

Etyka zarządzania w urzędach administracji samorządowej

Waldemar Walczak*

Słowa kluczowe: etyka, samorząd terytorialny, zarządzanie publiczne

Keywords: ethics, self-government administration, public management

Synopsis: Zaprezentowane w artykule rozważania odnoszą się do istotnych zagadnień związanych z etyką zarządzania w urzędach administracji samorządowej. Obecnie powszechną aprobatę zyskuje podzielany przez zdecydowaną większość naukowców pogląd, że etyka ma silny wpływ na funkcjonowanie administracji samorządu terytorialnego. Ważną przesłanką przemawiającą na rzecz zasadności podjętych badań empirycznych jest zwrócenie uwagi na fakt, że decyzje podejmowane przez menedżerów w tych organizacjach dotyczą dysponowania środkami pochodzącymi z finansów publicznych, a efekty podejmowanych działań mają wpływ nie tylko na funkcjonowanie samych organizacji, lecz przede wszystkim są odczuwane przez lokalną społeczność.

Wprowadzenie

W ogólnym rozumieniu etyka jest dyscypliną filozoficzną, której przedmiotem zainteresowania jest moralność przejawiająca się w działaniach ludzkich. Etyka, pojmowana jako nauka o moralności, obejmuje szerokie spektrum zagadnień związanych z postępowaniem człowieka, wyodrębnionej grupy ludzi bądź też całego społeczeństwa, próbując rozpoznać i zdiagnozować zasady (pryncypia) wyboru działań moralnych. Zmierza do ustalenia swoich ocen i norm zachowań ludzi, które są powszechnie uznawane za dobre lub złe. Jednym z ważniejszych problemów jest badanie wielopłaszczyznowych uwarunkowań i rozpoznanie czynników, które rzutują na kształtowanie się postaw ludzi w różnych sytuacjach życiowych: na gruncie pracy zawodowej, w życiu rodzinnym, w grupie towarzyskiej itp.

Współczesne zarządzanie wymaga zrozumienia oddziaływania i wpływu etyki na zachowania menedżerów [Daft, Marcic, 2009, s. 118]. Ranga i znaczenie etyki sprawia, że coraz częściej podejmowane są rozważania mające na celu implementację norm i zachowań etycznych do biznesu, co mogłoby wskazywać, że zachowania etyczne są ważne i potrzebne w zarządzaniu organizacjami gospodarczymi (biznesowymi) [Gasparski, 2007; Gasparski, Jabłońska-Bonca, 2009; Gasparski, Dietl, 2002; Weiss, 2008].

Wydaje się, że równie duże, a być może i nawet o wiele większe znaczenie ma etyka w zarządzaniu publicznym, ponieważ to właśnie w organizacjach sektora finansów publicznych powinno się oczekiwać podwyższonych norm i standardów etycznych [Frederickson, Ghere, 2005, s. 3-5; Lewis, Gilman, 2005, s. 21-23; Menzel, 2007, s. 3-6; Bovaird, Loffler, 2009, s. 311-326; Sheeran, 1993, s. 3-9]. Dostarczając argumentu przemawiającego na rzecz słuszności sformułowanego postulatu, warto zauważyć, że organizacje te są finansowane z pieniędzy podatników, a rezultaty i efekty działań ich menedżerów są odczuwane przez całe społeczeństwo. Dodatkowo trzeba również dostrzec, że ta sfera działalności człowieka

* Dr Waldemar Walczak, Uniwersytet Łódzki.

w znaczący sposób rzutuje na kształtowanie się norm i wzorców zachowań także w innych dziedzinach aktywności ludzkiej.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie rozważań, które przybliżają do udzielenia odpowiedzi na bardzo ważne pytanie dotyczące tego, w jakim stopniu zasady etyczne są przestrzegane w zarządzaniu publicznym, jakie są rzeczywiste źródła przyjmowanych norm i postaw menedżerów zarządzających organizacjami sektora finansów publicznych, a także próba oceny tych zachowań z perspektywy oddziaływania na inne sfery działalności człowieka. Sformułowany problem badawczy wydaje się być niezwykle aktualny w dobie kształtowania się gospodarki opartej na wiedzy. Można bowiem sądzić, że to właśnie etyka w zarządzaniu publicznym staje się nośnikiem i spoiwem dla szczytnych haseł i priorytetów nakreślanych w odnowionej Strategii Lizbońskiej, dla budowania kapitału intelektualnego Polski i społeczeństwa wiedzy, rozwijania innowacyjnej gospodarki itd.

