

Wstęp

Przegląd współczesnej literatury naukowej poświęconej administracji publicznej – urzędnikom państwowym lub instytucji służby cywilnej – pokazuje, że mimo narzekań wielu autorów na nieaktualny, nieadekwatny i mało przydatny do analizy współczesnej administracji model biurokracji Maxa Webera, większość z nich odwołuje się do tego modelu: jedni, by uwypuklić swoistość nowych rozwiązań bądź koncepcji zarządzania w administracji; drudzy, by pokazać związki między tradycyjnym i nowoczesnym zarządzaniem w organizacjach; jeszcze inni, by, analizując nowe modele „zarządzania publicznego”, pokazać, że w istocie nie odrzucają one całkowicie modelu „idealnej biurokracji”, gdyż pewne elementy Weberowskiego typu są wciąż obecne; na przykład, zdaniem Jerzego Hausnera: „Niektóre zasady i rozwiązania zaproponowane przez Webera są w nim zachowane [nowe zarządzanie publiczne – *przyp. J.A.*]. Dotyczy to zwłaszcza: doboru personelu w oparciu o kryterium kompetencji, stosowania powszechnego i ustrukturyzowanego systemu wynagradzania i awansu, systematycznego szkolenia personelu czy też mechanizmów oceny wyników działania osób i zespołów pracowniczych” [Hausner 2007, s. 55]. Z kolei w artykule poświęconym brytyjskiej *civil service* można przeczytać, iż „nikt nie kwestionuje, że współczesny korpus *civil service* w sposób fundamentalny różni się od klasycznego Weberowskiego modelu *civil service* budowanego na kanwie raportu Northcote’a i Trevelyan’a (...)”, a zasadnicza różnica polega na redefinicji relacji urząd–petent, która zyskała wymiar relacji usługodawca–usługobiorca: „(...) urzędnik przestał być bezosobowym trybem w maszynie, zyskał większą swobodę działania, która oznacza większą odpowiedzialność za indywidualnie podejmowane działania” [Antonowicz 2007, s. 221]. Nie podejmując w tym miejscu dyskusji na temat roli obywatela, sprowadzonej

wyłącznie do „konsumenta usług publicznych”¹, warto jednak podkreślić, że również Max Weber pisał o demokratycznej alternatywie dla hierarchicznej i autorytarnej administracji publicznej². W jego ujęciu demokratyczna administracja: (1) przyjmuje, że każdy ma kwalifikacje do uczestnictwa w prowadzeniu spraw publicznych (zatem wszyscy obywatele, a nie tylko technokraci, mają niezbędną wiedzę i doświadczenie, aby uczestniczyć w podejmowaniu decyzji o tym, jaką politykę przyjąć i jak ją realizować); (2) w podejmowaniu ważnych decyzji uczestniczą zarówno wszyscy członkowie społeczeństwa, jak i wybrani przez nich przedstawiciele; (3) władza jest szeroko rozproszona, a nie skupiona w nadrzędnym centrum; (4) funkcjonariusze administracji są sługami społeczeństwa, a nie technokratyczną elitą panów (*public masters*). Spójność takiej demokratycznej administracji miał zapewnić policentryczny ustrój z wieloma centrami władzy na wielu szczeblach [Ostrom 1973, s. 65]³. Vincent Ostrom podkreśla jednocześnie, że przedstawiciele nauki administracji często ignorowali niektóre elementy zawarte w Weberowskiej koncepcji biurokracji, koncentrując się na technicznej wyższości organizacji biurokratycznej – przypisywanych jej zdolnościach do efektywnego produkowania dóbr publicznych, pomijając potencjalne negatywne następstwa dla systemu demokratycznego [Tamże, s. 24–25]⁴. I jeszcze jedna wypowiedź, której autorka, pisząc o fundamentalnych zasadach działania współczesnej administracji publicznej, stwierdza: „Merytoryczne kompetencje, rzetelność i neutralność polityczna nadal są podstawowymi kryteriami, zgodnie z którymi rekrutuje się pracowników służby cywilnej w państwach demokratycznych” [Itrich-Drabarek 2003, s. 171]. Są to także podstawowe warunki budowy nowoczesnej kadry biurokratów, na które wskazywał Weber. Warto w tym miejscu również wspomnieć o opiniach, jakie pojawiają się w kontekście reform polskiej administracji publicznej – dla jednych Weberowska biurokracja jest wciąż niezrealizowanym w praktyce wzorem działania polskich urzędów i urzędników: „Najpierw trzeba wprowadzić Weberowski model, by utrwalić w administracji podstawowe

¹ Zob. szerzej J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, w: *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe WSAP” 2003, nr 2, s. 28–46.

² Termin *administracja* ma kilka znaczeń, większość z nich nawiązuje do łacińskiej etymologii, tj. połączenia czasownika *ministrare* – być pomocnym, służyć, z wzmacniającym elementem służebności przedrostkiem *ad*. Początkowo *administrare* znaczyło *obsługiwać*, a z biegiem czasu także *zarządzać* czy *kierować*, lecz nigdy nie rządzić – *gubernare*, tj. podejmować rozstrzygnięcia w istotnych sprawach. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2000, s. 13.

³ V. Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa 1973, s. 65; cyt. za J. Supernat, *Polityka administracyjna w świetle teorii wyboru racjonalnego*, <http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_64_2_Polityka_administracyjna_w_swietle_teorii_wyboru_racjonalnego.pdf>, s. 12–13. (W wersji drukowanej J. Supernat, *Polityka administracyjna w świetle teorii wyboru racjonalnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna. IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Stryków 7–9 września 2008 rok*, TNOiK, Rzeszów 2008, s. 653–672).

