

**Jolanta Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010, ss. 417.**

Recenzowana publikacja autorstwa Jolanty Itrich-Drabarek, adiunkta w Instytucie Nauk Politycznych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, jest niewątpliwie bardzo ważną pozycją na polskim rynku wydawniczym. Stanowić będzie z pewnością punkt zainteresowań środowisk naukowych, chociaż jej głównymi adresatami powinni być pracownicy polskiej służby cywilnej.

System służby cywilnej w Polsce nie doczekał się do tej pory całościowego i naukowego opracowania. Publikacje na temat służby cywilnej poświęcone były podstawowym problemom funkcjonowania służby cywilnej w Polsce, ograniczały się do przedstawienia zarysu jej historii bądź stanowiły komentarze do kolejnych ustaw o służbie cywilnej. Pierwszą próbę podjęcia problemu służby cywilnej w ujęciu całościowym podjął Grzegorz Rydlewski. Jego praca stanowi ważny element analizy systemu służby cywilnej w Polsce, jednak z uwagi na kolejne ustawy o służbie cywilnej z lat 2006 oraz 2008 doprowadziły do częściowej dezaktualizacji.

Przedstawioną powyżej lukę w zakresie badań nad polską służbą cywilną, zarówno na tle historycznym, jak i w perspektywie porównawczej, wypełnia publikacja Jolanty Itrich-Drabarek *Uwarunkowania, standar-*

*dy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*. Autorka jest jednym z specjalistów oraz badaczy traktujących o służbie cywilnej. Drobek naukowy w tym zakresie jest wcale okazały. Dziesiątki artykułów naukowych, referatów wygłaszanych na licznych konferencjach naukowych, ekspertyz i analiz mających wpływ na kształt polskiej służby cywilnej są najlepszym tego potwierdzeniem. Warto dodać, że Autorka posiada bogate praktyczne doświadczenia w tym zakresie. Przez wiele lat uczestniczyła bowiem w pracach komisji ds. Postępowania Kwalifikacyjnego do Służby Cywilnej w Urzędzie Służby Cywilnej, uczestniczyła w pracach nad tworzeniem aktów wykonawczych do ustaw o służbie cywilnej, a także swoją działalnością przyczyniła się do poprawy wizerunku służby cywilnej. Powiązanie wiedzy teoretycznej oraz indywidualnych doświadczeń stanowi zachętę do sięgnięcia po tę książkę oraz jest bardzo ważne z punktu widzenia potencjalnych czytelników niebędących naukowcami zajmującymi się badaniem administracji publicznej.

Jolanta Itrich-Drabarek korzysta z metody analizy systemowej oraz porównawczej, ujęcia ilościowego i jakościowego, opisu i syntezy oraz analizy piśmiennictwa naukowego. Analiza systemowa pozwoliła na przedstawienie w szerokim ujęciu systemu polskiej służby cywilnej oraz jego powiązań i relacji m.in. z systemem politycznym. Metoda porównawcza wzbogaciła pracę w zakresie analizy rozwiązań przyjętych w trakcie tworzenia systemu służby cywilnej na

tle rozwiązań europejskich oraz światowych. Autorka ponadto wykorzystuje wyniki badawcze różnych dyscyplin naukowych: prawnych, społecznych i humanistycznych. Dzięki temu praca przedstawia pełniejszy obraz funkcjonowania służby cywilnej.

Za tezę pracy można przyjąć następujące twierdzenie. Służba cywilna leży u podstaw systemu demokratycznego oraz jest gwarantem sprawnego i rzetelnego funkcjonowania organów administracji rządowej. Autorka stawia w tym zakresie tezę badawczą, zawierającą się w stwierdzeniu: „służbę cywilną w Polsce kształtują uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne, standardy jakościowe oraz reformy wynikające z procesu transformacji społeczno-ustrojowej oraz trendów w europejskiej i światowej służbie cywilnej” (s. 9–10). Przedstawiona hipoteza została zweryfikowana poprzez udzielenie odpowiedzi na szereg pytań m.in.: Jaki wpływ na służbę cywilną w Polsce ma dorobek europejskiej tradycji prawnej, moralnej, etyki zawodowej oraz rozwiązań przyjętych w kodeksach etycznych? Czy tożsamość etyczna służby cywilnej jest spulchalizowana, a więc nie da się określić jej wspólnych wartości, czy też istnieją wartości wspólne i specyficzne dla danego państwa? Jaki – i dlaczego takie – modele służby cywilnej dominują w państwach demokratycznych? Odpowiedzi na te i inne pytania możemy znaleźć w omawianej książce.

