

PRZEGLĄD

---

SOCJOLOGICZNY

tom LVIII/1

---

2009



---

ŁÓDZKIE TOWARZYSTWO NAUKOWE

---

ŁÓDZKIE TOWARZYSTWO NAUKOWE  
90-505 Łódź, ul. M. Skłodowskiej-Curie 11  
Tel. (0-42) 66 55 459; fax (0-42) 66 55 464  
Sprzedaż wydawnictw (0-42) 66 55 448  
<http://www.ltn.lodz.pl> e-mail: [ltn@ltn.lodz.pl](mailto:ltn@ltn.lodz.pl)

---

REDAKCJA NACZELNA WYDAWNICTW  
ŁÓDZKIEGO TOWARZYSTWA NAUKOWEGO

**Sławomir Gala, Edward Karasiński,**  
**Wanda M. Krajewska** - redaktor naczelny, **Jan Szymczak**

RADA REDAKCYJNA

**Zygmunt Gostkowski, Władysław Markiewicz, Harri Melin,**  
**Fritz Schütze, Kazimierz M. Słomczyński, Antoni Sulek, Piotr Sztompka,**  
**Włodzimierz Wesołowski, Włodzimierz Winclawski, Marek Ziolkowski**

KOMITET REDAKCYJNY

**Zbigniew Bokszański, Marek Czyżewski,**  
**Jolanta Kulpińska** – redaktor naczelny, **Krystyna Lutyńska,**  
**Paweł Starosta, Wielisława Warzywoda-Kruszyńska**

REDAKTORZY TOMU: **Krystyna Lutyńska, Anna Kubiak**

SEKRETARZ REDAKCJI: **Iwona Kociemska**

RECENZENCI ZEWNĘTRZNI

**Krystyna Janicka, Lynda Walters, Włodzimierz Winclawski**

Wydano z pomocą finansową Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego  
oraz Dziekana Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego

Copyright by Łódzkie Towarzystwo Naukowe – Łódź 2009  
ISSN 0033-2356

PROJEKT OKŁADKI - Hanna Stańska  
SKŁAD: „PERFECT”, 95-054 Ksawerów, ul. Parkowa 10, tel. (0-42) 215-83-46  
DRUK: „TRIADA”, 91-340 Łódź, ul. Limanowskiego 147/149, tel. (0-42) 651-96-35

NAKLAD: 300 egz.

## SPIS TREŚCI

Od redakcji .....	7
-------------------	---

### ARTYKULY

Marek C z y ż e w s k i – Działania „neopozorne”. Uwagi na temat przeobrażeń komunikowania publicznego i życia naukowego .....	9
Anna K u b i a k, Aneta K r z e w i ń s k a – Działania pozorne w procesie stanowienia prawa na przykładzie ustawy o lobbingu .....	33
Kaja G a d o w s k a – Działania pozorne. Problem upolitycznienia procesu obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej w Polsce .....	51
Andrzej P o t o c k i – Niewierzący a praktykujący. Materiały do refleksji nad pozorną aktywnością religijną .....	91
Jakub Ryszard S t e m p i e ń – Dialog obywatelski w Polsce jako przykład działań pozornych .....	107
Dobroniega T r a w k o w s k a – Działania pozorne w pomocy społecznej – przejawy – mechanizmy – skutki .....	129
Agnieszka G o l c z y ń s k a - G r o n d a s, Agnieszka K r e t e k - K a m i ń s k a – Kontrakt socjalny – założenia a realizacja. Przykład łódzki .....	149
Kamila B i a ł y – Komunikowanie pozorne a komunikowanie autentyczne w obszarze szkolnictwa wyższego .....	175
Bartłomiej K. P r z y b y ł s k i, Natalia Ż u k – Problematyczność koncepcji działań pozornych Jana Lutyńskiego – na przykładzie badania organizacji studenckich Uniwersytetu Łódzkiego .....	191

### LIST OF CONTENTS

#### ARTICLES

Marek C z y ż e w s k i – “Neo-apparent” actions. Some remarks on changes of public communication and academic life .....	30
Anna K u b i a k, Aneta K r z e w i ń s k a – Apparent actions in the legislation process as demonstrated in the lobbying act .....	49
Kaja G a d o w s k a – Apparent actions. The problem of the politicization of the process of staffing the higher clerical positions in the polish civil service .....	89
Andrzej P o t o c k i – Participating ‘non-believers’ .....	105
Jakub Ryszard S t e m p i e ń – Civic dialogue in poland as an apparent action .....	128
Dobroniega T r a w k o w s k a – Apparent actions in the functioning of social welfare – symptoms – mechanisms– effects .....	147
Agnieszka G o l c z y ń s k a - G r o n d a s, Agnieszka K r e t e k - K a m i ń s k a – The social contract – assumptions and realisation. The example of lodz .....	173

Kamila Biały – Apparent versus authentic communication in higher education .....	189
Bartłomiej K. Przybylski, Natalia Żuk – The problems associated with the application of Jan Lutynski's concept of apparent actions in the research of student organizations at the university of Lodz .....	207

## **OD REDAKCJI**

W latach siedemdziesiątych XX wieku Jan Lutyński zaprezentował koncepcję działań pozornych. Działania te odznaczały się następującymi cechami: 1) oficjalnie uznaje się je za istotne dla realizacji jakiegoś ważnego społecznie celu; 2) celu tego faktycznie nie realizują; 3) o ich nieprzydatności powszechnie wiadomo w danej zbiorowości; 4) jest to wiedza prywatna, oficjalnie nieuzewnętrzniana; 5) ich rzeczywista funkcja polega na samym ich istnieniu; 6) zawierają zawsze jakiś element fikcji, odnoszący się do ich przebiegu czy celu.

W niniejszym tomie „Przeglądu Socjologicznego” prezentujemy teksty ilustrujące aktualność różnych elementów tej koncepcji w nowej rzeczywistości społecznej. Poszczególni autorzy, odwołując się do rozważań J. Lutyńskiego, analizują różne rodzaje i formy działań pozornych w naszym życiu religijnym, w funkcjonowaniu służby cywilnej, w procesie stanowienia prawa, w dialogu obywatelskim, a także w szkolnictwie wyższym.

MAREK CZYŻEWSKI  
Uniwersytet Łódzki

## DZIAŁANIA „NEOPOZORNE”. UWAGI NA TEMAT PRZEOBRAŻEŃ KOMUNIKOWANIA PUBLICZNEGO I ŻYCIA NAUKOWEGO

### Streszczenie

Czasy tzw. realnego socjalizmu obfitowały w działania pozorne. Wydawać by się mogło, że demokratyzacja systemu politycznego, urynkowienie gospodarki i wprowadzenie zasady jawności po 1989 roku powinno prowadzić do stopniowego rugowania działań pozornych z polskiego życia społecznego. Działan pozornych mamy jednak nadal mnóstwo, choć z pewnością przemianom uległy ich uwarunkowania, mechanizmy i funkcje. Tekst odnosi się do dwóch obszarów obejmujących szczególnie intensywne działania pozorne. Sporo szkodliwych i powszechnie tabuizowanych fikcji nagromadziło się w dziedzinie nauki i szkolnictwa wyższego, szczególnie na polu badań naukowych, publikacji oraz masowego kształcenia. Równie problematycznym obszarem szkodliwej pozoracji jest dziedzina kształtowania opinii publicznej, tzw. debaty publicznej, dziennikarstwa oraz mediów. Uwzględnienie nowych trendów w ramach działań pozornych prowadzi do refleksji teoretycznej na temat komunikowania pozornego i pozornej wiedzy, w tym do wyróżnienia typu działań „neopozornych”.

**Słowa kluczowe:** działania pozorne; komunikowanie publiczne; nauka i szkolnictwo wyższe; wiedza; zaufanie; ponowoczesność; etnometodologia

\* \* \*

Obecność działań pozornych w rozumieniu Jana Lutyńskiego wydaje się wręcz oczywista w tych obszarach życia społecznego, których organizacja wspiera się na rozbieżności między fasadą oficjalnie deklarowanych, społecznie ważnych

celów i codziennym doświadczeniem osób uwikłanych w realne praktyki instytucjonalne. Rozbieżność ta, co podkreśla Lutyński, trwa wbrew zdroworozsądkowym oczywistościom, gdyż na straży „przemilczenia, obłudy lub zakłamania” stoi odgórny „nacisk” i „przymus”, które nie pozwalają na upublicznienie tego, o czym wszyscy wiedzą [Lutyński 1990a: 107–108; por. Piotrowski 1998: 41]. Autor koncepcji działań pozornych miał przed oczyma socjologiczne własności tzw. realnego socjalizmu [Lutyński 1990a, 1990b, 1990c], choć wskazywał także na uniwersalne przypadłości instytucji zbiurokratyzowanych, niezależne od systemu społeczno-politycznego, w którym występują. Idąc tym tropem można oczekiwać występowania działań pozornych również i w otaczającej nas rzeczywistości, daleko różnej od realiów państwa „demokracji ludowej”, w pierwszym rządzie w takich organizacjach sformalizowanych jak administracja publiczna, partie polityczne czy telewizja publiczna, a zatem tam, gdzie oficjalne, społecznie podniesłe cele są gromko głoszone, lecz niekoniecznie realizowane.

Czasy tzw. realnego socjalizmu bez wątpienia obfitowały w działania pozorne. Wydawać by się mogło, że demokratyzacja systemu politycznego, urynkowienie gospodarki i wprowadzenie zasady jawności powinny prowadzić do ich stopniowego rugowania począwszy od 1989 roku. Jednak działania pozorne są nadal silnie obecne, choć z pewnością przemianom uległy ich dawne uwarunkowania, mechanizmy i funkcje. Warto bliżej przyjrzeć się grze pozorów w dwóch wybranych obszarach: komunikowania publicznego oraz życia naukowego. Wybór ten nie jest podyktowany szczególnie wysokim natężeniem pozoru i fikcji w tych dziedzinach (pod tym względem współczesny system finansowy prawdopodobnie nie ma sobie równych), lecz tym, że dziedziny te są odpowiedzialne za jakość świadomości społecznej. Sporo szkodliwych i powszechnie tabuizowanych fikcji nagromadziło się w dziedzinie nauki i szkolnictwa wyższego, szczególnie na polu badań naukowych, publikacji oraz masowego kształcenia. Równie problematycznym obszarem szkodliwej pozoracji jest dziedzina kształtowania opinii publicznej, tzw. debaty publicznej, w tym dziennikarstwa i mediów. Pozorność działań w obszarze komunikowania publicznego, a także szkodliwość owej pozorności bywają przedmiotem zażartych, politycznie motywowanych i często bezproduktywnych sporów publicznych, co przydaje kwestii działań pozornych dodatkowych, częściowo zwrotnych odniesień. Z kolei obszar nauki i szkolnictwa wyższego zbliża się pod tym względem do przeciwnego, równie destruktywnego bieguny – zazwyczaj nie mówi się o tym, o czym „każdy wie”.

Uwzględnienie empirycznych przejawów nowych trendów w ramach szeroko pojmowanych działań pozornych łączy się w tym tekście z refleksją teoretyczną na temat komunikowania pozornego oraz pozornej wiedzy, co prowadzi do

wyodrębnienia typu działań „neopozornych”. Z pewnością chodzi tu o zjawiska w dużej mierze nieuniknione, choć warto wskazać źródła owej nieuchronności. Istotne wydaje się także odróżnienie szkodliwych pozorów od użytecznych fikcji. Te ostatnie (jak np. kontrfaktyczna zasada jawności publicznej lub kontrfaktyczna zasada poszukiwania prawdy w postępowaniu naukowym) wydają się niezbędnym punktem odniesienia dla krytyki tych pierwszych.

### **POCHWAŁA POZORU I FIKCJI (Z ZASTRZEŻENIAMI)**

Problem działań pozornych nie polega, jak się zdaje, na tym, że dziedzina pozorów, iluzji, udawania, nieszczerości i fikcji miałyby być z gruntu dysfunkcyjna, w odróżnieniu od rzekomo zawsze cennego obszaru prawdy, szczerości, prostolinijności i realizmu. Przeciwnie, można wskazać na szereg korzyści, które płyną z hołdowania pozorom, co więcej – na walory, które respektowaniu pozorów zawdzięczają swoje istnienie. Pozytywistyczne zaplecze intelektualne koncepcji działań pozornych Jana Lutyńskiego mogło stać na przeszkodzie odpowiedniego docenienia pozytywnej, co więcej – konstytutywnej roli iluzji w życiu społecznym. Pochwała pozorów i fikcji nie może być wszakże pozbawiona zastrzeżeń.

Skrótowy przegląd pozytywnych konsekwencji pozorów zaczniemy od podstawowej struktury życia społecznego – intersubiektywności. Alfred Schutz, twórca fenomenologii społecznej, stwierdził – a tezy tej nie udało się podważyć nawet przeciwnikom fenomenologii społecznej, że poczucie wspólnego świata w decydujący sposób zależy od podtrzymania dwóch idealizacji, a zatem założeń, których spełnienie nie jest możliwe, składających się na regułę przekładalności perspektyw. Zgodnie z idealizacją wymienności punktów widzenia zakładamy, że patrzylibyśmy na świat tak samo jak druga osoba, gdybyśmy tylko przyjęli jej punkt widzenia. Rzecz jednak w tym, że przyjęcie punktu widzenia drugiej osoby nigdy nie jest w pełni możliwe. Druga idealizacja dotyczy zgodności tzw. systemów relewancji, czyli hierarchii spraw uznawanych za ważne i nieważne. Z powodu odmiennych doświadczeń życiowych oraz różnego zainteresowania sytuacją nasze hierarchie spraw ważnych i nieważnych nie są i nie mogą być zgodne. Zakładamy jednak, że jesteśmy w stanie pominąć dzielące nas w tym względzie różnice i uznać, że łączy nas wspólny mianownik tymczasowo wspólnych celów i spraw do załatwienia [Schutz 1984: 147–150]. Dwie idealizacje stanowią nie tylko normatywną ramę odniesienia dla rutyn życia codziennego, dzięki której możemy oceniać własne i cudze postępowanie, lecz także podstawę, dzięki której cząstkowe i przelotne porozumienie jest w ogóle możliwe. Realna, zawsze frag-



mentaryczna i nietrwała intersubiektywność przydarza się więc w dużej mierze dzięki iluzorycznemu założeniu, że możliwa jest intersubiektywność pełna. Nawykowe podtrzymywanie fikcji dotyczącej pełnej intersubiektywności, a także zasoby wspólnego, społecznego doświadczenia, dają nam poczucie gruntu pod nogami oraz bycia razem z innymi. O tym, jak łatwo to poczucie utracić, świadczą sytuacje, w których jedna lub druga ze wspomnianych idealizacji zostaje podważona. Pouczają nas o tym tzw. eksperymenty etnometodologiczne [Garfinkel 1963], jak również analiza interakcji przedstawionych w dziełach literackich Kafki czy Dostojewskiego [Schütze 1980].

Intersubiektywność jako podstawowa struktura relacji społecznych jest, co należy podkreślić, konstrukcją obosieczną, gdyż wiąże się nierozzerwalnie z dziedziną uprzedzeń, stygmatyzacji i wykluczenia społecznego. O ciemnej stronie intersubiektywności warto pamiętać zwłaszcza w obliczu apologii zaufania, jaka ma miejsce w refleksji socjologicznej ostatnich lat. Koncepcje zaufania i kapitału społecznego formułowane w ramach tzw. socjologii głównego nurtu [np. Coleman 1990, Sztompka 2007] mogłyby skorzystać niemało na uwzględnieniu fenomenologicznych i etnometodologicznych ujęć zarówno pozytywnych jak i negatywnych aspektów tej kwestii.

Schutz nie zajmował się bezpośrednio problemem „zaufania” (niem. *Vertrauen*), lecz „swojskością” (niem. *Vertrautheit*) [por. Endress 2002: 17–19]. W myśl ustaleń Schutza można byłoby powiedzieć, że warunkiem zaufania jest niewykalkulowana, oparta na wspólnej wiedzy „swojskość” (*Vertrautheit*) postępowania i powierzchowności drugiej osoby. Przeciwnością swojskości jest doświadczenie obcości, którego efektem jest brak zaufania. Przetworzenie doświadczenia obcości w doświadczenie swojskości nie jest proste, a doświadczenie swojskości może zostać łatwo podważone. We wczesnej etnometodologii, rozwijającej w tej kwestii idee Schutza, warunkiem zaufania jest spełnianie podstawowych oczekiwań dotyczących „normalnego wyglądu” (*normal appearance*), czyli uznawanych za normalne i dających się tak zinterpretować sposobów bycia i działania. Nie chodzi tu jedynie o sprawianie odpowiedniego, „normalnego” wrażenia, bowiem uczestnicy życia społecznego traktują spełnianie owych oczekiwań jako podstawę potocznych osądów moralnych. Dzieje się tak, gdyż społecznie zdefiniowana normalność lub nienormalność „wyglądu” jakiejś osoby odsyła nas – wedle potocznych, konwencjonalnych rozumowań – do rzekomo faktycznych cech danej osoby (np. „dobrze mu z oczu patrzy, można na nim polegać” albo „to jakiś wariat, nie można się z nim dogadać”). Tak więc potoczne wnioski na temat rzekomo „obiektywnych” cech są odpowiedzialne nie tylko za zaufanie, jakim darzymy tych, których postrzegamy w granicach społecz-

nie zdefiniowanej normy, lecz także za brak zaufania wobec osób postrzeganych jako odmieńcy, przynoszący ryzyko niepewności lub zagrożenia [Schutz 2008, Garfinkel 2007].

Mówiąc inaczej: teoria socjologiczna zapomina o tym, że społeczny obiekt zwany zaufaniem lub „kulturą zaufania” konstytuowany jest przez struktury doświadczenia swojskości i obcości. Ambiwalencja zaufania odnosi się zatem nie tylko do niekiedy problematycznych funkcji zaufania, lecz lokuje się już w obszarze jej społecznej konstytucji. To właśnie kontrastujący charakter swojskości i obcości decyduje o ambiwalentnej roli zaufania, które z jednej strony daje „swoim” poczucie bezpieczeństwa i wspólnoty, a z drugiej strony wyklucza „obcych”. Ten paradoks, eksplorowany w licznych studiach z zakresu tzw. teorii etykietowania, jest przysłowiową łyżką dziegciu, o której istnieniu zapomina się w beczce miodu, jaką socjologia i ekonomia głównego nurtu wyprodukowały na cześć i chwałę zaufania, kapitału społecznego itp.

Kolejną pozytywną konsekwencją hołdowania pozorom jest dostarczenie uzasadnienia dla postępowania naukowego jako procedury, którą należy odróżniać od reguł wiedzy potocznej, sposobów organizacji wypowiedzi publicystycznej, środków retoryki politycznej czy zasad prowadzenia działalności gospodarczej. Jest to sprawa niebagatelna w sytuacji, gdy granice między naukowym poznaniem rzeczywistości i innymi sposobami jej doświadczania ulegają rozmyciu – z jednej strony pod wpływem kultury ponowoczesnej, głoszącej sceptycyzm wobec rozumu oraz zachęcającej do kultu mozaikowości, a z drugiej zaś pod presją dyskursów gospodarczych, dyktujących zewnętrzne wobec nauki kryteria praktycznego zastosowania i opłacalności. Naukowy obraz świata jako szczególnie odmiana wiedzy istnieje tylko na tyle, na ile badacze, postępując zgodnie z określonymi wymogami proceduralnymi, dążą do zbudowania naukowego, z konieczności sztucznego modelu badanej rzeczywistości. W wypadku szeroko pojmowanych nauk społecznych (takich jak socjologia, psychologia, ekonomia i historia), gdzie do pola badawczego należą ludzie podejmujący działania, naukowy obraz rzeczywistości nie może uchwycić realnych ludzi w całej ich złożoności i niepowtarzalności, lecz musi zostać niejako zaludniony przez wytworzone przez badacza sztuczne, nierealne „marionetki”. Spełniają one warunki przyjętego przez badacza modelu teoretycznego – podejmują działania i doświadczają tylko w granicach wytyczonych przez koncepcję teoretyczną, która je stworzyła [Schutz 1984: 184–187]. Dzieje się tak nawet wtedy, gdy koncepcja teoretyczna nie jest z góry założona, lecz jest „generowana” w toku badania np. zgodnie z zasadami strategii teorii ugruntowanej [Glaser, Strauss 1967].

Warunkiem uprawiania naukowego fachu jest zatem fikcyjny charakter naukowego obrazu rzeczywistości. Jednak konieczność ta niesie ze sobą strefę cienia w postaci ryzyka produkcji naukowych artefaktów oraz przerostu naukowego żargonu. Bezkompromisową dekonstrukcję metodologii nauk społecznych jako naukowego wytwarzania faktów przyniosła przed laty książka Aarona Cicourela *Metoda i pomiar w socjologii* [1964], a także radykalne idee Harolda Garfinkela, w tym m.in. pojęcie „praktyk glossowania”, odnoszące się do abstrakcyjnych, mijających się doświadczaną rzeczywistością, pozornie objaśniających formuł naukowych [Garfinkel, Sacks 1970]. Własna pozytywna propozycja późnej etnometodologii koncentrowała się wokół „wymogu unikalnej adekwatności” [m.in. Garfinkel i in. 1986; także Garfinkel, Wieder 1992]. Wbrew mylącym odczytaniom, których nie brak w podręcznikach współczesnych teorii socjologicznych, „wymóg unikalnej adekwatności” nie postuluje dotarcia do rzekomego rdzenia czy też bazowej gramatyki działania społecznego (czy, jak ironicznie powiada Michael Lynch, nie oznacza „poszukiwania Świętego Graala”), lecz winien prowadzić do tworzenia wielu nowych, hybrydowych dyscyplin badawczych, powstających na styku analizowanego obszaru procesów interpretacji oraz analizy etnometodologicznej [Lynch 1993: 274–277]. Ten program badawczy pozostał w dużej mierze w sferze planów, a tam gdzie został zrealizowany, ulokował się (zgodnie z intencją Garfinkela) raczej poza granicami socjologii jako nauki i jako instytucji. Inaczej mówiąc etnometodologia w wydaniu radykalnym dokonała, na własne życzenie, marginalizacji samej siebie. Mimo, że konsekwentnie pojmowana etnometodologia z premedytacją wiedzie do destrukcji standardowej procedury naukowej, to pozostaje źródłem inspiracji dla tych odmian socjologii, których nie zadowala bezkrytyczne wytwarzanie naukowych artefaktów. Dylemat związany z czerpaniem inspiracji z etnometodologii przypomina krążenie ómy wokół świecy. Zbyt bliski kontakt grozi unicestwieniem, a pozostawanie w oddali oznacza brak dostępu do światła. Tak krytykowana przez radykalne wersje etnometodologii koncepcja nauki Alfreda Schutza zyskuje w tej sytuacji na wartości, gdyż jest gwarantem pozostania na gruncie procedury naukowej, co wydaje się istotne zwłaszcza wobec współczesnych zagrożeń rozmycia granic nauki.

Z konieczności skrótowo odnotujmy dwie dalsze dziedziny, w których widoczne są nad wyraz cenne korzyści płynące z hołdowania pozorom i które zasługiwałyby na znacznie obszerniejsze rozpatrzenie. Otóż demokratyczny ład polityczny w nowoczesnym, złożonym społeczeństwie jest możliwy m.in. dzięki częściowemu konsensowi, którego warunkiem jest odsunięcie na bok fundamentalnych różnic światopoglądowych i skupienie się na tych aspektach różnicy zdań, co do których można się porozumieć. Polityczny liberalizm w ujęciu Johna

Rawlsa [1998], o którym tu mowa, to z pewnością kontrowersyjna koncepcja ładu politycznego wówczas, gdy traktowana jest jako ideał normatywny. Głębokie podziały zarysowują się bowiem między liberalnymi zwolennikami kształtowania rzeczywistości politycznej zgodnie z zarysowanym, deliberacyjnym wzorem i ich antyliberalnymi adwersarzami (zarówno lewicowymi, jak i prawicowymi), którzy przeciwstawiają się w ich mniemaniu nadmiernemu wychładzaniu sporów politycznych lub ukrytemu wykluczeniu głosów radykalnie alternatywnych. Jednak jako zapis politycznej „faktyczności”, czyli opis empirycznie stwierdzalnych sytuacji ładu politycznego, częściowy konsens wydaje się być trafnym modelem naukowym. Warto dodać, że zasadę częściowego konsensu można uznać za odwzorowanie drugiej idealizacji Schutza (idealizacji zgodności systemów relewancji, por. wyżej).

Wreszcie – na grze pozorów i iluzji wspiera się w dużej mierze jakość i smak kontaktów interpersonalnych i międzygrupowych. Georg Simmel [1975] i Erving Goffman [1981] wskazywali na potrzebę podtrzymywania fikcji w relacjach społecznych poprzez takie zabiegi jak: pielęgnowanie bezcelowej „towarzyskości”, taktowne nie mówienie drugiej osobie „prawdy”, nie zauważanie gaf lub ich wspólna „naprawa”, ironia i autoironia oraz interakcyjne manewry dystansowania się od uciążliwych rutyn działania i schematów poznawczych. Te aspekty relacji społecznych mogą pełnić niezwykle pozytywne funkcje nie tylko w kontaktach prywatnych, lecz także w relacjach instytucjonalnych i publicznych, czego zdaje się nie uwzględniać teoria działania komunikacyjnego Jürgena Habermasa, zalecająca dystans i nieufność wobec praktyk komunikacyjnych podważających zasady (racjonalnego) „dyskursu”.

### **DZIAŁANIA POZORNE I „NEOPOZORNE”**

Biorąc pod uwagę nakreślone wyżej racje warto powiedzieć, że działania pozorne w rozumieniu Jana Lutyńskiego stanowią szczególny, dysfunkcyjny podzbiór szerszej dziedziny pozoru i fikcji, wyróżniający się: kontrastem między oficjalnym celem i realną nieprzydatnością; wymuszonym brakiem publicznego ujawniania owej nieprzydatności mimo powszechnej o niej wiedzy; oraz szkodliwymi społecznie skutkami. Wśród tych ostatnich Lutyński wskazuje w pierwszym rzędzie na „obniżenie morale obywatelskiego i pracowniczego ich [działań pozornych] wykonawców, obserwatorów, a nawet zleceniodawców” [Lutyński 1990a: 117].

W nawiązaniu do wstępnej pochwały pozoru i fikcji można zatem kwestię działań pozornych sformułować w następujący sposób: jak to się dzieje, że wartość przeobraża się w anty-wartość; coś, do czego warto dążyć, w coś, czego należy unikać; ład w nieład; warunki gwarantujące sprawne funkcjonowanie w dysfunkcjonalną patologię; własności decydujące o integralności takich obszarów rzeczywistości społecznej, jak życie codzienne, sfera publiczna, polityka, czy życie naukowe w własności przeczące podstawowym wymogom ich integralności?

Wbrew utylitarystyczno-pragmatycznym konotacjom proponowanego przez Jana Lutyńskiego pojęcia działań pozornych warto zauważyć, że istotna normatywna cezura w ramach omawianego pola problemowego nie przebiega między faktycznością i fikcją, lecz między fikcjami pożytecznymi (ba! nawet pożądanymi) a fikcjami bezużytecznymi lub wręcz szkodliwymi. Akcentowanie kontrastu między zmyśloną fikcją i niezawodną faktycznością może być mylące, gdyż pozytywistycznie pojmowane walory skuteczności i użyteczności podatne są na zarzuty ze strony teorii krytycznej, piętnujące wąski praktycyzm instrumentalnego rozumu. Wprawdzie w ramie odniesienia realnego socjalizmu, obfitującego w groteskową fasadowość i dotkniętego męczącym niedoborem efektywności, aż nadto zrozumiałe wydaje się marzenie o „urealnieniu” działań, pozbyciu się sztucznego sztafażu propagandowych serwitutów i usprawnieniu organizacji życia społecznego. Jednak, jak dzisiaj wiemy, rzeczywistość gospodarki kapitalistycznej, demokratycznego sposobu sprawowania władzy politycznej oraz kształtowania instytucji społeczeństwa obywatelskiego wcale nie jest bardziej wolna od działań pozornych (o czym świadczą artykuły pomieszczone w tym tomie), a w wielu dziedzinach, choć to może brzmieć jak herezja, rola iluzji i pozoru wydaje się znacznie większa niż w systemie realnego socjalizmu – by wspomnieć rosnącą rolę PR i marketingu w gospodarce, przemiany nowoczesnego systemu finansowego w kierunku globalnego, internetowego „kasyna”, opartego na wirtualnym pieniądzu, w tym na tzw. instrumentach pochodnych, czy daleko idącą medializację i teatralizację życia politycznego. Warto ponownie podkreślić, że przeobrażenia komunikowania publicznego i życie naukowego, przedmiot bliższego zainteresowania w tym tekście, to jedynie fragment całościowej tendencji ku „odrealnieniu” rzeczywistości, polegającej w tym wypadku m.in. na notorycznej inscenizacji debat publicznych czy rzekomym „uzawodowieniu” kształcenia wyższego.

Jedną z podstawowych własności działań pozornych w ujęciu Jana Lutyńskiego polega na tym, że nieprzydatność (lub szkodliwość) działań pozornych w osiągnięciu celu oficjalnego jest powszechnie wiadoma, choć wiedza ta nie

jest publicznie ujawniana. Jak się zdaje, w tym względzie rzecz ma się dzisiaj inaczej.

Po pierwsze z powodu wolności słowa i obecności niezależnych mediów publiczne ujawnianie działań pozornych jest możliwe, a z uwagi na normatywną zasadę jawności publicznej wręcz wskazane. Co więcej, ujawnianie działań pozornych, podobnie jak innych groteskowych nieprawidłowości, staje się produktem medialnym, odpowiadającym na zapotrzebowanie mediów na przekazy, które mogłyby przyciągnąć odbiorców. Jednak ujawnianie zazwyczaj zatrzymuje się na poziomie takiego „kolacjonowania” informacji, aby mogła ona wywołać powierzchowne oburzenie lub rozbawienie i aby nie towarzyszył jej przekaz pogłębionej wiedzy o źródłach i mechanizmach wykrytej patologii ani zachęta do refleksji na jej temat. Ponadto ogólne nastawienie mediów na masową produkcję przekazów „zajmujących” odbiorcę prowadzi do zubożenia na treść poszczególnych przekazów. W rezultacie dochodzi niekiedy do „bicia głową w mur”: media mogą notorycznie mówić o tym czy innym działaniu pozornym i nic z tego nie wynika. Podobnie mają się sprawy z debatami publicznymi, także tymi, które mają dotyczyć określonych działań pozornych, np. w obszarze administracji czy pomocy społecznej. Debaty są oczywiście dozwolone, a nawet pożądane, lecz same mają często charakter pozorny, gdyż z reguły polegają na wygłoszeniu odmiennych zdań bez nawiązania realnego sporu i bez dojścia do konkluzji.

Po wtóre, można sformułować hipotezę, iż w warunkach współczesnych form kapitalizmu i demokracji obok tradycyjnych, typowych działań pozornych (np. absurdów administracyjnych) pojawiają się działania pozorne nowego typu: **działania „neopozorne”**. *Nie spełniają one definicyjnej cechy działań pozornych, mówiącej o tym, iż powszechnie wiadoma jest ich nieprzydatność (a niekiedy także szkodliwość) z punktu widzenia celów oficjalnych, a wiedza na ten temat ma charakter jedynie prywatny i nie może zostać upubliczniona. Działania „neopozorne”, choć w istocie nieprzydatne lub wręcz szkodliwe, mogą się cieszyć powszechnym – zarówno prywatnym, jak i publicznym – wyobrażeniem o ich co najmniej „jakiej takiej”, choćby byle jakiej przydatności, a niekiedy nawet przydatności pełnej.* Wiedza na temat nieprzydatności lub szkodliwości działań „neopozornych” nie jest powszechna i bywa przedmiotem (niezbyt pogłębionych) publicznych sporów i kontrowersji. Chodzi zatem o, by tak rzec, działania pozorne w warunkach fałszywej lub co najmniej zamglonej świadomości. Typ działań „neopozornych” upowszechnia się w wielu dziedzinach życia społecznego. Mimo braku lub względnie ograniczonego zakresu ewidentnej hipokryzji (która towarzyszyła działaniom pozornym w ujęciu Jana Lutyńskiego), działania



„neopozorne” mogą mieć również moralnie deprawujący wpływ na ich wykonawców, obserwatorów i zleceniodawców.

Zakres upowszechnienia wiedzy na temat działań „neopozornych” oraz stopień jej przejrzystości i dystynktywności mogą się różnić w zależności od obszaru występowania: jak się okaże, inaczej przedstawia się sytuacja w obszarze komunikowania publicznego, a inaczej w życiu naukowym. W każdym przypadku wszakże następuje rozmycie granic między tym, co realne i tym co pozorne, a także między prawdą i fałszem oraz dobrem i złem. Granice te, dotychczas postrzegane jako ostre, zacierają się. Jednocześnie rozrasta się dziedzina zjawisk niejednoznacznych: ani realnych ani pozornych, ani prawdziwych ani fałszywych i ani dobrych ani złych. Oczywistym „producentem” owej niejednoznaczności jest Internet. Innym przykładem są względnie nowe, hybrydowe formaty produkcji telewizyjnej, których wspólną cechą jest nastawienie na sensacyjny, quasi-realistyczny i przykuwający uwagę widzów efekt, np. seriale policyjno-detektywistyczne, które mają opierać się na faktach, lecz mieszczą się między formułą reportażu dokumentalnego i filmowej fikcji, a występują w nich najczęściej zawodowi aktorzy udający amatorów (np. *W11 – Wydział Śledczy*), czy rozmaite odmiany *Reality TV* polegające na umieszczaniu uczestników, tzw. zwykłych ludzi, w niezwykłych sytuacjach (np. *Big Brother*, *The Real World*, *Nieustraszeni* i ich pochodne) lub skłaniających amatorów w danej dziedzinie do przyjęcia roli zawodowców (np. *Idol*, *Taniec z gwiazdami* i formaty pokrewne). Nie chodzi jednak tylko o rozmaite formaty produkcji medialnej, są one jedynie ilustracją całościowego procesu upowszechniania się wzorów niejednoznacznych zachowań w ramach wielu dziedzin życia gospodarczego, politycznego i społecznego.

Co więcej, stosowanie do tego typu zjawisk dystynktywnych kryteriów rzeczywistości i pozoru, prawdy i fałszu oraz dobra i zła sprawia wrażenie anachronizmu. Kryteria te bowiem pochodzą sprzed istotnej, z gruntu ponowoczesnej zmiany kulturowej, a mają być odniesione do zjawisk kształtujących się w toku i pod wpływem owej zmiany. W jej objaśnieniu może być pomocny oferowany przez Jeana Baudrillarda [2005] schemat czterech stadiów obrazu, który poddany tu zostanie eksplikacji<sup>1</sup>. W pierwszym stadium kulturowej definicji obrazu stanowi on „odzwierciedlenie głębokiej rzeczywistości”, co jest możliwe, gdy przyjmujemy optymistyczną i naiwną ideę odniesienia znaku do rzeczywistości. Jeśli jednak uznamy, że obraz „skrywa i wypacza głęboką rzeczywistość”, to zastosujemy właściwą dla stadium drugiego sceptyczną i podejrzliwą optykę krytyki ideolo-

<sup>1</sup> Cytaty pochodzą z: Baudrillard 2005: 11–12.

gii i idąc śladami Marksa, Freuda i Mannheima szukać będziemy społecznych, politycznych, ekonomicznych lub psychologicznych przyczyn zniekształcenia obrazu rzeczywistości. W trzecim stadium obrazu nadal pozostajemy w kręgu sceptycyzmu i podejrzliwości, lecz tym razem skłonni jesteśmy zauważać, że obraz „skrywa nieobecność głębokiej rzeczywistości” – inaczej mówiąc tropimy wówczas przejawy sztuczności, udawania, przesady, pretensjonalności, taktyk z zakresu PR, politycznego marketingu, dbania o wizerunek, hipokryzji, przemilczenia i zakłamania. To tutaj, jak sądzę, mieści się perspektywa wyznaczona przez koncepcję działań pozornych Jana Lutyńskiego, której przesłaniem była niezgoda na iluzoryczną i szkodliwą, politycznie wymuszoną fasadę realnego socjalizmu. Przejście do czwartego stadium stanowi „decydujący zwrot”, gdyż do tej pory uważaliśmy, że tak czy inaczej mamy do czynienia ze znakami, które „coś” skrywają (odnoszą się do „czegoś”, zniekształcają „coś” lub udają „coś”), podczas gdy teraz otaczają nas znaki, które „skrywają, że nic nie istnieje”, jako że obraz „pozostaje bez związku z jakąkolwiek rzeczywistością; jest czystym symulakrum samego siebie”. To, co zaczyna nas otaczać, nie jest rzeczywistością taką, z jaką miały do czynienia poprzednie epoki kulturowe, nie jest także, mówiąc ściśle, „rzeczywistością wirtualną” ani pojmowaną tradycyjnie „niereczywistością”, lecz nieokreślonym i bezładnym łańcuchem zjawisk lokującym się w niejasnym horyzoncie poza podziałem na rzeczywistość i niereczywistość. To w tym obszarze – lub raczej w miejscu przejścia do niego – mieszczą się, jak się wydaje, działania „neopozorne”.

Jeden z mistrzów badań nad historią mentalności, Lucien Febvre [2002] polemizował ze standardowym odczytaniem *Gargantui i Pantagruela* Franciszka Rabelais’ego jako rzekomo odważnego, prekursorskiego manifestu ateizmu, wskazując, że w epoce renesansu ateizm w rozumieniu współczesnym (niewiara w Boga) nie istniał jeszcze jako forma kulturowa. Bez popełnienia błędu ahistoryzmu nie można więc włączać wcześniejszej epoki kulturowej w późniejsze kategorie ich interpretacji. Odwracając wektor czasu można powiedzieć, że stosowanie przestarzałych kategorii interpretacji do nowej rzeczywistości bywa błędem analogicznym. Przywiązanie współczesnych społeczeństw zachodnich do tradycyjnych, binarnych kategorii rzeczywistości i pozoru (podobnie jak do kryteriów prawdy i fałszu oraz dobra i zła) jest wprawdzie nadal potężne, lecz nie zmienia to faktu, iż w zachodnim kręgu kulturowym następuje daleko idąca erozja tych kategorii, które pod wskazanymi względami ustępują miejsca niejednoznaczności otaczających nas zjawisk. Jednocześnie przymus binarnej klasyfikacji według wzoru „tak/nie” przenosi się, jak się zdaje, na sfery do-



tychczas w hierarchii wartości drugorzędne, jak skuteczność, zyskowność czy percepcyjna atrakcyjność.

O ile zatem działania pozorne w ujęciu Jana Lutyńskiego otacza aura zło-wróźbnego lub groteskowego zakłamania, o tyle działania „neopozorne” plenią się raczej w klimacie banału, prostactwa i rzekomego „praktycyzmu”, który zasłania trywialne oblicza swoich emisariuszy i adeptów. Kult wartości trywialnych nie zyskał jeszcze pełnej prawomocności kulturowej i nadal wymaga gry pozorów w duchu wartości tradycyjnych. Temu celowi służą m.in. medialnie inscenizowane skandale moralne. Pouczające uwagi na temat tzw. afery Watergate sformułował Baudrillard. W jego opinii „za sprawą owej afery udało się przede wszystkim narzucić opinii publicznej, że Watergate *było* skandalem”, co stanowiło „ponowne wstrzyknięcie porządnej dawki moralności politycznej w skali światowej” [Baudrillard 2005: 22]. Tak więc inscenizacja afery Watergate jako skandalu miała służyć pokazaniu, że ład polityczny jest z gruntu zdrowy, a nielegalne i niemoralne praktyki zostały szybko wyrugowane. Dzielni dziennikarze usuwający w zarodku wykluwające się w elitach politycznych zło to w istocie obraz utrzymany w poetyce klasycznego westernu, w której szlachetny szeryf wygrywa walkę z bandą rzezimieszków, a ład i spokój wracają na nowo do miasteczka. Na tej drodze w ukryciu pozostaje nie tylko powszechna degeneracja polityki, w świetle której Watergate nie było i nie jest wcale przypadkiem odosobnionym, lecz nade wszystko zanik polityki jako dziedziny rzeczywistości i jej przekształcenie w chaotyczna grę wizerunków i iluzji.

Początków ponowoczesnej przemiany kulturowej na Zachodzie upatruje się zazwyczaj mniej więcej w ostatnim ćwierćwieczu XX wieku. Można przyjąć, że na szerszą skalę do Polski i innych krajów byłego bloku wschodniego przemiana ta dociera wraz z postępującymi procesami transformacji systemowej. W myśl proponowanej tu tezy, jednym z przejawów ponowoczesnych przeobrażeń jest upowszechnianie się działań „neopozornych” w różnym tempie i nasileniu w kręgu zachodniej cywilizacji. Z uwagi na to, że do nowej, kształtującej się „rzeczywistości” nadal przykładane są anachroniczne, binarne kryteria, którym nowa „rzeczywistość” się wymyka, nie sposób zgodzić się z postmodernistyczną wizją, iż całkowicie odmienna era ponowoczesności już po prostu nastąpiła. Trafniejsza wydaje się diagnoza mówiąca o „erze przed-ponowoczesności, która charakteryzuje się rozpaczliwym przywiązaniem do właściwych dla nowoczesności koncepcji prawdy i racjonalności oraz do instytucji je forsujących i która jednocześnie daje świadectwo ich rozprężenia i rozkładu” [Lynch, Bogen 1996: 248).

## KOMUNIKOWANIE PUBLICZNE I ŻYCIE NAUKOWE JAKO OBSZARY DZIAŁAŃ „NEOPOZORNYCH”

W obydwu wybranych obszarach działania „neopozorne” są nie tylko nieprzydatne, ale także szkodliwe w odniesieniu do oficjalnych celów. Komunikowanie publiczne fetyszyzujące wartość „informacji” często nie tylko nie przyczynia się do kształtowania opinii publicznej jako rezultatu realnej publicznej debaty, lecz blokuje jej rozwój. Działania „neopozorne” w obszarze nauki nie tylko nie służą poszukiwaniu wiedzy naukowej i kształceniu nowych pokoleń, lecz przeszkadzają w realizacji tych celów, choć wykonywane są pod hasłami „wiedzy” lub „społeczeństwa wiedzy”.

**Komunikowanie publiczne** ulega wpływowi szeregu negatywnych uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych [Czyżewski 1997]. Wśród uwarunkowań wewnętrznych wyróżnia się nadmierna teatralizacja. Coraz częściej dyskusje telewizyjne nie polegają na rozważeniu argumentów różnych stron, lecz na grach interakcyjnych skoncentrowanych na dbałości o własny wizerunek i podważenie wizerunku adwersarza. Widzom jednak to nie przeszkadza, bo traktują dyskusje telewizyjne po części jako odmianę programu rozrywkowego. Wkracza do Polski, znany od dawna na Zachodzie, format dyskusji podiumowej z udziałem znanych osobistości, które pozorują realną debatę przed zebraną publicznością. Niebawem trafne okażą się być może sformułowane na ten temat przed pięćdziesięciu laty uwagi Jürgena Habermasa zawarte w *Strukturalnych przeobrażeniach sfery publicznej*:

„Tak zwane rozmowy organizuje się formalnie i zarazem, jako składnik pedagogiki dla dorosłych, rozbija na poszczególne działy. Akademie wyznaniowe, fora polityczne, organizacje literackie żyją z omawiania kultury, która nadaje się na przedmiot dyskusji i wymaga komentarza; takie dyskusje panelowe są dodatkowym kwitującym interesem dla rozgłośni radiowych, wydawnictw i stowarzyszeń. Można odnieść wrażenie, że dyskusji zapewnia się przy tym staranną oprawę, a zasięg jej upowszechnienia nie ma granic. Ale ukradkiem dyskusja specyficznie się zmienia: sama przybiera postać dobra konsumpcyjnego. [...] Dziś rozmowa jako taka jest administrowana: profesjonalne dialogi prowadzone na podium, dyskusje panelowe, *roundtable shows* – rozprawianie ludzi prywatnych staje się programowym numerem gwiazd radia i telewizji, na tyle kasowym, by wydawać karty wstępu; zyskuje formę towarową także na konferencjach, gdy każdy może „wziąć udział” w rozmowie. Dyskusja, włączona do „interesu” («*Geschäft*»), formalizuje się; przeciwstawne stanowiska są podporządkowane z góry ustalonym regułom gry w zakresie ich przedstawiania; konsens co do meritum jest w dużej mierze zbędny, skoro panuje konsens co do prowadzenia dyskusji. Kwestie problemowe zdefiniowane są jako kwestie etykiety; konflikty, kiedyś rozstrzygane w publicznej polemice, spycha się na płaszczyznę osobistych utarczek. Tak zaaranżowane rozprawianie na pewno spełnia ważne

funkcje psychospołeczne, przede wszystkim funkcję wygaszającej namiętności namiastki działania; rozprawianie coraz bardziej traci jednak na tej drodze funkcję publicystyczną.”

[Habermas 2007: 312–313].

Pojawia się zatem pytanie: co służy czemu? Czy aspekty teatralne, nieuchronne w komunikowaniu i mające także swoje cenne zalety, służą rozważeniu argumentów, czy odwrotnie – społecznie rozpoznawalna definicja sytuacji „rozważania argumentów” jest instrumentalnie wykorzystywana dla celów medialnej lub „podiumowej” inscenizacji tzw. „debaty publicznej”. Dodatkowy aspekt teatralizacji komunikowania publicznego wiąże się ze specyficzną odmianą języka kształtującego się w telewizji i radiu, określaną niekiedy mianem „mowy medialnej” [*media talk*, por. Hutchby 2006, Tolson 2006]. Jej uderzające cechy to odbiegający pod wieloma względami od codziennej rutyny, często sztucznie egzaltowany sposób prowadzenia rozmów, charakterystyczne odmienności leksykalne i frazeologiczne, jak również poszukiwanie aplauzu u publiczności obecnej w studio.

Wewnętrzne uwarunkowania komunikowania publicznego wzmocnione są przez uwarunkowania zewnętrzne, w tym zwłaszcza przez komercjalizację. Medializacja wraz z komercjalizacją oznacza koniunkturę na ostre, bezproduktywne spory stron mówiących niejako odmiennymi językami i prowadzące do nikąd – czyli na rytualny chaos<sup>2</sup>. Rytualny chaos, destruktywna odmiana konfliktowego komunikowania, polegająca na bezkonkluzywnym uwypukleniu nieprzekraczalnych różnic zdań, często udaje dramat społeczny, czyli wzór konstruktywnego przetworzenia konfliktu, lecz bynajmniej nim nie jest. Co ciekawe w zgiełku i jazgocie rytualnego chaosu kryje się często ceremonialne, pozorne porozumienie między zwalczającymi się stronami, wykluczające poglądy alternatywne wobec wszystkich stron uczestniczących w sporze. Poglądy alternatywne godzą bowiem w niejawną dokkę, która po kryjomu łączy ostentacyjnych adwersarzy. Tak więc tzw. debaty publiczne naszych czasów nierzadko są wielowarstwowymi inscenizacjami opartymi na złożonej grze pozorów.

Pozorny charakter tych czy innych działań politycznych (identyfikowany jako ich nieprzydatność lub szkodliwość) bywa przedmiotem szczególnie zażartych, bezproduktywnych sporów. Spory te są często inscenizowane i taktycznie rozgrywane, bo u ich podstaw leżą z reguły zmienne polityczne interesy, a nie głębokie różnice światopoglądowe. Klótnie tego rodzaju (a ich kolejnych, nowych przykładów dostarczają dzień w dzień radio i telewizja) zatrzymują się na powierzchni

<sup>2</sup> Por. charakterystykę mechanizmów dyskursowych rytualnego chaosu, dramatu społecznego, ceremonii i porozumienia w: Czyżewski 1997.

problemu i nie przekraczają warunku brzegowego zgodnie konstruowanego, quasi-teatralnego przedstawienia, polegającego na nienaruszalności bazowych założeń dotyczących spraw, których nie wolno problematyzować. W rezultacie powstaje zamknięte koło: dużo hałasu i mocnych słów przy jednoczesnym przemilczaniu m.in. źródeł i mechanizmów „przed-ponowoczesności”, w tym działań „neopozornych”. Współczesna, zmedializowana i skomercjalizowana sfera publicznego komunikowania nie jest w stanie promować refleksji i wiedzy na swój temat.

Efektom tej sytuacji jest jej odporność na zmiany i korekty, swojego rodzaju niewywracalność. Ilustracją problemu mogą być parlamentarne komisje śledcze. Są one w większości bezproduktywne w tym sensie, że nie przynoszą (i nie mogą przynieść) wyjaśnienia i rozstrzygnięcia sprawy. Przeciwnie, zdają się polegać właśnie na wytwarzaniu efektu „nierozstrzygalności” danej sprawy. Pouczająca jest w tej mierze analiza Michaela Lyncha i Davida Bogena [1996], dotycząca komisji śledczej w głośnej sprawie „afery *Iran-Contras*” z lat 1986–1987. Komisja ta miała zbadać trafność nagłośnionych przez media podejrzeń pod adresem wysokich przedstawicieli administracji waszyngtońskiej o ich uwikłanie w nielegalną sprzedaż broni do objętego embargiem Iranu. Sprzedaż broni miała mieć na celu zakulisową poprawę napiętych stosunków amerykańsko-irańskich oraz potajemne wsparcie finansowe nikaraguańskiej, antykomunistycznej partyzantki, tzw. *Contras*. Dla opisu procederu będącego przedmiotem badań komisji Lynch i Bogen stosują pojęcie *sleaze* („lipa” lub „brudy”), odnoszące się w ogólnym użyciu przede wszystkim do nielegalnych lub niemoralnych praktyk elit politycznych skrywanych za zasłoną rzekomej praworządności, wysokich standardów moralnych oraz poświęcenia się dla dobra wspólnego<sup>3</sup>. Istotną cechą politycznego *sleaze* jest jego „śliskość”, sugerowana przez onomatopeiczne własności tego słowa i odnosząca się nie tylko do moralnie podupadłego oraz w pewnym sensie „szemranego” (pozbawionego dobrego stylu) charakteru inkryminowanych działań, lecz także do ich „nieuchwytności”, czyli systematycznie występującej niemożliwości ostatecznego stwierdzenia, czy i na ile stawiane zarzuty są prawdziwe. „Logika lipy” (*logic of sleaze*) przenosi się częściowo na działalność komisji śledczych zajmujących się tropieniem politycznej „lipy” i jest przez działalność tych komisji chcąc nie chcąc wzmacniana. Oskarżenia

<sup>3</sup> Kategorię *sleaze* powszechnie stosowano w latach dziewięćdziesiątych w Wielkiej Brytanii w związku z serią medialnych skandali korupcyjnych i obyczajowych, których bohaterami byli politycy konserwatywnej partii Torysów. Tzw. *Tory sleaze* przyczynił się do dojścia władzy Tony Blaira i Partii Pracy w 1997 r.

dotyczące „lipy” domagają się bowiem jednoznacznego rozstrzygnięcia na gruncie dyskursu prawnego, lecz napotykają na rozbudowane strategie obronne, które skutecznie zmierzają do wykazania prawnej nierozstrzygalności oskarżeń [Lynch, Bogen 1996: 243–248].

Mimo, że nieuchronnym produktem ubocznym działalności komisji śledczych jest, jak się zdaje, wsparcie pokrętnej „logiki lipy”, komisje śledcze nadal są w różnych krajach powoływane, być może głównie z uwagi na kapitał polityczny, który można zbić z powodu ich medialnego rozgłosu (ta zasada działa we wszystkie strony politycznej sceny) oraz z uwagi na zapotrzebowanie w zakresie legitymizacji systemu politycznego jako całości. Nie oznacza to wcale, że brak komisji śledczych byłby lepszy od „lipy”, którą same komisje produkują, ani tym bardziej od tolerowania „lipy” trawiącej tu i ówdzie elity polityczne. Warto wszakże zdawać sobie sprawę, na czym działalność komisji śledczych w praktyce polega, by nie mylić oficjalnych deklaracji w tej kwestii z własnościami społecznej konstrukcji „rzeczywistości”, w którą komisje są zaangażowane.

Uwzględnienie roli *sleaze* w życiu publicznym, a tym samym zwrócenie uwagi na istotny sektor działań „neopozornych”, prowadzi ponadto do ogólnych zagadnień teoretycznych. O ile „zaufanie” w myśl teorii socjologicznej „wypełnia luki między stabilnym porządkiem normatywnym i usytuowanym postępowaniem”, o tyle „lipa” (*sleaze*) pozwala na „wykorzystanie dwuznaczności i nieokreśloności przez aktorów, od których wymagane jest podporządkowanie się binarnym kategoriom moralnych regulacji. [...] O ile zaufanie traktuje się jako osiowy modus przedumownej solidarności, o tyle lipa odsyła nas do niedopuszczalnych machinacji, dzięki którym system działa poprzez potajemne interesy, oficjalne kłamstwa i społecznie nie akceptowalne sojusze.” [Lynch, Bogen 1996: 246] Tak więc „zaufanie” i „lipa” są w pewnym stopniu zjawiskami równoległymi. Dzięki zaufaniu możliwy jest społeczny „spektakl prawdy”, który (odwołując się do myśli Michela Foucaulta) opiera się na właściwym dla danego społeczeństwa „reżimie prawdy”<sup>4</sup>. Jego odpowiednikiem jest „reżim lipy” (*regime of sleaze*), który działa „w sposób bardziej mętny jako smar umożliwiający ześlizgiwanie się i redukcję tarcia w punktach kontaktu z wewnętrznymi kanałami maszynarii państwowej” [Lynch, Bogen 1996: 246–247].

<sup>4</sup> Por. objaśnienia Foucaulta (1978: 51): „Każde społeczeństwo ma swój własny reżim prawdy, swoją ‘ogólną politykę’ prawdy – to znaczy, że: akceptuje pewne dyskursy i sprawia, że funkcjonują one jako prawdziwe; istnieją mechanizmy i instancje, które umożliwiają odróżnianie wypowiedzi prawdziwych od fałszywych oraz określają sposób, za pomocą którego jedne bądź drugie są sankcjonowane; istnieją preferowane techniki i procedury ustalania prawdy; istnieje pewien status tych osób, których obowiązkiem jest rozstrzyganie, co jest prawdziwe, a co nie.”

**Życie naukowe** wypełnia się działaniami „neopozornymi” zwłaszcza w dziedzinie badań empirycznych oraz szkolnictwa wyższego. Analizy naukowe z konieczności żywią się „szufladkowaniem” rzeczywistości i z definicji muszą posługiwać się modelami przedmiotu badania. Te niezbywalne własności postępowania naukowego ulegają nadmiernemu wyostreniu w ramach dużych, zbiurokratyzowanych projektów badawczych, co zasługuje na analizę socjologiczną i politologiczną. Zastanawiający jest brak publicznego rozprawiania na temat „nauki projektowej” i „projektowej wiedzy” w socjologii polskiej. Osobną kwestia to sondaże (tzw. badania opinii publicznej), najszerzej znana forma badań społecznych. Wskutek rosnącej w społeczeństwie wiedzy o znacznym zakresie nieprzydatności sondaży z punktu widzenia celów oficjalnych (co wiąże się ze świadomością słabych stron sondażowej metodologii, ich medializacji oraz politycznej instrumentalizacji), sondaże coraz częściej postrzegane są z jednej strony jako działania w pewnym stopniu pozorne, a z drugiej jako niezbędny składnik atrakcyjnego, medialnego przekazu na tematy polityczne. Wiedza o częściowo pozornym charakterze sondaży nie jest rozpowszechniona wśród socjologów, którzy przekonani są z reguły o ich co najmniej „jakiej takiej” przydatności na rzecz realizacji celów oficjalnych, co przydaje im atrybutów „neopozorności”<sup>5</sup>. Przy tej okazji warto zauważyć, że kryterium wiedzy o nieprzydatności lub szkodliwości działań, decydujące o kwalifikacji danych działań jako pozornych lub „neopozornych”, musi być relatywizowane do społecznych podmiotów owej wiedzy. To samo działanie może mieć raczej pozorny charakter w jednym środowisku społecznym i raczej „neopozorny” w drugim.

Nową jakością w zakresie upowszechniania działań „neopozornych” niesie ze sobą fala badań w dziedzinie tzw. społeczeństwa wiedzy (*knowledge-based society*), kapitału społecznego i ludzkiego, *governance* (dla tego terminu brakuje polskiego odpowiednika) czy społeczeństwa obywatelskiego (*civil society*), a zatem zjawisk i procesów traktowanych na mocy założenia jako wyznaczniki modernizacji i demokratyzacji. W tym obszarze wykształcił się dyskurs dominujący, który nie dopuszcza alternatywnych i sceptycznych punktów widzenia. W ich świetle można byłoby np. rozważyć jawne i ukryte funkcje socjologicznego dyskursu dominującego. Zgodnie z jedną z możliwych hipotez dyskurs ów sprowadza się w wymiarze teoretycznym do otwartej promocji społeczeństwa opartego na sieci wymian, a w wymiarze mentalnym do niejawnej i bezrefleksyjnej reprodukcji zasad „rządomyślności”, neoliberalnej formuły zarządzania

---

<sup>5</sup> Por. szersze uwagi na temat roli sondaży w: Czyżewski 2007.



społeczeństwem za pomocą samorządności pracowników i obywateli<sup>6</sup>. Pokrewne sceptyczne spojrzenie wynika z analiz dotyczących sieciowo-projektowego „nowego ducha kapitalizmu” [Boltanski, Chiapello 2007]. W głównym nurcie polskiej teorii socjologicznej brak jest poważnych odniesień do tych i innych alternatywnych perspektyw. Inaczej mówiąc, refleksja o ewentualnych negatywnych aspektach wspomnianych wyżej wyznaczników modernizacji i demokratyzacji oraz socjologicznego dyskursu dominującego je promującego jest w środowisku socjologicznym praktycznie nieobecna, a wsparcie dla owych wyznaczników cieszy się wśród polskich socjologów powszechnym wyobrażeniem o jego co najmniej „jakiej takiej”, a niekiedy nawet przydatności pełnej.

W podobny sposób zmienia się szkolnictwo wyższe. Wiedza o jego negatywnych aspektach nie jest powszechna. Wysoki wskaźnik skolaryzacji w Polsce po 1989 roku traktowany jest przez media, a także wpływowych socjologów jako jeden z głównych, jeśli nie najważniejszy, rzekomo niekwestionowany sukces polskiej transformacji. A przecież masowe kształcenie nie może nie prowadzić do obniżenia poziomu intelektualnego studentów oraz spadku jakości kształcenia, a także do przeorientowania programów nauczania na rzekomo praktyczne umiejętności (myląc nazywane „procedurami”) oraz odsunięcia na dalszy plan krytycznej i zdystansowanej analizy rzeczywistości. Masowe kształcenie musi także prowadzić do obniżenia poziomu intelektualnego pracowników dydaktycznych – przez zwiększenie liczby pracowników dydaktycznych, zwiększanie ich obciążeń dydaktycznych oraz poprzez mechanizm przyjmowania słabszych przez słabych do pracy na uczelniach. Szereg wybitnych studentów nie zostaje na uczelni z uwagi na lepsze perspektywy życiowe poza uczelnią, ale wielu z nich nie otrzymuje propozycji pracy na uczelni dlatego, że są zbyt mocni intelektualnie w porównaniu ze swoimi potencjalnymi szefami i zbyt od nich niezależni mentalnie.

Życie naukowe w warunkach biurokratyzacji uczelni oraz masowego kształcenia jest obszarem szczególnie podatnym na wpływy „lipy” (*sleaze*), np. w postaci plagiatów prac naukowych oraz studenckich prac licencjackich i magisterskich, jak również w dziedzinie nielegalnych lub wątpliwych moralnie praktyk administracyjnych i dydaktycznych. Skala i mechanizmy tych zjawisk nie są przedmiotem publicznej, pogłębionej dyskusji. Uwaga medialnej publiczności mobilizowana jest dorywczo przez mniej lub bardziej spektakularne „skandale”, których inscenizacja ma sprawić wrażenie, że podstawy ładu prawnego i moralnego są zachowane.

---

<sup>6</sup> Koncepcję „rządomyślności” rozwijał Foucault w wykładach z lat 1978–1979 (Foucault 2004). Por. wprowadzenie do tej koncepcji: Czyżewski 2009.

Kolejną fikcją, którą otacza przekonanie o jej prawdziwości jest tzw. „uzawodowienie” studiów socjologicznych i ekonomicznych. Jego efektem w ramach struktur uniwersyteckich i przy uniwersyteckiej kadrze rzadko może być nabycie praktycznych umiejętności radzenia sobie z konkretnymi problemami w tzw. życiu. Realnym skutkiem „uzawodowienia” bywa raczej przyswojenie „języka pola” (kategorii języka publicznego służących do nazywania danej dziedziny), czemu towarzyszy z reguły brak analitycznego dystansu do tego języka. Dodatkowy wymiar „uzawodowienia” wiąże się z koniunkturą na kierunki studiów w rodzaju europeistyki, dziennikarstwa, organizacji i zarządzania, PR-u i marketingu. W tych hybrydach naukowo-„praktycznych” charakter akademicki studiów ulega w dużej mierze zatraceniu, lecz na jego miejsce nie wchodzi zawodowy tryb kształcenia, znany z zachodnich wyższych szkół zawodowych.

Celem sfery naukowej, w myśl tradycyjnych definicji, ma być poszukiwanie prawdy za pomocą dociekań teoretycznych i badań empirycznych oraz kształcenie (pojmowane jako *Bildung*, edukacja służąca intelektualnemu i moralnemu rozwojowi jednostki). Miarą niezależności sfery naukowej jest stopień realizacji tych celów. O znacznej utracie niezależności świadczą przemiany uniwersytetu w ostatnich dziesięcioleciach. Pod presją administracyjną, finansową i medialną instytucja uniwersytetu przekształca się w zakład produkujący raporty z projektów badawczych oraz przedsiębiorstwo konkurujące na rynku szkolnictwa wyższego<sup>7</sup>. Społeczeństwo w swojej masie nie ma o tych sprawach pojęcia, natomiast dla większości studentów i pracowników naukowych sytuacja, choć nie komfortowa, sprawia wrażenie akceptowalnej lub co najmniej niepodatnej na zmianę. Rodzi to silne tendencje oportunistyczne w postaci czerpania prestiżu i korzyści finansowych ze *status quo*, a także wygaszania wątpliwości, nie mówiąc o chęci protestu. Oportunizm życiowy idzie w parze z oportunizmem poznawczym, a także w pewnym sensie polityczno-instytucjonalnym.

Najpoważniejszym negatywnym efektem przekształcenia uniwersytetu w zakład produkcyjno-usługowy (eufemistycznie nazywany „firmą”) jest, jak się zdaje, coraz bardziej powszechny brak odróżniania „języka pola” od języka analizy, a szerzej – rzeczywistości od języka. Języki dziedzin, które skolonizowały uniwersytet, a zatem języki administracji, przedsiębiorczości i mediów, traktowane są coraz częściej przez studentów i pracowników naukowych nie jako dyskursy, lecz jako języki opisujące rzeczywistość. Tę tendencję trudno by było poddać zmianie, niezależnie od tego, czy u jej podstaw leży naiwność, cynizm czy

<sup>7</sup> Dewastujący wpływ myślenia w kategoriach przedsiębiorczości na szkolnictwo wyższe w Stanach Zjednoczonych analizował przed niemal stu laty Thorstein Veblen (1918).



mieszanina tych dwóch składników, która, jak zauważył Erving Goffman [1981: 58–59], jest podstawą „jakiej takiej” wiary wykonawcy we własne przedstawienie. Dodatkową konsekwencją braku świadomości dyskursowej jest brak refleksji nad zwrotnym wpływem życia naukowego na tzw. praktykę (politykę, gospodarkę, media). Te bolączki w sposób szczególny dotyczą socjologii, na której buntownicy kapitał, wyrażający się w przeszłości w dostarczaniu impulsów do myślenia wywrotowego, zanika dzisiaj zapotrzebowanie. Socjologia, zamiast analizować rzeczywistość, staje się jej częścią i sama wymaga krytycznej analizy.

Rekapitulując – publiczne komunikowanie w ramach instytucji nauki i szkolnictwa wyższego opiera się na dyskursowym mechanizmie ceremonii, pozornego porozumienia przy pominięciu niewygodnych punktów widzenia. Co ciekawe, ceremonie życia naukowego ukrywają zasadnicze różnice zdań w środowisku naukowym, których ujawnienie groziłoby prawdopodobnie uruchomieniem wzoru rytualnego chaosu.

### PODSUMOWANIE

Istotą działań „neopozornych” (w odróżnieniu od typowych działań pozornych) jest brak zarówno prywatnej jak i publicznej wiedzy na ich temat wśród osób w nie uwikłanych. Ta własność może nie dziwić w instrumentalnie zorientowanych dziedzinach gospodarki i polityki, ale musi niepokoić, jeśli dotyczy dziedzin, które rozwój świadomości społecznej wypisują na swoich sztandarach. Komunikowanie publiczne ma przecież służyć kształtowaniu opinii publicznej, a życie naukowe rozwojowi pogłębionej i adekwatnej wiedzy. Jeśli te dziedziny obfitują w działania „neopozorne”, i tym samym cierpią na niedobór samorefleksji, to jest to fakt podwójnie deprymujący.

Z nakreślonych uwag wynika postulat dalszej refleksji oraz badań empirycznych nad działaniami „neopozornymi”. Nie jest to zadanie proste. Jako składnik „przed-ponowoczesności” działania „neopozorne” znajdują się w polu między dwoma biegunami: nieuchronną faktyczną niejednoznacznością oraz wymogiem stosowania jednoznacznych, binarnych kryteriów. Dlatego sensowna analiza działań „neopozornych” nie może, jak się zdaje, polegać ani wyłącznie na konserwatywnym powrocie do ostrych, anachronicznych kryteriów, ani wyłącznie na poznawczo oportunistycznym „płynięciu z prądem” w postaci akceptacji ponowoczesnego zatarcia granic. Wskazówek można szukać raczej w orientacjach interpretatywnych, które dysponują narzędziami socjologicznej *re*-konstrukcji społecznej konstrukcji rzeczywistości i mogą być zastosowane do studiów nad

„przed-ponowoczesnością”. Analiza działań „neopozornych” może się także przyczynić do uzupełnienia socjologicznego obrazu działań pozornych.

## BIBLIOGRAFIA

- Baudrillard Jean [2005], *Symulakry i symulacje*. Warszawa: Sic!
- Boltanski Luc, Ève Chiapello [2003], *Der neue Geist des Kapitalismus*. Konstanz: Universitätsverlag Konstanz.
- Cicourel Aaron V. [1964], *Method and Measurement in Sociology*. New York, NY: Free Press
- Coleman James S. [1990], *Foundations of Social Theory*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Czyżewski Marek [1997], *W stronę teorii dyskursu publicznego*, [w:] M. Czyżewski, S. Kowalski, A. Piotrowski (red.) *Rytualny chaos. Studium dyskursu publicznego*. Kraków: Aureus. 42–115.
- Czyżewski Marek [2007], *Sondaże: polityka, media, wiedza. Katalog wątpliwości, Przegląd Socjologiczny*, t. LVI/1. 39–59.
- Czyżewski Marek [2009], *Między panoptyzmem i „rządomyślnością” – uwagi o kulturze naszych czasów, Kultura Współczesna* (w druku).
- Endress Martin [2002], *Vertrauen*. Bielefeld: Transcript.
- Febvre Lucien [2002], *Das Problem des Unglaubens im 16. Jahrhundert. Die Religion des Rabelais*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Foucault Michel [1978], *Wahrheit und Macht. Interview mit A. Fontana u. P. Pasquino*, [w:] tegoż, *Dispositive der Macht. Über Sexualität, Wissen und Wahrheit*. Berlin: Merve. 21–54.
- Foucault Michel [2004], *Geschichte der Gouvernementalität*. Tom 1 i 2. Suhrkamp: Frankfurt n. Menem.
- Garfinkel Harold [1963], *A Conception of, and Experiments with ‘Trust’ as a Condition of Stable Concerted Actions*, [w:] O.J. Harvey (red.) *Motivation and Social Interaction*, New York, NY: Ronald Press. 187–238.
- Garfinkel Harold [2007], *Studia z etnometodologii*. Warszawa: PWN.
- Garfinkel Harold, Harvey Sacks [1970], *On Formal Structures of Practical Actions*, [w:] J.C. McKinney, E.A. Tiryakian (red.) *Theoretical Sociology: Perspectives and Developments*. New York, NY: Appleton-Century-Crofts. 337–366.
- Garfinkel Harold, Eric Livingstone, Michael Lynch, Albert B. Robillard, Perry Taka [1986], *Respecifying the Natural Sciences as Discovering Sciences of Practical Action (I & II) Doing so Ethnographically by Administering a Schedule of Contingencies in Discussions with Laboratory Scientists and by Hanging Around Their Laboratories*. Nieopublikowany maszynopis. Department of Sociology, UCLA.
- Garfinkel Harold, D. Lawrence Wieder [1992], *Two Incommensurable, Asymmetrically Alternate Technologies of Social Analysis*, [w:] G. Watson, R.M. Seiler (red.) *Text in Context: Studies in Ethnomethodology*. Newbury Park, CA: Sage. 175–206.
- Glaser Barney G., Anselm L. Strauss [1967], *Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.
- Goffman Erving [1981], *Człowiek w teatrze życia codziennego*. Warszawa: PIW.