⁴ Cyt. za: J. Supernat, *Polityka administracyjna...*, jw., s. 12.

zasady, a dopiero później można zasady te ulepszać i wprowadzać np. *new public management*; inni z kolei uważają, że zmiany w polskiej administracji są za mało nowoczesne: „Zmiany są po prostu staroświeckie, wciąż budujemy biurokrację Webera a nie społeczeństwo sieciowe, teraz są grupy, zespoły, sieci, a nie hierarchia i jednostka (...)”⁵; czy takie stwierdzenie: „(...) w polskiej administracji publicznej nadal dominuje Weberowski model silnie zhierarchizowanej administracji i rzadkiego delegowania kompetencji. Efektem jest niska skuteczność działania, przedłużające się procedury, trudności we wprowadzaniu nowoczesnych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi i systemów premiowych (...). Dominuje też myślenie i działanie «silosowe» – kategoriami departamentu czy biura, a nie całego urzędu. Praca zespołowa, w interdyscyplinarnych grupach, należy do rzadkości” [Boni 2009, s. 308].

W pracy o administracji publicznej, zwłaszcza kadrze urzędniczej – o czym traktuje niniejsza książka – trudno więc nie przywoływać Maxa Webera, tym bardziej że wiele jego spostrzeżeń i sądów brzmi nadal bardzo aktualnie. Weber w swojej teorii polityki, pisząc o warunkach rozwoju współczesnej demokracji, stwierdził, że jest ona możliwa tylko wtedy, gdy istnieje zdecydowana i trwała wola jakiegoś narodu, by nie rządzono nim „jak stadem bydła”, ale włączono jako „współpanów” w strukturę państwa, którego są podmiotem i w którym mają swój udział [Weber 1998, s. 300]. Mimo że dość sceptycznie odnosił się on do idei rządów ludu – uważał, że w demokracji rzeczywista władza należy do małej grupy, a masy jedynie wybierają przywódców i wywierają na nich pewien wpływ, zaś demokracja bezpośrednia jest możliwa tylko w małych społecznościach – to jednocześnie podkreślał, że ograniczenie panowania urzędników może dokonać się tylko przez panowanie „ludu”, a współczesna demokracja ma przed sobą jeden wybór: „(...) albo zdecydować się na tanie zarządzanie przez bogatych ludzi sprawujących urzędy honorowo, albo na drogie zarządzanie przez opłacanych urzędników zawodowych” [Tamże, s. 144]. Drugie rozwiązanie stało się przeznaczeniem wszystkich nowoczesnych demokracji. Weber, przywołując przykład funkcjonowania demokracji amerykańskiej do połowy XIX w., wskazywał na zmierzch administracji dyletantów i przeciwstawiał jej istniejącą w państwach europejskich warstwę zawodowych, wyszkolonych na uniwersytetach i biegłych w swoim fachu urzędników: „Amerykańska demokracja – pisze Weber – opierająca się na zasadzie, że co cztery lata, jeśli następuje zmiana prezydenta, następuje wymiana 300 tysięcy urzędników – ta demokracja zbliża się do końca. Była to administracja dyletantów, albowiem ci urzędnicy, których wyznaczała partia, byli mianowani według zasady: oddali partii pewne usługi i za to zostali urzędnikami. Prawie nie pytano ich o kwalifikacje fachowe, do niedawna formalnie nieznanne było amerykańskiej demokracji sprawdzanie, egzamin czy coś w tym

⁵ Wystąpienie prof. Huberta Izdebskiego i prof. Marka Dębickiego podczas konferencji „Nowoczesna, apolityczna służba cywilna w Polsce”, KSAP, maj 2008.

rodzaju. Przeciwnie, często reprezentowano taki punkt widzenia, że urząd powinien jak gdyby krążyć, kolejno przechodzić z jednych rąk w drugie, ażeby każdy mógł kiedyś dorwać się do żłobu” [Tamże, s. 145–147]⁶. Powyższe spostrzeżenia, choć dotyczące dość odległej przeszłości, wydają się brzmieć bardzo aktualnie, zwłaszcza w kontekście budowanej w Trzeciej RP instytucji służby cywilnej i toczących się wokół niej sporów politycznych. Głosy krytyczne o traktowaniu urzędów państwowych jak łupu do podziału przez zwycięskie partie polityczne czy powrocie do PRL-owskich praktyk, gdy obsadzano stanowiska państwowe z pominięciem kryteriów fachowości i kwalifikacji, nagradzając w ten sposób działaczy partyjnych i politycznych popleczników – żywo przypominają konstatacje poczynione przez Webera.

Teza Maxa Webera o nieuchronności biurokracji⁷ wyraża nie tylko sprzeciw wobec zasad honorowego, dziedzicznego czy „powodowanego jakimikolwiek względami, łaską bądź wdzięcznością” sprawowania urzędów, ale wyznacza kierunek nieodwracalnych zmian, będących udziałem współczesnych społeczeństw. „Nowoczesna kultura, pisze Weber, żąda dla zewnętrznego, wspierającego ją aparatu – a im bardziej staje się skomplikowana i wyspecjalizowana, w tym większej mierze – osobiście niezaangażowanego, i dlatego ściśle «rzeczowego» fachowca” [Weber 2002, s. 706]. Czyniąc z biurokracji jeden z głównych elementów procesu racjonalizacji kultury zachodniej, zwraca jednocześnie uwagę, że „prawdziwy urzędnik” (tj. dobry administrator, bo rolą urzędników jest „administrować”, a nie uprawiać politykę) to ten, kto poprzez długoletnie kształcenie staje się specjalistycznie i fachowo wyszkolonym, wysoko wykwalifikowanym pracownikiem, dla którego rzeczowość i uczciwość, zawodowa godność stanowią podstawowe wartości. Bez realizacji tych urzędniczych cnót, podkreśla Weber, zagrożona byłaby nie tylko techniczna sprawność aparatu państwowego, ale nad obywatelami „(...) zawisłoby, jak zły los, niebezpieczeństwo straszliwej korupcji i pospolitego kołtuństwa” [Weber 1998, s. 67]. Podstawą urzędniczego etosu i sprawności organizacji

