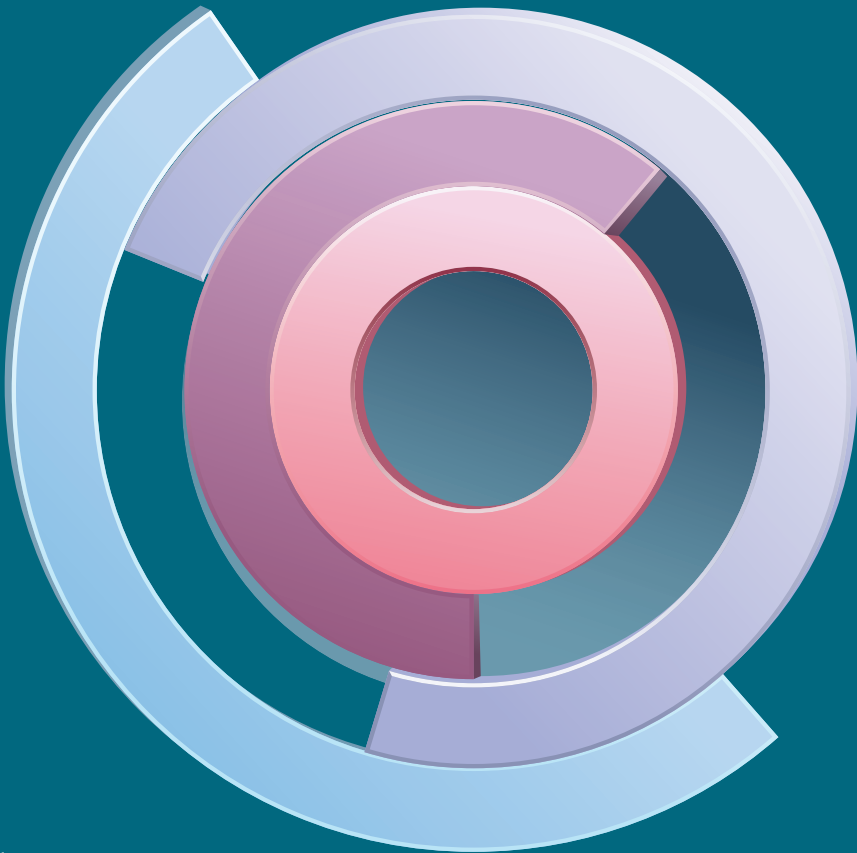


Kamil Mroczka

Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa



Wpływ polityki
zarządzania zasobami ludzkimi
w służbie cywilnej
na funkcjonowanie państwa

Instytut Nauk Politycznych
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytet Warszawski

**Wpływ polityki
zarządzania zasobami ludzkimi
w służbie cywilnej
na funkcjonowanie państwa**

KAMIL MROCZKA



Warszawa 2015

Publikacja dofinansowana przez Instytut Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzenci:
Prof. zw. dr hab. Artur Nowak-Far
Prof. dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek

Opracowanie redakcyjne i korekta
Hanna Januszewska

Projekt okładki
Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Kamil Mroczka and Dom Wydawniczy ELIPSA
Warszawa 2015

ISBN 978-83-8017-064-3



Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział I. Zarządzanie w służbie cywilnej – konceptualizacja pojęć.....	23
1.1. Administracja publiczna jako wykonawca funkcji państwa	23
1.2. Służba cywilna i jej modele teoretyczne	31
1.3. Pracownicy i urzędnicy korpusu służby cywilnej	49
1.4. Neutralność polityczna versus polityzacja i upartyjnienie	60
1.5. Aksjomaty w polskiej w służbie cywilnej	75
1.6. Paradygmaty zarządzania w administracji publicznej	89
1.7. Zarządzanie zasobami ludzkimi – koncepcje teoretyczne	104
Rozdział II. Dyskusje nad kształtem systemu służby cywilnej w Polsce	112
2.1. Kadry urzędnicze w II Rzeczypospolitej i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej	112
2.2. Koncepcja kadr służby cywilnej w okresie transformacji ustrojowej ..	118
2.3. Spory wokół ustawy o służbie cywilnej z 5 lipca 1996 roku	130
2.4. Służba cywilna w świetle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych po 1997 roku	139
2.5. Degradacja statusu kadr służby cywilnej w 2006 roku	157
2.6. Reforma korpusu urzędniczego po 2008 roku	168
Rozdział III. Narzędzia i mechanizmy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej	179
3.1. Strategiczny wymiar zarządzania zasobami ludzkimi w procesie realizacji zadań publicznych	179
3.2. Rola dyrektorów generalnych urzędów w zarządzaniu służbą cywilną	192
3.3. Nabór i selekcja jako czynniki profesjonalizujące służbę cywilną... ..	213
3.4. Rozwój i podnoszenie kwalifikacji zawodowych	228
3.5. Ocenianie i wartościowanie stanowisk pracy	234
3.6. Zarządzanie etyczne i standardy aksjologiczne służby cywilnej	247
Rozdział IV. Wyzwania modernizacyjne służby cywilnej	270
4.1. Spór o rolę gabinetów politycznych w zarządzaniu sprawami publicznymi	270
4.2. Polityzacja i upartyjnienie służby cywilnej	287
4.3. Rola Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w profesjonalizacji i rozwoju kadr służby cywilnej	299

4.4. Wizerunek i społeczna percepcja służby cywilnej oraz kadr urzędniczych	312
4.5. Polityka wynagradzania i konsolidacja korpusów urzędniczych	335
Rozdział V. Dobre praktyki w zarządzaniu zasobami ludzkimi – studium przypadków	354
5.1. Zarządzanie kwalifikacjami – system szkoleń wewnętrznych	354
5.2. Zarządzanie wiedzą – doświadczenia wybranych urzędów	362
5.3. Mentoring jako narzędzie profesjonalizacji kadr urzędniczych	374
5.4. Zarządzanie przez cele – analiza wdrożenia	383
5.5. Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej – wyniki badań	396
Zakończenie	404
Bibliografia	420
Spis tabel, rysunków i wykresów	454

Wstęp

Postępujące procesy globalizacyjne oraz dynamiczne otoczenie instytucjonalno-prawne i społeczno-gospodarcze, a także rozwój świadomego społeczeństwa obywatelskiego w sposób istotny determinują cele, zadania, formy i metody działania administracji publicznej. Zdaniem Petera Druckera, „w XX wieku w pierwszej czwórce najdynamiczniej rozwijających się branż znalazły się następujące sektory: centralna administracja, opieka zdrowotna, edukacja i rozrywka (...) Spośród wymienionych czterech dynamicznych sektorów XX wieku administracja ma przypuszczalnie największy wpływ na dystrybucję rozporządzalnych dochodów obywateli (...) naczelną funkcją ekonomiczną administracji centralnej w kraju rozwiniętym jest redystrybucja od 30 do 50% dochodu narodowego całego kraju”¹. Stwierdzenie to znakomicie obrazuje znaczenie i wpływ poprawy efektywności oraz modernizowania sposobu funkcjonowania administracji publicznej na życie obywateli oraz działalność przedsiębiorstw i innych organizacji.

Oddziaływanie administracji publicznej, w tym administracji rządowej oraz zatrudnionych w niej pracowników i urzędników służby cywilnej na funkcjonowanie państwa i jego obywateli jest kwestią bezsporną. Właściwe wykonywanie zadań państwa na rzecz obywateli nie byłoby możliwe bez profesjonalnych kadr urzędniczych. Przyjęcie takiej perspektywy przyświecało autorowi w określaniu zasadniczych założeń niniejszej monografii. Jako główne pole badawcze określono bowiem analizę wpływu polityki zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na funkcjonowanie demokratycznego państwa prawnego. Poza głównym nurtem zainteresowania pozostawiono kwestie związane z wewnętrznymi relacjami pomiędzy poszczególnymi rodzajami i typami administracji oraz ich wpływem na funkcjonowanie naszego państwa. Przyjęta przez autora perspektywa ukierunkowała sposób obrazowania wpływu administracji rządowej na aktywność państwa w wymiarze wykonawczym.

Zdaniem autora debata o administrowaniu sprawami publicznymi w ramach systemu politycznego powinna zaczynać się od kwestii związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Pogląd ten wyraża wielu wybitnych teoretyków zajmujących się analizą systemów administracyjnych². Jak już kilkadziesiąt lat temu pisał Maurycy Jaroszyński, „właściwe funkcjonowanie aparatu państwowego, czego je-

¹ P. Drucker, *Zarządzanie w XXI wieku – wyzwania*, dodatek do „Rzeczpospolitej”, 16 września 2010, s. 63–64.

² Por. B. G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 113.

dynym miernikiem jest realizacja określonych zadań, zależy z jednej strony – od organizacji tego aparatu, z drugiej zaś – od kadr ludzkich, które go wypełniają. Ten drugi element – kadry pracownicze – jest nie tylko równie ważny, jak organizacja, ale częstokroć jeszcze ważniejszy: niejednokrotnie bowiem braki i niedostatki, wynikające z niedociągnięć organizacyjnych, mogą być i bywają usuwane i korygowane odpowiednią pracą wysoko kwalifikowanego i oddanego sprawie personelu”³. Z powyższym poglądem w pełni utożsamia się autor niniejszej pracy, bowiem służba cywilna, aby lepiej wypełniać zadania państwa, powinna się zmieniać, unowocześniać metody i narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi oraz udoskonalać sposób wykonywania zadań publicznych. Wydarzenia ostatnich dziesięcioleci związanych z transformacją ustrojową, przystąpieniem do Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej były dla państwa polskiego dużym wyzwaniem, zarówno w wymiarze prawnym i instytucjonalnym, jak i organizacyjnym.

We współczesnych czasach myślenie o modernizowaniu systemu administracji publicznej musi opierać się na kategoriach związanych z efektywnością i sprawnością jej działania. Zbudowanie takiej koncepcji powinno być jednak poprzedzone wyznaczeniem wizji dla całego systemu, określeniem celów i zadań oraz wskazaniem odpowiedzialnych za ich przeprowadzenie. Odpowiedzialność muszą przyjąć przywódcy polityczni, nowocześni menedżerowie publiczni oraz zatrudnieni w administracji publicznej urzędnicy i pracownicy⁴.

Celem funkcjonowania administracji nie jest jedynie „urzędowanie”, ale sprawna obsługa obywatela i innych interesariuszy (nie klienta!). Aby stwierdzić, czy obywatel jest właściwie obsługiwany przez urzędników, a środki wydawane na ten cel są adekwatne i efektywnie wydatkowane, nieuniknione jest wprowadzenie zobiektywizowanych kryteriów mierzenia i oceny pracy. Odnosi się to zarówno do oceny ilości, jak i jakości wykonywanych zadań, poziomu satysfakcji obywateli, ponoszonych kosztów, a także do otrzymywanych w zamian efektów administracyjnych działań.

Reformowanie administracji publicznej i wprowadzanie w niej nowoczesnych rozwiązań i narzędzi zarządzania bez uprzedniego uporządkowania systemu prawnego, podstaw funkcjonowania oraz precyzyjnego określenia i podziału kompetencji nie przyniesie realnych korzyści dla głównych interesariuszy, któ-

³ M. Jaroszyński, *Służba państwowa w administracji*, w: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 291.

⁴ Na potrzeby rozważań zawartych w niniejszej monografii, w odniesieniu do kwestii merytorycznych związanych np. ze statusem prawnym, czy sposobem nawiązania stosunku pracy oraz uprawnieniami i odpowiedzialnościami poszczególnych grup urzędniczych, stosowano definicje zgodne z zapisami aktualnej ustawy o służbie cywilnej. Wymiennosc w stosowaniu pojęć „pracownik” i „urzędnik” odnosi się do kwestii związanych z wizerunkiem służby cywilnej, społeczną percepcją tej instytucji oraz procesów związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi odnoszącymi się do obu grup. Dokonanie całościowej analizy omawianych zagadnień w związku z powszechnym stosowaniem pojęcia „urzędnik” na określenie osób zatrudnionych w strukturach administracji publicznej byłoby praktycznie niemożliwe.

rymi są obywatele. Wdrażanie nawet najlepszych systemów zarządczych bez jasnego określenia celów ich wprowadzenia oraz określenia mierników sukcesu powoduje stan, w którym nie jest możliwa ocena pozytywnych czy negatywnych skutków wdrożenia. Zdaniem Artura Nowaka-Fara reforma administracji publicznej jest złożonym procesem strategicznym, który nie może być oceniany wyłącznie przez pryzmat „klasycznego porównania przyjętych celów i osiągniętych wyników. Ocena musi być rozszerzona o weryfikację słuszności założeń reformy (a więc odnieść się do fazy analitycznej tego procesu), musi także uwzględniać kwestię efektywności i wydajności jej przebiegu (co oznacza rozszerzenie zakresu badania na fazę wykonawczą)”⁵. W tym kontekście należy stwierdzić, że prowadzone działania modernizacyjne muszą być oparte o realne potrzeby polityków, urzędów i urzędników oraz przede wszystkim obywateli. Działania te powinny być również wspierane stałym rozwojem kompetencji pracowników, przyczyniając się do zwiększenia efektywności i sprawności funkcjonowania administracji rządowej. Stałe monitorowanie i analizowanie skuteczności podejmowanych inicjatyw i wdrażanych rozwiązań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi przyczynia się do skracania czasu realizacji ustawowych zadań oraz optymalizacji kosztów funkcjonowania, a także wpływa na zwiększenie poziomu zadowolenia obywateli, a także ich zaufania do państwa i jego instytucji. W konsekwencji, pozwala na dalszą profesjonalizację systemu funkcjonowania administracji rządowej.

Nie ulega wątpliwości, że sprawnie działający system służby cywilnej stanowi fundament społeczeństwa obywatelskiego i demokratycznego państwa prawnego. System ten musi jednak podlegać zmianom, tak aby odpowiadał na coraz nowsze wyzwania i potrzeby obywateli. W ostatnich latach w systemie zarządzania korpusem służby cywilnej wprowadzano szereg innowacyjnych, pilotażowych inicjatyw, które w dużym stopniu okazały się być skutecznymi rozwiązaniami wielu problemów. Działania te potwierdziły istnienie ogromnego potencjału kompetencyjnego, organizacyjnego i instytucjonalnego tej struktury. Zaangażowanie wszystkich interesariuszy tego systemu konieczne będzie także w przyszłości. Istnieje bowiem potrzeba zapewnienia obywatelom, zgodnie z ich prawem, usługi urzędniczej na coraz wyższym poziomie. Wynika to z uzasadnionych oczekiwań obywateli, priorytetów Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, a także licznych zobowiązań międzynarodowych. Należy jednak zwrócić uwagę, że wdrażanie nowoczesnych metod zarządzania nie odbywa się bez przeszkód. Jak wskazują obserwacje wynikające z osobistego doświadczenia autora, wiele inicjatyw związanych ze zmianą sposobu zarządzania wygenerowało szereg problemów związanych z praktyczną implementacją i praktycznym wykorzystaniem nowoczesnych koncepcji i teorii. Przykładem takiego wdrożenia jest choćby wartościowanie stanowisk pracy, które

⁵ A. Nowak-Far, *Zarządzanie strategiczne a analiza efektywności reformy administracji publicznej*, „Służba Cywilna”, 2001, Nr 2, s. 132.

nie jest powiązane z uwarunkowaniami rynku pracy, przez co uniemożliwia pozyskiwanie wysoko specjalistycznych kadr urzędniczych.

Jednym z największych wyzwań, jakie się pojawiło przed służbą cywilną w trakcie wdrażania pierwszych regulacji prawnych była zmiana mentalności pracowników, bowiem ich funkcjonowanie w systemie opartym na konieczności wykonywania wszystkich poleceń i zadań organów partyjnych musiało przynieść negatywne konsekwencje. Wyzwanie to – choć zmieniło swoje oblicze – jest aktualne do dzisiaj i wymaga konsekwentnych działań, których celem jest przede wszystkim zmiana postaw z reaktywnych i biernych na proaktywne. Pracownicy nastawieni proaktywnie starają się poszukiwać nowych rozwiązań i stale doskonaliły rozwiązania już istniejące. Nie przyglądają się biernie w sytuacji zagrożenia dla realizacji zadań, lecz podejmują działania minimalizujące skutki pojawiającego się ryzyka i zagrożenia. Pracownik proaktywny w administracji publicznej, to pracownik nastawiony na pełną realizację zasadniczego celu swojego funkcjonowania, a mianowicie jak najsprawniejsze służyć obywatelowi.

