

**Gadowska, K. (2015). *Dysfunkcje administracji. Służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, ss. 445.**

Monografia Kai Gadowskiej podejmuje istotne we współczesnych naukach politycznych, prawnych i administracyjnych zagadnienie służby cywilnej. Samą służbę cywilną określić można jako najmłodszą działkę polskiej administracji, gdyby bowiem nie liczyć okresu dwudziestolecia międzywojennego (początków budowy służby cywilnej) i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (w którym służbę cywilną likwidowano), należałoby stwierdzić, że pierwsza w III Rzeczypospolitej Polskiej ustawa o służbie cywilnej (1996 r.) i część wprowadzanych przez nią rozwiązań i instytucji liczą dopiero dwadzieścia lat. Z konieczności zatem, ze względu na relatywną „młodość” przedmiotu badania, sama nauka o służbie cywilnej nie jest jeszcze w Polsce dobrze rozwinięta, a stan badań nad nią trudno określić jako zaawansowany. Monografia Kai Gadowskiej prowadzi naukę o służbie cywilnej ku większemu zaawansowaniu i dojrzałości.

Omawiana pozycja okazuje się wartościowa nie tylko ze względu na podjętą tematykę oraz na fakt, że jej omówienie nastąpiło w obszernej, liczącej 445 stron, monografii. Na szczególną uwagę zasługują zaprezentowane wyniki badań, bez wątpienia stanowiące ważny krok do przodu w badaniach nad polską służbą cywilną. Autorka nie ograniczyła się bowiem do prezentacji porównawczej rozwiązań i instytucji pojawiających się w kolejnych polskich ustawach o służbie cywilnej (co, zasadniczo, zostało już zaprezentowane przez kilku innych badaczy, np. Jolanę Itrich-Drabarek), lecz podjęła badania nad stopniem, w jakim „rzeczywiste zasady i praktyki rządzące służbą cywilną były i są zbieżne z formalnie zdefiniowanymi”, co oznaczało to także, jak sama wskazuje, próbę zbadania rzeczywistych powodów „przyjmowania określonych rozwiązań prawnych normujących funkcjonowanie służby cywilnej w Polsce w okresie rządów kolejnych ugrupowań sprawujących władzę” (s. 13). Innymi słowy, w badaniach wykroczyła Autorka poza sferę norm prawnych regulujących funkcjonowanie służby cywilnej, a nawet poza sferę ich formalnych uzasadnień, podejmując się ustalenia niezapisanych motywacji, jakimi kierowali się ustawodawcy uchwalający poszczególne ustawy

o służbie cywilnej. Obiektem jej badań były więc nie tylko normy, ale i motywacje polityczne, których określenie wymagało podjęcia innego rodzaju badań i innej metodologii niż ta charakterystyczna dla analizy tekstu źródłowego. Z tego niełatwego, wymagającego zadania Autorka znakomicie się wywiązała.

Motywacje polityczne zbadane zostały dzięki zastosowaniu dwóch technik badań empirycznych – wywiadów indywidualnych oraz zogniskowanych wywiadów grupowych. Autorce udało się dotrzeć do stosunkowo szerokiego grona respondentów – wywiady przeprowadziła ze 164 osobami (pracownikami i urzędnikami służby cywilnej), zatrudnionymi w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwach, urzędach centralnych, urzędach wojewódzkich, służbach zespolonych i niezespolonych, a dodatkowo także z grupą ekspertów, przedsiębiorców i polityków. Szerokie grono respondentów, jak i ich zróżnicowanie wiekowe i zawodowe (uwzględniające emerytowanych pracowników, skłonnych w większym stopniu opowiadać o rzeczywistych stosunkach pracy w urzędach niż aktualni pracownicy służby cywilnej), przemawiało za tym, że uzyskane informacje pozwalały w dużym stopniu na odtworzenie rzeczywistego obrazu politycznych motywacji przyświecających twórcom ustaw i aktów wykonawczych dotyczących służby cywilnej.

