



Służba cywilna dziś i jutro Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań

Jacek Kozłowski
Robert Sobiech

Wprowadzenie

Pandemia oraz jej obecne i przyszłe konsekwencje to wyjątkowe wyzwanie dla państwa i jego administracji. To szczególnie sprawdzian dla instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zdrowotne obywateli, sprawdzian istniejących rozwiązań wykorzystania wiedzy eksperckiej, a także test nowych, rzadko wykorzystywanych dotychczas form pracy zdalnej. A przecież działania administracji publicznej w ostatnich tygodniach nie ograniczają się do ratowania życia i zdrowia, ochrony przedsiębiorców bądź osób zagrożonych utratą pracy. Nikt nie zwalnia administracji publicznej z codziennego dostarczania usług publicznych. W warunkach kryzysu w wielu sytuacjach potrzebne jest wypracowanie nowych sposobów dostarczania usług publicznych, takich jak ochrona zdrowia, edukacja, transport publiczny czy ochrona konsumentów. W przypadku administracji rządowej odpowiedź na powyższe wyzwania zależy w decydującym stopniu od służby cywilnej, to jest od wiedzy, umiejętności i zaangażowania jej urzędników, ale także od jakości systemów zarządczych, mechanizmów konsultacji społecznych czy relacji pomiędzy urzędnikami a politykami.

Istnieje wszakże pokusa, aby reagowanie na zagrożenia związane z pandemią podporządkować doraźnym celom politycznym. Konieczne oszczędności budżetowe próbuje się uzyskać poprzez radykalną redukcję zatrudnienia i pozbawienie służby cywilnej i urzędników państwowych oraz samorządowych gwarancji stabilności zatrudnienia, będących podstawą ochrony jej najbardziej profesjonalnej części.

Takie niebezpieczeństwo niosą ze sobą przepisy tarcz anty kryzysowych, które m.in. otwierają możliwość masowych zwolnień w administracji publicznej, uzasadnianych bliżej nieokreśloną solidarnością wobec innych grup zawodowych, a nie względami racjonalnego wykorzystania wiedzy i umiejętności urzędników.

W trwającej od dłuższego czasu dyskusji o poprawie funkcjonowania państwa polskiego jedynie sporadycznie pojawia się instytucja służby cywilnej. A przecież służba cywilna uznawana jest za jedną z kluczowych instytucji, od której zależy wykonywanie przez państwo jego funkcji, instytucja, która mobilizuje zasoby ludzkie niezbędne do zarządzania sprawami publicznymi¹. Niezależnie od przyjętego w danym państwie modelu służby cywilnej to właśnie ona jest odpowiedzialna za przygotowanie oraz wdrażanie polityk publicznych, a także za dostarczanie niezbędnych usług publicznych. W takim rozumieniu służba cywilna jest częścią każdego państwa niezależnie od tego, czy i w jakim stopniu jest to państwo demokratyczne². W państwach demokratycznych służba cywilna to instytucja oparta na wartościach i zasadach charakterystycznych dla sektora publicznego, takich jak zasady bezstronności, neutralności politycznej czy równego dostępu oraz rekrutacji opartej na kryteriach merytorycznych.

Służba cywilna to instytucja reagująca na zmiany zachodzące w jej otoczeniu. Liczne i szybkie zmiany, które miały miejsce na przełomie XX i XXI wieku, spowodowały, że służba cywilna zmuszona jest reagować na globalne problemy wykraczające poza możliwości oddziaływania poszczególnych państw. Polityki Unii Europejskiej wymagają znaczącego ograniczenia partykularnych interesów poszczególnych krajów. Złożoność współczesnych problemów wymusza posiadanie profesjonalnej wiedzy, sprawiając, że do przeszłości odchodzi dotychczasowy model urzędnika „generalisty”, oparty na znajomości prawa administracyjnego i ogólnej wiedzy dotyczącej zarządzania. Zmiany instytucji służby cywilnej wynikają także ze zmian zachodzących we współczesnych społeczeństwach. Coraz większa grupa aktywnych obywateli domaga się zapewnienia możliwości artykulacji własnych oczekiwań oraz rozwiązywania problemów społecznych zgodnych z ich interesami i wartościami. Coraz więcej koncepcji polityk publicznych jest wypracowywanych przez organizacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia profesjonalne czy związki zawodowe. Zmusza to służbę cywilną do odgrywania roli brokera, pośrednika pomiędzy interesariuszami sektora publicznego i prywatnego. Dlatego zmiany zachodzące w systemach służby cywilnej coraz częściej polegają na odchodzeniu od tradycyjnego modelu jednolitego rządu narodowego do rządzenia (a właściwie współrządzenia) wielopoziomowego³.

W większości państw demokratycznych reformy służby cywilnej (bądź reformy całej administracji publicznej) były zazwyczaj przedmiotem zainteresowania szerokiej opinii społecznej. Pokazują to przykłady reform inspirowanych koncepcją nowego zarządzania publicznego (NPM), będących reakcją na niską efektywność i biurokratyczny charakter struktur administracji publicznej końca XX wieku. Duże zainteresowanie wzbudziły reformy będące reakcją na negatywne konsekwencje NPM, takie jak fragmentaryzacja administracji publicznej, problemy koordynacji działań czy kryzys etosu służby publicznej. W ostatnich latach wiele uwagi poświęca się kolejnym propozycjom reform: ideom zarządzania sieciowego, koncepcjom angażowania i uczestnictwa obywateli czy zwiększenia responsywności służby cywilnej przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii komunikacyjnych⁴.

1 Zob. J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012.

2 Zob. E.P. Morgan, J.L. Perry, *Reorienting the comparative study of civil service systems*, „Review of Public Administration” 1988, nr 8.

3 Zob. J. Raadschelders, F. Toonen. F.M. Van der Meer (red.), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, New York 2007.

4 Zob. R. Andrews, G. Hammerschmid, S. van de Walle, F. Bezes, *Introduction*, w: R. Andrews, G. Hammerschmid, S. van de Walle (red.), *Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top*, Cheltenham 2016.

Służba cywilna to nie tylko zespoły ludzi, przepisy zatrudniania i awansu bądź systemy norm, wartości i procedur. To także specyficzne relacje władzy zachodzące pomiędzy politykami a urzędnikami. Analizy zmian zachodzących w systemach służby cywilnej państw demokratycznych wskazują na znaczące przeobrażenie relacji pomiędzy politykami a urzędnikami, co zmienia znaczenie zasady neutralności politycznej⁵. Tak np. w administracji brytyjskiej ma miejsce systematyczny wzrost doradców politycznych, zwiększa się liczba nominacji dokonywanych na podstawie subiektywnych kryteriów czy nasila się niechęć urzędników do mówienia prawdy rządzącym⁶. Presja polityków sprawia, że w planowaniu polityk publicznych rekomendacje służby cywilnej oparte na bezstronnej analizie kosztów i zysków zastępuje się propozycjami rozwiązań, które prowadzą do maksymalizowania korzyści politycznych partii rządzącej⁷. Peter Aucoin mówi wręcz o „nowym zarządzaniu politycznym”, polegającym na tym, że proces rządzenia traktowany jest jako stała i wysoce upolityczniona forma kampanii, w której ministrowie codziennie starają się odnawiać umowę z wyborcami. Grozi to zerwaniem „delikatnej równowagi”, która cechowała relacje pomiędzy politykami a urzędnikami występujące w większości państw demokratycznych⁸.

W Polsce służba cywilna (podobnie jak cała administracja publiczna) była i jest tylko sporadycznie obecna w programach partii politycznych. Jedyne dwa okresy pogłębionej refleksji i zaangażowania polityków to czas reform następujących bezpośrednio po 1989 roku i okres poprzedzający przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Pomimo silnej pozycji ustrojowej i gwarancji konstytucyjnych zdaniem wielu ekspertów przez ostatnie 30 lat w Polsce nie udało się zbudować stabilnej, cieszącej się społecznym zaufaniem i odpornej na zakusy polityków służby cywilnej. Służba cywilna obejmuje jedynie niewielką część pracowników administracji publicznej. Poza służbą cywilną pozostają np. administracja samorządowa, a także instytucje administracji państwowej (choćby kancelarie Sejmu i Senatu). Niemal każda kolejna ekipa rządząca wprowadza inne zasady obsadzania stanowisk kierowniczych w służbie cywilnej. Dla wielu obywateli służba cywilna jest instytucją nieznaną, jedynie niewielka część posiada wiedzę o tym, czym ona jest i jaką rolę odgrywa w państwie. Towarzyszy temu niski społeczny prestiż urzędników, co przekłada się na malejące zainteresowanie pracą w służbie cywilnej wśród młodych ludzi. Obok porażek istnieje także długa lista sukcesów. W okresie od 1996 roku, tj. od czasu pierwszej ustawy o służbie cywilnej aż do dziś, służba cywilna brała udział we wprowadzeniu Polski do Unii Europejskiej, realizowała też reformy dotyczące wszystkich kluczowych sfer życia. Służba cywilna zaczęła stosować, często z powodzeniem, nowoczesne instrumenty zarządzania kadrami, m.in. oceny pracownicze, programy rozwoju, wartościowanie stanowiska pracy, a także podstawowe dla nowoczesnego państwa demokratycznego zasady etyczne, takie jak neutralność polityczna, bezstronność czy równy dostęp.