Podjęcie tematu badawczego niniejszej monografii, związanego z analizą wpływu polityki zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa, wynikało z kilku powodów. Po pierwsze, brak jest opracowania naukowego traktującego o roli zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w kontekście uwarunkowań politycznych i prawnych. Po drugie, w przedkładanej publikacji udało się zawrzeć unikatową analizę wybranych wdrożeń nowoczesnych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi oraz ocenę ich wpływu na sprawność funkcjonowania urzędów. Po trzecie, zostały tu zaprezentowane wyniki badań w sposób szczególny dotyczące obszarów związanych z polityzacją służby cywilnej, zwłaszcza w kontekście stanowisk menedżerskich, a także dotyczące dysfunkcji w procesie zarządzania służbą cywilną oraz wyzwań przed jakimi stoi ta instytucja. Część z zaprezentowanych tu badań może stanowić jednocześnie przyczynek do dalszej dyskusji o sposobie modernizowania służby cywilnej w Polsce. Jak wiadomo, system ten od samego początku ulegał licznym zmianom, wynikającym głównie ze zmian na najwyższych szczeblach politycznych, i do dnia dzisiejszego nie można go uznać za system doskonały. Nie bez znaczenia wydaje się być również zawarty w tym opracowaniu walor promujący dobre praktyki, z sukcesem wdrożone w urzędach tworzących system służby cywilnej. Można chyba wyrazić pełne przekonanie, że wdrożenie mechanizmów zarządzania wiedzą w skali administracji publicznej (nie tylko rządowej) pozwoli na dalszą profesjonalizację działania, a tym samym realizację założeń strategii rządowych.

Punktem wyjścia dla prowadzonej w niniejszej pracy analizy było założenie, że zarządzanie zasobami ludzkimi, niezależnie od charakteru organizacji, jest procesem wysoce skomplikowanym i dynamicznym. Z uwagi na to, że dotyczy ludzi nie jest zwykłym, przewidywalnym i racjonalnym działaniem o jasnych celach i możliwych do łatwego zweryfikowania wynikach i efektach.

Na potrzeby prowadzonych rozważań przyjęto za Jolantą Itrich-Drabarek, że „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 utrzymywać istotne funkcje państwa”⁶. Wypracowano również następujące założenia definicyjne odnoszące się do polityki zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Zdaniem autora, zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej to usystematyzowany i logiczny zbiór działań, zorientowanych na pozyskiwanie, rozwój i efektywne dysponowanie kapitałem ludzkim (w postaci członków korpusu służby cywilnej) w celu wykonywania zadań państwa w sposób profesjonalny, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny. W odniesieniu do terminu polityka zarządzania zasobami ludzkimi przyjęto, że jest to ogół działań i inicjatyw podejmowanych przez ustawodawcę i inne uprawnione podmioty, pracodawcę oraz wyspecjalizowane komórki organizacyjne, w ramach obowiązujących przepisów prawnych lub w związku ze zmieniającym się otoczeniem, w celu pozyskania, rozwijania, motywowania, a także zwalniania pracowników niezbędnych do realizacji zadań publicznych.

Zasadniczym celem teoretycznym niniejszego opracowania jest identyfikacja najistotniejszych determinantów wpływających na kształt systemu służby cywilnej, w szczególności w odniesieniu do polityki zarządzania zasobami ludzkimi, oraz wskazanie podstawowych kierunków modernizacyjnych, które powinny zostać wdrożone w celu rozwiązywania kluczowych problemów administracji rządowej w Polsce. Kolejnym zamierzeniem badawczym było wyjaśnienie procesów zachodzących w otoczeniu instytucjonalnym i prawnym, które wpływają na kształt tej instytucji oraz decydują o kierunkach modernizacyjnych. Głównym celem tej pracy jest również wykazanie, że wdrażanie nowoczesnych narzędzi zarządzania, w szczególności zarządzania zasobami ludzkimi, stanowi podstawę do dalszej profesjonalizacji korpusu służby cywilnej, umożliwiającą efektywne wykonywanie zadań publicznych, choć jednak nie jest to efektem automatycznym.

Głównym celem badawczym jest określenie aktualnego poziomu świadomości osób zarządzających służbą cywilną na poziomie całego systemu oraz poszczególnych urzędów (dyrektorów generalnych) na temat strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi, a także weryfikacja i ocena konkretnych wdrożeń usprawniających ten proces. Uzupełnieniem tak postawionego celu jest zweryfikowanie poziomu spełnienia i zrozumienia standardów zarządzania zasobami ludzkimi, wynikających z analizy przepisów prawa w wybranych urzędach oraz relacji łączących polityków z urzędnikami.

⁶ J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010, s. 36.

Hipotezą badawczą pracy jest twierdzenie, że doskonalenie procesu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej następuje dlatego, że dochodzi do profesjonalizacji sposobu świadczenia zadań publicznych na rzecz obywateli i ograniczenia dyskrecjonalności w podejmowaniu decyzji zarządczych istotnych z perspektywy bezstronności i neutralności politycznej. Hipotezą pomocniczą jest twierdzenie, że pomimo istniejących silnych podstaw prawnych i ewolucji sposobu zarządzania kadrami, służba cywilna w Polsce nie dysponuje jeszcze wystarczającymi narzędziami dla zapewnienia jej pełnej politycznej neutralności, a tym samym oczekiwanej efektywności i sprawności działania.

Przyjęta hipoteza badawcza będzie weryfikowana poprzez szukanie odpowiedzi na poniższe pytania: Jakie były główne uwarunkowania ewolucyjne systemu służby cywilnej w Polsce od 1996 roku? Czy system służby cywilnej może funkcjonować jako samodzielny byt administracyjny w pełni niezależny od polityki? Jeżeli nie, to jak zbudować i ułożyć relacje między urzędnikami a politykami? Którzy interesariusze systemu mają największy wpływ na zarządzanie zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej? Jakie są główne dysfunkcje i wyzwania modernizacyjne systemu służby cywilnej w Polsce? Czy pozycja prawna szefa służby cywilnej jest wystarczająca w świetle oczekiwań interesariuszy i wyzwań modernizacyjnych? Jaką rolę w służbie cywilnej pełnią dyrektorzy generalni urzędów? Dlaczego kolejne interesujące i innowacyjne inicjatywy modernizacyjne nie przynoszą zakładanych efektów? Czy pracownicy służby cywilnej posiadają świadomość, w jakim celu i w czym interesie działają? Jak postrzegana jest służba cywilna i zatrudnieni w niej urzędnicy? Jaką rolę w procesie profesjonalizacji kadr służby cywilnej pełni Krajowa Szkoła Administracji Publicznej? W jaki sposób usprawnić proces wdrażania nowoczesnych narzędzi zarządczych w zakresie zarządzania kadrami? Jaką odpowiedzialność ponoszą osoby zarządzające służbą cywilną? W jaki sposób należy usprawnić wdrażanie nowoczesnych narzędzi zarządczych? Jak można zmienić postawy pracowników? Dlaczego niezbędne jest określanie kryteriów sukcesu dla poszczególnych działań modernizacyjnych?

Zagadnienia dotyczące służby cywilnej stanowią wielowątkowy i wieloaspektowy temat badawczy wymagający podejścia interdyscyplinarnego, nie tylko w odniesieniu do doboru źródeł ale również do analizy mechanizmów funkcjonujących w ramach systemu wdrożeń konkretnych narzędzi i rozwiązań w organizacjach tworzących system służby cywilnej. W niniejszej pracy zastosowano wiele metod i technik badawczych właściwych dla nauk politycznych, prawnych i nauk o zarządzaniu⁷. Jednak metodami wiodącymi były: neoinstytucjonalna analiza systemu służby cywilnej i zachodzących w niej procesów oraz ich wpływu na wykonywanie

⁷ Zob. szerzej na temat metod i technik badawczych w naukach politycznych: M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 2001, s. 43 i nast.; A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2006, *Studia europejskie. Zagadnienia metodologiczne*, red. K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2010.

zadań publicznych, analiza systemowa oraz instytucjonalno-prawna, metoda opisowa i historyczna, obserwacja uczestnicząca wynikająca z osobistego doświadczenia autora, a także analiza naukowej literatury przedmiotu, orzecznictwa i dokumentów wewnętrznych wytworzonych na potrzeby służby cywilnej. Istotną rolę pełnią również badania empiryczne przeprowadzone przez autora oraz badania wtórne, a także wywiady indywidualne, konsultacje eksperckie i grupy fokusowe oraz analiza porównawcza wybranych zagadnień merytorycznych w kontekście międzynarodowym.

Analiza systemowa pozwoliła na określenie głównych interesariuszy systemu służby cywilnej oraz scharakteryzowanie podstawowych zależności prawnych i organizacyjnych. Autor starał się znaleźć odpowiedź na pytanie dotyczące wewnętrznych grup interesów oraz ich roli w procesie modernizowania procesu zarządzania zasobami ludzkimi. Analiza systemowa pozwoliła również na ustalenie zakresu samodzielności i niezależności służby cywilnej, zarówno w kontekście prawnym, jak i politycznym. W prowadzonych rozważaniach założono, że podejście systemowe pozwoli na zbadanie służby cywilnej jako względnie jednolitej całości.

Metodę neoinstytucjonalną zastosowano nie tylko w odniesieniu do analizy źródeł prawnych i innych dokumentów źródłowych, ale również do zbadania współzależności wynikających z umiejscowienia służby cywilnej (i szerzej systemu administracyjnego) w kontekście systemu politycznego. Szczegółowej analizie poddane zostały interakcje zachodzące na styku systemu politycznego z podsystemem administracyjnym reprezentowanym przez służbę cywilną, zwłaszcza w odniesieniu do: roli gabinetów politycznych premiera i ministrów w procesie decyzyjnym, decydowaniu o kierunkach działań poszczególnych urzędów oraz wpływu na kształt polityki kadrowej. Zweryfikowano również działania innych aktorów politycznych odnoszących się do służby cywilnej w celu jej upolitycznienia, czy wręcz upartyjnięcia. Dzięki tej metodzie udało się w niniejszej pracy odpowiedzieć na pytanie dotyczące roli interesów poszczególnych aktorów politycznych (w wymiarze partyjnym) w kształtowaniu rozwiązań prawnych i polityki personalnej oraz faktycznego wykorzystywania instytucji służby cywilnej do realizacji strategii państwa. Metoda ta przyczyniła się również do wyjaśnienia efektów działań politycznych decydentów w sferze zarządzania zasobami ludzkimi, w szczególności w odniesieniu do sposobu zatrudniania i zwalniania członków korpusu służby cywilnej.

Analizę instytucjonalno-prawną wykorzystano do badania zarówno polskich jak i zagranicznych norm prawnych, a także dokumentów wewnętrznych poszczególnych urzędów w celu ustalenia poziomu ciągłości instytucji służby cywilnej. Metoda historyczna posłużyła do zbadania uwarunkowań systemu służby cywilnej w Polsce w okresie międzywojnia oraz po nim, a także po okresie transformacji ustrojowej.

W pracy została zastosowana także technika pogłębionego wywiadu, która pozwoliła na określenie zasadniczych wniosków dotyczących dysfunkcji systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej oraz ustalenie pożądanych kierunków zmian. Należy tu również zaznaczyć, że istotnym elementem badań są obserwacje uczestniczące autora, wynikające z faktu zatrudnienia w służbie cywilnej na stanowiskach związanych bezpośrednio z kreowaniem i realizowaniem polityki zarządzania zasobami ludzkimi. Obserwacje te pozwoliły na praktyczne weryfikowanie działań podejmowanych przez ustawodawcę w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi, a także na ustalenie stopnia przydatności poszczególnych narzędzi oraz ich zrozumienia przez głównych zainteresowanych, pozwoliły również na zaproponowanie rozwiązań i kierunków działań modernizacyjnych, które powinny zostać podjęte w celu dalszej profesjonalizacji systemu służby cywilnej.

Badania empiryczne (pogłębione wywiady indywidualne, grupy fokusowe oraz badania jakościowe i ilościowe) pozwoliły na zgromadzenie informacji na temat stanu obecnego systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, ustalenie silnych i słabych stron tego systemu oraz głównych przyczyn występujących dysfunkcji, a także zaproponowanie kierunków modernizacyjnych. Wtórne wykorzystanie wyników badań w zakresie społecznej percepcji instytucji służby cywilnej pozwoliło na ustalenie głównych przyczyn takiego stanu rzeczy oraz zaproponowanie niezbędnych działań informacyjno-promocyjnych, które powinny zostać podjęte, zarówno na szczeblu centralnym (politycznym i administracyjnym), jak i przez poszczególne urzędy. Z uwagi na temat prowadzonych badań, zachodzący również na nauki o zarządzaniu, niezbędne było zastosowanie strategii konceptualnej. Pozwoliła ona na zaproponowanie podstawowych kierunków modernizacyjnych odnoszących się do sfery zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Analiza piśmiennictwa naukowego okazała się przydatna w procesie konceptualizacji pojęć oraz w przeprowadzaniu porównania rozwiązań właściwych dla polskiej służby cywilnej z rozwiązaniami funkcjonującymi w innych państwach.

Wymienione powyżej metody pozwoliły na przedstawienie i omówienie podjętego tematu w sposób możliwie wszechstronny i gruntowny. Konieczność zastosowania komplementarnego podejścia wynikała również z charakteru prowadzonych rozważań, odnoszących się do szeregu zjawisk właściwych dla nauk politycznych, prawnych, socjologii, nauk ekonomicznych i zarządzania.

Struktura niniejszej monografii stanowi konsekwencję realizacji przyjętego planu badawczego. Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, bibliografii oraz spisu tabel, rysunków i wykresów. Przedstawione w niej zostały zagadnienia odnoszące się do polityki zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej. Omówiona w niej ewolucja służby cywilnej w systemie politycznym obejmuje okres od II Rzeczypospolitej do końca 2014 roku. Występujące w pracy ramy czasowe przyjęte zostały w oparciu o rozwiązania prawne funkcjonujące na przestrzeni ostatnich blisko stu lat.

W rozdziale pierwszym przeprowadzono proces konceptualizacji pojęć. Zasadniczym celem tej części pracy było więc zinterpretowanie i ustalenie pojęć kluczowych z perspektywy głównego tematu badawczego oraz zaprezentowanie stanu piśmiennictwa odnoszącego się do kluczowych pojęć, takich jak: służba cywilna, pracownicy i urzędnicy służby cywilnej czy zarządzanie zasobami ludzkimi. Omówiono również podstawowe aksjomaty polskiej służby cywilnej (zawodowość, rzetelność, bezstronność i neutralność polityczna) oraz zaprezentowano podstawowe paradygmaty zarządzania publicznego. Proces konceptualizacji pojęć przeprowadzony został w wyniku analizy literatury naukowej, polskiej i zagranicznej, przepisów prawa polskiego i europejskiego, a także doświadczeń wynikających z praktyki działania poszczególnych jednostek administracji rządowej, zarówno w odniesieniu do polskiego systemu służby cywilnej, jak i rozwiązań modelowych funkcjonujących w wybranych państwach zachodnich. W oparciu o wymienione powyżej źródła w poszczególnych podrozdziałach zdefiniowane zostały podstawowe pojęcia odnoszące się zarówno do systemu służby cywilnej oraz konstytucyjnych atrybutów tej instytucji, jak i koncepcji zarządzania w administracji publicznej, a w szczególności zarządzania zasobami ludzkimi. Omówiono również podstawowe cechy konstytutywne służby cywilnej w państwie demokratycznym oraz założenia teoretyczne modeli tej instytucji. Znajdują się tu także rozważania dotyczące zagadnień neutralności politycznej i polityzacji, a więc problemów obecnych w praktyce funkcjonowania służby cywilnej. Zaprezentowane zostały także podstawowe modele teoretyczne i koncepcje zarządzania zasobami ludzkimi, zarówno w ujęciu biznesowym, jak i administracyjnym. Istotną część tego rozdziału stanowią również rozważania odnoszące się do roli administracji publicznej w wykonywaniu funkcji państwa. W tym kontekście dokonano analizy wybranych definicji administracji publicznej oraz jej kluczowych funkcji.

