

Przemysław Hensel

## Kulturowe bariery reformowania administracji publicznej – wyniki badania empirycznego

W tekście zaprezentowano wyniki badania ankietowego przeprowadzonego z udziałem 1 217 pracowników administracji publicznej w Polsce. Jego celem było określenie kulturowych determinant wprowadzania reform zgodnych z zaleceniami Nowego Zarządzania Publicznego (NZP) i *New Public Governance* (NPG) w polskiej administracji. Wyniki świadczą m.in. o tym, że polscy urzędnicy niechętnie akceptują wdrażanie mechanizmów konkurencji w urzędzie oraz że preferują rozwiązania typowe dla logiki hierarchicznej. Wśród czynników sprzyjających wprowadzaniu reform zidentyfikowano wyższy niż w całej populacji poziom deklarowanego zaufania oraz świadomość, że obecny stan administracji publicznej w Polsce jest niezadowolający.

Przeanalizowano również, w jaki sposób przekonania urzędników zmieniają się w zależności od miejsca zajmowanego w hierarchii administracyjnej, oraz porównano ich przekonania z deklarowanymi przez ogół populacji Polaków.

Słowa kluczowe: reformowanie administracji publicznej, bariery kulturowe, *New Public Management*, *New Public Governance*, wartości publiczne, zaufanie, badanie ankietowe.

### Wstęp

Stan polskiej administracji publicznej pozostawia wiele do życzenia. Świadczą o tym zarówno codzienne doniesienia mediów na temat porażek aparatu państwowego w realizacji ważnych projektów infrastrukturalnych, jak i rankingi sporządzane przez międzynarodowe instytucje promujące *good governance*. Według rankingu *Paying Taxes 2011* polski system administracji skarbowej zajmuje 121. miejsce wśród 183 badanych państw (World Bank 2010). Z badań ONZ poświęconych adaptacji rozwiązań e-government wynika, że w światowym rankingu Polska spadła z miejsca 33. w roku 2008 na 47. w 2012 (ONZ 2010, 2012). Ze wskaźników *Worldwide Governance Indicators* nie można wyczytać istotnej statycznie poprawy wydajności polskiej administracji w latach 1996–2010 (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2012). Stan polskiej administracji ma jednoznacznie negatywne konsekwencje dla szans rozwojowych kraju (Geodecki i wsp. 2012).

Dynamiczny wzrost PKB w ostatnich dwudziestu latach każe podejrzewać, że za słaby rozwój polskiej administracji w coraz mniejszym stopniu odpowiadają niewystarczające środki finansowe. Rosnącemu w dynamicznym tempie zatrudnieniu w administracji nie towarzyszy podnoszenie kompetencji i wydajności. Źródłem problemu trzeba szukać w innych czynnikach – takich jak uwarunkowania kulturowe i instytucjonalne. Do podobnego wniosku prowadzi spostrzeżenie, że inne kraje postkomunistyczne również borykają się ze słabościami administracji publicznej. W państwach należących w przeszłości do bloku wschodniego funkcjonuje ona gorzej niż w innych krajach, znajdujących się na podobnym etapie rozwoju gospodarczego (Taylor 2011).

Kształt systemu administracji publicznej oraz możliwości wprowadzania reform zależą nie tylko od woli politycznej decydentów, lecz również od przekonań zatrudnionych tam urzędników. Te zaś są zdeterminowane przez (a) kulturę narodową (Hofstede, Hofstede 2007), (b) kulturę polityczną i tradycje administrowania (Peters 2001; Garlicki 2010) oraz (c) kulturę organiza-

cyjną (Czarniawska-Joerges 1989; Czarniawska 1990). Kultura określa, w jaki sposób aktorzy interpretują zachowania innych aktorów, jakie działania uznają za uczciwe i sprawiedliwe, ale również jakiego rodzaju postępowanie są sobie w stanie wyobrazić. Oznacza to, że pewne pomysły reformatorskie będą wydawać się naturalne i właściwe w kontekście danej kultury, a inne – przeciwnie.

Jeśli odrzucimy racjonalistyczny model systemów organizacyjnych, w których wszyscy zatrudnieni działają wyłącznie po to, aby osiągnąć cel postawiony przed organizacją, i przyjmiemy model wewnętrznego konfliktu (Allison 1969), to stanie się jasne, że powodzenie reform zależy nie tylko od przekonań pracowników najwyższych szczebli, lecz także od pozostałych osób zatrudnionych w administracji. Urzędnicy zajmujący stanowiska kierownicze są bowiem, w pewnym sensie, zakładnikami swoich pracowników i choć mogą podejmować decyzje, ich władza jest w dużym stopniu uzależniona od poparcia, jakiego zechcą im udzielić pracownicy umiejscowieni niżej w hierarchii (March, Olsen 2005). Kierowanie urzędem przypomina zatem bardziej tworzenie koalicji interesów (Pfeffer, Salancik 1974; Salancik, Pfeffer 1974; Mintzberg 1983), która zechce osiągnąć dany cel niż wydawanie i egzekwowanie poleceń w tradycyjnym modelu biurokratycznym.

Wynika z tego, że – po pierwsze – należy badać kulturowo uwarunkowane przekonania pracowników administracji, a po drugie – badaniu winny być poddane przekonania nie tylko urzędników zatrudnionych na najwyższych stanowiskach, lecz także pozostałych uczestników organizacji.

W niniejszym tekście staram się spełnić oba te postulaty, prezentując wyniki analizy poglądów reprezentatywnej próby wylosowanej spośród pracowników administracji publicznej.

## 1. Kulturowe wyznaczniki powodzenia reform administracji

Kulturę można zdefiniować jako zbiór przekonań dotyczących natury rzeczywistości i zachowań z nich wynikających. Kultura nie tylko warunkuje działania aktorów w systemie – poprzez narzucanie gotowych skryptów działania

– lecz również pośredniczy w interpretacji rzeczywistości. Zatem definiuje, jakie zachowania aktorzy w systemie biurokratycznym będą postrzegać jako właściwe i uzasadnione, a jakie zostaną ocenione jako pozbawione legitymizacji. Kultura umożliwia aktorom zrozumienie i wyjaśnienie zdarzeń, w których biorą udział lub które obserwują. Można powiedzieć, że porządkuje percepcję rzeczywistości, ale zarazem powoduje, że pewne zjawiska nie zostaną dostrzeżone lub nie przebiją się do świadomości aktora (March 2010; Douglas 2011) – tak będzie, na przykład, z zachowaniami, które wydają się aktorom oczywiste, lub z patologiami, „na które nic nie można poradzić.”

Razem z instytucjami kultura tworzy niewidzialną infrastrukturę, kierującą zachowania pracowników administracji, nawet jeśli nie zdają sobie oni z tego sprawy. Odkrycie podstawowych przekonań charakterystycznych dla kultury organizacyjnej polskiej administracji może przyczynić się do wyjaśnienia przyczyn jej niezadowolającej wydajności i niskiej jakości podejmowanych decyzji.

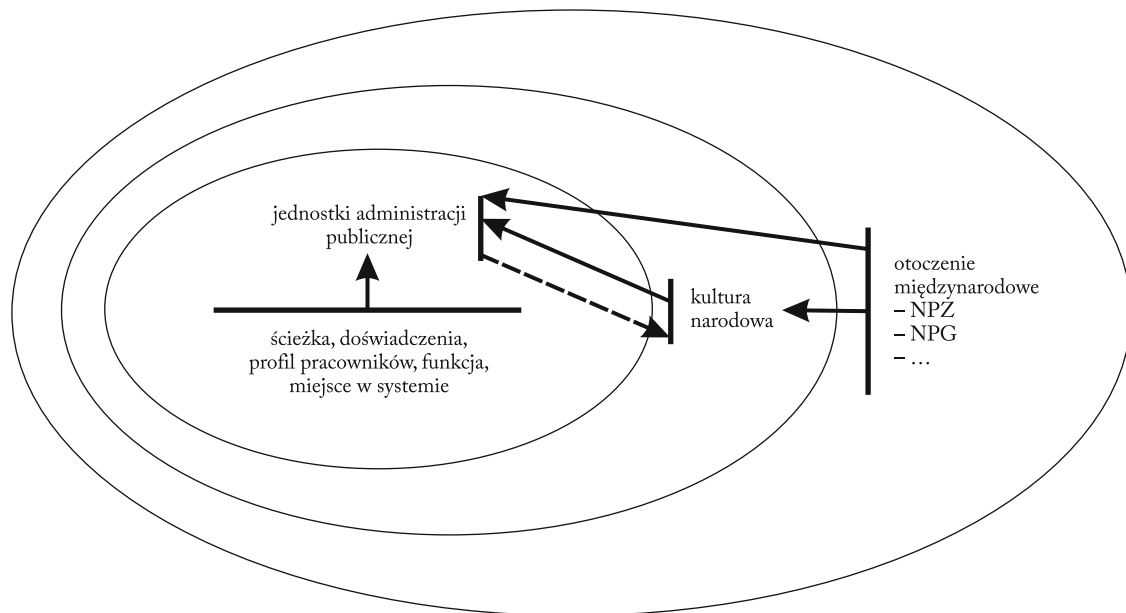
Badania kultury najczęściej prowadzone są w ramach jednego z trzech paradygmatów: może być ona traktowana jako zmienna niezależna, zmienna wewnętrzna oraz metafora rdzena (Smircich 1983; Kostera 1996). W pierwszej z tych perspektyw badany jest przede wszystkim wpływ kultury narodowej na zachowania uczestników organizacji. Podejście drugie każe skoncentrować się na wewnętrznych mechanizmach wytwarzania kultury, przy czym zwolennicy tej perspektywy na ogół zakładają, że kulturą organizacji można manipulować. Ujęcie trzecie zakłada, że organizacja jest kulturą, a co za tym idzie, do jej studiowania najlepiej wykorzystywać metody etnograficzne. W niniejszym badaniu przyjmuję przede wszystkim perspektywę pierwszą, uznając, że poglądy pracowników administracji publicznej są pochodną kultury narodowej. Jednocześnie należy pamiętać, że kultura zależy również od innych czynników – jest przynajmniej częściowo wytwarzana przez uwarunkowania specyficzne dla danej jednostki administracji – pozostaje uzależniona od ścieżki (Pierson 2000; Sydow, Schreyögg, Koch 2009), od dotychczasowych doświadczeń pracowników i ich profilu wykształcenia, funkcji realizowanej

przez jednostkę organizacyjną (np. Ministerstwo Obrony Narodowej *vs.* Powiatowy Urząd Pracy), miejsca w systemie administracyjnym. Dlatego zakładam, że w ramach jednego systemu administracji publicznej możemy mieć do czynienia ze zróżnicowaniem kultur w zależności od tego, czy badamy urząd centralny, jakim jest MSWiA, czy urzędy wojewódzkie. Przekonania charakterystyczne dla wybranej kultury organizacyjnej mogą występować z różnym natężeniem, w zależności od miejsca danego aktora w hierarchii.

Dla kształtu kultury administracji nie bez znaczenia będą również propagowane w krajach rozwiniętych trendy, które wskazują, jak zorganizować administrację publiczną i nią zarządzać. Te szkoły myślenia o państwie oddziałują na polską administrację zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem kultury narodowej (ryc. 1). Oddziaływanie bezpośrednie będzie szybsze, tj. adaptacja zachodnich wzorców może się odbyć w ciągu zaledwie kilku lat, jednak oddziaływanie to okazuje się zarazem płytsze – istnieje spore prawdopodobieństwo, że za transferem rozwiązań organizacyjnych nie pójdzie transfer założeń i norm kulturowych. Oddziaływanie za pośrednictwem kultury narodowej jest znacznie wolniejsze, jednak efekty tego oddziaływania

będą równocześnie głębsze. Warto także zwrócić uwagę na zwrotność pierwszej z tych relacji – zmiany administracji wprowadzone w drodze prostego naśladownictwa mogą, z czasem, wywrzeć wpływ na kształt kultury narodowej.

Chcąc zdiagnozować kulturę organizacyjną administracji w kontekście możliwości wprowadzenia reform charakterystycznych dla Nowego Zarządzania Publicznego czy *New Public Governance*, musimy uwzględnić przynajmniej trzy wymiary: (a) światopogląd (*cultural bias*) podzielany przez większość urzędników (Douglas 1978; Thompson, Ellis, Wildavsky 1990; Hood 1998), (b) poziom zaufania, jaki przejawiają urzędnicy, oraz (c) stopień ich samoświadomości co do skuteczności działania aparatu administracyjnego. Pierwszy czynnik determinuje zasadniczy sposób postrzegania relacji między administracją publiczną a otoczeniem, drugi – określa możliwości współdziałania urzędników oraz ich współpracy z przedstawicielami otoczenia, trzeci – determinuje skłonność do angażowania się w reformy; będzie ona prawdopodobnie tym wyższa, im większa jest świadomość niskiej efektywności administracji publicznej i niskiej jakości usług przez nią świadczonych.



Ryc. 1. Determinanty kultury organizacyjnej jednostek administracji publicznej

Źródło: opracowanie własne.