W ostatnich latach służba cywilna, podobnie jak media czy sądy, jest instytucją szczególnie silnie odczuwającą skutki zmian wprowadzonych przez obecną ekipę rządzącą. Polityczne podporządkowanie urzędników, przejawiające się m.in. wyłączeniem ze służby cywilnej najwyższych kategorii urzędniczych, czy niemająca precedensu skala zwolnień kadry kierowniczej budzą zrozumiałe obawy dotyczące przyszłości służby cywilnej.

5 Zob. B.G. Peters, *Politicization: what is it and why should we care?*, w: C. Neuhold, S. Vanhoonacker, L. Verhey, *Civil service and politics, a delicate balance*, New York 2013.

6 Zob. P. Diamond, *Governing as a permanent form of campaigning*, <https://www.democraticaudit.com/2019/08/27/governing-as-a-permanent-form-of-campaigning-why-the-civil-service-is-in-mortal-danger/>, dostęp 10.03.2020.

7 Zob. A. Mac Cormaic, *Modes of Politicization in the Irish Civil Service*, New York 2016.

8 Zob. B.G. Peters, dz. cyt.

W przeciwieństwie do zmian w sądownictwie albo mediach publicznych, zmiany w służbie cywilnej nie wywołały znaczących protestów społecznych, nie doprowadziły też do debaty publicznej, która mogłaby przedstawić propozycje wyjścia z obecnej sytuacji. Podobnie jak w przypadku wymiaru sprawiedliwości czy mediów publicznych nie wystarczą propozycje przywrócenia stanu rzeczy sprzed 2015 roku. Poważna refleksja nad przyszłym kształtem służby cywilnej powinna uwzględniać zarówno wady poprzednich rozwiązań, jak i zmiany społeczne oraz gospodarcze zachodzące w otoczeniu administracji publicznej. Dotyczy to m.in. otwartości służby cywilnej na profesjonalistów posiadających wiedzę i umiejętności niezbędne do reagowania na złożone problemy, włączania obywateli w podejmowanie decyzji bądź to przełamywania społecznej nieufności do urzędów i urzędników, wykorzystywanej często przez radykalne ugrupowania kwestionujące reguły demokratyczne.

Stąd też pytanie: „Czy i jakiej służby cywilnej potrzebujemy?” było inspiracją do zorganizowania eksperckich debat o przyszłym kształcie służby cywilnej. W debatach na temat przyszłości służby cywilnej zorganizowanych przez forum Idei Fundacji Batorego i Centrum Polityki Publicznej Collegium Civitas uczestniczyli naukowcy, wysocy urzędnicy administracji publicznej oraz byli politycy. Wypowiedzi ekspertów ukazały szerokie spektrum problemów, były także okazją do sformułowania wstępnych propozycji zmian dotyczących przyszłego kształtu służby cywilnej. Zapisy obu debat wraz innymi aktualnymi diagnozami służby cywilnej, takimi jak coroczne sprawozdania Szefa Służby Cywilnej, opracowania Fundacji Batorego *Dla państwa i obywateli. Diagnoza i propozycje reformy służby cywilnej*⁹ oraz *Stanowiska publiczne jako łup polityczny*¹⁰, stanowiły dobry punkt wyjścia do identyfikacji kluczowych problemów i sformułowania propozycji ich rozwiązywania.

Służba cywilna w Polsce

Najważniejsze problemy i propozycje rozwiązań

Opracowanie przedstawia dziewięć problemów, które po analizie debat eksperckich i wymienianych powyżej opracowań uznaliśmy za najważniejsze przeszkody w realizacji zadań państwa przez służbę cywilną. W przypadku każdego problemu proponujemy wybrane rozwiązania uzupełnione o syntetyczny opis korzyści wynikających z ich wdrożenia oraz o wstępny opis możliwych zagrożeń i kosztów. Opracowanie nie jest kompletną, spójną propozycją zmian w służbie cywilnej, ale punktem wyjścia do szerszej dyskusji w gronie licznych interesariuszy służby cywilnej. W pracach nad niniejszym dokumentem przyjęliśmy następujące założenia:

- Rozwiązania proponowane w niniejszym opracowaniu są kierunkowymi propozycjami zmian (często przybierającymi postać rozwiązań wariantowych) i w wielu przypadkach zostały przypisane do kilku przedstawianych w opracowaniu problemów. Zdajemy sobie sprawę z wewnętrznych powiązań pomiędzy propozycjami zmian, w których wybór jednej z proponowanych opcji wiąże się z odpowiednią modyfikacją propozycji dotyczących rozwiązań innych problemów.
- W niniejszym opracowaniu zamieszczono jedynie takie propozycje rozwiązań, które możliwe są do przeprowadzenia bez zmian konstytucji. Część propozycji można zrealizować w obecnie istniejącym systemie służby cywilnej, część wymaga zmian organizacyjnych, a dla wybranych rekomendacji niezbędne są zmiany ustawowe, w tym przede wszystkim dotyczące zmian wprowadzonych w nowelizacji ustawy o służbie cywilnej z 2015 roku.

9 G. Makowski, *Dla państwa i obywateli. Diagnoza i propozycje reformy służby cywilnej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019.

10 G. Kopińska, *Stanowiska publiczne jako łup polityczny. Polityka personalna w okresie od 16 listopada 2015 do 31 października 2017 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018.

W naszej opinii najważniejsze problemy stojące obecnie przed służbą cywilną to:

- Znaczące ograniczenie autonomii służby cywilnej, zakłócające równowagę pomiędzy zasadą neutralności politycznej a zasadą lojalności wobec demokratycznie wybranego rządu.
- Służba cywilna traktowana przede wszystkim jako instrument kontroli polityki kadrowej, a nie narzędzie profesjonalnego zarządzania państwem i rozwoju jego zasobów ludzkich.
- Fragmentaryczność, rozproszenie kompetencji i regulacji wynikające z wielości rodzajów administracji publicznej (administracja państwowa, rządowa i samorządowa).
- Brak konsekwentnego wprowadzenia służby cywilnej nawet w samej administracji rządowej. Urzędy wchodzące w skład służby cywilnej podlegają, poza ustawą o służbie cywilnej, wielu różnym i zwykle niespójnym regulacjom branżowym. Utrudnia to sprawne działanie administracji rządowej i jej zarządzanie. Taka administracja jest także mniej transparentna dla obywateli.
- Rozmyte zwierzchnictwo nad służbą cywilną, które jest pochodną rozproszenia kompetencji w obszarze zarządzania i rozwoju administracji rządowej.
- Nadmierna koncentracja na polityce kadrowej, dominacja procedur nad myśleniem w kategoriach procesu zarządzania oraz skuteczności i efektywności działania. W konsekwencji służba cywilna nie jest wystarczającym narzędziem zarządzania administracją rządową.
- Niesprecyzowane kryteria naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Arbitralność i instrumentalne traktowanie dotychczasowych form naboru.
- Dominacja modelu urzędnika skoncentrowanego na proceduralnym aspekcie funkcjonowania urzędu, utrwalana przez system kształcenia na kierunkach administracji powiązanych z wydziałami prawa, co przekłada się na niewielkie zainteresowanie pracą w służbie cywilnej profesjonalistów z innych dziedzin.
- Fakt, że dla większości Polaków służba cywilna pozostaje instytucją nieznaną i niezrozumiałą. Niska rozpoznawalność i brak wiedzy o tym, czym jest służba cywilna i jakie zadania realizuje, współwystępuje z niskim zaufaniem do urzędników i urzędów.