- Habermas Jürgen [2007], *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*. Warszawa: PWN.
- Hutchby Ian [2006], *Media Talk. Conversation Analysis and the Study of Broadcasting*. London: Open University Press.
- Lutyński Jan [1990], *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*. Warszawa: PIW.
- Lutyński Jan [1990a], *Działania pozorne*, [w:] Lutyński 1990. 105–120. **Pierwodruk: Kultura i Społeczeństwo**. 1977. Nr 2.
- Lutyński Jan [1990b], *System dogmatycznego autorytaryzmu i jego tendencje rozwojowe (ze szczególnym uwzględnieniem roli działań pozornych i ukrytych)*. [w:] Lutyński 1990. 121–173. Pierwotnie referat na Ogólnopolskim Zjeździe Socjologicznym w Łodzi, grudzień 1981.
- Lutyński Jan [1990c], *Psychologiczne konsekwencje realnego socjalizmu i ich znaczenie dla systemu. Próba analizy*, [w:] Lutyński 1990. 174–218. **Tekst oparty na rękopisach z 1987 roku**.
- Lynch Michael [1993], *Scientific Practice and Ordinary Action: Ethnomethodology and Social Studies of Science*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Lynch Michael, David Bogen [1996], *The Spectacle of History: Speech, Text, and Memory at the Iran-Contra Hearings*. Durham, NC: Duke University Press.
- Piotrowski Andrzej [1998], *O Jana Lutyńskiego koncepcji działań pozornych*, *Kultura i Społeczeństwo*. Nr 4. 39–50.
- Rawls John [1998], *Liberalizm polityczny*, Warszawa: PWN.
- Schutz Alfred [1984], *Potoczna i naukowa interpretacja ludzkiego działania*, [w:] E. Mokrzycki (red.) *Kryzys i schizma*. Tom 1. Warszawa: PIW. 137–192.
- Schutz Alfred [2008], *O wielości światów*, Kraków: Nomos.
- Schütze Fritz [1980], *Interaktionspostulate – am Beispiel literarischer Texte. Dostojewski, Kafka, Handke u.a.*, [w:] E.W.B. Hess-Lüttich (red.) *Literatur und Konversation. Sprachsoziologie und Pragmatik in der Literaturwissenschaft*. Wiesbaden: Athenaion. 72–94.
- Simel Georg [1975] *Socjologia*. Warszawa: PWN.
- Sztompka Piotr [2007] *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*. Kraków: Znak.
- Tolson Andrew [2006], *Media Talk. Spoken Discourse on TV and Radio*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Veblen Thorstein [1918], *The Higher Learning in America. A Memorandum on the Conduct of Universities by Business Men*. New York, NY: Huebsch.

Marek Czyżewski  
Uniwersytet Łódzki

**“NEO-APPARENT” ACTIONS. SOME REMARKS ON CHANGES  
OF PUBLIC COMMUNICATION AND ACADEMIC LIFE**

(Summary)

The times of “real socialism” have abounded with apparent actions in Jan Lutyński’s sense. It seemed after 1989 that such changes as political democratization, marketization of economy and introduction of the principle of publicity into the public sphere should yield a gradual marginalization of apparent actions. Instead, there are still plenty of apparent actions in Polish social life, even if their sources, mechanisms and functions have partly changed. The article refers to the two

---

areas where apparent actions are particularly intense. In the fields of science and higher education, a number of detrimental and usually tabooed fictions have cumulated, especially in the domain of research, publications and mass education. The sphere of mass media, journalism, public debates and shaping of public opinion contains equally destructive illusions. Recent tendencies in apparent actions urge a theoretical reflection on apparent communication and apparent knowledge, and help to single out “neo-apparent” actions.

**Keywords:** apparent actions; public communication; science and higher education; knowledge; trust; postmodernity; ethnomethodology

ANNA KUBIAK, ANETA KRZEWIŃSKA  
Uniwersytet Łódzki

## DZIAŁANIA POZORNE W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA NA PRZYKŁADZIE USTAWY O LOBBINGU

### Streszczenie

Artykuł prezentuje przykłady działań pozornych w procesie stanowienia prawa. Autorki ogniskują swoje zainteresowanie wokół ustawy o działalności lobbingsowej, która miała uregulować zjawisko lobbingu w Polsce. Podstawę empiryczną artykułu stanowią badania zrealizowane przez *Program Przeciw Korupcji* Fundacji im. Stefana Batorego, w skład których wchodziły: badanie opinii parlamentarzystów oraz wywiady swobodne z dziennikarzami i profesjonalnymi lobbystami. W artykule wskazuje się na występowanie działań pozornych w trakcie: tworzenia ustawy lobbingsowej, wpisywania na listę oficjalnych lobbystów, stosowania Oceny Skutków Regulacji i konsultacji społecznych.

**Słowa kluczowe:** lobbying, działania pozorne, ocena skutków regulacji, konsultacje społeczne

### WPROWADZENIE

Koncepcja działań pozornych Jana Lutyńskiego powstała ponad 30 lat temu. Jednym z jej elementów były rozważania poświęcone tworzeniu przepisów prawnych, które nosiły znamiona działań pozornych. Lutyński wskazywał m.in. na mechanizm związany z występowaniem niezyciowych przepisów i poleceń oraz niemożnością realizacji działań wynikających z różnych powodów, między innymi „...z fałszywych założeń dotyczących rzeczywistości, przyjętych w rozporządzeniu; z faktu, że czynności w nich przewidziane wymagają czasu, którego po prostu nie ma; z tego, że wykonanie ich powoduje nadmierne zaabsorbowanie jakiegoś grona ludzi, którzy muszą wykonać inne zasadnicze dla nich czynności

*itp.*” [Lutyński 1990:111]. W artykule chcemy zwrócić uwagę na niektóre aspekty tej koncepcji świadczące o jej aktualności. Mamy oczywiście świadomość, iż obecnie i sposób stanowienia prawa i jego znaczenie, oraz procedury wyłaniania ciał legislacyjnych, uległy zasadniczej zmianie. Aktualnie mamy do czynienia z parlamentem wyłanianym w wolnych wyborach, któremu została powierzona funkcja stanowienia prawa, a nie – jak to było w okresie realnego socjalizmu – z „ciałem” fikcyjnym czy pozornym. Jednakże, naszym zdaniem, także w obecnie tworzonych ustawach można dostrzec elementy działań pozornych. Przykładem może być ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa z dnia 7 lipca 2005 r. [Dz.U. z dnia 6 września 2005 r.], która miała za zadanie uregulować zjawisko lobbingu w naszym kraju.

Lobbing jest pojęciem złożonym, niejednorodnym [Jasiecki i in. 2006: 13]. Trudno znaleźć powszechnie przyjętą definicję lobbingu ze względu na jego wielowymiarowy charakter, a także na różnorodne poziomy życia społecznego na jakich występuje. W definicjach ogólnych zwraca się uwagę, że jest to przede wszystkim pewna forma przedstawiania, promowania spraw bądź idei, promowanie pomysłów i interesów w celu wywierania wpływów – „marketing idei” [Jasiecki i in. 2006: 13]. Zastępczo niekiedy używa się wobec lobbingu określenia „rzecznictwo interesów”, wskazując, iż jego naczelną rolą jest wywieranie wpływu na proces decyzyjny na różnych poziomach, poczynając od ponadnarodowych, poprzez państwowe, samorządowe, korporacyjne, pozarządowe, medialne. W klasycznej definicji Philipa Kotlera lobbing określa się jako kontaktowanie się i przekonywanie członków ciał ustawodawczych i urzędników państwowych do określonych rozwiązań prawnych i administracyjnych [Kotler 1994: 621]. Lobbing traktowany jest również jako pewne narzędzie formułowania i przekazywania argumentów, z którymi dociera się do osób podejmujących decyzje. Istota lobbingu polega więc na nawiązywaniu bezpośrednich, personalnych relacji pomiędzy grupą nacisku a aparatem państwowym [Jasiecki i in. 2006: 29]. Warunkiem niezbędnym dla istnienia lobbingu jest komunikowanie się między dwoma podmiotami: przedstawicielami władzy publicznej i lobbystami, którzy chcą ich skłonić do tworzenia pożądanых przez nich rozwiązań. Jest to więc wzajemna relacja komunikacyjna, w której partnerzy mogą komunikować się na różnych poziomach: politycznym, ekonomicznym, społecznym. Relacje te mogą występować w różnych kontekstach: interpersonalnym pomiędzy dwiema jednostkami, czy też grupowym, organizacyjnym (wewnątrz organizacji lub pomiędzy organizacjami) [Jasiecki i in. 2006: 31]. Krzysztof Jasiecki za najważniejszy aspekt lobbingu uznaje „...*przekonywanie oraz dostarczanie i pozyskiwanie informacji*

*mające na celu promowanie określonych decyzji.*” [Jasiecki i in. 2006: 18] oraz wywieranie nacisku na osoby, które mają udział w procesie stanowienia prawa.

Należy podkreślić, iż wywieranie nacisku w celu realizacji grupowych i jednostkowych interesów, jest naturalnym sposobem postępowania i ma również w Polsce długoletnią tradycję. Do lat dziewięćdziesiątych nie mieliśmy zinstytucjonalizowanego i prawnie sformalizowanego lobbingu. Istniały natomiast silne i długoletnie tradycje wywierania wpływu na władzę przez nieformalne „lobbies” – grupy nacisku, grupy interesu, które można by nazwać „kulturą załatwiania” [Kubiak 2006: 141], nie – osiągnięcia consensusu, aktów kupna i sprzedaży, negocjowania – to wyliczenie może być jeszcze długie, ale właśnie „załatwiania”.

W naszej kulturze nie tylko w czasach realnego socjalizmu, ale znacznie wcześniej zakorzeniła się instytucja klientelizmu, która już od XVIII wieku staje się fundamentem struktury społeczeństwa i sposobem sprawowania władzy. Stosunek patron-klient jest względnie trwały; występuje pomiędzy osobami nierównymi sobie – partner potężniejszy zapewnia osłonę słabszemu, za co może się domagać od niego świadczeń [Mączak 1994]. „Jest to związek partykularystyczny i prywatny, zakotwiczony jedynie w luźny sposób w prawie zbiorowym lub w normach społeczności” [Kaufman 1974: 285]. W stosunku patron-klient jako minimum – z jednej strony – należy się osłona i łaska, z drugiej zaś – lojalność. System relacji klientelistycznych umocnił się i rozwinął w okresie realnego socjalizmu. Jak pisze J. Tarkowski, istotny dla rozwoju relacji klient-patron był fakt, iż w realnym socjalizmie, zgodnie z jego logiką, nastąpiło wykluczenie nie tylko wolnej gry sił politycznych, ale w praktyce również każdej spontanicznej, niekontrolowanej ekspresji interesów. Gdy zatem pojawiły się trudności w realizacji interesów, czy to indywidualnych, czy zbiorowych, czy też związanych z funkcjonowaniem różnych organizacji społecznych bądź gospodarczych, szczególnie w sytuacji ograniczonych środków, wytwarzała się pokusa wykorzystania nieformalnych porozumień i układów, aby interesy te zrealizować. Inicjatywa do nawiązania stosunków klient-patron mogła wychodzić zarówno od patronów, jak i od klientów – obie strony bowiem nawzajem się potrzebowały [Tarkowski 1994]. W nowej Rzeczypospolitej, po roku 1989, wobec słabości instytucji politycznych, wielkich transferów własności, chaosu aksjonormatywnego, klientelizm nie zanika, a wręcz przeciwnie wydaje się znajdować warunki stymulujące do umocnienia i rozwoju. Sprzyja temu zarówno wcześniejsza – z lat dziewięćdziesiątych – niedojrzałość i niestabilność, jak i obecne względne „zabetonowanie” systemu partyjnego. Partiom raczej nie udało się stworzyć wokół siebie szerszych środowisk budujących kulturę polityczną i współtworzących społeczeństwo obywatelskie. Udało się natomiast, stworzyć wspólnoty o charakterze klikowym, funkcjonujące jako



profesjonalne aparaty służące mobilizacji wyborczej i zdobywaniu funduszy dla kas partyjnych, a w ostatnich latach wydawaniu funduszy im przydzielonych, traktujące państwo jako łup [Kubiak, Miszalska 2004].

„Kulturę załatwiania” umacnia również swoisty korporacjonizm, w którym organizacje wielu środowisk zawodowych zamiast ochraniać przyzwoitość zawodową, tworzyć i umacniać wysokie standardy etyczne, ochraniają korporacyjny egoizm. W ten sposób „grupy zawodowe przynależące niegdyś do inteligencji zmieniają się w korporacje specjalistów walczących o rynkowe zyski” [Bogucka 2003].

Odwoływaniu się do działań nieformalnych, różnych strategii załatwiania sprzyja też familistyczny, a nie obywatelski typ społecznienia. Jest to efekt nie tylko wyboru aksjologicznego, ale także pragmatycznego, instrumentalnego – stanowi bowiem wypracowaną strategię realizacji potrzeb i interesów [Giza-Poleszczuk 2002]. „Familizm” oznacza poczucie silnej obligacji wobec własnej grupy rodzinno-krewniaczej, co przejawia się w różnych formach wsparcia, a w sferze publicznej owocuje nepotyzmem. W kulturze familistycznej brakuje gotowości do kooperacji z osobami spoza własnej grupy i do działań na rzecz dobra wspólnego [Putnam 1995]. Przeciwnie, wytwarzane są specyficzne normy wzajemności charakterystyczne dla syndromu „amoralnego familizmu” [Banfield 1979].

Silne więzy rodzinne, strategie działań nieformalnych, realizacja interesów indywidualnych i grupowych poprzez odwoływanie się do znajomości, niejawnego, zakulisowego wywierania wpływu i nacisków, szczególnie w ramach niesprawnego, „miękkiego” państwa, to czynniki sprzyjające umacnianiu się niejawnego, nielegalnego lobbingu, który w praktyce może być „kupowaniem wpływów”. Próba ograniczenia tych negatywnych zjawisk i „ucywilizowania dzikiego lobbingu” było stworzenie ustawy o działalności lobbingsowej.

Sposób tworzenia i funkcjonowania tej ustawy poddano szczegółowej analizie – w latach 2006-2007 *Program Przeciw Korupcji* Fundacji im. Stefana Batorego zrealizował projekt badawczy *Monitoring stanowienia prawa*, w którym skupiano się na przejrzystości procesu stanowienia prawa oraz sprawdzeniu możliwości partycypacji w tym procesie organizacji pozarządowych. W 2008 roku projekty były kontynuowane pod nazwą *Spoleczny monitoring procesu stanowienia prawa* i obejmował następujące elementy: \*wybór czterech ustaw; \*analizę treści aktu prawnego; \*zgłoszenie na właściwym formularzu uwag do projektu ustawy; \*śledzenie strony *Biuletynu Informacji Publicznej*, na której powinny znaleźć się uwagi do projektu ustawy oraz komentarze do tych uwag; \*obserwowanie zmian w ramach kolejnych wersji projektu ustawy oraz ewentualne uczestni-



ctwo w konferencji uzgodnieniowej. Z chwilą wpłynięcia projektu ustawy do Sejmu obserwatorzy z *Programu Przeciw Korupcji* Fundacji im. Stefana Batorego zgłaszali Marszałkowi Sejmu chęć uczestnictwa w pracach nad ustawą, a przewodniczącemu odpowiedniej komisji chęć udziału w pracach na prawach gościa. Następnie, wykorzystując obserwację uczestniczącą, zbierano informacje w trakcie prac podkomisji i komisji nad wybraną ustawą.

Dodatkowo od maja do lipca w 2008 roku przeprowadzono socjologiczne badania opinii parlamentarzystów, w których wykorzystano technikę ankiety rozdawanej, a także wywiady z dziennikarzami oraz profesjonalnymi lobbystami na temat przejrzystości procesu legislacyjnego, lobbingu oraz funkcjonowania ustawy o lobbingu w procesie stanowienia prawa. Do badań parlamentarzystów zostało wylosowanych 115 posłów i 25 senatorów, proporcjonalnie do ilości mandatów posiadanych przez poszczególne partie. Z losowania zostały wyłączone osoby będące członkami rządu, przewodniczący partii i klubów poselskich, którzy ze względu na swoje dodatkowe obowiązki nie udzielali się w pracach komisji i podkomisji parlamentarnych. Do każdego z wylosowanych parlamentarzystów wysłano list zapowiadni, który informował ich o terminie realizacji i tematyce badania oraz sposobie doboru respondentów. Z każdym wylosowanym do badań parlamentarzystą osobiście kontaktował się realizator badania, wręczał mu kwestionariusz ankiety, która po samodzielnym wypełnieniu była odbierana przez tego samego realizatora. W obecności badanego ankietę wkładano do białej nieoznakowanej koperty i zaklejano. Procedura ta pozwalała na zachowanie anonimowości, a jednocześnie umożliwiała uzyskanie informacji na temat przynależności klubowej każdego ankietowanego<sup>1</sup>.

Drugą grupą respondentów byli dziennikarze, przede wszystkim ci pracujący jako sprawozdawcy parlamentarni. Uczestniczyli oni w dyskusjach i spotkaniach w Fundacji im. Stefana Batorego, podczas których wyrazili zainteresowanie udziałem w badaniu, a na przełomie maja i czerwca 2008 roku spotkali się z ankietarami i udzielili im wywiadów. Zrealizowano 15 wywiadów swobodnych, których podstawą były dyspozycje dotyczące: biografii zawodowej sprawozdawców parlamentarnych, ich kontaktów z lobbystami, oceny działalności lobbingsowej w Polsce, oceny ustawy lobbingsowej, definicji i sposobu postrzegania lobbingu oraz patologii w lobbingu, które mogli zaobserwować, albo o których słyszeli.

Respondentami posiadającymi największą wiedzę na temat wpływu na proces stanowienia prawa byli lobbyści, zgodnie z ustawą o działalności lobbingsowej

---

<sup>1</sup> Nie wszyscy wylosowani do badania wyrazili zgodę na wypełnienie ankiety. Wcześniej przygotowano próbę rezerwową, z której skorzystano w 31 przypadkach.

z lipca 2005 roku zarejestrowani w Sejmie, Senacie i MSWiA. Przeprowadzono z nimi 12 pogłębionych wywiadów swobodnych, w trakcie których zdobywano informacje na temat doświadczeń w pracy lobbysty, opinii o jawnym i ukrytym lobbingu w Polsce, ograniczeń i szans, jakie stwarza lobbystom ustawa o lobbingu, perspektyw rozwoju tego typu działalności w Polsce.

## DZIAŁANIA POZORNE WOKÓŁ USTAWY LOBBINGOWEJ

### I. Tryb powstawania ustawy lobbingowej

Uchwalenie ustawy było próbą nadania formalnych ram działalności lobbingowej uprawianej zarówno w parlamencie, jak i w administracji przez różne osoby i instytucje, w większości w sposób niejawnym, a często i niedopuszczalnym. W świetle wyników przedstawionych tu badań już na poziomie powstawania ustawy lobbingowej można zaobserwować działania pozorne. W koncepcji J. Lutyńskiego działania te związane były z mechanizmem organizacyjno-decyzyjnym, a więc z sytuacjami, kiedy działania podejmowane są w innym miejscu, na innym szczeblu organizacyjnym, niż to jest formalnie ustalone.

Gdy w 2004 roku podjęto w Sejmie prace nad stworzeniem ustawy regulującej zjawisko lobbingu, środowiska zainteresowane prowadzeniem działalności lobbingowej związane z kancelariami prawnymi, agencjami zajmującymi się *public relations*, pracownicy i właściciele firm zajmujących się wypracowywaniem korzystnych dla ich klientów rozwiązań prawnych, powołały Stowarzyszenie Profesjonalnych Lobbystów, żeby sformalizować swój udział w tworzeniu ustawy i być partnerem dla posłów, dla polityków w tworzeniu tej regulacji. „Celem Stowarzyszenia było również popularyzowanie działalności etycznej i zgodnej z prawem działalności lobbingowej, a także dbanie o konsekwentne przestrzeganie i egzekwowanie zasad kodeksu etyki zawodowej. Członkowie Stowarzyszenia mieli dbać o kształtowanie pozytywnego wizerunku zawodu lobbysty oraz starać się propagować lobbing jako niezbędny element komunikacji w społeczeństwie demokratycznym”<sup>2</sup>. Przedstawiciele tego Stowarzyszenia brali udział w posiedzeniach komisji, która pracowała nad ustawą lobbingową. Zdaniem lobbystów biorących udział w naszym badaniu, w trakcie prac w komisji nie wypracowano jednak jakichś konkluzji, czy ostatecznych rozwiązań i – jak stwierdził jeden z badanych: „...komisja kręciła się w kółko, aż tu zbliża się okres przedwyborczy. Zarządzający politycznie komisją doszli do wniosku, że

<sup>2</sup> Strona internetowa Stowarzyszenia Profesjonalnych Lobbystów <http://splp.pl/splp.htm>

*muszą mieć szybki sukces, żeby pokazać, że koalicja walczy z korupcją. I okazało się, że z dnia na dzień komisja odrzuciła cały dorobek dotychczasowy i wzięła sobie prawnika, który im napisał zupełnie inny projekt” [W14]<sup>3</sup>. Co więcej, jak stwierdzają nasi badani, przedstawiciele Stowarzyszenia wykluczono z posiedzeń komisji. Możemy tutaj stwierdzić, że zawodowi lobbysci zostali w ten sposób „wylobbowani” przez członków komisji, a więc wielomiesięczna dyskusja nad kształtem ustawy lobbingowej stanowiła działania pozorne i nie zrealizowała faktycznie swojego celu, czyli rzetelnej dyskusji z różnymi środowiskami. Został zrealizowany cel formalny, a więc uchwalenie ustawy lobbingowej. Prace komisji trwały od stycznia 2004 roku, ale faktycznie zapisy ustawy powstały na kilka miesięcy przed zakończeniem kadencji parlamentu w 2005 roku i zostały potraktowane jako sukces w pracy legislacyjnej sejm.*

## II. Ustawowa definicja lobbysty

W myśl ustawy „...zawodową działalnością lobbingową jest zarobkowa działalność lobbingowa na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób” (artykuł 2 pkt 2). Takie zdefiniowanie zawodowej działalności lobbingowej wyłącza spośród lobbystów znaczną, a niektórzy nawet twierdzą, iż większą liczbę osób, które faktycznie trudnią się działalnością lobbingową. Wszelkie bowiem stowarzyszenia i ich pracownicy trudniący się faktycznie działalnością lobbingową, w myśl ustawy lobbystami zawodowymi nie są. Wobec tego powołanych zostało szereg stowarzyszeń, izb, zrzeszeń, organizacji, które lobbują na rzecz swoich interesów, a nie są jako lobbysci zarejestrowani. Nie ponoszą więc konsekwencji bycia lobbystami, czyli nie rejestrują się w MSWiA, podczas gdy muszą to robić zawodowi lobbysci. „Poza tym stworzyła się cała masa organizacji, quasi-organizacji, które nie są lobbingowymi, są różnego rodzaju izbami... Wie pani, ile się ostatnio różnego rodzaju utworzyło izb, organizacji, zrzeszeń i tak dalej? Po prostu fury. Zrobił się ogromny problem z tym. I ci ludzie mówią: Nie jesteśmy lobbystami, jesteśmy, reprezentujemy po prostu nasz przemysł albo jakąś tam grupę” [W24]. Na terenie parlamentu nie noszą czerwonych plaketek sygnalizujących, że mamy do czynienia z lobbystą i wreszcie, mogą uczestniczyć w pracach komisji lub podkomisji, podczas gdy obecność zawodowych lobbystów na posiedzeniach komisji zależy od decyzji jej przewodniczącego, a na posiedzeniach podkomisji jest niemożliwa. „I w podkomisjach i w komisjach się uczestniczy, bo nawet jeśli

<sup>3</sup> W nawiasach podajemy numery wywiadów.

*lobbyści nie mogą wchodzić jako lobbyści, to wchodzić jako reprezentanci jakiś organizacji, które mogą. A nie jest napisane w mojej metryce, że ja mam tylko jedną rolę*” [W14]. Rejestracja dla wielu zawodowych lobbystów powoduje szereg utrudnień, m.in. oznakowanie ich czerwonymi plakietkami niekiedy skutkuje unikaniem ich przez posłów i senatorów. Jest przez nich traktowana jako swoisty znak ostrzegawczy, „żeby nikt nie widział cię z lobbystą”, „...taka plakietka, która powoduje, że wszyscy się boją podejść do takiej osoby, bo jest pełno dziennikarzy, bo ktoś zobaczy” [W12]. Ale z drugiej strony takie restrykcje nie grożą lobbystom nieformalnym czy niejawnym, o których mówili nasi rozmówcy. Do grupy nieformalnych, zastępczych lobbystów można zaliczyć:

– ekspertów – ponieważ nie ma jasnej definicji, kto jest ekspertem, ekspertem jest ten, kto zostanie zaproszony jako ekspert, a więc istnieje tutaj pewna dowolność, ekspert *de facto* może uprawiać lobbings i to udając osobę bezstronną. Przy tej płynności definicyjnej roli eksperta istnieje możliwość tworzenia i prezentowania „własnych” – stronniczych ekspertyz faktycznie uzasadniających rozwiązania, za którymi stoi niejawni lobbings. „...słyszałem o takich historiach, że przychodzą eksperci, którzy właśnie nie trzeba wielkiej domyślności, żeby się zorientować, że oni być może są ekspertami, ale na pewno prezentują bardzo konkretne interesy” [W13].

– gości – czyli mamy tu przede wszystkim na myśli zapraszanych przez posłów ich doradców, którzy na posiedzeniach przedstawiają niekiedy zupełnie otwarcie swoje sugestie innym posłom. Mogą to też być osoby pojawiające się w roli gości, a w rzeczywistości reprezentujące różnego rodzaju stowarzyszenia lub izby powołane w celu faktycznego lobbowania. „...musimy przełamywać pewne formalne bariery, bardzo czasami absurdalne, na przykład, że tam, gdzie się często tworzy prawo i gdzie – z punktu widzenia logicznego – powinno być miejsce do prezentowania różnych stanowisk, interesów, czyli w podkomisjach, według ostatniej ustawy nie wolno wchodzić lobbystom. W związku z czym lobbyści tam nie istnieją, z punktu widzenia formalnego istnieje sporo ekspertów, doradców i gości oraz istnieją posłowie, którzy są z innych podkomisji i tam dogadują, nie wiadomo dlaczego. Mnóstwo dziwnych indywiduów się znajduje, dlatego że wszystkich zmusza do zachowania się w ten sposób absurdalne prawo” [W14].

– asystentów – w poprzednich kadencjach Sejmu funkcje asystentów społecznych posłów pełnili także lobbyści: „Często lobbystami zostają osoby stale kręcące się w Sejmie. To są różnorodni asystenci posłów” [W7]. Mogli oni dzięki temu mieć nieskrępowany dostęp do materiałów oraz wpływać w sposób pozaprawny na opinie posłów. Obecnie, aby zapobiec ewentualnym patologiom, nałożono na parlamentarzystów obowiązek ujawniania na stronach

internetowych Sejmu informacji o ich pracownikach i współpracownikach. Ale precyzja i charakter tych informacji nadal mogą budzić wątpliwości, bowiem kompetencje zawodowe niektórych społecznych współpracowników wydają się problematyczne, np. właściciel firmy świadczącej usługi pralniczo-maglownicze. Informacje o prowadzonej własnej działalności gospodarczej są bardzo nieprecyzyjne, co nie pozwala stwierdzić, czy współpracownicy posłów nie działają w konflikcie interesów” [Przejrzystość..., 2008: 52–53]. Ponadto do sierpnia 2008 roku jeszcze 26 posłów i senatorów nie podało w ogóle informacji o zatrudnionych pracownikach. W efekcie badań ustalono, że najczęstszym sposobem ukrywania „niewygodnych” współpracowników parlamentarzystów jest zlecenie im pracy na podstawie umowy-zlecenia, a nie zatrudnianie ich na etacie we własnych biurach. A ten sposób zatrudniania współpracowników jest niezgodny z rozporządzeniem Marszałka Sejmu z 2001 roku. W tych badaniach ustalono również, że parlamentarzyści często angażują rodzinę w roli asystentów społecznych [op. cit.: 52–54].

– **posłowie – lobbying, który uprawiali posłowie może występować w czterech następujących wariantach:** 1) posłowie jako przedstawiciele pewnych grup zawodowych lub korporacji zawodowych starają się wprowadzać rozwiązania dla nich korzystne; 2) posłowie jako właściciele, współwłaściciele różnych firm bądź powiązani z pewnymi branżami, sektorami kontaktami rodzinno-niefORMALnymi, forsują przepisy dla nich korzystne. *„Poza tym najlepszymi lobbystami – lepiej tego nie nagrywać – to są posłowie. Na komisjach sejmowych widać, kto jaki interes popiera. Potrafią niektórzy posłowie tak się kompromitować, broniąc głupie przepisy, za którymi ktoś stoi, a powiązanie tego posła z jakimś tam środowiskiem, biznesem jest znane”* [W12]; 3) posłowie występują na rzecz firm, z którymi są powiązani niekoniecznie terytorialnie czy rodzinnie; 4) lobbying „pro publico bono” na rzecz swoich regionów, okręgów wyborczych, polegający na przeforsowaniu rozwiązań korzystnych dla regionu, okręgu wyborczego, społeczności.

– **dziennikarzy –** chodzi tu zarówno o sytuację, kiedy sami dziennikarze występują w roli niejawnych niefORMALnych lobbystów, forsując w Sejmie rozwiązania korzystne dla nich samych, jak i podmiotów, które niejawnie reprezentują, oraz o lobbying uprawiany przez osoby podające się za dziennikarzy i uzyskujące akredytację w sejmie jako dziennikarze, faktycznie mający małą styczność z tym zawodem, bądź reprezentujący różne „egzotyczne” publikatory, często wirtualne, bądź zakładane tylko po to, aby taką akredytację uzyskać. *„Bo on jest twoim kolegą, ma taką samą akredytację jak ty, niby zajmuje się takimi samymi rzeczami. I dopiero wchodząc w jakąś akurat wąską działkę, w pewnym*

*momencie można się zorientować, że coś jest nie tak, bo ja rozmawiam jak dziennikarz, a on rozmawia jak przedstawiciel którejś ze stron sporu. I to jest bardzo niezręczna sytuacja. [...] podczas analizowania akredytacji sejmowych przyznawanych, powiem szczerze, że włosy stawały mi dęba, bo o akredytacje sejmowe dziennikarskie występowali ludzie, którzy – na kilometr widać – nie są żadnymi dziennikarzami, tylko są lobbystami” [W17].*

### III. Konsekwencje ustawy lobbingowej

Wejście w życie ustawy lobbingowej poskutkowało wieloma dodatkowymi czynnościami obciążającymi urzędników obsługujących organy władzy publicznej, co regulują artykuły 16-18 ustawy lobbingowej. Jakiegokolwiek spotkanie z zawodowym lobbystą obliguje urzędników do sporządzenia pisemnej informacji o działaniach wobec nich. Jak twierdzą badani przez nas lobbyści, spowodowało to unikanie ze strony urzędników wszelkich kontaktów z nimi. Istnieje niebezpieczeństwo, że przepisy te będą miały, jak ujmuje to J. Lutyński, charakter przepisów niezyciowych. *„Zaszkodziła [ustawa] poprzez stworzenie pewnej paranoi wokół lobbingu, dlatego że wymusiła sprawozdawczość, ale nie na lobbystach, ale na urzędnikach. I ci biedacy z urzędów, jak domniemają, że goni za nimi lobbysta, uciekają gdzie pieprz rośnie. Dlatego, że nie chcą sobie kłaść na głowę dwóch rzeczy: po pierwsze pracy związanej ze sprawozdawczością z tych spotkań, która potem trzeba wrzucić w Internet, a poza tym ryzyka bycia posądzonym o jakieś konszachty z lobbystami, co jest karalne. Bo zawsze można posądzić nie lubianego kolegę, że się kontaktował i tego nie sprawozdał” [W14].*

Pozorna jest także lista lobbystów, nie tylko dlatego, że nie ma na niej 99% lobbujących w Polsce, ale dlatego też, że znajdują się na niej firmy *de facto* nie uprawiające działalności lobbingowej. W 19 artykule ustawy zapisano, iż podmioty (firmy, stowarzyszenia, organizacje) wykonujące działalność, która ma znamiona lobbingowej, nie wpisane do rejestru mogą zapłacić karę pieniężną nawet do 50 tys. złotych. *„Moja obecność na tej liście wynika z wady ustawy o lobbingu. Ja jestem tam wpisana dlatego, że z otwartą przyłbicą przygotowuję ekspertyzy dla konsultantów społecznych, to nie chcę, żeby ktoś naraził tych konsultantów społecznych na zarzut, że ja uprawiam lobbing bez tytułu. W związku z tym z ostrożności procesowej myśmy się tam wpisali, ale to nie jest prawda. Prawda jest taka, że kontakt z tymi decydentami mają konsultanci społeczni, których status jest w zasadzie uregulowany, bo ta ustawa nie jest do końca powiązana z konsultacjami społecznymi, które mają miejsce i na poziomie rządowym i na poziomie sejmowym, a ja jestem ich ekspertem” [W15].* W związku z tym niektóre



podmioty, takie jak przedstawiciele kancelarii adwokackich, osoby przygotowujące ekspertyzy, zarejestrowały się w MSWiA na tzw. „wszelki wypadek” i, jak twierdzą, „ich obecność na tej liście wynika z wady ustawy o lobbingu”. Wpisali się tam dlatego, gdyż otwarcie przygotowują ekspertyzy dla różnych organizacji czy konsultantów społecznych i nie chcą narażać swoich zleceniodawców na zarzut, iż uprawiają lobbing bez tytułu. W związku z tym znajdują się na liście z tzw. „ostrożności procesowej”, ale nie uważają się za lobbystów, ponieważ kontakt z decydentami politycznymi mają ich zleceniodawcy, a nie oni sami. Przepisy regulujące obecność na liście lobbystów mają charakter fikcyjny, pozorny.

Działania pozorne mogą się pojawić również w efekcie sposobu tworzenia ustaw. Jednym z przykładów może być brak przestrzegania zasady szacowania skutków regulacji prawnej. Instytucja RIA (*Regulatory Impact Assessment*) pojawiła się w OECD i została również przyjęta przez Komisję Europejską. RIA w Polsce określana jako Ocena Skutków Regulacji (OSR) polega na tym, że posłowie, zanim zaczną przygotowywać projekt jakiejś ustawy, powinni dokonać oceny konsekwencji wprowadzenia tej ustawy. „*Wytyczne do oceny skutków regulacji*” określają zasady dokonywania oceny przewidywanych skutków (koszty i korzyści) projektów rządowych aktów normatywnych zgodnie z §9 ust. 1 Uchwały Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów.” Przedstawione wyniki OSR powinny wskazywać podmiot, na który regulacja oddziałuje, wyniki przeprowadzonych konsultacji, analizy wpływu regulacji na finanse publiczne, w tym budżet centralny i budżety jednostek samorządu terytorialnego, a także rynek pracy, konkurencyjność gospodarki, zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną, w tym przedsiębiorczość i rozwój regionalny oraz wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza, gdy projekt pociąga za sobą obciążenia zarówno dla budżetu centralnego, czy budżetu samorządowego. OSR ma być dokonywana przed podjęciem aktu ustawodawczego, nie może stanowić uzasadnienia *ex post* dla już przyjętych aktów normatywnych. Warto jednak podkreślić, że OSR nie należy tylko identyfikować z oceną aktów prawnych – w rzeczywistości przeprowadzona OSR może wskazywać, że najlepszym rozwiązaniem dla danego problemu są działania nielegislacyjne. OSR może stanowić ważny element w procesie stanowienia prawa, gdyż umożliwia dostarczenie konkretnych argumentów dla wprowadzenia danej legislacji, w szczególności OSR może umożliwić uniknięcie wprowadzenia regulacji niepotrzebnych i ograniczenie obciążeń biurokratycznych.

Także wówczas, gdy mamy do czynienia z poselskim projektem ustawy, to znaczy, jest on proponowany przez minimum 15 posłów, artykuł 34 Regulaminu Sejmu nakłada obowiązek dołączenia do projektu ustawy uzasadnienia, które powinno:

- wyjaśnić potrzebę i cel wydania ustawy; przedstawić rzeczywisty stan, w dziedzinie, która ma być unormowana;
- wykazać różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym;
- przedstawić skutki społeczne, finansowe i prawne; wskazać źródła finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów samorządowych;
- przedstawiać również wyniki przedstawionych konsultacji uwzględniające różne warianty opinii.

Reguły nałożone zarówno na projekty poselskie, jak i rządowe, jak widać są bardzo rozbudowane i wymagające, ale jak wskazują wyniki naszych badań, bardzo często nie są przestrzegane. Ponekąd mogą mieć fikcyjny charakter. Prawie nikt nie odnosi się do przesyłanych w ramach OSR uwag do projektów aktów prawnych [Przejrzystość...2008: 35] Jak wskazywali nasi badani, posłowie uczestniczący w szkoleniach dotyczących OSR jeden po drugim opowiadali, że „...nikt tego nie przygotowuje, że często nie ma merytorycznych uzasadnień, że w ostatniej chwili, że nie wiedzą, co głosują” [W12]. A wnikliwie przygotowany dokument OSR nie może składać się z kilku zdań sformułowanych *ad hoc* w trakcie przedstawiania projektu ustawy, ale, jak twierdzą badani lobbyści, wymaga kilkudziesięciu stron wraz z wyliczeniami finansowymi, z analizą systemową. „Taki jest zawsze zabawny przykład – ograniczenie reklamy piwa może wpłynąć na poziom klubów piłkarskich. Jaki ma związek, no wiadomo, sponsorami wielu klubów są producenci piwa. Ta analiza systemowa pokazuje, że z jednej strony chcemy ograniczyć spożycie piwa przez młodzież, czy to jest skuteczne, że jeśli nie pojawią się reklamy piwa, to ludzie przestaną je pić, a kluby piłkarskie upadną. To pokazuje, że takie proste mechanizmy, impulsy potrafią więcej zaszkodzić niż poprawić. Taki poseł z takim materiałem idzie na dyskusję merytoryczną z udziałem społecznym, przedsiębiorcami, związkami itd. Jeżeli on to obroni, te założenia merytoryczne, to super, to przyjmijmy taką ustawę. W Polsce jest kompletnie nie tak. W Polsce jest tak, że najpierw jest impuls, przygotowuje się ustawę, a potem znajduje się argumenty, żeby ją przyjąć” [W12]. „Natomiast z reguły to jest tak, kilka zdań, a szczególnie ważne jest, że ustawa nie przynosi obciążeń dla budżetu. I wszystko mają w nosie, kompletnie. A potem tak, po pierwsze w ogóle nie wiadomo, jak to prawo stosować, o co chodziło twórcom i jakie są z tego korzyści. Bo nie podlegało to żadnej dyskusji” [W12].

Z jednej strony mamy więc dosyć precyzyjne i wręcz rygorystyczne reguły tworzenia aktów prawnych, stawiające bardzo konkretne wymagania tak, aby powstawały tylko niezbędne i dobrej jakości akty normatywne. W praktyce jed-



nak, reguły te mają charakter fikcyjny, pozorny. Spełnienie tych reguł wymaga bardzo żmudnej pracy i wiedzy merytorycznej, co w naszym życiu publicznym i administracyjnym nie jest normą. Ponadto w przypadku aktów normatywnych dominujące znaczenie ma „wola polityczna”, a nie względy merytoryczne.

#### IV. Konsultacje społeczne

W wielu przypadkach, podobnie jak OSRy, również konsultacje społeczne, które są obligatoryjne w procesie stanowienia aktów normatywnych, mają fikcyjny charakter. Fikcyjność bardzo często jest efektem niejasności i braku precyzji prowadzenia konsultacji. Nie ma jasnych reguł zasięgania opinii, stan prawny jest w tym zakresie nieuporządkowany, co prowadzi do braku przejrzystości i dowolności w wyborze organizacji, które będą konsultowane. Nierzadko na przesłanie uwag do projektów ustaw wyznacza się niezwykle krótki czas, np. Związek Zawodowy „Celnicy PL” na zaopiniowanie projektu ustawy o służbie celnej dostawał kilkadziesiąt godzin [Przejrzystość...2008: 34-35]. Powoduje to niemożność rzetelnego przygotowania się ze strony podmiotów zainteresowanych daną legislacją. W efekcie stawia to w uprzywilejowanej pozycji organizacje i stowarzyszenia silniejsze, które mają stałą obsługę prawną i przygotowanych, a tym samym kosztowniejszych specjalistów. Podmioty słabiej zorganizowane, bardziej rozproszone, ale także organizacje pozarządowe, w takiej sytuacji mają mniejsze, czy bardziej ograniczone szanse na przedstawienie swoich racji, a niekiedy praktycznie są eliminowane z udziału w procesie opiniowania.

Obok procedur konsultacji w procesie stanowienia prawa pojawiła się też instytucja wysłuchania publicznego, która daje bezpośrednią możliwość uczestnictwa obywateli w procesie stanowienia prawa. Instytucja ta jest proceduralnie zabezpieczona przed manipulacjami, ponieważ zakłada: swobodny wstęp wszystkich zainteresowanych osób, organizacji, obecność mediów i powszechne udostępnienie protokołów z wysłuchań; równe prawa do bycia wysłuchanym dla każdego uczestnika, który przyśle swoje zgłoszenie do Marszałka Sejmu. Regulamin Sejmu stanowi, że wysłuchanie publiczne zarządza przewodniczący komisji, a termin i miejsce wysłuchania muszą być ogłoszone na 14 dni wcześniej. Osoby, podmioty, instytucje, które chcą wziąć udział w wysłuchaniu publicznym muszą złożyć do Marszałka Sejmu na urzędowym formularzy swoje zgłoszenie. Zgłoszenie to ma zawierać: imię nazwisko, adres osoby uprawnionej do reprezentowania danego podmiotu w pracach nad projektem, interes, który w odniesieniu do danej regulacji zamierza chronić oraz rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać. Z przyczyn lokalowych lub technicznych prezydium komisji

może ograniczyć liczbę podmiotów, ale ograniczenie to powinno być dokonane w oparciu o uzasadnione kryterium zastosowane jednolicie wobec wszystkich podmiotów. Kryterium może stanowić w szczególności kolejność zgłoszeń. Osoby biorące udział w wysłuchaniu, jeśli nie mogły zabrać głosu, mogą złożyć do protokołu treść nie wygłoszonego na posiedzeniu wystąpienia. Wysłuchania publiczne, ponieważ nie są obligatoryjne, stosowane są niezwykle rzadko, tym samym tylko częściowo spełniają swoje zadanie jawnego przedstawiania interesów wszystkich stron, w tym także zarówno formalnych, jak i nieformalnych lobbystów. Przeprowadzenie wysłuchania publicznego może wydłużać, stwarzać dodatkowe trudności, wymagania, trudności dla procedowania, ale rzadkość stosowania tej procedury może być też rezultatem związanym z jawnością procedury, o której pisałyśmy wcześniej – ciągle bowiem istnieje instytucja tzw. gościa komisji lub podkomisji i dzięki temu posłowie mają okazję do wysłuchania zarówno formalnych, ale jeszcze częściej nieformalnych lobbystów. Różnica polega jednak na tym, że uczestnicy wysłuchania mają obowiązek ujawniania swoich intencji, podczas kiedy gościom nie stawia się takiego wymogu i nie ma też jednolitej, utrwalonej praktyki uczestnictwa gości w procesie legislacyjnym na poziomie Sejmu [Przejrzystość...2008: 46; Regulamin Sejmu, artykuł 154]. Co więcej, w przeciwieństwie do jawnych lobbystów goście mogą uczestniczyć w obradach podkomisji, gdzie odbywa się główna praca legislacyjna. Obrady podkomisji są wyłącznie nagrywane, a tylko wyjątkowo protokołowane. W rezultacie poprawki wnoszone przez posłów, czy proponowane przez gości, ale przejmowane przez posłów nie są jednoznacznie autoryzowane. W razie pomyłek, czy celowych działań, trudno znaleźć autora zmian wprowadzanych do tworzonych ustaw [Przejrzystość... 2008:46].

Niejasność praktyki poza konsultacjami i wysłuchaniami społecznymi, dotyczy również ustalania jednoznacznych reguł czasowych w procedowaniu nad poszczególnymi ustawami. Brak informacji o fazie pracy nad daną ustawą utrudnia możliwość przeciwdziałania tworzeniu źle skonstruowanych zapisów ustaw. Nie ma też precyzyjnych terminarzy, które pozwalałyby osobom zainteresowanym, w tym zawodowym lobbystom, przygotować się merytorycznie na spotkania z parlamentarzystami. „*Gdzie jest projekt ustawy czy rozporządzenia, bo powinien być w BIP-ie pół roku wcześniej załączony, do którego ja się chcę odnosić? Gdzie jest projekt jakiegokolwiek rozwiązania, nad którym Wy pracujecie?*” [W23]. „*...z praktycznego punktu widzenia powinny się znaleźć zapisy o konieczności udostępniania dokumentów drogą elektroniczną, czyli o uaktualnianiu stron internetowych*” [W25]. „*...do tej pory nie dostałem protokołu z jednego posiedzenia*

w Senacie, które miało miejsce, żebym za bardzo nie skłamał, że cztery miesiące temu, tylko dlatego, że jest w czarnej dziurze” [W24].

Kwestia informowania o planowaniu działań legislacyjnych rządu oraz różnego sposobu działań przy uchwalaniu ustaw, np. z interesującej nas tutaj ustawy lobbingowej, pozostawiają więc wiele do życzenia. Można też odnieść wrażenie, że sposób prezentowania harmonogramu działań legislacyjnych pozornie tylko służy informowaniu. Już wspomniano, że po 8 miesiącach obecnej kadencji sejmku aż 26 posłów i senatorów nie złożyło informacji na temat ich współpracowników, a – jak wynika z monitoringu stron internetowych rządu i parlamentu – z obowiązku niezwłocznego udostępniania przygotowywanych do końca lutego następnego roku informacji o działaniach lobbystów wywiązuje się tylko nieco ponad połowa instytucji, a zalecenie niezwłocznego udostępniania informacji o lobingu bywa realizowane z opóźnieniem sięgającym kilku miesięcy, albo ignorowane. Ponadto, przez „wszelkie dokumenty” związane z pracami nad projektem aktu prawnego część urzędów rozumie jako prezentowanie w *Biuletynie Informacji Publicznej* jednej wersji projektu i jednozdaniowej notatki o braku działań lobbystów w danym roku. Nie jest to sprzeczne z literą prawa, ale tylko pozornie realizuje cel uczynienia procesów stanowienia prawa przejrzystymi i tym samym ucywilizowania zjawiska lobbingu [Przejrzystość... 2008: 183–185].

Swoistą formą działania pozornego jest uchwalanie ustaw, co do których w środowiskach ekspertów czy prawników wiadomo, że mają one charakter niekonstytucyjny i zostaną one uchylone przez Trybunał Konstytucyjny. Prawdopodobnie w imię racji politycznych ustawy takie jednak są uchwalane. „*I wtedy sejm żąda swoich opinii, dostaje 7 opinii, że to jest niezgodne z konstytucją, a i tak jest ta ustawa uchwalana. Powiedziałbym, że jest to przemoc legislacyjna*” [W11]. Wiedza ekspertów co do konstytucyjności jakichś rozwiązań legislacyjnych była traktowana podejrzliwie, a nawet nie przyjmowana do wiadomości. I wówczas parlamentarzyści żądali „swoich opinii, swoich ekspertyz” i choć one także wskazywały na niekonstytucyjność proponowanego rozwiązania, ustawa i tak była uchwalana. Niejako z góry było więc wiadomo, że może zostać uchylona w Trybunale Konstytucyjnym, a więc tylko pozornie reguluje jakiś problem. „*Jest projekt, jest morze krytyki ze wszystkich stron nad jakimś projektem, że ten projekt jest niedopracowany, niekonstytucyjny, niezgodny z unią, że jest głupi, że będzie kontraproduktywny itd.*” [W15]. Taki sposób postępowania stawia też pod znakiem zapytania sensowność zasięgnięcia opinii ekspertów i wszelkich konsultacji społecznych.

\* \* \*

Ustawa o zawodowej działalności lobbingsowej jest w większości krytycznie oceniana. Badani przez nas lobbyści twierdzili, że ustawa nie działa, jej zapisy są fikcją i można ją omijać, co sprzyja uprawianiu nieformalnego, ukrytego lobbingu. Zbyt wąska definicja lobbingu pozostawia poza jej regulacjami zbyt szeroki wachlarz działań, które faktycznie można nazwać lobbingsiem, a które w świetle ustawy takimi nie są. Dziennikarze z kolei podkreślali, że ustawa zapoczątkowała jakiś proces cywilizacji lobbingu, ale również nie zamknęła furtek dla nielegalnego lobbingu, a w niektórych sprawach otworzyła je szerzej. Posłowie oceniali ją na ogół pozytywnie, chociaż można przypuszczać, że w większości nie znali jej zbyt dokładnie. Ich zdaniem ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa m.in.: ograniczyła niedopuszczalny, nielegalny lobbying (48% tak, 33% nie, 19% trudno powiedzieć i brak odpowiedzi); stworzyła czytelne, przejrzyste ramy kontaktów lobbystów z parlamentarzystami (60% tak, 27% nie, 13% trudno powiedzieć i brak odpowiedzi); uczyniła proces stanowienia prawa na poziomie rządowym bardziej przejrzystym (53% tak, 28% nie, 19% trudno powiedzieć i brak odpowiedzi); uczyniła proces stanowienia prawa na poziomie sejmowym bardziej przejrzystym (59% tak, 21% nie, 20% trudno powiedzieć i brak odpowiedzi).

Przedstawiliśmy więc kilka przykładów działalności pozornej w procesie legislacji, przede wszystkim związanych z ustawą o działalności lobbingsowej. Jako podsumowanie przywołajmy słowa J. Lutyńskiego, który napisał: „...pełna likwidacja działań pozornych nie wydaje się możliwa, przede wszystkim ze względu na sztywność biurokratycznego systemu zarządzania i na koszty wprowadzania ciągłych modyfikacji przepisów, czasami także ze względu na rolę tych działań na zewnątrz danego systemu społecznego” [Lutyński 1990: 120].

## BIBLIOGRAFIA

- Banfield E.C. [1979]. *Moral Basis of Backward Society*, [w:] A. J. Heidenhaimer (red.), *Political Corruption, Readings in Comparative Analysis*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Bogucka T. [2003], *Nie byłoby lepszej Polski*, Gazeta Wyborcza, 30 lipca.
- Giza-Poleszczuk A. [2002], *Rodzina i system społeczny*, [w:] M. Marody (red.) *Wymiary życia społecznego*, Scholar, Warszawa.
- Jasiecki K., Molenda-Zdziech M., Kurczewska U. [2006], *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Kaufman R. [1974], *The Patron-Client Concept and Macro-Politics: Prospects and Problems*, *Comparative Studies in Society and History*, 16(3).
- Kotler Ph. [1994], *Marketing*, Gebethner & Ska, Warszawa, s. 621.

Kubiak A. [2006], *Doświadczanie i postrzeganie korupcji przez Polaków*, [w:] Obszary ładu i anomii. Konsekwencje i kierunki polskich przemian, red. A. Miszańska, A. Piotrowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Kubiak A. [2008], *Ustawa o lobbingu, lobbing i proces stanowienia prawa w oczach parlamentarzystów, lobbystów i dziennikarzy*, [w:] Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, s. 63-163.

Kubiak A., Miszańska A. [2004], *Czy nowa próżnia społeczna, czyli o stanie więzi społecznej w III Rzeczypospolitej*, Kultura i Społeczeństwo, t. XLVIII, nr 2.

Lutyński J. [1990], *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*, PIW, Warszawa.

Mączak A. [1994], *Klientela, Smper*, Warszawa.

*Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”* [2008], Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.

Raporty z realizacji projektu <http://www.batory.org.pl/korupcja/prawo/htm>.

Putnam R.D. [1995], *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Znak – Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków – Warszawa.

Tarkowski J. [1994], *Socjologia świata polityki, Tom 2: Patroni i klienci*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.

Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa z dnia 7 lipca 2005 r. [Dz.U. z dnia 6 września 2005 r.]

Anna Kubiak, Aneta Krzewińska  
University of Łódź

#### APPARENT ACTIONS IN THE LEGISLATION PROCESS AS DEMONSTRATED IN THE LOBBYING ACT

(Summary)

The article discusses the issue of apparent activities in the legislation process. The authors focus on the 2005 lobbying law designed to regulate the phenomenon of lobbying in Poland. The article is based on the research into the “Anti – Corruption Program” carried out with the Stefan Batory Foundation. The research incorporates: an opinion poll of Members of Parliament, as well as unscheduled interviews with journalists and professional lobbyists.

It has also been suggested that the apparent activities occurred in the process of creating the lobbying act. Apparent actions also take place in the creation of official *lobbyists*’ registration lists, *functioning of Regulatory Impact Assessment and national consultations*.

**Keywords:** *lobbying, apparent activities, Regulatory Impact Assessment, national consultation*

*KAJA GADOWSKA\**  
Uniwersytet Jagielloński

## **DZIAŁANIA POZORNE. PROBLEM UPOLITYCZNIENIA PROCESU OBSADY WYŻSZYCH STANOWISK W SŁUŻBIE CYWILNEJ W POLSCE\*\***

### **Streszczenie**

Służba cywilna jest jednym z najważniejszych elementów administracji rządowej i ma ogromny wpływ na to, jak państwo wykonuje swoje zadania. W latach 90. kraje Europy Środkowo-Wschodniej nie poświęciły wystarczającej uwagi reformie sektora administracji publicznej oraz zadaniu utworzenia służby cywilnej. Skutkiem tego jest pojawienie się problemu upolitycznienia administracji publicznej. W Polsce pierwsza ustawa dotycząca służby cywilnej została uchwalona dopiero w 1996 r. Od tego czasu zasady organizacyjne służby cywilnej zmieniane były trzykrotnie. Obecnie obowiązująca ustawa „o służbie cywilnej” z 2008 r. jest czwartą z kolei.

Utworzenie służby cywilnej służyć miało zwiększeniu szans na to, że zadania administracji publicznej wykonywane będą w sposób profesjonalny, bezstronny

---

\* Uniwersytet Jagielloński, Instytut Socjologii, ul. Grodzka 52; e-mail: [kaja.gadowska@uj.edu.pl](mailto:kaja.gadowska@uj.edu.pl)

\*\* Badania stanowiące podstawę niniejszego artykułu sfinansowane zostały z przyznanych przez Komitet Badań Naukowych przy Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego środków na realizację kierowanego przeze mnie w latach 2006–2009 projektu badawczego nr N116 029 31/3130 pt. „Prawo w działaniu. Problem stosunków polityczno-administracyjnych w Polsce po 1989 roku w świetle reformy służby cywilnej”. W ramach badań przeprowadzona została analiza ustawodawstwa określającego zasady funkcjonowania służby cywilnej, analiza sprawozdań Szeffa Służby Cywilnej oraz raportów Najwyższej Izby Kontroli, analiza prasy i analiza materiałów źródłowych dotyczących polityki kadrowej w służbie cywilnej. Przeprowadzonych zostało ponadto ponad 100 wywiadów pogłębionych z członkami korpusu służby cywilnej, z których połowa zrealizowana została w ramach obozu naukowo-badawczego przez studentów Instytutu Socjologii UJ, oraz kilkanaście wywiadów z politykami i ekspertami.

i niezakłócony przez partykularne interesy polityczne. Zawodowi urzędnicy służby cywilnej winni być neutralni politycznie. Ich pozycja zawodowa powinna być stabilna, niezależnie od zmian koalicji rządzących. Jednakże, w Polsce partie polityczne mają tendencje do ograniczania autonomii administracji publicznej i podporządkowywania jej swym własnym interesom.

Celem niniejszego artykułu jest analiza polityki kadrowej dotyczącej wyższych stanowisk w służbie cywilnej, w tym określenie, na ile faktyczne zasady nią rządzące były i są zbieżne z formalnie zdefiniowanymi. Przedstawię sytuację w tym obszarze od 1989 roku (czyli od czasów pierwszych rządów postsolidarnościowych) do chwili obecnej (tj. drugiego roku rządów gabinetu Donalda Tuska). Pokażę, zmiany prawne dotyczące służby cywilnej, jakie zostały wprowadzone na mocy ustaw z 1996, 1998, 2006 i 2008 roku oraz ich rzeczywiste konsekwencje.

Uważam, iż na przestrzeni lat sposób realizacji przepisów kolejnych ustaw „o służbie cywilnej” w zakresie zasad obsady wyższych stanowisk stanowi klasyczny przykład działań pozornych w rozumieniu Profesora Jana Lutyńskiego.

**Słowa kluczowe:** działania pozorne, służba cywilna, upolitycznienie.

## WSTĘP

Służba cywilna stanowi jeden z kluczowych elementów systemu administracji rządowej i wywiera zasadniczy wpływ na sposób wykonywania zadań państwa. Jednak w latach dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku państwa Europy Środkowo-Wschodniej, skoncentrowawszy się na reformach gospodarczych i politycznych, zaniedbały reformę sektora administracji publicznej i proces tworzenia służby cywilnej, co przyczyniło się do nadmiernej polityzacji administracji [Czaputowicz 2005; Kamiński 2004]. W Polsce pierwsza ustawa „o służbie cywilnej” została uchwalona dopiero w 1996 r. [ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. Dz.U. 1996.89.402 z późn. zm.]. W dwa i pół roku później została ona zastąpiona inną, wielokrotnie nowelizowaną ustawą [ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. „o służbie cywilnej” Dz.U. 1999.49.483 z późn. zm.], zaś w ponad siedem i pół roku później zasady organizacji służby cywilnej uległy kolejnej zmianie, co wiązało się z przyjęciem ustaw z dnia 24 sierpnia 2006 r. „o służbie cywilnej” [Dz.U. 2006.170.1218 z późn. zm.] i „o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych” [Dz.U. 2006.170.1217 z późn. zm.]. Od marca 2009 r. zasady funkcjonowania służby cywilnej określa ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. „o służbie cywilnej” [Dz.U. 2008.227.1505].



Utworzenie służby cywilnej służyć miało zwiększeniu szans na to, że zadania administracji publicznej wykonywane będą w sposób profesjonalny, bezstronny i niezakłócony przez partykularne interesy polityczne. Jak trafnie zauważają Antoni i Bartłomiej Kamińscy [2004: 235–270], koniecznym warunkiem sprawnego funkcjonowania państwa jest wysoki poziom moralny i intelektualny służby publicznej, zaś do spełnienia owego warunku niezbędne jest stworzenie konkurencyjnego, opartego na kryteriach merytorycznych systemu rekrutacji urzędników, właściwe ich wynagradzanie, stabilizacja zatrudnienia oraz zapewnienie powagi i niezależności urzędu, tj. ograniczenia do minimum możliwości wywierania nacisków przez polityków i inne zewnętrzne ośrodki władzy w celu uzyskania specjalnych korzyści. Zawodowi urzędnicy administracji winni być neutralni politycznie, tj. niezależnie od tego, które ugrupowanie polityczne sprawuje władzę, realizować jego politykę w ramach obowiązującego prawa.

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Dz.U. 1997.78.483] celem ustanowienia służby cywilnej jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa przez urzędników administracji rządowej. Ustanowienie służby cywilnej służyć miało zatem utrzymaniu ciągłości instytucji oraz zachowaniu pamięci systemowej państwa. Podział na stanowiska polityczne, obsadzone przez każdą nową ekipę rządzącą i stanowiska urzędnicze, z założenia apolityczne i stabilne bez względu na orientację polityczną kolejnych gabinetów, gwarantować miał w założeniu ciągłość pracy administracji państwowej niezależnie od zmian na szczytach władzy. Celem reform było takie ukształtowanie korpusu służby cywilnej, aby niezależny, bezstronny, apolityczny i kompetentny aparat urzędniczy, wyłoniony w drodze otwartego postępowania konkursowego mógł wykonywać swe zadania w zakresie zarządzania i funkcjonowania jednostek administracji rządowej niezależnie od zmian na stanowiskach politycznych.

Na szczególną uwagę zasługują w tym kontekście wyżsi urzędnicy służby cywilnej. Jak słusznie wskazuje Barbara Kudrycka, ich szczególna pozycja wynika z faktu, iż stanowią oni swego rodzaju pomost pomiędzy politykami a urzędnikami, którymi kierują. Ich postawa może powstrzymać polityków przed uleganiem partyjnemu partykularyzmem, stając się równocześnie wzorem dla podporządkowanych im pracowników. Z uwagi na nabyte doświadczenie i wysokie umiejętności, winni doradzać politykom, mając przy tym zawsze na uwadze ochronę interesu publicznego [Kudrycka 2008: 285].

Jednak w Polsce obserwujemy przewagę czynników politycznych nad administracyjnymi. Partie polityczne dążą do ograniczenia autonomii administracji i podporządkowania jej swym interesom. W praktyce polityka personalna w ad-

ministracji sprowadza się do tego, iż każdorazowo po wyborach parlamentarnych następuje wymiana urzędników na osoby z politycznego nadania, mimo iż decyzje dotyczące zatrudnienia i awansów w służbie cywilnej winny być niezależne od kryteriów politycznych [Burnetko 2003; Filipowicz 2004; Raport NIK 2005]. Wyższe urzędy w administracji traktuje się jak łup polityczny. W konsekwencji, każda zmiana koalicji rządzącej pociąga za sobą daleko idące zmiany personalne w służbie cywilnej. Tradycją kolejnych ekip rządzących stało się bowiem obsadzanie najważniejszych stanowisk urzędniczych na zasadzie klucza partyjnego i towarzyskiego, bez uwzględnienia profesjonalnego przygotowania i predyspozycji desygnowanych osób. Skutkiem stosowania tego typu selekcji jest niekompetencja i polityczna dyspozycyjność urzędników. Ponieważ zgodnie z obowiązującą normą wzajemności za nominację należy się zrewanżować, istnieje poważne zagrożenie, iż urzędnicy zawdzięczający swoją pozycję politycznej protekcji, nie zaś merytorycznym kwalifikacjom, gotowi będą realizować interesy swych politycznych patronów, nawet jeśli byłoby to sprzeczne z interesem urzędu, a nawet państwa. Utrwalenie się klientelistycznych powiązań między polityką i administracją prowadzić zatem może do korupcji i wykorzystywania środków publicznych do partykularystycznych celów. Konsekwencją upowszechnienia się tego typu postaw jest narastające przekonanie o powszechności korupcji wśród wysokich urzędników państwowych i załamanie się społecznego zaufania do instytucji publicznych<sup>1</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest analiza polityki kadrowej dotyczącej wyższych stanowisk w służbie cywilnej, w tym określenie na ile faktyczne zasady

---

<sup>1</sup> Jak wskazują wyniki badań w 2003 r. aż 91 procent badanych uważało, że w urzędach państwowych panuje nepotyzm i kumoterstwo, zaś 71 procent miało poczucie, iż wielu wysokich urzędników państwowych czerpie nieuprawnione korzyści z pełnionych funkcji publicznych [CBOS 2003]. Zdaniem respondentów najczęstszym przejawem patologii życia publicznego jest stosowanie pozamerytorycznych kryteriów przy obsadzaniu wysokich lub strategicznie ważnych stanowisk. Z kolei w 2004 r. 64 procent Polaków uważało, że korupcja najbardziej rozpowszechniona jest wśród polityków, działaczy partyjnych, posłów, senatorów i radnych, 39 procent było zdania, iż w urzędach centralnych, zaś 29 procent twierdziło, iż w urzędach gminnych, powiatowych i wojewódzkich [CBOS 2004]. W 2007 r. przekonanie, że politycy, działacze partyjni, posłowie, senatorowie i radni stanowią grupę, w której korupcja występuje najczęściej, wyraziło 44 procent Polaków, podczas gdy 31 procent wskazało na urzędy centralne, a 25 procent na urzędy gminne, powiatowe i wojewódzkie [CEBOS 2007]. W 2009 r. aż 55 procent respondentów uznało polityków, działaczy partyjnych, posłów, senatorów i radnych za najbardziej skorumpowaną grupę społeczną, 27 procent wskazało na pracowników urzędów centralnych i ministerstw, zaś 28 na pracowników urzędów gminnych, powiatowych i wojewódzkich [CBOS 2009].

i praktyki nią rządzące były i są zbieżne z formalnie zdefiniowanymi<sup>2</sup>. Wychodzę z założenia, iż zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia podstawowych celów związanych z ustanowieniem służby cywilnej ma oparta na obiektywnych kryteriach rekrutacja kandydatów. Obsadzanie wyższych stanowisk wiąże się z przejęciem kontroli nad polityką kadrową w urzędach. W przypadku gdy dyrektorzy generalni urzędów pochodzą z nominacji politycznych, istnieją uzasadnione obawy, że podejmowane przez nich decyzje dotyczące obsady niższych stanowisk w podległym im urzędzie również będą miały charakter polityczny. Upolitycznienie wyższych stanowisk stwarza ryzyko powielenia manipulacji kadrowych na niższych szczeblach.

Argumentuję, iż sposób realizacji przepisów ustaw „o służbie cywilnej” dotyczących zasad obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej, a także odpowiednich przepisów ustawy „o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych” pod rządami kolejnych ugrupowań politycznych stanowi klasyczny przykład działań pozornych w rozumieniu Jana Lutyńskiego [Lutyński 1998]. Zgodnie ze sformułowaną przezeń definicją „pozorne są [...] takie działania, które – ze względu na swój rzeczywisty przebieg lub bezpośredni cel – są inne niż na to wyglądają” [tamże s. 125]. Do działań pozornych zaliczają się zatem „wszelkie czynności, które bezpośrednio lub ze względu na wynik nie spełniają swoich założonych funkcji, przy czym dzieje się tak zgodnie z zamierzeniami wykonawców czy zlecniodawców, a wbrew interesom i bez wiedzy tych, dla których są wykonywane” [tamże s. 125].

Lutyński wskazywał przy tym na kilka mechanizmów wywołujących działania pozorne. Pierwszym z nich jest mechanizm *organizacyjno-decyzyjny*, tkwiący w strukturze organizacyjnej, instytucjonalnej i, jednocześnie, w systemie podejmowania decyzji. Polega on na tym, iż mimo że podjęcie jakiejś konkretnej decyzji, na przykład personalnej, należy statutowo do instytucji danego szczebla w hierarchii organizacyjnej, decyzja ta zostaje faktycznie podjęta w instytucji wyższego szczebla, od której dana instytucja, jej kierownictwo i pracownicy są zależni [tamże s. 128]. Działania tego rodzaju mają charakter pozorny w tym

<sup>2</sup> W artykule koncentruję się na polityce kadrowej dotyczącej wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Omówienie źródeł dysfunkcji w stosunkach polityczno-administracyjnych, europejskich modeli służby cywilnej oraz procesu tworzenia służby cywilnej w Polsce w: Gadowska 2006. W niniejszym artykule wykorzystane zostały istotne fragmenty owego tekstu. Szerzej na temat służby cywilnej w krajach europejskich patrz: Demmke 2004a oraz Bossaert i Demmke 2003. Problem wpływów politycznych w procesie tworzenia służby cywilnej analizuje Burnetko 2003. Na temat polityki kadrowej w administracji wojewódzkiej patrz: Majcherkiewicz 2005. Analiza procesu kształtowania się służby cywilnej w III Rzeczypospolitej w: Itrich-Drabarek 2005.

sensie, że „nie realizują one faktycznie swojego celu, który w tym przypadku został już zrealizowany, jednocześnie zaś wiedza o tym wszyscy zainteresowani w procesie decyzyjnym, najczęściej również obserwatorzy” [tamże s. 129].

Inny mechanizm wywołujący działania pozorne dotyczy sfery wartości. Jest to mechanizm nazwany przez Lutyńskiego *aksjologicznym*. Lutyński argumentuje, iż „w każdym systemie występują wartości, które są uznawane, ale nie są realizowane, przynajmniej aktualnie, w niektórych czy w wielu przypadkach. Jeśli w danym systemie silna jest chęć wskazania, że te wartości są w całości akceptowane i realizowane, mogą być podjęte działania, o których głosi się, że realizują owe wartości. Taką funkcję przypisuje się im dlatego, że pełnią ją rzeczywiście w innych sytuacjach. W danej sytuacji faktycznie nie służą temu celowi, co jest publiczną tajemnicą. Są więc pozorne, występują zaś ze względu na przypisywany im cel.” [tamże s. 129].

W dalszej części artykułu postaram się wykazać aktualność i użyteczność powyższej koncepcji – służącej pierwotnie, jak wiadomo, opisowi rzeczywistości okresu realnego socjalizmu – dla analizy relacji między polityką i administracją w odniesieniu do procesu obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

## **RZĄDY UGRUPOWAŃ POSTSOLIDARNOŚCIOWYCH: LATA 1989–1993**

### **Brak uregulowań ustawowych dotyczących służby cywilnej**

Reformy mające na celu stworzenie profesjonalnej służby cywilnej w Polsce rozpoczęły się stosunkowo późno. Choć w pierwszym okresie rządów solidarnościowych, w latach 1989–1993, podjęte zostały dwie próby stworzenia całościowego projektu prawnej regulacji statusu administracji publicznej w postaci ustawy o państwowej służbie cywilnej, obie zakończyły się porażką, u źródeł której leżała fragmentacja i niestabilność sceny politycznej, a co za tym idzie częste zmiany rządzących koalicji gabinetowych.

Przygotowany w roku 1991 przez rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego, przedłożony u schyłku kadencji sejmowi projekt ustawy o służbie cywilnej nie został już poddany procedurze legislacyjnej. Jednak niewątpliwym sukcesem tego okresu było uchwalenie w przez parlament w czerwcu 1991 r. ustawy „o Krajowej Szkole Administracji Publicznej” [Dz.U. 1991.63.266 z późn. zmianami] i nadanie jej przez Prezesa Rady Ministrów w sierpniu 1991 r. statutu. Zadaniem nowo powołanej uczelni, wzorowanej na francuskiej Ecole Nationale d'Administration, stało się kształcenie i przygotowywanie do służby publicznej wyższych urzędni-

ków administracji, co było szczególnie istotne w obliczu braku profesjonalnych, neutralnych politycznie kadr. Następną próbą reformy administracji publicznej podjęta została w roku 1993 przez rząd Hanny Suchockiej. Zgodnie z założeniami ustawa o służbie cywilnej miała precyzyjnie oddzielać grupę najwyższych urzędników politycznych od ponadpartyjnego korpusu służby cywilnej. Jednak po dojściu do władzy ugrupowań postkomunistycznych w wyniku przedterminowych wyborów do parlamentu przygotowany przez poprzedników pakiet reform został wycofany.

W pierwszym okresie rządów solidarnościowych brakowało wyraźnego rozgraniczenia między sferą polityki i administracji, co wynikało m.in. z faktu, iż zarówno partie polityczne, jak i sama koncepcja reformy administracji publicznej znajdowały się na etapie tworzenia [Majcherkiewicz 2005: 128]. Już wówczas można było jednak dostrzec tendencje do upolitycznienia administracji centralnej i wojewódzkiej.

