

Jerzy Ochmann

Podłoże funkcjonowania administracji we współczesnej Polsce : ujęcie socjologiczne

Zeszyt Naukowy 3, 49-61

2009

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.

Podłoże funkcjonowania administracji we współczesnej Polsce. Ujęcie socjologiczne

Administracja jako mechanizm społeczno-polityczny powinna działać we wszystkich krajach jednakowo. Analiza socjologiczna ukazuje jednak pięć różnic jej funkcjonowania w Polsce i tłumaczy je specyfiką społeczeństwa polskiego. Źródłem odmienności jest: (1) fakt istnienia śladów epoki komunizmu; (2) swoista recepcja wzorów i wskazówek Zachodu; (3) silny wpływ partii rządzących; (4) relikty psychiczne przeszłości i (5) wady narodowe: zazdrość i zawiść. Sprawy te częściowo wstrzymują proces normalizacji funkcjonowania administracji, ale równocześnie zawierają w sobie optymizm na normalizację. Do najważniejszych punktów nadziei należy rzetelna analiza anomalii, nastawienie etyczne i meliorizm. Bilans cech ujemnych i dodatnich pozwala wnioskować o tym, że różna specyfika nie oznacza „gorzej” lecz „inaczej”.

Administracja stanowi całokształt struktur organizacyjnych w państwie i jej działalność jest zorganizowana, trwała, celowa i planowa. Administracja jest czymś obiektywnym, rodzajem mechanizmu regulowanego normami prawnymi, ale socjologia nie pozwala ograniczać się do opisu owego mechanizmu, lecz nakazuje uzupełnić go ukazaniem jego funkcjonowania. Owe obszerniejsze światło wyznacza „perspektywa funkcjonalistyczna” wypracowana przez funkcjonalizm¹. Bronisław Malinowski² poleca zwracać uwagę na społeczeństwo, w którym coś badamy oraz uwzględniać elementy psychiczne i kulturowe danej społeczności. Zgodnie z tym postulatem, funkcjonowanie administracji zależy od cech psychicznych osób zaangażowanych w aparat urzędniczy oraz od cech psychicznych osób administrowanych,

¹ Funkcjonalizm jest dwudziestowieczną orientacją badawczą zapoczątkowaną przez Bronisława Kaspra Malinowskiego (1884–1942) i Alfreda Reginalda Radcliffe-Browna (1881–1955). Kontynuowali go Robert K. Merton, Talcott Parsons, Jeffrey Alexander i Niklas Luhmann. Por. P. Sztompka, *Metoda funkcjonalna w socjologii i antropologii społecznej*, 1971, Wrocław; M. Flis (red.), *Antropologia społeczna Radcliffe'a-Browna*, 2000, Kraków; eadem, *Teorie struktury społecznej w antropologii funkcjonalnej*, 1988, Wrocław.

² *Dziela Bronisława Malinowskiego* (T. 1–10) zostały wydane przez PWN w latach 1984–2004. Na temat poglądów B. Malinowskiego por. M. Flis, *Antropologia społeczna Bronisława Malinowskiego*, 1985, Warszawa.

czyli od specyfiki społecznej i psychicznej narodu³. Na specyfikę psychiki narodowej zwrócił uwagę, już w okresie międzywojennym, Florian Znaniecki (1882–1958)⁴, który opisał wiele cech specyficznych psychiki Polaków i poświęcił psychologii społeczeństwa polskiego wiele uwagi. Pod wpływem porównań konkretnego funkcjonowania administracji w innych krajach, a także pod wpływem studiów na temat funkcjonowania administracji w warunkach kryzysowych i nadzwyczajnych (np. w czasie drugiej wojny światowej w Niemczech), teza o zależności funkcjonowania administracji od psychiki narodowej przestała budzić wątpliwości. Obecnie, w dobie intensywnych procesów integracyjnych z Unią Europejską rodzą się pytania, czy owa psychika jest korzystnym podłożem integracji, czy wady narodowe nie opóźniają procesów integracyjnych i czy, pragnąc integracji, nie należałoby skupić się raczej na wykorzenianiu wad hamujących integrację oraz na wypracowaniu zalet sprzyjających wdrażaniu wyższego etapu społeczeństwa? W tym przypadku należałoby skupić się na przemianie aksjologii narodowej. Funkcjonowanie administracji w Polsce było i jest ustawicznie obserwowane, analizowane i oceniane. Aktualny stan przedstawić można w kilku punktach⁵.

I

Współczesna Polska zachowała wiele sposobów postępowania typowych dla systemu administracji komunizmu, który panował tu od r. 1945. Do dziś, zwłaszcza w zakładach które przetrwały, pojawiają się ślady władzy autorytatywnej, despotycznej, nakazowej, zakazowej (zabraniającej) i nieznoszącej sprzeciwu ani odwołań. Wielu urzędników uważa się za prawodawców, interpretatorów i egzekutorów prawa. Pokutuje niekiedy nadal negowanie odpowiedzialności indywidualnej i zbiorowej (odpowiedzialność anonimowa), urzędnicy uważają się za bezkarnych, uważają, że działają zawsze zgodnie z instrukcją i zawsze dobrze. Niekiedy robią wrażenie, że pracują dla aparatu państwa, a petentom dają odczuć, że przeszkadzają im w pracy⁶.

