



Horyzonty Polityki  
2013, Vol. 4, N° 6

**WOJCIECH ARNDT**

Akademia Ignatianum w Krakowie  
Instytut Politologii

## **Patriotyzm jako propozycja w określeniu misji i wizji zarządzania kadrami służby cywilnej**

### *Streszczenie*

Artykuł jest próbą zastanowienia się nad patriotyzmem jako postawą wymaganą wśród polskich urzędników. Konkretnie odnosi się do problematyki *Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, będącej przedmiotem kolejnych dokumentów o charakterze normatywnym (obecny odnosi się do planu na lata 2011-2020). Autor stawia tezę o potrzebie wykorzystania postawy patriotyzmu przy definiowaniu misji i wizji polskiej służby cywilnej. Jego zdaniem, obecna strategię zarządzania kadrami służby cywilnej charakteryzuje pewien minimalizm, który zarówno w świetle obowiązującej Konstytucji RP, jak i współczesnych teorii zarządzania (ze szczególnym uwzględnieniem teorii zarządzania poprzez misję), nie wydaje się uzasadniony. Natomiast jako propozycję bardziej adekwatną, choć niepozbawioną trudności, proponuje sięgnięcie po patriotyzm jako postawę pozwalającą na określenie bogatszej treściowo misji i wizji polskiej służby cywilnej.

**SŁOWA KLUCZOWE**

patriotyzm, zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, misja i wizja zarządzania, zarządzanie poprzez misje

PATRIOTISM AS A PROPOSAL FOR DEFINING  
THE MISSION AND VISION OF THE CIVIL SERVICE  
PERSONNEL MANAGEMENT

*Summary*

This article is an attempt to reflect on patriotism as a required attitude among Polish officials. This especially relates to the issue of the human resource management strategy in the Polish civil service, which is subject to the following normative documents: the current plan for the years 2011-2020. The author argues for the need to use the definition of a patriotic attitude when framing the mission and vision of the Polish civil service. In his view, the current strategy of the civil service personnel management is characterised by a certain minimalism, which, in light of both the current Constitution and modern management theory (with particular emphasis on the management through missions), does not seem to be well-founded. However, a more adequate proposal, though not one without some difficulty, suggests that patriotism, as an attitude, allows for a richer content of the mission and vision of the Polish civil service.

**KEYWORDS**

patriotism, human resource management in civil service, mission and vision of management, management by missions

**WPROWADZENIE**

Pojęcie patriotyzmu najczęściej poruszane jest przy omawianiu edukacji obywatelskiej oraz polityki historycznej. Wiąże się z tym szereg pytań, wymagających przyjęcia określonych strategii. W jaki sposób można rozwijać u młodych obywateli świadomość historyczną, biorąc pod uwagę uczestnictwo w konkretnej kulturze, kształtowanej od stuleci? Które postawy związane z tą konkretną kulturą, dotyczącą życia narodu i trwania państwa, należy wskazywać jako pożądane? I wreszcie, w jaki sposób można doprowadzić do faktycznego

realizowania tych oczekiwanych postaw? Przy praktycznym ujmowaniu patriotyzmu chodzi zatem o pielęgnowanie przez obywateli ich poczucia tożsamości, więzi z pewnym dziedzictwem kulturowym, ale też o odpowiedzialność i zaangażowanie w aktualne życie wspólnoty politycznej, przy uznaniu potrzeby pozostawienia pozytywnego dorobku pokoleniom następnym. Wydaje się, że postawa patriotyzmu może być rozważana jeszcze w innym kontekście – jako wyeksponowana wartość, którą uznają (uznawać powinny) osoby zaangażowane w realizację publicznych zadań państwa. Przy takim ujęciu patriotyzm powinien być cechą charakteryzującą funkcjonariuszy publicznych podczas realizowania poszczególnych zadań na rzecz państwa. To właśnie zagadnienie należy określić jako problem podjęty w niniejszym artykule. Wiąże się on z pytaniem: czy patriotyzm może (czy powinien) być postawą, którą należy rozpatrywać jako wciąż aktualną w kontekście funkcjonowania służby cywilnej w nowoczesnym państwie? Warto przy tym dodać, że tak zarysowany problem będzie rozważany w odniesieniu do konkretnego państwa, Rzeczypospolitej Polskiej.

Artykuł stanowi próbę dowiedzenia, że patriotyzm jako postawa jest (powinien być) wartością pożądaną i wciąż aktualną przy określaniu wizji (docelowego idealnego stanu) i misji (określającej sposób podejścia do sprawowanych obowiązków) polskiej służby cywilnej. Przemawiają za tą tezą zarówno obowiązujące akty normatywne, odzwierciedlające najważniejsze wartości RP, jak i argumenty zaczerpnięte ze współczesnych teorii zarządzania. Zostaną one przedstawione poniżej. Wydaje się, że niezbędne jest wyjaśnienie przyczyny rezygnacji decydentów z przedstawionej argumentacji propatriotycznej, co powinno pomóc w rozumieniu minimalizmu prezentowanego w omawianej dziedzinie (zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej). Kolejnym elementem niniejszego artykułu będzie omówienie, w kontekście wcześniejszych rozważań, aktualnego sposobu definiowania misji i wizji polskiej służby cywilnej w *Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na lata 2011-2020* [KPRM 2011]. Dokument ten, zatwierdzony w lipcu 2011 roku, stanowi przykład omawianego w niniejszym artykule minimalizmu. Podjęta zostanie zatem próba krytycznego spojrzenia, którego wynikiem będą rekomendacje na przyszłość – w jaki sposób można przerehabilitować/poprawić *Strategię...* przy

uwzględnieniu omawianej postawy patriotycznej jako potrzebnej do ustalania wizji i misji służby cywilnej w Polsce. Poniższe rozważania dotyczą, oczywiście, samego dokumentu, a nie oceny procesu wdrażania *Strategii*, który zakończy się dopiero w 2020 roku. Stąd uwagi zawarte w artykule mogą mieć jedynie teoretyczny charakter. Towarzyszy im świadomość, że „nie istnieją świetne strategie zarządzania zasobami ludzkimi, a jedynie świetne realizacje” [Armstrong 2011b, s. 61].

