

ALEKSANDER SURDEJ^a

STRUKTURY, PROCESY I KOMPETENCJE: ORGANIZACYJNE WYZWANIA EFEKTYWNOŚCI POLSKIEJ SŁUŻBY DYPLOMATYCZNEJ

STRUCTURES, PROCESSES AND COMPETENCES: ORGANIZATIONAL CHALLENGES FOR THE EFFECTIVENESS OF THE POLISH DIPLOMATIC SERVICES

Modern states exist within multidimensional and complex interactions. The effectiveness of foreign policy depends on the ability of the Ministry of Foreign Affairs to design and implement action programmes that take into account the involvement of many types of actors, and on the ability to coordinate horizontally, vertically, and temporally. New challenges require the design of structures and processes that enable the effective implementation of such coordination. Referring to qualitative data and a case study, the article formulates organizational recommendations and competency requirements useful for the diplomatic service in achieving desired outcomes. It emphasizes the need for a mix of competencies in diplomatic missions implementing programmes, where professional diplomats should be complemented by specialists with documented experience and achievements. The article identifies the conditions necessary for the functioning of result-oriented diplomacy and for increasing its public accountability, and recommends directions of changes indispensable for achieving these goals.

Keywords: diplomatic services; result oriented diplomacy; competences of diplomats, foreign policy programmes; evaluation in administration

Współczesne państwa pozostają w wielowymiarowych i złożonych interakcjach. Efektywność polityki zagranicznej zależy od zdolności Ministerstwa Spraw Zagranicznych do skonstruowania i implementacji programów działań, uwzględniających zaangażowanie wielu typów aktorów, od zdolności do horyzontalnej, wertykalnej i temporalnej koordynacji. Nowe wyzwania wymagają zaprojektowania struktur i procesów umożliwiających efektywne prowadzenia takiej koordynacji. Odwołując się do danych jakościowych i studium przypadku, artykuł formułuje rekomendacje organizacyjne i wymogi kompetencyjne przydatne służbie dyplomatycznej w osiągnięciu pożądanych rezultatów. Podkreśla konieczność miksu kompetencyjnego w placówkach dyplomatycznych, w których zawodowi dyplomaci powinni być uzupełniani przez specjalistów o udokumentowanym doświadczeniu i osiągnięciach. Artykuł identyfikuje warunki niezbędne dla funkcjonowania dyplomacji zorientowanej na rezultaty i wzrostu jej publicznej odpowiedzialności i rekomenduje kierunki zmian konieczne do osiągnięcia tych celów.

Słowa kluczowe: służba dyplomatyczna; dyplomacja zorientowana na rezultaty; kompetencje dyptomatów; programy w polityce zagranicznej; ewaluacja w administracji

^a Krakow University of Economics, Poland / Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska
aleksander.surdej@uek.krakow.pl, <https://orcid.org/0000-0001-5653-4261>

I. WSTĘP

Co kilka lat przeprowadzane są reformy w strukturze, organizacji i metodach funkcjonowania polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Mają one zmniejszyć problem postrzeganej nieefektywności polskiej dyplomacji. Dla reform wprowadzających trwale proefektywne rozwiązania konieczna jest poprawna diagnoza, gdyż bez niej zmiany są chaotyczne, ukierunkowane jedynie na wymianę pracowników. Pracownicy i ich kompetencje są ważne, ale ich efektywne wykorzystanie zależy od struktur i procesów, które biorą pod uwagę przemiany współczesnego świata i dobrze definiują cele i produkty współczesnej służby dyplomatycznej (Hocking i in., 2012; Masser i in., 2021).

W artykule dokonano analitycznego opisu funkcjonowania polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ) i jego zagranicznych placówek oraz sformułowano kierunki pożądaných zmian w zakresie struktury, procesów i kompetencji kadr. Hipotezą kierunkową jest stwierdzenie nieadekwatności istniejących struktur i procesów organizacyjnych do wdrażania programów realizujących cele polityki zagranicznej w jej szerokim, obejmującym wymiary gospodarcze i kulturalne, rozumieniu. Sposoby organizacji współczesnej dyplomacji powinny uwzględniać zmiany technologicznych, społecznych i kulturowych uwarunkowań zachodzących w skali świata (Stemplowski, 2023). Dla efektywności działań dyplomatycznych konieczne staje się stworzenie optymalnej równowagi pomiędzy kompetencjami pracowników zyskiwanymi wewnątrz ministerstwa a kompetencjami wnoszonymi przez osoby zatrudniane na podstawie kompetencji uzyskiwanych na zewnątrz. W polskim MSZ, w przeciwieństwie do zmian obserwowanych gdzie indziej (Global Affairs Canada, 2023), dominuje przekonanie o przewagach zawodowych dyplomatów. Teza ta jest podważana przez przedstawioną w pracy argumentację.

Podstawą informacyjną artykułu są doświadczenia wielu lat pracy w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. W okresie tym obserwowano funkcjonowanie tej instytucji od najwyższego do podstawowego szczebla, a obserwacje zostały uogólnione przez odwołanie do wyników badań prowadzonych z perspektywy ekonomii instytucjonalnej i socjologii organizacji. Wprawdzie poczynione obserwacje są na ogół wglądem jednostkowym, niemniej w wielu obszarach naukowej refleksji jest to jedyna metoda, aby zidentyfikować i opisać problem oraz ocenić jego znaczenie. Analiza przypadku pozwala na identyfikację bardziej szczegółowych mechanizmów przyczynowych niż te, które wyodrębniają badania na dużych próbach (King i in., 2021). Dodatkowo w wielu wypadkach analiza jakościowa musi poprzedzać analizę ilościową (Collier i Gerrig, 2009, s. 4).

Polscy autorzy stworzyli oryginalne i adekwatne ramy analizy polityki zagranicznej i szerzej – polityki państwa (Czaputowicz, 2023; Stemplowski, 2013, 2021). Niniejszy artykuł wpisuje się w te ramy, kładąc akcent na znaczenie mechanizmów implementacyjnych (struktur, procedur i kompetencji), które tworzą bodźce do efektywności działań i sprzyjają ich konsekwentnej realizacji. Pomimo weryfikacji dostępnych źródeł nie zostały zidentyfikowane inne analizy funkcjonowania polskiego MSZ przygotowane z podobnej perspektywy.

II. ROLA KIEROWNICTWA MSZ W TWORZENIU SŁUŻBY DYPLOMATYCZNEJ ZORIENTOWANEJ NA REZULTATY

Współczesna dyplomacja ma szeroki (wychodzący poza relacje między- państwowe i kwestie bezpieczeństwa) i głęboki (obejmujący interakcje pomiędzy regionami, miastami i innymi aktorami) zakres. Ze względu na dużą częstotliwość międzynarodowych interakcji jest również bardzo intensywna. Skuteczność realizacji celów zagranicznych danego państwa warunkowana jest zdolnością do trafnego ich zdefiniowania oraz do skoordynowania zasobów i działań wielu krajowych podmiotów i instytucji, które nie są bezpośrednio podporządkowane rządowi, ani tym bardziej ministerstwu spraw zagranicznych (Hocking, 2013). W przyjętej w tym artykule perspektywie głównym zadaniem Ministerstwa Spraw Zagranicznych i służby dyplomatycznej jest przyczynianie się do wzrostu siły oddziaływania Polski na zewnątrz, wobec innych państw i partnerów zewnętrznych. Nieco metaforycznie stwierdzić można, że MSZ powinno współtworzyć dźwignię wpływu Polski, czyli zbiór narzędzi, mechanizmów i warunków, które zwiększają prawdopodobieństwo osiągnięcia pożądanego wyniku, wydłużają trwałość efektów oraz sprawiają, że w realizację podzielanych celów i podejmowanych działań włączają się inne zainteresowane podmioty. Budowanie dźwigni wpływu i tworzenie warunków do powstawania korzystnych rezultatów nie jest procesem prostym. Wymaga wielopoziomowej (wertykalnej), wielopodmiotowej (horyzontalnej) i wielookresowej (temporalnej) koordynacji, w tym przede wszystkim konstruowania wieloletnich programów współpracy, wykorzystujących dostępne krajowe zasoby i inne podmioty. Podstawą tworzenia warunków do osiągnięcia długotrwałych efektów zewnętrznych i tworzenia dźwigni wpływu jest uzyskanie wysokiego stopnia długookresowej, zorientowanej na rezultaty koordynacji horyzontalnej w kraju¹ oraz wertykalnej w relacji kraj – placówka dyplomatyczna – partner zagraniczny. Współcześnie znaczna część interakcji międzynarodowych przebiega poza zasięgiem MSZ, zatem interakcje te nie mogą być formalnie koordynowane przez centralę. Nie posiadając narzędzi do zapewniania formalnej koordynacji, kierownictwo MSZ powinno wykorzystać podejście, które Mazzucato (2024), w kontekście polityki gospodarczej, określiła mianem „zorientowanego na misję” (*mission-oriented approach*), przy czym polska „zorientowana na misję dyplomacja” dążyć powinna do koordynacji działań poprzez okresowe przeformułowywanie misji i programowanie działań wzmacniających dźwignię wpływu w różnych kulturowych, gospodarczych i geograficznych kontekstach. Świadomość pożądanego rezultatu, podzielenie misji przez inne urzędy centralne, optymalny obieg informacji oraz wysokie kompetencje i autorytet pracowników MSZ są warunkami koniecznymi efektywnej „koordynacji bez

