wczuwania się w sytuację innych ludzi, zrozumienia motywów nimi kierujących jako źródeł ich decyzji i postaw. Jest tworzywem, z którego powstaje zaufanie i podstawową cechą umożliwiającą prawidłowy dialog, zarówno na płaszczyźnie interpersonalnej, jak i ogólnospołecznej. Warunkiem empatii jest przekroczenie granic własnego „ja”, emocjonalne „zamieszkanie” w istocie drugiego człowieka i doznawanie jego uczuć, tak jakby były własnymi. Z tych powodów wchodzi ona w skład inteligencji emocjonalnej (zob. Lotko 2011, s. 33–34). Ze względu na wskazane cechy i role empatii powinna ona być ważną cechą przedstawicieli administracji publicznej.

Wymienione zasady wyrażają również poziom rozwoju inteligencji moralnej człowieka, która pozwala (Mroziewski 2014, s. 82) odważnie działać i podejmować słuszne decyzje w trudnych sytuacjach; wzbudza zaufanie i zachęca innych do aktywnego udziału w realizowanych przedsięwzięciach; rozwija odpowiedzialność za siebie i innych; pomaga zrozumieć innych ludzi oraz wybaczać sobie i innym popełnione błędy, co wynika z cytowanego pojęcia inteligencji moralnej. Ten rodzaj inteligencji oraz kompetencje moralne pozwalają ludziom zrozumieć własne uczucia (Lennick, Kiel 2007, s. 92–94), zwłaszcza te, które mogłyby przeszkodzić we właściwym postępowaniu; razem z kompetencjami emocjonalnymi pomagają też zrozumieć, co czują inni i inteligentnie na to reagować; określają zdolność panowania nad emocjami własnymi i innych w sytuacjach natury moralnej; kształtują spójność wewnętrzną i postępowanie w zgodzie z „kompasem moralnym”. Poziom rozumowania moralnego zawiera bowiem takie sądy, jak deontyczny i o odpowiedzialności (Czyżowska 2011, s. 127); pierwszy z nich mówi o tym, jakie zachowanie jest dobre, jak powinno się postąpić w określonej sytuacji, czyli dotyczy moralnej powinności, a drugi odnosi się do osobistej odpowiedzialności podmiotu wyrażającego dany sąd za realizację tego, co uznaje za słuszne. Sąd o odpowiedzialności mówi (ibidem), dlaczego dana osoba powinna postąpić zgodnie z tym, co nakazuje jej sąd deontyczny (Lennick, Kiel 2007, s. 94–98).

Spójność wewnętrzną burzyć mogą: 1) „wirusy” moralne; podświadomie negatywne przekonania sprzeczne z zasadami ogólnoludzkimi, które wpływają na nasze cele i zachowania; 2) uczucia destruktywne, takie jak: chciwość, nienawiść, zazdrość, podejrzliwość, rządza władzy itp. W ocenie Douga Lennicka i Freda Kiela (2007, s. 97) wirusy moralne i uczucia destruktywne nie pozwalają wykorzystać moralnych i emocjonalnych kompetencji na rzecz spójnego postępowania zgodnie z przyjętym kompasem moralnym, ponieważ przyćmiewają one normalną zdolność do postępowania w sposób moralnie i emocjonalnie kompetentny. Wskazani autorzy zauważają, że w realnych warunkach wyzwaniem moralnym jest ustawiczne dążenie do zachowywania zgodności swojego postępowania z przyjętymi

zasadami, stanowiącymi odzwierciedlenie poziomu kompetencji moralnych.

Na podstawie relacji zachodzących między inteligencją moralną a kompetencjami emocjonalnymi i moralnymi postulowane jest zatem osiągnięcie rozwoju tych ostatnich przez urzędników administracji publicznej na poziomie określanym jako pryncypialny (Penc 2002, s. 10–11). Charakteryzuje się on tym, że dana osoba (Czyżowska 2011, s. 139; Penc 2002, s. 10–11; Rybak 2004, s. 116): zachowuje suwerenność intelektualną; postępuje zgodnie z uznawanymi przez siebie zasadami moralnymi; stara się wypełniać dobrze swoje obowiązki wobec instytucji i społeczeństwa; potrafi kwestionować rozwiązania, które uważa za etycznie wątpliwe lub nieetyczne, kierując się etyką przekonań i etyką odpowiedzialności; trwa przy bezwzględnych wartościach i prawach, niezależnie od opinii większości, w tym postawy przełożonych; kieruje się sumieniem i zgodnie z nim samodzielnie wybiera zasady etyczno-universalne, które mogą się odnosić do takich ideałów jak: sprawiedliwość, prawa człowieka, dobrobyt społeczny, wysoka jakość życia; uznaje za bardziej podstawowe prawo moralne, które równocześnie staje się kryterium oceny prawa stanowionego; dostrzega różnice w zakresie norm i zasad obowiązujących w różnych społecznościach i różnych kulturach, uznając je za słuszne o tyle, o ile zabezpieczają podstawowe prawa każdego człowieka.

Można przyjąć, że na tym poziomie rozwoju moralnego dana osoba potrafi zidentyfikować społecznie nieakceptowane przekonania i zapanować nad potencjalnie destruktywnymi uczuciami oraz że cechuje ją rozwojowe stadium autonomii moralnej i aksjonormatywnej (Mroziewski 2014, s. 107). Człowiek dojrzały z punktu widzenia aksjonormatywności unika krzywdzenia innych, jest uczciwy, empatyczny, odpowiedzialny za swoje czyny, chce zmieniać świat na bardziej przyjazny ludziom i zwierzętom oraz wspomagać innych w procesie rozwoju rozumowania moralno-aksjonormatywnego, ponadto wykazuje konstruktywny nonkonformizm w odniesieniu do wartości ogólnoludzkich. Człowiek, jako członek danej organizacji, znajdujący się na pryncypialnym etapie rozwoju moralnego, kieruje się także konsensualnie uzasadnionymi normami i etyką dialogiczną (Szulczewski 2012,

s. 202–203), która uwzględnia działanie zorientowane na porozumienie, pokój społeczny, konsensus, trafność i konieczność uzasadniania decyzji, postaw i zachowania. Powoduje nim wówczas moralność konsensusu (Strus 2012, s. 207), powszechnej zgody i niearbitralnej współpracy⁷. Sposób współpracy określa moralność.

Bezpośrednio niższy od pryncypialnego poziom rozwoju kompetencji moralnych dotyczy poziomu konwencjonalnego, który jest opisywany przez takie postawy i zachowania, jak (Czyżowska 2011, s. 139; Penc 2002, s. 11; Rybak 2004, s. 115) internalizacja norm i reguł społeczeństwa przez członka danej społeczności; wybór dobra determinowany przez oczekiwania innych ludzi, zwłaszcza przez tych, od których zależy wynagrodzenie i dalsza kariera; dostrzeżenie, że można uzyskać nagrodę za zachowania zgodne z oczekiwaniami, np. za lojalność, akceptację, zaufanie, dobrą robotę itp.; rozumienie swojej pozycji i roli społecznej jako części większego systemu społecznego regulowanego normami; dążenie do utrzymywania społeczeństwa jako całości i niektórych instytucji społecznych oraz dobrej reputacji danej społeczności; uznawanie wartości prawa z uwagi na jego rolę w życiu społecznym; rozważanie moralnych dylematów coraz częściej realizowane przy odwoływaniu się do własnego sumienia; uznanie, że powinno się działać zgodnie z przyjętymi przez siebie zasadami. Na tym etapie rozwoju można mówić o moralności prawa (Strus 2012, s. 207) i obowiązku wobec społecznego porządku.

Najniższy poziom rozwoju kompetencji moralnych przypisywanych urzędnikom należałoby określić jako prekonwencjonalny. Charakteryzują go następujące artefakty zachowania (Czyżowska 2011, s. 139; Penc 2002, s. 11; Rybak 2004, s. 114): chęć uniknięcia kary jako podstawowa motywacja do czynienia tego, co dobre; posłuszeństwo wobec autorytetu – jedyne kryterium dobroci czynu; interes osobisty jako motyw nawiązywania relacji i dotrzymywania porozumień; działania moralne i pragmatyczne ukierunkowane na nagrody, na

⁷ Moralność niearbitralnej współpracy w ocenie Jamesa Resty (Strus 2012, s. 207) jest uznawana za najwyższy, tzn. szósty, poziom rozwoju rozumowania moralnego; moralność konsensusu i zgody powszechnej jest przypisana do piątego etapu rozwoju.

osiąganie największego dobra własnego w wyniku indywidualnych decyzji; oportunizm cechujący się przestrzeganiem przepisów w celu uniknięcia kary i zrealizowania własnych interesów; świadomość, że ludzie mają różne potrzeby, i równocześnie uznanie, iż każdy powinien dbać przede wszystkim o siebie. Dominuje wówczas moralność obowiązku: „Rób to, co ci powiedziano” oraz moralność instrumentalnego egoizmu i prostej wymiany: „Zróbmy interes” (Strus 2012, s. 207).

