

Jolanta Itrich-Drabarek

Koncepcyjne i metodologiczne założenia badań nad administracją publiczną (na przykładzie analizy nad służbą cywilną)

Administracja publiczna funkcjonuje w ramach systemu społeczności zorganizowanej w państwie. Ewolucja postrzegania funkcji administracji publicznej w systemie demokratycznym jest ściśle związana z procesem rozwoju społeczno-politycznego społeczeństwa i państwa. Pojęcie „biurokracja” zostało sformułowane przez fizjokratę Vincenta de Gournaya, a wiązało się ono z systemem biuralizmu, czyli oparcia administracji na biurach złożonych z urzędników¹. System biurokratyczny w XVIII wieku stał się jednym z fundamentów państwa absolutnego, a następnie kapitalistycznego. W jego ramach zatrudniano coraz większą liczbę zawodowych urzędników, o odpowiednim wykształceniu i kompetencjach, posłusznych woli władcy. W zamian zapewniano im byt i możliwość awansu społecznego. W ten sposób powstała nowa grupa zawodowa, określana początkowo w Niemczech jako stan urzędniczy².

Upowszechnienie terminu „biurokracja” nastąpiło w XIX wieku, a przyczynił się do tego m.in. Honoriusz Balzak, w swojej powieści *Urzędnicy*³. *Biurokracja, to także „rządy urzędników”, których główną wadą było dążenie do „wychodzenia poza przypisane im, służebne wobec społeczeństwa role”. W znaczeniu podmiotowym wiązała się ściśle z pojawieniem się warstwy zawodowej funkcjonariuszy – tzw. korpusu urzędniczego*⁴.

Powstanie biurokracji nie mogłoby być możliwe bez powstania i rozwoju państwa kapitalistycznego. Pierwszym teoretykiem biurokracji jako swoistej grupy społecznej był Georg Wilhelm Friedrich Hegel. Biurokracja państwowa jako „klasa uniwersalna” lub „klasa myśląca” potrafi wyzwolić się spod partykularnych interesów i rozumować w kategoriach ogólnospołecznych – pisał Hegel

¹ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 20.

² Por. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001.

³ H. Izdebski, *Historia administracji a historia biurokracji*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 5.

⁴ J. Malec, *Historyczne modele rozwoju biurokracji*, w: K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń 2007, s. 18.

i dodawał, że członkowie biurokracji państwowej, należąc do społeczeństwa obywatelskiego, stanowią jednocześnie uosobienie państwa i zaprzeczenie egoizmu i indywidualizmu tego społeczeństwa⁵.

Teoria biurokracji wchodzi w skład teorii politycznej Karola Marksa i Fryderyka Engelsa. Państwo jako organ panowania klasowego było wielokrotnie przedmiotem ich badań. Socjologia marksowska opisywała proces usamodzielniania się państwa od społeczeństwa i zwracała uwagę na względną niezależność aparatu państwowego od aktualnych roszczeń poszczególnych klas⁶. Rewolucja proletariacka miała stanowić akt zniesienia klasowego panowania, w tym i biurokracji, a następnie dyktatura proletariatu miała w ostateczności doprowadzić do obumierania państwa.

Model pozwalający zrozumieć istotę administracji opisał Max Weber, który udowodnił, że Europa rozwija się dzięki biurokracji w polityce i gospodarce, co daje jej wielką przewagę nad innymi regionami świata. Według Webera, który dostrzegał rolę biurokratycznej administracji imperium chińskiego, pełny rozwój biurokracji przypada na czasy nowożytne. Rozwój nauki, techniki i biurokracji określił jako racjonalizację, czyli opartą na wiedzy technicznej i podporządkowaną kryterium wydajności organizację życia społecznego i ekonomicznego. Rozwój biurokracji jest konieczny we współczesnym państwie, gdyż tylko władza biurokratyczna pozwala skutecznie zarządzać wielkimi systemami społecznymi.

Weber oparł swoją koncepcję idealnej biurokracji na następujących zasadach:

- profesjonalizmu, sprowadzającego się do zatrudnienia na podstawie kompetencji, fachowości, wynagrodzenia za pracę jako głównego źródła dochodu; oznaczało to odejście od łączenia stanowisk, czy też kupowania urzędów i traktowania ich jako dorywczego, przynoszącego zysk doraźny, zajęcia; zgodnie z tą zasadą jasno są ustalone kryteria awansów i nagród;
- depersonalizacji – podporządkowania się obywateli decyzjom administracyjnym pod wpływem sprawowanego urzędu, a nie osobistych przekonań urzędnika lub jego cech personalnych;
- hierarchiczności – podporządkowania się decyzji przełożonego z możliwością odwołania się od niej;
- specjalizacji w załatwianiu spraw i podział pracy – precyzyjnego rozdzielania kompetencji i zadań, horyzontalnie i wertykalnie. Zasada ta miała zlikwidować spory kompetencyjne i nakładanie się zadań i obowiązków w ramach instytucji;
- skuteczności – polegającej na doborze fachowych i kompetentnych kadr oraz wysokim poziomie specjalizacji, co miało zapewnić skuteczność i wydajność działania administracji;

⁵ J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, Warszawa 1981, s. 210.

⁶ *Ibidem*, s. 234.

– praworządności – działania zgodnego z prawem i ustalonymi procedurami, na podstawie określonych norm i przepisów, zarówno w relacjach służbowych, jak i w stosunku do obywateli⁷.

Istotna z punktu widzenia niniejszych rozważań, jest koncepcja Webera dotycząca czynników zasobów ludzkich w administracji publicznej. Zgodnie z tą koncepcją profesjonalna grupa urzędników winna utożsamiać się ze służbą państwu i pracą na rzecz dobra publicznego, a profesjonalizacja i neutralność działania miały spowodować stabilność zatrudnienia, zapewniając ciągłość funkcjonowania państwu. Weber podkreślał wagę prestiżu społecznego, jakim winien cieszyć się zawód urzędnika, jako reprezentanta państwa. Prestiż ten musi być podparty odpowiednim wynagrodzeniem za wykonywaną pracę. Istotne – stwierdzał uczony – jest takie zbudowanie hierarchii biurokratycznej, aby podstawą wynagrodzenia nie był zakres wykonywanej pracy, ale pozycja, jaką zajmuje urzędnik w hierarchii urzędniczej. Wynikać to miało ze zwiększonej odpowiedzialności i szerszego zakresu kompetencji osób znajdujących się w wyższej kadrze urzędniczej⁸.

Ważne dla powstania modelu administracji było określenie sposobu obsadzania stanowisk. Należy ustalić obiektywne kryteria oceny poszczególnych kandydatów. Podstawę sprawowania urzędu nie stanowił wybór, lecz mianowanie. Urzędnicy mieli posiadać wolność osobistą, a podlegać władzy jedynie w zakresie obowiązków o bezosobowym charakterze⁹. Biurokracja winna odznaczać się równością wobec prawa, wyrażając się równym traktowaniem ludzi, zarówno funkcjonujących w systemie, jak i tych, którym świadczy usługi. Demokratyczność wewnątrz organizacji wyraża się stosowaniem obiektywnych kryteriów przy naborze, obsadzaniu stanowisk, awansach, premii i nagrodach. Koncepcja Webera dotycząca pełnej profesjonalizacji urzędników, zatrudnionych na podstawie prawa w hierarchicznej strukturze, z określonymi prawami i obowiązkami, odpowiada współczesnej koncepcji służby cywilnej realizowanej poprzez tzw. model kariery w wielu państwach demokratycznych¹⁰.

Postweberowskie modele biurokracji zwracają większą uwagę na niekorzystne warunki i skutki działania organizacji biurokratycznych, a ich modele i wzory opracowali m.in. Robert K. Merton, Michael Crozier, Philip Selznick, Alvin W. Gouldner, James G. March, Herbert A. Simon¹¹.

⁷ Zob. szerzej M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lachowska, Warszawa 2002.

⁸ B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, s. 16–17.

⁹ J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, w: K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, op. cit., s. 44.

¹⁰ Taką opinię, z którą należy się jedynie zgodzić wyraża m.in. D. Długosz, *Kadry w administracji publicznej*, w: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2006, s. 242.

¹¹ E. Mastyk-Musiał, *Społeczeństwo i organizacje*, Lublin 1999, s. 107.

Crozier wyróżnił trzy znaczenia pojęcia biurokracji: po pierwsze, biurokracja jako aparat państwa, złożony z mianowanych funkcjonariuszy zorganizowanych w hierarchiczny sposób i odpowiadający przed władzą polityczną; po drugie, biurokracja jako racjonalizacja wszelkich działań zespołowych, zgodnie z koncepcją Webera; po trzecie, biurokracja jako pewien zestaw patologii, takich jak powolność, ociążałość, rutyniarstwo, skomplikowana procedura, niedostosowanie organizacji do potrzeb¹².

Edward C. Page przedstawił cztery sposoby rozumienia biurokracji¹³. Dwa pierwsze oznaczają system rządów, w którym dominują urzędnicy, oraz sposób działania oparty na stosowaniu ogólnych reguł, np. prawa. Trzeci sposób to rozumienie biurokracji jako „wydajności” bądź „braku wydajności”. Autor wykazuje, że biurokracja może być różnie wykorzystywana: może być genialnym wynalazkiem ludzkości ułatwiającym państwu podejmowanie działań na wielką skalę, np. zarządzanie systemem irygacyjnym w starożytnym Egipcie, albo rodzajem działania nieefektywnym, powolnym i marnotrawnym (biurokracja jako choroba). Czwarty to widzenie biurokracji jako grupy społecznej, jako ludzi, którzy pracują w urzędach. Na biurokracji opiera się system rządzenia. Jest to system rządu, w którym władza sprawowana jest za pomocą biurokratycznego personelu administracyjnego. Taki model sprawowania władzy może mieć miejsce w każdym systemie ustrojowym: monarchii, demokracji, dyktaturze itp.

