



ETOS MENEDŻERA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ DZIAŁAJĄCEGO W RAMACH JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Łukasz Skiba

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie: Istnieje wiele dokumentów prawnych zobowiązujących pracowników administracji publicznej do określonych postaw i zachowań mających służyć obywatelom naszego kraju i budować etos tychże służb. Jednakże same tylko nakazy i zakazy prawne nie mogą i nie spełniają funkcji wystarczająco kształtujących postawy moralne menedżerów administracji publicznej.

Wiele urzędów podejmuje proetyczne działania, zwierzchnicy analizują zachowania swych podwładnych, wprowadza się szkolenia, ocenę 360° itp. Próbuje się kształtować sferę etyczną przez sięganie do wszelkich procesów zarządzania zasobami ludzkimi, jak chociażby kultura czy system wartości organizacyjnych.

Skoro zatem jest prawo mówiące o dobrej administracji oraz podejmuje się wewnątrz-organizacyjne próby podniesienia poziomu etyki pracowniczej, to dlaczego wciąż tak marnie wyniki osiągamy na polu etosu menedżera administracji publicznej?

Celem niniejszego opracowania jest próba odnalezienia odpowiedzi na powyższe pytanie, wraz z określeniem czynności naprawczych.

W pierwszej kolejności w artykule zostaną omówione, zaczerpnięte z teorii omawianego zagadnienia, zasady etycznego zarządzania, a tym samym będzie wskazany wzorzec postępowania menedżera. Następnie wzorzec ten zostanie zderzony z nieprawościami, patologiami, niestety jakże często obserwowanymi na co dzień w urzędach.

Ostatnią część pracy stanowić będzie pogłębiona refleksja zmierzająca do określenia obecnego poziomu etyki w jednostkach samorządowych oraz wskazania tych czynników, które mogłyby wpłynąć na przywrócenie należytego miejsca etosu menedżerów administracji publicznej.

Słowa kluczowe: etyka, etos, praca, administracja publiczna, samorząd terytorialny

Wprowadzenie

Pojęcia „etyka” i „etos” bardzo często bywają traktowane jako synonimy i dlatego zdrza się zamiennie ich używanie. Choć istnieje silny związek pomiędzy omawianymi pojęciami, to jednak bez wątpienia ich utożsamienie jest niesłuszne, gdyż „etyka to nazwa pewnej dyscypliny teoretycznej, która stara się ustalić, co się robić powinno, a czego nie powinno. Etos zaś to styl życia jakiejś społeczności, ogólna – jak proponują niektórzy – orientacja jakiejś kultury, przyjęta przez nią hierarchia wartości bądź formułowana *explicite*, bądź dająca się wyczytać z ludzkich zachowań”¹.

¹ M. Ossowska, *Ethos rycerski i jego odmiany*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 60.

W związku z powyższym etos potrzebuje czasu, by móc zaistnieć; ale by zaistniał w odpowiedniej, czyli pożądanej społecznie, a nie patologicznej formie, należy wprowadzać w organizacjach etyczne zasady postępowania.

W każdej dziedzinie działalności ludzkiej, a już w publicznej w szczególności, powinny być zawsze respektowane zasady etyki, wówczas działania menedżerów danej organizacji należy oceniać nie tylko w kontekście sprawności ekonomicznej, ale także sprawności moralnej, czyli troski o sprawy społeczne. Nie jest bowiem i nie może być obojętne, kto z tej działalności odnosi korzyści, a kto poniesie szkody, jakie cele i za pomocą jakich środków są osiągnane, a jakimi osiągnane być powinny. Chociaż ekonomia i etyka rządzą się własnymi zasadami, to jednak błędne byłoby założenie, że między nimi nie zachodzą zależności i że niemożliwe jest znalezienie zbieżności², czego dowiódł A. Smith, który sam z wykształcenia najpierw był etykiem, a dopiero później ekonomistą.

Zdaniem J. Penca etyka powinna być wbudowana w kulturę organizacji, która stanowi zestaw różnych wartości, norm i zachowań pomagających zrozumieć jej członkom, za czym się ona opowiada, jak pracuje i co uważa za istotne. Menedżerowie samorządów terytorialnych nie mogą więc obchodzić się z powierzoną im „publiczną własnością” jak spekulanci, którzy chcą błyskawicznie zwiększyć wpływy do kasy urzędu. Owszem, muszą dbać o dobro powierzonej im instytucji i jej pracowników, lecz jednocześnie nie mogą zapominać o dobru lokalnej społeczności, winni prowadzić długofalowe inwestycje i ograniczyć na ich rzecz bieżące wydatki, poszukiwać nowych czy dodatkowych źródeł finansowania, a także zwracać uwagę na otoczenie, w którym działają³.