¹ Nie jest to wyłącznie wyzwanie dla polskiej dyplomacji. Przykładowo, strategia przemian dyplomacji Kanady wskazuje na konieczność pełnienia przez resort spraw zagranicznych roli przywódczej dla całego rządu („the leading player in a whole-of-government effort”), ośrodka koordynacji zagranicznych aktywności wszystkich ministerstw i agencji rządowych (Global Affairs Canada, s. 3).

formalnego podmiotu koordynującego”. W taki sposób pracownicy MSZ będą mogli odpowiedzialnie włączać się we wszystkie etapy zorientowanej na rezultaty programowej współpracy kraju z innym państwem i czynić to z udziałem innych ministerstw i partnerów krajowych. Odpowiedzialność za rezultaty w realizacji misji powinna być podstawowym kryterium oceny departamentów „merytorycznych” i zatrudnionych w niej dyplomatów.

W ewaluacji służby dyplomatycznej nacisk powinien zostać położony na jej efektywność – *sprawność* w terminologii Tadeusza Kotarbińskiego (1965), czyli zdolność do osiągania założonych celów („realizacji misji”), uzyskiwania największych oczekiwanych korzyści z danych zasobów materialnych i ludzkich. Cele te i oczekiwane korzyści powinny być definiowane i redefiniowane w procesie „programowania kroczącego”, aktualizującego sposoby działania stopniowo, ale stale. W procesie tym kluczową rolę odgrywa kierownictwo MSZ i główny minister.

Istnieją sprzeczne opinie na temat znaczenia stanowiska ministra spraw zagranicznych. Wciąż utrzymuje się przekonanie o jego personalnej wielkiej wadze w relacjach kraju z zagranicą. Jest to jednak znikający ślad przeszłości, podtrzymywany dzięki mitologizacji tej funkcji. Przemiany stopnia, zakresu współzależności państw i społeczeństw oraz metod działania rządów nie pozwalają współcześnie ministrom spraw zagranicznych na posiadanie podobnego wpływu. Zmusza to do przemyślenia sposobu pełnienia tej funkcji i pożądaných cech osobowych ministra (Back i in., 2024). W szczególności dotyczy to państw, które nie są wielkimi potęgami, nie uczestniczą bezpośrednio, tak jak Stany Zjednoczone czy Chiny, we współczesnej wielkiej dyplomacji i polityce międzynarodowej (*global politics*), są jednak ważnymi ogniwami w mechanizmach realizacji wielu międzynarodowych przedsięwzięć i programów (*global policies*).

W przypadku takiej grupy krajów, a należy do nich Polska, warunkiem skuteczności polityki zagranicznej i „zorientowanej na rezultaty dyplomacji” jest powiązanie jej celów z długookresowymi interesami kraju, z jego zasobami i przewagami konkurencyjnymi. Konieczna jest zatem budowa instrumentów dźwigni wpływu służby dyplomatycznej we współpracy z innymi ministerstwami i urzędami w kraju. Niektóre etapy przygotowania działań służb dyplomatycznych przebiegają wyłącznie w kraju, wymagają uzgodnień z innymi podmiotami, z którymi podejmuje się współpracę na partnerskich warunkach, nie są bowiem MSZ podporządkowane. Przygotowanie działań służb dyplomatycznych wymaga dyskrecji i staranności, a w szczególności unikania zapowiedzi, które mogą nie zostać dotrzymane. Jeśli minister spraw zagranicznych ulega pokusie częstych wypowiedzi, zapowiedzi i komentowania, to osłabia wagę słów z każdą kolejną sekwencją intencjonalnych czy sprowokowanych wypowiedzi². Nadmierna aktywność w mediach społecznościowych staje się przeszkodą w prowadzeniu skutecznej polityki zagranicznej (Rubenzer, 2017).

² Ministrowie spraw zagranicznych nie powinni mówić za dużo i zbyt często. Powinni mówić mniej, a działać więcej. Skuteczność polityki zagranicznej zwiększa się przez przygotowywanie programów i negocjacje, które powinny pozostawać tajne do czasu ich zakończenia. Ministra spraw zagranicznych powinno oceniać się na podstawie realizacji programów i ich wyników.

Problemy z efektywnością kierowania polską polityką zagraniczną i ministerialnym urzędem nie kończą się na błędach głównych ministrów niewłaściwie interpretujących swoją funkcję i nieumiejących rozdzielić działań zewnętrznych od udziału w polityce krajowej. Problemem jest również to, że rządy koalicyjne prowadzą do mnożenia liczby stanowisk wiceministerialnych, często bez merytorycznego uzasadnienia. W rezultacie powstaje chaos kompetencyjny i organizacyjny, gdyż zakres zadań wiceministrów jest formułowany ogólnikowo (sam nadzór nad departamentami nie wymaga dużej liczby wiceministrów). Nadmiarowo powołani wiceministrowie mają naturalną tendencję do „poszukiwania zajęć” i najczęściej są nimi słabo przygotowane zagraniczne wyjazdy lub ingerencje w obsadę personalną placówek i departamentów. Zagraniczne wyjazdy i wystąpienia stają się celem samym w sobie, a nie są podporządkowane zwiększaniu prawdopodobieństwa realizacji jakiegoś programu lub przynajmniej wzrostowi wiedzy, doświadczenia i międzynarodowej rozpoznawalności danego wiceministra.

Budowanie międzynarodowej pozycji danego wiceministra jest możliwe, jeśli pełni on funkcję i zajmuje się określoną problematyką wiele lat. Tymczasem w okresie 2014–2024 stanowisko wiceministra pełniło kilkanaście osób, a średni okres pełnienia tej funkcji nie przekraczał dwóch lat. Nie sprzyja to konsekwentnej realizacji jakiegoś programu, promowaniu jakiejś problematyki czy idei, ani też włączeniu jej w międzynarodową agendę. W przeciwieństwie do Polski, niektóre państwa posiadają średniookresową strategię oddziaływania na politykę (*policy*) międzynarodową. Przykładowo, Szwecja od lat propaguje dialog społeczny rozumiany jako włączanie reprezentacji pracowniczych w decyzje zarządcze w przedsiębiorstwach czy politykę gospodarczą i społeczną państw. Natomiast Szwajcaria stworzyła i realizuje strategię dla Azji Południowo-Wschodniej³.