Etyka zarządzania publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego

Termin „zarządzanie publiczne” może być rozumiany jako zarządzanie sprawami publicznymi (podejście podmiotowe) lub jako zarządzanie w sektorze publicznym (podejście przedmiotowe).

W odniesieniu do podejścia przedmiotowego należy rozumieć powyższe stwierdzenie jako koncentrowanie się na specyfice oraz uwarunkowaniach działalności, jaką reprezentują poszczególne organizacje wchodzące w skład sektora publicznego. Z kolei podejście podmiotowe do zarządzania publicznego wychodzi z natury problemów stawianych do rozwiązania, jakie są rezultatem złożoności instytucjonalnej i niepewności decyzyjnej sektora publicznego, wynikających przede wszystkim z:

- koordynacji instytucjonalnej w ramach sektora publicznego, który ma strukturę hierarchiczną, a różne instytucje wchodzące w jego skład mają odmienne interesy i preferencje,
- przekształceń i zmienności otoczenia, które kreują nowe potrzeby, w tym nowe zapotrzebowanie na usługi publiczne,
- niespójności i sprzeczności celów ustalanych w ramach sektora publicznego, często w oparciu o reguły polityczne.

Dając się aktualnie zaobserwować wzrastające zainteresowanie problematyką dotyczącą uwarunkowań i specyfiki zarządzania w organizacjach administracji publicznej znajduje swoje odzwierciedlenie w polskiej literaturze przedmiotu [Kozuch, 2004; Hauser, 2008; Frączkiewicz-Wronka, 2009; Lubińska, 2009; Zalewski, 2008].

Jak podkreśla B. Kozuch, w ostatnich latach pojawiło się zwiększone zapotrzebowanie na podstawy teoretyczne zarządzania w sektorze publicznym oraz w tworzących go jednostkach [Kozuch, 2005, s. 40]. Zainteresowanie sprawnością organizacji publicznych wydaje się być szczególnie uzasadnione, ponieważ funkcjonowanie takich organizacji, jak urzędy publiczne, szkoły czy jednostki służby zdrowia (zakłady opieki zdrowotnej, poradnie, szpitale) ma bardzo duży wpływ na życie lokalnej społeczności. Warto zauważyć, że oddziaływanie państwa i jego organów ma wpływ na przebieg procesów społeczno-gospodarczych [Wiatrak, 2005, s. 7]. Bez wątpienia bardzo ważną rolę odgrywają urzędy administracji samorządowej, ponieważ podejmowane tam decyzje bezpośrednio rzutują na sprawność funkcjonowania podległych jednostek, do których należą m.in. zakłady opieki zdrowotnej, szpitale,

szkoły itp. Należy pamiętać, że istotą podejmowanych decyzji jest dysponowanie finansami publicznymi, które są przeznaczane na realizację konkretnych zadań. Analizując uwarunkowania decyzji podejmowanych w jednostkach samorządowych, trzeba zwrócić szczególną uwagę na sposób obsadzania kluczowych stanowisk menedżerskich, związanych z uprawnieniami wydatkowania znacznych środków finansowych.

Etyka jest ściśle powiązana z działaniami, które odnoszą się bezpośrednio do drugiego człowieka. Podstawową zasadą etyki zarządzania jest zwykła codzienna przyzwoitość. Polega ona na bezstronności i uczciwości oraz na powstrzymaniu się od używania przymusu, siły i przemocy psychicznej lub fizycznej. W pojęciu przyzwoitości mieszczą się także odwaga, odpowiedzialność i wierność zasadom. Odnoszą się one do sposobów dążenia do realizacji innych, fundamentalnych wartości. Odwaga w działaniu i podejmowaniu decyzji ma głównie charakter moralny i najczęściej przejawia się w wierności fundamentalnym zasadom uczciwości, sprawiedliwości oraz bezstronności. Podobnie jest z odpowiedzialnością. Odpowiedzialna jednostka administracji publicznej bierze pod uwagę konsekwencję swych działań czy decyzji i zawsze jest gotowa za nie rzetelnie odpowiadać [Ciulla, 2006, s. 132-133].

Warto dodać, że urzędy i podległe im jednostki to nie tylko sformalizowana struktura powiązań, lecz przede wszystkim organizacje, których funkcjonowanie jest pochodną zasad, norm i wartości, jakie są wyznawane przez osoby, które nimi zarządzają. Etyka postępowania tych osób jest głęboko zakorzeniona w strukturach i normach postępowania obowiązujących w partiach politycznych, dzięki którym dana osoba miała szansę znalezienia się na listach wyborczych.