Etyczny kontekst zarządzania

Etyka zarządzania zajmuje się normami etycznymi, które kierują zachowaniami organizacyjnymi. Jednostki samorządu terytorialnego (podobnie jak inne organizacje) posiadają różne poziomy zaawansowania etycznej postawy. R. Bellingham proponuje pięciostopniową skalę etycznego przywództwa:

- przykład etyczny,
- etyczna kultura,
- etyczne przywództwo,
- zgodność z wewnętrznymi i zewnętrznymi prawami oraz regulacjami,
- etyczne minimum⁴.

Menedżerowie powinni kształtować etykę zarządzania, opierając jej zasady na takich wartościach i normach stojących na ich straży, aby była ona przyjazna ludziom, starać się o to, by panował w organizacji klimat umożliwiający efektywną

Szeroką gamę definicji omawianego pojęcia przytacza S.L. Stadniczeńko w swoim artykule pt. *Etos pracowników zawodów administracji publicznej*, dostęp: <http://www.wuwr.com.pl/online-texts/download/24.html>

² M. Holstein-Beck, *Menedżer poszukiwany*, Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 2001, s. 44.

³ B. Kaczmarek, *Organizacje: polityka, władza, struktury*, Międzynarodowa Szkoła Menedżerów, Warszawa 2001, s. 15.

⁴ K. Bolesta-Kukulka, *Decyzje menedżerskie*, PWE, Warszawa 2003, s. 123-125.

pracę w dobrych warunkach. Powinni promować dobrą pracę, uczciwość, sprawiedliwość i koleżeńską pomoc, wprowadzając jasne zasady: komu i jakie należy przyznawać korzyści za wnoszone wkłady w osiągnięcie celów organizacji. Etycznego zachowania powinni oni wymagać bez wyjątku od wszystkich pracowników, ale nade wszystko od siebie: to oni powinni łączyć osobiste cele i zachowania z wartościami i normami (zasadami), które sami zatwierdzili do przestrzegania w organizacji⁵.

Zdaniem T. Oleksyna etyczny menedżer powinien znać i stosować te metody organizatorskie oraz techniki zarządzania, które oszczędzają czas i prowadzą do większej efektywności. Winien myśleć nie tylko o osiągnięciu doraźnych celów, ale także o przyszłości i starać się dobrze przygotować do niej daną organizację czy jej części⁶.

Można zatem przyjąć, iż każde działanie pracowników i menedżerów jednostki administracji publicznej nacechowane nieuczciwością jest nieetyczne i niemoralne. Jednakże mogą oni czasami odnosić wrażenie, że wolno im stosować lub wręcz są zachęceni do stosowania specjalnych, łagodniejszych norm etycznych w sytuacjach biznesowych, niemniej jednak społeczeństwo nie akceptuje takich wyjątków. Wszystkich bowiem bez wyjątku obowiązują te same normy etyczne⁷.



Rysunek 1. Wzór etycznego postępowania

Źródło: M. Stor, *Prawne i etyczne zarządzanie*, [w:] *Zarządzanie kadrami*, red. T. Listwan, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 343

Etyczne działanie urzędów/urzędników usprawnia wypracowanie i wdrożenie tzw. wzoru etycznego postępowania, który kształtuje cały szereg czynników przedstawionych na rysunku 1. Faktyczny sposób postępowania urzędników będzie wynikiem zinternalizowanego przez nich wzorca zachowań, w który nie może być wpisana zasada stosowania innego standardu norm w odniesieniu do np. przedstawicieli biznesu czy też innych osób bądź organizacji.

⁵ W. Błaszczuk, *Zarządzanie konfliktami interpersonalnymi*, [w:] *Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych*, red. W. Błaszczuk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 55.

⁶ M. Kostera, A.K. Koźmiński, *Wartości i normy w zarządzaniu. Cztery teatry*, [w:] *Etyka biznesu*, red. J. Dietel, W. Gasparski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 78.

⁷ B.R. Kuc, M. Żemigła, *Menedżer nowych czasów. Najlepsze metody zarządzania*, Helion, Gliwice 2000, s. 122.