W zrozumieniu funkcjonowania państwa demokratycznego ważną rolę odgrywa ustalenie odpowiedzialności za skutki zarządzania życiem publicznym. Odpowiedzialność osób wybranych w drodze demokratycznych wyborów polega na czuwaniu nad całością życia społecznego i państwowego. Osoby te są rozliczane zarówno przez parlament, jak i przez społeczeństwo, ponoszą odpowiedzialność wobec wyborców. Ich podstawowy wpływ na służbę cywilną wyraża się w obejmowaniu kierowniczych stanowisk w administracji rządowej i zarządzaniu nią. Administracje publiczne państw demokratycznych stają się „organizacjami charakterystycznymi dla społeczeństw postindustrialnych lub – jak je nazywa Alvin Toffler – społeczeństw „trzeciej fali”¹⁴. Dla omawianych organizacji „ważne są zarówno zasady etyczne, jak i kultura organizacji, która jest zbiorem wartości, wierzeń, postaw i zachowań powszechnie uznanych przez jej członków”¹⁵.

¹² Por. M. Crozier, *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, Warszawa 1967.

¹³ Por. E.C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, Prentice Hall 1992.

¹⁴ I. Macek, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, w: *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wrocław 1999, s. 141.

¹⁵ E. McKenna, N. Beech, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 1997, s. 19; I. Macek, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, op. cit., s. 141.

Problematyka badawcza podstaw aksjologicznych administracji publicznej jest jednym z najważniejszych „filarów konstrukcji administracji i prawa administracyjnego, o ogromnym znaczeniu praktycznym”¹⁶. Pomija się jednak wartości pozaprawne wynikające z zajmowania się aksjologią. Administracja stawia kulturze wymóg o charakterze heteronomicznym, gdyż kulturę należy ocenić na podstawie „pewnego rodzaju abstrakcyjnych standardów narzuconych z zewnątrz”¹⁷. Administracja publiczna jest bardziej sztuką niż nauką – uważa Francis Fukuyama¹⁸. Aksjologiczne uwarunkowania działań administracji publicznej zależą od wielu czynników, takich jak stan rozwoju społeczeństwa, tradycje w społeczeństwie, obowiązująca doktryna państwowa czy stan kultury politycznej¹⁹.

Część badaczy skupia się na analizowaniu aktywności administracji publicznej (w tym służby cywilnej) w perspektywie wyznaczonej przez politykę, składając się do stwierdzenia, iż należy do tej grupy instytucji, którą się kwalifikuje jako „państwo”²⁰. Administracja publiczna jest definiowana jako sługa ustroju, prawa i aparat wykonawczy władzy politycznej²¹, ale w demokratycznym świecie coraz częściej postrzegana jest przede wszystkim jako usługodawca wobec społeczeństwa. Umiejętność łączenia (godzenia) tych wszystkich funkcji leży u podstaw myślenia o nowoczesnej służbie cywilnej.

Administracja więc, to tworzące ją kadry, czyli zespoły ludzi realizujące określone zadania publiczne²². Administracja publiczna może być ujmowana w aspekcie podmiotowym oraz funkcjonalnym. W pierwszym przypadku jest postrzegana jako struktura instytucjonalna i personalna, w drugim przypadku jest utożsamiana z wypełnianymi przez nią funkcjami. Funkcje biurokracji:

- realizacja zadań administracyjnych, pojmowana jako obowiązek administrowania sprawami państwa. „Zasadniczą funkcją biurokracji jest wprowadzanie w życie oraz wykonywanie prawa i polityki, spoczywa więc na niej obowiązek administrowania sprawami państwa”. W zgodzie z tą koncepcją pozostaje pogląd, że zdecydowana większość urzędników służby cywilnej jest zaangażowana wyłącznie w obowiązki administracyjne, co oznacza, że w zależności od funkcji państwa następuje jej rozrost i intensyfikacja działań na różnych polach (od spraw socjalnych do gospodarki włącznie);

¹⁶ Z. Cieślak, *Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce – próba oceny*, „Studia Iuridica” 2000, XXXVIII, s. 59.

¹⁷ T.W. Adorno, *Culture and Administration*, tłum. W. Blomster, w: J.M. Bernstein (red.), *The Culture Industry: Selected Essays on Mass Culture by Theodore W. Adorno*, London 1991, s. 98.

¹⁸ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 59.

¹⁹ W. Wytrązek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006, s. 173.

²⁰ B.G. Peters, *Administracji i polityka*, Warszawa 1999, s. 75.

²¹ Por. M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1997.

²² B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, op. cit., s. 9.

- słuzenie doradztwem politycznym – „polityczne znaczenie biurokracji wywodzi się w dużej mierze z pełnionej przez nią roli głównego źródła informacji politycznej i doradztwa dla rządu. Polityczna rola urzędników służby cywilnej sprowadza się do dwóch funkcji: przedstawiania dostępnych ministrom rozwiązań oraz analizowania propozycji politycznych pod względem ich możliwego wpływu i konsekwencji;
- artykulacja i agregacja interesów – biurokracja ma styczność z grupami interesu poprzez zadanie implementacji polityki;
- utrzymywanie stabilności politycznej – zapewnienie stabilności i ciągłości w systemie politycznym – szczególnie istotne w krajach rozwijających się, gdzie istnienie kadry wykwalifikowanych i zawodowych urzędników jest gwarancją sprawowania rządów w uporządkowany i wiarygodny sposób²³.

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku odnotowuje się reakcję systemu politycznego na negatywne zjawiska zachodzące zarówno w administracji publicznej, jak i w jej otoczeniu, co wpływa na zintensyfikowanie reform w służbie cywilnej oraz zastosowanie do jej funkcjonowania nowych technik ITC. W pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku uległy one pogłębieniu, a zarazem przebiegał proces ujednolicania standardów działania administracji publicznej (szczególnie we Wspólnotach Europejskich).

Uzasadnienie tematu badań

Za podjęciem badań dotyczących uwarunkowań, standardów i kierunków zmian w służbie cywilnej w Polsce na tle europejskim przemawiało kilka powodów. Przede wszystkim nie istniało kompleksowe opracowanie dotyczące służby cywilnej w Polsce w proponowanej przeze mnie postaci, zazwyczaj bowiem są to komentarze do kolejnych ustaw o służbie cywilnej, czasami opis modeli europejskiej służby cywilnej, a na tym tle prezentowane rozwiązania polskie²⁴. Charakteryzowano więc zmiany prawne oraz modele służby cywilnej, bez analizy uwarunkowań ideologicznych, politycznych, historycznych, socjologicznych i kulturowych, co niewątpliwie zubożało wiedzę o istocie służby cywilnej.

Inną przyczyną podjęcia badań stał się brak całościowego, naukowego opracowania dotyczącego standardów służby cywilnej, wraz z próbą wyjaśnienia ich znaczenia i określenia roli, jaką pełnią w jej funkcjonowaniu, zarówno w Polsce jak i w Europie. Publikacje na ten temat, poświęcone były albo roli etyki w administracji publicznej, albo ograniczały się do wyjaśniania podstawowych zasad obowiązujących w służbie cywilnej, nie istnieje jednak praca

²³ A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 446–448.

²⁴ Do wyjątków należy praca G. Rydlewskiego, *Służba cywilna w Polsce na tle innych rozwiązań ustrojowych*, Warszawa 2001.

naukowa, która w sposób kompleksowy wyjaśniłaby istotę, rolę i znaczenie standardów w służbie cywilnej. Standardy służby cywilnej mogą być ujęte w postaci katalogu zamkniętego, określonego prawnie, poprzez konstytucyjne lub ustawowe i kodeksowe uregulowania. Mogą też mieć charakter otwarty, postulatyczny, interpretowany wieloznacznie, nie należy jednak zapominać, że prawo weryfikuje wyobrażenia na ich temat. Próba opisu ich roli i znaczenia w służbie cywilnej napotyka na wiele trudności i wątpliwości wynikających ze skomplikowanych relacji między prawem, polityką, kanonami etycznymi a subiektywnymi postawami etycznymi poszczególnych osób zatrudnionych w administracji. Problemy wynikają z trudności wskazania na uniwersalny katalog wartości, jakie winny obowiązywać w służbie cywilnej, ustalenia ich hierarchii, precyzyjnego określenia, co kryje się pod poszczególnymi przymiotami. Możliwe, że właśnie z tego powodu niektóre państwa tworzą bardzo ogólne katalogi zasad, wymieniając jedynie enumeratywnie te, które są najbardziej istotne. W innych, próbuje się wyjaśnić, jakie zasady postępowania kryją się pod ich hasłami. Pewne kontrowersje budzą ograniczenia nakładane na urzędników służby cywilnej (wynikające ze specyfiki ich pracy), kłócące się z prawem jednostki dążącej do realizacji własnych celów.

Istnieją też inne przesłanki podjęcia tematu. Istotnym wydaje się wykazanie, że służba cywilna nie jest jedynie instytucją prakseologiczną, ale ma własną tożsamość aksjologiczną. Ważnym, z punktu widzenia badacza, są źródła łamania kanonów etycznych w służbie cywilnej, dysfunkcje w służbie cywilnej oraz narzędzia ich ograniczania.