### **RZĄDY UGRUPOWAŃ POSTKOMUNISTYCZNYCH: LATA 1993–1997**

#### **Ustawa „o służbie cywilnej” z 1996 r.**

Okres, jaki upłynął pod rządami ugrupowań postkomunistycznych przyniósł zmianę koncepcji administracji publicznej. Pomimo deklaracji, iż zmiany personalne w administracji zostaną ograniczone do minimum, zaś koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego przeprowadzi reformę administracji rządowej nadając jej charakter apolitycznej służby cywilnej [Dudek 2004: 356], w praktyce działania premiera Waldemara Pawłaka doprowadziły do skrajnego upolitycznienia administracji, przy czym istotnym kryterium obsadzania wyższych stanowisk stały się, obok przynależności do PSL, osobiste znajomości. Słaba, niezreformowana administracja, pozbawiona prawnych gwarancji niezależności poddana została silnym naciskom politycznym.

Podczas 16 miesięcy sprawowania władzy przez gabinet Waldemara Pawłaka obok głębokich zmian kadrowych na szczeblu wojewódzkim wymieniono także 67 najwyższych urzędników szczebla centralnego, przy czym z uwagi na ograniczoną liczbę odpowiednio przygotowanych osób w szeregach PSL, przywracano na wysokie stanowiska w administracji urzędników z okresu PRL, w tym także byłych członków PZPR [Dudek 2004: 364; Majcherkiewicz 2005: 129–130]. Wskazuje się, iż w tym okresie Urząd Rady Ministrów stał się swoistym „państwem w państwie”, zaś decyzje dotyczące polityki zatrudnienia

w administracji państwowej spoczywały w rękach szefa tego resortu [szerzej: Jednaka 2000: 120–123].

Po objęciu stanowiska premiera przez Józefa Oleksego nastąpiły kolejne zmiany kadrowe na szczeblu centralnym i wojewódzkim, tym razem umacniające pozycję SLD. Jednak reforma centrum rozpoczęła się dopiero jesienią 1996 r. za czasów gabinetu Włodzimierza Cimoszewicza. Dnia 5 lipca 1996 r. uchwalona została, skierowana do sejmu przez rząd Waldemara Pawlaka, ustawa „o służbie cywilnej” [Dz.U. 1996.89.402 z późn. zmianami]. Ustawa, obejmująca wyłącznie administrację rządową, wytyczyła linie podziału między sferą polityczną i administracyjną. Rozwiązania w niej zawarte opierały się na założeniu, iż służba cywilna kształtowana będzie w sposób ewolucyjny. W początkowym okresie większość pracowników administracji rządowej miała być zatrudniona w oparciu o dotychczasowe zasady i podstawy prawne, następnie zaś sukcesywnie, po zdaniu egzaminów, mieli być mianowani do odpowiednich kategorii urzędniczych w ramach korpusu służby cywilnej [Rydlewski 2001: 32–33].

Ustawa stanowiła, iż organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej jest Szef Służby Cywilnej, podlegający Prezesowi Rady Ministrów. Zadania swe wykonywać miał przy pomocy powołanego w tym celu Urzędu Służby Cywilnej. Organem doradczym i opiniodawczym, wykonującym zadania związane z tworzeniem służby cywilnej oraz jej funkcjonowaniem, była z kolei powoływana przez Prezesa Rady Ministrów Rada Służby Cywilnej. Postępowania kwalifikacyjne podczas rekrutacji do służby cywilnej prowadziła powoływana przez Prezesa Rady Ministrów Komisja Kwalifikacyjna. Jednocześnie dokonano rozdziału kompetencji między stanowiskami politycznymi a nowo utworzonymi stanowiskami dyrektorów generalnych urzędów.

Ustanowiono cztery kategorie urzędnicze w zależności od rodzaju wykonywanej funkcji i zadań oraz kwalifikacji, przy czym najwyższa kategoria A obejmowała osoby zdolne do zajmowania stanowisk kierowniczych wyższego szczebla, posiadające wyższe wykształcenie, znajomość co najmniej jednego języka obcego, a także co najmniej siedmioletni staż pracy. Należy podkreślić, iż wymagany ustawowo warunek co najmniej siedmioletniego stażu pracy w administracji w praktyce uniemożliwił ubieganie się o kierownicze stanowiska kandydatom z obozu solidarnościowego. Jednocześnie ograniczono możliwości awansu absolwentom Krajowej Szkoły Administracji Publicznej [Majcherkiewicz 2005: 132].

Wskazuje się również, iż powołanie na początku 1997 r. przez ministra spraw wewnętrznych i administracji Leszka Millera 48 nowych dyrektorów generalnych w urzędach wojewódzkich miało podłoże polityczne. Większość



nowych dyrektorów generalnych określających się jako bezpartyjni, co w myśl przepisów ustawy stanowiło warunek objęcia urzędu, stanowiły osoby związane uprzednio z aparatem PZPR [tamże s. 133]. Podobnie respondenci, z którymi prowadzone były wywiady, zatrudnieni w owym czasie w administracji, podkreślali fasadowość wprowadzonych wówczas zmian i polityczne podłoże decyzji kadrowych.

W wyniku uruchomienia procedury postępowań kwalifikacyjnych do służby cywilnej status urzędnika nadano 115 osobom, przy czym wśród mianowanych znalazło się 18 osób pełniących na podstawie przepisów okresu przejściowego obowiązki dyrektorów generalnych w ministerstwach i urzędach centralnych oraz 32 dyrektorów urzędów wojewódzkich [Raport... 1998: 5, 9; Sprawozdanie... 1997: 10–12 za: Rydlewski 2001: 34]. Tuż przed wyborami parlamentarnymi nastąpiło przyspieszenie procesu rekrutacji i mianowań, który objął w głównej mierze wyższe stanowiska urzędnicze w służbie cywilnej. Spowodowało to zarzuty upolitycznienia służby cywilnej. Wskazywano na nieprawidłowości przy przeprowadzaniu postępowań kwalifikacyjnych, związane m.in. z zaniżaniem wymagań i respektowaniem niewiarygodnych certyfikatów znajomości języka [Burnetko 2003: 28]. W konsekwencji wyniki postępowań kwalifikacyjnych uznane zostały przez następców za powodowane motywami politycznymi i niewiarygodne.

## **RZĄDY UGRUPOWAŃ POSTSOLIDARNOŚCIOWYCH: LATA 1997–2001**

### **Ustawa „o służbie cywilnej” z 1998 r.**

Podobnie jak to miało miejsce w przypadku poprzedniej koalicji, rządu gabinetu Jerzego Buzka, utworzonego przez koalicję Akcji Wyborczej „Solidarność” i Unii Wolności, rozpoczęły się od przeprowadzenia daleko idących zmian kadrowych w centralnej i wojewódzkiej administracji [Dudek 2004: 455–456]. Proces mianowania osób, które pomyślnie przeszły proces kwalifikacji został wstrzymany, zaś znaczna część dyrektorów generalnych została odwołana ze stanowisk. Rząd zdecydował się przygotować własny projekt ustawy „o służbie cywilnej”, co zostało potraktowane przez opozycję jako próbę upolitycznienia i zawłaszczenia służby cywilnej. Nowa ustawa „o służbie cywilnej” uchwalona została 18 grudnia 1998 r. [Dz.U. 1999.49.483 z późn. zmianami].

W efekcie rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy i nowego zdefiniowania korpusu w dniu 31 grudnia 1999 r. liczył on powyżej 116 000 członków,



w tym 99 urzędników służby cywilnej. Równocześnie w ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich istniało 1 630 wyższych stanowisk [Sprawozdanie... 1999: 2, 7]<sup>3</sup>.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej został Szef Służby Cywilnej, który podlegał on Prezesowi Rady Ministrów i był przez niego powoływany spośród urzędników służby cywilnej na pięcioletnią kadencję. Obsługę Szefa Służby Cywilnej zapewniał Urząd Służby Cywilnej. Z kolei organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów, oceniającym przebieg postępowań kwalifikacyjnych i konkursowych w służbie cywilnej była Rada Służby Cywilnej.

Członkowie korpusu służby cywilnej podzieleni zostali na dwie kategorie, pracowników służby cywilnej oraz urzędników służby cywilnej. W rozumieniu ustawy pracownik służby cywilnej oznaczał osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie, zaś urzędnik służby cywilnej oznaczał osobę zatrudnioną na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie<sup>4</sup>.

Odrębne przepisy określały zasady obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej<sup>5</sup>. Ustawa stanowiła, iż obsadzanie wolnych wyższych stanowisk w służbie cywilnej następuje w drodze konkursu, do którego dopuszczani są

<sup>3</sup> Zgodnie z artykułem 2 ustawy korpus służby cywilnej tworzyli pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, a także komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowiły inaczej. Do korpusu służby cywilnej wchodził ponadto wojewódzcy, powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy.

<sup>4</sup> Kandydatów do zatrudnienia w służbie cywilnej wyłaniano w drodze naboru na wolne stanowiska pracy, organizowanego przez dyrektora generalnego urzędu. Natomiast do postępowania kwalifikacyjnego na urzędnika służby cywilnej mogła przystąpić osoba, która była pracownikiem służby cywilnej, odbyła służbę przygotowawczą, posiadała co najmniej dwuletni staż pracy w służbie cywilnej, posiadała tytuł magistra lub równorzędny, znająca co najmniej jeden język obcy. Mianowanie na urzędnika uzyskiwali ponadto zwolnieni z uczestnictwa w postępowaniu kwalifikacyjnym absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Limit mianowań określony był ustawą budżetową na dany rok.

<sup>5</sup> Były to stanowiska dyrektora generalnego urzędu oraz Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, Rządowym Centrum

urzędnicy służby cywilnej. Jednak zgodnie z artykułem 144 w okresie pięciu lat od dnia w wejścia w życie ustawy o wyższe stanowiska w służbie cywilnej mogły się ubiegać osoby nie będące urzędnikami służby cywilnej, przy czym podstawą zatrudnienia tych osób stanowiła umowa o pracę. Przyjęcie takiej regulacji uzasadniano niedostateczną w momencie uchwalenia ustawy liczbą urzędników służby cywilnej<sup>6</sup>.

Konkursy na wyższe stanowiska w służbie cywilnej przeprowadzał Szef Służby Cywilnej, powołując w tym celu liczący co najmniej 5 osób zespół konkursowy. Wymagania dotyczące stanowiska, na które przeprowadzany był konkurs ustalać miał prowadzący konkurs w porozumieniu z właściwym ministrem, kierownikiem urzędu centralnego lub wojewodą. Osoba wyłoniona w drodze konkursu na stanowisko dyrektora generalnego urzędu oraz Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego była przenoszona na stanowisko przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Szefa Służby Cywilnej i po zasięgnięciu opinii właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody. W odniesieniu do pozostałych wyższych stanowisk przeniesienia dokonywał Szef Służby Cywilnej.

Wprowadzenie zasady otwartego i konkurencyjnego naboru na wszystkie stanowiska w służbie cywilnej było zjawiskiem bezprecedensowym. Po raz pierwszy w polskiej administracji, a zarazem po raz pierwszy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej wdrożono obligatoryjny otwarty, jawny i konkurencyjny system zatrudniania na stanowiskach urzędniczych [Sprawozdanie... 1999: 3]. W związku z reformą administracyjną kraju liczba stanowisk dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich zmniejszyła się z dniem 1 stycznia 1999 r. z 49 do 16. Równocześnie wskutek zmian ustawowych i utworzenia nowych urzędów z 44 do 50 zwiększyła się liczba stanowisk dyrektorów generalnych ministerstw i urzędów centralnych. Jednak mimo iż przyjęte rozwiązania normatywne w zakresie kształtowania i standardów działania służby cywilnej zbliżyły nasz kraj do standardów obowiązujących w państwach o ugruntowanej demokracji, praktyka wyglądała inaczej. Rozwiązania te miały bowiem charakter w istotnej mierze pozorny.

---

Studiów Strategicznych, jak również dyrektora wydziału (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędach wojewódzkich oraz wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy.

<sup>6</sup> Ustawa przewidywała ponadto możliwość dopuszczenia do konkursu na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, z wyjątkiem sytuacji, gdy chodzi o obsadę stanowiska dyrektora generalnego urzędu i Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, osób spoza grona urzędników w sytuacji, gdy w wyniku dwukrotnie przeprowadzonego konkursu nie zostanie wyłoniony odpowiedni kandydat, bądź gdy Szef Służby Cywilnej uzna, iż do pracy na tym stanowisku niezbędne jest szczególne doświadczenie lub umiejętności zawodowe.

Wskazuje się jednak, iż nawet w początkowym okresie po wprowadzeniu ustawy „o służbie cywilnej” była ona łamana dla osiągnięcia krótkoterminowych zysków politycznych. Wykorzystywano w tym celu wspomniany już artykuł 144 ustawy, dopuszczający w okresie pięciu lat od wejścia jej w życie, w wypadku braku odpowiednich kandydatów spośród urzędników służby cywilnej, powołanie na wyższe stanowisko osoby spoza korpusu urzędniczego. Interpretacja owego zapisu jako formalnego przyzwolenia na całkowitą dowolność przy obsadzaniu wyższych stanowisk stała się furtką dla klientelizmu politycznego, czego przykład stanowiło m.in. powołanie wiosną 2001 r. bez przeprowadzania postępowań konkursowych dyrektorów generalnych w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej oraz w Komitecie Badań Naukowych [Burnetko 34–35].

W 1999 r. dokonano 20 zmian na stanowiskach dyrektorów generalnych urzędów, z czego 12 miało miejsce w okresie obowiązywania ustawy „o służbie cywilnej” z 1996 r., tj. do 30 czerwca 1999 r. Natomiast od momentu wejścia w życie przepisów nowej ustawy, tj. w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 1999 r. Szef Służby Cywilnej zgodnie ze swymi uprawnieniami odwołał 8 osób ze stanowisk dyrektorów generalnych urzędów, przy czym w trzech przypadkach odwołania nastąpiły na wniosek właściwego ministra, uzasadniony nie dającą się usunąć niemożnością dalszej współpracy z dotychczasowym dyrektorem generalnym [Sprawozdanie 1999: 10]<sup>7</sup>.

W 2000 r. w drodze konkursu obsadzono zaledwie 21 wyższych stanowisk w służbie cywilnej, za to w roku następnym w procedurze konkursowej obsadzonych zostało już 121 stanowisk. Jednak mimo iż skróceniu uległ czas prowadzenia postępowań konkursowych, zagrożeniem pozostało opóźnianie procedur z przyczyn nierzeczowych. Po pierwsze z uwagi na fakt, iż niekiedy dyrektor generalny danego urzędu na prośbę ministra bądź wojewody nie zgłaszał wakatu, co faktycznie pozwalało na obsadzenie na danym stanowisku wskazanego urzędnika w charakterze pełniącego obowiązki, w konsekwencji czego Szef Służby Cywilnej nie mógł ogłosić konkursu. Po wtóre, ze względu na stosowaną przez niektóre urzędy taktykę świadomego przedłużania stanów pełnienia obowiązków dyrektorów przez pracowników do tego wyznaczonych. Po trzecie, w związku z sytuacją, gdy dyrektorzy generalni urzędów zgłaszali wakaty, lecz Szef Służby Cywilnej nie był w stanie ustalić z danym ministrem lub wojewodą wymagań, jakie powinien spełniać kandydat na dane stanowisko, co stanowiło warunek ogłoszenia konkursu. Blokowanie możliwości ogłoszenia konkursu na stanowiska

<sup>7</sup> Na temat przemian w administracji publicznej w krajach postkomunistycznych patrz: Bossaert i Demmke 2003, por. Goetz i Wollmann 2001.

dyrektora generalnego umożliwiło zatrudnianie na owym stanowisku umocowanych politycznie osób w charakterze pełniących obowiązki. Po czwarte zaś, z powodu opóźniania realizacji decyzji konkursowych poprzez wyrażony przez politycznego przełożonego sprzeciw wobec kandydatury wyłonionej w drodze konkursu. Przyjęcie rozwiązania dającego ministrowi i wojewodzie ostateczne prawo do opiniowania kandydata, który wygrał konkurs przed jego obsadzeniem na stanowisku stało się w praktyce furtką do upolitycznienia funkcji dyrektora generalnego. [Sprawozdanie... 2000: 5–7, 10–11; Sprawozdanie... 2001: zał. 14; Burnetko 2003: 36]. Zatem już w pierwszym okresie obowiązywania ustawy dały się zaobserwować działania służące podporządkowaniu służby cywilnej polityce. Wielu respondentów wyraziło pogląd, iż w procesie obsady wyższych stanowisk istotny udział miały przesłanki polityczne, przy czym część osób starała się usprawiedliwić takie działania koniecznością szybkiego odsunięcia od wysokich stanowisk urzędników o komunistycznym rodowodzie.

Do końca okresu rządów Jerzego Buzka, tj. do jesieni 2001 r. miano urzędnika zdobyło 857 osób, w tym 319 absolwentów KSAP, z czego 825 pozostało w służbie cywilnej [Sprawozdanie... 2001: 2, zał. 1]<sup>8</sup>.

## **RZĄDY UGRUPOWAŃ POSTKOMUNISTYCZNYCH: LATA 2001–2005**

### **Nowelizacje ustawy „o służbie cywilnej” z 1998 r.**

W wyniku wyborów 2001 r. władzę przejęły ugrupowania lewicowe. W okresie rządów Leszka Millera linia podziału pomiędzy sferą polityczną i administracyjną stała się obszarem szczególnie intensywnej presji polityków usiłujących bezpośrednio ingerować w działania służby cywilnej [szerzej: Majcherkiewicz 2005: 137]. Choć rząd ów nie kwestionował oficjalnie prawnych regulacji gwarantujących polityczną neutralność służby cywilnej, podejmował działania mające na celu przejęcie nad nią ścisłej kontroli politycznej. Wskazuje się, iż w kulturze politycznej tego okresu uwidoczniły się w pełni komunistyczne tradycje podporządkowania administracji polityce, przy równoczesnej powszechnej praktyce sięgania do kadr nomenklaturowych, zaś proces upolitycznienia wyższych szczebli administracji przybrał jeszcze szerszy zasięg aniżeli za czasów poprzedników [por. Burnetko 2003, Majcherkiewicz 2006].

<sup>8</sup> Patrz tabela 1 przedstawiająca dane na temat mianowań w służbie cywilnej w ujęciu porównawczym s. 83.

Na mocy ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. „o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz zmianie niektórych ustaw” [Dz.U. 2001.154.1800] sejm przyjął poprawkę do ustawy „o służbie cywilnej” z 1998 r. wprowadzając artykuł 144a, umożliwiający obejmowanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej przez osoby spoza korpusu, bez zachowania procedury konkursowej na mocy umowy o pracę<sup>9</sup>. W uzasadnieniu ustawodawca wskazywał na wakaty na ważnych stanowiskach w administracji rządowej, wynikające, jak argumentował, z braku kandydatów zdolnych spełnić wysokie kryteria naboru [Burnetko 2003: 35].

Skutkiem wprowadzenia nowego przepisu było faktyczne zniesienie procedur konkursowych, co w konsekwencji spowodowało podważenie zasady apolityczności służby cywilnej, stało się bowiem furtką do obsadzania wyższych stanowisk w urzędach administracji osobami z klucza politycznego, w wielu przypadkach nie posiadającymi odpowiednich kwalifikacji merytorycznych<sup>10</sup>. Zatrudnianie na szeroką skalę na wyższych stanowiskach w administracji publicznej polityków w charakterze osób pełniących obowiązki było najbardziej negatywnym rysem polityki kadrowej tego okresu, hamującym proces tworzenia służby cywilnej [Raport NIK 2005]. W ciągu roku obowiązywania artykułu 144a w jego trybie zaangażowano w sumie 86 osób, z czego 16 jako pełniących obowiązki dyrektorów generalnych ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich oraz 70 w charakterze pełniących obowiązki dyrektorów departamentów i wydziałów oraz ich zastępców [Sprawozdanie... 2002: 20]. Opozycja wskazywała, iż pierwszoplanowym kryterium obsadzania wyższych stanowisk stała się lojalność polityczna, w większości przypadków bowiem awansowane osoby związane były z obozem aktualnych ministrów lub wojewodów. W pół roku po uznaniu artykułu 144a za sprzeczny z konstytucją 13 najwyższych stanowisk urzędniczych w administracji rządowej nadal pozostawało obsadzonych przez osoby pełniące obowiązki dyrektorów generalnych, powołanych na mocy tego przepisu. Taka sytuacja miała m.in. miejsce w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Urzędzie Zamówień Publicznych. Pełniący obowiązki dyrektorów generalnych funkcjonowali także w tym okresie w ośmiu urzędach wojewódzkich [Burnet-

<sup>9</sup> Zatrudnienie w tym trybie przewidywano do dnia obsadzenia stanowiska w drodze konkursu, jednak na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy.

<sup>10</sup> Na kilkanaście dni przed końcem obowiązywania ustawy Trybunał Konstytucyjny uznał za zasadne wyrażone przez Rzecznika Praw Obywatelskich na wniosek Stowarzyszenia Absolwentów KSAP obawy, iż artykuł 144a stwarza zagrożenie upolitycznienia administracji, wydając orzeczenie, iż przepis ten narusza konstytucję.

ko 2003: 42–43]. Znamienny dla polityki personalnej tego okresu był fakt, iż funkcja dyrektora generalnego w Kancelarii premiera, będącego konstytucyjnym zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej, pozostawała nieobsadzona. Funkcję tę pełniła faktycznie w zastępstwie osoba będąca jednocześnie pełniącą obowiązki dyrektora departamentu. Znaczące jest również, że w Kancelarii premiera Millera na 22 stanowiska dyrektorów jedynie 3 zostały obsadzone zgodnie z zasadami ustawy „o służbie cywilnej” z 1998 r. Ponadto w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na 17 dyrektorów 10 zatrudnionych zostało w charakterze pełniących obowiązki<sup>11</sup>. Podobna jak w Kancelarii premiera sytuacja, gdzie w zastępstwie dyrektora generalnego funkcje te pełniły osoby mające status pełniących obowiązki występowała także w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu, Ministerstwie Nauki i Informatyzacji, Głównym Urzędzie Statystycznym oraz czterech urzędach wojewódzkich. Niepokojąco wzrósł odsetek osób pełniących obowiązki w urzędach wojewódzkich, gdzie około dwóch trzecich dyrektorów powołano spoza korpusu służby cywilnej z pominięciem procedury konkursowej [tamże s. 56–59].

Po przejściu władzy przez rząd Leszka Millera miała miejsce fala czystek na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. Wykorzystywano w tym celu przepisy ustawy „o służbie cywilnej” umożliwiające przeniesienie urzędnika każdego szczebla, w tym również osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, do innego urzędu lub wyznaczenie mu innego stanowiska ze względu na „ważny interes służby cywilnej” [odpowiednio artykuł 51 i 52]<sup>12</sup>. Równocześnie w drodze zwykłego wypowiedzenia pozbywano się zajmujących wyższe stanowiska osób nie będących mianowanymi urzędnikami służby cywilnej. Czystki polityczne dokonywane były również pod pozorem reorganizacji urzędów. Okazją do pozbycia się niewygodnych osób stała się przeprowadzona przez rząd Leszka Millera na mocy ustawy z dnia 1 marca 2002 r. „o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu

<sup>11</sup> co nie oznacza, że wszyscy pozostali wyłonieni zostali w drodze konkursu, albowiem część dyrektorów mogła objąć swą funkcję przed wejściem w życie przepisów ustawy „o służbie cywilnej” z 1998 r.

<sup>12</sup> Jednym z przykładów wykorzystania tego nieprecyzyjnego, dające szerokie możliwości interpretacji zapisu było odwołanie dyrektora generalnego Urzędu Zamówień Publicznych, który objął swe stanowisko w drodze konkursu w lipcu 2000 r. O przeniesienie dyrektora na inne stanowisko z uwagi na „ważny interes służby cywilnej” skutecznie wnioskował prezes UZP, przy czym miało to miejsce w miesiąc po przyznaniu mu przez tego samego prezesa nagrody za dobrą pracę. Dyrektorowi, obok „nieumiejętności organizowania pracy”, przedstawiono kuriozalny zarzut „nieprzeprowadzania bieżących napraw sanitariatów”. Negatywna opinia Szefa Służby Cywilnej w sprawie przeniesienia została zlekceważona. Zob. Burnetko 2003: 48 i 69 oraz *Gazeta Wyborcza*, Matys. 12.06.2002 i *Gazeta Wyborcza*, Matys. 17.06.2002.



centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz zmianie niektórych ustaw” [Dz.U. 2002.25.253] reorganizacja administracji, w wyniku której zlikwidowano 12 urzędów centralnych i utworzono 5 nowych. W 2002 r. dokonano również zmian statutów i regulaminów organizacyjnych we wszystkich urzędach wojewódzkich, jak również niektórych ministerstwach i urzędach centralnych, w wyniku czego wiele komórek organizacyjnych uległo łączeniu, dzieleniu lub likwidacji [Sprawozdanie... 2002: 4–5]. Szefowie urzędów państwowych uciekali się do zmiany struktury jednostek, którymi kierowali, by móc zatrudnić kogoś bez konkursu lub pozbawić stanowiska niewygodną osobę. Sposobem na omińnięcie konkursu stało się w urzędach centralnych utworzenie wydziałów zamiast departamentów. Podczas gdy dyrektor departamentu zgodnie z ustawą winien być zatrudniony w wyniku procedury konkursowej, wymóg ten nie dotyczył naczelników wydziałów. W urzędach wojewódzkich od jesieni 2001 r. do czerwca 2002 r. wymieniono 12 na 16 dyrektorów generalnych bądź osób dotychczas pełniących obowiązki. W końcu 2003 r. na stanowiskach dyrektorów generalnych w 15 ministerstwach pozostawało 5 osób, które te stanowiska objęły w latach 1997–2001. W 30 urzędach centralnych pozostało 15 takich osób, jednak w urzędach wojewódzkich zaledwie 2 [Sprawozdanie... 2003: 4].

W okresie rządów gabinetu Leszka Millera miało miejsce blokowanie przez ministrów, kierowników i urzędów centralnych przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Skrajny przypadek stanowił Urząd Regulacji Energetyki, którego prezes od początku 2001 r. do końca 2004 r. nie uzgodnił listy wymagań na stanowisko dyrektora generalnego urzędu, pomimo że obowiązki dyrektora pełniła tam osoba obsadzona poza konkursem, w trybie uznanego za niezgodny z konstytucją artykułu 144a. Analogiczna sytuacja miała miejsce w Urzędzie Zamówień Publicznych. Pomimo wakatów na kilku stanowiskach – w tym na stanowisku dyrektora generalnego urzędu, gdzie funkcję tę pełniła osoba spoza korpusu służby cywilnej, która objęła stanowisko na podstawie art. 144a – nie zostały tam przeprowadzone konkursy. Z kolei w Głównym Urzędzie Statystycznym utrzymywano dyrektora departamentu w roli zastępującego dyrektora generalnego. Do końca 2003 r. nie doszło ponadto do uzgodnienia wymagań konkursowych na stanowiska dyrektorów generalnych w Ministerstwie Skarbu Państwa i Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Natomiast wymogów konkursowych na stanowiska w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie udało się ustalić do końca 2004 r. [Burnetko 2003: 48 i 59; Sprawozdanie... 2002: 8; Sprawozdanie... 2003: 4; Sprawozdanie... 2004: zał. 14; Raport NIK 2005: 36–51]. W wielu urzędach mimo występujących wakatów na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej nie były prowadzone postępowania konkursowe na



stanowiska dyrektorów i zastępców dyrektorów departamentów ze względu na brak współpracy w celu ogłoszenia konkursu na te stanowiska z Urzędem Służby Cywilnej [Sprawozdanie... 2003: zał. 16]. Zdarzały się również sytuacje, gdy premier odmawiał nominacji zwycięzcy konkursu bądź z nią zwlekał. W kilku przypadkach zwycięzcy konkursów nie mogli objąć stanowisk w związku z negatywną opinią ministra bądź wojewody. W 2003 r. taka sytuacja miała miejsce na przykład w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji [Sprawozdanie... 2003: 4 i zał. 16; Majcherkiewicz 2006].

Nieprawidłowości występowały również na etapie przeprowadzania konkursów. Pojawiały się trudności w powoływaniu zespołów konkursowych powodowane przez opóźnianie zgłaszania do nich przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów lub dyrektora generalnego urzędu bądź wskazywanie jako przedstawicieli osób, których neutralność polityczna mogła być wątpliwa lub przyszłych podwładnych osoby, która wygra konkurs. Wątpliwości budziła postawa etyczna członków zespołów konkursowych, którzy faworyzowali wybranych kandydatów, a także preferencje uzyskiwane w konkursach przez kandydatów dzięki wcześniejszemu powierzeniu im pełnienia obowiązków na stanowisku, którego dotyczył konkurs. Zdarzały się sytuacje, gdy nad kryteriami dla kandydatów na dyrektorów pracowały właściwe departamenty, w których pełniącymi obowiązki dyrektora były osoby, które zamierzały startować w konkursie na dyrektorów. Zatem de facto przygotowywały kryteria dla samych siebie. Liczne były przypadki pełniących obowiązki dyrektorów, którzy po upływie dozwolonej kadencji wygrywali konkursy, niekiedy stając do nich jako jedyni kandydaci [szerzej: Filipowicz 2004]<sup>13</sup>. Jedną z przyczyn, dla której do konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej zgłaszało się stosunkowo niewiele osób mogło stanowić przekonanie, że chodzi o fikcję, gdyż o wynikach konkursu decydują układy polityczne, można bowiem tak zdefiniować kryteria konkursowe, że preferowany będzie określony kandydat. Wielu respondentów wskazywało w wywiadach, iż zrezygnowali z ubiegania się o wyższe stanowisko z uwagi na przekonanie, iż nie mają szans, ponieważ i tak wygra uzgodniony wcześniej kandydat, co, znajdowało następnie potwierdzenie w wynikach konkursu. Osoby, które z kolei zdecydowały się wziąć udział w konkursie opowiadały o negatywnych doświadczeniach, gdy mimo wysokiej oceny merytorycznych kompetencji przegrywały z nie posiadają-

<sup>13</sup> W 9 na 11 badanych przez NIK urzędów, w których nastąpiło powierzenie obowiązków w trybie artykułu 144a ustawy „o służbie cywilnej”, w wyniku przeprowadzenia konkursów na stanowisko dyrektora generalnego stanowisko to zostało objęte przez osoby, którym uprzednio powierzono pełnienie obowiązków [Raport NIK 2005: 43].

jącymi odpowiednich kwalifikacji i doświadczenia osobami „przywiezionymi w tecze”. Twierdziły one, że wszystko wskazywało na to, iż decyzje zapadły z wyprzedzeniem na szczeblu politycznym, zaś sam konkurs był fikcją. Z drugiej wszelako strony, zdarzały się pozytywne opinie o wynikach konkursów, w których wygrywały osoby zatrudnione wcześniej na stanowiskach, na które ogłaszano konkurs w charakterze pełniących obowiązki. Argumentowano, iż w trakcie pełnienia obowiązków zdobyły one doświadczenie i kompetencje, jakich nie posiadali kontrkandydaci. Co ciekawe, opinie takie padały najczęściej z ust osób, które same wygrały konkurs, pełniąc uprzednio obowiązki na stanowisku, którego dotyczył.

W okresie rządów Leszka Millera służba cywilna stała się w praktyce służbą pełniących obowiązki i zastępujących pełniących obowiązki. O ile w grudniu 2001 r., niejako w spadku po ekipie Jerzego Buzka, na 1 758 wyższych stanowisk w służbie cywilnej 440 obsadzonych było przez osoby pełniące obowiązki, to w grudniu 2002 r. spośród 1 498 wyższych stanowisk przez pełniących obowiązki obsadzonych było już 693, co dobitnie świadczy o skali przeprowadzonych zmian kadrowych. W rok później na 1 553 wyższe stanowiska w służbie cywilnej przez pełniących obowiązki obsadzonych było 696. W kolejnym roku proporcje te uległy pozytywnej zmianie. W grudniu 2004 r. na 1590 wyższych stanowisk w służbie cywilnej przez pełniących obowiązki obsadzonych pozostawało 557. [Sprawozdanie... 2001: zał. 5; Sprawozdanie... 2002: 3 i zał. 10; Sprawozdanie... 2003: zał. 10; Sprawozdanie... 2004: 3 i zał. 14; Raport NIK 2005: 36–51]. Wynikało to z faktu, iż z dniem 1 lipca 2004 r. zakończył się pięcioletni okres przejściowy, w którym obowiązywały szczególne uregulowania dotyczące obsady wyższych stanowisk. Odwrócenie negatywnych tendencji w polityce kadrowej zbiegło się ze zmianą na stanowisku Prezesa Rady Ministrów. Równocześnie w 2002 r. nastąpił gwałtowny spadek liczby wyższych stanowisk w służbie cywilnej obsadzonych kandydatami wyłonionymi w drodze konkursu, w tym trybie obsadzono bowiem jedynie 64 stanowiska. W rok później tendencja ta uległa odwróceniu, osobami wyłonionymi w postępowaniu konkursowym obsadzono 175 stanowisk, zaś w 2004 r. – 254 stanowiska [Sprawozdanie... 2003: zał. 16; Sprawozdanie... 2004: 14 i zał. 14]. W praktyce w okresie rządów premiera Millera w drodze konkursu obsadzonych pozostawało niespełna 20 procent wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Po upadku rządu Leszka Millera wskutek serii afer sięgających szczytów władzy misję utworzenia rządu otrzymał Marek Belka. W okresie rządów jego gabinetu sejm przyjął ustawę z dnia 17 czerwca 2005 r. „o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw” [Dz.U. 2005.132.1110], któ-

ra wprowadziła nowe uregulowania prawne nakładające obowiązek jawności procedur konkursowych przy ubieganiu się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Informacje o kandydatach, którzy zgłosili się do konkursu, stanowiły informację publiczną. Istotną wprowadzoną przez nowelizację zmianę stanowiło doprecyzowanie zasad powierzania obowiązków na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej w razie ich nieobsadzenia w drodze konkursu. W takiej sytuacji pełnienie obowiązków można było powierzyć na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy członkowi korpusu służby cywilnej zatrudnionemu w urzędzie i posiadającemu staż pracy w służbie cywilnej nie krótszy niż 6 miesięcy. Jeżeli stanowisko nie zostało obsadzone w wyniku konkursu w okresie 6 miesięcy, pełnienie obowiązków można było jednokrotnie przedłużyć na okres nie dłuższy niż trzy miesiące. Nowe przepisy wyznaczyły ponadto 14 dniowy termin na wydanie opinii, precyzując jednocześnie, iż brak opinii jest równoznaczny z wydaniem opinii pozytywnej.

Należy odnotować, iż w okresie rządów lewicy mianowanie na urzędnika służby cywilnej uzyskało łącznie 1338 osób, w tym 162 absolwentów KSAP [Sprawozdanie... 2004: 20 i zał. 8], przy czym w 2005 r. nastąpił rekordowy wzrost liczby osób, jakie zdecydowały się zgłosić do postępowania kwalifikacyjnego<sup>14</sup>.

## **RZĄDY PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI: LATA 2005–2007**

### **Nowelizacje ustawy „o służbie cywilnej” z 1998 r.**

#### **Ustawy „o służbie cywilnej” i „o państwowym zasobie kadrowym” z 2006 r.**

Wybory parlamentarne, które odbyły jesienią 2005 r. przyniosły zwycięstwo Prawu i Sprawiedliwości. Przejęcie władzy przez nowoutworzoną koalicję Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin, podobnie jak to miało miejsce w przypadku poprzednich ugrupowań rządzących, stanowiło asumpt do wprawienia w ruch karuzeli zmian kadrowych w administracji państwowej.

Już pierwsze miesiące pracy nowego parlamentu i rządu pokazały wyraźną chęć upolitycznienia służby cywilnej i powrotu do uznaniowego doboru kadr. Rząd premiera Kazimierza Marcinkiewicza szybko podjął działania zmierzające do ominięcia konkursów na wyższe stanowiska urzędnicze w administracji. Przyjęta przez sejm ustawa z dnia 10 marca 2006 r. „o zmianie ustawy o pracownikach

<sup>14</sup> Patrz tabela 1 przedstawiająca dane na temat mianowań w służbie cywilnej w ujęciu porównawczym s. 83.

samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej” [Dz.U. 2006.79.549] umożliwiła zajmowanie stanowisk urzędniczych w urzędach objętych przepisami ustawy o służbie cywilnej przez osoby oddelegowane lub przeniesione na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione, jeśli przemawia za tym szczególnie interes służby cywilnej. Dyrektor generalny urzędu, do którego miał zostać przeniesiony pracownik winien był wykazać, że jest to uzasadnione szczególnie interesem służby cywilnej. Ustawa stanowiła ponadto, iż w okresie trzech lat od jej wejścia w życie o wyższe stanowiska w służbie cywilnej mogli ubiegać się członkowie korpusu nie będący urzędnikami służby cywilnej.

Negatywną opinię o nowelizacji wydała Rada Służby Cywilnej i wielu ekspertów<sup>15</sup>. Wskazywano, iż umożliwienie urzędnikom samorządowym oraz pracownikom Najwyższej Izby Kontroli przechodzenia do administracji rządowej bez jawnego naboru i z pominięciem procedury kwalifikacyjnej stanowi podważenie zasad funkcjonowania apolitycznej służby cywilnej. W opinii Rady Służby Cywilnej wprowadzenie tych przepisów stanowiło naruszenie konstytucyjnej zasady równości, jawności i transparentności naboru do służby cywilnej. Zdaniem krytyków ustawa rozszczełniała system służby cywilnej pozwalając na wchodzenie do korpusu osób bez odpowiednich kwalifikacji merytorycznych, ale z politycznym poparciem. Opozycja argumentowała, iż powodem wprowadzanych przez PiS zmian był brak wykwalifikowanych kadr, zaś nowelizacja powstała w celu zalegalizowania transferu do służby cywilnej zaufanych urzędników prezydenta Lecha Kaczyńskiego z warszawskiego magistratu oraz Najwyższej Izby Kontroli [Gazeta Wyborcza, Uhlig. 10.03.2006]<sup>16</sup>.

Ówczesny szef MSWiA, wicepremier Ludwik Dorn, bronił nowelizacji twierdząc, iż jej przeciwnicy bronią służby cywilnej „w większości stworzonej przez Leszka Milera”, której symbolem może być „zomowiec, prowadzący bardzo rozległe życie towarzyskie” [Gazeta Wyborcza, pi. 11.03.2006; Rzeczpospolita, Cieśla. 13.03.2006]. Politycy PiS przekonywali, iż mianowani urzędnicy nie dość, że nie zawsze są przygotowani do proponowanych przez rząd reform, to czasami je wręcz utrudniają. Równocześnie PiS pozbywał się urzędników zatrudnionych przez poprzedników w charakterze pełniących obowiązki, argumentując, iż brak im merytorycznych kwalifikacji, bowiem stanowiska objęli w drodze politycznej

<sup>15</sup> Przeciwno zmianom protestowały organizacje społeczne, m.in. Fundacja Batorego, Transparency International, Helsińska Fundacja Praw Człowieka i związki zawodowe.

<sup>16</sup> Lech Kaczyński był prezydentem Warszawy w latach 2002–2005 i prezesem NIK w latach 1992–1995.

nominaacji. W Ministerstwie Skarbu Państwa za zamkniętymi drzwiami wręczono odwołania 14 dyrektorom departamentów. Podobne sytuacje miały miejsce w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz w służbie celnej. Jednocześnie szef MSWiA zapewniał na konferencji prasowej, iż „informacje o tym, że w administracji rządowej trwa podział łupów i run koleśków na stanowiska są nieprawdziwe” [*Gazeta Wyborcza*, w. 4–5.03.2006]. Platforma Obywatelska oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej zaskarżyły nowoprzyjęte przepisy ustawy o służbie cywilnej do Trybunału Konstytucyjnego.

W lipcu 2006 r. nastąpiła zmiana na stanowisku premiera. Nowym szefem rządu został Jarosław Kaczyński. 24 sierpnia 2006 r. sejm głosami rządzącej koalicji PiS, Samoobrony i LPR przyjął dwie merytorycznie powiązane ze sobą ustawy zmieniające w istotnym stopniu dotychczasowy system służby cywilnej – zastępującą ustawę z 1998 r. nową ustawę „o służbie cywilnej” [Dz.U. 2006.170.1218 z późn. zm.] oraz ustawę „o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych” [Dz.U. 2006.170.1217 z późn. zm.]. Pierwsza z ustaw sprowadzała się do rezygnacji z podstawowych instytucji i procedur obowiązujących w służbie cywilnej. Zlikwidowała ona stanowisko Szefa Służby Cywilnej, Urząd Służby Cywilnej oraz Radę Służby Cywilnej. Zadania Szefa Służby Cywilnej przejął Prezes Rady Ministrów, przy czym realizować miał je z upoważnienia premiera Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przejęła ponadto zadania Urzędu Służby Cywilnej. W ustawie zachowany został podział na pracowników i urzędników służby cywilnej<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> W świetle przepisów ustawy korpus służby cywilnej tworzyli pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych średniego szczebla, koordynujących, samodzielnych i wspomagających w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnej administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, Głównym Inspektoracie Inspekcji Handlowej, Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych Preparatów Biobójczych oraz Biurze Nasiennictwa Leśnego. Do korpusu służby cywilnej należeli także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii i ich zastępcy. O mianowanie w służbie cywilnej mogła ubiegać się osoba będąca pracownikiem służby cywilnej, posiadająca co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej lub ta, uzyskała zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej, posiadająca tytuł magistra lub równorzędny i znająca co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej. Postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników

Na mocy drugiej ze wspomnianych ustaw utworzony został Państwowy Zasób Kadrowy, stanowiący zbiór kandydatów na wysokie stanowiska państwowe, tj. m.in. kierowników centralnych urzędów administracji rządowej i ich zastępców, prezesów agencji państwowych i ich zastępców, prezesów zarządów państwowych funduszy i ich zastępców, kierowników państwowych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwych ministrów i ich zastępców, dyrektorów generalnych urzędów, a także kierujących departamentami lub komórkami równorzędnymi w ministerstwach i urzędach centralnych oraz urzędach wojewódzkich, a także ich zastępców. W myśl ustawy stanowiska te miały być obsadzane w drodze powołania. Nowe przepisy praktycznie zlikwidowały zatem konkursy na wyższe stanowiska.

Do PZK włączeni zostali dotychczasowi urzędnicy służby cywilnej posiadający co najmniej pięcioletni staż pracy, osoby, które złożą z wynikiem pozytywnym organizowany przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej egzamin uprawniający do obejmowania wysokich stanowisk państwowych oraz osoby, które wygrają ogłoszony przez Prezesa Rady Ministrów konkurs na wysokie stanowisko państwowe, jeżeli ze względu na szczególne doświadczenie lub umiejętności zawodowe, które są wymagane do pracy na stanowisku obsadzonym z PZK nie było możliwe powołanie osoby z PZK. Z dniem wejścia w życie ustawy do PZK włączone zostały również osoby, które zajmowały określone stanowiska oraz te, którym powierzono pełnienie obowiązków na stanowiskach objętych przepisami ustawy<sup>18</sup>.

Na mocy omawianych ustaw dotychczasowe wyższe stanowiska w służbie cywilnej stały się stanowiskami politycznymi, wyjętymi z służby cywilnej, obsadzonymi drogą powołania, a nie jak dotąd w drodze konkursu. Przepisy ustawy „o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych” stanowiły, iż dyrektorzy generalni urzędów powoływani byli na stanowiska przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów bądź wojewody, zaś kie-

---

służby cywilnej ubiegających się o mianowanie prowadzić miała Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Odbywać się ono miało raz do roku. Mianowanie na urzędnika uzyskiwali również zwolnieni z uczestnictwa w postępowaniu kwalifikacyjnym absolwenci KSAP. Mianowań dokonywano w ramach limitu określonego ustawą budżetową na dany rok.

<sup>18</sup> Pierwotnie przynależność do PZK trwać miała przez okres pięciu lat od dnia wejścia do PZK. Jednak na mocy ustawy z dnia 11 maja 2007 r. „o zmianie ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych oraz zmianie niektórych ustaw” [Dz.U. 2007.123.847] okres przynależności do PZK przedłużony został do dziesięciu lat.



rujący departamentami w ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich oraz ich zastępcy powoływani byli przez dyrektora generalnego urzędu<sup>19</sup>.

Jak wskazywali eksperci, regulacja ta nie spełniała wymogów konstytucyjnych, nie wprowadzała bowiem żadnych instytucjonalnych gwarancji realizacji takich zasad jak konkurencyjność obsadzania stanowisk, fachowość, bezstronność czy polityczna neutralność w wykonywaniu zadań państwa [*Tygodnik Powszechny*, Sec. 8.05.2006]. Wyłączenie wyższych stanowisk z korpusu służby cywilnej doprowadziło w praktyce do pozbawienia tej grupy neutralności politycznej. Zgodnie z owymi regulacjami ustawowymi, premier i ministrowie uzyskali możliwość dobierania współpracowników według politycznego uznania. Uzasadniając konieczność wprowadzenia zmian politycy PiS podkreślali, iż rozwiązanie to zagwarantuje nie tylko kompetencje urzędników, ale też ich polityczną lojalność, wskazując przy tym, że w wielu wypadkach dotychczasowe konkursy na wyższe stanowiska w służbie cywilnej były fikcją, zaś niektóre grupy urzędników blokowały realizację zadań rządu, natomiast dzięki proponowanym zmianom rząd będzie mógł sprawnie i skutecznie realizować swój program [*Gazeta Wyborcza*, pi. 8.06.2006]. Analitycy ostrzegali jednak od początku, iż w praktyce przyjęcie tego rozwiązania spowodować może wprowadzenie w miejsce niezależnych, apolitycznych i profesjonalnych urzędników kategorii urzędników politycznych, dyspozycyjnych względem władzy i wykonujących przypisane im funkcje zgodnie z interesem partii, która ich wskazała [por. *Gazeta Wyborcza*, Uhlig. 18.07.2006]. Opozycja zwracała uwagę, iż fakt, że wyżsi urzędnicy mogą zostać w każdej chwili odwołani z zajmowanych stanowisk osłabia ich zdolność do obrony własnych poglądów i dodatkowo wzmacnia ich uzależnienie od politycznych patronów. Wskazywano, iż wprowadzony system spowoduje brak stabilizacji zatrudnienia. Jak to obrazowo ujął jeden z respondentów, zajmujący w owym czasie stanowisko dyrektora departamentu w jednym z ministerstw: *Teraz w zasadzie w każdej chwili spodziewam się, że usłyszę „Spieprzaj dziadu!”*. Krytycy wprowadzonych zmian zwracali ponadto uwagę na doraźność uzyskanych przez PiS korzyści,

<sup>19</sup> Równocześnie w ustawie „o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych” zostało wprowadzone rozwiązanie umożliwiające oddelegowanie na wysokie stanowiska państwowe stanowiące w świetle przepisów uprzednio obowiązującej ustawy „o służbie cywilnej” z 1998 r. wyższe stanowiska w służbie cywilnej osób z NIK oraz samorządów, choć nie zostały one włączane do PZK. Podobnie ustawa „o służbie cywilnej” z 2006 r. wprowadziła możliwość oddelegowania lub przenoszenia do służby cywilnej pracowników samorządowych, pracowników urzędów państwowych oraz Najwyższej Izby Kontroli.



ostrzegając, iż po kolejnych wyborach parlamentarnych nowe rozwiązania zostaną wykorzystane przeciwko wprowadzającemu je ugrupowaniu<sup>20</sup>.

Zgodnie z przewidywaniami, likwidacja konkursów i wprowadzenie zasady obsadzania wyższych stanowisk w drodze powołania osobami z Państwowego Zasobu Kadrowego doprowadziły do silnego upolitycznienia służby cywilnej. W ocenie ekspertów przyjęte rozwiązania sprzyjały podejmowaniu przez przełożonych arbitralnych, motywowanych względami politycznymi lub osobistymi decyzji personalnych wobec podwładnych. Ułatwiały forowanie konformistów i pozbywanie się osób niezależnych. Wyeliminowanie konkursowego mechanizmu doboru kadr i zastąpienie jej regułami klientelizmu politycznego wpłynęło negatywnie na jakość pracy administracji. Jak słusznie zauważył Krzysztof Burnetko, upartyjnienie struktur administracyjnych nasiliło wśród urzędników postawy serwilizmu, braku inicjatywy oraz płytko pojmowanego legalizmu [2008: 80–81]<sup>21</sup>.

Prasa donosiła o przypadkach zatrudniania w charakterze pełniących obowiązki tuż przed wejściem w życie ustawy osób cieszących się poparciem rządzących partii. Tym sposobem do PZK weszły na przykład trzy związane z Samoobroną osoby zatrudnione w Ministerstwie Budownictwa. W charakterze pełniącego obowiązki zastępcy dyrektora nowoutworzonego departamentu współpracy z zagranicą zatrudniony został nie będący urzędnikiem służby cywilnej i nieposiadający doświadczenia w administracji zięć szefa zespołu ekspertów Samoobrony. Obowiązki dyrektora sekretariatu ministra przejęła, zastępując wieloletniego urzędnika służby cywilnej, córka wicemarszałek sejmu. Z kolei stanowisko dyrektor biura informacji publicznej objęła niedawna asystentka w gabinecie politycznym minister pracy [*Gazeta Wyborcza*, Grochal. 08.07.2006]. Wielu urzędników, w tym osoby z długoletnim stażem, poproszonych o ocenę skutków przyjętych rozwiązań prawnych wyraziło przekonanie, że doprowadzą one do upadku standardów etycznych w administracji, zaś osoby bez partyjnych

<sup>20</sup> W konsekwencji, dwa kluby parlamentarne, Platforma Obywatelska i Sojusz Lewicy Demokratycznej, złożyły do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności obu ustaw z Konstytucją.

<sup>21</sup> Autorzy przygotowanego na zamówienie Ernst&Young w ramach projektu Sprawne Państwo raportu *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową* argumentowali, iż z punktu widzenia zagrożeń korupcyjnych wprowadzone zmiany oznaczają łagodzenie systemu selekcji i coraz większą podatność kadr na korupcję. Stwierdzili oni, iż strategia przyjęta przez rząd PiS po pierwsze, wzmocniła zależności zewnętrzne, w szczególności polityczne, urzędników ministerialnych, po wtóre zaś zmniejszyła zdolność systemu doboru kadr do selekcji urzędników potencjalnie nieuczciwych i niekompetentnych [Heywood i Meyer-Sahling 2008: 46].

pleców w praktyce pozbawione zostaną szans na awans w administracji. Wyrażano obawę, iż na skutek wprowadzonych zmian instytucjonalnych dojdzie do zniszczenia budowanego od lat systemu służby cywilnej.

W okresie od 1 listopada 2006 r. do 16 kwietnia 2008 r. w formie powołania/odwołania dokonano 3 375 zmian na wysokich stanowiskach państwowych, w tym 1 215 zmian w ministerstwach (z czego 548 stanowiły zmiany na stanowiskach kierowników komórek organizacyjnych, zaś 667 zmiany na stanowiskach zastępców kierowników komórek organizacyjnych) i 531 zmian w urzędach wojewódzkich (z czego 301 stanowiły zmiany na stanowiskach kierowników komórek organizacyjnych, zaś 230 zmiany na stanowiskach zastępców kierowników komórek organizacyjnych) [*Ocena funkcjonowania... 2008*: 18–20]. Z kolei w okresie od 27 października 2006 r. do 15 listopada 2007 r., tj. od momentu wejścia w życie ustawy „o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych” do końca rządów Prawa i Sprawiedliwości, liczba powołań na stanowiska stanowiące wyższe stanowiska urzędnicze w rozumieniu przepisów ustawy „o służbie cywilnej” z 1998 r. wyniosła 2 018, zaś odwołań 682<sup>22</sup>. Na stanowiskach dyrektorów generalnych ministerstw dokonano 28 powołań i 11 odwołań, na stanowiskach dyrektorów generalnych urzędów centralnych dokonano 34 powołań i 10 odwołań, zaś na stanowiskach dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich dokonano 19 powołań i 3 odwołań<sup>23</sup>.

Zmiany w służbie cywilnej wprowadzone w 2006 r. istotnie zmniejszyły zainteresowanie uzyskaniem statusu urzędnika mianowanego. W przeprowadzonym w lipcu 2005 r., u schyłku rządów SLD, postępowaniu kwalifikacyjnym wzięła udział rekordowa liczba 4 176 osób, spośród których 34,48% uzyskało mianowanie. W grudniu 2005 r. mianowanie na urzędnika służby cywilnej uzyskało 1 498 osób, w tym 58 absolwentów KSAP. Tym samym liczba mianowanych urzędników służby cywilnej wzrosła do ponad 3 600. Jednak do organizowanego w lipcu 2006 r. postępowania kwalifikacyjnego przystąpiło jedynie 3 455 członków korpusu służby cywilnej, spośród których mianowanie uzyskały 1 784

<sup>22</sup> Dane udostępnione przez Departament Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, opracowane na podstawie informacji przekazanych przez urzędy, dotyczą stanowisk w KPRM, ministerstwach, UKIE, urzędach centralnych, urzędach wojewódzkich oraz wojewódzkiej inspekcji weterynaryjnej. Należy zaznaczyć, iż na podstawie owych danych nie sposób określić jak wysoka była faktyczna rotacja na wyższych stanowiskach, z danych nie wynika bowiem, czy na dane stanowisko powołano osobę nową, czy też już uprzednio na tym stanowisku zatrudnioną.

<sup>23</sup> W kilku ministerstwach, urzędach centralnych i urzędach wojewódzkich zmian dokonywano dwu- a nawet trzykrotnie.

osoby. Mianowanie uzyskało ponadto 61 absolwentów KSAP, w związku z czym łączna liczba mianowanych w tym roku osób wyniosła 1 845. Powodem spadku zainteresowania udziałem w postępowaniu stała się, obok wyższych wymagań dotyczących znajomości języków obcych, niepewność sytuacji związana z już wprowadzonymi oraz proponowanymi dalszymi zmianami w służbie cywilnej [Zob. również Sprawozdanie... 2005: 28–30 i zał. 8].

Drastyczny spadek liczby osób zainteresowanych uzyskaniem mianowania nastąpił rok później. Do prowadzonego w czerwcu 2007 r. postępowania kwalifikacyjnego przystąpiło zaledwie 718 osób, spośród których mianowanie uzyskało jedynie 159 osób. W 2007 r. mianowanie uzyskało w sumie zaledwie 219 osób, w tym 60 absolwentów KSAP<sup>24</sup>. Jak wskazywali respondenci, jedną z istotnych przyczyn spadku zainteresowania uzyskaniem statusu urzędnika mianowanego było wprowadzenie dwóch ścieżek kariery poprzez zniesienie ograniczenia, które pozwalało na obejmowanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej jedynie mianowanym urzędnikom. Drugi powód ograniczający zainteresowanie udziałem w postępowaniu kwalifikacyjnym stanowiły zapowiadane w tym czasie zmiany w administracji skarbowej, mające polegać na wyodrębnieniu administracji skarbowej z korpusu służby cywilnej. Pracownicy administracji skarbowej, stanowiący ponad 40 procent ogółu członków korpusu służby cywilnej, w obliczu niepewności zdecydowali się nie przystępować do postępowania kwalifikacyjnego. Kolejną przyczynę spadku liczby osób przystępujących do postępowania kwalifikacyjnego stanowiło wprowadzenie na mocy przepisów ustawy „o służbie cywilnej” z 2006 r. wymogu znajomości co najmniej jednego języka obcego spośród języków roboczych Unii Europejskiej. Wymóg ten wykluczył z udziału w postępowaniu kwalifikacyjnym osoby ze znajomością języka rosyjskiego.

## **RZĄDY PLATFORMY OBYWATELSKIEJ I POLSKIEGO STRONNICTWA LUDOWEGO: OD 2007 R.**

### **Ustawa „o służbie cywilnej” 2008 r.**

W listopadzie 2007 r., po wygranej w przedterminowych wyborach parlamentarnych, rządy objęła koalicja Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Odbudowa i rozszerzenie zakresu działania służby cywilnej stanowiło jedną z obietnic wyborczych złożonych przez Platformę. Jednak, jak

<sup>24</sup> Patrz tabela 1 przedstawiająca dane na temat mianowań w służbie cywilnej w ujęciu porównawczym s. 83.

było do przewidzenia, rządząca koalicja już na samym początku skorzystała z przepisów obowiązujących ustaw, by pozbyć się urzędników z politycznego nadania Prawa i Sprawiedliwości i zastąpić ich własnymi zaufanymi kadrami. Skoro kierownictwo poszczególnych urzędów pochodzi z nominacji politycznej konkurencji, łatwo podejrzewać je o ewentualną nielojalność wobec nowej władzy i niekompetencję. Rezygnując z konkursów i wprowadzając w zamian zasadę powoływania na wysokie stanowiska osób z Państwowego Zasobu Kadrowego, PiS sam dał swoim następcom do ręki argument na rzecz wymiany kadry kierowniczej urzędów i zarazem narzędzie do jej przeprowadzenia. Przeprowadzony przez Platformę proces tzw. „sprzątania po poprzedniej ekipie” sprowadził się jednak w wielu wypadkach do wprowadzenia na posady własnych protegowanych. Respondenci zwracali uwagę, iż zwykle nowi zwierzchnicy polityczni poszczególnych urzędów pragną zatrudnić grupę swoich własnych zaufanych współpracowników, często z poprzedniego miejsca pracy. Niewątpliwie jednak osoby nowo obejmujące stanowiska potrzebują czasu, by wdrożyć się w obowiązki. Bywa, iż mają zupełnie odmienną od dotychczasowej koncepcję funkcjonowania urzędu. Wymiana dyrektora generalnego, dyrektorów departamentów, często również wicedyrektorów prowadzi do paraliżu pracy urzędu. Ten schemat powtórzył się po objęciu władzy przez rząd Donalda Tuska.

W okresie od 16 listopada 2007 r. do 26 stycznia 2009 r. tj. od momentu władzy przez koalicję PO-PSL, liczba powołań na stanowiska stanowiące wyższe stanowiska urzędnicze w rozumieniu przepisów ustawy „o służbie cywilnej” z 1998 r. wyniosła 655. Taka sama była liczba odwołań<sup>25</sup>. Odwołano jednak aż 15 dyrektorów generalnych ministerstw, powołano zaś 17. Jedynie w dwóch na 17 ministerstw nie doszło do zmiany dyrektora generalnego<sup>26</sup>. Równocześnie dokonano 11 powołań i 11 odwołań na stanowiskach dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich. Na stanowiskach pozostało 6 dyrektorów generalnych,

<sup>25</sup> Dane udostępnione przez Departament Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wydawać się może, iż skala przeprowadzonych zmian była znacznie mniejsza niż w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości. Charakter udostępnionych danych nie pozwala jednak na dokonanie takiego porównania, bowiem nie zawierają one informacji, na temat tego, ile spośród osób powołanych na stanowiska w momencie wejścia w życie ustawy „o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych” z 2006 r. zajmowało owe stanowiska już wcześniej.

<sup>26</sup> Na stanowiskach pozostali dyrektorzy generalni w Ministerstwie Zdrowia oraz Ministerstwie Obrony Narodowej. Natomiast w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministerstwie Środowiska zmian dokonano dwukrotnie. Zlikwidowane zostały Ministerstwo Budownictwa i Ministerstwo Transportu oraz Ministerstwo Gospodarki Morskiej, zaś w ich miejsce utworzono Ministerstwo Infrastruktury.

przy czym w mazowieckim urzędzie wojewódzkim zmian dokonano dwukrotnie. Odwołano ponadto 9 na 28 dyrektorów generalnych urzędów centralnych, zaś powołano 6 nowych<sup>27</sup>.

Platforma Obywatelska znalazła szybko własny sposób na obejście konieczności powoływania na wysokie stanowiska państwowe osób zarejestrowanych w PZK, zatrudniając 4 spośród 20 szefów departamentów w Kancelarii Premiera jako „kierujących”. Takie rozwiązanie zastosowano w Centrum Informacyjnym Rządu, departamencie kontroli i nadzoru, biurze administracyjnym oraz biurze pełnomocnika ds. równego traktowania. Zatrudnianie osób spoza PZK miało również miejsce w ministerstwach, w tym m.in. w Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Edukacji Narodowej, Ministerstwie Infrastruktury i Ministerstwie Sportu [*Newsweek*, 22.09.2008; *Newsweek*, 6.10.2008; *Gazeta Wyborcza*, Grochal i Uhlig. 23.09.2008]. Pomimo podnoszonego argumentu, iż nie udało się znaleźć w PZK osób z odpowiednimi kwalifikacjami, nic nie stało na przeszkodzie, by rozpiąć na te stanowiska konkursy.

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę, iż liczba mianowanych urzędników służby cywilnej sukcesywnie rośnie. Co prawda w 2008 r. do postępowania kwalifikacyjnego przystąpiło zaledwie 887 osób, jednak aż 597 osób ukończyło egzamin z wynikiem pozytywnym i uzyskało mianowanie. Mianowanie uzyskało ponadto 56 absolwentów KSAP. Łącznie w latach 1997–2008 w oparciu o przepisy ustaw „o służbie cywilnej” z 1998 r., a następnie z 2006 r. mianowanie uzyskało 6 294 urzędników, w tym 716 absolwentów KSAP. 116 osób, uzyskało mianowanie na podstawie ustawy „o służbie cywilnej” z 1996 r. Biorąc pod uwagę, iż 233 osoby odeszły ze służby cywilnej, na jedno wyższe stanowisko w służbie cywilnej przypada prawie czterech potencjalnych kandydatów z tej grupy [*Ocena funkcjonowania... 2008*: zał. 2]<sup>28</sup>.

Rząd premiera Donalda Tuska doprowadził w końcu do zapowiadanej zmiany ustawy „o służbie cywilnej”. 24 października 2008 r. sejm uchwalił dwie nowe ustawy, ustawę „o służbie cywilnej” [Dz.U. 2008.227.1505], która weszła w życie z dniem 24 marca 2009 r. i ustawę „o pracownikach samorządowych” [Dz.U. 2008.223.1458], która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.<sup>29</sup>. Zasadnicza zmiana wprowadzana na mocy przepisów ustawy „o służbie cywilnej” z 2008 r.

<sup>27</sup> Dwukrotnie dokonano zmian na stanowisku dyrektora generalnego w Generalnej Dyrekcji Dróg i Autostrad.

<sup>28</sup> Dane za 2008 r. udostępnione zostały przez Departament Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

<sup>29</sup> Celem tej ostatniej było zharmonizowanie rozwiązań z obszaru pracowników samorządowych z rozwiązaniami obowiązującymi w służbie cywilnej.

dotyczy likwidacji Państwowego Zasobu Kadrowego i ponownego włączenia wyższych urzędników, powoływanych na stanowiska na mocy przepisów ustawy z 2006 r. z Państwowego Zasobu Kadrowego, do służby cywilnej<sup>30</sup>. W nowej ustawie zachowany został podział na pracowników i urzędników służby cywilnej<sup>31</sup>.

Ustawa przywróciła stanowisko apolitycznego Szefa Służby Cywilnej, podlegającego bezpośrednio premierowi. Rozwiązanie to należy niewątpliwie uznać za krok w dobrym kierunku, wszelako brak wydzielonego obsługującego go urzędu i oddanie obsługi w gestię Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wydaje się wskazywać na chęć zachowania politycznej kontroli nad służbą cywilną. Jako organ opiniodawczo-doradczy ustanowiona została Rada Służby Cywilnej przy Prezesie Rady Ministrów.

Ustawa wprowadziła ponadto otwarty i konkurencyjny nabór na stanowisko dyrektora generalnego urzędu. Natomiast obsadzanie pozostałych wyższych stanowisk w służbie cywilnej dokonywane jest obok konkurencyjnego naboru, na drodze przeniesienia lub oddelegowania. W przypadku naboru na stanowisko dyrektora generalnego urzędu nabór przeprowadza powołany przez Szefa Służby Cywilnej zespół konkursowy liczący co najmniej 5 członków korpusu służby cywilnej, zaś w przypadku naboru na pozostałe wyższe stanowiska w służbie

<sup>30</sup> Do służby cywilnej włączone zatem zostały ponownie stanowiska dyrektorów generalnych urzędów, dyrektorów departamentów i komórek równorzędnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów, urzędach obsługujących przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, urzędach centralnych organów administracji rządowej oraz dyrektorów wydziałów lub komórek równorzędnych w urzędach wojewódzkich, a także stanowiska ich zastępców. Do wyższych stanowisk zaliczane są ponadto stanowiska wojewódzkich lekarzy weterynarii i ich zastępców oraz kierujących komórkami organizacyjnymi w Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych oraz w Biurze Nasiennictwa Leśnego, jak również stanowiska ich zastępców

<sup>31</sup> O mianowanie w służbie cywilnej może ubiegać się osoba, która jest pracownikiem służby cywilnej, posiada co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej lub uzyskała zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej, posiada tytuł magistra lub równorzędny i zna co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej lub język arabski, białoruski, chiński, islandzki, japoński, norweski, rosyjski bądź ukraiński. Można przypuszczać, iż poszerzenie spektrum uznawanych języków spowoduje wzrost liczby osób zainteresowanych przystąpieniem do egzaminu. Postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie prowadzi Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Mianowanie na urzędnika uzyskują również, tak jak to było do tej pory, zwolnieni z uczestnictwa w postępowaniu kwalifikacyjnym absolwenci KSAP. Mianowań dokonuje się w ramach limitu określonego ustawą budżetową na dany rok.



cywilnej powołany przez dyrektora generalnego urzędu zespół konkursowy liczący co najmniej 3 członków korpusu służby cywilnej. W wyniku procedur otwartego naboru wyłanianych ma być maksymalnie dwóch najlepszych kandydatów, przedstawianych odpowiednio Szefowi kancelarii Prezesa Rady Ministrów, właściwemu ministrowi, przewodniczącemu komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, kierownikowi urzędu centralnego organu administracji rządowej albo wojewodzie – w przypadku dyrektora generalnego, bądź dyrektorowi generalnemu – w przypadku dyrektorów departamentów i ich zastępców w KPRM, urzędach ministrów i urzędach centralnych oraz dyrektorów wydziałów i ich zastępców w urzędach wojewódzkich.

Wprowadzenie procedur konkursowych stanowi krok w kierunku odpolitycznienia służby cywilnej. Natomiast rozwiązanie polegające na wyłonieniu przez zespół prowadzący nabór dwóch kandydatów, spośród których osoba powołująca zespół arbitralnie wybiera nowego pracownika budzi obawy o możliwość upolitycznienia decyzji. Jeszcze większe wątpliwości budzi możliwość obsadzania pozostałych wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze przeniesienia i oddelegowania. Jak słusznie zauważają autorzy raportu Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych na temat *Realizacji obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku*, mając w pamięci niechęć poprzednich rządów do konkursów, można przypuszczać, iż właśnie oddelegowanie i przeniesienie staną się najczęściej stosowana forma naboru na wyższe stanowiska [2008: 15]. Niezwykle istotną z punktu widzenia odpolitycznienia służby cywilnej zmianą jest wykluczenie możliwości obsadzania wyższych stanowisk na drodze pełnienia obowiązków. Ta forma zatrudnienia, pozwalająca na ominięcie procedur konkursowych przy rekrutacji na wyższe stanowiska w służbie cywilnej stosowana była w ubiegłych latach najczęściej.

Choć nabór w drodze otwartego i jawnego konkursu zwiększa przejrzystość działań instytucji publicznych, zabezpieczając przed upolitycznieniem kadr, kołesiosstwem, nepotyzmem i korupcją, nie sposób jednak nie zgodzić się z konkluzją zawartą w przywoływanym już raporcie AKOP, iż proponowane przez Platformę Obywatelską zmiany zatrzymują się wpół drogi, nie dając nadziei na szybkie zbudowanie apolitycznej i niezależnej służby cywilnej [*Realizacja obietnic...* 2008: 16].



## PODSUMOWANIE

Ustanowienie służby cywilnej stanowiło jeden z fundamentalnych, choć stosunkowo późno wprowadzonych elementów reformy ustrojowej, którego celem było zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa przez urzędników administracji rządowej. Przyjęcie ustawy „o służbie cywilnej” z 1998 r. służyć miało stworzeniu stabilnego filaru w formie grupy urzędników mających najwyższe kwalifikacje, chronionych przed zmianami o charakterze politycznym [Jednaka 2002: 117]. Okazało się jednak, iż między intencją legislacyjną i praktyką polityki kadrowej w służbie cywilnej istnieje systemowa przepaść, bowiem, jak już wcześniej wskazywano, tworzeniu służby cywilnej towarzyszy opór przedstawicieli klasy politycznej, broniących się przed pomniejszeniem sfery swego wpływu na funkcjonowanie państwa. Większość barier utrudniających sprawne wdrażanie systemu służby cywilnej powstała w wyniku świadomego działania polityków, co świadczy o niezrozumieniu przez przedstawicieli tej klasy idei służby cywilnej i wagi tego systemowego rozwiązania dla funkcjonowania nowoczesnego państwa [Burnetko 2003: 75]. W podejmowanych przez siebie działaniach politycy winni kierować się interesem publicznym, tymczasem przeważa interes własny bądź ugrupowania, jakie reprezentują. Brak jest na szczytach władzy spójnej koncepcji długofalowej polityki dla dobra państwa [Wesołowski 2004]. Dominuje krótki horyzont czasowy, ograniczony najczęściej do jednej kadencji, w konsekwencji czego politycy nie troszczą się w należyтым stopniu przewidywaniem ewentualnych skutków przyjętych rozwiązań, podyktowanych często doraźnymi względami taktyki partyjnej.

Dążenie do ograniczenia autonomii administracji i podporządkowania jej politycznym interesom rządzących staje się szczególnie widoczne po wyborach parlamentarnych. Mimo że decyzje dotyczące zatrudnienia w służbie cywilnej winny zapadać w oparciu o kryteria merytoryczne, w praktyce każda zmiana koalicji rządzącej pociąga za sobą wymianę dużej części urzędników na osoby cieszące się politycznym poparciem ugrupowań, które przejęły władzę. Praktyka ta dotyczy w szczególności wyższych stanowisk w służbie cywilnej, przy czym istotę podejmowanych przez kolejne ekipy rządzące działań związanych z ich obsadą oddaje najlepiej opisana na wstępie koncepcja działań pozornych Jana Lutyńskiego [1998]. Przedstawiony materiał empiryczny stanowi tego potwierdzenie.