## PATRIOTYZM – PRÓBA OKREŚLENIA

Charakteryzowanie postawy patriotycznej w polskiej perspektywie prowadzi do dwóch zasadniczych intuicji, które najczęściej są traktowane jako alternatywne. W pierwszym przypadku patriotyzm jako postawa przywołuje pamięć o polskiej tradycji insurekcyjnej, związanej z utratą samodzielnego państwa i próbami wybicia się na niepodległość. Powszechnie kojarzy się z gotowością dużego poświęcenia Polaków w sytuacjach ekstremalnych, spowodowanych działaniami wojennymi i ich skutkami. Najdalej idącym poświęceniem było oddanie życia za Ojczyznę. Ta postawa może przybierać też nieco łagodniejszą formę, jaką jest „konfederacki” charakter, nawiązujący do podejmowania zrywów naprawiania państwa z czasów Pierwszej Rzeczypospolitej. A zatem dotyczyć może także warunków pokojowych, w których pojawia się potrzeba gwałtownej naprawy państwa. Wydaje się, że najbardziej wyraźną cechą pierwszej odmiany patriotyzmu (insurekcyjnej czy konfederackiej) jest związek z wyjątkowymi okolicznościami – patriotyzm w tym przypadku nie odnosi się do zwyczajnej codzienności. Próba przełożenia tej postawy na wzorce obywatelskie prowadzi do wskazania na szczególne wyczulenie wobec absolutnej władzy lub formy sprawowania rządów, która w jakiś sposób nawiązuje do tradycyjnego *absolutum dominium*. Każde zachowanie władzy, które prowadzi do naruszenia wolności, będącej wartością szczególnie podkreślaną w polskiej tradycji, musi się wiązać ze stanowczym sprzeciwem. Także problemem zagrażającym realizacji idei wolności jest brak odpowiedzialności, szczególnie zauważalny przy pojmowaniu wolności jako idei pozytywnej (tzw. „wolności do”).

Z tym wiąże się druga cecha obywatelska (obok sprzeciwu wobec absolutnej władzy), polegająca na wymogu mobilizacji podejmowanej na rzecz naprawy państwa. Można zatem uznać konfederacki charakter jako możliwy do wykorzystania w rozwijaniu państwa, a nie tylko jako zdolność do burzenia systemu zniewolenia.

W drugim przypadku patriotyzm oznacza (oznaczać powinien) postawę charakteryzującą Polaków funkcjonujących w czasach stabilizacji i pokoju. Można wskazać także okresy zniewolenia, w których takie zachowanie uznawane było za jedynie racjonalne. Jednak przede wszystkim intuicyjnie wiąże się z życiem w niepodległym państwie, z zaangażowaniem w jego rozwój. Bardzo trudno odtworzyć dzisiaj konkretne wzorcowe postawy obywatelskie Pierwszej Rzeczypospolitej, biorąc pod uwagę jej republikański charakter. Z tradycji sejmików szlacheckich najwyraźniejszy wydaje się zwyczaj „ucierania zgody” [Ekes 2010, s. 165-170], który dzisiaj może być nazywany potrzebą uzgadniania czy dyskusowania (dialogu, dyskursu czy zdolności do współdecydowania) w celu znalezienia najlepszego rozstrzygnięcia. Z dziedzictwem Pierwszej Rzeczypospolitej wiąże się też cecha „rozpolitykowania” Polaków, która jest odzwierciedleniem powszechnego zainteresowania sprawami publicznymi. Oczywiście, owo rozpolitykowanie może mieć charakter pozytywny bądź negatywny, jednak trzeba przyznać, że ukazuje jakąś formę przejmowania się sprawami wspólnoty politycznej. Inną cechą ukazującą republikański charakter przedrozbiorowej Rzeczypospolitej był jej egalitaryzm, z którym wiąże się dzisiaj „godnościowy indywidualizm” Polaków [Cichocki 2009, s. 60]. Te trzy cechy powinny pomóc w pojmowaniu postawy republikańskiego patriotyzmu, wywodzonej z tradycji Pierwszej Rzeczypospolitej: współuczestnictwo w dyskusji nad ważnymi sprawami, traktowane jako uprawnienie i obowiązek, pojmowanie spraw publicznych jako ważnych i wymagających zainteresowania wśród wszystkich obywateli (a nie tylko rządzących), podmiotowe traktowanie każdego z uczestników wspólnoty politycznej. W następnej kolejności należy się zastanowić nad dziedzictwem Drugiej Rzeczypospolitej, by wskazać model patriotyzmu dwudziestolecia międzywojennego. Przede wszystkim trzeba zaznaczyć przeświadczenie o samodzielności i podmiotowości Polski. Można oceniać to jako złudzenie polityki mocarstwowej, jednak obywatele II RP mieli poczucie życia w państwie, które jest