Istotnym powodem podjęcia tej tematyki są potrzeby dydaktyki akademickiej w zakresie studiów politologicznych oraz, szerzej, uniwersyteckich. Prowadzony przez autorkę przedmiot ogólnouniwersytecki Służba cywilna w Polsce jest wybierany przez studentów wielu kierunków. Okazuje się, że problematyką służby cywilnej są zainteresowani nie tylko studenci nauk politycznych, ale i europeistyki, stosunków międzynarodowych, dziennikarstwa, prawa, zarządzania i psychologii. Służba cywilna budzi zainteresowanie uczestników prowadzonego przeze mnie seminarium magisterskiego, którzy często wybierają tematy pracy magisterskiej związane z analizą genezy, istoty i modeli systemów służby cywilnej w Polsce i w Europie.

Można uznać, że kadry w administracji publicznej od czasów ogłoszenia Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela w 1789 r. analizowano pod kątem celu ich działania, który można określić w lapidarnym skrócie jako misję służby publicznej.

Po drugie, badanie przeszłości, kierunków rozwoju i ewolucji służby cywilnej pozwala na sformułowanie szeregu ciekawych i praktycznych wniosków dla, wciąż pozostającej na początkowym etapie budowy, służby cywilnej w Polsce.

Po trzecie, powody zainteresowania funkcjonowaniem służby cywilnej w perspektywie aksjologicznej wynikają z faktu, iż zarówno w społeczeństwie

polskim (jak i wśród członków korpusu służby cywilnej) wiedza na temat tożsamości etycznej wymaga ciągłego pogłębiania i systematyzowania.

Po czwarte, do podjęcia tematu zachęca ciągły dyskurs toczony w nauce europejskiej, wśród polityków i mediów, poświęcony dylematom służby cywilnej. Zalicza się do nich kierunek proponowanych reform, rozwiązania ustawowe (w szczególności dotyczące relacji między politykami a administratorami), rola zarządzania etycznego w zawiadywaniu państwem oraz modernizacja służby cywilnej, służąca jako narzędzie przekształcania państwa i dostosowania go do kolejnych wyzwań, jakie niesie ze sobą rozwój gospodarczy i cywilizacyjny świata.

Po piąte, służba cywilna w Polsce wymaga analizy jej mocnych i słabych stron, potencjalnych korzyści i zagrożeń. Nakreślenie problemów wiążących się z przyszłością służby cywilnej, ewentualne wskazówki dotyczące przyczyn ich powstawania, wyeliminowania błędów i dysfunkcji mogą posłużyć do zbudowania istotnego fragmentu społeczeństwa obywatelskiego i przyczynić się do usprawnienia zarządzania państwem.

Po szóste, dokonująca się w Polsce ewolucja służby cywilnej inspiruje do badań wpływu systemu politycznego na jeden z podsystemów, jakim jest administracja publiczna, a w jej ramach służba cywilna.

Po siódme, warto określić, jaka jest rola demokratycznego państwa w organizacji i zarządzaniu służbą cywilną.

Po ósme, analiza problematyki służby cywilnej jest próbą odpowiedzi na pytanie, jaki jest wpływ zarządzania etycznego na wizerunek sektora usług publicznych w oczach klientów -interesariuszy.

Wreszcie, po dziewiąte, za opracowaniem pracy o służbie cywilnej przemawia ewentualność przydatności tego typu publikacji, zarówno w dydaktyce akademickiej, jak i wiedzy przeznaczonej dla członków korpusu służby cywilnej.

Przedmiot badań

Przedmiotem badań była analiza uwarunkowań historycznych, politycznych, prawnych, kulturowych, ideologicznych i aksjologicznych w jakich funkcjonuje służba cywilna. Praca była także próbą sformułowania odpowiedzi na pytanie, jakimi standardami winna kierować się służba cywilna, aby mogła realizować najważniejszą misję do jakiej została powołana – misję służby publicznej.

Kolejnym etapem badawczym było wyjaśnienie procesów zachodzących w służbie cywilnej i jej otoczeniu, a wyznaczających kierunki jej zmian. Celem badania były kierunki zmian służby cywilnej w Polsce, przesłanki dokonywanych wyborów oraz możliwe warianty rozwiązań. Analiza miała charakter pogłębiony, dokonana była na podstawie przyjętych rozwiązań europejskich.

Założenia metodologiczne

Temat służby cywilnej wymaga podejścia interdyscyplinarnego, gdy chodzi o dobór i metodykę źródeł, ale jeśli chodzi o sposób stawiania pytań i analizę mechanizmów funkcjonujących w jej ramach, oraz o odpowiedź na pytanie, jaka ma być polska służba cywilna na tle europejskiej, należy uwzględnić politologiczny charakter badań.

Hipoteza badawcza rozprawy brzmiała następująco: służba cywilna w Polsce funkcjonuje na podstawie: uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, standardów jakościowych oraz reform wynikających z procesu transformacji społeczno-ustrojowej, a także trendów w europejskiej i światowej służbie cywilnej. Rozwinięciem hipotezy było przyjęcie założenia, że służba cywilna funkcjonuje, opierając się na uwarunkowaniach zewnętrznych (dorobek ideologiczny państw demokratycznych, procesy ekonomiczne, integracji i globalizacji), jak i wewnętrznych, w postaci wpływu rozwiązań prawnych, dziedzictwa historycznego, w tym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, silnej tradycji etatystycznej, uzależnienia roli i miejsca służby cywilnej od decyzji politycznych, oraz głębokich zmian gospodarczych, społecznych i kulturowych, jakie były udziałem Polski w ostatnim dwudziestolecium, a ich wpływ na służbę cywilną jest nierównoważny. Przyjęłam założenie, że dorobek europejskiej i światowej służby cywilnej ma znacznie większy wpływ na budowę standardów jakościowych polskiej służby cywilnej niż doświadczenia własne. Zakładałam też, że zjawiska dysfunkcyjne w polskiej służbie cywilnej, oprócz cech charakterystycznych, powszechnie występujących, mają cechy specyficzne, typowe tylko dla polskich warunków. Wreszcie, zakładałam, że kierunki zmian polskiej służby cywilnej wynikają z procesu transformacji społeczno-ustrojowej, rozwoju technik informacyjnych oraz trendów w europejskiej i światowej służbie cywilnej.

W związku z tym hipoteza badawcza była weryfikowana poprzez realizację poniższych zadań badawczych.

Jaki wpływ na służbę cywilną w Polsce ma dorobek europejskiej tradycji prawnej, moralnej, etyki zawodowej oraz rozwiązań przyjętych w kodeksach etycznych? Należałoby zastanowić się, czy tożsamość etyczna służby cywilnej jest spluralizowana i nie da się określić sfery jej wspólnych wartości, czy też istnieją wartości wspólne i specyficzne dla danego państwa. Jakie i dlaczego modele służby cywilnej dominują w systemie państw demokratycznych? Jaką rolę odegrały tradycje historyczne, aksjologiczne i kulturowe, ideologiczne, proces europeizacji oraz rozwiązania prawno-instytucjonalne w procesie kształtowania się współczesnej służby cywilnej w Polsce? Na czym polega dysonans pomiędzy rozwiązaniami normatywnymi a funkcjonalnym traktowaniu służby cywilnej? Czy dysfunkcje służby cywilnej są charakterystyczne jedynie dla niej czy dla całej administracji publicznej i jaki mają wpływ na jej jakość

i odbiór społeczny? Jakie mechanizmy pobudzają je, a jakie pozwalają chronić służbę cywilną przed nimi? Na czym polega zarządzanie etyczne? Czym podyktowane są reformy w służbie cywilnej? Jakie są przesłanki i kierunki modernizacji służby cywilnej przyjęte przez państwa europejskie? Jakie będą możliwe warianty rozwoju polskiej służby cywilnej, gdzie występują bariery i jakie czynniki sprzyjają jej modernizacji?

Czy kanony etyczne obowiązujące we współczesnej służbie cywilnej mogą być panaceum na problemy administracji publicznej? Który model funkcjonujący w ramach służby cywilnej: kariery, pozycyjny lub mieszany jest lepszym rozwiązaniem? Czy model pozycyjny obala lub jest próbą wyjścia z prawa Cyryla Northcote Parkinsona, które głosi, iż biurokracja to struktura, której pracy przybywa tyle, ile potrzeba do wypełnienia czasu przeznaczanego na jej wykonanie? Jeśli biurokracja to samonapędzający się mechanizm, żywołowo się rozrastający w każdej organizacji, bez względu na jej ustrój i cele, to czy w ogóle jest możliwa walka z jej patologicznymi przejawami. A może jest bezcelowa, gdyż nawet ona odbywa się za pomocą kolejnych struktur biurokratycznych?

Zastosowane metody badawcze

Wpływ uwarunkowań, standardów i kierunków zmian kształtujących polską służbę cywilną może być różnorodny oraz wielorako interpretowany, w związku z tym próbowałam zastosować wiele **metod i podejść badawczych** przyjętych w naukach politycznych i innych naukach społecznych, do których należy zaliczyć: analizę systemową, ujęcie ilościowe i jakościowe, metodę porównawczą, decyzyjną, opis i syntezę oraz analizę piśmiennictwa naukowego. Zastosowałam klasyczną analizę mikrosystemową w celu zbadania, z jakimi elementami systemu służba cywilna jest powiązana, jaki jest charakter tych powiązań, na ile służba cywilna jest autonomiczna w relacjach z politykami oraz jakie są przyczyny występowania w niej dysfunkcji. Metoda behawioralna posłużyła do przeanalizowania wpływu subiektywnych czynników na kształt służby cywilnej, uwarunkowań procesów w niej zachodzących oraz ich wpływu na postawy i zachowania przedstawicieli członków korpusu służby cywilnej. Dzięki metodzie behawioralnej można było uwzględnić złożony charakter badanych interakcji zachodzących zarówno w służbie cywilnej jak i służby cywilnej z jej otoczeniem, a także dynamikę zachodzących w niej zmian.

