

Anna Adamus-Matuszyńska, Michał Kapias

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Wydział Ekonomii, Katedra Zarządzania Publicznego i Nauk Społecznych

WPLYW ETYKI I KODEKSÓW ETYCZNYCH NA ZACHOWANIA PRACOWNIKÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza znaczenia wartości i kodeksów etycznych w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) oraz ich wpływ na działalność usługową urzędów funkcjonujących w tych jednostkach. Autorzy w założeniach teoretycznych odwołują się zarówno do podstawowych wartości etycznych życia społecznego, jak i rozwiązań etycznych przyjętych w dokumentach Unii Europejskiej. Opierając się na literaturze oraz przyjętych w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji zasadach opracowano pytania zadane pracownikom jednostek samorządu terytorialnego odpowiedzialnych za proces komunikowania się danego urzędu z otoczeniem. Artykuł podejmuje próbę analizy otrzymanych wyników w aspekcie wpływu systemu wartości na usługi oferowane przez JST.

Słowa kluczowe: wartości, etyka, uczciwość, praworządność, samorząd terytorialny.

Wstęp

Człowiek, jako istota rozumno – wolitywna, poruszająca się w przestrzeni intelektualnej, moralnej, estetycznej, czy też emocjonalnej nie może się obyć bez wartościowania. Tym samym nie może obyć się bez wartości [Willi 1960, s. 120], które stają się niejednokrotnie wspólnym dorobkiem ludzkości, gromadzonym w kulturze przez pokolenia. Zagadnienia te – mające charakter ponadczasowy i globalny zarazem – są na tyle istotne, iż znajdują swe miejsce w różnego rodzaju oficjalnych dokumentach Unii Europejskiej, a co za tym idzie w organizacjach publicznych krajów członkowskich, w ramach realizacji tzw. polityki społecznej. Warto przy tym zauważyć, iż tego rodzaju polityka ma charakter aksjologiczno-normatywny

[Auleytner 1997, s. 20–23]. Prezentowane więc w tym kontekście normy są często realizowane pod nazwą praw społecznych.

Analiza zagadnień aksjologicznych w jednostce samorządu terytorialnego (JST) jest silnie powiązana z zagadnieniami występującymi na płaszczyźnie etyki. Niejednokrotnie bowiem określanie jakichś wartości wiąże się z ocenianiem pewnej sfery czy rzeczywistości w kategoriach: dobry – lepszy bądź zły – gorszy. Tym samym refleksja taka zaczyna przybierać wymiar etyczny, gdzie w sposób naukowy dokonuje się normatywnego namysłu nad moralnością. W przestrzeni ogólnoludzkiej, zwłaszcza dotyczącej sfer aktywności społeczno-gospodarczych, problematyka ta pojawia się w kontekście tzw. etyki gospodarczej bądź etyki biznesu.

Jedną z kategorii regulujących działania w sferze etyki zawodowej są posunięcia deontomiczne, pojawiające się w ramach powstawania i egzekwowania różnego rodzaju kodeksów etycznych. Są to dokumenty zawierające założenia, zasady, reguły zachowania, a także postępowania różnorodnych podmiotów gospodarczych, organizacji czy środowisk, wobec otoczenia zewnętrznego, jak również w stosunku do grup wewnętrznych [Kryk 2001, s. 341–342]. Zasadniczo takie kodeksy zawierają zestaw zasad bądź reguł obowiązujących w danym środowisku. Niejednokrotnie stanowią one także wykaz wartości postulowanych, wyznawanych czy też promowanych przez to środowisko, a odzwierciedlających tym samym kulturę danej organizacji [Zbiegień-Maciąg 1996, s. 105]. Celem artykułu jest analiza rodzajów wartości oraz znaczenia kodeksów etycznych w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) oraz ich wpływ na działalność usługową urzędów funkcjonujących w tych jednostkach.

1. Wielowymiarowość działania jednostki samorządu terytorialnego determinantą preferencji aksjologicznych

Jednostka samorządu terytorialnego wraz z jej instytucjami działa w bardzo złożonym społeczno-ekonomicznym środowisku, pod naciskiem wielu interesariuszy, regulacji prawnych, a także wpływów politycznych. Podstawą każdego samorządu jest społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Województwo, powiat, miasto czy gmina są traktowane jako porozumienie mieszkańców danego obszaru – swoistą korporację terenową. Związek mieszkańców z gminą (powiatem, województwem) oparty jest na stałym zamieszkanianiu na danym obszarze, rozumianym jako „koncentrowanie interesów życiowych” [Olejniczak-Szatowska 1996]. Jak podkreśla B. Szacka, w definicjach społeczności lokalnej występują trzy stałe elementy: terytorium, interakcje społeczne i więź psychiczna wyrażająca się w poczuciu wspólnoty z ludźmi zamieszkującymi dane terytorium [Szacka 2003, s. 229]. Takie rozumienie społeczności lokalnej pociąga za sobą nie tylko zobowiązania dotyczące zarządzania terytorium i mieniem danego JST, ale także konkretne zadania w sferze etycznej i moralnej.