W sferze deklaratywnej większość ugrupowań rządzących zdawała się podzielać przekonanie, iż służba cywilna ma służyć nie rządowi aktualnie sprawującemu władzę, a państwu i jego obywatelom. Przyjęcie służących umocnieniu służby

cywilnej rozwiązań ustawowych wprowadzających mechanizm konkursowy jako podstawową formę obsady wyższych stanowisk było jednak wyrazem wartości uznawanych<sup>32</sup>, nie zaś konsekwentnie realizowanych. Wprowadzane przez kolejne ugrupowania rządzące rozwiązania prawne dotyczące polityki kadrowej miały, jak się okazało, charakter w dużej mierze pozorny. Od początku obowiązywania ustawy stosowano rozmaite furtki służące omijaniu konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Obok konkursu wprowadzane były rozwiązania przejściowe lub równoległe, pozwalające na obsadzenie wyższych stanowisk osobami z zaplecza politycznego rządzących partii. Odwoływano się przy tym do rozmaitych argumentów, począwszy od zbyt małej liczby urzędników, spełniających ustawowe kryteria upoważniające do ubiegania się o wyższe stanowiska do fikcyjnego charakteru dotychczasowej praktyki konkursów, w których w wielu wypadkach wygrywali z góry ustaleni kandydaci.

W okresie rządów premiera Leszka Millera powszechna była forma zatrudnienia na wyższych stanowiskach w charakterze pełniących obowiązki. W późniejszym okresie wprowadzono możliwość obsadzania wyższych stanowisk w drodze przeniesienia i oddelegowania. Równoległe stosowano całą gamę środków, by uniknąć ogłoszenia konkursu i zatrudnić na określonym stanowisku preferowaną osobę lub, gdy konkurs został rozstrzygnięty wbrew oczekiwaniom zwierzchnika politycznego, by nie powoływać na stanowisko nieakceptowanego zwycięzcy. Podejmowano jednak starania, by te zakulisowe działania nie zostały ujawnione opinii publicznej, choć dzięki działalności mediów ukrywanie takich praktyk było utrudnione. Spośród wszystkich ugrupowań sprawujących władzę jedynie Prawo i Sprawiedliwość zdobyło się na jawne zakwestionowanie wartości politycznej neutralności urzędników, rezygnując z konkursów i wprowadzając w zamian zasadę powołania na wysokie stanowiska państwowe z państwowego zasobu kadrowego osób cieszących się politycznym poparciem i zaufaniem rządzących.

Przekonanie, że konkursy stanowią w rzeczywistości fikcję zniechęcało potencjalnych uczestników do ubiegania się o wyższe stanowiska. Część zainteresowanych od początku przekonana była o fasadowym charakterze konkursów, służących w ich przekonaniu zalegalizowaniu decyzji personalnych, które zapadły już wcześniej na szczeblu politycznym. Inni nabywali takiego przeświadczenia przegrywając w ustawionym konkursie, w którym zwycięzca „przywieziony został w teczce”, albo zostawała nim osoba dotychczas pełniąca obowiązki na stanowisku, którego dotyczył konkurs.

---

<sup>32</sup> jak się wydaje, uznawanych w dużej mierze na użytek opinii publicznej i zewnętrznego obserwatora – Unii Europejskiej.

Mimo że konkursy na wyższe stanowiska w służbie cywilnej w wielu wypadkach nie spełniały założonych funkcji, co działo się zgodnie z zamierzeniami politycznych zleceńodawców, jak również samych organizatorów postępowań konkursowych i części ich uczestników, wbrew interesowi ogólnospołecznemu, nieprawidłowości jakie miały miejsce podczas ich przeprowadzania nie powinny jednak prowadzić do przekreślenia tej idei. Jedynie bowiem oparty na obiektywnych kryteriach konkursowy system rekrutacji kandydatów na wyższe stanowiska urzędnicze stanowić może gwarancję realizacji konstytucyjnych celów ustanowienia służby cywilnej.

Rola rozwiązań prawnych wyznaczających ramy działania administracji publicznej jest niewątpliwie niezwykle ważna. Jednak równie istotny wpływ na funkcjonowanie służby cywilnej wywierają panujące na styku sfery politycznej i administracyjnej obyczaje. Nawet precyzyjne przepisy mogą być bowiem omijane bądź naruszane. Dla skutecznej ochrony państwa przed próbami podporządkowania sobie służby cywilnej przez kolejne ugrupowania rządzące, obok wprowadzenia odpowiednich regulacji ustawowych, konieczna jest społeczna kontrola funkcjonowania administracji, zarówno presja mediów i organizacji pozarządowych, jak i nacisk indywidualnych obywateli [Burnetko 2008: 77–78]. Podstawą wzmocnienia służby cywilnej może stać się społeczny sprzeciw wobec klientelizmu politycznego w administracji. Do tego jednak konieczny jest wzrost społecznej świadomości wagi służby cywilnej dla funkcjonowania nowoczesnego państwa.

TABELA 1. Postępowania w służbie cywilnej oraz mianowania w ujęciu porównawczym.

Rok	Limit	Liczba zgłoszeń	Liczba osób przystępujących do egzaminu	Liczba osób mianowanych po postępowaniu	Udział % osób mianowanych w liczbie osób przystępujących do egzaminu	Osoby, które nie zmieściły się w limicie na dany rok	Liczba osób mianowanych na podstawie wniosków dla absolwentów KSAP	Łączna liczba mianowanych
2000	2 800	285	240	43	17.92	-	208	251
		274	214	161	75.23	-	53	214
2001	500	b.d.	324	218	67.28	-	58	276
2002	400	412	374	229	61.23	-	62	291
2003	450	675	633	395	62.40	-	52	447
2004	600	1 639	1 406	552	39.26	278	48	600
2005	1 500	5 104	4 176	1 440	34.48	313	58	1 498
2006	3 000	3 637	3 455	1 784	51.64	-	61	1 845
2007	3 000	736	718	159	22.14	-	60	219
2008	1 000	901	887	597	67.31	-	56	653
<b>Razem</b>				5 578			716	6 294

Źródło: Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 24.08.2006 r. o służbie cywilnej oraz ustawy z dnia 24.08.2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Informacja

dla Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego, Warszawa, kwiecień 2008.

\* dane zamieszczone w tabeli nie uwzględniają 116 osób, które uzyskały mianowanie na podstawie ustawy „o służbie cywilnej” z 1996 r.

## BIBLIOGRAFIA

B o s s a e r t Danielle, D e m m k e Christoph. 2003. *Służba cywilna w państwach akcesyjnych: tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Instytut Europejski, Łódź.

B u r n e t k o Krzysztof. 2008. „Administracja publiczna” [w:] Lena Kolarska-Bobińska (red.). *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 77–83.

B u r n e t k o Krzysztof. 2003. *Służba Cywilna III RP: Punkty krytyczne*, Raport na zamówienie Fundacji im. Stefana Batorego, [http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/sluzba\\_cywilna.pdf](http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/sluzba_cywilna.pdf).

CBOS, „Opinia społeczna o korupcji w Polsce”, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K\\_062\\_09.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K_062_09.PDF), Warszawa 2009.

CBOS, „Barometr Korupcji”, badania na zlecenie „Programu Przeciw Korupcji” Fundacji Batorego, [www.batory.org.pl/korupcja/pub.htm](http://www.batory.org.pl/korupcja/pub.htm), Warszawa 2007.

CBOS, „Barometr Korupcji”, badania na zlecenie „Programu Przeciw Korupcji” Fundacji Batorego, <http://www.batory.org.pl/korupcja/pub.htm>, Warszawa 2004.

CBOS, „Polacy o korupcji, lobbingu i kupowaniu ustaw”, <http://www.cbos.pl/PL/Raporty/r2003.htm>, Warszawa 2003.

C z a p u t o w i c z Jacek (red.). 2008. *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

C z a p u t o w i c z Jacek. 2005. „Służba cywilna w Polsce – między polityzacją a profesjonalizacją”, *Służba Cywilna* nr 9, jesień-zima 2004/2005.

D e m m k e Christoph. 2004a. *Służba cywilna w krajach europejskich: między tradycją a reformą*, Instytut Europejski, Łódź.

D e m m k e Christoph. 2004b. *Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants? Who Are the Civil Servants – And How?*, European Institute of Public Administration, Maastricht.

D ę b i c k a Aneta, Mariusz Dmochowski i Barbara Kudrycka (red.). 2004. *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Białystok.

D ę b i c k i Marek. 2001. „Urzędnik XXI wieku” [w:] Barbara Kudrycka (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Wydawnictwo Libra, Białystok.

D u d e k Antoni. 2004. *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*, Wydawnictwo AR-CANA, Kraków.

E t z i o n i - H a l e v i Eva. 1999. “Exchanging Material Benefits for Political Support: A Comparative Analysis” [w:] Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston i Victor T. LeVine (red.), *Political Corruption. A Handbook*, Transaction Publisher, New Brunswick, London.

F e r e n s Andrzej i I w o n a Macek (red.). 2002. *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Filipowicz Witold. 2004. Służba Cywilna III RP: Zapomniany obszar, Raport na zamówienie Fundacji im. Stefana Batorego, <http://www.batory.org.pl/doc/filipowicz.pdf>.

Gadowska Kaja. 2006. „Prawo w działaniu. Klientelizm polityczny w administracji publicznej w świetle norm prawnych określających zasady funkcjonowania służby cywilnej w Polsce” [w:] A. Flis (red.) Stawanie się społeczeństwa. Szkice ofiarowane Piotrowi Sztompce z okazji 40-lecia pracy naukowej, Universitas, Krakow 2006, s. 479–531.

Gadowska Kaja. 2005. „Klientelizm oraz koleśostwo w polskiej polityce i gospodarce” [w:] Włodzimierz Wesołowski i Jan Włodarek (red.), Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska, Europa, Świat, Tom Zjazdowy XII Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Polskie Towarzystwo Socjologiczne, Warszawa.

Gadowska Kaja. 2002. Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Götz Klaus H. i Helmut Wollmann. 2001. “Governmentalizing Central Executives in Post-communist Europe: a Four-country Comparison” w: Journal of European Public Policy Volume 8, Number 6, s. 864–887, <http://www.tandf.co.uk/journals>.

Górski Artur. 2002. „Civil servants czy politicus servants – w okresie międzywojennym i obecnie”, Służba Cywilna nr 3, jesień-zima 2001/2002.

Grosse Tomasz Grzegorz. 2001. “Służba cywilna w Polsce i możliwości jej rozwoju”, Służba Cywilna nr 2, wiosna-lato 2001.

Habuda Ludwik (red.). 2000. Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Hausner Jerzy. 2005. Administracja Publiczna, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Hausner Jerzy. 2002. „Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego” [w:] Mirosława Marody (red.) Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Hausner Jerzy i Mirosława Marody (red.). 2000. Jakość rządzenia. Polska bliżej Unii Europejskiej?, Fundacja im. Fridricha Eberta, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej przy Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

Hausner Wojciech. 2004. „Korpus służby cywilnej uwarunkowania społeczne i polityczne”, Służba Cywilna nr 8, wiosna-lato 2004.

Heidenheimer Arnold J., Michael Johnston i Victor T. LeVine (red.). 1999. Political Corruption. A Handbook, Transaction Publisher, New Brunswick, London.

Heywood Paul i Jan-Hinrik Meyer-Sahling. 2008. Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową, Raport Ernst & Young, Program Sprawne Państwo.

[http://www.ey.com/global/content.nsf/Poland/Issues\\_&\\_Perspectives\\_-\\_Sprawne\\_Państwo\\_-\\_Raport\\_-\\_Zarządzanie\\_administracją\\_publiczną](http://www.ey.com/global/content.nsf/Poland/Issues_&_Perspectives_-_Sprawne_Państwo_-_Raport_-_Zarządzanie_administracją_publiczną).

Interpelacja nr 2507 – do ministra finansów – w sprawie wielomiesięcznego utrzymywania na stanowiskach naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych osób nie powołanych w drodze konkursów, a jedynie pełniących obowiązki, oraz ważności wydawanych przez takie osoby decyzji administracyjnych, Warszawa, 8.04.2008.

Trich-Drabaek Jolanta. 2005. „Proces kształtowania się służby cywilnej w III Rzeczypospolitej”, Zeszyty Politologiczne, Białystok.

I z d e b s k i Hubert i Michał K u l e s z a . 2004, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo LIBER, Warszawa.

J e d n a k a Wiesława. 2000. „Proces decyzyjny w administracji rządowej” [w:] Leszek Habuda (red.). *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

K a m i ń s k i Antoni Z. 2004. „Administracja publiczna we współczesnym państwie”, *Służba Cywilna* nr 7, jesień-zima 2003/2004.

K a m i ń s k i Antoni Z. i Bartłomiej Kamiński. 2004. *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*, Wydawnictwo TRIO, ISP PAN, Warszawa.

K o s e w s k i Marek. 2002. „Kiedy urzędnicy naruszają wartości moralne i jak można to ograniczyć?”, *Służba Cywilna* nr 3, jesień-zima 2001/2002.

K r a s n o d ę b s k i Zdzisław. 1999. *Max Weber, Wiedza Powszechna, seria Myśli i ludzie*, Warszawa.

K u d r y c k a Barbara. 2008. „Zmiany w pozycji i statusie urzędników administracji publicznej” [w:] Jacek Czupatowicz (red.). 2008. *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 278–288.

K u d r y c k a Barbara. 2002. „Zmiany w pozycji i statusie urzędników administracji publicznej. Nowe wyzwania i trendy”, *Służba Cywilna* nr 4, lato-jesień 2002.

K u d r y c k a Barbara. 1998. *Neutralność polityczna urzędników*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

L u t y ń s k i Jan. 1998. „Działania pozorne” [w:] Ewa Murynowicz-Hetka i Jacek Piekarski (wybór i opracowanie) *Wokół problemów działania społecznego*, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Wydawnictwo Śląsk, Katowice.

L u t y ń s k i Jan. 1990. *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*, Biblioteka Myśli Współczesnej, Polski Instytut Wydawniczy, Warszawa.

M a j c h e r k i e w i c z Tatiana, Kaja G a d o w s k a . 2005. „Political Clientelism and Cronyism in Polish Public Administration”, referat w ramach The 13th NISPAcee Annual Conference *Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries*, Moskwa.

M a j c h e r k i e w i c z Tatiana. 2006. „Nomenklatura Versus Civil Service in Poland. Defining Politico-administrative Relations Under Leszek Miller’s Government” [w:] Allan Rosenbaum i Juraj Nemeč, *Democratic Governance in Central and East European Countries: Challenges and Responses for the XXI Century*, Bratislava: NISPAcee, s. 115–131.

M a j c h e r k i e w i c z Tatiana. 2005. „Kto rządzi w Polskich regionach? Stosunki polityczno-administracyjne w województwach w latach 1989–2004”, *Służba Cywilna* nr 9, jesień-zima 2004/2005, s. 121–138.

N u n b e r g Barbara, L u c a Barbone. 1999. „Breaking Administrative Deadlock in Poland: Internal Obstacles and External Incentives” [w:] Barbara Nunberg (red.) przy współpracy Luca Barbone i Hans-Ulrich Derlien *The State After Communism. Administrative Transition in Central and Eastern Europe. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank*, Washington, D.C.

Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. „o służbie cywilnej” (Dz.U. 2006.170.1218 z późn. zm.) oraz ustawy o „państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych” (Dz.U. 2006.170.1217 z późn. zm.), Informacja dla Komisji Administracji i Sprawy Wewnętrznych Sejmu RP, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego, Warszawa, kwiecień 2008.



Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 2507 w sprawie wielomiesięcznego utrzymywania na stanowiskach naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych osób nie powołanych w drodze konkursów, a jedynie pełniących obowiązki, oraz ważności wydawanych przez takie osoby decyzji administracyjnych, Warszawa, 7.05.2008.

Peters B. Guy. 2006. *The Politics of Bureaucracy*, Routledge, London, New York.

Peters B. Guy. 1999. *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Peters B. Guy i Jon Pierre (red.) 2007. *Handbook Of Public Administration*, Sage Publications, Los Angeles, London, New Dehli, Singapore.

Peters B. Guy i Jon Pierre. 2004. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The Quest for Control*, Routledge, London, New York.

Pope Jeremy (red.). 2000. *Rzetelność życia publicznego. Podręcznik procedur antykorupcyjnych*, Transparency International Polska, Warszawa.

Raciborski Jacek (red.). 2006. *Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret Socjologiczny*, Wydawnictwo Trio, Warszawa.

Report Hay Group “Wynagrodzenia w administracji publicznej w Polsce i w Europie. Hipoteza na temat motywacji i jakości służby cywilnej w Polsce”, 2006.

Raport oceny SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries). 2003. „Poland. Public Service and the Administrative Framework Assessment 2003”, <http://usc.gov.pl/gallery/54/548.doc>.

Raport z badania PBS dla Urzędu Służby Cywilnej, 2005. *Urzędnik państwowy w oczach obywatela*, <http://usc.gov.pl/gallery/12/71/1271.pdf>.

Raport z badań Janusza Czapińskiego, 2001. *Służba cywilna w opinii publicznej. Jak o niej informować i jak ją promować*, <http://www.usc.gov.pl/i-080.html>.

Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej, *Biuletyn Służby Cywilnej* nr 4/1998.

Raporty Najwyższej Izby Kontroli

- „Informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania służby cywilnej” (14/2005)
- „Informacja o wynikach kontroli dotyczącej łączenia zatrudnienia w wybranych urzędach administracji publicznej z wykonywaniem działalności usługowej” (16/2004)
- „Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli” (065/2004; 136/2001; 502/2000)

Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku, *Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych*, Warszawa, październik 2008.

Rose-Ackerman Susan. 2005. *From Elections to Democracy. Building Accountable Government in Hungary and Poland*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo.

Rose-Ackerman Susan. 2001. *Korupcja i rządy. Przyczyny, skutki i drogi reform*, Fundacja Stefana Batorego i Wydawnictwo Sic!, Warszawa.

Rydlewski Grzegorz. 2006. *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej: studium politologiczne*, Elipsa, Warszawa.

Rydlewski Grzegorz. 2001. *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.



Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004. <http://www.usc.gov.pl/>.

Sprawozdanie Zofii Stawowiak b. przewodniczącej Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej, Biuletyn Służby Cywilnej nr 5–6/1997.

Szczercki Krzysztof. 2004. Porządki biurokratyczne, Księgarnia Akademicka, Kraków.

Weber Max. 2002. „Istota, założenia i rozwój biurokratycznego panowania” [w:] tegoż Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Weber Max. 1999. „Panowanie urzędników a przywództwo polityczne” [w:] Z. Kranodębski Max Weber, Wiedza Powszechna, seria Myśli i ludzie, Warszawa.

Wesołowski Włodzimierz. 2004. „Warstwa polityków: ewolucja bez postępu”, Studia Socjologiczne Nr 3/2004, IFiS PAN, Warszawa.

### Wybrane artykuły prasowe

#### *Gazeta Wyborcza*

Gadomski Witold. 2003. „Sztafeta reform”, 9.03.2003.

Gnacikowska Wioletta. 2006. „Jak wygląda tanie państwo PiS?” 3.03.2006.

Grochal Renata. 2006. „Ludzie z Samoobrony idą do urzędniczej elity”, 8.12.2006.

Grochal Renata i Dominik Uhlig. 2008. „Pracują u premiera bez egzaminu”, 23.09.2008.

kid. 2008. „Służba cywilna według PO”, 7.03.2008.

kid. 2006. „Jak zrobić służbę cywilną, żeby jej nie było” 2.04.2006.

kid. 2005. „Raport NIK: Służba cywilna do poprawki”, 14.04.2005.

Matus Michał. 2002a. „Jak rząd wymienia urzędników służby cywilnej – rozmowa z Michałem Toberem, rzecznikiem rządu”, 17.06.2002.

Matus Michał. 2002b. „Pisuar dla swoich”, 17.06.2002.

Matus Michał. 2002c. „Jak rząd wymienia urzędników służby cywilnej”, 12.06.2002.

Medek Jakub. 2007. „Po urzędach przeleci kadrowa miotła”, 10.09.2007.

pi. 2006a. „Służba cywilna nie spełnia swoich zadań” 8.06.2006.

pi. 2006b. „Służba cywilna wg Dorna: ‘Pijacy i zomowcy’” 11.03.2006.

Skwirowski Piotr. 2009. „Megakonkurs w skarbówce”, 17–18.01.2009.

Skwirowski Piotr. 2008. „Naczelnicy z konkursu, a nie z nominacji”, 3.11.2008.

Uhlig Dominik. 2007. „Platforma: Wróć konkursy i służba cywilna”, 26.10.2007.

Uhlig Dominik. 2006a. „Eksperci: Propozycje PiS godzą w neutralność służby cywilnej” 18.07.2006.

Uhlig Dominik. 2006b. „PiS obala ‘układ’ w służbie cywilnej”, 9.06.2006.

Uhlig Dominik. 2006c. „Trójkąt zmienia służbę cywilną” 10.03.2006.

Uhlig Dominik. 2005a. „Czy oni w ogóle znają ten rosyjski” 2.12.2005.

Uhlig Dominik. 2005b. „Służba cywilna ręcznie sterowana”, 2.12.2005.

Uhlig Dominik. 2003. „Służba mało cywilna”, 3.11.2003.

w. 2006. „Dorn: w MSWiA nie ma podziału łupów” 4–5.03.2006.

#### *Rzeczpospolita*

Baranowska Kamila i Michała Kulesza. 2007. „Polska potrzebuje dużo koni”, 26.11.2007.

Cieśla Wojciech. 2006. „Dorna sposób na pijaków”, 13.03.2006.

- eb. 2008a. „SLD: PO uprawia kołesiosstwo w Kancelarii Premiera”, 22.09.2008.
- eb. 2008b. „Tusk chce konkurencji wśród urzędników”, 6.05.2008.
- Fre y Danuta. 2007. „Do dobrego rządzenia potrzebni są sprawni urzędnicy”, 10.12.2007.
- G a d o m s k a Marta. 2008. „Jak od 1 stycznia zatrudniać samorządowców”, 12.12.2008.
- gaw. 2008. „Rząd planuje zmiany w służbie cywilnej”, 6.05.2008.
- ika. 2008. „Sejm zmienił ustawę o służbie cywilnej”, 24.10.2008.
- i.w. 2007. „Dodatki do wynagrodzeń w służbie cywilnej”, 24.12.2007.
- J a b ł o Ń s k i Paweł. 2006. „Nieopłacalne oszczędności”. 5.10.2006.
- J a n u s z e w s k a Magdalena i Renata M a j e w s k a. 2005. „Kandydatów do urzędów poznamy z nazwiska”, 7–8.05.2005.
- K a c p r z a k Izabela, Jarosław K a ł u c k i, Józef M a t e u s z, Karol M a n y s, Mariusz K o w a l e w s k i, j.sad, ma.go, tom. 2008. „Jak Platforma dzieli się stanowiskami z ludowcami”, 25.03.2008.
- K a s p r z a k Magdalena. 2008. „Przegląd stanowisk w służbie cywilnej do końca maja”, 29.02.2008.
- K o ł a k o w s k a Dorota. 2008a. „Czy prezydent zawetuje kolejną ustawę”, 11.12.2008.
- K o ł a k o w s k a Dorota. 2008b. „Lewica chce weryfikacji ludzi rządu”, 12.09.2008.
- K o ł a k o w s k a Dorota. 2008c. „Będzie awantura o służbę cywilną”, 26.06.2008.
- L e ś n i a k Grażyna L. 2008. „W 200 urzędach skarbowych będą konkursy”, 9–10.08.2008.
- M e y e r - S a h l i n g, Jan-Hinrik i Paul H e y w o o d. 2008. „Wysoka cena za rozbięcie układu”, 10.06.2008.
- mj. 2008. „PiS za odrzuceniem projektu ustawy o służbie cywilnej”, 22.10.2008.
- M o r a w s k i Ignacy. 2006. „Ministerstwa nie przyciągają najzdolniejszych”, 5.10.2006.
- R a s z k o w s k a Grażyna. 2006a. „Źle opłacani urzędnicy to złe państwo”, 5.10.2006.
- R a s z k o w s k a Grażyna. 2006b. „Słabo wynagradzani urzędnicy uciekają do firm prywatnych”, 5.10.2006.
- R z e m e k Mateusz. 2008a. „W służbie cywilnej ma być mniej polityki” 24.11.2008.
- R z e m e k Mateusz. 2008b. „Urzędników czekają spore zmiany”, 27.10.2008.
- R z e m e k Mateusz. 2008c. „Powrót apolitycznej służby cywilnej”, 5.03.2008.
- S z c z e r s k i Krzysztof. 2008. „Kopanie się z koniem”, 25.04.2008.
- S z t a b i Ń s k a Jadwiga. 2009. „Urzędnik z przeniesienia zamiast z konkursu”, 30.01.2009.
- Gazeta Prawna**
- G ó r a Jolanta. 2008a. „Rząd chce zlikwidować Państwowy Zasób Kadrowy” nr 123, 25.06.2008.
- G ó r a Jolanta. 2008b. „Służba Cywilna ma służyć państwu” nr 39, 25.02.2008.
- G ó r a Jolanta. 2007. „Zasady przeprowadzania wartościowania stanowisk pracy”, nr 162, 22.08.2007.
- PAP. 2008b. „PiS za odrzuceniem projektu ustawy o służbie cywilnej”, nr 207, 22.10.2008.
- R a d w a n Artur. 2008a. „Dyrektorzy urzędów będą podlegać ocenie” nr 229, 24.11.2008.
- R a d w a n Artur. 2008b. „Wyróżniający się urzędnik otrzyma wysoką premię” nr 217, 5.11.2008.
- Newsweek**
- „Kadrowe obejścia w ministerstwach”, Nr 41/08, 6.10.2008.
- „Partyjne Zabiegi Kadrowe” Nr 39/08, 22.09.2008.

**Wprost**

Krasowska Violetta i Tomasz Krzyżak. 2004. „Rzeczpospolita familijna”, nr 35/2004(1135), 29.08.2004.

Maciej Dorota. 2001. „Rzeczpospolita nomenklaturowa”, nr 31/2001(975), 05.08.2001.

Surdykowski Jerzy. 1999. „Podział łupów”, nr 38/1999(877), 19.09.1999.

**Polityka**

Hensler Marek. 2007. „Kadrowa wirówka”, 23.10.2007.

**Tygodnik Powszechny**

Brzeziecki Andrzej. 2007. „W cieniu i od czarnej roboty”, nr 50(3049)16.12.2007.

Stec Mirosław. 2006. „Kaleki korpus”, nr 20(2966), 14.05.2006.

*Kaja Gadowska*

**APPARENT ACTIONS. THE PROBLEM OF THE POLITICIZATION  
OF THE PROCESS OF STAFFING THE SENIOR POSITIONS  
IN THE POLISH CIVIL SERVICE**

(Summary)

The civil service is one of the most important elements of governmental administration and has a great influence on the way a state performs its tasks. In the 90's, it could be argued that Central-Eastern European Countries did not take sufficient care in reforming the public administration sector and creating the civil service, with the consequent problem of the politicization of public administration. The first parliamentary act in Poland concerning the civil service was passed only in 1996. Since that time the organizational principles for the civil service were changed three times. Currently in force is the 2008 Act on Civil Service.

The civil service was intended to make public administration more professional, objective and independent of particular political interest. The professional civil servants should be politically neutral. Their position should be stable regardless of the changes of the ruling coalitions. However, in Poland political parties tend to restrict public administration autonomy and subordinate it to their interests.

The aim of my paper is to analyze the staffing politics concerning senior posts in the civil service and to define the extent to which the actual practices has been in compliance with the formally defined principles. The situation in this field is presented from 1989, the post-Solidarity governance, until 2009, the present Donald Tusk government. In addition, the changes introduced by the Acts on Civil Service from 1996, 1998, 2006, and 2008 will be discussed as well as their influence of the praxis.

It is argued that the ways in which the legal principles concerning staffing senior civil service posts have been enacted throughout the years can be seen as classic example of apparent actions considered by Jan Lutyński.

**Keywords:** apparent actions, civil service, politicization

*ANDRZEJ POTOCKI* OP  
Uniwersytet Warszawski

## **NIEWIERZĄCY A PRAKTYKUJĄCY. MATERIAŁY DO REFLEKSJI NAD POZORNĄ AKTYWNOŚCIĄ RELIGIJNĄ**

### **(Streszczenie)**

W artykule stawiam pytanie, czy deklarowanie braku wiary w Boga, przy jednoczesnym uczestnictwie w praktykach religijnych, nosi znamiona pozorności. Zagadnienie to analizuję wykorzystując koncepcję działań pozornych zaproponowaną przez Profesora Jana Lutyńskiego.

Podaję przykłady rozmaitych motywów, jakimi kierują się ludzie decydując się na uczestnictwo w wydarzeniach religijnych (np. tych charakterystycznych dla okresu komunizmu w Polsce, czy wśród emigracji). Pozareligijne motywy zdają się być właściwe dla ludzi, których wiara jest słaba. Przykłady te pokazują, że przyczyny aktywności ludzi w praktykach religijnych powinny być rozpatrywane w kontekście nie tylko religijnym.

Jaka jest skala tego zjawiska? W artykule prezentuję wyniki rozmaitych badań, które pokazują, że „niewierzący praktykujący” w Polsce to około 1/3 wszystkich tych, którzy określają siebie jako „niewierzących”. Niewierzący praktykujący przestrzegają zasad religijnych głównie w czasie świąt. Motywy ich postępowania są w większości przypadków świeckie. Czy można takie działania nazwać pozornymi? Jest wiele właściwości tych zjawisk, które wpisują się w koncepcję działań pozornych przedstawioną przez Lutyńskiego.

**Słowa kluczowe:** działania pozorne, praktyki religijne, niewierzący

### **1. WSTĘP**

Jan Lutyński zakładał obecność działań pozornych we wszelkiej rzeczywistości społecznej, choć wprost nie musiał brać pod uwagę fenomenu religijno-

ści. Podejmiemy próbę oglądu funkcjonalności myślenia J. Lutyńskiego w tym ostatnim obszarze.

W socjologicznych badaniach religijności dość powszechnie przyjmuje się istnienie kategorii badanych, których określa się jako wierzących, lecz niepraktykujących. Wprawdzie identyfikują się jako wierzący, lecz nie respektują zachowań mających – w zamyśle organizatora kultu religijnego – być rytualnym wyrazem wiary. Statystycznie to kategoria wcale znacząca; bywa specjalnym obiektem badań<sup>1</sup>. *Per analogiam* zapytajmy o niewierzących i praktykujących. Będą to ci, którzy nie deklarują wiary, lecz podejmują działania identyfikowane w społecznym odbiorze jako wyraz wiary. Chciałoby się zapytać wprost: czy uczestnicząc w sposób formalny w modlitwie, na przykład będąc fizycznie obecny w modlitewnym zgromadzeniu jakiegoś Kościoła bądź związku wyznaniowego, dany człowiek faktycznie się modli? Wypada dać odpowiedź negatywną, wszak odrzucenie rzeczywistości transcendentnej (a tym jest niewiara) jest równoznaczne z odrzuceniem adresata modlitwy. Uprawomocnione będzie zatem stwierdzenie, że odnośne zachowanie rytualne jest działaniem pozornym. Pozornym z punktu widzenia religijnego sensu nadawanego określonej czynności przez organizatora kultu oraz identyfikujących się z nim obserwatorów. Zakwestionowanie tej tezy może być prawomocne jedynie przy założeniu, że dla określenia działania jako pozornego nieodzowna jest powszechna wiedza o jego pozornym charakterze. W obszarze mającym stanowić przedmiot naszej refleksji pozorny charakter zachowania rytualnego nie jest na ogół dla obserwatora czytelny. Wiedzą o nim nieliczni; ci, którzy identyfikują aktora sytuacji jako człowieka niewierzącego. Rozumieją, że ów pozoruje: może nawet nie tyle zachowanie rytualne, ile po prostu wiarę, której to zachowanie ma być wyrazem.

## 2. ATEIZM I NIEWIARA

W obiegu – tak potocznym, jak naukowym – widać dwa zjawiska: ateizm i niewiarę. Także dwie kategorie ludzi: ateistów i niewierzących. Wprawdzie w obiegu potocznym na ogół owe terminy stosuje się zamiennie, jednak w perspektywie intelektualnie bardziej ambitnej chyba nie można sobie na to pozwolić. Oto ateizm jednostki zdaje się zakładać wyższy poziom zorganizowania przekonań światopoglądowych niż niewiara jednostki. W ateizmie mamy zespół na swój sposób usystematyzowanych poglądów; sam fakt niewiary jakiegokolwiek

<sup>1</sup> Zob. np. K. Sopuch [1996: 134–147]. Podobny charakter mają ci, o których pisze E. Ciupak [1994: 27–37].

systematyzacji nie wymaga. Chciałoby się powiedzieć: ateizm to forma racjonalizacji niewiary. Sama niewiara jest odrzuceniem Boga; ateizm wymaga refleksji nad owym odrzuceniem. Dlatego – odnosząc się do głównej idei tych rozważań – łatwiej możemy sobie wyobrazić niewierzących praktykujących niż ateistów praktykujących.

Czym charakteryzują się niewierzący? Mówiąc najkrócej, u osób niewierzących orientacja na sacrum jest praktycznie nieobecna. W swych orientacjach na wartości ludzie ci koncentrują się, co podkreślał W. Piwowarski, na celach bezpośrednio dostępnych i instrumentalnych (np. skuteczność, powodzenie) lub konsumpcyjnych (np. zdrowie, seks). Tutaj życiowa postawa zorientowana jest na profanum. Ze względu na ograniczone możliwości osiągnięcia tą drogą pełnego zadowolenia z życia, w pewnych okolicznościach może się odezwać szczątkowa religijność dostarczająca codziennemu doświadczeniu minimum religijnej znaczeniowości [Piwowarski 1996: 217].

Problematyka przyczyn niewiary (ateizmu) ma bogatą literaturę przedmiotu i nie będziemy przy niej się zatrzymywać<sup>2</sup>. Wskażmy jedynie, że mówi się o przyczynach subiektywnych i obiektywnych, racjonalnych i irracjonalnych, jednostkowych i zbiorowych. Zasadnicze przyczyny ateizmu sprowadza się do typów: filozoficzne (wynikające z przyjętych koncepcji bytu, poznania, człowieka, religii), psychiczne, moralne i społeczne. W obszarze tych ostatnich zaakcentujmy pewną ewolucję. Dawniej, przed kilkudziesięciu laty, istotna w polskich warunkach była ta niewiara motywowana indoktrynacją dotyczącą zwłaszcza środowiska zawodowe związane z programowo laickim systemem politycznym. Dziś zyskuje na znaczeniu, jako motyw niewiary, wpływ propozycji liberalnych oferujących daleko idącą swobodę światopoglądową i moralną [Jarmoch 2001: 18 n.]. Ta dawniejsza niewiara znacznie łatwiej niż dzisiejsza mogła się przekształcać w ateizm. Zresztą pracowały nad tym wyspecjalizowane agendy systemu: ideologiczne, polityczne, także naukowe. Zarówno dawniej, jak dziś, ludzie deklarujący niewiarę hołdują – tak bywa – pewnym zachowaniom, które zwykło się traktować jako religijne, oraz tradycjom wyrosłym z doświadczenia wiary. Oto mniej lub bardziej formalnie deklarując niewiarę, korzystają z posługi kapłana przy własnym ślubie, chcą zostać pochowani z wykorzystaniem ceremonii religijnych, łamią się opłatkiem w wieczór wigilijny, a w Wielką Sobotę idą do kościoła święcić pokarmy. Według danych z 1998 r. zwyczaj opłatka zachowywało 98,0% (w 1991 r. 98,6%), a święcenia pokarmów 96,2% (w 1991 r. 96,3%)

<sup>2</sup> Tylko z nowszych książek w języku polskim zob. np. Cz. St. Bartnik [2002], R. Dawkins [2007], E. Gilson [1996], J. Sochoń [2003], T. Rutowski [2001], J. Woleński [2004].

respondentów ogólnopolskiej próby reprezentatywnej [Marianiński 2000a: 104], zatem więcej niż deklarowało się jako wierzący (!). Jako analogiczne wolno uznać zachowania rytualne na cmentarzu z okazji uroczystości Wszystkich Świętych i Dnia Zaduszego. Są dość powszechne, obejmują także tych, którzy na ogół nie korzystają z niedzielnej mszy św. Obejmują znacznie więcej osób, niż badacze identyfikują jako wierzący w rzeczywistość nieba i piekła bądź w nagrodę i karę po śmierci [Borowik, Kwiatosz 1998]. Rozumiemy, iż aktorzy tych działań chcą swym zachowaniem wyrazić szacunek i pamięć o zmarłych. Z tej perspektywy oczywiście nie są to już działania pozorne.

### 3. RYTUAŁ I RYTUALIZM POLSKIEGO KATOLICYZMU

Nie trzeba tu szerzej dokumentować, że za empiryczny wyraz doświadczenia religijnego uchodzi określonego typu zachowanie rytualne. „Rytuał jest to symboliczne użycie fizycznego ruchu lub gestu w społecznej sytuacji dla wyrażenia i zartykułowania znaczenia” [Bocock 1974: 37]<sup>3</sup>. R. Bocock akcentuje odniesienie owego ruchu lub gestu do symboli. Stąd rytuał staje się czynnością symboliczną. Jest zarazem czynnością społeczną, angażującą ludzi o wspólnych wartościach i oczekiwaniach. „Proste ceremonie i obrzędy służą integracji grupy, niezależnie czy będzie nią rodzina, klan, szczerp czy naród” [Wach 1961: 66]. Ze względu na znaczenie przypisywane podejmowanej czynności rytuał może mieć różny charakter. Sens rytuału religijnego ujawnia funkcja nawiązania, podtrzymania i pogłębienia więzi z sacrum. Obok niej jest funkcja pogłębienia więzi ze współuczestnikami rytuału; praktycznie z członkami własnej grupy religijnej. Odrębną funkcją jest przemiana moralna nabierająca podwójnego wymiaru: indywidualnego i społecznego. Uczestnictwo w rytuale religijnym prowadzi do odrodzenia obyczajów<sup>4</sup>. Jak akcentuje W. Piwowarski, wiele rytuałów religijnych, mimo ich spełniania, nie ma związków z sacrum. Są tu rytuały narodowe, motywowane racjami patriotycznymi; są rytuały rodzinne lub sąsiedzkie, motywowane troską o uruchomienie mechanizmów tworzenia i podtrzymywania więzi społecznej [Tamże: 238]<sup>5</sup>.

Gdy fenomen rytuału chcemy odnieść do charakterystyki religijności Polaków, to staje przed nami istotna cecha polskiego katolicyzmu, jaką jest rytualizm.

<sup>3</sup> Cyt. za: W. Piwowarski [1996: 203].

<sup>4</sup> Więcej o tym W. Piwowarski [1996: 225–229].

<sup>5</sup> Istnieje kilka poważnych wypowiedzi W. Piwowarskiego na temat rytuału. [Zob. np. 1988: 79–87; 1987; 1983a; 1983b].



Mianem tym zwykło się określać wysokie znaczenie przypisywane praktykom religijnym. Już w latach międzywojennych pokazywał go w swym bardzo atrakcyjnym poznawczo szkicu o „kulturze religijnej wiejskiego ludu polskiego” S. Czarnowski [1982: 366-401]. Rytualizm uchodzi za tę bardzo tradycyjną cechę najbardziej tradycyjnej wersji polskiego katolicyzmu i ma dowodzić religijności dość powierzchownej. Religijność rytualna w pewnej mierze – zarówno przez same zainteresowane osoby, jak i ich obserwatorów – jest niemal zredukowana do zachowań kultowych. To głównie one mają być legitymacją religijności. Odpowiednio, wycofanie się jednostki z regularnego praktykowania jest postrzegane jako wyraz odejścia od pogłębionej religijności. W religijności tradycyjnej kult miał miejsce uprzywilejowane. Choć z całą pewnością był wyrazem wiary, to na ogół nie szła z nim w parze znajomość prawd wiary. Przeciwnie: można tu mówić o niechęci do teologicznych spekulacji, o aintelektualizmie. Jednak sama wiara była intensywna; oparta na autorytecie Kościoła, z którym utrzymywano silną więź; głównie poprzez więź z parafią, wielorako związaną ze społecznością lokalną. Praktyki religijne – bo to do nich sprowadzały się zachowania rytualne – nie miały takiego wpływu na życie codzienne katolików, jak na życie społeczności lokalnej. Zachowania rytualne były ważne jako legitymizujące przynależność do religijnej wspólnoty. Utrzymujący się dziś rytualizm zwykło się traktować jako argument za trwałością religijności zwanej nie tylko tradycyjną, ale i ludową.

Przecenianie zachowań rytualnych w pewnym modelu katolicyzmu nie zmienia faktu, że rytuał jest dla religii czymś niezbywalnym. O rytuale częściej dziś mówią antropologowie. W obiegu socjologicznym częściej się pojawia określenie „kult”. To wyraźnie inspiracja E. Durkheima pokazującego trzy empiryczne wymiary religii: doktrynę, kult i organizację. W. Piwowarski wskazuje: „Przez kult religijny rozumie się na ogół zbiór obrzędów świętych, za pośrednictwem których jednostka lub grupa społeczna okazuje swoją cześć i uległość wobec Absolutu” [Piwowarski 1971: 18].

#### 4. PRAKTYKI RELIGIJNE I WIARA

Badanie zakresu oraz intensywności respektowania wymogów kultu prowadzi się faktycznie do badania uczestnictwa w praktykach religijnych powszechnie uznawanych za istotny parametr religijności; obok takich parametrów, jak globalne wyznanie wiary, wiedza religijna, moralność czy więź z Kościołem. Praktyki uznaje się za jeden z kilku parametrów. Zdarza się też ich traktowanie jako empirycznego wyrazu wiary w Boga. Jak w potocznej ocenie ludzi niepraktykujących

uważa się za niewierzących, tak i praktykujących postrzega się jako wierzących. Stąd być może przekonanie, że sam fakt praktykowania już dowodzi istnienia wiary. Kto wie, być może nawet ją zastępuje. A przynajmniej wystarczy. Udział w praktykach uważa się też za wyraz manifestacji przynależności do Kościoła jako organizatora owych praktyk. Dobrze jest udokumentowana korelacja między spadkiem udziału w praktykach a obniżeniem identyfikacji z przekonaniami pro wierzeniowymi oraz zanikiem moralnego konsensu w społeczeństwie [Mariański 2004: 179]<sup>6</sup>. Trudno zatem sobie wyobrazić badania religijności bez oglądu zachowań rytualnych – praktyk. Socjologowie częściej zatrzymują uwagę na intensywności (liczbie, częstotliwości) praktyk, niż na ich motywacji czy sensie, jaki własnym zachowaniom rytualnym nadają ich aktorzy.

Uczestnictwo w praktykach ma uzasadnienie nie tyle (a może raczej: nie tylko) w wierze, co w konwencjach społecznych i przywiązaniu do tradycji [Mariański 2000b: 469]. Oto zachowania rytualne służą przystosowaniu się do środowiska i do jego standardów zachowań; włącznie z marginalizacją znaczeń przypisywanych tym zachowaniom przez ich organizatora. Można wówczas mówić o prymacie rytu nad uczestnictwem. Relacjonując wyniki swoich badań środowiska profesorskiego Maria Libiszowska-Żółtkowska informuje o sytuacjach, w których konformizm wobec otoczenia „wymusza na ludziach niewierzących, religijnie obojętnych, deistach i ambiwalentnych w sprawach wiary okazjonalne uczestnictwo w praktykach kultowych, zwłaszcza z okazji wielkich świąt i\lub religijnych uroczystości rodzinnych. Przeszło połowa z nich (53,4%) z powodu takich okoliczności bywa obecna na nabożeństwach przynajmniej kilka razy w roku” [Libiszowska-Żółtkowska 2000: 151]. I. Borowik [2001, s. 142] konstatuje: „Znaczna część, a może większość osób o niskich deklaracjach religijności uczęszcza do kościoła z pobudek pozareligijnych”. W. Klimski [2007: 273] zrezygnacyjnie podkreśla, że „uzasadnieniem sporadycznie realizowanych praktyk jest chęć odpowiedzi na normy kultury polskiej bądź zadośćuczynienie treściom, które zostały przekazane w czasie socjalizacji religijnej”<sup>7</sup>. J. Koziński mówi o kontekście emocjonalnym: praktyki religijne mają wywoływać emocje pozytywne, a eliminować stany lękowe. „Jeden z wybitniejszych uczonych polskich na pytanie, dlaczego chodzi do kościoła, odpowiedział, iż w czasie uroczystości religijnych czuje harmonię i spokój ducha. Z tych to względów wielu sceptyków i niedowiarków żyjących w systemach totalitarnych uczestniczyło w praktykach religijnych” [Koziński 1991: 93].

<sup>6</sup> O motywach rytualno-kultowych religijności zob. J. Mariański [1991: 170–172].

<sup>7</sup> Por. W. Piwowarski [1977: 131; 1971: 120].

W świetle powyższych konstatacji nie można twierdzić, że osoby deklarujące się jako wierzące podejmują praktyki religijne wyłącznie z motywów religijnych. Wypada tu mówić raczej o motywach mieszanych. Oto obok racji religijnych stają względy społeczne: wychowanie rodzinne, obyczaje środowiska lokalnego itd. Wolno ostrożnie oceniać, że im niższy poziom wiary, tym słabsze znaczenie motywów ściśle religijnych, a tym samym silniejsze pozareligijnych. To zyskuje na znaczeniu w przypadku niezbyt częstego praktykowania. Może być i tak, że pewne osoby zdeklarowały się (przed sobą samym, może i przed otoczeniem) jako niewierzące, jednakże po pewnym czasie stwierdzają dysfunkcjonalność owej deklaracji w kontekście zadań i wymogów, jakie stawia przed nimi codzienność. Wracają zatem do praktyk, mających choć w pewnej mierze „oblaskawić” fakt deklarowanej niewiary.

Dochodzą tu do głosu pozareligijne funkcje Kościoła katolickiego, przekładające się na pozareligijne funkcjonowanie członków tego Kościoła. Bywało ono choćby związane z manifestacją niezależności narodowej w warunkach zaborów oraz lat powojennej opresji politycznej. Udział w praktykach religijnych w czas komunizmu mógł służyć legitymizowaniu przynależności grupowej w warunkach dychotomicznej stratyfikacji ówczesnego społeczeństwa. Dzięki organizowaniu praktyk religijnych i udziałowi w nich ujawniały się zdolności katolicyzmu do absorpcji wartości patriotycznych oraz narodowych symboli. Praktyki stwarzały możliwość społecznego zafunkcjonowania owych wartości bądź symboli. Względem tych ostatnich miały instrumentalny charakter. Stosownie do tych możliwości, poniekąd kryjących się w praktykach religijnych, polskie duszpasterstwo w okresie powojennym kładło duży nacisk na praktyki, zwłaszcza zbiorowe, służące w pewnej mierze manifestacji wiary. Intensywne, zbiorowe praktyki miały stanowić antidotum na odgórną, politycznie stymulowaną laicyzację. Stąd poniekąd uprawomocnione sytuacje, w których zachowania rytualne nie tyle wiarę wyrażały, ile ją zastępowały. Aktorowi takich zachowań mogło to wystarczać; organizatorowi kultu już nie. Podkreślmy zatem: pozorny charakter dotyczył jedynie religijnego, a nie patriotycznego wymiaru działań.

Inną pozareligijną rolą praktyk religijnych będzie dziś chociażby legitymizowanie identyfikacji grupowej w środowisku migrantów. Oto udział w niedzielnej mszy świętej w języku polskim, w gronie Polaków, lecz w środowisku narodowościowo obcym, staje się narzędziem styczności przestrzennej i społecznej z gronem Polaków na obczyźnie – niezależnie od osobistych preferencji w obszarze wiary. Gdy mowa o migrantach, trudno nie przypomnieć tych przenoszących się ze wsi do miasta. Bywa, że w nowym środowisku oddalają się od wiary i od udziału w religijnych wspólnotach. Także od niedzielnych praktyk. Gdy jednak

okazjonalnie odwiedzają mieszkających na wsi rodziców, to skrupulatnie chodzą z nimi na niedzielną mszę świętą. Otoczenie identyfikuje ich zachowania jako symptom wiary, oni sami już nie. Z perspektywy uwyrażnienia doświadczenia wiary praktykowanie staje się działaniem pozornym.

Istotnym wymiarem praktyk jest zatem ich wymiar integracyjny. Praktyki łączą uczestników wobec określonych wartości. W przypadku praktyk religijnych będą to oczywiście wartości religijne. Właśnie takie będzie eksponował organizator kultu. Zwłaszcza udział w praktykach jednorazowych podkreśla szacunek dla tradycji (rodzinnej, środowiskowej) i pomaga podtrzymać więź ze środowiskiem. Trudno zaprzeczyć, że z tej perspektywy są ważne. Rozumiemy zarazem, że konkretni uczestnicy kultu mogą przypisywać swoim zachowaniom zróżnicowane znaczenia; także te, które nie mają odniesień do sacrum.

## 5. NIEWIERZĄCY I PRAKTYKUJĄCY – SKALA ZJAWISKA

W świetle znanych nam wyników badań socjologicznych trudno twierdzić, że zdeklarowanych ateistów jest w Polsce wielu. Ostrożność nakazuje, by tych, którzy zdystansowali się od wiary w Boga, określać raczej jako niewierzących. Jak się okazuje, wśród formalnie zdeklarowanych ateistów można wyróżnić pewne ich kategorie. Zrobił to F. Adamski, realizując w 1987 roku badania 265 działaczy ruchu laickiego. W deklaracjach światopoglądowych definiowali siebie rozmaicie: niewierzący i zarazem niepraktykujący (uznało się za takich 42,6% badanych), obojętni religijnie (30,6%), zdecydowani przeciwnicy religii (11,7%), przywiązani do tradycji religijnych choć doktrynalnie niewierzący (11,3%) [Adamski 1993: 57]. Inne zróżnicowanie kategorii osób niewierzących pokazały duże, międzynarodowe badania Instytutu Gallupa z połowy lat 70. ubiegłego wieku. Wykorzystano tu dwa wskaźniki znamienne dla postaw teistycznych i ateistycznych. Pytanie „czy wierzy Pan(i) w Boga lub w jakąś Wyższą Istotę?” miało mieć charakter pytania wskaźnikowego dla badania ortodoksyjnej wiary i ateizmu teoretycznego. Pytanie „czy ten Bóg lub Wyższa Istota obserwuje Pana(i) zachowania i je nagradza względnie karze?” służyło jako wskaźnik badania ateizmu praktycznego. Nie wchodząc w szczegółowe omawianie wyników badań, ograniczmy się do konstatacji, że odsetek wierzących w Boga wynosił dla Europy 78%. Teoretyczni ateiści stanowili tu 16%, zaś praktyczni 38%<sup>8</sup>. Skoro tak, to trudno pozbyć się wrażenia, że ateiści byli także wśród wierzących. Widać niejednoznaczność zjawiska niewiary.

<sup>8</sup> Podaje to E. Ciupak [1990: 18 n.].

Sięgnijmy do badań rodzimych. Realizujący w 1991 roku badania na ogólnopolskiej próbie reprezentatywnej Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego ksiądz pallotynów informował o liczbie niewierzących na poziomie 1,3%, obojętnych religijnie na poziomie 2,4% oraz niezdecydowanych, ale przywiązanych do tradycji religijnej na poziomie 6,0%<sup>9</sup>. Jeśliby te odsetki dodać, to się okaże, iż co dziesiąty respondent nie deklaruje wiary. W 1997 roku CBOS informował, że za osoby „całkowicie niewierzące” uważa się 1% próby ogólnopolskiej, a za „raczej niewierzące” 4%<sup>10</sup>. W roku następnym poważne badania zrealizował wspomniany już Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego. Teraz jako niewierzący zadeklarowało się 2,8%, jako obojętni religijnie 2,6%, a ponadto jako niezdecydowani, ale przywiązani do tradycji religijnych 8,5% [Jarmoch 2001: 18]. Jeśliby dodać dwie pierwsze kategorie, to mamy 5,4% niewierzących i obojętnych; jeśli dorzucić trzecią, to jest już 13,9% respondentów, którzy jednoznacznie nie deklarują wiary. Zatem więcej niż przed kilku laty. Zauważmy na marginesie, iż wśród niewierzących stwierdzono wówczas pewne różnicowania społeczno-demograficzne: więcej ich wśród mężczyzn niż wśród kobiet, wśród żyjących w separacji, wśród osób z wyższym wykształceniem, inteligencji, mieszkańców największych miast. I jeszcze dwie informacje z badań CBOS-u. W 1998–99 roku za całkowicie niewierzących uznało się 1% respondentów, a za raczej niewierzących 3%<sup>11</sup>. W 2006 roku CBOS wskazywał 3% „w ogóle niereligijnych” spośród próby ogólnopolskiej<sup>12</sup>.

Nas mają interesować ci, którzy wbrew deklaracjom niewiary podejmują pewne zachowania rytualne odbierane przez otoczenie jako zachowania religijne. Przy określaniu skali tego zjawiska pomocą służą wspomniane badania CBOS-u z przełomu 1998 i 1999 roku. Za całkowicie i za raczej niewierzących uznało się wówczas 4% reprezentatywnej próby. Jeśliby przyjrzeć się tylko im, to się okaże, iż wśród niewierzących 6% deklaruowało się jako systematycznie (przynajmniej raz w miesiącu) praktykujący, 4% jako nieregularnie praktykujący oraz 21% jako sporadycznie praktykujący. Dawało to ogółem 31%. To ważny dla nas wynik: niemal co trzeci spośród deklarujących się jako niewierzący respektował – choć ze zróżnicowaną intensywnością – pewne rytuały religijne. Konsekwentnie nie praktykowało 69% osób niewierzących. Według innych badań CBOS-u, a to

<sup>9</sup> Patrz E. J a r m o c h [1993: 17]. Wielkość kategorii respondentów deklarujących się jako niewierzący a przywiązani do tradycji w wybranych parafiach warszawskich pokazuje J. Gryciuk [1983: 224].

<sup>10</sup> Komunikat z badań CBOS „Wiara Polaków” (BS/65/65/97).

<sup>11</sup> Komunikat z badań CBOS „Religijność Polaków w III RP” (BS/39/99).

<sup>12</sup> Komunikat z badań CBOS „Znaczenie religii w życiu Polaków” (BS/81/2006).

z 2000 roku, jako niewierzący, lecz praktykujący kilka razy w roku, deklarował się 1% całej, ogólnopolskiej próby; nieco więcej mężczyzn niż kobiet<sup>13</sup>. Robiący badania w Kaliszu, w 2004 roku, Józef Baniak liczbę niewierzących, lecz okazjonalnie praktykujących i zachowujących tradycje religijne, szacował na 4-6% [Baniak 2007: 31]. Są to interesujące badania. Ich wynikiem, a przynajmniej wybranym wątkom tych wyników, warto się tutaj przyjrzeć dokładniej.

## 6. Z BADAŃ JÓZEFA BANIAKA

Swymi badaniami w Kaliszu w 2004 roku J. Baniak objął 1.984 respondentów. Niewierzących było 18,8%. Takich niewierzących, którzy przyznawali się do przynajmniej sporadycznych praktyk religijnych, znalazło się w próbie 134, zatem 6,8% całej próby. Wśród niewierzących lecz praktykujących mężczyźni stanowili 64,2%, kobiety 35,8%. Autor pytał ich o przyczyny własnej niewiary, prosił o ocenę jej trwałości, interesował się życiem osobistym i rodzinnym respondentów w kontekście wiary i niewiary. A wreszcie – i to nas interesuje najbardziej – prosił o wskazanie praktyk religijnych i zwyczajów (obrzędów chrześcijańskich), które mimo tej postawy niewiary nadal kultywują osobiście lub w swych rodzinach. J. Baniak przyglądał się też motywom skłaniającym respondentów do deklarowanych zachowań.

Jako czas zaistnienia niewiary wskazywano przede wszystkim okres wychowania domowego (37,2% respondentów) i czas studiów (23,5%); odpowiednio wśród czynników niewiary największe znaczenie zyskali rodzice-rodzina (u 28,9% respondentów) oraz własne przemyślenia (21,1%) i wiedza naukowa (20,9%). Płeć i wiek nie różnicowały istotnie respondentów.

Deklarujący niewiarę, a sporadycznie praktykujący, dość sceptycznie odnieśli się do trwałości takiej postawy. Jako trwałą i stabilną określiło swą niewiarę tylko 50,8%; wyraźnie więcej dorosłych niż młodzieży, więcej mężczyzn niż kobiet. Aż 14,7% zapowiedziało powrót do wiary. Przewiduje takowy 18,6% niewierzącej młodzieży i 11,5% dorosłych. Widać większą stabilizację światopoglądową osób starszych, ale i – odpowiednio – labilność młodych. U nich jak wiara, tak i niewiara, bywa bardziej emocjonalna. W efekcie bardziej zmienna.

Godne przywołania są konstatacje J. Baniaka dotyczące praktyk religijnych respondentów niewierzących.

<sup>13</sup> Komunikat z badań CBOS „Religijność Polaków na przełomie wieków” (BS/53/2001).



Respondenci	Kobiety	Mężczyźni	Dorośli	Młodzież	Razem
Częstość spełniania	w odsetkach				
Systematycznie	20,1	18,3	16,3	22,3	19,0
Niesystematycznie	27,0	29,2	26,4	30,7	28,3
Sporadycznie	32,8	38,3	40,0	32,0	36,4
Nie pamiętam	9,7	9,6	11,5	7,2	9,6
Brak danych	10,4	4,6	5,8	7,8	6,7

Co piąty spośród respondentów deklarujących się jako niewierzący i praktykujący informował o systematycznej realizacji praktyk (!) Nieco więcej było tu kobiet niż mężczyzn, więcej młodzieży niż dorosłych.

Autor określił preferencje respondentów co do respektowanych praktyk i tradycji.

Respondenci	Kobiety	Mężczyźni	Dorośli	Młodzież	Razem
Typy tradycji religijnych	w odsetkach				
Wigilia Bożego Narodz.	62,7	48,3	53,4	53,6	53,5
Jajko wielkanocne	47,0	34,6	39,4	38,6	39,0
Śpiewanie kolęd	58,2	27,5	31,2	47,6	38,5
Szacunek dla księży	26,9	22,1	24,5	22,9	23,8
Nawiedzanie kościoła	30,6	19,6	17,8	30,7	23,5
Procesja Bożego Ciała	20,1	16,2	17,8	17,5	17,6
Kolęda księdza	21,6	15,4	20,2	14,4	17,6
Pielgrzymka	26,1	11,7	12,0	22,9	16,8
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Spośród tradycji religijnych niewierzący najczęściej honorowali zwyczaj wieczerzy wigilijnej (szczególnie kobiety), a w dalszej kolejności święconki na Wielkanoc oraz śpiewu kolęd. Ciekawe, że nawet chodzili na pielgrzymki (zwłaszcza kobiety i młodzież) oraz na procesje Bożego Ciała. Nawiedzali kościół i przyjmowali księdza po kolędzie. Nie wszyscy, ale przecież wielu. Tytułem komentarza wolno dorzucić zachętę do ostrożnego traktowania wyników J. Baniaka. Rozumiemy bowiem, że szacunek niewierzących dla księży czy przyjmowanie ich po kolędzie mogą się wiązać po prostu z tak zwanym dobrym wychowaniem podmiotów tych działań. Z tej perspektywy oczywiście nie muszą być działaniami pozornymi. Zwłaszcza, gdy wobec odwiedzającego ich kapłana zainteresowani zadeklarują swą niewiarę. Wówczas – chciałoby się powiedzieć – sytuacja jest czysta.

J. Baniaka zainteresowały motywy, dla których indagowani przezeń niewierzący podejmowali praktyki religijne. Wśród motywów wyróżnił religijne i świeckie.



Respondenci	Kobiety	Mężczyźni	Dorośli	Młodzież	Razem
Motywy praktyk	w odsetkach				
<b>Religijne:</b>					
Chęć poznania Boga	42,5	35,0	39,4	35,5	37,7
Rola sakramentów	41,0	33,8	41,8	29,5	36,4
Piękno liturgii	43,3	30,4	35,1	34,9	35,0
Refleksja nad wiarą	36,6	32,5	28,8	40,4	34,0
Tęsknota za religią	23,9	19,6	19,7	22,9	21,2
Lektura Biblii	20,1	14,2	17,3	15,1	16,3
Tęsknota za Kościołem	17,9	14,6	14,9	16,9	15,8
<b>Świeckie:</b>					
Zwyczaje rodzinne	51,5	49,2	51,9	47,6	50,0
Zachowanie tradycji	50,0	40,8	46,6	41,0	44,1
Integracja rodziny	39,6	36,7	38,5	36,7	37,7
Obowiązek rodziców	28,4	30,0	35,6	21,7	29,4
Odzyskanie sensu życia	23,1	26,2	25,5	24,7	25,1
Potrzeby emocjonalne	30,6	22,1	17,3	34,9	25,1
Inne powody	12,7	15,4	16,8	11,4	14,4
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Wśród motywów religijnych najważniejszym była silna chęć poznania Boga i ponownego zbliżenia się do Niego, a także rola sakramentów, zwłaszcza rytów przejścia, w życiu jednostki i rodziny. Dalej piękno liturgii oraz potrzeba zadumy i refleksji nad własną wiarą i niewiarą. Z motywów typowo świeckich najistotniejsze okazało się honorowanie tradycji: czy to rodzinnej czy narodowej; także rola praktyk religijnych w integrowaniu rodziny. Największe święta chrześcijańskie zdają się nieść także niewierzącym treści, na które musi być dana odpowiedź. Niewierzący rodzice rozumieją, że muszą – jeśli prowadzone przez nich wychowanie ma być skuteczne – dawać dzieciom przykład. Ważne jest też zestawienie pokazujące znaczenie motywów religijnych i świeckich.

Respondenci	Kobiety	Mężczyźni	Dorośli	Młodzież	Razem
Motywy praktyk	w odsetkach				
Religijne	32,2	25,8	28,4	27,7	28,0
Świeckie	67,8	74,2	71,6	72,3	72,0
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

To ważny wynik. Dokumentuje dominujące znaczenie motywów świeckich. J. Baniak konstatuje, że „badane osoby niewierzące, młode i dorosłe, kobiety i mężczyźni, są bardziej religijne <po świecku>; wykazują one ślady dawnej swej religijności teraz już bardzo zdesakralizowanej i dość znacznie zrutynizowanej czy

też nastawionej na uzyskanie określonej korzyści w sytuacjach życia osobistego lub rodzinnego. Badania ujawniły swoiste resztki, pozostałości z religijności ludzi, którzy sami <rozstali się> z Bogiem w wymiarze światopoglądowym, aczkolwiek nadal <po cichu> liczą na Jego miłość i miłosierdzie. [...] Trudno jednak uznać taką <religijność> za normalny przejaw wiary, która winna wychodzić z akceptacji i afirmacji Boga i prowadzić do oddania Mu czci, okazania ufności i miłości w formie autentycznego kultu religijnego. Religijność objawiona przez badane osoby niewierzące jest raczej religijnością pozorowaną, pełną nieporozumień i niekonsekwencji, a przede wszystkim jasno widać w niej wyraźny rozdźwięk między sferą doktrynalną, odrzuconą przez tych ludzi, i sferą praktyczną, zaledwie częściowo akceptowaną i realizowaną przez nich w okazjonalnym i nierzadko przypadkowym zakresie lub stopniu” [Baniak 2007: 41].

Jak widać, pisząc o religijności pozorowanej J. Baniak bardzo dobrze wpisuje się w klimat myślenia Jana Lutyńskiego o działaniach pozornych. Na tle własnych konstatacji empirycznych formułuje pytanie, o którym wie, że sprawi duże trudności przy szukaniu odpowiedzi. „Czy jednocześnie można nie wierzyć w Boga, a zarazem poprawnie spełniać niektóre praktyki i zwyczaje religijne mające na celu oddanie czci i chwały «odrzuconemu» Bogu? Pytanie takie jest zasadne, dopominające się o poznanie prawdy i ukazanie istoty problemu” [tamże]. Gdy jako socjologowie słyszymy takie pytania, wolno nam odetchnąć z ulgą. Nie zajmujemy się przecież tym, co być powinno ani nawet tym, co być może. Także istota problemu zwykle bywa nam niedostępna. Jednak zadane pytanie istnieje. Do debaty mogliby wkroczyć filozofowie i – zwłaszcza – teologowie.

## 7. SŁOWO PODSUMOWANIA

Zachowania rytualne osób niewierzących (oczywiście te zachowania, które mieszczą się w standardach kultowych danego Kościoła) bywają, jak widzieliśmy, uwarunkowane względami społecznymi. Praktykowanie bez wiary staje się rytuałem pozbawionym swego ideowego zaplecza. Oto przykład pozornej aktywności religijnej. Oto jeszcze jeden przykład działania pozornego. Tu praktyki religijne „są inne, niż na to wyglądają”. Oraz „nie przyczyniają się one faktycznie do realizacji przypisywanego im celu” – powiedziałby prof. J. Lutyński. Owszem – podkreślmy to wyraźnie – aktor działania nadaje temu ostatniemu zdefiniowany przez siebie cel, jednak jest on odmienny od tego, jaki sformułował organizator praktyk religijnych (Kościół, parafia). Widać pozareligijną, bo pozbawioną odniesień do wiary, rolę praktyk religijnych. W okresie PRL-u

dawały sposobność upublicznienia swej dezaprobaty wobec ustroju politycznego („chodzę do Kościoła, bo jestem przeciw” – domyślnie „przeciw komunie”). Dawniej i dziś mogły i mogą być świadectwem konformizmu wobec środowiskowych standardów. Wypada przyznać, że w jednym i drugim przypadku charakteryzowały się pewną racjonalną funkcjonalnością. W jednym i drugim przypadku były zarazem działaniami pozornymi.

## BIBLIOGRAFIA

- Adamski F. [1993], *Ateizm w kulturze polskiej*, Kraków.
- Baniak J. [2007], *Katolicy niewierzący i praktykujący? – między wiarą i ateizmem*, „Homo Dei” 2007, nr 1, s. 31.
- Bartnik Cz. St. [2002], *Bóg i ateizm*, Lublin.
- Bocock R. [1974], *Ritual in Industrial Society. A sociological analysis. A ritualism in modern England*, London.
- Borowik I., Doktor T. [2001], *Pluralizm religijny i moralny w Polsce. Raport z badań*, Kraków.
- Borowik I., Kwiatosz B. [1998], *Polaków rozmowy ze zmarłymi*, „Kwartalnik Religioznawczy NOMOS” 1998, nr 22/23.
- Ciupak E. [1990], *Wiara religijna i ateizm jako kategorie socjologiczne*, [w:] *Religijność polska w świetle badań socjologicznych*, red. W. Piwowarski i W. Zdaniewicz, Warszawa.
- Ciupak E. [1994], *Religijność poza Kościołem*, [w:] *Znaczenie Kościoła w pierwszych latach III Rzeczypospolitej*, red. W. Zdaniewicz, Warszawa.
- Czarnowski S. [1982], *Kultura religijna wiejskiego ludu polskiego*, [w:] *Wybór pism socjologicznych*, Warszawa.
- Dawkins R. [2007], *Bóg urojony*, Warszawa.
- Gilson E. [1996], *Bóg i ateizm*, Kraków.
- Gryciuk J. [1983], *Religijność ludowa w środowisku wielkomiejskim (na przykładzie Warszawy)*, [w:] *Religijność ludowa. Ciągłość i zmiana*, red. W. Piwowarski, Wrocław.
- Jarmoch E. [1993], *Globalne postawy wobec religii*, [w:] *Religijność Polaków 1991*, red. L. Adamczuk i W. Zdaniewicz, Warszawa.
- Jarmoch E. [2001], *Globalne postawy Polaków wobec religii*, [w:] *Religijność Polaków 1991–1998*, red. W. Zdaniewicz, Warszawa.
- Jarmoch E. [2001], *Globalne postawy wobec religii*, [w:] *Religijność Polaków 1991–1998*, red. W. Zdaniewicz, Warszawa.
- Klimski W. [2007], *Religijność Polaków jako ich styl życia*, [w:] *Wartości i styl życia Polaków*, red. W. Klimski, Olecko.
- Kozielecki J. [1991], *Z Bogiem albo bez Boga*, Warszawa.
- Libiszowska-Żółtkowska M. [2000], *Wiara uczonych. Esej socjologiczny mocno osadzony w empirii*, Kraków.
- Mariański J. [1991], *Religijność w procesie przemian. Szkice socjologiczne*, Warszawa.
- Mariański J. [2000a], *Praktyki religijne o charakterze pobożnościowym*, [w:] *Kościół i religijność Polaków 1991–1998*.

- Mariański J. [2000b], *Praktyki religijne w badaniach socjologicznych*, [w:] Kościół i religijność Polaków 1945–1999, red. W. Zdaniewicz i T. Zembrzuski, Warszawa.
- Mariański J. [2004], *Religijność społeczeństwa polskiego w perspektywie europejskiej. Próba syntezy socjologicznej*, Kraków.
- Piwoński W. [1971], *Religijność wiejska w warunkach urbanizacji. Studium socjologiczne*, Warszawa.
- Piwoński W. [1977], *Religijność miejska w rejonie uprzemysłowionym. Studium socjologiczne*, Warszawa.
- Piwoński W. [1983a], *Przemiany rytuału religijnego*, „Roczniki Teologiczno-Kanoniczne” 1983, z. 6.
- Piwoński W. [1983b], *Socjologia rytuału religijnego. Zarys problematyki*, „Roczniki Nauk Społecznych” 1983, nr 1.
- Piwoński W. [1987], *Przemiany aktywności rytualnej katolików w Polsce w świetle badań socjologicznych*, „Collectanea Theologica” 1987, nr 4.
- Piwoński W. [1996], *Socjologia religii*, Lublin.
- Piwoński W., Zdaniewicz W. (red). [1988], *Funkcje rytuału religijnego*, [w:] Rytuał religijny w rodzinie, Warszawa-Poznań.
- Rutowski T. [2001], *Tajemnice istnienia. Filozoficzne odpowiedzi na najważniejsze pytania*, Płock-Toruń.
- Sochoń J. [2003], *Ateizm*, Warszawa.
- Sopuch K. [1996], *Wierzący, lecz niepraktykujący: struktura społeczna, postawy wobec życia i wybór wartości*, [w:] Od Kościoła ludu do Kościoła wyboru. Religia a przemiany społeczne w Polsce, red. I. Borowik i W. Zdaniewicz, Kraków.
- Wach J. [1961], *Socjologia religii*, Warszawa.
- Woleński J. [2004], *Granice niewiary*, Kraków.