W opisywanych koncepcjach rozumowanie moralne (ibidem, s. 69) postrzegane jest nie jako to, co kształtuje zachowania, lecz raczej jako czynnik wpływający na formy dokonywanych *post factum* racjonalizacji, usprawiedliwiających podjęte decyzje i dokonane czyny. W psychologii poznawczo-rozwojowej (Rybak 2004, s. 113–114) rozwój moralny osoby jest przedstawiany jako proces organizowania i reorganizowania wiedzy moralnej, jaką gromadzi każdy człowiek poprzez interakcje z innymi ludźmi; znaczenie własnej aktywności podmiotu w rozwoju moralnym wzrasta wraz z wiekiem. W odniesieniu do urzędników administracji publicznej należy wskazać, że rozwój ten jest zależny także od intensywności szkolenia z zakresu wiedzy moralnej. Formułowanie sądów moralnych zależy nie tylko od poziomu rozwoju rozumowania moralnego, lecz także od tzw. typów moralnych. Pojęcie to wprowadził Lawrence Kohlberg (Czyżowska 2011, s. 127), zauważając, że niektóre badane osoby prezentujące niższe stadia rozwoju myślenia moralnego dokonują wyborów moralnych charakterystycznych dla stadiów wyższych. Autor ten wyróżnił dwa typy moralnego rozumowania: heteronomiczny i autonomiczny. Osoby reprezentujące typ pierwszy (ibidem) nie potrafią abstrahować od własnych interesów, a w celu uzasadnienia swojego postępowania odnoszą się do czynników zewnętrznych, takich jak autorytet, tradycja czy prawo, wyrażając jednostronny wobec nich szacunek. Osoby heteronomiczne są skłonne do przyjmowania rozwiązań utylitarystycznych, stawiając wartości pragmatyczne czy hedonistyczne wyżej od moralnych. Z kolei ludzie o typie autonomicznym (ibidem) już w niższych stadiach dokonują wyborów moralnych charakterystycznych dla stadiów pokonwencjonalnych, rozumiejąc intuicyjnie ich moralny sens; wyrażane przez nie sądy charakteryzują się większym

stopniem ogólności i poczuciem zobowiązania do ich realizacji, co określa się mianem preskryptywności sądu moralnego. Człowiek dorosły zdaje sobie sprawę, że norma moralna nie jest narzuconym przez innych zobowiązaniem (Rybak 2004, s. 114), lecz rezultatem i zarazem warunkiem relacji i współdziałania między ludźmi.

W podsumowaniu można stwierdzić, że normatywne postawy urzędników administracji publicznej powinny cechować się wysoką dojrzałością moralną, autonomią moralną i aksjornormatywną, moralnością konsensusu i zgody powszechnej oraz konstruktywnym nonkonformizmem w odniesieniu do dostrzeganych wartości ogólnoludzkich.

3. Klimat moralny instytucji administracji publicznej jako organizacyjny wyraz kompetencji moralnych jej decydentów

Jednym z głównych czynników mających wpływ na redukcję egoistycznych postaw w działaniu pracowników administracji publicznej jest postawa osób zajmujących kierownicze stanowiska w jej instytucjach. Kierownikom przypisywane są w sferze etycznej takie role, jak (Hausner 2007, s. 45; Supernat 2004, s. 480): wzór etycznej doskonałości w służbie publicznej i etycznym zachowaniu; interpretator wartości lokalnych, które powinny odzwierciedlać potrzeby całej społeczności; promotor etycznych standardów życia publicznego. Te ostatnie zostały opracowane przez Komisję lorda Nolana⁸ i wskazują na stosowanie bezinteresowności, obiektywności, odpowiedzialności za decyzje, jawności decyzji i uczciwości.

W ocenie Richarda Nielsena (Rybak 2004, s. 117) wzorcowy kierownik o wysokim poziomie rozwoju rozumowania moralnego podejmowane działania zawsze ocenia z punktu widzenia kryteriów etycznych. Idealnie moralny decydent żyje życiem cnotliwym, czego przejawem w pracy zawodowej jest moralne zachowanie

⁸ Etyczne standardy życia publicznego opracowane w Wielkiej Brytanii w połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. (Hausner 2007, s. 45), nazwane od nazwiska przewodniczącego komitetu, który je przygotowywał.

i działania. Kreuje on także moralny model kierowania (ibidem, s. 120), w którym osiągnęte są cele pragmatyczne z uwzględnieniem norm moralnych, standardów pragmatycznego postępowania i obowiązującego prawa interpretowanego z perspektywy kategorii moralnych. Jeśli uwzględnimy się niższy, w relacji do moralnie rozwiniętego kierownika, poziom rozwoju rozumowania moralnego decydentów, a tym samym silniejsze redukcje kryteriów moralnych w ich działaniu (Mroziewski 2014, s. 118), pojawia się coraz słabsze zapotrzebowanie społeczne na takie typy moralne menedżerów i preferowane przez nich modele kierowania, jak (Rybak 2004, s. 117–120):

1. **„Faust”** – decydent tego typu widzi konieczność uwzględniania dobra moralnego, ale tak silnie identyfikuje się ze swoimi zadaniami, że negatywne skutki działań mają dla niego drugorzędne znaczenie; jego regułą moralną jest maksyma makiawelizmu: dobry cel uszczęca czasem złe środki. W promoralnym modelu kierowania głównym wyznacznikiem stają się wymagania płynące z obowiązującego prawa i korzyści interesariuszy instytucji.
2. **„Ryszard III”** – ten typ decydenta o relatywnie niższym od „Fausta” poziomie kompetencji moralnych ma zdolność rozróżniania dobra i zła; gotów jest jednak sięgać po niemoralne działania po to, aby osiągnąć osobiste korzyści, które są głównym kryterium jego decyzji. Utożsamia się głównie z sytuacyjnym kierowaniem amoralnym opartym na zasadzie, że moralność w działalności zawodowej nie pokrywa się z moralnością codzienną, typową dla życia prywatnego.
3. **„Eichmann”** – decydent na tym najniższym poziomie rozwoju kompetencji moralnych nie interesuje się moralną stroną podejmowanych działań; dąży do technicznej doskonałości w realizacji zadań. Są to osoby technicznie sprawne, lecz bezmyślne moralnie; preferują kierowanie niemoralne (nieetyczne), w którym celowo pomija się sprawy moralne i prawo w dążeniu do maksymalizacji egoistycznych korzyści.

Przyjmuje się, że postawa kierowników wywiera istotny wpływ na efektywność kierowania (zarządzania). Ten rodzaj efektywności wynika z ilorazu zmiennych. Efektywność zarządzania

(EZ) = wyzwalanie produktywnej energii w organizacji/czas i energia zainwestowane przez kierownika („Efektywność...” 1998, s. 17). W organizacjach o wysokiej efektywności kierowania (ibidem, s. 21) występuje zgodność co do stopnia zainteresowania pracowników i kierowników realizacją celów uznawanych za kluczowe. To ułatwia ukierunkowanie energii organizacji na ich osiągnięcie. Wyzwalanie produktywnej energii w danej organizacji zależy także od poziomu rozwoju rozumowania moralnego decydentów, ich postaw moralnych (Toor, Ofori 2008, s. 620). Moralni liderzy, którzy kierują się społecznymi interesami, ograniczają interesy indywidualne swoich zwolenników, za cel działania przyjmują szlachetne wartości oraz postępują według wysoce moralnych zasad i prowadzą do kapitalizacji zaufania w środowisku pracy. Są w stanie skutecznie motywować ludzi do wykonywania ambitnych zadań⁹.