Związki „świata polityki” ze „światem biznesu” są nie tylko nieuniknione, lecz czasami wręcz pożądane. Niemniej należy podkreślić, że wciąż jeszcze wielu ludzi (także „świata nauki”) nie wierzy w możliwość etycznego uprawiania czy to polityki, czy też biznesu. Osoby te będą zdania, że etyka na obydwu wymienionych płaszczyznach jest utopią, a przekonanie, że jest inaczej, interpretują jako przejaw naiwności. Do przedstawicieli takiego poglądu należy m.in. M. Friedman, który w swojej głośnej książce *Capitalism and Freedom* stwierdził, że biznesmeni próbujący działać w obszarze społecznej odpowiedzialności są manipulowani przez niekorzystne dla sfery gospodarki siły intelektualne, gdyż jedyna odpowiedzialność polega na maksymalizacji zysków. Friedman – laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii – w artykule *The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits* rozwinął swoje argumenty, które można sprowadzić do tezy, że: rolą biznesu jest przysparzanie zysku, a nie dzielenie się zyskiem⁸.

Choć M. Friedman miał oczywiście na myśli menedżerów firm komercyjnych, a nie podejmowaną działalność menedżerów samorządowych, to jednak nawet w odniesieniu wyłącznie do biznesu jego teza wydaje się być co najmniej dyskusyjną⁹.

Etyka w samorządach terytorialnych funkcjonująca w realiach polityczno-biznesowych oznacza przyjęcie tak zwanej odpowiedzialności społecznej (np. za pracowników, podmioty kooperujące czy społeczność lokalną) i wiąże się z nakładami finansowymi. Drugorzędną rolą jest zysk organizacji, który powinien być przeznaczony na to wszystko, co może go w przyszłości powiększyć, czyli np. na inwestycje¹⁰. Kolejną z etycznego punktu widzenia rolą menedżera samorządu terytorialnego jest właściwe dysponowanie nie swoimi, lecz publicznymi pieniędzmi. Nie dysponują oni własnym kapitałem, tylko kapitałem z budżetu państwa.

Właściciele przedsiębiorstw zainteresowani są uzyskaniem największych korzyści od swojego wkładu, a jeżeli będą chcieli przeznaczyć zyski na cele społeczne, to mogą zrobić to sami, bez pośrednictwa firmy¹¹. W takiej sytuacji rolą menedżera samorządu terytorialnego jest taki sposób zarządzania, by stworzyć przedsiębiorcy dogodne warunki do prowadzenia biznesu, tak by chciał zainwestować własne środki w działalność gospodarczą na terenie danego samorządu, by chciał rozwijać swoją działalność, płacić podatki, dawać miejsca pracy i angażować się w działalność społeczną i charytatywną.

Jednakże owo nakłanianie biznesu do zaangażowania społecznego niesie ze sobą zagrożenie zbyt dużego wkroczenia w obszar polityki. Tymczasem firmy mają obecnie już zbyt duże wpływy polityczne, co nie jest korzystne ani dla społeczeń-

⁸ K. Zimmewicz, *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 2003, s. 88.

⁹ Na przykład: społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw (CSR); teoria motywacji pozytywnej; teoria partycypacji pracowniczej (m.in. w zyskach); filantropia. To praca i pieniądze są dla człowieka, służą realizacji jego potrzeb i ambicji, a nie odwrotnie, czyli że człowiek jest niewolnikiem pracy.

¹⁰ S. Galata, *Sztuka zarządzania organizacjami. Zasoby, sposoby, perspektywy*, Difin, Warszawa 2006, s. 55-56.

¹¹ G. Ritzer, *Klasyczna teoria socjologiczna*, Zysk i S-ka, Poznań 2004, s. 10.

stwa, ani dla biznesu¹². Zatem rolą menedżera samorządu terytorialnego będzie poszukiwanie tzw. złotego środka, dzięki któremu biznesmeni chętnie angażowali by się w działalność społeczną, przy ograniczonych ambicjach politycznych (niebezpieczeństwo korupcji).

Zmieniające się otoczenie zewnętrzne organizacji samorządu terytorialnego, jak również zmiany dokonujące się w ich wnętrzu powodują, że menedżerowie świadomi są zadań społecznych i etycznych. Słusznie zauważył L. Zbiegień-Maciąg, że: etyczna organizacja to ta, „która już w swej misji zawiera pewien poziom kultury gospodarowania, która będzie kierowała się zasadą – zysk nie za wszelką cenę”¹³. Organizacja taka „opracowuje własne kodeksy, normy i wartości, które z kolei z biegiem czasu zachowują się w świadomości pracowników”¹⁴.