W polskiej administracji widoczne jest nadużywanie zajmowanego stanowiska do faworyzowania krewnych, protegowanie kolegów i znajomych partyjnych przy obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych, co *de facto* oznacza naruszanie zasady bezstronnego działania. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w firmach prywatnych obsadzanie stanowisk członkami rodziny i bliskimi znajomymi jest zjawiskiem powszechnie występującym, które nie jest poddawane ocenom etyczno-moralnym. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest brak stosownych uregulowań prawnych zakładających powszechną dostępność do pracy w tych organizacjach, nie ma także obowiązku podawania do publicznej wiadomości takich informacji. Tak więc okazuje się, że etyka zarządzania charakteryzuje się relatywizmem.

Podejmując próbę sformułowania ogólnych zasad etycznych i wytycznych moralnego postępowania w służbie publicznej, można powiedzieć, że menedżerowie sprawujący władzę w urzędach administracji samorządowej powinni postępować w następujący sposób:

- podejmowane działania muszą być zgodne z obowiązującym prawem,
- kluczową zasadą musi być jawność i przejrzystość działań, które powinny być podejmowane w celu realizacji zadań publicznych służących całemu społeczeństwu, a nie grupie wybranych beneficjentów,
- zarządzający powinni traktować swoją pracę jako służbę w interesie publicznym, a tym samym pogłębiać zaufanie społeczeństwa i obywateli do państwa i jego organów,
- zarządzający powinni obiektywnie i niezależnie rozstrzygać wszelkie sprawy urzędowe i nie mogą nikogo dyskryminować,
- zarządzający powinni ponosić prawne konsekwencje niewłaściwych czynów i pamiętać, że swoje stanowiska zawdzięczają społeczeństwu, przed którym są odpowiedzialni,
- zarządzający powinni swoim zachowaniem i postawą dawać świadectwo, że podejmowane decyzje dotyczące wydatkowania pieniędzy publicznych są transparentne,

merytorycznie zasadne i ekonomicznie racjonalne oraz nie budzą żadnych wątpliwości i podejrzeń o stronniczość, „ustawianie” przetargów itp.

- zarządzający powinni ograniczać zjawiska korupcyjne oraz patologiczne i przeciwdziałać im, w żadnym wypadku nie mogą dawać przyzwolenia na tego rodzaju praktyki.

Można sądzić, że zaprezentowane przesłanki wytyczają pewnego rodzaju wzorzec metodyki zarządzania w samorządzie terytorialnym, której oczekuje społeczeństwo.

Współcześnie powszechnie sądzi się, że znaczenie etyki w zarządzaniu publicznym zyskuje na znaczeniu [Osborne 2002, s. 346-350; Burke, Richter, 2007, s. IX; Svava, 2007, s. 87-104]. Potwierdzenie słuszności tej opinii wyrażają uczestnicy VI Konferencji zorganizowanej przez Centrum Etyki Biznesu zatytułowanej „Etos urzędnika administracji publicznej”, która odbyła się w Warszawie 6 grudnia 2006 r. [Bąk, 2007].

Na szczególną uwagę zasługuje niezwykle cenna konstatacja wyrażona podczas konferencji przez W. Kieżuna, który stwierdził, że dobór kadr jest podstawą etosu funkcjonariusza publicznego.

Należy w tym miejscu zacytować kolejne trafne poglądy głoszone przez W. Kieżuna, które powinny być szeroko propagowane jako fundamentalne wartości w życiu publicznym. Jednym ze sposobów na prawidłowe ukształtowanie się wysokiego poziomu etycznego jest według tego autora właściwa polityka personalna uniemożliwiająca awans zawodowy czy realizację biernego prawa wyborczego osobom, co do których istnieją obiektywne przesłanki negatywnie określające ich moralną postawę, a więc niezatarte fakty ukarania za takie czy inne czyny przestępcze, postawienie w stan oskarżenia o przestępstwo i udokumentowana opinia o czynach niemieszczących się w modelu etycznej poprawności. Ta postawa jest m.in. źródłem powrotu do starej tradycji nomenklatury, a więc priorytetu uprzywilejowania „swoich”, członków tej samej partii.

Ten proces, kształtujący nefachową, oligarchiczną strukturę wszystkich szczebli, przybiera wręcz humorystyczne rozmiary, odnosząc się nawet do najniższych pozycji zawodowych. Jednocześnie obserwujemy permanentny rozwój sektora publicznego, wyrażający się niespotykaną poza krajami afrykańskimi dynamiką wzrostu zatrudnienia oraz pomysłowością w kształtowaniu nowych instytucji i stanowisk.