Rozdział drugi koncentruje się na teoretycznych rozważaniach związanych z dyskusją nad kształtem systemu służby cywilnej w wymiarze instytucjonalnym, prawnym i organizacyjnym. W rozdziale tym autor poszukuje odpowiedzi na pytanie dotyczące przyczyn niestabilności instytucji służby cywilnej w Polsce oraz wpływu takiego stanu rzeczy na zarządzanie kadrami urzędniczymi. Stara się również zaprezentować podstawowe motywacje, które charakteryzowały kolejnych reformatorów służby cywilnej. Prowadzone rozważania dotyczą koncepcji kadr służby cywilnej w okresie transformacji ustrojowej oraz zawierają analizę rozwoju tej służby po regulacji z 5 lipca 1996 roku. Omówione zostały tu również rozwiązania konstytucyjne i ustawowe po 1997 roku oraz reforma korpusu urzędniczego po roku 2008. W rozdziale tym podjęto także próbę oceny blisko dwudziestu lat funkcjonowania instytucji służby cywilnej w polskim systemie politycznym. Przeprowadzono charakterystykę głównych założeń poszczególnych ustaw, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii zarządzania zasobami ludzkimi. W rozdziale tym autor starał się wykazać podstawowe uwarunkowania (historyczne, prawne, poli-

tyczne i organizacyjne) wpływające na status członków korpusu służby cywilnej na przestrzeni ostatnich dwudziestu kilku lat. Prowadząc rozważania o ewolucji instytucji służby cywilnej w Polsce należy mieć na uwadze uwarunkowania związane z brakiem jej stabilności w otoczeniu instytucjonalnym i prawnym. Kolejne zmiany na scenie politycznej skutkowały rozpoczynaniem kolejnego etapu modernizowania kadr urzędniczych według własnych kryteriów jakościowych i ilościowych. Brak stabilności należy niewątpliwie analizować i oceniać w wymiarze braku spójnej polityki państwa w odniesieniu do urzędników realizujących zadania publiczne. Jak zauważa Marek Chmaj, w odniesieniu do procesu reformowania w Polsce można „zaryzykować twierdzenie, że wiele reform systemu administracji stało się przyczynkiem do kolejnych następujących po sobie reform, przez co system ten jest bardzo skomplikowany i trudny w percepcji dla zwykłego obywatela”⁸.

Rozdział trzeci poświęcony jest charakterystyce narzędzi i metod zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w świetle ustawy z listopada 2008 roku. Zasadniczym celem rozważań prowadzonych w tej części pracy jest omówienie i krytyczna analiza przyjętych rozwiązań odnoszących się do zarządzania personelem, a także wskazanie podstawowych dysfunkcji dotyczących tego obszaru. Do problemów badawczych podjętych w tej części pracy należy m.in.: ocena przyjętych rozwiązań w zakresie naboru i selekcji pracowników, określenie głównych mechanizmów związanych z zarządzaniem rozwojem pracowników oraz opisywaniem i wartościowaniem stanowisk pracy. Podjęto również próbę scharakteryzowania i zinterpretowania podstawowych wartości etycznych przypisanych członkom korpusu służby cywilnej. W tej części dokonano także analizy i oceny poszczególnych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi wprowadzonych do systemu służby cywilnej na przestrzeni ostatnich lat. Szczególną uwagę poświęcono kwestiom związanym z naborem do służby cywilnej, opisywaniem i wartościowaniem stanowisk pracy, podnoszeniem kwalifikacji zawodowych pracowników, ocenami okresowymi oraz zarządzaniu etycznemu. Istotną z perspektywy badacza materię stanowią również uwarunkowania związane z organizacją i sposobem przeprowadzania postępowań konkursowych na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej, w szczególności na stanowiska kierownicze. Rozdział ten zawiera także opracowanie wyników badań przeprowadzonych przez autora w celu identyfikacji i oceny roli dyrektorów generalnych w zarządzaniu służbą cywilną. W ich rezultacie zaproponowano główne kierunki działań modernizacyjnych, które w ocenie autora przyczynią się do zwiększenia profesjonalizmu w sposobie świadczenia usług publicznych na rzecz obywateli. Badania obejmowały: analizę obowiązującego prawa, badania ankietowe służące identyfikacji głównych problemów zarządczych z perspektywy dyrektorów generalnych urzędów, indywidualne wywiady pogłębione z osobami pełniącymi kluczowe funkcje w systemie służby cywilnej

⁸ M. Chmaj, *Wstęp*, w: *Administracja rządowa w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012, s. 9.

oraz mającymi istotny wpływ na kształt systemu służby cywilnej. W rozdziale tym wskazano również na podstawowe dylematy etyczne członków korpusu służby cywilnej. Osobiste doświadczenie autora, wynikające z zatrudnienia w służbie cywilnej, pozwoliło na zamieszczenie w tym rozdziale również propozycji szeregu działań, które umożliwiłyby dalszą optymalizację aktualnych zasad zarządzania zasobami ludzkimi.

Celem rozdziału czwartego było określenie wyzwań modernizacyjnych służby cywilnej w Polsce oraz wskazanie determinantów wpływających na ograniczenie zdolności stałego doskonalenia. Przedmiot badań stanowiły relacje łączące służbę cywilną z otoczeniem politycznym oraz rolą doradców politycznych w procesie zarządzania urzędem, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania zasobami ludzkimi. Przedmiotem badań były także zagadnienia związane z systemem wynagradzania, wizerunkiem służby cywilnej oraz rolą Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w profesjonalizacji kadr urzędniczych. Rozdział ten zawiera więc omówienie wyzwań dotyczących modernizacji służby cywilnej. Scharakteryzowano w nim podstawowe dla politologa zagadnienia związane z relacjami systemu służby cywilnej z otoczeniem politycznym. Po pierwsze, przeanalizowano relacje łączące gabinety polityczne (stanowiące aparat pomocniczy ministrów) z pracownikami i urzędnikami służby cywilnej oraz ustalono podstawowy zakres zadań wybranych gabinetów politycznych. Po drugie, omówiono zagadnienia związane z polityzacją i upartyjnieniem służby cywilnej w Polsce, w kontekście zmian zachodzących na scenie politycznej oraz działaniami poszczególnych partii politycznych. Została tu również przeprowadzona ocena roli Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w profesjonalizacji i rozwoju kadr administracji publicznej. Przedstawiono także rozważania dotyczące wizerunku służby cywilnej jako instytucji oraz urzędników w niej zatrudnionych. Analizę aktualnego wizerunku przeprowadzono w oparciu o dostępne wyniki badań oraz aktywność publicystyczną dziennikarzy. Istotną część tego rozdziału stanowi analiza uwarunkowań systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej (i szerzej administracji publicznej) oraz synteza poszczególnych pragmatyk urzędniczych. W oparciu o literaturę przedmiotu, materiały i dokumenty źródłowe, wywiady indywidualne oraz obserwacje uczestniczące autora zaproponowano podstawowe kierunki modernizacyjne, które powinny zostać wdrożone w systemie służby cywilnej.

W rozdziale piątym przeprowadzono prezentację innowacyjnych praktyk zarządczych wdrażanych w wybranych urzędach administracji rządowej. W rozdziale tym autor zajmuje się charakterystyką wyselekcjonowanych dobrych praktyk i prezentuje w jaki sposób wpływają one na funkcjonowanie urzędów w realizacji zadań publicznych. Przedmiotem badania są więc podstawowe determinanty efektywności wdrożenia konkretnych usprawnień zarządczych z perspektywy głównych interesariuszy systemu, bariery instytucjonalne (przepisy prawne), organizacyjne (struktura organizacyjna i brak zasobów) oraz psychologiczne (na-

stawienie pracowników i kadry zarządzającej). Na podstawie przeprowadzonej analizy zaproponowane zostały narzędzia ograniczające występowanie fundamentalnych dysfunkcji służby cywilnej związanych z wysokim poziomem upolitycznienia, a także z niskim poziomem zdolności adaptacyjnych służby cywilnej do dynamicznego otoczenia instytucjonalno-prawnego i społeczno-gospodarczego, czy też niewłaściwym mechanizmem dystrybucji środków publicznych przeznaczanych na realizację zadań, reaktywnym nastawieniem pracowników i brakiem mechanizmów pozwalających na efektywne zarządzanie potencjałem pracowników, zarówno w wymiarze mikro- jak i makrosystemowym.

Proces prezentacji doświadczeń poszczególnych urzędów przeprowadzony został w oparciu o analizę materiałów i dokumentów źródłowych, a w kontekście Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie i Ministerstwa Sprawiedliwości również o obserwację skutków podejmowanych działań, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. W części tej zaprezentowano proces opracowywania założeń i wdrażania systemu szkoleń wewnętrznych na poziomie urzędu wojewódzkiego. Podjęto również próbę oceny wprowadzonego rozwiązania w oparciu o badania ankietowe. Rozdział ten zawiera również rozważania odnoszące się do zarządzania wiedzą w służbie cywilnej na przykładzie Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie. W oparciu o przeprowadzone badania zaprezentowano podstawowe korzyści wynikające z wdrożenia mechanizmów wspierających dzielenie się wiedzą oraz zasygnalizowano główne bariery towarzyszące wdrożeniu. Omówione zostały tu także praktyczne doświadczenia wynikające z wdrażania systemów zarządzania przez cele. Istotną część tego rozdziału stanowi prezentacja wyników badań przeprowadzonych w Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej i Ministerstwie Sprawiedliwości, odnoszących się do weryfikacji poziomu wykorzystania standardów zarządzania zasobami ludzkimi. Badania obejmowały analizę dokumentów źródłowych zewnętrznych i wewnętrznych, badania fokusowe z pracownikami i kadrami kierowniczą obu urzędów oraz indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami ścisłego kierownictwa.

Monografia powstała w oparciu o szeroko rozumianą literaturę przedmiotu zawartą w piśmiennictwie naukowym, dotyczącym zarówno rozwiązań polskich, jak i zagranicznych. Zostały w niej wykorzystane materiały źródłowe w postaci aktów prawnych, dokumentów wewnętrznych, wyników kontroli, raportów i analiz. W przeprowadzaniu analiz istotną rolę odgrywał dorobek judykatury (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i innych sądów powszechnych), materiały statystyczne, wtórne wyniki badań dotyczące percepcji służby cywilnej i opracowania poszczególnych instytucji publicznych. Z uwagi na zakres podjętych badań oraz często zdarzający się brak polskojęzycznej literatury odnoszącej się do zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, a także chęć zaprezentowania omawianych zjawisk z różnych perspektyw, w niniejszej monografii wykorzystywano również literaturę anglojęzyczną, prezentującą doświadczenia

Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i Wielkiej Brytanii. Długa tradycja demokratyczna i wynikający z niej dorobek naukowy tych państw pozwolił w ocenie autora na znaczne wzbogacenie treści merytorycznej niniejszej publikacji.

Autor zajmował się również innymi zagadnieniami związanymi m.in. z dobrymi praktykami w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi oraz odpowiedzialnością osób zarządzających służbą cywilną jednak nie zostały one włączone do treści pracy. W prowadzonych rozważaniach pominięto także szczegółowe wyniki prowadzonych badań, opracowania eksperckie i propozycje konkretnych rozwiązań modernizacyjnych przygotowanych w trakcie prac nad niniejszą publikacją. Ze świadomego założenia w pracy nie omówiono również wszystkich aspektów odnoszących się do organizacji służby cywilnej w poszczególnych reżimach prawnych. Wynika to przede wszystkim z bogactwa opracowań naukowych i publicystycznych odnoszących się do tych zagadnień. Badaniem systemu służby cywilnej w Polsce zajmowało się do tej pory wielu badaczy oraz praktyków na co dzień zatrudnionych w administracji publicznej. Reprezentują oni różne narzędzia i techniki badawcze oraz perspektywy oceny tej instytucji.

Do najważniejszych badaczy tych zagadnień zaliczyć należy: Jolantę Itrich-Drabarek, Grzegorza Rydleńskiego, Krzysztofa Rączkę, Jacka Jagielskiego, Zbigniewa Cieślaka, Huberta Izdebskiego, Michała Kuleszę, Elżbietę Urę, Mirosława Steca, Artura Nowaka-Fara, Tomasza Rostkowskiego, Ryszarda Herbuta, Andrzeja Antoszewskiego, Józefę Hrynkiewicz, Barbarę Kudrycką, Christopha Demmke, Danielle'a Bossaerta, Jolantę Arcimowicz, Stanisława Mazura, Helenę Szewczyk, Tomasza Grosse, Krzysztofa Szczerskiego, Jacka Czaputowicza, Małgorzatę Sidor-Rządzkowską, Marcina Mazuryka, Wojciecha Drobrego, Piotra Zuzankiewicza, Dągmira Długosza i Wojciecha Zielińskiego. Szczegółowy wykaz prac wszystkich wymienionych powyżej autorów został zamieszczony w załączonyj do pracy bibliografii.

Nieskromną ambicją autora niniejszej monografii pozostaje nadzieja, że zawarta w niej analiza oraz uwagi wyniesione z osobistych doświadczeń z pracy w administracji rządowej, zostaną dostrzeżone jako głos w tej niezwykle istotnej i aktualnej dyskusji, a tym samym przyczynią się choćby do wstępnego zarysowania niezbędnych kierunków modernizacji systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, pomagając jednocześnie w określeniu najpilniejszych propozycji i metod umożliwiających osiągnięcie tego celu.

Najważniejsze działania modernizacyjne powinny się skupić na zwiększaniu skuteczności i efektywności systemu administracji publicznej. Osiągnąć to możemy pamiętając, że kadry urzędnicze składające się na służbę cywilną stanowią strategiczny potencjał państwa i w taki też sposób powinny być traktowane. Szczególnie należy o tym pamiętać w dobie wyzwań wynikających z globalizacji oraz postępującej integracji gospodarczej i politycznej. Jak to podkreśla Grzegorz Rydlewski, w Polsce nakładają się na siebie jednocześnie trzy rodzaje zmian:

ustrojowe, modernizacyjne i antykryzysowe⁹. W tym kontekście sprawnie funkcjonujący system służby cywilnej jest najlepszym gwarantem realizacji naszych narodowych interesów.

Służba cywilna jako instytucja z pewnością nie jest wolna od wad i ułomności. Ewolucyjna ich eliminacja pozwoli na osiągnięcie zasadniczego celu funkcjonowania administracji publicznej, a mianowicie zwiększenia poziomu zadowolenia obywateli z poziomu świadczonych usług publicznych. Problemy, z którymi borykają się nowocześni przywódcy i menedżerowie sektora publicznego dotyczą przede wszystkim uwarunkowań demograficznych, niespójnego i nieefektywnego systemu wynagradzania czy też braku mechanizmów pozwalających na porównanie efektywności działania poszczególnych urzędów. Mówiąc o modernizowaniu funkcjonujących rozwiązań nie można również zapominać o konieczności zwiększenia mobilności pracowników zatrudnionych w administracji publicznej i budowaniu etosu służby publicznej. Jak podkreśla Jolanta Itrich-Drabarek, służba cywilna nie jest jedynie instytucją o charakterze prakseologicznym, ale ma własną tożsamość aksjologiczną¹⁰. W tym kontekście niezbędne wydaje się podjęcie pogłębionych badań odnoszących się do przyczyn łamania standardów etycznych oraz uwarunkowań powstawania różnego rodzaju dysfunkcji.

Analizując polskie doświadczenia w zakresie modernizowania struktur administracyjnych należy stwierdzić, że w działaniach kolejnych decydentów politycznych brak było wizji niezbędnej do wdrażania systemowych zmian. Brak spójnej polityki państwa w zakresie zarządzania procesem modernizacyjnym można zauważyć między innymi w odniesieniu do wielości pragmatyk zawodowych regulujących status prawny urzędników, spadku znaczenia kuźni kadr urzędniczych w postaci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, czy też nieuzasadnionych dysproporcji w systemie wynagrodzeń. Wiele inicjatyw zmierzających do zwiększenia profesjonalizmu w sposobie świadczenia usług publicznych było celowo dyskredytowanych przez polityków odpowiedzialnych w kolejnych rządach za reformowanie służby cywilnej.

Nie ulega wątpliwości, że system służby cywilnej przechodzi proces znaczących zmian, których wprowadzenie jest tym trudniejsze, że odbywa się przy ograniczonych środkach finansowych przy jednoczesnym wzroście oczekiwań obywateli. Marek Chmaj, prezentując swoje przemyślenia zauważa, że „modernizacja administracji publicznej jest zjawiskiem immanentnie związanym z samą admini-

⁹ G. Rydlewski, wypowiedź w trakcie seminarium nt. relacji polityków i urzędników w państwach OECD. W dniu 24 stycznia br. w siedzibie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MIR) odbyło się seminarium na temat współpracy polityków i wyższych rangą urzędników służby cywilnej w administracjach państw członkowskich OECD. Spotkanie to zostało zorganizowane przez Departament Służby Cywilnej KPRM we współpracy z Departamentem Europejskiego Funduszu Społecznego MIR oraz Dyrektoriatem OECD ds. Zarządzania Publicznego i Rozwoju Terytorialnego (OECD GOV).

¹⁰ J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy...*, s. 8.

stracją będącą strukturą pozostającą w nieustannym ruchu”¹¹. W takich uwarunkowaniach niezwykle cenne i efektywne jest dzielenie się dobrymi praktykami. Pozwala to bowiem na wydajne i oszczędne identyfikowanie i przeprowadzanie zmian. Bez zachęcania do szerszego dzielenia się wiedzą w skali systemowej trudne będzie wprowadzenie dalszych działań modernizacyjnych w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. W niniejszej pracy starano się wykazać, że w służbie cywilnej funkcjonuje wiele ciekawych rozwiązań usprawniających proces zarządzania zasobami ludzkimi jednak nadal brakuje systemowego podejścia do dzielenia się wiedzą. Co prawda pojawiają się kolejne inicjatywy, które godne są popularyzacji, jednak działania te nie są ze sobą powiązane co powoduje powstanie chaosu organizacyjnego i kompetencyjnego.

