

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. Wymienność 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 służenie 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 pożądanego kierunku 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 kadrą 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 załączonej 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 anty kryzysowe⁹. 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.