

*mgr Mariola Wiater*¹

Studia doktoranckie

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Etyczne aspekty modernizacji polskiej służby cywilnej w świetle koncepcji *New Public Management*

WSTĘP

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że tworzenie standardów demokratycznych w Polsce nie mogłoby mieć miejsca bez służby cywilnej – aparatu biurowego administracji rządowej, stojącego na straży dobra publicznego. Służba cywilna w Polsce, pomimo tradycji historycznych, nie jest trwale zakorzeniona w systemie prawnym m.in. ze względu na ciągle dostosowywanie do rozwiązań innych krajów. Trudności w funkcjonowaniu polskiej służby cywilnej mają zarówno charakter systemowy, jak i odnoszą się do niedostatków w infrastrukturze etycznej [Itrich-Drabarek, 2012, s. 185]. Niniejszy artykuł stanowi próbę identyfikacji wpływu na sposób funkcjonowania korpusu służby cywilnej, wzorowanych na rozwiązaniach innych krajów, reform *New Public Management* z punktu widzenia kwestii etycznych. Cel ten zrealizowano poprzez analizę ustawodawstwa, dokumentów wewnętrznych, tj. *Zarządzanie w służbie cywilnej – poradnik praktyczny, Vademe-cum pracownika*, dokumenty Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz wnioski wynikające z lektury literatury przedmiotu.

NEW PUBLIC MANAGEMENT JAKO KONCEPCJA MODERNIZACJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Na kontynencie europejskim współczesna administracja publiczna rozwija się począwszy od przełomu XVII i XVIII w. [Izdebski, 2001, s. 13–15]. A. Pope, zgodnie z tłumaczeniem S. Estreichera, wskazywał: „O rządów kształty

¹ Adres korespondencyjny: ul. prof. M. Bobrzyńskiego 39b/3, 30-348 Kraków, tel. +48 609 953 709, e-mail: przydzialma@wp.pl.

głupcy niech się sporzą// Kto ma rację// Najlepszy ten// Kto najlepszą ma administrację”. Współcześnie prawo do dobrej administracji gwarantowane jest w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej [Delvolve, 2003, s. 131, za Izdebski 2007, s. 8].

Na przestrzeni dziejów, wskutek przemian ustrojowych administrację publiczną poddawano procesom modernizacji [Zawicki, 2011, s. 16]. Zmiany w postrzeganiu roli administracji publicznej na świecie najwyraźniej zaznaczyły się w latach 80. i 90. XX w., co jest związane z powstaniem koncepcji *New Public Management* (*Nowe Zarządzanie Publiczne*, NPM). Pojęcie *New Public Management* zrodziło się w kręgach brytyjskich i australijskich, a pierwszą pracą odnoszącą się do tej koncepcji był artykuł Ch. Hooda z 1991 r., pt. „A public management for all seasons” [Hood, 1991, s. 1, za: Czarnecki, 2011, s. 6]. *New Public Management* jako „dyskurs polityki zarządzania publicznego”, a następnie również „paradygmat reform sektora publicznego”, zakładał implementację w administracji publicznej charakterystycznych dla gospodarki rynkowej kryteriów sprawności, rozumianej jako należyte wykorzystanie środków publicznych dla realizacji przyjętych celów. Według jednego z ekspertów Banku Światowego, pojęcia NPM „używa się do opisanie kultury zarządzania, która koncentruje się na obywatelu czy wręcz konsumentcie (*consumer*) oraz na odpowiedzialności za rezultaty”. Intelktualne korzenie koncepcji osadzone są głównie w nowej ekonomii instytucjonalnej, neoliberalizmie i menedżeryzmie [Czarnecki, 2011, s. 5]. Przyczyny powstania NPM są związane z nieskutecznością tradycyjnej, hierarchicznej i wysoce sformalizowanej administracji weberowskiej oraz z rozwojem środków masowego przekazu, nasileniem konkurencji i wzrostem świadomości politycznej obywateli. Procesy te miały miejsce w II poł. XX wieku w państwach zachodnich. W Europie Zachodniej krytycznie odnoszono się również do rozmiarów sektora publicznego [Hausner, 2002, s. 48–62, za: Ochnio, 2012] oraz keynesistowskiej myśli ekonomicznej [Musialik, 2011, s. 496, za: Ochnio, 2012].

