

ks. Bolesław Karcz

Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie

O ETYCE URZĘDNIKA RECENZJA KSIĄŻKI

Andrzej Zwoliński, *Etyka urzędnika*, Wydawnictwo WAM: Kraków 2012, 216 stron, ISBN 97-883-7767-0590.

Biurokracja w rozumieniu socjologii jest typem pewnej organizacji społecznej, która ma u swych podstaw działania racjonalność, efektywność oraz bezosobowość. Właśnie dzięki tym instrumentom powinna zagwarantować sprawność i bezkonfliktowość interesu petenta czy prowadzonej przez niego działalności wobec innych obywateli. Zatem ideał biurokraty wiąże się z przekonaniem, że każdy urząd jest postawiony we właściwym miejscu, reprezentuje pewien szczebel władzy, doskonale wie, co mieści się w zakresie jego obowiązków, cechują go odpowiednie kompetencje, działa poza-personalnie, tzn. nie zważając na łzy czy uśmiechy petentów, posiada ustalone ścieżki kariery zawodowej, urzędnicy mają jasno określone pensje, a całość ich działalności jest udokumentowana. Niestety, potoczne postrzeganie biurokracji wiąże się z wieloma negatywnymi zarzutami bezduszności, mechanicznego traktowania ludzkich spraw, zawiłości w dokumentach i niezrozumiałej terminologii, przeciągania ważnych dla petenta spraw, jak również niekompetencji i pomyłek urzędników. Z drugiej strony, spotkanie rzetelnego, chętnego do pomocy urzędnika podpowiadającego w dalszym procedowaniu wiąże się z uznaniem i stwierdzeniem: „To ludzki urzędnik”.

Współczesny człowiek zadaje sobie wiele pytań, między innymi do czego potrzebni są biurokraci i jakie jest ich oblicze? Dlaczego warto postawić na samorządy? Jaką rolę wobec władzy odgrywają doradcy, a jaką pochlebcy? Z jakiego powodu powinni nie tylko wiedzieć, co to jest etos pracy, ale też dostosować się do pewnych ram wartości etycznych? Czym więc jest etyka urzędnika? Co to jest psychologia małej władzy? Jakimi cnotami powinien się wyróżniać urzędnik? Z pomocą w odpowiedzi na te i inne pytania przychodzi nowa publikacja Wydawnictwa WAM, której autorem jest ks. prof. dr hab. Andrzej Zwoliński. Książka nosi tytuł *Etyka urzędnika*.

Biurokracja oznacza scentralizowany system organizacyjny, w którym władza wiąże się z urzędem. Etymologia słowa „biurokracja” łączy w sobie dwa słowa: francuskie *bureau* – urząd i greckie *kratos* – władza. Terminem tym określa się również grupę ludzi zajmujących się administrowaniem, ale także typ organizacji społecznej charakteryzującej zracjonalizowane, nowoczesne społeczeństwo. Vincent de Gournay użył tego terminu po raz pierwszy w 1745 roku, krytykując urzędników państwowych ówczesnej Francji. Zagadnieniem biurokracji zajęli się między innymi Alexis de Tocqueville i Karol Marks, ale najszerszej podjął ten temat Max Weber, uchodzący wręcz za pioniera badań nad biurokracją, dla której stała się ona pewnym typem idealnym, a nawet modelem życia społecznego.

Wprowadzając czytelnika w zagadnienie, autor wskazuje na genezę biurokracji, którą upatruje się już w dawnych, starożytnych formach administrowania w imperiach, co miało na celu utrzymanie ośrodków władzy, zaplecza militarnego, aparatu sądowego oraz pobieranie podatków. Biurokracja odgrywała zatem rolę wzmocnienia władzy monarchy, jak również ograniczała jej nadmierną centralizację, natomiast presja rynku zmuszała, aby decyzje biurokratów opierały się na kalkulacji kosztów i zysków. Wyróżnia się cztery kolebki biurokracji: egipską – mającą silne powiązania z kastą kapłańską; bizantyjską – opartą na bezwzględnym posłuszeństwie wobec monarchy; chińską, która opiera się na systemie przepływowym, i rewolucyjną francuską, która przeszła w etatyzm socjalistyczny, czyli oparty na silnej władzy państwowej partii. Dzisiejsza biurokracja europejska jest połączeniem biurokracji rewolucyjnej z bizantyjską, zatem oparta jest o następujące elementy: stołek urzędnika – gdyż to petent przychodzi do urzędu; pisanie – niekończące się ilości dokumentów, rachunków i podań; przepisy – nadrzędne w stosunku do rozumienia spraw przez urzędnika i określających zakres jego możliwości.

Max Weber wyróżniał trzy typy władzy: tradycyjną, która wynikała z nienaruszalności dotychczasowych norm zakorzenionych w społeczeństwie; charyzmatyczną, która ukazywała osobiste oddanie przywódcy; i legalną, która zakłada, że przepisy i normy są prawomocne, a osoby, które sprawują władzę, mają odpowiednie uprawnienia. Każdy z tych modeli władzy tworzył swoją rzeczywistość biurokratyczną.