decyzyjne i skuteczne [Merta 2011a, s. 282]. Z tym wiązała się pewna duma z własnego państwa i autorytet funkcjonariuszy publicznych (urzędników, policjantów, żołnierzy, ale też nauczycieli). Najważniejsze przedsięwzięcia II RP, zarówno obrona granic w latach 1918-1920, rozwój sił zbrojnych, jak i budowa Gdyni czy Centralnego Okręgu Przemysłowego, były wydarzeniami, którymi żyli wszyscy. To było budowanie wspólnymi siłami własnego państwa, na które czekały całe pokolenia przodków. Szczególne miejsce w tej wspólnocie zajmowali weterani wojenni (powstańcy styczniowi oraz weterani obrony granic), których darzono powszechnym szacunkiem. Można zatem określić patriotyzm II RP mianem patriotyzmu wspólnotowego, przesiąkniętego patosem podtrzymywanym przez etatystyczne państwo. Praca na rzecz dobra publicznego zasługiwała na szczególne uznanie jako przejaw ówczesnego patriotyzmu.

Przy budowaniu wzorcowego modelu patriotyzmu, wykorzystując dziedzictwo historyczne, trzeba pamiętać, że zarówno Pierwsza, jak i Druga Rzeczpospolita sporo różniły się od Polski współczesnej, i to nie tylko epokami. Zauważalny jest fakt, że charakteryzowały się większym zróżnicowaniem etnicznym, co jednak nie musiało stanowić problemu przy traktowaniu obywatelstwa w kategoriach politycznych. Poważniejsze różnice tkwią w położeniu geopolitycznym. Pierwsza Rzeczpospolita była pierwszorzędnym podmiotem polityki międzynarodowej, nie musiała zabiegać o bycie zauważonym przez inne państwa. Stąd jej obywatele, dumni jednocześnie z wyjątkowego ustroju republikańskiego, nie mieli poczucia życia na peryferii i związanych z tym kompleksów (pojawiły się one dopiero w okresie zaborów). Druga Rzeczpospolita funkcjonowała już w innych warunkach, charakteryzujących się zagrożeniem państw sąsiednich i poczuciem konieczności zbudowania silnego państwa. Jej obywatele mieli świadomość olbrzymiego daru, jakim było niepodległe państwo, które zawdzięczali sprzyjającym okolicznościom międzynarodowym, ale też swojej ciężkiej pracy. Był to ambitny projekt budowy od podstaw nowoczesnego państwa, z którego wszyscy powinni być dumni. Stąd szczególny status i uznanie społeczne funkcjonariuszy publicznych. Druga Rzeczpospolita była przykładem państwa, które bardzo szybko uzyskało zdolność do obrony swych granic (w pierwszych latach istnienia II RP pojawiły się poważne zagrożenia), a następnie

osiągnęło zdolność do sprawnego wypełniania swoich funkcji, scalając gospodarczo całe terytorium i tworząc jednolitą infrastrukturę techniczną i społeczną [Hausner 2006, s. 122].

Dzisiejsza Polska, po odzyskaniu wolności w 1989 roku, funkcjonuje w innych okolicznościach. Można uznać, że są trudniejsze warunki do rozwoju postawy patriotycznej – nie ma mocarstwowej pozycji pomagającej w uznaniu wyjątkowości Polaków, nie ma szczególnych zagrożeń mobilizujących i zapewniających wyjątkową integrację wokół obrony tożsamości. Jednak rezygnacja z patriotyzmu nie wydaje się uzasadniona. Potrzebna jest natomiast jego współczesna wersja. Tomasz Merta kilka lat temu pisał:

Patriotyczna edukacja musi nawiązywać do tej tradycji roztropnego korzystania z wolności, bo tylko w ten sposób możliwe będzie nadanie odpowiedniego kształtu naszemu patriotyzmowi pokoju, aby wyrażał się w przywiązaniu i szacunku do państwa, w wypełnianiu obywatelskich powinności i ćwiczeniu się w obywatelskich cnotach na co dzień, a nie tylko w gotowości do ofiarnego działania w stanie kryzysu Rzeczypospolitej [Merta 2011b, s. 449].

Podkreślana jest zatem potrzeba powszechnego rozwoju cnót obywatelskich w warunkach pokoju, co ma pomóc w roztroprnym korzystaniu z wolności. Jan Paweł II, dla którego powiązanie wolności z odpowiedzialnością obywatelską było także oczywiste, przedstawił patriotyzm (definiowany jako uporządkowaną miłość ojczyzny) jako skuteczny sposób na zagrożenie nacjonalizmem, ograniczonym egoizmem zbiorowym przejawiającym się w uznaniu jedynie dobra własnego narodu i nieszanującym praw innych [Jan Paweł II 2005, s. 72-73]. Takie spojrzenie na patriotyzm wydaje się bezpośrednio korespondować ze słowami Preambuły Konstytucji RP, która wskazuje na potrzebę współdziałania z wszystkimi państwami na rzecz „Rodziny Ludzkiej”.

