

Postawy etyczne pracowników samorządowych w ocenie pracowników i klientów urzędów – raport z badań

*Izabela Seredocha**

Słowa kluczowe: zarządzanie zasobami ludzkimi, administracja samorządowa, etyka, zachowania etyczne

Keywords: Human Resources Management, local government, ethics, ethical behavior

Synopsis: Celem artykułu jest ocena postaw etycznych pracowników samorządowych dokonana z perspektywy zarówno pracowników, jak i klientów urzędów administracji samorządowej. W opracowaniu przyjęto założenie, iż tworzenie nowoczesnej administracji samorządowej oznacza konieczność zapewnienia właściwej infrastruktury etycznej, ułatwiającej kształtowanie pożądanych postaw etycznych pracowników instytucji publicznych. Tylko kompetentni i uczciwi pracownicy administracji samorządowej są w stanie prawidłowo realizować stawiane im zadania i właściwie rozstrzygać dylematy oraz sporne kwestie. W celu omówienia podjętego zagadnienia dokonano analizy dostępnej literatury oraz analizy wyników badań przeprowadzonych metodą sondażu diagnostycznego z wykorzystaniem techniki wywiadu i ankietowania. Grupa badawcza liczyła 380 pracowników zatrudnionych w jednostkach administracji samorządowej województwa warmińsko-mazurskiego i pomorskiego oraz 380 klientów urzędów i instytucji.

Wstęp

Samorząd terytorialny stanowi obszar, w którym przenikają się interesy uwarunkowane dobrem osobistym oraz dobrem publicznym, co może prowadzić do konfliktów, których konsekwencje mogą być szkodliwe dla wspólnot samorządowych [Wojciechowski, 2003, s. 119]. Aby je zneutralizować, w strukturach administracji samorządowej powinni pracować ludzie nie tylko kompetentni, ale i uczciwi, zdolni do samodzielnej refleksji etycznej oraz świadomi tego, iż ich nadrzędnym obowiązkiem jest ochrona interesu publicznego i dobra wspólnoty mieszkańców.

Celem artykułu jest ocena postaw etycznych pracowników samorządowych dokonana z perspektywy zarówno pracowników, jak i klientów urzędów administracji samorządowej. W opracowaniu przyjęto założenie, iż tworzenie nowoczesnej administracji samorządowej oznacza konieczność zatrudniania osób o określonym systemie wartości i zapewnienia im właściwej infrastruktury etycznej.

Specyfika pracy w administracji samorządowej

System administracji publicznej, działając wewnątrz systemu społecznego, musi zmieniać się odpowiednio do jego potrzeb oraz nowych zadań, których się od administracji oczekuje. Istotne stają się więc zdolności adaptacyjne aparatu administracyjnego. Współczesna administracja, w tym administracja samorządowa, powinna regulować tempo i wytyczać kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego, stanowić siłę motoryczną przemian, czynić właściwy użytek z korzyści wynikających z rozwoju cywilizacyjnego i postępu naukowo-

* Dr Izabela Seredocha, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna.



technicznego. Inicjując procesy społeczno-gospodarcze, winna wyznaczać cele rozwoju, aktywizując przy tym lokalną i regionalną społeczność, powinna wreszcie sprawnie i efektywnie koordynować przedsięwzięcia podejmowane na obszarze jednostki terytorialnej [Potoczek, 2005, s. 26]. Zachodzące w otoczeniu zmiany, kształtujące sposób działania administracji, wymagają trwałego systemu wartości, zapewniającego obywatelom poczucie bezpieczeństwa w konfrontacji z urzędnikiem. Oznacza to potrzebę zatrudniania w administracji ludzi o określonych kompetencjach i wrażliwości moralnej, kształtującej ich etyczne zachowania, urzędnik narażony jest bowiem na doświadczanie konfliktu interesów, czyli konfliktu pomiędzy kompetencjami a prywatnymi interesami ekonomicznymi. Konflikt ten wynika z możliwości użycia stanowiska publicznego do realizacji prywatnych celów [Kudrycka, 1995, s. 67].

Zdaniem D. Długosza dobór kadr w sektorze publicznym, w tym w administracji samorządowej, musi także uwzględniać fakt, iż praca ta charakteryzuje się specyficznymi cechami, w tym:

- odmiennością kryteriów sukcesu, którymi nie są kryteria finansowe w ramach konkurencji rynkowej,
- podmiotowością polityczną obywateli, którzy nie są wyłącznie konsumentami usług publicznych,
- realizowaniem zarządzania publicznego w ścisłych ramach prawa [Długosz, 2003, s. 235].

Na każdym poziomie zadań wykonywanych przez urzędnika wymagane są określone zachowania etyczne uwarunkowane przyjętymi w danej wspólnotie wartościami moralnymi. Zachowania te są szczególnie pożądane, gdyż w polskim systemie prawnym ciągle brakuje skutecznych mechanizmów sprzyjających ujawnianiu korupcji i działań nieetycznych. Skuteczne sankcje ograniczające działania bezprawne urzędników pomagają też ograniczać nieetyczne zachowania i sprawnie rozwiązywać dylematy etyczne [Kudrycka, 1995, s. 52–53, 140–141].

Dylematy etyczne urzędników wynikające z ich codziennej pracy można sklasyfikować jako:

- dylematy ról – skutkują trudnościami z ustaleniem hierarchii ważności ról, które pełni urzędnik;
- dylematy obowiązków – skutkują konfliktem obowiązków (prawnych, organizacyjnych, wynikających z poleceń służbowych zwierzchników, zaleceń radnych);
- dylematy oczekiwań – skutkują konfliktem interesów osobistych, organizacji, petentów i interesu publicznego;
- dylematy lojalności – powodują sprzeczność pomiędzy lojalnością wobec prawa, społeczeństwa, zwierzchników administracyjnych, lojalnością polityczną i własną moralnością;
- dylematy odpowiedzialności – skutkują pomieszaniem odpowiedzialności (przedmiotu, zakresu i granic odpowiedzialności, odpowiedzialności prawnej, organizacyjnej, politycznej i etycznej);
- dylematy skutkujące zniekształceniem informacji (pomiędzy urzędnikami różnych szczebli a obywatelami i społeczeństwem);
- dylematy wartości – skutkują trudnościami w wyborze różnego rodzaju wartości, w tym uniwersalnych wartości społeczeństwa demokratycznego, takich jak interes publiczny, sprawiedliwość społeczna, równość, wolność.