Ten fakt potwierdzają wyniki badań (Bartkowiak 2011, s. 14; Urban 2008, s. 20–22) związanych z klimatem organizacyjnym silnie kształtowanym także przez postawy kierowników. Odnosi się on do czynników wewnątrzorganizacyjnych, do których zaliczane są (Bartkowiak 2011, s. 14): ideologia organizacji, źródła władzy i potencjalnego wpływu, sposoby jego realizacji, a także style kierowania. Czynniki te decydują o sprawności organizacyjnej kierowników. Omawiana kategoria opisuje (Bartkowiak 2011, s. 14; Grzywacz 2002, s. 125): stan przekonań i postaw członków organizacji, przeżycia, odczucia i emocje. Analizowanie klimatu organizacyjnego dotyczy określonych artefaktów (Urban 2008, s. 20) w danym momencie ujmowanych z perspektywy psychologicznej. Jednocześnie jest on czynnikiem modyfikującym grupowe oraz indywidualne determinanty skuteczności i efektywności organizacji (Bartkowiak 2011, s. 14). Z punktu widzenia badacza może być przypisywany cechom lub właściwościom otoczenia (Grzywacz 2002, s. 125), które oddziałują na zachowania indywidualne albo grupowe. Z tej

⁹ Przy ocenie mocnych stron kompetencji pracowników dolnośląskich urzędów skarbowych, w tym na średnim szczeblu zarządzania, takie cechy osobowe, jak: uczciwość, postępowanie etyczne, sumienność, pracowitość, dyskrecja, empatia i asertywność, wartościowano na poziomie ok. 2,9% (Kaliński 2011, s. 54, 56).

perspektywy klimat organizacyjny ujmuje także Lutz von Rosenstiel (Mesjasz, Witkowski 2006, s. 110–111); w jego ocenie jest on efektem interakcji pomiędzy obiektywnymi czynnikami organizacji a indywidualnymi potrzebami, aspiracjami, zdolnościami i oczekiwaniami jej uczestników. Zatem klimat ten zależy również od zdolności moralnych członków danej instytucji, które wywierają wpływ na interpersonalne stosunki między pracownikami, przełożonymi i podwładnymi oraz na stopień zintegrowania pragmatyki działania z regułami moralnymi. W sferze moralności współdecyduje także o tym, czy dana osoba przyjmie osobistą odpowiedzialność za działanie zgodne z tym, co uznaje za moralną powinność. Tę grupę społecznych czynników Kohlberg określa mianem „klimatu moralnego” grupy (Czyżowska 2011, s. 127). Jeżeli grupa wywiera silny nacisk na jednostkę oraz narzuca jej określoną interpretację sytuacji i sposób postępowania, jednostka może

zrezygnować z własnej oceny, sądu moralnego i zadziała zgodnie z oczekiwaniami grupy, nie czując się równocześnie odpowiedzialna za swoje postępowanie. Jak zauważa Kohlberg (ibidem), im wyższe stadium rozwoju moralnego i większa moralna autonomia, tym bardziej jednostka jest odporna na wpływy innych osób i częściej kieruje się własnymi osądami, mając poczucie osobistej odpowiedzialności za popełnione czyny. Zatem klimat moralny instytucji administracji publicznej można definiować jako stan przekonań i postaw moralnych urzędników w aspekcie ich gotowości do realizowania oczekiwań społecznych, opartych na zaufaniu i ustawowej misji danej instytucji, w którym ujawniają się: stopień zintegrowania administracyjnej pragmatyki działania z moralnością, poziom rozumowania moralnego urzędników, ich motyw i skłonności do przestrzegania oraz doskonalenia moralnych norm postępowania w relacjach interpersonalnych i z klientami.

Tab. 1. Poziomy i etapy rozwoju moralnego instytucji administracji publicznej

Etapy moralnej ewolucji	Charakterystyka poziomu rozwojowego
Etap 1. Amoralny	Poziom najniższy. Przeważa moralność obowiązku; urzędnicy w sposób rozmyślny nie uwzględniają aspektów moralnych w swoim postępowaniu; kierują się głównie interesami instytucji i własnymi, również ze skłonnością do naruszania prawa. Dominuje model niemoralnego kierowania.
Etap 2. Legalistyczny	Bycie etycznym tzn. po prostu posłusznym wobec prawa. Instytucje tego typu uznają jedynie zobowiązania prawne, które wykorzystuje się na rzecz zrealizowania własnych korzyści. Dominuje moralność instrumentalnego egoizmu i wspólnego ustalania wymiany korzyści oraz amoralny model kierowania.
Etap 3. Reagujący moralnie	Instytucje, które osiągają ten poziom, zaczynają rozumować w kategoriach opłacalności zachowań moralnych; uznają, że ważne są dobre stosunki interpersonalne z klientami oraz lokalną społecznością. Organizacja reagująca postępuje zazwyczaj etycznie i zgodnie z prawem, nawet jeśli czyni tak tylko we własnym interesie. Dominuje moralność prawa, zgody interpersonalnej i z lokalną społecznością; funkcjonuje sytuacyjny model moralnego kierowania.
Etap 4. Początkowy moralnie	Instytucje na tym etapie przyznają otwarcie, że kosztem zachowania moralnego może być niekiedy kompromis w sferze interesów społeczeństwa i samej instytucji. W deklaracjach misji lub opublikowanym kodeksie etycznym wyraźnie wymienia się troskę o wartości moralne, poszanowanie prawa, przestrzeganie uczciwych praktyk. Funkcjonuje moralność konsensusu, kompromisu i zgody społecznej; stabilizuje się moralny model kierowania.
Etap 5. Rozwinięty moralnie	Organizacje należące do tej kategorii jasno zadeklarowały uznawane wartości moralne, poinformowały o tym pracowników, którzy je zaakceptowali i wprowadzają w życie. Instytucje te znajdują się na szczycie etycznego rozwoju; umiejętnie łączą efektywność działania z moralnym rozwojem urzędników; zatrudniają specjalistów od kreowania i respektowania zasad moralnych. W zachowaniach dominują reguły moralne ponad prawem i w zakresie jego stosowania. Wizerunkiem organizacji jest moralność niearbitralnej współpracy społecznej oraz moralny model kierowania.

Źródło: opracowanie własne na podst. Lambin 2001, s. 77; Mroziewski 2014, s. 49–50; Rybak 2004, s. 120; Strus 2012, s. 207).

Moralnie inteligentną organizację budując przede wszystkim postawy i czyny liderów (Lennick, Kiel 2007, s. 173–176), którzy potrafią: dotrzeć do ludzi; wykorzystać inteligencję emocjonalną, by stworzyć pozytywną atmosferę pracy; przemawiać do innych swoją moralną i emocjonalną inteligencją¹⁰. Należy domniemywać, że zachodzą określone zależności między poziomem rozwoju kompetencji moralnych decydentów a poziomem rozwoju klimatu moralnego instytucji publicznych. Wysoki poziom rozwoju klimatu moralnego stanowi formę nacisku na pracowników i decydentów, aby zachowywali się godnie i praworządnie, co pokrywa się z oczekiwaniami społeczeństwa demokratycznego państwa prawnego. Wskazane wyżej poziomy rozwoju rozumowania moralnego urzędników, a szczególnie decydentów, powinny odzwierciedlać określony, etyczny wizerunek organizacji, który cechują etapy i poziomy moralnej ewolucji (tab. 1).

Pomocnym narzędziem w ocenie poziomu moralnego rozwoju instytucji może być także skłonność urzędników do stosowania listy pytań testujących, czy zamierzone działania są moralne lub czy mogą mieć moralne konsekwencje.

Lista pytań może dotyczyć (Lambin 2001, s. 78): stopnia legalności działania, stopnia sprzeczności działania z obowiązkami/motywanami moralnymi, stopnia respektowania praw innych ludzi, stopnia poszanowania sprawiedliwości.

Wzrost poziomu kompetencji moralnych kierowników administracji publicznej powinien skutkować podwyższaniem się poziomu rozwoju moralnego instytucji, co odzwierciedlałoby ich klimat moralny. Wyższy poziom rozwoju kompetencji moralnych decydentów instytucji publicznych musi cechować wyższy stopień nasycenia ich sfer funkcyjnych społecznie użytecznymi regułami (Radzka 2010, s. 55), których przestrzeganie zmaksymalizuje użyteczność oczekiwaną przez społeczeństwo, tzn. pomnoży ogólnospołeczne dobro i szczęście. Pryncypialny etap rozwoju rozumowania

moralnego pracowników administracji publicznej, a szczególnie decydentów instytucji publicznych, oraz wizerunek organizacji rozwiniętej moralnie ukazują, że w praktyce funkcjonują instytucje o zróżnicowanym morale i poziomie rozwoju moralnego. Głównym wskaźnikiem będzie tu stopień dominacji interesów własnych w motywach działania urzędników w stosunku do zachowań społecznie korzystnych. Postawa oportunistyczna cechująca się przestrzeganiem przepisów z obawy przed karą i z uwagi na chęć zrealizowania własnych interesów i jest typowa dla poziomu prekonwencjonalnego. Z tym etapem może być związany amoralny poziom rozwoju organizacji, który jest zdominowany interesami własnymi decydentów. Na wyższych poziomach rozwoju moralnego (legalistyczny, reagujący moralnie, początkowo moralnie, rozwinięty moralnie; zob. tab. 1) dostrzegane są w coraz większym stopniu związki organizacji z lokalną społecznością i ich społeczną misją, wzrasta w organizacjach troska o wartości moralne wraz ze skłonnością do redukcji prywatnych korzyści w sferze działalności publicznej. Pojawia się jednocześnie podstawowy problem badawczy dotyczący analizy stopnia i siły korelacji między poziomem kompetencji moralnych decydentów instytucji administracji publicznej a typem klimatu moralnego instytucji, który jest pewną organizacyjną formą odzwierciedlenia postaw moralnych decydentów i podlegających im pracowników, co wskazuje na osiągnięcie przez instytucję jednego ze wskazanych etapów rozwoju moralnego.