Nieodłączną częścią reform² administracji publicznej w Polsce jest powstawanie wielu paradoksów³. S. Mazur wskazuje cztery, które istotnie wpływają na proces modernizowania:

- 1) reformy administracji publicznej nie stanowią głównego celu dla rządzących, co oznacza doraźne konfigurowanie i rekonfigurowanie reguł i instrumentów oraz podejmowanie wyprowadzonych z różnych koncepcji, pozbawionych konceptualnych fundamentów, nieuporządkowanych i fragmentarycznych działań w obszarze modernizacji,

² Podobnie jak w artykule S. Mazura będą one uznawane za synonim modernizacji i rozumiane jako działania mające na celu systemowe doskonalenie administracji publicznej.

³ Paradoks za S. Mazurem będzie rozumiany jako stan, w którym demonstrowane przekonania, postawy oraz podejmowane działania nie służą strategicznym celom i interesom tych, którzy je inicjują.

- 2) prowadzenie przez polityków swoistej „krucjaty anty administracyjnej”. W oparciu o założenia *New Public Management* związane z potrzebą deregulacji, debiurokratyzacji, prywatyzacji, urynkowienia usług publicznych następuje instytucjonalizacja⁴ antyadministracyjnej retoryki. W rezultacie następuje „erozja etosu i demontaż autorytetu służby publicznej”,
- 3) różne oczekiwania wobec administracji publicznej obywateli i polityków. Równocześnie oczekiwania społeczne są wysoce niespójne – silnie artykułowane jest lepsze zaspokajanie potrzeb publicznych, przy dezaprobatie dla zwiększania rozmiarów i kosztów funkcjonowania administracji publicznej,
- 4) dążenie administracji bardziej do trwania niż rozwoju. Jest to złożona struktura posiadająca zróżnicowane wartości, cele, interesy, własną tożsamość oraz zasoby, które sprawiają, że nieodpowiadająca im modernizacja jest niezwykle trudna. Niechęć administracji do modernizacji została zinstytucjonalizowana i ukonstytuowana.

Przedstawione paradoksy pokazują, że w Polsce fragmentaryczne, oparte na założeniach NPM działania strony politycznej w połączeniu z niezgodnością oczekiwań i wewnętrznym „zamknięciem” na zmiany administracji może udaremnić proces modernizacji. Uwarunkowania istnienia paradoksów w Polsce są odmienne niż w państwach zachodnich i wiążą się z brakiem ugruntowanego systemu administracji publicznej [Mazur, 2010, s. 59–63, 68, 70–72].

MIEJSCE I ROLA KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ W POLSKIEJ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W ŚWIETLE KONCEPCJI *NEW PUBLIC MANAGEMENT*

Pojęcie „administracja” wywodzi od łacińskiego *ministrare*, oznaczającego „służyć”, co wskazuje, że głównym jej celem jest pełnienie służebnej roli wobec społeczeństwa [Zawicki, 2011, s. 16]. Na szczeblu administracji rządowej rolę tę wypełnia służba cywilna, której zadaniem jest umożliwienie właściwego działania aparatu administracyjnego państwa oraz poprawa sprawności i skuteczności jego organów [ustawa o służbie cywilnej z 21 listopada 2008 r.].

Początki systemu służby cywilnej w Polsce sięgają okresu międzywojennego, w którym pochodzenie urzędników z różnych zaborów, różnorodność kwalifikacji i wzorców etycznych powodowała obniżenie poziomu moralnego i narastającą korupcję. Zapobiegać temu miało m.in. powołanie międzyministerialnej Komisji Kwalifikacyjnej i przyjęcie ustawy o państwowej służbie cywilnej [*Historia systemu...* (<http://www.dsc.kprm.gov.pl/strona.php?id=31&id2=20>)].