Jednym z etycznych dylematów jest też wybór pomiędzy normą prawną a nieformalnym, moralnym zobowiązaniem. Dzieje się tak w przypadku niedostosowania prawa do potrzeb społecznych. Wykonywanie zawodu urzędnika, mimo iż związane jest ze stosowaniem przepisów prawa, oznacza określony obszar autonomii, gdyż stosowanie prawa ma złożony i wielowątkowy charakter. Ponadto urzędnicy posiadają określony dostęp do dóbr publicznych, którego nie mają inni obywatele. Ich uprzywilejowana pozycja w tym zakresie rodzi

m.in. pokusę wykorzystania majątku społecznego do celów prywatnych [Kudrycka, 1995, s. 38, 43–44, 49].

Pracę w administracji samorządowej regulują akty prawa, one też określają sposób obsługi klienta i mają wpływ na projektowanie procedur. Jej nadrzędnym celem jest służba innym, zawsze przy uwzględnieniu priorytetowej wartości, jaką jest dobro publiczne. Specyficzny charakter mają też relacje z klientami-obywatelami, którym przysługuje prawo kontroli i partycypacji społecznej. Mieszkańcy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową. Występują w roli klienta usług publicznych, ale chcą przy tym wpływać na procesy decyzyjne, pełnią też funkcję wyborcy, podatnika, konsumenta usług [Wojciechowski, 2003, s. 25].

W pracę urzędnika wpisana jest konieczność podejmowanie decyzji, często o złożonym charakterze, w sytuacjach gdy prawo w sposób jasny i klarowny nie wskazuje określonych rozwiązań bądź też ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć wszystkich sytuacji, które niesie codzienność. Stąd w procesie zarządzania w administracji publicznej mówi się o tzw. etyce decyzji, która składa się z dwóch nurtów [Strzelecki, 2005, s. 85]:

- etyczne jest to, co nie jest sprzeczne z ocenami i normami moralnymi przyjętymi w danej epoce i zbiorowości społecznej,
- podmiot prowadzący działalność gospodarczą powinien przestrzegać prawa, działać zgodnie z zasadami współżycia społecznego i dobrymi obyczajami oraz respektować zasady etyki w swej działalności.

Nie ulega wątpliwości, iż działalność administracyjna posiada wymiar moralny i podlega ocenie moralnej. Wykonywanie służbowych zadań może i często jest źródłem dylematów moralnych. Oznacza też określone, zazwyczaj wysokie społeczne wymagania wobec wykonujących te zadania osób. Działalność administracji samorządowej musi więc uwzględniać zbiór wartości moralnych, których wspólnym mianownikiem jest uczciwość wobec siebie współpracowników i obywateli. Jak podkreśla J. Łoś, postawy, decyzje i zachowania urzędników podlegają ocenom moralnym. Skutki ich decyzji mogą mieć wpływ na wielu ludzi, a sposoby administrowania i jego efekty nie są moralnie obojętne, mogą bowiem rodzić cierpienia, krzywdy i niesprawiedliwość [Łoś, 2007, s. 73–74].

Z wykonywaniem zadań przez administrację samorządową, w tym z podejmowaniem decyzji, wiąże się określony zakres odpowiedzialności. B.S. Romzek wyróżnia cztery typy odpowiedzialności, stosując przy tym dwa kryteria: zakres autonomii odpowiedzialnego podmiotu oraz źródło oczekiwań i/lub nadzoru. Te cztery typy to odpowiedzialność [Romzek, 2000, s. 21–44]:

- hierarchiczna,
- prawna,
- zawodowa,
- polityczna.

Odpowiedzialność hierarchiczna ma charakter urzędowy i oznacza, iż urzędnicy odpowiadają za realizację powierzonych im zadań, zazwyczaj wobec swoich przełożonych, bez widocznego odniesienia do celów instytucji. W tym wypadku odpowiedzialność wobec obywateli, klientów ma charakter marginalny lub w ogóle nie występuje. Kryterium odpowiedzialności prawnej oznacza stopień, w jakim administracja realizuje wyrażone w aktach normatywnych oczekiwania dotyczące norm określających kierunki polityki państwa (nie norm regulujących zasady działania administracji). Odpowiedzialność zawodowa dotyczy sposobu wykonywania zawodu i ponoszona jest wobec innych urzędników, jej mała skuteczność wynika z solidarności zawodowej i tolerowania zachowań niezgodnych z normami profesji.

Odpowiedzialność polityczną administracja ponosi wobec różnych uczestników życia publicznego, w tym obywateli, organizacji, przedstawicieli, tj. osób piastujących urzędy publiczne obsadzone w wyborach. Jest to odpowiedzialność jednego z aktorów sceny publicznej wobec innych aktorów. N. McGarvey wyróżnia kilka perspektyw odpowiedzialności: tradycyjną, zawodową, demokratyczną oraz menedżerską. Została ona zaadaptowana

wraz z nowym zarządzaniem publicznym i oznacza bezpośrednią odpowiedzialność urzędnika wobec konsumentów usług publicznych za ich wykonawstwo. Ta perspektywa zdominowała percepcję odpowiedzialności administracji, obniżając znaczenie odpowiedzialności tradycyjnej, demokratycznej i zawodowej [McGarvey, 2001, s. 17–28].

W kontekście odpowiedzialności należy także wyróżnić perspektywę zarządzania wielopodmiotowego, traktowanego jako proces łączenia celów różnorodnych interesariuszy publicznych: obywateli, konsumentów, grup interesu oraz wybranych i mianowanych funkcjonariuszy publicznych [Pawłowska, 2010, s. 43–46].

To wszystko staje się podstawą do postawienia urzędnikom stosunkowo wysokich wymagań natury etycznej.