Z minionej epoki pozostało wielu ludzi zwanych *homo sovieticus*, którzy nie tylko żyją, ale i „podpowiadają”. W czasie zmiany ustroju żadnemu politykowi, urzędnikowi ani profesorowi dziedziny naukowej „Administracji” nic się nie stało. Stara generacja wpływa (na ogół w sposób ukryty) na funkcjonowanie administracji współczesnej,

³ W. Wundt (1832–1920) napisał *Völkerpsychologie* (T. 1–10, 1900–1920) ustanawiając naukę demopsychologii i etnopsychologii. Wiele cennych uwag na temat psychologii społecznej zawarł również w dziełach pt. *Wykłady o duszy ludzkiej i zwierzęcej* (Część 1–2, 1874–5, Kraków) oraz *Zur Psychologie und Ethik. Zehn ausgewählte Abschnitte* (1911, Leipzig).

⁴ F. Znaniecki, *Ludzie teraźniejsi a cywilizacja przyszłości*, 1934, Lwów.

⁵ H. Izdebski, *W poszukiwaniu dobrej administracji*, 2007, Warszawa; J. Sikorski, *Sprawność administracji państwowej i samorządowej*, 2007, Kielce.

⁶ H. Świda-Zięba, *Człowiek wewnętrznie zniewolony. Problemy psychosocjologiczne minionej formacji*, 1998, UW, Warszawa, s. 438.

powołując się na zarządzenia obowiązujące w minionej epoce. „Weterani” eksponują pozytywne punkty komunizmu (np. tanie wczasy i niskie ceny artykułów podstawowych), przeciwstawiając im negatywne punkty dnia dzisiejszego.

Dyskusje między weteranami dawnego systemu administrowania a ludźmi nowego pokolenia są typowe dla każdej „epoki przejściowej”, w której rodzi się epoka nowa, a dawna jeszcze nie zgasła. Osoby, które były świadkami obydwu epok, szczególnie gdy były lub są zaangażowane w administrację, publikują nadal artykuły na temat *status*’u państwa (Sozialstaat), dywagując, że powinno być opiekuńcze (jakim rzekomo było), a nie takim, jak jest dziś, czyli być tylko egzekutorem podatków, nic w zamian nie dając. „Przemiana na lepsze” (transformacja) „kosztowała” naród⁷.

II

Polska roku 2009 jest krajem należącym do Unii Europejskiej⁸. Prawa unijne przyjmowane są niekiedy jako imperatywy pochodzące z zewnątrz i podkreślana jest ich wątpliwa wartość. Przeciwnicy Unii Europejskiej (osoby i instytucje) działają w imię tzw. „dobrej tradycji”, występują przeciw nowościom z Zachodu, jako „brudom cywilizacji Zachodu”, jako otwierającym drzwi do deprawacji i perversji. Niektóre zarządzenia uważane są jako przynależące do cywilizacji obcej, jako niepasujące do rzeczywistości polskiej, która nie ma problemów takich jak Francja, Niemcy, Włochy i odbierane są jako bezsensowne i narzucone społeczeństwu polskiemu bezpodstawnie⁹. Przeciw życzliwej akceptacji dyrektyw pochodzących z Unii Europejskiej, cytuje się sprzeczności, niejednoznaczność nakazów lub brak precyzji niektórych postulatów normatywnych. Nie podobają się ponadto ciągle zmiany prawa, nowe wyrażenia (w języku prawniczym) niezrozumiałe dla większości ludności. Nowe rozwiązania bywają często trudne do zrozumienia nawet dla specjalistów administracji, a stąd decyzje podejmowane na błędnie rozumianych przesłankach podawane są do trybunału. Wielkie negatywne echo wywołują decyzje powszechnie uznawane za niewłaściwe, np. decyzja Rady Europy dotyczącej praw człowieka (Strasburg) z 3 listopada 2009¹⁰.

Wiele osób (instytucji) nadużywa autorytetu Unii Europejskiej, twierdząc, że pewne jej instrukcje są zobowiązujące. Po jakimś czasie okazuje się, że były jedynie radami, wskazówkami, dyrektywami.

⁷ P. Sztompka, *Socjologia zmian społecznych*, 2005, Kraków; idem, *Trauma wielkiej zmiany: społeczne koszty transformacji*, 2000, Warszawa; idem (red.), *Imponderabilia wielkiej zmiany: mentalność, wartości i więzi społeczne czasów transformacji*, 1999, Kraków.

⁸ H. Izdebski, *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, 2005, Warszawa; S. Kowalczyk, *Naród, państwo. Europa. Z filozofii narodu*, 2003, Radom.

⁹ S. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, 1997, Warszawa.

¹⁰ Decyzja z 3 listopada 2009, dotyczy skargi pani Soile Lautsi.

Są osoby, które wnoszą odwołanie do instytucji w Brukseli i Strasburgu przeciw niesłusznym decyzjom administracji polskiej, i prawie zawsze wygrywają. W sumie odpowiedzialność administracji wydającej decyzje na podstawie dyrektyw pochodzących z Unii Europejskiej nie jest oczywista dla wszystkich.

III

Polska, po upadku komunizmu pozostała krajem rządzonym przez partię, już nie partię komunistyczną, ale przez partię, która zwycięża w wyborach parlamentarnych. W tym kluczu, co cztery lata zostaje wybrana nowa (inna) partia, która obsadza swoim personelem wszystkie ważne stanowiska, rozdziela stanowiska „polityczne” na szczeblu państwowym, centralnym, regionalnym, lokalnym i resortowym. W sumie, rządzi „członkowie partii”, a nie specjaliści (profesjonaliści). Co cztery lata jedną elitę zastępuje druga.