### 1.1. Światopoglądy: indywidualistyczny, hierarchiczny i egalitarny

W ciągu ostatnich dwudziestu lat polska administracja publiczna i sektor publiczny były poddawane licznym zmianom. Zwiększono znacząco rolę samorządów i jednocześnie ograniczono rolę państwa w gospodarce. Wiele z przeprowadzanych reform było opartych na przesłankach wywodzących się z neoliberalnego nurtu Nowego Zarządzania Publicznego (Dębicka 2008; Hensel 2008). Ta szkoła reformowania państwa wywodzi się z tzw. Szkoły Chicagowskiej w ekonomii i zaleca następujące dyrektywy mające doprowadzić do lepszego funkcjonowania zarówno państwa, jak i gospodarki (Lane 1997): prywatyzację, deregulację, urynkowienie (wprowadzanie elementów konkurencji tam, gdzie pełna prywatyzacja jest niemożliwa) oraz stosowanie w administracji publicznej technik zarządzania znanych z przedsiębiorstw komercyjnych (przede wszystkim TQM). Początkowy entuzjazm wobec rozwiązań tego typu w literaturze światowej ustępuje obecnie daleko idącemu sceptycyzmowi. Wskazuje się na to, że brak jednoznacznych dowodów na skuteczność tego rodzaju projektów reformatorskich (Pollitt, Bouckaert 2004). Sukces reform opartych na mechanizmie rynkowym zależy w dużym stopniu od lokalnej kultury i instytucji (Hensel 2008; Shirley 2008). Jednocześnie stosowanie tych mechanizmów do reformowania administracji publicznej często pociąga za sobą negatywne konsekwencje, takie jak nadmiar dodatkowych obowiązków administracyjnych wynikających z obsesji pomiaru efektywności (Hood i wsp. 1999) oraz nadmierne poziomy stresu, który pojawia się, gdy pracownicy urzędu zostają zmuszeni do konkurowania ze sobą. Przykładowo, z raportu poświęconego wprowadzaniu NZP w brytyjskiej prokuraturze (*Crown Prosecution Service*) wynika, że 84% pracowników uważa tę instytucję za najgorsze lub prawie najgorsze miejsce pracy, a 80% wskazywało na problemy z poczuciem własnej wartości (Glidewell 1998). Można podejrzewać, że utrzymująca się do niedawna popularność NZP wynikała w większym stopniu ze względów pozamerytorycznych niż z przesłanek racjonalnych. Rozwiązania Nowego Zarządzania Publicznego

były aktywnie promowane przez ponadnarodowych normodawców (Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *United Nations Development Program*, OECD i in.). Skutkowało to wysoką dostępnością projektów reform opartych na zasadach neoliberalnych oraz – co może nawet ważniejsze z punktu widzenia klasy politycznej – wysoką legitymizacją (Hensel 2010a). Bardzo często udzielenie pomocy finansowej danemu państwu było uzależniane od wdrożenia neoliberalnych reform (Campbell 2001). Nie bez znaczenia pozostawał również fakt, że recepty tego rodzaju formułowano w języku angielskim, co dodatkowo ułatwiało do nich dostęp.

Neoliberalne przepisy reformowania administracji i sektora publicznego oparte są na tzw. światopoglądzie indywidualistycznym (Douglas 1978, 1999; Caulkins 2009), tj. na przekonaniu, że jednostka będzie we własnej sprawie podejmować trafniejsze decyzje niż ktoś inny, a najlepszym narzędziem regulowania relacji między ludźmi i społecznościami jest rynek. Z tym światopoglądem wiążą się też inne przekonania (Thompson, Ellis, Wildavsky 1990): człowiek jest kowalem własnego losu, konkurencja jest dobra, a wolność jednostki – ważniejsza od dobra kolektywu.

Administracja publiczna to niezwykle ciekawy obszar badań organizacyjnych, ponieważ scharakteryzowany powyżej światopogląd indywidualistyczny musi na jej gruncie zderzyć się ze światopoglądem typowym dla każdej dużej organizacji biurokratycznej, tj. z orientacją hierarchiczną (Hood 1998). Zgodnie z teorią *grid/group* wspomnianej już Mary Douglas najważniejsze w hierarchii jest przestrzeganie przepisów, zachowanie drogi służbowej, nieustanna kontrola ze strony przełożonych poprzez porównywanie działań z regulacjami formalnymi oraz prymat wiedzy eksperckiej. Logika hierarchii i logika indywidualizmu (ryнку) różnią się pod względem postrzegania przyczyn problemów organizacyjnych oraz właściwych sposobów ich rozwiązywania (Miller 1992; Hensel 2009). W pierwszym przypadku rozwiązanie polega na formułowaniu coraz większej liczby przepisów, podczas gdy w drugim receptą jest wprowadzenie mechanizmów konkurencji rynkowej.

Mamy zatem dwa konkurujące ze sobą światopoglądy: nowy, indywidualistyczny, charakterystyczny dla Nowego Zarządzania Publicznego oraz typowy dla administracji publicznej światopogląd hierarchiczny. Zderzenie dwóch kultur czy tradycji administrowania może doprowadzić do powstania administracji fasadowej lub przyrmatycznej (Riggs 1960, 1964), w której deklarowane sposoby podejmowania decyzji i rozwiązywania problemów stanowią jedynie przykrywkę dla rzeczywiście stosowanej logiki organizacyjnej.

Jednak w polskich warunkach te dwa światopoglądy muszą konkurować również z trzecim – egalitarnym. Jak wiadomo, funkcjonowanie systemów organizacyjnych jest uzależnione od ścieżki (*path dependent*) (Sydow, Schreyögg, Koch 2009), a co za tym idzie – przeszłość okresu komunistycznego zapewne nie pozostaje bez wpływu na przekonania urzędników. Obowiązująca w tamtym okresie ideologia oparta była na zasadzie egalitarnego podziału dóbr, a alienującym instytucjom politycznym towarzyszyły ekstrakcyjne instytucje ekonomiczne (Acemoglu, Robinson 2012). Społeczeństwo polskie było w owym czasie rzeczywiście znacznie bardziej egalitarne niż obecnie – w tym sensie, że grupa uprzywilejowanej elity pozostawała stosunkowo nieliczna, a większość obywateli była w niemalże równym stopniu pogrążona w stanie materialnej deprivacji. Jeśli hipoteza uzależnienia od ścieżki jest prawdziwa, można podejrzewać, że dziedzictwo okresu komunistycznego wpływa na poglądy pracowników administracji publicznej – zresztą nie tylko w aspekcie przekonania egalitarnych, lecz także specyficznej kultury administracyjnej, która stanowi jedną z głównych przeszkód dla reform (Staniszki 2005; Kamiński 2008; Olejniczak 2009; Kieżun 2012).

Co więcej, w ostatnich latach coraz większą popularność zyskuje kolejna recepta na dobre zarządzanie administracją publiczną: *New Public Governance*, zwane również podejściem sieciowym. W krajach Zachodu pojawiło się ono w połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. (Meuleman 2008) i może być postrzegane jak swego rodzaju reakcja na *New Public Management*. Stosowanie promowanych wcześniej metod Nowego Zarządzania Publicznego doprowadziło do sytuacji, w której państwo re-

alizuje wiele swoich zadań za pośrednictwem podmiotów od niego w dużym stopniu niezależnych (prywatne przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, wspólnoty lokalne). Jednocześnie coraz większy wpływ na funkcjonowanie państw i społeczeństw mają ponadnarodowi normodawcy (Hensel 2012), czyli organizacje, których celem jest tworzenie norm o zasięgu wykraczającym poza pojedyncze państwo. To wszystko powoduje, że administracja publiczna musi zyskać umiejętność realizacji zadań poprzez sieci – zarówno na poziomie lokalnym, jak i międzynarodowym. Przedstawiciele administracji nie mogą dłużej opierać się na wydawaniu i egzekwowaniu poleceń – powinni raczej nauczyć się umiejętności negocjacyjnych, dyplomatycznych i zjednywania przychylności aktorów sieci (Bevir 2010). Jest to o tyle istotne, że choć administracja to przeważnie jedyny organ będący w stanie zogniskować działania sieci (Peters 2000), nie zawsze odgrywa w tej sieci kluczową rolę (Bourgon 2007). Innymi słowy: „rząd zapewnia przywództwo, agendę zmian i demokratyczne instytucje a rządzenie [*governance*] to sposób w jaki praca zostaje wykonana” (Bourgon 2008, s. 393); sprawowanie rządów zostaje zastąpione rządzeniem (*governance*), które jest rezultatem interakcji wielu aktorów (Kooiman 1993). *New Public Governance* w mniejszym stopniu koncentruje się na podnoszeniu wydajności, w większym zaś – na uwzględnianiu wielości celów, które administracja musi realizować (Peters 2011). U jego podstaw leży konstatacja mówiąca, że ustalanie polityki (*policy*) nie jest rozłączne z jej implementacją (Bourgon 2008), podczas której treść polityki może zostać zmieniona, a nawet zaniegowana (Pressman, Wildavsky 1984; Hill, Hupe 2009). O ostatecznym rezultacie danej *policy* decydują w dużym stopniu decyzje podejmowane na etapie jej wdrażania i dlatego tak ważne jest, by w implementacji brali udział różnorodni aktorzy.

Inna ważna różnica między Nowym Zarządzaniem Publicznym a *New Public Governance* dotyczy założeń, co do natury motywacji aktorów w administracji publicznej. Według NZP urzędnicy działają przede wszystkim we własnym interesie, podczas gdy u podstaw drugiego z wymienionych nurtów znajduje się przekonanie, że postępują zgodnie z interesem publicz-

nym (Denhardt 2011). Warto przy okazji zauważyć, że poziom tzw. motywacji publicznej (wynikającej z chęci służenia dobru wspólnemu) jest zróżnicowany w skali świata, a w krajach Europy Zachodniej, Północnej i Wschodniej – niższy niż w państwach południa kontynentu, w Amerykach Północnej i Południowej oraz w Azji (Vandenabeele 2007).

Można powiedzieć, że promowana obecnie na świecie koncepcja *New Public Governance* jest w pewnym sensie powrotem do paradygmatu egalitarnego – to nie hierarchia czy rynek mają decydować o sposobach realizacji zadań państwa, lecz heterogeniczna sieć aktorów, składająca się z podmiotów publicznych, prywatnych i społecznych. Jednocześnie należy zauważyć, że NPG, co prawda, prowadzi do uwzględnienia opinii aktorów różnego rodzaju, ale także bywa krytykowane za brak demokratycznej legitymizacji i odpowiedzialności, zarówno na poziomie narodowym (Peters 2000), jak i ponadnarodowym (Bartelson 2010).

Trudno stwierdzić, na ile to podejście zadowoliło się w światopoglądzie polskich urzędników. W Polsce realizuje się stosunkowo niewiele projektów opartych na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego, które jest uznawane za formę charakterystyczną dla *New Public Governance*. Kappeler i Namoz (2010) podają, że w latach 1990–2009 w naszym kraju zrealizowano zaledwie 0,4% wszystkich europejskich projektów tego typu. Również konsultacje społeczne, charakterystyczne dla tego nurtu, przybierają często postać jedynie fasadową. Niemniej jednak, przy interpretacji wyników przedstawionych w części empirycznej, należy pamiętać, że ewentualne poglądy egalitarne mogą wynikać nie tylko z przeszłości, lecz również z popularyzacji wspomnianego paradygmatu reformowania administracji.

Wynika z tego, że w polskiej administracji publicznej być może zderzają się nie dwa, lecz trzy różne światopoglądy: indywidualistyczny, hierarchiczny i egalitarny. Warto zbadać, który z nich dominuje, a co za tym idzie, jakie są możliwości wprowadzania reform typu NPZ i NPG.

## 1.2. Zaufanie

Dla funkcjonowania aparatu państwowego ogromne znaczenie ma również poziom zaufania, który może determinować istotne różnice w rozwoju gospodarczym, politycznym i społecznym, nawet w ramach jednego państwa (Putnam 1995). Zależność między zaufaniem a jakością administracji (rządzenia) jest dwukierunkowa. Z jednej strony poziom zaufania wyrażanego przez urzędników może mieć dramatyczne konsekwencje dla sposobu ich pracy, regulacji formalnych, jak i kosztów funkcjonowania urzędów (Peters 2001). Z drugiej strony w licznych badaniach wykazano dodatnią zależność między zaufaniem a jakością biurokracji (LaPorta i wsp. 1997), jakością rządu (Delhey, Newton 2005), niezależnością i jakością wymiaru sprawiedliwości (Knack, Keefer 1997; LaPorta i wsp. 1997) oraz wykonalnością (*enforcement*) kontraktów (Zak, Knack 2001) (zob. zestawienie badań w: Beugelsdijk, Maseland 2011, s. 202–206). Podstawowy problem z brakiem zaufania polega na tym, że staje się ono elementem tzw. pułapki społecznej (*social trap*) (Rothstein 2005). Dla każdej ze stron relacji społecznej byłoby lepiej zaufać tej drugiej i nastawić się na współpracę, jednak obawa przed wykorzystaniem powoduje, że każda z nich woli zachować ostrożność. To zjawisko, nazywane w teorii gier dylematem więźnia, powoduje, że w rezultacie wszyscy uczestnicy uzyskują suboptymalny wynik (Rapoport, Chammah 1965; Axelrod 1984).