Odkrycie tych motywacji rzuciło nowe światło na zapisy ustawowe, pozwalając dostrzec przyczyny uchwalenia niektórych poszczególnych rozwiązań, zwłaszcza tych dotyczących rekrutacji na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Autorka potwierdziła bowiem popularną, obiegową tezę (nieweryfikowaną dotąd empirycznie w rzeczowy sposób w nauce o służbie cywilnej), że rzeczywiste sposoby funkcjonowania rekrutacji w służbie cywilnej odbiegają od literalnie rozumianych zapisów ustawowych, skoro omijają deklarowane w normach prawnych zasady politycznej neutralności służby cywilnej. Z tego zapewne powodu Autorka nadała pracy tytuł (pierwszej jego części) *Dysfunkcje administracji*, choć *de facto* opisywane dysfunkcje dotyczą wyłącznie jednego z jej obszarów.

Należy zwrócić uwagę, że Autorka podjęła się także badania skutków uchwalenia konkretnych rozwiązań prawnych, które, biorąc pod uwagę skorelowanie ich z motywacjami politycznymi, wydają się zrozumiałe. Najważniejsze wskazane przez nią skutki dotyczą faktycznej realizacji motywacji politycznych, to jest obsadzania

stanowisk w służbie cywilnej kandydatami z nadania politycznego za czasów wszystkich czterech koalicji uchwalających kolejne ustawy o służbie cywilnej. Nie mniej ciekawie prezentują się skutki bardziej dalekosiężne, to znaczy fakt, że dokonywanie „politycznych rekrutacji” przez jedną partię sprzyjało robieniu tego samego przez kolejną, co w rezultacie niejako wpisało taki sposób rekrutacji do polskiej kultury politycznej. Zauważając ten fenomen, Autorka nie stroni od postulowania faktycznego respektowania politycznej neutralności służby cywilnej, twierdząc, że konieczne są nie tyle nowe regulacje prawne mające zapobiegać zjawisku „klientelizmu politycznego” w służbie cywilnej, ile „społeczna kontrola funkcjonowania administracji, zarówno presja mediów i organizacji pozarządowych, jak i nacisk indywidualnych obywateli w kierunku wzrostu przejrzystości systemu” (s. 319). Wnioski te pobudzają do refleksji nad możliwymi sposobami takiej kontroli i nasuwają pytanie, jak konkretnie mogliby ją realizować poszczególni obywatele i organizacje pozarządowe. Opracowanie lub nawet monografia tego rodzaju byłyby kolejnym, niezwykle cennym krokiem rozwojowym badań nad służbą cywilną.

Omawiana monografia zasługuje też na pozytywne uwagi w innych obszarach. Imponujący wręcz jest zebrany materiał bibliograficzny – którego sam spis liczy 70 stron. W jego skład weszły nie tylko materiały najczęściej cytowane przy opracowaniach z zakresu służby cywilnej (ustawy, rozporządzenia, opracowania monograficzne i artykuły naukowe), ale i liczne artykuły prasowe z kilku dzienników, raporty, interpelacje i odpowiedzi na nie, sprawozdania, analizy (także Najwyższej Izby Kontroli) oraz badania opinii publicznej (wzbogacające pracę o dodatkowe wątki postrzegania urzędników). W książce znalazło się też około pięćdziesięciu stron załączników będących zestawieniami i wykazami poszczególnych aspektów funkcjonowania służby cywilnej czy statystyk konkursowych przy naborach. Zamieszczenie tych materiałów ułatwia zainteresowanym tematyką szybkie odnalezienie wielu informacji dotyczących zasad zatrudnienia pracowników i urzędników służby cywilnej w poszczególnych ustawach, zmieniających się wymagań na wyższe stanowiska w służbie cywilnej czy aktualnych i przeszłych kompetencji Rady Służby Cywilnej i Szefa Służby Cywilnej. Cennym załącznikiem jest też obszerny, pełny wykaz aktów prawnych regulujących materie służby cywilnej, zawierający nie tylko akty

bezpośrednio odwołujące się do niej, ale i regulujące w przeszłości sprawy dotyczące urzędników i pracowników państwowych, których nie zaliczano wówczas do służby cywilnej; wykaz obejmuje lata 1920-2012 i prezentuje nie tylko ustawy i rozporządzenia, ale i zarządzenia, uchwały oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego (s. 396-407).

Sama struktura monografii wydaje się przejrzysta i zrozumiała. Autorka przekonująco nakreśliła założenia i hipotezy badawcze, znaczenie podejścia neoinstytucjonalnego i metody badawcze, przechodząc następnie do omówienia historii służby cywilnej w Polsce (rozdziały 4-10).