Wykorzystanie metody neoinstytucjonalnej przyczyniło się nie tylko do analizy źródeł prawa z elementami porównania dotyczącego polskiej i europejskiej służby cywilnej, ale i do zbadania współzależności występujących w procesie politycznym, w tym interakcji służby cywilnej z aktorami politycznymi. Dzięki tej metodzie można było odpowiedzieć w pracy na pytanie, w jaki sposób

urzędnicy służby cywilnej definiują swój interes oraz jakie są powody ich zachowań w kontekście ich funkcjonowania w określonym środowisku polityczno-instytucjonalnym. Metoda neoinstytucjonalna przyczyniła się do próby wyjaśnienia efektów politycznego działania decydentów politycznych wobec służby cywilnej w Polsce oraz umożliwiła nie tylko analizę gry politycznej toczącej się wokół służby cywilnej, ale i norm, wartości i przekonań urzędników.

W pracy zastosowałam także technikę pogłębionego wywiadu, ale jego wyniki nie mogą być podstawą do sformułowania generalnych wniosków. Z kolei obserwacja zjawisk zachodzących w służbie cywilnej, powiązana z uczestnictwem w jej pracach (przygotowanie zawodowe autorki oparte m.in. na pracy w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów jak i Ministerstwie Rolnictwa) przyczyniły się do pogłębienia refleksji i oceny pragmatyki funkcjonowania służby cywilnej oraz weryfikacji dokumentów z nabytym doświadczeniem.

Prezentowane metody pozwoliły na przedstawienie omawianego tematu w sposób możliwie wszechstronny i pogłębiony oraz wzbogaciły o stanowiska i interpretacje przyjęte w źródłach naukowych. Ze względu na krótką i przerwana w latach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej tradycję polskiej służby cywilnej jej ujęcie opisowo-porównawcze na tle europejskim jest zabiegiem celowym. Służy wskazaniu kierunków i trendów rozwoju służby cywilnej w państwach demokratycznych, a na tym tle opisaniu specyfiki polskiej. Niniejsza publikacja inspirowała do pogłębionej analizy wartości polskiej służby cywilnej na tle państw europejskich.

Badanie uwarunkowań służby cywilnej, jej standardów oraz kierunków zmian zrodziło potrzebę spojrzenia na prezentowany temat poprzez różne podejścia badawcze, i dzięki temu pozwoliło poznać jej istotę, zasób pojęć i kategorii z punktu widzenia polityki (funkcja konceptualizacyjno-opisowa), dostarczyło wiedzy o jej działaniu (funkcja diagnostyczna), o prawidłowościach rozwoju i ewentualnych wariantach zmian (funkcja prognostyczna), o sposobach i środkach realizacji wartości etycznych (funkcja instrumentalno-techniczna). Wykorzystane tej metody przyczyniło się do dostarczenia wiedzy racjonalizującej miejsce i pozycję służby cywilnej w demokratycznym państwie oraz wskazała na to, jaka powinna być służba cywilna, aby mogła sprostać oczekiwaniom politycznym i społecznym w świetle zmieniającej się rzeczywistości.

Struktura pracy

Struktura rozprawy wynikała z zaplanowanej i systematycznej realizacji planu badawczego opartego na przyjętych metodach badawczych. Praca składa się z siedmiu rozdziałów, w których realizowane są cząstkowe problemy badawcze.

Przedmiotem rozdziału pierwszego była pogłębiona analiza istoty i systemu wartości służby cywilnej. Celem tego rozdziału było zinterpretowanie kluczowych pojęć dla służby cywilnej oraz opisanie modeli służby cywilnej, jako możliwych wariantów jej funkcjonowania. Dla celów pracy dokonano próby zdefiniowania pojęcia „służby cywilnej”. Z punktu widzenia celu rozważań oraz dla uproszczenia wywodu, pojęcie „osób zatrudnionych w służbie cywilnej” ograniczono do określenia ich jako urzędników, co dało możliwość skupienia się na głównym temacie badawczym. Do zamierzeń badawczych należy zbadanie genezy służby cywilnej, roli demokratycznego państwa w organizowaniu i zarządzaniu służbą cywilną, specyfiki służby cywilnej w instytucjach wspólnotowych. Pogłębione badania dotyczyły kierunków zmian w służbie cywilnej w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Przedmiotem rozdziału drugiego były rozważania dotyczące historyczno-kulturowych uwarunkowań służby cywilnej w Polsce. Jego celem było wykazanie, że oblicze służby cywilnej w Polsce jest zależne od tradycji i wzorców historycznych, uwarunkowań kulturowych i mentalnych. Historia służby cywilnej formalnie sięga w Polsce lat międzywojennych, ale należało zbadać na ile wpływ na jej obecny kształt ma historyczny rodowód polskiej administracji, zarówno w postaci przyjętych rozwiązań, struktury, budowy, jak i statusu prawnego i socjalnego polskich urzędników. Do zamierzeń badawczych więc należało badanie historycznych, społecznych i mentalnych relacji i zależności mających wpływ na polską służbę cywilną.

Przedmiotem rozdziału trzeciego była analiza prawno-instytucjonalnych, politycznych, ideologicznych uwarunkowań służby cywilnej oraz zbadanie wpływu procesów europeizacji na jej funkcjonowanie. Celem rozdziału była ocena wpływu i wagi wymienionych uwarunkowań na budowę tożsamości polskiej służby cywilnej. Problemami badawczymi są spory polityczne w Polsce wokół podstaw funkcjonowania służby cywilnej, przyjmowane rozwiązania prawne, uwarunkowania ideologiczne oraz zakres wpływu procesu europeizacji na służbę cywilną. W rozdziale poszukiwałam odpowiedzi na pytanie, czy słynna zasada Trzeciej Republiki Francuskiej: „Rządy i parlamenty odchodzą, administracja pozostaje” jest ciągle punktem odniesienia dla dyskusji o miejscu i roli służby cywilnej w Polsce, czy może bardziej do dyskursu wokół niej pasuje stwierdzenie jednego z najważniejszych polityków Trzeciej Rzeczypospolitej: „Służba cywilna, to piękna idea, ale trudna do realizacji w praktyce”.

Przedmiotem rozdziału czwartego były aksjologiczne standardy służby cywilnej. Celem rozdziału było wyjaśnienie pojęć dotyczących moralności, etyki, etyki zawodowej i etosu zawodowego na tle dorobku europejskiej myśli filozoficznej oraz wykazanie, jaką rolę odgrywają kanony etyczne we współczesnej służbie cywilnej. Do problemów badawczych tego rozdziału należała m.in. klasyfikacja standardów etycznych europejskiej służby cywilnej, ocena

ich wykorzystania na gruncie polskiej służbie cywilnej, określenie przyczyn i skutków wdrażania w służbie cywilnej kodeksów etycznych oraz ich roli w kształtowaniu postaw urzędników służby cywilnej.

Standardy jakościowe, jakimi kierować się winna służba cywilna były przedmiotem rozważań rozdziału piątego. Jego celem było zdefiniowanie standardów służby cywilnej w postaci rzetelności, bezstronności, zawodowości (profesjonalizmu) oraz neutralności politycznej. Do problemów badawczych tego rozdziału należała interpretacja prezentowanych standardów i osądzenie, w jaki sposób przyczyniają się do realizacji podstawowego celu służby cywilnej, jakim jest misja służby publicznej.

Przedmiotem rozważań rozdziału szóstego były dysfunkcje występujące w służbie cywilnej i narzędzia je ograniczające. Jego celem była ocena wpływu dysfunkcji na jakość i efektywność działania osób zatrudnionych w służbie oraz zbadanie skutków społecznych, instytucjonalnych, gospodarczych i ekonomicznych, jakie wywołują. Przedmiotem badań były takie dysfunkcje występujące w służbie cywilnej, jak: nadmierne upolitycznienie, niekompetencja, buta i arogancja, magnacki styl życia, letaprywacja, nieuczciwy lobbing, tytułomania, mobbing, molestowanie seksualne i korupcja. Problemem badawczym były narzędzia ograniczające patologie w służbie cywilnej: instytucjonalne, prawne, organizacyjne i społeczne w postaci konwencji międzynarodowych i ustaw krajowych, kodeksów etycznych, kontroli zewnętrznej i wewnętrznej, dostępu obywateli do informacji o działalności administracji publicznej, instytucji skargi, szkoleń itp. Ich analiza miała wskazać na różnorodność podejmowanych działań w tym zakresie, ale i niewystarczającą skuteczność.

Przedmiotem rozważań rozdziału siódmego była modernizacja służby cywilnej. Określenie kierunków modernizacji służby cywilnej w Polsce na tle innych państw europejskich, wskazanie instrumentów rozwoju służby cywilnej w Polsce oraz barier ograniczających jej rozwój stanowi cel siódmego rozdziału. Przedmiotem badań były bariery zewnętrzne: brak gwarancji systemowych i konstytucyjnych, niska kultura polityczna, interesy partykularne i nadmierne ingerencje partyjne, brak kultury prawnej, ograniczone fundusze, krytyczny wizerunek służby cywilnej, kształtowany przez media, problemy z wdrażaniem e-administracji i nowymi technologiami informacyjnymi oraz bariery wewnętrzne: niska identyfikacja urzędników służby cywilnej z wartościami etycznymi, nieprawidłowe relacje z mediami, syndrom „zamkniętej twierdzy”, wyłączenie gabinetów politycznych spod rządów ustawy o służbie cywilnej, nietrafione metody zarządzania zasobami ludzkimi, ograniczony dostęp do wiedzy eksperckiej, poziom i rodzaj wiedzy specjalistycznej, posiadanej przez nowych pracowników, brak mobilności pracowników. Przedmiotem badań były także czynniki sprzyjające rozwojowi polskiej służby cywilnej, czyli zakres implementacji idei zarządzania etycznego, skutki prezydencji Polski w Unii Europejskiej dla służby cywilnej, skuteczność wdrożenia strategii „uczenia się

przez całe życie”, realizacja dialogu społecznego, zakres promocji idei służby cywilnej, skuteczność wdrażania standardów jakości usług.

