

Kultura organizacyjna **good governance**
w jednostkach administracji publicznej

Podręcznik dobrych praktyk

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II



Marzena Cichorzewska
Dawid Kostecki



Kultura
organizacyjna
good governance
w jednostkach
administracji
publicznej

Podręcznik
dobrych praktyk

Wydawnictwo KUL
Lublin 2021

Recenzent
dr hab. Tomasz Barankiewicz, prof. KUL

Opracowanie redakcyjne
Emilia Melon

Opracowanie komputerowe
Adam Niezbecki

Projekt okładki
Izabela Tomaszewicz

Koordynacja naukowa: prof. dr hab. Waldemar Paruch

Realizator projektu: Fundacja Polskiej Akademii Nauk

Eksperti:
Bartosz Janik
Ireneusz Samodulski

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*”
przyjętego do finansowania w ramach Programu DIALOG



Ministerstwo
Edukacji i Nauki

©Copyright by Wydawnictwo KUL, Lublin 2021

ISBN 978-83-8061-981-4

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	9
Rozdział I	
Modele administracji publicznej	14
1. Uwagi wprowadzające	14
2. Zarządzanie humanistyczne	16
3. Administracja publiczna	19
4. Zarządzanie publiczne	21
5. Zarządzanie publiczne a administracja publiczna	24
6. Modele administracji publicznej w ujęciu retrospektywnym	26
6.1. Model idealnej biurokracji	26
6.2. Model menadżerski (<i>New Public Menagement</i>)	28
6.3. Model <i>governance</i>	30
Rozdział II	
Etos służby publicznej	33
1. Pojęcie etosu	33
2. Istota i misja służby publicznej	34
3. Determinanty etosu urzędniczego	35
3.1. Pozycja społeczna	36
3.2. Pozycja prawna	37
4. Zasady służby cywilnej	38
5. Ideał cech osobowych urzędnika	40

Rozdział III

Kultura organizacyjna	42
1. Pojęcie kultury organizacyjnej	42
2. Kultura organizacyjna w ujęciu E. Scheina	44
3. Kultura organizacyjna w ujęciu G. Hofstede	47
4. Kultura organizacyjna w ujęciu K.S. Camerona i R.E. Quinna	49
5. Kultura organizacyjna w ujęciu R. Harrisona	55
6. Funkcje kultury organizacyjnej	57

Rozdział IV

Kultura organizacyjna *good governance* w jednostkach

administracji publicznej	59
1. Kultura informacyjna	59
2. Kultura języka pisanego	64
2.1. Geneza prawna kultury języka pisanego	64
2.2. Kultura polskiego języka urzędowego	65
2.3. Opracowania błędów językowych w pismach urzędowych	67
2.4. Tekst urzędowy jako dyskurs	70
2.5. Narzędzia podnoszenia kultury pisemnej komunikacji urzędowej	71
3. Kompetencje społeczne pracowników	82
3.1. Kompetencje społeczne w zarządzaniu	84
3.2. Metody badania kompetencji społecznych pracowników	85
4. Zasady modelu kultury organizacyjnej <i>good governance</i>	93

Rozdział V

Narzędzie diagnostyczne poziomu kultury *good governance*

1. Diagnozowane obszary	95
2. Narzędzie diagnozujące – pozyskanie danych	97
3. Przygotowanie do diagnozy – kwestie formalne	98
3.1. Inicjowanie diagnozy	98
3.2. Osoby odpowiedzialne za przeprowadzenie diagnozy	98
3.3. Komunikowanie przeprowadzenia diagnozy	99
3.4. Proces zbierania danych – wskazówki	99
3.4.1. Dane obiektywne	99
3.4.2. Dane subiektywne	99
3.5. Integracja oraz kontrola pozyskanych danych	100

3.6. Instrukcja korzystania z narzędzia diagnozującego	100
3.7. Interpretacja wyników	103

Rozdział VI

Praktyka kształtowania kultury organizacyjnej

good governance w urzędzie	121
1. Infrastruktura etyczna	121
2. Ramy prawne	123
3. Odpowiedzialność urzędnika	127
3.1. Odpowiedzialność karna	127
3.2. Odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa	128
3.3. Odpowiedzialność cywilna	130
3.4. Odpowiedzialność społeczna	131
4. Doradcy ds. etyki	133
5. Doskonalenie zawodowe	134
6. Kodeksy zawodowe	135