Zarządzanie to proces złożony i zapewne dlatego w jego teorii widoczne jest dążenie do upraszczania zjawisk, relacji i ocen, które ułatwiają komunikację, a także zrozumienie i wyeksponowanie najistotniejszych czynników. Funkcje zarządzania opierają się na czterech filarach: planowaniu, organizowaniu, kierowaniu zasobami oraz kontrolowaniu (w kontekście etyki istotna kwestia sprawiedliwej oceny)¹⁵. Każda z funkcji łączy się problematyką etyki w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego¹⁶.

Na poziom etyczny menedżerów zatrudnionych w organizacjach samorządu terytorialnego wpływa wiele elementów, np.:

- odgrywanie roli organizacyjnej kierownika (może być ona bardziej lub mniej etyczna, a czasem nawet skrajnie nieetyczna, nie należy więc bezkrytycznie przyjmować każdej narzuconej roli);
- wyznaczone cele (osiąganie niegodnych celów jest naganne);
- sposób osiągania celów (po kilku wiekach doświadczeń wiemy już, że zasada N. Machiavellego – cel uświęca środki – jest fałszywa);
- intencje zarządzającego oraz to, czym się kieruje, dokonując określonych wyborów (wybory mogą być bardziej lub mniej etyczne w zależności od motywów i dążeń zarządzającego)¹⁷.

Po przeanalizowaniu dotychczas przedstawionych wywodów na temat etosu menedżera zarządzającego jednostką samorządu terytorialnego można stwierdzić, że zarządzanie jest działalnością moralną, gdyż wszystko, co robią menedżerowie i co ma wpływ na innych, ma wymiar moralny. Rola, jaką pełni menedżer w organizacji, zakłada wspólne działanie, to zaś z kolei wskazuje na istnienie wartości międzyludzkich określanych jako intersubiektywne, które dotyczą praw, możliwości, szans oraz emocji ludzi. Sfera moralna utrzymuje ludzi we wspólnym

¹² M. Arszułowicz, *Whistleblowing*, [w:] *Biznes, etyka, odpowiedzialność*, red. W. Gasparski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 163.

¹³ D. Lennick, F. Kiel, *Inteligencja moralna. Jak poprawić wyniki prowadzenia interesów i skutecznie zarządzać*, Purana, Wrocław 2007, s. 132.

¹⁴ *Ibidem*, s. 132.

¹⁵ B.R. Kuc, *Zarządzanie doskonale*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2005, s. 119-123.

¹⁶ M. Białasiewicz, *Nowe role kadry menedżerskiej we współczesnym zarządzaniu*, [w:] *Nowoczesność przemysłu i usług*, red. J. Pyka, TNOiK, Katowice 2002, s. 144.

¹⁷ M. Kostera, *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 121.

działaniu i wyznacza w jakiś sposób status wspólnego przedsięwzięcia w szerszym kontekście, jakim jest kontekst społeczny – dobro wspólne, interes publiczny. Gdy ludzie wspólnie działają, stałe bądź tymczasowe nierówności między nimi nabierają charakteru moralnego¹⁸.

Patologie zarządzania organizacją samorządową

Praca na stanowisku menedżera pełniącego funkcje publiczne generuje znacznie więcej pokus, niż ma to miejsce w przypadku zarządzających firmami prywatnymi. To przedstawiciele firm komercyjnych zabiegają o wygraną w przetargu, dotacje, pozwolenia, koncesje itp., zaś menedżer/urzędnik występujący w roli szafarza dóbr pożądaných przez przedsiębiorców może być poddawany pokusom w celu przyknięcia oka na braki w dokumentach, aby w odpowiedni sposób zinterpretował ustawę, czy też aby dopuścił się fałszerstwa.

Defraudacja czy sprzeniewierzenie majątku publicznego to w świadomości rodaków proceder do przyjęcia. Składa się na to mentalność czasów PRL-u – „wspólne/państwowe, czyli niczyje” – oraz tak duża częstotliwość zjawiska, że zdążyło obywatelom spowszechnić i nie wzbudzać już oburzenia. Możliwość zaniechań bądź nadgorliwości, literalna interpretacja przepisów, niegospodarność, przy braku odpowiedzialności majątkowej za skutki podejmowanych decyzji, wystawia moralność menedżerów instytucji publicznych na dużą próbę.

Oprócz wymienionych patologii związanych z pracą menedżera samorządu terytorialnego w odniesieniu do zewnętrznych podmiotów gospodarczych można wymienić cały szereg nieprawidłowości etycznych związanych z zatrudnianiem i traktowaniem pracowników.