Andrzej Potocki OP  
University of Warsaw

#### PARTICIPATING ‘NON-BELIEVERS’

(Summary)

The article addresses the question of whether it is possible not to believe in God but still participate in religious rituals, or in other words, is such an action an ‘apparent’ one? This question is considered within the framework of ‘apparent actions’ proposed by Professor Jan Lutyński.

Examples are provided of very different motives belonging to a range of people, such as emigrants or those living during the Communist times in Poland, when they decide to participate in certain Catholic ceremonies. Such non-religious motives might be characteristic for people whose faith is weaker. These examples show that the role of participation in so-called ‘cult’ (religious ceremony and ritual) is much wider than just the religious aspect.

The article presents results of different studies which show that the number of ‘participating non-believers’ represents about 1/3 of all people in Poland who declare themselves to be ‘non-believers’. ‘Non-believers’ obey religious rituals most often during Christmas time and Easter when

their motives are in most cases secular. There are many characteristics of such action that apply to the concept of apparent actions presented by Lutyński.

**Keywords:** apparent actions, religious rituals, non-believers

*JAKUB RYSZARD STEMPIEŃ*

Uniwersytet Łódzki

## **DIALOG OBYWATELSKI W POLSCE JAKO PRZYKŁAD DZIAŁAŃ POZORNICH**

**(Streszczenie)**

**Słowa kluczowe:** działania pozorne, dialog obywatelski, demokracja

W artykule zostanie zaprezentowana analiza jakości dialogu obywatelskiego w Polsce z perspektywy koncepcji działań pozornych. Dialog ten – prowadzony między przedstawicielami administracji publicznej a organizacjami społeczeństwa cywilnego – służyć ma poprawie jakości demokratycznych rządów w krajach Unii Europejskiej (UE boryka się z problemem „deficytu demokracji”). Prowadzone w kraju rozliczne badania wskazują jednak, że proces konsultowania decyzji publicznych (będący głównym narzędziem dialogu obywatelskiego) w wielu przypadkach nabiera charakteru fasadowego; nie służy w istocie wypracowywaniu decyzji, lecz jedynie markowaniu współudziału partnera społecznego w procesie decyzyjnym. Ten stan rzeczy może zostać objaśniony przy wykorzystaniu opracowanej przez Jana Lutyńskiego koncepcji działań pozornych i typologii mechanizmów wywołujących działania pozorne [Lutyński 1977; Lutyński 1990a]. Zebrane dane wskazują, że fikcyjny charakter dialogu obywatelskiego w Polsce może się utrzymywać w dłuższym okresie czasu.

### **PRZEJAWY I ŹRÓDŁA DEFICYTU DEMOKRATYCZNEGO W UE**

Wielu autorów przyjmuje tezę, iż systemy demokratyczne, w tym: systemy demokratyczne krajów europejskich, borykają się obecnie z poważnym kryzysem. Wskazuje się tu m.in. na takie niepokojące objawy, jak: bardzo niski poziom zaufania obywateli do polityków, niezadowolenie z funkcjonowania demokracji oraz ogólny spadek poziomu zainteresowania polityką (co znajduje wyraz

w malejącej frekwencji wyborczej oraz w obniżaniu się – i tak bardzo skromnej – liczby członków tradycyjnych partii politycznych). Objawy te w ostatnich latach nasilają się<sup>1</sup>.

Syntetyczną diagnozę przyczyn tego obywatelskiego wycofania i niezadowolonia proponuje Zbigniew Woźniak, który wskazuje na następujące czynniki: *formalizowanie życia publicznego i przerost działań proceduralnych nad reprezentatywną debatą oraz dialogiem społecznym, markowanie partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych, rosnący cynizm polityków i partii politycznych traktujących instrumentalnie wyborców i ich potrzeby, nadużywanie i uproszczone stosowanie zasady większościowej w rozstrzyganiu ważnych spraw publicznych, a także przeregulowanie życia społecznego przy równocześnie niskim poziomie odpowiedzialności władz publicznych za błędne decyzje oraz narastającej korupcji w świecie polityki* [Woźniak 2006: 24]. Wydaje się, że zasadne byłoby uzupełnienie tego pakietu jeszcze o kryzys instytucji państwa opiekuńczego, wzrost politycznego zapotrzebowania na wiedzę ekspercką oraz zwielokrotnienie kanałów dostępności informacji i możliwości zrzeszania się obywateli. Te trzy czynniki nie tyle obniżają jakość systemu demokratycznego (elementy za to „odpowiedzialne” zidentyfikował Woźniak), ile określają wzmożone zapotrzebowanie obywateli na „dobre rządy” i na własne uczestnictwo w rządzeniu (które nie może być już sprowadzane li tylko do udziału w wyborach). Każdy z tych czynników przyczynia się bowiem do aktywizacji obywateli i społeczeństwa cywilnego oraz do podniesienia poziomu świadomości obywatelskiej<sup>2</sup>. Niedostateczne zapewnienie

<sup>1</sup> Według danych pochodzących z European Social Survey między 2002 r. i 2006 r. poziom frekwencji wyborczej w Europie obniżył się z 75,1% do 72,7%,; odsetek osób włączających się w prace jakiejś partii politycznej lub grupy aktywistów – i tak bardzo niski – zmniejszył się z 4,9% do 4,2%. Obniżył się też poziom zaufania Europejczyków do polityków (mierzone go na skali jedenastostopniowej, gdzie zero oznaczało totalny brak zaufania, zaś 10 – pełne zaufanie; średnia arytm. dla wszystkich państw objętych badaniem wyniosła 3,89 w 2002 r. i 3,56 w 2006 r.). Na analogicznej skali mierzono poziom zadowolenia z funkcjonowania demokracji; poziom ten obniżył się między 2002 r. a 2006 r. z 5,47 do 5,22 [<http://nesstar.ess.nsd.uib.no/webview/> - data dostępu: 10.11.2008].

<sup>2</sup> Po pierwsze, jako remedium na rozmaite wady państwa opiekuńczego, dość powszechnie swego czasu przyjęty został w krajach europejskich ideał rozwoju aktywności obywatelskiej, kreacji społeczeństwa cywilnego i cedowania na jego sformalizowane agendy w postaci organizacji pozarządowych części obowiązków, z którymi nie radziła sobie administracja publiczna. Trudno jednak wyobrazić sobie, aby społeczeństwo cywilne aktywizowało się wyłącznie w zakresie realizacji zadań, z którymi nie radzi sobie administracja publiczna, bez roszczeń do szerszej partycypacji politycznej (co stanowiłoby zresztą paradoksalne odwrócenie zasady pomocniczości). Po drugie, w sytuacji systematycznego komplikowania się świata, rośnie rola rozmaitych ekspertów (politycznych, gospodarczych, społecznych), których wpływ na podejmowanie decyzje polityczne



„przestrzeni” dla tej aktywności, a więc zamknięcie systemów demokratycznych na opcję zwiększenia partycypacji obywatelskiej w rządach, musi rodzić frustrację i niezadowolenie z funkcjonowania systemu „rządów ludu”.

Wskazane wyżej czynniki określające niską jakość współczesnych demokracji (*vide*: Woźniak) oraz wpływające na podniesienie społecznego zapotrzebowania na „dobre rządy” i szerszy udział w procesie politycznym mają charakter uniwersalny – są wspólnym znakiem teraźniejszości. Oprócz tego, można jednak wskazać również na specyficzne faktory przyczyniające się do powstania zjawiska tzw. „deficytu demokracji” w obrębie struktur Unii Europejskiej. Zapoznanie się z tymi czynnikami jest o tyle istotne, że podejmowane przez europejskich decydentów formalne sposoby zaradzenia problemowej sytuacji kryzysu i niedoborów demokracji, dotyczą również Polski i obowiązujących w Polsce regulacji prawnych.

Na deficyt demokratyczny w UE – jak stwierdza Tomasz Kubin – z jednej strony składa się brak społecznego uznania dla struktur UE, z drugiej zaś – niedemokratyczny charakter wielu instytucji unijnych. Kubin wskazuje, że w czterech możliwych wymiarach legitymizacji w UE (demokratyczna, pośrednia, utylitarna i cywilizacyjna) występują poważne niedostatki [Kubin 2007a: 13–27]. Obywatele zjednoczonej Europy nie mają tym samym rzetelnych podstaw by uważać struktury unijne za prawomocne.

Pisząc o drugim aspekcie deficytu demokratycznego UE (niedemokratycznym statusie wielu instytucji unijnych i niedemokratycznym charakterze poszczególnych regulacji prawnych), Kubin wskazuje przede wszystkim, że zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom jest w zasadzie sprzeczny z modelem trójpodziału władzy. Za władzę ustawodawczą można tu bowiem uznać: Radę UE, Parlament Europejski, Komitet Regionów (z głosem doradczym) oraz Komitet Społeczno-Ekonomiczny (również z głosem doradczym). Władza wykonawcza należy zaś po części do Komisji Europejskiej, a po części do Rady UE. Trybunał Sprawiedliwości – stanowiący władzę sądowniczą – nie jest natomiast właściwy do orzekania we wszystkich kwestiach [Prędkopowicz, Wierzchowska 2007:

---

jest bardzo znaczący. Wzrasta więc zarazem społeczne zapotrzebowanie na kontrolowanie tych decyzji. Wiesław Bokajło przytacza poważne argumenty na rzecz tezy, iż demokracja elitystyczna, oznaczająca rządy ekspertów jest demokracją jedynie z nazwy [Bokajło 2001: 18 i nast.]. Po trzecie, dzięki nowym technologiom informacyjno-komunikacyjnym (ICT), rozszerzają się możliwości działania i zrzeszania się obywateli. Obywatele mogą podpisywać elektroniczne petycje i listy protestacyjne, szybko i sprawnie organizować manifestacje, dyskutować, wymieniać się informacjami i materiałami. Podobnie, dzięki Internetowi zwiększają się możliwości dostępu obywateli do informacji publicznej, co może służyć większej przejrzystości sprawowania władzy. To również służy aktywizacji obywateli.

71–72; Kubin 2007b: 9–12]. Ponadto uwagę zwraca malejąca rola narodowej władzy ustawodawczej (pochodzącej z wyborów powszechnych) na rzecz unijnej władzy wykonawczej (pozbawionej pełnej demokratycznej legitymizacji) [Kubin 2007b: 21–22]. Wspomnieć też należy o problemie praktycznego braku odpowiedzialności takich instytucji jak Europejski Bank Centralny przed jakąkolwiek instytucją oraz niedostatkach w przejrzystości działań instytucji unijnych (a co za tym idzie: niedostatkach rozliczalności) [tamże: 22–30]. Braki w przejrzystości działań po części wiążą się z niedostępnością informacji (np. do 1993 r. wszystkie posiedzenia Rady UE były tajne), po części zaś ze specyficznym unijnym żargonem, niezrozumiałym dla przeciętnego obywatela.

Wydaje się, że dodatkowy wpływ na sceptyczne postawy obywateli UE w stosunku do prawomocności jej struktur, może mieć również swego rodzaju „grzech pierworodny” Unii w postaci braku konsultowania z obywatelami i braku wyjaśnienia obywatelom istoty pierwszych europejskich umów międzynarodowych i długookresowego znaczenia pierwszych wspólnot europejskich (m.in. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali). Jak piszą Kazimiera Wódz i Jacek Wódz, *powojenna integracja europejska to projekt realizowany początkowo ponad głowami obywateli przez niewielkie grono polityków i «oświeconych technokratów», którzy nie widzieli potrzeby ani możliwości legitymizacji swoich działań wobec europejskiej opinii publicznej* [Wódz K., Wódz J. 2007a: 17; zob. też Kubin 2007a: 9–10].

Na koniec wśród demokratycznych niedostatków UE należy wskazać brak europejskiego *demosu*, a więc suwerena, który byłby swego rodzaju odpowiednikiem narodu w demokracjach krajowych. Unia Europejska jest zatem bytem para-państwowym, lecz pozbawionym konstytuującej go zbiorowości. Poza tym na deficyt demokracji w UE składają się dodatkowo brak europejskiej opinii publicznej (i szerzej: europejskiej przestrzeni publicznej) oraz brak europejskich, a nie wyłącznie krajowych mediów [Kubin 2007a: 15–17; Prędkopowicz, Wierchowaska 2007: 73; zob. też Gniatkowski 2007: 60–63].

W tej sytuacji nie dziwi fakt, że obywatele UE prezentują postawę sceptyczną wobec prawomocności struktur unijnych. Znajduje to wyraz w traktowaniu UE jako bytu zasadniczo zewnętrznego i obcego (stąd odrzucenie w referendum narodowych przez Holendrów i Francuzów Traktatu Konstytucyjnego), niskim poziomie zaufania do instytucji unijnych oraz w przywiązywaniu przez obywateli większej wagi do spraw krajowych niż unijnych [Wojtaszczyk 2007: 78–79].

### MODEL DIALOGU OBYWATELSKIEGO (NEGOCJOWANEJ DEMOKRACJI) WDRAŻANY PRZEZ UE

Remedium zarówno na odczuwany kryzys demokracji przedstawicielskiej, jak i na „deficyt demokratyczny” staje się w UE nie tylko podkreślanie znaczenia wartości demokratycznych (w Traktacie Konstytucyjnym) lub zwiększanie roli Parlamentu Europejskiego jako ciała ustawodawczego posiadającego pełny mandat demokratyczny. Niezwykle istotne jest również wdrażanie *nowych rozwiązań w dziedzinie zarządzania publicznego (governance), lepiej dostosowanych do zmieniających się warunków ekonomicznych i otwartych na współpracę instytucji publicznych różnych szczebli z organizacjami obywatelskimi działającymi poza formalnym systemem reprezentacji politycznej. Nowy, partycypacyjny model rządzenia zakłada, że rozwiązywanie złożonych problemów współczesnego świata wymaga współdziałania władzy publicznej z partnerami społecznymi, reprezentującymi interesy obywateli organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami zawodowymi czy gospodarczymi, biznesem i mediami* [Wódcz K., Wódcz J. 2007b: 35–36]. Przyjmuje się tu, że poszczególne istotne decyzje polityczne a także programy działań powinny być opracowywane przy współdziałaniu partnera społecznego, jakim są organizacje pozarządowe (*Non-Governmental Organisations* – NGO). Zakłada się przy tym, że organizacje te stanowią rzeczywistą reprezentację interesów społeczeństwa jako całości, posiadają więc mandat do udziału w tego rodzaju konsultacjach.

Uznawanie konieczności konsultowania z obywatelami decyzji politycznych datuje się co najmniej od szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie 26–27.06.1992 r. W swych wnioskach Rada stwierdziła, że koncept Traktatu z Maastricht polega na tym, aby *proces integracji europejskiej kształtować bliżej obywateli oraz aby utwierdzić tożsamość narodów przynależnych do Unii*. Konieczne staje się wobec tego *zintensyfikowanie dialogu obywateli Europy wokół Traktatu z Maastricht i jego realizacji* [za: Sapieżko 2008: 115–116]. Znacznie ważniejszym dokumentem pozostaje jednak *Biała Księga nt. Rządzenia z 25.07.2001 r.* Komisja Europejska wskazuje w niej na konieczność pracy nad poprawą metod rządzenia Unią Europejską. Postęp jest możliwy, m.in. właśnie poprzez poszerzenie partycypacji społecznej przy kształtowaniu i wdrażaniu polityki unijnej (a także poprzez polepszenie jakości regulacji unijnych i stopnia ich egzekwowania; wzmocnienie roli UE w świecie oraz zweryfikowanie funkcjonowania instytucji unijnych) [Kozłicka 2003: 18]. Pod koniec 2002 r. Komisja Europejska zaproponowała też minimalne standardy konsultacji:

- przedstawienie pełnego tekstu konsultowanego dokumentu;

- wskazanie celów i zakresu konsultacji;
- wskazanie zagadnień – „obszarów” dokumentu szczególnie ważnych;
- podanie szczegółów dotyczących każdego „wysłuchania głosów”, spotkań, konferencji;
- podanie terminów i danych kontaktowych;
- wyjaśnienie procedury postępowania z zaprezentowanymi opiniami wobec konsultowanego materiału;
- przedstawienie dalszych kroków postępowania z konsultowanym dokumentem [Kozłicka 2003: 18].

Propozycja unijnych polityków – którą Kazimiera Wódz i Jacek Wódz nazywają modelem negocjowanej demokracji – nie wydaje się być w tym wymiarze niczym więcej, jak rozwiniętą i skonkretyzowaną koncepcją dialogu obywatelskiego, której nadaje się status normy prawnej. Jak pisze Marek Rymsza, *istotą dialogu obywatelskiego jako rozwiązania instytucjonalnego jest uspołecznienie procesu podejmowania decyzji publicznych przez umożliwienie obywatelom (a zwłaszcza sformalizowanym strukturom reprezentującym obywateli, w tym organizacjom pozarządowym) systematycznego wpływu na proces stanowienia prawa i przygotowywania dokumentów państwowych dotyczących bezpośrednio tychże obywateli* [Rymsza 2007: 8]. Dialog obywatelski jest więc prowadzony pomiędzy przedstawicielami administracji publicznej a przedstawicielami poszczególnych grup społecznych. Dialog ten powinien być prowadzony zarówno na szczeblu unijnym, jak i narodowym oraz regionalnym i lokalnym. Administracja publiczna – jako strona dialogu – może tu być reprezentowana zarówno przez struktury unijne, jak i przez struktury państwowe-rządowe lub samorządowe. W niniejszym tekście przedmiotem rozważań będzie aktywność krajowej administracji publicznej w Polsce (administracja państwowa i samorządowa) w kontekście dialogu obywatelskiego.

### **PRAWNE ASPEKTY WSPÓŁPRACY MIĘDZY ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ I ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI (NGO)<sup>3</sup> W POLSCE**

Można stwierdzić, że w Polsce współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych (w tym zwłaszcza: w wymiarze konsultowania projektów decyzji politycznych) stanowi dla polskiego prawa pewne *novum*. *Konstytucja RP* z 1997 r. w zasadzie nie reguluje w żaden sposób tej kwestii. Pojawiają się

<sup>3</sup> NGO – skrót od: *Non-Governmental Organization*

tu przede wszystkim odniesienia do zasad dialogu społecznego, nie wspomina się natomiast o dialogu obywatelskim (*Preambuła* oraz art. 59)<sup>4</sup>. Warto jednak odnotować, że w *Preambule* występuje również odwołanie do zasady subsydiarności, którą można pojmować jako pewną podstawę dla współpracy administracji publicznej z NGO'sami (jako działającymi na najniższym szczeblu). Dodatkowo należy wspomnieć o treści art. 63 *Konstytucji RP*, który stanowi iż *każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej*. Zdarzało się, że organizacje pozarządowe powoływały się na ten przepis wykazując swoje prawo do udziału w procesie politycznym (poprzez składanie wniosków i petycji).

Najważniejszym obowiązującym w Polsce dokumentem regulującym zasady współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jest niewątpliwie *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [Dz.U. 2003 r. Nr 96, poz. 873]<sup>5</sup>. Ustawa nakłada na organy administracji publicznej obowiązek współpracowania z NGO'sami w każdej sytuacji, w której działania administracji dotyczą sfery swoistej dla organizacji pozarządowych (art. 5. 1. *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [Dz.U. 2003 r. Nr 96, poz. 873])<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Dialog społeczny ma charakter trójstronny i jest prowadzony między przedstawicielami świata pracobiorców, świata przedsiębiorców i administracji publicznej. Można powiedzieć, że koncepcja dialogu obywatelskiego wyrasta z modelu dialogu społecznego.

<sup>5</sup> Pewne regulacje zawiera też *Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej* [Dz.U. 1999 r. Nr 82 poz. 928], gdzie nakłada się na ministrów obowiązek współdziałania m.in. z organizacjami społecznymi (art. 38.1). Podobnie przez ustawy o samorządach na samorządy nakładany jest obowiązek realizacji ich zadań we współpracy m.in. z organizacjami pozarządowymi (art. 4.1. *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* [Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578] oraz art. 12.1 *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* [Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576]).

<sup>6</sup> Ustawa precyzuje, że *działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych*: (1) pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób; (1a) zapewnianie zorganizowanej opieki byłym żołnierzom zawodowym, którzy uzyskali uprawnienie do emerytury wojskowej lub wojskowej renty inwalidzkiej, inwalidom wojennym i wojskowym oraz kombatanom; (2) działalność charytatywna; (3) podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; (4) działalność na rzecz mniejszości narodowych; (5) ochrona i promocja zdrowia; (6) działania na rzecz osób niepełnosprawnych; (7) promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; (8) upowszechnianie i

Współpraca ta może odbywać się w następujących formach:

- zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych (wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie wykonania tych zadań);
- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałanie w celu zharmonizowania tych kierunków;
- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji (podkr. – J.R.S.);
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej (art. 5. 1. *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [Dz.U. 2003 r. Nr 96, poz. 873])

Współpraca ta powinna odbywać się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Ustawa przewiduje dodatkowo, że: *organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi* (art. 5. 3. *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [Dz.U. 2003 r. Nr 96, poz. 873]).

Na mocy ustawy, działalność organizacji pozarządowych podlega nadzorowi ze strony ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (za wyjątkiem organizacji pożytku publicznego działających w zakresie ratownictwa

---

ochrona praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn; (9) działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; (10) działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; (11) nauka, edukacja, oświata i wychowanie; (12) krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży; (13) kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji; (14) upowszechnianie kultury fizycznej i sportu; (15) ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego; (16) porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym; (17) upowszechnianie wiedzy i umiejętności na rzecz obronności państwa; (18) upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji; (19) ratownictwo i ochrona ludności; (20) pomoc ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą; (21) upowszechnianie i ochrona praw konsumentów; (22) działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami; (23) promocja i organizacja wolontariatu; (24) działalność wspomagająca technicznie, szkoleniowo, informacyjnie lub finansowo organizacje pozarządowe oraz inne określone podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego. Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, zadania w zakresie innym niż wymienione wyżej jako należące do sfery zadań publicznych (art. 3 i art. 4. *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [Dz.U. 2003 r. Nr 96, poz. 873]).



i ochrony ludności – te organizacje podlegają nadzorowi ministra właściwego do spraw wewnętrznych) (art. 28 *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [Dz.U. 2003 r. Nr 96, poz. 873]). Minister zarządza kontrolę z urzędu lub na wniosek organu administracji publicznej; może też zlecić przeprowadzenie kontroli marszałkowi województwa (art. 29 *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [Dz.U. 2003 r. Nr 96, poz. 873]).

To, na ile postanowienia *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* są wprowadzane w życie i wpływają na kształt współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych w Polsce, było przedmiotem kilku niedawnych badań. W niniejszym tekście przedmiotem zainteresowania będą społeczne konsultacje projektów decyzji publicznych, są one bowiem zarówno wymieniane w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (ich organizacja jest obligatoryjna i ma charakter normy prawnej), jak również stanowią podstawę modelu dialogu obywatelskiego (negocjowanej demokracji) wdrażanego przez UE. Badania wskazują, że konsultacje społeczne w wielu przypadkach przybierają dziś w Polsce formę działań pozornych z koncepcji Jana Lutyńskiego.

### POZORNY CHARAKTER DIALOGU OBYWATELSKIEGO W POLSCE

Jan Lutyński stworzył koncepcję działań pozornych w oparciu o zaobserwowane mankamenty funkcjonowania systemu komunistycznego w Europie Środkowo-Wschodniej [Lutyński 1990b]<sup>7</sup>. Był jednak przekonany, że występowanie działań pozornych pozostaje czasowo i przestrzennie nieograniczone; można jedynie stwierdzać, że w niektórych krajach i epokach mamy do czynienia ze szczególnym natężeniem tego typu przedsięwzięć [Lutyński 1977: 71; Lutyński

---

<sup>7</sup> Koncepcja działań pozornych została opracowana przez Jana Lutyńskiego w latach 70. XX wieku. W 1977 r. w kwartalniku „Kultura i Społeczeństwo” ukazał się artykuł Lutyńskiego pt. *Działania pozorne*, wcześniej przedstawiany w formie odczytu. Artykuł ten stanowi podstawę prowadzonej w niniejszym tekście analizy. W 1981 r. na VI Ogólnopolskim Zjeździe Socjologicznym, Lutyński przedstawił tekst *Niektóre właściwości i tendencje rozwojowe systemu dogmatycznego autorytaryzmu*, który w j. polskim został opublikowany dopiero w 1990 r. pod tytułem *System dogmatycznego autorytaryzmu i jego tendencje rozwojowe (ze szczególnym uwzględnieniem działań pozornych i ukrytych)* (tekst został wcześniej wydany po szwedzku w 1983 r.) [Lutyńska 1990: 281–282].



1990a: 108]. Nie istnieją zatem teoretyczne przesłanki, by nie zastanawiać się nad pozornym charakterem dialogu obywatelskiego we współczesnej Polsce.

Lutyński przez działania pozorne rozumiał takie przedsięwzięcia, które spełniają jednocześnie sześć poniższych warunków:

- oficjalnie uznane za istotne dla realizacji (niekoniecznie samodzielnej) jakiegoś ważnego społecznie celu,
- faktycznie tego celu nie realizują,
- o ich nieprzydatności wiedzą wszyscy lub prawie wszyscy w danej zbiorowości/systemie społecznym,
- jest to wiedza prywatna; nie jest ona publicznie, a zwłaszcza oficjalnie uzewnętrzniana,
- wystarczającą (choć nie zawsze jedyną) racją ich występowania jest to, że przypisano im istotną rolę w realizacji danego celu; ich rzeczywista funkcja polega więc na samym ich istnieniu,
- zawierają element fikcji odnoszący się do ich przebiegu lub celu [Lutyński 1977: 70; Lutyński 1990a: 107].

W przypadku dialogu obywatelskiego, już na wstępie stwierdzić można spełnienie warunku pierwszego, a więc oficjalnie przyznanego istotnego znaczenia dla realizacji społecznie ważnego celu. Decydenci europejscy są bowiem przekonani – co znajduje wyraz w przytoczonych wyżej dokumentach – o możliwości niwelacji przejawów deficytu demokratycznego w UE, m.in. dzięki wprowadzeniu zasad dialogu obywatelskiego do procesu politycznego. Stanowisko głoszące, iż dialog obywatelski stanowi szansę dla poprawy jakości demokracji podzielają też polscy politycy, którzy przyznali mu status normy prawnej we wspomnianej ustawie.

Warunkiem wstępnym diagnozowania pozornego charakteru dialogu obywatelskiego w Polsce jest stwierdzenie występowania zewnętrznych symptomów, oznak tego dialogu. Nierespektowanie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* w postaci zupełnego lekceważenia jej postanowień i niepojęmowania w pełni odpowiednich, przewidzianych przedsięwzięć, nie mogłoby bowiem być przykładem działań pozornych. Z badań Stowarzyszenia KLON/JAWOR wynika jednak, że w ciągu czterech lat od momentu wejścia w życie omawianej ustawy, zdecydowana większość gmin uchwaliła programy współpracy z organizacjami pozarządowymi (w 2004 r. było to 51,2%; w 2005 r. – 84,2%; w 2006 r. – 81,8%; w 2007 r. – 75,9%) [Herbst 2008: 15]. W 2007 r. połowa z gmin posiadających program współpracy z NGO'sami, deklarowała, że konsultowała jego projekt z przedstawicielami organizacji (co oznacza pewien

wzrost w porównaniu z latami poprzednimi) [tamże: 16]. Dane dotyczące samego dialogu obywatelskiego przedstawiają się natomiast następująco: w 2006 r. co czwarta gmina (27,5%) zadeklarowała przeprowadzanie konsultacji projektów aktów normatywnych; Wystąpił tu kilkukrotny wzrost poziomu deklaracji w porównaniu z pomiarem z 2004 r. [tamże: 38].<sup>8</sup>

Powyższe dane, pochodzące z badań ilościowych dostarczają w istocie wiedzy jedynie na temat zewnątrznych oznak realizowania zasad dialogu obywatelskiego i jako takie nie powinny służyć do wnioskowania o rzeczywistym wprowadzaniu tych zasad w życie. Stanowią jednak postawę dla dalszych analiz (ewentualnego) pozornego charakteru dialogu obywatelskiego w Polsce. Czy w przypadku tych – pozostających w mniejszości – gmin, w których deklaruje się przestrzeganie zasad dialogu obywatelskiego, zasady te są istotnie wprowadzane w życie?

Rzetelnej odpowiedzi na pytanie o pozorny charakter dialogu obywatelskiego w Polsce, służyć mogą przede wszystkim pogłębione techniki pozyskiwania danych takie jak studia przypadków, zogniskowane wywiady grupowe lub indywidualne wywiady pogłębione prowadzone z udziałem przedstawicieli zainteresowanych stron. W badaniach ilościowych o charakterze sondażowym pozyskanie adekwatnych, rzetelnych informacji wydaje się znacznie utrudnione.

Z punktu widzenia prowadzonych tu rozważań, niezwykle cenne wydają się wobec tego rezultaty polskiej części badawczego projektu CIVGOV (*Organised Civil Society and European Governance*) realizowanego w dziesięciu krajach Unii Europejskiej w ramach Piątego Programu Ramowego. W Polsce projekt był realizowany przez zespół badaczy z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Śląskiego i Katedry Socjologii Wyższej Szkoły Biznesu w Dąbrowie Górniczej. Na fazę badawczą projektu składały się wywiady (ponad 100) przeprowadzane z przedstawicielami administracji rządowej i samorządowej oraz tzw. uprzywilejowanymi obserwatorami (dziennikarze, naukowcy), a także z przedstawicielami wybranych organizacji pozarządowych działających na terenie woj. śląskiego i opolskiego,

<sup>8</sup> W badaniach przeprowadzonych przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej i Stowarzyszenie KLON/JAWOR w 2003 r. aż 80% zadeklarowało, że w sytuacji gdy podejmowana przez wójta/burmistrza decyzja dotyczy obszaru, w którym działa organizacja pozarządowa, to wójt/burmistrz na bieżąco konsultuje się z przedstawicielami tej organizacji. Zarazem trzy czwarte jednostek objętych badaniem stwierdziło, że strategia ich rozwoju została opracowana przy współdziałaniu organizacji pozarządowych [Mandes 2003: 13]. Pamiętać należy, że badanie to zostało przeprowadzone przed wejściem w życie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (ustawa obowiązuje od 2004 r.). Zasady dialogu obywatelskiego pozostawały wówczas swego rodzaju pożądanym, choć niewymagającym (nieobowiązującym prawnie) standardem.

a także w Warszawie<sup>9</sup>. Celem badania było poszukiwanie odpowiedzi na pytanie *o rolę i znaczenie budowanych oddolnie organizacji i ruchów społecznych w życiu społecznym i politycznym współczesnej Polski, w jakim zakresie działalność wyrażających interesy społeczne stowarzyszeń, ruchów społecznych oraz ich koalicji, jest w stanie budować mosty łączące życie obywateli z gremiami, które podejmują decyzje polityczne zarówno w skali państwowej jak i regionalnej oraz lokalnej* [Wódz, Niesporek 2007: 27]. Badanie dotyczyło więc w istocie jakości dialogu obywatelskiego w Polsce.

Przede wszystkim, z badań CIVGOV wynika, że konsultacje w wielu przypadkach nie realizują celu, jaki został im przypisany. Można tym samym mówić o spełnieniu kolejnego kryterium działań pozornych wyróżnionego przez Lutyńskiego. Oto trzy charakterystyczne wypowiedzi respondentów, które wydają się szczególnie warte przytoczenia:

– Uważam, że dialog państwa z organizacjami pozarządowymi jest w ogóle ograniczony. To, co obserwuję na swoim podwórku, to nikły poziom konsultacji, a także takie poczucie wzajemne i organizacji i władz, że są małe szanse, że konsultacje będą produktywne.

– [Konsultacje] są płytkie, dorywcze i wciąż zmieniają się partnerzy. Ze strony rządu, co zmiana opcji, to nowi partnerzy, a w obrębie jeszcze tych opcji, każda wymiana ministra czy kogoś na stanowisku powoduje, że ktoś nowy przychodzi i zaczyna od początku.

– *Administracja woli to, co sama wymyśli niż ktoś z boku to samo widzi inaczej [...] Jest za dużo takich [sytuacji], kiedy administracja sama wymyśla tematy, sama wymyśla projekty i sama je zatwierdza, czyli sama je przeżuwa. Za mało jest oddania autentycznie tego organizacjom pozarządowym, uważam że tego brakuje nam generalnie w kraju, że na tym ta odnowa powinna polegać* [Mandrysz 2007: 202, 205, 216].

Na fakt niewypełniania – przynajmniej w niektórych przypadkach – przez konsultacje społeczne ich zaprojektowanej funkcji wskazują również wyniki innych badań, w tym wyniki opierających się na studiach przypadków badań Instytutu Spraw Publicznych prowadzonych w ramach projektu Kompas II. Wskazuje się tam na przykład rządowych konsultacji z organizacjami pozarządowymi odnośnie projektu nowelizacji ustawy o fundacjach. Choć konsultacje

---

<sup>9</sup> Wytypowane organizacje działały w obszarach: ochrony środowiska, walki z rasizmem i regionalizmu (ruchy rewindykacyjne, organizacje zabiegające o ochronę języków i kultur mniejszościowych). Posługiwano się częściowo ustrukturyzowanym kwestionariuszem a uzyskany materiał został poddany analizie ramowej.

zostały przeprowadzone, a w ich toku zebrano opinie i propozycje organizacji, to ostatecznie propozycje te zostały w dużej mierze odrzucone i nie włączono ich do rządowego projektu nowelizacji [Krajewska 2007: 150; zob. też Stokowska 2007: 205-207]. Tym samym można mówić o niewielkiej efektywności tych konsultacji. Oczywiście rządzący nie mają obowiązku wprowadzania wszystkich sugerowanych rozwiązań, jednak jak pisze Anna Krajewska, *ignorowanie potrzeb i oczekiwań zgłaszanych przez partnerów społecznych w toku konsultacji sprawiać może wrażenie, że same konsultacje są jedynie fasadowym ozdobnikiem procesu tworzenia prawa i sposobem na stwarzanie złudzenia społecznej legitymizacji podejmowanych decyzji* [Krajewska 2007: 152].

Na niską efektywność (a więc niespełnianie założonych zadań) procesu konsultacji społecznych wskazuje też Olga Napiontek, która poddała analizie proces konsultowania projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013 z NGO'sami. Pisze ona, że system uwzględniania opinii zgłaszanych przez partnerów społecznych nie był przejrzysty (przyjęcie lub odrzucenie przedstawionych propozycji miało charakter decyzji arbitralnej); opinie były też traktowane powierzchownie. Konsultacje te nie były efektywne również w tym sensie, że nie zapewniły – co było jednym z ich głównych celów – Narodowemu Planowi Rozwoju społecznego poparcia, które zagwarantowałoby realizację planu także po zmianie ekipy rządzącej [Napiontek 2006: 26–32].

W przypadku dialogu obywatelskiego w Polsce można też mówić o spełnieniu kolejnych dwóch kryteriów definicyjnych działań pozornych z koncepcji Lutyńskiego. W wielu przypadkach jedynym celem podejmowanych konsultacji projektów decyzji publicznych jest bowiem – by odwołać się do słów Lutyńskiego – *samo ich istnienie*. Łączy się to z fikcyjnością ich przebiegu lub celu. Oto charakterystyczne wypowiedzi respondentów projektu CIVGOV:

– *Brałam udział w spotkaniach, które były przygotowaniem do zaopiniowania i zatwierdzenia strategii regionalnej, ale bardziej te spotkania miały charakter poinformowania sali o tym, co zostało załatwione, niż rzeczywistej dyskusji o tym, co się w tej strategii powinno znajdować.*

– *W zasadzie chodzi również o formalne odhaczenie, napisanie w sprawozdaniu, że tyle, a tyle organizacji konsultowało, z tyloma mieliśmy kontakt itd., bo dowodem na takie twierdzenie jest to, że gdy my się upieramy przy jakimś rozwiązaniu i upieramy się przy swoim stuprocentowym przekonaniu, co rzadko się zdarza, ale mamy czasami, to wtedy się nas ustawia jakby pod ścianę.*

– *W pewnym sensie proces konsultacji z organizacjami pozarządowymi, jeżeli chce się go tylko zamarkować, jest bardzo prosty, ponieważ wystarczy zorganizować spotkanie, siedzieć spokojnie i czekać i patrzeć, jak te organizacje się kłóca.*

*One po prostu idealnie to wykonują, klóć się z ogromnym zaangażowaniem, nie są w stanie bardzo często wyłonić wspólnej reprezentacji...* [Mandrysz 2007: 205, 212, 230; podkr. – I.R.S.].

Podobne rezultaty uzyskano w badaniu z 2007 r. przeprowadzonym przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu KOMPAS. Badanie to miało postać 16 wywiadów grupowych przeprowadzonych z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych i administracji publicznej (po jednym wywiadzie w każdym województwie), a celem badania był monitoring funkcjonowania *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Prezentując uzyskane w badaniu wyniki, Kamila Hernik pisze: *pomimo iż ogólny obraz współpracy w zakresie konsultowania się i tworzenia zespołów [...] jest dość pozytywny, to organizacje podają przykłady łamania tych zasad. Według nich konsultacje są tylko na papierze, „pro forma”, czasem służą tylko „odfajkowaniu” takiego zobowiązania, a nie przekładają się na efektywniejszą współpracę* [Hernik 2007: 101].

Powyżej wykazano, że w przypadku dialogu obywatelskiego w Polsce (przynajmniej w niektórych sytuacjach) spełnione są cztery kryteria działań pozornych z koncepcji Lutyńskiego. Po pierwsze, instytucja dialogu obywatelskiego jest uważana za istotną dla niwelacji deficytu obywatelskiego w UE, ma też służyć ogólnej poprawie jakości rządzenia w krajach członkowskich. Po drugie, pogłębione badania wskazują, że cele dialogu nie są w istocie realizowane, zaś (po trzecie i czwarte) sama forma konsultacji nabiera cech fikcyjności i fasadowości, gdyż celem konsultacji jest w zasadzie jedynie *samo ich istnienie*. Podsumowując wyniki projektu Kompas II, Tomasz Schimanek stwierdza: *jeden z nielicznych pozytywów, który da się stwierdzić [...] to taki, że instytucje dialogu obywatelskiego w ogóle funkcjonują. Jakość i efektywność ich działania pozostawiają natomiast wiele do życzenia* [Schimanek 2007: 266]. Schimanek pisze dalej: *upolitycznienie dialogu, instrumentalne i fasadowe traktowanie go przez władzę, [...] brak czytelnych, jawnych zasad i procedur wzajemnej komunikacji, pomijanie milczeniem opinii obywateli, słabość reprezentacji, to tylko najważniejsze słabości obecnego dialogu obywatelskiego. Występują one w zasadzie we wszystkich opisanych w tomie instytucjach, a także, jak wynika z analiz i opinii ekspertów, w nieopisanych...* [tamże].

Jak natomiast przedstawia się kwestia wypełnienia pozostałych dwóch warunków określonych w koncepcji Lutyńskiego? Chodzi tu o powszechną świadomość nieprzydatności podejmowanych działań (pozornych), przy jednoczesnym nieupublicznianiu tej wiedzy. Wyniki badań nie przynoszą bezpośrednich informacji na temat wypełnienia tych dwóch kryteriów. Można jednak założyć, że racjonalnie działający aktorzy reprezentujący organy administracji publicznej

i odpowiedzialni za fikcyjny charakter konsultacji społecznych muszą zarazem zdawać sobie sprawę z fasadowego charakteru podejmowanych działań. Wiedzę taką posiadają też niewątpliwie przedstawiciele „drugiej strony”, a więc działacze pozarządowi (wskazują na to zresztą przytoczone wypowiedzi uczestników badań). Prawdopodobne jest przy tym, że świadomość fikcyjności konsultacji rozpowszechnia się w obydwu środowiskach, jednak zachodzi to w sposób nieoficjalny. Tym samym można założyć, że *o nieprzydatności danych działań wiedzą wszyscy lub prawie wszyscy*. Mało prawdopodobne wydaje się natomiast, aby przedstawiciele administracji rządowej lub samorządowej dążyli do upublicznienia pozornego charakteru podejmowanych przez siebie działań. Skutkowałoby to dla nich niewątpliwie odpowiednimi sankcjami organizacyjnymi.

Można więc przyjąć, że w niektórych przypadkach (niestety trudna do oszacowania jest ich frekwencja) dialog obywatelski w Polsce przybiera formę działań pozornych (w pełni zgodną z wymogami określonymi koncepcją Lutyńskiego). Dlaczego tak się dzieje?

#### **MECHANIZMY WYWOŁUJĄCE DZIAŁANIA POZORNE A UWARUNKOWANIA JAKOŚCI DIALOGU OBYWATELSKIEGO W POLSCE**

Jan Lutyński wyróżnił cztery rodzaje mechanizmów wywołujących działania pozorne. Odwołanie się do tej typologii wydaje się użyteczne przy próbie wyjaśnienia źródeł pozornego charakteru dialogu obywatelskiego w Polsce. Oto zidentyfikowane przez Lutyńskiego mechanizmy:

- mechanizm organizacyjno-decyzyjny (dotyczy fikcyjnego podejmowania decyzji, które faktycznie zapadły gdzie indziej),
- mechanizm aksjologiczny (dotyczy fikcyjnej realizacji uznawanych wartości),
- mechanizm rzekomo pragmatyczny (dotyczy działań podejmowanych w celu zamarkowania rozwiązywania realnych problemów),
- mechanizm obowiązkowego wykonawstwa niezyciowych rozporządzeń [Lutyński 1977: 71–74; Lutyński 1990a: 108–114].

W przypadku dialogu obywatelskiego w Polsce można zasadnie twierdzić, że mechanizmem wpływającym na pozorny charakter tego dialogu jest w głównej mierze mechanizm obowiązkowego wykonawstwa niezyciowych rozporządzeń. Oto, co na temat tego mechanizmu pisał sam Lutyński: *źródłem wywoływanych przez ten mechanizm działań pozornych jest obowiązek wykonywania tego, co*



w ogóle, względnie w przewidziany sposób, wykonać się nie da lub co dla osiągnięcia danego celu jest faktycznie niepotrzebne. [...] Działania przewidziane przez takie niezyciowe rozporządzenia nie są z reguły w całości wykonywane. Zwykle są to działania czysto formalne o charakterze szcztątkowym. Sprowadzają się one wówczas do stwierdzenia, najczęściej na piśmie, że wystąpiło coś, co faktycznie nie wystąpiło [...] Oczywiście takie szcztątkowe działania nie przyczyniają się do realizacji celu, który powinny realizować [Lutyński 1977: 73; Lutyński 1990a: 111–112].

O tym, że pozorny charakter dialogu obywatelskiego w Polsce jest wywoływany przez mechanizm obowiązkowego wykonawstwa niezyciowych rozporządzeń, mogą świadczyć następujące wypowiedzi respondentów z projektu CIVGOV:

– [Urzednicy] niekoniecznie z własnej woli chcą współpracować. To raczej regulują przepisy, które ukazały się niedawno, głównie tam ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która jasno wskazuje na to, że jest obowiązek współpracy pomiędzy tymi podmiotami; musi być ta współpraca prowadzona przez administrację publiczną z organizacjami pozarządowymi.

– Głównym czynnikiem, który w tej chwili oddziałuje, są wymogi prawne i jakby zobowiązania władz do reprezentowania uwzględniania opinii społecznych.

– Rząd musi spełniać dyrektywy, zabrał się szparko do wypełniania wymogów zawartych w tych dyrektywach, ponieważ to jest jego obowiązek. W związku z tym oczywiście bardzo intensywnie działa w tym kierunku, bo musi [Mandrysz 2007: 208, 212].

Mechanizm obowiązkowego wykonawstwa niezyciowych rozporządzeń nie polega jednak na omijaniu „idących z góry” poleceń, np. z uwagi na własne lenistwo, konieczny znaczny nakład pracy itd. Lutyński podkreśla, że u źródeł tego mechanizmu leży albo obiektywna niemożność wykonania polecenia albo fakt, że dane rozporządzenie jest w istocie pozbawione sensu i oznacza konieczność podejmowania czynności zbędnych, jałowych, nieprowadzących do osiągnięcia ostatecznego rezultatu, a czasem wręcz szkodliwych [Lutyński 1977: 73; Lutyński 1990a: 111–113]. W przypadku dialogu obywatelskiego w Polsce można powiedzieć, że sankcjonowany prawnie obowiązek jego prowadzenia jest sam w sobie zasadny i powinien prowadzić do zamierzonego celu, jednak przepisy te są niezyciowe w tym sensie, że ich wykonanie – w niektórych sytuacjach – pozostaje praktycznie niemożliwe. Decydują o tym następujące czynniki:

– obustronny brak przygotowania i chęci do prowadzenia rzetelnych konsultacji,

– wzajemne negatywne stereotypy administracji publicznej i NGO’ów,



– asymetryczny charakter relacji międzysektorowych utrudniający partnerskie współdziałanie.

Na obustronny brak przygotowania i chęci do prowadzenia rzetelnych konsultacji składają się po stronie administracji publicznej: przekonanie o poprawności, doskonałości własnych rozwiązań (stąd niechęć do korygowania ich o propozycje zgłaszane przez partnera społecznego) oraz postrzeganie NGO'ów jako konkurencji [Pacześniak 2007: 183]. Ten ostatni element dotyczy – jak się zdaje – zwłaszcza organów samorządowych. Piotr Gliński identyfikuje wręcz wśród antyobywatelskich grup interesu blokujących rozwój społeczeństwa cywilnego w Polsce właśnie grupę samorządową, która jest szczególnie niechętna w uznawaniu organizacji pozarządowych za równorzędnego partnera w procesie zarządzania sprawami lokalnymi i regionalnymi [Gliński 2005: 234–235; zob. też Woźniak 2002: 114–115]. Dodatkowo można tu wskazać jeszcze brak przekonania odnośnie celowości konsultacji oraz brak wiedzy, jak konsultacje powinny wyglądać (czyli brak profesjonalizmu).

Po stronie NGO'ów brak przygotowania i chęci prowadzenia rzetelnych konsultacji sprowadza się do: preferowania krytyki już podjętych decyzji ponad udział w ich wypracowywaniu (co służy nierzadko medialnej promocji danej organizacji) oraz skłócenia organizacji, niskiego poziomu zrzeszania się NGO'ów w federacje, co skutkuje brakiem wspólnej reprezentacji w relacjach międzysektorowych [Łęcki, Witkowski 2007: 261; Gliński 2005: 239; zob. też Woźniak 2002: 116–117; zob. też <http://civicpedia.ngo.pl/x/327345;jsessionid=575C451EBA07BA9C120F903BE909DDB4> – data dostępu: 10.11.2008]. Dodać do tego można zróżnicowany poziom przygotowania NGO'ów do udziału w konsultacjach, a czasem nawet ich kompletną ignorancję w tym zakresie [Hernik 2007: 99; Marciniak 2002].

Na problem merytorycznego nieprzygotowania do uczestniczenia w procesie konsultacji nakładają się – mające już utrwalonego charakter – wzajemne negatywne stereotypy obu stron dialogu obywatelskiego. Działacze społeczni są bowiem skłonni postrzegać administrację publiczną jako nadmiernie zbiurokratyzowaną, niewrażliwą na problemy społeczne, powolną i nieelastyczną [Woźniak 2002: 105; Bukowski, Marmuszewski 1998]. Organizacje pozarządowe są natomiast postrzegane jako nieprofesjonalne, cechujące się niedostatkami wiedzy eksperckiej, a także skłócone, rozproszone, pozbawione wspólnej reprezentacji i jednolitego stanowiska. Dochodzi do tego postrzegany, cechujący NGO'sy, prymat entuzjazmu nad racjonalnym planowaniem [Woźniak 2002: 105; Hernik 2007: 102–103].

Wreszcie należy również zwrócić uwagę na asymetryczny charakter relacji międzysektorowych utrudniający partnerskie współdziałanie. Co prawda w rozmaitych deklaracjach mowa jest o traktowaniu organizacji pozarządowych jako partnera administracji, jednak w istocie relacje między sektorem pierwszym i trzecim partnerskie nie są. Dominująca pozycja należy tu do administracji publicznej, która ma prawo kontrolować działalność organizacji społecznych (*vide: Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*). Co więcej, to urzędnicy rozdzielają granty, a więc przyznają organizacjom środki na prowadzenie działalności. Pozycja organizacji pozarządowych jest więc – niejako z definicji – podległa i nazywanie NGO’ów partnerem administracji powinno być postrzegane jako wyłącznie werbalny zabieg.

Sytuację tę mogłaby zrównoważyć działalność strażnicza trzeciego sektora. Wielu teoretyków zgadza się bowiem, że ważnym zadaniem, jakie staje przed organizacjami pozarządowymi jest monitorowanie działalności administracji publicznej z punktu widzenia legalności podejmowanych działań i ich zgodności z interesem społecznym [Leś 2000: 16–17]. Aktywność polskich organizacji strażniczych (tzw. *watchdog organizations*) nie była dotychczas przedmiotem systematycznych badań. Niemniej wielu autorów wyraża przekonanie o słabości tego aspektu funkcjonowania polskiego społeczeństwa obywatelskiego [Gliński 2005: 236–237; Pacześniak 2007: 185].<sup>10</sup> Dopóki aktywność strażnicza trzeciego sektora nie rozwinie się, dopóty utrzymywać się będzie asymetryczny charakter relacji między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi. Problemem pozostaje fakt, że być może blokadą tej aktywności pozostaje właśnie obawa przed „drażnieniem” strony decydującej o rozdziale środków (grantów).

## PODSUMOWANIE

Na pozorny charakter dialogu obywatelskiego w Polsce wpływają wskazane wyżej i pokrótce omówione czynniki. Niektóre z nich można usunąć w krótkim okresie czasu, pozostałe mają charakter bardziej trwały. I tak (niski) poziom merytorycznego przygotowania obydwu stron mógłby zostać podniesiony stosunkowo szybko dzięki akcjom szkoleniowym, rozpowszechnieniu odpowiednich publikacji (poradników) itd. Z pewnością więcej czasu byłoby potrzebne

<sup>10</sup> Choć pamiętać należy o pewnych sukcesach, takich jak np. skuteczny protest ekologów przeciw nielegalnej decyzji budowy obwodnicy augustowskiej przez Dolinę Rospudy lub uwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny wątpliwości jakie zgłaszała Helsińska Fundacja Praw Człowieka pod adresem zgodności poszczególnych zapisów ustawy lustracyjnej z *Konstytucją RP*.

dla zwiększenia chęci obu stron do współpracy i dla zwiększenia poziomu przekonania o możliwości skuteczności konsultacji. Jedynie w długim okresie czasu mogą natomiast ulec korekcie: wzajemne negatywne stereotypy partnerów współpracy oraz jakość obywatelskiego nadzoru nad funkcjonowaniem administracji publicznej (poprzez rozpowszechnienie się działalności pozarządowych organizacji strażniczych).

Okazuje się zatem, że dialog obywatelski w Polsce może mieć jeszcze przez długi czas charakter pozorny. Oczywiście pozorność tego dialogu będzie zjawiskiem zróżnicowanym terytorialnie. Już dziś nie brak bowiem przykładów, że dialog obywatelski może być prowadzony rzetelnie i profesjonalnie. Z drugiej strony, nie brak jednak również dowodów, że wymóg prowadzenia dialogu może być traktowany jako *nieżyciowe rozporządzenie*, którego wykonanie jest pozbawione sensu i jako takie może/powinno być markowane.

Pozorny charakter dialogu obywatelskiego w Polsce nie oznacza jedynie utrudnienia (lub nawet zablokowania) procesu niwelacji deficytu demokratycznego i kryzysu demokracji w ogóle. Pamiętać należy, że jak każde działanie pozorne, także i te *przyczyniają się do obniżenia morale obywatelskiego i pracowniczego ich wykonawców, obserwatorów, a nawet zleceniodawców. Rozpowszechnienie działań pozornych podważa wiarę w autentyczność nie tylko związanych z nimi, lecz także i innych akceptowanych publicznie wartości i celów społecznego działania, usprawiedliwia obojętność i brak wewnętrznego zaangażowania w stosunku do nich. Uczestnictwo w licznych działaniach pozornych, które w części nie są wykonywane lub mogą być wykonywane niedbale, przyczynia się do rozpowszechnienia wzorów „złej roboty”* [Lutyński 1977: 76; Lutyński 1990a: 117–118].

## BIBLIOGRAFIA

Bokajło W. [2001], *Spółczesność obywatelska: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, [w:] *Spółczesność obywatelska*, red. W. Bokajło, K. Dziubka, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

Bukowski A., Marmuszeński S. [1998], *Organizacje pozarządowe a administracja publiczna*, [w:] *Opiekuńczość czy solidarność?* red. G. Skapska, Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków.

Gliński P. [2005], *Aktywność aktorów społecznych – deficyt obywatelstwa wobec codziennej zaradności Polaków*, [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska, Europa, świat*, red. W. Wesołowski, J. Włodarek, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Gniatkowski Z. [2007], *Komunikacja społeczna w UE – refleksje po odrzuceniu Traktatu Konstytucyjnego*, „Studia Europejskie” nr 2.

Herbst J. [2008], *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*, Stowarzyszenie KLON/JAWOR, Warszawa.

Hernik K. [2007], *Finansowe i pozafinansowe formy współpracy*, [w:] *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Monitoring funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. G. Makowski et.al – opracowanie dostępne na: <http://www.isp.org.pl/kompas/files/17832558960990803001202981689.pdf> (data dostępu: 10.11.2008).

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe.*

Koźlicka R. [2003], *Pozycja organizacji pozarządowych w Unii Europejskiej*, [w:] *Trzeci sektor w Unii Europejskiej – przewodnik dla organizacji pozarządowych*, Stowarzyszenie KLON/JAWOR, Warszawa.

Krajewska A. [2007], *Konsultacje społeczne w praktyce. Studium dwóch przypadków*, [w:] *Organizacje pozarządowe, dialog obywatelski, polityka państwa*, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Kubin T. [2007a], *Zagadnienie «deficytu demokracji» w UE – Część 1: Aspekty teoretyczne*, „Studia Europejskie” nr 1.

Kubin T. [2007b], *Zagadnienie «deficytu demokracji» w UE – Część 2: Aspekty praktyczne związane z funkcjonowaniem systemu instytucjonalnego Wspólnot Europejskich*, „Studia Europejskie” nr 2.

Leś E. [2000], *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Elipsa, Warszawa.

Lutyńska K. [1990], *Nota bibliograficzna*, [w:] J. Lutyński, *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*, PWI, Warszawa.

Lutyński J. [1977], *Działania pozorne*, „Kultura i Społeczeństwo” nr 2.

Lutyński J. [1990a], *Działania pozorne*, [w:] J. Lutyński, *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*, PWI, Warszawa.

Lutyński J. [1990b], *System dogmatycznego autorytaryzmu i jego tendencje rozwojowe (ze szczególnym uwzględnieniem działań pozornych i ukrytych)*, [w:] J. Lutyński, *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*, PWI, Warszawa.

Łęcki K., Witkowski M. [2007], *Zamiast zakończenia*, [w:] *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*, red. K. Wódz, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Mandes S. [2003], *Barometr współpracy 2003*, - opracowanie dostępne na: <http://administracja.ngo.pl/files/administracja.ngo.pl/public/badania/barometrfddl.pdf> (data dostępu: 10.11.2008).

Mandrysz W. [2007], *Relacje pomiędzy badanymi organizacjami a władzą publiczną na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym*, [w:] *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*, red. K. Wódz, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Marciniak P. [2002], *Ostrożne partnerstwo. Monitoring relacji między samorządem wojewódzkim a organizacjami pozarządowymi (wstępne wyniki badań)*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, IFiS PAN, Warszawa.

Napiontek O. [2006], *Dialog obywatelski w Polsce – doświadczenia konsultacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013*, „Trzeci Sektor” nr 6.

Paczeński A. [2007], *Zawłaszczanie trzeciego sektora przez polityków – patologia społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, red. A. Kracher, R. Morawski Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Racibórz.

Prędkopowicz D., Wierchowska A. [2007], *Demokratyczna legitymizacja w Unii Europejskiej*, [w:] *Dylematy modernizacji Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, ASPRA-JR, Warszawa.

Rymsza M. [2007], *O polityce państwa wobec trzeciego sektora i instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego*, [w:] *Organizacje pozarządowe, dialog obywatelski, polityka państwa*, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Sapieżko J. [2008], *Zasada subsydiarności w stosunkach między Unią Europejską a państwami członkowskimi*, „Stosunki Międzynarodowe” nr 1-2.

Schimaneck T. [2007], *Stan dialogu obywatelskiego w Polsce. Kilka refleksji po lekturze studiów przypadków*, [w:] *Organizacje pozarządowe, dialog obywatelski, polityka państwa*, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Stokowska A. [2007], *Rada Działalności Pożytku Publicznego jako ciało konsultacyjne*, [w:] *Organizacje pozarządowe, dialog obywatelski, polityka państwa*, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

*Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [Dz.U. 2003 r. Nr 96, poz. 873].

*Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* [Dz.U. 1999 r. Nr 82 poz. 928].

*Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* [Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578].

*Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* [Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576].

Wojtaszczyk K.A. [2007], *Czy instytucje Unii Europejskiej mogą być bliższe jej obywatelom?* [w:] *Dylematy modernizacji Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, ASPRA-JR, Warszawa.

Woźniak Z. [2002], *Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, IFiS PAN, Warszawa.

Woźniak Z. [2006], *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, [w:] *Czy społeczny bezruch? O społeczeństwie obywatelskim i aktywności we współczesnej Polsce*, red. M. Nowak, M. Nowosielski, Instytut Zachodni, Poznań.

Wódz K., Niesporek A. [2007], *Dialog i współzrządzenie na poziomie regionalnym i ponadregionalnym*, [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, red. A. Kracher, R. Morawski, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Racibórz.

Wódz K., Wódz J. [2007a], *Europa urzędników brukselskich czy Europa obywateli? Źródła deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej*, [w:] *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*, red. K. Wódz, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Wódz K., Wódz J. [2007b], *Partnerstwo społeczne i kultura dialogu – droga do przezwyciężenia deficytu demokratycznego w UE*, [w:] *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*, red. K. Wódz, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

[civicpedia.ngo.pl](http://civicpedia.ngo.pl)

[nesstar.ess.nsd.uib.no](http://nesstar.ess.nsd.uib.no)

*Jakub Ryszard Stempień*  
University of Łódź

### **CIVIC DIALOGUE IN POLAND AS AN APPARENT ACTION**

(Summary)

The study investigates the quality of civic dialogue in Poland. Its analysis is based on the theoretical principle of the concept of ‘apparent actions’. Civic dialogue between government and civil society organisations was introduced in order to improve the quality of democracy and is currently implemented by the member states of the EU. However, a significant body of research suggests that the process of consulting and negotiating public decisions in Poland is quite ‘apparent’, in that it does not lead to true, real negotiations, but exists only in order to simulate them.

This situation may be analysed and explained within the conceptual framework of apparent actions proposed by Jan Lutyński and his typology of mechanisms which cause apparent actions. Collected data suggests that the apparent condition of civic dialogue in Poland may be a permanent one.

**Keywords:** apparent action, civic dialogue, democracy

*DOBRONIEGA TRAWKOWSKA*  
Uniwersytet Śląski w Katowicach

## **DZIAŁANIA POZORNE W POMOCY SPOŁECZNEJ – PRZEJAWY – MECHANIZMY – SKUTKI**

### **Streszczenie**

W swoim artykule rozważam fenomen działań pozornych w funkcjonowaniu instytucji pomocy społecznej odnosząc się do rozumienia działań pozornych zaproponowanego przez profesora Jana Lutyńskiego. Stawiam wiele pytań takich jak: Jaką rolę spełniają działania pozorne w instytucjach pomocy społecznej? Jakie są mechanizmy upowszechniania działań pozornych w instytucjach pomocy społecznej? Jakie są skutki tych działań?

Próbuję odpowiedzieć na te pytania opierając się o wyniki badań jakościowych, które przeprowadziłam w 2007 roku, o różne inne badania prowadzone w instytucjach pomocy społecznej, a także bazując na moim trzyletnim doświadczeniu z prowadzonych superwizji pracy socjalnej.

Według mnie, należy przede wszystkim podkreślić powszechność działań pozornych w instytucjach pomocy społecznej. Pojawiają się one wśród klientów pomocy społecznej, jak i wśród pracowników socjalnych. Przytaczam przykłady zróżnicowanych sytuacji, np. pozorne programy i projekty socjalne – „utopia inkluzji”; pozorne rozwiązania problemów społecznych – fikcja „papierowych strategii”. Brak standardów pracy oraz ewaluacji prowadzi do tego, że obszar pracy socjalnej sam w sobie jest głównym obszarem działań pozornych. Innym problemem jest brak współpracy (czy też raczej pozorna współpraca) pomiędzy instytucjami pomocy społecznej a władzami lokalnymi. Wszystko wskazuje na to, że działania pozorne istnieją na każdym poziomie i w każdym obszarze całego systemu pomocy społecznej w Polsce.

Uważam, że zmniejszenie skali działań pozornych w instytucjach pomocy społecznej jest możliwe i konieczne. Jednak nie uda się tego zrobić bez ogromnej zmiany w świadomości wielu aktorów społecznych.

**Słowa kluczowe:** działania pozorne, pomoc społeczna, praca socjalna.



\* \* \*

Badania działań pozornych, które od kilku lat prowadzę w obszarze pomocy społecznej, zainspirowały mnie do przygotowania analizy przyczyn, przejawów i skutków takich działań w odniesieniu do podstawowej usługi, jaką jest (a raczej powinna być) w tym systemie – praca socjalna<sup>1</sup>. W prezentowanym tekście podejmuję ponownie zagadnienie działań pozornych w szerszej perspektywie, funkcjonowania publicznych instytucji pomocy społecznej. Poszukuję odpowiedzi na następujące pytania:

Jakie funkcje pełnią działania pozorne w pomocy społecznej?

Jakie mechanizmy upowszechniają działania pozorne w instytucjach pomocy społecznej?

Jakie skutki działań pozornych dostrzegają pracownicy tych instytucji, czy i w jaki sposób próbują im zaradzić?

Na pytania te odpowiadam wykorzystując zgromadzony w 2007 r. materiał empiryczny z badań jakościowych, rezultaty badań empirycznych prowadzonych w pomocy społecznej oraz doświadczenia z prowadzonych od trzech lat supervizji pracy socjalnej<sup>2</sup>.

### **1. Główne obszary występowania działań pozornych w pomocy społecznej**

Obserwacja i informacje przekazane przez pracowników socjalnych, także wnioski z badań empirycznych wskazują na powszechność działań pozornych w pomocy społecznej. Dostrzegamy je w działaniach ludzi (profesjonalistów) i w działaniach instytucji świadczących pomoc (ośrodki gminne, powiatowe centra pomocy rodzinie, warsztaty terapii zajęciowej, miejskie ośrodki pomocy społecznej, organizacje pozarządowe) oraz w zabiegach beneficjentów pomocy społecznej, którymi są głównie osoby i rodziny (zdecydowanie rzadziej są nimi małe grupy społeczne, instytucje i społeczności lokalne). Działania pozorne obejmują zarówno przejawy zapobiegliwości i sprytu beneficjentów pomocy społecznej, jak i wykalkulowane, racjonalne lub przeciwnie – bezradne, i bierne — zachowania pracowników socjalnych. Eksperci „od systemu pomocy społecznej” – pracownicy socjalni — ukazali wiele odmian działań pozornych w pomocy społecznej. Przedstawiali je jako:

<sup>1</sup> Tekst „Działania pozorne w pomocy społecznej. Przypadek (i przypadłość) pracy socjalnej”, którego fragmenty przytaczam (por. 2. Mechanizmy działań pozornych w pomocy społecznej) zamieszczono w „Problemach Polityki Społecznej” nr 10, 2007.

<sup>2</sup> Pracuję jako superwizor pracy socjalnej w jednym z miejskich ośrodków pomocy społecznej na terenie woj. śląskiego.

– pozornie włączające programy i projekty socjalne, których efekt końcowy jest odległy od zamierzonego – „utopie inkluzji”<sup>3</sup>. Pracownicy socjalni podawali jako przykłady takich działań programy: „Niebieska linia”, „Becikowe”.

– pozorne rozwiązywanie problemów społecznych – fikcja „papierowych strategii”. Pomoc społeczna ma obowiązek tworzenia i opracowania lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Podkreślano fikcyjny charakter tych dokumentów (formułowanych celów, fikcyjny proces konsultacji społecznych oraz brak wpływu priorytetów strategicznych na podejmowane rzeczywiście działania instytucji publicznych i władz samorządowych).

– pozorowana praca socjalna. Podkreślono pozorny charakter mikropraktyki (praca z przypadkiem, z rodziną, z małymi grupami) oraz wskazano niektóre uwarunkowania jej pozornej formuły. Uwarunkowania te są „odległe” od bezpośrednich wykonawców pracy socjalnej. Natomiast bierna postawa środowiska zawodowego (pracowników pomocy społecznej) je wzmacnia.

– pozorowana współpraca między specjalistami (konsultanci-pracownicy socjalni), której towarzyszą błędy organizacyjne (brak dostępu do specjalistów, niedrożne kanały komunikowania).

– pozorowana współpraca międzysektorowa – trudne współistnienie pracowników socjalnych i przedstawicieli innych służb społecznych (pedagogów szkolnych, wolontariuszy, pracowników urzędów pracy, kuratorów). Trudności we współpracy widoczne są na linii instytucje samorządowe i rządowe (władza lokalna) – pomoc społeczna – sektor pozarządowy. Działaniom pozornym sprzyja brak wspólnego zdefiniowania podstawowych zasad współpracy międzysektorowej (zasady pomocniczości).

– pozorna reorganizacja instytucji (ośrodków pomocy społecznej, warsztatów terapii zajęciowej itp.) i tworzenie nowych stanowisk pracy (konsultantów, koordynatorów), które – w założeniu – powinny stymulować rozwój pracy socjalnej.

W większości tych działań uczestniczą pracownicy socjalni. Niekiedy są ich autorami lub współautorami, czasami są „ofiarami” pozornych usprawnień organizacyjnych, pozorowanych rozwiązań problemów społecznych na poziomie lokalnym (gminy i powiatu).

Działania pozorne mają miejsce na każdym poziomie systemu pomocy społecznej. Nie jest od nich wolny „warsztat” pracownika socjalnego, instytucja pomocy społecznej oraz społeczność lokalna, która jest podstawowym odbiorcą usług oferowanych w ramach systemu. Na poziomie społeczności lokalnej

<sup>3</sup> Termin ten zapożyczyłam z pracy pod red. K.W. Frieske [2004].

działania pozorne ujawniają się w pełni w związku z potrzebą współpracy międzysektorowej w rozwiązywaniu problemów społecznych i przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu.

### **1.1. Działania pozorne w instytucjach pomocy społecznej – przejawy, przyczyny**

Podstawowym działaniem pozornym jest, w wydaniu pracowników socjalnych, prowadzenie pracy socjalnej. Ta niewymierna i wieloznaczna forma usługi świadczonej w ramach systemu nie jest w znacznej mierze realizowana. Praca socjalna jest marginalnym świadczeniem oferowanym przez pomoc społeczną i jej pracowników jednostkom, rodzinom i pozostałym klientom. Stawiając pytania o przyczyny tego stanu, należy podkreślić:

– Brak standardów pracy socjalnej jako usługi oferowanej w ramach systemu pomocy społecznej. Przy czym brakowi standardów w zakresie pracy socjalnej<sup>4</sup> towarzyszy postępująca standaryzacja pozostałych usług i „wymiernych” form pomocy. Precyzyjnie ustalono i wskazano: adresatów świadczeń, okoliczności korzystania z nich, postępowanie w sprawach świadczeń oraz minimalne standardy usług oferowanych w ramach pomocy instytucjonalnej (DPS). Tam, gdzie zabrakło standardów, ośrodki pomocy społecznej prowadzą tzw. „politykę świadczeń”, która polega na określeniu minimalnych kwot zasiłków dla danej kategorii rodzin po to, aby w społeczności lokalnej kierować się zasadą sprawiedliwości społecznej.

– Brak standardów oceny prowadzonej przez pracowników socjalnych pracy socjalnej. Ewaluacja stanowiska pracy jest prowadzona bez szerszego uwzględniania kryteriów dotyczących pracy socjalnej. Kierownicy cenią terminowość, kompletność dokumentacji dołączonej do decyzji przyznania lub odmowy świadczenia, zadowolonych z otrzymanej pomocy klientów (którymi są, w opinii pracowników socjalnych, osoby i rodziny w znacznym stopniu uzależnione od świadczeń z pomocy społecznej).

– Związany z powyższym brak akceptacji ze strony kierowników średniego szczebla oraz dyrektorów instytucji pomocy społecznej dla działań innowacyjnych, kreatywnych, odbiegających od rutyny. W instytucjach pomocy społecznej brak akceptacji dla nowych formuł działania społecznego wiąże się z problemem występującego tam mobbingu, którego rozmiarów nie można aktualnie określić. Zdarzało się, że pracownicy socjalni po ukończeniu specjalizacji II stopnia

---

<sup>4</sup> Brakuje standardów pracy socjalnej jako usługi. Propozycje takich standardów zostały sformułowane przez M. Marszałkowską [2005]. Nie zostały one poddane konsultacjom społecznym.

w zawodzie wskutek praktyk dyskryminacyjnych rezygnowali z pracy w pomocy społecznej.

– „Iluzję współpracy” w instytucjach pomocy społecznej. Trudności we współpracy pracowników socjalnych z pracownikami innych działów w ramach danej instytucji są zjawiskiem powszechnym. Współpracy tej towarzyszą konflikty, ostra rywalizacja, negowanie przydatności i jakości pracy jednej ze stron konfliktu, praktyki dyskryminujące pracowników lub całe grupy pracowników w dostępie do informacji. Problemy we współpracy między grupami pracowniczymi wzmacniane są wadliwym, niekiedy nieetycznym zarządzaniem.