Przedstawione w niniejszej pracy rozważania z pewnością nie zamykają dyskusji o zasadniczych uwarunkowaniach procesów zarządczych oraz kierunkach modernizacji systemu służby cywilnej. Zamierzeniem autora było jedynie zaprezentowanie głównych uwarunkowań polityki zarządzania zasobami ludzkimi oraz jej wpływu na funkcjonowanie państwa. Stopniowo ewoluująca ku partycypacji, rola demokratycznego państwa prawnego połączona ze stopniowym zwiększaniem świadomości społecznej będzie skutkować w najbliższym czasie kolejnymi wyzwaniem z zarządzaniem strategicznym potencjałem państwa w postaci kadr urzędniczych.

Na zakończenie jedna uwaga edytorska. Pojawiające się w tekście odwołania do literatury obcojęzycznej odnoszą się do tłumaczenia własnego autora. Natomiast publikacje przetłumaczone i wydane w języku polskim cytowane są w wersji polskojęzycznej.

Stan prawny oraz faktyczny omawianych w niniejszej monografii zagadnień określony został do końca 2014 roku. W drugiej połowie 2014 roku oraz na początku roku 2015 doszło do kilku istotnych zmian, m.in. powołano Szefa Służby Cywilnej, zaproponowano zmiany w systemie oceniania pracowników i urzędników służby cywilnej, rozpoczęto realizację kilku projektów systemowych w zakresie optymalizacji procesów zarządczych jednak działania te z uwagi na proces wydawniczy nie zostały szczegółowo omówione.

¹¹ M. Chmaj, *Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Michała Grotkowskiego „Zmiany podmiotowe jako element modernizacji administracji publicznej we współczesnej Polsce”*, Warszawa, 31 marca 2014 r.

ROZDZIAŁ I

Zarządzanie w służbie cywilnej – konceptualizacja pojęć

I.1. Administracja publiczna jako wykonawca funkcji państwa

Konceptualizacja oznacza proces tworzenia pojęć na podstawie ogólnej wiedzy o świecie poprzez ustalenie problematyki oraz definicję danego terminu. Głównym celem konceptualizacji jest więc doprecyzowanie abstrakcyjnych pojęć i uzgodnienie ich znaczenia w kontekście przyjętym w danej pracy naukowej. W niniejszej pracy proces konceptualizacji pojęć przeprowadzony został w wyniku analizy literatury naukowej, polskiej i zagranicznej, przepisów prawa polskiego i europejskiego, a także doświadczeń wynikających z praktyki działania poszczególnych urzędów administracji rządowej. W oparciu o wymienione powyżej źródła w poszczególnych podrozdziałach zdefiniowane zostały podstawowe pojęcia odnoszące się zarówno do funkcji administracji w państwie, systemu służby cywilnej i jego konstytucyjnych aksjomatów, jak i zarządzania, w szczególności zaś zarządzania publicznego i zarządzania zasobami ludzkimi.

Etymologii terminu „administracja” należy szukać w języku łacińskim. Źródłowość tego pojęcia wywodzi się bowiem od słowa *ministrare*, co oznacza: służyć, wykonywanie, czynność podporządkowaną rozkazom. Pisane z przyrostkiem *ad* („ku”) – nadającym temu działaniu cechę potencjalnej celowości – to synonim: pomocy, służby, przewodnictwa, kierownictwa, prowadzenia, zarządu, zarządzania lub organizowania dla osiągnięcia ustalonego celu itp.¹. Jak podkreśla Emanuel Iserzon, „odcien celowości działania uczynił ten wyraz odpowiedniejszym do oznaczenia czynności kierowania. Wyraz *administrare* spolszczył się w formie «administrować» (stąd administracja)”. Zdaniem tego autora administrować to znaczy „tak kierować wykonywaniem zadania, by stosowane środki były odpowiednio do osiągnięcia wytycznego celu”².

W literaturze przedmiotu można odnaleźć wiele różnych definicji terminu „administracja”. Różnorodność wynika przede wszystkim z czasu ich definiowania oraz panujących wówczas uwarunkowaniach społecznych, gospodarczych i politycznych. Edward Ochendowski podkreśla, że taki stan rzeczy nie wynika z braku umiejętności naukowego ujęcia tej kwestii przez doktrynę, lecz znajduje

¹ L. Kaczmarek, *Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej*, „Studia Lubuskie”, t. V, s. 220.

² E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 19.

swoje podłoże w cechach charakterystycznych administracji, w obszarach jej działania, jej strukturze i formach działania, które są tak zróżnicowane, że ich pełne zdefiniowanie wydaje się prawie niemożliwe³.

Ponad sto lat temu Gerard Cooreman – ówczesny premier Belgii – stwierdził że „przez administrację rozumiemy trzy rzeczy związane ze sobą, lecz różne: całość atrybucyj władzy wykonawczej, wykonywanie tych atrybucyj, ogół funkcjonariuszy i pracowników czyli personel administracyjny”⁴. Natomiast Henryk Fayol – kontestując taką perspektywę oceny – stwierdził, że administracja „obejmuje nie tylko urzędy i służby państwowe, ale przedsiębiorstwa wszelkiego rodzaju, każdej wielkości, formy i celu”⁵. W podobnym tonie wypowiadał się Stanisław Kasznica, który uważał, że słowa administracja używamy „dla określenia czyjejś działalności trwałej i planowej, ogarniającej pewną ilość ludzi i wielość dóbr a zmierzającej w ostatecznym swym celu do zaspokojenia własnych administrującego lub cudzych potrzeb”. Jego zdaniem „administracja jest zatem zjawiskiem występującym w każdej bodaj dziedzinie życia ludzkiego. Administrują, zarządzają i jednostki (osoby fizyczne) i zrzeszenia, związki ich (osoby prawne). Administruje i państwo”⁶.

Termin „administracja” bez żadnego kwalifikatora używany w zarysowanym powyżej znaczeniu zbliżonym jest do znaczenia potocznego. Dołączenie kwalifikatora znacząco zmienia tę sytuację. Przez doprecyzowanie i wskazanie, że chodzi na przykład o administrację prywatną, czy też administrację publiczną, dokonuje się istotnego zacieśnienia znaczenia samego słowa. Zdaniem Janusza Borkowskiego, „przymiotniki: państwowy, publiczny i prywatny, wiążą czynności, osoby i struktury z określonymi układami zależności, interesami, przesłankami działania i założeniami polityki”⁷.

Z uwagi na zasadniczy temat niniejszej pracy, rozważania autora dotyczą administracji odnoszącej się do spraw publicznych. Niemal od zarania dziejów administracja publiczna (historycznie określana również mianem królewskiej, książęcej, państwowej itd.) występowała w roli sługi ustroju i aparatu wykonawczego władzy publicznej. Dopiero od XVIII wieku administracja zaczęła charakteryzować się szczególnymi cechami, typowymi również dla współczesnej nam administracji. Cechy te możemy sprowadzić do trzech aspektów administracji: oparcie w przeważającej mierze na systemie biurokratycznym, objęcie przez administrację znacznego obszaru spraw o znaczeniu społecznym oraz oparcie jej działania na generalnych normach prawnych⁸. Zwiększanie aktywności władz publicznych

³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 21.

⁴ H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, Warszawa 1926, s. 171.

⁵ Tamże, s. 171.

⁶ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 7.

⁷ J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, tom I, red. J. Starościek, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 21.

⁸ L. Kaczmarek, *Ewolucja pojęcia...*, s. 220.

w zakresie stanowienia prawa spowodowało dalszą zmianę w sposobie postrzegania administracji. Pojęcie administracji odpowiada bowiem poglądom i ideom polityczno-prawnym związanym z określonym etapem rozwoju społeczeństwa.

Precyzyjne i jednoznaczne zdefiniowanie zakresu terminu „administracja publiczna” nie należy do zadań prostych. Irena Lipowicz – określając istotę administracji – podkreśla, że administracja publiczna jest częścią aparatu państwowego, a więc służy ustrojowi i aparatem władzy politycznej⁹. Według innej definicji, administracja publiczna to „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych w celu realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustaw i w określonych prawem formach”¹⁰. Marian Zimmerman zwracał uwagę na fakt, iż „administrację publiczną określa się zwykle albo jako «swobodną, twórczą, działalność w ramach ustaw» – ustawa jest tu tylko szranką, granicą, której administracji nie wolno przekroczyć; w ramach tych jednakże administracja może rozwijać działalność swobodną, nieskrepowaną, kierując się tylko postulatami celowości, zmierzając do osiągnięcia pewnych skutków, wytworzenia jakichś nowych wartości albo jako wykonywanie ustaw”¹¹. Jak zauważa Artur Nowak-Far, wieloznaczność pojęcia administracji publicznej nie odnosi się tylko do polskiego systemu prawnego, ale dotyczy również prawa Unii Europejskiej¹².

Wybitny uczyony Brainard Guy Peters uważa, że administrację publiczną należy definiować:

- „z uwagi na funkcje, jakie sprawuje, jest to proces stosowania określonych reguł, czyli proces przekształcania ogólnych przepisów w konkretne decyzje dotyczące indywidualnych spraw,
- z uwagi na przedmiot, jakim się zajmuje, są to struktury władzy politycznej, których podstawowym zadaniem jest realizacja funkcji wskazanych”¹³ powyżej.

Zdaniem Ryszarda Herbuta używany w naukach społecznych termin „administracja” posiada przynajmniej kilka znaczeń. Pierwsze znaczenie autor ten odnosi do potocznego języka politycznego zapożyczonego z tradycji amerykańskiej, w którym „administracja” utożsamiana jest z „rządem (gabinetem), egzekutywą polityczną, a precyzyjniej – z wąską grupą profesjonalnych polityków (ministrów) skupionych wokół premiera”¹⁴. W tym kontekście używa się zestawień takich jak:

⁹ I. Lipowicz, *Istota administracji*, w: Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Warszawa 2000, s. 21.

¹⁰ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 79.

¹¹ M. Zimmerman, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959, s. 3.

¹² Zob. szerzej: A. Nowak-Far, *Stosowanie *acquis communautaire* przez administracje publicznej państw członkowskich Unii Europejskiej – zagadnienia prawne i organizacyjne*, „Służba Cywilna”, 2002, Nr 4, s. 29.

¹³ B. G. Peters, *Administracja publiczna...*, s. 16.

¹⁴ R. Herbut, *Administracja publiczna – modele, funkcje i struktura*, w: *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 1999, s. 29.

„administracja Tuska” czy też „administracja Obamy”. W tradycji europejskiej omawiany termin używany jest na określenie tzw. władzy wykonawczej, będącej przeciwstawieniem i dopełnieniem władzy ustawodawczej i sądowniczej. Natomiast władzę wykonawczą należy oceniać na dwóch poziomach organizacyjnych: politycznym (egzekutywa polityczna) i *stricte* wykonawczym (administracja publiczna).

Egzekutywa polityczna (określana również mianem „administracji politycznej”) odpowiedzialna jest za formułowanie kierunków polityki państwa i nadzorowanie procesu decyzyjnego¹⁵. Administracja publiczna, stanowiąca „jądro władzy wykonawczej”, odpowiada za wykonywanie i wprowadzanie pod nadzorem egzekutywy politycznej zaplanowanych i zaprogramowanych wcześniej inicjatyw i działań. W tej relacji administracja polityczna jest zwierzchnia i sprawuje nadzór nad aparatem wykonawczym w postaci administracji publicznej.

W ujęciu podmiotowym administracja publiczna bywa również definiowana jako „ogół organów i instytucji zajmujących się organizacją procesu zaspokajania potrzeb zbiorowych”¹⁶ lub „całokształt struktur organizacyjnych w państwie oraz ludzi zatrudnionych w tych strukturach spełniających zadania publiczne, zbiorowe i indywidualne, reglamentacyjne i świadczące oraz organizatorskie podmiotów kierowniczych i decydenckich”¹⁷. Takie podmiotowe ujęcie administracji publicznej obejmuje przede wszystkim: administrację rządową, administrację samorządową i administrację państwową.

Z kolei definicje funkcjonalne definiują administrację jako „ogół działań skierowanych na zaspokojenie potrzeb zbiorowych” oraz „wyodrębnioną sferę aktywności instytucji państwowych, społecznych i prywatnych, która służy zaspokojeniu potrzeb obywateli”¹⁸. W przypadku przyjęcia powyższej perspektywy główna uwaga skoncentrowana jest na funkcjach realizowanych przez administrację.

Jak zauważa Grzegorz Rydlewski, „w ostatnim czasie można zaobserwować łączenie obu tych ujęć [podmiotowego i funkcjonalnego], co zdaje się być ze wszech miar uzasadnione, gdyż pozwala dostrzegać pola wspólne administracji i innych dziedzin, w tym również polityki, bez zamazywania ich odrębności”¹⁹.

Administrację publiczną możemy również definiować przez pryzmat sztuki zarządzania sprawami publicznym. Zdaniem Andrzeja Antoszewskiego, administracja publiczna w tym znaczeniu „utożsamiana jest z dyscypliną naukową, opisującą i wyjaśniającą proces zaspokajania potrzeb zbiorowych oraz formułującą uogólnienia odnoszące się zarówno do organizacji, jak i zarządzania. Ma ona na

¹⁵ Tamże, s. 30.

¹⁶ A. Antoszewski, *Administracja publiczna*, w: *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2003, s. 9.

¹⁷ E. Zieliński, *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 12.

¹⁸ A. Antoszewski, *Administracja publiczna*, w: *Leksykon...*, s. 10.

¹⁹ G. Rydlewski, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 23.

celu kształtowanie swoistych umiejętności uczestnictwa w podejmowaniu decyzji oraz w ich wykonywaniu (przygotowywanie kadr), a także opracowanie kryteriów oceny administracji, uwzględniających interes publiczny²⁰.

Inny wyznacznik stosowany do definiowania pojęcia „administracji publicznej” odnosi się do charakteru jej działania. W podejściu tym wyróżnia się definicje negatywne i pozytywne. Definicje pozytywne koncentrują się na precyzyjnym określeniu zadań administracji, jednak – jak podkreślono wcześniej – nie jest to zadanie proste. Cytowany już Stanisław Kasznica stwierdza, że skoro próby pozytywnego określenia administracji zawiodły, to należy przyjąć definicję negatywną, z której wynika, że „administracja jest tą częścią działalności państwowej w ogóle, jaka pozostaje po wyeliminowaniu z niej działalności prawodawczej i sądowej”²¹.

Przywołane przykłady definicji omawianego terminu z pewnością nie wyczerpują pełnego katalogu obecnego w literaturze naukowej. Nie jest jednak celem autora dokonywanie pełnego przeglądu literatury w tym zakresie, a jedynie zasygnalizowanie wielości funkcjonujących perspektyw możliwego definiowania tego pojęcia.

Dla wszystkich zaprezentowanych powyżej ujęć – pomimo różnych perspektyw – kluczowe jest akcentowanie zasadniczej roli państwa i prawa oraz wykonawczego charakteru administracji publicznej. Podmioty administracji publicznej stanowią wobec tego narzędzie wykonawcze państwa, pozwalające realizować zaplanowane cele w zakresie polityk publicznych. Działania administracji nakierowane są na realizację zadań dla społeczeństwa. Retrospekcji cech charakterystycznych administracji publicznej dokonują Elżbieta i Edward Ura. Do tych cech zaliczyli oni:

- działanie administracji rządowej w imieniu i na rachunek państwa, a administracji samorządowej – w imieniu własnym i na własny rachunek,
- działanie na podstawie prawa i w granicach prawem przewidzianych – obywatel może robić wszystko czego prawo nie zakazuje, administracja – tylko to, na co jej prawo zezwala,
- charakter monopolistyczny, a więc działanie w ramach powierzonych przez prawo kompetencji jako wyłączny gospodarz we właściwej kategorii spraw,
- działanie w ramach struktur administracji rządowej – a więc jej organów, instytucji, jednostek, a nie osób fizycznych,
- charakter władczy – możliwość stosowania środków przymusu administracyjnego, ale tylko wówczas i w takich granicach, w jakich jest to dopuszczone prawem,
- działanie na zasadzie kierownictwa i podporządkowania,

²⁰ A. Antoszewski, *Administracja publiczna*, w: *Leksykon...*, s. 10.

²¹ J. Borkowski, *Określenie administracji...*, s. 30.

- opieranie się w swym działaniu na urzędnikach państwowych, urzędnikach służby cywilnej i pracownikach samorządowych,
- działanie w sposób ciągły i stabilny,
- działanie nie tylko na wniosek zainteresowanych czy z urzędu jako działanie władcze, ale także, i to w dużym zakresie, z własnej inicjatywy poprzez podejmowanie działań o charakterze nie władczym, które różnią administrację np. od sądów²².