Proces kadrowy w jednostce samorządowej, począwszy od rekrutacji, narażony jest na działania wbrew etosowi menedżera samorządu terytorialnego. Do najczęstszych patologii należą: nepotyzm i kumoterstwo. Pokrewieństwo, mandat partyjny czy powiązania koleżeńskie, towarzyskie, biznesowe – wpływają zwykle na to, kto dostaje pracę w samorządzie. Ustawa o nepotyzmie, podobnie jak konkursy na stanowiska, też niewiele zmieniły na lepsze, gdyż ustawa zabrania tylko bezpośredniej podległości, a konkursy to fikcja, ponieważ rozpisujący konkurs menedżer dowolnie ustala konieczne kwalifikacje i umiejętności kandydata na stanowisko, sam rozpatruje kandydatury, a w razie potrzeby pod byle pretekstem może zerwać konkurs i rozpisać go od nowa.

Pozostałe przejawy lekceważenia etosu menedżera w samorządzie, a związane z procesem kadrowym, dotyczą dyskryminacji. Wiek, płeć, rasa, wyznanie, przynależność etniczna, preferencja seksualna, przynależność związkowa czy partyjna, niepełnosprawność – to główne cechy, ze względu na które pracownik może nie dostać pracy w samorządzie, gdy menedżer zatrudniający nie tylko łamie zasady etyczne swojego zawodu, ale i prawo pracownicze. Uzależnianie warunków pracy lub wynagrodzenia od wymienionych wyżej cech to nic innego jak przejaw dyskryminacji¹⁹.

¹⁸ A.M. Colman, *Słownik psychologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 109.

¹⁹ *Kodeks pracy 2015 z komentarzem*, stan prawny na 20 stycznia 2015 r., INFOR, art. 11³ [Zakaz dyskryminacji], s. 6.

Choć w instytucjach samorządowych rzadziej niż w firmach komercyjnych, to jednak zdarza się, że menedżer żąda od swych podwładnych bezwzględnej dyspozycyjności i lojalności. Praca po godzinach, wynikająca np. z zaangażowania w projekty wychodzące poza budynek samorządu, jest dobrze widziana jako wyraz zaangażowania pracownika w sprawy organizacji²⁰. Łatwo zauważyć, że ten nowoczesny reżim najlepiej wytrzymują ludzie młodzi, nieobarczeni rodziną, dyspozycyjni i silnie umotywowani do pracy oraz odniesienia sukcesu zawodowego.

Zbliżonym do warunków zatrudnienia i pracy obszarem generującym również wiele istotnych etycznie kontrowersji są warunki płacy. I choć mogłoby się wydawać, że w przypadku kierowników samorządu terytorialnego wszystko jest jasne, gdyż z góry określone przez ustawodawcę, to jednak i tu istnieją warunki do nadużyć, takich jak np. wypłacanie zaliczek (zamiast pełnych pensji, z jednoczesnym tłumaczeniem, że to tylko chwilowa utrata płynności finansowej); przyznawanie premii, nagród czy tzw. dodatku motywacyjnego bez związku z faktycznym zaangażowaniem i osiągnięciami pracownika; jak również pomijanie przy awansie (który wpłynąłby m.in. na wysokość zarobków danej osoby) czy odsuwanie od projektów/zajęć dających możliwość wykazania się, co dawałoby sposobność roszczeń do nagród, premii itp. form uznania²¹.

Nieetycznym zachowaniem menedżera będzie również naruszanie sfery prywatności pracownika. Przykładem takiego działania może być chociażby rozpowszechnianie przez menedżera nieprawdziwej plotki o pracowniku (że jest homoseksualistą, że cierpi na jakąś wstydliwą chorobę, że ma z kimś romans i zdradza małżonka lub partnera itp.)²².

Jeszcze innym (wyjątkowo dotkliwym dla pracownika) przejawem patologii kierowania jest mobbing. Zjawisko to, w przeciwieństwie do agresji, dotyczy tylko ludzi i najczęściej występuje w środowisku pracy, ale nie tylko, bo znanych jest wiele przykładów przemocy szkolnej, która zdecydowanie przyjmuje właściwości mobbingu, tak jak uporczywie powtarzające się formy przemocy domowej. Intencje sprawcy, nazywanego mobberem, są oczywiste – uogólniając, chce on wyrządzić krzywdę swojej ofierze. Jednak kwestią podstawową będzie poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, dlaczego tak robi. Przyczyn zachowań agresywnych zazwyczaj poszukuje się w odczuwalnej przez ludzi frustracji, zwłaszcza wtedy, kiedy oczekiwania są duże, cel w zasięgu ręki, a zaspokojenie potrzeby zostało unie możliwione bez właściwego uzasadnienia. Uprzedzenia wobec przyszłej ofiary mogą być też bezpośrednią przyczyną agresji, niektóre zachowania i cechy osobowości przyszłej ofiary mogą je również wywoływać²³.