– Fikcyjny charakter pracy socjalnej na poziomie mikropraktyki przy jednoczesnym braku pracy socjalnej w społeczności lokalnej. O ile konieczność prowadzenia pracy z jednostkami i rodzinami nie podlega dyskusji w instytucjach pomocy społecznej i na poziomie władzy samorządowej, o tyle nie widzi się potrzeby pracy socjalnej w społecznościach lokalnych.

– Brak przygotowania metodycznego pracowników socjalnych do prowadzenia pracy socjalnej. Brak upowszechniania przykładów „dobrych praktyk” metodycznego działania w pracy z osobami, rodzinami, małymi grupami i społecznościami.

– Przeciążenie liczbą środowisk, nadmiar pracy biurowej, co powoduje brak czasu na pracę socjalną.

## **1.2. Wymiana działań pozornych na poziomie lokalnym**

Wszystkie badania, które dotyczyły obszaru pomocy społecznej, a ściślej problemów jej współdziałania z władzami gminnymi i powiatowymi, instytucjami i organizacjami pozarządowymi ukazują kiepski, a nawet dramatyczny stan tej współpracy. „Poszczególne instytucje uczestniczące w procesie realizacji instytucjonalnej opieki zastępczej nie współdziałają ze sobą” stwierdziła Józefina Hryniewicz badająca proces umieszczania dzieci w domach dziecka [Hryniewicz 2006: 221]. „Wyniki badań dowodzą niskiej jakości relacji pomocy społecznej z otoczeniem” ocenił Jerzy Krzyszkowski, analizując determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym [Krzyszkowski 2005: 365]. Lecz stan fatalny nie jest tym samym, co fikcja. „Szczególny”, bo pozorowany charakter współpracy (a zatem nie tylko kiepski), tak oto prezentowali pracownicy socjalni: „Chciałabym również nadmienić o pozorowanej współpracy instytucji pomocowych, tak ważnej w procesie pomocowym. Niejednokrotnie współpraca taka ogranicza się do wykonania paru telefonów i sporządzenia z nich obszernych notatek informujących o przeprowadzonych działaniach. Celem takiej współpracy powinno być współdziałanie dla dobra klienta, kon-

struktywne czynności, które przybliżają cel. Współpraca taka może być bardzo owocna i skuteczna, w swoim założeniu powinna efektywnie prowadzić do rozwiązywania problemów. Tymczasem pomijając złą wolę zainteresowanych, już same podstawy prawne w oparciu o które podmioty [instytucje – DT] działają, wykluczają się. Wielokrotnie uczestniczyłam w zespołach, o zaplanowanym przebiegu dyskusji, które w pozorny sposób miały na celu rozwiązanie danego problemu. Pochłaniały one czas i koszty nie wnosząc nic nowego” [W8]. „Brak współpracy między urzędami powoduje także problemy w pracy pracowników pomocy społecznej. Oficjalnie wszystko jest w porządku. Wzajemnie przekazują sobie informacje. Jednak naprawdę terminy są przekraczane. Nie bierze się pod uwagę specyfiki funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej, gdzie często pomoc finansowa jest konieczna niemal od zaraz. Jednak rozbudowana biurokracja wymaga kolejnego zaświadczenia od klienta, który prosi o pilną pomoc na lekarstwa, a zaświadczenia nie są wydawane przez dany urząd. Natomiast Ośrodek musi na nie czekać znacznie dłużej niż chcą tego przepisy. Duży wpływ na takie, a nie inne działania mają przepisy..” [W4]. Inny respondent zauważył: „obecnie nie rozmawia się z klientami oraz przedstawicielami różnych instytucji współpracujących, jedyna uznana forma jest pisemna” [W5].

W obrazie działań pozornych na szczególną uwagę zasługuje ich dynamiczny i wielopłaszczyznowy charakter, ich obecność na każdym poziomie systemu. Uwzględniając te aspekty obrazu, działania pozorne można przedstawić jako:

1. Sprowadzone do pozornych lub w założeniu pozorne? – w efekcie jednak pozorne programy polityki społecznej, pozorne programy reintegracji (poziom makro – polityka społeczna).

2. Pozorne programy instytucji pomocy społecznej (ośrodki pomocy społecznej gminne, miejskie, PCPR, MOPR, WTZ, OIK, inne – poziom mezo – programy i projekty socjalne lokalnej polityki społecznej oraz programy „polityki instytucji” np. działania w zakresie polityki kadrowej);

3. Pozorne działania pracowników socjalnych i innych specjalistów zatrudnionych w systemie pomocy społecznej, np. konsultantów (poziom mikro – warsztat pracy specjalistów).

4. Pozorne działania klientów na rzecz osiągania celów pomocy społecznej związanych z poprawą ich funkcjonowania (poprawę własnej sytuacji) oraz pozorne działania uzasadniające potrzebę korzystania z pomocy społecznej – poziom mikro (zabiegi jednostek i rodzin).

Podstawowym dla skali, a może i dla form, przejawów, obszarów występowania, działań pozornych jest w tym przypadku wzajemne przenikanie, związki pomiędzy poziomami. Wydaje się, że mamy do czynienia raczej ze „wspieraniem

się” fikcyjnych działań, niż z izolowanymi ich enklawami na poszczególnych poziomach. Mówiąc inaczej, ludzie i instytucje grają działaniami pozornymi o dostęp do zasobów, kontrolowanie sytuacji, a być może i jeszcze inne profity, a działania pozorne wywołują reakcję zwrotną w postaci działań pozornych.

Ta dynamika jest wzmacniana problemem braku skutecznego komunikowania w obszarze rozwiązywania problemów społecznych. Przeprowadzone badania, przede wszystkim badania socjologiczne wśród pracowników socjalnych i, rzadziej, badania w instytucjach pomocy społecznej, ujawniły istnienie barier ograniczających skuteczność komunikowania w relacjach zawodowych, w instytucji oraz w relacjach instytucji z otoczeniem.

## **2. Mechanizmy działań pozornych w pomocy społecznej**

Odwołując się do propozycji J. Lutyńskiego, przedstawiam przykłady tworzenia działań pozornych w oparciu o mechanizmy: organizacyjno-decyzyjny, aksjologiczny, mechanizm obowiązkowego wykonawstwa niezyciowych rozporządzeń oraz mechanizm rzekomo-pragmatyczny.

### **2.1. Przykłady funkcjonowania mechanizmu organizacyjno – decyzyjnego**

Mechanizm ten jest istotnym źródłem działań pozornych w instytucji pomocy społecznej, w której wiele decyzji dotyczących warsztatu pracy pracownika socjalnego zapada na wyższych szczeblach. Przykładem są decyzje dotyczące liczby zawieranych kontraktów (ich masowość), decyzje o sposobach dokumentowania pracy socjalnej. Działania pozorne w pracy pracownika socjalnego wynikają z niemożności i/lub nieumiejętności podejmowania decyzji dotyczących własnego warsztatu pracy.

Pracownicy socjalni nie mają wpływu na obsadę stanowisk kierowniczych w kluczowych dla rozwoju pracy socjalnej działach (sekcjach), co traktują jako przyczynę rozpowszechniania działań pozornych w pomocy społecznej i w pracy socjalnej. Przykładem funkcjonowania mechanizmu organizacyjno – decyzyjnego „może być wybór – niedawno w Ośrodku w X – nowego kierownika jednej z sekcji środowiskowej, pomimo usilnych błagań, aby wybrać kogoś, kto pracuje już w ośrodku, w konsekwencji kierownikiem została wybrana osoba nikomu nieznana, nigdy nie pracująca w Ośrodku” [W2].

### **2.2. O wartości pracy socjalnej – przypadek mechanizmu aksjologicznego**

Praca socjalna to powszechnie uznana wartość w zawodzie pracownika socjalnego, bez względu na to, co pod tym wieloznacznym pojęciem rozumieją pra-

cownicy socjalni i ich zwierzchnicy oraz partnerzy. Pełni ona liczne i różnorodne funkcje w systemie pomocy społecznej – jest ważnym elementem kształtującym tożsamość grupową, postrzega się ją jako wartościową usługę, jako narzędzie aktywnej polityki społecznej, jako wyznacznik, wyróżnik kreatywności instytucji pomocy społecznej. Stąd też nikt nie może i nie ośmieli się negować jej potrzeby i wartości, zwłaszcza w odniesieniu do skali problemów i kwestii społecznych, co dostrzegają pracownicy socjalni: „Problemy społeczne w naszym kraju są tak duże, że instytucje swym działaniem nie są w stanie ich rozwiązać, jednak poczuwają się do obowiązku ich rozwiązywania. Uruchamiają wtedy działania pozorne [podkreślenie moje – DT]. Na papierze udziela się pomocy ludziom bezdomnym, bezrobotnym. Pomaga się emerytom i rencistom. Pozornie bierze się pod opiekę matki samotnie wychowujące dzieci. Tak naprawdę pod skrzydłami „opieki” kryją się roszczeniowi klienci, którzy wyspecjalizowali się w zdobywaniu środków na utrzymanie w poszczególnych instytucjach pomocowych. System opieki społecznej nie jest w stanie zapewnić pomocy tym osobom, które jej potrzebują, za pomocą aktualnie dostępnych środków, oferowanych przez ośrodki pomocy społecznej. Jak najbardziej zasadne jest wprowadzenie w życie przepisów zawartych w ustawie o pomocy społecznej, dotyczących realizacji pracy socjalnej oraz innych działań na rzecz podopiecznych wymagających wsparcia. Dzięki działaniom i rzeczywistemu zaangażowaniu pracowników socjalnych w wykonywanie swojej pracy, klienci polskiego systemu opieki społecznej na pewno by zyskali wiele dobrego. Lecz prawdą jest, że praca socjalna dopiero zaczyna się rozwijać. Natomiast jej rozwój uzależniony jest od warunków stworzonych przez system [...], który wymaga reform, ale również [jej rozwój określony jest – DT] przez samych pracowników socjalnych” [W6].

### **2.3. Nadmiar „bytów” i brak zasobów – przypadek mechanizmu obowiązkowego wykonawstwa niezyciowych rozporządzeń**

J. Lutyński wskazuje, że mechanizm obowiązkowego wykonawstwa niezyciowych rozporządzeń zostaje uruchomiony wówczas, gdy zaistnieje potrzeba podejmowania rzeczy niewykonalnych lub niepotrzebnych, w sytuacji, gdy nie dysponujemy odpowiednim czasem na wykonanie danego zlecenia, gdy brakuje osób i środków na jego wykonanie. Działania takie kończą się na formalnościach. Skala obciążenia pracowników socjalnych liczbą środowisk i zakresem zadań uniemożliwia właściwie dobre wywiązanie się z podstawowego zadania, jakim jest prowadzenie pracy socjalnej. Fałszywe założenia dotyczące rzeczywistości owocują pozornymi działaniami. I tak nierealne, ale przyjmowane w instytucji



pomocy społecznej jako dopuszczalne, obciążenie pracą (liczba świadczeniobiorców) owocuje fałszywymi działaniami – pozorowaną pracą socjalną.

Wspominałam o tym, iż wiele decyzji dotyczących warsztatu pracy pracownika socjalnego zapada na wyższych szczeblach. Uruchamianie maszyny biurokratycznej przez decydentów, w tym zalecenia dotyczące warunków zawierania kontraktów socjalnych, wskazania, co do sposobów dokumentowania pracy socjalnej, nie musi wiązać się z oczekiwaniami otrzymania „informacji zwrotnej”. Uruchamiane w ten sposób działania pozorne umacniają mechanizm „obowiązkowego wykonawstwa niezyciowych rozporządzeń”.

Środowisko pracowników socjalnych, zwłaszcza w większych ośrodkach pomocy społecznej, jest przytłoczone nadmiarem rozmaitych regulacji (nadmiarem „bytów”), które w założeniach powinny usprawniać pracę instytucji. Niestety, brak informacji zwrotnej, monitorowania „ubocznych skutków” wprowadzanych rozwiązań i innowacji jest raczej regułą niż wyjątkiem, a co za tym idzie, znakomicie „zasila” obszar pozornych działań w pomocy społecznej.

W instytucjach pomocy społecznej pojawiają się jeszcze inne „rodzaje” działań pozornych – działań zbędnych: „Chodzi o niezyciowe, a więc niepraktyczne działania. Ten przypadek chciałbym powiązać z działem komputerów i księgowości OPS- u w X., który do tej całej maszyny biurokratycznej, jaka ma miejsce w ośrodku, dokłada niekiedy absurdalne zalecenia dotyczące wypełniania wywiadów i powtarzania tych samych niezmiennych informacji w każdym wywiadzie, jak np. numeru pesel od wszystkich członków rodziny” [W2]. Działania te są wynikiem wprowadzania w życie mechanizmu obowiązkowego wykonawstwa niezyciowych przepisów i rozporządzeń, nie zawsze mają szczątkowy charakter, choć gdy się im bliżej przyjrzy, są zupełnie zbędne do realizacji jakiegoś celu, który – na tym przykładzie — jest realizowany w wyniku innych działań (numery te są w kartotece świadczeniobiorcy).

#### **2.4. Przykłady działania mechanizmu rzekomo – pragmatycznego**

Ten ostatni mechanizm ma miejsce wówczas, gdy „czynniki” decydujące nie mogą lub nie chcą rozwiązać jakiegoś ważnego dla społeczności problemu, a ewentualne jego rozwiązanie może prowadzić do niepożądanych następstw lub wymaga zaangażowania określonych środków, co bywa niemożliwe lub uznawane za niecelowe. Mechanizm rzekomo-pragmatyczny „jest odpowiedzialny” za następujące przejawy działań pozornych w pomocy społecznej:

- pozorne i „oporne” – nieskuteczne usamodzielnianie klientów pomocy społecznej;
- „oszczędności” nie prowadzące do osiągnięcia założonych celów;

– bałagan organizacyjny (nakładanie się zakresów kompetencji w strukturach, a także w odniesieniu do poszczególnych funkcji i przypisanych im zakresów zadań).

Jednym z podstawowych problemów, z którym boryka się pomoc społeczna, jest syndrom opiekuńczego uzależnienia. Wypowiedzi pracowników socjalnych ukazują niepokojący wymiar uzależnienia od pomocy społecznej: „Co ma miejsce obecnie w X, wielu ludzi uzależniło się od pomocy społecznej, wielu również jest bezrobotnych, a brak jest realnych rozwiązań i programów wyjścia z bezrobocia” [W2]. Zjawisko to utrwała się wskutek braku współpracy międzysektorowej oraz cech prowadzonej pracy socjalnej, której dominującą funkcją stało się udostępnianie zasobów<sup>5</sup>. Podsumowując rezultaty badania przeprowadzonego przeze mnie przed dziewięcioma laty, zwracałam uwagę na „uśpione” funkcje pracy socjalnej – konsultacyjną i edukacyjną, które w zestawieniu z rozbudowaną – także w świadomości pracowników socjalnych – potrzebą udostępniania zasobów, prowadzą w sposób nieunikniony do uzależnienia klientów i rodzin od pomocy społecznej. Jednocześnie przeżywane dylematy etyczne, przy niewykształconej w środowisku zawodowym – wówczas i obecnie – potrzebie refleksji nad standardami etycznymi, a także w związku ze stanem kultury organizacyjnej w instytucji pomocy społecznej, którą roboczo określam „kulturą pomocy i przemocy”<sup>6</sup>, również nie napawają optymizmem w kwestii skutecznego oddziaływania za pomocą pracy socjalnej na zmiany funkcjonowania rodzin korzystających z pomocy społecznej. Uważam zatem, że cechy prowadzonej pracy socjalnej, które zrekonstruowałam poprzez analizę strategii i wynikających z nich ról, są

<sup>5</sup> Rezultaty przeprowadzonego przeze mnie badania wskazywały, że zainteresowania pracowników socjalnych rozwojem własnej profesji były skoncentrowane bardziej na wspieraniu zmian w systemie świadczeń niż na prowadzeniu działań, na rzecz umocnienia standardów etycznych i wspierania kolegów w pracy zawodowej. A ponadto pracownicy częściej wskazywali na wszystkie te role, które wiązali z pośrednictwem w udostępnianiu zasobów klientom, grupom i społecznościom (zarówno, gdy pytałam o rzeczywiście pełnione role, jak i role preferowane). Natomiast role profesjonalne, związane z funkcją kształcenia i konsultowania w pracy socjalnej były mniej eksponowane. Zwłaszcza role związane z funkcją kształcenia, a podejmowane wobec jednostek grup i większych zbiorowości były albo mniej widoczne (rzadziej wybierane), albo też pojawiały się, ale jak wskazują inne rezultaty badania, w okrojonej formie. Role związane z funkcją kształcenia jawiły się jako bardziej „ułamne” w stosunku do pozostałych. Moim zdaniem obraz profesjonalisty rozpowszechniony wśród pracowników socjalnych był i pozostaje nadal zdominowany różnorodnymi rolami odnoszącymi się do pośredniczenia w udostępnianiu zasobów, co dotyczy przede wszystkim ról realizowanych, ale także, choć w nieco mniejszym stopniu, ról które respondenci chcieliby pełnić (preferowanych).

<sup>6</sup> Na problem przemocy zwracam uwagę w tekście: „Praktyki dyskryminacyjne w pomocy społecznej” Problemy Polityki Społecznej nr 8, 2005 r.

dodatkowym źródłem uzależnienia od pomocy społecznej. Działania pozorne będące rezultatem mechanizmu rzekomo – pragmatycznego są skutkiem lokalnej bezradności w rozwiązywaniu problemów społecznych i zaradności beneficjentów pomocy społecznej.

Innym przejawem mechanizmu rzekomo-pragmatycznego jest ten oto przykład „oszczędnego” gospodarowania środkami (przeznaczonymi dla noclegowni): „Ten mechanizm zupełnie odpowiada rzeczywistości, w jakiej się znalazła działająca na terenie ośrodka noclegownia. Co roku w naszym mieście ogłaszany jest przetarg na usługi związane z miejscem przeznaczonym dla osób bezdomnych. Za każdym razem ze względu na brak innych propozycji, przetarg wygrywa ww. organizacja pozarządowa. Problem polega na tym, że dyrektor zarządzający tym budynkiem powinien doprowadzić pomieszczenia przeznaczone na noclegownię do wymaganej standaryzacji. Ze względu na krótki okres wykonywania tego zlecenia, zdaniem zarządzającego, „nie opłaca się” dokonywać niezbędnych remontów doprowadzających pomieszczenia noclegowe do wymaganych standardów. Jeśli są przeprowadzane jakiegokolwiek remonty i konserwacja, to są to bardzo pobieżne i wykonywane przez samych zainteresowanych [prace – DT], oszczędzając w ten sposób środki na to przeznaczone” [W3]. Swoiście pojęte oszczędzanie na pomocy społecznej (np. brak środków na potrzeby szkoleniowe) i w obszarze pomocy społecznej (remonty, symboliczny wymiar materialnego wsparcia) staje się źródłem działań pozornych.

J. Lutyński zauważa, iż „czasem mechanizm rzekomo pragmatyczny prowadzi nawet do pojawienia się instytucji czy organizacji o częściowo przynajmniej pozornym charakterze” [Lutyński 1990: 113]. W ośrodkach pomocy społecznej powołano nowe stanowiska (konsultanci, koordynatorzy), które niekiedy (ale nie zawsze!) wpisują się w nurt działań na pokaz, działań fasadowych. U źródeł tej pozornej reorganizacji instytucji pomocowej leży wspomniany mechanizm rzekomo-pragmatyczny.

Spektakularnym przejawem mechanizmu rzekomo-pragmatycznego jest „zneutralizowanie” ewaluacji pracy socjalnej i ewaluacji innych działań podejmowanych przez pomoc społeczną. O niedostatkach w zakresie prowadzenia ewaluacji w obszarze pomocy społecznej nie trzeba nikogo przekonywać. Niemniej jednak w analizach tego problemu brakuje wciąż odpowiedzi na pytania o przyczyny i sposoby „zneutralizowania” ewaluacji jako narzędzia poprawy działania pomocy społecznej. System pomocy społecznej „oswoił” ewaluację w sposób szczególny – stała się ona wymaganym elementem programów i projektów socjalnych, pominięto całkowicie jej funkcje (rzeczywiste, a nie deklarowane) w bezpośredniej pracy z klientem i rodziną oraz w odniesieniu do takich

problemów, jak: skuteczność działań instytucji, przydatność pracowników na określonych stanowiskach pracy (pracowników i starszych pracowników socjalnych, specjalistów pracy socjalnej, konsultantów, koordynatorów, kierowników średniego szczebla). Pewnym wyjaśnieniem dla procesu „neutralizowania” ewaluacji przez instytucje i pracowników pomocy społecznej może być – stwierdzona także w badaniach empirycznych – różnorodność podstawowych miar sukcesu przedsięwzięć, która wzmacniana oczekiwaniami znaczących innych oraz brakiem działań profilaktycznych (a tym samym nastawieniem na działania ratownicze oraz udostępnianie zasobów), „oddala” problem ewaluacji i sytuuje go w bliżej nieokreślonej perspektywie czasowej. A gdy już nie można się obejść bez działań ewaluacyjnych (np. w programach i projektach poszukujących zewnętrznych źródeł finansowania), „neutralizacja” oznacza nieobiektywny, stronniczy stosunek do efektów działań, do wyboru procedury, metody badawczej. I to często stronniczy bynajmniej nie z powodu niedostatecznej wiedzy, ile raczej z powodu kierowania się zasadą „mniejszego zła” – lepiej „potwierdzić” projekt czy program pozytywnym rezultatem ewaluacji niż nie robić go wcale/dalej, co jest, w sytuacji upolitycznionej lokalnej pomocy społecznej, realnym zagrożeniem.

Z zebranego materiału empirycznego wynikało, że nie tylko w odniesieniu do programów reintegracji społecznej, różnorodność podstawowych miar sukcesu czyni inkluzję utopijną. Przedstawiane przez K. W. Frieske podstawowe miary sukcesu, tak różne w odniesieniu do programów społecznej reintegracji<sup>7</sup>, bywają różne i złożone (także w aspekcie ich pomiaru) również dla skromniejszego rozmiaru działań, jak formułowanie kontraktu socjalnego. Jeżeli w kontrakcie socjalnym założone cele będą odległe o „całe lata świetlne” od przewidywanych efektów, bez określenia „sukcesów mniejszego kalibru”, kontraktowanie pomocy stanie się kolejnym na pozór skutecznym działaniem. Ten problem podkreślali pracownicy socjalni, ukazując w przypadku bezrobocia, uzależnień i bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych konieczność określania „miękkich”, „etapowych” miar sukcesu działania integracyjnego [W9].

Stan pozorowanego działania umacniają błędne wskaźniki skuteczności pomocy społecznej i pracy socjalnej, przyjmowane przez decydentów w insty-

<sup>7</sup> O różnorodności miar sukcesu lokalnych programów reintegracji społecznej tak pisał K. W. Frieske: „Badania skoncentrowane na problematyce okoliczności sprzyjających sukcesowi lokalnych programów społecznej reintegracji ujawniło – dość nieoczekiwanie – wieloznaczność terminu sukces: okazuje się, że sukces instytucjonalny, rozumiany jako trwałe wpisanie programu w funkcjonowanie społeczności lokalnej, nie jest tym samym, co sukces rozumiany jako możliwość wskazania na osoby, czy gospodarstwa domowe zreintegrowane w jakimkolwiek sensie...”. Por. K. W. Frieske [2004: 82].

tucjach pomocy społecznej: „Pracownicy socjalni oceniani są głównie przez pryzmat ilości przeprowadzanych wywiadów, których skutkiem jest przyznanie pomocy materialnej. Dużej ilości przeprowadzanych wywiadów i wydatkowanych środków materialnych oczekują zarówno przełożeni, jak i klienci. Wydaje się zatem, że wszystko jest w porządku. Rodzi się tylko pytanie: dlaczego jest tylu pracowników socjalnych, którzy tak źle widzą pomoc społeczną i tylu niezadowolonych klientów?” [W5]. Odpowiedź na to pytanie powinna zostać zatytułowana następująco: „O braku pracy socjalnej w pracy socjalnej”.

W jednej ze swoich licznych ról zawodowych pracownik socjalny jest, a raczej powinien być, osobą umożliwiającą klientowi zmianę. Jak zauważają Autorki poczytnego podręcznika do pracy socjalnej „*Pracownicy socjalni jako umożliwiający, kierują swoje wysiłki zawodowe na upelnomacnianie klientów*” [Dubois, Miley 1996: 228]. Pracownicy socjalni w tej roli umożliwiają klientowi odkrywanie posiadanych przezeń zasobów, dostrzeżenie swoich mocnych stron. W Polsce przed laty Aleksander Kamiński pod pojęciem pracy socjalnej rozumiał te „*dziedziny świadczeń ratowniczych, opiekuńczych i pomocy zabezpieczającej pomyślny rozwój jednostek, grup społecznych i społeczności, które pozostawione własnemu losowi – mogłyby nie podolać niekorzystnym sytuacjom życiowym*” [Kamiński 1972: 18]. Praca socjalna ma podwójny wymiar: określone dobro lub usługę kieruje „*tam, gdzie istnieje indywidualna potrzeba jednostki*” oraz przygotowuje jednostki „*do właściwego spożytkowania otrzymanych dóbr i świadczonych usług zgodnie z jej własnym interesem i interesem społeczeństwa.*”<sup>8</sup>. Ten podwójny sens działań pracowników socjalnych jest współcześnie dobrze widoczny w przypadku klientów żyjących na peryferiach, na obrzeżach współczesnych społeczeństw, np. bezdomnych, bezrobotnych z terenów popegeerowskich i innych osób, które wymagają znacznego wysiłku ze strony pracowników socjalnych. „Otwarcie” tych grup i kategorii na przyjęcie pomocy, zwłaszcza innej niż pomoc finansowa lub materialna jest trudne. W pomocy społecznej zabrakło wzmacniającej, motywującej pracy socjalnej z klientem i/lub rodziną, umożliwiającej otwarcie na zmianę. Nie oznacza to, że w odniesieniu do wąskiego grupy klientów i rodzin nie podejmuje się tak pojętych działań. Z pewnością jednak nie są podejmowane szerzej, na większą skalę, wobec wszystkich kategorii klientów. Potwierdzają to analizy stanu pracy socjalnej z rodzinami – praca socjalna z rodziną której celem jest zmotywowanie do zmiany, jest realizowana nader rzadko w instytucjach pomocy społecznej [por. Trawkowska 2005b, 2007a,b]. W tej sytuacji, bez wzmocnienia klienta, następne działania w zakresie pracy socjalnej stosowane

<sup>8</sup> cyt. Za K. Wódcz [1982: 65].

przez pracowników socjalnych przekształcają się w działania pozorne. Potwierdza to następujący fragment wypowiedzi: „*Wiadomo też, że motywowanie klientów do podjęcia własnej aktywności jest bardzo trudne, dotyczy to szczególnie osób długotrwale bezrobotnych. Można jednak przy użyciu różnych środków przekazać wiedzę, czy to przez indywidualny kontakt z klientem, czy jego uczestnictwo w kursach, szkoleniach, grupach edukacyjnych, czy grupach wsparcia, których wiele funkcjonuje w naszym mieście. Niemniej jednak motywując go do pracy wszyscy mamy świadomość tego, iż nie powstaną nowe prace, urzędy pracy mają bardzo ograniczoną ofertę, a w „wyścigu o pracę” wygrywają lepiej wykształceni i młodszy. Może to prowadzić do poczucia braku sensu podejmowanych działań i popadania w rutynę*” [W1]. Towarzyszenie klientowi i wspieranie go w doświadczanej zmianie jest trudne dla pracowników przeciążonych pracą biurową, nie posiadających doświadczenia i kompetencji w takim działaniu. Istotne jest i to, że nie mają oni poczucia wpływu za przyjmowane w skali kraju i na poziomie lokalnym rozwiązania problemów społecznych, z którymi pracują na co dzień.

Ułomna, marginalna i marginalizowana praca socjalna w pomocy społecznej – na przekór stereotypom – istnieje. Jest taka, jaką mogli wygenerować ludzie, którzy poza systemem edukacji do pracy socjalnej, nie otrzymali większego wsparcia od pozostałych partnerów (z innych instytucji, od władzy lokalnej, organizacji pozarządowych), nie potrafią o to wsparcie zabiegać lub zabiegać nie chcą. Wszyscy oni – pracownicy socjalni, kierownicy, specjaliści – konsultanci są uwikłani w działania pozorne aczkolwiek, prawdopodobnie, w różnym stopniu. Uwzględniając ten fakt, być może najważniejszą różnicą między pracownikami socjalnymi w rolach działających pozornie jest to, czy przyczyną ich „symulowania” jest niesprawność organizacyjna, która powoduje stan zmęczenia, zniechęcenia pracą, poszukiwanie zmiany zatrudnienia, czy też mamy do czynienia z pełną akceptacją tego stanu przez człowieka, „...który chwycił w lot zasady gry, uznał korzyści płynące z nowego stanowiska (święty spokój, nieróbstwo, brak odpowiedzialności). Pilnie pisze sprawozdania, w rozmowach z kolegami często powraca do ulubionego tematu – przeciążenia pracą” [Radgowski 1976].

### 3. Funkcje działań pozornych

„W pomocy społecznej często mamy do czynienia z działaniami pozornymi. Teoretycznie jest ona nastawiona na pomaganie ludziom w osiągnięciu pełnej samodzielności i samowystarczalności. W praktyce jest to rozdawanie pieniędzy i uzależnianie ludzi od instytucji. Liczy się ile osób skorzystało z pomocy. Ile pieniędzy rozdysponowano. Im więcej tym lepiej, dotacja i fundusze na następny



rok będą większe. Biurokracja wzrasta, a człowiek oczekujący pomocy zaczyna się w tym gubić. Ważne jest, ile wywiadów przeprowadził pracownik socjalny, ponieważ z tego jest rozliczany. Nikogo nie interesuje ilu osobom naprawdę pomógł. Zaczyna się stwarzanie pozorów pracy socjalnej. Wywiad – zasilek. Odhaczony następny klient. Im więcej tym lepiej. Jak w fabryce. Trudno znaleźć czas na prawdziwą pracę socjalną. Zamiast pracy z ludźmi sprawozdania, planowania, rozliczenia. Papiery, papiery. Gdzieś na szarym końcu – człowiek. Przełożony rozlicza się przed swoim przełożonym. Wyniki muszą być. Na papierze. Byle się wszystko zgadzało. Można się potem pochwalić, ile osób skorzystało z pomocy” [W4].

Działania pozorne pełnią w systemie pomocy społecznej wiele funkcji. Dla pracownika socjalnego pozorna praca socjalna jest odpowiedzią na uzasadnione oczekiwania (roszczenia) ze strony kręgu społecznego<sup>9</sup>. Pozorna praca socjalna jest potrzebna jego zwierzchnikom, jemu samemu oraz uzależnionym od pomocy społecznej klientom. Pracownicy socjalni prowadzą pozorną pracę socjalną z powodu braku czasu lub braku umiejętności, czy też niedostatecznych kompetencji. Klientom pomocy społecznej taka praca pozwala utrzymywać się z systemu bez wysiłku, bez wprowadzania radykalnych zmian w dotychczasowe życie. Klienci często prowadzą „grę pozorów” z pracownikami socjalnymi. Pozorna praca socjalna w relacji pracownik socjalny – klient utrzymuje status quo.

Dla kadry menedżerskiej, która nadzoruje pracę pracowników socjalnych, „papierowa” praca socjalna jest możliwa do skontrolowania. Kontrola społeczna w pracy socjalnej i nadzór nad pracą socjalną są działaniami o nikłym stopniu profesjonalizmu<sup>10</sup>. Dla przeciętnej pracowni kadry menedżerskiej, w niepewnym otoczeniu, w którym często zmieniają się reguły, „papierowa” praca socjalna jest odpowiednim sposobem dokumentowania podstawowej, profesjonalnej formy aktywności instytucji pomocy społecznej. „Papierowa” praca socjalna utrzymuje status quo w relacji zwierzchnik – pracownik.

Pomoc społeczna najczęściej nie pracuje z dysfunkcyjnymi rodzinami, nie prowadzi pracy socjalnej z rodziną, koncentrując się na udzielaniu świadczeń. Instytucje pomocy społecznej preferują realizację pracy socjalnej z oparciem o metodę grupową, zastępując pracę z rodziną, pracą z grupą<sup>11</sup>. Małe grupy społeczne (także praca zespołowa) są bowiem „obiektywnym”, dostrzeganym

<sup>9</sup> Krąg społeczny jest definiowany jako typowy zestaw typowych partnerów osoby zajmującej określoną pozycję (w tym przypadku pracownika socjalnego).

<sup>10</sup> Profesjonalny nadzór w pracy socjalnej w oparciu o superwizję jest rzadkim zjawiskiem w instytucjach pomocowych.

<sup>11</sup> Praca z grupą może i powinna wspierać metodę pracy z rodziną.



w otoczeniu wyznacznikiem profesjonalizmu kadr pomocy społecznej. Działania pozorne w oparciu o pracę z małymi grupami są dowodem na aktywność instytucji w rozwiązywaniu problemów, z której jest ona rozliczana przez władze lokalne i regionalne.

Za pomocą działań pozornych, a w szczególności „papierowej” pracy socjalnej, pozornych reorganizacji oraz pozorowanej współpracy międzysektorowej, instytucje pomocy społecznej administrują problemami społecznymi, nie rozwiązując ich wszakże, gdyż rozwiązanie problemów w społecznościach tylko siłami instytucji pomocy społecznej nie jest po prostu możliwe.

Działania pozorne legitymizują więc istniejące lokalnie układy: w instytucji pomocy społecznej, w społeczności lokalnej. Ich obecność jest wzmacniana przez przykład „z góry” – niedopracowane rozwiązania i projekty przyjęcia z pomocą różnym grupom klientów, projekty na ogół nie konsultowane z pracownikami pomocy społecznej przed ich wdrożeniem.

4. Kilka uwag na temat aktualnych i przewidywanych skutków działań pozornych w systemie pomocy społecznej

„Trwamy w nich i funkcjonujemy tracąc cenny czas, energię i koszty. Działania te są bardziej lub mniej nam świadome i w różnym stopniu zintensyfikowane. Pewne jest też, że zaprzestanie działań oszukańczych jest trudne, ale trud ten jest niewątpliwie pożądanym i szczytnym” [W8] – ale czy podejmowany?

Widoczność działań pozornych w systemie pomocy społecznej owocuje negatywnymi emocjami, poczuciem rozgoryczenia wśród pracowników socjalnych. Doświadczając skutków działań pozornych przez przełożonych czują się oszukani: „można usprawnić pracę pracownika socjalnego zmniejszając mu liczbę mieszkańców, wyłączając jedną ulicę – teoretycznie, bo faktycznie ulica ta znajduje się w dzielnicy zamieszkałej przez osoby dobrze sytuowane, gdzie potencjalna liczba potrzebujących pomocy jest niewielka” [W8]. Sami jednak aktywnie uczestniczą w grze pozorów: „pracownicy stwarzają pozory pracy socjalnej. To ona jest najważniejsza w ich pracy. Przynajmniej teoretycznie. Faktycznie czasu na nią brak. Zbyt duża liczba środowisk i tym samym osób, którym należałoby pomóc powoduje, że pracownik zajmuje się z konieczności najpoważniejszymi przypadkami. Inni są pozostawieni sami sobie. Pracą socjalną staje się jedynie przeprowadzenie standardowej rozmowy o ogólnej sytuacji klienta. Standardowe pytania, standardowe odpowiedzi. Każdy wie, co mówić. Brak czasu powoduje takie działanie [podkreślenie moje – DT]” [W4]. Pracownicy socjalni przyzwalają na „papierową” pracę socjalną i nie walczą o możliwość jej rzeczywistej realizacji. Są zbyt łagodni w ocenie skutków działań pozornych, choć przyznają, że „działania pozorne nie wnoszą niczego dobrego do działalności ośrodków pomocy

społecznej, niewątpliwie trzeba z nimi walczyć i próbować je minimalizować. Potrzeba na to jednak dużo czasu i ciągłych modyfikacji przepisów, co przy zbiurokratyzowanym systemie jest rzeczą bardzo trudną” [W1]. Sami jednak przyznają, że: „działania pozorne istniały zawsze i są nieuniknione. Wydawałoby się, że są czymś potrzebnym, ale po pewnym czasie okazuje się, że tak nie jest. Pojawia się potrzeba ich ograniczania w społeczeństwie, a tym samym i w systemie pomocy społecznej, który ze względu na niedobory nie powinien funkcjonować w sposób wadliwy. Chcąc znaleźć właściwą drogę ku ograniczeniu efektywności takich działań należy wiedzieć, że wspólnym elementem tych dróg jest czynnik fikcji. To jej rolę powinno się ograniczać w życiu społecznym...” [W7].

W pomocy społecznej można i trzeba ograniczać działania pozorne. Niektóre niepokojące swoją skalą zjawiska: stres organizacyjny, wypalenie zawodowe można, jak sądzę, wiązać z obecnością działań pozornych w tym systemie. Bezpośrednio działania pozorne hamują rozwój profesjonalnej pracy socjalnej oraz kwestionują misję i cele pomocy społecznej. Środowisko zawodowe systematycznie niszczy pod wpływem ich obecności. Działania te utrwalają bowiem stan anomii w środowisku zawodowych pomagaczy.

Ograniczanie działań pozornych pozostaje w sferze postulatów. Wynika to ze słabości stowarzyszeń zawodowych, braku rozpowszechnienia dobrych praktyk w pracy socjalnej, często nieprofesjonalnego zarządzania oraz słabej pozycji pomocy społecznej w środowisku lokalnym. Działania pozorne będą trwałe „dopóki ktoś nie uświadomi sobie sprawy i nie powie o tym głośno. Dopóki nie zmieni się świadomość decydentów, przełożonych, ale także pracowników, pomoc społeczna nadal będzie działać w oparciu o wiele działań pozornych i ukrytych” [W4].

## BIBLIOGRAFIA

- Dubois B., Miley K.K. [1996], *Praca socjalna. Zawód, który dodaje sił*. Tłum. K. Czekaj. BPS. Interart, Warszawa.
- Frieske K.W. (red.) [2004], *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*. IPiSS, Warszawa.
- Frieske K.W. [2004], *Migotanie rzeczywistości: wieloznaczność „sukcesu” programów społecznej inkluzji* [w:] *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*. Pod red. K. W. Frieske. IPiSS, Warszawa.
- Goffman E. [2006], *Rytuał interakcyjny*. Przełożyła A. Szulżycka. PWN, Warszawa.
- Hryniewicz J. [2006], *Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kamiński A. [1972], *Funkcje pedagogiki społecznej. Praca socjalna i kulturalna*, PWN, Warszawa.

Karwacki A. [2002], *Specyfika pracy socjalnej w społecznościach trwale ubogich* [w:] *Wielowymiarowość pracy socjalnej*, pod red. naukową K. Fryszackiego, K. Piątka. Wydawnictwo Edukacyjne akApit, Toruń.

Kawczyńska-Butrym Z. [2001], *Koncepcje opieki i zawody opiekuńcze. Pracownicy socjalni i pielęgniarci*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.

Kromolicka B. [2002], *Społeczno-zawodowa rola pracownika socjalnego*. Studium z pedagogiki społecznej. Szczecin.

Krzyszkowski J. [2005], *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*. Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego, Wydawnictwo UŁ, Łódź.

Kwak A. (red.) [2006], *Z opieki zastępczej w dorosłe życie. Założenia a rzeczywistość*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Lutyński J. [1990], *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*. PIW, Warszawa.

Lutyński J. [1996], *Działania pozorne*, [w:] *Wokół problemów działania społecznego. Wybór tekstów i przykładów projektów działania*. E. Marynowicz-Hetka, J. Piekarski [wybór]. BPS. Interart, Warszawa.

Marszałkowska M. [2005], *Standardy pracy socjalnej*. Plik na stronie [www.mps.gov.pl](http://www.mps.gov.pl).

Osińska K., Śliwińska A. [1999], *Społeczności permanentnego ubóstwa: tożsamość kulturowa oraz percepcja kultury polskiej i stratyfikacji społecznej*, [w:] *Kultura dominująca jako kultura obca. Mniejszości kulturowe a grupa dominująca w Polsce*. Pod red. Naukową J. Muchy. Oficyna Naukowa, Warszawa.

Radgowski M. [1976], *Działania pozorne*. „Polityka” nr 48.

Szmagałski J. (red.) [2004], *Superwizja pracy socjalnej. Zastosowania i dylematy*. Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Ex Libris Pracownika Socjalnego, Warszawa.

Trawkowska D. [2000], *Strukturalne uwarunkowania trudności pełnienia ról zawodowych w percepcji pracowników socjalnych zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej województwa katowickiego*. Niepublikowana rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. zw. dr hab. K. Wódz, Uniwersytet Śląski, Katowice.

Trawkowska D. [2003], *Bariery komunikowania przy rozwiązywaniu problemów społecznych – na podstawie badań empirycznych w instytucjach pomocy społecznej*, [w:] *Funkcje komunikacji społecznej* pod red. K. Wódz i J. Wodza. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu w Dąbrowie Górniczej.

Trawkowska D. [2005a], *Konsultacja i superwizja w górnośląskich ośrodkach pomocy społecznej. Studium empiryczne* [w:] *Superwizja pracy socjalnej. Zastosowania i dylematy*, pod red. J. Szmagałskiego. Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Ex Libris Pracownika Socjalnego. Warszawa.

Trawkowska D. [2005b], *Pomoc społeczna i jej pracownicy wobec problemów pracy socjalnej z rodzinami zastępczymi* [w:] *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym. Debata o nowym systemie*. M. Raclaw-Markowska (red.). ISP. Warszawa.

Trawkowska D. [2006], *Portret współczesnego pracownika socjalnego. Studium socjologiczne*, BPS „Śląsk” Wydawnictwo Naukowe, Katowice.

Trawkowska D. [2007a], *Stosunek pracowników socjalnych do reformy systemu opieki nad dzieckiem i rodziną jako rezultat stanu pracy socjalnej z rodziną w pomocy społecznej. Część I i II*. „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” nr 2 i 3 [w druku].

Trawkowska D. [2007b], *Niewidoczna czy nieistniejąca? Praca socjalna z rodziną w pomocy społecznej* [w:] Rodzina jako środowisko pracy socjalnej. Teoria i praktyka pod red. B. Matyjas, J. Białej, Wydawnictwo Akademii Świętokrzyskiej, Kielce.

Wódcz K. [1982], *Służby socjalne w Polsce. Geneza, kierunki rozwoju, metody pracy*. Uniwersytet Śląski. Katowice.

Wódcz K. [1998], *Praca socjalna w środowisku zamieszkania*. BPS, Wydawnictwo Śląsk, Katowice.

*Dobroniega Trawkowska*

#### APPARENT ACTIONS IN THE FUNCTIONING OF SOCIAL WELFARE – SYMPTOMS – MECHANISMS – EFFECTS

(Summary)

The paper investigates the phenomenon of apparent actions in the functioning of the public institutions of social welfare within the conceptual framework posited by Jan Lutyński. A number of questions are addressed, e.g. What is the role of apparent actions in the institutions of social welfare? What are the mechanisms of spreading apparent actions in the institutions of social welfare? What are the effects of these actions?

An attempt to formulate answers to these questions are made on the basis of the author's own qualitative research conducted in 2007, other studies conducted on social welfare institutions, and the author's own three-year experience as a supervisor of a social welfare institution.

The main conclusion is that apparent actions are common in social welfare institutions. They appear among social welfare clients as well as among social workers. Examples are provided of different situations, e.g. apparent social programs and projects – 'inclusion utopia'; apparent solutions to social problems – the fiction of 'paper strategies'. The lack of standards and evaluation leads to social work itself being the main area of apparent actions. Another problem is the lack of cooperation, or rather, apparent cooperation, between social welfare institutions and local authorities. One conclusion drawn by the study is that apparent actions exist on every level and in every area of the whole system of social welfare in Poland.

The study suggests that although it may be possible and necessary to diminish the scale of apparent actions in social welfare institutions, a great transition in the awareness of many social actors is required.

**Keywords:** apparent actions, social welfare, social work

*AGNIESZKA GOLCZYŃSKA-GRONDAS*  
*AGNIESZKA KRETEK-KAMIŃSKA*  
Uniwersytet Łódzki

## **KONTRAKT SOCJALNY – ZAŁOŻENIA A REALIZACJA. PRZYKŁAD ŁÓDZKI<sup>1</sup>**

### **Streszczenie**

Jednym z podstawowych narzędzi stosowanych w pracy socjalnej w większości krajów europejskich jest kontrakt socjalny. Stanowi on rodzaj porozumienia między pracownikiem socjalnym a osobą (lub rodziną) korzystającą z pomocy, które dokładnie określa i opisuje wzajemne zobowiązania, wymagania, prawa i zakres odpowiedzialności obu stron. Według założeń kontrakt ma być efektywną metodą diagnozy problemów klienta oraz mobilizować obie strony do intensywniejszej pracy na rzecz umożliwienia klientowi osiągnięcia pełniejszej kontroli nad własnym życiem.

Niestety w praktyce pracy socjalnej oraz jej prawnym i instytucjonalnym kontekście tkwią różnego typu ograniczenia i przeszkody mogące prowadzić do wypaczania założeń leżących u podstaw stosowania kontraktu. W niektórych sytuacjach, za pośrednictwem kontraktu pracownicy socjalni i ich klienci realizują interesy i osiągają cele odmienne od założonych.

Artykuł pokazuje sposoby, warunki i ograniczenia stosowania kontraktu socjalnego w Polsce (na przykładzie łódzkiego MOPS).

**Słowa kluczowe:** kontrakt socjalny, pracownik socjalny, ograniczenia pracy socjalnej, działania pozorne w pracy socjalnej

---

<sup>1</sup> Artykuł opiera się w części na materiale przedstawionym obszernie w raporcie „Kontrakt jako narzędzie pracy socjalnej” naszego autorstwa zamieszczonymi w opracowaniu: „Czy jesteśmy skuteczni? Badanie efektywności stosowania kontraktu socjalnego jako instrumentu integracji społecznej” opublikowanym w roku 2007.

\* \* \*

Kontrakt socjalny to jedno z podstawowych narzędzi stosowanych w pracy socjalnej i innych profesjonalnych działaniach pomocowych w większości krajów europejskich. W podręcznikach metodyki pracy socjalnej podkreśla się, że jest to narzędzie, które prowadzić ma do upodmiotowienia i w konsekwencji zwiększania obszarów samodzielności klientów instytucji zajmujących się udzielaniem pomocy [Garvin, Seabury 1996: 297–298]. Ustawa o pomocy społecznej z 12 marca 2004 roku [Dz.U. 2004.64.593] wprowadziła kontrakt socjalny również do zestawu instrumentów wykorzystywanych przez pracowników socjalnych w naszym kraju. Według zapisów wspomnianej ustawy kontrakt jest szczególnego rodzaju umową zawieraną między pracownikiem socjalnym a osobą lub rodziną ubiegającą się o pomoc. Według założeń, ściśle określenie uprawnień i zobowiązań obu jej stron ma lepiej mobilizować ludzi korzystających z pomocy do podejmowania starań mających na celu przezwyciężenie ich trudnej sytuacji życiowej, a tym samym przyczynić się do zwiększenia skuteczności udzielanego wsparcia.

Przeprowadzony w marcu 2006 roku wstępny sondaż wśród pracowników socjalnych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi oraz będący jego następstwem projekt badawczy<sup>2</sup> wykazały, że kontrakt – jako skuteczne narzędzie integracji społecznej – nie spełnia związanych z nim oczekiwań. Co więcej, w wielu przypadkach jest traktowany tylko jako dodatkowy „papier do wypełnienia”. Jego stosowanie nie przynosi założonych skutków, a sposób jego realizacji mógłby służyć jako modelowa egemplifikacja postępowania opisanego przez Jana Lutyńskiego jako działanie pozorne, które „oficjalnie uznaje się za istotne dla realizacji, niekoniecznie samodzielnej, jakiegoś ważnego społecznie celu” lecz w rzeczywistości funkcji tej nie spełnia. „Wystarczającą, choć nie zawsze

<sup>2</sup> Projekt pt. „Badanie efektywności stosowania kontraktu socjalnego jako instrumentu integracji społecznej” został zrealizowany w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rozwój zasobów ludzkich 2004–2006”, na zlecenie Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi w okresie od października 2006 r. do stycznia 2007 r. Podstawowe cele badania dotyczyły oceny wzoru kontraktu socjalnego – konstrukcji formularza i standardowych procedur jego stosowania; diagnozy warunków i barier w stosowaniu kontraktu socjalnego jako narzędzia pracy socjalnej – uzyskania wiedzy na temat strategii wdrażania i realizowania kontraktów socjalnych oraz warunkujących te strategię czynników instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych; sformułowania postulatów dotyczących wprowadzenia zmian w konstrukcji oraz procedurach wykorzystywania kontraktu w celu zwiększenia efektywności jego stosowania. W skład zespołu badawczego wchodziły dr Agnieszka Golczyńska-Grondas, mgr Agnieszka Krettek-Kamińska oraz prof. dr hab. Jolanta Grotowska-Leder jako konsultant projektu (zob. Golczyńska-Grondas A., Krettek-Kamińska A., 2007)

jedyną, racją jego występowania w jakiegokolwiek postaci jest to, że przypisano mu istotną rolę w realizacji danego celu; jego rzeczywista funkcja polega więc zawsze – co nie znaczy wyłącznie – na jego istnieniu, przy czym może być to również istnienie w postaci szczątkowej, jedynie formalne”. Ponadto, o jego „nieprzydatności wiedzą wszyscy lub prawie wszyscy w danej zbiorowości”, przy czym „jest to wiedza prywatna, nie jest ona publicznie, zwłaszcza oficjalnie uzewnętrzniana” [Lutyński 1990: 107].

Niniejszy artykuł opisuje okoliczności i mechanizmy – zdiagnozowane podczas badań prowadzonych w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Łodzi – które sprawiają, że posługiwanie się kontraktem socjalnym staje się przykładem działań pozornych prowadzonych w instytucjach pomocy społecznej.

### KONTRAKT W LITERATURZE

Według Anthonego Maluccio i Wilmy Marlow kontrakt w pracy socjalnej może być zdefiniowany jako „wyrażone wprost porozumienie pomiędzy pracownikiem socjalnym a klientem dotyczące kluczowych problemów, celów, strategii interwencji, roli i zadań uczestników”. Za podstawowe cechy kontraktu autorzy ci uznają wzajemność porozumienia, zróżnicowanie udziału w procesie interwencji, jawność i wzajemne zaufanie (*reciprocal accountability*) [Maluccio i Marlow za Compton i Galaway 1993: 471–472].

Zgodnie z założeniami metodyki pracy socjalnej, proces zawierania kontraktu umożliwia samookreślanie się klientów. Narzędzie to ma chronić indywidualność i rozwijać umiejętności podopiecznych, takie jak udział w dyskusji, negocjacje, dokonywanie wyborów, angażowanie się i podejmowanie decyzji. Idea kontraktu odnosi się do zasady partnerstwa w kontaktach między pracownikiem socjalnym a klientem. Partnerska relacja w sytuacji kontraktu nie oznacza, że obie strony dysponują takim samym zasobem wiedzy, dzielą swoje odczucia i podejmują wspólne działania. Pracownik socjalny ma jednak traktować klienta jako partnera w procesie rozwiązywania problemów [Garvin, Seabury 1996: 297–298; Maluccio i Marlow za Compton i Galaway, Compton i Galaway 1993: 472, 475].

Kontrakt może występować w formie ustnej lub pisemnej. Zaleca się stosowanie raczej tej ostatniej, ponieważ zapis umowy pozwala uniknąć niejednoznaczności i nieporozumień, dokładnie zaplanować pracę oraz umożliwia przeprowadzenie ewaluacji procesu pomocowego. Kontrakt w pracy socjalnej zawierać powinien cztery podstawowe elementy [Compton, Galaway 1993: 473, 478]:



- określenie specyficznych celów pracy obu stron w kategoriach mierzalnych i obserwowalnych;
- określenie zakresów odpowiedzialności każdej ze stron kontraktu w kategoriach praw i obowiązków;
- określenie technik i środków osiągnięcia celów;
- określenie procedur administracyjnych – np. terminów i miejsc spotkań, etc.

Za podstawowe dla stosowania kontraktu uznaje się ustalenie zarysu diagnozy (oceny sytuacji)<sup>3</sup> we wstępnej fazie kontaktów z klientem. Klient i pracownik socjalny tworzą wspólny obraz sytuacji na podstawie wiedzy, informacji a także intuicji obu partnerów<sup>4</sup> [Compton, Galaway 1993: 473–474, 478]. Podczas określania warunków kontraktu pracownik socjalny powinien rozważyć cztery rodzaje ograniczeń związane z ilością czasu, jaki może on przeznaczyć na wykonanie poszczególnych zadań zawodowych, posiadanymi umiejętnościami, etyką zawodową oraz funkcjami ośrodka pomocy społecznej, w którym jest zatrudniony.

Oczywiście istnieją sytuacje, w których stosowanie kontraktu staje się niemożliwe. Nie należy go zawierać, kiedy szanse na uzyskanie porozumienia między klientem a pracownikiem socjalnym są niewielkie lub żadne, np. w pracy z osobą w ostrym stanie psychiatrycznym, opóźnioną umysłowo, z uszkodzeniami mózgu, będącą pod wpływem substancji zmieniających świadomość, czy małym dzieckiem. Również fakt sformułowania przez klienta celów nierealistycznych ze względu na jego własne możliwości, możliwości pomocowe ośrodka, umiejętności czy system wartości pracownika socjalnego uniemożliwiają zastosowanie kontraktu. Jego zawieranie niewskazane jest także w sytuacji, gdy pracownik socjalny nie dysponuje pogłębioną diagnozą klientów, nie ma dostatecznej ilości czasu, by realizować proces pomocowy oparty na kontrakcie, nie posiada umiejętności formułowania celów pracy socjalnej, motywowania podopiecznych,

<sup>3</sup> Mimo medycznych konotacji pojęcia diagnoza zdecydowałyśmy się na jego używanie, ponieważ stosowane jest ono powszechnie w polityce społecznej i pracy socjalnej w Polsce. Patrz Szatur-Jaworska Barbara (2001) *Leksykon Polityki Społecznej*; Kubin Jerzy (1998) *Encyklopedia Socjologii* T.1.

<sup>4</sup> Z literatury wynika, że nawet w krajach, w których procedury pracy socjalnej są dobrze rozwinięte, pracownicy często zakładają, że to oni są odpowiedzialni za określenie celów i zadań kontraktu, a ich działania prowadzą się do zakwalifikowania klienta do odpowiedniej kategorii. Nastawienie takie potraktować można jako błąd zawodowy. Praca w oparciu o kontrakt oznacza koncentrację na kliencie i jego problemach w ramach systematycznych interakcji między stronami kontraktu. Przedwcześnie przedstawienie planu interwencji również traktowane jest jako błąd, ponieważ uniemożliwia ono zaangażowanie się klienta w wysiłki na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji i nie pozwala na pracę w oparciu o posiadane przez niego zasoby i „mocne strony” (Compton, Galaway, 1993: 473–474, 478).

prowadzenia z nimi negocjacji i nawiązywania partnerskiej relacji. Nie jest możliwe także zawarcie kontraktu z osobą, która po prostu nie decyduje się na taką formę pracy. W pewnych przypadkach, takich, jak poważne kryzysy wymagające natychmiastowej interwencji, pracownik socjalny w ogóle nie powinien posługiwać się kontraktem, ponieważ wnikanie się w negocjacje i proces wspólnego podejmowania decyzji powoduje zwiększenie zagrożenia i jest szkodliwe dla klienta [Włoch, Domaradzki 2005: 20, Seabury 1993: 496–498].

Należy podkreślić, że praca przy użyciu kontraktu stanowi tylko jedną z faz procesu pomocowego, który zazwyczaj - Garvin i Seabury [1996: 61–62, 74] – składa się z kilku etapów, takich jak na przykład: rozpoczęcie interwencji (etap wstępny); diagnoza, planowanie i przygotowanie działania, realizacja, etap zakończenia i oceny, ale stosowanie kontraktu powinno stanowić rutynową procedurę w tym procesie.

## **REALIZACJA KONTRAKTÓW SOCJALNYCH W ŁÓDZKIM MIEJSKIM OŚRODKU POMOCY SPOŁECZNEJ<sup>5</sup>**

### **Liczba zawartych kontraktów**

W okresie, w którym prowadzono badania stanowiące podstawę niniejszego artykułu, a więc po ponad dwóch latach od momentu wejścia w życie ustawy wprowadzającej kontrakt socjalny do instrumentarium pracownika socjalnego, doświadczenie pracowników łódzkiego MOPS w pracy z wykorzystaniem tego narzędzia było raczej niewielkie. Na jednego badanego przypadało średnio sześć zawartych kontraktów socjalnych<sup>6</sup>, ale trzeba wspomnieć, że co dwudziesty z ankietowanych pracowników nie zawarł żadnego kontraktu, a co piąty spośród nich wykorzystał wspomniane narzędzie co najwyżej dwukrotnie. Kolejne 40% ogółu respondentów skorzystało z kontraktu od trzech do pięciu razy podczas

<sup>5</sup> Projekt badawczy zrealizowano w dwóch etapach w okresie od października 2006 r. do stycznia 2007 r. W etapie pierwszym przeprowadzono badania ankietowe na wyczerpującej próbie 280 pracowników socjalnych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi (Zwróconych zostało 240 ankiet. Ze względu na istotne braki danych występujące w niektórych kwestionariuszach, do opracowania zakwalifikowano ostatecznie 213 ankiet, co stanowi 76% założonej próby). W etapie drugim z 20 pracownikami socjalnymi przeprowadzono pogłębione wywiady swobodne. Pełny tekst raportu zamieszczono w opracowaniu: Goleczyńska-Grondas A., Kretek-Kamińska A. (2007), Kontrakt jako narzędzie pracy socjalnej, w: Czy jesteśmy skuteczni? Badanie efektywności stosowania kontraktu socjalnego jako instrumentu integracji społecznej, Łódź: Wydawnictwo HOB

<sup>6</sup> Podczas gdy na jednego pracownika łódzkiego MOPS przypadało w tym czasie średnio 98 środowisk definiowanych jako tzw. „aktywne kartoteki”.

gdy tylko niespełna co dwudziesty piąty zawarł ich już ponad piętnaście<sup>7</sup> (zob. tabela nr 1).

TABELA 1 - Liczba kontraktów zawartych przez respondentów

Liczba zawartych kontraktów	Liczba badanych	Odsetek badanych
0	10	5
1-2	33	15,5
3-5	86	40,5
6-9	38	18
10-15	36	17
16 i więcej	9	4
Razem	212	100,0

Źródło: Badania własne. Opracowała A. Kretek-Kamińska

### **„Zawartość” kontraktów - zadania stawiane osobom korzystającym z pomocy społecznej**

Zadania, jakie w ramach kontraktów mieli wykonać podopieczni łódzkiego MOPS były bardzo zróżnicowane. W niektórych przypadkach obejmowały one wyłącznie zobowiązanie do realizacji pojedynczych, prostych działań, związanych z rozwiązaniem różnych kwestii urzędowych, takich jak uzyskanie dodatku mieszkaniowego, zasiłku rodzinnego, „wyrobienie” dowodu osobistego, rejestracja w urzędzie pracy czy agencji pracy tymczasowej. Adekwatnym określeniem umów tego typu wydaje się sformułowanie „**kontrakty uproszczone**”. Warto jednak zauważyć, że „kontrakty uproszczone” zawierały niejednokrotnie również pojedyncze zadania, których wykonanie mogło być dla klienta trudne ze względów emocjonalnych (złożenie w sądzie pozwu o alimenty, założenie sprawy rozwodowej, podjęcie terapii odwykowej, uczestnictwo w terapii rodzinnej) lub/i wymagające systematycznych wysiłków (udział w kursie dla osób długotrwale bezrobotnych lub kwalifikacyjnym, uzyskanie orzeczenia o niepełnosprawności, poszukiwanie pracy).

Łódzcy pracownicy socjalni zawierali też „**kontrakty rozbudowane**”, w których określone były całe zestawy zadań, jakie miał wypełnić klient. Na przykład jeden z kontraktów zawarty z 34 letnim mężczyzną, który opuścił zakład karny dotyczył rejestracji w PUP, uczestnictwa w kursie kwalifikacyjnym, utrzymywania abstynencji

<sup>7</sup> Najmniej kontraktów zawierali pracownicy posiadający najkrótszy, niespełna roczny staż pracy w instytucjach pomocy społecznej (średnio 1,7 kontraktu), najwięcej osoby z dwudziesto-dwudziestopięcioletnim doświadczeniem w wykonywaniu zawodu (średnio 7,7 kontraktu).

oraz przestrzegania zasad współżycia społecznego. Inny zobowiązywał 22-letniego absolwenta Domu Dziecka do ukończenia wieczorowej szkoły podstawowej, zintensyfikowania poszukiwania pracy i podjęcia zatrudnienia. Kontrakt z 51-letnią alkoholizką miał spowodować, że „wyrobi dowód”, podejmie terapię, będzie utrzymywać abstynencję, zarejestruje się w PUP i ustali stopień niepełnosprawności.

### **Strategie pracy z klientem w oparciu o zawarte kontrakty**

Na podstawie materiałów zgromadzonych podczas badań przeprowadzonych w łódzkim MOPS udało się wyróżnić trzy główne strategie pracy z klientami w oparciu o zawarte kontrakty<sup>8</sup>:

1) strategię opartą na pozorowaniu działań – realizowaną najczęściej przez badanych pracowników socjalnych, którzy – zobligowani do zawierania umów nakazem kierownictwa – w sposób przypadkowy dobierali klienta do kontraktu. Proponowali oni podopiecznemu „z łapanki” wykonanie zestawu prostych czynności, podpisywali kontrakt i nie interesowali się działaniami klienta pozostawionego samemu sobie. W tym przypadku powodzenie w posługiwaniu się kontraktem zależało wyłącznie od motywacji i cech osobowościowych klienta i prawdopodobnie nierzadko pracownik socjalny pozorujący działania odkładał zawartą umowę *ad acta* jako niezrealizowaną.

2) strategię działań, które określić można jako solidne wykonywanie obowiązków służbowych polegającą na rutynowym wykonywaniu przez pracownika socjalnego kolejnych procedur bez specjalnego zaangażowania emocjonalnego w realizowane działania. W tym przypadku, propozycję kontraktu pracownik formułował na podstawie standardowego wywiadu środowiskowego, przy podpisaniu umowy obligował klienta do utrzymywania kontaktów z ośrodkiem i zgłaszania się w przypadku trudności, sam raczej nie składał klientowi częstych wizyt, ale był gotów do interwencji jeżeli klient zgłosiłby taką potrzebę. Odpowiedzialność za realizację kontraktu spoczywała raczej na kliencie – można przypuszczać, że wywiązywał się on z umowy, jeżeli był osobą solidną i aktywną, natomiast w przypadku osób zdemotywowanych i apatycznych strategia ta nie dawała szans uzyskania pozytywnych rezultatów.

<sup>8</sup> Ponieważ materiały stanowiące podstawę prezentowanej typologii miały charakter jakościowy, nie jest możliwe podanie dokładnych proporcji, w jakich każdą z wyróżnionych strategii realizowali łódzcy pracownicy socjalni. Względną częstotliwość stosowania oszacowano na podstawie odpowiedzi respondentów na pytania ankiety dotyczące niektórych aspektów realizacji kontraktów oraz, przede wszystkim, wypowiedzi respondentów w wywiadach swobodnych.

3) najrzadziej stosowaną przez łódzkich respondentów strategię działań prowadzonych zgodnie z regułami sztuki, w ramach której praca na podstawie zawartego kontraktu stanowiła pewien etap procesu pomocowego. Zawarcie kontraktu poprzedzone zostało dokładną analizą aktualnej sytuacji klienta (którym pracownik przeważnie opiekował się już przez dłuższy okres czasu), następnie odbywała się rozmowa motywująca i pracownik składał klientowi propozycję podpisania umowy, w której zarówno klient jak i pracownik socjalny zobowiązywali się do wykonania określonych zadań. Warunki realizacji kontraktu były przedmiotem negocjacji między stronami. Podpisanie kontraktu stanowiło wstęp do intensywnej pracy z klientem i stałego monitoringu działań. Taki tryb postępowania dawał pracownikowi socjalnemu możliwość natychmiastowego reagowania na trudności pojawiające się w trakcie realizacji poszczególnych zadań i umożliwiał wprowadzanie zmian w harmonogramie kontraktu. Strategia działań prowadzonych zgodnie z regułami sztuki, przy znacznym zaangażowaniu emocjonalnym obu stron, może stanowić uwięźnienie pracy z klientem. Często jednak przyczynia się ona „zaledwie” do poprawy jego sytuacji życiowej i podopieczny pozostaje w sferze oddziaływań profesjonalnej pomocy społecznej.

### OCENA REALIZOWANYCH KONTRAKTÓW SOCJALNYCH

Większość badanych pracowników socjalnych (niemal 80% ogółu) była sceptycznie nastawiona do możliwości osiągnięcia lepszych efektów pracy z osobami korzystającymi z pomocy dzięki wykorzystaniu kontraktu socjalnego niż przy zastosowaniu innych narzędzi pracy socjalnej. Co czwarty ankietowany uważał, że kontrakt jest narzędziem nieskutecznym bez względu na miejsce i okoliczności, w których się je stosuje, również co czwarty, że brak skuteczności kontraktu jest związany ze specyfiką funkcjonowania pomocy społecznej w naszym kraju. Negatywna ocena kontraktu na tle innych narzędzi okazała się niezależna od doświadczenia pracowników w jego stosowaniu<sup>9</sup>. Zauważyć jednak warto, że o całkowitym braku skuteczności tego narzędzia statystycznie najczęściej mówili pracownicy socjalni, którzy zrealizowali najwięcej, ponad piętnaście kontraktów (co trzeci, podczas, gdy w pozostałych grupach wyróżnionych ze względu na mniejsze liczby zrealizowanych kontraktów, co najwyżej co piąty).

Podkreśliśmy, że niemal 70% łódzkich pracowników socjalnych zadeklarowało, że z własnej woli nie stosowałoby kontraktu socjalnego jako narzędzia codziennej pracy z klientem. Wśród przyczyn niechęci do stosowania kontraktów

<sup>9</sup> Szacowanego na podstawie liczby zawartych kontraktów.

wymieniano oprócz wspomnianego już braku skuteczności narzędzia związanego z ograniczonymi możliwościami faktycznego egzekwowania jego postanowień, stosunkowo wysoki poziom trudności narzędzia na tle innych metod, jego czasochłonność i sformalizowany charakter<sup>10</sup>. Na podstawie zgromadzonego materiału jakościowego wyróżniono trzy główne typy nastawień wobec kontraktu: całkowitej negacji, ambiwalencji i pełnej akceptacji.

Respondenci negatywnie nastawieni wobec kontraktu uznawali, że jego stosowanie nie wpływa na realizację zadań pomocy społecznej: *oceniając realnie wartość kontraktu do realizacji naszych zadań, no powiedziałbym, no, nie ma jakiegoś specjalnego znaczenia. Z jednej strony służy jako pewien bicz w cudzym słowie na podopiecznego: „masz zrobić to, bo jak nie zrobisz, to nie dostaniesz pomocy”. Takiego argumentu nie możemy używać, bo on może nie zrobić, a spełnia wszystkie warunki do otrzymania pomocy i tą pomoc powinien otrzymać. Na pewno w decyzji odmawiającej przyznania pomocy byśmy nie napisali, że nie wypełnił warunków kontraktu* (wywiad 12). Inni mówili o tym, że narzędzie to nie odniesie sukcesu ze względu na stan świadomości obecnych klientów pomocy społecznej: *to nie odniesie sukcesu wydaje mi się, naprawdę. Jeszcze, no pewnie, że no może jak to społeczeństwo będzie bardziej jakieś, tak się, nie wiem, przeobrazi, bardziej się to społeczeństwo nasze w tych nowych realiach transformacji odnajdzie, to może troszeczkę ono i zmieni swój punkt widzenia, ale to pokolenie właśnie tych pięćdziesięciolatków, nawet czterdziestolatków w tej chwili to niewiele z kontraktu wyniesie* (wywiad 14).

Powodem negatywnego nastawienia znacznej części osób wobec idei stosowania kontraktów socjalnych jest konieczność posługiwania się kolejnym biurokratycznym formularzem, co powoduje zwiększenie obciążenia pracami administracyjnymi i uniemożliwia prowadzenie rzeczywistej pracy socjalnej: *Natomiast jak mówię no ci, co jakoś tam sobie dają radę, no to nie widzę potrzeby podpisywania kontraktu. Wystarczy im powiedzieć, czy zwrócić uwagę może na to czy na to, koniec kropka to jest... do zrobienia. To znaczy generalnie tak uważam, że czym więcej papierów tym gorzej, dlatego, że skierowanie głównej uwagi na papiery i na dokumenty odciąga od pracy socjalnej rzeczywistej. Znaczący powinno być jak najmniej papierów i jak najwięcej pracy socjalnej, takiej rzeczywiście pracy dogłębnej ze środowiskiem* (wywiad 10). W wypowiedziach części respondentów wyraźnie pojawił się wątek zanegowania sensowności kon-

<sup>10</sup> Więcej w: Golczyńska-Grondas A., Krettek-Kamińska A., [2007], *Kontrakt jako narzędzie pracy socjalnej*, [w:] *Czy jesteśmy skuteczni? Badanie efektywności stosowania kontraktu socjalnego jako instrumentu integracji społecznej*, Wydawnictwo HOB0, Łódź.



traktów zawieranych z przymusu: *na pewno nie powinny być kontrakty robione na zasadzie szef kazał, żeby każdy w tym miesiącu podpisał dwa kontrakty. No jest to bzdura i bez sensu, a tak jest niestety* (wywiad 3).