Na niektóre aspekty tego zagadnienia zwraca uwagę J. Wódz, pisząc: „od ponad 20 lat wskazuje się, że samorządność lokalna rozumiana wyłącznie jako sposób zarządzania społecznością lokalną to pogląd przestarzały – niszczący wiele szans na budowanie dobrze funkcjonującego społeczeństwa obywatelskiego na tym niższym poziomie” [Wódz 2006, s. 233], a dalej, że samorządność lokalna „to partnerstwo to upodmiotowienie społeczeństwa lokalnego” [Wódz 2006, s. 234].

Konstytucja w art. 165 ust. 1 przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, co oznacza, że jednostki są podmiotami zarówno prywatnych (cywilnych), jak i publicznych (administracyjnych) praw [Boć, 1998, s. 258]. Samorząd terytorialny jest powoływany do realizacji wykonawczych funkcji państwa oraz występowania w imieniu społeczności lokalnej. Odgrywa istotną rolę w życiu społecznym, politycznym, gospodarczym i kulturalnym państw demokratycznych, spełnia funkcje mające zasadnicze znaczenie dla każdej osoby, społeczeństwa i państwa. Powszechnie uznaje się go w Europie za jeden z głównych wyznaczników demokratycznego charakteru kraju, będąc szkołą kultury politycznej, rządzenia i odpowiedzialności [Hope 2004, s. 197].

JST nie działa w próżni. Prócz każdego obywatela, który ma prawo korzystać z usług oferowanych przez urzędy administracji i samorządowe, w otoczeniu występuje wiele innych podmiotów determinujących działania urzędów oraz zachowania ich pracowników. Podmiotem mającym znaczący udział w funkcjonowaniu jednostki samorządu terytorialnego są przedsiębiorcy, którzy poprzez swoją działalność gospodarczą oddziałują na rynek pracy, determinują konkurencyjność danej jednostki, mają udział w określaniu kierunku rozwoju wspólnoty, a także przyczyniają się do budowania pozycji ekonomicznej regionu i jego mieszkańców. Współcześnie dla prawidłowego funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego niezwykle ważna jest współpraca z organizacjami pozarządowymi (NGO), działającymi na danym terenie. Wszystkie mechanizmy współpracy, stwarzane przez samorządy, stają się czynnikami wpływającymi na rozwój lokalnej społeczności. Jednakże działalność NGO wspiera, a czasem nawet rozwiązuje wiele kwestii społecznych, takich jak walka z niedożywianiem, ochrona przyrody, opieka zdrowotna, zmniejszanie poziomu wykluczenia społecznego i wiele innych. Interakcja pomiędzy organizacjami pozarządowymi a jednostką samorządu terytorialnego jest wielowymiarowa. Organizacje pozarządowe wywierają wpływ na instytucje samorządowe, ale z drugiej strony same korzystają z licznych programów realizowanych przez urzędy administracji państwowej i samorządowej. Urzędy miast, gmin czy powiatów znajdują się pod naciskiem opinii publicznej, a ta jest budowana w znacznej mierze przez oddolne ruchy społeczne. Stąd konieczność uwzględniania w konkretnej działalności potrzeb i oczekiwań organizacji samorządowych będących wyrazicielami roszczeń i postulatów mieszkańców danej społeczności lokalnej.

Współdziałalność mieszkańców w sprawach ważnych dla danej jednostki samorządu terytorialnego można podzielić na [Niewiadomski 2001, s. 30]:

- informowanie o sprawach samorządu,
- popularyzowanie spraw samorządu,
- konsultowanie,
- edukowanie,
- dopuszczenie do udziału w podejmowaniu decyzji.

Jak pokazują liczne studia i badania, jednostka samorządu terytorialnego znajduje się pod silnym wpływem otoczenia politycznego i ekonomicznego. Zachodzi interakcja pomiędzy pracownikami instytucji publicznych i mieszkańcami a wybranymi reprezentantami społeczności lokalnej i politycznymi kandydatami [Box 2007, s. 18]. W społeczeństwach demokratycznych oczekuje się, że urzędnicy (*civil servants*) będą wykonywać decyzje wybranych demokratycznie polityków. Choć z punktu widzenia celów i zakresu zadań, jakie realizują, oczekuje się od urzędników politycznej neutralności.