Daleko posunięty proces moralnej degeneracji polskich środowisk politycznych, zwłaszcza wysokich stanowisk państwowych przez osoby o niskich kompetencjach i wątpliwej moralności, według zasady BMW (bierny, mierny, ale wierny), prowadzi do licznych patologii, które są dotkliwie odczuwane przez polskie społeczeństwo. W ocenie W. Kieżuna jest to bardzo niepokojące zjawisko, świadczące o niedocenianiu problemu poziomu etycznego w kształtowaniu sprawnego działania w skali społecznej. Socjotechnika kształtowania postaw pożądaných, a więc charakteryzujących się również wysokim morale, polega, jak wiadomo, na autonomizacji, czyli tworzeniu postaw i celów wtórnych, naśladownictwie, ocenie społecznej i autorytecie. Regularne nagradzanie określonych pozytywnych zachowań i dezaprobata lub nawet karanie ich nieprzestrzegania powodują, iż stają się one po pewnym czasie celem samym w sobie, odpada więc konieczność ich każdorazowego wymuszania. Zdaniem W. Kieżuna jest to postulat nawiązujący do nowoczesnych tendencji zarządzania strategicznego i zarządzania przez wiedzę. Za najważniejsze zadania w tym względzie należy uznać:

- metodykę doboru kadry administracyjnej (w szczególności na wysokie stanowiska kierownicze w urzędach administracji państwowej),

- permanentne rozwijanie wiedzy i doskonalenie kompetencji kadry administracyjnej, ze szczególnym naciskiem na kadrę kierowniczą,
- wdrożenie bieżącego systemu konsultacji naukowej,
- powołanie kolegialnych pozaurzędniczych organów wysoce wykwalifikowanych specjalistów dla opracowania strategicznych i reformatorskich projektów.

Istotną sprawą w sprawnym mechanizmie organizacji jest zapewnienie szybkiego obiegu na drodze: błąd-informacja o błędzie-reorganizacja. Chodzi tu o to, ażeby system, którego stopień niezawodności nigdy nie będzie w pełni zadowalający, szybko wyciągał wnioski z błędów i odpowiednio samoregulował się przez reorganizację strukturalną czy czynnościową. Do tego celu konieczne jest budowanie mechanizmów uczenia się, których najistotniejszym elementem jest kreatywna postawa uczestników. Obok regulacji odchyień od normy sprawnościowej występuje jednak konieczność permanentnego usprawniania struktur i procesów w związku ze stałym rozwojem wiedzy. Te przesłanki stwarzają konieczność przyjęcia określonej metody postępowania przy doborze i kształceniu kadr. Zgodzić się trzeba, że priorytetowym problemem sprawności organizacyjnej administracji jest brak wysokiego poziomu moralnego jej funkcjonariuszy. W zakresie aparatu urzędniczego administracji jest to problem przede wszystkim selekcji przy przyjęciu do pracy. Pewne tradycyjnie naganne formy zachowań stały się upowszechnionym obyczajem, traktowanym jako coś o znikomej społecznej szkodliwości. Społecznie akceptowane są różne postacie korupcji, nepotyzmu, „kolesiostwa”, protekcjonizmu, przybierające nieraz bardzo wyrafinowaną postać, odległą od prymitywnej formy wręczania koperty z gotówką [Kieżun 2004, 2005, s. 67-93].

Dokonując analizy przyczyn niesprawności funkcjonowania zarządzania publicznego w Polsce na przestrzeni lat 1989-2009, W. Kieżun wyraźnie stwierdza, że w omawianym okresie działania szeroko rozumianego aparatu zarządzania publicznego były obciążone w wysokim stopniu patologią Czterech Jeźdźców Apokalipsy Biurokracji: gigantomanią, luksusomanią, korupcją i arogancją władzy. Daje się zauważyć dominantę partykularnych interesów: osobistych, partyjnych, środowiskowych, np. partyjny dobór kadr, partyjno-biznesowe grupy interesów, „sitwy samorządowe” [Kieżun, 2009, s. 55-56].

B. Nogalski i J. Śniadecki, powołując się na wyniki badań naukowych, stwierdzają, że nadużywanie stanowisk służbowych, nepotyzm, łapownictwo i udzielanie płatnej protekcji należą obecnie do przestępstw najczęściej popełnianych przez przedsiębiorców, jak też funkcjonariuszy państwowych i publicznych. Fakt ten potwierdzają wyniki najnowszych badań. Wynika z nich, że to przede wszystkim z winy owych funkcjonariuszy w polskim społeczeństwie narasta przekonanie, że zamiast budować państwo prawa, zbaczamy w kierunku państwa wiarolomnego, a państwo prawa jest fikcją [Nogalski, Śniadecki, 2007, s. 10].