Duża liczba i zmienność składu wiceministrów sprawiają, że są oni albo łatwo manipulowani przez dyrektorów departamentów, albo sami stają się czynnikiem zakłócającym realizację celów średniookresowych, gdy takie zostały sformułowane. W tym pierwszym przypadku stają się rzecznikami zachowawczych interesów nadzorowanego departamentu. Jest to korzystne, jeśli departament zajmuje się ważnymi kwestiami, lecz brak mu „politycznego przebicia”. Przykładowo, Polska słabo włącza się w politykę rozwoju globalnego, mimo istnienia departamentu współpracy rozwojowej i kompetentnych kadr. Jest tak, gdyż Polska przeznaczona na oficjalną pomoc rozwojową zbyt mało (0,15% PKB w 2021 r.), a dodatkowo gros tych środków wydatkuje poprzez agencje pomocowe Unii Europejskiej. W takich warunkach wiceminister o dużej sile politycznego wpływu i kompetencjach eksperckich mógłby wzmocnić przekaz do krajowej opinii publicznej o potrzebie zwiększenia pomocy rozwojowej i ułatwiłby łączenie pomocy rozwojowej i komercyjnej współpracy gospodarczej, tak jak to czynią Francja czy Holandia.

³ Conseil Fédéral, Stratégie Asie du Sud-Est 2023–2026, <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/publikationen.html/content/publikationen/fr/eda/schweizer-aussenpolitik/suedostasien-strategie-2023-2026>

III. DEPARTAMENTY ADMINISTRACYJNE I TEMATYCZNE MSZ: WYZWANIA DLA KOORDYNACJI HORYZONTALNEJ, WERTYKALNEJ I TEMPORALNEJ

Wskazano już, że koordynacja horyzontalna, wertykalna i temporalna, czyli uzgodnienie celów i zharmonizowanie działań, jest warunkiem koniecznym efektywności współczesnej służby dyplomatycznej. Struktura organizacyjna MSZ nie ułatwia ani koordynacji horyzontalnej wewnątrz i pomiędzy ministerstwami, ani koordynacji wertykalnej zorientowanej na tworzenie zewnętrznych rezultatów, ani też koordynacji temporalnej (tzn. koordynacji działań podejmowanych w kolejnych okresach).

U podstaw wydającego w 2025 r. 3,3 miliarda złotych⁴ centralnego urzędu znajdują się departamenty administracyjne: finansów, inwestycji, informacji i telekomunikacji oraz spraw osobowych. Nadzorują one decyzje finansowe, wdrażanie procedur i sprawy pracownicze, zatem mają ukryty, lecz silny wpływ na efektywność działań całego ministerstwa. Współcześnie łatwość przesyłania elektronicznych dokumentów finansowych sprawia, że możliwa jest szczegółowa bieżąca kontrola finansowa placówek, a jej skutkiem jest faktyczna centralizacja prawie wszystkich decyzji finansowych. Wprawdzie placówki mają swoje plany budżetowe, ale ich kierownicy administracyjni na wszelki wypadek proszą centralę o zatwierdzenie nawet drobnych wydatków. Zamiast samodzielności i odpowiedzialności *ex post*, upowszechnia się asekuracja *ex ante*. To daje władzę centrali i absorbuje pracowników departamentu finansów. Wzmacnia również pozycję dyrektorów generalnych urzędu, gdyż ich akceptujący podpis tworzy rodzaj zależności klientelistycznej i buduje ich osobisty wpływ w strukturach organizacji. Skutkiem ubocznym tej sytuacji jest jednak nieefektywność w skali mikro, gdyż ograniczane w samodzielności i zwolnione od odpowiedzialności, placówki dyplomatyczne są „strukturalnie przymuszane” do podejmowania suboptymalnych, lecz zgodnych z wolą nadzoru decyzji dotyczących finansów, a w rezultacie także działań⁵.

W przedsiębiorstwach produkcyjnych kluczowe jest stanowisko wiceprezesa do spraw inwestycji i produkcji. W przypadku służby dyplomatycznej produktem jest osiąganie zewnętrznych celów Polski i tworzenie dźwigni wpływu. Sugeruje to nadrzędność departamentów tworzących i wdrażających programy. W funkcjonowaniu polskiego MSZ dominują departamenty administracyjne, w tym departament inwestycji, który nadzoruje wykorzystanie usytuowanych na całym świecie zasobów majątkowych urzędu. W rzeczywistości nie jest to departament inwestycji w ekonomicznym znaczeniu tego terminu, lecz raczej departament inwentaryzacji majątku (krajowego i zagranicznego) pozo-

⁴ Według ustawy budżetowej na rok 2025 z 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. 2025, poz. 63) limit wydatków części 45 – Sprawy zagraniczne wynosi 3,34 mld zł, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/informacje-finansowe>

⁵ Jest to prawidłowość widoczna w funkcjonowaniu wszystkich administracji świata. Na przykładzie Stanów Zjednoczonych jej mechanizmy poddała wnikliwej analizie Rose-Ackerman (2001).

stającego w gestii ministerstwa. Tworzące go wewnętrzne zespoły prawnicze faktycznie opóźniają procesy decyzyjne dotyczące majątku trwałego z obawy o zarzut o niegospodarność, o to, że ewentualne kontrole orzekną, że „można było sprzedać drożej lub kupić taniej”. W rezultacie prowadzone „z oddali” analizy umów dotyczących transakcji majątkowych, zakupów i sprzedaży mają czysto formalny charakter. Rezultatem są opóźnienia i podwyższone koszty inwestycji (sięga się po zewnętrzne ekspertyzy z braku doświadczenia i z chęci asekuracji), podejmowane są proceduralnie poprawne, lecz często merytorycznie błędne decyzje⁶. Rzeczywistą realizacją inwestycji zajmują się zleceniobiorcy z zewnątrz, stabilny krąg „certyfikowanych” wykonawców.

W dobie rewolucji teleinformatycznej ministerstwa i urzędy centralne przyjmują rozwiązania informatyczne zgodne z międzynarodowymi standardami. Zabezpieczenie sieci telekomunikacyjnej przed wykradaniem danych to kwestia zasadnicza. Dla komunikacji ze światem ważna jest atrakcyjność i funkcjonalność stron internetowych. Prowadzenie stron oraz wykorzystywanie mediów społecznościowych to często główne zajęcie pracowników placówek dyplomatycznych. W części przekazują one treści przygotowane przez centralę, upowszechniając je w sposób zdecentralizowany, chociaż technicznie byłoby to możliwe z centrali, z dodatkiem informacji własnych placówek.

Strony internetowe dostarczają informacji o aktywności placówek i tworzą, prawdziwe lub wyolbrzymione, wrażenie o ich wpływie na kraj przyjmujący i świat. Są one komunikatem nie tylko do zewnętrznych odbiorców, lecz również do departamentów nadzorujących, które oceniają placówki także na tej podstawie. Brak rzetelnej, opartej na danych ewaluacji, w wyniku której można ocenić wkład placówki i jej kierownika w sukcesy i rolę w niepowodzeniach, sprawia, że oceny pracy są nadmiernie uznaniowe⁷. Sprzyja to walce o atrybucję zasług za nie zawsze własne osiągnięcia i próbom przesuwania odpowiedzialności za porażki.

W nowoczesnych organizacjach opartych na wiedzy, zatrudniających wysoko wykwalifikowanych pracowników, nie powinno się działać w myśl zasady: polecenie bez uzasadnienia i kontrola wykonania z zagrożeniem karami. Nie tworzy się warunków do wyzwolenia inicjatywy wśród pracowników służby dyplomatycznej, jeśli się nie wyjaśnia intencji, nie deleguje uprawnień ani nie pozostawia swobody w doborze metod wdrażania. Ciągła ewaluacja służby powinna uczeniu się, korekcie sposobów działania, poprawie metod współpracy. Kultura wzajemnego uczenia się i doskonalenia zyskałaby, gdyby wprowadzono również ewaluację jednostek centrali przez placówki dyplomatyczne. Jeśli relacja centrala–placówka jest odnoszona do rezultatów, a nie do władzy

⁶ Zjawisko to jest analogiczne do tzw. medycyny defensywnej lub zarządczych „decyzji defensywnych, gdy dany menedżer wie, że istnieje lepsze rozwiązanie dla organizacji, lecz świadomie wybiera gorsze, które jednak pozwala mu chronić się przed negatywnymi konsekwencjami” (Artinger i in., 2019). Użyty w tytule artykułu akronim C. Y. A. odnosi się do angielskiego powiedzenia „cover your ass”, którego szerokie stosowanie w świecie menedżerów usprawiedliwia jego odnotowanie w *Oxford Dictionary of English Idioms* (Ayto, 2010).