W związku z realizowanymi zadaniami jednostki samorządu terytorialnego podlegają społecznej ocenie nie tylko w aspekcie prac i obowiązków, ale także – a może nawet przede wszystkim – pod względem etycznym i moralnym. Wynika to z publicznej misji, jaką realizują, a także z faktu, że urzędy i praca urzędników są finansowane ze środków publicznych. Organizacje publiczne tak długo znajdują się w harmonii ze społecznym środowiskiem, jak długo wspierają cele tych, dla których stabilizacja jest istotna. Muszą też wchodzić w relacje z publicznym sektorem. Jeśli tradycyjne społeczne wartości, takie jak: równość, ochrona środowiska naturalnego czy warunki życia przestają być zgodne z interesami grup nacisku, to powstają napięcia pomiędzy organizacjami publicznymi a konkretną zbiorowością [Box 2007, s. 19]. Pracownicy reprezentujący administrację publiczną muszą więc podejmować decyzje, które dotyczą czasami niedających się pogodzić wartości, a interpretacja faktów i rzeczywistości wynika z roli tych wartości. Właśnie owa sfera podejmowania decyzji dotyczących działania jednostki samorządu terytorialnego i jej mieszkańców wymaga świadomości wartości oraz wiedzy o ich wpływie na działalność instytucjonalną [Spicer 2005, s. 684]. W organizacjach publicznych i w samej społeczności lokalnej występują więc zjawiska wielości i czasami niezgodności co do właściwych i niewłaściwych zachowań osób, pracowników urzędów oraz różnych instytucji. Powoduje to złożoność instytucjonalną, która jest uzależniona od złożoności systemów aksjologicznych funkcjonujących w konkretnej społeczności lokalnej determinujących zachowania oraz poglądy ludzi.

2. Wartości i etyka w działalności jednostki samorządu terytorialnego

Zagadnienie wartości i systemów wartości administracji publicznej jest zagadnieniem badanym i omawianym od wielu lat, a początków należy szukać w XVI wieku [Rutgers 2008, s. 93]. Współcześnie wielu badaczy podjęło próbę uporządkowania wartości istotnych dla administracji publicznej w postaci ich klasyfikacji czy

inwentarza tych adresowanych do pracowników instytucji publicznych. Niektóre systematyzacje zawierają nawet 63 wartości, których realizacji wymaga praca w instytucji publicznej. M.R. Rutgers podkreśla, że wdrożenie w praktykę wszystkich oczekiwanych wartości nie jest po prostu możliwe.

Nieco inaczej do zagadnienia systemów wartości administracji publicznej podszli T.B. Jørgensen i B. Bozeman, którzy za podstawę klasyfikacji wartości przyjęli rodzaje działalności administracji publicznej, na które wartości mają wpływ [Jørgensen i Bozeman 2007, s. 359]. Wyróżnili siedem aspektów działalności organizacji publicznych, dla których teoretyczny system wartości jest podstawą działalności. Są to następujące obszary działania:

- udział sektora publicznego w społeczeństwie (interes publiczny, dobro wspólne, zrównoważenie),
- transformacja interesów w decyzję (prawo większości, demokracja, lokalne rządy),
- relacje pomiędzy administracją publiczną i politykami (lojalność polityczna, odpowiedzialność, elastyczność),
- relacje pomiędzy administracją publiczną a jej środowiskiem (otwartość, dyskrecja, neutralność),
- wewnątrzorganizacyjne aspekty administracji publicznej (solidność, wiarygodność, innowacyjność),
- zachowania pracowników sektora publicznego (odpowiedzialność, profesjonalizm, prawość),
- relacje pomiędzy administracją publiczną a mieszkańcami (legalność, równość, elastyczność).

Sami autorzy są świadomi, że nie sposób wskazać jednego systemu wartości możliwego do wykorzystania w każdej organizacji publicznej. Wartości zyskują swoje znaczenie w konkretnej rzeczywistości, w danym tu i teraz. Równowaga pomiędzy opisową/faktyczną a normatywną/oceniającą interpretacją różni się w zależności od czasu i miejsca [Rutgers 2008, 109].

Biorąc pod uwagę środowisko administracji, a zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego, należy zauważyć, że działalność urzędowa jest w wielu wypadkach narażona na zmaganie się z dylematami moralnymi. Aby temu zaradzić, powstają także i w tym środowisku różnorakie kodeksy etyczne normujące postawy moralne w tym obszarze aktywności obywatelskiej. Są one równocześnie nośnikami wielu wartości, które są wyznawane w przestrzeni administracyjnej i postulowane w celu zwiększenia poziomu moralnego poszczególnych pracowników.

Europejski Kodeks Dobrej Administracji¹ został uchwalony 6 września 2001 roku przez Parlament Europejski. Został on opracowany przez Ombudsmana Unii

¹ W polskiej wersji Kodeks ten wraz z komentarzami (już w trzecim, poprawionym wydaniu) ukazał się w opracowaniu Jerzego Świątkiewicza, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (Tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2002.