W świetle zaprezentowanych poglądów w pełni uzasadniona wydaje się potrzeba weryfikacji metodyki doboru kadr na wysokie stanowiska kierownicze w urzędach administracji samorządowej.

Metodyka obsadzania stanowisk w administracji samorządowej

Zasadniczym aktem prawnym, który obowiązuje w urzędach i podległych jednostkach administracji samorządowej jest ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.). Osoby, które zajmują ważne stanowiska państwowe w jednostkach samorządu terytorialnego, można podzielić na dwie zasadnicze grupy:

- osoby zajmujące dane stanowisko w wyniku wyboru/powołania, którym nie stawia się określonych wymogów formalnych i merytorycznych, jak również nie stosuje się przy ich wyłanianiu otwartych naborów (np. prezydent miasta, wiceprezydent miasta, skarbnik, marszałek województwa, wicemarszałek, członek zarządu województwa/powiatu, wicestarosta, wiceburmistrz itp.),
- pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, którym stawia się określone wymagania formalne i merytoryczne, a w przypadku wakującego stanowiska przeprowadza się procedurę otwartego naboru.

Warto zauważyć, że pierwsza grupa osób, które piastują stanowiska zajmowane w wyniku wyboru/powołania, może być określona jako menedżerowie najwyższego szczebla zarządzania. Zajmowanie stanowiska np. prezydenta miasta bądź marszałka województwa wiąże się z posiadaniem bardzo ważnych uprawnień decyzyjnych, dotyczących chociażby kształtowania polityki kadrowej w urzędzie, ale także powoływania osób na kluczowe stanowiska w podległych placówkach, jednostkach organizacyjnych itp.

Na te menedżerskie stanowiska nie odbywają się otwarte i konkurencyjne nabory, lecz są stosowane tzw. nominacje z rekomendacji politycznych. W praktyce oznacza to nakładanie się równoległych procesów przepływów środków publicznych (wysokich pensji) na płaszczyznę relacji i powiązań towarzysko-biznesowych. Prawo tutaj daje dowolną możliwość kształtowania polityki personalnej, natomiast w rzeczywistości najważniejsze i kluczowe procesy przepływów środków publicznych dotyczą o wiele ważniejszych spraw związanych z przetargami, zamówieniami publicznymi, dotacjami dla organizacji pozarządowych, korzystnymi uchwałami właściwych organów samorządu terytorialnego itd. Dlatego też wydaje się, iż osoby, które są powoływane na te stanowiska, wypełniają również oczekiwania kolegów partyjnych, którzy ich na te stanowiska rekomendowali.

Inaczej jest natomiast w przypadku drugiej grupy osób, zajmujących wysokie kierownicze stanowiska urzędnicze zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Teoretycznie każdy obywatel spełniający wymagania formalne ma szansę na podjęcie takiej pracy. Na szczególne podkreślenie zasługuje ustawowy zapis (art. 11 pkt 1), że nabór na wolne urzędnicze stanowiska pracy „jest otwarty i konkurencyjny”, zaakcentowania wymaga zwłaszcza to drugie określenie.

Opierając się na wiarygodnych i możliwych do zweryfikowania danych, wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 nr 112 poz. 1198), przeprowadzono wnikliwe badania, które miały na celu zdiagnozowanie metodyki obsadzania wysokich stanowisk kierowniczych w jednostkach samorządu terytorialnego. Szczególną uwagę zwrócono na osoby nowo powoływane na stanowiska dyrektorów jednostek podległych samorządowi województwa łódzkiego oraz dyrektorów departamentów, wydziałów i biur w samorządzie na szczeblu wojewódzkim i powiatowym (miasto Łódź na prawach powiatu).

Badania były prowadzone w latach 2006-2008, kiedy zgodnie z poprzednią ustawą o dostępie do informacji publicznej obowiązywał obowiązek publikowania listy kandydatów spełniających wymagania formalne dla stanowiska urzędniczego, na które został ogłoszony nabór. Dawało to możliwość wyselekcjonowania tych ogłoszeń na szeregowe stanowiska urzędnicze (np. podinspektora, inspektora, głównego specjalisty), w których wymagania formalne były tak zdefiniowane, że spełniała je tylko jedna osoba. W tych przypadkach mamy do czynienia z grupą osób, które doznawały wręcz niewiarygodnej akceleracji awansu zawodowego, bardzo często z pominięciem kolejnych szczebli awansu, i w ciągu

tego samego dnia, spełniając np. wymagania kwalifikacyjne dla stanowiska podinspektora (bo na takie stanowisko aplikowały), obejmowały stanowisko p.o. dyrektora bądź zastępcy dyrektora (urzędu, departamentu, wydziału).