Problem 1

Znaczące ograniczenie autonomii służby cywilnej zakłócające równowagę pomiędzy zasadą neutralności politycznej a zasadą lojalności wobec demokratycznie wybranego rządu. Traktowanie służby cywilnej jako „własności” polityków, systemu łupów przypadających partiom rządzącym.

Polska jest jednym z nielicznych państw, których konstytucja wprost wymienia służbę cywilną jako instytucję państwa i stosunkowo szczegółowo, jak na konstytucję, określa jej cechy. W konstytucjach państw europejskiej kultury prawnej (np. Francji, Niemiec, Hiszpanii, Szwecji) nie mamy do czynienia z tak szczegółowym opisem. Ich konstytucje deklarują zazwyczaj równy dostęp do służby publicznej, bezstronny i demokratyczny charakter administracji oraz wymogi, które powinni spełniać urzędnicy. Z zasad tych wywieść można istotne dla służby cywilnej przesłanki. W Polsce status konstytucyjny służby cywilnej określają i potwierdzają orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. „Konstytucjonalizacja” polskiej służby cywilnej wynikała z silnego przekonania ustawodawcy, że po pierwsze, konstytucja powinna szczegółowo regulować wiele materii, a po drugie, że położy to mocne podstawy pod budowę fachowego aparatu administracji nowego państwa. Po trzecie, wierzone, że jest to konieczne jako reakcja na nomenklaturowe (PRL) i „neonomenklaturowe” (lata 90. XX wieku, choć oczywiście w mniejszej skali niż przed rokiem 1989) praktyki rządzących.

Służba cywilna jest częścią władzy wykonawczej i jej podlega. Jednak zarówno z powodu konstytucyjnego, jak i funkcjonalnego służba cywilna ma znamiona autonomii, przede wszystkim poprzez nakaz

politycznej neutralności czy bezstronności zawarty w art. 153 Konstytucji, ale też poprzez określenie jej w Konstytucji w sposób kolektywny jako korpusu służby cywilnej w ramach władzy wykonawczej. Ta autonomia, przynajmniej z perspektywy prawa konstytucyjnego, polega na tym, że politycy muszą respektować cechy służby cywilnej określone w art. 153 Konstytucji, nie mogą ich zmienić, a ich działania, w tym legislacyjne, mogą być oceniane przez pryzmat tych zasad. Jednocześnie autonomia ta okazuje się „słaba”, bo nie zawiera takich istotnych gwarancji, jak autonomia organizacyjna lub budżetowa, a jej konstytucyjne podstawy zderzają się z codziennym podporządkowaniem urzędników politykom. Nakaz neutralności politycznej służby cywilnej ma dwa wymogi: poszanowania niezależności oraz wymóg lojalności wobec legalnie powołanego rządu, działającego z poszanowaniem podstawowych dla ustroju państwa zasad Konstytucji. Kluczowe jest, historycznie i psychologicznie uwarunkowane, silnie ugruntowane przekonanie klasy politycznej, że zapewnienie lojalności wymaga upolitycznienia, a brak takiego sposobu zapewnienia lojalności niesie ze sobą istotne ryzyko dla każdego polityka pełniącego funkcje rządowe.

Przepisy konstytucji nie przesądzają wprost o przyjęciu danego modelu służby cywilnej ani podstawowego kształtu rozwiązań prawnych, ale też należy uznać, że stawiają granice konstytucyjne niektórym rozwiązaniom możliwym z punktu widzenia dorobku zarządzania zasobami ludzkimi i prawa pracy. Przepisy konstytucyjne muszą być ponadto rozumiane w kontekście innych przepisów ustawy zasadniczej, takich jak art. 146, który mówi, że rząd prowadzi politykę państwa, dotyczących zwierzchnictwa premiera nad korpusem służby cywilnej czy przepisów regulujących ochronę pracy bądź praw obywatelskich. Te inne przepisy Konstytucji stwarzają określone uwarunkowania (także prawne) dla formułowania przepisów o służbie cywilnej. Dla przykładu art. 146 przesądza, że kierunki polityki państwa wobec służby cywilnej ustala rząd, a nie np. Szef Służby Cywilnej, zaś ochrona pracy gwarantuje respektowanie podstawowych praw pracowniczych wobec urzędników, w tym choćby prawo do ochrony przed bezprawnym wypowiedzeniem.

Przepisy konstytucyjne dotyczące służby cywilnej należy czytać także w kontekście innych konstytucyjnych instytucji państwa, którym ustrojodawca przyznał różne znamiona niezależności od instytucji obieralnych w trybie politycznym wraz z gwarancjami tej autonomii. Takimi instytucjami, których ustrojowa autonomia jest zagwarantowana konstytucyjnie, są np. sądy i trybunały, Najwyższa Izba Kontroli czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Do istotnych instytucji państwa, których taki wymóg konstytucyjny nie dotyczy, należy np. Prokuratura. Wymóg ten pojawił się stosunkowo późno w dotyczących Prokuratury zapisach ustawowych (2007) i szybko został uchylony (2016). Podobnemu osłabieniu uległa po 2015 roku gwarantowana na poziomie zapisów ustawowych autonomia Komisji Nadzoru Finansowego – i to w okresie, kiedy tzw. renacjonalizacja znaczącej części sektora bankowego nakazywałaby tę autonomię umocnić. Spośród innych instytucji władzy wykonawczej specyficzną autonomię mają siły zbrojne podlegające rządowi i prezydentowi jako ich zwierzchnikowi, podobny jest także status dyplomacji. Istnieje wreszcie pewien słaby zakres autonomii takich służb mundurowych, jak Policja, Państwowa Straż Pożarna bądź Straż Graniczna, będących nominalnie służbami państwowymi, których funkcjonariusze związani są ślubowaniem na wierność „Narodowi, Rzeczypospolitej, Konstytucji i Państwu”, a które w mniejszym lub większym stopniu bywają traktowane jak służba rządowa związana lojalnością polityczną wobec aktualnie rządzących.

Kwestionowanie autonomii instytucji publicznych w polskiej debacie publicznej w różnym stopniu odnosi się do konkretnych instytucji. W najmniejszym stopniu dotyczy sądownictwa, Rzecznika Praw Obywatelskich czy Banku Centralnego, w dużo większym – służby cywilnej, Policji czy Prokuratury (argument: są częścią władzy wykonawczej). Istotnym problemem jest brak konsensusu w klasie politycznej co do zakresu autonomii instytucji niepodlegających rządowi czy parlamentowi. Na przykład

w literaturze dotyczącej politycznej roli wojska za oczywiste uważa się, że nie będzie ona zapewniona, o ile nie będzie istniał polityczny konsensus w sprawie wojska wśród elit politycznych¹¹. Podobne podejście można przyjąć w przypadku służby cywilnej. Obecny stan prawny (przede wszystkim ustawa o służbie cywilnej) przesądza o jej podporządkowaniu politykom poprzez silną kontrolę nad nominacjami na najwyższe w niej stanowiska (Szef Służby Cywilnej, dyrektorzy generalni, dyrektorzy departamentów), kontrolę nad jej budżetem oraz kontrolę nad inicjatywami zmian w jej funkcjonowaniu poprzez ustawy (proces legislacyjny).

Brak konsensusu politycznego dotyczącego zakresu autonomii służby cywilnej skutkuje nie tylko politycznymi decyzjami kadrowymi, ale także osłabieniem możliwości jej rozwoju. Znaczącą część czasu i energii, zwłaszcza w okresach powyborczych, w miejsce projektów mających na celu wzrost profesjonalizmu i poprawę jakości usług świadczonych przez służbę cywilną, poświęca się polityzacji kwestii kadrowych. W efekcie służba cywilna traktowana jest przez polityków jako swego rodzaju własność nabyta w ramach powszechnie akceptowanego systemu łupów.