5 lipca 1996 r. została uchwalona pierwsza powojenna ustawa o służbie cywilnej stanowiąca, że centralny organ administracji rządowej – Szef Służby Cy-

⁴ Rozumiana za S. Mazurem jako proces utrwalania społecznego określonych wartości, wzorców i praktyk.

wilnej jest zależny od powołującego go premiera, co może być wyrazem upolitycznienia najwyższych stanowisk służby cywilnej. Ustawa z 1998 r. poprzez wprowadzenie kadencyjności Szefa Służby Cywilnej (kadencja trwała 5 lat i nie pokrywała się z kadencją rządu) oraz ustalenie przesłanek jego odwołania ograniczyła w pewnym stopniu wpływy polityczne. Do kompetencji Szefa należała troska o przestrzeganie zasad służby cywilnej, w tym i zasady neutralności politycznej. Kolejna ustawa z 24 sierpnia 2006 r. wyłączyła z zakresu ustawy o służbie cywilnej wyższe stanowiska państwowe i włączyła je do Państwowego Zasobu Kadrowego. Zastąpienie w tej ustawie instytucji Szefa Służby Cywilnej – Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów świadczy o dążeniu do pełnego upolitycznienia tego organu.

Aktualnie obowiązująca ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. w art. 3, podobnie jak akty prawne z 1998 i 2006 r., rozróżnia zatrudnionych na podstawie umowy o pracę pracowników i w drodze mianowania urzędników. Nabór pracowników do służby cywilnej ma charakter otwarty i konkurencyjny (preferencje dotyczą absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej) [Springer, 2012, s. 67–68, 70–71]. Zasady otwartego i konkurencyjnego naboru dotyczą również rekrutacji na stanowisko dyrektora generalnego, które dotychczas było silnie upolitycznione (umożliwiały to ustawy z 1996 r. i 1998 r.). Ma zatem miejsce charakterystyczne dla NPM przejście do systemu stanowisk, w którym nawiązywanie stosunku pracy odbywa się w drodze konkursu [Hausner, 2002, s. 50–51, 67, za: Ochnio, 2012]. Należy wskazać, że dopiero w aktualnie obowiązującej ustawie o służbie cywilnej wprowadzono postulat oddzielenia polityki od administracji – kluczowego instrumentu *Nowego Zarządzania Publicznego*. Praktyka funkcjonowania służby cywilnej wskazuje jednak na wielokrotne łamanie zasady otwartości i konkurencyjności naboru poprzez upolitycznienie komisji, brak informacji o naborze czy nierzetelne przeprowadzanie postępowań konkursowych, wprowadzenie funkcji pełniących obowiązki (rządy AWS, SLD-PSL), „przeniesienia” (rządy PiS, LPR i Samoobrony), powołania i tzw. szeroki nabór (PO i PSL) [Itrich-Drabarek, 2012, s. 156].

Charakterystyczne dla NPM korzystanie z metod oraz technik planowania i zarządzania strategicznego znalazło zastosowanie w służbie cywilnej. Za przykład może służyć sformułowanie misji służby cywilnej, którą stanowi zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa oraz ciągłości funkcjonowania jego instytucji, niezależnie od sytuacji politycznej i zmian rządów. Kompetencje dyrektorów generalnych zapewniają kierowanie w sposób menedżerski, obejmują bowiem koordynację pracy urzędu, zlecanie pracownikom zadań, dbanie o ich odpowiednie przeszkolenie [Pryciak, 2011, s. 102, 105–108]. Zapewnienie kompetentnego przywództwa i skutecznego kierownictwa oraz właściwe delegowanie zadań na wszystkich szczeblach organizacyjnych należy do podstawowych wartości służby cywilnej [*Zarządzanie w Służbie Cywilnej – poradnik praktyczny*, 2002, s. 3].

