

**Poradnik
kultury
organizacyjnej**
*good
governance*

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II





**Poradnik
kultury
organizacyjnej**
*good
governance*

Redakcja
Dawid Kostecki

Wydawnictwo KUL
Lublin 2022

Recenzent
dr Piotr Sławicki

Opracowanie redakcyjne
Magdalena Kostecka

Opracowanie komputerowe
Jarosław Bielecki

Projekt okładki
Izabela Tomasiewicz

Współpraca:
Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach

Sfinansowano ze środków projektu
"Kultura organizacyjna
w jednostkach administracji publicznej - Good Governance"



Ministerstwo
Edukacji i Nauki

© Copyright by Wydawnictwo KUL, Lublin 2022

ISBN 978-83-8288-016-8

Wydawnictwo KUL
ul. Konstantynów 1H, 20-708 Lublin, tel. 81 740-93-40
e-mail: wydawnictwo@kul.lublin.pl, <http://wydawnictwo.kul.lublin.pl>

Druk i oprawa: volumina.pl Daniel Krzanowski
ul. Księcia Witolda 7-9, 71-063 Szczecin, tel. 91 812-09-08
e-mail: druk@volumina.pl

Spis treści

Wstęp (D. Kostecki)	5
Modele etyczne administracji publicznej a kultura organizacyjna <i>good governance</i> (D. Kostecki)	9
Kompetencje społeczne pracowników administracji państwowej. Raport z badań diagnostycznych w 5 urzędach wojewódzkich październik-listopad 2019 (M. Sitarczyk)	31
Kultura informacyjna pracowników składnikiem kultury organizacyjnej w urzędach administracji publicznej (Z. Osiński)	83

Wstęp

Dynamika zmian rzeczywistości społecznej coraz częściej oddziałuje na sposób funkcjonowania administracji publicznej. To co jeszcze kilka lub kilkanaście lat temu wydawało się nowatorskim czy innowacyjnym rozwiązaniem, staje się standardowym postępowaniem. Konieczność dostosowania się do postępu cywilizacyjnego, technicznego, jakościowego i usługowego nie ominęła również administracji publicznej. Na płaszczyźnie metodologicznej objawia się to wpływem różnych, często odległych od siebie dyscyplin naukowych, na administrację. Dla uniknięcia nieporozumień, już na wstępie należy poczynić fundamentalne założenia. Przedmiotem badań jest zarówno administracja w ujęciu podmiotowym, czyli jej struktury oraz ludzie działający w ramach tych struktur, jak i administracja w ujęciu przedmiotowym, czyli działalność organizatorska, reglamentacyjna, kontrolna i wszelka inna składająca się na proces administrowania¹.

Niewątpliwie analizowanie kwestii funkcjonowania administracji publicznej wymaga systemowego podejścia uwzględniającego wiele rozmaitych punktów widzenia. Administracja publiczna przestała być hierarchiczną, skostniałą strukturą, gdzie decyzje podejmowane są niejako „z góry”. Coraz częściej mówi się zastosowaniu w zarządzaniu publicznym kategorii refleksyjności, polegającej na monitorowaniu działań własnych, działań innych podmiotów oraz komunikowaniu się między podmiotami w procesie podejmowania decyzji (np. opiniowanie, uzgadnianie z innymi podmiotami zanim organ właściwy wyda decyzję). Ta informacja zwrotna dla organu pozwala na podejmowanie racjonalnych działań z uwzględnieniem możliwie

¹ S. Wrzosek, *Związki nauki administracji z innymi dyscyplinami wiedzy*, red. J. Korczak, w: *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 542.

najlepiej zebranego materiału dowodowego w sprawie. Kategoria refleksyjności w administracji publicznej jest *sui generis* cechą organizacyjno-instytucjonalną, polegającą na monitorowaniu, gromadzeniu i przetwarzaniu informacji, kontroli, audytu, oceny, autooceny etc. Można powiedzieć, że obecne procesy decyzyjne w administracji są z wielu powodów – zewnętrznych i wewnętrznych – bardziej złożone, niż bywało to w przeszłości i dlatego zakładają refleksyjność w przytoczonym rozumieniu. Trafnym przykładem refleksyjności są konsultacje społeczne, ciała/gremia doradcze oraz wszelkie formy dialogu, pozwalające na sprawne określenie kierunków rozwoju sfery publicznej.