Kadra administracyjna wyższego stopnia zmienia się co cztery lata, często jest bez studiów wyższych (np. bez studiów na Akademii Dyplomatycznej), bez praktyki, bez awansowania we wszystkich szczeblach administracji, sięga po wysokie stanowiska, nie pracując poprzednio w sektorze, którym przychodzi jej rządzić. Elita ta cieszy się wielkim autorytetem i posługuje się grupą doradców (niestety, niekiedy dawnej kadry komunistycznej, niekiedy nacjonalistami) i operuje regulaminami powszechnie nieznanymi. Decydenci, ponieważ bywają często bez kompetencji, nie są w stanie dawać uzasadnień na forum publicznym (np. w telewizji) wydawanych przez siebie decyzji. Skarg na ich brak kompetencji jest bardzo wiele.

Kadra administracyjna niższego stopnia, często wyspecjalizowana lub o wieloletniej praktyce, zmuszona jest do lojalności wobec mafii partyjnej. Obawia się zwolnienia z pracy i często bierze pod uwagę wyjazd za granicę (emigrację), gdzie ich kwalifikacje bywają doceniane i należycie wynagradzane. Kadra ta skazana jest na odpowiedzialność za błędne decyzje podjęte pod impulsem swoich zwierzchników. Po czterech latach, kolejna elita dziedziczy konsekwencje decyzji swoich poprzedników i, mimo że je krytykuje, jest zmuszona płacić za błędy poprzedników. Ciężar odpowiedzialności nie spada na usuniętą już kadrę wyższego stopnia, lecz właśnie na kadrę niższego stopnia, która jako dłużej pracująca na danym stanowisku (w poprzedniej ekipie) musi poświęcać wiele czasu na wyjaśnianie, tłumaczenie, naprawianie i obronę. Czyni to kosztem aktywności bieżącej, a ludność, obserwując jej nikłe wyniki (np. wydłużanie się terminów załatwiania spraw), domaga się, by administracja służyła klientom, a nie partii.

Zdarzają się również paradoksy. Ponieważ wszyscy pragną ustroju sprawiedliwego i państwa prawa, powstała partia polityczna Prawo i Sprawiedliwość (PIS). Partia ta zwyciężyła w wyborach sześć lat temu, ale w ciągu czterech lat swoich rządów, zawiodła szych wyborców i w następnych wyborach nie wygrała.

IV

Czwarty punkt pochodzi z socjologii kultury¹¹, psychologii kultury¹² i filozofii kultury¹³. Kultura, a zwłaszcza etyka, ulega wielkim przemianom¹⁴. Polska roku 2009 zachowuje nadal tradycje sarmatyzmu, romantyzmu, demokracji szlachty polskiej i anarchizmu wieków minionych. Dla „sarmatów”, autorytet dzisiejszej administracji i współczesne prawa stanowią zagrożenie przywilejów osobowych, prywatnych i partykularnych. Podobnie osoby, które w poprzednim okresie dokonały „skoku” (od proletariatu) do aktualnego statusu nowobogackich, powołują się na przywileje socjalne i twierdzą, że administracja jest po to, by je szanowała, by pozwalała czerpać profity należące im się ze strony państwa i widzą w administracji aparat wykonawczy państwa, oczekują poparcia. Sarmaci mają wiele roszczeń, oczekują ciągłej pomocy, argumentując, że płacą wielkie podatki i że to oni opłacają administrację – opłacają, by pracowała na ich korzyść. Gdy administracja nie wydaje decyzji na ich korzyść, stają się jej opozycją. Z ich grona wyrasta najwięcej niechęci wobec administracji. Tu łączą się negatywne punkty demokracji wspomniane już przez Arystotelesa, który krytykował demokrację.

Administracji nie zawsze udaje się doprowadzić do zgody z prywatnymi właścicielami (terenu, budynków), by zbudować autostradę lub elektrownię atomową i musi walczyć z protestami. Administracja ma olbrzymie kłopoty z „sarmatami” i nie należy się dziwić, że popełnia wiele błędów. Niemal codziennie pojawiają się w gazetach skargi na funkcjonowanie administracji. Niepowodzenia lub błędy administracji pokrywa najczęściej Skarb państwa.

V

Specyficznym źródłem złego funkcjonowania administracji są pewne wady narodowe. Najbardziej bolesną wadą dla naszego tematu jest zazdrość połączona z zawzięcią¹⁵. Społeczeństwo biedne buduje swój dobrobyt wielkim wysiłkiem. W sercach warstwy średniej rośnie nieufność i zazdrość względem ludzi sukcesu, ludzi aktywnych i kreatywnych. Pomyślność, w odczuciu warstwy średniej (do której na-

¹¹ A. Kłosowska, *Socjologia kultury*, 2007, Warszawa; M. Gałka, *Socjologia kultury*, 2007, Warszawa; M. Filipiak, *Socjologia kultury*, 2000, Lublin.

¹² J. Koralewicz, *Mentalność Polaków. Sposoby myślenia o polityce, gospodarce i życiu społecznym 1988–2000*, 2003, Warszawa; B. Wojciszke; M. Jarymowicz (red.), *Psychologia rozumienia zjawisk społecznych*, 1999, Warszawa–Łódź; M. Ziółkowski (red.), *Ludzie przełomu tysiąclecia a cywilizacja przyszłości*, 2001, Poznań; E. Martynowicz (red.), *Motywy, cele, wartości. Przyczynek do zrozumienia stanu ducha i stanu umysłu współczesnych Polaków*, 2004, Kraków.

¹³ S. Kowalczyk, *Filozofia kultury*, 2005, Lublin; J. Gajda, *Antropologia kulturowa. Wprowadzenie do wiedzy o kulturze*, 2003, Toruń.

¹⁴ L. Dyczewski, *Kultura polska w okresie przemian*, 1991, Lublin.