4. Analiza zależności między poziomem kompetencji moralnych decydentów a poziomem klimatu moralnego badanych instytucji

W relacji do postulowanego klimatu moralnego instytucji krajowej administracji publicznej oraz normatywnej jakości moralnych postaw pracowników, w tym decydentów tych organów władzy, w drugim półroczu 2012 r. podjęto badania w zakresie: zobrazowania postaw moralnych kierowników badanych instytucji publicznych, określenia stopnia i siły oddziaływania tychże postaw na klimat moralny ocenianych instytucji publicznych (państwowych i samorządowych) oraz

¹⁰ Od postawy moralnej głównego decydenta przedsięwzięcia jest zależna polityka personalna; badania potwierdziły, że w przedsiębiorstwach z wysoką średnią etyczności pracy, prawie dwukrotnie wyższe są efekty społeczne wynikające z postawy „bezinteresownej plus ofiarnej”, aniżeli z „interesownej” (Donarski, Bałamut 2010, s. 97).

analizy postaw osób realizujących społeczne misje administracji w warunkach określonego morale decydentów i klimatu moralnego organizacji. Na rzecz podjętych badań przyjęto trzy niezależne hipotezy badawcze o charakterze zerowym: 1) decydentów badanych instytucji publicznych cechuje głównie niski poziom rozwoju rozumowania moralnego; 2) w krajowych instytucjach administracji publicznej funkcjonuje społecznie niezadowolający (amoralno-legalistyczny) poziom klimatu moralnego w perspektywie obowiązku kreowania przez te organizacje kapitału społecznego i dobra publicznego/wspólnego; 3) zidentyfikowany poziom kompetencji moralnych decydentów badanych instytucji administracji rządowej i samorządowej nie wywiera wpływu na typ klimatu moralnego tychże instytucji, który jest efektem ich organizacyjnego poziomu rozwoju moralnego.

Badania o charakterze anonimowym przeprowadzono metodą sondażu z zastosowaniem kwestionariusza ankiety zawierającego cztery przedziały (1–24; 25–49; 50–74; 75–100) stopni nasycenia 21 wariantów zastosowanych do oceny moralnych postaw decydentów badanych instytucji i 15 wariantów w zakresie analizy klimatu moralnego tychże instytucji. W celu analizy wyników badań przyjęto następujące założenia: 1) wykorzystane niematerialne i jakościowe czynniki można oceniać z zastosowaniem indeksu liczbowego (Buszko 2013, s. 181); 2) właściwą metodą oceny siły i kierunku zależności między przyjętymi zmiennymi jest statystyka Spearmana (Maksimowicz-Ajchel 2007, s. 174–175) oparta na wzorze: $R_s = 1 - 6\sum D^2 / N^3 - N$, uwzględniająca wartość współczynnika korelacji rangowej R_s w przedziale $[-1; +1]$ i wartość krytyczną przy poziomie istotności $\alpha = 0,1$, gdzie: D oznacza różnicę pomiędzy rangą wariantów cechy, a N – liczebność ocenianej próby; 3) poziom rozwoju kompetencji moralnych decydentów oceniony zostanie według trzech poziomów: prekonwencyjonalnego, konwencyjonalnego i pryncypialnego (autonomii moralnej i aksjonormatywnej), natomiast poziom klimatu moralnego instytucji według takich typów klimatu jak: amoralno-legalistyczny, reagujący moralnie, rozwinięty moralnie.

Kwestionariusz skierowano do losowo wybranych 41 respondentów, pracowników instytucji

administracji publicznej¹¹ funkcjonujących na terenie województw warmińsko-mazurskiego i mazowieckiego¹². Zwrotnie otrzymano 36 kwestionariuszy poprawnie wypełnionych (po 18 z instytucji państwowych i samorządowych). Na podstawie danych z kwestionariusza ustalono strukturę respondentów. Badane instytucje reprezentowały głównie kobiety w wieku 20–49 lat (32; 89,6% respondentów), z dominującym wykształceniem wyższym pierwszego stopnia w zakresie nauk społecznych (27; 75,6%) oraz ze stażem pracy zawodowej powyżej 11 lat (19; 53,2%). Badani z instytucji rządowych pracowali głównie w urzędach administracji specjalnej (terenowe organy administracji rządowej; zespolone służby, inspekcje i straże – 7 respondentów), w urzędach skarbowych (5), w sektorze ubezpieczeń społecznych (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – 2); w urzędach resortu oświaty (1) i resortu ochrony zdrowia (2); w sumie 66% respondentów tych instytucji było zatrudnionych na stanowiskach z bezpośredniej obsługi interesantów.

Z perspektywy typu kontaktów urzędników z interesantami przegląd miejsc pracy respondentów zatrudnionych w instytucjach samorządowych (urzędy jednostek samorządu terytorialnego, podlegające im urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, publiczne zakłady opieki zdrowotnej) wskazuje, że 16 z nich (88%) pracowało w bezpośredniej obsłudze interesantów tych organów władzy, z wyłączeniem urzędów marszałkowskich (dwóch respondentów). Analiza struktury zatrudnienia osób badanych zatrudnionych w instytucjach administracji publicznej wskazuje, że dominująca ich część pracowała w organach pierwszego stopnia (95,2%) związanych z bezpośrednią obsługą interesantów, co oznacza, iż możliwe było ocenienie pośredniego wpływu kompetencji moralnych decydentów badanych instytucji (tab. 2) na sposób załatwiania spraw interesantów z perspektywy przestrzegania

¹¹ Podziału instytucji publicznych dokonano przez pryzmat Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U., 2009, nr 157, poz. 1240).

¹² Ze względu na utrzymanie anonimowości i uniwersalności badań celowo zrezygnowano z wyszczególnienia instytucji w podziale na województwa.

Tab. 2. Struktura ocenianych decydentów według zajmowanego stanowiska i stażu pracy na stanowisku kierowniczym

Kryteria analizy		Typ instytucji publicznej		Razem
		Samorządowe	Państwowe	
Staż pracy na stanowisku kierowniczym	do 9 lat	6	3	9
	powyżej 10 lat	12	15	27
Zajmowane stanowisko kierownicze	niższego szczebla kierowania	11	11	22
	naczelne stanowisko	7	7	14

Źródło: opracowanie własne na podst. badań empirycznych.

Tab. 3. Warianty oceny poziomu rozwoju kompetencji moralnych decydentów i poziomu rozwoju moralnego badanych instytucji publicznych

Lp.	Warianty oceny poziomu rozwoju rozumowania moralnego	Warianty oceny poziomu rozwoju moralnego instytucji publicznych
1.	Dąży do technicznej doskonałości realizowanych zadań i nie interesuje się moralną stroną podejmowanych działań	Urzędnicy i funkcjonariusze kierują się chciwością, samolubnym dążeniem do maksymalizacji własnych interesów
2.	Sięga po niemoralne działania po to, aby osiągnąć osobiste korzyści	Urzędnicy i funkcjonariusze kierują się głównie zasadą „cel uświęca środki”
3.	Podejmuje niemoralne działania, aby zrealizować cele korzystne dla instytucji	Urzędnicy i funkcjonariusze w dążeniu do korzyści nie dbają o interesy innych.
4.	Stosuje z reguły zasadę „dobry cel uświęca czasami złe środki”	Urzędnicy i funkcjonariusze w dążeniu do swoich korzyści omijają bądź łamią prawo
5.	Podejmowane działania z zasady ocenia z punktu widzenia kryteriów moralnych	Urzędnicy i funkcjonariusze w sposób rozmyslny nie uwzględniają aspektów moralnych w swoich decyzjach, działaniach i zachowaniach.
6.	Podejmowane działania ocenia ze względów altruistycznych	Urzędnicy i funkcjonariusze wychodzą z założenia, że odmienne zasady moralne obowiązują w urzędach, a inne w życiu prywatnym
7.	W swoim rozumowaniu moralnym ceni wyżej reguły moralne niż prawo	Urzędnicy i funkcjonariusze nie uświadamiają sobie faktu, że wszystko, co robią w instytucji, ma wymiar etyczny
8.	W działaniu przestrzega reguł moralnych, aby nie krzywdzić innych	Urzędnicy i funkcjonariusze cele instytucji realizują z poszanowaniem reguł moralnych, prawa, reguł dobrych praktyk
9.	Dotrzymuje obietnic i danego słowa	Urzędnicy i funkcjonariusze wyżej cenią zasady dobrych i życzliwych praktyk niż prawo i reguły moralne
10.	Z determinacją walczy o to, co słuszne	W instytucji reguły moralne, dobrych praktyk zostały skodyfikowane i podane do publicznej wiadomości
11.	Mówi to, co uznaje za prawdę	W instytucji prowadzone są szkolenia związane z moralnością
12.	Wykazuje troskę o innych	W instytucji funkcjonują pracownicy, których głównym zadaniem jest kreowanie zasad moralnych
13.	Potrafi wybaczać sobie i przyznawać się do popełnionych błędów	W instytucji funkcjonuje zintegrowana pragmatyka działania z moralnością
14.	Potrafi wybaczać innym popełnienie błędów	W instytucji funkcjonuje filozofia, która łączy efektywność działania z moralnym rozwojem urzędników i funkcjonariuszy
15.	Przestrzeganie reguł moralnych wynika z prawego charakteru	Czy klimat instytucji można uznać za aksjonormatywny?
16.	Przestrzeganie reguł moralnych wynika z chęci zdobycia aprobaty	

Tab. 3 – cd.