Źródłem zaufania może być kalkulacja, identyfikacja lub wiedza (Beugelsdijk, Maseland 2011). W pierwszym przypadku ufamy partnerowi w relacji społecznej, ponieważ wiemy, że opłaca mu się nas nie oszukiwać, w drugim – ze względu na podobieństwo wchodzących ze sobą w interakcję jednostek, podczas gdy w ostatnim przypadku źródłem zaufania jest nasza wiedza o drugiej stronie, wynikająca ze wcześniejszych doświadczeń lub reputacji. W przypadku relacji z administracją publiczną, to właśnie trzecie źródło zaufania ma szczególnie duże znaczenie – jeśli obywatele są przekonani o wysokim poziomie skorumpowania urzędników, trudno liczyć na pojawienie się relacji naznaczonej wysokim poziomem zaufania (co ważne, nie jest tu istotny rzeczywisty poziom korupcji

w administracji, a raczej jej percepcja [Mishler, Rose 2001]). Z podobnym problemem będziemy mieli do czynienia, jeśli urzędnicy będą sądzić, że obywatele dążą przede wszystkim do uzyskania niezgodnych z prawem korzyści (np. poprzez fałszywe przedstawienie swojej sytuacji materialnej). Z drugiej strony, wysoki poziom zaufania na osi obywatel–administracja będzie skutkować obniżeniem kosztów transakcyjnych wynikającym z mniejszej liczby mechanizmów kontrolnych i zabezpieczających (np. prostsze formuły kontraktów, rezygnacja z ubezpieczenia kontraktu itd.).

Z badań porównawczych wynika, że Polska jest krajem o ekstremalnie niskim zaufaniu i do innych ludzi, i do rządu (Hensel 2010b). To cecha charakterystyczna dla państw byłego bloku wschodniego (Howard 2003; Rothstein, Uslaner 2005; Bjørnskov 2006; Letki 2009). Zauważa się, że w krajach postkomunistycznych zależność między poziomem kapitału społecznego (a więc i zaufania) a jakością demokracji nie jest tak oczywista, jak na Zachodzie. Z badań Letkiego i Evansa (2005) wynika, że kraje postkomunistyczne, które zrobiły większe postępy w demokratyzacji, cechują się niższym poziomem zaufania od tych, które zostały w tyle. Dowley i Silver (2002) wykazali, że zależność między poziomem kapitału społecznego a jakością demokracji w tej grupie państw jest bardzo słaba. Wskazuje się również na osłabienie więzi międzyludzkich po upadku komunizmu, ponieważ nie są już one potrzebne do przetrwania we wrogim otoczeniu (Letki 2009). Te wyniki mogą wskazywać albo na niedostatecznie precyzyjne definiowanie owego pojęcia i wynikające z tego problemy metodologiczne, albo na inną naturę zależności między zaufaniem i demokratyzacją w naszej części świata.

Liczne kontrowersje dotyczą również kierunku zależności przyczynowo-skutkowej między zaufaniem a jakością rządów. W badaniach udało się wykazać, że te zmienne na ogół ze sobą korelują, ale nie jest pewne, czy wysoka jakość rządów to pochodna wysokiego poziomu zaufania, czy też może zaufanie stanowi pochodną dobrych rządów. Można powiedzieć, że tam, gdzie obowiązuje niski poziom zaufania między obywatelami, aparat państwa może stać się zewnętrznym dostawcą zaufania – poprzez zapewnienie instytucji, które zmniejszą

ryzyko relacji między obcymi sobie partnerami (Greif 2006). Jednak jest to raczej wniosek normatywny niż wyjaśnienie źródeł zaufania w społeczeństwie. Posługując się międzynarodowymi porównaniami poziomu zaufania, trzeba także pamiętać, że trwa debata nad tym, czy pytania stosowane w najczęściej wykorzystywanych badaniach (*World Values Survey* oraz GSS) dobrze odzwierciedlają poziom zaufania w danym społeczeństwie (Beugelsdijk, Maseland 2011). Warto zauważyć, że nawet zależność między poziomem zaufania a wzrostem gospodarczym nie jest tak oczywista, jak mogłoby się wydawać na podstawie pierwszych badań poświęconych temu zagadnieniu. Wzrostowi gospodarczemu towarzyszy podnoszenie się poziomu zaufania tylko w państwach o jego niskim początkowym poziomie, natomiast w krajach o wysokiej początkowej wartości tego wskaźnika wzrost zaufania prowadzi do zmniejszenia wzrostu gospodarczego (Roth 2009).

### 1.3. Uczenie się przez doświadczenie i samoocena administracji

Jeśli przyjmiemy, że pracownicy urzędów publicznych uczą się przez doświadczenie (March, Heath 1994; March 2010), czyli na własnych błędach, to kluczowe znaczenie dla możliwości przeprowadzania reform administracji ma wiedza urzędników na temat obecnego stanu administracji. Innymi słowy, jeśli są oni pogrążeni w samozadowoleniu, prawdopodobieństwo uzyskania ich poparcia dla trudnych reform będzie niższe niż wtedy, gdy zdają sobie sprawę z niskiej efektywności administracji.

Podstawowe znaczenie dla powodzenia reform ma również to, w jakiego rodzaju działaniach urzędnicy dopatrują się przyczyn błędów w administracji publicznej i jakie sposoby rozwiązania problemów organizacyjnych uznają za rozsądne. Można podejrzewać, że postrzeganie przyczyn błędów i metod ich naprawy jest również uzależnione od światopoglądu (indywidualistycznego, hierarchicznego lub egalitarnego) dominującego w urzędzie.

Możliwości uczenia się są uwarunkowane kulturowo – nawet gdy aktorzy będą mieć informacje, które pozwoliłyby na wyciągnięcie wniosków i korektę działań, to od kultury or-

ganizacyjnej zależy, w dużym stopniu, czy będą chcieli się uczyć na podstawie dostępnych danych oraz w jaki sposób je oceniają i zinterpretują (Moynihan 2005). Co więcej, struktury organizacyjne oparte na kontroli (a więc typowe dla organizacji biurokratycznych) nie sprzyjają uczeniu się i eksperymentowaniu (Argyris, Schön 1978). Z badań przeprowadzonych w agendach administracji publicznej wynika, że dla uczenia się na podstawie doświadczenia ważne są zarówno czynniki strukturalne, jak i kulturowe (Moynihan, Landuyt 2009).

## 2. Cel i konstrukcja badania

Celem badania jest identyfikacja tych przekonań podzielanych przez urzędników administracji publicznej, które mogą mieć istotne znaczenie dla reform systemu administracyjnego. W szczególności postanowiłem skoncentrować się na wymiarach opisanych w poprzedniej części tekstu, tj. (a) akceptacji światopoglądów: indywidualistycznego, egalitarnego i hierarchicznego, (b) zaufaniu oraz (c) ocenie administracji publicznej formułowanej przez jej pracowników.

W badaniu będę korzystał z pięciu zbiorów danych. Po pierwsze wykorzystam odpowiedzi uzyskane w przeprowadzonym przeze mnie na przełomie lat 2008 i 2009 badaniu ankietowym obejmującym 1 217 pracowników administracji publicznej. Po drugie, skorzystam z trzech edycji Polskiego Generalnego Sondażu Społecznego (PGSS) z lat 2002, 2005 i 2008. Po trzecie, pomocniczo wykorzystane zostaną wyniki opublikowane przez Hansena i Lauridsena w 2004 r.

Taki dobór źródeł pozwoli nie tylko zreferować wyniki mojego badania, lecz także odnieść je do poglądów wyrażanych przez ogół mieszkańców naszego kraju ankietowanych w ramach PGSS. Oczywiście taki plan ma również swoje ograniczenia, ponieważ wspomniane badania Polskiego Generalnego Sondażu Społecznego nie są zorientowane na odkrywanie uwarunkowań właściwych administracji publicznej, a co za tym idzie – często będę zmuszony opierać porównania na pojedynczych pytaniach. Trzeba też podkreślić, że jeden z sondaży (PGSS 2002) został przeprowadzony sześć lat wcześniej niż moje badanie, co może negatywnie wpływać na porównywalność danych.

## 3. Charakterystyka próby

Badanie przeprowadzono na reprezentatywnej próbie liczącej 1 217 osób<sup>1</sup>. Znaleźli się w niej pracownicy 16 urzędów wojewódzkich oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Operat losowania stanowiły listy pracowników tych instytucji, przy czym z losowania wyłączono osoby, których przewidywana nieobecność w pracy miała być dłuższa niż trzy miesiące. W rezultacie wylosowano 1 505 pracowników, do których rozesłano formularz ankietowy. Otrzymano 1 217 odpowiedzi zwrotnych. Przeciętny wiek respondenta to 42,4 lat: najmłodszy badany miał 21 lat, a najstarszy 78, kobiety stanowiły 67% ankietowanych, przeciętny staż pracy w administracji publicznej i sektorze publicznym to 13,2 lat, a średni staż pracy ogółem – 18,4. Jedynie 15,9% respondentów zadeklarowało wykształcenie podstawowe lub średnie. Pozostali deklarowali wykształcenie wyższe (piętnaście osób nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie).

## 4. Wyniki badania

### 4.1. Przekonania egalitarne

W pierwszym kroku postaram się określić stosunek urzędników do poglądów egalitarnych. W tym celu skonstruowałem wskaźnik EGALITARYZM oparty na czterech pytaniach zadanych w ramach PGSS w 2008 r., które zostały również zadane respondentom w trakcie referowanego w tym tekście badania przeprowadzonego na przełomie lat 2008 i 2009<sup>2</sup>. Odniesienie do wyników uzyskanych w ramach Polskiego Generalnego Sondażu Społecznego pozwala dokonywać nie tylko porównań wewnętrznych (różnice między urzędnikami), lecz także ze-

<sup>1</sup> Badanie zostało sfinansowane ze środków Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>2</sup> Wykorzystano pytania: (q85a) *Różnice dochodów są w Polsce zbyt duże.* (q85b) *Obowiązkiem rządu powinno być zmniejszenie różnic pomiędzy wysokimi i niskimi dochodami.* (q85c) *Rząd powinien zapewnić pracę każdemu, kto chce pracować.* (q85d) *Rząd powinien zapewnić każdemu podstawowe minimum dochodów.* W przypadku wszystkich czterech pytań odwrócono oryginalną skalę, by wyniki były bardziej intuicyjne, tj. im wyższy poziom wskaźnika, tym wyższy egalitaryzm.



wewnętrznych (różnice między poglądami urzędników i całej populacji).

Współczynnik alfa Cronbacha dla wskaźnika skonstruowanego na bazie wspomnianych czterech pytań wyniósł 0,786, tak więc należy uznać, że między jego składnikami zachodzi wysoka zbieżność.

Przed przystąpieniem do dalszych analiz zbadano, czy rozkład wskaźnika EGALITARYZM jest normalny. Test Kołmogorowa-Smirnowa z poprawką Lillieforsa wskazuje, że tak nie jest (0,131;  $P < 0,001$ ). W związku z tym do porównań wyników w poszczególnych podgrupach badanych populacji będą stosował testy nieparametryczne, na ich potrzeby traktując dane tak, jakby były oznaczane na skali porządkowej (Gravetter, Wallnau 2008, s. 472–473).

Wartość wskaźnika EGALITARYZM dla ankietowanych pracowników administracji publicznej (3,76) pozostaje znacznie niższa niż dla całej populacji (4,37) i jest to różnica istotna statystycznie ( $z = -18,786$ ;  $P < 0,001$ ).

Można postawić hipotezę, że wskaźnik EGALITARYZM będzie pozytywnie skorelowany z wiekiem, tzn. im młodszy respondent, tym mniejsze przywiązanie do wartości egalitarnych. Im większa część życia danego człowieka przypada na okres po 1989 r., tym krótszy czas wystawienia na ideologię egalitarną.

Z zebranych danych wynika, że ta hipoteza jest prawdziwa tylko w przypadku przekonani przedstawicieli całej populacji. Poczynając od respondentów w przedziale wiekowym 70–79 lat, każda kolejna grupa wiekowa wykazuje mniejsze przywiązanie do poglądów egalitarnych. Różnica

między poziomem egalitaryzmu respondentów najmłodszych<sup>3</sup> (20–29 lat) i najstarszych (60–69 lat) wynosi 0,23 i jest istotna statystycznie.

Inaczej jest w przypadku pracowników administracji publicznej. Urzędnicy w przedziałach wiekowych 50–59, 60–69 oraz 70–79 lat wykazują w zasadzie identyczny poziom egalitaryzmu, pracownicy w wieku 30–49 lat ujawniają niższy poziom tego rodzaju przekonań, jednak najmłodszy zatrudnieni, tj. urzędnicy w przedziale wiekowym 20–29 lat, wykazują ten sam poziom egalitaryzmu co najstarsi pracownicy administracji publicznej (różnica średnich 0,02; brak istotności) (zob. tab. 1 oraz ryc. 2). Można zatem podejrzewać, że o przywiązaniu do egalitaryzmu decyduje etap życia, na jakim znajduje się respondent, a nie ekspozycja na ideały egalitarne.

W obu badanych próbach kobiety wykazują wyższy poziom przywiązania do egalitaryzmu niż mężczyźni (różnice istotne statystycznie; tab. 2). Jednak wśród pracowników administracji publicznej ta różnica jest znacznie większa (8,8%) niż w całej populacji (2,7%).

Różnice między przekonaniami mężczyzn i kobiet widoczne są również po uwzględnieniu wieku respondentów (ryc. 3). Wśród mężczyzn zatrudnionych w administracji publicznej najniższy poziom egalitaryzmu cechuje pracowników w przedziale wiekowym 40–49 lat, podczas gdy u kobiet to minimum pojawia się wcześniej, bo wśród respondentek w przedziale wiekowym 30–39 lat. Największe różnice w poziomie egalitaryzmu kobiet i mężczyzn zaobserwowano u pracowników bezpośrednio podlegających szefowi urzędu (3,83 v. 3,14).