Autor uświadamia nam, jak ważną rolę odgrywa samorząd. Określenie *grass roots* oznacza dosłownie *korzenie trawy*. W ten sposób w USA określa się działanie demokracji na szczeblu gminnym. Na płaszczyźnie samorządu trzeba „myśleć globalnie, a działać lokalnie”. Jest to wielka szansa oparta na obywatelskiej energii i zaangażowaniu. Jest to oczywiście również współdziałanie z kierunkami działań podjętych przez rząd, ale niepomijające ważnych interesów życia społecznego w swej gminie. Jest to skuteczne, ponieważ w ramach lokalnych szczebli urzędników polityczne ideologie są niemal niezauważalne, a politycy wszystkich partii chcą wykazać się skutecznością w działaniu na rzecz swojej „małej ojczyzny”. Trzeba jednak zauważyć, że samorządność nie jest wyłącznie kategorią polityczno-społeczną, gdyż dotyczy ona również wzięcia odpowiedzialności za podejmowane decyzje, zatem ma też wymiar etyczny. Dlatego Kościół w swoich dokumentach zwraca niejednokrotnie uwagę na rolę samorządności, gdzie bardzo ważnymi elementami są zasady życia społecznego.

Podjęmując zagadnienie biurokracji, trzeba również odnieść się do kwestii podatkowej. Podatki są potrzebne do budowania i utrzymywania biurokracji państwa i struktur samorządowych. Przywołując polską sytuację podatkową z 2009 roku, autor wskazuje,

że wówczas 78,4 proc. wszystkich przychodów budżetu państwa stanowiły wpływy podatkowe, a pozostała część dochodów przyniosły dzierżawy, dywidendy z przedsiębiorstw państwowych, zysk NBP, prywatyzacje, grzywny i mandaty, spadki i darowizny na rzecz Skarbu Państwa oraz dotacje z UE. Z historii podatków dowiadujemy się o tym, jak są dzielone pieniądze obywateli, a także o nadużyciach władzy w ramach przestępstw biurowych, do których zalicza się również korupcję.

Kolejnym zagadnieniem podjętym przez autora jest wykorzystanie przez władzę całego urzędniczego systemu. Przywołany został znany z socjologii polityki termin *sleepers* – *uśpiony agent*, który określa pozostające zwykle w uśpieniu, ale czasem budzące się zdolności jednostek do okrucieństwa. Z powszechności zjawiska *sleepers* wynika łatwość znalezienia przez szaleńca współpracowników: urzędników, biurokratów, polityków, którzy w danej sytuacji idą szaleńczą drogą i, co więcej, usprawiedliwiają swoje czynności argumentem, że działają w myśl obowiązującego prawa. Autor opisuje nieszczęśliwe czasy panowania władców-tyranów, wykorzystujących urzędy państwowe do swoich haniebnych planów: Hitlera, który z lubością oglądał relację filmową z tortur oficerów, którzy w 1944 roku chcieli dokonać zamachu na niego; kochającego władzę i chorobliwie podejrzliwego Stalina, z którym podróżowało zawsze kilku sobowótów; Idi Amina z Urugwaju, który był kanibalem i cierpiał na manię prześladowczą; części ciał ofiar przechowywał w pałacowej lodówce, a obawiając się zamachu, nigdy nie nocował dwa razy w tym samym miejscu. Władzy, która nadużywa swoich praw i łamie prawa innych, trzeba się przeciwstawić – w książce ukazane są również formy reakcji, takie jak obywatelskie nieposłuszeństwo, manifestacje, a także profilaktyka, czyli rozwijanie osobistej odporności jednostek na niepożądane wpływy oraz nauka stawiania im oporu.

Autor odnosi się czasem do biurokracji w Polsce, która wyróżnia się między innymi przerostem zatrudnienia (gigantomanią), przyznawaniem sobie nadmiernych przywilejów (luksusomanią), korupcją i arogancją władzy, która uwidacznia się w niechęci uzasadnienia decyzji i lękiem przed utratą transparentności działań przez organy publiczne oraz swojej pozycji czy stanowiska.

Publikacja *Etyka urzędnika* ks. prof. dra hab. Andrzeja Zwolińskiego jest bardzo ważnym głosem w kwestii etycznych zachowań biurokratów. Pokazuje z jednej strony, iż urzędy i urzędnicy mogą być niezwykle wsparciem dla obywateli, którzy przecież utrzymują ich, płacąc podatki, ale jednocześnie przestrzega przed wykorzystaniem biurokracji, która może stać się systemem wspierania tyranów i totalitarnych systemów. Autor wskazuje też, na czym polega współodpowiedzialność elit oraz ukazuje społeczność ludzi jako podmiot dobra wspólnego. Nie zostawia też urzędników ze swymi problemami, wskazując, jakie cnoty powinni w sobie pielęgnować, gdyż celem władzy jest szczęśliwe życie obywateli.

Książka *Etyka urzędnika* jest jedyną na rynku całościową publikacją dotyczącą tego zagadnienia i powinna stać się lekturą obowiązkową dla socjologów, urzędników, biurokratów, polityków, jak również studentów przygotowujących się do pełnienia w przyszłości tych zadań, gdyż pogłębienie podjętych tematów pomoże lepiej spełniać i rozumieć funkcje, które pełnią lub będą pełniły w przyszłości.