W związku z postępującym procesem globalizacyjnym, dynamicznym otoczeniem instytucjonalno-prawnym i społeczno-gospodarczym oraz rozwojem świadomego społeczeństwa obywatelskiego zasadnicze cele, zadania, formy i metody działania administracji, jej wewnętrzne struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawem, zatrudnieni w niej ludzie, a nawet nazwy urzędów ulegają zmianie. Jak podkreśla Jan Boć, nie ma tu nic trwałego oprócz samej administracji. Jego zdaniem, „w czasach współczesnych rozrost administracji spotęgował się i skomplikował niepomierne. Mimo multiplikującej się sieci relacji społecznych i gospodarczych administracja publiczna utrzymuje dominujące znaczenie, choć wprowadza rozwiązania zupełnie dawniej nie znane (...). Utrzymuje się ciągle i wciąż zatrudnia nowych urzędników. Bez administracji nikt sobie już dzisiaj nie wyobraża funkcjonowania państwa. I też bez administracji nie mogłoby państwo dziś funkcjonować”²³. Twierdzenie to choć jest truizmem, jednak trafnie oddaje uzasadnienie dla funkcjonowania aparatu wykonawczego państwa.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że oddziaływanie administracji publicznej na życie przeciętnego obywatela jest tak „powszechne, że często trudno jest uświadomić sobie w pełni, że administracja publiczna w dzisiejszym kształcie jest zjawiskiem nowym”²⁴. W latach trzydziestych XX wieku Stanisław Twardo pisał: „przed stu laty papier urzędowy był dla przeciętnego obywatela zjawiskiem zupełnie wyjątkowym, można mu było poświęcać bardzo wiele czasu, a technika z jej pergaminami, pieczęciami, dziennikiem podawczym i innymi akcesoriami – była zupełnie możliwa”²⁵. W czasach nam współczesnych działalność administracji publicznej zdecydowanie się rozszerzyła. Wynika to przede wszystkim z zasygnalizowanych już zmian w otoczeniu oraz konieczności dostosowania funkcji państwowych (a tym samym i wykonawczych) do tych uwarunkowań.

Na gruncie nauk politycznych wykoncypowano następujące funkcje administracji publicznej: reglamentacyjna i policyjna (związana z zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa publicznego), świadczeń materialnych i niematerialnych

²² E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 23.

²³ J. Boć, *Pojęcie administracji*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1993, s. 5–6.

²⁴ T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 13.

²⁵ S. Twardo, przedmowa do H. Haussmann, *Reforma biurowości, jako część reformy administracji*, Warszawa 1926, s. 6, za: T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie...*, s. 13.

(wchodzących w skład usług publicznych) oraz związana z wykonywaniem uprawnień właścicielskich i zarządzaniem w imieniu państwa lub organów samorządu terytorialnego²⁶.

Według innego kryterium, do funkcji współczesnych aparatów administracji publicznej należy: administrowanie, świadczenie usług, regulacja, wydawanie licencji, gromadzenie informacji i „prowadzenie gospodarstwa”²⁷. Administrowanie w tej perspektywie polega na wprowadzaniu w życie ustaw uchwalonych przez legislatywę oraz polityki przyjętej przez egzekutywę. Świadczenie usług odnosi się do działań podmiotów systemu administracji publicznej (a więc poszczególnych urzędów, agend i służb) na rzecz obywateli lub określonych instytucji prawnych (podmiotów gospodarczych itp.). Funkcja regulacyjna odnosi się do sfery uczestniczenia w procesie stanowienia prawa oraz dbania o interes publiczny i „dobro publiczne”. Wydawanie licencji jest ściśle powiązane z funkcją regulacyjną i odnosi się do ustanawiania przez państwo minimalnych standardów i kwalifikacji w danej dziedzinie życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Gromadzenie przez administrację publiczną różnych informacji wynika z kontrolnego i nadzorczego charakteru państwa w stosunku do ustanawianych zasad i reguł prawnych²⁸.

Na podstawie zaprezentowanych powyżej cech i funkcji administracji publicznej nie można jeszcze precyzyjnie odtworzyć jej roli w wybranym systemie politycznym i prawnym. Zaprezentowane wyróżniki pozwalają jedynie zorientować się ogólnie w zakresie i przedmiocie administracji. Jak podkreśla Jacek Lang, aby „pełniej scharakteryzować administrację w danym państwie, trzeba także uwzględnić niektóre zasady ustroju politycznego oraz podstawowe zadania (cele) i funkcje państwa. Tylko wówczas można oddać rzeczywistą rolę, treść i zakres administracji w danym państwie”²⁹.

W demokratycznych państwach prawnych administracja publiczna opiera się na czterech podstawowych zasadach:

- związaniu prawem powszechnie obowiązującym całej działalności wszystkich jej organów,
- wykonawczym charakterze jej działalności,
- poddaniu całej działalności administracji publicznej kontroli niezawisłego sądu,
- odpowiedzialności prawnej organów oraz osób wykonujących działania administracyjne za podejmowane działania³⁰.

²⁶ G. Rydlewski, *Polityka i administracja...*, s. 25.

²⁷ M. G. Roskin, R. L. Cord, J. A. Medeiros, W. S. Jones, *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Poznań 2001, s. 396.

²⁸ Tamże, s. 396–399.

²⁹ J. Lang, *Zagadnienia wstępne*, w: *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewski, Warszawa 1992, s. 9.

³⁰ A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie prawa*, w: *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Poznań 2004, s. 33.

Dla zilustrowania różnorodności funkcjonalnej administracji publicznej można wskazać, na przykładzie administracji rządowej stanowiącej trzon systemu służby cywilnej, że w 2014 roku w Polsce funkcjonowało 18 ministerstw (w tym Kancelaria Prezesa Rady Ministrów). Ustawa o działach administracji rządowej³¹ wskazuje na istnienie 34 działów. Prezes Rady Ministrów nadzoruje ponad 20 podległych organów administracji publicznej. Dodatkowo, w ramach podziału terytorialnego, administracja rządowa funkcjonuje na szczeblu 16 województw. Wojewodowie, w ramach przyznanых prerogatyw, nadzorują kolejne urzędy administracji zespolonej (po kilkanaście urzędów w każdym województwie). Jak widać, zakres ingerencji państwa w życie obywateli jest całkiem spory i wymagający profesjonalnego aparatu urzędniczego. W wykonującym zadania administracji rządowej korpusie służby cywilnej zatrudnionych jest około 124 000 osób³².

Zarysowany powyżej szeroki wpływ oddziaływania administracji publicznej, w tym administracji rządowej i zatrudnionych w niej urzędników służby cywilnej, na funkcjonowanie państwa i jego obywateli jest kwestią bezsporną. Właściwe wykonywanie zadań państwa na rzecz obywateli wymaga profesjonalnych kadr urzędniczych. Przyjęcie takiej perspektywy przyświecało autorowi w określaniu podstawowych założeń w niniejszej pracy. Jako główne pole badawcze określono bowiem funkcje państwa wykonywane na rzecz obywateli. Poza głównym nurtem zainteresowania pozostawiono kwestie związane z wewnętrznymi relacjami pomiędzy poszczególnymi rodzajami i typami administracji oraz ich wpływem na funkcjonowanie państwa polskiego. Przyjęta przez autora perspektywa ukierunkowała sposób obrazowania wpływu administracji rządowej na funkcjonowanie państwa w wymiarze wykonawczym. W pracy zaprezentowano szereg rozwiązań pozwalających na zwiększanie efektywności funkcjonowania urzędów, jednak ich zakres ograniczono w dużej mierze do administracji rządowej szczebla wojewódzkiego. Przyjęcie takiego założenia wynika z faktu, że administracja rządowa świadcząca usługi na rzecz obywateli kończy się w zasadzie na szczeblu urzędów wojewódzkich. Urzędy centralne i ministerstwa stanowią co prawda bardzo istotny element systemu administracyjnego, jednak co do zasady świadczą usługi do wewnątrz (zmiany organizacyjne, zmiany prawne, funkcje nadzorcze i kreacyjne). Działalność nakierowana na obywatela ogranicza się w zasadzie do stanowienia prawa³³ (i to nie w pełnym zakresie), co w sferze odbioru społecznego stanowi działalność dość abstrakcyjną.

³¹ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, t.j. Dz. U. z 2013, poz. 734.

³² *Zatrudnienie i wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej w 2013 roku*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, źródło: http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/broszura_o_ksc_2013_2.pdf, dostęp: 26 maja 2014 r., slajd 5.

³³ Mając świadomość funkcjonującego w Polsce trójpodziału władz przyjmuję jednak, że administracja rządowa jest aktywnym uczestnikiem stanowienia prawa. Doświadczenia wynikające z zatrudnienia w służbie cywilnej potwierdzają tę tezę, gdyż wielokrotnie uczestniczyłem w procesie przygotowywania aktów prawnych, zarówno w randze ustawowej, jak i aktów wykonawczych.

Syntetyzując prowadzone tu rozważania, należy stwierdzić, że system administracji publicznej w Polsce jest dość skomplikowany i składa się z wielu elementów. Należy w tym kontekście dostrzec trafność poglądu Ernsta Forshoffa, który twierdzi, że administracji nie można zdefiniować, lecz można ją tylko opisać³⁴. Jak zauważa Grzegorz Dostatni, pośród jej „elementów organizacyjnych ważne miejsce zajmuje służba cywilna, czyli część aparatu urzędniczego wykonującego zadania administracji publicznej czy też wężziej – administracji rządowej”³⁵. Grzegorz Rydlewski dodaje ponadto, że „istotą rozwiązań w służbie cywilnej jest zidentyfikowanie i oddzielenie politycznych oraz wykonawczych elementów struktury kadrowej w administracji publicznej, przy równoczesnym stworzeniu regulacji prawnych sprzyjających temu, by działanie wykonawczej części administracji podporządkowane było realizacji interesu państwa i ogółu obywateli, a nie partykularnym interesom politycznym”³⁶. Wobec powyższego, służbę cywilną należy rozpatrywać jako integralną i nierozłączną część systemu szeroko pojętej administracji publicznej, nakierowaną na realizację zadań publicznych. Niewątpliwie, istotność korpusu służby cywilnej wzmacnia konstytucyjne umocowanie tej instytucji, o czym szerzej będzie mowa w kolejnych rozdziałach pracy.

I.2. Służba cywilna i jej modele teoretyczne

Fundamentalną cechą każdego systemu administracji publicznej jest to, że swoje działania opiera głównie na aktywności zatrudnionych w niej pracowników. Zależność ta była widoczna już od początku kształtowania się systemów administracyjnych. Prawzoru dla funkcjonowania służby cywilnej jako elementu systemu administracji należy szukać w starożytnych Chinach. To właśnie w Państwie Środka wykształciła się nowa grupa społeczna, którą stanowili urzędnicy podlegający wyłącznie cesarzowi. Do pełnienia tej służby poszukiwano osób najbardziej uzdolnionych oraz posiadających odpowiednie predyspozycje osobowościowe i intelektualne. Cesarz T'ai-tsung w VII wieku n.e. szczycił się mówiąc, że „najlepszych i najambitniejszych łowię w swoje sieci”³⁷. Zbudowany system egzaminacyjny do służby cywilnej był formą rekrutowania opartego na merytorycznym przygotowaniu a nie na powiązaniach rodzinnych czy politycznych. System ten

³⁴ E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Munchen 1966, s. 1, za: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 21.

³⁵ G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa 2011, s. 21.

³⁶ G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001, s. 13–14.

³⁷ Ping-Ti Ho, *The Ladder of Success In Imperial China: Aspects of Social Mobility 1368–1911*, New York 1962, s. 258, za: J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010, s. 19.

określano mianem *Keju* i obowiązywał w Chinach od 650 do 1905 roku³⁸. Europejskie doświadczenia w zakresie tworzenia struktur administracyjnych są równie bogate jednak pozostają poza głównym nurtem prowadzonych rozważań.

W interesującym nas zakresie, odnoszącym się do tematu niniejszej monografii, termin „służba cywilna” po raz pierwszy został użyty w 1853 roku, w odniesieniu do reformy brytyjskiej administracji kolonialnej³⁹. Zdecydowano wówczas, że system rekrutacji do struktur administracyjnych państwa powinien odbywać się na podstawie kryteriów merytorycznych, a nie na podstawie subiektywnych przesłanek wynikających z kryteriów politycznych⁴⁰. W słynnym raporcie Charleisa Trevellyana i Stafforda Northcote’a, stwierdzono m.in., że rekrutacja do służby cywilnej powinna opierać się w całości na analizie wiedzy i osiągnięć weryfikowanych w trakcie egzaminów, kandydaci do służby cywilnej powinni posiadać ogólne (*generalist*) wykształcenie i być rekrutowani do służby cywilnej jako systemu a nie konkretnego urzędu, awanse powinny odbywać się w oparciu o kryteria merytoryczne a nie ze względu na tzw. „patronaż polityczny”⁴¹.

Realizując zasadniczy cel niniejszego rozdziału, poniżej zaprezentowano definicje i zakres terminu „służba cywilna” oraz zaproponowano definicję odnoszącą się do zakresu prowadzonych badań.

W literaturze przedmiotu, zarówno polskiej jak i obcojęzycznej, a także w popularnych encyklopediach i słownikach prawniczych termin „służba cywilna” bywa definiowany w różny sposób⁴². Wynika to przede wszystkim z różnorodnych

³⁸ Zob. szerzej: B. A. Elman, *Civil Service Examinations*, Berkshire Encyclopedia of China, tenże, *A cultural history of civil examinations in late imperial China*, Berkeley and Los Angeles 2000; I. D. Man-Cheong, *The class of 1761: Examinations, state and elite in eighteenth century China*, Stanford 2004; I. Miyazaki, *China's examination hell*, New Haven 1981.

³⁹ W literaturze przedmiotu często błędnie powtarzana jest data 1854 roku i odnoszenie jej do reformy kolonii brytyjskich. Od 1 stycznia 1853 roku w Wielkiej Brytanii wydawano już gazetę zatytułowaną *The Civil Service Gazette*, źródło: <http://www.civilservice.gov.uk/about/a-partial-history-of-the-civil-service/the-origins-of-the-modern-civil-service-the-1850s>, dostęp: 14 kwietnia 2014 r.

⁴⁰ Zob. szerzej: E. N. Gladden, *The Civil Service: its problems and future*, London 1948.

⁴¹ Zob. szerzej: S. H. Northcot, C. E. Trevelyan, *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service*, London 1854.

⁴² Zob. także obszerną literaturę i badania porównawcze dotyczące służby cywilnej: W. D. Jacobs, H. Zink, *Modern Governments*, New York–London 1966; H. Finer, *Theory and Practice of Modern Government*, vol. I i II, London 1932; tenże, *The British Civil Service*, George Allen & Unwin 1937; W. Griffith, *The British Civil Service 1854–1954*, London 1954; E. N. Gladden, *The Civil Service: its problems and future*, London 1948, *Introductory memoranda relating to the Civil service submitted by the Treasury*, Royal Commission on the Civil Service, 1929–1931; H. E. Dale, *The higher civil service of Great Britain*, Oxford 1941; tenże, *The personnel and problems of the higher civil service*, London 1943; R. Moses, *The Civil Service of Great Britain*, London 1914, *The civil service*, London 1954, L. D. White, *The Civil Service in the modern state*, Chicago 1930, L. Pinet, *Histoire de la fonction publique en France*, Paris 1993; E. Bridges, *Portrait of a profession: the Civil Service tradition*, Cambridge 1953; *Managing the bureaucracy: managing the civil service in the United Kingdom and the United States*, *International seminar papers, Managing the bureaucracy* (Windsor), London 1986; *Civil service systems in comparative perspective*, red. H. A. Bekke, J. L. Perry, T. A. J. Toonen, Bloomington 1996; *Politicization of the civil service in comparative perspective: the quest for control*,

uwarunkowań kulturowych, historycznych, społecznych, gospodarczych i prawnych, w których powstawały i ewoluowały poszczególne systemy polityczne i administracyjne. Czynniki te w konsekwencji wpłynęły na kształt instytucji służby cywilnej w poszczególnych państwach, na fakt iż opiera się ona na innych zasadach oraz obejmuje różne grupy urzędnicze na różnych szczeblach administracji. Są też w różny sposób określane prawa i obowiązki urzędników służby cywilnej. Ponieważ pojęcie służby cywilnej nie jest definiowane w sposób jednoznaczny, to przeprowadzenie pełnej analizy porównawczej systemów służby cywilnej w poszczególnych państwach jest zadaniem niezmiernie skomplikowanym. Próba analizy systemów służby cywilnej w krajach Unii Europejskiej została przeprowadzona przez ekspertów Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej w Maastricht⁴³.