Źródła wykorzystane w pracy

Praca została oparta na szerokim piśmiennictwie naukowym, dotyczącym europejskiej i polskiej służby cywilnej, a także na materiałach źródłowych w postaci europejskich i polskich aktów prawnych, dokumentów, protokołów pokontrolnych, orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, materiałów statystycznych, badań opinii publicznej, oficjalnych stron internetowych. W przeprowadzonej analizie przydatna była literatura naukowa w języku polskim i języku angielskim. Angielskojęzyczna literatura szczególnie pomocna była do analizy europejskich standardów służby cywilnej oraz aksjologicznych podstaw jej funkcjonowania. Dorobek literatury anglojęzycznej i francuskojęzycznej jest o wiele bogatszy i bardziej interesujący, niż w przypadku literatury w języku polskim.

Badania nad służbą cywilną doczekały się interesujących publikacji, szczególnie w języku angielskim i języku francuskim. Główną uwagę badacze kładą na takie zagadnienia jak: obowiązki administracji w demokratycznym państwie, rozwiązywanie dylematów etycznych, problem korupcji, roli kodeksów etycznych, przestrzeganie etyki zawodowej, edukację etyki, problem profesjonalizmu oraz perspektywy rozwoju administracji w ujęciu aksjologicznym. Z badaczy europejskich na szczególną uwagę zasługują takie postaci, jak: Christoph Demmke, Danielle Bossart²⁵, Sylvia Horton²⁶, Paul Heywood²⁷, John Halligan²⁸, Hans A. Bekke, Frits M. van de Meer²⁹, Edward

²⁵ Ch. Demmke, *Civil Services Between Tradition and Reform*, Maastricht 2004; D. Bossaert, Ch. Demmke, *Main Challenges in the Field of Ethics and the Integrity in the EU Member States*, Maastricht 2005; D. Bossaert, Ch. Demmke, K. Nomden, R. Polet, *Civil Service in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*, Maastricht 2001; D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003.

²⁶ S. Horton, *The Civil Service*, w: S. Horton, D. Farnham (red.), *Public management in Britain*, London 1999; idem, *Zarządzanie zasobami ludzkimi (HRM) w Brytyjskiej Służbie Cywilnej*, w: *Rozwój kadr administracji publicznej*, Białystok 2001; idem, *Evaluation of Leadership Development and Training in the British Senior Civil Service: the Search for the Holy Grail, Paper for the Third Transatlantic Dialogue*, USA 2007.

²⁷ P. Heywood, V. Wright, *Executives, bureaucracies and decision-making*, w: P. Heywood, M. Rhodes, V. Wright (red.), *Developments in West European Politics*, London 1997; P. Heywood, J.-H. Meyer-Sahling, *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*, Warszawa 2008.

²⁸ J. Halligan, *Civil service systems in Anglo-American countries*, Cheltenham–Northampton 2003.

²⁹ H.A. Bekke, F.M. van de Meer, *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham–Northampton 2000.

C. Page³⁰ i B. Guy Peters³¹. Ch. Demmke i D. Bossart, to autorzy, którzy od wielu lat zajmują się badaniem europejskiej służby cywilnej, jej ewolucją, standardami i modernizacją. Dotyczy to badań zarówno nad służbą cywilną w tzw. starej piętnastce, jak i państw Europy Środkowo-Wschodniej. Prace autorów szczególnie zasługujących na uznanie to: E. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, Prentice Hall 1992; B. Guya Petersa, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, czy Ch. Demmke, D. Bossart: *Civil Services Between Tradition and Reform*, EIPA, Maastricht 2004; D. Bossaert, Ch. Demmke, K. Nomden, R. Polet, *Civil Service in the Europe of Fifteen: Trends and Neew Developments*, European Institute of Public Administration. Maastricht 2001 czy wreszcie D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003.

Badaniami nad istotą i ewolucją służby cywilnej w Polsce od lat dziewięćdziesiątych XX wieku zajmują się Grzegorz Rydlewski, Hubert Izdebski, Michał Kulesza, Dagmir Długosz, Jacek Jagielski, Krzysztof Rączka, Jacek Czaputowicz, Jerzy Hausner, Jan Boć, Elżbieta Ura, Edward Ura, Andrzej Antoszewski³², R. Herbut, Andrzej Ferens, Iwona Macek, Robert Wiszniewski, Artur Nowak-Far i inni³³. Warto zaznaczyć, że G. Rydlewski jako jeden z pierwszych badaczy na gruncie polskim analizuje miejsce i rolę służby cywilnej w systemie politycznym państwa. Istotne z punktu widzenia badacza okazały się komentarze do ustaw o służbie cywilnej takich autorów, jak Jacek

³⁰ E.C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, Prentice Hall 1992.

³¹ B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999; idem, *The Future of Governing*, Lawrence, KS: University of Kansas Press, 2001; B. Guy Peters, J. Pierre, *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, London 2004.

³² A. Antoszewski, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, w: A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wrocław 1999.

³³ G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce na tle innych rozwiązań ustrojowych*, op. cit.; idem, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006; idem, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000; D. Długosz, *Neutralność polityczna służby cywilnej*, w: *Służba cywilna – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2000; J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003; J. Hausner (red. nauk.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2008; J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008; E. Ura, E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007; idem, *Służba cywilna w Polsce*, w: *Polska lat dziewięćdziesiątych, przemiany państwa i prawa*, Lublin 1998; A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, op. cit.; R. Wiszniewski (red.), *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, Wrocław 2005; A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław 2002.

Jagielski, Zbigniew Cieślak, Krzysztof Rączka³⁴, Beata Hebdzyńska³⁵ czy Wojciech Drobny, Marcin Mazuryk, Piotr Zuzankiewicz³⁶.

Z kolei bardzo instruktywne badania roli etyki w administracji na gruncie polskim przeprowadzili tacy badacze, jak: Barbara Kudrycka³⁷, Marek Dębicki³⁸, Aniela Dylus³⁹ oraz Jolanta Arcimowicz⁴⁰, Iwona Bogucka i Tomasz Pietrzykowski⁴¹, Krzysztof Kiciński⁴², Andrzej Jackiewicz⁴³, Tadeusz Kamiński⁴⁴, Helena Kisilowska⁴⁵ i inni. Szczególną uwagę należy poświęcić pracom zbiorowym, które ukazały się w pierwszej dekadzie dwudziestego wieku pod znanymi tytułami: *Etos urzędnika*, pod red. D. Bąka⁴⁶, *Urzędnik w administracji publicznej*, pod red. B. Sprengla, A. Strzeleckiego⁴⁷, *Biurokracja*, pod red. J. Łukaszewicza⁴⁸ oraz *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracji*, pod red. K. Zuby⁴⁹ poświęcone relacjom państwo a biurokracja, uwarunkowaniom i typom biurokracji, pozycji i modelom współczesnego urzędnika administracji publicznej, a także etosowi urzędnika i infrastrukturze etycznej administracji publicznej.

³⁴ J. Jagielski, Z. Cieślak, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 1998; J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001.

³⁵ B. Hebdzyńska, *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem*, Warszawa–Kraków 1996.

³⁶ W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010.

³⁷ B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok 1995; idem, *Neutralność polityczna urzędników*, op. cit.; idem, *Kodeks etyki służby cywilnej na tle reform administracji publicznej*, w: *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Białystok 2001; idem, *Rozwój kadr administracji publicznej*, Białystok 2001.

³⁸ M. Dębicki, *Urzędnik XXI wieku*, w: B. Kudrycka (red.), *Rozwój kadr w administracji publicznej*, Białystok 2001; A. Dębicka, M. Dębicki, M. Dmochowski, *Status prawny urzędników Unii Europejskiej*, „Służba Cywilna” 2004/2005, nr 9.

³⁹ A. Dylus, *Kulturowe uwarunkowania korupcji. Doświadczenia Polski*, w: A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski (red.), *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2006; A. Dylus, *Służba (publiczna) cnota zapomniana*, w: D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*, Warszawa 2007.

⁴⁰ J. Arcimowicz, *Wzór urzędnika w ustroju demokratycznym*, „Służba Cywilna” 2005, nr 12.

⁴¹ I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2009.

⁴² K. Kiciński, *Kultura służby cywilnej*, w: *Prace ISNS*, Warszawa 2000.

⁴³ A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.

⁴⁴ T. Kamiński, *Etos służby – obowiązek czy heroizm?*, w: L. Dziewięcka-Bokun, J. Kędzior (red.), *Wartości społeczne w służbie publicznej*, Toruń 2009.

⁴⁵ H. Kisilowska, *Pojęcie profesjonalizmu we współczesnej administracji*, w: A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004.

⁴⁶ D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*, op. cit.

⁴⁷ B. Sprengiel, A. Strzelecki (red.), *Urzędnik w administracji publicznej*, Włocławek 2005.

⁴⁸ J. Łukaszewicz (red.), *Biurokracja*, Rzeszów 2007.

⁴⁹ K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, op. cit.