⁶ W Ameryce model „administracji dyletantów” został przełamany przez Civil Service Reform. Zmiany w sposobie obsady stanowisk urzędniczych zostały zapoczątkowane w 1871 roku i polegały na wprowadzeniu *merit system* (zamiast *spoils system*), tj. otwartych konkursów i egzaminów w administracji federalnej. Zob. szerzej Z. Lewicki, *Ewolucja systemu urzędniczego w Stanach Zjednoczonych i jego znaczenie dla demokracji uczestniczącej*, [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń 2007, s. 195–209.

⁷ Termin „biurokracja” był stosowany przez Maxa Webera w kilku znaczeniach: (1) typ hierarchicznej organizacji urzędników, w której obowiązuje zasada kompetencji, cenzus wykształcenia itp.; dla tak rozumianego terminu „biurokracja”, pisze Stanisław Kozyr-Kowalski, bardziej adekwatne wydaje się pojęcie „administracja”; (2) typ stosunków między administracją a pozostałą częścią społeczeństwa – w tym rozumieniu mamy do czynienia z administracją, która korzysta z przywilejów, odznacza się właściwościami grupy stanowej i nie podlega oddolnej kontroli; (3) pewien typ postaw i zachowań, uwarunkowanych przez strukturę organizacyjną nowoczesnej administracji. S. Kozyr-Kowalski, *Max Weber a Karol Marks*, Warszawa 1967, s. 95.

biurokratycznej jest Tacytowska zasada *sine ira et studio*, oznaczająca rzeczowe załatwianie urzędowych spraw bez względu na osobę, tj. z wyłączeniem „upodobania, nienawiści i wszystkich czysto osobistych, w ogóle wszelkich irracjonalnych, nie poddających się kalkulacji, elementów uczuciowych” [Weber 2002, s. 707]. Bezstronność działania, wzrost egalitaryzmu, a nade wszystko panowanie sformalizowanych, bezosobowych reguł i zasad, wyznaczają granicę między współczesną administracją a jej dawnymi, historycznymi formami – administracja spersonalizowana (źródłem jej legitymacji była osoba władcy, którego wola stanowiła jednocześnie najwyższe prawo) została zastąpiona przez bezosobowy system, oparty na uniwersalnych, powszechnie obowiązujących normach prawnych, eliminujących arbitralność i uznaniowość władzy [Tamże, s. 695]. Warto w tym miejscu dodać, że wśród różnic, które stanowią o specyfice i odmienności współczesnych rozwiązań, wskazuje się również na liczebność kadr administracji, skalę bądź zakres spraw przez nią podejmowanych, ale przede wszystkim podkreśla się, że jest ona – w stopniu zdecydowanie większym niż dawna – odpowiedzialna za jakość życia obywateli; spoczywają na niej także nieporównywalnie większe niż kiedykolwiek obowiązki związane z realizacją takich zasad, jak równość, sprawiedliwość, uczciwość i odpowiedzialność (*accountability*)⁸. Ponadto, jak podkreślają autorzy analiz systemów administracji publicznej, współczesna administracja, ciesząc się estymą i realizując zadania państwa, stanowi jednocześnie dla wielu osób, decydujących się zostać urzędnikami, nie tylko miejsce pracy, ale jest swego rodzaju misją, służbą publiczną, której są w stanie poświęcić swoje życie i karierę zawodową. „I co najważniejsze, jest ona – niezależnie od formułowanych ocen oraz oczekiwań dotyczących jej działania, skuteczności czy efektywności – jedną z najpotężniejszych instytucji współczesnej demokracji” [Vigoda-Gadot 2002, s. 2].

⁸ Termin bywa również tłumaczony jako rozliczalność, która lepiej oddaje sens tego pojęcia. Antoni Kamiński, wyjaśniając znaczenie terminu *accountability*, pisze: „Za miarę demokracji przyjmuje się zdolność elektoratu do rozliczenia (*accountability*) urzędników publicznych (wybieralnych i z mianowania) z ich działań, czyli instytucjonalne mechanizmy wymuszenia odpowiedzialności. Kiedy ten dezyderat nie jest spełniony, idea suwerenności ludu jest pozbawiona sensu. (...) Zdolność do rozliczenia urzędników publicznych zapewnia obywatelom przejrzystość struktur państwa. Pojęcie przejrzystości dotyczy publicznej dostępności do informacji o działaniu tych struktur i zdolności do skutecznego jej wykorzystania przez tych obywateli. Osiągnięcie jej zapewniają nie tylko wewnętrzne rozwiązania ustrojowe, ale też i stan instytucji społeczeństwa obywatelskiego: stowarzyszeń, systemu partyjnego, szacunku dla praw człowieka, i niezależności środków przekazu masowego”. A.Z. Kamiński, *Demokracja, odpowiedzialność, korupcja w warunkach transformacji ustrojowej* [2005], <<http://www.omp.org.pl/index.php?module=subjects&func=viewpage&pageid=464>>. Z kolei Piotr Sztompka, wymieniając wśród głównych elementów kształtujących zaufanie społeczne zdolność do rozliczenia osób i instytucji (*accountability of persons and institutions*), przeciwstawia jednocześnie termin *accountability* pojęciom takim jak: samowola, brak odpowiedzialności, arbitralność. Zob. P. Sztompka, *Trust: A Cultural Resource* (Background paper for the project „Honesty and Trust”), <<http://www.colbud.hu/honesty-trust/sztompka/pub01.doc>>.