Tab. 1. Wskaźnik egalitaryzmu w całej populacji i administracji publicznej

	Grupa wiekowa 20–29	Grupa wiekowa 60–69	Mann-Whitney U
Wskaźnik egalitaryzmu – cała populacja (2008)	4,24 (N = 208)	4,47 (N = 165)	13537,5 ( $z = -3,582$ ; $P < 0,001$ )
Wskaźnik egalitaryzmu – administracja publiczna (2008/2009)	3,89 (N = 185)	3,91 (N = 70)	6425 ( $z = -0,096$ ; $P = 0,923$ )

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych i danych PGSS-u.

<sup>3</sup> Badanie PGSS-u obejmuje również nastolatków oraz ludzi po 80. roku życia (co zostało ukazane na ryc. 1), lecz w porównaniu pominięto te grupy wiekowe, by umożliwić zachowanie porównywalności z pracownikami administracji publicznej.

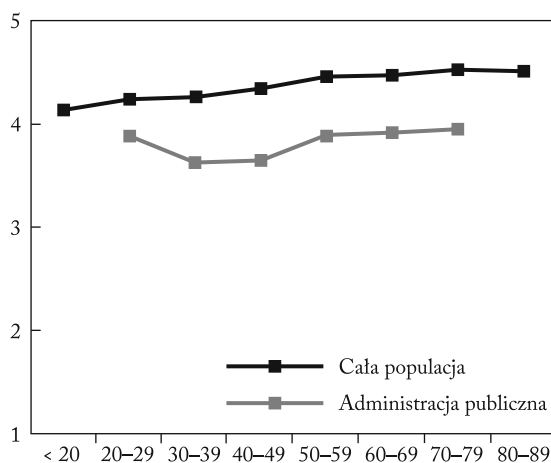
Tab. 2. Wskaźnik egalitaryzmu wg płci respondentów

	Kobiety	Mężczyźni	Mann-Whitney U
Cała populacja (2008)	4,43 (N = 668)	4,31 (N = 622)	189841 (z = -2,751; P = 0,006)
Administracja publiczna (2008/2009)	3,87 (N = 764)	3,53 (N = 376)	110225 (z = -6,418; P < 0,001)

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych i danych PGSS-u.

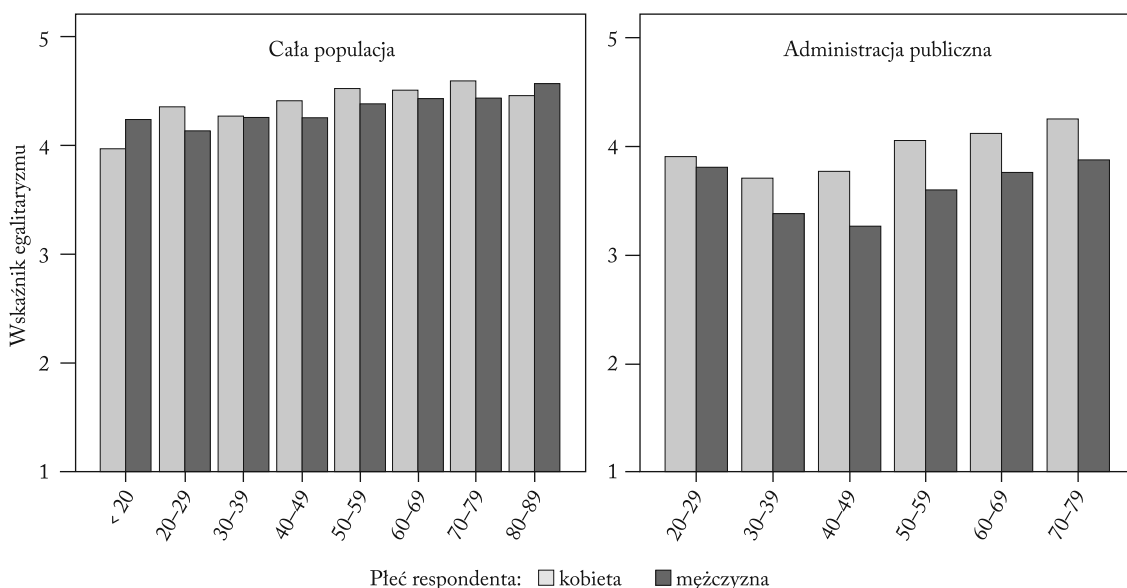
Można także zauważyć różnice w poglądach pracowników urzędów wojewódzkich i ministerstwa. Jego pracownicy są nastawieni mniej egalitarnie niż zatrudnieni w urzędach wojewódzkich (3,58 v. 3,83; U = 122693; z = -4,227; P < 0,001). Ta relacja występuje również, gdy porównamy przekonania pracowników ministerstwa z przekonaniem pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (3,58 v. 3,92; U = 14051; z = -3,437; P = 0,001), co pozwala wyeliminować miejsce zamieszkania jako zmienną odpowiedzialną za tę różnicę.

Między osobami podlegającymi bezpośrednio szefowi urzędu nie ma żadnych różnic – zarówno w województwach, jak i w ministerstwie uzyskano ten sam wynik (3,65). Jednak w przypadku pozostałych poziomów hierarchii widać wyraźną różnicę w rozkładzie zmiennej. Dla urzędów



Ryc. 2. Wskaźnik egalitaryzmu w zależności od wieku badanych

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych i danych PGSS-u.



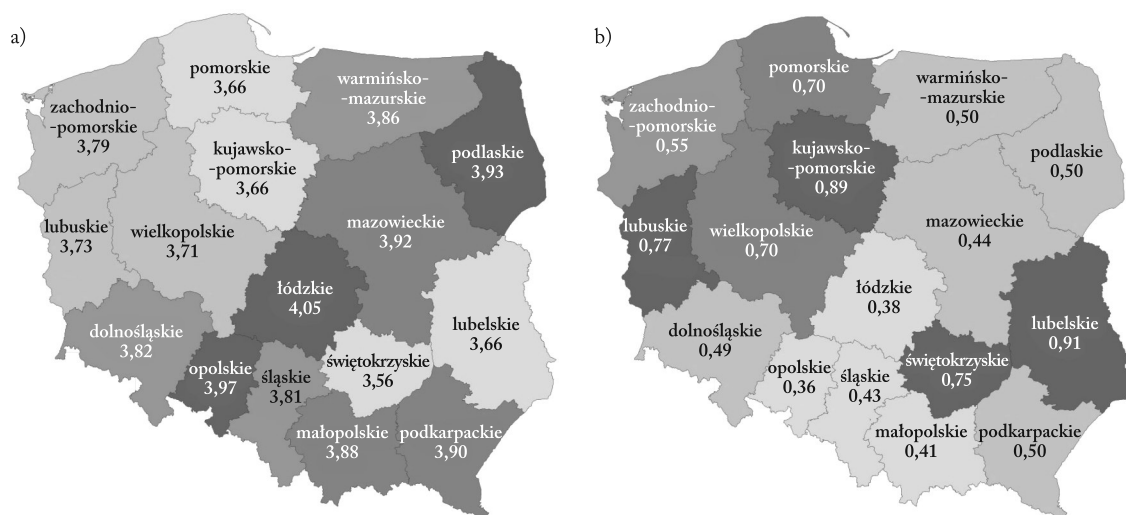
Ryc. 3. Egalitaryzm w poszczególnych grupach wiekowych

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych i danych PGSS-u.

wojewódzkich prawdziwe jest stwierdzenie, że im niżej w hierarchii, tym większy egalitaryzm, natomiast w ministerstwie zależność nie jest tak oczywista. Pracownicy niższych szczebli są tak samo egalitarni, jak na szczyblu najwyższym (lub nawet **mniej** egalitarni od nich).

Można zaobserwować wyraźne zróżnicowanie poglądów pracowników urzędów wojewódzkich, w zależności od miejsca zamieszkania. Najwyższe poparcie dla poglądów egalitarnych cechuje województwa: łódzkie, opolskie, mazowieckie i podlaskie, a najniższe: świętokrzyskie, lubelskie, pomorskie i kujawsko-pomorskie (ryc. 4a).

Co ciekawe, nie zaobserwowano istotnej statystycznie korelacji między przekonaniami pracowników urzędów wojewódzkich a ogółu mieszkańców tych województw ( $r = -0,116$ ;  $P = 0,670$ ). Największa różnica między poglądami urzędników i ogółu została odnotowana w województwach: lubelskim i kujawsko-pomorskim, a najniższa – w opolskim, łódzkim, małopolskim i śląskim. Można powiedzieć, iż – z wyłączeniem województw lubelskiego i świętokrzyskiego – obowiązuje zasada, że im dalej na zachód, tym większa różnica między urzędnikami a populacją (ryc. 4b).



Ryc. 4. a) Poziomy egalitaryzmu wyrażanego przez pracowników urzędów wojewódzkich; b) Różnica między poziomem egalitaryzmu wyrażanego przez ogół mieszkańców województwa a poglądami pracowników urzędów wojewódzkich

Źródło: opracowanie na podstawie danych z badań własnych oraz danych PGSS-u.

Tab. 3. Poparcie dla egalitarnej diagnozy i egalitarnych rozwiązań wyrażane przez pracowników administracji i przez przedstawicieli całej populacji

	Cała populacja (N = 1290)	Pracownicy administracji publicznej (N = 1140)	Mann-Whitney U
Wskaźnik egalitaryzmu	4,37	3,76	445708 ( $z = -18,786$ ; $P < 0,001$ )
Różnice dochodów są zbyt duże	4,53	4,27	638623 ( $z = -7,628$ ; $P < 0,001$ )
Rząd powinien interweniować	4,32	3,59	420147,5 ( $z = -20,212$ ; $P < 0,001$ )

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych oraz danych PGSS-u.

Gdy przyjrzymy się czynnikom składowym wskaźnika egalitaryzmu, dostrzeżemy, że wchodzące w jego skład pytania dotyczą – z jednej strony – diagnozy problemu („różnice dochodów są zbyt duże”) oraz – z drugiej strony – proponowanych rozwiązań polegających na interwencji rządu (rząd powinien zmniejszać różnice dochodów, zapewnić pracę oraz wynagrodzenie minimalne).

Z analizy danych wynika, że średnie dla diagnozy i rozwiązań są różne w obu grupach. Dodatkowo poglądy dotyczące diagnozy problemu są bardziej zbieżne niż poglądy dotyczące działań, które powinien podejmować rząd. Pracownicy administracji publicznej rzadziej niż przedstawiciele całej populacji uważają, że zbyt duże różnice dochodów to problem, którym powinien zająć się rząd (zob. tab. 3).

#### 4.2. Poglądy indywidualistyczne i hierarchiczne

W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie dotyczące akceptacji światopoglądu indywidualistycznego posłużyłem się schematem badawczym zapożyczonym od Hansena i Lauridsena (2004). Proponują oni, by do określenia stosunku urzędników do propozycji indywidualistycznej wykorzystać dwa pytania. Pierwsze z nich określa, czy respondent podziela neoliberalną diagnozę problemów administracji publicznej: *Generalnie sektor prywatny jest bardziej*

*wydajny niż sektor publiczny*. Drugie określa stosunek urzędnika do rozwiązań proponowanych w ramach Nowego Zarządzania Publicznego, tj. do prywatyzacji i *outsourcingu* (*Niewiele korzyści wynika ze zlecenia zewnętrznym wykonawcom usług realizowanych przez sektor publiczny lub z prywatyzacji usług publicznych*). Oczywiście trzeba pamiętać, że te dwa pytania dotyczą jedynie pewnego wycinka światopoglądu indywidualistycznego i jako takie mogą stanowić wyłącznie punkt wyjścia do dalszych badań.

Na podstawie odpowiedzi na te dwa pytania Hansen i Lauridsen identyfikują cztery typy menedżerów w administracji publicznej.

Analiza wyników przeprowadzonego przede mnie badania wskazuje, że pracownicy polskiej administracji publicznej kwalifikują się do pierwszej grupy, tzn. zgadzają się z diagnozą, a rozwiązania rynkowe uważają za słuszne. Na rycinie 5 przedstawiono wyniki z polskiej próby na tle wyników uzyskanych przez Hansena i Lauridsena<sup>4</sup>. Trzeba pamiętać, że wyniki wspomnianych autorów mogą być traktowane jedynie jako swego rodzaju pomocnicze tło interpretacyjne dla wyników uzyskanych w Polsce, ponieważ te dwa badania były prowadzone na próbach o istotnie różnych charakterystykach<sup>5</sup> i przeprowadzono je w odstępnie 11 lat (badanie Hansena i Lauridsena opiera się na danych zebranych w roku 1997).

W drugiej części ryciny (b) pokazano, jak poparcie dla modelu rynkowego zmienia się wraz

Tab. 4. Cztery typy postaw menedżerów wobec ideologii indywidualistycznej (rynkowej)

		Korzyści z prywatyzacji	
		niskie	wysokie
Prywatny sektor jest bardziej wydajny.	tak	4. Akceptują diagnozę, lecz odrzucają receptę.	1. Akceptują ideologię rynkową – zarówno diagnozę, jak i receptę.
	nie	3. Odrzucają ideologię rynkową – zarówno diagnozę, jak i receptę.	2. Akceptują receptę, lecz odrzucają diagnozę.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Hansen, Lauridsen 2004.