Prezentowany przegląd bibliografii wskazuje na bogatą bazę źródłową, dotyczącą uwarunkowań, standardów i kierunków zmian w europejskiej służbie cywilnej, szczególnie krajów tzw. starej piętnastki, jednakże w przypadku analizy i opisu stanu służby cywilnej w Europie Środkowo-Wschodniej i w Polsce literatura, w większości przypadków ma charakter przyczynkowski.

Autorka zaakcentowała wpływ uwarunkowań ekonomicznych na polską służbę cywilną, jednakże nie przeprowadziła ich pogłębionej analizy, gdyż nie było to głównym przedmiotem jej zainteresowań. Z powodu specyfiki, osobnej analizy wymaga także statusu prawnego i socjalnego urzędników zatrudnionych w instytucjach wspólnotowych.

Podjęty przedmiot badań nie jest sprawą zamkniętą. Zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne, do których należy przede wszystkim zaliczyć integrację europejską i globalizację oraz wyzwania, jakie niosą za sobą zarówno rozwój gospodarczy i społeczny, zagrożenia w postaci terroryzmu, zanieczyszczenia środowiska czy kryzysów gospodarczych, jak i wewnętrzne, czyli wzrost oczekiwań społecznych, rozwój technik informacyjnych oraz nakładanie kolejnych zadań na służbę cywilną, powodują, że problem uznawanych i stosowanych wartości przez jej reprezentantów będzie ciągle otwartym i poddawany analizie. Zwiększenie zainteresowania tą problematyką rządów, społeczeństwa, mediów, wreszcie samych urzędników służby cywilnej wskazuje, że omawiane w niniejszej publikacji kwestie nie mają charakteru definitywnie kończącego dyskurs naukowy na przedstawiany temat. Praca jest próbą uporządkowania pewnych zagadnień oraz nowego spojrzenia na toczącą się dyskusję wobec problematyki służby cywilnej i jej modernizacji.

Weryfikacja przyjętych założeń metodologicznych

Przeprowadzona w pracy analiza potwierdziła, że kierunki zmian polskiej służby cywilnej wynikają z procesu transformacji społeczno-ustrojowej, rozwoju technik informacyjnych oraz trendów w europejskiej i światowej służbie cywilnej. W początkowej fazie tworzenia polskiej służby cywilnej po 1989 r. najważniejszą rolę odgrywały zmiany wynikające z przekształceń ustrojowych oraz dążeń Polski do członkostwa w Unii Europejskiej, obecnie decydujący wpływ mają koncepcje polityczne oraz procesy technologiczne.

Dzięki rozważaniom zawartym w rozdziale pierwszym możliwa była odpowiedź na pytanie, co oznacza pojęcie „służby cywilnej”, gdzie należy szukać genezy służby cywilnej, jak należy zdefiniować służbę cywilną, jaka jest rola demokratycznego państwa w organizowaniu i zarządzaniu służbą cywilną, jakie charakterystyczne cechy posiadają modele służby cywilnej, jakie kraje przyjęły dany system oraz jakie są jego wady i zalety. Analiza genezy służby cywilnej w Azji, Stanach Zjednoczonych oraz Europie potwierdza założenie, że jej początki miały jednorodny charakter.

Uznałam, że należało zdefiniować na nowo służbę cywilną oraz sprecyzować pojęcie osób w niej zatrudnionych. Tak więc zdefiniowałam służbę cywilną jako grupę osób zatrudnionych na podstawie prawa publicznego lub prywatnego, kierujących się systemem norm, procedur i wartości, mających za zadanie służyć społeczeństwu i wykonywać istotne funkcje państwa. Gdy okazało się, że autorzy publikacji naukowych używają różnych określeń dotyczących osób zatrudnionych w służbie cywilnej: funkcjonariusz publiczny, urzędnik, pracownik, funkcjonariusz państwowy, ze względu na cel rozważań i uproszczenie wywodu, określenie „członek korpusu służby cywilnej” i „urzędnik” stosowałam wymiennie. Ponadto w przypadku polskiej służby cywilnej wielu autorów myli pojęcie „służby cywilnej” z jej celem zapisanym w Konstytucji RP i w każdej kolejnej ustawie o służbie cywilnej.

Okazało się, że problemy służby cywilnej w poszczególnych państwach europejskich są zarazem podobne i odmienne. Niewątpliwie w tzw. starej piętnastce służba cywilna coraz wyraźniej ewoluuje w kierunku większej specjalizacji i mniejszej zależności od władzy politycznej. Co za tym idzie, zmniejsza się zakres możliwej kontroli nad urzędnikami służby cywilnej sprawowanej przez polityków, odnotowuje się jednocześnie niewiele przypadków naruszania zasady stabilności zawodowej urzędników służby cywilnej. Z kolei, w krajach, które dołączyły do Unii Europejskiej po 2004 r., najbardziej kontrowersyjną kwestią jest z jednej strony obrona niezależności urzędników przed ingerencją polityczną, z drugiej zaś wielokrotne próby „obejścia” ustaw przez polityków – świadczą o tym licznie uchwalane, nowelizowane i często zmieniające się regulacje ustawowe w tym zakresie. Stoję na stanowisku, że służba cywilna w Polsce jest traktowana instrumentalnie przez polityków, którzy nie dostrzegają w niej partnera, a jedynie narzędzie do realizacji własnych celów.

Problem służby cywilnej jest nierozdzielnie związany z demokratycznym państwem, które nie może funkcjonować bez jej udziału, ale które nadaje jej ramy organizacyjno-prawne i ma wpływ na kształtowanie jej kierunków rozwoju. Prezentowane modele służby cywilnej w pracy potwierdzają tezę o wspólnych wartościach łączących służbę cywilną w Europie, jak też o różnicowaniu wynikającym z przyjęcia narodowej drogi rozwoju przez wiele badanych państw. W dwudziestu siedmiu państwach Unii Europejskiej przyjęto różne rozwiązania dotyczące służby cywilnej. Dziesięć z nich postanowiło wybrać model kariery, osiem obrało drogę systemu pozycyjnego, dziewięć zdecydowało się na system mieszany. Generalnie można zaobserwować tendencję powolnego odchodzenia od systemu kariery w stronę modelu mieszanego. Z krajów przyjętych do Unii Europejskiej po 2004 r., na model kariery zdecydowała się jedynie Rumunia (Polska odeszła od modelu kariery w 2006 r.). Większość państw wybrała model mieszany, co wskazuje, na próbę łączenia najlepszych rozwiązań z obu modeli przy jednoczesnym zachowaniu narodowej specyfiki.

Badając rozwiązania, jakie przyjęły państwa demokratyczne, a dotyczące służby cywilnej, doszłam m.in. do wniosku, że najlepszym rozwiązaniem dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej jest model mieszany. Służbę cywilną w Europie Środkowo-Wschodniej charakteryzuje podobna infrastruktura ustrojowo-polityczna z charakterystycznym dla tego okresu brakiem ciągłości przyjmowanych rozwiązań, a Polska nie stanowi na tym tle żadnego wyjątku. Niesie za sobą pewną dozę niepewności, gdyż ciągle jest udoskonalany, jego pewne elementy są pozbawione stabilności, co mogą zarówno urzędnicy jak i społeczeństwo odczuwać jako pewien dyskomfort. Jednakże pozwala wybierać i szukać odpowiedzi na pytanie, jak pogodzić pewne tradycyjne cechy systemu urzędniczego z wyzwaniem współczesnego świata. Model mieszany jest możliwy do realizacji w okresie transformacji społeczno-ustrojowej, która weryfikuje skrajne rozwiązania przyjmowane w służbie cywilnej.

W tej perspektywie wybór najbardziej optymalnego rozwiązania dla Polski wydaje się teoretycznie łatwy, w praktyce jednak ciągle powoduje trudności i dylematy. Polska pierwotnie przyjęła model kariery, następnie mieszany, obecnie dyskusja toczy się wokół wdrażania elementów systemu pozycyjnego. Czy jest on optymalny – nie sędzę. Zbyt krótka tradycja służby cywilnej w III RP pozwala domniemywać, że bez utrwalonych standardów służby cywilnej nadal jej urzędnicy będą traktowani instrumentalnie lub półfeudalnie przez polityków. Brak zaufania polityków do urzędników służby cywilnej oraz urzędników służby cywilnej do polityków skutkuje próbami dominacji jednych nad drugimi, zachowaniami koniunkturalnymi, serwilistycznymi oraz dysfunkcjami. W związku z tym szczelny system, do którego przyjmuje się na podstawie obiektywnych kryteriów naboru, w którym z jednej strony przedstawiciele służby cywilnej odpowiadają za rzetelne, bezstronne, neutralne politycznie i zawodowe wykonywanie swoich funkcji, z drugiej zaś docenia się ich starania w wymiarze zarówno finansowym i awansowym, czyli model mieszany wydaje się najlepszy dla obecnego stanu rozwoju służby cywilnej w Polsce.

Rozdział pierwszy przyniósł zaskakującą odpowiedź na dylematy związane z rolą urzędników służby cywilnej. Okazało się, że współczesne państwo potrzebuje służby cywilnej, postrzeganej jako sprawny aparat, chroniący obywateli przed atakami terrorystycznymi, interweniujący na rynku w obliczu kryzysu gospodarczego, czuwający nad bezpieczeństwem wewnętrznym państwa, monitorujący najnowocześniejsze badania w zakresie medycyny, informatyki i automatyki, rozwiązujący problemy imigracji, chroniący dane osobowe i cyberprzestrzeń w Internecie. Krytyka służby cywilnej i próby wprowadzania alternatywnych rozwiązań okazały się przedwczesne, nadal na urzędnikach służby cywilnej spoczywa ciężar dbania o dobro wspólne, nie straciły na świeżości pytania, jaka winna być służba cywilna, jak zbudować infrastrukturę etyczną administracji publicznej, aby sprostać misji służby publicznej.