Zakończenie	138
--------------------------	-----

Suplement

Dobre Praktyki	141
Przykład 1. Kodeks etyczny pracowników Urzędu Miasta Torunia	141
Przykład 2. Kodeks Etyki Pracowników Urzędu Miasta Gdyni	148
Przykład 3. Kodeks Etyki Narodowego Centrum Badań i Rozwoju	150
Przykład 4. Budżet Obywatelski – miasto Lublin	154
Przykład 5. Stworzenie Zespołu Doradców Etycznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	157

Aneks

Narzędzie diagnostyczne do mierzenia poziomu kultury organizacyjnej good governance	159
--	-----

Wykaz literatury	175
-------------------------------	-----

Spis tabel	190
-------------------------	-----

Spis wykresów	191
Spis rysunków	192

Wstęp

Tematyka służby publicznej zajmuje ważne miejsce w literaturze przedmiotu. Szeroko rozumiana administracja publiczna znajduje się w obszarze zainteresowania nie tylko prawników czy administratywistów, lecz coraz częściej także ekonomistów oraz teoretyków zarządzania. Autorzy niniejszego opracowania proponują wyjście poza triadę nauk administracyjnych (naukę prawa administracyjnego, naukę administracji, naukę polityki administracji) i poszerzenie horyzontów badawczych na peryferia nauk społecznych oraz nauk ekonomicznych, a w szczególności nauk o zarządzaniu. Interdyscyplinarny charakter niniejszego podręcznika pozwala na krytyczne spojrzenie na administrację publiczną, w której istotną rolę odgrywa układ stosunków między całym systemem i poszczególnymi podsystemami administracji publicznej a jej otoczeniem zewnętrznym.

Dla lepszego zrozumienia intencji autorów warto zaznaczyć, że celem niniejszego opracowania nie jest poszukiwanie koncepcji kształcenia kadr dla administracji publicznej w Polsce, choć zgadzamy się z dominującym w doktrynie poglądem, że w programach studiów prawniczych i administracyjnych rezygnuje się z profilu kształcenia ogólnoakademickiego na rzecz profilu praktycznego. Konstatacja ta skłania do szerszej prezentacji zagadnień związanych z etosem służby publicznej, którym poświęcono szczególną uwagę.

Współzarządzanie publiczne (*governance*) zdaje się być w fazie konceptualizacji, wydaje się jednak, że przedwczesne byłoby sformułowanie jednolitej definicji. Jak słusznie zauważa J. Hausner, *governance* jest z definicji rządzeniem (lub zarządzaniem) relacyjnym i interaktywnym. Z samego pojęcia nie wynika jednak, jakie mają być relacje, w które wchodzi podmiot sprawujący władzę¹. Autorzy podręcznika proponują

¹ J. Hausner, *Governance i jego konceptualne podstawy*, w: *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Warszawa 2015, s. 24.

dookreślenie *governance* przymiotnikiem *good*, który pozwala na przejście z poziomu konceptu intelektualnego do poziomu konkretnego modelu administracji publicznej.

Fascynacja tematyką *good governance* wynika z praktycznego wymiaru możliwości zdiagnozowania kultury organizacyjnej w jednostkach administracji publicznej oraz wskazania remedium na zastaną złożoną i dynamiczną rzeczywistość. Wskazany model kultury organizacyjnej zasługuje na popularyzację, zaś poszczególne elementy w ocenie autorów mogą zostać z powodzeniem wdrożone w wielu podmiotach publicznych.

Publikacja ta powstała z myślą o studentach następujących kierunków: prawo, administracja, administracja publiczna, zarządzanie publiczne, a nawet nauki o polityce publicznej, którzy chcieliby poszerzyć swoje horyzonty badawcze.

Ze względu na połączenie elementów teoretycznych z empirycznymi, proponowany model kultury organizacyjnej *good governance* może okazać się przydatny dla decydentów sektora publicznego, urzędników, którzy otrzymują pewien wzorzec postępowania możliwy do wdrożenia w swoich instytucjach. Model *good governance* zakłada w swej istocie odejście od weberowskiej wizji administracji publicznej, lecz nie jest równoznaczny ze zniknięciem władztwa politycznego, przymusu czy hierarchii. Wskazane składowe ładu społecznego nie są już tak silne i scentralizowane w jednolitej organizacji państwowej, lecz ulegają rozproszeniu, zaś ich funkcjonowanie zależne jest od wielu czynników, takich jak: partnerstwo, dialog, partycypacja obywatelska, gremia doradczo-konsultacyjne.