Proponowane rozwiązania

- **Wypracowanie przez partie polityczne porozumienia określającego relacje między politykami a służbą cywilną, w tym przede wszystkim zakresu autonomii tej ostatniej.** Takie porozumienie jest kluczowym elementem krótko- i długofalowych zmian w systemie służby cywilnej. W sytuacji ostrego konfliktu politycznego zbudowanie takiego porozumienia jest bardzo trudne i może być osiągnięte tylko w wyniku stałej presji szerokiego grona interesariuszy służby cywilnej.
- **Wprowadzenie problematyki służby cywilnej jako stałego elementu agendy politycznej rządu i partii opozycyjnych.** Służba cywilna powinna być stałym elementem *exposé* premiera oraz częścią programów politycznych opozycji. Dobrą praktyką może stać się debata sejmowa dotycząca aktualnego stanu i perspektyw rozwoju służby cywilnej, będąca stałym elementem prac parlamentu i organizowana raz w roku, po publikacji raportu Szefa Służby Cywilnej.
- **Ekspozowanie problematyki służby cywilnej przez media, w tym przede wszystkim przez media publiczne, organizacje strażnicze, niezależne ośrodki analityczne.** Wprowadzenie tej problematyki do szerokiej debaty publicznej jako kluczowego elementu administracji publicznej czy nawet całego sektora publicznego jest jednym z najważniejszych warunków przełamania dotychczasowej niechęci polityków do debaty o służbie cywilnej. Wymaga to w równym stopniu m.in. wywierania systematycznej presji na media publiczne, przyciągania zainteresowania mediów prywatnych, umieszczenia problematyki służby cywilnej w systemie zamawiania i finansowania badań oraz analiz.
- **Prowadzenie pomiędzy politykami a służbą cywilną dialogu nie tylko o charakterze formalnym i rytualnym, ale także podczas nieformalnych spotkań i konsultacji.** Nie przeceniając znaczenia procedur, warto zaproponować szereg inicjatyw politycznych służących prowadzeniu takiego dialogu i wypracowywaniu wspólnych rozwiązań pomiędzy rządem a opozycją. Należy rozważyć podwyższenie proceduralnych wymogów dotyczących stanowienia prawa w zakresie służby cywilnej i powoływania Szefa Służby Cywilnej, tak by ich przyjęcie wymagało uzgodnień rządu z opozycją. W grę wchodzi np.:

1. Zmiana regulaminu i praktyki Sejmu: powołanie co najmniej stałej podkomisji sejmowej ds. służby cywilnej (docelowo powołanie stałej komisji) kierowanej przez przedstawiciela

11 J. Zalewski, *Apolityczność sił zbrojnych Drugiej i Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2009.

opozycji. Stosowanie wysłuchania publicznego w sprawach służby cywilnej czy organizowanie debaty sejmowej dotyczącej sprawozdania Szefa Służby Cywilnej.

2. Zmiana sposobu i trybu opiniowania w Radzie Służby Publicznej (RSP) kandydatury Szefa Służby Cywilnej, jego sprawozdania i innych istotnych kwestii, np. **dająca większe uprawnienia opiniodawcze czy nawet nominacyjne przedstawicielom opozycji,** takie jak obowiązek uzyskania pozytywnej opinii 2/3 członków Rady.

3. Oddanie przewodnictwa RSP przedstawicielowi opozycji lub co najmniej rotacyjny tryb przewodniczenia RSP, powołanie w skład Rady przedstawiciela NIK bądź Rzecznika Praw Obywatelskich.

4. Opiniowanie kandydatury Szefa Służby Cywilnej przez szefów klubów parlamentarnych lub wprowadzenie obowiązkowego obywatelskiego wysłuchania publicznego kandydatów na Szefa Służby Cywilnej.

Rozwiązania te powinny skłaniać do poszukiwania konsensusu, podporządkowania Szefa Służby Cywilnej nie tylko aktualnie rządzącym, wzięcia części odpowiedzialności za sprawy służby cywilnej przez opozycję. Do pewnego stopnia takie podejście przypominałoby możliwe do odnotowania w historii polskiej demokracji dobre praktyki dotyczące roli opozycji w kontroli służb specjalnych. Podstawowe minusy takiego rozwiązania dotyczą dłuższych procedur, a także konfliktów pojawiających się przy zawieraniu *stricte* politycznych porozumień dotyczących służby cywilnej (podział sfer wpływów itp.). Animatorami i zapleczem dla takich działań mogłyby być środowiska ekspertów, byłych polityków i urzędników czy stowarzyszenia urzędnicze¹².

Problem 2

Służba cywilna traktowana jest przede wszystkim jako instrument kontroli polityki kadrowej, a nie jako narzędzie profesjonalnego zarządzania państwem i rozwoju jego zasobów ludzkich.

Wysocy urzędnicy służby cywilnej są częścią elity władzy w każdym państwie. W naukach społecznych dawno pożegnano się z mitem, że ich wpływ na polityki państwa jest wyłącznie wykonawczy¹³. Politycy wiedzą o tym i dlatego zdarza się, że czują się tym zaniepokojeni. Jednak wynika to z obiektywnych przesłanek (liczebność grupy, wiedza zawodowa jako zasób, kontakty zawodowe, doświadczenie liczne latami pracy) niż „konspiracji” przeciwko politykom. Problem ten można określić mianem „negatywnego konsensusu politycznego” – politycy wszystkich partii zgadzają się (świadczą o tym ich działania, czasem wypowiedzi), że neutralna politycznie służba cywilna stanowi potencjalne zagrożenie dla władzy (sprawczości) politycznej. Skutkiem tego „negatywnego konsensusu” jest upolitycznianie urzędów.

Jest ono wzmacniane po każdej zmianie rządu przez „zapotrzebowanie na stanowiska” dla ludzi aparatu partyjnego i osoby zasłużone w kampaniach wyborczych. To zjawisko, szczególnie aktywne w czasach wysokiego bezrobocia, po jego spadku nie osłabło. Jeżeli upolitycznianie dotyczy kręgu osób o wysokich kwalifikacjach specjalistycznych i wyraźnej politycznej afiliacji, które wraz ze zmianą władzy przechodzą np. z poziomu samorządów województw czy dużych miast do administracji rządowej – to jest ono mniej destrukcyjne, niż kiedy obdarowuje się często wysokimi stanowiskami i wynagrodzeniami osoby bez żadnych kwalifikacji i doświadczeń, czego kilku rażących przykładów byliśmy świadkami w ostatnich latach.

¹² Np. byli szefowie KPRM, służby cywilnej, dyrektorzy KSAP, przewodniczący Rady Służby Publicznej, sędziowie NSA czy TK, RPO.

¹³ Zob. B.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, oraz S. Mazur, *Władza dyskrecyjna wysoko- kich urzędników publicznych: perspektywa nowego instytucjonalizmu*, „Zeszyty Naukowe”, Seria Specjalna, Monografie, 2011, nr 198.

Brak „pozytywnego konsensusu” politycznego, tj. nastawienia na dialog w sprawie sposobów wdrażania w praktyce konstytucyjnych zasad służby cywilnej, i koncentracja na kontroli stanowisk publicznych powodują, że służba cywilna w Polsce jest problemem raczej polityki kadrowej niż państwowej. Aktywność polityków oraz wysokich urzędników koncentruje się na sprawach obsady stanowisk kierowniczych, reorganizacjach urzędów z tym związanych, pozyskiwaniu i utrzymywaniu poparcia itp. Z pola uwagi, zwłaszcza polityków, umykają w związku z tym takie kwestie, jak starzenie się administracji, słaba pozycja administracji publicznej w konkurencji z sektorem prywatnym o talenty, czy konieczność zmiany metod pracy na takie, które odpowiadają wymogom współczesnego zarządzania.

Polscy politycy nie podejmują w sposób systematyczny tych problemów – dotyczy to w szczególności premierów, którzy ponoszą konstytucyjną odpowiedzialność za służbę cywilną. W myśleniu i działaniu polityków w Polsce trudno dopatrzeć się refleksji, że sprawne i efektywne funkcjonowanie aparatu państwowego zależy w znacznej mierze od inwestycji w ten aparat oraz od podejmowania skoncentrowanych wysiłków dążących do jego modernizacji w celu dostosowania go do gwałtownie zmieniającego się świata. W państwie demokratycznym, w którym elita polityczna posiada legitymację demokratyczną, a ciągłość działania państwa jest racją stanu, od wysokich urzędników służby cywilnej należy oczekiwać przede wszystkim profesjonalizmu, przy czym profesjonalizm ten powinien obejmować zdolność rozumienia politycznych skutków rekomendowanych działań administracji, a także lojalne przedstawianie politykom tych skutków i związanego z nimi ryzyka. Pozwoli to wzbudzić zaufanie polityków.