Osoby ambiwalentnie nastawione wobec stosowania kontraktów socjalnych podkreślały, że w odpowiednich warunkach instytucjonalnych kontrakt mógłby być skutecznym narzędziem pracy: *sama idea jest bardzo słuszna, natomiast nie można pracować z kontraktem socjalnym mając pod opieką 100, 150 rodzin. To jest niemożliwe, to jest fikcja, to jest tylko tworzenie papierka dla dyrekcji, że coś robimy w sprawie kontraktu [...]. Moim zdaniem byłby skuteczny, gdybyśmy zachowywali pewne warunki. Znacząca pomoc społeczna w Łodzi przynajmniej musiałaby funkcjonować na innych zupełnie zasadach niż funkcjonuje w tej chwili i wtedy tak, wtedy to no rzeczywiście jest udany pomysł, z tym, że niedopracowany, personel niedoszkolony, żadnych z naszej strony argumentów właściwie też poza tą pomocą finansową.* (wywiad 11). Odpowiednie warunki w opiniach badanych oznaczałyby zmniejszenie obciążenia pracą, wprowadzenie procedur egzekucji kontraktu, solidne przeszkolenie pracowników i udoskonalenie samego narzędzia.

Wśród respondentów wywiadów swobodnych jedynie trzy osoby określić można jako akceptujące nowe narzędzie, a entuzjastyczną postawę wobec kontraktu socjalnego wykazuje zaledwie jedna z nich, choć i ona ma duże zastrzeżenia do konstrukcji samego formularza: *kontrakt uważam za bardzo dobre narzędzie i czułam się po prostu przygotowana do zawierania kontraktów z ludźmi, zresztą ja ostatnio zawarłam bardzo dużo kontraktów [...]. No, ale ponieważ ja jestem osobą raczej taką ostrą, stanowczą, więc [...] wszyscy w te pędy realizowali i mogę powiedzieć, że ten kontrakt w przypadku moich podopiecznych tutaj w okolicach (nazwy ulic), na tym starym (nazwa dzielnicy), gdzie tam ludzie są niewykształceni, no raczej zdaje po prostu egzamin, natomiast [...] kwestia samego przygotowania tego, pisania w dwóch egzemplarzach, wypełniania czemu ma służyć kontrakt w przypadku każdej osoby, że wiadomo że poprawieniu sytuacji, usamodzielnieniu się, wyszczególnianiu cele główne, cele szczegółowe, no to dla mnie to jest wielką bolączką* (wywiad 18).

## MECHANIZMY SPRZYJAJĄCE POZOROWANIU DZIAŁAŃ

Jan Lutyński przedstawił cztery typy mechanizmów tkwiących w rzeczywistości społecznej państwa lub/i systemu, sprzyjających uruchomieniu działań pozornych. Są to mechanizmy: organizacyjno-decyzyjny, aksjologiczny, obo-



wiązkowego wykonywania niezyciowych rozporządzeń i rzekomo-pragmatyczny [Encyklopedia Socjologii, T.1., 1998: 157]. Wszystkie te kategorie zidentyfikować można w świecie zinstytucjonalizowanej pomocy społecznej

### **Mechanizm organizacyjno-decyzyjny**

Mechanizm organizacyjno-decyzyjny związany jest z wykonywaniem przez organizację niższego szczebla wiążących decyzji podejmowanych na szczeblach wyższych, mimo że decyzje te winny leżeć w gestii samej organizacji [Encyklopedia Socjologii T.1., 1998: 157].

Istotnym źródłem problemów związanych z wypełnianiem założonych celów i funkcji kontraktów socjalnych i, co za tym idzie, istotnych wypaczeń w tym zakresie jest umiejscowienie pracowników socjalnych na niskich, wykonawczych pozycjach w strukturze organizacyjnej instytucji pomocy społecznej. Można założyć, iż badani pracownicy postrzegali się przede wszystkim jako uprzedmiotowieni wykonawcy zadań narzucanych im przez przedstawicieli wyższych instancji. Dla większości ankietowanych (ponad 80 % ogółu) głównym motywem wykorzystywania kontraktu w pracy socjalnej był przymus administracyjny<sup>11</sup>. *No tak, jak się wykaże, to mi nic nie zrobią. Szefostwo każe to pracownik robi.* (wywiad 1). *My na przykład się sprzeciwiamy, rozmawiamy z kierownikami, ale masz to zrobić i koniec bo jest prikaz odgórny i koniec.* [...] (wywiad 3).

Decyzje podejmowane przez pracowników bywały także kwestionowane przez ich zwierzchników, co powodowało obawy tych pierwszych przed utratą wiarygodności i autorytetu w relacjach z klientami: *Nie mamy autorytetu też dla tych osób i z chwilą kiedy my na przykład mówimy, że nie będzie pomocy, bo ten kontrakt jest nie zrealizowany, tutaj pan kierownik zmienia nasze zdania i twierdzi, że pomoc przyznać, bo mamy pieniądze, na przykład. No ja [...] teraz, wczoraj podpisywałam taką sprawę i wiedziałam, że tej osobie się pomoc nie należy, bo... a on [kierownik] przyznał jej bo znalazł inne przesłanki* (wywiad 2).

Ograniczony zakres wpływu pracowników socjalnych na decyzje podejmowane w ramach kontraktu był niejednokrotnie zdeterminowany inną cechą personelu organizacji, a mianowicie negatywnym nastawieniem kadry zarządzającej punktów i ośrodków pracy socjalnej, do nowości: *skostniałe towarzyszo umówmy się w miejscu, że po prostu jest bardzo trudno przebić się i jest naprawdę niewielka grupka ludzi, którym chce się coś zrobić. Ale są natychmiast tłamszone, „A po*

<sup>11</sup> Co ósmym pracownikiem socjalnym decydującym się stosować kontrakty kierowała ciekawość, chęć sprawdzenia nowego narzędzia, a zaledwie co szesnasty wykorzystywał je w przekonaniu, że kontrakty są narzędziem skutecznym (zob. j.w.).

*co... a weź nie wychylaj się”, najlepiej, żadnych pomysłów, nic z własnej woli, ... nie żądają to się nie wychylaj, bo jeszcze będą chcieli [...] i może tych kontraktów jest z tego powodu tak mało. A gdyby nie wiem, przyszedł ktoś i powiedział słuchajcie,[...] to może być fajnie, może poszukajmy wspólnie, gdzie można tych ludzi tam gdzieś ukierunkować, no mamy jakieś tam ograniczone możliwości, ale no z czymś tam coś zrobimy, może by i nas to inaczej jakoś tak zmobilizowało pomimo różnych innych takich zewnętrznych trudności (wywiad 4).*

Barierę w realizacji założonych funkcji kontraktów stanowił także brak lub niejasność procedur dotyczących zarówno samego zawierania kontraktów, jak i związanych z tym kwestii finansowych. Nie zdefiniowano na przykład w sposób jasny, jaką pozycję formalną zajmują pracownicy zawierający kontrakty: *Kto właściwie podpisuje ten kontrakt, czy instytucja poprzez swojego przedstawiciela, czy robotnik socjalny, bo to jest nieco zatarte w mojej ocenie [...]. To jest tak, że ja zawieram kontrakt na dobrą sprawę w ciemno [...], ja nie jestem do końca stroną tego kontraktu, tylko stroną jest... nie wiem... jakieś całe mnóstwo różnych większych i mniejszych szefów nade mną i oni mogą w każdej chwili powiedzieć „nie” (wywiad 20).*

Negatywne działanie mechanizmu organizacyjno – decyzyjnego w odniesieniu do realizacji kontraktów socjalnych ujawniło się już w fazie przygotowania badanych do stosowania nowego narzędzia. Zostali oni zobligowani do zawierania kontraktów, ale nie zapewniono im wystarczającego dostępu do informacji dotyczących posługiwania się tym instrumentem pracy socjalnej. Aż 60% pracowników socjalnych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi stwierdziło, że nie posiada żadnego lub ma tylko częściowe przygotowanie do zawierania kontraktów socjalnych. Tylko 39% pracowników miało możliwość uczestniczenia w szkoleniach prezentujących procedury, zasady i możliwości stosowania kontraktu. Badani zwracali uwagę na powierzchowny, rytualny charakter szkoleń. Ponad 94% respondentów, którzy brali udział w szkoleniach dotyczących kontraktu odbyło je w ciągu jednego dnia, ponad połowa z nich w czasie krótszym niż trzy godziny. Aż 95% szkolonych nie uzyskało podczas zajęć oczekiwanych informacji o kontrakcie (nieco ponad 40% stwierdziło, że w trakcie szkolenia nie zdobyli żadnych nowych informacji ani umiejętności, pozostali zadeklarowali zdobycie tylko ogólnej wiedzy o założeniach kontraktu). Zaledwie 5% spośród ogółu badanych uznało, że w trakcie szkoleń przekazano im istotną wiedzę merytoryczną związaną z realizacją kontraktu. Oczywistym skutkiem braku przygotowania były problemy w posługiwaniu się nowym narzędziem<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Kłopoty te pojawiały się przede wszystkim we wstępnej fazie pracy na podstawie kontraktów – motywowaniu klientów, formułowaniu celów i zadań. Pracownicy socjalni stanowili w fazie

Zaprezentowane przykłady funkcjonowania mechanizmu organizacyjno-decyzyjnego w łódzkim MOPS powodują, że kontrakt zamiast stanowić narzędzie ułatwiające prowadzenie pracy socjalnej, staje się podstawą działalności fasadowej, maskującej brak takiej pracy. Co ważne, opisane praktyki prowadzą do uruchomienia kolejnych mechanizmów podtrzymujących i wzmacniających pozorny charakter stosowanych procedur.

### Mechanizm aksjologiczny

Działanie mechanizmu aksjologicznego przejawia się przede wszystkim w wykonywaniu działań, które mają świadczyć o akceptacji i realizacji określonych wartości choć przejawu tychże wartości w rzeczywistości nie stanowią [Lutyński 1990: 111–112].

Według 83% badanych pracowników łódzkiego MOPS podstawowym celem stosowania kontraktów socjalnych powinno być określenie i podjęcie działań zmierzających do poprawy funkcjonowania, a co za tym idzie warunków życia klienta. W ramach tak określonego celu ogólnego respondenci wymienili trzy podstawowe zadania, których realizacji służyć ma stosowanie kontraktów socjalnych: 1) zwiększenie samodzielności podopiecznych ośrodków pomocy społecznej, zaktywizowanie ich do podejmowania czynności umożliwiających zmianę trudnej sytuacji życiowej; 2) poszerzenie uprawnień pracownika socjalnego, wzmocnienie jego pozycji w relacji z klientem, dzięki czemu mógłby on podejmować więcej działań dla i w imieniu klienta, a jednocześnie stanowczo egzekwować realizację poleceń, zadań stawianych klientowi; 3) szczegółowe określenie zasad współpracy między klientem a ośrodkiem pomocy społecznej<sup>13</sup>.

Chociaż respondentów nie pytano bezpośrednio o wartości, które mogłyby być realizowane w oparciu o kontrakt socjalny, założyć można, że istotne są tu przynajmniej dwa wcześniej wspomniane rodzaje wartości – upodmiotowienia stron zawierających kontrakt i usamodzielnienia klientów. Poczucie presji powoduje jednak, że niektórzy respondenci zawierają kontrakty dla celów wyłącznie sprawozdawczych, a klientów, z którymi zawierają umowy dobierają w sposób

---

przygotowań stronę zdecydowanie bardziej aktywną. Blisko 70% z nich miało decydujący wpływ na treść ustaleń zawartych dotychczas kontraktów – samodzielnie określało najważniejsze warunki kontraktu i prezentowało klientowi gotowy, wypełniony formularz do podpisu (29%) lub do niewielkiej korekty (38%). Sytuacja odwrotna, w której to klient był stroną dominującą w fazie ustalania zasad pracy w oparciu o kontrakt zdarzyła się tylko sześciorgu spośród badanych pracowników.

<sup>13</sup> Na pierwszą z wymienionych funkcji kontraktu zwróciło uwagę 2/3 respondentów, na drugą nieco więcej niż 1/4 badanych, a na trzecią niespełna 1/7 spośród nich (zob. Golczyńska-Grondas, Krettek-Kamińska [2007]).

absolutnie przypadkowy: *Przede wszystkim, że musimy się rozliczać z tych kontraktów; jesteśmy rozliczani i było nagle coś takiego, że trzeba je zrobić... no i akurat szukałyśmy okazji, [...] klienta, któremu można przypasować, żeby ten kontrakt, powiem brzydko, wcisnąć (wywiad 4). Często jest tak, [...] przynajmniej w moim przypadku tak to działało, że było polecenie od szefostwa, że trzeba zrobić kontrakt do końca tam tygodnia więc, kto przyszedł, często byli to przypadkowi ludzie z łapanki tak zwanej, że oni przychodzą do nas po bieżącą pomoc, no to przy okazji wykorzystam Pana i podpiszemy tutaj kontrakt. czyli właściwie dla tego klienta to nie ma specjalnego znaczenia, no (wywiad 1).* Taki sposób realizacji kontraktów sprawia więc, że miejsce upodmiotowienia zajmuje instrumentalne traktowanie podopiecznych.

Ponadto, dla większości respondentów podstawą doboru osób do pracy w oparciu o kontrakt socjalny nie były problemy, które skłoniły podopiecznych do korzystania z pomocy społecznej i chęć pracy nad ich rozwiązaniem. Ponad 70% badanych za najistotniejszy, decydujący czynnik doboru klientów do kontraktów uznało ich stosunkowo wysokie możliwości w sferze zadaniowej, rozumiane jako zdolność do zrealizowania przez nich warunków i zadań umieszczonych w tymże kontrakcie niezależnie od tego, czy działania te istotnie wpływały na poprawę ich sytuacji życiowej czy też nie. Innymi słowy, zadania były formułowane tak, aby nie sprawiły kłopotu ani pracownikowi, ani klientowi, przez co zyskiwały fasadowy, pozorny charakter: *No pewnie w założeniu był... znaczy były takie założenia, że ma przede wszystkim wpłynąć na jego (podopiecznego – przypis autora) jakąś poprawę, prawda, ogólną, żeby jego sytuacja uległa zmianie, bądź właśnie przyczyniła się do poprawy, ale tutaj chyba nie, nic takiego się nie dzieje w rzeczywistości (wywiad 4).* Zadania, jakie miał wykonać klient zobowiązany kontraktem nierzadko sprowadzały się do działań, które i tak musiałby on wykonać, jeżeli dalej chciałby korzystać ze wsparcia instytucjonalnego, np. „wyrobienie” dowodu osobistego, zameldowania się, rejestracja w urzędzie pracy. Najprawdopodobniej w opisanych sytuacjach zawarcie i rozliczenie się z wykonanego kontraktu stało się celem samym w sobie, co świadczyć może raczej o uprzedmiotowieniu niż o upodmiotowieniu klientów.

O istnieniu mechanizmu aksjologicznego świadczy także, zidentyfikowana w trakcie analiz, funkcja ochronna kontraktu. Narzędzie to nie służy bowiem upodmiotowieniu pracownika socjalnego i wzmocnieniu jego pozycji w relacjach z klientem, ale przede wszystkim dokumentuje działania podejmowane przez przedstawiciela instytucji pomocy społecznej, stanowi świadectwo jego pracy z klientem, nawet jeśli praca ta nie przynosi pożądanych rezultatów. Zapisy kontraktu stanowią „alibi” pracownika socjalnego w chwili, gdy klient nie wywiąże

się z przyjętych zobowiązań, dają mu możliwość obrony przed ewentualnym zarzutem zaniechania czy zaniedbania obowiązków zawodowych, służą w dużej mierze do zabezpieczenia interesów pracowników socjalnych w sferze ich relacji z kierownictwem: *No jeśli mnie kierownik zapyta co ja zrobiłam tym przypadkiem, to ja mu mogę powiedzieć tak, jestem w trakcie realizacji tego kontraktu i wykazuję się działaniem* (wywiad 2). Warto zwrócić uwagę na to, że kontrakt może służyć pracownikom socjalnym również jako pewnego rodzaju „straszak”: *Proszę Pana, nie podpisujemy tego kontraktu, w związku z tym, no to może mieć Pan problemy z kontynuacją tej, u nas pomocy, my możemy zaprzestać, jakby wypłacania Panu pieniędzy... [...]. Tak to było takie... zawarcie tych kontraktów było na zasadzie takiej prośby też, groźby lub też środka, dzięki któremu można pozbyć się nie lubianych klientów: Wie Pani czasami można by tak zrobić, że właśnie żeby pozbyć się [odpychającego cwaniactwem] klienta to można z nim podpisać kontrakt, którego on nie spełni. W ramach funkcji ochronnej mieściłoby się więc manipulacyjne używanie kontraktu przez pracowników.*

Co ważne, przekształcające realizację kontraktów socjalnych w fikcję, działanie mechanizmu aksjologicznego ujawnia się nie tylko po stronie instytucji pomocy społecznej i pracowników socjalnych, ale także po stronie osób, do których pomoc jest kierowana. W większości przypadków klienci w ogóle nie byli zainteresowani wprowadzaniem nowego narzędzia mobilizującego ich do pracy nad sobą, reagowali obojętnie lub negatywnie na propozycję podpisania kontraktu. Dla części podopiecznych kontrakt był kolejnym wymogiem biurokratycznym, niezbyt zrozumiałym „papierem do podpisania”, umożliwiającym zachowanie dotychczasowego *status quo*: *Oni nie rozumieją po co, dlaczego tyle tych pytań, tym bardziej, że no on dostaje swój egzemplarz, ja mam swój ... no i „no jak Pani musi to niech Pani pisze”, „niech Pani napisze co tam Pani chce” i uzyskanie od niego jakiejś tam informacji, to „a ja nie wiem”, „nie rozumiem”, „niech Pani napisze tak żeby było dobrze”... (wywiad 3) Tak naprawdę klientom nie zależy na tym, co oni podpisują. Ważne, że podpisują, dlatego, że dostaną za to coś* (wywiad 10). Ponadto, według badanych, dla wielu osób korzystających z pomocy społecznej zawarcie kontraktu stanowiło realne utrudnienie, wносиło zamęt do prowadzonego trybu życia: *Osoba, która pracuje na czarno, no nie może wypełnić warunków kontraktu sformułowanego: „masz się zapisać na kurs kwalifikacyjny”, bo to będzie mu zakłócało jego pracę, prawda, bo tam trzeba pójść na godzinę, odsiedzieć, prawda. Natomiast on jest zatrudniony bez umowy, bez świadczeń, ale ma tam jakieś pieniądze na bieżąco, no tutaj przychodzi, dlatego żeby sobie ten dochód zwiększyć nieco, prawda i wtedy opór przeciw zawarciu kontraktu jest bardzo silny* (wywiad 12). W niektórych klientach, konieczność

wywiązania się ze zobowiązań kontraktu, służąca poprawie ich aktualnej sytuacji życiowej, a – przynajmniej w założeniu – docelowo także choćby częściowemu uniezależnieniu się od pomocy społecznej, budziła lęk. Kontrakt jawił się im wyłącznie jako narzędzie służące ograniczeniu pomocy w dotychczasowej formie. W takich sytuacjach niektórzy klienci odrzucali możliwość zawarcia kontraktu, a inni pozorowali jego zawarcie – zgadzali się na wszystko, aby uniknąć nieprzyjemnej rozmowy, ale nie mieli zamiaru „przykładać się” do realizacji przyjętych postanowień: *Rodzice tak żyli, dziadkowie tak żyli, sąsiedzi tak żyją, koledzy, wszyscy tak żyją, no to oni też tak żyją. Trochę dokradną, trochę gdzieś tam dorabują, trochę zakombinują, trochę gdzieś pójdą do pracy na pół roku, no a w pomocy społecznej non stop, tam biorą tam swoją działeczkę. Także dla nich taki kontrakt socjalny to jest, mówię, dodatkowy papier do wypisania, ale nie przejmą się za bardzo* (wywiad 11). Czasem osoby, które zawarły taki fikcyjny kontrakt, wiedząc z góry, że się z niego nie wywiążą, unikały potem kontaktów z pracownikiem socjalnym, aby nie narażać się na ewentualne negatywne konsekwencje.

Warto zauważyć, że negatywna postawa osób korzystających z opieki społecznej wobec kontraktu zdeterminowana była przede wszystkim zestawem – ujawniających się niezależnie od kontraktu – charakterystycznych dla tej grupy cech takich, jak bierność, wyuczona bezradność, nieporadność, roszczeniowość związana z długotrwałym uzależnieniem od pomocy, wysoki poziom demoralizacji (spowodowany np. długoletnim więzieniem) etc., ale, w tym konkretnym przypadku nasiliło ją niewątpliwie także negatywne nastawienie pracowników socjalnych do stosowania wspomnianego narzędzia: *też nie mamy tutaj argumentu żeby im mówić, że jest to coś takiego ważnego, innego, w sensie tym, że jeżeli się wywiążą to powiedzmy jakaś nagroda albo jeżeli się nie wywiążą to coś... i wtedy jest to jakoś wiążące i jest konsekwentnie egzekwowane i dla nich nie jest to nic takiego ważnego tylko kolejny jakiś tam dokument, który się ma podpisać i daje mu się* (wywiad 7). *Właściwie to tak, jest jak dziecko jest źle nastawione do... znaczy jak matka jest źle nastawiona do jakiegoś procesu powiedzmy wychowania dziecka, to dziecku jakby się podświadomie udziela. Tak samo i my. Przez to, że mamy taki negatywny stosunek do tego narzędzia, to klient podchodzi do tego po prostu, no jak mówię* (wywiad 3).

Z analizy materiału wynika więc, że wartości takie jak usamodzielnienie klientów i poprawa warunków ich egzystencji oraz upodmiotowienie obu stron zawierających kontrakt mają charakter prawie wyłącznie deklaracyjny, co jest



„publiczną tajemnicą”<sup>14</sup>. Jan Lutyński podkreśla, że pozornie realizowane wartości pochodzić mogą z innych systemów lub/i okresów historycznych (1990: 111). Kontrakt socjalny jest narzędziem, które przejęte zostało – wraz z całą jego ideologią - z zachodnio i północnoeuropejskich systemów pomocowych – można więc zaryzykować tezę, że osoby zatrudnione w polskim systemie pomocy społecznej warunkowane swoimi cechami osobowościowymi oraz kulturą organizacji nie są w stanie zaakceptować wspomnianych wartości, a ich realne cele zawodowe wiążą się przede wszystkim z szybkim, sprawnym załatwieniem kolejnych spraw i utrzymaniem *status quo* systemu, którego istnienie byłoby zagrożone w sytuacji usamodzielniania się i upodmiotowienia klientów. W trakcie prowadzenia wywiadów swobodnych stwierdzono także, iż część badanych prezentowała paternalistyczny stosunek wobec swoich klientów. Obserwacja ta świadczyć może o tym, iż istotnym elementem ukrytego programu realizowanego przez niektórych pracowników instytucji pomocy społecznej - opierającego się o system wartości odmienny od oficjalnie wyrażanego – jest sprawowanie władzy nad życiem podopiecznych. Co oczywiste, upodmiotowienie klientów stoi w jawnej sprzeczności z tym celem.

#### **Mechanizm obowiązkowego wykonawstwa niezyciowych rozporządzeń**

„Źródłem wywoływanych przez ten mechanizm działań pozornych jest obowiązek wykonywania tego, co w ogóle – bądź w przewidziany sposób – wykonać się nie da lub co dla osiągnięcia danego celu jest faktycznie niepotrzebne. Niemożliwość realizacji tych działań wynika z różnych powodów: z fałszywych założeń dotyczących rzeczywistości, przyjętych w rozporządzeniu; z faktu, że czynności w nich przewidziane wymagają czasu, którego po prostu nie ma; z tego, że wykonanie ich powoduje nadmierne zaabsorbowanie jakiegoś grona ludzi, którzy muszą wykonywać inne zasadnicze dla nich czynności itp.” [Lutyński, 1990: 111–112].

Wśród czynników stanowiących przejaw działania mechanizmów przeobrażających realizację kontraktów socjalnych w działalność pozorną poczesne miejsce zajęła nieskuteczność narzędzia związana z brakiem możliwości egzekwowania zawartych w nim postanowień. Podkreślano, że kontrakt jest nieprzydatnym, dodatkowym *drukiem, który nic nie wnosi*. Nowe narzędzie nazywane było *kulą*

<sup>14</sup> Z informacji uzyskanych w trakcie badań wynika, że w dyskursie wewnątrzinstytucjonalnym prowadzonym na najniższych szczeblach hierarchii służbowej wątek pozornego charakteru zawieranych kontraktów jest często obecny. Nie jest natomiast jasne, jakie jest stanowisko osób zajmujących pozycje kierownicze w badanej instytucji.



*u nogi, dopustem boskim, umartwieniem. Kontrakt socjalny nie dość, że nie przynosi żadnych efektów, to jeszcze same trudności, no to trzeba przecież dobrać, trzeba zrobić ilościowo i w ogóle jakościowo też jak najlepiej. To właśnie nam źle się kojarzy, jak go ktoś nazywa narzędziem pracy. To mówimy, że po prostu ktoś po prostu wziął za to duże pieniądze i nas teraz tym zamęcza [...] ten – kontrakt-ktoś wymyślił właściwie nie za bardzo wiadomo, dlaczego? Nie wiadomo, po co nam to dał? I bez efektu żadnego!*

Na fakt, iż zalecenie stosowania kontraktu jest w rozporządzeniu nieżyciowym wpływa już sam sposób finansowania instytucji budżetowych w naszym kraju. Ani zarządzający, ani szeregowi pracownicy nie mają pewności, jakimi środkami będą dysponować w danym okresie czasu. Na początku roku kalendarzowego występuje zazwyczaj niedobór finansowy, co w znacznej mierze utrudnia motywowanie klientów. Natomiast pod koniec roku pojawiają się kłopoty z rozdysponowaniem większej ilości pieniędzy, co powoduje, że zasiłki wypłacane są bez względu na stopień realizacji kontraktów: *często jest tak że nasi szefowie mówią: no przecież że nie wywiązał się z kontraktu to zabierz mu pieniądze. Ale jak jest brzydko mówiąc parcie tutaj pod koniec roku, że trzeba wydać wszystkie środki, to nawet ja, jeśli w ciągu roku oszczędzę na tej osobie, prawda, oszczędzę nie w tym znaczeniu, że dla ośrodka jakie pieniądze, tylko przyznam mu mniej tych środków, to pod koniec roku on dostanie te środki, bo ja wszystkim, którzy nie będą w tym czasie mieli jakiejś tam większej pomocy muszę wyrównać, więc to sens w ogóle to traci, bo, bo jeśli ja zabieram jakaś pomoc, to zabieram celowo i, i, i powinno się to właśnie konsekwentnie wykorzystać prawda. Ja zabieram pomoc i tak dalej. A później w ...czasie to już jakby nie ma większego znaczenia, że ta pomoc była zabrana, po prostu trzeba pieniądze wydać. I wydajemy je (wywiad 3).* Taki sposób finansowania instytucji pomocy społecznej uniemożliwiał badanym planowanie działań i powodował, że bardzo ostrożnie składali jakiegokolwiek deklaracje przy podpisywaniu kontraktów z klientami.

Ponadto aż 73% respondentów zwracało uwagę na brak lub nieprecyzyjne przepisy prawne w zakresie realizacji postanowień kontraktu. Pracownicy podkreślali, że w ośrodkach, w których pracują nie ma nie tylko jednoznacznych, ale nawet w jakikolwiek sposób określonych zasad postępowania w przypadku, gdy klient nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań. Powodem kłopotów jest tu między innymi ustawowy zapis według którego „w przypadku odmowy przyznania albo ograniczenia wysokości lub rozmiaru świadczeń z pomocy społecznej należy uwzględnić sytuację osób będących na utrzymaniu osoby ubiegającej się o świadczenie lub korzystającej ze świadczeń. [Art. 12, paragraf 3 ustawy o pomocy społecznej], który ogranicza możliwość egzekwowania zapisów kontraktu.

Pracownicy nie decydowali się także na pozbawianie klientów świadczeń powodowani względami etycznymi. Ponadto klienci, którzy pozbawieni zostali pomocy stosowali różnego rodzaju strategie, by wymusić zmianę decyzji – odwoływali się do zwierzchników, grozili, że zawiadomią władze lokalne lub krajowe media itp.: *jeżeli ja z kimś ustalę, że on coś tam robi, a jeżeli nie to zabiorę mu zasilek czy obetnę mu zasilek to nie może być tak, że on później poleci na skargę, tutaj przyleci do MOPS-u albo poleci do prezydenta. Natychmiast wtedy jest informacja zwrotna pod tytułem: „Proszę temu panu nie zabierać”. Ja wychodzę na głupa w tym momencie, tak, bo ja się jakoś tam umówiłam na coś tam, umówiliśmy się, że jak on czegoś nie robi, to poniesie pewne konsekwencje, a potem się może okazać, że ja nie będę w stanie jakby wyegzekwować tego, co bym chciała, że wszystkie, no wszyscy, nie wiem jak ich nazwać, skarżypyci, którzy latają gdzieś na skargę do prezydenta, najczęściej załatwiają sobie właśnie krzykiem i jakimiś takimi pretensjami to, że filie zmieniają decyzje w stosunku do nich podjęte, na przykład dają im więcej albo dają im to, na co im dać nie chciały [...] I że nie będzie tak, że MOPS będzie miał jedno twarde stanowisko pod tytułem: „Nie. Jeżeli takie były ustalenia kontraktu to tego się trzymamy i nie zmieniamy decyzji”. Obawiam się, że może być zupełnie inaczej właśnie i że pracownicy będą wychodzili na niekompetentnych właściwie, nie będą w stanie wyegzekwować tego, na co się poumawiali (wywiad 9).*

Dodatkowo, niektóre istniejące procedury blokowały możliwość realizowania kontraktów. Np. w jednej z filii MOPS istniał obowiązek zmiany rejonów w kilkuletnich okresach czasu. Zmiana ta następowała bez uwzględnienia faktu realizowania kontraktów rozbudowanych, gdzie duże znaczenie ma wzajemna, oparta na zaufaniu więź między pracownikiem a klientem.

Kolejną kategorię barier, powodujących, że działalność w ramach kontraktów zyskiwała pozorny charakter stanowiły zasoby materialne, jakimi dysponowali pracownicy socjalni realizujący kontrakty. Co piąty spośród nich zwracał uwagę na brak środków umożliwiających sensowną realizację kontraktów socjalnych. Ponadto zwracano uwagę na zagrożenie konfliktami dotyczącymi spraw finansowych w relacjach z kierownictwem<sup>15</sup>, brak wyodrębnionej puli pieniędzy,

<sup>15</sup> Nasze kierownictwo mówiło nam o tym, że jeśli zawrzemy kontrakt o uporządkowaniu mieszkania, jakieś pieniądze na malowanie się znajdą, ale to jest wszystko zawsze „jakieś”, nie ma konkretów. A wydaje mi się, że rozmawiając, zawierając kontrakt z kimś, to my musimy rozmawiać o konkretach i ja muszę wiedzieć, że jeśli ten człowiek mi się zobowiąże, że on posprząta mieszkanie i będzie chciał pomalować te ściany, że my mu damy te pieniądze [...]. A to potem będzie przepychanka z naszym kierownictwem, czy są pieniądze czy nie ma, czy mu dać 100 złotych czy mu dać 50 złotych, dlatego, no nie wiem... (wywiad 13).

które można by było przeznaczyć dla klientów kontraktowych i związaną z tym konieczności „kamuflowania środków” przyznawanych na realizację kontraktu, brak oferty, którą pracownik mógłby skierować do klientów, aby ich zachęcić do zawierania kontraktów, w tym brak pozafinansowych środków motywowania klientów, które wymagają jednak nakładów materialnych (oferty kursów, miejsc pracy, zajęć strukturalizujących czas wolny, sieci stołówek etc.). Istotnym czynnikiem były nieodpowiednie warunki lokalowe w punktach pracy socjalnej umożliwiające prowadzenie szczerych rozmów z klientami bez obecności osób postronnych. Badanym doskwierała także nadmierna ilość obowiązków zawodowych uniemożliwiająca poświęcenie odpowiedniej ilości czasu na zawieranie kontraktu oraz kontrolowanie terminów realizacji zadań. Podkreśliły, że rejony, w których pracują pracownicy socjalni są zbyt duże. Liczba środowisk, nad którymi sprawuje pieczę pracownik socjalny uniemożliwia prowadzenie pogłębionej pracy socjalnej: *gdzieś tam w świecie, w Europie, jak wiem, we Francji, bo moja koleżanka jest we Francji ma środowisk na przykład 7, 10 i wtedy można dogłębnie pracować z tymi środowiskami, z tymi ludźmi, natomiast, jeżeli ma się około setki no to trudno się wyrobić z papierami, a co dopiero praca socjalna* (wywiad 10). Duża liczba klientów powoduje powstawanie zaniedbań w codziennej pracy i znacznie ogranicza możliwości realizowania czasochłonnych, wymagających stałego monitorowania kontraktów: *Nawet podpisać 5 kontraktów, to ja sobie nie wyobrażam bo prowadziłam te 3 kontrakty i to już był dla mnie problem, zaczynałam się gubić, może nie tyle zaniedbywałam pracy bo wiadomo, że to co trzeba było zrobić... ale nie mogłam się skupić na tych kontraktach i jeszcze tutaj inne sprawy, bo brakowało mi czasu [...]. Za mało czasu żeby skupić uwagę tylko i wyłącznie na tych osobach, z którymi mamy podpisane kontrakty, a trzeba, trzeba je kontrolować i pilnować* (wywiad 2). Ponadto duże znaczenie mają niskie wynagrodzenia pracowników socjalnych, które nie stanowią dostatecznego motywatora do rzetelnego wykonywania swoich obowiązków: *no może, jakby troszkę więcej pieniędzy to jakaś motywacja, by jednak na te pieniądze... jak się ma rodzinę i tak dalej jest ważna, jak by na to nie patrzeć. Charytatywnie to można jako wolontariusz pracować, prawda* (wywiad 15). Pozorność kontraktu wynika więc znów z faktu, że uwarunkowania instytucjonalne powodują, iż narzędzia tego – generalnie rzecz biorąc – nie da się zastosować zgodnie z założeniami [Lutyński 1990: 111]. W rozporządzeniach nie uwzględniono rzeczywistości pomocy społecznej, pracownicy socjalni nie dysponują dostatecznymi środkami ani czasem koniecznym do wykonania tego zadania, są także zaabsorbowani realizacją innych koniecznych dla funkcjonowania instytucji czynności.

### Mechanizm rzekomo – pragmatyczny

Ostatni z wyróżnionych przez Lutyńskiego mechanizmów sprawczych działalności pozornej występuje „w sytuacjach, kiedy czynniki decydujące nie mogą lub nie chcą rozwiązać jakiegoś problemu traktowanego jako ważny przez obywateli. Dzieje się tak zwykle dlatego, że rozwiązanie to prowadziłyby do niepożądanych dla nich następstw lub też wymagałyby zastosowania określonych środków, co jest bądź niemożliwe, bądź też zostało uznane za niecelowe. Pragnąc jednak wykazać, że problem ten jest rozwiązywany lub, co najmniej, że rozwiązanie to uważa się za ważne, zleca się podjęcie działań lub podejmuje się czynności, które faktycznie do tego nie prowadzą, lecz które oficjalnie zostały uznane za działania właściwe i potrzebne.” [1990: 113]. Założenie, że usamodzielnianie klientów pomocy społecznej w rzeczywistości postrzegane jest jako niecelowe i prowadzące do niepożądanych z punktu widzenia osób funkcjonujących w systemie ma charakter czysto spekulatywny<sup>16</sup>, nie będziemy więc rozwijać tego wątku. Warto natomiast pokrótce rozważyć, na ile kwestia wprowadzenia skutecznych rozwiązań na rzecz zdecydowanej poprawy sytuacji klientów pomocy społecznej w Polsce jest postrzegana jako realna przez instytucje na poziomie lokalnym, w systemie pomocy społecznej oraz na poziomie zarządzania państwem.

W ramach badań nad biedą, wykluczeniem społecznym i instytucjami pomocy społecznej prowadzonych od początku lat 90. XX wieku przez pracowników Instytutu Socjologii UŁ<sup>17</sup> oraz w trakcie zajęć edukacyjnych i szkoleniowych dla pracowników socjalnych wielokrotnie spotkałyśmy się z wyrażaną przez pracowników socjalnych opinią, że klienci instytucji pomocowych są osobami niezwykle trudno podatnymi na jakiegokolwiek oddziaływanie i zmiany – wydaje się, że przekonanie to jest powszechnie podzielane w środowisku zawodowym. Jawne i publiczne sformułowanie takiego stanowiska podważyłoby jednak wiarygodność pracowników, którzy w znacznym stopniu utraciliby mandat społecznego zaufania i zakwestionowało sens ich codziennej pracy.

Badania instytucji zajmujących się udzielaniem pomocy, ich pracowników i podopiecznych prowadzą do wniosku, że polski bardzo zbiurokratyzowany sy-

<sup>16</sup> Choć zastanawiać się można nad tym na ile istnienie licznej zbiorowości osób spauperyzowanych podtrzymuje funkcjonowanie systemu i zapewnia miejsca pracy jego pracownikom.

<sup>17</sup> Zob. np. publikacje W a r z y w o d a - K r u s z y ń s k a W. [1998], *Życie i pracować w enklawach biedy*, IS UŁ, Łódź i W a r z y w o d a - K r u s z y ń s k a W. (red.) [1998] (*Życie na marginesie wielkiego miasta*, IS UŁ, Łódź).

stem pomocy społecznej jest niewydolny jako całość<sup>18</sup>. Niestety wyniki analiz, do których odwołuje się niniejszy artykuł nie stanowią tu wyjątku: *kontrakt socjalny wpisuje się w taki trend ogólny, który jest w Łodzi związany z pomocą społeczną. My jesteśmy fachowcami w tej chwili od tworzenia fikcji. Tworzymy dokumenty... owocem naszej pracy nie jest poprawa losu naszych podopiecznych, tylko góra wypełnionych formularzy. Tego od nas wymaga nasze kierownictwo, taki ma poziom świadomości, żeby zabezpieczyć siebie od strony formalnej, reszta jest mało istotna, klient się nie liczy, my też nie za bardzo* (wywiad 12). Najbardziej dotkliwe dla pracowników socjalnych w Łodzi wydawało się zbiurokratyzowanie instytucji i wynikające z niego obciążenie pracą biurową, przeciążenie ilością spraw do załatwienia. Nadmierne sformalizowanie procedur powoduje poczucie ubezwłasnowolnienia. Problemy, z którymi borykają się przedstawiciele instytucji pomocowych, zostają spotęgowane poprzez bariery pojawiające się w sferze współpracy międzyinstytucjonalnej – między ośrodkami pomocy społecznej, a przedstawicielami sądów, policji, urzędów pracy i organizacji pozarządowych – zarówno w zakresie formułowania, poszerzania oferty dla klientów, jak i pozyскиwania nowych możliwości egzekwowania od klienta wypełnienia zobowiązań zawartych w kontraktach. Często współpracy takiej brakuje, a jeżeli istnieje, jest ona poważnie utrudniona przez sformalizowanie wzajemnych kontaktów.

Władze samorządowe i państwowe w rzeczywistości nie są zainteresowane rozwiązywaniem problemów klientów pomocy społecznej. Jak twierdzą socjologowie, bieda jest tematem niewygodnym dla polityków, jej istnienie świadczy o nieskuteczności tych ostatnich. Na początku XXI wieku elity polityczne miast i powiatów uważały, że władza wykonawcza jest odpowiedzialna za całokształt życia mieszkańców i zrzucały odpowiedzialność za wszelkie kwestie na przedstawicieli tych władz. Zarządzający gminami i powiatami byli z kolei przekonani, że za rozwiązywanie problemów społecznych odpowiedzialne są właśnie instytucje pomocy społecznej, w związku z tym przerzucali odpowiedzialność za formułowanie strategii i programowanie działań pomocowych na pracowników socjalnych zatrudnionych w podległych im strukturach [Warzywoda Kruszyńska 2003a: 17]. Z kolei na poziomie zarządzania państwem zmiany ekip rządzących związane były z „wymianą” urzędników wyższego i średniego szczebla zatrudnionych w poszczególnych ministerstwach. Konsekwencją zmian kadrowych stanowiła często zmiana założeń ideologicznych w obszarze polityki społecznej, co w zasadzie uniemożliwiało prowadzenie stabilnych przemyślanych i konsekwentnych działań

<sup>18</sup> Zob. np. Krzyszkowski J. (2005), s. 151 oraz artykuł D. Trawkowskiej zamieszczony w niniejszym tomie.

zmierzających do realnego rozwiązywania problemów społecznych na różnych poziomach instytucjonalnych. Według Wielisławy Warzywody-Kruszyńskiej, bieda traktowana była przez polityków raczej jako „zło, z którym trzeba nauczyć się żyć niż problem, któremu należy przeciwdziałać lub ryzyko, którym trzeba zarządzać” [2003b: 121].

Od momentu wejścia Polski w struktury unijne dają się zauważyć pewne zmiany w podejściu do tej kwestii władz wykonawczych na poziomie lokalnym. Zmiany te wynikają z zarówno z dokumentów programowych i zaleceń władz Unii, jak i możliwości korzystania z funduszy strukturalnych i programów pomocowych UE [Warzywoda-Kruszyńska 2008].

### PODSUMOWANIE

Na podstawie zrealizowanego projektu można postawić generalną tezę, że kontrakt socjalny jest narzędziem zagrożonym dewaluacją. Sporadyczne – zważywszy na liczbę podopiecznych pozostających pod nadzorem każdego pracownika socjalnego łódzkiego MOPS – realizacje kontraktów, zawieranych przeważnie w wyniku nakazu kierownictwa a nie wnikliwej oceny sytuacji klienta, mają w dużej mierze charakter działań pozornych. Pracownicy socjalni, niedostatecznie przygotowani do posługiwania się narzuconym odgórnie narzędziem, popełniają podstawowe, wymieniane w literaturze błędy, negatywnie oceniają założenia i sposób przygotowania narzędzia i – nadmiernie obciążeni ilością środowisk – ograniczają się zazwyczaj do dość powierzchownego wykonywania rutynowych procedur. Stosowanie kontraktu socjalnego w warunkach łódzkich jest więc działaniem wykonywanym „na pokaz”, niespełniającym swoich założonych funkcji, a wręcz realizowanym wbrew „regułom sztuki” opisanym we wstępnej części tego artykułu. Dodatkowo dzieje się tak „zgodnie z zamierzeniami wykonawców [...], a wbrew interesom i bez wiedzy tych, dla których działania te są wykonywane [Lutyński 1990: 105]. Mamy więc w tym przypadku do czynienia z przykładem działań „oszukańczych”, w trakcie których znacząco obniża się jakość wykonywanej pracy [ibidem]. Można założyć, że w tym przypadku mamy do czynienia z działaniami pozornymi, które przynoszą zarówno szkody społeczne, jak i ekonomiczne – ponoszone na realizację kontraktów nakłady nie przyczyniają się do pozytywnych zmian w świecie klientów pomocy społecznej, a stosowanie narzędzia obniża motywację i morale pracowników socjalnych. Dominującą funkcją kontraktów socjalnych potęgowaną przez inne działania podejmowane w ramach pracy „socjalnej” [patrz Trawkowska, tom niniejszy]



staje się podtrzymywanie nieefektywnego systemu instytucjonalnego, który istnieć może dopóty, dopóki część społeczeństwa stanowić będzie odpowiednio liczna zbiorowość osób zdeprawowanych, bezradnych, uprzedmiotowionych i wykluczonych społecznie.

## BIBLIOGRAFIA

- Compton B.R., Galaway B. [1993], *Social work process*, Wadworth Publishing Company, Belmont California.
- Garvin Ch. D., Seabury B. [1996], *Działania interpersonalne w pracy socjalnej*, Interart, Warszawa.
- Golczyńska-Grondas A. [1998], *Działania instytucji społecznych*, [w:] Warzywoda-Kruszyńska W. (red.) *Życie i pracować w enklawach biedy*, Wydawnictwo IS UŁ, Łódź.
- Golczyńska-Grondas A. [2006], *Wyjątkowość każdej sytuacji życiowej a proces pomocowy*, [w:] Golczyńska-Grondas A., Dunajew-Tarnowska Ł. (red.) *Metoda biograficzna w doradztwie zawodowym i pracy socjalnej*, ŁTN, Łódź.
- Golczyńska-Grondas A., Kretek-Kamińska A. [2007], *Kontrakt jako narzędzie pracy socjalnej*, [w:] *Czy jesteśmy skuteczni? Badanie efektywności stosowania kontraktu socjalnego jako instrumentu integracji społecznej*, Wydawnictwo HOBO, Łódź.
- Krzyszowski J. [2005], *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Lutyńska K. [1998] *Działania pozorne* [w:] *Encyklopedia Socjologii T.1*, Oficyna Naukowa, Warszawa
- Lutyński J. [1990], *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*. PIW, Warszawa.
- Seabury B.A. [1993], *Negotiating sound contracts with clients*, [w:] Compton B.R., Galaway B. *Social work process*, Wadworth Publishing Company, Belmont California.
- Włoch A., Domaradzki P. [2005], *Kontrakt socjalny. Przewodnik dla pracowników socjalnych ośrodków pomocy społecznej*, Praca Socjalna nr 3/2005
- Ustawa o pomocy społecznej – Dziennik Ustaw 2004.64.593*
- Warzywoda-Kruszyńska W. [2008], *Dzieci żyjące w biedzie – dzieci krzywdzone*, [w:] *Dziecko krzywdzone. Teoria, badania, praktyka Nr 2(23) Systemowa pomoc dzieciom – ofiarom przestępstw, krzywdzenia i zaniedbywania*
- Warzywoda-Kruszyńska W. [2003a], *Bieda poza granicami wielkiego miasta – kontynuacja i rozwinięcie wcześniejszych badań łódzkich nad biedą i pomocą społeczną*, [w:] Warzywoda-Kruszyńska W., Grotowska-Leder, J., Krzyszowski J. (red.) *Lokalna polityka wobec biedy. Bieda poza granicami wielkiego miasta*. Wydawnictwo IS UŁ, Łódź
- Warzywoda-Kruszyńska W. [2003b], *Władze lokalne w gminach województwa łódzkiego wobec problemu biedy*, [w:] Warzywoda-Kruszyńska W., Grotowska-Leder J., Krzyszowski J. (red.) *Lokalna polityka wobec biedy. Bieda poza granicami wielkiego miasta*. Wydawnictwo IS UŁ, Łódź



---

*Agnieszka Golczyńska-Grondas,  
Agnieszka Kretek-Kamińska*  
University of Łódź

**THE SOCIAL CONTRACT – ASSUMPTIONS AND REALISATION.  
THE EXAMPLE OF LODZ**

(Summary)

One of the basic tools used in social assistance in the majority of European countries is a contract. It is an agreement between a social worker and the person who benefits (or their family) which defines and exactly describes their mutual obligations, expectations, rights and responsibilities. Theoretically, a contract is supposed to be an effective way to identify the client's problems and to make both sides work harder to enable the client to gain greater personal autonomy.

Sadly, there are various limitations and difficulties in social work practice and in the legal and organizational context capable of distorting the principles of a contract's completion. Through the contract, both workers and clients sometimes realize different interests and achieve different goals than were expected.

The article shows the ways, conditions and limitations of fulfilling the contract in Poland.

**Keywords:** contract in social work, social worker, limitations of the social work practice, apparent actions in social work.

*KAMILA BIAŁY*  
Uniwersytet Łódzki

## **KOMUNIKOWANIE POZORNE A KOMUNIKOWANIE AUTENTYCZNE W OBSZARZE SZKOLNICTWA WYŻSZEGO**

### **Streszczenie**

Koncepcja działań pozornych Jana Lutyńskiego została wykorzystana w tym artykule jako perspektywa teoretyczna stanowiąca pewną propozycję odróżnienia komunikatów pozornych i autentycznych. Dodatkowo, autorka powołała się na schemat stworzony przez badaczy Krytycznej Analizy Dyskursu z kręgu Normana Fairclougha, dzięki któremu możliwa jest analiza języka działań pozornych.

W głównej części artykułu znajduje się analiza dyskursu dwóch promocyjno-reklamowych informatorów odnoszących się do dwóch przykładowych instytucji systemu szkolnictwa wyższego w Polsce. Jej rezultaty wskazują na bardziej ogólne w skali społecznej zjawisko konflacji porządku wartości akademickich i wartości komercyjnych, które z kolei wydaje się być konsekwencją zmian w systemie władzy, kontroli i ideologii, jakie zachodzą we współczesnych społeczeństwach.

**Słowa kluczowe:** działania pozorne, komunikowanie pozorne, komunikowanie autentyczne, analiza dyskursu, konflacja, wartości akademickie, wartości komercyjne

### **WSTĘP**

W nawiązaniu do koncepcji działań pozornych Jana Lutyńskiego chciałabym w swoim artykule skoncentrować się, po pierwsze, na przedstawieniu pewnej perspektywy teoretycznej, w obrębie której formułuje się warunki odróżnienia komunikatów pozornych od komunikatów autentycznych oraz kreśli schemat przejścia od tego poziomu tekstu do poziomu praktyk społecznych i wreszcie

do poziomu stosunków społecznych. Po drugie, posługując się przykładem empirycznym, pokazać, jak teoria ta pracuje.

Jan Lutyński próbował początkowo, pozostając jako metodolog wierny tradycji prakseologicznej, ustalić warunki logiczne odróżnienia działań autentycznych, skutecznych i użytecznych od działań pozornych. Ostatecznie doszedł on do wniosku zgoła innego, wyrastającego z tradycji etnograficznej, akcentującego obok perspektywy etycznej perspektywę emiczną oraz związaną z tym kontekstową wielowymiarowość znaczeń [Piotrowski 1998].

Perspektywa teoretyczna, która wyznacza moje rozważania i perspektywę badawczą, jest bliska tym ostatnim konstatacjom Lutyńskiego, opartym na gruntownej obserwacji rzeczywistości społecznej, tak z perspektywy badacza, jak i jej uczestnika. Analiza dyskursu to, jak podają przedstawiciele różnych jej orientacji, badanie języka w działaniu czy też badanie użycia języka. Nie wszyscy jednak analitycy sfery komunikowania się dodają w ślad za tym, że to studium perswazyjnego użycia języka. W perspektywie, którą tu przyjmuję, retoryka nie jest tylko wyrafinowanym sposobem perswadowania odbiorcy, że argumenty nadawcy są ważne i uzasadnione lecz że retoryka jest częścią ogólnej teorii wiedzy i komunikacji, w której odrzucona została możliwość odkrycia absolutnej i niezmiennej prawdy, a język uznany za perswazyjny z samej swej natury [Brown 1983]<sup>1</sup>.

Jeśli więc retoryczne jest epistemiczne i co za tym idzie epistemiczne jest retoryczne, które komunikaty mogą być uznane za autentyczne i jakie ma to przełożenie na działania pozorne? Odpowiedzi udziela między innymi Stanisław Ossowski, dokonując rozróżnienia wartości uznawanych i deklarowanych a realizowanych; rozróżnienie to, dodajmy, stanowi podstawę dyskursu krytycznego w ogóle [Perelman, Olbrechts-Tyteca 1969]. Każda komunikacja ma swoją techniczną, informacyjną stronę i stronę moralną, związaną z zaangażowaniem nadawcy w określony system wartości. W tej samej mierze język nie jest przezroczysty, ale jest zawsze politycznym zjawiskiem, konstytuującym strukturę władzy i autorytetu. Komunikat, w którym treści przekazywane *explicite* nie tworzą spójnej całości, w którym elementy werbalne, denotacyjne nie są zgodne

<sup>1</sup> Za rozwinięcie i jednocześnie pogłębienie tej tezy, że prawda jest kwestią kolektywnej opinii wytworzonej w drodze argumentacji perswazyjnej, w odniesieniu do dyskursu publicznego uznać należy schemat nawarstwiania się kolejnych aspektów tego dyskursu, którego szczegółowy opis znajduje się w „Rytualnym chaosie” [Czyżewski, Kowalski, Piotrowski 1997]. Ujmując rzecz ogólnie, ukazane jest tam, jak makrospołeczny kontekst oddziaływań zewnętrznych dyskursu wpływa na siłę oddziaływań całości jego uwarunkowań wewnętrznych, a więc kolejno wymiar interpretacyjny, wymiar dramaturgiczny, wymiar konwencjonalnej rytualizacji i wymiar medialny.

z elementami niewerbalnymi, relacyjnymi, w którym treść danego komunikatu nie jest zgodna z zasadami i założeniami obowiązującymi w danej domenie dyskursu stanowi pewną możliwość dla pojawienia się sfery pozoru i mechanizmu wytwarzania działań pozornych<sup>2</sup>. Sama niespójność wszak nie jest jeszcze pozornością. Badacze Krytycznej Analizy Dyskursu z kręgu Normana Fairclougha stworzyli schemat, dzięki któremu możliwa jest analiza języka działań pozornych przy danych założeniach teoretycznych. Schemat ten, ugruntowany w teorii socjologicznej, przede wszystkim Pierre'a Bourdieu, łączy tekst (komunikaty), dyskurs (praktyki komunikacyjne) i kontekst. To połączenie pozwala na osiągnięcie krytycznego celu analizy dyskursu, czyli odsłonięcie ukrytych reguł rządzących sferą komunikowania, odkrycie i opisanie związków między ideologią i cechami dyskursu (treści ideologii pojawiające się w wypowiedziach, a także sposoby manifestowania się ideologii w praktykach komunikacyjnych).

### OBSZAR BADAWCZY

Komunikowanie publiczne w obrębie systemu szkolnictwa wyższego jest interesującym z poznawczego punktu widzenia przykładem obszaru o dużym potencjale generowania sfery pozoru. System ten na skutek głębokich powiązań między ekonomią, państwem, mediami i społeczeństwem, jakie charakteryzują współczesną postindustrialną epokę, poddany zostaje złożonym przekształceniom. Logika ekonomiczno-technologiczna oraz charakterystyczne dla niej wartości i wzory postępowania oraz sposób organizacji zaczynają penetrować system szkolnictwa wyższego. Ujmując rzecz analitycznie, postępujący proces przeorientowania uczelni wyższych w warunkach *refleksyjności instytucjonalnej* prowadzi do sytuacji, w której mamy dwie kultury i dwa układy życia społecznego, różniące się powiązaniem interakcyjnymi, komunikacyjnymi i symbolicznymi: z jednej strony nowoczesną ideą europejskiego uniwersytetu opartego na modelu

<sup>2</sup> Poczynić tu trzeba dość istotną uwagę, że tendencje rozwoju społecznego w skali ogólnoświatowej określone przez procesy modernizacyjne, w tym zwłaszcza dynamiczny rozwój środków masowego przekazu, a także wewnętrzna dynamika sfery publicznego komunikowania czynią te warunki rozróżnienia tego, co autentyczne od tego, co pozorne trudnymi do utrzymania. Utrzymaniu spójności treści werbalnych nie sprzyja tendencja do mieszania ze sobą różnych istotowo elementów, np. zabieg hybrydyzacji w reklamie. Co więcej, te same treści wchodząc w przestrzeń sfery publicznej podporządkowane zostają wymogom przekazów publicznych, co może prowadzić do ich częściowego zniekształcenia, w tym wypadku rozumianego jako rozdźwięk między tym, co się deklaruje, a tym, co się realizuje, np. na skutek nadmiernej teatralizacji.

Humboldtowskim, a z drugiej amerykańską ideę *uniwersytetu przedsiębiorczego* opartego na mechanizmie rynkowym<sup>3</sup>.

Podstawowe wartości przedsiębiorstwa, jak kalkulatywność, efektywność, skuteczność, rozliczalność i elastyczność nie mogą pokojowo współistnieć z prawdą, etyką, autonomią, autorytetem, wolnością badań i nauczania, czyli wartościami fundamentalnymi dla nowoczesnego uniwersytetu. Wzajemnemu przenikaniu się obu pól towarzyszyć powinny zmiany o charakterze *rekontekstualizacyjnym* i *reklasyfikacyjnym* [zob. więcej Bernstein, 1990]. Bez tego rodzaju procesów możemy mieć do czynienia z dziedziną pozorów, a w jego ramach z pozornymi działaniami, wartościami i tożsamościami. Niewspółmierność systemów wartości kultury akademickiej i komercyjnej nie może bowiem zostać przekroczona tylko i wyłącznie przy udziale instrumentów natury administracyjnej; wymaga krytycznego namysłu nad społecznymi źródłami tego procesu zmiany oraz jego funkcjami.

Zgodnie z przeprowadzoną tu logiką rozumowania pojawiają się dwa podstawowe pytania: czy stoi przed nami sprawnie zarządzana firma, podporządkowana wolnorynkowym kryteriom efektywności, skuteczności i elastyczności, w której wartości, takie jak prawda, autorytet, etyka stanowią czysty rytuał i ornamentykę, nieprzystające do nowych reguł gry? Czy może, wprost przeciwnie, tradycyjne struktury akademickie, próbując dążyć za duchem czasów, włączają się w procesy produkcji wiedzy stosowanej i kształcenia specjalistów, które tylko pozornie odznaczają się użytecznością, czyli tylko pozornie służą społeczeństwu opartemu na wiedzy? W obu przypadkach istnieje możliwość, że zidentyfikowane jako pozorne dziedziny mogą pełnić funkcje ideologiczne, uzasadniając, jak sądzę, pewien instytucjonalny wzór uprawiania nauki, kształcenia i prowadzenia badań empirycznych.

Za materiały badawcze posłużą mi informatory akademickie, jeden pochodzący z uczelni państwowej, a drugi z uczelni prywatnej. Niewnikliwa analiza pokazuje, że przekazy te mają cechy wspólne o charakterze formalnym (w obu przypadkach mamy do czynienia z ofertą edukacyjną przedstawioną przy wykorzystaniu narzędzi autopromocji i promocji oraz z nakłonieniem do wyboru oferty przy użyciu instrumentów reklamy) i treściowym (tematyczna struktura materiałów jest wysoce zbliżona: wprowadzenie to list do odbiorców, następnie

<sup>3</sup> Nie należy tego procesu zmian relacji między systemem edukacyjnym a systemem gospodarczym mylić z procesem wzmocnienia *relacji systemowych* między edukacją a produkcją, tj. związków między wynikami działania szkół, pojętymi w kategoriach różnego typu dyspozycji i umiejętności, a przypuszczalnymi wymogami pracy, a zatem z procesem składającym się na paradygmat nowoczesnego uniwersytetu w ogóle. Chodzi natomiast o *osłabienie klasyfikacji* między tymi systemami, o wzajemne przenikanie się tych dwóch pól (zob. więcej Bernstein 1990).

informacje o nadawcy, szczegółowy opis oferty oraz zakończenie w postaci zasad rekrutacji). W tym artykule skoncentruję się na analizie listów stanowiących wprowadzenie do tych informatorów.

### Analiza pierwszego listu

Dlaczego warto studiować na X?

Jesteśmy **największym spośród jedenastu wydziałów** YZ. Obecnie na X jest zatrudnionych 335 pracowników naukowo-dydaktycznych, w tym 84 profesorów i doktorów habilitowanych.

Studia oferowane na naszym X **cieszą się dużym powodzeniem** wśród absolwentów szkół średnich. Aktualnie studiuje około 10 tys. studentów, co stanowi ponad 25% wszystkich studentów YZ. X jest **jedną z najlepszych pod względem poziomu naukowego** jednostek YZ, **posiadającą najwyższą kategorię „I”** w rankingu Komitetu Badań Naukowych.

Szczególony wpływ na współczesne kierunki zainteresowań w naszym środowisku wywarły takie znakomitości intelektualne jak: A, B, C... .

Od kilku lat zapraszamy na wykłady dziekańskie **najwybitniejszych przedstawicieli nauk a i b**. Gościliśmy m.in. A, B, C ... .

Oferujemy możliwości kształcenia na 7 kierunkach studiów stacjonarnych i niestacjonarnych. W ramach kierunków a są to: **a', a", a'''**, oraz w ramach kierunków b: **b' i b''**. Umożliwiamy również studia w systemie wieczorowym i zaocznym. Osobom pragnącym kontynuować edukację proponujemy studia podyplomowe współfinansowane przez Unię Europejską oraz stacjonarne i niestacjonarne studia doktoranckie w zakresie a i b.

Zapewniamy zajęcia dydaktyczne w różnych **ośrodkach regionalnych i pozaregionalnych**. Kształcimy na studiach a pierwszego stopnia (licencjackich) w zamiejscowych ośrodkach dydaktycznych w A, B, C, i Filii YZ w D oraz na b w E.

Wielu naszych wychowanków i nauczycieli akademickich pełniło zaszczytne funkcje w życiu publicznym kraju: A – A', B – B', C – C'... .

Od lat **rozszerzamy współpracę z wieloma zagranicznymi uczelniami**. Wyróżniający się studenci mają możliwość pogłębiania wiedzy na wielu uczelniach europejskich w ramach dynamicznie rozwijającego się programu SOCRATES. W ramach tego programu mamy podpisane umowy z 23 ośrodkami zagranicznymi.

Dzięki podpisanej umowie z YZ w G studenci X mają możliwość udziału w cyklicznych seminariach organizowanych w G'.

**Aktywnie wspieramy uczestnictwo studentów w konferencjach i sesjach naukowych.**

Dużą popularnością cieszy się aktywność młodzieży w **samorządzie studenckim, 11 kołach naukowych i stowarzyszeniach** działających w naszym środowisku.

X dysponuje nowoczesnym sprzętem komputerowym w 11 pracowniach obsługujących zajęcia z informatyki na wszystkich kierunkach studiów. Zapewniamy ponadto ciągły dostęp do Internetu w ogólnodostępnej kawiarence. Studenci i pracownicy mają możliwość korzystania z bogatych zbiorów bibliotek funkcjonujących przy X. W budynkach X znajdują się również dwa bufety i jedna z najlepiej funkcjonujących stołówek studenckich w Z.

Zapraszam do zapoznania się z informacjami umieszczonymi na naszej stronie **www.xyz.pl**

**Zachęcam do wnikliwej lektury informatora i wyboru naszego X jako miejsca przyszłych studiów.**



Tekst ten napisany jest w gatunku ulotki rekrutacyjnej; mamy do czynienia z jawną perswazją (już w tytule pojawia się zwrot „Dlaczego warto studiować na X?” antycypujący strategię argumentacyjną, która służyć ma przekonaniu odbiorcy o wartości studiowania na X). Mechanizm reklamy i autopromocji jest w tym przypadku uruchamiany najbardziej rozpowszechnionymi środkami: są więc zabiegi wyłuszczenia określonych fragmentów tekstu, strategie legitymizujące nadawcę o charakterze ilościowym („335 pracowników naukowo-dydaktycznych, w tym 84 profesorów i doktorów habilitowanych”, „10 tys. studiujących studentów”), jakościowym – użycie superlatywów („największy z X”, „najlepszy poziom naukowy”, „najwyższa kategoria”, „najwybitniejsi przedstawiciele nauka i b”) oraz tak zwane autoryzacje, rozumiane jako odwołanie do autorytetów, w tym przypadku do osób mających w przeszłości wpływ na kierunek rozwoju dydaktycznego i badawczego X, a także do osób zaproszonych na wykłady i byłych studentów i pracowników – obecnie ważne osobistości sfery publicznej.

Co więcej, dla zjednania odbiorców i dalszego uwiarygodnienia nadawcy stosuje się styl osobowy i bezpośredni; świadczą o tym następujące elementy: zdjęcie przedstawiciela władz X w prawym górnym rogu tekstu oraz jego własnoręczny podpis, użycie pierwszej osoby liczby pojedynczej w dwóch ostatnich liniach analizowanego fragmentu: „Zapraszam do zapoznania się z informacjami umieszczonymi na naszej stronie...” i „Zachęcam do wnikliwej lektury informatora i wyboru X jako miejsca przyszłych studiów”. Te wskazane cechy tekstu są charakterystycznego dla współczesnego *ukonwersowanego* sposobu komunikowania się instytucji komercyjnych, a coraz częściej także instytucji publicznych [Fairclough 1995]. Poza tymi oczywistymi markerami ukonwersowania, tekst ten wydaje się raczej suchą informacją handlową niż ulotką rekrutacyjną. Jednak i w tym wypadku odnaleźć można owe markery ukonwersowania: użycie pierwszej osoby liczby mnogiej przez nadawcę: „Jesteśmy największym spośród...”, „od kilku lat zapraszamy na wykłady dziekańskie...”, „Gościliśmy, m.in. ...” jest rodzajem strategii autoprezentacji polegającej na identyfikowaniu głównych aktorów i wzajemnej między nimi relacji. To nie bezosobowa instytucja, ale „my” zwracamy się do „was-studentów” bezpośrednio i przedstawiamy swoją działalność, która dzięki temu wydaje się bardziej wiarygodna. Następne przykłady zastosowania tej formy zwracania się do odbiorcy to: „oferujemy możliwość kształcenia...”, „umożliwiamy również studia...”, „osobom pragnącym kontynuować edukację proponujemy...”. Te ostatnie to przykłady użycia *modalności epistemicznej*. Za jej sprawą akcentuje się otwierające się przed potencjalnym studentem X możliwości, a nie, jak to jest w przypadku *modalności deontycznej*,

konieczność spełnienia określonych wymogów, by zostać studentem X [o obu typach modalności zob. więcej Halliday 1978].

Gdy odniesiemy konkluzje płynące z analiz na poziomie tekstu i praktyk dyskursywnych do ich społecznych efektów: tożsamości aktorów i ich wzajemnych relacji niespójność kontekstu rynkowego z nowoczesną domeną akademicką staje się wyraźna. Widać przede wszystkim różnicę w kwestii autorytetu: między tradycyjną asymetryczną relacją wyposażonego w autorytet uniwersytetu i jego studentów a orientacją komercyjną, w której to student-klient staje się w pewnym sensie autorytetem, wyposażonym w możliwość wyboru spośród różnych dóbr i usług dostępnych na rynku. Niespójność ta jest rezultatem szerszego procesu utowarowienia stosunków społecznych [Ziółkowski 2004] czy też, mówiąc językiem Jürgena Habermasa, *kolonizacji świata życia* przez rynek. Z tego wynika też pośrednio konieczność posługiwania się nowymi formami komunikowania się, przejętymi od instytucji komercyjnych, w tym wypadku udratyzowaną strategią autoprezentacji, co wzmacnia jeszcze to wyjściowe napięcie.

Na tym przykładzie widać, jak poważne w konsekwencjach może okazać się przekonanie nadawców, że określone ruchy są konieczne i użyteczne (czyli wiedza o ich pozorności nie jest powszechna). Wykorzystanie reklamy i autopromocji prowadzić może w dłuższej perspektywie do zakwestionowania autorytetu uczelni, a zatem godzić w jeden z oficjalnych celów uniwersytetu związany z rolą nadawania znaczeń. Dzieje się tak dlatego, że uniwersytet jako instytucja wcześniej niekwestionowana, ucieleśnienie prawdy i etyki włącza się w aktywność, która na tych wartościach może jedynie grać; w reklamie symuluje się zarówno całą komunikację, jak i jej aktorów. Z punktu widzenia odbiorców pozorność, fasadowość, rytualność tego typu strategii komunikacyjnych jest kwestią powszechnie znaną. Tym samym za pozorny uchodzić może w ich oczach także propagowany przedsiębiorczy aspekt uczelni<sup>4</sup> podkreślane w liście wartości, takie jak efektywność i elastyczność. W tym samym fragmencie jest jeszcze jeden interesujący poznawczo przykład niespójności sfery deklaracji i sfery realizacji. Na podstawie wcześniejszych cytowań z ulotki rekrutacyjnej odczytać można tożsamość nadawcy jako podmiotu funkcjonującego na rynku edukacyjnym, dodajmy, podmiotu o dużym znaczeniu. Oferowane przez niego usługi są bardzo konkurencyjne: wysokiej jakości, potwierdzonej zewnętrznymi atestami („Jesteśmy największym spośród jedenastu X YZ”. „Obecnie na X jest

<sup>4</sup> Poczynić tu należy jednak zastrzeżenie, że definicja sytuacji przez uczestnika jako sytuacji pozornej nie musi mieć wpływu (i najpewniej nie ma) na jego wybór studiów, czy, mówiąc innym językiem, jego decyzję konsumencką.

zatrudnionych 335 pracowników naukowo-dydaktycznych, w tym 84 profesorów i doktorów habilitowanych”. „X jest jedną z najlepszych pod względem poziomu naukowego jednostek YZ, posiadającą najwyższą kategorię „I” w rankingu Komitetu Badań Naukowych”) i dużej różnorodności wzbogaconej o dodatkowe atrakcje - istnieje możliwość kształcenia na wielu różnych kierunkach stacjonarnych i niestacjonarnych, studiach dyplomowych, doktoranckich, w ośrodkach regionalnych i pozaregionalnych, w wielu zagranicznych uczelniach, możliwość uczestnictwa w szeroko rozumianym życiu studenckim (samorząd, koła naukowe, stowarzyszenia) oraz możliwość korzystania z nowoczesnego sprzętu komputerowego i ciągłego dostępu do Internetu.

Te cytowane paragrafy przeplatają się z paragrafami, w których mamy do czynienia z odwołaniem do repertuaru nowoczesnego uniwersytetu, w tym wypadku do istniejącego tu kiedyś środowiska intelektualnego („Szczególny wpływ na współczesne kierunki zainteresowań w naszym środowisku wywarły takie znakomitości intelektualne jak: A, B, C...), którego wspólnotowa natura przenika współczesną działalność tej instytucji (użycie pierwszej osoby liczby mnogiej, gdy mowa o „naszym Wydziale”, „naszym środowisku” czy „naszych nauczycielach”). Ten zabieg konflacji, czyli łączenia elementów wcześniej traktowanych jako odrębne, jest cechą dyskursu publicznego w ogóle: połączenie wartości akademickich i komercyjnych to pewna wariacja projektu, będącego istotą saintsimonizmu, a więc połączenia wartości moralnych z wartościami technologicznymi, które miałyby gwarantować realizację tych pierwszych. Ten zabieg staje się współcześnie coraz bardziej powszechny<sup>5</sup>. Podstawowa niespójność między wspólnotą uczonych czy też korporacją uniwersytecką<sup>6</sup> a korporacją o charakterze komercyjnym wynika z faktu, że w tej ostatniej rządzi prawo zysków i strat i stąd zabiega ona w warunkach silnej konkurencji o jak

<sup>5</sup> We współczesnych uniwersytetach zabiega się o wykorzystanie tradycji jako ornamentu dla tworzącego się nowego ducha przedsiębiorczości w uniwersytecie. W innym miejscu pokazuję, że tak się dzieje w istocie – korzystając z terminologii Luca Boltanskiego i Ève Chiapello [1999]. Polskie informatory uczelniane wykorzystują pewną strategię legitymizacyjną zwaną *inspiracyjno-obywatelskim uzasadnianiem porządku* i sięgają w autoprezentacji do historii własnej instytucji, akcentując związane z nią najczęściej wartości intelektualno-etyczne, wspólnotowe i prospołeczne. Wydaje się jednak, że równie prawdopodobny jest inny wariant: otóż za „dekorację” struktur tradycyjnie akademickich uchodzić mogą wartości komercyjne. W cytowanej terminologii opisuje się ten proces w kategoriach *rynkowo-projektowego uzasadnienia porządku*.