Analiza uwarunkowań dotycząca istoty służby cywilnej wskazuje na istotny wpływ, jaki wywierają tradycje europejskie na polską służbę cywilną, a zarazem, że instytucje Unii Europejskiej zaadaptowały rozwiązania państw członkowskich, tworząc specyficzny model, charakterystyczny tylko dla ugrupowania integracyjnego.

Odpowiadając na pytanie o wpływ tradycji i wzorców historycznych, uwarunkowań kulturowych i mentalnych na polską służbę cywilną w rozdziale drugim zwrócono uwagę na co najmniej dwa problemy badawcze. Pierwszy problem badawczy polegał na rozstrzygnięciu, jaki wpływ mają na polską służbę cywilną uwarunkowania historyczne, i czy dotyczą one jedynie samej służby cywilnej, której geneza leży w II Rzeczypospolitej, czy historii administracji publicznej w Polsce, w tym statusu urzędnika. Z przeprowadzonych badań wynika, że uwarunkowania historyczne mają charakter zróżnicowany, począwszy od dyskusji na temat statusu urzędnika w I Rzeczypospolitej, w okresie Księstwa Warszawskiego i rozbiorów, po II Rzeczypospolitą i okres Polski Rzeczypospolitej Ludowej. Uwarunkowania historyczne wskazują na trwałość wzorców kultury szlacheckiej we współczesnej Polsce. Drugim problemem badawczym stało się uzasadnienie, że uwarunkowania kulturowe mają niejednoznaczny wpływ na współczesne postrzeganie urzędników służby cywilnej. Podstawą szacunku i poważania społecznego w Polsce przedrozbiorowej było zajmowane stanowisko w państwie, w II Rzeczypospolitej pracę w służbie cywilnej traktowano jak służbę ofiarną, z drugiej zaś strony negatywny wpływ na oblicze współczesnej służby cywilnej mają nadal, takie czynniki, jak: kultura rodzinna (famiłiarizm), czy też niski stopień zaufania społecznego.

Trzecie zadanie badawcze w rozdziale trzecim polegało na analizie prawno-instytucjonalnych, politycznych, ideologicznych uwarunkowań służby cywilnej oraz zbadaniu wpływu procesów europeizacji na jej funkcjonowanie.

Zdaniem autorki, tworzenie służby cywilnej w Polsce napotkało na szereg trudności, do których należy zaliczyć nieokreślone podziały socjoekonomiczne istniejące w naszym kraju, nieustabilizowaną scenę polityczną (wadliwa selekcja do grup politycznych, słabość partii politycznych) oraz działający system patronażu. Ułatwienia w przeprowadzaniu kolejnych reform administracji publicznej w Polsce paradoksalnie wpływały z wad systemu.

Prawidłowe określenie wizji i misji służby cywilnej jest kluczowe dla prawidłowego sformułowania strategii zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Podstawowe znaczenie w tej kwestii ma interpretacja artykułu 153 ust. 1 ustawy zasadniczej, w którym ustawodawca określił, że korpus służby cywilnej działa w urzędach administracji rządowej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Służba cywilna w historii odrodzonego państwa polskiego doczekała się pięciu ustaw, z czego cztery przypadają na lata III Rzeczypospolitej. Rozwiązania prawne przyjęte po 1989 r. mogłyby wskazywać zarówno na poszukiwanie ide-

alnego modelu służby cywilnej, jak i na wielką dezorientację ustawodawcy, który traktuje służbę cywilną jako: narzucony wzór, który należało wprowadzić w związku z wymogami wejścia Polski do Unii Europejskiej, jako system patronażu (tępu politycznego), jako spadek po PRL-u, lub jako złośliwy twór biurokratyczny, realizujący procedury, a nie cele demokratycznego państwa. Wdrożenie rozwiązań dotyczących służby cywilnej spowodowało na pewno wprowadzenie służby cywilnej do administracji rządowej, utrwalenie idei służby cywilnej w świadomości opinii publicznej, debatę publiczną na temat standardów i wartości etycznych w administracji publicznej.

W Polsce słabo są badane relacje między administracją a polityką, między państwem a grupami interesów, między państwem a obywatelem. Nie podejmuje się badań stylu działania polskich ministrów i ich sposobu radzenia sobie w gąszczu administracji resortowych oraz umiejętności rozróżnienia między fachową poradą urzędniczą a forsowaniem wąsko resortowego (albo gorzej – departamentalnego) punktu widzenia.

Dyskusja polityczna w Polsce na temat służby cywilnej ma niestety w poważającej części charakter jałowy, opiera się na emocjach i przetargach polityczne, nie wnosząc nowych jakościowo rozwiązań, a osoby ją toczące zamieniają się miejscami, przesiadając się z fotela opozycji do ekipy rządzącej i na odwrot. Warunki funkcjonowania polskiej służby cywilnej można rozpatrywać zarówno w kontekście historii politycznej, jak i w aspekcie strukturalnym. Utrudnienia, jakie wynikają z przeszłości, to fakt, iż Polska odziedziczyła silną tradycję antyetatystyczną – zarówno okres rozbiorów, jak i czas PRL-u nie sprzyjał budowie zaufania wobec administracji publicznej. Nieufność i niechęć wobec aparatu władzy i urzędników stała się także cechą III RP.

Służba cywilna działa w skomplikowanych warunkach: z jednej strony ograniczania administracji, spadku środków finansowych wydatkowanych na jej cel, z drugiej zaś strony oczekiwań większej efektywności, wyższego profesjonalizmu, zachowania standardów etycznych. Z założenia, kompetencje urzędnicze winne służyć dobru ogólnemu, ale obserwuje się ewolucję administracji w kierunku zwiększania specjalizacji, załatwiania interesów partykularnych, brak koordynacji pomiędzy poszczególnymi resortami czy departamentami.

Członek korpusu służby cywilnej napotyka na wiele trudności w relacjach z władzą polityczną. Podstawową trudnością jest pogodzenie (niemożliwe prawie do osiągnięcia) dwóch sprzecznych celów: z jednej strony poszukiwanie ciągłych, lepszych rozwiązań problemów życia zbiorowego; z drugiej zaś nacisk na ścisłe trzymanie się litery prawa. Bezdyskusyjna stała się teza o publicznej odpowiedzialności administracji wobec społeczeństwa, stąd wielu urzędników, bojąc się o swoją pozycję, woli trzymać się litery prawa, nie zastanawiając się, iż praca ich przybiera charakter jednostronny i rutynowy.

Pracownicy instytucji publicznych, w tym urzędnicy służby cywilnej, posiadają określone zasoby władzy, uzależnione od uwarunkowań prawnych, relacji

między administracją i polityką, funkcji państwa w gospodarce oraz szeregu cech osobistych, w tym interesu prywatnego. Urzędnicy sprawujący funkcje kierownicze w służbie cywilnej należą do elity władzy, która nie tylko wykonuje polecenia polityczne, ale ma wpływ na ich podejmowanie i sama podejmuje decyzje polityczne.

Z badań wynika, że decydujący wpływ na służbę cywilną w Polsce mają idee demokratycznego państwa prawnego, procesy integracji europejskiej oraz system polityczny. O ile elity polityczne zgadzały się co do zasadności wprowadzenia służby cywilnej w Polsce, to nie byłoby możliwe jej wprowadzenie, gdyby nie wymogi związane z procesem wejścia Polski do Unii Europejskiej. Jednakże sama realizacja wprowadzania służby cywilnej napotyka na wiele oporów i brak zrozumienia ze strony środowisk politycznych. System patronaży ciągle stanowi zasadę działania kolejnych ekip politycznych, a nadmierne upolitycznienie służby cywilnej generuje szereg dysfunkcji.

Ewolucja postrzegania funkcji administracji publicznej jest również ściśle związana z wielkimi ideologiami politycznymi i ich doktrynami. Wielorakość ról i zadań, jakie wykonują urzędnicy i pracownicy służby cywilnej powoduje, że określenie aksjologicznych zasad, jakimi kierują się w procesie decyzyjnym, jest istotne z wielu punktów widzenia: zarówno z pozycji urzędnika i jego wykonywania zawodu, jak i funkcjonowania instytucji, w której pracuje, odbioru społecznego oraz demokratycznego państwa. We współczesnym świecie kwestia funkcjonowania służby cywilnej budzi wiele sporów, dylematów i wątpliwości, szczególnie w zakresie relacji administracja – polityka.

Realizacji zadania badawczego polegającego na analizie aksjologicznych standardów służby cywilnej posłużyły rozważania dotyczące rozdziału czwartego. Polski system służby cywilnej znajduje się w fazie krystalizacji etosu i pozycji urzędnika. Niemniej wszystkie systemy służby cywilnej w państwach demokratycznych charakteryzują się wspólnymi wartościami i ściśle określonymi zasadami i warunkami ochrony osób zatrudnionych w służbie cywilnej. Do ogólnych rozwiązań, które można odnaleźć w każdym z omawianych państw należą: stałość i stabilność zatrudnienia w administracji publicznej, prestiż związany z pracą na rzecz rządu, rekrutacja oparta na zasadzie konkurencyjności, równość szans i dostępu. Do wartości wspólnych demokracjom europejskim w zakresie funkcjonowania służby cywilnej należy przestrzeganie następujących zasad: neutralności politycznej, legalizmu, jakości, odpowiedzialności, prawa urzędników do współdecydowania przez swoich przedstawicieli o warunkach pracy i płacy. Źródłem standardów aksjologicznych w służbie cywilnej są religia, kultura, tradycja i obyczaje, demokratyczne państwo prawa (z pewnymi ograniczeniami, demokracja to rządy większości, a aksjologia wymyka się z podporządkowania zasadom większości), propagowane lub akceptowane społecznie postawy i wartości.