Rozróżnienie sfery urzędniczej (służby cywilnej) od politycznej z normatywnego punktu widzenia wydaje się stosunkowo proste. Decydują tu przepisy ustawy o służbie cywilnej. W praktyce ten obraz komplikuje się z kilku powodów. Po pierwsze, szczególnie w obecnym stanie prawnym, ale i w przeszłości, na stanowiska zaliczane do służby cywilnej nominowane były osoby bliżej związane ze światem polityki (czasami z kręgu zawodowego i towarzyskiego polityka). Nie oznaczało to zawsze braku profesjonalizmu, ale niewątpliwie z punktu widzenia formalnego pojawiał się pewien problem. Po drugie, politycy różnie rozumieją nakaz lojalności służby cywilnej i w różnym stopniu ją egzekwują. Lojalność jest dla nich oczywistym wymogiem, zaś neutralność polityczna – często podejrzany usprawiedliwieniem imposybilizmu czy wątpliwości. Sposób rozumienia lojalności wyznacza także zakres zadań, których realizacji oczekuje się od urzędników, a poszanowanie politycznej neutralności umożliwi bardziej partnerskie tych urzędników traktowanie. Kolejnym problemem jest przechodzenie do służby cywilnej ze stanowisk politycznych, co nie oznacza z zasady patologii, ale istotne są tu kontekst, tryb przejścia i transparentność. Kwestia ta nie dotyczy zresztą wyłącznie stanowisk zaliczanych formalnie do służby cywilnej – w Polsce wielu wiceministrów to urlopowani członkowie korpusu służby cywilnej.

Przykładem zaniechań jest sytuacja przewidzianej w ustawie o służbie cywilnej od 2009 roku strategii zarządzania zasobami ludzkimi¹⁴. Nigdy nie została ona przyjęta przez rząd, a zawarte w sprawozdaniach Szefa Służby Cywilnej ostrzeżenia, dotyczące np. starzenia się korpusu bądź utraty konkurencyjności płacowej, nie spowodowały podjęcia zdecydowanych wieloletnich działań; wywołały co najwyżej aktywność o charakterze symbolicznym (zapewnienia i apele, punktowe podwyżki, zalecenia, których realizacji nikt nie rozlicza) lub oczekiwanie, że większość problemów rozwiążą środki unijne kierowane na administrację. Wniosek wydaje się zasadny, gdyż inna, wcześniej opracowana rządowa strategia *Sprawne Państwo* także nie została przyjęta. Wyrażne za to są rytualne narzekania na administrację, jej przerost, procedury czy nawet brak lojalności (tak jakby ta lojalność była standardem w polskiej polityce).

¹⁴ Art. 16 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

Proponowane rozwiązania

W obszarze relacji między polityką i administracją a prawami obywatelskimi nie ma prostych i oczywistych rozwiązań, a podpowiedzi z różnych systemów administracji mogą iść w odmiennych kierunkach. Należy się tu kierować zasadą proporcjonalności i uwzględniać oczywisty dla tej tematyki kontekst konstytucyjny. Chodzi o równoważenie z jednej strony nakazu politycznej powściągliwości urzędników, z drugiej strony zaś ich praw obywatelskich, a także często wysokiej kompetencji do wypowiedziania się w sprawach publicznych. Wypracowanie trwałych rozwiązań wymaga, aby dyskusja ta nie odbywała się wyłącznie w gronie polityków, ale także włączała reprezentacje urzędników lub Rzecznika Praw Obywatelskich.

Należy opracować kompleksową regulację dotyczącą politycznych praw i obowiązków przedstawicieli służby cywilnej. Przedmiotami takiej regulacji powinny być przede wszystkim:

- **Przynależność do partii politycznych. Zakaz przynależności do partii politycznych powinien być uzupełniony regulacjami** (np. wytycznymi Szefa Służby Cywilnej) dotyczącymi zachowań, które mogą nosić znamiona manifestacji politycznych (petycje, korzystanie z wolności słowa, udział w zgromadzeniach publicznych itp.). Pożądane są zmiany pozwalające na poszerzenie możliwości obywatelskiego zaangażowania urzędników.
- **Działalność w organizacjach pozarządowych i ruchach społecznych.** W przypadku zaangażowania obywatelskiego należy stworzyć ograniczenia dotyczące wyłącznie bezpośredniego manifestowania poparcia dla partii politycznych i dla działań, które mogą podważać zaufanie do służby cywilnej. Tu również wypracowane regulacje powinny być uzupełnione o wytyczne Szefa Służby Cywilnej.
- **Ograniczenia praw i wolności.** Warto, żeby zdarzały się one jedynie wyjątkowo i nie blokowały zaangażowania urzędników na rzecz dobra wspólnego (działania w ramach wspólnot lokalnych, ochrony środowiska, edukacji obywatelskiej itp.) oraz działań na rzecz ochrony własnych interesów wynikających z pełnionych funkcji społecznych, np. rodzica, konsumenta, podatnika, pacjenta.
- **Przechodzenie (w obie strony) pomiędzy światem polityki a światem administracji.** Wskazane jest wyznaczenie okresu, w jakim przed objęciem wyższego stanowiska w służbie cywilnej zakazane byłoby członkostwo w partiach politycznych (np. 3–5 lat). Wypracowane regulacje powinny także określać np. warunki udzielenia urlopu bezpłatnego i ograniczenia w pełnieniu funkcji wiceministrów przez członków korpusu służby cywilnej.

Ponadto regulacja powinna obejmować:

- **Jednoznaczne oddzielenie sfery politycznej od korpusu służby cywilnej, polegające na ograniczeniu stanowisk politycznych do ministrów i wiceministrów oraz gabinetów politycznych.** Pozostali pracownicy urzędu automatycznie wchodziłoby w skład korpusu służby cywilnej. Oddzielenie stanowisk politycznych od stanowisk urzędniczych powinno być uzupełnione stworzeniem katalogu rekomendowanych praktyk, który zawierałby listę zadań wykonywanych wyłącznie przez osoby zajmujące stanowiska polityczne.
- **Wzmocnienie gabinetów politycznych.** Prawdłowo działające gabinety polityczne są ważnym elementem procesu przekładania politycznych priorytetów na polityki i programy publiczne. Dają one także politykowi poczucie wsparcia przez bliskie mu politycznie otoczenie. W związku z tym, pod pewnymi warunkami, gabinety polityczne powinny być rozbudowane, a nie likwidowane – czego używa się jako oręża przeciwko konkurentom politycznym. Liczebne zwiększenie gabinetów powinno być uwarunkowane wielkością ministerstw – jeśli uznamy, że gabinety są

pewną formą zapewnienia kontroli i koordynacji administracji – oraz zmianami w ich składzie. Pożądane jest opracowanie przepisów regulujących funkcjonowanie gabinetów politycznych. Uregulować należy także takie sprawy, jak: wynagrodzenie członków gabinetów, ich zasiadanie w radach nadzorczych spółek publicznych, konflikt interesów, zasady etyki, relacje z urzędnikami oraz przechodzenie do stałej pracy w administracji.

- **Powiększone gabinety powinny składać się z trzech części: eksperckiej** (swobodnie doborani eksperci, ale spełniający wysokie kryteria merytoryczne); **politycznej** (obsługa politycznych aspektów działalności ministrów, np. kontaktów z mediami, parlamentem, partiami, grupami interesu, okręgiem wyborczym i wyborcami); **obsługowej** (w tym oddelegowani urzędnicy służby cywilnej).

Poza tym ważne są:

- **Wdrożenie programów kształtujących pozytywne relacje pomiędzy politykami a wyższymi urzędnikami służby cywilnej.** Chodzi przede wszystkim o programy budujące umiejętność współpracy, zrozumienie swoich ról, wykładnię nowoczesnej politycznej neutralności i lojalności urzędniczej, wspólną debatę nad sposobami modernizacji państwa, przeciwdziałanie stereotypizacji partnera i wynikających stąd negatywnych skutków (nieufności i związanych z nią postaw asekuracyjnych). Takie programy mogłyby dotyczyć np. modernizacji tworzenia polityk publicznych czy prac studialnych nad rozwiązywaniem problemów publicznych.
- **Realizacja obowiązujących od 2009 roku zapisów ustawy o służbie cywilnej dotyczących wdrożenia instrumentów zarządzania strategicznego.** Szczególne znaczenie ma wdrożenie przygotowanej poprzednio strategii zarządzania zasobami ludzkimi (lub jej zmodyfikowanej wersji). Pożądanym działaniem będzie także uruchomienie tzw. rezerwy na modernizację służby cywilnej.

Problem 3

Fragmentaryczność, rozpraszanie kompetencji i regulacji wynikające z wielości rodzajów administracji publicznej (administracja państwowa, rządowa i samorządowa).