Europejskiej J. Södermana. Strona aksjologiczna wyłania się już w kontekście tytułów poszczególnych artykułów. Wśród nich na szczególną uwagę zasługują wartości, które pojawiają się w aspekcie poszczególnych zasad (art. 4–12): praworządności, niedyskryminowania, współmierności, nadużywania uprawnień, bezstronności i niezależności, obiektywizmu, uczciwości oraz uprzejmości.

W polskich warunkach wprowadzono Kodeks Etyki Służby Cywilnej², który obowiązuje pracowników służby cywilnej, w celu pomocy w prawidłowym urzędowaniu i realizowaniu standardów działania oraz realizacji społecznych oczekiwań obywateli. Wśród zapisów dotyczących obowiązków i powinności członków Korpusu Służby Cywilnej wskazane są następujące wartości: praworządność, rzetelność, lojalność, bezstronność, a także neutralność polityczna. Na podstawie powyższego dokumentu zaczęto wdrażać zindywidualizowane kodeksy pracowników samorządowych, jak też radnych samorządowych. Ich charakter oraz różnorodność podjęć zostały ustalone na podstawie potrzeb i zaangażowania poszczególnych środowisk, którym miały służyć. Jednak i tutaj pewne walory aksjologiczne pozostały zbieżne. Można do nich zaliczyć: „praworządność, bezstronność i bezinteresowność, obiektywność, uczciwość i rzetelność, odpowiedzialność, jawność, dbałość o dobre imię urzędu i pracowników samorządowych, godne zachowanie w miejscu pracy i poza nim, uprzejmość i życzliwość w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, radnymi, podwładnymi i współpracownikami” [Borczyk 2004, s. 155–156]. Wartości te są na tyle uniwersalne, że stają się niejako fundamentem, a zarazem wyznacznikiem postawy dobrego pracownika administracji samorządowej.

Omówiona powyżej problematyka była przyczyną badań nad stanem świadomości etycznej pracowników jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych przez pracowników Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Na podstawie ustaw i kodeksów odnoszących się do pracownika jednostki samorządu terytorialnego oraz wskazań etyki zawodowej w tym zakresie można odnaleźć zbiór wartości czy też postaw, które były zdecydowanie pożądane w jego pracy. Oczywiście nie sposób wyliczyć wszystkich walorów etycznych, jakie powinien realizować w swoim działaniu w danym urzędzie pracownik instytucji publicznej, jednakże za punkt wyjścia przyjęto pewne podstawowe, powszechnie oczekiwane społecznie standardy etyczne. W szczególności więc wskazano na: praworządność, uczciwość, rzetelność, bezstronność oraz obiektywność i jawność podejmowanych działań. Z tym jest powiązana postawa odpowiedzialności, dbałości o dobre imię urzędu i współpracowników samorządowych, godne zachowanie się w miejscu pracy i poza nim. Do tego zbioru oczekiwanych wartości etycznych należy także dodać uprzejmość i życzliwość w kontaktach z pracownikami czy obywatelami bądź innymi interesariuszami samorządu [Kudrycka 1995, s. 180–184]. Pożądana jest też postawa pracownika jednostki samorządu terytorialnego, w której uwidaczniałyby się tradycyjna cnota roztropności, cierpliwości, bezinteresowności,

² Monitor Polski z 2002 r. nr 46, poz. 683.

a także konsekwencja w działaniu, dotrzymywanie danego słowa czy wierność wyznawanym zasadom i wartościom. To zbiór wartości oczekiwanych szczególnie przez interesanta (podatnika) danego urzędu.

W badaniach ankietowych³ znalazły się więc pytania:

- otwarte sondujące preferowane przez urzędników wartości,
- zamknięte – badające uporządkowanie wynikających z analiz literaturowych wartości przynależnych sferze administracji publicznej.

Sformułowano pytanie, które miało ustalić pewnego rodzaju aksjologiczną hierarchię funkcjonującą pracowników przebadanych urzędów, spośród zasugerowanych wartości ściśle powiązanych z realizowanymi przez nie zadaniami. Badane osoby, przedstawiciele urzędów, zostali poproszeni o uszeregowanie w odpowiedniej kolejności (przy czym 1 oznacza wartość najmniej ważną, a 7 najważniejszą) następujące kategorie: bezstronność, prawdomówność, odpowiedzialność, praworządność, sprawiedliwość, szacunek wobec każdej osoby oraz uczciwość. Spośród siedmiu zaprezentowanych kategorii dwie wybierano najczęściej: uczciwość i praworządność, które odpowiednio uzyskały średnią 4,71 i 4,49. Nieco niższą średnią otrzymały szacunek – 4,23, odpowiedzialność – 4,21 i bezstronność – 4,13. Sprawiedliwość wybierano zwykle jako przedostatnią, a na samym końcu wskazywano na prawdomówność (tab. 1). Zwraca uwagę fakt, że przeciętne wyniki mieszczą się raczej w średnich, a nie najwyższych wartościach zaproponowanej skali.