⁷ Pracownicy placówek podejmują więc działania służące tworzeniu „złudzenia wkładu” (Kultura na czasie, 2022).

i posłuszeństwa, to taka „360-stopniowa ewaluacja” buduje zaufanie, harmonizuje działania, i zwiększa efektywność realizacji celów (Fleenor i in., 2020).

Opinia publiczna często się myli w sądach co do roli dyplomacji i jej metod działania, dzieje się tak między innymi wskutek nadużywania terminu „służba”. Wezwać, nakazać, polecić, twarde wymagać – te słowa sugerują, że na czele służby dyplomatycznej stoi komendant kierujący zespołami wykonującymi proste prace, których jakość można ocenić z centrali. W istocie taki styl komunikowania i zarządzania w niczym nie poprawia, a może nawet szkodzi, motywacji pracowników i efektywności działania. Poprawia natomiast samopoczucie pryncypała i daje satysfakcję grupom społecznym kierującym się resentymentem wobec dyplomatów, których niejako w ich imieniu, minister odwołuje i dyscyplinuje⁸.

W wielu obszarach funkcjonowania MSZ warunkiem dobrego wykonywania zadań jest posiadanie specjalistycznej wiedzy i doświadczenia. Specjalistyczna wiedza dezaktualizuje się, jeśli nie jest używana, a warunkiem uzyskania doświadczenia jest minimalna długość okresu sprawowania funkcji. Tymczasem w praktyce MSZ pracownicy ministerstwa wydają się posiadać wielką wszechstronność. Dzisiaj są ambasadorami w jakimś państwie, jutro dyrektorami do spraw inwestycji, pojutrze wiceministrami do spraw Polonii lub praw człowieka, a na koniec, jeśli stan zdrowia pozwala, ponownie ambasadorami. Na ogół te różne stanowiska w centrali zajmują krótko (przeciętnie około jednego roku), co pozwala uwolnić się od odpowiedzialności za rezultaty. W warunkach niejednoznacznie zdefiniowanych osiągnięć i kryteriów oceny czynnikiem ułatwiającym awanse staje się przynależność do nieformalnej sieci wzajemnego wsparcia, która w urzędzie dominuje w danym okresie. Brak transparentnie, chociaż wewnętrznie, prowadzonej ewaluacji pracy dyplomatów sprzyja wewnętrznej partyjnej polityzacji MSZ.

Rytualna, oparta na wrażeniach, ewaluacja dyrektorów i departamentów, placówek dyplomatycznych i ambasadorów nie służy efektywności implementacji programów⁹. Wprawdzie co roku placówki przedstawiają sprawozdania z wykonywanych zadań, ale są to sprawozdania opisowe (wykazy wydarzeń i działań) bez odniesienia do celów misji dyplomatycznej, czyli do budowania dźwigni wpływu i wzmocnienia wzajemnie korzystnej współpracy pomiędzy państwami.

IV. KORPORATYZACJA JAKO PROFESJONALIZACJA

W języku współczesnych teorii zarządzania profesjonalizacja jest ideałem, do którego dążyć powinny wszystkie zawody. Nie ma terminu częściej przez pracowników służby dyplomatycznej używanego niż profesjonalizacja. Dla ze-

⁸ Negatywne skutki takiego stylu kierowania dla motywacji i działań pracowników we współczesnych firmach dobrze wyjaśnia Roberts (2009).

⁹ Kultura ewaluacji jest silnie rozwinięta w brytyjskiej służbie dyplomatycznej. Brytyjskie placówki dyplomatyczne nie tylko są ewaluowane, ale i ewaluują jednostki centrali (FCDO, 2023).

wewnętrznych odbiorców oznaczać ma on osiąganie przez przyjętych do służby dyplomatycznej najwyższych standardów intelektualnych (np. inteligencji i wiedzy), kompetencyjnych (m.in. umiejętności analitycznych), etycznych i osobowościowych (w tym cech przywódczych).

Wewnętrznie, czyli w żargonie organizacji, termin profesjonalizacja stosowany jest w celu dystrybucji szacunku i wzmacniania szans na zawodowy awans i ostatecznie stanowisko ambasadora. Profesjonalizacja stała się słowem wytrychem (Fournier, 1999), zamazując fakt, że profesjonalizacja jest instrumentem (jednym z wielu) do osiągania celów działań służby dyplomatycznej i szerzej – polityki zagranicznej. Profesjonalizacja i proceduralizacja ułatwiają koordynację oraz obieg informacji – nie zapewniają jednak same z siebie osiągnięcia pozytywnych rezultatów.

Profesjonalizacja to kształtowanie formalnych i nieformalnych, widocznych i ukrytych (kontekstowych) norm wykonywania zawodu. Profesjonalnym staje się każdy, kto uczy się tych norm i je stosuje w praktyce wykonywania swoich obowiązków zawodowych. Nie jest się profesjonalistą z urodzenia czy naznaczenia, lecz dzięki nauce i doświadczeniu. Dyplomatycznym profesjonalistą nie staje się dzięki ukończeniu danej akademii czy kursu, lecz przede wszystkim uczeniu się przez obserwację działań i zachowań służb dyplomatycznych: własnych i innych krajów. Możliwość „profesjonalizacji”, czyli osiągnięcia minimalnych standardów wykonywania zawodu, uzyskuje się dzięki pracy w służbie dyplomatycznej, sam fakt przyjęcia do grupy zawodowej w dany sposób profesjonalizacji nie oznacza.

Jakie cechy osobowości sprzyjają szybkiemu przyswajaniu i efektywnemu stosowaniu standardów wykonania danego zawodu? Istnieją dwa krańcowo różne typy idealne: Jeden bazuje na preferowaniu proceduralnej wierności; „profesjonalista” taki uczy się podstawowych reguł protokołu dyplomatycznego, praktyk obiegu informacji i przepisów regulaminów i je wiernie stosuje. Drugi wykorzystuje inteligencję refleksyjną (*reflective intelligence*), dzięki której ogólne zasady wdraża w sposób dostosowany do specyficznych warunków, unika zatem ślepego posłuszeństwa i kognitywnej sztywności.

Praca dyplomaty jest pracą intelektualną, a inteligencja refleksyjna jest niezbędnym atrybutem dyplomaty. Jest on wysyłany i utrzymywany za granicą jako rodzaj czujnika odbierającego, rejestrującego i interpretującego sygnały powstające w kraju pobytu z punktu widzenia interesów i potrzeb własnego kraju. Wykorzystując własną wiedzę i doświadczenie, dyplomata powinien proponować te kierunki i metody działania, które budują „dźwignię wpływu” swojego kraju w państwie akredytacji. Nowoczesny dyplomata jest zarówno ekspertem, jak i w pewnym sensie „przedsiębiorcą polityk”, któremu zależy na realizacji proponowanych przedsięwzięć, który czuje się ich „symbolicznym właścicielem” i jest odpowiedzialny za rezultaty podejmowanych działań.

Podstawową rolą współczesnego dyplomaty nie jest wyprzedzanie ośrodków analitycznych, jeśli chodzi o aktualność informacji, lecz wypracowanie i realizacja programu otwierającego nowe lub zwiększającego już istniejące możliwości dla polskich obywateli, przedsiębiorstw i organizacji, które same

dookreślają konkretne sposoby uzyskiwania korzyści i realizowania własnych interesów¹⁰.

Podstawą budowania dźwigni wpływu przez placówki dyplomatyczne są zasoby finansowe będące w jej dyspozycji. Dają one możliwość realizowania projektów, które kształtują wizerunek Polski w kraju przyjmującym, lub dofinansowują działalność organizacji, które sprzyjają realizacji interesów naszego kraju. O środki takie placówki starają się w centrali z wyprzedzeniem – zgodnie z rytmem ogłaszanych wewnętrznych konkursów lub czekają z przygotowanym już do realizacji projektem, gdy w ostatnich miesiącach roku pojawiają się dodatkowe środki pochodzące z placówek, które zgłosiły niezdolność do wykorzystania wcześniej przydzielonych im środków¹¹.