Przesłanką wdrożenia w służbie cywilnej założeń koncepcji NPM jest również zapewnienie zadowolenia klientów⁵ [*System służby cywilnej* (<http://dsc.kprm.gov.pl/system-sluzby-cywilnej>)] oraz sprawności funkcjonowania, które obejmuje doskonalenie usług publicznych. Do podstawowych obowiązków członka służby cywilnej należy m.in. kompetentne, niezależne, sprawne i planowe realizowanie zadań [Węglowska, 2007, s. 108]. Jedną z wartości służby cywilnej jest „być skutecznym i twórczym, świadczyć usługi wysokiej jakości i efektywnie wykorzystywać posiadane zasoby” [*Zarządzanie w Służbie Cywilnej – poradnik praktyczny*, 2002, s. 3]. Według G. Raszkwskiej przyczyną niesprawności administracji jest brak spójnego systemu wynagradzania pracowników [Raszkwowska, 2006, za: E. Śmigielska, 2010]. System wynagrodzeń składający się z wynagrodzenia zasadniczego, dodatku specjalnego i dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej [art. 90 ust. 1, ustawa o służbie cywilnej, 2008] cechuje znaczna swoboda ustalania wynagrodzeń, nieadekwatność do poziomu wynagrodzeń na rynku pracy oraz brak powiązań z wynikami pracy [Karczmarska, 2010, za: Śmigielska, 2010]. Jest on sprzeczny z postulatami koncepcji NPM zakładającymi oparcie wynagrodzenia na wskaźnikach ekonomicznych [Ochnio, 2012], w którym określa się kryteria oceny, odnosi je do oczekiwanych wyników oraz uzależnia od nich wysokość wynagrodzeń [Zawicki, 2011, s. 50, 65–66].

W obliczu spowodowanej kryzysem gospodarczym presji na zmniejszenie kosztów funkcjonowania sektora publicznego polski rząd uchwalił ustawę z 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013, w której założono redukcję zatrudnienia o co najmniej 10% w stosunku do zatrudnienia z 30 czerwca 2009 r. 14 czerwca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy ustawy są niezgodne z art. 2 i 153 ust. 1 Konstytucji RP ze względu na dopuszczanie do arbitralnego zwalniania członków korpusu służby cywilnej. Wskazuje się, że stabilność zatrudnienia w służbie cywilnej obok przejrzystości i jawności reguł dostępu do stanowisk i funkcji oraz konkurencyjnego i opartego na merytorycznych przesłankach naboru jest warunkiem jej powstania i funkcjonowania, w tym zapewnienia apolityczności urzędników [Działocha, 2008, za: Szczepański, 2011, s. 45].

Dokonana analiza wykazała, że w aktualnie obowiązującej ustawie o służbie cywilnej z 2008 r. i dokumentach wewnętrznych służby cywilnej przyjęto rozwiązania charakterystyczne dla *Nowego Zarządzania Publicznego*. W literaturze wskazuje się, że funkcjonujący w Polsce korpus służby cywilnej wymaga wypracowania zasad, standardów i mechanizmów sprawnego funkcjonowania, zapewnienia apolityczności członków korpusu, upowszechnienia zachowań ukazujących ideę służby dla państwa i reguł etyki urzędniczej [Springer, 2012, s. 80].

⁵ Interesującym kierunkiem w odpowiadaniu na potrzeby odbiorców jest świadczenie usług publicznych drogą elektroniczną, tzw. administracja wirtualna.

ZARZĄDZANIE ETYCZNE W SŁUŻBIE CYWILNEJ A ZAŁOŻENIA
NEW PUBLIC MANAGEMENT

W literaturze podkreśla się, że podczas implementacji wzorców, reguł i instrumentów stosowanych w innych krajach i wyprowadzanych z różnych porządków konceptualnych nie są uwzględniane uwarunkowania kulturowe, co niejednokrotnie jest przyczyną paradoksów modernizacji administracji publicznej [Mazur, 2010, s. 62]. Należy wskazać, że założenia ekonomii neoklasycyzmu, leżące u podstaw koncepcji *Nowego Zarządzania Publicznego* stoją w sprzeczności z kulturą polskiej służby cywilnej [Barzelay, 2001, za: Czarnecki, 2011, s. 9]. Znajduje to wyraz w aspektach zarządzania etycznego, stanowiącego kluczowy element systemu kulturowego w służbie cywilnej.