²⁰ T. Pietrkiewicz, *Etyka i racjonalność decyzji gospodarczych. Uwarunkowania i problemy*, Oficyna Wydawnicza Warszawskiej Szkoły Zarządzania, Warszawa 2002, s. 13.

²¹ K. Kubik, *Rola menedżera w kształtowaniu etycznych zachowań pracowników w organizacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie”, nr 98, Siedlce 2013, s. 35.

²² Ibidem.

²³ G. Jędrejek, *Mobbing. Środki ochrony prawnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 11.

Do cech charakterystycznych problematyki mobbingu należy zaistnienie konfliktu, czyli zderzenie sprzecznych zamiarów członków zorganizowanej grupy ludzi, a następnie pojawienie się ofiary oraz prześladowcy lub prześladowców. Kolejnym etapem jest szykanowanie, mające formę ciągłą (zachowania tego rodzaju muszą występować nie rzadziej niż raz na tydzień) i trwają dłuższy czas (minimum pół roku). Dalszym etapem jest tuszowanie działań mobbingujących przez dręczyciela przed osobami postronnymi. Późniejsze etapy to działanie sprawców w sposób świadomy z zamysłem wyrządzenia ofierze szkody oraz posługiwanie się kłamstwem, plotką czy oszczerstwem jako narzędziami mobbingującymi. Ostatnim etapem jest zazwyczaj pogorszenie się kondycji oraz stanu zdrowia ofiary spowodowane długotrwałymi szykanami²⁴.

Z przytoczonego wyżej opisu wyraźnie wynika, że do agresji w miejscu pracy zalicza się nie tylko działanie sprawców polegające na naruszaniu integralności cielesnej, ale również wszystkie te działania, które godzą w nietykalność psychiczną ofiary, jak np. obrażanie czy zastraszanie²⁵.

Mobbing definiowany jest w różny sposób, niemniej jednak wszyscy badacze podejmujący problematykę mobbingu są zgodni co do podstawowego charakteru zjawiska. A mianowicie wszyscy jednomyślni są co do tego, że jest to usystematyzowana forma umyślnego napastowania psychicznego, polegająca na prezentowaniu nieprzyjacielskich oraz nieetycznych zachowań względem jednego pracownika lub grupy, powodująca u ofiary lub ofiar problemy w funkcjonowaniu osobistym i zawodowym²⁶.

Kilka wniosków końcowych

Przed menedżerami jednostek samorządów terytorialnych stoi dzisiaj bardzo trudne i odpowiedzialne zadanie polegające na konieczności odbudowania etosu swojego zawodu.

O kryzysie etyki zawodowej mówił m.in. Jan Paweł II, który dostrzegał postępujący proces degradacji moralnej całych społeczeństw, ovlądniętych konsumpcjonizmem mającym zaspokoić pragnienia hedonistyczne. Papież mówił o zagrożeniu coraz szerszą akceptacją relatywizmu moralnego, a także o zaniku poszanowania dla wartości tradycyjnych wyrosłych na podłożu transcendentnym, bądź rozumowo ukształtowanego²⁷.

W podobnym tonie pisze F. Kampka: „osłabienie etosu pracy, jakiego doświadczamy obecnie, i sprowadzenie pracy do sposobu zarabiania pieniędzy, zapomnienie o tym, iż jest ona istotną przestrzenią samorealizacji człowieka – wszystko to

²⁴ H.J. Kratz, *Mobbing, rozpoznanie, reagowanie, zapobieganie*, Helion, Gliwice 2007, s. 51.

²⁵ S.M. Litzke, H. Schuh, *Stres, mobbing i wypalenie zawodowe*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2007, s. 91.

²⁶ H. Szewczyk, *Molestowanie seksualne i mobbing w miejscu pracy lub w związku z pracą – nowe wyzwania dla polskiego prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 6, s. 21.

²⁷ Jan Paweł II, *Encyklika Evangelium Vitae*, s. 19, dostęp: http://dsz.oil.lublin.pl/dokumenty/3_evangelium_vitae.pdf

obniża naszą zdolność adaptacji w nowej rzeczywistości cywilizacyjnej, w której formalne struktury zatrudnienia nie obejmują całej populacji”²⁸.