Pomniejsze uwagi wypada jednak zgłosić co do hipotez badawczych, zwłaszcza do dwóch, właściwie nieweryfikowanych w toku wywodu, podjętego na sposób historyczno-opisowy. Autorka skupia się bowiem na ukazaniu czynników politycznych doprowadzających do zmian poszczególnych rozwiązań w ustawach o służbie cywilnej (co samo w sobie jest bardzo wartościowe), słabo rozwijając wprost badania, a zwłaszcza analizy dotyczące zapowiedzianych hipotez w kwestii skłonności urzędników obsadzonych w trybie politycznym do realizacji interesów swoich patronów – skłonności tym większej, im bardziej zawdzięczają swoje stanowisko politycznym naciskom (s. 15). Niewystarczające, choć zarazem w pewnym sensie oczywiste, wydają się wzmianki, dość ogólne, niewyposażone w odnośne przypisy, o zaistnieniu związku między wymianą kadry na wyższych stanowiskach służby cywilnej a wymianą stanowisk niższych, jak np. stwierdzenie, że „w wielu wypadkach pociągało to za sobą zmiany personalne na niższych stanowiskach” (s. 214). Bardziej zasadne byłoby zatem nazwanie hipotez dotyczących skłonności urzędników założeniami czy przypuszczeniami albo poświęcenie więcej miejsca na bezpośrednie ich omówienie. Być może tematyka i hipotezy pracy byłyby spójniejsze, gdyby wspomnianych hipotez jednak w ogóle nie wprowadzać – praca i bez nich pozostaje przecież bardzo wartościowa.

Nieco problematyczna jest też próba realizacji zapowiedzi perspektywy neoinstytucjonalnej. Autorka, powołując się na wielu uczonych z dziedziny, świetnie ukazuje ogólne i bardziej szczegółowe jej założenia, polegające m.in. na dowartościowaniu badań nad instytucjami nieformalnymi i ich relacji z instytucjami formalnymi, nie

proceeds nevertheless to a conclusion, relying on this perspective, since the relationships presented with the influence of the informal sphere on the formal one have rather a character of complementing for the conclusion reached on the basis of individual laws and norms concerning the civil service. Although ultimately in the course of the conclusion indirectly not much attention is paid to the author's context of the culture as a source of the described irregularities in the civil service, which stands, as she points out, as an important element of the neo-institutional perspective (p. 26), such considerations are not absent; however, they are somewhat laconic (mentioned simply within the framework of discussing research hypotheses and in the summary), but nevertheless in the context of reading the whole monograph they sound very clearly and seem to be a fitting, meaningful conclusion to the presented research and reflections. Here are two of them:

Barierą dla budowy profesjonalnej służby cywilnej okazały się również społeczne doświadczenia okresu realnego socjalizmu (...). Słabość, pasywność i niekompetencja administracji publicznej podporządkowanej partii zaowocowały w konsekwencji brakiem społecznego zrozumienia dla istoty służby cywilnej jako gwarancji politycznej neutralności administracji. W Polsce, podobnie jak w innych krajach postkomunistycznych, dziedzictwo systemu rządzenia okazało się trudne do przezwyciężenia (s. 298).

Albo:

Jedno z zasadniczych źródeł dysfunkcji stanowi przewaga wartości partykularnych w kulturze narodowej, kładących nacisk na zobowiązania nieformalne i realizowanie zasady wzajemności, w konsekwencji czego w zachowaniach funkcjonariuszy publicznych zewnętrzne lojalności zaczynają przeważać nad poczuciem lojalności wobec urzędu i orientacją na dobro ogólne. Prowadzi to do upowszechnienia się klientelizmu, kołesiosstwa i nepotyzmu, wytwarzając jednocześnie podatny grunt dla praktyk o charakterze korupcyjnym. To z kolei powoduje załamanie zaufania społecznego do państwa (s. 297).

Mimo skromnego uzasadnienia realizowania zasady wzajemności (względnie niedostatecznie wyrazistego dla czytelnika wyprowadzenia wniosków ze zgromadzonego materiału badawczego – kwestia funkcjonowania zasady wzajemności zdaje się bowiem

w monografii przesłaniana przez problematykę relacji partia rządząca – wyżsi urzędnicy i zmieniające się regulacje ustawowe), ten ostatni, jak i poprzedni fragment jawią się jako głębokie, przekonujące wyjaśnienia faktycznego nierespektowania w polskiej służbie cywilnej zasady politycznej neutralności przy obsadzie stanowisk, zwłaszcza tych wyższych. Wyjaśnienia kulturowe wydają się na tyle interesujące, że czytelnik oczekiwałby szerszego ich omówienia (nie tylko w podsumowaniu i wnioskach, ale i w toku wywodu). Podjęcie szerszego wywodu w tym kierunku byłoby niewątpliwie kolejnym, ważnym krokiem w badaniach nad polską służbą cywilną, nie sposób jednak w jednej monografii zmieścić w szczegółowy sposób „wszystkiego”.