Wymagania stawiane urzędnikom

Obowiązki urzędnika, wynikające z charakteru pracy w administracji, można podzielić na trzy kategorie:

1. obowiązki wobec państwa – przestrzeganie Konstytucji i innych przepisów prawa, zaangażowanie w realizację celów polityki państwa, podejmowanie w jego imieniu działań i decyzji;
2. obowiązki wobec społeczeństwa – urzędnik jest zobowiązany chronić prawa i interesy obywateli, kierować się zasadami demokracji, reagować na uwagi, wnioski, skargi obywateli dotyczące instytucji państwowych, analizować postulaty społeczeństwa, działać sprawnie, szybko, bezstronnie;
3. obowiązki wobec urzędu – urzędnik powinien wykonywać swoje obowiązki w sposób zapewniający sprawną i prawidłową realizację zadań urzędu, a więc sumiennie, solidnie i starannie wykonywać zadania na stanowisku pracy, wykazywać zdolność myślenia systemowego, postrzegać urząd jako całość oraz podejmować inicjatywy usprawniające jego funkcjonowanie, doskonalące metody pracy i organizację wewnętrzną, niezbędne jest także przestrzeganie dyscypliny pracy, stałe podnoszenie kwalifikacji, dbałość o dobrą opinię urzędu [Potoczek, 2005, s. 32].

Skala wymagań wobec zachowań etycznych urzędników, uwarunkowana jest też tym, iż osoby te często działają i podejmują decyzje w sytuacjach, które nie są szczegółowo sformalizowane prawnie, nie mają charakteru wykonawczego w stosunku do ustaw. Działania te są jedynie ogólnie oparte na prawie i realizowane w granicach prawa, mają charakter bardziej twórczy, urzędnikom przysługuje w tym wypadku większa samodzielność. Nie oznacza to jednak całkowitej dowolności i swobody. „Samodzielność tych działań ograniczona jest kryteriami prawnymi oraz pozaprawnymi – wynikającymi z zasad współtworzenia i realizacji polityki administracyjnej, zasad organizacji pracy urzędu i zasad profesjonalnego wykonywania zawodu. Urzędnicy w demokratycznym społeczeństwie mają kompetencje i określony zakres prawnych możliwości do projektowania i planowania polityki administracyjnej, wyboru postępowania i dróg jej realizacji” [Kudrycka, 1995, s. 101–103].

W związku z powyższym pracownik administracji publicznej, w tym pracownik samorządowy, powinien postępować zgodnie z przyjętymi zasadami etyczno-moralnymi i przez pryzmat tych zasad rozumieć znaczenie pełnionej roli społecznej. Powinien również posiadać dobrą znajomość zasad etyki zawodowej urzędnika, kultury administrowania oraz norm i wartości wynikających z kultury organizacyjnej. Za niezbędne należy uznać prezentowanie postawy, na którą składają się: twórcze i społeczne zaangażowanie, szacunek do pracy, społeczna przydatność, gospodarność, dyscyplina, odpowiedzialność, otwartość, umiejętność samokontroli, poszanowanie godności człowieka [Potoczek, 2005, s. 31].

Kanon sylwetki profesjonalnego urzędnika powinny tworzyć takie elementy, jak: obiektywizm, odpowiedzialność, neutralność polityczna, prawne umocowanie działań i decyzji, racjonalność działań, jawność oraz otwartość procedur i decyzji, precyzja i poprawność sformułowań, drożność kanałów informacji i ich kompletność oraz etyka postępowania [Potoczek, 2005, s. 28].

Etyczny urzędnik w swoim działaniu powinien być:

- bezstronny – wszelkie decyzje powinien podejmować w imię dobra publicznego, pomijając własne korzyści oraz korzyści osób i organizacji sobie bliskich;
- obiektywny – powinien podejmować decyzje, kierując się kryteriami merytorycznymi;
- niezawisły – podejmując decyzję, nie powinien być w żaden sposób zależny od osób lub środowisk, których ta decyzja może dotyczyć;
- przejrzysty – wszelkie decyzje powinien podejmować jawnie (jeśli jest to możliwe) i uzasadniać je, ograniczenie tej zasady musi stanowić wyjątek uzasadniony dobrem publicznym;
- rzetelny – powinien realizować wszystkie zadania z największą starannością, wykorzystując w pełni swoją wiedzę i umiejętności;
- odpowiedzialny – powinien być zawsze świadomy, iż działa w interesie społecznym i odpowiada przed społeczeństwem za swoje decyzje, oznacza to gotowość do poddania się społecznej kontroli [Fenrych, 2006, s. 98].

Znaczenie etyki zawodowej w kształtowaniu postaw pracowników samorządowych

Urzędnik realizuje wiele zadań, które nakłada na niego prawo. Wyznacza ono wprawdzie kierunki działania, ale w wielu sytuacjach nie rozstrzyga wprost, jak należy postąpić. Lukę tę winna wypełniać etyka.

Etyka zajmuje się opisem tego, co się dzieje w sferze moralnej. Zawiera też element krytyczny. Poddaje surowej analizie i ocenie ujawnione zachowania, postawy oraz proponowane reguły i zasady, ocenia, czy w płaszczyźnie moralności są one dobre czy złe. Celem etyki nie jest czynienie ludzi bardziej moralnymi, jej zadaniem jest pomoc ludziom w podejmowaniu jak najlepszych decyzji [przegląd definicji za: Strzelecki, 2005, s. 79].

Instrumentami etyki są [Stoner, Freeman, Gilbert, 2001, s. 119–126]:

- wartości, które stanowią odpowiedzi na pytania, dlaczego to jest ważne;
- prawa i obowiązki – gdzie prawo to przysługująca danej osobie przestrzeń na działanie; prawo wiąże się z obowiązkami, które zawierają konieczność określonego działania;
- normy moralne – to inaczej zasady określające zachowanie, są drogowskazem w sytuacjach, w których występuje sprzeczność interesów, można traktować normy moralne jako narzędzie rozstrzygnięcia sporów;
- wzajemne stosunki między ludźmi – kierowanie jest sprawą wzajemnych stosunków, zawiera wiele elementów etycznych;
- powszechna moralność – to ogół norm moralnych rządzących powszechnymi problemami etycznymi, na ogół akceptowanych, zasady powszechnej moralności to: dotrzymywanie obietnic, unikanie stosowania siły fizycznej, pomoc wzajemna, szacunek dla człowieka, szacunek dla własności;
- moralność opieki – są to dwa nurty teorii moralności: nurt sprawiedliwości i nurt opieki; traktujący moralność z punktu widzenia sprawiedliwości, kładą nacisk na odrębność i autonomię życia, szukają rozwiązań problemów moralnych w godzeniu rywalizujących ze sobą spraw; opiekuńczy punkt widzenia charakteryzuje się poczuciem więzi z innymi, życiem pełnym miłości i troski o innych oraz wiąże się z poglądem, że problemy moralne są wynikiem sprzeczności różnych obowiązków, co często wymaga subtelnej interpretacji wzajemnych związków.