<sup>4</sup> W celu uzyskania wyników porównywalnych z wynikami Hansena i Lauridsena odwrócono skalę odpowiedzi na pytanie *Niewiele korzyści wynika...* W efekcie na diagramie zaprezentowano poparcie dla prywatyzacji i *outsourcingu*, a nie jego brak.

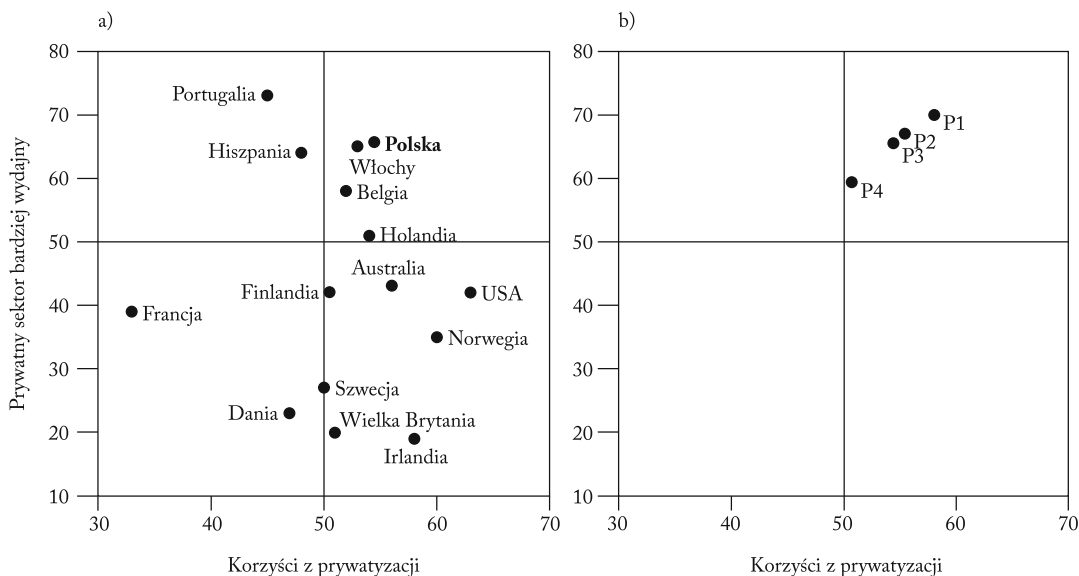
<sup>5</sup> Hansen i Lauridsen badali menedżerów samorządowych, podczas gdy badanie z lat 2008–2009 objęło pracowników administracji rządowej.

z zajmowanym miejscem w strukturze urzędu. P1 to pracownicy bezpośrednio podlegający szefowi urzędu. P2 – podlegający P1 itd. Jak widać, im niżej w strukturze organizacyjnej, tym słabsze przekonanie, że sektor prywatny jest bardziej wydajny od publicznego oraz że z prywatyzacji i outsourcingu wynikają korzyści. Możliwe, że stosunkowo niska akceptacja dla outsourcingu u pracowników niższego szczebla wynika z obawy, że w przypadku zastosowania tej techniki reformowania administracji to właśnie pracownicy z tego poziomu struktury organizacyjnej będą najbardziej zagrożeni utratą pracy.

W celu pogłębienia wiedzy o stosunku pracowników administracji publicznej do światopoglądu indywidualistycznego oraz hierarchicznego zadano trzy dalsze pytania. Dotyczyły one wartościowania konkurencji między pracownikami, przyczyn porażek życiowych oraz tego, czy człowiek dba przede wszystkim o własne interesy. Zwolennicy światopoglądu indywidualistycznego powinni pozytywnie oceniać konkurencję,

przyczyn porażek doszukiwać się we własnych działaniach i oceniać, że człowiek dba przede wszystkim o własne interesy.

Pierwsze ze stwierdzeń, do których mieli ustosunkować się respondenci, brzmiało: *Konkurencja między pracownikami zazwyczaj powoduje więcej szkód niż korzyści*. Respondenci na ogół zgadzają się z tym stwierdzeniem (przeciętna odpowiedź to 3,29; skala od 1 do 5)<sup>6</sup>, co oznacza, że konkurencję między pracownikami oceniają raczej negatywnie. Zarówno w ministerstwie, jak i w urzędach wojewódzkich im niżej w hierarchii organizacyjnej zlokalizowany jest respondent, tym większe poparcie dla tego stwierdzenia (a więc mniejsze poparcie dla konkurencji), a różnice między poglądami na poszczególnych szczeblach hierarchii są istotne statystycznie (Kruskal-Wallis  $\chi^2 = 9,550$ ;  $df = 3$ ;  $P = 0,023$ ). Wyższy poziom akceptacji tego twierdzenia deklarują kobiety (3,37) niż mężczyźni (3,13) (Mann-Whitney  $U = 128903$ ;  $z = -3,087$ ;  $P = 0,002$ ).



Ryc. 5. a) Stosunek urzędników do światopoglądu indywidualistycznego; b) Stosunek urzędników do światopoglądu indywidualistycznego w zależności od miejsca zajmowanego w hierarchii organizacyjnej (P1 – pracownicy podlegający bezpośrednio szefowi urzędu)

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych oraz badań Hansena i Louridsena (2004).

<sup>6</sup> Test Kołmogorowa-Smirnowa z poprawką Lillieforsa (0,267;  $df = 1214$ ;  $P < 0,001$ ) wskazuje, że rozkład tej zmiennej nie jest normalny. W związku z tym w porównaniach średnich będą stosowane testy nieparametryczne.

Kolejne stwierdzenie brzmiało: *Gdy ludzie ponoszą porażki życiowe, jest to ich własna wina*. Respondenci częściej się nie zgadzali z tym poglądem, niż zgadzali (2,5)<sup>7</sup>, a zatem ponownie wyrażali poglądy przeciwne do tych, których można by się spodziewać po zwolennikach światopoglądu indywidualistycznego. Odrzucenie własnej odpowiedzialności za porażki pogłębia się wraz z przemieszczaniem się po szczeblach organizacyjnych – im niżej w hierarchii ulokowany jest respondent, tym niższa akceptacja tego twierdzenia (Kruskal-Wallis  $\chi^2 = 10,356$ ;  $df = 3$ ;  $P = 0,016$ ). Niższy poziom akceptacji deklaruje kobiety (2,43) niż mężczyźni (2,69) (Mann-Whitney  $U = 126001$ ;  $z = -3,675$ ;  $P < 0,001$ ).

Ostatnie stwierdzenie to: *Człowiek dba przede wszystkim o własne interesy*. Respondenci na ogół się z nim zgadzali (3,58)<sup>8</sup>, co oznacza, że udzielali odpowiedzi typowych dla przedstawicieli światopoglądu indywidualistycznego. Nie zanotowano istotnych statystycznie różnic uzależnionych od pozycji w hierarchii. Silniej z tym twierdzeniem zgadzali się mężczyźni (3,75) niż kobiety (3,53) (Mann-Whitney  $U = 132377,5$ ;  $z = -2,563$ ;  $P = 0,01$ ).

Następnie zadano serię pytań związanych bezpośrednio z obowiązkami wykonywanymi w miejscu pracy.

Dwa pytania dotyczyły przyczyn błędów w administracji publicznej. Pierwsze z nich brzmiało: *Organizacje sektora publicznego (administracja rządowa i samorządowa, podmioty będące własnością Skarbu Państwa) czasem popełniają błędy i ponoszą porażki. W jakim stopniu te porażki spowodowane są niekorzystnym zbiegiem okoliczności, a w jakim działaniami człowieka i organizacji?* Prawie trzy czwarte ankietowanych (73,7%) uważa, że błędy są spowodowane przede wszystkim działaniami człowieka, podczas gdy jedynie 5% respondentów dopatruje się przyczyn błędów w niekorzystnym zbiegu okoliczności. Zdaniem 21,4% respondentów obie przyczyny błędów odgrywają podobną rolę.

Zapytano również o przyczyny tych błędów, które nie wynikają ze zbiegu okoliczności (*Czym są spowodowane błędy organizacji, które nie wynikają z przypadku, niekorzystnego zbiegu okoliczności?*). Jako dwie skrajne możliwości na skali odpowiedzi przedstawiono (a) złą organizację pracy i niejasne przepisy oraz (b) działania niekompetentnych pracowników. Niemal połowa ankietowanych (46,9%) uważa, że błędy wynikają ze złej organizacji pracy i niejasnych przepisów. Jedna czwarta (25,9%) uznaje, że wynikają one z działań niekompetentnych pracowników. Pozostali (27,2%) wybierają opcję pośrednią, tzn.

Tab. 5. Sposoby ograniczania liczby błędów – ocena skuteczności w opinii ankietowanych pracowników administracji publicznej

1. Liczbę błędów występujących w funkcjonowaniu administracji publicznej można ograniczyć przez:				
	Ogół	K	M	Mann-Whitney U
1.1. Opracowanie precyzyjnych procedur działania, zatrudnienie ekspertów, lepszą kontrolę pracowników.	4,01	4,05	3,93	133048 ( $z = -1,926$ ; $P = 0,054$ )
1.2. Zwiększenie udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji (szersze konsultacje społeczne).	3,44	3,47	3,41	138018 ( $z = -0,755$ ; $P = 0,450$ )
1.3. Wprowadzenie konkurencji między pracownikami administracji publicznej oraz między jednostkami administracji publicznej (tam, gdzie jest to możliwe).	2,63	2,62	2,67	136154 ( $z = -1,085$ ; $P = 0,278$ )
1.4. Błędem na ogół nie da się zapobiec, ale można szybko i sprawnie reagować, gdy one wystąpią.	3,97	4,03	3,88	128925 ( $z = -2,652$ ; $P = 0,008$ )

Źródło: badanie własne.

<sup>7</sup> Test Kołmogorowa-Smirnowa z poprawką Lillieforsa (0,300;  $df = 1214$ ;  $P < 0,001$ ) wskazuje, że rozkład tej zmiennej nie jest normalny. W związku z tym w porównaniach średnich będą stosowane testy nieparametryczne.

<sup>8</sup> Test Kołmogorowa-Smirnowa z poprawką Lillieforsa (0,335;  $df = 1214$ ;  $P < 0,001$ ) wskazuje, że rozkład tej zmiennej nie jest normalny. W związku z tym w porównaniach średnich będą stosowane testy nieparametryczne.

twierdzą, że błędy wynikają w tym samym stopniu z niejasnych przepisów, jak i działań niekompetentnych pracowników.

Zapytano również o zdanie respondentów na temat najlepszych sposobów ograniczania liczby błędów (tab. 5).

Jako najbardziej skuteczne respondenci wskazują typowe rozwiązanie hierarchiczne, tj. tworzenie procedur, zatrudnianie ekspertów, kontrolowanie pracowników. Niemalże takim samym

uznaniem cieszy się przyjęcie postawy fatalistycznej – błędom nie można zapobiegać, lecz można szybko na nie reagować. Za zdecydowanie najmniej skuteczne rozwiązanie urzędnicy uznali wprowadzanie elementów konkurencji. Tylko w przypadku jednej odpowiedzi (1.1) zauważono istotną statystycznie różnicę w poglądach pracowników ministerstwa i pracowników urzędów wojewódzkich. Ci ostatni trochę częściej wybierają to rozwiązanie (4,04 v. 3,92; Mann-Whitney

Tab. 6. Preferowane sposoby podziału środków

	Ogół	K	M	Mann-Whitney U
2. W pewnym kraju urzędnik musi rozdzielić określoną kwotę środków między pięć organizacji zajmujących się zwalczaniem alkoholizmu. W kraju, w którym ma miejsce opisywana sytuacja, nie istnieją żadne regulacje prawne określające, w jaki sposób należy rozdzielać środki publiczne. W tej sytuacji urzędnik może:				
2.1. Zasięgnąć opinii uznanego eksperta w dziedzinie zwalczania alkoholizmu, a następnie przeznaczyć większość środków dla tej organizacji, która zdaniem eksperta gwarantuje najlepszą realizację założonych planów.	3,90	3,96	3,80	126945 (z = -2,805; P = 0,005)
2.2. Rozdzielić środki losowo, wychodząc z założenia, że nie da się przewidzieć, na ile wykonalne są propozycje zgłaszane przez organizacje zwalczające alkoholizm, więc sposób podziału nie ma wielkiego znaczenia.	1,58	1,59	1,56	138185 (z = -0,086; P = 0,932)
2.3. Zorganizować konkurs między tymi organizacjami i przydzielić najwięcej środków tej organizacji, która deklaruje, że osiągnie najlepsze rezultaty przy najniższych nakładach.	3,39	3,37	3,42	134242 (z = -0,801; P = 0,423)
2.4. Rozdzielić środki po równo, dając tym samym jednakowe szanse wszystkim organizacjom.	2,68	2,80	2,43	116702,5 (z = -4,653; P < 0,001)

Źródło: badanie własne.