¹⁵ S. Kowalczyk, *Filozofia kultury*, op.cit., 105–115; *Kultura polska. Jej specyfika i uniwersalizm*.

leży wielka część administracji niższego stopnia, która jest słabo opłacana) wywołuje wielką podejrzliwość i zazdrość. Stąd administracja, pod pretekstem szukania błędów, niszczy ich inicjatywę za pomocą różnych form kontroli. Osoby aktywne stawiane są często przed sądem, nierzadko trafiają do więzień, często również konfiskuje się ich majątki, skutkiem czego osoby te stają się po prostu bankrutami. Procesy ciągną się niekiedy dziesięć lat. W końcu, prawie zawsze wygrywają, ale na zakończenie pojawiają się zaledwie przeprosiny w gazecie na trzeciej lub czwartej stronie, pisane małym alfabetem oraz przyznaje się małe odszkodowanie, nieproporcjonalne do ich wysiłku i do poniesionej szkody. Restytucja utraconego prestiżu nie następuje nigdy.

Na skutek wielu błędów i nadużyć zaczęto tworzyć przepisy restrykcyjne przeciw ewentualnym nadużyciom, przeciw ewentualnej korupcji, stworzono wielką listę nowych barier. Wymagania polskiej administracji są niekiedy tak liczne, że potencjalni inwestorzy, zniechęceni biurokracją polską, wolą otwierać firmy na Ukrainie czy Słowacji, gdzie warunki założenia firmy są dogodne pod względem ilości wymogów formalnych, mniej skomplikowane i mniej czasochłonne.

W tym punkcie funkcjonowanie administracji państwowej stopnia wyższego i niższego, przedstawia dla rozwoju gospodarczego obraz negatywny. Wszystkie firmy muszą tworzyć prężną administrację własną, by bronić się przeciw „zazdrosnym” urzędnikom administracji publicznej. Ostatecznie nie wiadomo, czy administracja ma pomagać biednym, czy promować postęp, pomagając bogatym w ich wysiłkach obliczonych na sukces, czy powinna być ręką opiekuńczą (protegującą) biednych, czy ręką wspomagającą bogatych. Jeżeli nie tworzy ścisłej harmonii, będąc i jednym i drugim równocześnie, bywa krytykowana.

VI

Jaką można przewidywać przyszłość w tym sektorze, albo jak przedstawia się przyszłość w oczach osoby niezatrudnionej w administracji, ale osoby, która ogląda (widzi) sytuację z wewnątrz kraju?¹⁶

Dziś nadal panuje sporo sprzeczności, które potrwają jeszcze jedno pokolenie, około dwadzieścia lat. Nie można być optymistą, co do szybkiego wykorzenienia wad sarmatyzmu i zazdrości. Są to wady trudne do wykorzenienia¹⁷ i, jak słusznie zauważył Wundt¹⁸, ustawiczny rozwój (ewolucja) zmierzający do pełnego zlania duchowego całego społeczeństwa europejskiego polega na ciągłym wysiłku etycznym duszy narodowej. Stąd edukacja w sferze obowiązków wydaje się być najważniejszym

¹⁶ Obserwacja „uczestnicząca” badacza jest jednym z podstawowych postulatów B. Malinowskiego.

¹⁷ S. Kowalczyk, *Filozofia kultury*, op.cit., 105–115 i 115–120: *Pedagogika kultury*.

¹⁸ Piąty tom *Volkerpsychologie* (1886) G. Wundta zatytułowany jest *Ethik*.

elementem postępu cywilnego. Wysiłki socjologów nie wystarczają, a problematyka wymaga wsparcia ze strony filozofii społecznej¹⁹, etyki społecznej²⁰, a zwłaszcza etyki praktycznej²¹. Właściwy postęp funkcjonowania administracji nastąpi, zdaniem autora, metodą „drobnych kroków” w sferze etyki praktycznej, gdyż jedynie ona zdolna jest mobilizować osoby, zespoły i grupy zawodowe. Potrzebna jest również równoległa przebudowa spraw obocznych tzn. sfer życia wpływających na harmonijny przebieg pracy zawodowej. Etyka praktyczna wymaga uporządkowania sfery życia konkretnego i intelektualnego, rozwiązania problemów dotyczących konkretów sfery życia (problemu bezdomnych, bezrobotnych, ludzi marginesu, nędzy), oraz zdefiniowania stanowiska w sferze intelektualnej (w dziedzinach małżeństwa, rodziny, aborcji, eutanazji, ekologii, słowem, standardu życia) – w jej podłożu²². Stąd *Władza wydaje się prostą czynnością dopóki się jej samemu nie sprawuje*²³.

VII

Te same badania socjologiczne które ukazywały negatywy i anomalie funkcjonowania administracji w Polsce, ukazały również, i to bardzo wyraźnie, istniejącą atmosferę nadziei. Atmosfera ta, jak zauważano, wynika z wypracowanej w czasie II wojny światowej i w czasach komunizmu – z większej niż na Zachodzie – odporności psychicznej ludności polskiej. Badania te stwierdzają, że istnieje wiele cennych wartości tkwiących w psychice narodowej, na których można oprzeć nadzieję²⁴. Perspektywy optymistyczne rokuje powolne wygasanie problemów zasygnalizowanych w trzech pierwszych punktach (spośród pięciu) wcześniej wymienionych oraz w trzech sferach socjologii i psychologii narodu.

Pierwszym jest publiczna analiza błędów i konfliktów w administracji publicznej²⁵. Dokładna analiza patologii, jaka dokonywana jest na bieżąco, wydaje się pierwszym krokiem do poprawy. Dowodem rzetelnej analizy jest obszerne dzieło *Patologie w administracji publicznej*, gdzie wszelkiego rodzaju patologie zostały opisane i na-

¹⁹ S. Dziamski S. (red.): *Filozofia społeczna*, 1993, Poznań; Zdybel L.(red.): *Filozofia społeczna*, 1993, Lublin.