W model biurokratycznej organizacji administracyjnej („sztab administracyjny”), wpisuje się również idea służby cywilnej, tj. niepartyjnego, profesjonalnego i nieusuwalnego aparatu urzędniczego, realizującego dyrektywy politycznych zwierzchników. Bliskie jest jej także Weberowskie odseparowanie w działaniu państwa materii politycznej od administracyjnej. Administracja, ujmowana przez Webera jako służba oparta na ustanowionych, ściśle określonych regułach i normach, charakteryzująca się techniczną doskonałością i kunsztem, była przeciwieństwem polityki rozumianej jako działanie twórcze. Rozróżnieniu między domeną polityki a domeną administracji odpowiada równie wyraźne rozróżnienie między politykiem (mężem stanu) a urzędnikiem, które Weber rozwija i podnosi do rangi jednej z podstawowych charakterystyk swojej teorii polityki [Orzechowski 1984, s. 73].

Weberowski model biurokracji stworzył podstawy funkcjonowania współczesnej administracji publicznej, definiowanej jako „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach” [Izdebski, Kulesza 1998, s. 91]. Ewolucji cech aparatu biurokratycznego – wspartej rozwojem XIX-wiecznej idei państwa prawa (powstała w opozycji do koncepcji państwa absolutnego, policyjnego, opartego na arbitralności władzy; jej fundament stanowiła zasada suwerenności narodu wywodząca się z doktryn epoki Oświecenia⁹) – towarzyszył wzrost instytucjonalnych gwarancji i procedur, poszerzających zakres swobód i ochronę prawną jednostki. Wiek XX, pisze Hubert Izdebski, przyniósł istotne modyfikacje w konstrukcji państwa prawa, które musiało odrzucić niedemokratyczne treści (właściwe ubiegłemu stuleciu) i nasycić się nowymi ideami; zmieniła się także rola „sztabu administracyjnego”, który, będąc sługą prawa i aparatem wykonawczym władzy państwowej, stał się także, a może przede wszystkim, sługą społeczeństwa [Izdebski, Kulesza 2004, s. 23]. Współczesne państwo demokratyczne ugruntowało podstawy ideologiczne administracji publicznej, mające swoją podbudowę w aktach prawa międzynarodowego, zwłaszcza z zakresu ochrony praw człowieka. Fundament ten tworzą przede wszystkim: ideologia demokracji (traktowanej zarówno jako wartość, jak i określone procedury); ideologia społeczeństwa obywatelskiego i ideologia praw człowieka, której fundament tworzą godność istoty ludzkiej i niezbywalność przynależnych jej praw i wolności [Izdebski 2005, s. 15]. Andrzej Kojder, analizując przesłanki będące podstawą aksjologii

⁹ Filozofowie Oświecenia, a później końca XIX w., rozwinęli ideę państwa prawnego, które działa za pośrednictwem swoich organów, na podstawie norm prawnych i w ich granicach. Fundament państwa prawnego stanowią zasady konstytucjonalizmu i podziału władzy, a także gwarancje niezawisłości sądownictwa, uznania ustawy za podstawowe źródło prawa i podporządkowanie administracji prawu. W poglądach na państwo prawne wyodrębnia się model formalistyczny i model demokratyczny państwa prawnego. Zob. szerzej M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 27–33.

rządów prawa¹⁰, podkreśla, że Weberowską ideę panowania legalnego, wyrażającą z tradycji pozytywizmu prawniczego i koncentrującą się na biurokracyjnych zasadach postępowania zgodnego z prawem, można pod pewnymi warunkami uznać za swoisty typ rządów prawa. Doświadczenia współczesnych totalitaryzmów pokazały bowiem, że mogą istnieć państwa i systemy, w których obowiązujące prawo nie tylko narusza uniwersalne standardy praw i wolności jednostki, ale też można w imieniu prawa popełniać zbrodnie i sprawować rządy nieludzkie [Kojder 1993, s. 83]. Wymogi formalne, stawiane prawu, uzupełnia się zatem o wartości, jakie prawo powinno wspierać i chronić – we współczesnym demokratycznym państwie prawnym są to: przyrodzona godność jednostki, a także równość praw i wobec prawa. Uznaje się, że wartości te nie są wytworem umowy społecznej, państwa ani też instytucji politycznych, ale są immanentnym składnikiem natury człowieka, wynikają z prawa naturalnego. Należy podkreślić, że choć Max Weber podważał znaczenie prawa naturalnego dla budowy współczesnego systemu prawa, to jednocześnie przyznawał, że „nie można właściwie całkowicie wykorzenić aksjomatów prawa naturalnego” [Kojder 1997, s. 83]. O doniosłości tych aksjomatów, pisze Kojder, decyduje współcześnie uznanie ich za zbiór najwyższych wartości ludzkich, określanych mianem praw podstawowych, praw człowieka czy sprawiedliwości. Będąc fundamentem demokratycznego państwa, określają one także granice działania władzy i decyzji większości. Współczesna administracja publiczna jest więc służbą prawa, tworzonego przez władze mające demokratyczny mandat i ograniczone w swym działaniu przez konstytucyjne postanowienia (wyjmują one pewne kwestie spod rozstrzygnięć większościowych), jest służbą społeczeństwa – jako aparat wykonawczy demokratycznie wybranej władzy, a także służbą obywatela – coraz częściej bowiem zamiast o „administrowanych” mówi się o obywatelach, publiczności czy wprost o klientach administracji [Izdebski, Kulesza 2004, s. 24]. W demokratycznych państwach prawnych służba publiczna (służba cywilna) oznacza także służbę na rzecz dobra wspólnego – nazywanego też dobrem powszechnym, którego „prawnym wyrazem jest uwarunkowany czasem, miejscem i wszelkiego rodzaju okolicznościami faktycznymi interes publiczny”¹¹. Każdy urzędnik czy – szerzej – funkcjonariusz publiczny jest depozytariuszem tego dobra, a jego działania powinny być najkorzystniejsze (służyć) dla interesu (dobra) publicznego.