Etyka zawodowa zawiera reguły odnoszące się do funkcjonowania profesjonalistów w kontekście społecznym, reguły dotyczące sposobu wykonywania czynności zawodowych, jak i wyznaczające ogólne zasady wykonywania zawodu ze względu na preferowane wartości [Bogucka, Pietrzykowski, 2009, s. 97], określa więc standardy praktyki. Zapisana w po-



staci kodeksu tworzy swoisty etos pracowniczy, na który składają się charakterystyczne systemy, wartości, zasady postępowania, zasady współzycia i współdziałania. „Stanowią one konkretyzację norm zachowania specyficznego dla danego obszaru rzeczywistości społeczno-gospodarczej, współtworząc w ten sposób etos, swoisty dla danej grupy społeczno-zawodowej. Istotnym składnikiem tego etosu są normy moralne i obyczajowe. Dla nowych pracowników, posiadających niewielkie doświadczenie, kodeks etyki zawodowej może stanowić cenny zbiór właściwych rozwiązań i wskazówek postępowania w sytuacjach trudnych i niejednoznacznych” [Misztal, 2005, s. 292].

F. Znaniecki uważa, iż etyka zawodowa bazuje na wartościach danego społeczeństwa, chroni przed relatywizmem moralnym, odnosi uniwersalne zasady moralne do szczególnej roli społecznej. Każda rola społeczna zakłada, że między odgrywającym ją człowiekiem – osobą społeczną a gronem ludzi uczestniczących w jej odgrywaniu – kręgiem społecznym istnieje więź tworzona przez zespół wartości pozytywnie ocenianych przez nich wszystkich [Znaniecki, 1984, s. 294–295]. Jest to etyka normatywna, określająca stan pożądaný. Mówi ona, w jaki sposób przedstawiciele danego zawodu powinni się zachowywać. Do etyki normatywnej należą sądy i twierdzenia o tym, jakie normy i zasady moralne są słuszne oraz jak w ich świetle należy rozstrzygać kontrowersyjne problemy i dylematy moralne [Bogucka, Pietrzykowski, 2009, s. 38, 93].

M. Szyszkowska zwraca uwagę na fakt, iż etyka urzędników, zwana też etyką w administracji publicznej, stanowi pochodną szerszej rozumianej etyki obywatelskiej – niezależnej od rozmaitych poglądów na świat i życie i stanowiącej fundament wiążący wszystkich obywateli w państwie [Szyszkowska, 1993, s. 78–79].

Jak podkreśla B. Kudrycka, w reformowaniu administracji publicznej niezbędne są mechanizmy i procedury sprzyjające rozwojowi etyki administracyjnej, gdyż zapewnia ona odpowiednie warunki do realizacji zadań, chroni przed nadużywaniem funkcji publicznej, wyzwala poczucie wewnętrznej powinności. Służy tworzeniu i podtrzymywaniu zaufania do administracji. To także forma przeciwdziałania korupcji, nadużyciom funkcji publicznej, stronniczości oraz bezprawnym i nieetycznym zachowaniom i decyzjom. Etyka ta służy polepszeniu jakości rozstrzygnięć i pozostałych działań administracyjnych. Pozwala zwiększyć adekwatność działań administracyjnych w stosunku do potrzeb społecznych, pełni też funkcję ochronną wobec urzędników pracujących rzetelnie i uczciwie [Kudrycka, 1995, s. 142–149].

Rozwijanie świadomości etycznej pracowników zwiększa zaufanie klientów i partnerów instytucjonalnych urzędu. Pomocny może być w tym wypadku kodeks etyczny, czyli katalog norm, zgodny z kulturą organizacyjną. Wbudowanie do kultury organizacyjnej wartości etycznych ma wpływ na wizerunek urzędu (funkcja zewnętrzna kultury organizacyjnej), usprawnia komunikację, ułatwia rozwiązywanie konfliktów, przyczynia się do eliminacji korupcji, marnotrawstwa (funkcja wewnętrzna kultury organizacyjnej). Ponadto kultura organizacyjna kształtuje etyczne podejście do współpracy z klientem. Ujawnia się ono na kilku płaszczyznach [Ławicki, 2005, s. 86, 87]:

- kultura pracy i kultura obsługi – punktualność, rzetelność, takt, uczciwość, zaradność, rzetelność uszlachetniają relacje z klientem i wpływają na jakość obsługi;
- kultura wartości – stanowi niepisany zbiór umów dotyczących orientacji na klienta, przestrzeganie zasady uczciwości i rzetelności; wartości te należy odnosić do codziennych sytuacji.

W jednostkach administracji samorządowej myślenie w kategoriach etyki powinno mieć charakter priorytetowy. Istotne znaczenia mają w tym zakresie szkolenia z zakresu etyki, propagujące jej normy. Normy te, sformułowane w sposób szczegółowy, konkretny, odnoszą się przecież do występujących w administracji problemów i konfliktów interesów. Pozostawienie urzędnika bez wskazówek praktycznych może bowiem prowadzić do rezygnacji z przestrzegania standardów zachowań moralnych przyjętych w służbie publicznej oraz do zaniechania przestrzegania w praktyce obowiązujących regulaminów [Grosse, 2006, s. 27].

Charakterystyka grupy badawczej

Celem przeprowadzonego badania pilotażowego była ocena postaw etycznych pracowników zatrudnionych w jednostkach administracji samorządowej po ponad dwudziestu latach funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce oraz wskazanie najczęściej występujących nieprawidłowości w ich zachowaniach. Celem badania była także ocena wpływu postaw etycznych na postrzeganie jakości świadczonych przez pracowników samorządowych usług administracyjnych.