### ARGUMENTACJA NA RZECZ SZERSZEGO WYKORZYSTANIA POSTAWY PATRIOTYCZNEJ

Nie sposób określić celów, jakie powinny przyświecać w praktyce służby cywilnej, bez ustalenia celów wyznaczanych państwu przez ustawę zasadniczą. Obowiązująca Konstytucja RP opiera się

na dwóch równorzędnych ujęciach aksjologicznych, materialnym i proceduralnym. W myśl pierwszego, celem funkcjonującego państwa jest dobro wspólne (art. 1 – rozpoczynający rozdział „Rzeczpospolita”), przy jednoczesnym podkreśleniu pierwszorzędnej wartości godności człowieka (art. 30 – pierwszy w rozdziale „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”). W wymiarze normatywnym odpowiadają tym wartościom zasady godności człowieka (oznaczającej zespół cech świadczących o wyjątkowości człowieka) oraz dobra wspólnego (tzn. suma warunków umożliwiających wszystkim obywatelom ich rozwój). Ujęcie proceduralne natomiast jest ukazane poprzez ideę państwa prawa (art. 2), której realizację ma zapewnić przestrzeganie zasady demokratycznego państwa prawa oraz szeregu formalnych zasad ustrojowych, między innymi równości wobec prawa, działania administracji w ramach prawa, proporcjonalności i podziału władz. Można tu jako cel państwa wskazać rządę prawa, a więc kierowanie się zbiorem procedur.

Przy rozważaniach nad patriotyzmem, poruszanych w kontekście kształtowania postaw obywatelskich funkcjonariuszy publicznych, ważna powinna być lektura tekstu Preambuły obowiązującej Konstytucji RP. Zaczyna się od zwrotu „w trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny”, co wiąże się z pewną powinnością skierowaną do wszystkich obywateli. Preambuła wskazuje obywatelom ich równość „w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski” oraz potrzebę wdzięczności „naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach”. Przy czym wskazuje doniosłość „najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej”. W dalszej kolejności następuje wytyczenie obowiązków dotyczących przekazania zarysowanego dziedzictwa przyszłym pokoleniom – „zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku” – przy uświadomieniu „potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej”. Trzeba przyznać, że te fragmenty Konstytucji prezentują dość bogatą w treść retorykę propatriotyczną, której nie można zignorować przy interpretacji poszczególnych przepisów konstytucyjnych.

Przy uwzględnieniu przytoczonego „podłoża aksjologicznego” trzeba szerzej interpretować art. 153 ust. 1 Konstytucji RP („W celu

zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”). Bezstronność i neutralność polityczna nie mogą oznaczać dystansu wobec konstytucyjnych celów państwa, dotyczą raczej wymogu powstrzymywania się od działalności politycznej w węższym rozumieniu tego słowa, to znaczy działalności partyjnej [Winczorek 2000, s. 201]. Można zatem uznać, że obowiązująca Konstytucja RP oczekuje od swoich funkcjonariuszy publicznych autentycznego zaangażowania ze świadomością uczestnictwa w szczególnym państwie, które nawiązuje do bogatej tradycji.

Biorąc pod uwagę współczesne teorie zarządzania, interesującą koncepcją dla niniejszych rozważań wydaje się teoria zarządzania poprzez misje. Stanowi ona propozycję rozwinięcia popularnej koncepcji zarządzania przez cele oraz koncepcji zarządzania przez kompetencje. Zarządzanie przez cele, które zostało zapoczątkowane przez Petera Druckera w jego *Podstawach zarządzania*, stanowiło duży krok w porównaniu z krytykowanym przez niego zarządzaniem przez zadania. Wydawanie szczegółowych poleceń i ograniczenie pracowników do roli wiernych wykonawców zostało zastąpione wytyczaniem celów i umożliwieniem pracownikom wyboru środków do ich osiągnięcia. Był to istotny postęp w zarządzaniu, przejawiający się przede wszystkim potrzebą większego zaufania między menedżerami a pracownikami. Zarządzanie przez kompetencje jest pewnym rozwinięciem ukierunkowania na cele, kładącym akcent na szczególną rolę przywódcy/menedżera, który powinien być autentycznym *coachem* w rozwijaniu kompetencji poszczególnych pracowników. Kluczem do zarządzania kadrami jest zatem dbanie o ustawiczny rozwój kompetencji kadry zarządzającej oraz pracowników [Cardona, García-Lombardía 2008, s. 49-56, 110-124].

Najprostszą ilustracją pojęcia misji w zarządzaniu jest przykład przytoczony przez Petera Druckera podczas ustalania modelu najlepszego menedżera. Jest to opowieść o trzech mężczyznach, którzy pracowali przy wycinaniu olbrzymich kamiennych bloków. Na pytanie dotyczące ich pracy mężczyźni dali trzy różne odpowiedzi. Pierwszy oznajmił, że zarabia na życie. Drugi stwierdził, że najlepiej w kraju wykuwa kamienne bloki. Natomiast trzeci, po krótkiej

refleksji, powiedział: „buduję katedrę” [Drucker 1998, s. 140]. Nawiązująca do tego przykładu teoria zarządzania poprzez misje wskazuje współczesnym menedżerom potrzebę wyzwolenia drzemiącego w ludziach potencjału. Stąd poza motywacją zewnętrzną (korzyści, jakie otrzymają w zamian za swoją pracę) oraz motywacją wewnętrzną (satysfakcja i doświadczenie, które czerpią ze swojej pracy) zwraca się uwagę na tak zwane motywy transcendentne, związane ze świadomością „co jego praca przyniesie innym” [Cardona, Rey 2009, s. 67]. Zarządzanie poprzez misje jest rozwinięciem zarządzania przez kompetencje. Bardzo ważny jest rozwój kompetencji personelu danej organizacji, szczególnie zaangażowanie w ten rozwój kadry kierowniczej, jednak do tego prawdziwym wyzwaniem jest zintegrowanie rozwijanych kompetencji każdego pracownika z misją organizacji. Osiągnięcie takiej autentycznej integralności jest gwarancją powodzenia przy zarządzaniu poprzez misje.