Bez środków finansowych, innych zasobów i wsparcia innych podmiotów (instytucji i przedsiębiorstw) krajowych ambasador jest najczęściej obserwatorem spraw kraju, w którym przebywa, interesującym rozmówcą lub wykładowcą. W sprawozdaniach z pracy takiej placówki znaleźć można ogólne informacje o sytuacji w danym kraju, lecz niewiele informacji o realizacji programów zwiększających wpływy Polski.

„Przewagę konkurencyjną” w wewnętrznej rywalizacji o zasoby mają te placówki dyplomatyczne, które znajdują się w państwach wskazanych jako państwa uprawnione do uzyskiwania pomocy rozwojowej przez Komitet Pomocy Rozwojowej (Development Assistance Committee, DAC) OECD. Dyplomaci przebywający w takim kraju nadzorują realizację projektów rozwojowych, wizytują organizacje je realizujące, raportują o stanie wdrożenia – innymi słowy, mogą „wykazać się” podejmowanymi działaniami i widocznymi rezultatami.

Każdy kolejny kierownik placówki zagranicznej zastaje istniejącą już sieć interesariuszy, czyli osób i instytucji w kraju urzędowania, które prowadzą działalność potencjalnie ważną dla interesów Polski. Naturalne jest kontynuowanie współpracy z nimi, chyba że z centrali dociera sygnał o tym, że współpraca jest niepożądana, gdyż osoby i instytucje są skonfliktowane z partią polityczną, która przejęła kontrolę nad Ministerstwem. Zerwanie współpracy z nimi bywa przez centralę oczekiwane lub zalecane, mimo że kontynuowanie współpracy jest często pożądane dla zachowania ciągłości działań budujących wpływy Polski.

V. SPECYFIKA FUNKCJI AMBASADORA I ZASADY DOBORU NA TO STANOWISKO

Spory o profesjonalność lub „polityczność” ambasadorów wiążą się z niezrozumieniem funkcji, które ambasador współcześnie pełni. Niewiele uległo zmianie, jeśli chodzi o symboliczne znaczenie faktu istnienia ambasad: są

¹⁰ Odpowiada to zaleceniom von Hayeka o efektywności wiedzy rozproszonej w rynkowych systemach gospodarczych (Kwaśnicki, 2025).

¹¹ W MSZ, jak i w innych urzędach centralnych, obowiązuje reguła rocznego cyklu budżetowego: środki przyznane na dany rok muszą być w danym roku wykorzystane.

one formalną reprezentacją danego państwa w państwie przyjmującym. Istnieje teoretyczna możliwość, że wszystkie kontakty między tymi państwami odbywają się za pośrednictwem i z udziałem ambasady. Jednakże duża częstotliwość bezpośrednich interakcji pomiędzy politycznymi liderami, którzy spotykają się na wielu forach i w wielu formatach, sprawia, że ambasador nie jest wyłącznym pośrednikiem, nie musi być informowany o każdej interakcji pomiędzy przedstawicielami władz państwowych.

Reprezentacja państwa na poziomie ambasadora jest jednak ważna ze względu na jego formalne umocowania, gdyż bez nich utrudnione są kontakty z przedstawicielami odpowiedniego szczebla państwa przyjmującego, dany ambasador jest ważny także ze względu na swoje wcześniejsze osobiste osiągnięcia, doświadczenie, a niekiedy także wiek. Ambasador może zyskać na znaczeniu, jeśli jest postrzegany jako uprzywilejowany pośrednik, gdy jest osobistym współpracownikiem prezydenta lub premiera. Jeszcze bardziej, jeśli dostrzegana siła pośredniczenia wsparta jest wiedzą ekspercką, atrakcyjnością przedstawianych propozycji i wagą reprezentowanego kraju¹².

Generalną zasadą powinno być zatem dobieranie osób ze względu na znaczenie ich kompetencji i doświadczenia w kontekście realizowanego w danym kraju programu. Jeśli państwo posiada precyzyjnie sformułowany program dla danego kraju, to oczywiste staje się wskazanie kandydata na ambasadora, którego kompetencje i inne cechy dają wysokie prawdopodobieństwo bycia najlepszym wykonawcą takiego programu. Gdy państwo zamierza rozwijać współpracę wojskową, to dobrym kandydatem wydaje się być generał. Jeśli przygotowujemy jest rozwój współpracy akademickiej, to optymalnym kandydatem mógłby się okazać były rektor lub profesor o znacznych osiągnięciach naukowych i organizacyjnych.

Jeśli jakiś kraj nie pojawia się na mapie państw o dużym potencjalnym znaczeniu, to rola ambasadora maleje. Może nim zostać zawodowy dyplomata, ale równie dobrze ktoś, kto z racji swoich specyficznych przymiotów lub doświadczenia mógłby okazać się kreatorem nowych idei i płaszczyzn interakcji, aktywizującym środowiska zainteresowane współpracą między państwami. „Misji ambasadora” towarzyszyć powinna pewna nadrzędna idea.

Polskiej praktyce nominacji ambasadorów nie towarzyszy refleksja nad nadrzędnym celem misji ambasadora. Wysłuchania ambasadorów przed komisjami sejmowymi są okazją do odczytania informacji, które kandydat zebrał o kraju, do którego jest wysyłany. A zapowiedzi działań są wskazaniem na typowe ogólne obszary współpracy: dialog polityczny, współpraca gospodarcza, naukowa i akademicka oraz wymiana kulturalna. Większość kandydatów na ambasadorów, prawdopodobnie wszyscy obejmujący stanowiska po raz pierwszy, nie wie, że nie dysponuje zasobami i instrumentami realizacji ogólnie słusznych zamierzeń.

¹² Łatwość, z jaką ambasadorowie USA, o bardzo zróżnicowanym osobistym dorobku, wpływają na władze i opinię publiczną wielu państw, pokazuje, że znaczenie ambasadora jest na ogół pochodną znaczenia kraju.

Wysłuchanie kandydata i opiniowania kandydatury przez Komisję Spraw Zagranicznych Sejmu jest utrwalonym, publicznym rytuałem, o niepotwierdzonej użyteczności. Nie ma jednak żadnego wysłuchania ambasadora po zakończeniu jego „misji”. Kończący misję ambasador sporządza dokument zwany „przekazaniem stanowiska”, w którym wymienia zrealizowane zadania oraz rozpoczęte inicjatywy. Brak jest jednak pogłębionej analizy warunków skuteczności podejmowanych działań, brak konfrontacji deklarowanych celów z ich wynikami. Nie wiadomo, czy cele nie były realne, czy działania były źle zaprojektowane lub czy zmieniły się warunki. W rezultacie nie jest tworzona wiedza, która pozwalałaby na opracowanie wykonalnych programów, na konstruowanie instrumentów skuteczniejszego wpływu i na lepsze przygotowanie następcy.

W praktyce polskiego MSZ podstawowym rezultatem pobytu dyplomaty na placówkach pozostają clarisy, depesze bądź notatki¹³. Trafiają one na bieżąco do wybranych departamentów centrali, ale czy składają się na wiedzę operacjonalizowalną, tego nie wie nikt, gdyż nie jest prowadzona analiza ich wykorzystania. Ochronie materiałów o prawdopodobnej niskiej użyteczności służy praktyka szyfrowania i utajniania informacji. Wąskie grono czytelników dba o „bezpieczeństwo wiedzy” i praktycznie uniemożliwia porównanie wartości materiałów z publicznie dostępnymi opracowaniami, które powstają w uczelniach i ośrodkach analitycznych. Materiały dyplomatyczne są na ogół tworem zbiorowym. Ambasadorowie najczęściej sygnują teksty opracowywane przez swoich podwładnych. Następnie dyrektor departamentu centrali opracowuje materiał, nad którym pracowały sekwencyjnie co najmniej 3–4 osoby, trudno więc ustalić, kto i co do takich opracowań sam wnosi. Wymagania powinny być wyższe. Przykładowo, jeśli ktoś był ambasadorem w jakimś kraju, który dokonał agresji zbrojnej, a później dyrektorem odpowiedniego departamentu regionalnego, to należy poddać analizie przesyłane przez taką osobę materiały, aby zobaczyć, czy wyłania się z nich obraz państwa skreślającego w kierunku autorytaryzmu lub przygotowującego agresję militarną.