Tabela 1. Ranking wartości według ich znaczenia dla kształtowania etycznej postawy pracowników urzędu

	Szacunek	Uczciwość	Prawdomówność	Odpowiedzialność	Bezstronność	Sprawiedliwość	Praworządność
Łącznie							
Średnia	4,2254	4,7126	3,1092	4,2069	4,1322	3,5402	4,4885
Dominanta	7,00	7,00	2,00	5,00	4,00	2,00	7,00
Urząd marszałkowski							
Średnia	4,25	5,1875	2,5625	3,75	4,8125	3,625	5,125
Dominanta	7	7	2	1	6	3	4
Urząd miasta							
Średnia	4,611111	4,888889	2,8333	4,2222	4,666667	3,5	4,833333
Dominanta	7	7	1	7	4	2	7
Urząd gminy							
Średnia	4,1074	4,5984	3,2623	4,2623	3,8852	3,5410	4,3033
Dominanta	7,00	7,00	2,00	5,00	4,00	1,00	7,00

Źródło: Opracowanie: Zespół Katedry Zarządzania Publicznego i Nauk Społecznych.

³ Szczegóły przeprowadzonych badań w pracy A. Austen i A. Adamus-Matuszyńskiej [2011].

Jeśli więc chodzi o realizację płaszczyzny aksjologicznej w wypadku wyboru zaproponowanych wartości okazało się, że pracownicy urzędów byli skłonni w pierwszej kolejności wybrać te, które zasadniczo kojarzą się ze sferą prawną, a więc uczciwość i praworządność. Z kolei te, które odzwierciedlają więzi społeczne czy też bezpośrednią relację względem innej osoby – szacunek i odpowiedzialność – podawano w przeprowadzonych badaniach na dalszych pozycjach. Podobnie jak i sprawiedliwość, która uplasowała się jako przedostatnia w preferowanej hierarchii wartości. Ułożenie preferowanych przez pracowników urzędów wartości w formę hierarchii tworzy następującą kolejność: uczciwość, praworządność, szacunek, odpowiedzialność, bezstronność, sprawiedliwość i prawdomówność.

Nieco inaczej rozkład tych oraz im podobnych wartości pojawił się w wypadku pytania otwartego. Respondenci sami mieli wytypować bliskie im etyczne aspekty działania. Jednak i w tym wypadku po uniwersalnej kategorii, jaką jest uczciwość (wskazywana zresztą najczęściej) pojawiają się takie walory, jak: praworządność, rzetelność, bezstronność, jawność czy wreszcie sprawiedliwość. Można więc wnioskować, że pracownikom urzędów łatwiej wypełniać nakazy i zasady prawne, które są jednoznaczne i nie wymagają od jednostki podejmowania wewnętrznego zastanowienia. Z kolei takie wartości, jak szacunek i odpowiedzialność, które bezpośrednio są nakierowane na osobę oraz wymagają pewnego namysłu, zaangażowania, podjęcia indywidualnej decyzji, racjonalnie uzasadnionej, nie zaliczono do szczególnie preferowanych.

Ważna w aspekcie procesu podejmowania decyzji jest postawa pracownika jednostki samorządu terytorialnego polegająca na nieuleganiu korupcji, przeciwdziałaniu temu zjawisku we wszelki możliwy sposób oraz niekierowanie się przy podejmowaniu różnych decyzji egoistycznymi pobudkami czy partykularnymi interesami. Istotne jest także, by pracownik jednostki samorządu terytorialnego był otwarty na słowa konstruktywnej krytyki i starał się przestrzegać wobec innych zasad fair play. Etyczny urzędnik jednostki samorządu terytorialnego to osoba przygotowana wszechstronnie do wykonywania swojego zawodu, maksymalnie kompetentny profesjonalista [Łoś 2007]. Formą badania stosunku pracowników do etycznych i prawnych norm jest ich opinia na temat przestrzegania kodeksów etycznych w przebadanych urzędach. Okazuje się, że nie we wszystkich przebadanych urzędach pracownicy są świadomi ich istnienia, a także nie wszyscy mają pewność, że zawarte w nich zapisy są przez urzędy przestrzegane (tab. 2).

