

JOLANTA ITRICH-DRABAREK

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

Dom Wydawniczy Elipsa,
Warszawa 2010, 417 s.

(Mateusz Balcerowicz)

RECENZJE

Skuteczna i sprawnie działająca służba cywilna to podstawa funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Po zmianach społeczno-politycznych z roku 1989 zainicjowano w Polsce proces odbudowy aparatu państwowego zgodnie ze standardami stosowanymi w rozwiniętych demokracjach. Nie zapomniano przy tym o rodzimych wzorcach administracji publicznej sięgających II Rzeczypospolitej¹. O tym zagadnieniu oraz o uwarunkowaniach historycznych, kulturowych, politycznych i ustrojowych, a także o standardach i możliwych kierunkach transformacji służby cywilnej traktuje publikacja Jolanty

Itrich-Drabarek. Książka *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim* ukazała się nakładem domu wydawniczego ELIPSA i otrzymała dofinansowanie Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Jolanta Itrich-Drabarek jest doktorem nauk humanistycznych i absolwentką Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Pracę naukową z powodzeniem łączy ze zdobywaniem doświadczenia zawodowego. W administracji publicznej pracowała m.in. jako doradca Prezesa Rady Ministrów, wicedyrektor jednego z biur w Kancelarii Prezydenta RP czy jako szef doradców Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Doświadczenie zawodowe miało również wpływ na zainteresowania badawcze autorki.

¹ Pierwszą ustawę regulującą status urzędników w wolnej Polsce uchwalono 17 lutego 1922 roku. Patrz: Dz.U. RP Nr 21, poz. 164, ze zm.

Jolanta Itrich-Drabarek specjalizuje się w modelach służby cywilnej w Polsce i na świecie, relacjach administracji publicznej ze sferą polityki, roli i miejscu administracji w państwach demokratycznych i niedemokratycznych oraz w etyce i dysfunkcjach sfery publicznej. Pani doktor jest autorką licznych publikacji dotyczących m.in. etosu urzędnika w Polsce, roli samorządu terytorialnego w procesie integracji europejskiej, korupcji i reform administracji publicznej oraz o jakości i przejrzystości działań administracji.

Dotychczasowy dorobek zawodowy i naukowy znalazł również odzwierciedlenie w recenzowanej publikacji. Monografia *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim* jest podzielona na siedem części, z których każda w sposób zwięzły acz wyczerpujący opisuje poruszone zagadnienie. Styl publikacji nie budzi zastrzeżeń, jest klarowny i niezbyt skomplikowany. Dzięki takiemu zabiegowi książka nie wymaga od czytelnika wiedzy fachowej i może być przedmiotem rozważań również w częściach. Na korzyść czytelnika działa również duża liczba wyliczeń i jasna struktura publikacji. Utrudnienie lektury stanowią natomiast nieznaczne powtórzenia i zbyt mała liczba odniesień w tekście do załączników.

Praca jako całość stanowi próbę odpowiedzi na pytanie o przyszły kształt służby cywilnej w Polsce w kontekście europejskim. Autorka zakłada, że standardy i kierunki rozwoju administracji publicznej w kraju są zbieżne z modernizacją i stan-

dardami europejskimi w tym zakresie. Zaznacza jednak, że proces ten zachodzi w podobny sposób, pomimo odrębnego charakteru polskiej służby cywilnej.

Pierwsza część publikacji odnosi się do genezy, istoty, modeli służby cywilnej oraz roli państwa w jej kształtowaniu. Pojęcie administracji publicznej jest traktowane przez autorkę szeroko jako forma usługodawcy wobec społeczeństwa. Równocześnie Jolanta Itrich-Drabarek wskazuje na problemy z jasnym i dokładnym zdefiniowaniem pojęcia urzędnika służby cywilnej, które jest różnie precyzowane w zależności od kraju. W Polsce wspomniane zagadnienie odnosi się do administracji rządowej, w Danii dotyczy również pracowników samorządu terytorialnego, a w Niemczech jest rozumiane najszerszej jako zespół osób zatrudnionych w sektorze publicznym.