²⁰ J. Majka, *Etyka społeczna*, 1982, Opole; tenże, *Etyka społeczna i polityczna*, 1993, Warszawa; Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, 1995, Kraków; J. Tejchman, *Etyka społeczna*, 2002, Warszawa; T. Ślipko, *Etyka*, w: B. Szlachta (red.), *Słownik społeczny*, 2004, Kraków, s. 268–274 (podrozdział *Etyka społeczna*).

²¹ Z. Kalita,(red.), *Etyka w teorii i praktyce*, 2001, Wrocław; P. Singer, *Etyka praktyczna*, 2003, Warszawa; T. Ślipko, *Zarys etyki szczegółowej*, T. 1–2, 1982, Warszawa; P. Sztompka; M. Bogunia Borowska, *Socjologia codzienności*, 2008, Kraków.

²² P. Sztompka, *Zaufanie: fundament społeczeństwa*, 2007, Kraków.

²³ I. Zalewski, *Władza wydaje się prostą czynnością dopóki się jej samemu nie sprawuje*, *Dziennik Polski*, Kraków, 14.10.2009, s. 2.

²⁴ S. Kowalczyk, *Filozofia kultury*, op.cit.

²⁵ P. J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, 2009, Warszawa.

piętnowane na 900 stronach²⁶. Jest to dzieło, w którym 55 specjalistów, teoretyków i praktyków w temacie administracji opisało różne sektory administracji i ich anomalie. Dział I opisuje patologie wynikające z niedoskonałości prawa (s. 31–204), Dział II – *Patologie w relacjach z obywatelem i społeczeństwem* (s. 205–400), Dział III – *Patologie w stosunkach urzędnik-urząd* (s. 401–518), Dział IV – *Patologie w relacjach między sferami władzy publicznej oraz między organami* (s. 519–674), Dział V – *Patologie w związku z dysponowaniem środkami publicznymi i majątkiem publicznym* (s. 675–790), Dział VI – *Administracja wobec własnych patologii* (s. 791–901). Opisano również aspekty porównawcze między anomaliami administracji w Polsce oraz w innych krajach unijnych i pozaunijnych.

Drugim ważnym elementem optymizmu jest etyka. Mentalność polska jest w tym przypadku romantyczna i dziwna. Większość ludności nie zna zarządzeń prawa ani faktów, a dyskutuje jedynie na temat wartości moralnej postępowania etycznego przedstawionego przez środki przekazu (mass media). Mentalność powszechna ocenia człowieka na stanowisku – na podstawie jego ideałów etycznych i jego postępowania etycznego, a nie na podstawie bogactwa, prestiżu, stanowiska czy pozycji, a dokładniej, na podstawie poziomu moralności w stosunku do piastowanej godności, pełnionego stanowiska czy posiadanego majątku. Najwięcej uwagi etyce i postępowaniu moralnemu poświęcają publikacje religijne, podkreślając zgodność lub niezgodność w sumieniu, ciężar winy oraz odpowiedzialność wobec Boga i ludzkości. Do etyki katolickiej odwołują się również nie-katolicy. Jeżeli opisują malwersację jakiej dokonała osoba duchowna czy wierząca, cała prasa podkreśla, że owa osoba postąpiła źle, mimo że była katolikiem. Drugą warstwę etyki stanowi etyka zawodowa, która wykładana jest na wszystkich wydziałach (ma swoje książki, podręczniki), jest przedmiotem obowiązkowym nauczania w każdej dyscyplinie naukowej na uniwersytetach i w szkołach wyższych. Ponad połowa konferencji w każdej dziedzinie wiedzy dotyczy etyki zawodowej, np. etyki biznesu, marketingu, lekarzy, farmaceutów, pielęgniarzy, dziennikarzy, polityków, dyplomatów. Grzechy zawodowe, błędy zawodowe, fałszywe decyzje w wykonywaniu zawodu znajdują się zawsze na pierwszych stronach wszystkich dzienników. W obrębie etyki zawodowej ma swoje książki i swoje podręczniki również etyka administracji²⁷, mają je również wszystkie działy etyki administracji²⁸, etyka administracji jest tematem wielu zjazdów i konferencji.

²⁶ P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, 2009, Warszawa, s. 901. Uwaga: Tytuł Działu I brzmi: *Zagadnienia ogólne*.

²⁷ J. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, 2009, Warszawa; S. Kowalewski, *Etyka zawodowa w administracji*, 1984, Warszawa; H. Malinowska, *Administracja polska i co dalej*, 2007, Bydgoszcz.

²⁸ E. Łojko, *Etyka prawnika. Etyka nauczyciela zawodu prawniczego*, 2006, Warszawa; Z. Krzeminski, *Etyka adwokacka. Teksty, Orzecznictwa, Komentarz*, 2008, Kraków; M. T. Romer, M. Najda, *Etyka dla sędziów*, 2007, Warszawa; H. Izdebski, *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, 2006, Warszawa; idem, *Etyka prawnicza*, 2008, Warszawa.

Kolejną warstwą etyki jest etyka obywatelska. Dla dziennikarzy, wszelkie przypadki nadużyć (np. korupcja, przypadki powierzania pracy publicznej osobom z rodziny lub znajomym), wszelkie pogwałcenie prawa i wszelki skandal jest zawsze tematem numer jeden w gazetach, gdzie opisywane jest każde przewinienie i osoba, która je popełnia. Najczęściej wszystkie rodzaje etyki (religijnej, zawodowej i obywatelskiej) nakładają się na siebie. Jest wielką niespodzianką, gdy umiera osoba sławna, znana ze swej uczciwości zawodowej i powszechnie ceniona, a nie ma pogrzebu katolickiego.