Zarządzanie etyczne obejmuje przyjęcie standardów etycznych, czyli zestawu wartości i norm etycznych [*Wspólna Metoda Oceny...*, 2008, s. 63, 65, za: Itrich-Drabarek, 2012, s. 127]. Wskazuje się, że przyjmowanie standardów etycznych w administracji publicznej powinno uwzględniać przestrzeganie przepisów prawa, specyfikę zawodową i społeczną tej grupy zawodowej oraz traktowanie obywateli nie tylko jako odbiorców usług publicznych lecz jako podmioty polityczne. Ten ostatni aspekt stoi w sprzeczności w podstawowym założeniem koncepcji *New Public Management*, jakim jest orientacja na klienta, rozumiana jako dążenie do pełnej realizacji jego oczekiwań jako odbiorcy usług publicznych.

Instrumentem instytucjonalizacji tożsamości etycznej członków korpusu służby cywilnej są kodeksy zawodowe. 11 października 2002 r. przyjęto oparty na konstytucyjnych zasadach służby publicznej Kodeks Etyki Służby Cywilnej [zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie ustanowienia kodeksu etyki służby cywilnej, § 2–5, za: Itrich-Drabarek, 2012, s. 132]. Źródłem zasad etycznych jest obecnie zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu cywilnej [Itrich-Drabarek, 2012, s. 132]. Obok wytycznych dotyczących służby cywilnej zarządzenie obejmuje również zasady etyki korpusu służby cywilnej, wśród których wymienia się:

- zasadę godnego zachowania;
- zasadę służby publicznej;
- zasadę lojalności;
- zasadę neutralności politycznej;
- zasadę bezstronności;
- zasadę rzetelności.

W badaniach przeprowadzonych w 29 krajach OECD w latach 2000 i 2009 za wartości istotne w służbie publicznej uznaje się: bezstronność, neutralność polityczną, a także poszanowanie prawa oraz uczciwość. W wyniku wdrażania koncepcji *New Public Management* istotne znaczenie przypisano efektywności i profesjonalizmowi [*Government...*, (<http://www.oecd.org/dataoecd/36/3/43926>

778. pdf) za: Itrich-Drabarek, 2012, s. 129]. W szkoleniu z cyklu „Vademecum pracownika” prowadzonym dla nowo zatrudnionych członków korpusu służby cywilnej w obszarze „Moja rola w instytucji” oraz „Reprezentowanie Ministerstwa” wskazuje się, że profesjonalizm ma przejawiać się w najwyższej efektywności wykonywania zadań oraz zadowoleniu klientów wewnętrznych i zewnętrznych, a składa się na niego m.in.: kompetencja, dostosowany do charakteru urzędu wygląd zewnętrzny, taktowny i asertywny sposób prowadzenia rozmów, kultura pracy oraz umiejętności. Jakość obsługi klientów, czyli możliwie sprawne i fachowe załatwienie sprawy gwarantuje przestrzeganie zasady „kompetencja i życzliwość”. Wartościami powszechnie akceptowanymi przez uczestników korpusu służby cywilnej są uczciwość oraz rzetelność. Za nieetyczne zachowania uznaje się brak profesjonalizmu, apolityczności, troski o ochronę dóbr publicznych, przejrzystość działań i lojalność zawodową oraz stronniczość [Turkowski, 2004 za: Itrich-Drabarek, 2012, s. 131]. Należy wskazać, że wartości przypisywane członkom korpusu służby cywilnej zmieniały się wraz z kolejnymi ustawami.