Lp.	Warianty oceny poziomu rozwoju rozumowania moralnego	Warianty oceny poziomu rozwoju moralnego instytucji publicznych
17.	Przestrzeganie reguł moralnych wynika z chęci budowania kultury zaufania	
18.	Przestrzeganie reguł moralnych wynika z chęci zachowania dobrego wizerunku, otrzymywania nagród i unikania kar	
19.	Często odwołuje się do wartości ogólnoludzkich, takich jak: uczciwość, życzliwość, pomaganie bliźnim, przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności itp.	
20.	Formułuje własne zasady moralne, które w jego ocenie powinny uchodzić za uniwersalne	
21.	Ukazuje swój kompas moralny związany z wymienionymi w punkcie 19. wartościami ogólnoludzkimi.	

Źródło: opracowanie własne na podst. badań empirycznych.

Tab. 4. Wyniki oceny poziomu rozwoju kompetencji moralnych decydentów i poziomu moralnego badanych instytucji administracji publicznej

Typ danych	Dane dla całej próby: liczba wskazań/ wartość indeksu/ wartości średnie (udział procentowy w relacji do wartości całkowitej indeksu)	Stopień nasilenia w procentach (liczba respondentów/wartość przyznanych stopni nasilenia/wartość średnia); gdzie: s – inst. samorząd.; p – inst. państwowe; sp – cała próba	Skala stopni nasilenia wariantów				
			Typ instytucji	Skala stopni nasilenia wariantów			
				1–24	25–49	50–74	75–100
Ocena poziomu kompetencji moralnych	756/34604/46,8	sp	230/2476/10,8 (7,2%)	170/6123/36,0 (17,7%)	201/12330/61,3 (35,6%)	155/13675/ 88,2 (39,5%)	
	378/19151/50,7 (55,3%)	s	86/980/11,4 (5,1%)	86/3105/36,1 (16,2%)	112/6912/61,7 (36,1%)	94/8154/86,7 (42,6%)	
	378/15453/40,9 (44,6%)	p	144/1496/10,4 (9,7%)	843018/35,9 (19,5%)	89/5418/60,9 (35,1%)	61/5521/90,5 (35,7%)	
Ocena poziomu rozwoju moralnego instytucji	540/19221/35,6	sp	226/2187/9,7 (11,4%)	142/5045/ 35,5 (26,2%)	111/6607/59,5 (34,4%)	61/5382/88,2 (28,0%)	
	270/10762/39,8 (56,0%)	s	95/1055/11,1 (9,8%)	75/2658/35,4 (24,7%)	63/3775/59,9 (35,0%)	37/3274/88,4 (30,4%)	
	270/8459/31,3 (44,0%)	p	131/1132/8,6 (13,4%)	67/2387/35,6 (28,2%)	48/2832/59,0 (33,4%)	24/2108/87,8 (24,9%)	

Źródło: opracowanie własne na podst. badań empirycznych.

prawa, norm moralnych, zasad dobrej roboty i uczciwych praktyk oraz spolegliwości urzędników i urzędów, a tym samym – stopnia efektywności tych instytucji w wypełnianiu społecznych zadań.

Poddano ocenie przede wszystkim decydentów ze stażem pracy na stanowisku kierowniczym dłuższym niż 10 lat (27 kierowników). Pełnili oni obowiązki na stanowiskach zaliczanych do naczelnych (po 7 osób w instytucjach rządowych

i samorządowych) bądź niższych szczebli kierowania (odpowiednio po 11 kierowników). Warianty przyjęte w przeprowadzonym badaniu na rzecz oceny poziomu kompetencji moralnych decydentów dotyczą czynników osłabiających morale urzędników (warianty: od 1. do 4. oraz 16. i 18.), a także czynników kreujących relatywnie wysoki poziom kompetencji moralnych (pozostałe warianty); 15 wariantów przyjętych z uwagi na ocenę poziomu moralnego instytucji zawiera czynniki generujące klimat amoralny (od 1. do 7.) oraz wyższe poziomy rozwoju klimatu moralnego – pozostałe warianty (tab. 3).

Rozkład ocen według przyjętych wariantów analizy poziomu rozwoju kompetencji moralnych decydentów i moralnego rozwoju instytucji administracji, w tym liczby wskazań i stopnia ich nasilenia, ukazuje istotne zróżnicowanie w grupie instytucji administracji rządowej i samorządowej (tab. 4).

Ocena poziomu rozwoju kompetencji moralnych decydentów. W ocenie wariantów osłabiających kompetencje moralne uwagę szczególnie przyciąga rozkład odpowiedzi dotyczący relatywnie silnego (powyżej 50 stopni nasilenia) dążenia decydentów instytucji publicznych do technicznej doskonałości bez uwzględniania aspektu moralnego (wariant 1.: 19 ocenianych kierowników) oraz przestrzeganie przez nich reguł moralnych z motywów budowania dobrego wizerunku własnej osoby (warianty: 16. i 18.: odpowiednio 19 i 24 decydentów). Za czynnik osłabiający ocenę kompetencji moralnych tych urzędników można uznać także niski stopień nasilenia ich skłonności do podejmowania działań ze względów altruistycznych (wariant 6.: 29 decydentów oceniono ze stopniami nasilenia do 49 pkt).

Etyczny wizerunek badanych decydentów wzmacniają głównie: 1) relatywnie niska skłonność urzędników do uwzględniania korzyści osobistych w sprawowaniu swoich funkcji kierowniczych (wariant 2.: 25 decydentów oceniono w skali do 24 stopni nasilenia ze średnią 8,4); 2) silne unikanie podejmowania działań niemoralnych w celu zrealizowania celów korzystnych dla zatrudniającej instytucji (wariant 3.: 24 kierowników umiejscowiono w przedziale do 24 stopni nasilenia i przypisano średni stopień o wartości 9 pkt); 3) podejmowanie walki o to, co

śluszne (wariant 10.: 23 decydentom przypisano stopnie nasilenia powyżej 50 pkt; szczególnie silnie te atuty wskazano dla 10 kierowników instytucji samorządowych ze średnią wartością indeksu nasilenia 85,2 stopnia); 4) silna skłonność do mówienia prawdy (wariant 11.: 25 kierowników oceniono w skali powyżej 50 stopni nasilenia ocenianego wariantu, ze średnią wskazań powyżej 60 pkt), co potwierdza także ich silne skłonności do budowania kultury zaufania (wyniki wariantu 17.); 6) dążenie przez 18 ocenianych kierowników do okazywania swojego kompasu moralnego, w tym 8 ten kompas ukazuje ze średnim nasileniem o wartości 86,1 pkt (wariant 21.). Wartości indeksu poziomu kompetencji moralnych wskazują, że wyższy poziom tych walorów przejawiają decydenci instytucji samorządowych z wartością indeksu 19151, co odpowiada 55,3% wartości indeksu przypisanego decydentom wszystkich badanych instytucji (34604). Kierownikom instytucji samorządowych przypisano 78,7% ocen kompetencji moralnych w przedziale powyżej 50 stopni nasilenia danych wariantów. Szczególnie wysoko oceniono kompetencje kierowników z instytucji samorządowych ze stażem pracy na stanowisku kierowniczym do 10 lat. Przypisano im 40-procentowy udział (7735) w wartości całego indeksu instytucji samorządowych; stanowili oni 1/3 badanej próby z kręgu instytucji samorządowych. Przyjmując za fakt, że na stanowiskach kierowniczych w administracji samorządowej jest relatywnie większa rotacja (*Program... 2006*), można sądzić, iż stanowi ona ważny czynnik w procesie kreowania poziomu kompetencji moralnych decydentów.