Trzecią silną podporą optymizmu jest chęć doskonalenia. We współczesnej społeczności polskiej nie ma pesymizmu ani samonienawiści, jaka istnieje w innych narodach²⁹, nie ma też samozadufania, typowego dla krajów bardziej rozwiniętych, których obywatele uważają się za doskonałych. Coraz częściej pojawia się meliorizm³⁰, czyli postawa pragnienia czynienia wszystkiego lepiej i doskonałej, a towarzyszy mu, zwłaszcza w młodej generacji, chęć stawiania na wszystko, co nowocześniejsze i co rokuje większy postęp. Polacy są świadomi swych braków i zauważają opóźnienie w wielu dziedzinach, ale dokonują wielkich wysiłków, by dorównać doskonałym. Dla meliorysty każdy naród bardziej rozwinięty widziany jest od strony wartości które ma do zaoferowania, wystarczy je brać, uczyć się ich i je realizować. Optymizm narodowy wyraża się ponadto w pewnych wypowiedziach (być może przesadzonych lub zbyt romantycznych), że to Polska ma do zaoferowania pewne wartości – innym krajom Unii³¹, a nie odwrotnie. Optymizm narodowy wyraźnie przyczynia się do ulepszenia funkcjonowania administracji, a dodatkowym bodźcem doskonalenia jest odgórna presja, by wszystkie osoby zatrudnione w sektorze administracji douczyły się na kursach uzupełniających (doskonalących). Bardzo skuteczną zachętą jest promowanie osób podnoszących swe kwalifikacje i zdobywających wyższy poziom wykształcenia na wydziałach uniwersyteckich. Cała administracja w sektorze bankowym, handlowym, administracyjnym zobowiązana jest do uczestniczenia w konferencjach szkoleniowych i do odbywania staży w Niemczech, Francji, Włoszech i innych krajach na całym świecie. W ostatnich latach dokonał się wielki postęp w kulturze traktowania klientów. Dowodzi tego obserwacja pośrednia i bezpośrednia, zauważają to zwłaszcza osoby starsze, które mają historyczną skalę porównawczą między tym, co było a tym,

²⁹ L. K. Nagy, *Historyczne korzenie tak zwanego hungaropesymizmu* [w:] *Alma Mater. Miesięcznik Uniwersytetu Jagiellońskiego*, październik 2009, nr 117, s. 20–21.

³⁰ V. Bourke, *Historia etyki*, 1994, Warszawa; S. Jedynak (red.), *Słownik etyczny*, 1990, 1999, Lublin; A. MacIntyre, *Krótką historia etyki*, 1995, Warszawa; H. Piluś, *Wprowadzenie do etyki*, 1998, Warszawa; P. Singer (red.), *Przewodnik po etyce*, T. 1–2, 1998, 2000, Warszawa; T. Styczeń, J. Miercecki, *ABC etyki*, 2007, Lublin.

³¹ T. Herr, *Wprowadzenie do katolickiej nauki społecznej*, 1999, Kraków; P. Höffner, *Chrześcijańska nauka społeczna*, 1999, Warszawa; J. Kądziela, *Osoba we wspólnocie*, 1987, Katowice; A. Klose, *Katolicka nauka społeczna*, 1985, Warszawa; F.J. Mazurek, *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, 2001, Lublin; W. Piwowarski, *ABC katolickiej nauki społecznej*, 1998, Legnica; Cz. Skrzyszewski, *Katolicka nauka społeczna*, 1994, Warszawa; K. Wojtyła, *Osoba i czyn oraz inne studia antropologiczne*, 1994, Kraków.

co jest. O postępie świadczy ponadto analiza sprawozdań z ankiet, czynionych wśród klientów wielkich domów towarowych i wśród petentów różnych centrów administracyjnych, oraz wyniki analizy skarg i zażaleń dokonywanych na zebraniach zespołów administracyjnych³².

VIII

Specyfika funkcjonowania administracji w Polsce wynika z odmiennej tożsamości narodowej³³. „Tożsamość europejska” jest ideałem, który narodził się w łonie narodów europejskich (nie został narzucony z poza Europy), który został zaakceptowany dobrowolnie i który wyrasta wewnątrz narodów, które go zatwierdziły. „Tożsamość europejska” jest ideałem, do którego aspirują wszystkie „tożsamości narodowe” i do którego naginają swe zarządzenia, dzięki któremu różne „sposoby myślenia” obywateli europejskich stopią się w jedną „mentalność europejską”. Ideał tożsamości europejskiej podnosi poziom życia wszystkich krajów europejskich, pomagając usunąć ich złe zarządzenia, uprzedzić ewentualne przykre doświadczenia i uniknąć szkodliwej drogi. Ideał zmusza do wprowadzania zarządzeń doskonalszych i wyższych, wypracowanych przez kraje o wyższym doświadczeniu i wyższym standardzie życia. Ideał Unii Europejskiej łączy wszystkie narody. Okresowa analiza specyfiki wykazuje tendencje prowadzące do jedności politycznej i ekonomicznej, do jednolitego pojmowania obywatelstwa, do zbliżenia we wszystkich możliwych dziedzinach, i ideał ten wydaje się być elementem docelowym (teleologicznym) wszystkich narodów³⁴. Społeczeństwo określa je jako drogę do dobrobytu, do społeczeństwa otwartego, do społeczeństwa synergetycznego, jako drogę do wzajemnej komunikacji³⁵.