Problemy ze zdefiniowaniem pojęcia urzędnika przekładają się również na kolejne poruszane zagadnienie, czyli służbę cywilną. Autorka wskazuje na zbiór podstawowych cech tego pojęcia – zespół ludzi zatrudnionych w oparciu o prawo, realizujących wyznaczone zadania, w służbie państwa, celem utrzymania jego funkcjonowania. Wydaje się, że zaproponowana definicja w pełni wyczerpuje problem opisanie służby cywilnej, chociaż równocześnie w naturalny sposób odnosi się raczej do polskiego spojrzenia na to pojęcie.

Niezwykle cenne z punktu widzenia czytelnika jest także podjęcie próby wskazania wpływu procesu demokratyzacji na zmianę modelu funk-

cjonowania służby cywilnej. W wielu państwach dochodzi do przeniesienia elementów gospodarki rynkowej na grunt administracji publicznej. W związku z tym w służbie cywilnej: zatrudnia się menedżerów, tworzy się kontrakty terminowe, wprowadza deregulację zasad zatrudniania i zwalnia członków służby, różnicuje się zarobki urzędników na podstawie oceny jakości ich pracy oraz zwiększa podmiotowość obywatela jako konsumenta świadczeń publicznych².

Drua i trzecia część pracy odnosi się do historyczno-kulturowych i polityczno-ustrojowych uwarunkowań służby cywilnej w Polsce. Autorka skrzętnie opisuje historię tworzenia i przemian administracji publicznej w naszym kraju. Wspomina o błędach PRL w tym zakresie (odrzućenie dorobku służby cywilnej okresu międzywojnia) oraz wskazuje na przyczyny negatywnego wizerunku administracji na przestrzeni dziejów³. W oparciu o przedstawioną argumentację można pokusić się o stwierdzenie, że jedynie w niedługim okresie II Rzeczypospolitej służba cywilna jawiła się jako praca na rzecz interesu publicznego wymagająca ofiarności zatrudnionych urzędników. Nawet obecnie, po transformacji lat 90. XX wieku, służba cywilna nie cieszy się

zaufaniem społecznym. W związku z tym istnieje potrzeba prowadzenia regularnych badań dotyczących odbioru społecznego administracji i jej wizerunku.

„Służba cywilna to piękna idea, ale trudna do realizacji w praktyce” – te słowa wypowiedziane przez Aleksandra Kwaśniewskiego, byłego Prezydenta RP, oddają w pełni kontekst polityczny budowania profesjonalnej administracji państwowej w Polsce. Ogólnie można stwierdzić, że każdą kolejną rząd próbował wprowadzać nowe reguły zarządzania służbą cywilną. Sytuacja ta przełożyła się na brak stabilizacji zawodu urzędnika przejawiający się choćby uchwalaniem kolejnych ustaw lub nowelizacji istniejących przepisów dotyczących służby cywilnej⁴. Jak słusznie zauważa Jolanta Itrich-Drabarek, Polska wpisuje się tym samym w szerszy kontekst zmian służby cywilnej dotyczący całego obszaru Europy Środkowo-Wschodniej, który boryka się z wieloma problemami, m.in. z upolitycznieniem administracji, naruszaniem zasad etycznych, brakiem mobilności urzędników czy nieelastycznymi warunkami pracy⁵.

² Pomimo tego, autorka wyróżnia trzy podstawowe modele służby cywilnej: kariery, pozycyjny i hybrydowy, s. 49–57.

³ Od okresu kultury szlacheckiej, gdy handlowano urzędami, przez czas Królestwa Polskiego (szerząca się korupcja), po PRL, gdy nastąpił upadek etosu urzędnika.

⁴ Obowiązująca ustawa o służbie cywilnej została uchwalona 21 listopada 2008 roku. Szukaj: Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505.

⁵ Wskazanych problemów raczej nie rozwiąże przystąpienie krajów byłego Bloku Wschodniego do Unii Europejskiej, gdyż jako zauważa autorka publikacji, w UE występuje znaczne zróżnicowanie i różnorodność zasad i standardów służby cywilnej.