Brak kodeksu etycznego w danym urzędzie nie dziwi, gdyż nie ma jeszcze w Polsce powszechnego przekonania o konieczności takich wewnętrznych regulacji etycznych. Za to w pięciu urzędach⁴, w których kodeksy etyczne zostały wdrożo-

⁴ Badanie objęło wszystkie urzędy marszałkowskie w Polsce oraz urzędy miast i powiatów województwa śląskiego.

ne, brak wiedzy na temat przestrzegania zapisów tych kodeksów. Ten fakt, choć występujący w mniejszej liczbie urzędów, pozwala na sformułowanie wniosku o niewystarczająco silnie zinternalizowanych postawach etycznych pracowników urzędów.

Tabela 2. Przestrzeganie kodeksu etycznego w JST

Czy kodeks etyczny jest przestrzegany w państwa urzędzie?	Częstość (wartości bezwzględne)
Łącznie urzędy marszałkowskie i miast	
Tak	21
Nie mam zdania	5
Ogółem liczba odpowiedzi	26
Ogółem przebadane urzędy	52
Urzędy marszałkowskie	
Tak	4
Nie mam zdania	3
Ogółem liczba odpowiedzi	7
Ogółem urzędy marszałkowskie	16
Urzędy miast/starostwa	
Tak	17
Nie mam zdania	2
Ogółem liczba odpowiedzi	19
Ogółem urzędy miast	36

Źródło: Opracowanie: Zespół Katedry Zarządzania Publicznego i Nauk Społecznych.

Wdrożenie oraz respektowanie kodeksu etycznego może się w znacznej mierze przyczynić do wzmacniania postaw etycznych pracowników urzędów. Właśnie ten aspekt badano w kolejnym pytaniu omawianych badań ankietowych. Ujawnione wyniki odzwierciedlają charakter nastawienia do kodeksu etycznego pracowników. Jednak tym razem znacznie większa część respondentów nie miała zdania w tej kwestii (15,4%). W urzędach marszałkowskich pozytywny wpływ kodeksu etycznego na moralne działanie pracowników zauważyła co czwarta osoba (25%). Lepsze nastawienie było w urzędach miast i powiatów, gdzie podobną opcję wybrało już 38,9% badanych. Ogólnie więc należy przyjąć, że 1/3 respondentów (34,6%) dostrzega wpływ kodeksu etycznego na poprawę postaw etycznych u pracowników danego urzędu. Należy przy tym nadmienić, że – podobnie jak poprzednio – połowa ankietowanych nie odpowiedziała na to pytanie (tab. 3), co jest dowodem na ograniczoną świadomość etyczną respondentów.

Tabela 3. Rola kodeksu etycznego we wzmacnianiu postaw etycznych pracowników urzędu

Czy kodeks etyczny przyczynia się do wzmacniania postaw etycznych pracowników urzędu?	Częstość	Procent
Łącznie		
Tak	18	34,6
Nie mam zdania	8	15,4
Ogółem	26	50,0
<i>N</i>	52	100
Urzędy marszałkowskie		
Tak	4	25,0
Nie mam zdania	3	18,8
Ogółem	7	43,8
<i>N</i>	16	100,0
Urzędy miast/starostwa		
Tak	14	38,9
Nie mam zdania	5	13,9
Ogółem	19	52,8
<i>N</i>	36	100,0

Źródło: Opracowanie: Zespół Katedry Zarządzania Publicznego i Nauk Społecznych.

Z powyższych rozważań dotyczących praktykowania wartości etycznych w działaniach JST wynika, że zawód urzędnika jednostki samorządu publicznego w szczególności potrzebuje regulacji etyki zawodowej. Wynika to z tego, że pracownicy instytucji publicznej mają bezpośredni kontakt ze społecznością lokalną, i – jak to już wskazywano – mają swoistą służebną rolę wobec tej grupy osób, co domaga się wysokich standardów etycznych. Ponadto praca mająca przede wszystkim charakter interpersonalny wymaga szczególnej wrażliwości etycznej [Knecht 2006, s. 61–63].

Aby zbadać wyżej wymieniony aspekt pracy w JST – w ramach przeprowadzanych badań – zapytano pracowników urzędów samorządowych o obowiązek pogłębiania wiedzy na temat etycznego wymiaru swojej pracy. Nikt nie zanegował proponowanej tezy, w związku z czym można przyjąć, że oczekiwany jest stały rozwój wiedzy etycznej w danym urzędzie, co jest konsekwencją wielowymiarowości instytucji publicznych oraz konieczności jej dopasowania do wielowymiarowości etycznej. Średnia odpowiedzi na pięciostopniowej skali – gdzie 1 oznaczało, że pracownicy całkowicie nie zgadzają się ze stwierdzeniem, iż powinni pogłębiać wiedzę na temat etycznego wymiaru swojej pracy, a 5 że zdecydowanie się zgadzają z powyższym stwierdzeniem – wyniosła 4,3538, co można interpretować jako głos opowiadający się za powinnością i odczuwaną koniecznością pogłębiania stanu wiedzy na temat etycznego wymiaru swojej pracy (tab. 4).