Tab. 7. Preferowane sposoby zwalczania patologii organizacyjnych

	Ogół	K	M	Mann-Whitney U
3. W tym samym kraju jedna z agend administracji publicznej jest oceniana jako bardzo skorumpowana. Urzędnik nadzorujący tę agendę może:				
3.1. Opracować zestaw precyzyjnych przepisów zabraniających przyjmowania korzyści materialnych oraz stworzyć komórkę organizacyjną odpowiedzialną za sprawdzanie, czy pracownicy przestrzegają tych przepisów.	3,67	3,76	3,49	124211 (z = -3,247; P = 0,001)
3.2. Starać się pozyskać więcej środków na funkcjonowanie tej agendy, tak aby udało się osiągnąć jej cele pomimo dodatkowych kosztów wynikających z korupcji.	2,02	2,08	1,92	126873,5 (z = -2,206; P = 0,027)
3.3. Zlikwidować urząd i zlecić wykonywanie zadań tego urzędu prywatnej firmie wyłonionej w przetargu.	2,35	2,30	2,44	128785,5 (z = -1,814; P = 0,070)
3.4. Wprowadzić rozwiązania prawne, które dadzą każdemu obywatelowi tego kraju możliwość wglądu w dokumentację organizacyjną tej agencji na każdym etapie podejmowania decyzji.	3,54	3,53	3,62	134901 (z = -1,040; P = 0,298)

Źródło: badanie własne.

$U = 133287$ ;  $z = -2,032$ ;  $P = 0,042$ ). Nie zarejestrowano żadnych istotnych statystycznie różnic w odpowiedziach urzędników zajmujących różne szczeble hierarchii. W odpowiedziach 1.1 i 1.4 zaobserwowano istotną statystycznie różnicę między odpowiedziami kobiet i mężczyzn.

Kolejne pytanie dotyczyło sposobu podziału środków publicznych (tab. 6.). Ponownie za najskuteczniejsze zostało uznane rozwiązanie typowe dla światopoglądu hierarchicznego, tj. odwołanie do wiedzy eksperckiej. Tę metodę kobiety preferowały trochę częściej niż mężczyźni. Drugie miejsce zajęła propozycja związana ze światopoglądem indywidualistycznym (zorganizowanie konkursu i wybór organizacji o najlepszym stosunku nakładów do wyników).

Trzecie pytanie dotyczyło sposobów radzenia sobie z patologią administracji publicznej, jaką jest korupcja (tab. 7). Ponownie za najskuteczniejsze uznano rozwiązanie typowe dla perspektywy hierarchicznej – opracowanie przepisów i stworzenie komórki odpowiedzialnej za kontrolę. Po raz kolejny za skuteczniejszą uznały taką propozycję kobiety niż mężczyźni. Drugie miejsce zajęło rozwiązanie egalitarne – sposobem na patologię jest nadzór ze strony społeczności. Rozwiązanie indywidualistyczne, czyli zlecenie wykonywania działań prywatnemu podmiotowi, zajęło dopiero trzecie miejsce ze znacznie niższą oceną skuteczności.

#### 4.3. Zaufanie

Do oszacowania poziomu zaufania posłużono się pytaniem pochodzącym z badania PGSS-u z roku 2005. Tak więc dokonując porównania wyników uzyskanych w badaniu ankietowym z lat 2008–2009 i w badaniu PGSS-u, należy pamiętać o ponadtrzyletnim odstępie między nimi. Za sensownością takich porównań przemawia jednak to, że deklarowany poziom zaufania jest względnie stabilny i nie ulega nagłym zmianom w czasie (Beugelsdijk, Maseland 2011). Przykładowo, proporcja odpowiedzi twierdzących na pytanie: *Czy można ludziom ufać?*, zadawane siedmiokrotnie w latach 1992–2002, wzrosła jedynie z 11,2 do 13,9%, ze średnioroczną zmianą na poziomie 0,8%.

Pracownicy administracji publicznej wykazują nieznacznie wyższy poziom zaufania niż przedstawiciele całej populacji (tab. 8).

W ośmiu województwach różnice między poglądami ogółu a poglądami urzędników są znikome (poniżej 0,1), w czterech – bardzo małe ( $0,10 = x = 0,20$ ). Jedynie w czterech pozostałych województwach (świętokrzyskie, wielkopolskie, pomorskie, podkarpackie) te różnice osiągają znaczące rozmiary.

W całej populacji zanotowano istotną statystycznie różnicę między poziomem zaufania deklarowanym przez kobiety i mężczyzn,

Tab. 8. Poziom deklarowanego zaufania w całej populacji oraz w administracji publicznej

	Cała populacja (2005)	Administracja publiczna (2008/2009)	Mann-Whitney U
Ludzie chcieliby mnie wykorzystać (im wyższa wartość, tym wyższy poziom zaufania, skala od 1 do 4).	2,33 (N = 1138)	2,46 (N = 965)	493790,5 ( $z = -4,354$ ; $P < 0,001$ )

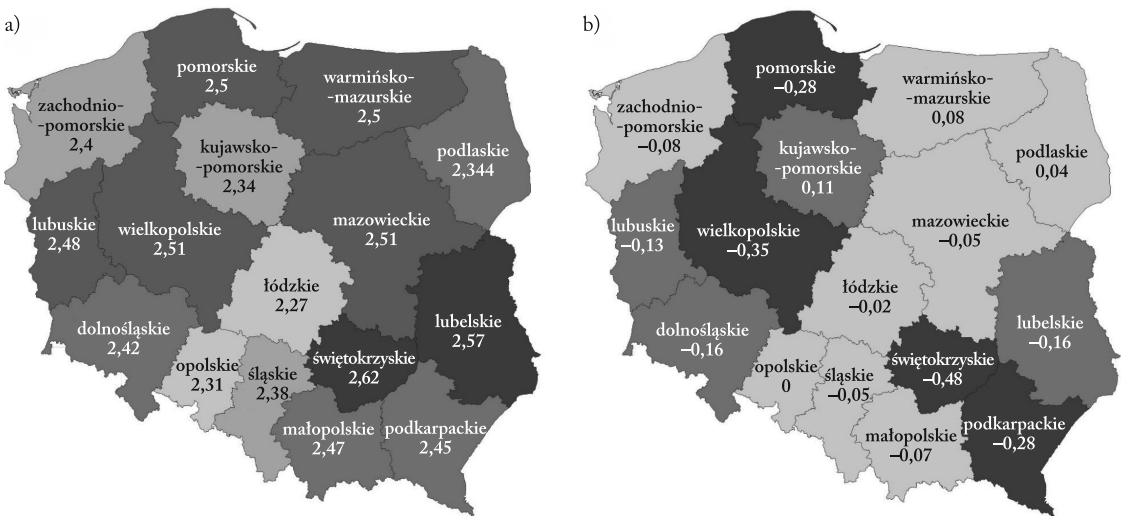
Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych oraz danych PGSS-u (2005).

Tab. 9. Deklarowany poziom zaufania

	Kobieta	Mężczyzna	Mann-Whitney U
Cała populacja (2005)	2,39 (N = 584)	2,27 (N = 554)	147401 ( $z = -2,829$ ; $P = 0,005$ )
Administracja publiczna (2008–2009)	2,47 (N = 585)	2,46 (N = 325)	94263,5 ( $z = -0,231$ ; $P = 0,817$ )

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych i danych PGSS-u.

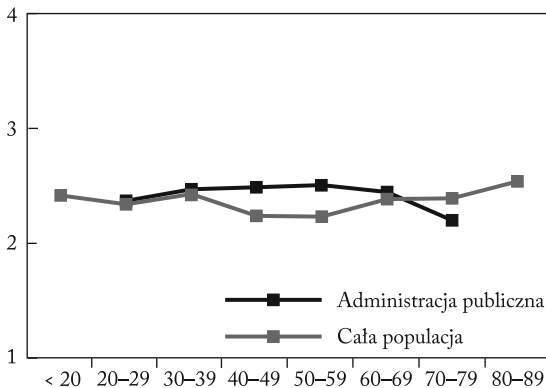




Ryc. 6. a) Poziom zaufania wyrażanego przez pracowników urzędów wojewódzkich; b) Różnica między poziomem zaufania wyrażanego przez ogół mieszkańców województwa a poglądami pracowników urzędów wojewódzkich

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych oraz danych PGSS-u.

jednak w administracji publicznej taka różnica nie występuje (tab. 9). Poziom zaufania w niewielkim stopniu zależy od wieku respondentów. Najniższym deklarowanym poziomem zaufania odznaczają się pracownicy najstarsi, zaraz po nich lokują się pracownicy najmłodsi. Pozostali, w wieku 30–69 lat, deklarują wyższy poziom zaufania (ryc. 7). Nie stwierdzono istotnej statystycznie korelacji między poziomem za-



Ryc. 7. Deklarowany poziom zaufania w administracji publicznej i w całej populacji

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych oraz danych PGSS-u.

ufania a miejscem w hierarchii organizacyjnej ( $r = -0,003$ ;  $P = 0,918$ ).

#### 4.4. Ocena administracji publicznej

Ostatni element badania dotyczy oceny administracji publicznej, którą formułują urzędnicy w niej zatrudnieni. W ankiecie ponownie wykorzystano pytania zadane w ramach PGSS-u, jednak w tym przypadku porównań należy dokonywać z jeszcze większą ostrożnością niż przy pomiarze zaufania, gdyż badanie całej populacji zostało przeprowadzone sześć lat (2002 r.) przed badaniem pracowników administracji publicznej. Dlatego należy przede wszystkim przywiązywać wagę do zróżnicowania odpowiedzi w próbie z badania administracji publicznej.

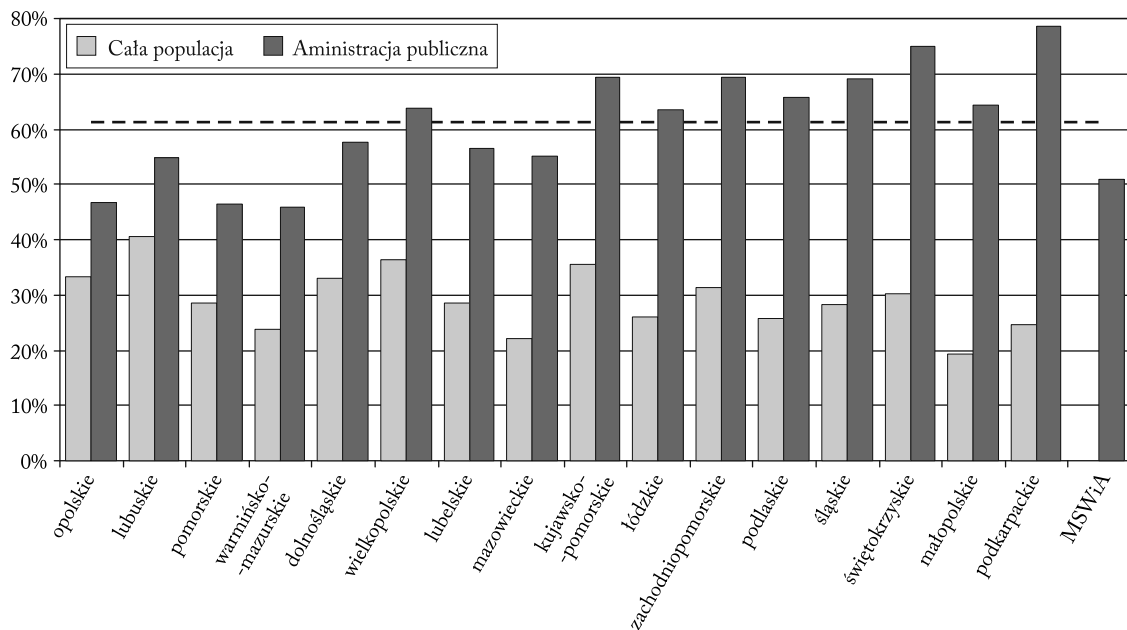
Do oszacowania oceny administracji publicznej wykorzystano pytania: *Mysząc o administracji publicznej w Polsce, na ile jest ona nastawiona na służbę ludziom?* (ct20) oraz *Kiedy administracja publiczna w Polsce popełnia poważne błędy, jakie są szanse na to, że zostaną one naprawione?* (ct21).

Oceny administracji publicznej formułowane przez ogół Polaków zdecydowanie różnią się od ocen wyrażanych przez urzędników (tab. 10). Ci

ostatni są dwa razy częściej przekonani, że administracja publiczna jest nastawiona na służbę ludziom, oraz ponad trzy razy częściej twierdzą, że jeśli pojawią się jakieś błędy w działaniach administracji, to istnieje duża szansa, iż zostaną one naprawione.