Na pytanie, jak można wzbudzać poczucie misji, zwolennicy omawianej teorii zarządzania wskazali trzy warunki, które każda misja powinna spełniać. Po pierwsze, powinna mieć odpowiednią treść – „misja o bogatej treści sprawia, że ludzie są dumni z tego, co robią”. Po drugie, powinna być wiarygodna – „misja o bogatej treści, lecz pozbawiona wiarygodności nie służy żadnym użytecznym celom”. Po trzecie, misja powinna wzbudzać wolę działania – „misja powinna być ukierunkowana na ambitne i osiągalne rezultaty” [Cardona, Rey 2009, s. 69-71]. Te wskazówki prowadzą do stwierdzenia, że nie sposób realizować zarządzania poprzez misje bez określenia misji bogatej w treść, choć nieprzekraczającej granic możliwości. Chodzi zatem o misję, którą charakteryzują ambitne cele. I nie jest to tylko kwestia dalekosiężnych planów i abstrakcyjnych wartości. Przykładem bardzo konkretnym są wyniki badań dotyczących współpracy w ramach organizacji. Otóż współpraca wynikająca z „poczucia misji” okazuje się znacznie lepsza niż współpraca z innych powodów (motywowana innego rodzaju satysfakcją). Cardona i Rey wskazali, że „brak współpracy, który przyczynia się do pogorszenia sytuacji tak wielu organizacji, nie jest kwestią zdolności, lecz motywów (czy też powodów) skłaniających do współpracy” [Cardona, Rey 2009, s. 100]. Można łatwo wyobrazić sobie organizację (np. urząd centralnej administracji rządowej) składającą się z wielu kompetentnych pracowników, jednak o ograniczonej

możliwości współdziałania. Nie wystarczy ustalenie potrzebnych kompetencji – należy je wdrożyć w sposób zintegrowany z misją organizacji, co jest warunkiem akceptowanego przez personel współuczestnictwa w tym rozwoju.

## ARGUMENTACJA NA RZECZ MINIMALIZMU

Wydaje się, że argumentacją niepozbawioną racji jest sceptyczny wobec eksponowania postawy patriotycznej minimalizm. Kładzie on akcent na profesjonalizm i neutralność, które powinny być zabezpieczeniem służby cywilnej przed jej instrumentalnym wykorzystywaniem przez kontrowersyjnych ideologów/polityków. Zamiast wzniosłych idei promuje się w zarządzaniu kadrami zestaw kompetencji, które są niezbędne w wykonywaniu obowiązków, a jednocześnie gwarantują bezstronność jako najbardziej akceptowalną wersję sprawiedliwości. Takie ujęcie może być wykorzystywane nie tylko w biznesie, ale także w praktyce funkcjonowania administracji publicznej. W Polsce wiąże się z węższą (ściśle literalną) wykładnią norm Konstytucji określających ramy prawne służby cywilnej. W odróżnieniu od wcześniej przedstawionej szerszej interpretacji, opartej na rozbudowanym „podłożu aksjologicznym” – uwzględniającym ujęcie materialne i proceduralne, trzeba w tym miejscu wskazać znowu art. 154 ust. 1 Konstytucji, według którego korpus służby cywilnej powinien działać „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa”. Wąska interpretacja wskazanego przepisu oznacza odczytanie go w perspektywie aksjologicznego ujęcia proceduralnego i prowadzi do wymogu trwałego i skutecznego funkcjonowania instytucji władzy wykonawczej. Pierwsze dwie cechy – zawodowe i rzetelne wykonywanie zadań – wskazują na wymóg profesjonalizmu, z którym można wiązać szereg kompetencji niezbędnych w pracy urzędnika (np. zdolność komunikacji, orientacja na klienta/obywatela, równowaga emocjonalna, zarządzanie czasem, zarządzanie stresem, zdolność do pracy zespołowej, umiejętność zarządzania konfliktem, zdolność delegowania, zarządzanie informacją). Profesjonalizm można także powiązać z akcentowaną współcześnie koncepcją organizacji elastycznej, zdolnej do

przystosowania się do zmiennych wymagań i nowych sytuacji, w której uwaga skupia się przede wszystkim na procesach poziomych, a nie hierarchii stałych ról [Armstrong 2011, s. 70]. Bezstronność, która również wydaje się powiązana z profesjonalizmem, jest wymogiem równego traktowania wszystkich, oznaczającym potrzebę braku faworyzowania, czy też niedyskryminowania, kogokolwiek (innego urzędnika lub obywatela). Pojęcie politycznej neutralności zostało wyjaśnione wcześniej jako postawa wolna od sporów partyjnych. Jednak przy zaostrzonej debacie politycznej każdy problem o charakterze strategicznym (ogólnopolitycznym) może z czasem stać się przedmiotem sporu w obszarze polityki bieżącej (partyjnej). Stąd uzasadnionym wyjściem może być unikanie przez funkcjonariuszy publicznych jakiegokolwiek argumentacji opartej na materialnym ujęciu aksjologicznego Konstytucji. Oparcie na formalnych procedurach może się wydawać w takim przypadku jedynym sposobem obrony przed partyjno-politycznym uwikłaniem urzędników. Jednak nie musi to być wcale skuteczne wyjście, co ukazuje w dyskusji teoretyczno-prawnej teza Roberta Alexego o „fasadowości procedur”. Za procedurami prawnymi można ukrywać w rzeczywistości arbitralne decyzje [Stelmach, Brożek 2004, s. 183]. Urzędnicy pozbawieni bogatej treściowo misji mogą wypełnić lukę innymi treściami, na przykład kierując się wąskim partykularnym interesem, co w konsekwencji nie wpłynie na prawidłowość funkcjonowania instytucji publicznych. Pojawić się także może pytanie, czy wspomniane kompetencje można skutecznie rozwijać bez rozbudowanej misji, wzbogacającej personel o dodatkowy wymiar motywacji.