W badaniu pilotażowym, przeprowadzonym w pierwszym kwartale 2011 r., wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego oraz technikę wywiadu i ankietowania. Wywiady przeprowadzono z 15 pracownikami zajmującymi się realizacją polityki personalnej organizacji publicznej (o ich wyborze decydowała dostępność). Wywiady miały charakter swobodny, nieskategoryzowany i skorelowane były z pytaniami postawionymi w kwestionariuszu. Uzyskane w ten sposób opinie zostały wykorzystane we wnioskach końcowych niniejszego opracowania. Kwestionariusz badawczy wypełniło łącznie 380 pracowników samorządowych zatrudnionych w 72 jednostkach administracji samorządowej zlokalizowanych w województwie pomorskim i warmińsko-mazurskim. Posłużono się w tym celu metodą doboru nielosowego, z uwzględnieniem jednostek typowych dla struktury zatrudnienia. W grupie badawczej dominowały kobiety – 78,2%, co stanowi odzwierciedlenie struktury zatrudnienia w jednostkach administracji samorządowej. Były to osoby stosunkowo młode (do 30 roku życia – 30,8%, między 30 a 40 rokiem życia – 27,6%), z wyższym wykształceniem – 62,6%, co potwierdza zmiany jakościowe w tej grupie zawodowej. Byli to pracownicy urzędów miast, gmin, urzędów miast i gmin, starostw oraz jednostek organizacyjnych prowadzonych przez samorząd. W grupie badawczej 59 osób pełniło funkcje kierownicze – 15,5%, na samodzielnym stanowisku były zatrudnione 94 osoby – 24,7%.

Grupę badawczą klientów jednostek administracji samorządowej stanowiło również 380 osób. Byli to mieszkańcy województw warmińsko-mazurskiego i pomorskiego. Próba miała charakter uznaniowy. Kobiety stanowiły w tej grupie 54% (205 osób). Dominowały osoby do 30 roku życia, stanowiły one 50% badanych (190 osób), założono bowiem, iż oczekiwania i sądy tej grupy klientów określają ważną perspektywę w rozwoju administracji samorządowej. 201 osób legitymowało się wykształceniem średnim, co stanowi 52,9% badanej grupy. Charakterystykę grupy badawczej prezentuje tab. 1.

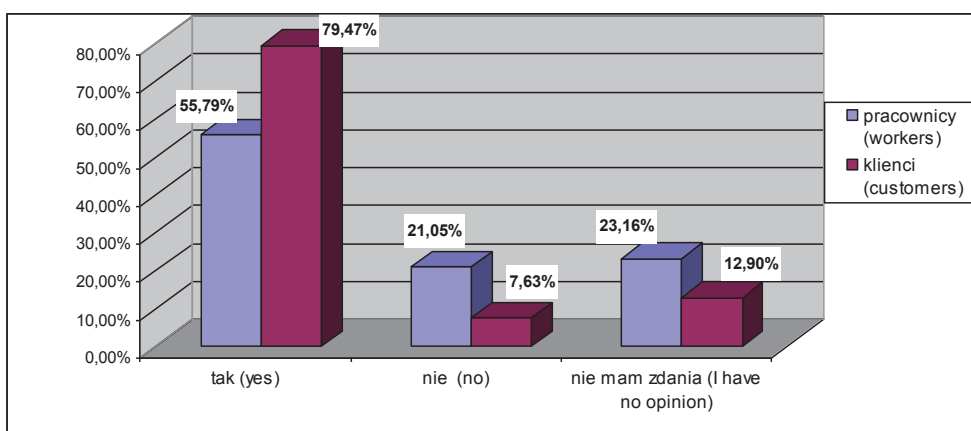
Tab. 1. Charakterystyka grupy badawczej (*Characteristics of the research group*)

Badani (<i>Respondents</i>)	Ogółem (<i>Total</i>)	Płeć (<i>Sex</i>)		Wiek (<i>Age</i>)				Wykształcenie (<i>Education</i>)		
		K	M	<30	31–40	41–50	>50	średnie	polic	wyż.
Pracownicy (<i>Workers</i>)	380	297	83	117	105	74	84	108	34	238
Procent- grupy (<i>Percent of the group</i>)	100%	78,2	21,8	30,8	27,6	19,5	22,1	28,4	9,0	62,6
Klienci (<i>Customers</i>)	380	205	175	190	93	40	57	201	53	126
Procent grupy (<i>Percent of the group</i>)	100%	54,0	46,0	50,0	24,5	10,5	15,0	52,9	14,0	33,1

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Znaczenie postawy etycznej

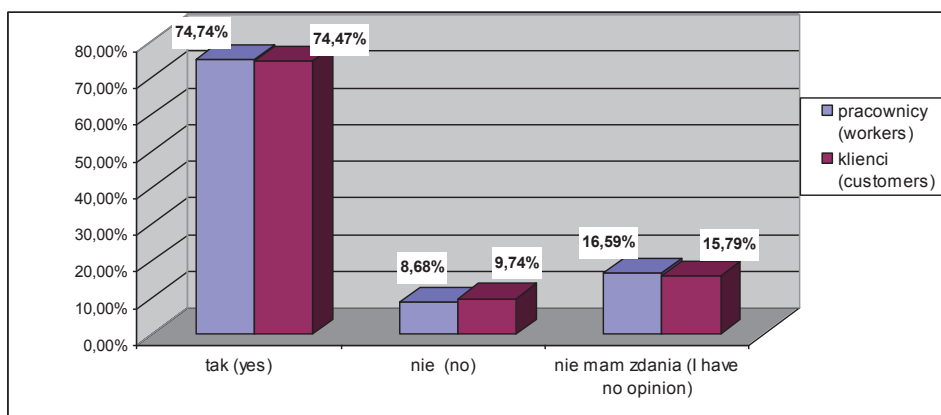
Na pytanie, czy postawa moralna kandydatów na pracowników samorządowych powinna być poddana szczególnie wnikliwej ocenie, 79,47% klientów odpowiedziało twierdząco, w grupie pracowników samorządowych już tylko 55,79%, tylko 7,63% klientów nie widziało takiej potrzeby, a w grupie pracowników takiego zdania było 21,05%. Dane te prezentuje rys. 1. Większa liczba wskazań po stronie klientów stanowi potwierdzenie szczególnych oczekiwań wobec tej grupy zawodowej. Jak podkreśla B. Kudrycka, osoby decydujące się na służbę publiczną muszą się zgadzać z dodatkowymi wymogami etycznymi. Etyka administracyjna ma bowiem uzupełniać i rozwijać przepisy prawne z punktu widzenia pożądanych społecznie zachowań urzędniczych oraz wspomagać moralne wybory. Powinna podpowiadać urzędnikom, jakie należy podejmować decyzje rozstrzygające, aby były one zgodne z uniwersalnymi wartościami [Kudrycka 1995, s. 194, 272].



Rys. 1. Potrzeba oceny postawy moralnej kandydatów na pracowników samorządowych (*The need to evaluate the moral attitude of candidates' for self-government positions*)

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Badani dostrzegają też wyraźną zależność między postawą etyczną pracowników a jakością pracy (rys. 2).