W klasycznym ujęciu należałoby wskazać, że w niniejszym opracowaniu dominującą metodą badawczą będzie metoda formalno-dogmatyczna, polegająca na egzegezie tekstu prawnego, udzielaniu odpowiedzi na pytanie, co wynika z treści przepisu prawnego. Tymczasem zgodnie ze współczesnymi trendami naturalistycznymi paleta badawcza została rozszerzona o metody charakterystyczne dla nauk o zarządzaniu, socjologii czy ekonomii. Pomiar kultury organizacyjnej *good governance* odbył się z wykorzystaniem badań empirycznych (wywiady grupowe, ankiety, ankietę CAWI, kwestionariusze, raporty, konsultacje merytoryczne etc.).

Governance w administracji publicznej nie stanowi *novum*. Termin ten w odniesieniu do zarządzania publicznego znany jest już od dziesięcioleci. Jako pierwszy użył go H. Cleveland, wskazując, że coraz większej skali problemy będą wymagały zaangażowania wielu liderów partycypujących w podejmowaniu decyzji, pochodzących zarówno z organizacji publicznych, jak i niepublicznych. Zostało to celnie ujęte przez tego badacza w lapidarnym postulatcie *what the people want is less government and more governance*². Przewidywania te okazały się prawdziwe, szczególnie w stosunku do rozwiniętych społeczeństw demokratycznych.

Z czasem, w ostatnich dwóch dekadach, koncept intelektualny *governance* zyskiwał różne przymiotniki: *local governance*, *regulatory governance*, *territory governance*, *network governance*, *global governance*, *collaborative governance*, *participatory governance* i wiele innych. Koncepcja *good governance* została wprowadzona do praktycznych działań przez Bank Światowy i znalazła swoją konkretyzację w dokumencie Komisji Europejskiej *White Paper on Governance*. Następnie zasady *good governance* zostały recypowane na szczebel ogólnokrajowy, a nawet lokalny. To stało się inspiracją do zestawienia *good governance* z określoną definicją kultury organizacyjnej.

² To czego ludzie chcą, to mniej rządu, więcej współrządzenia.

Sferą, która pozwala łączyć strukturę wewnętrzną organizacji (jej administrowanie) z zewnętrznym otoczeniem społecznym jest kultura organizacyjna. Potrzeba diagnozy kultury organizacyjnej, panującej w jednostkach administracji publicznej oraz poszukiwania pożądanego, docelowego modelu, który z powodzeniem pozwoliłby na modernizację administracji publicznej stała przed członkami środowiska naukowego zaangażowanego w realizację projektu „Kultura organizacyjna w jednostkach administracji publicznej – *Good Governance*”. Przeprowadzone badania ankietowe w pięciu urzędach wojewódzkich (Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie, Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie, Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku, Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach) stały się kanwą do parametryzacji kultury organizacyjnej *good governance* z wykorzystaniem metod ilościowych – model wartości konkurujących K.S. Cammerona i R.E. Quinna³. Powstałe narzędzie diagnostyczne pozwala określić stopień realizacji kultury organizacyjnej *good governance*. Jego zastosowanie jest możliwe w wyniku wyodrębnienia 25 wskaźników, opisanych za pomocą 217 mierników, wyrażonych za pomocą adekwatnych wartości liczbowych.