W sferze wartości występuje pewna dynamika. Obserwując francuski rodowód służby cywilnej, na pierwszym planie dostrzegamy kwestie stabilności państwa, w modelu brytyjskim najważniejsze wartości to jakość i potrzeby klientów, system polski ma charakter hybrydowy, oparty na uwarunkowaniach, w jakich przyszło mu funkcjonować w Europie Środkowo-Wschodniej w procesie transformacji.

Realizując piąte zadanie badawcze należało sobie odpowiedzieć na pytanie, jakie standardy służby cywilnej mają dla niej najważniejsze znaczenie. Zdefiniowałam pojęcie „standardów służby cywilnej” w postaci rzetelności, bezstronności, zawodowości (profesjonalizmu) oraz neutralności politycznej. Dokonałam też próby osądzenia, w jaki sposób wymienione standardy przyczyniają się do realizacji podstawowego celu służby cywilnej, jakim jest misja służby publicznej. Misją służby cywilnej jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa, przyjaznego obywatelom. Korpus służby cywilnej tworzą pracownicy i urzędnicy służby cywilnej, którzy realizują swoje zadania w służbie państwu i obywatelom. Tworzenie i rozwój służby cywilnej są gwarancją skuteczności działania państwa, zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz, gwarancją spójności pracy urzędów, gwarancją podwyższenia jakości świadczonych usług. Budowa nowoczesnego państwa, wzrost efektywności działania jego organów i przede wszystkim zadowolenie społeczeństwa – to najważniejsze cele i zadania, które mają wypełnić członkowie korpusu służby cywilnej. Misję i wizję służby cywilnej należy również rozpatrywać w kontekście praw i obowiązków członków korpusu służby cywilnej.

Idea zarządzania etycznego, w którym nowoczesna, kompetentna i oparta na wysokiej kulturze organizacyjnej służba cywilna funkcjonuje według metod kierowania, odwołujących się do wartości i sensowności istnienia. Sensem istnienia służby cywilnej jest misja służby publicznej w jej ramach mieszczą się opisywane w pracy standardy takie, jak: wierność konstytucji, apolityczność lub neutralność polityczna, bezstronność, lojalność wobec przełożonych, stabilność zatrudnienia, rzetelność i profesjonalizm, kryterium równości szans, równości dostępu i konkurencyjności przy rekrutacji do służby, zarządzanie z udziałem samych zainteresowanych i w interesie obywateli. Wymienione idee uzupełniają przymus biurokratyczny, a wartości etyczne stają się zmiennymi operacyjnymi zarządzania instytucjami publicznymi, mobilizując możliwości członków korpusu służby cywilnej dotyczące kreatywności, otwartości na zmiany oraz elastyczności. Zarządzanie etyczne skutkuje zmniejszeniem sztywności organizacyjnych, przyczynia się do odrodzenia normatywnego ideału wartości, podkreśla znaczenie idei misji służby publicznej, podnosi znaczenie czynników wzajemnej zależności i psychologicznych motywacji do pracy, pozwala na łagodzenie konfliktów indywidualnych i społecznych. Kanony etyczne opierają się na tradycjach moralnych, kulturze psychologicznej, podkreślają rolę wartości komunikacyjnych w instytucjach administracji publicznej, zwiększają

rangę indywidualnego zaangażowania w wykonywaną pracę każdego z członków korpusu. Reprezentant służby cywilnej jest nie tylko ekspertem w swojej dziedzinie, ale dobrze przygotowanym menedżerem, o wysokim statusie, kulturze i kompetencjach, któremu praca daje duże możliwości samorealizacji i przeciwdziała w ten sposób brakom indywidualnego zaangażowania.

Integralną częścią zmian dotyczących zarządzania etycznego winno być wprowadzenie zasad etycznych dla urzędników-polityków. Wprowadzenie zapisów ustanawiających zakres obowiązków i odpowiedzialności moralnej ministrów spotkałoby się z pozytywnym przyjęciem przez opinię publiczną oraz urzędników administracji rządowej, co niewątpliwie miałoby także pozytywny wpływ na przestrzeganie zasad kodeksu przez tych ostatnich. Odbiór znowelizowanego kodeksu etycznego byłby pozytywny, ponieważ wymagane określonych zachowań dotyczyłyby nie tylko „nas”, ale i „ich”.

Wprowadzanie kodeksów etycznych, prawa dostępu do informacji czy Karty Obywatela wskazuje, że postrzega się administrację z jednej strony jako kolejne źródło władzy w państwie, z drugiej zaś jako profesjonalnego usługodawcę wobec społeczeństwa. Wyżej wymienione zasady doznają uszczegółowienia w ustawie o służbie cywilnej, która określa prawa i obowiązki członków korpusu służby cywilnej, szczególnie w artykule 1 ustawy, który stanowi, że służba cywilna została powołana w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa.

Realizując zadanie badawcze w rozdziale szóstym dokonano analizy dysfunkcji występujących w służbie cywilnej i oceniono skuteczność narzędzi przyczyniających się do ich ograniczenia. Do najczęściej wymienianych problemów polskiej służby cywilnej należy niestabilna organizacja i działanie służby cywilnej, wynikająca zarówno z uwarunkowań prawnych (cztery ustawy w ciągu 12 lat), jak i braku wspólnej, występującej poza bieżącą koniunkturą polityczną, wizji jej funkcjonowania. Zarówno zapisy konstytucyjne, jak i orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie są wystarczającą gwarancją przestrzegania zasad, jakimi są nie tylko zasady bezstronności, zawodowości, neutralności politycznej oraz rzetelności, ale i zasada równości czy dostępu do informacji o działalności administracji publicznej. Nakładają się na to kłopoty z definiowaniem pewnych pojęć, takich jak jednolita definicja służby cywilnej, definicja „urzędu”, „urzędnika” oraz nieprecyzyjne określenie tego, co kryje się pod pojęciami „bezstronność”, „rzetelność”, „neutralność polityczna” czy „zawodowość”.

Problemy, jakie trapią polską służbę cywilną są generowane zarówno przez system, jak i braki w infrastrukturze etycznej. Wiele z nich jest traktowane jako drugorzędne, należą do nich letaprywacja, niekompetencja, buta i arogancja, mobbing, molestowanie seksualne, konflikt interesów, nepotyzm, kumoterstwo, faworytyzm, dyskryminacja ze względu na płeć, mimo tego, że wywierają znaczący wpływ na postrzeganie służby cywilnej oraz na jakość jej funkcjonowania. Wśród wiele instrumentów zwalczających dysfunkcje w służbie cywilnej

istotny wpływ mają: standaryzacja usług administracji wobec obywateli (np. Karta Obywatela czy Karta na Rzecz Różnorodności) oraz dostęp obywateli do informacji o działalności administracji publicznej.

Część dysfunkcji występujących w służbie cywilnej związana jest ze strukturą i mechanizmami działania instytucji administracji publicznej w państwie, kolejna grupa ma związek z istniejącymi relacjami na linii polityka–służba cywilna, następna z psychologicznymi cechami osób zatrudnionych w służbie cywilnej, wreszcie ostatnia z socjologicznymi warunkami, w jakich funkcjonują członkowie korpusu służby cywilnej. Ich interpretacja musi dać odpowiedź na trudne pytanie, czy są one skutkiem błędów systemu, świadomego działania członków korpusu służby cywilnej, nadużyciem czy efektem pomyłki.

Wreszcie, realizując ostatni problem badawczy, polegający na określeniu kierunków zmian polskiej służby cywilnej, przy wykorzystaniu analizy czynników rozwoju i barier uznałam, że reforma administracji, przystosowanie jej działania do zmieniającej się polskiej rzeczywistości lat dziewięćdziesiątych XX wieku stała się czymś oczywistym. Dyskusje wobec kierunków rozwoju polskiej służby cywilnej zaowocowały czterema ustawami i wieloma nowelizacjami. Członek korpusu służby cywilnej miał stać się tą osobą, która będzie realizowała w codziennej praktyce zasady: profesjonalizmu, poszanowania obywatelskiej podmiotowości, bezstronne traktowanie obywateli.

Tak więc, z przeprowadzonej analizy uwarunkowań historycznych, politycznych, ideologicznych, prawnych, kulturowych i aksjologicznych, w jakich funkcjonuje służba cywilna, oraz wpływu procesu europeizacji na jej funkcjonowanie, po określeniu standardów jakościowych służby cywilnej oraz kierunków zmian wynika szereg wniosków, które znalazły swoje odzwierciedlenie w rozprawie.

Kończąc, chciałabym zaznaczyć, że udowodniłam, iż przedwczesne pytanie o koniec służby cywilnej, jakie padało w latach dziewięćdziesiątych XX wieku okazało się pytaniem retorycznym. Mogło ono wynikać zarówno z oczekiwań części polityków, którym idea apolitycznej służby cywilnej przeszkadza w sprawowaniu władzy, z nadmiernego zafascynowania ideą nowego zarządzania publicznego ośrodków decyzyjnych i opiniotwórczych, a także z pewnej naiwnej wiary, że społeczeństwo obywatelskie może zrezygnować z urzędników służby cywilnej, jako wyodrębnionej pod względem statusu prawnego i socjalnego grupy zawodowej. Pierwsza dekada XXI wieku przyniosła wydarzenia, które przypomniały o znaczeniu służby cywilnej oraz określiły jej zadania w nowym świetle, gdyż zarówno ataki terrorystyczne, jak i kryzys gospodarczy 2008 r. wskazały na potrzebę silnego państwa, ze stabilną i wyposażoną w instrumenty władcze służbą cywilną.