Ocena poziomu moralnego rozwoju badanych instytucji administracji publicznej. Rozkład odpowiedzi według stopni nasilenia wariantów klimatu moralnego wskazuje, że relatywnie wysoki stopień (od 75 do 100) nasilenia wariantów osłabiających klimat moralny dotyczył w sumie 19 instytucji (53,2%): 11 samorządowych i 8 rządowych. Czynnikiem wzmacniającym ocenę badanych instytucji jest niski stopień (od 1 do 24) nasilenia w nich skłonności do omijania bądź naruszania prawa przez urzędników w celu osiągnięcia swoich korzyści (dotyczyło to 31 instytucji; 86,8%). Relatywnie na niskim poziomie nasilenia, dla połowy badanych instytucji, oceniono intensywność szkoleń w zakresie

kwestii moralnych i funkcjonowanie pracowników, których głównym zadaniem jest kreowanie moralnego rozwoju oraz stopień zintegrowania praktyki działania z regułami moralnymi (warianty 11.–13.). Procentowy udział typów instytucji w całkowitej wartości indeksu nasilenia badanych organizacji wariantami klimatu moralnego wskazuje, że wyższy poziom morale reprezentują organizacje samorządowe z wartością indeksu 10762 (ze średnim stopniem nasilenia wariantów 39,8), co stanowi 56% wartości indeksu przypisanego całej badanej próbie instytucji; udział instytucji rządowych to 44,0% (całkowita wartość indeksu: 8459; średni stopień nasilenia: 31,3). Najwyższy udział w wartości indeksu klimatu moralnego całej badanej próbie instytucji przypisano decydującym ze stażem na stanowiskach kierowniczych dłuższym niż 10 lat (73,0%); w grupie decydujących instytucji rządowych – 83%, a instytucji samorządowych – 65%

Najwyższy stopień oddziaływania postaw moralnych decydujących na poziom klimatu moralnego instytucji można zaobserwować w grupie decydujących instytucji samorządowych zajmujących naczelne stanowiska kierownicze; przy udziale 38,5% w badanej próbie przypisano im udział o wartości 44,6% indeksu klimatu moralnego dla tej grupy instytucji przy średniej nasilenia wariantów o wartości 685,7 stopnia; analogicznej grupie decydujących instytucji rządowych przypisano średnią wartość 443,8 stopnia nasilenia wariantów, przy ich udziale w wartości indeksu 36,7%. Ten fakt może potwierdzać wcześniej sformułowany wniosek, że relatywnie częstsza rotacja kierowników w administracji samorządowej, w tym także na naczelnych stanowiskach, sprzyja rozwojowi moralnemu instytucji administracji publicznej. Relacja indeksu klimatu moralnego instytucji do indeksu poziomu rozumowania moralnego ich decydujących określa wskaźnik siły oddziaływania moralnych postaw decydujących na poziom klimatu moralnego danej instytucji (zob. dane z tab. 4 i 5). Najwyższą wartość tego wskaźnika (0,89) osiągnęła grupa kierowników z instytucji rządowych pełniących funkcje kierownicze krócej niż 10 lat, najniższą zaś (0,48) przypisano analogicznej grupie kierowników instytucji samorządowych (przeciętny wskaźnik 0,55; dla instytucji samorządowych – 0,56, a instytucji rządowych – 0,54). Za czynnik, który

wyraźnie różnicował wskaźnik siły oddziaływania na klimat moralny postaw moralnych tych kierowników, których staż pracy na stanowiskach kierowniczych był krótszym niż 10 lat, można uznać fakt, że w procesie rekrutacji na te stanowiska w instytucjach państwowych wykazano relatywnie wyższą troskę o autentyczne postawy moralne kandydatów, co skutkowało względnie niższym stopniem nasilenia w instytucjach rządowych skłonności do omijania bądź naruszania prawa (zob. wariant 4., tab. 3). Przy uwzględnieniu relatywnie niższej rotacji pracowników urzędów państwowych wskazuje to, że dominacja wewnętrznej rekrutacji na stanowiska kierownicze daje możliwości doboru kandydatów o względnie sprawdzonym, ugruntowanym i społecznie akceptowanym poziomie kompetencji moralnych.

Zebrane dane dotyczące wartości indeksu nasycenia badanych instytucji wariantami klimatu moralnego jako jednej zmiennej oraz dane ilościowe charakteryzujące poziom rozwoju rozumowania moralnego ich decydujących (drugiej zmiennej) porównano z zastosowaniem statystyki Spearmana w celu określenia siły i kierunku zależności. Przyjęto na rzecz badań poziom istotności $\alpha = 0,10$ oraz wartości krytyczne dla liczebności próby 18: $r(0,1;18) = 0,399$ (Kot, Jakubowski, Sokołowski 2007, s. 300), a dla liczebności próby 36: $r(0,1;36) = 0,219$ (Zieliński, Zieliński 1990, s. 396). Do oceny siły współzależności zastosowano następującą skalę zależności przy wartości współczynnika korelacji rang R_s (Maksimowicz-Ajchel 2007, s. 175): słaba i dodatnia zależność R_s (0,00–0,3); umiarkowana i dodatnia zależność R_s (0,31–0,6); silna i dodatnia zależność R_s (0,61–1,00).

Na podstawie przedziałów wartości indeksu nasycenia instytucji wariantami klimatu moralnego przyjęto w opracowaniu, że klimat amoralno-legalistyczny (słabo rozwinięty) cechuje wartość indeksu badanych instytucji w skali¹³ 15–360; klimat reagujący moralnie (umiarkowanie rozwinięty) określa wartość indeksu w przedziale: 361–1110, a moralnie rozwinięty (wysoko rozwinięty) wynika z wartości indeksu w skali: 1111–1500. W celu analizy poziomu rozwoju

¹³ Przedziały liczbowe wynikają z iloczynu: liczba wariantów zastosowanych do oceny danej zmiennej i przyjęte skale stopni ich nasilenia: 1–24; 25–49; 50–74; 75–100.

rozumowania moralnego/kompetencji moralnych decydentów zastosowano następujące kryterium: poziom prekonwencjonalny (słabo rozwinięty) odzwierciedla wartość indeksu nasycenia wariantami kompetencji moralnych w zbiorze 21–1029; poziom konwencjonalny (umiarkowanie rozwinięty) cechuje wartość indeksu w skali 1030–1554; poziom pryncypialny (wysoko rozwinięty) odzwierciedla wartość indeksu ze skali 1555–2100.

Analiza wyników badań przeprowadzona według przyjętych założeń opisowych i statystycznych wykazała zróżnicowanie, w zależności od rodzaju administracji, poziomów rozwoju moralnego decydentów i kierowanych przez nich instytucji (samorządowych lub rządowych) oraz siły zależności typu klimatu moralnego od poziomu kompetencji moralnych decydentów (tab. 5).

Decydentów badanych instytucji publicznych charakteryzował głównie prekonwencjonalny poziom rozwoju rozumowania moralnego

(21 decydentów – 58,8%), a pozostałych decydentów – poziom konwencjonalny. W badanych instytucjach publicznych dominował typ klimatu odpowiadający instytucji reagującej moralnie (31 instytucji – 86,8%), klimat amoralno-legalistyczny cechował cztery instytucje (11,2%), klimat instytucji moralnie rozwiniętej został przypisany jednej organizacji (2,8%). Wyniki analizy korelacji według statystyki Spearmana ukazują, że umiarkowana i dodatnia zależność między poziomem rozwoju rozumowania moralnego decydentów a typem klimatu moralnego zachodzi w instytucjach samorządowych oraz w całej próbie instytucji, przy wartości krytycznej niższej od wartości współczynnika korelacji rang; oznacza to statystyczne potwierdzenie korelacji. Natomiast słaba i dodatnia zależność wystąpiła w instytucjach państwowych przy nieważności statystycznej. Można wnioskować, że czynnikiem amortyzującym oddziaływanie najniższego, prekonwencjonalnego poziomu

Tab. 5. Wyniki przeprowadzonych badań w ujęciu liczbowym

Przedmiot analizy	Typ instytucji: s – samorząd p – państwowe sp – cała próba	Poziomy rozwoju moralnego: liczba ocenionych (udział procentowy w próbie)		
		nisko rozwinięty	umiarkowanie rozwinięty	wysoko rozwinięty
1. Poziom rozwoju kompetencji moralnych decydentów	s	8 (44,0%)	10 (55,0%)	–
	p	13 (71,5%)	5 (27,5%)	–
	sp	21 (58,8%)	15 (42,0%)	–
2. Poziom rozwoju moralnego instytucji	s	3 (16,5%)	14 (77,0%)	1 (5,5%)
	p	1 (5,5%)	17 (93,5%)	–
	sp	4 (11,2%)	31 (86,8%)	1 (2,8%)
3. Siła i kierunek korelacji między zmiennymi 1. i 2.	–	Wartości: Rs	Wartości: r	Typ zależności
	s	0,538	$r(0,1; 18) = 0,399$	umiarkowana, dodatnia, statystycznie ważna
	p	0,028		słaba, dodatnia, statystycznie nieważna
	sp	0,423	$r(0,1; 36) = 0,219$	umiarkowana, dodatnia, statystycznie ważna

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych.

rozwoju rozumowania moralnego decydentów na relatywnie wyższy poziom klimatu moralnego badanych instytucji jest obowiązek przestrzegania przez pracowników przepisów prawa w realizacji społecznej misji tych instytucji.