Zdaniem autorki, we współczesnym państwie demokratycznym rola służby cywilnej jest wyraźnie określona. Służba cywilna leży bowiem u podstaw systemu demokratyczne-

go. System ten zaś powinien umożliwić wymianę elit rządzących, ale i opierać się na założeniu, że niezbędnym elementem administrowania państwem jest jego ciągłość. Uważa, że tylko dobrze zorganizowana, kompetentna i uczciwa służba cywilna gwarantuje ciągłość prowadzenia spraw publicznych w demokratycznym państwie.

Monografia Jolanty Itrich-Drabarek jest dość obszerna. Składa się ze wstępu, siedmiu rozdziałów, zakończenia oraz obszernej i bogatej bibliografii. Struktura pracy jest przejrzysta, w sposób systematyczny i logiczny prezentuje cząstkowe problemy badawcze w niej podejmowane.

W rozdziale I, zatytułowanym „Model teoretyczny służby cywilnej”, podjęto próbę całościowej analizy istoty służby cywilnej. Autorka dokonała interpretacji i wykładni podstawowych pojęć kluczowych dla służby cywilnej. Rozdział stanowi swoiste wprowadzenie do rozważań o służbie cywilnej, co zapewne jest wysoce pożądane z punktu widzenia potencjalnego czytelnika, gdyż znajdzie tu podstawy pojęciowe i metodologiczne do zrozumienia analizy dalszych problemów. Na szczególną uwagę w tym rozdziale zasługuje stworzona przez autorkę definicja służby cywilnej. Jej zdaniem **służba cywilna to wyodrębniony zespół ludzi zatrudnionych na podstawie prawa, w celu realizacji określonych w prawie zadań, kierujących się określonym systemem norm, wartości i procedur, mających za zadanie służyć społeczeństwu oraz utrzymać istotne funkcje państwa** (s. 37).

W rozdziale tym znajduje się również w interesujący sposób przedstawiona informacja na temat genezy służby cywilnej na świecie, poczynszy od Chin, Stanów Zjednoczonych oraz wybranych krajów Europy Zachodniej. Takie ujęcie tematu stanowi dobre wprowadzenie do podjęcia dalszych szczegółowych badań w tym zakresie.

Rozdział II – „Historyczno-kulturowe uwarunkowania służby cywilnej w Polsce” obejmuje rozważania dotyczące uwarunkowań powstania i funkcjonowania służby cywilnej w Polsce. W sposób przejrzysty i zrozumiały ukazana jest tu sieć wzajemnych powiązań i korelacji pomiędzy historią, tradycją, kulturą i mentalnością a kształtem naszego systemu służby cywilnej. Na podstawie przeprowadzonych badań autorka udowadnia, że uwarunkowania historyczne miały zróżnicowany wpływ na genezę służby cywilnej. Równie istotny wpływ na kształt służby cywilnej miały i mają nadal uwarunkowania kulturowe. Ich wpływ przejawia się między innymi w postrzeganiu członków korpusu służby cywilnej. Jolanta Itrich-Drabarek słusznie zauważa, że „Podstawą szacunku i poważania społecznego w Polsce przedrozbiorowej było zajmowane stanowisko w państwie, w II Rzeczypospolitej pracę w służbie cywilnej traktowano jako służbę ofiarną, z drugiej zaś strony negatywny wpływa na oblicze współczesnej służby cywilnej mają nadal takie czynniki, jak: kultura rodzinna (famiłiarizm), czy też niski stopień zaufania społecznego” (s. 366). Przedstawione powyżej wnioski stanowią dobry asumpt do podjęcia ba-

dań w zakresie polityzacji służby cywilnej, czy też wizerunku administracji rządowej w poszczególnych kampaniach wyborczych. W rozdziale tym przedstawiono, na podstawie analizy kolejnych ustaw, ewolucję systemu służby cywilnej w Polsce.