Przeprowadzając diagnozę uwarunkowań, które wyjaśniają zaobserwowane zjawiska, zwrócono uwagę na cechy charakterystyczne tych beneficjentów. Są to: pełnienie funkcji radnego oraz powiązania towarzysko-partyjne z władzami samorządowymi na danym szczeblu. Wyraźnie polaryzującą się tendencją jest zawłaszczanie wysokich kierowniczych stanowisk urzędniczych przez radnych, którzy np. będąc radnymi miejskimi, zajmują jednocześnie menedżerskie stanowiska w jednostkach samorządu wojewódzkiego (bowiem ustawa o pracownikach samorządowych zabrania łączenia takich funkcji w samorządzie, w którym uzyskało się mandat radnego). Co więcej, przykładowo w jednej jednostce organizacyjnej spośród czterech dyrektorów trzech zostało awansowanych ze stanowiska podinspektora na p.o. dyrektora, pełniąc jednocześnie funkcje radnego w innym samorządzie. Trzeba dodać, że w żadnej ustawie nie ma zapisów dających osobie, która wykonuje pracę radnego, możliwość zajęcia wysokiego urzędniczego stanowiska kierowniczego w administracji samorządowej. Dodatkowo należy zauważyć, że kwalifikacje i doświadczenie zawodowe tracą znaczenie, bowiem okazuje się, że osoba, która nie miała wcześniej żadnego doświadczenia jako pracownik samorządowy i posiadała kwalifikacje umożliwiające ubieganie się o najniższe stanowisko urzędnicze – podinspektora w ciągu jednego dnia, pomijając kolejne stanowiska służbowe, stała się p.o. dyrektora urzędu. Takie działanie w żadnej mierze nie upoważnia do stwierdzenia, że procedura naboru ma walory bezstronności, obiektywności i przejrzystości oraz opiera się na merytorycznych przesłankach. Dodatkowo podważa to wiarygodność i zaufanie do władz, a także rodzi uzasadnione podejrzenia o nierówne traktowanie w zatrudnianiu.

Z kolei dla osób, które miały odpowiedni staż pracy (doświadczenie w administracji samorządowej), barierą okazało się takie profilowanie warunków ogłoszeń o naborze, że w zdecydowanej większości przypadków ich kryteria spełniała tylko jedna osoba. W takich przypadkach bardzo często okazywało się, że są to osoby dotychczas pełniące obowiązki na tym stanowisku. Na podstawie przeprowadzonych badań można wnioskować, że metodyka profilowania wymogów formalnych w ogłoszeniach o pracę odgrywa kluczową rolę w procesie doboru kadr. Można przypuszczać, że najpierw podejmowana jest nieformalna decyzja o doborze danej osoby na stanowisko, a następnie dobierane są techniki działania związane z przygotowaniem odpowiedniego ogłoszenia. Badania dowodzą, że jeśli ogłoszenie o pracę nie zawiera dodatkowych, bardzo szczegółowych wymagań, np. od kandydata na stanowisko podinspektora oczekuje się posiadania wykształcenia wyższego, wówczas na jedno ogłoszenie potrafi aplikować nawet 50 osób. Jest to bardzo smutne i przerażające, bowiem odzwierciedla realia poszukiwania pracy przez ludzi po studiach. Co więcej, gdyby wysokim funkcjonariuszom publicznym (którzy odpowiadają za proces doboru kadr) postawić takie wymagania, jakie są stawiane urzędnikom na szeregowych stanowiskach, wiele wskazuje na to, że nie mieliby oni żadnych szans nawet przystąpić do naboru. Dodatkową ważną przesłanką wynikającą z przeprowadzonych badań jest fakt, że na kluczowych stanowiskach menedżerskich pracuje bardzo niewiele osób, które mają ukończone studia wyższe z zakresu zarządzania. Wydaje się, że jest to ważne spostrzeżenie, zważywszy na bardzo trafne i uzasadnione stwierdzenia Z. Mikołajczyk, że obserwacja osiągnięć wiedzy technologicznej w praktyce polskich przedsiębiorstw wskazuje na to, że tempo i efektywność tych

działań są ograniczone przez nieumiejętne jej wdrażanie i wykorzystywanie. Dotyczy to zresztą wszelkiego typu zmian w zarządzaniu organizacjami, w których zarządzanie zmianami pozostaje na uboczu realizowanych przez kadre menedżerską klasycznych funkcji zarządzania [Mikołajczyk, 2008, s. 11].