Jednym z głównych rezultatów projektu jest monografia książkowa *Kultura organizacyjna good governance w jednostkach administracji publicznej. Podręcznik dobrych praktyk* (M. Cichorzewska, D. Kostecki). Publikacja ta stanowi syntetyczne ujęcie najważniejszych ustaleń poczynionych w trakcie trwania projektu. Niemniej jednak, ze względu na interdyscyplinarny obszar badawczy oscylujący wokół prawa, nauk administracyjnych, ekonomii i zarządzania publicznego, część z autorów zdecydowała się zaprezentować wyniki swoich badań w ramach suplementu zatytułowanego *Poradnik kultury organizacyjnej good governance*. Jest to zbiór refleksji, przemyśleń oraz analiz odnoszących się do tematyki *good governance* przez pryzmat: etyki, kompetencji społecznych oraz kultury informacyjnej, które nie ujrzały do tej pory światła dziennego.

Autorzy w zakresie poszczególnych obszarów badawczych podjęli się próby namysłu praktycznego nad rolą i znaczeniem kultury *good governance* w konkretnym aspekcie. Jednakże, prezentowane podejście pozbawione byłoby sensu, gdyby nie zostało oparte na wspólnym systemie pojęć badawczych. Biorąc pod uwagę fakt, że istnieje pokaźna liczba definicji kultury organizacyjnej (około 150), autorzy

³ K.S. Cameron, R.E. Quinn, *Kultura organizacyjna. Diagnoza i zmiana. Model wartości konkurujących*, Warszawa 2015.

poszczególnych opracowań przyjęli koncepcję wywodzącą się z dokumentu *White Paper on Governance*. Kultura organizacyjna to system podzielanych znaczeń, postaw i wymogów zachowań wynikający z zasad odpowiedzialności/rozliczalności (*accountability*), otwartości (*openess*), partycypacji (*participation*), efektywności (*effectiveness*) i spójności (*coherence*). Kultura organizacyjna *good governance* determinuje tożsamość organizacji, przynależność do niej oraz jej etos i służy realizacji dobra publicznego. Warto zaznaczyć, że kultura organizacyjna jest procesem proaktywnym, konstruuującym rzeczywistość.

Pytanie o kształt administracji publicznej pozostaje pytaniem otwartym, chociaż raczej wspólnym mianownikiem prezentowanym przez wszystkich autorów opracowania jest odejście od przypadkowego, chaotycznego zarządzania w administracji publicznej – „dryfującego” w bliżej nieznanym kierunku – na rzecz uporządkowanych organizacji posiadających właściwą sobie dystynkcję i charakterystykę. Niewątpliwie postulatem prawnym, godnym rozważenia w przypadku pojawienia się tzw. momentu konstytucyjnego jest wprowadzenie przepisu artykułującego *explicite* zasadę prawa do dobrej administracji. To wniosek ogólny, który zdaje się przyświecać wielu, którym zależy na sprawnej i skutecznej administracji.

Pisarz, scenarzysta Pierre Lamaitre w książce *Do zobaczenia w zaświatach* niezwykle metaforycznie ułożył miejsce administracji w sferze społecznej, wskazując, że „wróg, wojna, administracja, armia, wszystko to podobne, nikt nic z tego nie rozumie i nikt nie wie, jak z tym skończyć”. W pewnym sensie suplement do książki *Kultura organizacyjna good governance w jednostkach administracji publicznej. Podręcznik dobrych praktyk* świadczy, że autorzy nie chcieli postawić kropki we właściwym miejscu, chcąc za wszelką cenę powiedzieć „coś więcej”. Podzielałam opinię francuskiego prozaika, że czasem trudno jest „skończyć” w odpowiednim momencie, jednak wierzę głęboko, że niniejszy zbiór artykułów będzie nie tylko rozszerzeniem projektowych ram badawczych, ale przede wszystkim pozwoli zainteresowanym niniejszą tematyką chociaż w części zaspokoić niedosyt wiedzy, a zarazem ukierunkować dalszą eksplorację naukową.

Mam nadzieję, że proponowany model *good governance*, który ze swej natury implikuje uczestnictwo i koordynację wielu różnych podmiotów w procesach zarządzania przyczyni się do ożywczego interdyscyplinarnego dyskursu zarówno wśród teoretyków, jak i praktyków administracji publicznej.

Dawid Kostecki