Różnice między poglądami ogółu i urzędników przyjmują istotnie inne wartości w poszczególnych województwach. W odpowiedzi na pytanie o służbę ludziom najmniejsze różnice –

poniżej 15% – zanotowano w województwach opolskim i lubuskim. Ta stosunkowo niewielka różnica wynika zarówno z tego, że pracownicy urzędów w tych województwach należą do najmniej oceniających nastawienie na służbę ludziom, jak i z tego, że ocena wyrażana na ten temat przez ogół mieszkańców obu województw należy do najwyższych w Polsce. Na przeciwnym krańcu znajdują się województwa: podlaskie, śląskie, świętokrzyskie, małopolskie i podkarpackie,



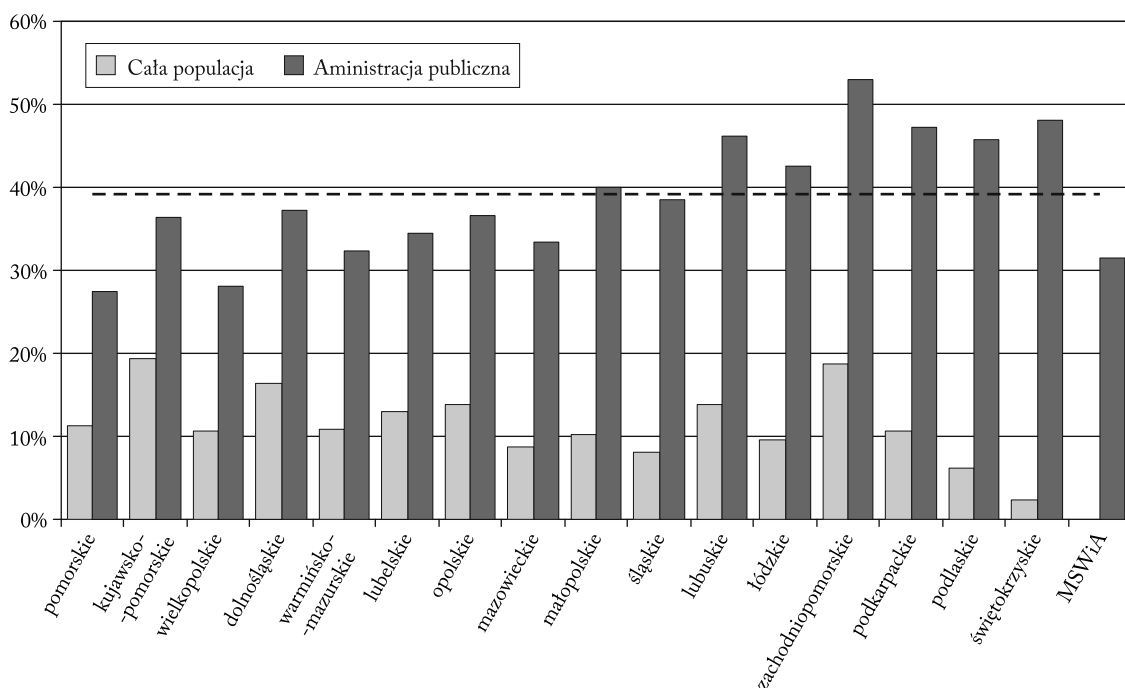
Ryc. 8. Procent odpowiedzi twierdzących („bardzo”, „raczej”) na pytanie: *Mysząc o administracji publicznej w Polsce, na ile jest ona nastawiona na służbę ludziom?*

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych oraz danych PGSS-u.

Tab. 10. Porównanie odpowiedzi na pytania dotyczące administracji publicznej

	Administracja publiczna jest nastawiona na służbę ludziom.		Jaka jest szansa, że błędy administracji publicznej zostaną naprawione?	
	nie	tak	mała	duża
Ogół (N = 1186) 2002	71,7%	28,3%	88,9%	11,1%
Administracja publiczna (N = 1155) 2008/2009	41,1%	58,9%	63,5%	36,5%

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych oraz danych PGSS-u.



Ryc. 9. Procent odpowiedzi twierdzących („bardzo duże”, „raczej duże”) na pytanie: *Kiedy administracja publiczna w Polsce popełnia poważne błędy, jakie są szanse na to, że zostaną one naprawione?*

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych oraz danych PGSS-u.

w których różnica poglądów między całą populacją a urzędnikami przekracza 40% (ryc. 8).

Podobne zróżnicowanie zarejestrowano w przypadku odpowiedzi na pytanie o szanse naprawy błędów popełnianych przez administrację publiczną. Najmniejsze różnice – poniżej 20% – zanotowano w województwach: pomorskim, kujawsko-pomorskim i wielkopolskim. Największe różnice – przekraczające 35% – zaobserwowano w województwach: podkarpackim, podlaskim i świętokrzyskim (ryc. 9).

Występuje wysoka korelacja ( $r = 0,63$ ;  $P = 0,009$ ) między różnicami w odpowiedziach na oba pytania – im bardziej w danym województwie ogół różni się od urzędników w ocenie tego, czy administracja jest nastawiona na służbę ludziom, tym bardziej ogół różni się od urzędników w przekonaniach, czy błędy administracji zostaną usunięte.

Jeśli spojrzeć jedynie na wyniki uzyskane w badaniu administracji publicznej, można zauważyć trzy zjawiska.

Po pierwsze, w przypadku obu pytań odpowiedzi pracowników ministerstwa są bardziej krytyczne niż przeciętne odpowiedzi udzielane w urzędach wojewódzkich (ryc. 8 i 9).

Po drugie, nie zanotowano istotnych statystycznie różnic między przekonaniem kobiet i mężczyzn.

Po trzecie, zarejestrowano bardzo duże – sięgające kilkudziesięciu procent – zróżnicowanie odpowiedzi udzielanych przez respondentów z poszczególnych urzędów wojewódzkich.

## 5. Wnioski

W jaki sposób uzyskane wyniki poszerzają naszą wiedzę o uwarunkowaniach reform administracji publicznej?

Niższy niż w całej populacji poziom egalitaryzmu może sugerować, że urzędnicy są bardziej otwarci na reformy, które doprowadzą do wzrostu rozwarstwienia społecznego. Warto zauważyć, że o ile egalitaryzm w całym społeczeństwie

jednostajnie obniża się wraz z wiekiem, o tyle w administracji publicznej jest inaczej – najmłodszy respondenci są nastawieni równie egalitarnie jak najstarsi. Jest to spostrzeżenie ciekawe w kontekście powszechnego przekonania, że reformy należy opierać na ludziach młodych. Możliwe, że przywiązanie do przekonań egalitarnych wynika z tego, iż młodzi znajdują się dopiero na początku swojej kariery zawodowej i w związku z tym nie wiedzą jeszcze, czy sami nie będą za jakiś czas potrzebować wsparcia ze strony państwa.

Zauważono również, że pracownicy ministerstwa są nastawieni mniej egalitarnie niż zatrudnieni w urzędach wojewódzkich. Można ten fakt interpretować w ten sposób, że reformy prowadzące do rozwarstwienia społecznego spotykają się z większym poparciem w administracji centralnej niż w województwach. Warto zwrócić uwagę na to, że ta zależność występuje również wtedy, gdy porównujemy poglądy urzędników MSWiA oraz pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Obie jednostki są zlokalizowane w tym samym miejscu, a więc należy wnioskować, że wspomniana różnica przekonań jest związana nie z miejscem zamieszkania, lecz z miejscem zajmowanym w systemie administracji publicznej. Z badania wynika także, że poparcie dla przekonań egalitarnych rośnie wraz z podążaniem w dół hierarchii organizacyjnej urzędów wojewódzkich.

Nie zaobserwowano korelacji między poglądami pracowników urzędów wojewódzkich a poglądami zarejestrowanymi w badaniach ogółu mieszkańców danego województwa. Z jednej strony należy ten wynik uznać za naturalny, ponieważ urzędy wojewódzkie są przedstawicielstwami administracji centralnej w terenie i jako takie nie muszą być w żaden sposób związane z lokalnymi realiami. Z drugiej – wolno jednak podejrzewać, że zauważony brak korelacji może odbić się negatywnie na współpracy między urzędami wojewódzkimi a organami samorządowymi i prowadzić do różnego postrzegania tych samych projektów reformatorskich. W niektórych województwach (lubelskim, kujawsko-pomorskim, świętokrzyskim i lubuskim) różnica ta przybiera szczególnie duże rozmiary.

Podsumowując, należy stwierdzić, że pracownicy administracji publicznej są nastawieni

mniej egalitarnie niż przedstawiciele całej populacji, jednak wśród urzędników widać wyraźne zróżnicowanie poparcia dla poglądów egalitarnych. Stosunkowo najmniej egalitarni w swoich przekonaniach są mężczyźni w średnim wieku zatrudnieni w ministerstwie, podczas gdy wyższy poziom przywiązania do takich wartości deklarują kobiety oraz pracownicy urzędów wojewódzkich – szczególnie ci zatrudnieni na niższych stanowiskach.

Podobne zależności odkryto, jeśli chodzi o przywiązanie do światopoglądu indywidualistycznego i akceptację rynkowych metod reformowania administracji publicznej. Patrząc na odpowiedzi udzielone przez wszystkich respondentów, można stwierdzić, że polscy urzędnicy znajdują się pośród tych, którzy akceptują zarówno diagnozę formułowaną w ramach perspektywy neoliberalnej (sektor prywatny jest bardziej wydajny od publicznego), jak i receptę (prywatyzacja i *outsourcing* przynoszą korzyści). Jednak gdy przyjrzymy się bliżej tym wynikom, zauważymy, że poparcie dla obu poglądów spada wraz z przemieszczaniem się w dół hierarchii organizacyjnej.

Obraz poglądów respondentów staje się jeszcze bardziej złożony, gdy zadamy pytania bezpośrednio dotyczące urzędników i ich pracy. Okazuje się, że na ogół nie akceptują oni konkurencji między pracownikami oraz odsuwają od siebie odpowiedzialność za życiowe porażki. Oba trendy pogłębiają się wraz z podążaniem w dół hierarchii. Postawy te należy uznać za sprzeczne ze światopoglądem indywidualistycznym.

Prawie trzy czwarte respondentów uważa, że za błędami administracji stoją pomyłki ludzi, jedynie 5% widzi tu dzieło przypadku. Jednak gdy postawiono ich przed możliwością wyboru dwóch skrajnych przyczyn błędów: (a) złej organizacji pracy i złych przepisów oraz (b) działań niekompetentnych pracowników, więcej ankietowanych wybrało pierwszą możliwość. Wynika z tego, że – zdaniem ankietowanych – nawet za błędy popełniane przez ludzi odpowiada przede wszystkim struktura, w której urzędnicy są zmuszeni funkcjonować. Widać tu zatem silne przywiązanie do perspektywy hierarchicznej, w której przepisy i struktura są najważniejszymi czynnikami sprawczymi.

Gdy poproszono badanych urzędników o ocenę różnych sposobów radzenia sobie z trzema problemami typowymi dla administracji (błędne decyzje, podział zasobów, korupcja), za każdym razem jako najbardziej skuteczne wskazywali rozwiązania typowe dla światopoglądu hierarchicznego. Propozycje rozwiązań indywidualistycznych w dwóch przypadkach zostały ocenione bardzo nisko i tylko w jednym rozwiązaniu tego rodzaju wskazano jako drugie pod względem skuteczności.

Tak więc widać wyraźną różnicę między poglądami dotyczącymi dość abstrakcyjnych kwestii, takich jak ogólna wydajność sektora publicznego i korzyści wynikające z prywatyzacji, a poglądami odnoszącymi się do zadań wykonywanych przez respondentów. Można przypuszczać, że stosunkowo wysoki poziom akceptacji działań prywatyzacyjnych wynika z tego, iż ankietowani urzędnicy raczej nie muszą się obawiać sprywatyzowania funkcji, które wypełniają.

Na podstawie niniejszego badania można uznać, że urzędnicy zatrudnieni w polskiej administracji publicznej w dalszym ciągu są mocno przywiązani do wartości egalitarnych i hierarchicznych. Z faktu, że stosunkowo większą akceptację poglądów indywidualistycznych zarejestrowano jedynie na wyższych szczeblach hierarchii, można wyprowadzić wniosek, iż prowadzone w ciągu ostatnich dwudziestu lat reformy zgodne z duchem Nowego Zarządzania Publicznego miały jedynie powierzchowne konsekwencje dla przekonań urzędników. Trzeba jednak pamiętać, że to właśnie wyższe szczeble organizacji dysponują największymi uprawnieniami decyzyjnymi, więc przekonania indywidualistyczne pracowników zatrudnionych na tychże szczeblach mogą mieć istotny wpływ na możliwości wprowadzania reform. Przywiązanie do wartości indywidualistycznych na wspomnianych szczeblach hierarchii oznacza, że chętniej wprowadzane będą zmiany w duchu Nowego Zarządzania Publicznego niż te zgodne z założeniami *New Public Governance*, ponieważ druga z wymienionych szkół opiera się na wartościach egalitarnych.

Pracownicy administracji publicznej cechują się wyższym poziomem deklarowanego zaufania niż ogół populacji. Paradoksalnie może z tego wynikać, że w relacjach urzędnik–obywatel ten

pierwszy wykazuje wyższy poziom zaufania do tego drugiego niż odwrotnie. Trzeba jednakże zauważyć, że istotne różnice w poziomie zaufania zanotowano jedynie w czterech województwach (świętokrzyskie, wielkopolskie, podkarpackie i pomorskie), a badania były prowadzone w odstępie ponad trzech lat, co mogło wpłynąć na wystąpienie omawianej sytuacji.

Jeśli chodzi o ocenę administracji publicznej, należy wskazać, że urzędnicy oceniają ją znacznie lepiej niż ogół Polaków, jednak pomimo to są krytycznie nastawieni do systemu, w którym pracują. Można powiedzieć, że kilkadziesiąt procent z nich odczuwa niezadowolenie z obecnego sposobu funkcjonowania administracji publicznej. Jest to czynnik sprzyjający podejmowaniu reform.

Należy pamiętać, że bardzo duże rozbieżności między opiniami urzędników i ogółu respondentów mogą wynikać z sześcioletniego odstępu między badaniami tych dwóch populacji. Trzeba jednak wskazać, że nawet wśród ocen wyrażanych przez samych urzędników zanotowano znaczne zróżnicowanie. Dlatego poparcie dla działań reformatorskich w poszczególnych urzędach wojewódzkich będzie zapewne różne. Warto zauważyć, że pracownicy ministerstwa oceniają funkcjonowanie administracji gorzej niż respondenci z województw. Ponownie zatem widzimy obraz bardziej otwartego na zmiany centrum i zachowawczych jednostek terenowych.