Książka została podzielona na dwie zasadnicze części: teoretyczną oraz praktyczną. W części teoretycznej wyjaśniono podstawowe pojęcia: zarządzanie humanistyczne, administracja publiczna, zarządzanie publiczne czy etos służby publicznej oraz zaprezentowano modele administracji publicznej w ujęciu retrospektywnym. Źródłowymi modelami administracji publicznej pozostają: model weberowski (idealnej biurokracji), menadżerski (*New Public Management*) oraz *Governance*. Model M. Webera dał początek administracji publicznej w nowoczesnym znaczeniu. Z kolei *New Public Management* oraz *Governance* to współczesne koncepcje, które zdynamizowały dyskurs w sferze zarządzania administracją publiczną. Mogłoby się wydawać, że dziewiętnastowieczna teoria M. Webera nie jest aktualna, jednak obecnie podejmowane są próby reafirmacji modelu idealnej biurokracji. Świadczą o tym publikacje *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu?* pod redakcją Stanisława Mazura czy pozycja Tomasza Barankiewicza *Neoweberyzm. Etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy. Ze względu na fakt, że model neoweberowski nadal znajduje się w fazie *in statu nascendi*, autorzy zdecydowali się na konwencjonalną prezentację modeli administracji publicznej.*

Pomostem łączącym aspekt teoretyczny z praktycznym jest zdefiniowanie kultury organizacyjnej w interpretacji poszczególnych badaczy, ponieważ autorzy podręcznika proponują własne ujęcie modelu kultury organizacyjnej *good governance*. Naszym zdaniem, kultura organizacyjna to system podzielanych znaczeń, postaw i wymogów zachowań wynikający z zasad odpowiedzialności (*accountability*), otwartości (*openness*), 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. Myśl ta stała się przyczynkiem do powstania narzędzia diagnostycznego, które pozwala określić stopień realizacji kultury organizacyjnej *good governance*. Ma to kluczowe znaczenie z praktycznego punktu widzenia, gdyż menadżerowie, decydenci administracji publicznej, dyrektorzy, a nawet kierownicy komórek organizacyjnych, za pomocą tego narzędzia są w stanie zweryfikować, w jakim zakresie ich jednostka/podmiot realizuje model *good governance* oraz co powinni zrobić, aby w jeszcze większym stopniu model ten implementować.

Poza narzędziem diagnostycznym część praktyczna zawiera cały szeroki katalog praktyk kształtowania kultury organizacyjnej *good governance* w jednostkach administracji publicznej składający się z: infrastruktury etycznej, modelu odpowiedzialności urzędnika, doradców ds. etyki, doskonalenia zawodowego oraz kodeksów etycznych. Szeroki wachlarz możliwości nie ma wymiaru obligatoryjnego, lecz jest jedynie rozbudowaną propozycją możliwą do wykorzystania.

Należy jeszcze zwrócić uwagę na krytykę modelu *good governance*, która incydentalnie pojawia się w literaturze przedmiotu. Bob Jessop wypunktował trzy zasadnicze słabości rzonego modelu: 1) mediowanie, koordynowanie i dialog w poszukiwaniu wartości dodanej nie prowadzą do odkrycia rzeczywistej podstawy jej wytwarzania; 2) rozproszenie władzy w szerszym kontekście społeczno-politycznym prowadzi również do rozproszenia, relatywizacji systemu wartości społecznie ważnych, jak zdrowie, bezpieczeństwo, edukacja itp.; 3) sieci relacji są na tyle skomplikowane, że przeważają w ostateczności interesy partykularne i stronnice².

Przyjęte przez autorów rozwiązanie pozwala w dużej mierze obronić się przed powyższymi zarzutami. Wynika to z faktu swoistej reafirmacji, odczytania w nowym kontekście intelektualnym koncepcji *good governance* na potrzeby jednostek administracji publicznej. Po pierwsze, partycypacja społeczna nie może być celem samym w sobie. Takie formy uczestnictwa jak: referenda, inicjatywy obywatelskie,

² B. Jessop, *Wstęp. Narodziny współzarządzania i ryzyka jego zawodności: przypadek rozwoju gospodarczego*, w: *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, red. J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur, Warszawa 2016, s. 13, 25–27.

ciała doradcze, organizacje i stowarzyszenia obywatelskie mają służyć upodmiotowieniu obywateli i realnemu zaangażowaniu w proces decyzyjny.

Po drugie, proponowany model kultury organizacyjnej *good governance* opiera się na pięciu zasadach wskazanych przez Komisję Europejską w dokumencie White Paper on European Governance: odpowiedzialności, otwartości, partycypacji, efektywności i spójności. W tym wypadku można mówić zatem o skonkretyzowanych zasadach składających się na określony system wartości, których stopień realizacji został określony badaniami empirycznymi. Przygotowane narzędzie diagnozujące pozwala na zbadanie ogólnego poziomu realizowania koncepcji *good governance*. W wyniku przeprowadzonych badań wytypowano 25 wskaźników, opisanych za pomocą 217 mierników, pozwalających ocenić w zobiektywizowany sposób i wyrazić za pomocą adekwatnych wartości liczbowych poziom realizacji kultury organizacyjnej *good governance*.