Na przykład, francuski model służby cywilnej został zdefiniowany bardzo szeroko i obejmuje trzy tak zwane funkcje publiczne (*fonctions publiques*): funkcję publiczną państwa (*fonction publique d'Etat*), funkcję publiczną terenową (*fonction publique territoriale*) i funkcję publiczną szpitalną (*fonction publique hospitalière*). Te podstawowe funkcje publiczne obejmują z kolei setki rozmaitych korpusów (*corps*)⁴⁴. Natomiast tradycje anglosaskie pozwoliły na wyodrębnienie służby cywilnej (*civil service*) wyłącznie w odniesieniu do ministerstw i rządowych agencji⁴⁵. W Niemczech służba cywilna funkcjonuje na poziomie federacji (ministerstwa i agencje), landów i gmin. Do zakresu zadań rządowych w systemie

red. B. G. Peters, J. Pierre, London, Routledge 2004; *Civil service systems in Asia*, red. J. P. Burns, B. Bowornwathana, Cheltenham 2001; *Civil service systems in Anglo-American countries*, red. J. Halligan, Cheltenham 2004; *Civil service systems in Western Europe*, red. H. A. Bekke, F. M. van der Meer, Cheltenham 2000; *Civil service systems in Central and Eastern Europe*, red. T. Verheijen, A. Kotchegura, Cheltenham 1999; *The civil service in the 21st century: comparative perspectives*, red. J. C. N. Raadschelders, T. A. J. Toonen, F. M. van der Meer, Basingstoke 2007.

⁴³ Wyniki pracy to m.in. publikacje: A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet, *Civil Services in the Europe of Fifteen*, Maastricht 1996; Ch. Demmke, T. Moilanen, *Civil Services in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Frankfurt am Main–Berlin–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Wien 2010; Ch. Demmke, *European Civil Services between Tradition and Reform*, Maastricht 2004.

⁴⁴ Zob. szerzej o francuskich rozwiązaniach: *Służba cywilna w wybranych państwach demokratycznych*, Warszawa 1995; D. Sobków, *Status urzędnika oraz zasady naboru do służby cywilnej w V Republice Francuskiej*, „Biuletyn Służby Cywilnej”, 1997, Nr 2; V. Turcey, *Rola służby cywilnej w demokratycznym społeczeństwie doświadczenia francuskie*, w: *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym. Materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniach 14–15 marca 1996 r.*, Warszawa 1996; D. Schuffenecker, *Reforma służby cywilnej i status członków służby cywilnej we Francji i Podstawowe wartości służby cywilnej w systemie francuskiej służby cywilnej*, w: *Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego – jak działać lepiej mając mniej?*, red. W. Mikułowski, A. Jezierska, Warszawa 2011; J. Michel, *Wartości służby publicznej we Francji*, w: *Etyka w służbie publicznej*, red. J. Czaputowicz, materiały z konferencji, Warszawa, 8–9 grudnia 2011 r.

⁴⁵ Literatura wymieniona powyżej oraz dodatkowo: M. Mróz, *Służba cywilna w państwach Unii Europejskiej (system awansowy i pozycyjny w badaniach Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej)*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Informacja Nr 746, Warszawa, listopad

niemieckim należą przede wszystkim sprawy dotyczące polityki zagranicznej, obronności i polityki fiskalnej. Pozostałe zadania realizowane są na szczeblu federalnym i gminnym. W strukturze służby cywilnej oprócz urzędników władz wykonawczych należą również przedstawiciele innych władz⁴⁶.

Jak pokazują powyższe informacje, poszczególne systemy służby cywilnej są mocno zróżnicowane. Na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku rozważano nawet, czy nie można już mówić o zmięczeniu idei służby cywilnej, szczególnie wobec aż tak dużego zróżnicowania tej instytucji. Zdaniem Richarda Chapmana, stosowanie zróżnicowanych technik i zasad naboru oraz selekcji kandydatów, zróżnicowane kryteria awansowania i szkolenia, odmienne systemy wynagradzania i motywowania powodują niemożliwym precyzyjne zdefiniowanie służby cywilnej⁴⁷. Badacze tych zagadnień podkreślają również, że „służba cywilna będąca podstawowym elementem administracji publicznej państw członkowskich ukształtowanym przez ich odmienną tradycję i historię, pozostawała stosunkowo długo poza głównym obszarem działań i inicjatyw integracyjnych”⁴⁸.

Rozpoczynając analizę terminu „służba cywilna” od przytoczenia wybranych definicji występujących w słownikach terminologicznych, należy wskazać na różniczenie dwóch zasadniczych podejść. Pierwsze akcentuje odrębności służby cywilnej od innych służb państwowych. Jak podkreśla Michał Kulesza i Magdalena Niziołek „służbę «cywilną» niekiedy przeciwstawia się służbie «wojskowej», podkreślając przy tym, że obie one stanowią formę pracy na rzecz państwa. Jednakże z językowego (i historycznego) punktu widzenia chodzi tu o źródłosłów łaciński: *civis* znaczy obywatel (*cives* – obywatele). A więc służba cywilna to zaszczytna służba publiczna, którą mogą pełnić jedynie obywatele – w dawnym znaczeniu tego pojęcia, które odnosiło się jedynie do ludzi wolnych a więc osób posiadających pełnię praw prywatnych (cywilnych!) i publicznych – prawa polityczne, a więc zdolność obejmowania stanowisk publicznych, świadczących obowiązek służby wojskowej i in.”⁴⁹.

Drugie ujęcie akcentuje niezależność i merytoryczne kwalifikacje pracowników tworzących korpus służby cywilnej. Według encyklopedii *Britannica*, „służba cywilna to korpus urzędników państwowych zatrudnionych na stanowiskach w administracji publicznej, niezależnych od władzy wykonawczej i sądowniczej.

2000, s. 1; A. Komar-Morawska, *Brytyjska służba cywilna – imponderabilia w procesie zmian*, „Biuletyn Służby Cywilnej”, 1997, Nr 1.

⁴⁶ Zob. szerzej: J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce i w Republice Federalnej Niemiec, w: Polska i RFN w procesie integracji europejskiej*, red. S. Sulowski, Warszawa 2007 oraz W. Rogowski, *Służba cywilna w wybranych krajach – Niemcy*, Warszawa 1995.

⁴⁷ R. Chapman, *The End of the Civil Service?* „Teaching Public Administration”, 1992, Nr 2, s. 1–5, za: J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy...*, s. 36.

⁴⁸ D. Bossaert, Ch. Demmke, K. Nomden, R. Polet, *Civil Service in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments*, Maastricht 2001, s. 7.

⁴⁹ M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 75–76.

W większości krajów pojęcie służba cywilna odnosi się do pracowników wybieranych i promowanych na podstawie kryteriów merytorycznych, zasług i stażu pracy weryfikowanych w trakcie egzaminów sprawdzających⁵⁰. Termin „służba cywilna” w języku prawniczym definiowany jest, jako „stosunek prawny łączący daną osobę i państwo, polegający na zatrudnieniu tej osoby w aparacie państwowym w celu wykonania za wynagrodzeniem, w sposób ciągły i stały, czynności związanych bezpośrednio z realizacją funkcji państwowych”⁵¹.

Kolejną grupę stanowią definicje, które można określić jako publicystyczne lub popularno-naukowe. Według nich, służbę cywilną „można przyrównać do maszyny, którą steruje rząd, albo jeszcze inaczej – do fortepianu, który pozostaje taki sam bez względu zarówno na osobę, która na nim gra, jak i na wykonywany utwór. Po odegraniu utworu Beethovena nie trzeba fortepianu demontować czy wymieniać części, aby zagrać utwór Bacha czy Chopina”⁵². Jak to zauważa Aleksander Kwaśniewski, „idea służby cywilnej to dobry pomysł, ale wyjątkowo trudny do realizacji”⁵³. Kancelaria Premiera odpowiedzialna za wykonywanie nadzoru Prezesa Rady Ministrów zaznacza, iż „rolą służby cywilnej jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania aparatu administracyjnego państwa, niezależnie od sytuacji politycznej i zmian rządów. Sprawność taką mogą zapewnić odpowiednie kadry – kompetentni urzędnicy, profesjonalści rzetelnie i bezstronnie wykonujący swoje obowiązki”⁵⁴.

Ze względu na charakter pracy najistotniejsze są jednak definicje naukowe. Z uwagi na ich dużą różnorodność poniżej zaprezentowane zostaną jedynie wybrane definicje, prezentujące perspektywę nauk politycznych, prawnych i ekonomicznych. Tak więc, z perspektywy nauk politycznych służba cywilna bywa definiowana jako „niejednolity korpus osób zaangażowanych w zadania ograniczające się do cywilnej administracji państwowej”⁵⁵. Znaczący problematyki służby cywilnej Grzegorz Rydlewski definiuje tę instytucję, jako gwaranta profesjonalnego i lojalnego obsługiwanie zmieniających się politycznych ekip rządowych przez urzędników administracji publicznej⁵⁶.

⁵⁰ Zob. szerzej: *Encyklopedia Britannica*, źródło: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/119404/civil-service>, dostęp: 17 kwietnia 2014 r.; J. Arcimowicz, *Urzędnicy w służbie demokratycznego państwa. Salus rei publicae suprema lex*, Warszawa 2011, s. 33; W. Patricia, *The State of the Higher Civil Service after Reform: Britain, Canada, and the United States*, Paris 1999; R. N. Johnson, *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*, Chicago 1994; D. A. Schultz, *The Politics of Civil Service Reform*, New York 1998.

⁵¹ W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *ABC służby cywilnej*, Warszawa 2010, s. 13.

⁵² V. Turcey, *Rola służby cywilnej w demokratycznym społeczeństwie doświadczenia francuskie*, w: *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym. Materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniach 14–15 marca 1996 r.*, Warszawa 1996, s. 45–46.

⁵³ „Gazeta Wyborcza”, z dnia 19 grudnia 2001 r., s. 3.

⁵⁴ *System służby cywilnej*, Departament Służby Cywilnej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, źródło: <http://dsc.kprm.gov.pl/system-sluzby-cywilnej>, dostęp: 17 kwietnia 2014 r.

⁵⁵ E. N. Gladden, *The Civil Service...*, s. 31.

⁵⁶ G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 13.

Syntetyczną, a jednocześnie chyba najpełniejszą definicję tego pojęcia opracowała Jolanta Itrich-Drabarek. Twierdzi ona, że „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 utrzymywać istotne funkcje państwa”⁵⁷. Odminną perspektywę w kontekście statusu pracowników służby cywilnej (państwowej w okresie II Rzeczypospolitej) zaprezentował Maurycy Jaroszyński. Uznawał on, że „służba państwowa nie jest odrębnym zawodem, lecz szczególnego rodzaju stosunkiem prawnym pracowników różnych zawodów”⁵⁸.

Służba cywilna jest definiowana także jako „system obsadzania stanowisk publicznych oraz wykonywania obowiązków funkcjonariusza publicznego oparty na zasadzie profesjonalizmu, apolityczności, bezstronności i legalizmie”⁵⁹. Badacze brytyjscy John Greenwood i Dawid Wilson pojęcie to definiują w następujący sposób: „stanowiska administracyjne należące do służby cywilnej nie mogą być prezentem dla polityków po wygranych wyborach. Urzędnicy pozostając w systemie merytorycznej kariery powinni realizować politykę rządu zgodnie ze wszystkimi wymogami organizacyjno-prawnymi (...) Pewność zatrudnienia pozwala im na profesjonalne wykonywanie zawodu. Jednocześnie urzędnicy realizując zadanie zlecane im przez ministrów muszą zachować osobistą neutralność polityczną”⁶⁰.

Jacek Jagielski, prezentując stanowisko *stricte* prawnicze, podkreśla, że w „obowiążącym porządku prawnym służba cywilna nie jest normatywnie jednoznacznie zdefiniowana i w świetle regulacji zarówno konstytucyjnych, jak i ustawowych kategoria ta może być traktowana w różnym sensie, tj. przedmiotowym (jako właśnie wykonywanie zadań państwa w formule służby, zapewniającej określone standardy i cele w sposobie realizacji tych zadań), podmiotowym (jako korpus służby cywilnej) lub organizacyjnym (jako określone podmioty uczestniczące w praktycznym tworzeniu korpusu służby cywilnej i zarządzaniu jego funkcjonowaniem)”⁶¹.

Natomiast Witold Kieżun, reprezentując perspektywę nauk ekonomicznych, uważa, że służba cywilna powinna być realizacją niepartyjnego, nieusuwalnego aparatu urzędniczego realizującego dyrektywy politycznych kierowników⁶².

Na podstawie przeprowadzonej konceptualizacji przyjęto, że służba cywilna to systemowo, prawnie, instytucjonalnie i organizacyjnie wyodrębniony zespół ludzi zatrudnionych w oparciu o specjalną pragmatykę zawodową w celu reali-

⁵⁷ J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy...*, s. 36.

⁵⁸ M. Jaroszyński, *Służba państwowa w administracji*, w: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 291.

⁵⁹ J. Gąciarz, *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, w: *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2003, s. 167.

⁶⁰ J. Greenwood, D. Wilson, *Public administration in Britain today*, London 1989, s. 76.

⁶¹ J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 24.

⁶² W. Kieżun, *O sprawną administrację publiczną*, „Ius et Lex”, zeszyt Nr (III) 1/2005, Warszawa, źródło: http://www.witoldkiezun.com/docs/iusetlex_012005.htm, dostęp: 17 kwietnia 2014 r.

zacji zadań państwa, w ramach obowiązujących przepisów prawa, kierujących się określonym systemem norm etycznych i moralnych, mających za zadanie służyć obywatelowi w sposób bezstronny, rzetelny, profesjonalny, neutralny politycznie i efektywny, zarówno pod kątem finansowym, jak i czasowym.

Podsumowując powyższe rozważania, warto jeszcze przytoczyć opracowany przez Barbarę Kudrycką katalog obowiązków ustrojowych, odróżniający służbę cywilną od innych kategorii pracowników. Do tych obowiązków zaliczyła:

- lojalność wobec konstytucji i każdego rządu sprawującego władzę,
- bezstronne, uczciwe postępowanie wymagające rozwiązywania wszelkiego rodzaju konfliktów interesów, a przede wszystkim konfliktu interesu publicznego z prywatnym na rzecz publicznego,
- profesjonalizm działań zdeterminowany merytorycznym systemem przyjęć do służby i karierą służbową na podstawie kryteriów merytorycznych,
- neutralność polityczną oznaczającą zakaz kierowania się własnymi poglądami politycznymi lub zakaz ulegania nieformalnym wpływom partyjnym przy wykonywaniu obowiązków służbowych⁶³.

Określiwszy zakres terminu służby cywilnej poniżej zaprezentowane zostaną jej podstawowe modele teoretyczne. Jako model teoretyczny służby cywilnej należy rozumieć ogół rozwiązań prawnych i organizacyjnych odnoszących się do podstawowych składowych systemu zarządzania personelem: rekrutacji i typu zatrudnienia, awansu, szkolenia oraz wynagrodzenia, które wynikają z przyjęcia ogólnych założeń teoretycznych w zakresie tego zarządzenia w służbie cywilnej⁶⁴. Tomasz Rostkowski podkreśla, że wymienione powyżej modele można analizować z punktu widzenia kryteriów doboru pracowników, stabilności zatrudnienia, sposobu wynagradzania pracowników oraz pośrednio zasad rozwoju zawodowego i awansowania⁶⁵.

Biorąc pod uwagę wewnętrzne uwarunkowania systemów służby cywilnej w krajach europejskich należy stwierdzić, że wybór modelu służby cywilnej nie jest całkowicie dowolny. W większości przypadków decyzja o wdrożeniu tego czy innego modelu jest ściśle powiązana z tradycją narodową danego kraju, jego narodowym sposobem myślenia, kulturą administracyjną i polityczną, a także wewnętrznymi uwarunkowaniami politycznymi⁶⁶.

W rozwiniętych demokracjach zachodnich, w których służba cywilna posiada ugruntowaną pozycję oraz długą tradycję wymienia się zasadniczo dwa modele służby cywilnej: klasyczny system kariery (zamknięty) i system pozycyjny (otwarty)⁶⁷. Modele te stanowią główny punkt odniesienia w badaniach systemów służby

⁶³ B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, s. 16–17.

⁶⁴ D. Długosz, *Kadry w administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna...*, s. 241.

⁶⁵ T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie...*, s. 67.

⁶⁶ D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych: Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003, s. 30.

⁶⁷ K. Sontheimer, *Verfassungspolitische Perspektiven einer Reform des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Germany*, w: P. Dagtoglu, R. Herzog, K. Sontheimer, *Verfassungspolitische Pro-*

cywilnej w krajach Unii Europejskiej⁶⁸. Analiza rozwiązań funkcjonujących w poszczególnych państwach pozwoliła na wyszczególnienie jeszcze jednego modelu określanego mianem modelu hybrydowego (mieszanego)⁶⁹. Szerokie badania nad modelami służby cywilnej prowadzono również na gruncie polskiej nauki⁷⁰. Poniżej zaprezentowane zostaną wobec tego główne założenia poszczególnych modeli teoretycznych funkcjonujących w służbie cywilnej.