Warunkiem niezbędnym wysokiej jakości pracy dyplomatycznej są wysokie kompetencje poznawcze, w tym umiejętność strukturyzacji problemu, identyfikacja prawidłowości i selekcja informacji. Praktyka utajniania większości tworzonych materiałów zwiększa tolerancję dla niskiej jakości oraz niskiej użyteczności. Ułatwia natomiast ukrywanie niskiej jakości i kariery osób, które umiejętnie kształtują własny wizerunek w obrębie rówieśniczych kohort, osiągając awanse i sprawując stanowiska bez uzasadnienia osiągniętymi rezultatami.

W praktyce działań dyplomatycznych mocno eksponowanym celem jest utrzymywanie dialogu politycznego. Dyplomaci wskazują na wagę „pozostawania w interakcji” nawet wtedy, gdy jej cele i oczekiwane skutki nie są jasne.

¹³ Narzędzia sztucznej inteligencji są w stanie wykonać nużąca, polegająca na gromadzeniu i weryfikacji danych, część pracy. Amerykański Departament Stanu używa ich, przygotowując briefingi dla dyptomatów. Z kolei brytyjskie agencje wywiadowcze sięgnęły po AI szpiegowskie, łącząc wewnętrzne bazy danych z danymi *open source* w celu analizowania słabych punktów i interesów partnera przed negocjacjami (The Economist, 2025; Stanzel i Voelsen, 2022).

Utrzymuje się, że jeśli rutynowo spotykają się ministrowie i wymieniają uwagi o sukcesach i wyzwaniach we współpracy dwóch krajów, to automatycznie służy to wzmocnieniu wzajemnej więzi, a przynajmniej stanowi sygnał dla administracji obu krajów, że powinna intensyfikować aktywność w swoich obszarach i daje opinii publicznej, często fałszywe wrażenie, że wzrasta dynamika współpracy.

VI. UNIWERSALNOŚĆ KOMPETENCJI ZAWODOWYCH DYPLOMATÓW A WYMÓG ROSNĄCEJ SPECJALIZACJI

Rosnące zróżnicowanie problematyki i płaszczyzn interakcji między państwami sprawia, że uformowany wyłącznie wewnątrz służby dyplomatycznej „profesjonalny dyplomata” nie jest w stanie wytworzyć innych niż standardowe produkty: informacje (na ogół sygnałne), notatki ze spotkań (najczęstszy produkt), notatki analityczne (często mało analityczne) czy rzadko notatki decyzyjne (najbardziej dla piszącego ryzykowne, gdyż formułujące wnioski jako problem do decyzji ze wskazanymi rozwiązaniami i ich prawdopodobnymi skutkami). Nic dziwnego zatem, że w przedstawicielstwach dyplomatycznych wielu państw pojawiają się delegowani przez branżowe ministerstwa specjaliści: od rolnictwa, od ochrony środowiska, od obronności czy szeroko rozumianej współpracy naukowej¹⁴. Portfolio tradycyjnego „profesjonalnego dyplomaty” jest ograniczone do raportowania kwestii „czysto politycznych”, opinii rządów na tematy wojny i pokoju czy wolności obywatelskich i praw człowieka z rozszerzeniem na kwestie dotyczące wizerunku kraju i wymianę kulturalną.

W konfrontacji ze specjalistami włączanymi w prace placówek dyplomatycznych i zorientowanymi na osiąganie konkretnych celów „profesjonalni dyplomaci” tracą podstawy do stwierdzeń o przewadze profesjonalnej kariery dyplomatycznej. Tworzenie lub przesyłanie informacji, które w dobie informacyjnej globalnej wioski są dostępne dla każdego, ma ograniczoną wartość. Często tworzone są produkty zbędne, gdyż dublują prace innych ośrodków i nie są do zastosowania, gdyż nadmiernie upraszczają i nie wiadomo, po co są tworzone. Do jakich obecnych lub potencjalnych programów i działań się odnoszą? Bez spełnienia tych kryteriów wielka machina tworzenia i gromadzenia informacji tworzy pozory wysokiej produktywności bez osiągania najważniejszego celu – „efektu na zewnątrz”, wpływu na państwo przyjmujące i realizacji programu służącego interesom swojego kraju¹⁵.

¹⁴ Przykładowo, w większości włoskich ambasad istnieje stanowisko „delegata naukowego” (*addetto scientifico*), który względnie autonomicznie prowadzi działania na rzecz współpracy naukowej pomiędzy krajami i wspiera włoskie uczelnie i centra badawcze. Stanowiska takie zajmują zazwyczaj doświadczeni profesorowie, ryzykując własną reputacją, jeśli rezultaty ich pracy są pozorne.

¹⁵ Jałowość efektów pracy przeciętnych pracowników służby dyplomatycznej zauważona została w Wielkiej Brytanii. Minister David Lammy powierzył sir Olly’emu Robinsowi reorganizację pracy Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO) tak, aby przynosiła weryfikowalne rezultaty dla tego kraju, a przede wszystkich wspierała interesy handlowe firm brytyjskich

VII. ŚCIEŻKI KARIERY PRACOWNIKÓW SŁUŻBY DYPLMATYCZNEJ

Analiza funkcjonowania placówek dyplomatycznych prowadzi do wniosku, że funkcje i kompetencje personelu dyplomatycznego powinny ewoluować wraz z przemianami w formach interakcji państw i społeczeństw, w sposobach tworzenia dźwigni wpływu i podnoszenia międzynarodowego znaczenia kraju.

Kwestia kompetencji ambasadorów i ich doboru była analizowana wcześniej. Warto zadać pytania o kompetencje szeregowych dyplomatów, o uzasadnienie istnienia zawodowej służby dyplomatycznej, o sposób kwalifikowania danego kandydata do dyplomatycznego korpusu i o uzasadnienie „całozyciowej” ścieżki kariery w służbie dyplomatycznej.

Wysoka zawartość intelektualna oczekiwanych rezultatów pracy dyplomaty sprawia, że niezbędnym warunkiem jest, aby kandydata na dyplomata cechowała jakość intelektualna odpowiadająca kryteriom przyjęcia na studia doktoranckie w dobrych uczelniach. Podstawową cechą dobrego doktoranta jest umiejętność postawienia właściwego pytania badawczego, wygenerowania interesujących i testowalnych hipotez oraz przeprowadzenia ich weryfikacji. Podobne kryteria powinny spełniać notatki i raporty dyplomatów.

Jednakże jeśli do pracy w Ministerstwie Spraw Zagranicznych zostanie przyjęty młody pracownik, nawet po ukończeniu rocznej akademii dyplomatycznej i odbyciu stażu w konsulacie, to jego słabością pozostaje brak unikalnych doświadczeń, które oferuje akademicka praca badawcza lub zatrudnienie na wysokich stanowiskach menedżerskich w przedsiębiorstwach. Zasadne jest zatem, aby do pracy w służbie dyplomatycznej przyjmowane również były osoby starsze, z co najmniej 10-letnim doświadczeniem w innych obszarach aktywności. Zyskują one wcześniej doświadczenia, których nie zastąpi asystowanie naczelnikom i dyrektorom departamentów MSZ i nabywanie typowych cech biurokracji, często pasywności i unikania odpowiedzialności¹⁶.

Jeśli jednak kryteria rekrutacji w MSZ uprzywilejowują zatrudnianie osób tuż po studiach, to nabywaniu dodatkowych kompetencji służyć powinno okresowe oddelegowania do innych ministerstw czy przedsiębiorstw państwowych. Pożytki dla samych zainteresowanych są oczywiste: praca w branżowych urzędach centralnych i ministerstwach wzbogaca wiedzę o różnorodnych polach polityk publicznych, o ich narzędziach, o prawdopodobnych skutkach i ograniczeniach skuteczności interwencji rządów w kraju, a w szczególności za granicą. Z kolei praca w przedsiębiorstwach państwowych daje wiedzę o warunkowaniach decyzji inwestycyjnych, o wyzwaniach związanych z realizacją

i skłaniała państwa partnerskie do przyjmowania nielegalnych imigrantów. FCDO ma się stać „międzynarodowym ramieniem wykonawczym” służącym ekspansji gospodarczej i zahamowaniu imigracji. Wymaga to otwarcia służby na nowych ludzi o innym wcześniejszym doświadczeniu zawodowym i innych kwalifikacjach (The Economist, 2025).