## STRATEGIA ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI W SŁUŻBIE CYWILNEJ W LATACH 2011-2020

Wydaje się, że obowiązująca *Strategia zarządzania kadrami polskiej służby cywilnej* nawiązuje do wersji minimalistycznej, jeśli chodzi o określanie wizji i misji. Dokument przygotowywany po nowelizacji ustawy o służbie cywilnej w 2008 roku, sfinansowany dzięki środkom z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (w sumie przeznaczono na opracowanie i wdrożenie strategii 9,6 mln zł, a więc

kwotę o wiele większą w porównaniu ze środkami przeznaczanymi na wcześniejsze strategie), został zatwierdzony w lipcu 2011 roku. Biorąc pod uwagę liczbę dodatkowych opracowań (metodologia, raporty oraz materiały szkoleniowe), można uznać, że został on przygotowany z dużym rozmachem.

Przy opracowaniu metodologii, na podstawie której powinno się określić strategię zarządzania kadrami służby cywilnej, przedstawiono definicje misji i wizji. Stwierdzono, że w pierwszym wypadku chodzi o „określenie celu organizacji, który obejmuje działalność organizacji, jej klientów i produkty/usługi. [Misja] wyjaśnia charakter i zakres działania organizacji, produktu/oferty usług i szeroko opisuje podstawowe zadania”. Natomiast w drugim wypadku chodzi o

opis idealnego, przyszłego stanu organizacji służby cywilnej, obraz tego, czym organizacja – w przypadku Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi służba cywilna – zamierza być w przyszłości [Marchlewski 2009, s. 6].

Podsumowując, w skrócie można określić misję jako odnoszącą się do sposobu działania (funkcjonowanie z pewnym „poczuciem misji”), natomiast wizję jako założenie pewnego obrazu docelowego (ideału, do którego dąży dana organizacja). Na kolejnym etapie prac przygotowujących omawianą strategię przedstawiono propozycje konkretnego ustalenia, czym są misja i wizja służby cywilnej w Polsce. W wyniku prac zaproponowano następującą wersję deklaracji misji polskiej służby cywilnej:

Służąc Tobie obywatelu, wykonujemy profesjonalnie zadania państwa przyczyniając się do podnoszenia jakości życia. Działamy rzetelnie, efektywnie, uczciwie, jawnie, bezstronnie i neutralnie politycznie [Marchlewski 2010, s. 4].

Przy określaniu wizji służby cywilnej opracowano kilka alternatywnych propozycji. Według pierwszej,

Służba Cywilna profesjonalnie wspiera funkcje Państwa poprzez spójne, efektywne działania na rzecz realizacji zasady dobra wspólnego.

Według drugiej wersji,

ciesząca się zaufaniem społecznym Służba Cywilna stanowi ważny element sprawnie funkcjonującego dla dobra wspólnego państwa, dając szansę realizacji zawodowych celów, aspiracji i ambicji.

Według trzeciej wersji,

ciesząca się zaufaniem społecznym służba cywilna profesjonalnie wspiera funkcje państwa poprzez spójne, efektywne działania na rzecz realizacji zasady dobra wspólnego [Marchlewski 2010, s. 3].

Także na tym etapie prac podjęto dyskusję (w ramach zespołu zajmującego się w KPRM opracowaniem *Strategii*) nad rozumieniem pojęcia „klientów produktów/usług” służby cywilnej, co wydaje się dość interesujące w kontekście działalności administracji publicznej. W konsekwencji doprowadzono do ustalenia, że w tym wypadku „klientami” są politycy oraz obywatele. Przyjęto zatem konkretną formę określenia adresatów działalności służby cywilnej, rezygnując z abstrakcyjnych pojęć wspólnoty politycznej, społeczeństwa czy Narodu. Jednak przy wzięciu pod uwagę Konstytucji RP, należałoby uznać, że klientami „produktów/usług” służby cywilnej są nie tylko pojedynczy interesanci/obywatele, ale także całe społeczeństwo określane mianem konstytucyjnego Narodu, do którego należy „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP). Pewnym argumentem za minimalistycznym wyborem jest potrzeba dostrzegania przez urzędników konkretnych osób w ich sprawach, co wydaje się dość zrozumiałe. Pewna trudność może się wiązać natomiast z realizacją przedsięwzięć większych (ogólnospołecznych) niż konkretne postępowanie administracyjne, w którym strona jest zawsze określona z nazwy lub imienia i nazwiska.

Po przeprowadzeniu prac przygotowawczych przystąpiono do zredagowania ostatecznej wersji *Strategii*. W lipcu 2011 roku został przyjęty dokument *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na lata 2011-2020* [KPRM 2011]. Określono w nim misję i wizję służby cywilnej w sposób bardziej minimalistyczny, niż to wynikałoby z dokumentów przygotowawczych. Misja służby cywilnej została przedstawiona w sposób następujący:

Służąc obywatelom efektywnie wykonujemy zadania państwa. Działamy profesjonalnie, rzetelnie, bezstronnie i neutralnie politycznie [KPRM 2011, s. 11].

Natomiast wizja służby cywilnej scharakteryzowana została następująco:

Ciesząca się zaufaniem społecznym służba cywilna gwarantuje realizację kluczowych działań dla funkcjonowania państwa [KPRM 2011, s. 10].