Trzeci z zarzutów, dotyczący złożoności systemu powiązań i układów prowadzących do tryumfu interesów partykularnych, ma wymiar subiektywny. Argument ten *de facto* odnosi się do każdego systemu demokratycznego, dlatego odpowiedzią niech będzie założenie badawcze, zgodnie z którym autorom podręcznika bliższa jest sentencja G. Radbrucha: *Państwo prawa jest jak chleb powszedni, jak woda do picia i powietrze do oddychania, a najlepsze w demokracji jest to, że tylko ona nadaje się do zabezpieczenia państwa prawa*³, nie zaś platońska dewiza, że *demokracja prowadzi do dyktatury*⁴.

Jesteśmy głęboko przekonani, że zaproponowane rozwiązanie przyczyni się do pogłębienia interdyscyplinarnego dyskursu badawczego w zakresie kształtowania kultury organizacyjnej w jednostkach administracji publicznej.

Ufamy, że niniejsze spojrzenie pomoże ukształtować kulturę organizacyjną, poprawi relacje zarówno z wewnętrznym, jak i zewnętrznym otoczeniem, wpłynie na pożądane postawy i zachowania pracowników, a tym samym ukaże niedoceniony przez praktyków walor zarządzania humanistycznego.

Marzena Cichorzewska
Dawid Kostecki

³ G. Radbruch, *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*, „Süddeutsche Juristen-Zeitung” 1 (1946), s. 108.

⁴ Platon, *Państwo*, przeł. W. Witwicki, Kęty 1997, s. 167.

* * *

Niniejsza książka z pewnością nie powstałaby, gdyby nie zaangażowanie wielu osób z lubelskiego środowiska naukowego. Przede wszystkim chcemy wymienić autorów poszczególnych raportów, wyrażając wdzięczność i uznanie dla ich wkładu w kształt tego podręcznika: *Kultura języka pisanego w oficjalnej komunikacji urzędowej* – dr hab. Arkadiusz Jabłoński, prof. KUL; *Raport z badania ankietowego w zakresie opracowania kryteriów i wskaźników pomiaru zasad good governance* – dr Dorota Litwin-Lewandowska; *Kultura informacyjna pracowników składnikiem kultury organizacyjnej w urzędach administracji publicznej* – dr hab. Zbigniew Osiński, prof. UMCS; *Raport z badania ankietowego kultura organizacyjna w urzędach wojewódzkich (w aspekcie etyki zawodowej i etosu urzędnika, norm moralnych)* – dr hab. Paweł Skrzydlewski, prof. PWSZ; *Kompetencje społeczne pracowników administracji państwowej. Raport z badań diagnostycznych w 5 urzędach wojewódzkich październik – listopad 2019* – dr Małgorzata Sitarczyk.

Raporty autorstwa dr. hab. Arkadiusza Jabłońskiego, prof. KUL, dr. hab. Zbigniewa Osińskiego, prof. UMCS oraz dr Małgorzaty Sitarczyk zostały w dużej mierze *explicit* wykorzystane w rozdziale czwartym w punktach poświęconych odpowiednio: kulturze języka pisanego, kulturze informacyjnej oraz kompetencjom społecznym. Pozostałe ustalenia zespołu badawczego stanowiły dla autorów niniejszego opracowania inspirację do pogłębionych studiów związanych z problematyką *good governance* oraz właściwego rozłożenia akcentów tematycznych.

Poszczególne obszary: język urzędowy, kultura organizacyjna, kultura informacyjna, etyka, kompetencje społeczne stały się kanwą do wyodrębnienia i parametryzacji kultury organizacyjnej *good governance* w postaci narzędzia diagnostycznego proponowanego przez dr. hab. Roberta Zajkowskiego, prof. UMCS i dr Beatę Żukowską.

Pragniemy podziękować recenzentowi dr. hab. Tomaszowi Barankiewiczowi, prof. KUL, którego wskazówki zapewniły porządek metodologiczny oraz nadały niniejszej publikacji skonkretyzowane ramy badawcze.

Last but not least, nie można zapominać o Fundacji Polskiej Akademii Nauk w Lublinie, która podjęła się roli interdyscyplinarnego i intelektualnego animatora projektu badawczego wokół konceptu *good governance*. Niniejsze opracowanie jest efektem licznych spotkań, rozmów oraz współzarządzania sieciowego (*partnership governance*) lubelskiego środowiska akademickiego.