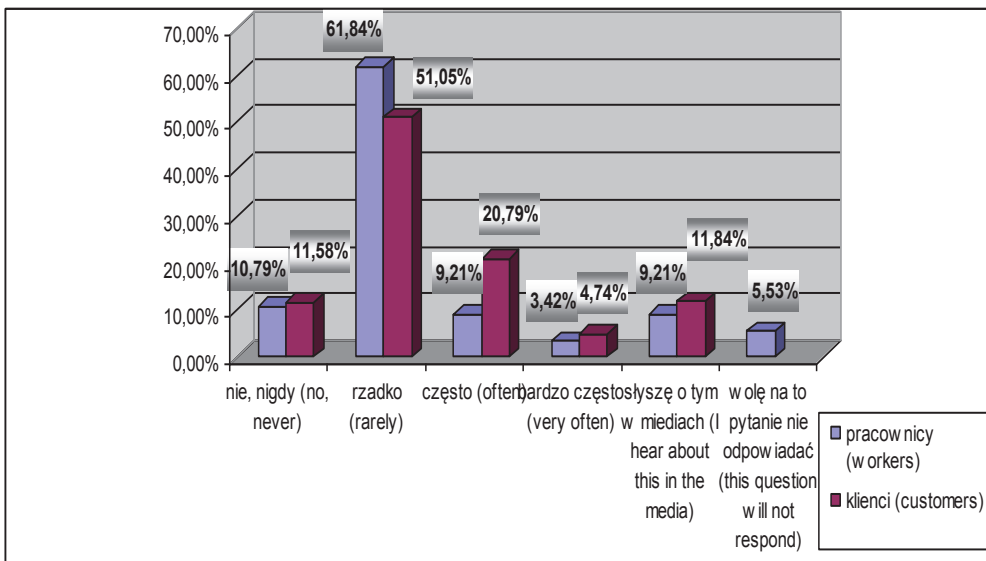
Rys 2. Zależność między postawą etyczną pracowników a jakością świadczonych usług (*Relation between the employees' moral attitude and the quality of services provided*)

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.



Tak uważa prawie 75% klientów i tyleż samo badanych urzędników. Odmiennego zdania było analogicznie 8,68% i 9,74% respondentów. Duża liczba wskazań „nie mam zdania”, szczególnie ze strony urzędników – 16,59% – może budzić pewne obawy i oznaczać, iż osoby te nie widzą wpływu wartości moralnych na jakość funkcjonowania administracji samorządowej i nie uświadamiają sobie znaczenia etycznych zachowań pracowników, co pozostaje w pewnej opozycji do istoty służby publicznej i wskazuje na brak dojrzałości etycznej. Ankietowani urzędnicy mają jednak świadomość znaczenia jakości wykonywanej przez siebie pracy. Taki sposób myślenia wpisuje się w wolumen oczekiwań klientów usług publicznych. W krajach wysoko rozwiniętych jakość usług publicznych jest jednym z głównych celów strategicznych funkcjonowania urzędu, stanowi istotny czynnik warunkujący satysfakcję klienta.

Pracowników zapytano także o to, czy w miejscu pracy spotykają się z zachowaniami nieetycznymi współpracowników. Klienci mieli odpowiedzieć na pytanie, czy w kontaktach z administracją samorządową doświadczają takich zachowań. Nigdy z nieetycznymi zachowaniami nie zetknięto się w miejscu pracy 10,79% pracowników samorządowych i 11,58% klientów, 61,84% pracowników samorządowych doświadczyło ich rzadko, a w przypadku klientów było to 51,05% grupy badawczej. Często zachowania nieetyczne zaobserwowało w urzędach 20,79% klientów oraz 9,21% pracowników (rys. 3). Pracownicy samorządowi mogli też nie odpowiadać na to pytanie, z tej możliwości skorzystało 5,53% badanych (takiej możliwości odpowiedzi nie mieli już klienci). Należy przypuszczać, iż osoby te są świadkami niewłaściwych zachowań w miejscu pracy, ale obawiają się je ujawniać. Z badania wynika, iż bardziej uwrażliwieni na nieetyczne zachowania są klienci, co wydaje się być naturalne. Zachowania sprzeczne z wartościami etycznymi obniżają satysfakcję usługobiorców i wpływają na ocenę obsługi.



Rys. 3. Częstotliwość występowanie zachowań nieetycznych u pracowników administracji samorządowej (*Frequency of occurrence of unethical behaviour among the employees of self-government administrations*)

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Następnie respondenci mieli skategoryzować rodzaj nieetycznych zachowań (tab. 2). W grupie klientów najczęściej wskazań dotyczyło sposobu obsługi (62,63%) oraz sposobu wykonania zadania przez urzędnika (21,05%), na trzecim miejscu wskazano wykorzystywa-

nie przez urzędnika swojej pozycji w celu osiągnięcia korzyści osobistych (12,89%). Z perspektywy pracowników najczęściej zastrzeżeń budzą relacje między pracownikami w urzędzie (43,68%), następnie sposób obsługi klientów (27,89%) oraz sposób wykonania zadania (24,21%).

Tab. 2. Najczęściej obserwowane zachowania nieetyczne urzędników (*Most commonly observed unethical behaviors of clerks*)