Kryzysu etosu pracy w naszym kraju, przy obecnym stopniu zaniedbania, nie da się szybko zażegnać. Zły przykład płynący „z góry” oraz długotrwałe patologie stworzyły inne, zniekształcone poczucie normy, stąd tak częste przyzwolenie społeczne na nieprawości. Najbardziej sensownym wyjściem w tej sytuacji wydaje się być rozpoczęcie procesu odbudowy etosu od ludzi stanowiących trzon, elitę, będących wzorem dla pozostałych pracowników, czyli od menedżerów.

Współczesna nauka o zarządzaniu uczy, że dobry menedżer to taki, który potrafi „zarabiać pieniądze” dla firmy. Nie ma tu mowy o tym, w jaki sposób powinien to czynić, w jakie interesy się angażować, jak traktować ludzi itd. Wielokrotnie wmawia się dzisiaj studentom, że skuteczność działania to jedyne kryterium rzutu-jące na ocenę przydatności do pracy menedżera. Dlatego zmianę mentalności należy rozpocząć od obsadzenia stanowisk menedżerskich ludźmi nie tylko o odpowiednich kompetencjach technicznych, lecz takimi, którzy posiadają ponadto odpowiednie kompetencje moralne (cechy osobowości, sumienie, postawy wobec... itp.)

Następnym krokiem, jaki należałoby poczynić w kierunku przywrócenia rangi etosu, jest wsparcie menedżerów o wysokim poziomie etyki odpowiednimi ustawami. Wadliwe ustawodawstwo niejednokrotnie etycznemu menedżerowi stwarza wybór jak między przysłowiową dżumą i cholera. Wadliwie funkcjonujące struktury społeczne, źle zorganizowana, pozorna i nieuczciwie wynagradzana praca, wraz z systemem promującym taką pracę, z pewnością nie pozwolą na przełom moralny w działalności służb publicznych, choćby menedżerowie wykazywali najwyższy poziom heroizmu.

Wspomagany prawnie menedżer samorządu terytorialnego powinien charakteryzować się umiejętnością i odwagą, by pójść „pod prąd”, by nie być więźniem znieprawionej moralnie opinii społecznej, powinien mieć na tyle siły, by kształtować otoczenie, a nie ulegać jego wpływom.

Przywrócenie właściwego statusu pracy menedżera samorządowego ponadto będzie wymagało zrehabilitowania i przywrócenia odpowiedniego poważania społecznego takim cnotom moralnym, jak: szacunek do pracy i osób pracowitych, dotrzymywanie słowa, uprzejmość, usłużność, zainteresowanie sprawą drugiego człowieka, odpowiedzialność, obowiązkowość, punktualność itp. Konieczna jest przy tym aprobata dla podstawowych wartości: prawdy, godności, wolności, sprawiedliwości, solidarności, pokoju, patriotyzmu itp.

Jak powiedziano – przywrócenie odpowiedniego miejsca etosowi zawodu menedżera samorządu terytorialnego nie będzie rzeczą prostą, jak i krótkotrwałą, gdyż sam proces jego degradacji trwał latami. Jednakże odnowa moralności w sferze publicznej jest możliwa, a skoro tak, to należy się jej podjąć i pamiętać o niebagatelnej roli kręgosłupa moralnego samych menedżerów.

²⁸ F. Kampka, *Sens pracy ludzkiej w nauczaniu społecznym Kościoła*, [w:] *Polskie prawo pracy w obliczu nowelizacji kodeksu pracy*, materiały z konferencji naukowej odbytej w Opolu w dniach 12-13 grudnia 1996 r., red. S.L. Stadniczeńko, Uniwersytet Opolski, Opole 1997, s. 33-34.