Kwestia, czy i w jakim zakresie służba cywilna powinna być poszerzona na inne rodzaje administracji, może być rozpatrywana na różne sposoby. Nie ulega wątpliwości, że niespójność i w części anachroniczność odrębnych regulacji dla wymienionych powyżej trzech podstawowych grup urzędników stanowią istotną barierę w sprawnym zarządzaniu każdym z sektorów administracji publicznej.

Istniejące rozwiązanie konstytucyjne może być interpretowane „wąsko” i „szeroko”. Wąska interpretacja oznacza, że służba cywilna, o której mowa w art. 153 Konstytucji, może funkcjonować wyłącznie w urzędach administracji rządowej, a więc nie w samorządzie, nie w urzędach administracji państwowej (kancelarie Sejmu, Senatu i Prezydenta), nie w jednostkach rządowych o statusie urzędu, lecz np. o statusie państwowej jednostki organizacyjnej bądź państwowej osoby prawnej. Szeroka wykładnia w rozumieniu zasad ma naszym zdaniem normatywną podstawę w zasadzie równego dostępu do służby publicznej. Wąska wskazuje na poszanowanie konstytucyjnej i ustawowej autonomii niektórych organów państwa, w których rozwiązania kadrowe oddzielone są normatywnie od kadrowych rozwiązań dla władzy wykonawczej – poprzez odrębne ustawy dla tych władz. Nie kwestionuje to jednak potrzeby poszukiwania wspólnych zasad, które gwarantowałyby pewien standard normatywny dla wszystkich urzędników oraz jakość procesów zarządzania zasobami ludzkimi w państwie. Dzisiaj rozwiązania w tych jednostkach, nawet na poziomie podstawowych standardów i instytucji prawnych, nie

gwarantują zasad dostępu do służby publicznej (nabory, nakaz politycznej neutralności, prawa i obowiązki urzędnicze) lub utrudniają racjonalną państwową politykę pozyskiwania kompetentnych kadr (nieporównywalne zasady kształtowania płac, oceny pracownicze, wartościowanie stanowisk pracy, sposoby kształtowania wynagrodzeń, prawa i obowiązki urzędnicze).

Fragmentaryzacja administracji publicznej prowadzi także do ogromnych trudności w zakresie zarządzania i prowadzenia polityki zasobów ludzkich wobec całej sfery publicznej. Dotyczy to w szczególności tworzenia nowych urzędów, finansowania wynagrodzeń, zapewniania kompetentnych kadr w obszarach priorytetowych. Powoduje to także nadmiar regulacji i ich zbiurokratyzowanie. Dobrym przykładem tej sytuacji jest nieprzerwane funkcjonowanie ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 1982 roku. Paradoksalnie regulacje dotyczące pracowników instytucji, które dokonują ocen przestrzegania wysokich standardów w sferze publicznej (np. Sejm czy Rzecznik Praw Obywatelskich), często odbiegają od standardów przyjętych w państwach demokratycznych.

W całej administracji publicznej normatywna regulacja służby cywilnej, dotycząca standardów służby publicznej (nabór, zasady etyki, neutralność polityczna) oraz standardów zarządzania zasobami ludzkimi (oceny pracownicze, plany rozwoju zawodowego), stanowi pewien wzorzec. Z tego punktu widzenia regulacje innych rodzajów administracji są dużo mniej zadowalające. Wprowadzenie tych rozwiązań w pozostałych sektorach administracji jest dodatkowym zadaniem kierujących instytucjami publicznymi, wymaga nakładów, a same rozwiązania obowiązujące w służbie cywilnej bywają powodem krytyki usztywnienia i formalizacji zarządzania. Niemniej jednak rozwiązania obowiązujące w służbie cywilnej, takie jak kodeksy etyczne czy instrumenty zarządzania zasobami ludzkimi, są powszechną praktyką wszystkich większych organizacji zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym.

Postulat ujednoczenia statusów zatrudnienia i standaryzacji praw oraz obowiązków funkcjonariuszy publicznych w Polsce jest obecny w debacie publicznej oraz eksperckiej. Przygotowano nawet pewne założenia i omawiano je publicznie¹⁵. Formułowane postulaty nie przeszły jednak do fazy legislacyjnego wykonania, głównie z takich powodów, jak:

- Brak jasno wyartykułowanej wizji docelowej takiej generalnej regulacji.
- Opór urzędów, które nie są częścią służby cywilnej, oraz stojących na ich czele polityków. Działanie tych urzędów opiera się dziś na przepisach dość archaicznych, ale jednocześnie wygodnych z krótkiej perspektywy zarządzających. Pozwalają one np. na dosyć swobodne i mało przejrzyste zasady naboru czy podporządkowują politykę kadrową zmianom politycznym i personalnym.
- Trudności samej materii legislacyjnej, co jest konsekwencją braku standaryzacji i rozrastania się mocno różniących się przepisów, nie tylko na poziomie ustawowym, ale także bardzo rozbudowanego prawa aktów wykonawczych.

Tak znacząca zmiana, jak ujednoczenie standardów w dużej części służby publicznej, wymagałaby przede wszystkim jasnej decyzji politycznej większości parlamentarnej, akceptowanej przez inne partie polityczne, tak aby rozszerzenie służby cywilnej nie było kwestionowane przy zmianie układu politycznego. Wymagałoby to nie tylko zgody co do kierunku takich rozwiązań, ale także przekonania do nich reprezentacji pracowniczych, pracy zespołów wybitnych prawników oraz długiego okresu przejściowego. Możliwe i pożądane jest natomiast wprowadzenie do całej administracji publicznej

¹⁵ Na przełomie 2016 i 2017 roku Szef Służby Cywilnej prezentował założenia zmian, także publicznie, np. na spotkaniu z dyrektorami generalnymi w KPRM. Pisano o nich również w prasie. Następnie jednak o dalszych losach tych prac nie informowano ani ich nie ogłoszono.

wybranych standardów obowiązujących w służbie cywilnej, w szczególności standardów etycznych, standardów zarządzania oraz, proponowanych w dalszej części opracowania, zasad naboru. Przedstawione powyżej przyczyny powodują, że mimo powszechnych narzekań na „rozdrobnienie” regulacji nie są podejmowane próby ujednoczenia administracji publicznej lub objęcia regulacjami służby cywilnej całej administracji publicznej.

Proponowane rozwiązania

- **Uzgodnienie minimalnej liczby wspólnych wymogów wejścia do „systemu kadr państwa” (administracji rządowej, państwowej i samorządowej), pozwalających w szczególności na elastyczny przepływ kadr pomiędzy kolejnymi rodzajami administracji przy zachowaniu ich autonomii.** Przykłady wspólnych rozwiązań dotyczą przede wszystkim zasad naboru, oceny, nabywania uprawnień, badania i potwierdzania kompetencji kierowniczych oraz systemu wynagrodzeń.
- **Zastosowanie wybranych regulacji i zasad obowiązujących w służbie cywilnej w całej administracji publicznej.** Ujednoczenie takich fundamentalnych kwestii, jak zasada równego dostępu czy zasada bezstronności urzędników.
- **Maksymalne zbliżenie rozwiązań dotyczących kształtowania wynagrodzeń,** co zracjonalizowałoby politykę państwa w sferze wynagrodzeń oraz indywidualne decyzje urzędników.
- Odrębność ustrojowa samorządu terytorialnego i różnych organów administracji państwowej (m.in. kancelarie Sejmu, Senatu i Prezydenta, Biuro RPO, NIK, Biuro KRRiT, Urząd KNF) oraz sądów mogłaby prowadzić do przyjęcia nieco odrębnej regulacji dla tych grup pracowników. Trzeba podkreślić, że nie jest to kwestia pozostająca w kompetencji samego Szefa Służby Cywilnej, który bez wytycznych rządu nie może podejmować prób podporządkowania służbie cywilnej jednostek i administracji podległych ministrom, a tym bardziej niezależnym od rządu organom państwa. Właściwy do inicjatywy w tym zakresie może być ewentualnie minister administracji, choć zapewne najwłaściwsza z punktu widzenia poszanowania konstytucyjnej odrębności ww. organów byłaby poselska inicjatywa o charakterze ponadpartyjnym z udziałem rządzącej większości i głównej siły (sił) opozycyjnej.