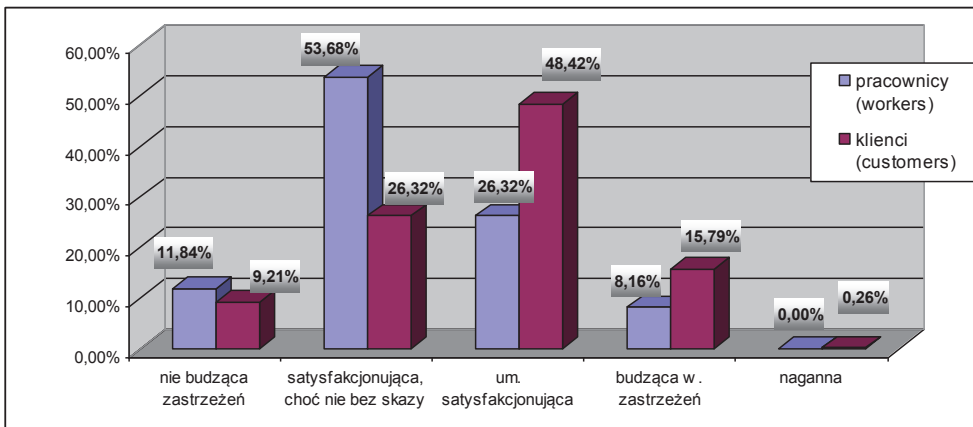
Kategoria (Category)	Klienci (Customers)	Pracownicy (Workers)
Sposób obsługi (np. niegrzeczny stosunek urzędnika do klienta) (<i>The way the service was provided (i.e. impolite attitude towards the client)</i>)	238 (62,63%)	106 (27,89%)
Sposób wykonania zadania przez urzędnika (np. niesolidnie) (<i>The way in which the task was performed (i.e. not effectively enough)</i>)	80 (21,05%)	92 (24,21%)
Wykorzystanie przez urzędnika swojej pozycji w celu osiągnięcia korzyści osobistych (<i>Taking advantage of the clerk's position</i>)	49 (12,89%)	30 (7,89%)
Relacja przełożony – pracownik (np. brak szacunku) (<i>Relationship between the supervisor and employee (i.e. disrespect)</i>)	21 (5,53%)	76 (2,00%)
Relacja pracownik – pracownik (np. brak życzliwości) (<i>Relationship between employees (i.e. unkindness)</i>)	19 (5,00%)	166 (43,68%)

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych (można było zakreślić więcej niż jedną odpowiedź).

Respondenci oceniali też postawę etyczną urzędników w skali: nie budząca zastrzeżeń, satysfakcjonująca choć nie bez skazy, umiarkowanie satysfakcjonująca, budząca wiele zastrzeżeń i naganna. W opinii klientów postawa etyczna urzędników jest umiarkowanie satysfakcjonująca – 48,42% wskazań oraz satysfakcjonująca, choć nie bez skazy – 26,32%. Postawa ta budzi wiele zastrzeżeń w ocenie 60 badanych, co stanowi 15,79%, jedna osoba oceniła ją jako naganną. Pracownicy samorządowi są bardziej liberalni w swoich ocenach, uznając postawę etyczną pracowników w swoim środowisku zawodowym za satysfakcjonującą, choć nie bez skazy – 53,68%, umiarkowanie satysfakcjonującą – 26,32%. Wiele zastrzeżeń budzi ona w opinii 31 respondentów, co stanowi 8,16%, a więc niemal o połowę mniej wskazań niż w grupie klientów. Pracownicy chętniej też wystawiali najwyższe noty. Postawa etyczna urzędników nie budzi zastrzeżeń w opinii 45 zatrudnionych w administracji samorządowej, co stanowi 11,84% i w opinii 35 klientów (9,21%). Dane te prezentuje rys. 4.

Pracownicy samorządowi oceniali też swoją postawę etyczną. Najwięcej badanych, bo 204 osoby (53,68%), uznały, iż ich postawa etyczna nie budzi zastrzeżeń, 119 (31,32%) osób przyznało, iż w kwestiach kluczowych jest zgodna z powszechnie obowiązującymi zasadami moralnymi. 55 respondentów (14,47%) stwierdziło, iż stara się być uczciwym człowiekiem, ale w niektórych sytuacjach jest to trudne. Tylko 2 osoby (0,53%) uznały, iż dokonują moralnych wyborów zawsze kierując się swoimi potrzebami. Dane te prezentuje rys. 5.

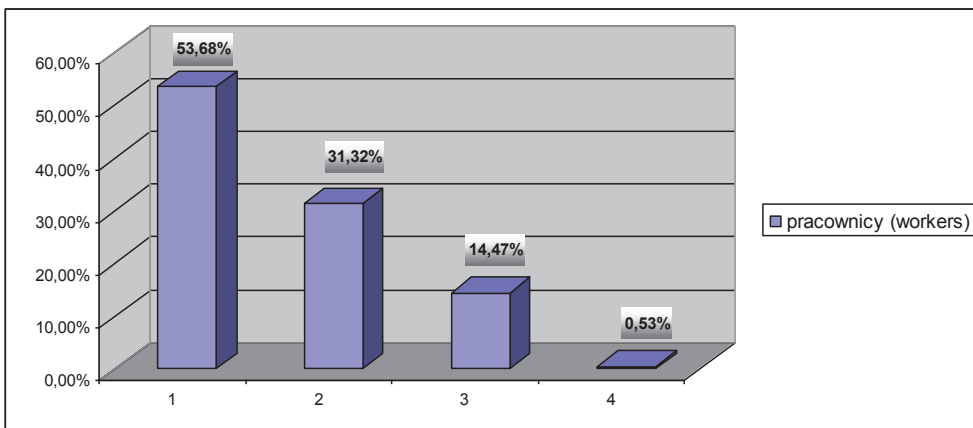




Skala ocen: nie budząca zastrzeżeń, satisfakcjonująca choć nie bez skazy, umiarkowanie satisfakcjonująca, budząca wiele zastrzeżeń, naganna

Rys. 4. Ocena postawy etycznej pracowników samorządowych (*Evaluation of self-government workers' moral standards*)

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.



Legenda: 1 – nie budzi zastrzeżeń; 2 – w kluczowych kwestiach jest zgodna z powszechnie obowiązującymi zasadami moralnymi; 3 – staram się być człowiekiem uczciwym, ale w niektórych sytuacjach jest to dla mnie trudne; 4 – dokonuję moralnych wyborów zawsze kierując się swoimi potrzebami

Rys. 5. Ocena własnej postawy etycznej przez pracowników samorządowych (*Evaluation of employees' own moral attitude*)

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż pracownicy samorządowi znacznie surowiej oceniają postawy etyczne współpracowników niż swoje, choć i tak w tych ocenach są bardziej liberalni od klientów. Ci wykazują bowiem większą rezerwę w wystawianiu wysokich not urzędnikom.

Uwagi końcowe

Administracja, w tym administracja samorządowa, musi podlegać procesowi stałego reformowania, gdyż podejmuje różne formy aktywności, dostosowując się przy tym także do zewnętrznych uwarunkowań, co z kolei generuje określony zespół przedsięwzięć związa-



nych z przygotowaniem, planowaniem i wdrażaniem procesu reform. Reformy administracji winny uwzględniać prognozy rozwoju społeczno-gospodarczego warunkującego zmiany jakościowe i ilościowe w zakresie zadań i funkcji administracji. Reformy te powinny zmierzać do wypracowania nowego modelu administracji zarządzającej, przedsiębiorczej, nastawionej na szeroki zakres współpracy z partnerami społeczno-gospodarczymi i działającej efektywnie oraz zawsze mającej na uwadze dobro publiczne.