Tendencja upodobniania się krajów przybiera realne kształty w postaci wspólnego prawa i realiów życia, w oferowaniu pomocy w zbliżaniu. Ideał ten liczy się z tym, że problemy pozostaną zawsze³⁶, i że po rozwiązaniu problemów fundamentalnych, pojawiają się następne. Nie ulega wątpliwości, że tworzy się nowa historia Europy i że

³² R. E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, 2004, Warszawa; G. Babiński, *Wybrane zagadnienia z metodologii socjologicznych badań empirycznych*, 1980, Kraków; M. Malikowski, M. Niezgodna, *Badania empiryczne w socjologii*, 1997, Tyczyn; R. Mayntz, K. Holm, P. Huebner, *Wprowadzenie do metod socjologii empirycznej*, 1985, Warszawa; S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, 1985, Warszawa; J. Wasilewski (red.), *Wybrane zagadnienia metodyczno-teoretyczne*, 1984, Kraków.

³³ T. Serra, *L'identità e le identità*, 2003, Torino.

³⁴ G. Cordini (red.), *Scritti scelti in tema di "Diritto costituzionale" e su "Europa e costituzione"*, 2005, Padova.

³⁵ F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, 1997, Warszawa, Wrocław; J.Z. Hubert, *Społeczeństwo synergetyczne*, 2000, Kraków; R. Legutko, *Etyka absolutna i społeczeństwo otwarte*, 1998, Kraków; J. Puzinina (red.): *Etyka międzyludzkiej komunikacji*, 1993, Warszawa.

³⁶ G. Cordini (red.), *Scritti scelti in tema di "Diritto costituzionale" e su "Europa e costituzione"* (op.cit., s. 161) pisze na temat niepokojących konsekwencji znaczenia partii politycznych (partitocrazia).

jest to droga, której końca zdaje się nie widać, że tworzy się etos i że jest on obecnie niestabilny, że trzeba ciągle zakreślać granice wolności, by uniknąć ewentualnych zbroczeń. Myśli się również o strategii przyszłości, zdając sobie sprawę z procesów, jakie towarzyszą wszelkim przemianom i które można przewidzieć, które wyprzedzają w pewien sposób Europę XXI wieku.

Specyfika nie jest tożsama z niższym poziomem, ale raczej oznacza odmienność. Specyfika w sektorze administracji, odmienność narodowa, różność elementów kulturowych i odmienność tożsamości narodowych są normalnymi znakami pluralizmu wewnątrz Unii Europejskiej. Każda jedność (w tym przypadku „jedność europejska”) zakłada i akceptuje różnorodność i pluralizm wewnątrz siebie. Tożsamość kulturowa posiada swój niezbywalny wymiar etyczny³⁷. Pewna „inność” znajduje również uzasadnienie filozoficzne³⁸.

Czy pod wpływem prawidłowego funkcjonowania administracji (na miarę „idealnych” państw Zachodu) zmieni się psychika Polaków? Czy optymalnie funkcjonująca administracja wpłynie na przemianę (udoskonalenia) aksjologii Polaków? Jeżeli prognozy są optymistyczne, to możemy liczyć na wyższy stopień kultury i nowe wartości narodowe.

Bibliografia

1. Babbie R.E., *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2004.
2. Babiński G., *Wybrane zagadnienia z metodologii socjologicznych badań empirycznych*, Kraków 1980.
3. Bogucka J., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
4. Bourke V., *Historia etyki*, Warszawa 1994.
5. Cordini G.(red.), *Scritti scelti in tema di "Diritto costituzionale" e su "Europa e costituzionale"*, 2005, Padova.
6. Dyczewski L., *Kultura polska w okresie przemian*, 1991, Lublin.
7. Dziamski S. (red.): *Filozofia społeczna*, 1993, Poznań.
8. Filipiak M., *Socjologia kultury*, 2000, Lublin.
9. Flis M, (red.), *Antropologia społeczna Radcliffe 'a-Browna*, 2000, Kraków; *Teorie struktury społecznej w antropologii funkcjonalnej*, 1988, Wrocław; *Antropologia społeczna Bronisława Malinowskiego*, 1985, Warszawa; (red.), *Etyczny wymiar tożsamości kulturowej. Studia z antropologii*, 2004, Kraków.
10. Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, 1997, Warszawa–Wrocław.
11. Gajda J., *Antropologia kulturowa. Wprowadzenie do wiedzy o kulturze*, 2003, Toruń.
12. Galka M., *Socjologia kultury*, 2007, Warszawa.

³⁷ M. Flis (red.), *Etyczny wymiar tożsamości kulturowej. Studia z antropologii*, 2004, Kraków.

³⁸ Np. E. Lévinas: *Le temps et l'autre* (1947); *La trace de l'autre* (1963); *L'humanisme de l'autre homme* (1972); *Entre nous. Essai sur la pensée a l'autre* (1991). Por. F. Perez, *D'une sensibilité a l'autre dans la pensée d'Emmanuel Lévinas. Ce n'est pas moi, c'est l'autre*, 2001, Paris.

