

JOLANTA ITRICH-DRABAREK

*Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian
funkcjonowania służby cywilnej w Polsce
na tle europejskim*

Dom Wydawniczy Elipsa
Warszawa 2010, s. 417

(Aniela Dylus)

RECENZJE

Prezentowana monografia – rozprawa habilitacyjna – niewątpliwie jest najbardziej dojrzałą pozycją bogatego dorobku naukowego Jolanty Itrich-Drabarek. To obszerne i niezwykle rzetelne kompendium służby cywilnej w Polsce, pokazane na szerokim tle porównawczym jest solidnie osadzone w teorii i oparte na dobrze dobranej ogromnej bazie źródłowej oraz na obszernej, najnowszej, interdyscyplinarnej literaturze przedmiotu – polskiej i obcojęzycznej.

Ponieważ trochę niejednoznaczny tytuł można interpretować dwojako, zaraz na początku trzeba zaznaczyć, że Autorka podjęła się pokazania uwarunkowań i standardów służby cywilnej w Polsce oraz kierunków zmian tej służby, a nie uwarunkowań i standardów zmian służby cywilnej.

Z uznaniem trzeba odnotować logiczną, „przeglądową” strukturę książ-

ki, dobrze porządkującą bogatą problematykę. *Wstęp*, zawierający wszystkie wymagane elementy formalne, w sposób niemal wzorcowy wprowadza do dalszej lektury. Lepszego uporządkowania wymagałaby jedynie problematyka r. IV: *Aksjologiczne standardy służby cywilnej* i r. V: *Standardy jakościowe służby cywilnej*. Omawiane w r. V: rzetelność, profesjonalizm, bezstronność itp. składają się przecież na aksjologię, zaś normy kodeksów etycznych (prezentowane w r. IV) są wtórne wobec wartości etycznych. Trzeba tu jednak zaznaczyć, że w kwestii aksjologii panuje w literaturze etycznej wyjątkowy bałagan pojęciowy.

Trudno w tym miejscu odtwarzać wszystkie osiągnięcia badawcze rozprawy. Jedynie tytułem przykładu wskażę na niektóre. R. I *Modele teoretyczne służby cywilnej* jest swego rodzaju kompendium wiedzy nt. istoty,

historii, modeli służby cywilnej. Porównując zróżnicowane regulacje poszczególnych państw dotyczące służby cywilnej, Autorka wskazuje, że już samo określenie istoty tej służby nastrocza sporo kłopotów. Mocną stroną tego rozdziału są omawiane tu typologie, np. trzech modeli służby cywilnej, pięciu modeli rekrutacji urzędników, trzech typów reform administracji publicznej. Znajdujemy tu też treści szeroko dziś dyskutowane w naukach o polityce, np. sygnalizację rosnącej roli *governance*. Nawiasem mówiąc bardzo trafne jest przywołane przez Autorkę określenie *governance* jako „rządzenia bez rządu”.

Zawarte w r. II rzetelne, głębokie analizy *historyczno-kulturowych uwarunkowań służby cywilnej w Polsce* pokazują sytuację w II RP, PRL-u i III RP. Przyjmowane w okresie transformacji trochę na wyrost wzniosłe standardy służby cywilnej Autorka zestawia z szarą rzeczywistością: obiegowymi, bardzo niepochlebnymi (choć usprawiedliwionymi) sądami nt. (nie)kompetencji i innych nieprofesjonalnych zachowań urzędników.

Uwarunkowaniom *polityczno-ustrojowym służby cywilnej w Polsce* poświęcony jest r. III tej pracy. Itrich-Drabarek z kompetencją cechującą prawnika omawia tu przepisy konstytucyjne, przepisy kolejnych ustaw poświęcone służbie cywilnej i decyzje Trybunału Konstytucyjnego w spornych kwestiach. Prezentuje przy tym doskonałą znajomość debat toczonych w Polsce w latach 90. nt. zmieniających się koncepcji organizacji służby cywilnej. Świetnie potrafiła pokazać stojące za nimi interesy partyjno-polityczne oraz

postępujące w trakcie kolejnych rządów upolitycznienie urzędników służby cywilnej (wbrew deklarowanej trosce o neutralność tych służb). Przenikliwie wskazuje też na zależność między fundamentalną opcją filozoficzną a wybieranymi następnie modelami służby cywilnej. Okazuje się, że np. określone koncepcje dobra wspólnego, nie mówiąc już o doktrynach partyjno-politycznych, przekładają się na taką, a nie inną organizację służby cywilnej.