Rozdział III – „Polityczno-ustrojowe uwarunkowania służby cywilnej w Polsce” zawiera analizę prawnoinstytucjonalną, opis politycznych i ideologicznych uwarunkowań służby cywilnej, a także analizę wpływu procesu europeizacji na rozwój polskiej służby cywilnej. Autorka w tej części pracy poszukuje 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 XXI-wiecznej Polsce, czy też może lepiej istotę rzeczy oddaje stwierdzenie Aleksandra Kwaśniewskiego: „Służba cywilna to piękna idea, ale trudna do realizacji w praktyce”. Udzielając odpowiedzi na tak postawione pytania, autorka celnie dostrzega, że tworzenie służby cywilnej w Polsce napotkało na szereg trudności, do których w szczególności należy zaliczyć nieokreślone podziały socjoekonomiczne istniejące w naszym kraju, a także nieustabilizowaną scenę polityczną oraz funkcjonujący system patronażu.

W rozdziale IV „Aksjologiczne standardy służby cywilnej” oraz V „Standardy jakościowe służby cywilnej” zasługuje próba ukazania roli, jaką we współczesnej służbie cywilnej odgrywają kodeksy etyczne oraz standardy jakościowe.

Analiza polskich rozwiązań w tym zakresie, na tle przykładów wybranych krajów Europy Zachodniej, stanowi doskonały przyczynek do prowadzonej aktualnie dyskusji na ten temat. Jak podkreśla autorka, polski system służby cywilnej znajduje się ciągle w fazie krystalizacji etosu i pozycji urzędnika. Należy zgodzić się, że krystalizacja powinna opierać się o standardy sprawdzone w krajach posiadających znacznie dłuższe doświadczenia w zakresie funkcjonowania służby cywilnej.

Na szczególną uwagę w rozdziale IV zasługują zdefiniowane przez Jolantę Itrich-Drabarek standardy, takie jak rzetelność, bezstronność, zawodowość (profesjonalizm) oraz neutralność polityczna. Przeprowadzona przez autorkę analiza standardów jakimi winna kierować się służba cywilna, poparta licznymi wynikami badań – w mojej ocenie – stanowi swoisty drogowskaz postępowania dla osób odpowiedzialnych za tworzenie korpusu służby cywilnej, ale także samych członków korpusu służby cywilnej.

Rozdział VI „Dysfunkcje w służbie cywilnej i instrumenty ich ograniczania” koncentruje się wokół analizy dysfunkcji występujących w służbie cywilnej. Godna podkreślenia i uwagi jest próba oceny wpływu dysfunkcji na jakość i efektywność pracowników służby cywilnej oraz zbadanie skutków społecznych, instytucjonalnych, gospodarczych i ekonomicznych. Dokonując analizy narzędzi mających przyczynić się do ograniczenia patologii w służbie cywilnej autorka dostrzega problemy wynikające z samego systemu, jak również braków „w infra-

strukturze etycznej” (s. 371). Niski poziom jakości stanowionego prawa przyczynia się do powstania wątpliwości w zakresie definiowania poszczególnych pojęć, co w konsekwencji skutkuje uznaniowością w działaniu czy też interpretowaniu przepisów przez urzędników. Powyższe nie oznacza jednak, że jako obywatele skazani jesteśmy do funkcjonowania w systemie wszechwładnych urzędników. Istnieje bowiem szereg instrumentów ograniczających patologię służbie cywilnej, takich jak: rozwiązania instytucjonalne, kodeksy etyczne, dostęp do informacji publicznej, standardy usług administracji wobec obywateli, sprawna kontrola czy też szkolenia. Wskazanie przez autorkę szkoleń jako instrumentu walki z patologiami stanowi wyraz rzeczowej analizy przyczyn powstawania dysfunkcji w służbie cywilnej. Nie sposób nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że „szkolenia nie tylko rozwijają kwalifikacje zawodowe urzędników służby cywilnej, ale także prowadzą do myślenia w kategoriach państwa zarządzanego przez fachowców” (s. 328).