13. Herr T., *Wprowadzenie do katolickiej nauki społecznej*, 1999, Kraków.
14. Höffner P., *Chrześcijańska nauka społeczna*, 1999, Warszawa.
15. Hubert J.Z., *Spoleczeństwo synergetyczne*, 2000, Kraków.
16. Huntington S.P., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, 1997, Warszawa.
17. Izdebski H., *W poszukiwaniu dobrej administracji*, 2007, Warszawa; *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, 2005, Warszawa; *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, 2006, Warszawa; *Etyka prawnicza*, 2008, Warszawa.
18. Jedynek S. (red.), *Słownik etyczny*, 1990,1999, Lublin.
19. Kalita Z. (red.), *Etyka w teorii i praktyce*, 2001, Wrocław.
20. Kądziela J., *Osoba we wspólnocie*, 1987, Katowice.
21. Klose A., *Katolicka nauka społeczna*, 1985, Warszawa.
22. Klosowska A., *Socjologia kultury*, 2007, Warszawa.
23. Koralewicz J., *Mentalność Polaków. Sposoby myślenia o polityce, gospodarce i życiu społecznym 1988–2000*, 2003, Warszawa.
24. Kowalczyk S., *Filozofia kultury*, 2005, Lublin.
25. Kowalczyk S., *Naród, państwo. Europa. Z filozofii narodu*, 2003, Radom.
26. Kowalewski S., *Etyka zawodowa w administracji*, 1984, Warszawa.
27. Krzeminski Z., *Etyka adwokacka. Teksty, Orzecznictwa, Komentarz*, 2008, Kraków.
28. Legutko R., *Etyka absolutna i społeczeństwo otwarte*, 1998, Kraków.
29. Lévinas E.: *Le temps et l'autre* (1947); *La trace de l'autre* (1963); *L'humanisme de l'autre homme* (1972); *Entre nous. Essai sur la pensée a l'autre* (1991).
30. Łojko E., *Etyka prawnika. Etyka nauczyciela zawodu prawniczego*, 2006, Warszawa.
31. MacIntyre A., *Krótką historia etyki*, 1995, Warszawa.
32. Majka J., *Etyka społeczna*, 1982 Opolo; *Etyka społeczna i polityczna*, 1993, Warszawa.
33. Malikowski M., Niezgoda M., *Badania empiryczne w socjologii*, 1997, Tyczyn.
34. Malinowska H., *Administracja polska i co dalej*. 2007, Bydgoszcz.
35. Malinowski B., *Dziela Bronisława Malinowskiego* (T. 1–10), 1984–2004, PWN, Warszawa.
36. Martynowicz E. (red.), *Motywy, cele, wartości. Przyczynek do zrozumienia stanu ducha i stanu umysłu współczesnych Polaków*, 2004, Kraków.
37. Mayntz R., Holm K., Huebner P., *Wprowadzenie do metod socjologii empirycznej*, 1985, Warszawa.
38. Mazurek F. J., *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, 2001, Lublin.
39. Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, 1995, Kraków.
40. Nagy L. K., *Historyczne korzenie tak zwanego hungaropesyzmu [w:] Alma Mater. Miesięcznik Uniwersytetu Jagiellońskiego*, październik 2009, nr 117, s. 20–21.
41. Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, 1985, Warszawa.
42. Perez F., *D'une sensibilité a l'autre dans la pensée d'Emmanuel Lévinas. Ce n'est pas moi, c'est l'autre*, 2001, Paris.
43. Piliś H., *Wprowadzenie do etyki*, 1998, Warszawa.
44. Piwowarski W., *ABC katolickiej nauki społecznej*, 1998, Legnica.
45. Puzinina J.(red.): *Etyka międzyludzkiej komunikacji*, 1993, Warszawa.
46. Romer M.T., Najda M., *Etyka dla sędziów*, 2007, Warszawa.
47. Serra T., *L'identità e le identità*, 2003, Torino.
48. Sikorski J., *Sprawność administracji państwowej i samorządowej*, 2007, Kielce.

49. Singer P. (red.), *Przewodnik po etyce*, T. 1–2, 1998,2000, Warszawa; *Etyka praktyczna*, 2003, Warszawa.
50. Skrzyszewski Cz., *Katolicka nauka społeczna*, 1994, Warszawa.
51. Styczeń T., Merecki J., *ABC etyki*, 2007, Lublin.
52. Suwaj P.J., Kijowski D.R.(red.), *Patologie w administracji publicznej*, 2009, Warszawa.
53. Suwaj P.J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, 2009, Warszawa.
54. Szlachta B.(red.), *Słownik społeczny*, 2004, Kraków.
55. Sztompka P., *Socjologia zmian społecznych*, 2005, Kraków; *Trauma wielkiej zmiany: społeczne koszt transformacji*, 2000, Warszawa; (red.), *Imponderabilia wielkiej zmiany: mentalność, wartości i więzi społeczne czasów transformacji*, 1999, Kraków; *Metoda funkcjonalna w socjologii i antropologii społecznej*, 1971, Wrocław; *Zaufanie: fundament społeczeństwa*, 2007, Kraków.
56. Sztompka P., Bogunia-Borowska M., *Socjologia codzienności*, 2008, Kraków.
57. Ślipko T., *Zarys etyki szczerzółowej*, T. 1–2, 1982, Warszawa.
58. Świda-Zięba H., *Człowiek wewnętrznie zniewolony. Problemy psychosocjologiczne minionej formacji*, 1998, Warszawa.
59. Tejchman J., *Etyka społeczna*, 2002, Warszawa.
60. Wasilewski J. (red.), *Wybrane zagadnienia metodyczno-teoretyczne*, 1984, Kraków.
61. Wojciszke B., Jarymowicz M. (red.), *Psychologia rozumienia zjawisk społecznych*, 1999, Warszawa–Łódź.
62. Wojtyła K., *Osoba i czyn oraz inne studia antropologiczne*, 1994, Kraków.
63. Wundt W. *Völkerpsychologie* (T. 1–10, 1900–1920), *Wykłady o duszy ludzkiej i zwierzęcej* (Część 1–2, 1874–5, Kraków) oraz *Zur Psychologie und Ethik. Zehn ausgewählte Abschnitte* (1911).
64. Zdybel L. (red.), *Filozofia społeczna*, 1993, Lublin.
65. Ziółkowski M. (red.), *Ludzie przelomu tysiąclecia a cywilizacja przyszłości*, 2001, Poznań.
66. Znaniecki F., *Ludzie terażniejsi a cywilizacja przyszłości*, 1934, Lwów.