Tabela 4. Pracownicy urzędu powinni pogłębiać wiedzę na temat etycznego wymiaru swojej pracy

	N	Minimum	Maksimum	Średnia	Odchylenie standardowe
Łącznie	195	2,00	5,00	4,3538	0,70559
w tym:					
– urząd marszałkowski	16	3,00	5,00	4,5000	0,63246
– urząd miasta	36	3,00	5,00	4,5278	0,60880
– urząd gminy	143	2,00	5,00	4,2937	0,72996

Źródło: Opracowanie: Zespół Katedry Zarządzania Publicznego i Nauk Społecznych.

Analiza kilku aspektów roli i znaczenia wartości i kodeksów etycznych w działalności jednostki samorządu terytorialnego pozwala skonstatować, że w jednostkach samorządu terytorialnego występuje ambiwalentny stosunek do tego, co określa się jako etykę zawodową. Brak kodeksów, niepełna świadomość ich istnienia i przestrzegania pozwala na formułowanie wniosku o niewystarczająco klarownej płaszczyźnie aksjologicznej, do której w swej pracy polegającej na dostarczaniu oczekiwanych usług, mogą odwołać się pracownicy przebadanych urzędów. Dlatego trzeba wskazać, co może przynieść samym urządům i społeczności lokalnej pełna realizacja wskazań etycznych w wypadku pracowników organizacji publicznych. Należy podkreślić, że czytelnie określone i realizowane standardy etyki zawodowej pracowników JST powinny się przyczynić do ich zintegrowania wewnętrznego, w tym integracji społeczności lokalnej oraz uświadomienia wszystkim pracownikom etycznego wymiaru funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego. Standardy etyki zawodowej powinny stanowić także oparcie w nierzadkich sytuacjach konfliktowych tak wewnątrz jednostki samorządu terytorialnego, jak i na zewnątrz niej. Ponadto dają pracownikom wszystkich szczebli JST podstawy wrażliwości etycznej w samodzielnie podejmowanych przez urzędników decyzjach, co niejednokrotnie niesie ze sobą konieczność dokonywania wyborów stawiających decydenta w sytuacji, w której może się pojawić dylemat moralny.

Wszystkie wymienione aspekty mają znaczenie dla realizacji celów, jakie musi realizować jednostka samorządu terytorialnego, w tym realizacji usług wobec społeczności lokalnej.

Podsumowanie

Jednostka samorządu terytorialnego to podmiot w przestrzeni publicznej powołany do realizacji konkretnych usług wspierających działania ludzi, organizacji i zbiorowości ją konstytuujących. Etyka oraz wartości, jakimi kierują się organizacje publiczne, stanowią „ciało i duszę” [Menzel 2003, s. 239] działalności jednostki

samorządu terytorialnego. Zarówno większość respondentów w zaprezentowanych powyżej badaniach, jak i powszechnie panujące przekonania, zgadzają się z taką tezą. Jednakże praktyka ujawnia, że nie ma powszechnej zgody co do jednego systemu wartości w sferze publicznej oraz pełnej gotowości do przestrzegania ich w codziennej działalności. Co prawda uczciwość, praworządność to dwie wartości zajmujące najwyższą pozycję w hierarchii wartości badanych urzędów, jednak wartości mające znaczenie w bezpośredniej realizacji usługi publicznej, takie jak sprawiedliwość i prawdomówność, osiągnęły najniższe wyniki w badaniach. Kolejność uznawanych wartości w pracy jednostek samorządu terytorialnego jest zapewne wynikiem praktyki, w której respektowanie wartości o charakterze prawnym odgrywają bardziej znaczącą rolę niż determinujące bezpośrednią obsługę klienta urzędu. Brak kodeksów etycznych w wielu urzędach, a także brak świadomości ich istnienia w wielu wypadkach to następne dwa wskaźniki pozwalające na wnioskowanie o nadal niewystarczającym wpływie etyki na zachowania pracowników samorządu terytorialnego.

Można przyjąć hipotetyczne założenie, że jakość usług oferowanych i realizowanych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego jest uzależniona od świadomości, akceptacji oraz faktycznego realizowania oczekiwanych wartości pracowników instytucji publicznych działających w jej obszarze. Co prawda, etyka nie jest w administracji publicznej rozumiana w sposób jednoznaczny [Kudrycka 1991], często traktowana jedynie jako pewne postulatyczne założenie teoretyczne, jednakże we współczesnym społeczeństwie liberalnym i demokratycznym jest gwarantem prawidłowości realizowanych zadań, bezkonfliktowej koegzystencji [Knecht 2006, s. 63] oraz wyrazem społecznej potrzeby idealistycznie wyobrażonego urzędnika serwującego usługi społeczności lokalnej [Menzel 2003].