¹⁶ Jeszcze 20 lat temu większość pracowników kanadyjskich placówek dyplomatycznych stanowili zawodowi dyplomaci. W 2023 r. już 74% pracowników tychże placówek to osoby rekrutowane z zewnątrz, ze względu na potrzebę specjalistycznych kompetencji (Global Affairs Canada, 2023, s. 23).

inwestycji, o ryzyku, które nieuchronnie towarzyszy działalności gospodarczej, o warunkach efektywności produkcji i działań marketingowych, a także prawdopodobnie przyniosłaby okresowy wzrost dochodów.

W wielu obszarach działań gospodarczych lub politycznych szybkie efekty są do osiągnięcia wtedy, gdy użyje się znacznych zasobów finansowych lub znacznej siły. Efekty pracy służby dyplomatycznej pojawiają się z opóźnieniem, wymagają wdrażania dobrze skonstruowanych programów, poprzeczenia działań prowadzonych w sposób otwarty okresem działań latentnych. Innymi słowy, zarówno programy, jak i działania wymagają intelektualnego wyrafinowania, znajomości procedur i kontekstu, a zatem również doświadczenia. Do pracy w służbie dyplomatycznej, jak i szerzej – w administracji publicznej, nie powinno wchodzić się na krótko. Nie oznacza to, że regułą powinno być gwarantowane zatrudnienie „na całe życie”. Efektywność służby dyplomatycznej, skuteczność w realizacji programów współpracy z innymi państwami równocześnie w wielu różnych obszarach wymaga posiadania doświadczenia w pracy z administracjami branżowymi i innymi podmiotami we własnym kraju, współpracy zorientowanej na średniookresowe efekty. Nie sposób skutecznie wdrażać takich programów przy pomocy osób, które są „nomadami instytucjonalnymi”, które pojawiają się i znikają, zmieniają stanowiska i obszary zainteresowania¹⁷. Wydaje się, że minimalny okres pracy w służbie dyplomatycznej – okres, który pozwala na ocenę efektów i rozliczenie – to pięć lat. W takim okresie powinny pojawić się pierwsze pozytywne efekty pracy pozwalające odpowiedzieć na pytanie o użyteczność zatrudnienia w służbie dyplomatycznej danej osoby.

Polskie MSZ jest osłabiane przez statusową orientację w motywacji pracowników. Dla wielu zawodowych dyplomatów głównym celem i kryterium zawodowego sukcesu jest jak najszybsze zostanie ambasadorem, a nie współtworzenie korzystnych rezultatów dla Polski. Brak, jak już zauważono, rzetelnej, prowadzonej w sposób otwarty i wymuszającej na kierownictwie resortu uzasadniania podejmowanych decyzji personalnych, ewaluacji wyników pracy. Jest bowiem praktyką, że każdy dyrektor generalny MSZ podejmuje decyzje personalne bez wiązania ich z programem działań w jakimś kraju czy regionie świata. Uzasadnienie przesunięć, awansów i degradacji jest dość arbitralne – wskazuje się na „potrzeby służby zagranicznej” tak, jak je rozumie i definiuje ów dyrektor. W rozumieniu kolejnych dyrektorów im bardziej arbitralna decyzja, tym silniejszy dowód na siłę i władzę, którą posiadają. Odwołania do nieprecyzyjnego kryterium „potrzeby służby zagranicznej” utrudniają krytykę takich decyzji, jeśli wprost jej nie paraliżują.

Orientacja na status, a nie na potwierdzone rezultaty, prowadzi do powstania dworskiej kultury rywalizacji o szybki awans i do zaburzania oczekiwań co do przebiegu kariery¹⁸. Orientacja na status nie sprzyja wdrażaniu średnio-

¹⁷ Termin *nomadzi instytucjonalni* wprowadził Kamiński (2012), wskazując na oportunistyczną mobilność karier jako sposób unikania odpowiedzialności za rezultaty pracy.

¹⁸ Kultura dworska jest na ogół kulturą intryg, których wzory nie zmieniają się przez stulecia, jak pokazują *Pamiętniki Saint Simona* (wydanie polskie 1984) opisujące życie dworu w okresie panowania Ludwika XIV.

okresowych programów, włączaniu się w zorientowane na rezultaty działania, natomiast zachęca do oportunistycznego wykorzystywania sprzyjających momentów w celu awansu na stanowisko ambasadorskie. Przykładowo, jeśli w krótkim okresie odnawiania i odnawiania kadr placówek ambasadorskie stanowiska obejmują osoby w wieku 35–45 lat, to powstaje w ten sposób grupa rówieśnicza oczekująca na kolejne, wielokrotne nominacje, których przed osiągnięciem wieku emerytalnego musiałyby być co najmniej trzy. Jeśli dodatkowo każda z tych osób posiadałaby, zniesiony kilka lat temu, a w 2024 r. przywrócony, stopień ambasadora tytularnego¹⁹, to rośnie prawdopodobieństwo wzrostu liczby pracowników zorientowanych na uzyskiwanie tytułu ambasadora, a nie na przyczynianie się do tworzenia korzystnych dla kraju rezultatów, gdyż taki, niezwiązany z zajmowanym stanowiskiem, tytuł ambasadora tytularnego wzmacnia oczekiwania na skracanie pobytu w centrali i roszczenia do obejmowania kolejnych stanowisk ambasadorskich właśnie ze względów statusowych.

Przedstawione argumenty uzasadniają sformułowanie kilku konkluzji dotyczących ścieżki zawodowej pracowników ministerstwa kierującego polityką zagraniczną. Po pierwsze, istnieją silne argumenty za względną autonomią służby dyplomatycznej, gdyż tworzy ona bodźce do starania się o pracę w służbie dyplomacji i pozostania w zawodzie przez pewną minimalną liczbę lat. Nie powinna to być jednak gwarancja zatrudnienia na całe życie, która będąc rzeczywistym celem, maskowana jest sloganem o profesjonalizacji służby dyplomatycznej. Po drugie, zostanie ambasadorem powinno być zwieńczeniem pracy w służbie dyplomatycznej, lecz nie jej głównym motywem. Satysfakcja z realnych osiągnięć, przyczynianie się do dobrego wizerunku kraju, ciągłe uczenie się i zdobywanie nowych doświadczeń dzięki pracy w środowisku i z ludźmi, którzy pozytywnie motywują, to podstawowe racje pracy w służbie dyplomatycznej. Regułą powinno stać się, że ambasadorem po raz pierwszy zostaje się około 50 roku życia, gdy weryfikowalne stają się osiągnięcia i ograniczenia kandydata, bogatsze jest również osobiste i zawodowe doświadczenie, dojrzeła altruistyczna motywacja i osobowość, pojawia się również chęć zostawienia po sobie chwalebnej spuścizny, gdyż stawką dalszego życia jest publiczna reputacja (Conley, 2025).

VIII. ZAKOŃCZENIE

Przedstawione w artykule argumenty wskazują, że polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych – urząd centralny zatrudniający około 2500 pracowników (Najwyższa Izba Kontroli, 2023) i prowadzący polską politykę zagraniczną – nie posiada optymalnej struktury, procedur ani kompetencji pozwalających na efektywne prowadzenie polityki zagranicznej i zwiększanie wpływu

¹⁹ Tytuł ambasadora tytularnego może być nadany wyłącznie dyplomacie zawodowemu (art. 7 pkt 1 ustawy z 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. 2024, poz. 1840).

Polski na zewnętrzne procesy i zewnętrznych partnerów w warunkach złożonej współzależności państw i problemów.