Wzrost etycznego funkcjonowania administracji wymaga permanentnego doskonalenia rozwiązań prawnych, organizacyjnych, procesowych i wdrażania ich w sposób kompleksowy oraz gruntowny. Klienci korzystający z etycznych instytucji, a więc konfrontujący się z etycznymi urzędnikami instytucji, również przyswajają sobie odpowiednią wrażliwość etyczną.

Wymaga to określonej jakości zasobów ludzkich odpowiedzialnych za świadczenie usług administracyjnych i społecznych. Jakość ta określona jest przez kompetencje, umiejętności, ale też wartości moralne, którym hołdują pracownicy, uwidaczniające się w ich zachowaniach etycznych. Urzędnikowi, także w życiu prywatnym, etycznie wolno mniej niż innym obywatelom.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż większość respondentów uważa, iż postawa moralna kandydatów na pracowników samorządowych powinna być poddana szczególnie wnikliwej ocenie, choć częściej twierdzą tak klienci. Badani dostrzegają też wyraźną zależność między postawą etyczną pracowników a jakością pracy.

Klienci mają jednak większe wymagania w zakresie postaw etycznych pracowników administracji samorządowej i są bardziej surowi w swoich ocenach. Najwięcej zastrzeżeń mają do sposobu obsługi, wykonywania zadań oraz wskazują na zaobserwowane przypadki wykorzystywanie przez urzędnika swojej pozycji w celu osiągnięcia korzyści osobistych. Z perspektywy pracowników najwięcej zastrzeżeń budzą relacje między pracownikami w urzędzie, następnie sposób obsługi klientów oraz sposób wykonania zadania.

Tylko w opinii 11,84% pracowników i 9,21% klientów postawa etyczna urzędników nie budzi zastrzeżeń, przy czym pracownicy samorządowi znacznie surowiej oceniają postawy etyczne kolegów i są bardziej liberalni wobec swoich zachowań i postaw.

Badania potwierdzają, iż realizacja funkcji personalnej w instytucjach administracji samorządowej wymaga selekcji kandydatów na stanowiska urzędnicze także pod kątem ich postaw moralnych oraz uwzględnienia działań, najczęściej edukacyjnych, z zakresu kształtowania pożądaných postaw i zachowań, budowania kultury organizacyjnej zorientowanej na fundamentalne wartości moralne, preferowane w danym społeczeństwie i sprzyjające dojrzałości etycznej pracowników. Badania pokazują także, iż w zakresie „etycznego urzędowania” jest jeszcze wiele do zrobienia, oznacza to konieczność bardziej starannego i przemyślanego planowania infrastruktury etycznej instytucji samorządowych, której elementem mogą być kodeksy etyczne.

Bibliografia

1. Bogucka I., Pietrzykowski T., (2009), *Etyka w administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa.
2. Długosz D., (2003), *Kadry w administracji publicznej*, [w:] J. Hauser (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
3. Grosse T.G., (2006), *Międzynarodowe doświadczenia w przeciwdziałaniu korupcji w administracji publicznej*, [w:] C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
4. Fenrych P., (2006), *Etyka w działaniu urzędnika publicznego*, [w:] C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
5. Ławicki J., (2005), *Etyka jako instrument kultury organizacyjnej firmy w warunkach polskich*, [w:] J. Engelhardt, M. Kiba (red.), *Techniczne, ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju państw europejskich. Stan, perspektywy, możliwości, szanse, zagrożenia*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu w Gorzowie Wielkopolskim, Gorzów Wielkopolski.

6. Łoś J., (2007), *Swoistość etyki zawodowej urzędnika*, [w:] D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
7. Kudrycka B., (1995), *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Temida 2, Białystok.
8. Kudrycka B., (1998), *Neutralność polityczna urzędników*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
9. McGarvey N., (2001), *Accountability in Public Administration: A Multi-Perspective Framework of Analysis*, „Public Policy and Administration” no. 2.
10. Misztal W., (2005), *Etyczny wymiar relacji międzyludzkich*, [w:] K. Markiewicz, M. Wawer (red.), *Problemy społeczne we współczesnych organizacjach*, Difin, Warszawa.
11. Pawłowska A., (2010), *Odpowiedzialność administracji w społeczeństwie informacyjnym*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” nr 2 (16).
12. Potoczek A., (2005), *Model współczesnego urzędnika administracji publicznej*, [w:] B. Sprengel, A. Strzelecki (red.), *Urzędnik w administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, Włocławek.
13. Romzek B.S., (2000), *Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform*, „International Review of Administrative Sciences” no. 66.
14. Ruszewski J., (2010), *Kodeksy etyczne pracowników samorządowych na przykładzie administracji samorządowej województwa podlaskiego*, „Administracja Publiczna. Studia krajowe i Międzynarodowe” nr 1(15).
15. Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R. Jr., (2001), *Kierowanie*, PWE, Warszawa.
16. Strzelecki A., (2005), *Etyka kierownika w administracji publicznej*, [w:] B. Sprengel, A. Strzelecki (red.), *Urzędnik w administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, Włocławek.
17. Szyszkowska M., (1993), *Filozofia polityki. Filozofia prawa. Filozofia twórczości*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
18. Wojciechowski E., (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
19. Znaniecki F., (1984), *Spoleczne role uczonych*, PWN, Warszawa.

A research report on moral attitudes of employees of self-government institutions evaluated by employees and offices' clients

Summary

The aim of the article is to evaluate the moral attitudes employees of self-government institutions have. The report was made by both the employees themselves and the clients of self-government administration units.

The article is a report on pilot age research carried out on a group of 760 people, out of whom 380 people were self-government employees of self-government units in the area of the Warmińsko-mazurskie and Pomorskie provinces, the other 380 people were the clients of units in the above mentioned provinces.

The research indicates that the majority of respondents believe that the moral attitudes of candidates' for self-government positions should be scrutinized, though more clients than employees tended to have such an opinion. Respondents also see clear dependence between the moral attitude of employees and the quality of their performance. Clients have bigger demands concerning moral attitudes of self-government administration employees and were much harsher in their evaluations. According to only 11,84% of employees and 9,2% of clients the moral attitudes of clerks raised no concerns or reservations. The matter of ethics in offices still needs a lot of improvement.