Ze względu na ciągłą ewolucję sposobu realizacji wartości służby publicznej występują trudności z opisaniem etosu polskiej służby cywilnej. Deklarowane przez członków korpusu służby cywilnej istnienie etosu służby cywilnej, tworzącego tożsamość zawodową, nie przekłada się na tworzenie konkretnych reguł zachowania tej grupy zawodowej [Kosewski, 2003/2004, s. 79–80, za: Itrich-Drabarek, 2012, s. 131]. Nieprecyzyjne są przykładowo przepisy aktualnie obowiązującej ustawy o służbie cywilnej w zakresie sankcji wobec osób, które zdobywają doświadczenie w służbie cywilnej, a następnie podejmują pracę w instytucjach i firmach komercyjnych, wnosząc tam nabyte umiejętności i kontakty. Wśród barier modernizacji wymienia się m.in. brak identyfikacji członków korpusu służby cywilnej z wartościami etycznymi, wyłączenie gabinetów politycznych spod rządów ustawy o służbie cywilnej i brak stabilizacji zawodowej [Itrich-Drabarek, 2012, s. 111]. Modernizacja powinna zatem uwzględniać włączenie gabinetów politycznych pod regulację ustawy o służbie cywilnej, gdyż ich członkowie pozbawieni gwarancji stabilności zatrudnienia, a posiadający uprawnienia decyzyjne są potencjalnie podatni na konflikt interesów czy oddziaływania korupcyjne [Itrich-Drabarek, 2012, s. 187]. Wśród problemów natury etycznej w działalności służby cywilnej wymienia się: „letaprywację, niekompetencję, butę i arogancję, mobbing, molestowanie seksualne, konflikt interesów, nepotyzm, kumoterstwo, faworytyzm, dyskryminację ze względu na płeć” [Itrich-Drabarek, 2012, s. 187].

PODSUMOWANIE

W artykule pokazano, że w procesie modernizacji służby cywilnej istotną rolę odgrywa, sięgająca do instrumentarium stosowanego w sektorze prywatnym, koncepcja *New Public Management*. B. Kożuch stoi na stanowisku, że

w sektorze publicznym niezbędne jest odpowiednie dostosowywanie, a nie bezkrytyczne kopiowanie idei i instrumentów stosowanych w sektorze prywatnym. Organizacje publiczne odróżnia bowiem od prywatnych „motywy podejmowania działalności, system wartości, kryteria racjonalności i wzorce postaw i zachowań” [Kozuch, 2010, s. 33].

Analiza ustawodawstwa wykazała, że problemy w zapewnieniu etycznego wymiaru funkcjonowania współczesnej służby cywilnej w Polsce trwają od okresu międzywojennego. Modernizacja w oparciu o założenia *New Public Management* związane z deregulacją, debiurokratyzacją, prywatyzacją i urynkowieniem usług publicznych prowadzi do „erozji etosu i demontażu autorytetu służby publicznej”. Procesom reform w duchu NPM nie sprzyja zinstytucjonalizowany i ukonstytuowany opór wobec zmian, który wynika z silnego poczucia tożsamości korpusu służby cywilnej. Sprzeczny z postulatami *Nowego Zarządzania Publicznego* jest również system wynagradzania, którego dotychczas nie udało się w pełni dostosować do rynkowych zasad wynagradzania. Istotny problem etyczny w polskiej służbie cywilnej stanowi dopuszczenie do arbitralnego zwalniania członków korpusu służby cywilnej przez przyjmowanie zgodnych z NPM rozwiązań mających ograniczyć zatrudnienie i związaną z nim trudność oddzielenia administracji od wpływów politycznych⁶ [Kulesza, 2006, za: Itrich-Drabarek, 2012, s. 155]. W związku z implementacją złożenia NPM powstaje ryzyko zdominowania lub pominięcia wartości innych niż skuteczność i ekonomiczność oraz powstania zachowań sprzecznych z ideałem i wartościami służby publicznej. W warunkach decentralizacji i deregulacji może pojawić się ponadto trudność zapewnienia odpowiedzialności funkcjonariuszy administracji publicznej [Supernat, 2004]. Opisane problemy sygnalizują wybrane dylematy natury etycznej, jakie powstają w związku z implementacją rozwiązań charakterystycznych dla paradygmatu *New Public Management*.

Do kształtowania wizerunku służby cywilnej przyczyniły się instrumenty *New Public Management*, tj. zapewnienie otwartych i konkurencyjnych procedur rekrutacji, doskonalenie usług publicznych, korzystanie z metod oraz technik planowania i zarządzania strategicznego oraz kierowanie w sposób menedżerski. Koncepcja NPM wskazała na istotność zarządzania etycznego w administracji publicznej. Założenia koncepcji nie są jednak zgodne z systemem norm i wartości tworzących system kulturowy służby cywilnej. W związku z tym w procesie modernizacji powinno się odpowiednio dostosowywać instrumenty *Nowego Zarządzania Publicznego* odpowiadające etosowi służby publicznej.