Zgodnie z definicją opracowaną m.in. przez Deniella Bossearta, „wyróżniającą cechą systemu kariery jest to, że kandydaci przyjmowani są do służby na pierwsze stanowisko określonej ścieżki kariery. W ramach tej kariery urzędnik cywilny może być następnie awansowany zgodnie z wymogami prawnymi, zajmować nowe stanowiska (np. Dyrektora Generalnego) i awansować w skali płac (np. zgodnie ze stażem służby). Podjęcie określonej kariery (np. A, B, C, D) wymaga spełnienia minimalnych wymogów wykształcenia ustalonych w przepisach ustawy (np. posiadania dyplomu studiów i zaliczenia okresu stażu) oraz pozytywnego zdania sprawdzianu (np. egzaminu państwowego) bądź przejścia przez konkurencyjną procedurę selekcji (np. *concours*). Systemy kariery zawodowej tworzą

bleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Baden-Baden 1973, s. 237 i nast.; D. Bossaert, Ch. Demmke, K. Nomden, R. Polet, *Civil Service in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments*, Maastricht 2001.

⁶⁸ Zob. szerzej: A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet, *Civil services in the Europe of fifteen: Current situation and prospects*, Maastricht 1996; D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych: Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003; *Civil services in the accession states: New trends and the impact of the integration process*, Maastricht 2003; Ch. Demmke, *Służba cywilna w krajach europejskich: między tradycją a reformą*, Łódź 2004; tenże, *European Civil Services between Tradition and Reform*, Maastricht 2004; *Civil service systems in the Asean Region. A comparative perspective*, United Nations Public Administration Network, New York 2004; F. Cordona, *The Management of the Civil Service: European Models*, dokumenty SIGMA, źródło: <http://www.sigmaweb.org/publications/44110196.pdf>, dostęp: 11 kwietnia 2014 r.; J. P. Ronteix, *Mobility in the senior civil service in France*, w: *Flexible personnel management in the public service*, Paris 1990; Frits M. van der Meer, *Civil Service Systems In Western Europe, Second Edition*, Cheltenham 2011.

⁶⁹ Por. D. Długosz, *Służba cywilna – jaki system dla Polski?* „Res Publica Nowa”, 1998, Nr 6, s. 32 i nast.

⁷⁰ Zob. J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Europie Środkowo-Wschodniej. Implementacja norm, procedur i wartości europejskiej służby cywilnej*, Warszawa 2013; też: *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010; *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012; T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa 2012; G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001; tenże, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006; *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna”, 2000/2001, Nr 1; tenże, *Służba cywilna a prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn BIRE”, 2003, Nr 4; *Służba cywilna w czasach współczesnych*, „Administracja Publiczna”, 2003, Nr 1; *Służba cywilna w instytucjach Unii Europejskiej*, „Służba Cywilna”, 2003, Nr 6; *Służba cywilna w procesie integracji europejskiej*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008; M. Mróz, *Służba cywilna w państwach Unii Europejskiej (system awansowy i pozycyjny w badaniach Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej)*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Informacja Nr 746, Warszawa, listopad 2000; M. Pryciak, *Służba cywilna w państwie*, Poznań 2011.

wiec (różne) hierarchiczne formy organizacji. Osoby rozpoczynające pracę – po okresie stażu – otrzymują zwykle dożywotnią nominację. Co więcej, w przeszłości warunki służby, płacy i emerytur były regulowane przepisami ustawy⁷¹.

Jak wynika z powyższej definicji, podstawową cechą modelu kariery jest przechodzenie pracowników przez poszczególne szczeble hierarchii urzędniczej. Kierownicze i strategiczne stanowiska w służbie cywilnej obsadzone są wyłącznie przez pracowników już zatrudnionych w strukturach systemu administracyjnego i posiadających odpowiedni staż pracy. Podstawowymi kryteriami doboru pracowników są wymagania formalne potwierdzone posiadaniem różnego rodzaju dyplomów, certyfikatów i zaświadczeń o ukończeniu szkoleń i innych form doskonalenia zawodowego. Procedury rekrutacyjne w modelu zamkniętym są wysoce sformalizowane i szczegółowo określają tryb postępowania. Egzaminery weryfikujące poziom przygotowania merytorycznego pracowników są trudne i stawiające wysokie wymagania. Odbywają się one przynajmniej dwukrotnie: na etapie przyjęcia do służby cywilnej oraz po odbyciu służby przygotowawczej⁷². W modelu tym występuje także specyficzna odmiana procesu adaptacyjnego dla nowo zatrudnionych urzędników. Szczególny nacisk kładziony jest przede wszystkim na weryfikację przydatności do pracy w strukturach administracji, a dopiero w następnej fazie weryfikowana jest przydatność na konkretnym stanowisku pracy⁷³.

Omawiany model zakłada, że kariera urzędnicza rozpoczyna się od najniższych szczebli urzędniczych, zaś jedynym kryterium warunkującym awans jest staż pracy. Istotnym kryterium jest również stabilność zatrudnienia oraz wynikające z tego tytułu gwarancje i zabezpieczenia socjalne przynależne po zakończeniu pracy w służbie cywilnej. System ten zakłada również wysoki poziom hierarchizacji. Zatrudnienie w systemie zamkniętym określają przepisy prawa publicznego, tak więc urzędników zatrudnia państwo a nie konkretny urząd. System wynagradzania w tym modelu regulowany jest przez przepisy prawa i dotyczy wszystkich urzędników. Dotyczy to również kwestii wzrostu wynagrodzenia. Poziom wynagrodzenia zależy wyłącznie od umiejscowienia stanowiska w hierarchii urzędniczej i stażu pracy, a nie efektów pracy. Ewentualne zmiany systemu wynagradzania lub systemu emerytalnego nie wymagają konsultacji ze związkami zawodowymi, gdyż stanowią wyłączną prerogatywę państwa⁷⁴. W procesie świadczenia pracy istotne są elementy właściwe dla nakazowego stylu zarządzania. Istotnymi czynnikami wpływającymi na ocenę pracy są sumienność, profesjonalizm, rzetelność, legalizm i etyczność.

W systemie zamkniętym fundamentalnym jest założenie, że administracja publiczna ma inne cele niż sektor prywatny. Stosuje też odmienne kryteria re-

⁷¹ D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna...*, s. 27.

⁷² Zob. szerzej: J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Europie...*, s. 20 i nast.; też: *Uwarunkowania, standardy...*, s. 50 i nast.; *Służba cywilna w Polsce...*, s. 26 i nast.

⁷³ T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie...*, s. 67.

⁷⁴ M. Mróz, *Służba cywilna...*, s. 1.

krutacji, oceny i rozliczania pracowników z wykonywanych zadań. Model ten odzwierciedla mentalność kontynentalną – określaną też jako francusko-niemieckie podejście prawne z przywiązaniem do procedur administracyjnych i hierarchii⁷⁵.

Syntetyzując, do charakterystycznych cech systemu kariery można zaliczyć: publicznoprawną umowę i mianowanie urzędnika cywilnego, mianowanie jedynie na pierwsze stanowiska, określone ustawą wymogi wykształcenia warunkujące podjęcie pracy, ograniczone uznawanie praktyki zawodowej nabytej w sektorze prywatnym, systemy wynagrodzeń ustalane w ustawie (awans według stażu pracy), praktycznie dożywotnie zatrudnienie, kodeks etyki urzędników cywilnych (w tym specjalne przepisy dyscyplinarne), proces pracy bardziej nakazowy niż ukierunkowany na cele, nacisk na sumiennność, uczciwość i przestrzeganie prawa, podrzędna pozycja zasady osiągnięcia wyników i dedykowane systemy emerytalne.

Model kariery bywa często krytykowany. Czasem nazywany jest systemem „mandaryńskim” lub modelem „zamkniętej twierdzy”⁷⁶. Do podstawowych wad tego systemu zalicza się: hierarchiczność, brak nastawienia na realizację celów, niski poziom motywacji wśród pracowników, brak narzędzi pozwalających na ocenę efektywności pracy, kastowość, brak elastyczności i zdolności do absorpcji nowych rozwiązań, niski poziom mobilności pracowników z sektora prywatnego, zamknięcie na realne potrzeby obywateli. Ostatni argument jest szczególnie istotny w kontekście stale rosnących oczekiwań społecznych. Zamykanie się służby cywilnej na innowacyjność i zablokowanie dopływu „świeżej krwi” może spowodować zaistnienie zjawisk określanych mianem „prawa Parkinsona”. Jak to dostrzega Jolanta Itrich-Drabarek, w modelu kariery może powstać przepaść pomiędzy urzędnikami a obywatelami, skutkująca alienacją od realnych potrzeb zarówno polityków, jak i społeczeństwa⁷⁷.

Mimo wielu uwag krytycznych odnoszących się do omawianego modelu, nie sposób nie dostrzec jego pozytywnych stron. Zasadniczym argumentem przemawiającym za tym rozwiązaniem jest wysoki poziom stabilizacji kadr urzędniczych, uniezależnionych od bieżących uwarunkowań sceny politycznej. Po drugie, w systemie zamkniętym mamy do czynienia z wysokim poziomem lojalności pracowników wobec państwa i jego instytucji oraz występowaniem relacji pracowniczych odpowiadających wypełnianiu misji wobec społeczeństwa. Po trzecie, zwolennicy zamkniętego modelu służby cywilnej zwracają uwagę na wysoki poziom standardów etycznych obowiązujących urzędników. Do powyższych zalet z pewnością należy dodać wysoki poziom merytoryczny kadry urzędniczej, wynikający z faktu wieloletniego zatrudnienia w strukturach administracji oraz możliwość wdrażania długofalowych polityk i systemowych rozwiązań.

⁷⁵ J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, w: *Rozwój kadr administracji publicznej*, red. B. Kudrycka, Białystok 2001, s. 50–53.

⁷⁶ J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy...*, s. 50.

⁷⁷ Tamże.

System kariery występuje m.in. w takich państwach jak: Austria, Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia Północna, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Słowenia, Rumunia, Cypr, Słowacja, Bułgaria i Turcja.

Ze względu na zachodzące zmiany społeczne, gospodarcze i polityczne, aktualnie na arenie międzynarodowej trudno byłoby odnaleźć klasyczny model kariery. Nawet systemy niemiecki, francuski i hiszpański wprowadzają rozwiązania właściwe dla systemu pozycyjnego, tym samym ewoluując w kierunku modeli hybrydowych.

Drugim z podstawowych modeli służby cywilnej jest tzw. model pozycyjny zwany również otwartym, menedżerskim, kontraktowym lub modelem stanowisk. Jest to model, który w dużej mierze wykorzystuje rozwiązania biznesowe w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi⁷⁸. Poprzez takie funkcjonowanie, system ten jest bardziej elastyczny, a jednocześnie oparty o zindywidualizowany system wynagradzania oraz odnoszący się do powszechnych pragmatyk pracowniczych model stosunku pracy urzędników.

Rekrutacja pracowników w modelu otwartym prowadzona jest co do zasady na wszystkie stanowiska, niezależnie od ich umiejscowienia w strukturze systemu służby cywilnej. W praktyce oznacza to, że osoby z doświadczeniem biznesowym mogą z powodzeniem konkurować nawet o najwyższe stanowiska kierownicze w służbie cywilnej. Możliwość taka dopuszczona jest prawnie, bowiem staż pracy w sektorze prywatnym w modelu pozycyjnym traktowany jest na równi z zatrudnieniem w strukturach administracji państwa. Procedury rekrutacyjne w przeciwieństwie do modelu kariery nie są sformalizowane zaś odpowiedzialność za przeprowadzanie procedury naboru jest zdecentralizowana. Przykładem państwa, w którym model otwarty jest najbardziej zbliżony do modelu pozycyjnego jest Szwecja. Nabór do szwedzkiej służby cywilnej nie jest szczegółowo uregulowany w przepisach prawnych. Na poziomie centralnym nie istnieje żaden urząd koordynujący proces zatrudnienia. Proces rekrutacji jest więc faktycznie zdecentralizowany⁷⁹. Potwierdzają to również dane OECD. Szwecja jest niekwestionowanym liderem w decentralizowaniu i delegowaniu uprawnień w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w poszczególnych urzędach⁸⁰. Delegowanie uprawnień i kreowanie swobody w zarządzaniu kadrami ma na celu zwiększenie efektywności poszczególnych urzędów w zakresie realizowania zadań publicznych. Pozwala

⁷⁸ Por. W. Zieliński, *Kierunki zmian systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, 2010, Nr 6; Ł. Świetlikowski, *Administracja rządowa w Szwecji – aspekty kadrowe i instytucjonalne*, „e-Politikon”, 2012, Nr 2.

⁷⁹ Ł. Świetlikowski, *Administracja rządowa...*, s. 86.

⁸⁰ *Government at a Glance 2011, Human Resources Management Practices*, źródło: http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2011-en/07/01/index.html?contentType=&itemId=/content/chapter/gov_glance-2011-37-en&containerItemId=/content/serial/22214399&accessItemIds=/content/book/gov_glance-2011-en&mimeType=text/html, dostęp: 13 kwietnia 2014 r.

to bowiem na dostosowanie modelu zarządzania do specyfiki konkretnego urzędu oraz realizowanych przez niego zadań.

Jedynie rygory selekcyjne przy zatrudnianiu, przewidziane w szwedzkim ustawodawstwie, odnoszą się do konieczności uwzględniania kompetencji i zasług kandydata⁸¹. W trakcie procesu naboru w modelu otwartym weryfikowane są posiadane kompetencje oraz umiejętności kandydatów, a nie formalne dokumenty potwierdzające ukończenie studiów, szkoleń czy innych form doskonalenia⁸². Nabory odbywają się na konkretne stanowiska pracy, w związku z czym promowani są kandydaci posiadający kierunkowe doświadczenie. Nie jest przy tym istotny sektor, w którym zostało zdobyte. W wielu przypadkach posiadanie doświadczenia w sektorze prywatnym traktowane jest na korzyść kandydata. Narzędzia rekrutacyjne stosowane do oceny kompetencji są podobne do rozwiązań funkcjonujących w organizacjach biznesowych⁸³. Proces adaptacji nowo zatrudnionych urzędników skoncentrowany jest na zadaniach, jakie powinny zostać wykonane w celu nabycia odpowiednich kompetencji i umiejętności. Nie jest to jednak sformalizowany prawnie obowiązek, jaki występuje np. w formie służby przygotowawczej.

W systemie pozytywnym podstawową formą zatrudnienia jest kontrakt realizowany w oparciu o powszechnie obowiązujące pragmatyki pracownicze. W przeciwieństwie do modelu zamkniętego zatrudnienie nie jest dożywotnie i nie skutkuje automatycznymi awansami na kolejne stopnie urzędniczej kariery. Podstawowym założeniem tego modelu jest elastyczność i płynność przepływu kadr pomiędzy sektorami prywatnym i publicznym. Warunki zatrudnienia w omawianym mode-

⁸¹ Ł. Świetlikowski, *Administracja rządowa...*, s. 85 i nast.

⁸² Przykładowy proces rekrutacyjny jest wieloetapowy i przebiega według następujących etapów: oddział odpowiadający za zarządzanie zasobami ludzkimi, w porozumieniu z kierownikiem komórki, w której poszukiwany kandydat będzie pracował, przygotowuje zestawienie opisujące wymagania dotyczące oczekiwanych kompetencji i umiejętności. Dla każdego kryterium jest określana liczba punktów. W drugim etapie urząd, za pośrednictwem własnej strony internetowej lub gazety lokalnej, ogłasza nabór. W przypadku gdy oczekiwane umiejętności są rzadko spotykane, ogłoszenie jest zamieszczane w prasie na poziomie ogólnokrajowym. Pracownicy urzędu mogą zapoznać się z ogłoszeniem dostępnym poprzez sieć wewnętrzną urzędu – intranet. Informacja o naborze jest również przekazywana do urzędu pracy. Nie istnieje oficjalny informator o wolnych wakatach odpowiadający polskiemu Biuletynowi Informacji publicznej. Trzeci etap to przyjmowanie aplikacji kandydatów pocztą, zarówno elektroniczną jak i tradycyjną. Następnie komisja rekrutacyjna ocenia dokumenty kandydatów pod kątem formalnym, a po wstępnej selekcji aplikanci rozwiązują test, oceniający kompetencje i predyspozycje psychologiczne. Komisja rekrutacyjna złożona jest z kierownika komórki oferującej wakat, przedstawiciela związku zawodowego oraz kierownika ds. kadr. Komisja podczas rozmowy kwalifikacyjnej ocenia umiejętności identyfikowania, analizy i rozwiązywania przykładowych zadań na danym stanowisku. Finalnym etapem jest narada komisji, której członkowie decydują o wyborze najlepszego kandydata, D. Kotkowskiej, *Proces rekrutacji pracowników administracji rządowej na przykładzie Urzędu Gubernatora Regionu Gotlandia*, w: *Materiały z konferencji Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*, Warszawa 2007, s. 29–30, za: Ł. Świetlikowski, *Administracja rządowa...*, s. 88.