Literatura

1. Arszułowicz M., *Whistleblowing*, [w:] *Biznes, etyka, odpowiedzialność*, red. W. Gasparski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
2. Białasiewicz M., *Nowe role kadry menedżerskiej we współczesnym zarządzaniu*, [w:] *Nowoczesność przemysłu i usług*, red. J. Pyka, TNOiK, Katowice 2002.
3. Błaszczyk W., *Zarządzanie konfliktami interpersonalnymi*, [w:] *Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych*, red. W. Błaszczyk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
4. Bolesta-Kukułka K., *Decyzje menedżerskie*, PWE, Warszawa 2003.
5. Colman A.M., *Słownik psychologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
6. Galata S., *Sztuka zarządzania organizacjami. Zasoby, sposoby, perspektywy*, Difin, Warszawa 2006.
7. Holstein-Beck M., *Menedżer poszukiwany*, Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 2001.
8. Jan Paweł II, *Encyklika Evangelium Vitae*, dostęp: http://dsz.oil.lublin.pl/dokumenty/3_evangelium_vitae.pdf
9. Jędrejek G., *Mobbing. Środki ochrony prawnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
10. Kaczmarek B., *Organizacje: polityka, władza, struktury*, Międzynarodowa Szkoła Menedżerów, Warszawa 2001.
11. Kampka F., *Sens pracy ludzkiej w nauczaniu społecznym Kościoła*, [w:] *Polskie prawo pracy w obliczu nowelizacji kodeksu pracy*, materiały z konferencji naukowej odbytej w Opolu w dniach 12-13 grudnia 1996 r., red. S.L. Stadniczeńko, Uniwersytet Opolski, Opole 1997.
12. *Kodeks pracy 2015 z komentarzem*, stan prawny na 20 stycznia 2015 r., INFOR.
13. Kostera M., *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
14. Kostera M., Koźmiński A.K., *Wartości i normy w zarządzaniu. Cztery teatry*, [w:] *Etyka biznesu*, red. J. Dietel, W. Gasparski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
15. Kratz H.J., *Mobbing, rozpoznanie, reagowanie, zapobieganie*, Helion, Gliwice 2007.
16. *Rola menedżera w kształtowaniu etycznych zachowań pracowników w organizacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie”, nr 98, Siedlce 2013.
17. Kuc B.R., *Zarządzanie doskonale*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2005.
18. Kuc B.R., Żemigala M., *Menedżer nowych czasów. Najlepsze metody zarządzania*, Helion, Gliwice 2000.
19. Lennick D., Kiel F., *Inteligencja moralna. Jak poprawić wyniki prowadzenia interesów i skutecznie zarządzać*, Purana, Wrocław 2007.
20. Litzke S.M., Schuh H., *Stres, mobbing i wypalenie zawodowe*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2007.
21. Ossowska M., *Ethos rycerski i jego odmiany*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
22. Pietrzekiewicz T., *Etyka i racjonalność decyzji gospodarczych. Uwarunkowania i problemy*, Oficyna Wydawnicza Warszawskiej Szkoły Zarządzania, Warszawa 2002.
23. Ritzer G., *Klasyczna teoria socjologiczna*, Zysk i S-ka, Poznań 2004.
24. Stadniczeńko S.L., *Etos pracowników zawodów administracji publicznej*, dostęp: <http://www.wuwr.com.pl/online-texts/download/24.html>
25. Stor M., *Prawne i etyczne zarządzanie*, [w:] *Zarządzanie kadrami*, red. T. Listwan, C.H. Beck, Warszawa 2002.
26. Szewczyk H., *Molestowanie seksualne i mobbing w miejscu pracy lub w związku z pracą – nowe wyzwania dla polskiego prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 6.
27. Zimmewicz K., *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 2003.

THE ETHOS OF A MANAGER OF PUBLIC ADMINISTRATION ACTING WITHIN THE UNIT OF LOCAL GOVERNMENT

Abstract: There are a number of legal documents requiring public administration employees to specific attitudes and behaviors designed to serve the citizens of our country and build the ethos of these services. However, the legal orders and prohibitions are not enough to fulfill and do not fulfill the function of shaping moral attitudes of managers of public administration.

A lot of offices take the pro-ethical actions, the supervisors analyze the behavior of their subordinates, introduce training, assessment 360° etc. The attempts have been made to shape the ethical sphere by reaching out to all human resource management processes, such as the culture or value system of the organization.

So if there is the law concerning the good administration and intra-organizational attempts to raise the level of employee ethos are made, there is the question what is the reason of so poor results achieved in the field of public administration manager ethos? The purpose of this paper is to try to find answers to the above question, along with the determination of corrective action.

The purpose of this paper is to try to find an answer to the above question, along with the determination of corrective action.

Firstly, in the article there are discussed the principles of ethical governance taken from the theory of the subject, and thus, it is designated a pattern of manager conduct. Then, the pattern is clashed iniquities, pathologies, unfortunately, all too often seen every day in offices.

The last part of the work will be a deep reflection aiming to determine the current level of ethics in local government units and to identify those factors that could affect the proper place to restore the ethos of public administration managers.

Keywords: ethics, ethos, work, public administration, local government