Przy tym jako główny cel strategii zarządzania kadrami wskazano „zwiększenie skuteczności i efektywności działań członków korpusu służby cywilnej” [KPRM 2011, s. 11]. Na podstawie tych założeń przedstawiono w dokumencie plan rozwoju kadr urzędniczych władzy wykonawczej w Polsce, uwzględniając kolejno: dobre praktyki zarządzania, wspieranie rozwoju zawodowego urzędników, tworzenie mechanizmów motywacji oraz podniesienie świadomości etycznej i wzmocnienie etosu urzędników. Nie jest rolą niniejszego artykułu szczegółowa analiza wskazanego dokumentu, jednak można przykładowo zwrócić uwagę na ostatnie z przytoczonych zagadnień Strategii, którego pełny tytuł brzmi: *Podniesienie świadomości etycznej, wzmocnienie etosu i poczucia służebności oraz poprawa wizerunku służby cywilnej* [KPRM 2011, s. 28-29]. Autorzy dokumentu zwrócili uwagę przy tym na problem polegający na „postępującej erozji etosu pracy i poczucia misji służby publicznej”, a także na „niskiej zdolności do jednoznacznego definiowania sytuacji nieetycznych przez członków służby cywilnej” [KPRM 2011, s. 28]. Ponadto wskazali na „niskie zaufanie do administracji”. Można mieć wątpliwości, czy wobec takiej diagnozy wystarczające będzie wdrażanie zasad służby cywilnej poprzez „opracowanie i upowszechnianie wytycznych” oraz „przeprowadzenie badania porównawczego” w krajach Unii Europejskiej, a następnie przeprowadzone przez dyrektorów generalnych „stosowanie w praktyce i monitorowanie przestrzegania zasad służby cywilnej i zasad etyki”. Wydaje się, że przydatne byłoby zastanowienie się, czy służba cywilna nie potrzebuje nowego odkrycia – ustalenia, że uczestniczy w jakimś wyjątkowym i szczególnym projekcie, który należałoby zdefiniować od początku.

## PODSUMOWANIE

Pewnym paradoksem związanym z funkcjonowaniem służby cywilnej jest napięcie, które zachodzi między poczuciem stabilności oraz bezpieczeństwa, cenionym przez urzędników, a występującą jednocześnie dynamiką związaną z procesem modernizacji państwa. Okres transformacji ustrojowej, następnie proces wstępowania do UE oraz aktualny dalszy etap modernizacji, ukazują potrzebę funkcjonowania administracji ze świadomością przemian oraz postawy zaangażowania. Tymczasem kadra, która ma te zmiany wprowadzać, ceni sobie raczej statyczną równowagę. Pojawia się zatem trudność polegająca na przeprowadzeniu poważnych zmian, wymagających zaangażowania, o które trudno bez rozwiniętej koncepcji misji – poczucia służby na rzecz dobra wspólnego Rzeczypospolitej jako wspólnego atrakcyjnego „projektu” nie tylko służby cywilnej, ale wszystkich obywateli. Takie podejście prowadzi do potrzeby podjęcia na nowo problematyki postawy patriotyzmu. Trzeba jednak podkreślić, że pracownicy jakiejkolwiek organizacji nie są z natury pasywni i w sposób ograniczony przywiązani do swojej rutyny. Mogą przyjąć daleko posunięte zmiany, jeśli będą one odpowiednio uzasadnione i zestawione z pewnymi korzyściami [Crozier, Friedberg 1982, s. 358]. Wiąże się to z dobrze zaplanowanym i rzetelnie wdrażanym procesem „zespołowego uczenia się”. Istotnym bowiem wymiarem każdej zmiany jest

uczenie się, tzn. odkrywanie lub tworzenie oraz utrwalanie przez aktorów nowych modeli stosunków międzyludzkich, nowych sposobów rozumowania, a mówiąc krótko – rozwój nowych zdolności i umiejętności zespołowych [Crozier, Friedberg 1982, s. 364].

Zespołowe uczenie się polega zatem na wspólnym odkryciu na nowo i wdrożeniu szeregu kompetencji, które w praktyce powinny ukazać nową jakość. Nie wydaje się, aby to przedsięwzięcie mogło być zrealizowane bez rozbudowanej koncepcji motywowania urzędników, co prowadzi do zagadnienia ambitnej i bogatej w treść misji służby cywilnej. Ponadto konieczne jest zaangażowanie w proces zespołowego uczenia się całej kadry kierowniczej, od której postępowania w znacznej mierze (a nie od szkoleń, które są wyrwane z kontekstu codziennych zadań) zależny jest rozwój

kompetencji podległych pracowników. Teoria zarządzania poprzez misję przydaje się w tym aspekcie, wskazując uwagę na potrzebę zintegrowania rozwijanych kompetencji personelu z ustaloną misją danej organizacji.

Wydaje się zatem, że potrzebne jest wyraźniejsze przedstawienie misji służby publicznej, którą powinien być patriotyzm ukazany w kontekście konstytucyjnych wartości (dobro wspólne jako potrzeba uzgadniania interesu publicznego z indywidualnymi, godność człowieka jako brak zgody na traktowanie kogokolwiek w sposób przedmiotowy, suwerenność jako wymóg dbania o podmiotowość państwa), będący w pierwszej kolejności oczekiwaną postawą kadry zarządzającej polskiej służby cywilnej. Dopiero konsekwencją tej postawy może być skuteczne rozwijanie potrzebnych kompetencji u wszystkich urzędników, ich autentyczne zinternalizowanie misji służby cywilnej, co powinno przyczynić się do oczekiwanego wzrostu zaangażowania, a w rezultacie do wzrostu zaufania publicznego do pracowników instytucji publicznych. Teoria zarządzania poprzez misję wskazuje pewien kierunek, możliwy do wykorzystania przez autorów strategii zarządzania polską służbą cywilną. Wymaga to jednak ustalenia ambitnej misji – postawy patriotyzmu jako odpowiedzialności za Państwo – oraz większych oczekiwań wobec kadry zarządzającej polegających na tym, aby stali się prawdziwymi przywódcami przejawiającymi osobistą troskę o rozwój swoich podwładnych.