Bez wątpienia w urzędach administracji samorządowej konieczne są zmiany systemowe, usprawnianie funkcjonowania, podnoszenie sprawności i poziomu obsługi klientów, a przede wszystkim skuteczne realizowanie powierzonych zadań, tak aby przynosiły wymierne i odczuwalne korzyści dla lokalnej społeczności. Dlatego też wypada żałować, że w dobie tak popularyzowanej obecnie gospodarki opartej na wiedzy (podkreślenia rangi i znaczenia zarządzania opartego na wiedzy) w administracji samorządowej dominującym paradygmatem jest zarządzanie oparte na powiązaniach i układach.

Uwagi końcowe

Sprawność i sposób zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego mają istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia interesów tych organizacji, lecz są przede wszystkim bardzo ważne dla lokalnej społeczności. To właśnie od decyzji podejmowanych na szczeblu samorządu zależy jakość zarządzania miastem, gminą czy województwem. W praktyce odnosi się to do funkcjonowania szpitali, szkół, instytucji kultury, stanu dróg, infrastruktury, rozwoju lokalnej przedsiębiorczości itp. Warto pamiętać, że funkcjonowanie danego urzędu i stosowane paradygmaty zarządzania mają również przełożenie na działania innych organizacji, np. spółek z udziałem JST oraz innych podległych samorządowi jednostek organizacyjnych. Trzeba także dostrzegać, że decyzje podejmowane na szczeblu administracji samorządowej rzutują na takie procesy, jak obsadzanie członków rad nadzorczych w spółkach samorządowych, które z kolei mają wpływ na obsadzanie stanowisk prezesów, a także wybór dyrektorów podległych jednostek. Wybierani prezesi i dyrektorzy uzyskują ważne uprawnienia decyzyjne związane z podziałem środków finansowych, ponieważ instytucje, którymi dane im jest kierować, odgrywają ważną rolę w procesie realizacji zadań finansowanych ze środków EU, np. Wojewódzkie Urzędy Pracy pełnią rolę instytucji pośredniczących dla Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Samorządy wojewódzkie w okresie programowania 2007-2013 mają rozległe uprawnienia decyzyjne, pełniąc rolę Instytucji Zarządzających Regionalnymi Programami Operacyjnymi, a więc *de facto* decydują o sposobie i trybie wydatkowania znaczących środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych UE. W świetle powyższych stwierdzeń zagadnienia etyki zarządzania w tych organizacjach nabierają szczególnego znaczenia. Etyka przejawia się w różnych sferach i poszczególnych funkcjach administracji samorządowej. W niniejszej pracy skoncentrowano się na ukazaniu rzeczywistości organizacyjnej, która dotyczy procesu doboru kadr na wysokie stanowiska urzędnicze, co wiąże się z uprawnieniami do dysponowania ogromnymi kwotami środków publicznych.

Ostatnio daje się zauważyć pewną modę na opracowywanie tzw. kodeksów etycznego postępowania dla różnych grup zawodowych, w tym kodeksu etyki urzędnika samorządowego. Trzeba jednak pamiętać, że takie kodeksy spełniają swoją rolę tylko wówczas, kiedy głoszone w nich szczytne hasła i slogany mają realne potwierdzenie w rzeczywistości, a przede wszystkim wówczas, gdy znajdują odzwierciedlenie w postawach, wzorach i normach etycznych władz samorządowych. To właśnie ludzie poprzez swoje decyzje, postępowanie i styl zarządzania kreują wzorce i normy, które są następnie przenoszone na niższe

szczeble i poziomy zarządzania. Standardy postępowania władz samorządowych ocenia się nie poprzez pryzmat zapowiedzi i pustych deklaracji wypowiedzianych podczas uroczystości związanych z przycinaniem wstęg czy wręczaniem odznaczeń albo medali. Te standardy należy oceniać poprzez pryzmat rzeczywistości. Na podstawie zaprezentowanych rozważań można jedynie wyrażać życzenie, aby takie etyczne wartości, jak bezstronność, przejrzystość działań, praworządność, uczciwość czy poszanowanie dla ludzi wreszcie stały się obowiązującymi i przestrzeganymi w rzeczywistości standardami, na których opiera się działalność urzędów samorządowych. Przywództwo etyczne, budowanie i umacnianie kultury etycznej rozpoczyna się już na etapie metodyki doboru kadr, a następnie rozprzestrzenia się na dalsze obszary funkcjonalne.