Bibliografia

- Auleytner, J., 1997, *Polityka społeczna. Teoria i praktyka*, Warszawa.
- Austen, A., Adamus-Matuszyńska, A. (red.), 2011, *Public relations w jednostce samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Blanplain, R., Schmidt, M., 1996, *Europäisches Arbeitsrecht*, Baden – Baden.
- Boć, J. (red.), 1998, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław.
- Borczyk, W., 2004, *Rozwiązania krajowe w zakresie budowania etycznej administracji samorządowej*, w: Filek, J. (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządowców*, Kraków.
- Box, R.C., 2007, *Regressive Values and Public Administration*, *Public Performance & Management Review*, vol. 31, no. 1, September, s. 18–37.

- Filek, J., 2004, *Rola etyki w działalności samorządowej*, w: Filek, J. (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, Kraków.
- Filek, J., 2001, *Wprowadzenie do etyki biznesu*, Kraków.
- Gałkowski, J., 2002, *Zasady etyki zawodowej – etyka biznesu*, w: Borkowska, M., Gałkowski, J. (red.), *Etyka w biznesie*, Lublin.
- Gogacz, M., 1998, *Czym jest etyka zawodowa?*, w: Andrzejuk, A. (red.), *Zagadnienie etyki zawodowej*, Warszawa.
- Hepple, B., 1995, *The Development of Fundamental Social rights in Europe Labour Law*, w: Neal, A.C., Foyn, S. (eds.), *Developing the Social Dimension in an Enlarged European Union*, IUSEF, no. 16.
- Hope, E. (red.), 2004, *Public relations instytucji użyteczności publicznej*, Scientific Publishing Group, Gdańsk.
- Jørgensen, T.B., Bozeman, B., 2007, *The Public Values Universe: An Inventory*, *Administration & Society*, 39, s. 354–381.
- Knecht, Z., 2006, *Public Relations w administracji publicznej: teoria, praktyka, badania*, C.H. Beck, Warszawa.
- Kryk, B., 2001, *Czy kodeks przedsiębiorstwa może stanowić rozwiązanie problemów firmy*, w: Gacparski, W., Dietl, J. (red.), *Etyka biznesu w działaniu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kudrycka, B., 1995, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok.
- Menzel, D.C., 2003, *Public Administration as a Profession. Where do Body and Soul Reside?*, *Public Integrity*, vol. 5, no. 3, s. 239–249.
- Niewiadomski, Z., 2001, *Samorząd terytorialny ustroj i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa.
- Łoś, J., 2007, *Swoistość etyki zawodowej urzędnika*, w: Bąk, D. (red.), *Etos urzędnika*, Warszawa.
- Rutgers, M.R., 2008, *Sorting out Public Values? On the Contingency of Value Classifications in Public Administration*, *Administrative Theory & Praxis* vol. 30, no. 1, s. 92–113.
- Schmidt, M., 1996, *Europäisches Arbeitsrecht*, Baden – Baden.
- Spicer, M.W., 2005, *Public administration enquiry and social science in the postmodern condition: some implications of value pluralism*, *Administrative Theory & Praxis*, vol. 27, no. 4, s. 669–688.
- Sulek, M., Świniarski, J., 2001, *Etyka jako filozofia dobrego działania zawodowego*, Warszawa.
- Szacka, B., 2003, *Wprowadzenie do socjologii*. Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Sztumski, J., 1992, *Spoleczeństwo i wartości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Ślipko, T., 2002, *Zarys etyki ogólnej*, Kraków.
- Willi, I. V., 1960, *Grundlagen einer empirischen Soziologie der Werte und Wertsysteme*, Zürich.
- Wódz, J., 2006, *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym samorząd lokalny a polityka*, w: Jałowiecki, B., Łukowski, W. (red.), *Spoleczności lokalne. Terażniejszość i przyszłość*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Wydawnictwo SWPS, Warszawa.
- Zbiegień-Maciąg, L., 1996, *Etyka w zarządzaniu*, Wydawnictwo Centrum Informacji Menedżera, Warszawa.

ETHICS AND CODE OF CONDUCT'S IMPACT ON CLERKS' BEHAVIOUR IN SELF-GOVERNMENT OFFICES

Summary: The main purpose of the paper is analysis of ethical values and code of conduct practiced in regional and local self-government offices in Poland. The other objective is to examine how ethical values determine the practice of civil services. The authors refer to central ethical values of public life as well as to elaborated ethical solutions initiated in the European Code of Good Administrative Behaviour. Regarding the general theory of ethics and the European Code of Good Administrative Behaviour, a questionnaire was prepared. Respondents were chosen from self-government offices. They were clerks responsible for both internal and external communications. While considering the survey results, the authors tried to examine the impact of ethical values on services offered to communities by the clerks working in self-government offices.