Warto w tym miejscu zatrzymać się nad doprecyzowaniami terminu „administracja”, które wskazują na zmiany w postrzeganiu jej istoty, roli oraz zadań. Określenie administracji przez biurokrację w Weberowskim sensie – podkreśla Janina Filek – eksponowało racjonalność i powtarzalność działań

¹⁰ O idei rządów prawa (*ruls of law*), także w kontekście terminu „praworządność”, nadużywanego w doktrynie stalinizmu, pisze Jacek Kurczewski w pracy *Rządy prawa*. Zob.: J. Kurczewski (red.), *Demokracja pod rządami prawa*, 2003, Warszawa, s. 5–20.

¹¹ J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej*, <http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_14_2_Microsoft_Word_-_Pojecie_administracji_publicznej.pdf>, s. 2.

administracyjnych; stosowany termin *public management* zwracał uwagę na konieczność wprowadzenia do administracji menadżerskiego punktu widzenia, a popularne w ostatnich latach *public governance* eksponuje partnerski charakter administracji oraz jej rolę w koordynowaniu działań podmiotów należących do różnych sektorów [Filek 2007, s. 20]¹². Interesująca jest natomiast relacja między określeniami administracja państwowa – administracja publiczna. Kazimierz Frieske, w przedmowie do polskiego wydania książki Guya Petersa *Administracja publiczna*, zwraca uwagę, że jeszcze do niedawna nie było kłopotów z rozumieniem sensu terminu „administracja państwowa” – podzielona na „centralną” i „terenową” funkcjonowała w okresie Polski Ludowej. Po 1989 roku zaczęły się problemy – obok „administracji państwowej” pojawiła się „administracja samorządowa”, a w ramach tej pierwszej zaczęto wyodrębniać wiele „administracji specjalnych” [Frieske 1999, s. 9]. Coraz częściej też termin „administracja państwowa” zaczęto zastępować terminem „administracja publiczna”¹³, który zdaniem wielu autorów jest pojęciem szerszym i bardziej odpowiednim do opisu obecnej struktury organizacyjnej państwa, np. definicje przedmiotowe dzielą „administrację publiczną” na rządową, samorządową i państwową (do której należą jednostki organizacyjne niebędące częściami składowymi ani administracji rządowej, ani administracji samorządowej, np. Prezydent RP, NIK, KRRiT, RPO)¹⁴. Rozróżnienie „administracja państwowa – administracja publiczna”, podkreśla Frieske, ma uzasadnienie nie tylko

¹² Jak podkreśla Jerzy Supernat, coraz częściej pojęcie „administracja publiczna” przestaje być jednym terminem, opisującym służbę społeczeństwu przez świadczenie usług publicznych. Termin ten pojawił się i jest właściwy dla opisanego relacji administracji publicznej z systemem politycznym i prawem, ale kiedy odnosimy administrację publiczną do gospodarki rynkowej i społeczeństwa obywatelskiego, bardziej trafne są inne pojęcia, np. zarządzania publicznego z jego sztandarową koncepcją „nowego publicznego zarządzania”, kładącą nacisk na obywatela jako konsumenta usług publicznych, *outsourcing*, instrumenty prawa prywatnego, wyniki, jakość itd. W drugim przypadku, czyli administracji publicznej postrzeganej z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego, coraz częściej stosowanym pojęciem na jej opisanie jest *governance*. *Public governance* to nie są struktury administracyjne czy rządowe (*government*), ale proces zarządzania złożonym społeczeństwem z udziałem podmiotów sektora publicznego i prywatnego, często w postaci sieci, w które miejsce centralne wcale nie musi należeć do organu administracji publicznej. Zob. J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej*, jw., s. 1–10.

¹³ Potrzeba wprowadzenia terminu „administracja publiczna” pojawiła się w 1990 roku wraz ze stworzeniem instytucji samorządu terytorialnego. Stosowany wcześniej termin „administracja państwowa” był często zastępowany terminem „administracja rządowa” i nie obejmował zadań samorządowych. Wraz z podziałem na administrację państwową i samorządową kłamrą spinającą oba terminy stała się „administracja publiczna”. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1997, s. 6.