Wzrost zakresu tematycznego i intensywności interakcji między państwami spowodował, że służba dyplomatyczna utraciła wyłączność na pośrednictwo w kontaktach z zagranicą, a gdy nie zostają zmienione struktury, procesy i kompetencje, z konieczności maleje efektywność ich działań. Służba dyplomatyczna jednak istnieje, placówki dyplomatyczne są utrzymywane, a ambasadorowie cieszą się w niektórych krajach wysokim statusem nie tylko formalnie, lecz i w szerszym, publicznym odbiorze, co tworzy możliwości ich wykorzystania do tworzenia dźwigni wpływu Polski w danym kraju i w polityce międzynarodowej. Wzrost efektywności działań polskiej służby dyplomatycznej wymaga jednak dokonania przekształceń organizacyjnych w Ministerstwie, z ukierunkowaniem działań departamentów na trzy rodzaje koordynacji (horyzontalną, wertykalną i temporalną), stworzenia wieloletnich programów działań w odniesieniu do poszczególnych krajów, grup krajów i organizacji międzynarodowych, doboru ambasadorów ze względu na ich oczekiwaną przydatność w realizacji danego programu oraz, przy zachowaniu zawodowych dyplomatów, zwiększenia udziału pracowników o innych, związanych z celami poszczególnych placówek, kompetencjach i doświadczeniu oraz zatrudnianiu ich na czas realizacji projektów. Bez przekształcenia struktur, procesów i doboru kompetencyjnych miksów tak, aby odnosiły się do dobrze zdefiniowanych rezultatów, centrala MSZ i placówki dyplomatyczne nie będą efektywnie wykorzystywać przeznaczonych im zasobów ani nie uzyskają wysokiej społecznej legitymizacji swoich działań.

Pochodną zmian strukturalnych i zwiększenia precyzji w definiowaniu rezultatów pracy placówek dyplomatycznych będzie poprawa mechanizmów selekcji kadr dla służby zagranicznej, w tym lepsza identyfikacja potrzeb kompetencyjnych i otwarcie ścieżki kariery dla osób z potwierdzonym zewnętrznym statusem eksperckim. W rezultacie wzrośnie prawdopodobieństwo, że zostanie ukształtowana nowa równowaga pomiędzy zawodowymi dyplomatami a specjalistami, podejmującymi się pracy w placówkach dyplomatycznych w związku z realizowanymi programami budowania polskich dźwigni wpływu na najważniejszych polach współczesnej dyplomacji.

Author contributions / Indywidualny wkład autora (CRediT): Aleksander Surdej – 100% (Conceptualization / Konceptualizacja; Investigation / Przeprowadzenie badań; Writing – original draft / Pisanie – pierwszy szkic; Writing – review & editing / Pisanie – recenzja i edycja).

Conflict of interest / Konflikt interesów: The author was employed at the Ministry of Foreign Affairs (Poland) from August 2016 to January 2025. / Autor był zatrudniony w Ministerstwie Spraw Zagranicznych od sierpnia 2016 do stycznia 2025 r.

Funding / Finansowanie: The paper is a result of the research funded by Krakow University of Economics (Poland), Project no. 047/EES/2026/POT. / Publikacja została sfinansowana ze środków subwencji przyznanej Uniwersytetowi Ekonomicznego w Krakowie – Projekt nr 047/EES/2026/POT.

The use of AI tools / Wykorzystanie narzędzi AI: The author declares no use of AI tools. / Autor oświadczył, że nie korzystał z narzędzi AI.

Data availability / Dostępność danych: Not applicable. / Nie dotyczy.

References / Bibliografia

- Artinger, F. M., Artinger, S., i Gigerenzer, G. (2019). C. Y. A.: Frequency and causes of defensive decisions in public administration. *Business Research*, 12, 9–25. <https://doi.org/10.1007/s40685-018-0074-2>
- Ayto, J. (2010). *Oxford dictionary of English idioms*. Oxford University Press.
- Back, H., Flores Quiroz, A., i Toerell, J. (2024). *The selection and tenure of foreign ministers around the world*. Cambridge University Press.
- Collier, D., i Gerring, J. (2009). Introduction. W: D. Collier i J. Gerring (red.), *Concepts and methods in social science: The tradition of Giovanni Sartori* (s. 1–10). Routledge.
- Conley, Ch. (2025). *Mądrość w pracy* (E. Macauley, tłum.). Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- Czaputowicz, J. (2023). *Polityka zagraniczna Polski w latach 2018–2020*. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- The Economist. (2025, 16 stycznia). David Lammy's plan to shake up Britain's Foreign Office. https://www.economist.com/britain/2025/01/16/david-lammys-plan-to-shake-up-britains-foreign-office?utm_medium=cpc.adword.pd&utm_source
- Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO). (2023, wrzesień). *FCDO evaluation strategy. Policy paper*. FCDO.
- Fleenor, J., Taylor, S., i Chappelow, C. (2020). *Leveraging the impact of 360-degree feedback*. Berrett-Koehler Publishers.
- Fournier, V. (1999). The appeal to 'professionalism' as a disciplinary mechanism. *Sociological Review*, 47(2), 280–307. <https://doi.org/10.1111/1467-954X.0017>
- Global Affairs Canada. (2023, 23 czerwca). Future of diplomacy: Transforming Global Affairs Canada – Discussion Paper. <https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/future-diplomacy-avenir-diplomatie/06-2023-discussion-paper-document-travail.aspx?lang=eng>
- Hocking, B., Melissen, J., Riordan, S., i Sharp, P. (2012, październik). *Futures for diplomacy: Integrative diplomacy in the 21st century*. Clingendael – Netherlands Institute of International Relations. <https://www.clingendael.org/publication/futures-diplomacy-integrative-diplomacy-21st->
- Hocking, B. (2013). The ministry of foreign affairs and the national diplomatic system. W: P. Kerr i G. Wiseman, *Diplomacy in a globalizing world: Theories and practices* (s. 123–140). Oxford University Press.
- Kamiński, A. (2012). Instytucje polityczne wobec układów nieformalnych: nomadzi instytucjonalni i flexianie. W: M. Jarosz (red.), *Instytucje: Konflikty i dysfunkcje* (s. 17–45). Oficyna Wydawnicza.
- King, G., Keohane, R. O., i Verba, S. (2021). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press.
- Kotarbiński, T. (1965). *Traktat o dobrej robocie*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo Ossolineum.
- Kultura na czasie. (2022, 28 marca). Złudzenie wkładu [Blog]. Pobrane 12 lutego 2025, z: <https://kulturanaczasie.pl/zludzenie-wkladu>
- Kwaśnicki, W. (2025). *Historia myśli liberalnej*. Instytut Ludwika von Misesa.
- Masser, A., Spence, J., i Yorke, C. (red.). (2021). *Contemporary diplomacy in action*. Bloomsbury Publishing.
- Mazzucato, M. (2024). *Misja gospodarka* (A. Piekarska i J. Krzeski, tłum.). Heterodox.
- Najwyższa Izba Kontroli. (2023, 25 października). Funkcjonowanie służby cywilnej i służby zagranicznej. <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/sluzba-cywilna-i-sluzba-zagraniczna.html>
- Roberts, J. (2009). *Nowoczesna firma* (tłum. R. Kotlicki). Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Rose-Ackerman, S. (2001). *Korupcja i rządy. Przyczyny, skutki i drogi reform* (P. Łuków, tłum.). Fundacja im. Stefana Batorego; Wydawnictwo Sic!
- Rubenzon, T. (2017). Social media and foreign policy. W: *Oxford research encyclopedia of politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.485>

-
- Stanzel, V., i Voelsen, D. (2022). Diplomacy and artificial intelligence: Reflections on practical assistance for diplomatic negotiations (SWP Research Paper, 1/2022). Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2022RP01>
- Saint-Simon, L. de Rouvroy (1984). *Pamiętniki* (tom 1–2, A. i M. Bocheńscy, tłum.). Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Stemplowski, R. (2013). *O prowadzeniu i analizowaniu polityki państwa*. Atut.
- Stemplowski, R. (2021). *Wprowadzenie do analizy polskiej polityki zagranicznej*. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Stemplowski, R. (2023). *Świat i światosystem*. Wydawnictwo Wolski.