Warto podkreślić, że w wielu analizowanych wymiarach zarejestrowano istotne różnice między poglądami kobiet i mężczyzn. Kobiety są nastawione bardziej egalitarnie, rzadziej akceptują konkurencję pomiędzy pracownikami, rzadziej uważają, że człowiek odpowiada za swoje porażki życiowe i oceniają hierarchiczne sposoby radzenia sobie z problemami administracji publicznej jako bardziej skuteczne.

Jest to spostrzeżenie niezwykle ciekawe w kontekście naszej wiedzy o płciowej strukturze zatrudnienia w polskiej administracji. Z danych OECD-u (2009, s. 71) wynika, że wśród 22 badanych państw Polska jest liderem, jeśli chodzi o zatrudnienie kobiet w administracji centralnej – stanowią one 69% pracowników, podczas gdy w znanych z równouprawnienia krajach skandynawskich udział kobiet wynosi zaledwie 46–49,1%.

Podsumowując, można stwierdzić, że najważniejsze przeszkody w dalszym wdrażaniu reform zalecanych w ramach Nowego Zarządzania Publicznego to: (a) utrwalone i niepoddające się łatwej zmianie przywiązanie urzędników do hierarchicznych sposobów wykonywania pracy i rozwiązywania problemów, (b) niskie poparcie dla stosowania rozwiązań wzmagających konkurencję w administracji publicznej, (c) stosunkowo ustabilizowane przywiązanie do wartości egalitarnych oraz (d) wzrost natężenia postaw egalitarnych, antykonkurencyjnych i prohierarchicznych wraz z podążaniem w dół hierarchii organizacyjnej.

Wśród czynników, które mogą przyczyniać się do podejmowania i przeprowadzania reform zgodnych z NZP należy wymienić: (a) wyższy niż w całej populacji poziom deklarowanego zaufania, (b) wyższy poziom przywiązania do wartości indywidualistycznych u pracowników znajdujących się na szczycie hierarchii oraz (c) wysoki poziom krytycyzmu urzędników (choć niższy niż ogółu) wobec sposobu funkcjonowania administracji publicznej.

Interpretując wyniki badania w kontekście możliwości wdrażania reform zgodnych z zaleceniami *New Public Governance*, można stwierdzić, że czynnikami sprzyjającymi takim reformom są: (a) stosunkowo silne przywiązanie do wartości egalitarnych – szczególnie na niższych szczeblach hierarchii oraz (b) wyższy niż w ogóle populacji poziom zaufania. Na przeszkodzie wdrażania tego typu reform stoją: (a) silne przywiązanie do wartości hierarchicznych oraz (b) stosunkowo silne przywiązanie pracowników zatrudnionych na wyższych szczeblach do wartości indywidualistycznych.

Uzyskane rezultaty wskazują, że import rozwiązań i dyskursu charakterystycznych dla Nowego Zarządzania Publicznego miał jedynie powierzchowny wpływ na kulturę organizacyjną polskiej administracji. Typowe dla biurokracji poglądy hierarchiczne w dalszym ciągu dominują. Po raz kolejny uwidacznia się trwałość przekonań zakorzenionych w kulturze – zarówno narodowej, jak i organizacyjnej, która może być istotną barierą dla wprowadzania przyszłych reform administracji.

## Bibliografia

- Acemoglu D., Robinson J.A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishers.
- Allison G.T. (1969). „Conceptual models and the Cuban missile crisis”, *The American Political Science Review*, nr 63 (3).
- Argyris C., Schön D.A. (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading: Addison-Wesley.
- Axelrod R.M. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Bartelson J. (2010). „Beyond democratic legitimacy: Global governance and the promotion of liberty”, w: C. Jönsson, J. Tallberg (red.), *Transnational Actors in Global Governance. Patterns, Explanations, and Implications*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Beugelsdijk S., Maseland R. (2011). *Culture in Economics. History, Methodological Reflections, and Contemporary Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bevir M. (2010). *Democratic Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Bjørnskov C. (2006). „Determinants of generalized trust. A cross country comparison”, *Public Choice*, nr 130 (1).
- Bourgon J. (2007). „Responsive, responsible and respected government: Towards a new public administration theory”, *International Review of Administrative Sciences*, nr 73 (1).
- Bourgon J. (2008). „The future of public service: A search for a new balance”, *The Australian Journal of Public Administration*, nr 67 (4).
- Campbell J.L. (2001). „Convergence or divergence? Globalization, neoliberalism and fiscal policy in postcommunist Europe”, w: S. Weber (red.), *Globalization and the European Political Economy*. New York: Columbia University Press.
- Caulkins D.D. (2009). „Grid-group analysis”, w: G.T. Svendsen, G.L.H. Svendsen (red.), *Handbook of Social Capital. The Troika of Sociology, Political Science and Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Czarniawska-Joerges B. (1989). „The wonderland of public administration reforms”, *Organization Studies*, nr 10 (4).
- Czarniawska B. (1990). „Merchants of meaning: Management consulting in the Swedish public sector”, w: B.A. Turner (red.), *Organisational Symbolism*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Delhey J., Newton K. (2005). „Predicting cross-national levels of social trust: global pattern or Nor-

dic exceptionalism?”, *European Sociological Review*, nr 21 (4).

Denhardt R.B. (2011). *Theories of Public Organization* (wyd. 6). Boston: Wadsworth, Cengage Learning.

Dębicka A.J. (2008). *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Douglas M. (1978). *Cultural bias*. London: Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland.

Douglas M. (1999). „Four cultures: The evolution of a parsimonious model”, *GeoJournal*, nr 47.

Douglas M. (2011). *How Institutions Think*. New York: Routledge.

Dowley K.M., Silver B.D. (2002). „Social capital, ethnicity, and support for democracy in the post-communist states”, *Europe-Asia Studies*, nr 54 (4).

Garlicki J. (2010). „Traditions and dynamics in the political culture of Polish society”, w: J. Błuszkowski, S. Sulowski (red.), *Dilemmas of Polish Transformation*. Warszawa: Wydawnictwo Elipsa.

Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J. (2012). *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.

Glidewell I. (1998). *The Review of the Crown Prosecution Service*. London: Home Office.

Gravetter F.J., Wallnau L.B. (2008). *Essentials of Statistics for the Behavioral Sciences*. Belmont, CA: Thomson/Wadsworth.

Greif A. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hansen M.B., Lauridsen J. (2004). „The institutional context of market ideology: A comparative analysis of the values and perceptions of local government ceos in 14 OECD countries”, *Public Administration*, nr 82 (2).

Hensel P. (2008). *Transfer wzorców zarządzania. Studium organizacji sektora publicznego*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

Hensel P. (2009). „Kultura i reformowanie sektora publicznego”, *Master of Business Administration*, nr 2 (97).

Hensel P. (2010a). „Przyczyny popularności Nowego Zarządzania Publicznego”, *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie*, nr 4 (17).

Hensel P. (2010b). „Różnorodność tradycji administrowania – kulturowy kontekst zarządzania publicznego”, w: B. Glinka, A. Jelonek (red.), *Zarzą-*

*dzanie i komunikacja międzykulturowa*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Hensel P. (2012). „Ponadnarodowi normodawcy i biznes”, w: B. Glinka, M. Kostera (red.), *Nowe kierunki w teorii organizacji i zarządzania*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Hill M., Hupe P. (2009). *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance* (wyd. 2). Los Angeles: Sage.

Hofstede G., Hofstede G.J. (2007). *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, tłum. M. Durska. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Hood C. (1998). *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford–New York: Oxford University Press.

Hood C., Scott C., James O., Jones G., Travers T. (1999). *Regulation Inside Government. Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*. Oxford: Oxford University Press.

Howard M.M. (2003). *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kamiński A.Z. (2008). „Administracja publiczna we współczesnym państwie”, w: J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Kappeler A., Nemoz M. (2010). *Public-Private Partnerships in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis*. European Investment Bank.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2012). „The worldwide governance indicators (WGI) project”, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> [dostęp: 02.01.2012].

Kieżun W. (2012). *Patologia transformacji*. Warszawa: Poltext.

Knack S., Keefer P. (1997). „Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation”, *Quarterly Journal of Economics*, nr 112 (4).

Kooiman J. (1993). „Findings, speculations and recommendations”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance: New Government – Society Interactions*. London: Sage.

Kostera M. (1996). *Postmodernizm w zarządzaniu*. Warszawa: PWE.

Lane J. (1997). *Public Sector Reform: Rationale, Trends, and Problems*. London: Sage.

LaPorta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. (1997). „Legal determinants of external finance”, *Journal of Finance*, nr 52 (3).

Letki N. (2009). „Social capital in east-central Europe”, w: G.T. Svendsen, G.L.H. Svendsen (red.),

*Handbook of Social Capital. The Troika of Sociology, Political Science and Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.

Letki N., Evans G. (2005). „Endogenizing social trust: Democratisation in East-Central Europe”, *British Journal of Political Science*, nr 35.

March J.G. (2010). *The Ambiguities of Experience*. Ithaca, London: Cornell University Press.

March J.G., Heath C. (1994). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: Free Press.

March J.G., Olsen J.P. (2005). *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, tłum. D. Sielski. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Meuleman L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg: Physica-Verlag.

Miller G.J. (1992). *Managerial Dilemmas. The Political Economy of Hierarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mintzberg H. (1983). *Power In and Around Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Mishler W., Rose R. (2001). „What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies”, *Comparative Political Studies*, nr 34 (1).

Moynihan D.P. (2005). „Goal-based learning and the future of performance management”, *Public Administration Review*, nr 65 (2).

Moynihan D.P., Landuyt N. (2009). „How do public organizations learn? Bridging cultural and structural perspective”, *Public Administration Review*, nr 69 (6).

OECD (2009). *Government at a Glance 2009*. OECD Publishing.

Olejniczak K. (2009). „Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Konteksty, potrzeby informacyjne, perspektywy”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.

ONZ (2010). *United Nations E-Government Survey. Leveraging E-government at a Time of Financial and Economic Crisis*. New York: UN Publishing Section.

ONZ (2012). *E-Government Survey 2012. E-Government for the People*. New York: United Nations.

Peters B.G. (2000). „Globalization, institutions, and governance”, w: B.G. Peters, D.J. Savoie (red.), *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Peters B.G. (2001). *The Politics of Bureaucracy* (wyd. 5.). London–New York: Routledge.

Peters B.G. (2011). „Steering, rowing, drifting, or sinking? Changing patterns of governance”, *Urban Research & Practice*, nr 4 (1).

Pfeffer J., Salancik G.R. (1974). „Organizational decision making as a political process: The case of a university budget”, *Administrative Science Quarterly*, nr 19 (2).

Pierson P. (2000). „Increasing returns, path dependence, and the study of politics”, *American Political Science Review*, nr 94.

Pollitt C., Bouckaert G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. (wyd. 2). Oxford: Oxford University Press.

Pressman J.L., Wildavsky A. (1984). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes* (wyd. 3.). Berkeley: University of California Press.

Putnam R.D. (1995). *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, tłum. J. Szacki. Kraków: Znak.

Rapoport A., Chammah A.M. (1965). *Prisoner's Dilemma*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Riggs F.W. (1960). „Prismatic society and financial administration”, *Administrative Science Quarterly*, nr 5 (1).

Riggs F.W. (1964). *Administration in Developing Countries*. Boston: Houghton Mifflin.

Roth F. (2009). „Does too much trust hamper economic growth?”, *Kyklos*, nr 62 (1).

Rothstein B. (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rothstein B., Uslaner E. (2005). „All for all: Equality, corruption and social trust”, *World Politics*, nr 58 (1).

Salancik G.R., Pfeffer J. (1974). „The bases and use of power in organizational decision making: The case of a university”, *Administrative Science Quarterly*, nr 19 (4).

Shirley M.M. (2008). *Institutions and Development*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Smircich L. (1983). „Concepts of culture and organizational analysis”, *Administrative Science Quarterly*, nr 28.

Staniszki J. (2005). *Postkomunizm. Próba opisu*. Gdańsk: słowo/obraz terytoria.

Sydow J., Schreyögg G., Koch J. (2009). „Organizational path dependence: Opening the black box”, *Academy of Management Review*, nr 34 (4).



Taylor B.D. (2011). *State Building in Putin's Russia. Policing and Coercion after Communism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thompson M., Ellis R., Wildavsky A. (1990). *Cultural Theory*. Boulder–San Francisco–Oxford: Westview Press.

Vandenabeele W. (2007). „Toward a public administration theory of public service motivation”, *Public Management Review*, nr 9 (4).

Zak P.J., Knack S. (2001). „Trust and growth”, *The Economic Journal*, nr 111 (470).

## **Cultural barriers to public administration reform: Results of an empirical study**

The paper is based on an opinion survey of 1217 Polish public administration employees, which was conducted in order to assess cultural determinants of the successful introduction of the New Public Management and the New Public Governance reforms. The results show that Polish public administration employees are not very eager to accept the implementation of competitive mechanisms in their workplace, and that they prefer solutions rooted in the hierarchical logic.

It was concluded that factors positively affecting the probability of successful reforms are: the level of trust, which is higher among them than among the general public, and high awareness of the present dismal state of the administration. The opinions shared by the public administration employees were also compared with those expressed by the general population; regional differences in opinions were also analyzed.

Key words: public administration reform, cultural barriers, new public management, new public governance, public values, trust, survey.