¹⁴ Zob. szerzej J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 47 i nast. Również zdaniem J. Szreniawskiego administracja publiczna jest pojęciem szerszym niż państwowa, gdyż obejmuje obok aktywności organów państwowych także działalność innych podmiotów, a przede wszystkim różnych samorządów i w określonym zakresie przedsiębiorstw państwowych czy organizacji społecznych, wykonujących określone zadania administracji publicznej. J. Szreniawski, *Wprowadzenie do nauki administracji*, Lublin 1996, s. 7.

w kontekście zmiany struktur administracyjnych po 1989 roku i powołania instytucji samorządu terytorialnego, lecz może również wskazywać na dwie odmienne tradycje myślenia o państwie. Pierwszą, którą można określić jako „Heglowską” czy – szerzej – „kontynentalną”, oraz drugą – „użytkowo-liberalną” lub anglosaską. Dla pierwszej, charakterystyczne jest traktowanie obywateli jako zasób, o który należy dbać i nim zarządzać, co jest zadaniem administracji. W tradycji drugiej, to państwo stanowi zasób swoich obywateli, zasób, o który trzeba dbać – w tej mierze, w jakiej jego administracja dobrze służy każdemu z nich [Peters 1999, s. 9]. Konwencje i przyzwyczajenia językowe można zmienić dość szybko, zastępując jeden termin drugim i utrwalając jego znaczenie. Znacznie trudniej zmienia się świadomość społeczna, utrwalone społeczne stereotypy i przekonania. Kazimierz Frieske wyraził nadzieję, że Polacy coraz częściej myślą o swoim państwie i jego administracji jako dobru wspólnym, społecznym zasobie, który dobrze służy i zaspokaja ich potrzeby. Przeprowadzone w 2008 roku badania na temat „Stosunek Polaków do własnego państwa” intuicję tę i przypuszczenia potwierdzają¹⁵. W konkluzji raportu można przeczytać, że wśród respondentów widoczne jest silne przywiązanie do państwa, a zmiana systemu w 1989 roku wpłynęła na bardzo wyraźną, by nie powiedzieć – radykalną zmianę postaw Polaków wobec państwa: „(...) granica pomiędzy państwem a narodem całkowicie zatarła się dla ponad połowy Polaków (52%). Innymi słowy, skończyła się dla większości Polaków alienacja państwa. Ten efekt po części wiąże się z faktem, że odzyskanie po 1989 roku niepodległości dla ponad połowy badanych oznaczało utożsamienie państwa z narodem i przeniosło na państwo te wszystkie pozytywne afekty, które w czasach PRL-u kierowane były jedynie ku wyobrażonej wspólnotie narodowej” [Wnuk-Lipiński, Bukowska 2008, s. 13].

I jeszcze jedno doprecyzowanie administracji, które wyraża nie tylko postulaty dotyczące jej działania, ale stanowi zbiór procedur, instytucji, a nade wszystko określa podstawowe prawo każdego obywatela – prawo do dobrej administracji. Dobra administracja, pisze Irena Lipowicz, działająca na podstawie prawa i w granicach przez prawo wyznaczonych, przestrzegająca procedur i sprawna, stanowi ideał władzy wykonawczej, wzorzec, którego realizacji obywatele oczekują¹⁶. Prawo do dobrej administracji zapisano w Konstytucji RP z 1997 roku – w jej preambule zagwarantowano rzetelne i sprawne działanie instytucji publicznych. Prawo do dobrej administracji jest także prawem podstawowym, gwarantowanym przez unijny porządek prawny¹⁷, w tym przez

¹⁵ E. Wnuk-Lipiński, X. Bukowska, *Stosunek Polaków do własnego państwa*, „Nauka” 2008, nr 2, <http://www.portalwiedzy.pan.pl/images/stories/pliki/publikacje/nauka/2008/02/N_208_01_Wnuk.pdf>, s. 7–28.

¹⁶ I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, <<http://www.ceo.org.pl/binary/file.action?id=77321>>, s. 3–4. (W wersji drukowanej I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, „Kontrola Państwowa” 2005, Zeszyt nr 1).

¹⁷ Zob. szerzej M. Szydło, *Prawo do dobrej administracji*, „Studia Europejskie” 2004, nr 1.

przyjętą w grudniu 2000 roku w Nicei Kartę Praw Podstawowych UE. W rozumieniu autorów Karty, podkreśla Lipowicz, „dobra administracja” to niekoniecznie taka, która zawsze pozytywnie odpowiada na wniosek obywatela albo jest dla niego dobra, bo opiekuńczo, świadcząco oddziałuje, ale przede wszystkim taka, która jest sprawiedliwa, bezstronna i uczciwa, działa w sposób terminowy, sprawny i uprzejmy, rozstrzyga w taki sposób sprawy administracyjne¹⁸. We wrześniu 2001 roku Parlament Europejski zalecił również unijnym organom i instytucjom stosowanie Kodeksu Dobrej Administracji. Dokument ten określa standardy właściwego postępowania administracji państw UE, w tym m.in. zasadę wskazania podstawy prawnej każdej wydanej decyzji, równego traktowania osób znajdujących się w takiej samej sytuacji, uprzejmości wobec klientów urzędów, bezstronności i obiektywizmu oraz działania na podstawie i w granicach prawa¹⁹.