⁶ M. Kulesza przypomina, że projekt ustawy o państwowej służbie cywilnej został odrzucony przez Sejm w pierwszym czytaniu.

BIBLIOGRAFIA

- Barzelay M., 2001, *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Russell Sage Foundation, University of California Press, London, Berkeley, Los Angeles.
- Czarnecki K., 2011, *Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1 (15).
- Delvolve P., 2003, *Raport końcowy [w:] Prawo do dobrej administracji*, Biuletyn Biura Informacji Rady Europy, nr 4, Warszawa.
- Działocha K., *Uwagi wstępne do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej*, <http://dsc.kprm.gov.pl/strona.php?id=154>.
- Government at a Glance*, <http://www.oecd.org/data0ecd/36/3/43926778.pdf>.
- Historia systemu służby cywilnej w Polsce*, <http://www.dsc.kprm.gov.pl/strona.php?id=31&id2=20> (dostęp: 7.01.2014 r.).
- Hausner J., 2002, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego [w:] Studia z zakresu zarządzania publicznego*, red. J. Hausner, M. Kukielfka, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Hood Ch., 1991, *A public management for all seasons*, „Public Administration”, Vol. 69, no. 1, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Itrich-Drabarek J., 2012, *Służba cywilna w Polsce. Koncepcje i praktyka*, ELIPSA Dom wydawniczy, Warszawa.
- Izdebski H., 2001, *Historia administracji*, wyd. 5, Liber, Warszawa.
- Izdebski H., 2007, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1.
- Karczmarska E., 2010, *System wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej na tle rozwiązań zagranicznych – analiza i propozycje zmian*, „Przegląd Służby Cywilnej”, nr 2.
- Kosewski M., 2003/2004, *Etos pracowniczy w urzędach państwowych i samorządowych*, „Służba 2003/2004”, nr 7.
- Kożuch B., 2010, *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym [w:] Nowe Zarządzanie Publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Liber, Warszawa.
- Kulesza M., 2006, *Opinia na temat systemu funkcjonowania służby cywilnej w obszarach projektowanych ustaw* (druki nr 552, 553 i 553-A), Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa.
- Mazur S., 2010, *Paradoksy reformowania polskiej administracji publicznej [w:] Nowe Zarządzanie Publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Liber, Warszawa.
- Musiałik R., 2011, *Nowe Zarządzanie Publiczne i jego krytyka [w:] Public Management 2011. Funkcjonowanie organizacji publicznych w dynamicznym otoczeniu*, red. J. Wołęjszo, A. Letkiewicz, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno.
- Ochnio M., 2012, *Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Management) – podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce*. www.academia.edu/2130326/Nowe_Zarządzanie_Publiczne_New_Public_Management_-_podstawowe_cechy_modelu._Jego_zastosowanie_w_Polsce (dostęp: 5.11.2014r.).
- Pryciak M., 2011, *Służba cywilna w państwie*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań.

- Raszkowska G., 2006, *Źle opłacani urzędnicy to złe państwo*, „Rzeczpospolita”, nr 233.
- Springer B., 2012, *Wybrane instytucje polskiej służby cywilnej na przestrzeni lat 1996–2009. Perspektywa porównawcza*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3 (21).
- Szczepański M., 2011, *Stabilność zatrudnienia w polskiej służbie cywilnej a plany ograniczenia liczebności administracji rządowej*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2–3 (16–17).
- System służby cywilnej*, <http://dsc.kprm.gov.pl/system-sluzby-cywilnej> (dostęp: 14.11. 2014 r.).
- Śmigielska E., 2010, *Reforma systemu wynagradzania w korpusie służby cywilnej*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3 (11).
- Turkowski C., 2004, *Postawy członków korpusu służby cywilnej wobec kwestii etycznych. Raport z badań*, Warszawa.
- Ustawa o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2008 r., nr 227, poz. 1505).
- Węglowska I., 2007, *System służby cywilnej – obowiązki i uprawnienia [w:] Vademecum pracownika*, Departament Administracyjny, Oddział Kadr i Szkolenia Pracowników, Warszawa.
- Wspólna Metoda Oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*, 2008, tłum. L. Sikorska, KPRM, Warszawa.
- Zawicki M., 2011, *Nowe Zarządzanie Publiczne*, PWE, Warszawa.
- Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, M.P. 2002 nr 46, poz. 683.
- Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu cywilnej (M.P., nr 93, poz. 953).
- Zarządzanie w służbie cywilnej – poradnik praktyczny*, 2002, Urząd Służby Cywilnej, Warszawa.