Aksjologiczne i jakościowe standardy służby cywilnej są również przedmiotem szerokich badań. W czasach rozwoju społeczeństwa obywatelskiego znaczenie etyki w funkcjonowaniu administracji państwowej nabiera szczególnego znaczenia. W tym miejscu pojawia się jednak problem ze zdefiniowaniem sukcesu misji publicznej, który nie powinien być – według autorki rozumiany w kontekście kryterium finansowego. Taki sposób myślenia stoi w sprzeczności z niektórymi modelami funkcjonowania służby cywilnej, np. kariery. W związku z tym Jolanta Itrich-Drabarek wspomina o grupach wartości konkurujących ze sobą w sferze publicznej – po jednej stronie znajduje się efektywność, innowacyjność i zorientowanie na wynik, po drugiej zaś sprawiedliwość, słuszność i poprawność. Autorka nie przesądza ostatecznego rezultatu tej rywalizacji, a jedynie wskazuje możliwe skutki ich zastosowania. Wśród jakościowych standardów służby cywilnej największe wątpliwości definicyjne budzi z kolei neutralność polityczna. Szczególni wyżsi urzędnicy państwowi mają problem z zachowaniem apolityczności. Jak zauważa badaczka, ostatecznie jednak decyzje podejmowane w administracji są efektem propozycji eksperckich i zaproponowanych wizji politycznych.

Lista dysfunkcji współczesnej służby cywilnej zawiera wiele pozycji. Według badania przeprowadzonego w 2007 roku Polacy najgorzej oceniają potrzebę posiadania znajomości lub protekcji celem załatwienia sprawy w urzędzie – 59% wskazań. Wśród patologii rodzimej administracji pań-

stwowej zauważonych przez Jolantę Itrich-Drabarek warto zwrócić uwagę choćby na: wzrost poczucia nieodpowiedzialności urzędników postępującej wraz z rozwojem dualizmu kompetencyjnego, nadmierny wpływ polityki na służbę cywilną, występowanie konfliktu interesu, nepotyzm, kumoterstwo, faworyzm i blisko z tym związane nieprawidłowości w przeprowadzaniu naboru⁶ oraz zjawisko letaprywacji. Zaskakuje na liście dysfunkcji służby cywilnej obecność wykorzystywania modelu zlecenia zadań poza administracją publiczną. Praktycy służby cywilnej mogliby nie zgodzić się ze stwierdzeniem autorki mówiącym, że taki sposób postępowania świadczy o niekompetencji urzędników coraz częściej jest on oznaką dbałości o stan budżetu państwa i prowadzi do lepszego gospodarowania posiadanymi zasobami. Służba cywilna w Polsce ulega ciągłym przemianom. Rozwój administracji powinien być oparty, według badaczki, na wzroście znaczenia informacji, wykorzystaniu szans wynikających z prezydencji w Unii Europejskiej, poprawie wizerunku służby cywilnej oraz na modernizacji i zmierzeniu ku społeczeństwu opartemu na wiedzy, w tym na koncepcji elektronicznej administracji.

Reasumując, służba cywilna w Polsce oraz szerzej – w całej Euro-

⁶ W tym aspekcie zaskakuje brak możliwości umieszczania w informacji o naborze na stanowiska w służbie cywilnej ostatecznego miejsca zatrudnienia kandydatów. Wydaje się, że umieszczenia takiej informacji mogłoby wpłynąć na ograniczenie występowania zjawiska faworyzmu.

pie Środkowo-Wschodniej – jest w trakcie modernizacji. Na przemiany administracji państwowej mają wpływ zarówno czynniki wewnętrzne, jak i uwarunkowania zewnętrzne. Wśród najważniejszych z nich autorka słusznie wymienia proces europeizacji i wpływ systemu politycznego na bieżące działanie urzędników. Dostrzega przy tym również szereg barier rozwojowych oraz przesłanek wpływających na transformację (choćby globalizację, nowe metody zarządzania i kontroli). Pomimo wielu niedogodności służba cywilna w Polsce zmierza do ustanowienia własnego mode-

lu funkcjonowania. System mieszany łączący cechy modelu kariery, charakteryzującego się trwałością i stabilnością oraz modelu pozycyjnego, odznaczającego się wysoką efektywnością i jakością wykonywanych zadań, wydaje się połączeniem odpowiadającym historyczno-kulturowym i polityczno-ustrojowym uwarunkowaniom funkcjonowania służby cywilnej w kraju. Jego zastosowanie pozwoli na skuteczne i sprawne działanie administracji państwowej, w której urzędnik działa w służbie.

Mateusz Balcerowicz