⁸³ T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie...*, s. 67.

lu są elastyczne i przystosowane do potrzeb pracodawcy. Generalnie, warunki zatrudnienia są podobne jak w sektorze prywatnym⁸⁴. Stan taki powoduje możliwość negocjowania warunków płacowych z uwzględnieniem sytuacji na rynku pracy. Jak wskazuje Tomasz Rostkowski, „model otwarty bazuje na doświadczeniach organizacji komercyjnych. Głównym celem jest zapewnienie administracji publicznej kompetentnych pracowników, o których trzeba konkurować z innymi organizacjami na rynku pracy. W związku z tym: brak jest odrębnych regulacji prawnych dotyczących sposobu negocjowania wysokości wynagrodzeń, wzrost wynagrodzeń zależy od osiągniętych wyników pracy, staż pracy nie ma decydującego znaczenia przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia, określana jest wartość stanowisk pracy (realizowanych zadań)”⁸⁵.

Podstawą oceny pracownika w modelu menedżerskim, od której zależy jego awans i kariera, jest jego dorobek zawodowy, a nie przynależność do określonej kategorii urzędniczej czy posiadany staż pracy. System ten charakteryzuje brak hierarchizacji, bliskość administracji i obywatela oraz nastawienie na rezultat działania. Bliskie związki między sektorem publicznym i prywatnym wyrażają się m.in. przepływem pracowników między sektorami oraz stosowaniem podobnych kryteriów doboru i oceny. W większym stopniu niż formalne kwalifikacje liczą się tu zdolności, wiedza i umiejętności menedżerskie⁸⁶. Kolejną cechą charakterystyczną dla modelu pozycyjnego jest brak sformułowanych przepisów prawnych regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną. W zakresie praw i obowiązków nie funkcjonują żadne szczegółowe regulacje prawne. Korpus służby cywilnej nie jest traktowany jako specyficzna grupa zawodowa, ciesząca się szeregiem przywilejów i uprawnień. Sytuację prawną urzędników regulują powszechne pragmatyki pracownicze, konsekwentnie wypierające prawo publiczne.

Wyróżniającą cechą modelu otwartego jest również nieformalność kontaktów między urzędnikami wyższego i niższego szczebla⁸⁷. Typ relacji partnerskich pomiędzy urzędnikami różnych szczebli jest zaprzeczeniem formalnych kanałów komunikacyjnych opartych na hierarchiczności właściwych dla modelu kariery. Naturalne w systemie otwartym są sytuacje, w których „urzędnik formalnie najniższego stopnia składa raporty ministrowi lub prowadzi nieformalną dyskusję z ministrem czy podsekretarzem stanu”⁸⁸. W modelu pozycyjnym system wynagradzania oraz rozwoju zawodowego pracowników znajduje się w centrum zainteresowania związków zawodowych, które prezentują postawę proaktywną w generowaniu optymalnych dla obu stron rozwiązań⁸⁹. Ogólne warunki zatrudnienia

⁸⁴ M. Mróz, *Służba cywilna...*, s. 2.

⁸⁵ T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie...*, s. 68.

⁸⁶ J. Czaputowicz, *Implikacje integracji...*, s. 51.

⁸⁷ L. Torbjörn, *Governing Sweden*, Stockholm 1995, s. 99.

⁸⁸ Tamże, s. 49.

⁸⁹ *The Union of Civil Servants in Sweden*, broszura informacyjna nt. Związku Zawodowego Urzędników Służby Cywilnej w Szwecji, s. 5, za: Ł. Świetlikowski, *Administracja rządowa...*, s. 94.

obejmujące zasady wynagradzania, procedury negocjowania warunków zatrudnienia i rozwoju zawodowego, metody rozwiązywania konfliktów oraz prawo do strajku regulowane są przez układy zbiorowe.

Charakterystyczne cechy i elementy systemu pozycyjnego odnoszą się m.in. do: stosunków kontraktowych regulowanych częściowo przepisami prywatnoprawnymi, rekrutacji na konkretne stanowiska pracy bez względu na umiejscowienie w strukturze systemu służby cywilnej, konieczności posiadania konkretnej wiedzy w odniesieniu do poszczególnych stanowisk pracy, uznawania doświadczenia zawodowego z sektora prywatnego, możliwości efektywnej alokacji zasobów ludzkich pomiędzy urzędami, ustalania systemu wynagrodzeń uzależnionego od efektów pracy a nie stażu, braku sformalizowanego systemu awansowania, elastyczności systemu zatrudnienia, braku specjalnych unormowań odnoszących się do systemu emerytalnego czy zorientowania na osiągnięcie celów i efektów.

Do słabych stron omawianego modelu zaliczyć należy niezbyt mocne powiązanie urzędnika z instytucją i wykonywaną pracą, dużą podatność na czynniki zewnętrzne, nie zawsze związane z interesem państwa oraz niską efektywność w działaniach długookresowych oraz wymagających zachowania tajemnicy państwowej⁹⁰. Dodatkowo, należy zwrócić uwagę na niski poziom stabilności zawodowej pracowników oraz systemu służby cywilnej jako całości. Istotne zmiany na rynku pracy związane z czasowym wzrostem zatrudnienia w atrakcyjnym sektorze gospodarki mogą spowodować natychmiastowy odpływ wysoko wyspecjalizowanej kadry urzędniczej do sektora prywatnego, powodując tym samym paraliż funkcjonowania aparatu wykonawczego państwa.

Natomiast wśród mocnych stron modelu menedżerskiego należy niewątpliwie wymienić wysoki poziom zdolności dostosowywania się do zmian w dynamicznym otoczeniu. Pozytywnie należy również ocenić możliwość swobodnego przemieszczania się pracowników pomiędzy sektorem prywatnym a publicznym. Stały dopływ „świeżej krwi” pozwala na bardziej efektywne zarządzanie procesem zmian. Doświadczenia pracowników z sektora prywatnego pozwalają również na wprowadzanie rozwiązań nakierowanych na stałe podnoszenie efektywności działania instytucji publicznych. Syntetyzując rozważania o modelu pozycyjnym, należy stwierdzić, że system ten niewątpliwie zwiększa mobilność kadr urzędniczych i minimalizuje ryzyko powstania wewnątrzsystemowej grupy interesów w postaci urzędników. Jak podkreśla Grzegorz Rydlewski, model ten pozwala administracji dostosowywać się do zmiennych warunków działania o wiele szybciej i sprawniej niż model kariery⁹¹. Model ten występuje m.in. w Danii, Holandii, Finlandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii oraz Estonii.

⁹⁰ J. Czapotowicz, *Implikacje integracji...*, s. 51; M. Zalewska-Turzyńska, *Od biurokracji do nowego zarządzania publicznego*, „Acta Universitas Lodzianensis. Folia Oeconomica”, 2012, Nr 270, s. 362.

⁹¹ G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa 2009, s. 139.

Jak wynika z powyższej analizy, zamknięty system stanowisk to klasyczny model biurokracji, zaś otwarty model kariery stanowić może odpowiedź na rynkowe wyzwania współczesnego świata. Jak już zasygnalizowano, aktualnie występują spore trudności w odnalezieniu klasycznych modeli w krajach europejskich, zaś różnice pomiędzy systemami stają się mniej czytelne dla osób interesujących się tym problemem. Wielu ekspertów uważa, że model pozycyjny jest charakterystyczny dla państw o stabilnej przeszłości politycznej, zaś model kariery dla młodych demokracji, tj. państw, które przeszły okresy rządów totalitarnych lub autorytarnych, w których administracja służyła władzy za narzędzie przymusu wobec społeczeństwa⁹². Teza ta wydaje się być w pełni zasadna, szczególnie w kontekście analizy rozwiązań prawnych w poszczególnych krajach. Jak już wspomniano na wstępie, decyzja o wyborze modelu wynika nie tylko z oczekiwań polityków ale również z licznych uwarunkowań kulturowych, społecznych, gospodarczych i politycznych. Te uwarunkowania odnoszą się również do tradycji sposobu sprawowania władzy w krajach, w których rządy autorytarne lub totalitarne były obecne przez długie lata, a poziom upolitycznienia systemu administracyjnego jest ciągle znaczący⁹³.

Niewątpliwie oba zaprezentowane modele posiadają mocne jak i słabe strony. Jednak jak podkreśla Barbara Kudrycka, „wraz ze stopniowym wdrażaniem zasad *New Public Management* do systemu zarządzania personelem – zamknięty system służby cywilnej, powoli przekształca się w system otwartej służby cywilnej a doktryna administrowania zadaniowego, opartego o rezultaty, zastępuje wcześniej używany system oparty na przyznanych środkach, formalnej procedurze i karierze zawodowej”⁹⁴. Tina Randma i Kulli Viles wskazują ponadto, że „reformy służby cywilnej, z systemu zamkniętego ku systemom otwartym, dowodzą jednocześnie przemian jakie przechodzi służba cywilna oparta na doświadczeniu, wiedzy i lojalności, na taką, która zorientowana jest na rezultaty i oparta na umiejętnościach menedżerskich, planowaniu strategicznym i dotrzymywanych uzgodnieniach i porozumieniach. Dowodzą one również, że w krajach Europy Centralnej i Wschodniej niełatwo jest bezpośrednio wdrażać system otwartej służby cywilnej, albowiem wiąże się to z bardzo dużymi zagrożeniami i niebezpieczeństwami związanymi z nieodpowiednim gospodarowaniem funduszami publicznymi, korupcją, nepotyzmem, rozwojem sekciarstwa i konsumeryzmu”⁹⁵.

⁹² Zob. szerzej: D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna...*, s. 33–34; G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 47; K. Burnetko, *Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne*, Warszawa 2003, s. 14.

⁹³ D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna...*, s. 34.

⁹⁴ B. Kudrycka, *Nowe wyzwania i trendy w reformowaniu sytuacji urzędników administracji publicznej*, w: *Rozwój kadr...*, s. 32–35.

⁹⁵ T. Randma, K. Viks, *Civil Services in Central and Eastern Europe: A Comparative Study*, Twenty-Fifth International Congress of Administrative Sciences, Athens, Greece, 9–13 July 2001, za: B. Kudrycka, *Nowe wyzwania...*, s. 33.

Co ciekawe, przejście od klasycznego modelu kariery ku modelowi otwartemu dotyczy również państw azjatyckich. W Korei Południowej w wyniku przeprowadzonej analizy obowiązujących uregulowań prawnych zdecydowano o konieczności modernizacji systemu służby cywilnej w kierunku zwiększenia elastyczności w pozyskiwaniu zasobów, dostosowaniu potencjału kadr urzędniczych do wyzwań stojących przed nowoczesnym państwem, dostosowania systemu wynagrodzeń do uwarunkowań rynku pracy oraz wdrożeniu systemu długoterminowych narzędzi rozwoju kompetencji pracowników⁹⁶.

Zmieniające się uwarunkowania oraz praktyka funkcjonowania systemów służby cywilnej pozwala na wyodrębnienie trzeciego modelu teoretycznego służby cywilnej, określanego mianem modelu mieszanego (hybrydowego). Model ten powstał w wyniku dążenia do zrównoważenia dość konserwatywnego charakteru systemu kariery i stosunkowo elastycznego systemu pozycyjnego w sytuacji postępującej specjalizacji zadań administracji publicznej⁹⁷. Jak to podkreśla Dagmir Długosz, właśnie z systemami mieszanymi mieliśmy do czynienia w większości państw od początku XX wieku⁹⁸.

Konwergencja omawianych modeli doprowadziła również do ujednoczenia niektórych rozwiązań lub przynajmniej doprecyzowania podstawowych standardów zatrudnienia w administracji publicznej państw demokratycznych. Przykładem takiego działania jest rekomendacja Rady Europy z dnia 24 lutego 2000 roku dotycząca statutu pracowników służby cywilnych w Europie⁹⁹.

Model mieszany przyjęły Polska, Węgry, Malta, Litwa, Estonia, Łotwa, Czechy, Szwajcaria i Włochy. W Polsce od 1996 roku udział poszczególnych elementów składowych systemów pozycyjnego i kariery wielokrotnie podlegał zmianom¹⁰⁰. W obowiązującym stanie prawnym mamy do czynienia z modelem mieszanym z przewagą elementów modelu pozycyjnego. Syntetyczna analiza różnic pomiędzy systemami kariery, pozycyjnym oraz polskim systemem hybrydowym zaprezentowana została w tabeli 1.1.

⁹⁶ Zob. szerzej: S. O. Choi, S. M. Park, *Establishment of Career Civil Service System in the Korean Government 2013*, Ministry of Security and Public Administration, Republic of Korea.

⁹⁷ G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 18.

⁹⁸ D. Długosz, *Kadry w administracji...*, s. 242.

⁹⁹ Tamże, s. 243.

¹⁰⁰ J. Czaputowicz porównując polski system służby cywilnej do modelu otwartego i zamkniętego dowodzi, iż w Polsce obecnie mamy system mieszany, z przewagą systemu zamkniętego, w: J. Czaputowicz, *Polish Model of the Civil Service in Comparison with West European Models*, Twenty-Fifth International Congress of Administrative Sciences, Athens, Greece, 9–13 July 2001; Teresa Górzynska uważa, że system zbudowany w 1998 roku zawierał elementy modelu kariery, ale dominujące były elementy modelu stanowisk, inaczej zwanym modelem łupów, *Od koncepcji do stworzenia podstaw prawnych funkcjonowania służby cywilnej*, „Kontrola Państwowa”, 2005, Nr 1, (specjalny). Problemy z oceną systemu służby cywilnej w Polsce miała również OECD i EIPA.

Tabela 1.1. Porównanie modeli służby cywilnej w Europie

Model kariery (zamknięty)	Model stanowisk (otwarty)	Model polskiej służby cywilnej (mieszany)
Rekrutacja na szczeble najniższe	Rekrutacja również na średni i wyższy szczebel	Rekrutacja na wszystkie szczeble w oparciu o opisy stanowisk pracy i wymogi ustawowe
Wymagane konkretne wykształcenie i dyplomy	Wymagane konkretne umiejętności, niekoniecznie potwierdzone dyplomem	Wymagane zarówno konkretne wykształcenie jak i umiejętności i kompetencje (np. kompetencje kierownicze)
Nieuznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym	Uznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym	Staż pracy uznawany w oparciu o wymogi konkretnego stanowiska. W przypadku wyższych stanowisk obligatoryjny staż pracy w jednostkach sektora finansów publicznych
Sformalizowane procedury rekrutacji	Brak formalnych procedur rekrutacji, stosowanie zasad właściwych dla sektora prywatnego	Sformalizowane procedury naboru wynikające z ustawy, standardów zarządzania zasobami ludzkimi i rekomendacji Szefa Służby Cywilnej
Okres przygotowawczy dla nowo zatrudnionych	Brak okresu przygotowawczego	Służba przygotowawcza dla nowo zatrudnionych pracowników – nie dotyczy wyższych stanowisk w służbie cywilnej
Gwarancja stałego zatrudnienia	Brak gwarancji stałego zatrudnienia	Brak gwarancji stałego zatrudnienia
Ustawowy system wynagrodzeń	Wynagrodzenia indywidualne w oparciu o porozumienia zbiorowe	Ustawowy system wynagrodzeń oparty o prawo pracy, rozporządzenia do ustawy o służbie cywilnej oraz wartościowanie stanowisk pracy
Określone zasady wzrostu wynagrodzenia	Wzrost wynagrodzenia zależy od osiągniętych wyników	Brak określonych zasad wzrostu wynagrodzenia
System starszeństwa (<i>seniority</i>) – wysokość wynagrodzenia związana z wiekiem pracownika i stażem pracy	Brak systemu starszeństwa – niezależność wynagrodzenia od wieku pracownika i stażu pracy	Brak wyraźnych elementów systemu starszeństwa
Regulacje prawne dotyczące systemu negocjacji warunków pracy	Wspólne dla sektora publicznego i prywatnego zasady negocjacji	Brak formalnych procedur związanych z negocjowaniem warunków pracy. Część warunków obligatoryjna wynikająca z ustawy

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet, *Civil Services in the Europe of Fifteen*, Maastricht 1996, s. 137–138, za: *Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, zał. nr 2 do *Strategii Zarządzania zasobami w służbie cywilnej do 2020 roku*, s. 2, Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 20 września 2013 r. (projekt), źródło: https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zal_2_diagnoza_2013.09.20.pdf, dostęp: 19 grudnia 2013 r.

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