Streszczenie

W opracowaniu podjęto próbę identyfikacji wpływu, wzorowanych na rozwiązaniach innych krajów, reform *New Public Management* na sposób funkcjonowania korpusu służby cywilnej z punktu widzenia kwestii etycznych. Problem ten ukazano przedstawiając wnioski płynące z literatury przedmiotu, analizy dokumentów wewnętrznych korpusu służby cywilnej i ustawodawstwa w tym zakresie. Dokonana analiza prowadzi do wniosku, że umocnieniu wzorców funkcjonowania służby cywilnej nie sprzyja doraźne konfigurowanie i rekonfigurowanie reguł i instrumentów oraz wdrażanie wyprowadzonych z różnych koncepcji, pozbawionych konceptualnych fundamentów, nieuporządkowanych i fragmentarycznych działań w obszarze modernizacji. Analiza ustawodawstwa wykazała, że problemy w zapewnieniu etycznego wymiaru funkcjonowania współczesnej służby cywilnej w Polsce trwają od okresu międzywojennego. Współcześnie modernizacja w oparciu o założenia *New Public Management* związane z deregulacją, debiurokratyzacją, prywatyzacją i urynkowaniem usług publicznych prowadzi do „erozji etosu i demontażu autorytetu służby publicznej”. W związku z implementacją złożeń NPM powstaje bowiem ryzyko zdominowania lub pominięcia wartości innych niż skuteczność i ekonomiczność oraz powstania zachowań sprzecznych z ideałem i wartościami służby publicznej. Instrumenty *New Public Management*, tj. zapewnienie otwartych i konkurencyjnych procedur rekrutacji, doskonalenie usług publicznych, korzystanie z metod oraz technik planowania i zarządzania strategicznego oraz kierowanie w sposób menedżerski przyczyniły się do ukształtowania wizerunku służby cywilnej. Koncepcja NPM uwypukliła istotność zarządzania etycznego w administracji publicznej. Warunkiem uzyskania korzyści w procesie modernizacji jest dostosowywanie instrumentów *Nowego Zarządzania Publicznego* odpowiadające etosowi służby publicznej.

Słowa kluczowe: służba cywilna, *New Public Management*, modernizacja, zarządzanie etyczne

Ethical Aspects of the Modernization of the Polish Civil Service in the Light of the Concept of New Public Management

Summary

The study attempts to identify the impact of the New Public Management reforms which are modelled on the solutions of other countries, on the functioning of the civil service from the point of view of the ethical issues. This problem is shown by presenting the conclusions arising from the literature, analysis of internal documents of the civil service and legislation in this area. The analysis leads to the conclusion that the temporary configuration and reconfiguration of rules and instruments as well as implementation derived from a variety of concepts, without conceptual foundations, disordered and fragmented efforts in the area of modernization does not favour strengthening of the civil service practice. Analysis of the legislation has shown that problems of ensuring ethical dimension to the work of contemporary civil service in Poland dates back to the interwar period.

Today, modernization based on assumptions New Public Management associated with deregulation, limiting bureaucracy, privatization and marketization of public services leads to an "erosion of the ethos and the dismantling of the authority of public service". The process of the implementation of NPM creates a risk of domination or omissions of values other than effectiveness and efficiency, and the creation of behaviour contrary to the ideal models and values of public service. New Public Management instruments i.e. Ensuring open and competitive recruitment procedures, improving public services, the use of methods and techniques of strategic planning as well as managerial management contributed to shape the image of the civil service. NPM concept highlighted the importance of ethical management in public administration. In order to obtain the benefits of the process of modernization there needs to be adjustment of the instruments of the New Public Management corresponding to the ethos of public service.

Keywords: civil service, the New Public Management, modernization, ethical management

JEL: D73