<sup>6</sup> Uniwersytet należy do tej kategorii instytucji, których nie można zaklasyfikować z góry do jednego z typów Tönniesowskiego rozróżnienia *wspólnoty* i *stowarzyszenia* (które *notabene* są przeciwieństwami idealnymi). Jak w Kościele, rodzinie i narodzie, tak i w uniwersytecie, istnieje nieusuwalne napięcie między hierarchicznością a równością.

największy nabór; wszelkie odwołania do kategorii „my” mają tu więc charakter ściśle instrumentalny (por. wcześniej użycie pierwszej osoby liczby mnogiej). To porównanie ma swoje odzwierciedlenie w wieloznacznym ze swej natury słowie „warto” w tytule listu („Dlaczego warto studiować na X?”). Identyfikacja wskaźników komercyjności pozwala na zaklasyfikowanie studiowania do wartości instrumentalnych, gdzie akcentuje się możliwość. W innym razie możliwe byłoby odczytanie tego słowa w porządku konieczności-powinności, poprzez który studiowanie nabiera charakteru normatywnego: studiowanie jako wartość sama przez się, autoteliczna.

To nakładanie się różnych porządków wartości wzmacniać może w odbiorcach wrażenie pozorności, z jednej strony, wspólnotowego charakteru wytwarzanej w obrębie tej uczelni wiedzy i z tym związanej pozorności miłujących wiedzę ludzi nauki. Z drugiej strony za pozorne uchodzić może owa konkurencyjność uczelni i jej rynkowe atuty.

### Analiza drugiego listu

Drodzy Studenci,

z ogromną przyjemnością i radością każdego roku witam kolejne grupy młodych ludzi, zdecydowanych na kształcenie na naszej uczelni.

Jestem przekonany, że dokonujecie dobrego wyboru! X w Z od lat cieszy się dobrą opinią środowiska akademickiego i sukcesywnie, każdego roku poprawia swoją pozycję na rynku szkół wyższych. Nasze przedsięwzięcia mają coraz większy wpływ na życie naukowe, kulturalne i społeczne regionu z. Ponadto oferta X spełnia wszystkie kryteria najważniejszego dokumentu weryfikującego przygotowania uczelni do współpracy w zjednoczonej Europie – Traktatu Bolońskiego.

Mogę Was zapewnić w imieniu władz i dydaktyków, że dokładamy wszelkich starań, by czas, który spędzicie w X był dla Was najlepszym, najbardziej twórczym okresem życia. Robimy wszystko, by wspomagać Wasze talenty i kreatywność, by uczyć Was, drodzy Studenci, samodzielności i radzenia sobie na coraz bardziej wymagającym i trudnym rynku pracy. Zapewniam, że X to miejsce, w którym wspierane są wszystkie ciekawe pomysły, w którym doceniamy i promujemy aktywność młodzieży. Można się o tym szybko przekonać. Oferta X i jakość nauczania gwarantują z kolei samorealizację każdemu z Was. Potwierdzeniem moich słów może być opinia Państwowej Komisji Akredytacyjnej, która pozytywnie oceniła wszystkie nasze kierunki studiów.

Wiemy, że wiedza i rozwój osobowości to obecnie najlepsza i najpewniejsza inwestycja. To sprawia, że Wasz rozwój jest także naszym rozwojem.

Dlatego życzę Wam, drodzy Studenci, wielu sukcesów w nauce.

W tym liście zabieg połączenia różnych porządków wartości jest jeszcze wyraźniejszy niż w liście poprzednim. W pierwszej kolejności mamy odwołanie do początków zachodniej myśli, wyrażające się w łacińskim zwrocie „*Sapere Aude*” (po polsku „Miej odwagę posługiwać się własnym rozumem”), a które umieszczone jest wzdłuż marginesu tekstu i wydrukowane ozdobnym drukiem.

W prawym górnym rogu znajduje się natomiast zdjęcie przedstawiciela władz uczelni na dekorowanym krześle, w todzie i gronostajach, co odsyłać ma odbiorcę do klasycznych wartości akademickich, a zwłaszcza autorytetu i autonomii uczonego i uniwersytetu, akcentowanych szczególnie silnie w Oświeceniu. W samym tekście miejscami nadawca posługuje się także leksyką tak zwanej nowej pedagogii<sup>7</sup>: „Robimy wszystko, by wspomagać Wasze talenty i kreatywność”, „uczyć samodzielności i radzenia sobie na [...] trudnym rynku pracy”, „Oferta X i jakość nauczania gwarantują samorealizację”, „wiedza i rozwój osobowości to obecnie najlepsza i najpewniejsza inwestycja”. Ów język nowej pedagogii wyraża się też poprzez użycie drugiej osoby liczby mnogiej w stosunku do odbiorcy: „Mogę Was zapewnić...”, „by uczyć Was samodzielności...”, „dlatego życzę Wam...” i naprzemienne zwracanie się w pierwszej osobie liczby pojedynczej lub mnogiej: „z ogromną przyjemnością... witam kolejne grupy młodych ludzi...”, „Jestem przekonany, że...”, „Zapewniam, że...” oraz „doceniamy i promujemy aktywność młodzieży”, „Robimy wszystko, by...”, „Wasz rozwój jest także naszym rozwojem”<sup>8</sup>. Są w tym tekście także zwroty typowe dla leksyki zarządzania: „X...każdego roku poprawia swoją pozycję na rynku szkół wyższych”, „promujemy aktywność młodzieży”, „wiedza...to...najpewniejsza inwestycja”, „nasze przedsięwzięcia mają coraz większy wpływ na...”, „oferta X spełnia wszystkie kryteria...”.

W przypadku tego tekstu, co paradoksalne, mniej jest napięcia związanego z mieszaniem systemów wartości akademickich i komercyjnych. Tym pierwszym przyznana zostaje bowiem od początku w sposób graficzny rola ornamentu, rola

<sup>7</sup> To wręcz nowa filozofia wiedzy edukacyjnej, zrównująca w pewnym sensie, po pierwsze, obie strony klasycznego stosunku pedagogicznego nadając wyższy status i szersze uprawnienia uczniowi/studentowi oraz, po drugie, wiedzę edukacyjną z wiedzą potoczną ucznia/studenta (chodzi zwłaszcza o upublicznianie jego własnych myśli i uczuć). To koncepcja akcentująca nie przedmiot lecz podmiot wiedzy edukacyjnej, czyli ucznia/studenta, dążąca do rozwinięcia w nim – zgodnie z wymogami społeczeństwa opartego na wiedzy i swoistego dla niego podziału pracy - mechanizmu wewnętrznej dyscypliny wzmacniającej odpowiedzialność za własny rozwój i generującej elastyczną osobowość, która ma odznaczać się określonymi cechami i umiejętnościami (dyspozycyjnymi a nie kognitywnymi) oraz być nastawiona na ustawiczne kształcenie, pracę nad sobą, tak w szkole, w pracy, jak i w codziennym życiu (zob. więcej *kody kolekcji i integracji* w: Bernstein, 1990; Robins, Webster 1999).

<sup>8</sup> Należy tu zwrócić uwagę na możliwość innego niż w języku nowej pedagogii odczytania tych fragmentów: styl, zrównujący obie strony stosunku pedagogicznego, ma cechy stylu ukonwersowanego, charakterystycznego dla sprzedającego jakieś dobro. W tym kontekście dyskurs nowej pedagogii pełni więc funkcje ideologiczne. O tym, że w grę wchodzi alternatywny cel formułowany w pieniądzu, wszystkie inne cele zredukowane zostają do roli środków pisał Georg Simmel w swojej „Filozofii pieniądza” (Simmel 1997).

wartości reprezentacyjnych, a w samym tekście otwarcie mówi się o powiązaniu edukacji z rynkiem pracy. Z punktu widzenia odbiorcy, to nakładanie się wartości wywoływać musi jednak wrażenie obcowania z reklamą i charakterystycznym dla niej przeplataniem się języków, a zatem z czymś nieautentycznym. Za pozorne uchodzić może w konsekwencji nie tylko tradycyjna akademickość uczelni, ale i jej nowe własności, zwłaszcza rola zreformowanej pedagogii w sukcesie zawodowym absolwentów X czy w ich samorozwoju, a także przedsiębiorczy charakter uczelni.

Próba połączenia języka nowej pedagogii z językiem nowoczesnego zarządzania wymaga natomiast oddzielnego komentarza. Ten typ konklacji nie jest specyficzny dla dyskursu X; przeciwnie, wraz ze zmianą koncepcji wiedzy, jej orientacji i organizacji w kierunku dostosowania do instytucjonalnych potrzeb współczesnego społeczeństwa, zwłaszcza jego funkcji kontrolnych, szeroko pojęte instytucje edukacyjne zaczynają przyswajać tę nową logikę, tak w sensie aksjologicznym, jak i organizacyjnym. Ta sama logika rządzi, jak sędzę, sferą współczesnych systemów zarządzania, szczególnie ich miękkiej wersji, co analizuję w innym miejscu, porównując komunikaty akademickie i komunikaty pochodzące z wielkich korporacji. Na poziomie otwartej komunikacji w analizowanym tu liście, a także we wspomnianych przekazach, promuje się ogólnie pojęty indywidualizm w sferze tożsamości, praktyk i wyznawanych wartości (to w porównaniu z tradycyjną koncepcją edukacji znaczne rozszerzenie ich zakresu i zestawu): „...dokładamy ...starań, by czas... w X był ...najbardziej twórczym okresem życia”, „Robimy wszystko, by wspomagać Wasze talenty i kreatywność”, „Oferta i jakość nauczania gwarantują... samorealizację każdemu z Was”; w takich warunkach studiowanie nosi cechy wartości autotelicznej (wiedza to samorozwój). Na poziomie ukrytym zaś instytucjonalizuje się uprawomocnione sposoby funkcjonowania i kształtuje ujednolicone struktury mentalne; z listu odczytać można, jaki wzór studenta jest promowany w X: to osoba, która musi być kreatywna, innowacyjna, samodzielna, zaradna, aktywna, zorientowana na uczenia się przez całe życie i a sukces. W tym kontekście, studiowanie może być odczytane jeszcze inaczej: staje się wartością instrumentalną (wiedza to inwestycja).

Opisywany tu na poziomie praktyk komunikacyjnych zabieg możliwy jest dzięki zastosowaniu na poziomie tekstu *gatunku hortatywnego*, w którym w dużej mierze napisany jest ten tekst. To pewien typ perswazji ukrytej, w której pozornie opisuje się tylko daną sytuację, dany stan rzeczy, rozwój wydarzeń czy procesów, najczęściej w sposób silnie nacechowany aksjologicznie, a w rzeczywistości towarzyszy temu hortatywny cel – dostarczyć odbiorcy zalecenia, instrukcję działania w pożądanym przez nadawcę kierunku [por. Fairclough 2003]. Re-



alizacji tego służy zastosowanie w tekście dialektyki modalności: możliwości i konieczności, co dodatkowo czyni tekst i kreowane przez niego efekty społeczne wieloznacznymi. Tam, gdzie mamy do czynienia z modalnością epistemiczną, akcentowana jest możliwość; wrażenie otwierającej się przed odbiorcą szansy, okazji wzmacnia obecność wielkich kwantyfikatorów: „wszelkich starań”, „robimy wszystko”, „wspierane są wszystkie ciekawe pomysły”, „gwarantują samorealizację każdemu z Was” oraz *zdania addytywne* [ibidem], polegające na wyliczaniu w następujących po sobie zdaniach kolejnych korzyści studiowania w X. Kwestia modalności deontycznej w tym tekście otwiera jeszcze jeden obszar wieloznaczności. Z jednej strony, stykamy się tu z przykładem takiej modalności deontycznej, która wskazuje na konieczność. To konieczność zdobycia przez odbiorcę „wiedzy i rozwoju osobowości”, która nosi znamiona bezalternatywości „obecnie”, „na coraz bardziej wymagającym i trudnym rynku pracy”<sup>9</sup>. Z drugiej jednak strony, konieczność ta jest upozorowana na normatywne zobowiązanie nadawcy: język zapewnień („Jestem przekonany...”, „Mogę Was zapewnić”, „zapewniam, że...”) i poświęcenia w służbie odbiorcy („dokładamy wszelkich starań”, „robimy wszystko, by wspomagać”, „doceniamy i promujemy aktywność młodzieży”). To, co było w pierwocinach odczytane jako możliwości dane odbiorcy, może być teraz rozumiane jako normatywne zobowiązania nadawcy.

Przekaz ten zawiera jeszcze elementy, które w moim mniemaniu przesadzają o zaklasyfikowaniu go nie tylko do komunikowania pozornego, ale także do komunikowania oszukańczego (por. działania oszukańcze u Jana Lutyńskiego). Niemal w całym tym fragmencie zastosowano zabieg zrównania zdań stwierdzających fakty (sytuacji obecnej) z prognozami (sytuacją przyszłą), w efekcie którego możliwość wolnego wyboru stojącego przed potencjalnym kandydatem na studenta X została mu odebrana w sensie komunikacyjnym, a w zamian zaoferowana cała gama pseudo możliwości – bo wiodących do nie posiadającego alternatywy celu, a zatem stanowiących konieczność: „...witam kolejne grupy młodych ludzi, zdecydowanych na kształcenie na naszej X” (jeszcze nie są zdecydowani), „Jestem przekonany, że dokonujecie dobrego wyboru!” (wybór nie został jeszcze dokonany), „Mogę Was zapewnić..., że dokładamy wszelkich starań, by czas, który spędzicie w X był dla Was najlepszym, najbardziej twórczym okresem życia” (jeszcze nie wiadomo, że spędzą w X ten czas). „Robimy

<sup>9</sup> O tej cesze dyskursu nowoczesnej nauki, będącej próbą zrównania tego, co konieczne z tym, co słuszne, pisze od lat Habermas, wskazując, że nowoczesna nauka połączona z techniką zaczyna pełnić funkcję nie tylko siły wytwórczej późnego kapitalizmu, ale i funkcje ideologiczne. Jako ideologia nie może już stawiać pytań praktycznych. Racjonalne rozporządzenie przyrodą i socjozarządzanie ludźmi nie wiąże się, według tego autora, z interesem emancypacyjnym.



wszystko, by wspomagać Wasze talenty i kreatywność...” („robimy” zamiast „zrobimy”). „Oferta X i jakość nauczania gwarantują z kolei samorealizację każdemu z Was” („gwarantują” zamiast „zagwarantują”).

Zauważone w całym liście prawidłowości stanowią odzwierciedlenie szerszego procesu coraz ściślejszego powiązania zmian zachodzących w sferze życia osobistego z procesami ustanawiania stosunków społecznych na bardzo szeroką skalę, czyli czegoś, co za Anthony Giddensem, a wcześniej za Talcottem Parsonsem, można nazwać *zinstytucjonalizowanym indywidualizmem*. Gwałtowny rozwój nowoczesności, związany z wyzwoleniem od tradycyjnych zobowiązań i systemów wierzeń, doprowadził do sytuacji, w której pojawiła się cała gama uprawomocniających ideologii i przekonań. Istotnym zagadnieniem jest dziś problem społecznej kontroli. Odpowiedzią wydaje się *kontrola interpersonalna* (zamiast *interpozycyjnej*), właściwa nowej koncepcji wiedzy edukacyjnej, potencjalnie prowadząca do głęboko przenikającej, intruzyjnej formy socjalizacji w warunkach rozchwiania systemu przekonań i ładu moralnego [Bernstein, 1990]. Nowa pedagogia pełni więc w istocie funkcje autoregulacyjne a nie dydaktyczne. Nowa koncepcja wiedzy edukacyjnej rozszerza zakres i zestaw praktyk społecznych w ramach stosunku pedagogicznego; jest jednak zawsze ograniczona, jak widzieliśmy, wymogiem wysokiego konsensusu ideologicznego, co z kolei zmniejszać musi autonomię partnerów relacji i czynić ich tożsamości mniej wyraźnymi.

Nowy kod edukacji, mimo że akcentuje bezpośredni osobowy charakter relacji pedagogicznej, pełnię osobowości i afektywność, czyli cechy swoiste dla *solidarności organicznej*, na głębszym poziomie analizy okazuje się typowy dla *solidarności mechanicznej*: brak wyraźnych tożsamości, specyficzne kompetencje.

## ZAKOŃCZENIE

Analiza obu tekstów wskazuje dość wyraźnie w moim mniemaniu na istotną cechę współczesnych przeobrażeń w skali makroskopowej, znajdujących swoje odzwierciedlenie na poziomie dyskursu publicznego. Obserwujemy mianowicie kryzys w sferze podstawowych klasyfikacji i ram społeczeństwa i tym samym kryzys jego struktur władzy i zasad kontroli. Wskazaną w trakcie analiz tendencję do konflicji wcześniej odrębnych porządków dyskursowych traktuję jako próbę deklasyfikacji, czyli zmiany struktur władzy i zasad kontroli, a poprzez to zmiany form strukturalizacji wiedzy oraz zmiany podziałów i rozgraniczeń w sferze świadomości.

W tych okolicznościach analiza języka działań pozornych staje się jeszcze bardziej skomplikowana, ale tym samym jeszcze bardziej niezbędna, tym bardziej że, jak pokazały te badania, wiedza o pozorności konkretnych działań czy wręcz o istnieniu całej dziedziny pozorów w obrębie szkolnictwa wyższego jest często ukryta (czy to ze względu na *falszywą świadomość* czy konflikt interesów). Czy współczesny uniwersytet jest w stanie komunikować się w sposób autentyczny? W nowej epoce związanej z niemożliwością ustanawiania ram, podziałów, hierarchii, z sieciowością trudno pomyśleć tradycyjne struktury, hierarchie charakterystyczne dla nowoczesnego uniwersytetu. Stąd też obecna na poziomie komunikowania tendencja do hybrydyzacji, czy nawet opisywanej w tym artykule konfacji odrębnych porządków.

## BIBLIOGRAFIA

- Bernstein B. [1990] *Odtwarzanie kultury*, Warszawa, Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Boltanski L., Chiapello E. [1999] *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Brown R. H. [1983] *Theories of Rhetoric and the Rhetorics of Theory: Toward a Political Phenomenology of Sociological Truth*, "Social Research", vol. 50, n. 1.
- Czyżewski M., Kowalski S., Piotrowski A. (red.) [1997] *Rytualny chaos. Studium dyskursu publicznego*, Kraków, Aureus.
- Fairclough N. [1995] *Critical Discourse Analysis. The Critical Study of Language*, London and New York, Longman.
- Fairclough N. [2003] *Analysing Discourse. Textual Analysis for Social Research*, London and New York, Routledge.
- Habermas J. [1977] *Technika i nauka jako „ideologia”*, w: (red.) J. Szacki, *Czy kryzys socjologii?*, Warszawa, „Czytelnik”.
- Habermas J. [1983] *Teoria i praktyka. Wybór pism*, Warszawa, Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Halliday M. A. K. [1978] *Language as Social Semiotics: the Social Interpretation of Language and Meaning*, London, Edward Arnold.
- Lutyński J. [1990] *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*, Warszawa, Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Korolko M. [1990] *Sztuka retoryki. Przewodnik encyklopedyczny*, Warszawa, Wiedza Powszechna.
- Ossowski S. [1967] *Z zagadnień psychologii społecznej. Dzieła. Tom 3*, Warszawa, PWN.
- Perelman Ch., Olbrechts-Tyteca L. [1969], *The New Rhetoric: A Treatise on Argumentation*, London, University of Notre Dame Press.

Piotrowski A. [1998] *O Jana Lutyńskiego koncepcji działań pozornych*, w: „Kultura i Społeczeństwo”, nr 4.

Robins K., Webster F. [1999] *Times of Technoculture: From the Information Society to the Virtual Life*, New York, Routledge.

Simmel G. [1997] *Filozofia pieniądza*, Poznań, Wydawnictwo Fundacji Humaniora.

Ziółkowski M. [2004] *Utowarowienie stosunków społecznych a rozchwianie wartości we współczesnej Polsce*, w: „Kultura i Społeczeństwo” nr 2.

Kamila Biały  
University of Łódź

#### APPARENT VERSUS AUTHENTIC COMMUNICATION IN HIGHER EDUCATION

(Summary)

Within this article, Jan Lutyński's concept of apparent action serves as a theoretical frame for distinguishing apparent and authentic communication. Additionally, Norman Fairclough's approach has been incorporated to permit the analysis of the language of apparent action.

The discourse analysis of two higher education advertisements highlights the more general phenomenon of the conflation of academic and commercial values, which the author considers further as consequences of the changes in power, control and ideology of contemporary society.

**Key words:** apparent action, apparent communication, authentic communication, discourse analysis, conflation, academic values, commercial values

*BARTŁOMIEJ KACPER PRZYBYLSKI,  
NATALIA ŻUK*  
Uniwersytet Łódzki

## **PROBLEMATYCZNOŚĆ KONCEPCJI DZIAŁAŃ POZORNICH JANA LUTYŃSKIEGO – NA PRZYKŁADZIE BADANIA ORGANIZACJI STUDENCKICH UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO**

### **Streszczenie**

Poniższy artykuł prezentuje wyniki badania organizacji studenckich na Uniwersytecie Łódzkim. Autorzy byli szczególnie zainteresowani występowaniem działań pozornych w tych organizacjach. Pierwsza faza badania (Krytyczna Analiza Dyskursu oficjalnych stron internetowych organizacji) pozwoliła wskazać, w których organizacjach występują działania pozorne (perspektywa etyczna).

Jedną z cech działań pozornych w definicji Jana Lutyńskiego jest świadomość uczestników, iż ich działa nie realizują zamierzonych przez organizację celów. W drugiej fazie badania przeprowadzono wywiady narracyjne z członkami organizacji studenckich. Na podstawie tego źródła autorzy stwierdzili brak świadomości nierealizowania celów organizacji (perspektywa emiczna). Co więcej, członkowie organizacji podejmowali wysiłek tworzenia rozbudowanych racjonalizacji uzasadniających ich zaangażowanie w aktywność organizacji.

Rezultaty badania ośmieliły autorów do podważenia wyżej wspomnianej konstytutywnej cechy działań pozornych. Dlatego też zastanawiają się, czy koncepcja stworzona przez Lutyńskiego pozostaje adekwatna do rzeczywistości demokratycznego społeczeństwa późnej nowoczesności.

**Słowa kluczowe:** działania pozorne, organizacje studenckie, uniwersytet, utowarowienie szkolnictwa, Krytyczna Analiza Dyskursu

## I. WPROWADZENIE

Niniejszy artykuł jest zbiorem refleksji, które pojawiły się w trakcie badania organizacji studenckich działających na Uniwersytecie Łódzkim, które odbywało się od marca 2007 do stycznia 2008 roku w ramach zajęć akademickich z przedmiotu „Metody badań socjologicznych”<sup>1</sup>.

Do naszego badania arbitralnie wybraliśmy osiem kół i organizacji studenckich<sup>2</sup>, które działają przy Uniwersytecie Łódzkim. Podczas procedury wybierania przedmiotu badań pod uwagę braliśmy to, czy dana organizacja posiada stronę internetową, na której opublikowała swoje założenia, cele działania, statut, itp. Oficjalne deklaracje oraz elementy graficzne na tych stronach zawarte zostały w pierwszym etapie badania poddane analizie dyskursu. Spośród badanych przez nas ośmiu organizacji, do drugiego etapu badania, który obejmował przeprowadzenie wywiadów narracyjnych z działaczami, zakwalifikowaliśmy cztery. Każdą z nich wyodrębniliśmy jako przykład organizacji o charakterystycznym, wyróżniającym ją spośród innych, profilu.

Były to: po pierwsze – Studenckie Koło Naukowe Bibliotekoznawców jako przykład organizacji-wspólnoty intelektualnej, po drugie – Wydziałowa Rada Samorządu Studentów Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych jako przykład organizacji obywatelsko-przedstawicielskiej, po trzecie – Studenckie Koło Naukowe „Progress” jako przykład organizacji rynkowej i, wreszcie, po czwarte – AIESEC (*Association Internationale des Étudiants en Sciences Économiques et Commerciales* - Międzynarodowe Stowarzyszenie Studentów Nauk Ekonomicznych i Handlowych) jako przykład organizacji o ideologii charakterystycznej dla późnego kapitalizmu (będącej konglomeratem takich ideologii, jak: ideologia globalnej wioski, ideologia nowej klasy średniej, ideologia liberalna, ideologia progresywistyczna).

W pierwszym etapie naszego badania, korzystając z podejścia badawczego krytycznej analizy dyskursu (KAD) [por. szerzej Fairclough, Wodak 2006, Du-

<sup>1</sup> W zespole badawczym uczestniczyły następujące osoby: Anna Grabarczyk, Kamil Janiszewski, Dorota Januchta, Magdalena Kępa, Joanna Kalinowska, Joanna Kłunejko, Anna Libera, Ewelina Pawlak, Bartłomiej Kacper Przybylski, Aleksandra Rydlewska, Karolina Sikora, Maciej Stachurski, Beata Stelmach i Natalia Żuk, a opiekunem naukowym była magister Kamila Biały – doktorantka w Zakładzie Badań Kultury Europejskiej Instytutu Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego.

<sup>2</sup> Znalazły się wśród nich następujące organizacje: AIESEC, Wydziałowa Rada Samorządu Studentów Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Studenckie Koło Naukowe Bibliotekoznawców, Studenckie Koło Naukowe „Progress”, Studenckie Biuro Karier Uniwersytetu Łódzkiego, Koło Naukowe Prawa Podatkowego, Koło Naukowe „Razem Możemy Więcej” oraz Studenckie Koło Naukowe „Globalni”.

szak, Fairclough 2008], analizowaliśmy strony internetowe – swoiste wizytówki – badanych przez nas organizacji studenckich. Na tej podstawie zamierzaliśmy zbudować typologie katalogów wartości deklarowanych oraz tożsamości każdej z badanych przez nas organizacji, aby w drugim etapie – na podstawie przeprowadzanych wywiadów narracyjnych z doświadczonymi<sup>3</sup> członkami organizacji – zweryfikować, czy zidentyfikowane wartości występują także w sferze działania organizacji i jej członków, oraz jakie są relacje między tożsamościami organizacji i jej działaczy. Odwoływaliśmy się w tym miejscu do dokonanego przez Stanisława Ossowskiego [1967] rozróżnienia na wartości deklarowane i wartości realizowane. Postawiliśmy hipotezę, że sytuacja, gdy wartości deklarowane przez dane organizacje nie pokrywałyby się z wartościami realizowanymi przez uczestników tych organizacji, sygnalizowałaby możliwość występowania w tych układach działań pozornych.

## II. INSPIRACJE TEORETYCZNE

Już w tym miejscu przyznać musimy, że do naszego badania początkowo przystąpiliśmy z perspektywy zewnętrznej, etycznej. Wydaje się, że sprzyjała temu bardzo precyzyjna definicja działań pozornych zaproponowana przez Jana Lutyńskiego [1990], która była punktem wyjściowym dla naszego badania. Innym wstępnym założeniem była postawiona przez nas hipoteza, że działania takie można obserwować w sferze instytucji uniwersyteckich, a w szczególności – w studenckich kołach naukowych i innych organizacjach studenckich. Uznaliśmy, że w obszarze tym mogą potencjalnie ujawniać się działania pozorne ze względu na dwie zasadnicze okoliczności.

Po pierwsze, uznaliśmy uniwersytet za instytucję biurokratyczną, czy nawet przebiurokratyzowaną, a właśnie w takich instytucjach Jan Lutyński upatrywał istnienia działań pozornych. Nie sposób pominąć tu definicji działań pozornych, które Lutyński charakteryzował poprzez wskazanie ich sześciu konstytutywnych cech [Lutyński 1990, Lutyńska 1998]: 1) oficjalnie działania te są uznawane za istotne dla realizacji ważnego społecznie celu; 2) faktycznie działania te celu tego nie realizują, bądź nie przyczyniają się do jego realizacji; 3) wszyscy lub prawie wszyscy w danym systemie wiedzą o nieprzydatności tych działań do realizacji tego celu; 4) wiedza ta jest wiedzą prywatną, a nie publiczną; 5) występowanie

---

<sup>3</sup> Należy tutaj wyjaśnić, że zależało nam na przeprowadzeniu wywiadów z członkami organizacji o możliwie jak najdłuższym stażu organizacyjnym, mającymi za sobą pewien багаж doświadczeń organizacyjnych i mogącymi zaprezentować stosunkowo bogatą biografię organizacyjną.

tych działań jest konsekwencją przypisania im istotnej roli w realizacji danego celu – ich funkcja polega zatem zawsze na samym tylko istnieniu; 6) fikcja tych działań ukrywana jest ze względu na jakiś rodzaj nacisku.

Najczęściej działania pozorne dotyczą kwestii, których system nie chce lub nie potrafi rozwiązać. Działania pozorne mają swoje liczne ukryte i poboczne funkcje. Lutyński wskazywał, że takimi funkcjami mogą być: propaganda, sprawdzanie lojalności i umiejętności, utrzymanie w sprawności aparatu wykonawczego czy dostarczenie uzasadnienia dla istnienia pewnych instytucji. Rozmaita jest też ocena działań pozornych przez uczestników danego systemu. Lutyński skonstruował skalę, na której przeciwległych biegunach umieścił działania o zróżnicowanym stopniu pozorności. Działania o najwyższym stopniu pozorności to takie, których cel faktycznie nie jest realizowany i które nie pełnią żadnej roli poza istnieniem w szczątkowej formie. Działania o najniższym stopniu pozorności to takie, których cel realizowany jest wprawdzie przez inne działania, jednak pełnią one wiele społecznie istotnych funkcji. Ośmieleni tą definicją – a nie bez wpływu był tutaj także paradygmat KAD, uznaliśmy, że będziemy w stanie orzec, czy badane przez nas organizacje spełniają kryteria, o których pisał Lutyński i czy – w konsekwencji – można mówić o występowaniu w tych organizacjach działań pozornych.

Po drugie, dostrzegliśmy, że uniwersytety podlegają obecnie silnym przemianom, wiążącym się z procesem przejścia od wartości tradycyjnej uczelni w sensie humboldtowskim oraz wartości socjalistycznej szkoły wyższej do wartości urynkowanego uniwersytetu działającego w warunkach gospodarki kapitalistycznej. Często w literaturze poświęconej zagadnieniu przemian współczesnych uniwersytetów pojawiają się odwołania do takich opozycji pojęciowych, jak „uniwersytet tradycyjny” czy „uniwersytet humboldtowski” i „uniwersytet przedsiębiorczy” [zob. np. Antonowicz 2005].

Pojęcie uniwersytetu tradycyjnego rekonstruuje się z reguły poprzez odwołanie do postaci XIX-wiecznego pruskiego ministra i naukowca Wilhelma von Humboldta – twórcy niemieckiej, klasycznej koncepcji uniwersytetu. Humboldtowski uniwersytet miał stanowić wspólnotę, której celem był samorozwój jej członków oraz osiągnięcie wglądu w „czystą naukę”. Zarówno studenci, jak i profesorowie mają tutaj wspólny cel i są tego celu w pełni świadomi. Jest to możliwe głównie dzięki temu, że – w myśl założeń Humboldta – do uniwersytetu trafiać miały jednostki „w pełni już ukształtowane”. Realizacji celu wspólnoty uniwersyteckiej miały sprzyjać wolność i niezależność oraz samotność. Można zaryzykować stwierdzenie, że uniwersytet w oczach Humboldta miał pełnić – oprócz funkcji naukowych – również funkcję zaplecza kadrowego dla admi-



nistracji państwa pruskiego. Wydaje się jednak, że zdecydowane pierwszeństwo przyznane było funkcji naukowej uniwersytetu [Sünker 2001].

Z odmienną sytuacją spotykamy się w warunkach uniwersytetu przedsiębiorczego. Tym razem na czoło wysuwa się funkcja służebna uczelni wyższej wobec rynku. Uniwersytet zostaje wprzęgnięty w proces produkcji – zaczyna stanowić niejako jego pierwsze, czy może raczej wstępne ogniwo. Uprawnomocnione są bowiem tylko te wytwory uniwersytetu, które mogą przysłużyć się podmiotom gospodarczym. Do głębokiej defensywy i swoistego podziemia zostaje zepchnięta funkcja polegająca na wglądzie w „czystą naukę” w rozumieniu humboldtowskim. Główne zadania uniwersytetu przedsiębiorczego przedstawiają się następująco. Po pierwsze, dostarczanie technologii możliwych do wykorzystania w przedsiębiorstwach nastawionych na recypowanie wytworów działalności uczelni wyższych. Warto tu zaznaczyć, że te technologie muszą być podane odbiorcom w formie prostych wskazówek, nieskomplikowanej instrukcji obsługi jakiegoś procesu technologicznego czy technicznego. Po drugie, uniwersytet ma stanowić instytucję uprawomocniającą swoim autorytetem i autorytetem profesorów uniwersyteckich poczynania wolnego rynku. Te dwie funkcje uniwersytetu przedsiębiorczego można podsumować stwierdzeniem, że współczesny uniwersytet ma pełnić rolę parku technologicznego oraz *think-tanku* dla gospodarki wolnorynkowej. Nie należy zapominać także o trzecim zadaniu współczesnego uniwersytetu, którym jest szkolenie przyszłych kadr przedsiębiorstw działających na rynku. Uniwersytet ma w tym modelu przygotowywać swoich studentów do podjęcia pracy w wybranym sektorze gospodarki wolnorynkowej, a także przekazać absolwentom określone umiejętności, takie jak na przykład: mobilność zawodowa, umiejętność poruszania się na rynku pracy, afirmacja kapitalistycznego modelu gospodarki. Charakterystyczne dla współczesnych uniwersytetów jest też to, że nie tylko współpracują one z instytucjami rynku, czy wręcz pełnią wobec niego funkcję służebną, ale też same stają się podmiotem w pełni rynkowym. Wobec tego nieuprawnionym jest już mówienie o uniwersytecie w kategoriach wspólnoty, ale należy na uniwersytet patrzeć raczej jako na stowarzyszenie<sup>4</sup>, w którym członkostwo jest działaniem celowo-racjonalnym, obliczonym – z perspektywy studenta – na odniesienie sukcesu na rynku pracy oraz – z perspektywy uniwersytetu – na zysk. Relacja student – profesor przestaje być relacją dwojga podmiotów będących członkami tej samej wspólnoty naukowej, ale staje się relacją klient

<sup>4</sup> Odwołujemy się tutaj do rozróżnienia na wspólnotę i stowarzyszenie dokonanego przez Ferdinanda Tönniesa (1988).

– usługodawca, w której uniwersytet sprzedaje absolwentowi pewien zasób usług edukacyjnych [por. Antonowicz 2005].

Oczywistością wydaje się stwierdzenie, że tak istotne przemiany roli i funkcji uniwersytetu muszą prowadzić do nieuniknionej konfrontacji starego modelu z nowym i sporu dwóch zasadniczych systemów wartości. Według autorów analizujących koncepcję działań pozornych, opisana sytuacja powinna prowadzić do wystąpienia tego rodzaju zjawiska [Lutyńska 1998, Piotrowski 1998], co uzasadniałoby wybór uniwersytetu jako obszaru naszych badań.

### III. WYNIKI BADAŃ W PERSPEKTYWIE ETYCZNEJ

W niniejszym artykule nie sposób zaprezentować wszystkich ustaleń dokonanych w trakcie naszego badania. Jako najlepiej obrazujące przykłady trudności, które chcemy przedstawić, wydają się nam dwie organizacje, które uznaliśmy za przypadki skrajne. Z jednej strony jest to Wydziałowa Rada Samorządu Studentów Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, którą uznaliśmy za przykład organizacji, w której wartości deklarowane na jej stronie internetowej nie pokrywają się z wartościami realizowanymi w działaniach, o których opowiadają narratorzy w wywiadach. Z drugiej strony jest to Studenckie Koło Naukowe Bibliotekoznawców Uniwersytetu Łódzkiego, które uznaliśmy za przykład organizacji, w której wartości deklarowane na stronie internetowej są tożsame z wartościami realizowanymi w działaniach narratorów.

Wydziałowa Rada Samorządu Studentów deklaruje chęć realizacji celów prospołecznych, dydaktycznych i reprezentacyjnych, zawsze na rzecz studentów swego wydziału, *działa dla dobra studentów i dba o przestrzeganie ich praw*<sup>5</sup>. Jest to zatem dyskurs tradycyjnego, humboldtowskiego uniwersytetu, którego samorządną część stanowi *brać studencka*, a który to dyskurs został przez naszą grupę nazwany „przedstawicielskim”. W wywiadach jednak dominuje (w różnym stopniu) dyskurs menedżerski<sup>6</sup>, w którym główną wartością jest aktywność i organizowanie imprez. Najdonioślejszym wydarzeniem w życiu każdego z naszych narratorów jest Beach Party, co obrazują następujące cytaty.

Narrator R1: *Była ogromna impreza, która jest y: znana tak naprawdę na całą Łódź e: „Beach party”, [...]. Wsypujemy 40 ton piasku do klubu [...] no i: w tym*

<sup>5</sup> Sformułowania za stroną internetową Rady: <http://www.student-wsmip.uni.lodz.pl/>.

<sup>6</sup> Jeżeli wziąć pod uwagę to, ile (w sensie liczby wymienianych inicjatyw lub powierzchni tekstu) zajmuje referowanie działalności pozaprzstawicielskiej – będzie to ponad połowa wartości niemal każdego wywiadu.

też oczywiście brałam aktywnie udział e: [.] całe przygotowania na tego typu zabawę trwają bardzo długo, ponieważ trzeba wszystko pozalać, m: to były moje pierwsze takie rzeczywiście/ taka aktywna praca w samorządzie.

Narrator R2: *Beach party* [...] które było robione na ogromną skalę, naprawdę ogromną skalę było... około... 600 studentów, y: 60 ton piasku, które też własnoręcznie.../ oczywiście nie ja sama, ale... też miałam udział w wsypywaniu tego piasku do klubu. Akcja promocyjna była na całą Łódź y: [.] i byli y: studenci ze wszystkich wydziałów. [...] to jest tak popularna impreza, że... co roku brakowało biletów [...] Był to y: ogromny sukces y: dostaliśmy wiele e: gratulacji również od sponsorów.

Narrator R3: *Studenci też liczą na to, że na uczelni będą mogli nie tylko się uczyć, ale również dobrze się bawić.* [...] dla wszystkich studentów w Łodzi to jest *Beach Party*. To jest impreza na którą na której było w zeszłym roku prawie 700 osób. W klubie leży kilkadziesiąt ton piachu, rozsypanego. Jest oczywiście plażowa muzyka, wszyscy, którzy chcą wpuszczani są w plażowych strojach, [...] dziewczyny w bikini są wpuszczane za darmo na taką imprezę. No i zabawa do białego rana w plażowych klimatach, [...] Dajemy coś studentom, to jest też impreza o tyle trudna, nawet nie ze strony kosztów ile organizacji, że ten nieszczęsny piach, ostatnio to było około 40 ton piachu, e: samorząd wraz z kilkoma jeszcze wybranymi studentami wrzuca własnymi rękami.

Nie chodzi tu tylko o ilość czasu poświęconą na szczegółowy opis przygotowań, ale głównie o entuzjazm, jaki wywołują wspomnienia o tymże przedsięwzięciu, w przeciwieństwie do uciążliwej i wcale nienobilitującej obecności przedstawicieli samorządu studenckiego na egzaminach komisyjnych, czy innych obowiązków regulaminowych.

Pozorność działań Rady nie polega na tym, że profil działalności faktycznej jest zupełnie przeciwstawny celom wyznaczonym przez misję społeczną tejże organizacji, ale na sposobie rozłożenia akcentów, hierarchii wartości odwrotnej niż przedstawiona na stronach internetowych. Zgodnie z tą faktyczną hierarchią, w której *uprzyjemnianie życia studentom* zajmuje miejsce misji, działacze Rady do zajęć pragmatyczno-uczelnianych (takich jak spotkanie, podczas którego informują pozostałych studentów o specjalizacjach oferowanych w ramach studiów), dołączają element rozrywkowy, co widać chociażby w nazywaniu spotkania *piknikiem*.

Narrator R1: *Piknik generalnie ma na celu e: wybór specjalizacji, przybliżenie studentom poszczególnych specjalizacji, na czym to polega, czym się będą*

*zajmować i tak dalej. Samorząd połączył je też z y: integracją, czyli są różne zawody sportowe..., konkursy itd. itd. , więc y: brałam tam aktywnie e: udział i zorganizowałam m: w ramach pikniku pokaz mody.*

Narrator R2: *Rozszerzyliśmy trochę ofertę pikniku y: naprawdę było to duże wydarzenie [...] były różne zawody sportowe... wynajęliśmy taki y: [...] nie wiem jak to nazwać tak fachowo... [...] automat do sumo.*

Gdy chodzi o sferę motywacyjną dla działania w Radzie, to tylko jeden narrator dokładnie i wprost opowiada o motywacji. Jakkolwiek oczywiście nie możemy jego zdania uznać za relewantne dla wszystkich działaczy, to jednak warto zwrócić uwagę, że narrator tłumaczy swoje zaangażowanie w organizację nie odnosząc się do idei przedstawicielskich.

Narrator R1: *Siedem osób, które razem wtedy startowały, no była taka grupa osób z różnych roczników, które aktywnie chciały działać w samorządzie. ((kaszle)) Dla korzyści oczywiście wszystkich studentów. Ja myślę, że to, co kieruje wszystkimi tymi ludźmi, e: którzy działają w samorządzie to jest chęć realizowania się jakoś poza studiami. No pomaga im w tym: forma naszych studiów, ona nie jest zbyt wymagająca trzeba sobie powiedzieć jasno. [...] E: Poza tym też charakter tych studiów. Większość chyba obecnie samorządu to są ludzie, którzy studiują politologie. [...] E: no nie ukrywam, że samorząd też pozwala mi realizować moje ambicje, e: bo chociażby taką ambicją dla mnie jest zapoznavanie studentów z prawdziwym wizerunkiem polityków a nie tylko i wyłącznie z tym, który znamy z telewizji. E: Stąd pomysł, żeby zapraszać tych polityków tutaj do nas.*

Organizacją, którą postanowiliśmy ulokować na przeciwnym krańcu kontinuum jest Studenckie Koło Naukowe Bibliotekoznawców Uniwersytetu Łódzkiego, które deklaruje przede wszystkim chęć realizacji celów naukowych związanych z tą dyscypliną.

Tożsamość Koła i jego działaczy zaprezentowana na stronach internetowych jest zbieżna z autodeskrypcją dokonaną przez narratorów. Członek Koła to osoba, która dba o swój własny rozwój intelektualny, ale także próbuje podejmować działalność praktyczną, w której mogłaby wykorzystać zdobyte w toku studiów umiejętności. Jeśli skupić by uwagę na formie gramatycznej poniższych wypowiedzi, warto postawić językoznawczo-psychologiczną hipotezę, że o ile członkowie Rady używali pierwszej osoby liczby pojedynczej, separując niejako siebie od statutowych deklaracji organizacji, o tyle członkowie Studenckiego Koła Naukowego Bibliotekoznawców wypowiadają się przy użyciu zaimka „my”, zaznaczając w ten sposób swoją identyfikację z celami i tożsamością organizacji.

Narrator B1: *Prowadziliśmy jakieś y: wcześniejsze jakieś badania nie były to prace takie typowo teoretyczne nie siadaliśmy nad książką staraliśmy się y: staraliśmy się przeprowadzić skorzystać z wiedzy na przykład metodologii badań staraliśmy się i i tematy które które są nurtujące.*

Narrator B2: *Natomiast na kole my to przetwarzamy, my to robimy, wybieramy to co lubimy, y: staramy się to rozszerzyć, y: znajdujemy inne rozwiązania, krytykujemy, mówimy, że to jest niedobre, to jest niewłaściwe i z tym się nie zgadzamy. I to jest fajne. I: wydaje mi się, że że koło nasświetla nam tą naukę w inny sposób.*

Ponadto, członek Koła Bibliotekoznawców to osoba zaangażowana w życie Katedry Bibliotekoznawstwa oraz w społeczny świat naukowców związanych z tą dziedziną nauki, a także – co za tym idzie – osoba zaangażowana w budowanie pozytywnego wizerunku tak samej dyscypliny, jak i zawodu bibliotekarza.

Narrator B1: *Na przykład wczoraj byliśmy odwiedzić groby łódzkich bibliofilów, ludzi, którzy są związani tutaj z naszą katedrą, którzy niestety już odeszli, ostatnio profesor Dunin – to też jest jakaś tam wielka strata dla ludzi, którzy są związani z książką.*

Narrator B2: *Jeśli miałabym pracować w bibliotece, to wiem jedno, że na pewno nie byłabym takim zwykłym bibliotekarzem, który siedzi sobie i po prostu wypożycza książki. Tylko byłabym typem bibliotekarza, który siedzi w katalogu i po prostu stwarza zestawy bibliograficzne, albo ewentualnie bada czytelnictwo, takim bym powiedziała bibliotekarzem naukowcem bardziej. Takiego bym w sobie widziała bibliotekarza właśnie (4) który nie tylko podaje książkę z półki czy ewentualnie wyciera kurz, ale ( ) zmienia, dalej się dokształca, jeździ na konferencje, wymienia opinie i tyle... Co jest jeszcze ważne, wydaje mi się, że bibliotekarz, bo jest takie troszeczkę dziwne pojęcie prawda, bo nauczyciel musi się cały czas dokształcać, ale wydaje mi się, że bibliotekarz też. Bo jest kilka stereotypów różnych bibliotekarza i: kariera nasza bibliotekarza powinna moim zdaniem polegać na tym, żeby cały czas się dokształcać, powinni się uczyć, poznawać, zmieniać. [...] a nie po prostu tylko przyglądać się temu, co się wokół niego dzieje.*

W przeciwieństwie do Rady, członkowie Koła Bibliotekoznawców jedynie z rzadka odwołują się w swoich narracjach do działalności wynikającej z innych niż naczelne dla nich wartości, a jeśli to robią, zbywane jest to tylko krótką uwagą, a nawet można zaobserwować tu pewną niechęć. Obrazuje to następujący cytat.

Narrator B1: *Musimy również odwiedzać radę kół naukowych, musimy starać się o dofinansowanie, no różne takie dokumenty, które no trzeba wypełniać, troszeczkę bieżaniny nad tym jest.*

Również w warstwie motywacyjnej dla członkostwa narratorów w Kole dominującą rolę odgrywają naczelné wartości deklarowane organizacji.

Narrator B1: *Oczekiwałam przede wszystkim własnego rozwoju [...] intelektualnego. Zawsze stawiałam na rozwój intelektualny i wydaje mi się, że koło się do tego przyczyniło, że dzisiaj będąc tutaj jest mi łatwiej na przykład zebrać się do pisania na przykład pracy magisterskiej, bo podejmując - badania - czytelnictwa – bezrobotnych miałam już w jakiś sposób możliwość y: zobaczenia jak się konstruuje pracę badawczą, jak się do niej podchodzi, co jest ważne, jakie cele badacz powinien sobie postawić. I teraz jest mi o wiele łatwiej, ja już inaczej podchodzę do pewnych spraw, bardziej y: powiedziałałam dojrzałe i: to mi pomogło [...] w jakimś stopniu, wydaje mi się.*

Narrator B2: *Powiem szczerze, że tak z perspektywy czasu m: wszystkie te: wszystkie te działania jakie podjąłem dla: dla siebie no bo wiadomo robi się coś dla koła ale robi się też dla siebie ja myślałem to/ naczy miałem taką myśl żeby: że oprócz tego, że robię coś wartościowego no to jednak pracuje nad sobą i: i: nie wiem uczyć się bo wiadomo że że do: konferencji trzeba się przygotować trzeba wystąpić przed jakąś większą znaczną grupą osób a nigdy nie miałem do tego śmiałości.*

W perspektywie obiektywistycznej, etycznej, którą powyżej zaprezentowaliśmy, działalność członków Wydziałowej Rady Samorządu Studentów moglibyśmy uznać za pozorną, zaś Koła Naukowego Bibliotekoznawców – za autentyczną. Wydawało nam się, że w pewnym sensie ustawiliśmy się tutaj w roli badaczy-demaskatorów pozorności, badaczy, którzy mają odkryć przed społeczną widownią „prawdę” o opisywanych organizacjach. W drugim etapie naszego badania na tym tle zrodziły się liczne trudności i dylematy, dlatego wydaje się nam, że nie wolno badaczowi na przyjęciu takiej perspektywy poprzestać. Musi zostać uwzględniona perspektywa badanych uczestników organizacji – perspektywa emiczna.

#### IV. WYNIKI BADAŃ W PERSPEKTYWIE EMICZNEJ

Nie sposób nie zauważyć, że dotychczas, posługując się perspektywą zewnętrzną wobec badanych, to badacz i jego kompetencja oraz system wartości wysuwają się na pierwszy plan analizy. Badacz – i my właśnie też tak początkowo



uczyniliśmy – identyfikuje tutaj – na podstawie oficjalnych materiałów badanych organizacji – wartości deklarowane, a następnie – na podstawie wywiadów – usiłuje zidentyfikować wartości realizowane w faktycznym działaniu członków organizacji. Dysponując tymi dwoma katalogami wartości, badacz dokonuje procedury subsumcji sytuacji faktycznej pod sytuację idealną i obwieszcza wynik tej procedury poprzez zawyrokowanie, czy w danym układzie istnieją bądź nie istnieją działania pozorne. Widzimy, że przy takim sposobie postępowania z pola widzenia całkowicie znikają badani aktorzy społeczni i ich sposób definiowania sytuacji, której są uczestnikami.

Co więcej, należy tutaj wspomnieć o istnieniu groźby popadnięcia w badawczą arbitralność czy też – jak chce Norman Denzin – „fałszywy obiektywizm” [Denzin 1970, za: Helling 1990]. Inni badacze, wychodzący z odmiennych założeń aksjologicznych, mogliby bowiem uznać, że Wydziałowa Rada Samorządu Studentów, działając w opisywany przez narratorów sposób, właśnie w pełni realizuje deklarowane przez nią cele, bo odmiennie niż my zdefiniowałby takie ocenne sformułowania jak „dobro studenta” czy „interesy studentów”.

Ponadto, jeszcze jednym deficytem perspektywy etycznej jest niemożność dotarcia w obecnej rzeczywistości (być może było to możliwe w obserwowanych przez Jana Lutyńskiego warunkach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej) do dwu konstytutywnych cech działania pozornego, czyli tego, że „wszyscy lub prawie wszyscy wiedzą o nieprzydatności działań do realizacji zamierzonego celu” oraz że „wiedza na ten temat jest wiedzą prywatną i nie może być upubliczniona ze względu na jakiś rodzaj nacisku”. Naszym zdaniem, należy w tym miejscu włączyć perspektywę uczestnika życia organizacyjnego, ponieważ w przeciwnym razie badacz musiałby autorytatywnie założyć, że te dwa warunki definicyjne są spełnione.

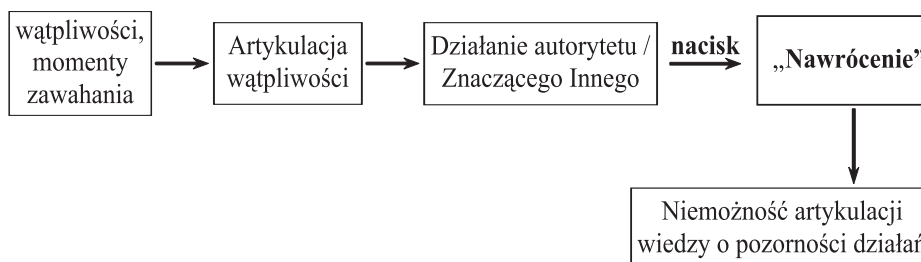
Jednak zastosowanie perspektywy emicznej również nie prowadzi do jednoznacznych wniosków i ujawnia problematyczność koncepcji Jana Lutyńskiego. Postaramy się zaprezentować to na podstawie przykładu trzeciej badanej przez nas organizacji, którą jest AIESEC. Analizując wywiady narracyjne z członkami tej organizacji, zauważyliśmy trzy, interesujące z punktu widzenia wyżej wymienionych warunków definicyjnych, przypadki.

Pierwszym z nich jest przypadek narratora, który został niejako nawrócony na wiarę w organizację, w której autentyczność początkowo zwątpił, co pokazuje następujący cytat.

Narrator A1: *Praca w projekcie była niezbyt udana, ponieważ nasz szef projektu, [...] był kie.. dosyć kiepsko zorganizowanym człowiekiem i ten projekt w gruncie*



*rzeczy średnio nam wyszedł. Także miałem kilka momentów zawahania, że chciałem występować z AIESEC, bo to mi nic nie daje, nic tam nie robię, i się nie rozwijam, nie integruję się z resztą Komitetu, z innymi projektami, no ale w gruncie rzeczy Bolek mi wytłumaczył, że tak to wygląda no i że będzie lepiej, zresztą nie pamiętam, co mi powiedział, ale zmotywował mnie, żebym został. No i ja zostałem.*



Rys. 1. Proces nawrócenia narratora A1 (rys. własny).

Prześledźmy opisany przez narratora proces. Zaczyna on od oceny i uzasadnienia swojej pierwszej odpowiedzialnej działalności w ramach organizacji. Ponieważ oczekiwania narratora względem podejmowanych wysiłków nie zostały spełnione, pojawia się krytyczna refleksja dotycząca samego sensu przynależności do instytucji. W momencie zawahania, do akcji wkracza Znaczący Inny, czyli bardziej doświadczony członek organizacji, reprezentujący ów przymus wywierany przez autorytet, o którym pisał Lutyński. Opisany proces obrazuje powyższy schemat (rys. 1).

Drugi narrator, który również zmagał się z konfliktem między poziomem indywidualnym a organizacyjnym, zdołał go zracjonalizować, a tym samym zlikwidował nieznosne podejrzenie o nieautentyczność swojego działania. Istotny jest w tym przykładzie fakt, iż, pomimo odbierania porad od Znaczących Innych, narrator wskazuje na siebie, jako autora przemiany, co pokazują cytaty.

Narrator A2: *Aczkolwiek ta konferencja to był też taki pierwszy moment, że zacząłem trochę wątpić w organizację szczerze mówiąc, w to wszystko co tam się dzieje. Zacząłem się zastanawiać tak e: czy: to: gdzieś tam się: pojawia się w organizacji czy staramy się pokazywać gdzieś innym czy to robimy, czy tak naprawdę tak jest czy tak naprawdę sami siebie oszukujemy trochę i tak dalej-i-tak-dalej. Takie miałem [...] pytań, z którymi czasami nie potrafiłem sobie poradzić, nie potrafiłem sobie na nie odpowiedzieć [...].*

Narrator A2: *Miałem takie różne ((wątpliwości)), ale osobiście doszedłem, że bardzo dużo się uczę, że warto.*

Przedstawiając wynik nawrócenia narrator pokazuje, jakiej dokonał racjonalizacji.

Narrator A2: *Uznałem, że no ok, w AIESEC jest tak, że każdy się rozwija trochę wie, że egoistycznie, ale to dlatego teraz wiem, że jak jestem w tym momencie w AIESEC, że rozwija... że rozwijam siebie i zwracam uwagę na swój rozwój i można powiedzieć, że jest to trochę egoistyczne, ale wszystko to jest po to, żeby później wychodząc z organizacji być właśnie tym takim no: w cudzysłowie trochę e: lepszym człowiekiem jakby... osobą, która ma jakieś tam kompetencje na wysokim poziomie i z jednej strony może sobie znaleźć dobrą pracę i robić dużo rzeczy e: tam gdzieś w świecie biznesu, a z drugiej strony może być osobą odpowiedzialną społecznie, wrażliwą kulturowo.*

Narrator dostrzegł, że organizacja może generować egoistyczne cechy charakteru, zanalizował jednak siebie, swoje zachowanie i stwierdził, że organizacja zwraca uwagę na rozwój poszczególnych jednostek, ale z drugiej strony stara się wzbudzić w członkach odpowiedzialność społeczną za innych. Wykonał on olbrzymią, zakończoną sukcesem pracę biograficzną, sprowadzającą się do usunięcia dysonansu poznawczego. Po tym procesie narrator mógł dalej budować swoją karierę organizacyjną bez podejrzenia o nieautentyczność działań w ramach organizacji.

W tej samej organizacji działają dwie narratorki, które wspólnie udzielały wywiadu. W odróżnieniu od dwu wcześniej zaprezentowanych przypadków, narratorki w ogóle nie kwestionują autentyczności swoich działań w ramach organizacji. Cechuje je pełna afirmacja dla ideologii i kultury organizacyjnej AIESEC – w narracjach posługują się one oficjalnymi hasłami organizacji, co pokazują cytaty.

Badaczka: *A jak powiedziałaś o waszej y: misji, to o co właściwie chodzi? O wizję i misję... ((śmiech obu))*

Narratorka A3: *No, to to, co mówiłam, tak, czyli tak naprawdę y: rozwój jednostki i zmienianie świata poprzez ten rozwój jednostki.*

Narratorka A4: *[...] działamy od czasu, kiedy skończyła się druga wojna światowa. I: no co za tym idzie, tak? wtedy m: właśnie często mówiło się na pewno o tym, żeby był pokój na świecie, tak? i dlatego wizją AIESEC stało się y: pokój, tak?*

Narratorka A3: *[...] ciężko to powiedzieć tak w jednym zdaniu tak naprawdę, tak? [...] (z języka angielskiego) przetłumaczając tą wizję: peace and fulfilment of humankind's potential, czyli po prostu pokój i: wypełnienie// wykorzystanie [...] w pełni potencjału ludzkiego to jest taka główna// główna wizja nasza. (2) którą staramy się wypełniać...*

Badaczka: *A co to jest ten potencjał ludzki? ((śmiej obu))*

Narratorka A4: *Dobre pytanie w sumie. ((śmiej))*

Narratorki są przekonane, że działając w organizacji spełniają bardzo ważne społecznie cele.

Narratorka A3: *((z natchnieniem)) no... to jest taka duża satysfakcja z tego, że ludzie// ktoś później ci podziękuję, że wpłynął, że byłeś dla niego autorytetem [...] to jest coś niesamowitego. [...] i pamiętam, że spotkałam się na konferencji dotyczącej wymiany właśnie międzynarodowej z jedną osobą y: i później się spotkałam w 2006 roku, czyli rok temu na kongresie światowym z tą samą osobą ((lekki śmiej)) y: i się tak strasznie zmieniła i on// ona też w sumie mówiła, że się tak strasznie zmieniła i: i to widać właśnie jak AIESEC też rozwija innych [...].*

Badaczka: *Mhm. A co rozwija?*

Narratorka A3: *(2) no to, co mówiłam, czyli działanie samo, tak?*

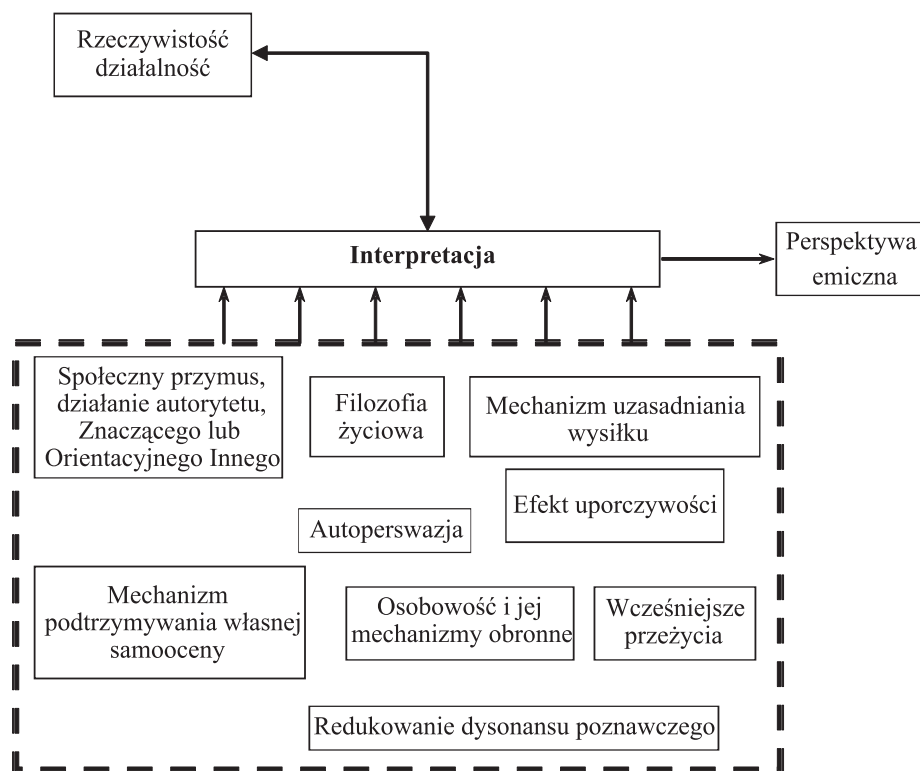
W tym miejscu należy także zaznaczyć, że również członkowie Wydziałowej Rady Samorządu Studentów, o których mowa była wcześniej, nie dostrzegali żadnych sprzeczności pomiędzy swoim działaniem a deklarowanymi społecznie ważnymi celami, sytuując się blisko dwóch narratorek z organizacji AIESEC. Nie zauważyliśmy żadnych przejawów podejrzeń naszych narratorów o nieautentyczność ich działań w organizacji. Oczywiście, tego rodzaju podejrzania nie pojawiały się również w narracjach członków Studenckiego Koła Naukowego Bibliotekoznawców.

## V. PODSUMOWANIE

Na podstawie analizy podanych wcześniej przykładów – zarówno narratorów z AIESEC, jak i narratorów z Wydziałowej Rady Studentów – możemy zauważyć, że problematycznym byłoby założenie, iż w analizowanych przez nas organizacjach spełnione były wszystkie cechy definicyjne działań pozornych. Wydaje nam się, że stworzona przez Jana Lutyńskiego definicja, mająca moc jednoznacznego rozstrzygnięcia, mogła być zastosowana tylko w takiej sytuacji, gdyby aktualne były dwa założenia. Po pierwsze, że jednostki podejmujące działania zawsze poddane są jakiegoś rodzaju naciskowi z zewnątrz. Naciskowi – należy tutaj dodać – którego istnienia badacz jest świadom i który może każdorazowo wskazać. Po drugie natomiast – że jednostki w ogóle nie poddają refleksji i nie problematyzują swojej aktywności w organizacji. Wydaje nam się,

że tych założeń nie można uznać dziś za realistyczne, w sytuacji gdy jednostka angażuje się w podejmowane działania dobrowolnie – nie jest jej to zlecane, nie jest to jej praca. A właśnie z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku badanych przez nas organizacji studenckich, opartych przecież na zasadzie dobrowolności uczestnictwa.

Stawiamy tezę, że w opisanych powyżej okolicznościach, działania jednostki nie mogą w jej umyśle pozostawać pozornymi, ponieważ oznaczałoby to, że albo jednostka samą siebie ocenia jako cyniczną (co zdarza się niezwykle rzadko i co jest trudne do zniesienia), albo też musi uznać siebie za osobę nieautentyczną, a w najlepszym razie – skrajnie naiwną. Dlatego też narratorzy, którzy powzięli podejrzenie o pozorności swoich działań wewnątrz organizacji, starają się wykonywać różne operacje racjonalizujące swoje działania. Pokazujemy je na poniższym schemacie (rys. 2)



Rys. 2. Racjonalizacja działań podejmowanych przez uczestników operacji (rys. własny).

Wydaje nam się, że refleksję i badania nad działaniami pozornymi można dziś nadal prowadzić z perspektywy etycznej, w której możliwe jest zidentyfikowanie takich działań poprzez stwierdzenie istnienia wskazanych przez Jana Lutyńskiego cech w badanej rzeczywistości społecznej. Być może jest to jednak możliwe tylko w odniesieniu do niektórych obszarów życia społecznego (na przykład funkcjonowania administracji publicznej). W przypadku innych obszarów – takich jak chociażby będąca ilustracją niniejszego referatu działalność w organizacjach studenckich opartych na zasadzie dobrowolności przynależności – zastosowanie tej perspektywy jest zubażające i poddane licznym zagrożeniom, a przez to naszym zdaniem wątpliwe.

W odniesieniu do takich obszarów życia społecznego właściwa jest naszym zdaniem perspektywa zgoła odmienna, uwzględniająca definicje sytuacji aktora społecznego, analizę jego pracy z własną biografią, a nawet analizę jego procesów psychicznych, a więc wrażliwa także na tezę Giddensa [2006] o refleksyjności jednostki funkcjonującej w obecnej epoce. W tej perspektywie pewnemu wzruszeniu ulega klasyczna koncepcja działań pozornych Jana Lutyńskiego. Wydaje nam się bowiem, że nie może być tutaj mowy o konstytutywnej dla pozorności działania wiedzy o teźże pozorności. Problematyczne staje się także zagadnienie nacisku – czy w organizacjach opartych na zasadzie dobrowolności członkostwa można zauważyć jakiś rodzaj nacisku pochodzącego z zewnątrz analizowanych jednostek, a skłaniającego je do ukrywania wiedzy o fikcyjności swoich działań. Ewentualne odrzucenie tych dwu warunków sprawia, że mamy tutaj do czynienia z jakościowo odmienną sytuacją od klasycznej sytuacji pozorności działania opisywanej przez Jana Lutyńskiego. Być może w celu wprowadzenia pewnego uporządkowania należałoby tę sytuację nazwać – za Markiem Czyżewskim – działaniami neopozornymi<sup>7</sup> i zaproponować dla tego nowego pojęcia odrębną definicję.

## BIBLIOGRAFIA

Antonowicz D. [2005], *Uniwersytet przyszłości – modele polityki i wyzwania*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.

Denzin N. K. [1970], *The Research Act*, Chicago, Aldine.

Duszak A., Fairclough N. [2008], *Krytyczna analiza dyskursu. Interdyscyplinarne podejście do komunikacji społecznej*, Kraków, Universitas.

Fairclough N., Wodak R. [2006], *Krytyczna analiza dyskursu*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne* (red.) Jasińska-Kania A., Nijakowski L.M., Szacki J., Ziółkowski M., Warszawa, SCHOLAR.

<sup>7</sup> Odsyłamy w tym miejscu do artykułu M. Czyżewskiego w niniejszym tomie.

- Giddens A. [2006], *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, Warszawa, PWN.
- Helling I.K. [1990] *Metoda badań biograficznych*, [w:] *Metoda biograficzna w socjologii*, (red.) Ziółkowski M., Włodarek J., Poznań, PWN.
- Lutyńska K. [1998], *Działania pozorne*, [w:] *Encyklopedia socjologii*. Tom 1, (red.) Kwaśniewicz W., Kojder A., Warszawa, Oficyna Naukowa.
- Lutyński J. [1990] *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*, Warszawa, Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Ossowski S. [1967] *Z zagadnień psychologii społecznej. Dzieła*. Tom 3, Warszawa, PWN.
- Piotrowski A. [1998] *O Jana Lutyńskiego koncepcji działań pozornych*, *Kultura i społeczeństwo*, nr 4.
- Sünker H. [2001], *Idea uniwersytetu a problem kształcenia (elementy koniecznej dyskusji)*, [w:] *Uniwersytety w procesie zmian*, (red.) Warzywoda-Kruszyńska W., Rokicka E., Łódź, Absolwent.
- Tönnies F. [1988], *Wspólnota i stowarzyszenie: rozprawa o komunizmie i socjalizmie jako empirycznych formach kultury*, Warszawa, PWN.

Bartłomiej K. Przybylski,  
Natalia Żuk  
University of Łódź

**THE PROBLEMS ASSOCIATED WITH THE APPLICATION  
OF JAN LUTYŃSKI'S CONCEPT OF APPARENT ACTIONS IN THE RESEARCH  
OF STUDENT ORGANIZATIONS AT THE UNIVERSITY OF ŁÓDŹ**

(Summary)

The following article presents the results of research into student organizations at the University of Łódź. The primary focus of the study was the occurrence of apparent actions inside these organizations. The first phase of the research (Critical Discourse Analysis of the organizations' websites) enabled the authors to identify the organizations in which the apparent actions occurred.

Since one of the elements of Jan Lutyński's definition of apparent actions is that the social actors are aware of the fact that their actions do not realize the assumed goals of an organization, the second phase of the research consisted of interviews carried out with the activists within the organizations. These interviews showed that the activists were not aware of not realizing the assumed goals of their organizations. Moreover, they were making an effort to rationalize and justify their actions.

The results of the research induce authors to call the aforementioned element of Jan Lutyński's definition of apparent actions into question. In conclusion, the authors discuss whether Jan Lutyński's definition is still valid in a democratic society in the age of late modernity.

**Keywords:** apparent actions, students' organizations, university, commercialization of education, Critical Analysis of Discourse

## ARTYKUŁY

- Marek C z y ż e w s k i – Działania „neopozorne”. Uwagi na temat przeobrażeń komunikowania publicznego i życia naukowego
- Anna K u b i a k, Aneta K r z e w i ń s k a – Działania pozorne w procesie stanowienia prawa na przykładzie ustawy o lobbingu
- Kaja G a d o w s k a – Działania pozorne. Problem upolitycznienia procesu obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej w Polsce
- Andrzej P o t o c k i – Niewierzący a praktykujący. Materiały do refleksji nad pozorną aktywnością religijną
- Jakub Ryszard S t e m p i e ń – Dialog obywatelski w Polsce jako przykład działań pozornych
- Dobroniega T r a w - k o w s k a – Działania pozorne w pomocy społecznej – przejawy – mechanizmy – skutki
- Agnieszka G o l c z y ń s k a - G r o n d a s, Agnieszka K r e t e k - K a m i ń s k a – Kontrakt socjalny – założenia a realizacja. Przykład łódzki
- Kamila B i a ł y – Komunikowanie pozorne a komunikowanie autentyczne w obszarze szkolnictwa wyższego
- Bartłomiej K. P r z y b y l s k i, Natalia Ż u k – Problematyczność koncepcji działań pozornych Jana Lutyńskiego – na przykładzie badania organizacji studenckich Uniwersytetu Łódzkiego.