W rozdziale ostatnim, zatytułowanym „Modernizacja służby cywilnej” autorka podjęła próbę określenia kierunków modernizacji służby cywilnej w Polsce na tle innych państw europejskich, wskazania czynników rozwoju polskiej służby cywilnej oraz barier ograniczających jej rozwój.

Należy zgodzić się z autorką, że obecnie służba cywilna stoi przed wyzwaniem wyznikającymi z procesów globalizacji, europeizacji czy też informatyzacji. Wszystkie wymienione powyżej procesy mają realny

wpływ na przyszłość służby cywilnej, która chcąc spełniać stawiane przed nią wymagania musi stawać się coraz bardziej elastyczna i efektywna, dostępna oraz zinformatywowana. Problem informatyzacji w administracji publicznej jest szczególnie istotny w powiązaniu z budową społeczeństwa obywatelskiego.

Spśród licznych wniosków przedstawionych w omawianym rozdziale, jeden zasługuje na szczególną uwagę i stanowić może formę ostrzeżenia dla przyszłych modernizatorów służby cywilnej w Polsce. Autorka stwierdza, że „paradoksalnie, podstawową barierą rozwoju systemu służby cywilnej w Polsce jest proces transformacji społeczno-ustrojowej, który rozpoczął się w 1989 roku w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W krajach o ustabilizowanej służbie cywilnej zmiany mają charakter minimalny, w Polsce są radykalnymi próbami budowy od podstaw kolejnej koncepcji służby cywilnej, w nadziei, że będzie to ostatnia najbardziej udana próba” (s. 342).

W tej części pracy zawarto również katalog wyzwań stojących przed służbą cywilną, takich jak konsolidacja wspólnych wartości i budowa jednolitej kultury organizacyjnej, konieczność precyzyjnego zdefiniowania głównych wartości służby cywilnej (przejrzystości, bezstronności, neutralności politycznej, rzetelności, profesjonalizmu oraz misji służby publicznej).

Zdaniem Jolanty Itrich-Drabarek zmiany zachodzące w systemie służby cywilnej w Polsce są elementem ogólniejszego pro-

cesu modernizacji społeczno-gospodarczej III RP. Uważa, że okres transformacji nie tylko generował bariery rozwoju służby cywilnej, ale przyczynił się do weryfikacji i odrzucenia skrajnych rozwiązań dotyczących służby cywilnej. Skutkowało też rozpoczęciem dyskusji nad nowym zakresem pojęć z zakresu etyki stosowanej.

Autorka podejmuje również polemikę z niektórymi rozwiązaniami wprowadzonymi ustawą z 21 listopada 2008 r. Dostrzega, że część wprowadzonych rozwiązań wprowadza niejasności w związku z czym wymaga doprecyzowania. Chodzi tu głównie o kwestie związane z neutralnością polityczną czy też niezależnością członków korpusu służby cywilnej w stosunku do polityków.

Monografię Jolanty Itrich-Drabarek należy z pewnością zarekomendować wszystkim członkom korpusu służby cywilnej, jako kompendium wiedzy, studium przypadków, a także poradnik i drogowskaz w codziennej pracy. Niewątpliwie ta unikalna na polskim rynku wydawniczym publikacja, wypełnia w znakomity sposób istniejącą dotychczas lukę. Czytelnicy znajdą tu interesujące informacje, opracowane w sposób przejrzysty i napisane zrozumiałym językiem. Dla osób profesjonalnie zainteresowanych tymi zagadnieniami może ona stanowić inspirację do podjęcia dalszych badań naukowych. Z pewnością książka ta znajdzie się na liście lektur obowiązkowych w programach studiów politologicznych i administracyjnych.

■ *Kamil Mroczka*