Problem 4

Służba cywilna nie została wprowadzona konsekwentnie nawet w samej administracji rządowej. Urzędy wchodzące w skład służby cywilnej, oprócz ustawy o służbie cywilnej, podlegają wielu różnym i zwykle niespójnym regulacjom branżowym. Utrudnia to sprawne działanie administracji rządowej i kierowanie nią. Taka administracja jest także mniej transparentna dla obywateli.

Polska służba cywilna jest niewielka. W 2017 roku w jej korpusie pracowało 119 tys. osób, zaś w samej administracji publicznej (administracja rządowa, państwowa) 428 tys. osób. Pracownicy służby cywilnej (119 tys.) stanowią niecałe 70% zatrudnionych w administracji rządowej i państwowej oraz 27% urzędników całej administracji publicznej (wliczając pracowników administracji samorządowej). Służba cywilna to jedynie 12% wszystkich zatrudnionych w całym sektorze obejmującym administrację publiczną, pracujących w sektorze bezpieczeństwa i obrony narodowej oraz w jednostkach wymiaru sprawiedliwości i zabezpieczeń społecznych¹⁶.

¹⁶ Dane za raportem *Zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji publicznej w 2017 r.*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Departament Służby Cywilnej, 2018.

Polska służba cywilna nie tylko nie obejmuje zawodów publicznych, które w wielu krajach zaliczane są do służby cywilnej (nauczyciele, urzędnicy sfery zabezpieczenia społecznego), ale nie dotyczy także urzędów i jednostek bezpośrednio pracujących na rzecz rządu, które w sposób funkcjonalny w żaden sposób nie różnią się od urzędów zaliczonych do służby cywilnej (np. Rządowe Centrum Legislacji a departamenty prawne ministerstw, Zakład Ubezpieczeń Społecznych a Krajowa Administracja Skarbowa, agencje podległe Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Wiejskiej a Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad czy Państwowa Agencja Atomistyki). Co więcej, przy okazji niektórych zmian organizacyjnych taka niepełna służba cywilna bywa często uszczuplana, czego przykładem jest utworzenie Wód Polskich, które wyłączyło z korpusu służby cywilnej znaczącą grupę zatrudnionych w przejętych Zarządach Gospodarki Wodnej. Wydaje się, że przy uchwalaniu tego typu zmian legislacyjnych nadmierny pośpiech i niedostateczne konsultacje, a także partykularne interesy wybranych instytucji powodują rozbitcie całościowej wizji ustrojowej państwa.

O ile istnieje uzasadnienie utrzymania odrębnych regulacji dla urzędników sektora samorządowego oraz opisywanej powyżej grupy instytucji autonomicznych wobec rządu i/lub ustawodawcy, o tyle uzasadnienia pozostawania poza służbą cywilną znaczącej części administracji rządowej nie ma lub jest ono bardzo słabe. W obecnej sytuacji nie wydaje się możliwe rozszerzenie służby cywilnej na całą administrację publiczną (rządową, państwową i samorządową).

Możliwe i pożądane wydaje się natomiast przerwanie procesu „ucieczki” od służby cywilnej wybranych instytucji administracji rządowej. Koniecznością jest włączenie do służby cywilnej całej „niemundurowej” administracji rządowej (przede wszystkim państwowych osób prawnych). Pozostaje wtedy kwestia administracji państwowej, która nawet jeśli nie zostanie włączona do służby cywilnej, to dopracuje się własnych standardów porównywalnych do standardów służby cywilnej.

Powszechna zgoda dotyczy jedynie wyłączenia ze służby cywilnej dwóch grup osób niebędących urzędnikami: funkcjonariuszy służb odpowiadających za bezpieczeństwo publiczne i państwowe związanych stosunkiem służby (służby specjalne podległe premierowi, Policja, Państwowa Straż Pożarna i Straż Graniczna) oraz pracowników pomocniczych.

Nie tylko konstytucyjnego, ale też żadnego innego mocnego uzasadnienia nie znajduje utrzymywanie poza służbą cywilną aparatu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Rządowego Centrum Legislacyjnego, Narodowego Funduszu Zdrowia czy agencji wykonawczych (np. ARMiR, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Ośrodków Doradztwa Rolniczego), a także licznych grup pracowników państwowych jednostek organizacyjnych oraz państwowych osób prawnych (m.in. Wody Polskie).

Uzasadnienie pozostawania poza służbą cywilną pracowników niektórych inspekcji (takich jak Inspekcja Sanitarna), związane ze szczególnym statusem ich urzędów (Zakłady Opieki Zdrowotnej) oraz statusem zawodowym ich pracowników (personel medyczny), nie powinno także stanowić przeszkody utrudniającej włączenie ich do korpusu służby cywilnej, tak jak to się stało w przypadku pracowników Inspektoratów Weterynarii (status lekarza weterynarii) czy pracowników Kuratoriów Oświaty (którzy wcześniej uzasadniali pozostawanie poza służbą cywilną przepisami Karty Nauczyciela).

Silniejsze jest natomiast uzasadnienie pozostawania poza służbą cywilną pracowników Prokuratury (co wynika z jej szczególnego statusu związanego z bezpieczeństwem publicznym i państwowym), pracowników Lasów Państwowych (ze względu na komercyjny aspekt ich działalności), funkcjonariuszy Straży Łowieckiej, Straży Rybackiej, Służby Ochrony Kolei itp. jako pracowników formacji mundurowych.

Taki stan rzeczy nie jest racjonalny, a brak zmian w tym zakresie wynika jedynie z inercji politycznej, przeszacowywanych kosztów zmian (politycznych) i organizacyjnych oraz oporu branżowych i resortowych grup interesu, którym *status quo* jest na rękę. Jednym z powodów „ucieczki od służby cywilnej” są kwestie wynagrodzeń. Szczególnie atrakcyjne dla tych „uciekierów” wydają się dwa rozwiązania:

- Wyłączenie spośród państwowej sfery budżetowej, co w praktyce pozwala na kształtowanie wynagrodzeń niezależnie od corocznego wskaźnika wzrostu, a więc – mówiąc wprost – niezależnie od rządowej polityki zamrożenia wzrostu wynagrodzeń.
- Niepodleganie zakazowi zawierania zbiorowych układów pracy, który obowiązuje służbę cywilną.

Proponowane rozwiązania

- **Służba cywilna obejmuje całą administrację rządową.** Przyjęcie modelu szerokiej rządowej służby cywilnej bez wyłączeń (z wyjątkiem funkcjonariuszy i pracowników pomocniczych) – włączenie do służby cywilnej wszystkich zatrudnionych w urzędach, służbach i agencjach administracji rządowej oraz w podległych rządowi państwowych jednostkach organizacyjnych, a także osób prawnych, wraz z wprowadzeniem ustawowego zakazu wyłączeń ze służby cywilnej odwołującego się do regulacji konstytucyjnej (art. 153).
- Innym wariantem powyższego rozwiązania może być **model szerokiej rządowej służby cywilnej dopuszczającej wyłączenia** w przypadku wąskiego, sformułowanego w ustawie o służbie cywilnej katalogu powodów, takich jak prowadzenie działalności o charakterze komercyjnym (np. część pracowników Lasów Państwowych), wykonywanie zadań związanych z bezpieczeństwem publicznym lub państwowym (m.in. Prokuratura, Straż Łowiecka, Straż Rybacka, SOK).
- Najmniej „inwazyjnym” rozwiązaniem jest **utrzymanie zbliżonego do obecnego zakresu służby cywilnej, zweryfikowanego po dokonaniu wszechstronnego przeglądu całej administracji rządowej.** Taki przegląd, realizowany pod nadzorem Rady Służby Publicznej, miałby na celu „wyłączenie” przepisów ustaw „resortowych” tworzących niezgodne z zasadami służby cywilnej standardy etyki, zatrudniania, oceniania i wynagradzania. W miejsce tych przepisów administracja rządowa podlegałaby w ustawach szczegółowych rozwiązaniom obowiązującym w służbie cywilnej. Ograniczenie przyszłych wyłączeń ze służby cywilnej wiązałoby się z koniecznością uzgodnienia z Radą Służby Publicznej.

Problem 5

Rozmyte zwierzchnictwo nad służbą cywilną, będące pochodną rozproszenia kompetencji w obszarze zarządzania i rozwoju administracji rządowej.