Bibliografia

1. Bąk D. (red.), (2007), *Etos urzędnika*, Wydawnictwa Profesjonalne i Akademickie, Warszawa.
2. Bovaird T., Löffler E. (eds.), (2009), *Public Management and Governance*, Routledge, New York.
3. Burke F., Richter W.L. (eds.), (2007), *Combating Corruption, Encouraging Ethics: A Practical Guide to Management Ethics*, The American Society for Public Administration, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Maryland.
4. Ciula Sz., (2006), *Etyczne aspekty zarządzania w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” nr 715.
5. Daft R.L., Marcic D., (2009), *Understanding Management*, South-Western Cengage Learning, Mason.
6. Frederickson H.G., Ghore R.K. (eds.), (2005), *Ethics in Public Management*, M.E. Sharpe Inc., New York.
7. Frączkiewicz-Wronka A. (red.), (2009), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego w Katowicach.
8. Frączkiewicz-Wronka A., (2009), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, Wolters Kluwer, Kraków.
9. Gasparski W., (2007), *Wykłady z etyki biznesu*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
10. Gasparski W., Jabłońska-Bonca J. (red.), (2009), *Biznes, prawo, etyka*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
11. Gasparski W., Dietl J. (red.), (2002), *Etyka biznesu w działaniu*, PWN, Warszawa.
12. Hausner J., (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
13. Kieżun W., (2004), *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, [w:] W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, Wydawnictwo WSPiZ im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.
14. Kieżun W., (2005), *O sprawną administrację publiczną*, Fundacja Ius et Lex, Zeszyty nr (III) 1/2005, Warszawa.
15. Kieżun W., (2009), *Patologia zarządzania publicznego*, [w:] *Materiały z konferencji „W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989-2009”*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 3 czerwca 2009 r., Warszawa.
16. Koźuch B., (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce współczesnych organizacji*, Placet, Warszawa.
17. Koźuch B., (2005), *Istota zarządzania publicznego*, „Problemy Zarządzania” nr 4.
18. Lewis C.W., Gilman S., (2005), *The Ethics Challenge in Public Service*, Jossey-Bass, A Wiley Imprint, San Francisco.
19. Lubińska T. (red.), (2009), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa.
20. Menzel D.C., (2007), *Ethics Management for Public Administrators: Building Organizations of Integrity*, M.E. Sharpe Inc., New York.
21. Mikołajczyk Z., (2008), *Metodologia nauki zarządzania jako niezbędny element jej teorii i praktyki*, [w:] S. Lachiewicz, A. Zakrzewska-Bielawska (red.), *Teoria i praktyka zarządzania rozwojem organizacji*, Politechnika Łódzka.
22. Nogalski B., Śniadecki J., (2007), *Zachowania etyczne przedsiębiorców w zarządzaniu polskimi przedsiębiorstwami- ujęcie kontekstowe*, [w:] P. Kulawczuk, A. Poszewiecki (red.), *Wpływ społecznej odpowiedzialności biznesu i etyki biznesu na zarządzanie przedsiębiorstwami*, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa.
23. Osborne S.P. (red.), (2002), *Public Management: Policy Making, Ethics and Accountability in Public Management*, Routledge, New York.
24. Sheeran P.J., (1993), *Ethics in Public Administration: A Philosophical Approach*, Greenwood Publishing Group, Westport.
25. Svava J.H., (2007), *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, Jones and Bartlett Publishers, Sudbury-Ontario-London.

26. Weiss J.W., (2008), *Business Ethics: A Stakeholder and Issue Management Approach*, South-Western Cengage Learning, Mason.
 27. Wiatrak A., (2005), *Sektor publiczny – istota, zakres i zarządzanie*, „Problemy Zarządzania” nr 4.
 28. Zalewski A. (red.), (2007), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
-

Ethics of Management in Self-Government Administration Offices

Summary

The article discusses very important questions related with ethics of management in self-government administration offices. Ethics (also known as moral philosophy) is a branch of philosophy which seeks to address questions about morality and recommending concepts of right behaviour. Actually, the vast majority of scientists present commonly shared opinion, that ethical factors have also a significant influence on self-government administration offices. The presented issues reflects modern attitudes to new public management and the context and crucial areas in which ethical questions now arise.

Important element of led analysis was analyzing the process of selection persons on executive managers positions in units of local governments. Argument, which intensifies rank and meaning of undertaken problems is fact, that methodics of occupation this positions is first and the most significant dimension of ethic. The next important premise in favour of legitimacy of conducted empirical research, is calling attention on fact, that decisions taken by managers in these organizations concern public finance, and effect of taken operations have influence not only on functioning these organizations, but first of all, they are perceived by local community.