Jak już wspomniano, nieco słabszą częścią pracy jest r. IV: *Aksjologiczne standardy służby cywilnej*. Najpierw Autorka niepotrzebnie usiłowała powiedzieć wszystko nt. moralności i etyki. Choć próbowała dokonać przeglądu imponującej ilości ujęć różnych – dobrze dobranych – ważnych autorów (przedstawicieli i socjologii moralności, i etyki normatywnej różnych nurtów), dokonane przez nią zestawienia nie porządkują tej wielości. Podejmowane przez nią próby metaetycznego porządkowania stanowisk są bardzo niedoskonałe. Przecież wyróżnione stanowiska: prakseologiczne, utylitarne, eudajmonistyczne, personalistyczne nie są rozłączne. Poza tym śledząc rozważania nt. dobranych dość przypadkowo kategorii: etyki indywidualnej i społecznej, etyki zawodowej, etyki ogólnej, zawodu jako powołania, etosu zawodowego itp., nie jest łatwo doszukać się ciągłości wywodów. Wobec pluralizmu stanowisk trzeba się zgodzić z konstatacją o trudnej sytuacji etyki współczesnej. Rzeczywiście, „współczesna filozofia moralna utraciła spójność języka dyskursu o zagadnieniach moralnych” (s. 156). Po

części dotyczy to także dyskursu prowadzonego w tej części pracy przez Itrich-Drabarek. Lepsze są natomiast jej syntetyczne dywagacje nt. roli kodeksów etycznych w służbie cywilnej. Dobrze zostały omówione ich modele w państwach europejskich, najważniejsze normy tych kodeksów, a także standardy etyczne europejskiej służby cywilnej.

R. V zawiera kompleksową charakterystykę *standardów jakościowych służby cywilnej*: rzetelności, profesjonalizmu, neutralności. Potraktowane one zostały jako wartości moralne i normy prawne. Dla ich prezentacji niezbędna była zatem zarówno refleksja etyczna, jak i analiza odpowiednich przepisów prawnych oraz kodeksów etycznych. Autorka nie uciekała też od opisu różnych dylematów urzędników i konfliktów związanych z realizacją tych standardów. Dokonane tu rzetelne, rzeczowe, wielostronne charakterystyki można odnieść do samej Autorki. Efekty jej badań świadczą właśnie o rzetelności i profesjonalizmie podjętego dzieła.

Logika ostatnich dwóch rozdziałów jest oczywista: dopiero znając dysfunkcje w służbie cywilnej (r. VI) można sensownie przedstawić problematykę jej *modernizacji* (r. VII). Wszyscy, którzy doświadczają uciążliwości rozrastającej się biurokratyzacji (także w szkolnictwie wyższym) z zainteresowaniem przeczytają o istocie i źródłach tej i innych patologii. Niestety, lektura tego fragmentu nie pozostawia złudzeń: bardzo trudno jest walczyć z hydrą zbiurokratyzowania. Znamienne, że podrozdział poświęcony patologiom służby cywilnej

(VI.2) jest najobszerniejszą częścią pracy. Autorka gruntownie analizuje długi rejestr zachowań patologicznych. Koncentruje się zwłaszcza na uwarunkowaniach, istocie, formach, typach, skutkach (kosztach), skali korupcji – w ujęciu historycznym i politologicznym. Dobrze, że dokonano tu (VI.3) także przeglądu instrumentów umożliwiających ograniczenie tych patologii.

Rozprawę kończy refleksja nt. *modernizacji służby cywilnej* (r. VII). We właściwy dla siebie sposób, na szerokim tle porównawczym i w kontekście procesów globalizacji oraz europeizacji, Autorka prezentuje kierunki modernizacji służby cywilnej w Polsce. Dużo uwagi poświęca perspektywom elektronicznej administracji publicznej i zarządzaniu jakością. Trafnie wskazuje na zewnętrzne i wewnętrzne bariery rozwoju tej służby (VII.2), na czynniki mu sprzyjające (VII.3) oraz na aksjologiczne wyzwania służby cywilnej (VII.4).

Syntetyczny przegląd problematyki monografii autorstwa Jolanty Itrich-Drabarek pokazał, jak rozległy obszar zróżnicowanych zagadnień – z konieczności wymagający odmiennego podejścia metodologicznego – był tu przedmiotem analizy. Autorka sprostała trudnemu zadaniu, jakie sobie postawiła. Lektura tej obszernej rozprawy pokazuje, że przygotował ją ekspert, który „był blisko” analizowanych zagadnień. W tym przypadku koincydencja pracy naukowej Autorki i doświadczeń zawodowych w administracji centralnej zaowocowała dziełem naprawdę dojrzałym i ważnym w naukach o polityce. Warto też do-

dać, że lektura książki po prostu jest satysfakcją intelektualną. Język dobrze oddaje uporządkowaną myśl. Tok wywodów jest logiczny, argumentacja – przekonująca. Drobnie potknięcia językowe nie burzą dobrego wrażenia po lekturze. Trudno wreszcie przece-

nić praktyczne znaczenie recenzowanej tu rozprawy. Może ona stanowić doskonały punkt wyjścia działań reformatorskich służby cywilnej i administracji publicznej, nie tylko w Polsce.

Aniela Dylus