W kontekście zróżnicowania poziomu rozwoju rozumowania moralnego decydentów i poziomu klimatu moralnego poddano ocenie: 1) zależność między wartościami czynników osłabiających poziom rozumowania moralnego decydentów badanych instytucji publicznych (warianty od 1. do 4. oraz 16. i 18.; tab. 3) a wartościami niemoralnego klimatu tych instytucji (warianty od 1. do 7.; tab. 3); 2) Zależność między wartościami czynników wzmacniających poziom rozumowania moralnego decydentów badanych instytucji publicznych a wartościami ich klimatu moralnego (pozostałe warianty poza wymienionymi w treści pierwszego punktu). Zależność między wartością indeksu nasilenia czynnikami osłabiającymi poziom kompetencji moralnych a wartością indeksu nasilenia organizacji wariantami niemoralnego klimatu ukazuje, że w ocenianych instytucjach wystąpiła silna i dodatnia korelacja dla instytucji samorządowych: wartość współczynnika korelacji rang $R_s = 0,660$, przy wartości krytycznej $r(0,1; 18) = 0,399$. W porównaniu z wartością tego współczynnika dla instytucji państwowych $R_s = 0,350$, gdzie stwierdzono umiarkowaną i dodatnią zależność, można wnioskować, że w instytucjach samorządowych występuje relatywnie niższy stopień przestrzegania prawa w załatwianiu spraw interesantów, co ukazały trzy przypadki instytucji o klimacie amoralno-legalistycznym. Instytucje samorządowe cechuje także wyższa skłonność do arbitralnego załatwiania spraw oraz większa swoboda w zakresie doboru kadr kierowniczych. Analiza zależności w oparciu o współczynniki korelacji rangowej zachodzącej między stopniem nasycenia poziomu rozumowania moralnego czynnikami wzmacniającymi morale decydentów a wartością indeksu nasycenia organizacji czynnikami kreującymi klimat moralny ukazuje, że w instytucjach samorządowych występuje umiarkowana i dodatnia zależność ($R_s = 0,359$). Wartość tego samego współczynnika dla instytucji państwowych wynosi: $R_s = 0,105$; wskazane wartości są niższe od wartości krytycznej przy liczebności próby 18 i poziomie istotności 0,10. Zatem można ten

fakt potraktować jako przesłankę do dalszych badań przy większej liczbie ocenianych instytucji. Wolno domniemywać, że w instytucjach samorządowych decydenci relatywnie częściej analizują działania ze względów altruistycznych i wyżej cenią zasady moralne niż przepisy prawa.

Wyniki badania wskazują również na to, że w warunkach dominacji w badanych instytucjach prekonwencjonalnego (słabo rozwiniętego) poziomu rozwoju rozumowania moralnego ich decydentów oraz klimatu na poziomie instytucji reagującej moralnie (umiarkowanie rozwiniętego) wzrasta (szacunkowo przeciętnie o ok. 5% rocznie) zaangażowanie podwładnych/respondentów, jako pracowników tych instytucji, w zakresie: spełniania przez instytucje oczekiwań społecznych, doskonalenia funkcjonowania, poprawy jakości obsługi petentów, wzrostu poziomu przestrzegania prawa w załatwianiu spraw interesantów. Na ten fakt, zdaniem autora badań, wywiera wpływ ukształtowana postawa moralna urzędników oraz obowiązek przestrzegania prawa przy załatwianiu spraw interesantów, co pozostaje w określonym stopniu niezależności od postawy moralnej przełożonego i współpracowników. Pięciu respondentów (14,0%) wskazywało stabilny stopień zaangażowania w sferach funkcjonalnych instytucji. Dwóch (5,6%) oceniło, że nastąpił spadek stopnia ich zaangażowania w sferze spełniania oczekiwań społecznych przez instytucję oraz w zakresie przestrzegania prawa w załatwianiu spraw. Jeden (2,8%) ocenił, że nastąpił spadek jego zaangażowania we wszystkich ocenianych sprawach funkcjonowania instytucji publicznej.

Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych w relacji do przyjętych hipotez badawczych pokazały, że:

1. Kierowników krajowych instytucji publicznych, poddanych ocenie, cechuje głównie (dotyczy to 58,8% ocenianych) prekonwencjonalny, najniższy poziom rozwoju rozumowania moralnego, przyjęty na rzecz przeprowadzonych badań. Pozostałych kierowników wyróżniają kompetencje moralne adekwatne do poziomu konwencjonalnego. W badaniach nie wskazano kierownika

o najwyższym poziomie kompetencji moralnych, za jaki uznano poziom pryncypialny (autonomii moralnej i aksjonormatywnej). Wyniki badań potwierdziły pierwszą hipotezę badawczą.

2. Analizowane krajowe instytucje publiczne cechuje głównie klimat instytucji reagującej moralnie (umiarkowanie rozwinięty) – dotyczy on 86,8% badanych instytucji. Klimat amoralno-legalistyczny był typowy dla ok. 11% z nich. Zatem wyniki badań zasadniczo nie potwierdziły drugiej hipotezy badawczej o zerowym charakterze.

3. W badanych instytucjach publicznych zachodzi dodatnia, słaba (w państwowych) lub umiarkowana (w samorządowych i całej ocenianej próbie) zależność między poziomem kompetencji moralnych ich decydentów a stopniem nasycenia organizacji wariantami klimatu moralnego. Umiarkowana i dodatnia siła zależności pomiędzy analizowanymi zmiennymi potwierdzona statystycznie pozwala na odrzucenie trzeciej hipotezy zerowej i przyjęcie hipotezy alternatywnej, że poziom rozwoju kompetencji moralnych decydentów wywiera wpływ na poziom moralnego rozwoju kierowanej instytucji, w tym na typ klimatu moralnego.

4. Klimat moralny w badanych instytucjach administracji publicznej był przeciętnie wyżej rozwinięty w samorządowych, w których relatywnie częściej występuje rotacja na stanowiskach kierowniczych. Z punktu widzenia siły oddziaływania postaw moralnych decydentów na poziom rozwoju klimatu moralnego instytucji należy wskazać na jakość doboru kadry na stanowiska kierownicze. Bardziej ceniony przy wewnętrznej rekrutacji jest autentyczny poziom kompetencji moralnych decydenta. Potwierdziły to wyniki badań w grupie decydentów sprawujących funkcje kierownicze w instytucjach rządowych przez okres do 10 lat; oceniono, że ich kompetencje moralne najsilniej oddziaływały na poziom klimatu moralnego kierowanych placówek.

5. Relatywnie niski poziom, szczególnie w instytucjach rządowych, rozwoju rozumowania moralnego decydentów instytucji administracji publicznej, który nie jest adekwatny do dominującego poziomu klimatu instytucji reagującej moralnie badanych organizacji, może tłumaczyć względnie silną zależność tych ludzi od wpływu systemu prawnego i oportunistyczno-cynicznych

postaw polityków¹⁴, często decydujących o doborze kadry kierowniczej w ww. instytucjach. Za dodatkowe czynniki niskiego poziomu kompetencji moralnych decydentów instytucji rządowych można uznać: relatywnie niską skłonność w tej sferze administracji publicznej do stosowania okresowej rotacji na stanowiskach kierowniczych niższego i naczelnego szczebla; niski stopień nasilenia skłonności do organizowania szkoleń o problematyce dotyczącej integrowania administracyjnych procedur z regułami moralnymi oraz małą skłonność w tych instytucjach do zatrudniania na specjalistyczne stanowiska osób zawodowo zajmujących się kreowaniem świadomości moralnej.