Służba cywilna, która oceniana jest regularnie w badaniach opinii publicznej, spotyka się z zarzutami o brak dostatecznej inicjatywy w sprawy, którymi powinna się zajmować [*Spółeczny wizerunek służby cywilnej* 2011, s. 54]. Można przytoczyć szereg krytycznych uwag, wśród których pojawił się głośny zarzut o impozybilizmie władzy. Jednak na potrzeby niniejszego artykułu wystarczy jeden przykład, który wydaje się dość typowy, ukazując poważny i aktualny problem służby cywilnej w Polsce. Maciej Jamka, adwokat specjalizujący się w prawie gospodarczym i arbitrażu, zwrócił uwagę na przyczynę trudności przedsiębiorców w kontaktach z administracją publiczną [Jamka 2012]. Jest nią wizja życia społecznego i publicznego oparta na podejrzliwości i braku zaufania, która usprawiedliwia biurokratyczne załatwianie spraw. Zdaniem M. Jamki, pierwszym celem urzędników państwowych jest zabezpieczenie się

przed kontrolą „instytucji na trzy litery” (NIK, ABW, CBA, CBS), natomiast drugim celem jest załatwianie „spraw, w których urzędnik nie jest zainteresowany osobiście, a jedynie «służbowo»”, co charakteryzuje się często pasywnością urzędnika, unikającego podejmowania odpowiedzialności [Jamka 2012]. Innymi słowy, przedstawiony problem polega na braku podejścia do spraw państwowych jako spraw w pewnej mierze własnych, a więc na braku przysłowio-  
wego „gospodarza”. Powracając do przykładu P. Druckera z pracownikami wykuwającymi bloki kamienne, można zaryzykować twierdzenie, że nie wystarczy „poprawne wykuwanie bloków”, nie wystarczy nawet „najlepsze w mieście wykuwanie bloków”, prawidłowe funkcjonowanie polskiej służby cywilnej potrzebuje czegoś więcej. Wydaje się, że budowa nowoczesnego państwa potrzebuje zdefiniowanego na nowo patriotyzmu, który pomoże między innymi w określeniu misji i wizji służby cywilnej, co powinno doprowadzić do wzrostu satysfakcji samych urzędników, wynikającej z uczestnictwa w wyjątkowym projekcie – budowy nowoczesnego państwa w nawiązaniu do jego bogatej tradycji oraz podniesienia prestiżu funkcjonariuszy publicznych wśród obywateli.

#### BIBLIOGRAFIA

- Hausner, J., (red.), 2006, *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Armstrong, M., 2011a, *Zarządzanie ludźmi. Praktyczny przewodnik dla menedżerów liniowych*, przekł. G. Skoczył, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.
- Armstrong, M., 2011b, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, przekł. M. Klimowicz, M. Patkaniowski, I. Podsiadło, L. Wójcik, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Cardona, P., García-Lombardía, P., 2008, *Jak rozwijać kompetencje przywódcze*, przekł. M. Bortnowska, Wydawnictwo M, Kraków.
- Cardona, P., Rey, C., 2009, *Zarządzanie poprzez misje*, przekł. M. Justyna, Wolters Kluwer, Kraków.
- Cichocki, M., 2009-2010, *Szkice z polskiej podmiotowości*, „Teologia Polityczna”, nr 5, s. 55-71.
- Crozier, M., Friedberg, E., 1982, *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, przekł. K. Bolesta-Kukułka, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

## Patriotyzm jako propozycja w określeniu misji i wizji zarządzania

---

- Drucker, P., 1998, *Praktyka zarządzania*, przekł. T. Basiuk, Z. Broniarek, J. Gołębiowski, Czytelnik, Nowoczesność, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków.
- Ekes, J., 2010, *Złota demokracja*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków.
- Jamka, M., 2011, *Zaufanie w budowie*, „Rzeczpospolita” z 7 listopada.
- Jan Paweł II, 2005, *Pamięć i tożsamość*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM), 2011, *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na lata 2011-2020*, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Marchlewski, W., 2010, *Propozycje wizji, misji, celów strategicznych, wskaźniki do pomiaru stopnia realizacji celów/celów strategicznych oraz obszary interwencji strategicznej służby cywilnej*, KPRM, Warszawa.
- Marchlewski, W., 2009, *Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej. Metodologia*, KPRM, Warszawa.
- Merta, T., 2011a, *Państwo czy atrapa? Piętnaście lat II i III RP*, w: tegoż, *Nieodzowność konserwatyzmu. Pisma wybrane*, Teologia Polityczna, Muzeum Historii Polski, Warszawa.
- Merta, T., 2011b, *Patriotyzm Jutra*, w: tegoż, *Nieodzowność konserwatyzmu. Pisma wybrane*, Teologia Polityczna, Muzeum Historii Polski, Warszawa.
- Spółeczny wizerunek służby cywilnej*, 2011, Warszawa.
- Stelmach, J., Brożek, B., 2004, *Metody prawnicze*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze.
- Winczorek, P., 2000, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Liber, Warszawa.