Istota prawa do dobrej administracji wyraża się w pełnieniu roli służebnej wobec obywateli, w tym w fachowym i sprawnym załatwianiu ludzkich spraw: „Urzędnik tylko o tyle dokonał czegoś naprawdę, o ile sprawę samą pchnął naprzód (...)” można przeczytać w austriackim rozporządzeniu Ernsta Seidlera z 1918 roku²⁰. Stwierdzenie to dla wielu klientów, rozczarowanych opieszałością pracy różnych urzędów (a nie jest to jedyny dostrzegany mankament), brzmi nadal jak niezrealizowany postulat. Wciąż też, co charakterystyczne, w odbiorze społecznym administracja publiczna postrzegana jest: z jednej strony, jako wszechpotężny Lewiatan, tj. „wynaturzone i nie poddające się jakiegokolwiek kontroli monstrum, pasożytujące na społecznych zasobach i na indywidualnych zdolnościach”; z drugiej zaś – jako rzesza urzędników, którzy koncentrują się wyłącznie na przepisach, ich przestrzeganiu i precyzowaniu, działają często w oderwaniu od realnych problemów [Peters 1999, s. 339]. „Właśnie takich urzędników – podkreśla Guy Peters – mamy na myśli, gdy ironicznie opisujemy poczynania biurokratów usiłujących określić dopuszczalne «zakrzywienie banana», optymalny kształt sedesu czy oferujących emerytom pomoc rzeczową w postaci dziecięcych ubranek – i nie chodzi tu wyłącznie o urzędników w brukselskich biurach UE” [Tamże]. Peters, nawiązując do Weberowskiego typu biurokracji, przedstawia model współczesnej administracji publicznej, oparty na pięciu fundamentalnych zasadach: 1. administracja państwowa bazuje na służbie cywilnej, która dysponuje tzw. neutralną kompetencją i która służyć może rządowi o bardzo różnych orientacjach politycznych; 2. administracja zbudowana jest hierarchicznie i działa na podstawie prawa; 3. administracja działa stale, jej struktury są stabilne, gwarantuje też swojemu personelowi bezpieczeństwo zatrudnienia; 4. służba cywilna jest zinstytucjonalizowana, co oznacza, że urzędnicy tworzą korporację oraz że

¹⁸ I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, jw., s. 3–4.

¹⁹ Zob. szerzej J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2002.

²⁰ Cyt. za: W. Hausner, *Korpus Służby Cywilnej – uwarunkowania społeczne i polityczne*, „Służba Cywilna” 2004, nr 8, s. 139.

istnieją rozwinięte reguły działania administracji i procedury jej kontroli przez czynnik polityczny; 5. gwarantowana jest równość dotycząca personelu administracji (równe płace, równe warunki zatrudnienia dla ludzi o podobnych kwalifikacjach) oraz równość klientów, tj. zapewnienie otrzymywania takich samych dóbr [Peters 2001, s. 4]²¹.

Służba cywilna, instytucja funkcjonująca w państwach o długich tradycjach demokratycznych, w Polsce była od początku transformacji przedmiotem burzliwych debat i sporów politycznych. Mimo deklaracji i zapewnień polityków, że budowa korpusu służby cywilnej stanowi jeden z głównych celów wprowadzanych po 1989 roku zmian, organizacja i struktura korpusu były regularnie poddawane politycznym dekonstrukcjom i rekonstrukcjom – ich zakres i tempo zależały przede wszystkim od kalendarza wyborczego i składu parlamentu. W politycznej walce o kształt służby cywilnej często zapomniano, że choć jakość działania administracji publicznej zależy od wielu czynników, to ważną rolę odgrywa także stabilność struktur administracyjnych. Obsesyjne reorganizowanie administracji publicznej, pisze Guy Peters, prowadzi do sytuacji, w której wprowadzane zmiany przestają przyczyniać się do poprawy efektywności administracji – powstaje zjawisko „błędnego koła”, gdzie reorganizacja następuje jedna po drugiej, w efekcie zaś i tak nie otrzymujemy stabilnej, sprawnej struktury organizacyjnej [Kudrycka, Peters, Suwaj 2009, s. 20]. Dobrą egzemplifikacją stanu „permanentnej reformy” służby cywilnej jest wypowiedź Leny Kolarskiej-Bobińskiej, która – witając uczestników konferencji pt. „Nowoczesna, apolityczna służba cywilna”, organizowanej przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej – stwierdziła: „Zebraliśmy się tu po to, by zrealizować nasze marzenia o apolitycznej i profesjonalnej służbie cywilnej”. Konferencja odbyła się w maju 2008 roku – dwanaście lat po wprowadzeniu pierwszej ustawy o służbie cywilnej w Trzeciej RP.

Powyższy cytat mógłby być mottem tej książki, a jej zawartość odczytana jako swego rodzaju wkład w realizację idei służby cywilnej w Polsce. Praca, w najbardziej ogólnym ujęciu, rekonstruuje i poddaje analizie proces budowy w Trzeciej RP korpusu profesjonalnych, apolitycznych urzędników, którzy mieli być awangardą administracji publicznej nowego demokratycznego państwa. Claus Offe, pisząc o problemach, jakie mogą towarzyszyć budowie demokratycznych instytucji w państwach postkomunistycznych, zwraca uwagę na znaczenie indywidualnych aktorów, których działania mogą przesądzić o powodzeniu bądź fiasku projektów instytucjonalnych. „Dobrzy obywatele – pisze Offe – tworzą dobre instytucje, a instytucje są dobre o tyle, o ile stwarzają i wychowują dobrych obywateli czy też wydobywają najlepsze ich cechy” [Offe 1995, s. 15]. Parafrazując, można powiedzieć, że dobrzy politycy (rozumiejący potrzebę istnienia służby cywilnej i umiejący powściągnąć chęć poszerzania

²¹ G. Peters, *The future of governing*, Kansas 2001, s. 4; cyt. za: J. Raciborski, *Demokracja Polska 1989–2003*, Warszawa 2003, s. 129.

politycznych zasobów o niepolityczne administracyjne posady i stanowiska) oraz dobrzy urzędnicy (profesjonalni i etyczni) będą tworzyć dobrą służbę cywilną, ale też dobre instytucjonalne wzory będą kształtować dobre kadry administracji publicznej, służące obywatelom. Trzy elementy wyznaczają główny przedmiot analiz i określają strukturę książki: politycy – urzędnicy – społeczeństwo.