Autorka wskazywała natomiast wyraźnie na związek kontekstu historyczno-politycznego z istnieniem poszczególnych regulacji dotyczących służby cywilnej, także w toku wywodu. Kontekst ten w bardziej ogólny sposób pojawiał się dotąd w opracowaniach poświęconych służbie cywilnej, Kaja Gadowska dzięki badaniom empirycznym ukazała go natomiast jeszcze wyraźniej i co ważniejsze – przekonująco uzasadniła. Spotykane w wielu opracowaniach dość ogólne uwagi o wymianie kadrowej w służbie cywilnej wraz z dojściem do władzy kolejnych partii politycznych uszczegóławiała konkretnymi danymi wskazującymi, ile osób na wyższych stanowiskach zostało „wymienionych” i na podstawie jakich przepisów obsadzano dane grupy stanowisk (np. na stronach 251-259 ukazała zmiany kadrowe po dojściu do władzy Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego), kreśląc tym, także dzięki relacjom uczestników procesu rekrutacyjnego, jasny obraz rzeczywistego sposobu funkcjonowania służby cywilnej w Polsce, silnie naznaczonego, lub wręcz zdominowanego formalnymi, a jeszcze bardziej nieformalnymi wpływami czynnika politycznego.

Czynnik ten został podkreślony również w podsumowaniach i wnioskach jako jedno z dwóch (obok kulturowego) najważniejszych źródeł „zakłóceń w funkcjonowaniu administracji” (s. 298). Nie skupiając się na zbytym utożsamieniu przez Autorkę służby cywilnej z administracją (tak jakby przekonujące wykazanie klientelizmu politycznego w służbie cywilnej oznaczało automatycznie uznanie analogicznego klientelizmu w takim samym stopniu w całej administracji), podkreślić należy odwagę i trafność tego wniosku. Przyczyna

omawianego sposobu funkcjonowania czynnika politycznego może leżeć m.in. w opisanym poniżej zjawisku:

W sytuacji, gdy partie polityczne zdołają umocnić się w strukturach władzy, zanim administracja publiczna uzyska wystarczający stopień autonomii konieczny do określenia własnych kompetencji i strategicznych interesów, co nastąpiło w Polsce, dochodzi do stałej bezpośredniej ingerencji interesów politycznych i względów partyjnych w działania administracyjne (s. 298).

Drobne uwagi, naturalne chyba przy każdej monografii, nie odbierają wartości tej pozycji, wypełniającej dotkliwą lukę w dotychczasowych badaniach nad służbą cywilną. Reasumując: monografia Kai Gadowskiej zasługuje na wysokie uznanie i lekturę nie tylko ze względu na obszerność tematyki służby cywilnej (i zrozumiały, precyzyjny język), ale i podjęte badania empiryczne, pozwalające – wraz z dokonaną analizą aktów prawnych, systemu politycznego i uwarunkowań kulturowych – uchwycić rzeczywisty obraz funkcjonowania służby cywilnej w Polsce (w tym motywacje polityczne poszczególnych ustawodawców). Wydaje się, że pokazanie takiego właśnie obrazu wyczekiwane było ze strony osób zainteresowanych tematyką i badaczy – wielu zorientowanych w temacie badaczy przypuszczało czy zakładało wnioski zbliżone do tych przedstawionych przez Autorkę (a nawet było o nich przekonanych), ale nikt do tej pory nie podjął się mrówczej pracy uzasadnienia, a zarazem opisanie w tak zgrabny sposób. Dzięki temu uzasadnieniu mogą się otworzyć kolejne obszary badań nad służbą cywilną, w tym te zmierzające do praktycznych możliwości doprowadzenia do faktycznego respektowania w Polsce zasady politycznej neutralności.

Piotr Musiewicz

Akademia Ignatianum w Krakowie

Instytut Nauk o Polityce i Administracji