Wyniki przedstawionych badań własnych autora i Henryka Domańskiego (zob. przypis 14) ukazują, że zasadniczym wyzwaniem dla obywateli Polski jest wybieranie do władz przedstawicielskich polityków o wysokich kompetencjach moralnych, co umożliwi dobieranie ludzi wysoce moralnych na stanowiska kierownicze w instytucjach administracji publicznej. W celu podniesienia poziomu rozwoju moralnego tychże instytucji, wzrostu społecznego zaufania, pełnego angażowania kapitału społecznego w rozwiązywanie spraw ważnych z punktu widzenia dobra wspólnego niezbędne jest wprowadzenie poprzez ustawy: obowiązku wewnętrznej rekrutacji na stanowiska kierownicze, okresowej rotacji na stanowiskach kierowniczych w instytucjach administracji publicznej, obowiązkowych szkoleń urzędników z zakresu norm moralnych oraz ustanowienie stanowisk pracy wyspecjalizowanych w problemach rozwoju postaw etycznych. Wzrost poziomu rozwoju moralnego decydentów i instytucji administracyjnych powinien zwrotnie wzmacniać postawy moralne urzędników, moralny wizerunek administracji publicznej i władz państwowych oraz czynić bardziej moralnym system prawny będący czynnikiem mającym wpływ na tempo rozwoju społeczno-gospodarczego danego społeczeństwa.

¹⁴ Zdaniem Henryka Domańskiego (Kublik 2014, s. 4) w Polsce, jak i w innych krajach postkomunistycznych, obywatele mają „elastyczny” stosunek do prawa, co skutkuje tym, że Polaków cechuje jeden z najniższych w Europie wskaźników ufności do systemu prawnego i polityków.

Literatura

- Bartkowiak G. (2011). „Oddziaływanie polityki personalnej i klimatu organizacyjnego na rozwój zawodowy pracowników”, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, nr 4, s. 11–23.
- Brouthers K.D. (2002). „Institutional, cultural and transaction cost influences on entry mode choice and performance”, *Journal of International Business Studies*, t. 33, nr 2, s. 203–221.
- Buszko A. (2013). *Uwarunkowania współczesnych zachowań w organizacji*. Warszawa: Difin.
- Chou K.Y. (2006). „Three simple models of social capital and economic growth”, *The Journal of Socio-Economics*, nr 35, s. 889–912.
- Czyżowska D. (2011). „O związkach między rozwojem moralnym a zachowaniami przestępczymi”, *Roczniki Psychologiczne*, t. XIV, nr 2, s. 123–139.
- Donarski J., Bałamut J. (2010). „Etyczność pracy w zarządzaniu zasobami ludzkimi”, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 2, s. 93–101.
- „Efektywność zarządzania” (1998). *Zarządzanie na Świecie*, nr 5, s. 17–22.
- Fukuyama F. (2005). *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, przekł. J. Serwański. Poznań: Dom Wydawniczy Rebis.
- Godłów-Legiędź J. (2005). „Główny nurt współczesnej ekonomii: od formalizmu do nowego instytucjonalizmu”, w: H. Landreth, D.C. Colander (red.), *Historia myśli ekonomicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Grzywacz W. (2002). „Pomiędzy kulturą a klimatem organizacyjnym. (powrót do źródeł czy nowa perspektywa badawcza?)”, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 3–4, s. 119–127.
- Hausner J. (2007). „Polityka a polityka publiczna”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1, s. 43–60.
- Hübner D. (2010). „Jak poprawić rządzenie Polską w XXI w.? Jak zapewnić ciągłość i horyzontalność rządzenia oraz partycypację obywatelską”, w: *Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku?: V Kongres Obywatelski*. Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Hunt S.D. (2012). „Trust, personal moral codes, and the resource-advantage theory of competition: Explaining productivity, economic growth, and wealth creation”, *Contemporary Economics*, t. 6, nr 2, s. 4–19.
- Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do public governance”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1, s. 7–20.
- Kaliński M. (2011). „Rozwój zasobów ludzkich w administracji podatkowej”, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 5, s. 49–67.
- „Karta praw podstawowych Unii Europejskiej” (2010). *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, 30.03.2010, C83/2.
- „Kodeks Etyki Służby Cywilnej” (2002). Załącznik do zarządzenia nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r., *Monitor Polski*, nr 46, poz. 683.
- Kołodko W.G. (2004). „Instytucje i polityka a wzrost gospodarczy”, *Ekonomista*, nr 5, s. 609–634.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (1997). Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa.
- Kot S.M., Jakubowski J., Sokołowski A. (2007). *Statystyka*. Warszawa: Difin.
- Kozielecki J. (2004). *Spółczeństwo transgresyjne. Szansa i ryzyko*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „Żak”.
- Kozłowski A.J. (2012). *Kwalifikacje radnych a zarządzanie zasobami gminy. Identyfikacja – diagnoza – kierunki zmian*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Kublik A. (2014). „Być szczęśliwym jak Skandynawowie”, *Gazeta Wyborcza*, 13.05., s. 4.
- Lambin J.J. (2001). *Strategiczne zarządzanie marketingowe*, przekł. J. Adamczyk et al. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Lennick D., Kiel F. (2007). *Inteligencja moralna. Jak poprawić wyniki w prowadzeniu interesów i skutecznie zarządzać*, przekł. I. Szuwalska. Wrocław: Wydawnictwo PURANA.
- Lotko A. (2011). „Empatia w budowaniu jakości usług w centrach kontaktu z klientami”, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, nr 4, s. 33–38.
- Maksimowicz-Ajchel A. (2007). *Wstęp do statystyki. Metody opisu statystycznego*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Matysiak A. (2000). „Wpływ kapitału społecznego na mechanizm rynkowy”, *Ekonomista*, nr 4, s. 517–539.
- Mroziewski M. (2014). *Etyka w zarządzaniu. Wybrane problemy w aspekcie inteligencji moralnej i konkurencyjności przedsiębiorstwa*. Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.
- Mesjasz J., Witkowski S. (2006). „Potencjał ludzki w sytuacji kryzysu i zmiany”, w: B. Rożnowski, A. Biela, A. Bańka (red.), *Praca i organizacja w procesie zmian*. Poznań: Stowarzyszenie Psychologia i Architektura.
- Penc J. 2002. „Etyka w kreowaniu sukcesu firmy”, *Współczesne Zarządzanie*, nr 3, s. 7–26.
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013* (2006). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Radzka B. (2010). „Zróżnicowanie wynagrodzeń w perspektywie sprawiedliwości dystrybucyjnej”, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 2, s. 49–69.

Rybak M. (2004). *Etyka menedżera – społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Shipilov A., Danis W. (2006). „TMG social capital strategic choice and firm performance”, *European Management Journal*, t. 24, nr 1, s. 16–27.

Stor M. (2010). „Prawne i etyczne zagadnienia zarządzania kadrami”, w: T. Listwan (red.), *Zarządzanie kadrami*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Stroiński T.R. (2005). „Wprowadzenie do ekonomicznej analizy prawa (*law and economics*)”, w: M. Bednarski, J. Wilkin (red.), *Ekonomia dla prawników i nie tylko*. Warszawa: LexisNexis.

Strus W. (2012). *Dojrzałość emocjonalna a funkcjonowanie moralne*, Wydawnictwo Liberi Liberi, www.LiberiLiberi.pl [data dostępu: 26.10.2014.].

Supernat J. (2004). „Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management” w: E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 23–26.05.2004 r., Rzeszów.

Sztompka P. (2004). *Socjologia. Analiza społeczeństwa*. Kraków: Wydawnictwo Znak.

Szulczewski G. (2012). *Rozważania o miejscu etyki i moralności w teorii i praktyce gospodarczej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

Toor S.R., Ofori G. (2008). „Leadership for future construction industry: Agenda for authentic leadership”, *International Journal of Project Management*, nr 26, s. 620–630.

Ulrich C., O'Donnell P., Taylor C., Farrar A., Danis M., Grady C. (2007). „Ethical climate, ethics stress, and the job satisfaction of nurses and social workers in the United States”, *Social Science & Medicine*, nr 65, s. 1708–1719.

Urban W. (2008). „Klimat organizacyjny jako czynnik rozwoju przedsiębiorstw usługowych”, *Przegląd Organizacji*, nr 7–8, s. 19–22.

Zieliński R., Zieliński W. (1990). *Tablice statystyczne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Assessment of the way the type of moral climate of public administration institutions is dependent on the development of moral reasoning of the decision makers in terms of social expectations

The paper presents an analysis of the postulated and identified moral attitudes of decision makers from national state administration and local government institutions and the impact of these attitudes on the development of the moral climate in the public institutions surveyed. The strength and direction of the impact of moral attitudes of these managers on moral climate was described using Spearman's statistics. The present study also shows the attitudes of officials in the performance of their social mission related to public administration, where a certain level of moral competence of decision makers is expected, and moral climate is supposed to develop.

Keywords: mission of public institutions, moral climate of organization, ethical attitudes of public administration officials, Spearman's statistics.