Politycy, gdyż podejmowane przez nich w procesie ustawodawczym decyzje nadają ostateczny kształt ramom instytucjonalnym służby cywilnej. O politycznych sporach, wprowadzanych rozwiązaniach prawnych dotyczących służby cywilnej i ich konsekwencjach traktuje pierwsza część książki. Część druga i trzecia poświęcone są urzędnikom służby cywilnej. Stanowią oni główny przedmiot instytucjonalnych zmian i przekształceń, a zarazem ich podmiot – sami na nie wpływają i kształtują ich treść, a od postaw, motywacji i działania urzędników zależy nie tylko funkcjonowanie instytucji służby cywilnej, lecz także jej wizerunek i społeczna percepcja. Budując socjologiczny portret urzędników służby cywilnej, opisując drogi karier zawodowych, motywy podjęcia pracy w służbie cywilnej czy rekonstruuując wzór osobowy współczesnego urzędnika, staram się pokazać najważniejsze elementy procesu kształtowania się nowej kadry administracji publicznej i jej etosu. Społeczeństwo, będące ostatnim elementem triady, jest zarazem głównym adresatem działań administracji publicznej. W rozdziale czwartym, na podstawie wyników badań opinii publicznej, charakteryzuję społeczny wizerunek urzędniczej profesji, przedstawiam oceny działania urzędów i urzędników państwowych, a także zmiany w społecznej percepcji administracji. Powstały w ten sposób obraz kadr urzędniczych stanowi odzwierciedlenie potocznych sądów, utrwalonych stereotypów i przekonań Polaków, budowanych na podstawie osobistych doświadczeń, informacji pochodzących od innych osób, jak również kształtowanych przez media.

Materiał empiryczny, będący podstawą niniejszej pracy, powstał przy użyciu kilku metod badawczych. W latach 2003–2007 przeprowadzonych zostało 100 pogłębionych wywiadów z urzędnikami służby cywilnej; respondenci zostali wylosowani w listopadzie 2002 roku z bazy danych Urzędu Służby Cywilnej, w której było zarejestrowanych ogółem 823 urzędników SC. Problematyka poruszana w trakcie wywiadów koncentrowała się wokół czterech głównych zagadnień: kariery zawodowej, w tym motywach, cechach i warunkach decydujących o wyborze oraz wykonywaniu zawodu urzędnika; poglądów na temat obowiązującego Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (KESC), w tym kwestii znajomości norm kodeksowych oraz oceny przydatności KESC w codziennej praktyce zawodowej; najczęściej doświadczanych dylematów i konfliktów etycznych oraz strategii ich rozwiązywania; propagowanego i realizowanego w praktyce wzorca osobowego urzędnika służby cywilnej. Wywiad kończyła krótka ankieta, w której respondenci byli pytani o stosunek do norm prawnych obowiązujących w społeczeństwie. W pracy została także przeprowadzona analiza aktów normatywnych (ustawy, rozporządzenia), dokumentów i danych urzędowych

(stenogramy z posiedzeń sejmu, senatu, komisji sejmowych i senackich), raportów, opracowań oraz sprawozdań Szefa Służby Cywilnej, której celem była rekonstrukcja ram prawno-instytucjonalnych wprowadzanych reform służby cywilnej. Analizie poddano również badania opinii publicznej (CBOS, OBOP, PBS i inne), w których pytano o prestiż zawodów i ocenę działania administracji publicznej, a także artykuły prasowe poświęcone służbie cywilnej, które publikowały dzienniki i tygodniki, np. „Gazeta Wyborcza”, „Dziennik”, „Rzeczpospolita”, „Gazeta Prawna”, „Newsweek”, „Wprost” czy „Polityka”.

Większość z rozmówców rozpoczęła pracę w administracji publicznej nowej demokratycznej Polski. Dla wielu z nich chęć budowy struktur nowego państwa była główną motywacją do rozpoczęcia kariery zawodowej. Tytuł książki *Urzednicy w służbie demokratycznego państwa* nawiązuje do odpowiedzi respondentów na pytania o karierę zawodową, motywy podjęcia pracy w administracji bądź ich wyjaśnień, jak rozumieją termin „służba” w odniesieniu do wykonywanych obowiązków zawodowych. Wyznacza także ramy czasowe analizowanych zmian instytucjonalnych, których początek związany jest z tworzeniem pierwszych projektów ustawy o służbie cywilnej, co nastąpiło tuż po rozpoczęciu transformacji systemu w 1989 roku. Z kolei, niedawna, a zarazem kolejna już zmiana ustawy o służbie cywilnej, wprowadzona przez rząd Donalda Tuska w 2008 roku, zamyka analizowany okres. Wnioski zawarte w pracy dotyczą początków, a także konsolidacji demokracji w Polsce – służba cywilna, niezależnie od ocen formułowanych na temat jej kondycji, pytań o przyszłość, również w kontekście ostatnich zmian ustawowych i wyzwań stojących przed modernizującą się polską administracją publiczną, jest trwałym elementem demokratycznych przemian, a zarazem ich probierzem.