Widoczne w polskiej administracji rozdzielenie wielu zasadniczych kwestii dotyczących zarządzania publicznego (kadry, procedury, planowanie, struktury, procesy, cyfryzacja) jest dysfunkcyjne, zwłaszcza jeżeli kompetencje te skupione są w urzędach ministerstw, które wciąż wiodą ze sobą typowe administracyjne spory.

W pierwszym okresie transformacji został przyjęty model koncentracji zarządzania administracją, w tym także urzędnikami administracji rządowej, w Urzędzie Rady Ministrów (URM). Wraz ze zmianą koncepcji organizacji centrum rządu (w miejsce uważanego za „superurząd” i obsługującego cały rząd URM o rozległych kompetencjach) utworzono urząd o kompetencjach znacznie węższych, wspierający premiera – Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (KPRM), a sprawy administracji przesunięto do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. W pracach nad stworzeniem służby cywilnej, prowadzonych w latach 90., przyjęto zlokalizowanie zarządzania nią w KPRM, ponieważ to premier jest

jej zwierzchnikiem. To był początek rozmycia związanych z zarządzaniem administracją kompetencji, których koncentracji nie bronili dostatecznie kolejni ministrowie spraw wewnętrznych i administracji, zapewne dlatego, że skupiali się na swoim głównym zadaniu – prowadzeniu spraw wewnętrznych. W rezultacie kompetencje te ulegały kolejnym rozproszeniom:

- W Ministerstwie Finansów pojawiło się, po wprowadzeniu budżetu zadaniowego, centrum gromadzenia informacji zarządczej – jednak powierzenie tej roli księgowym resortu finansów i oddzielenie jej od centrum kierowania administracją (rozdzielonego pomiędzy KPRM i MSWiA) spowodowało, że budżet zadaniowy nie spełnił swojej funkcji jako narzędzie zarządzania, zaś system informacji zarządczej nie miał gospodarza wyposażonego w kompetencje kierownicze. Oba te narzędzia nie wygenerowały strumienia informacji wspomagającego nadzorowanie administracji rządowej i służby cywilnej, ani nie dostarczyły informacji zwrotnej kierownikom i dyrektorom generalnym urzędów zaangażowanych w sprawozdawczość w układzie budżetu zadaniowego. W rezultacie zadania te były traktowane jako dodatkowy i zbędny obowiązek podwójnego księgowania.
- Kolejnym momentem rozproszenia było zlokalizowanie kluczowych kompetencji związanych ze strategią rozwoju oraz modernizacji służby cywilnej i – szerzej – całej administracji rządowej w nowo powołanym po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Tam również znalazło się centrum dysponowania środkami z funduszy unijnych na rozwój służby cywilnej i administracji – inaczej niż w przypadku większości innych resortów, które współpracując z MRR, stały się jednak gospodarzami branżowych gałęzi najważniejszych programów koordynowanych w MRR.
- Ostatnim etapem rozpraszania kompetencji był podział po 2015 roku Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (dział administracji wrócił do MSWiA, zaś Ministerstwo Cyfryzacji stało się samodzielnym resortem). Ten podział, z racji wzrostu znaczenia nowoczesnych technologii cyfrowych w działalności administracji, jest szczególnie niekorzystny dla spójności zarządzania administracją rządową. Także odseparowanie służby cywilnej od centrum rozwoju kluczowych narzędzi, którymi posługują się w coraz szerszym zakresie wszyscy urzędnicy służby cywilnej, spowodowało, że narzędzia te i sposób ich wykorzystywania nie znalazły się w wystarczającym stopniu w centrum uwagi kierownictwa służby cywilnej.

W reakcji na funkcjonujący przed rokiem 1989 model administracji resortowej o pionowym podporządkowaniu ministrom służb wyspecjalizowanych (każdy resort dążył do posiadania własnego pionu administracji terenowej), w latach 90. skoncentrowano zarządzanie administracją terenową w rękach wojewodów, po zwolnieniu ich z zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi i administracją lokalną, którą usamorzadowiono. Kolejnym krokiem było przekazanie części tej administracji pod nadzór nowo utworzonych samorządów województw. Niestety ten model nie został wdrożony konsekwentnie i od lat obserwujemy stałą tendencję do „uresortowiania” poszczególnych służb administracji rządowej oraz wyodrębniania jej poza administrację zespoloną, kierowaną przez wojewodów i finansowaną w ramach ich budżetów jako części budżetu państwa, na rzecz finansowania w ramach budżetów ministrów. To dążenie do posiadania przez każdy resort swojego pionu wykonawczego uniemożliwia też konieczną, wydawałoby się, integrację wielu służb, jak choćby postulowane od lat połączenie służb sanitarnych, weterynaryjnych i rolnych w jedną inspekcję żywnościową. Jest to tendencja na dłuższą metę szkodliwa, przywracająca odrzucony w 1989 roku silosowy model tzw. polski resortowej, osłabiająca zarówno jakość zarządzania administracją rządową, jak i oddziaływanie kierownictwa służby cywilnej na znaczącą część terenowych urzędów administracji rządowej. Tym bardziej, że to „uresortowianie” odbywa się najczęściej pod hasłem podwyżki wynagrodzeń, jaką „załatwi” nowy prełożony, czyli minister. To pochodna dramatycznego zachwiania równowagi wynagrodzeń wewnątrz

administracji rządowej pomiędzy rządową administracją centralną a terenową. Przykładem mogą być „uresortowienia” i „odresortowienia” Inspekcji Sanitarnej szczebla wojewódzkiego i powiatowego bądź też wyłączenie z urzędów wojewódzkich Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska, albo przejęcie przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Wiejskiej doradztwa rolniczego – nieznające merytorycznego uzasadnienia, a tłumaczone pozornymi korzyściami (utworzenie GDOŚ i RDOŚ miało usprawniać procesy przygotowania inwestycji rządowych, ale z perspektywy czasu widać, że przygotowanie inwestycji, zwłaszcza niepublicznych, zostało w rezultacie znacząco opóźnione). Podobne, dotąd nieudane, próby podejmowane są niemal przy każdej zmianie rządu wobec kolejnych służb administracji zespolonej: inspektoratów ochrony środowiska, służby ochrony zabytków, kuratoriów oświaty, inspekcji rolniczych, nadzoru budowlanego itp.

Kluczową kwestią, powiązaną z opisywanymi powyżej zjawiskami „uresortowiania” administracji rządowej, pozostaje problem wykonywania funkcji zwierzchnika służby cywilnej, jakim jest w Polsce premier. Dotychczas rola ta była głównie nominacyjno-nadzorcza, często jedynie formalnie kwitująca pracę Szefa Służby Cywilnej. Tymczasem tę konstytucyjną rolę zwierzchnika służby cywilnej dobrze byłoby rozumieć pozytywnie – premier powinien być bardziej mentorem czy, używając metafory sportowej, wymagającym, ale i wspierającym „trenerem” służby cywilnej, a nie sędzią czyhającym na błąd lub faul w jej wykonaniu. Powinno tak być tym bardziej, że kompetencja premiera wobec służby cywilnej jest jedną z nielicznych jego konkretnych kompetencji określonych w konstytucji, co świadczy o znaczeniu, jakie przypisywał jej ustrojodawca. Nie wszyscy szefowie rządu przywiązywali do jej wykonywania należytą uwagę, i najczęściej cedowali swoje kompetencje w znacznej części na ministrów – szefów KPRM, co w zasadzie uczyniło z niej kompetencję czysto fasadową (jedynym wyjątkiem był, wydaje się, premier Jerzy Buzek, którego rząd wdrożył ten model zwierzchnictwa służby cywilnej). W rezultacie zwierzchnictwo premiera i ulokowanie kierownictwa służby cywilnej w strukturze urzędu obsługującego premiera, zamiast podnosić jej rangę, podkreślając jej konstytucyjne umocowanie i autonomię, częścię ją marginalizowało.

Proponowane rozwiązania

- **Stworzenie centrum zarządzania administracją rządową i służbą cywilną, skupiającego maksymalnie dużo kompetencji dotyczących zarządzania publicznego oraz zarządzania kadrami rządowymi.** Optymalnym miejscem dla działalności takiego centrum jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM), co wynika z konstytucyjnej roli Prezesa Rady Ministrów. Innym miejscem dla centrum zarządzania administracją może być zmodyfikowane ministerstwo administracji, w którym nie będzie dominował dział spraw wewnętrznych. Możliwe są tu następujące warianty – część z nich była już w przeszłości zastosowana.
- **Wariant 1: Szef Służby Cywilnej wraz z całym działem administracji funkcjonuje w ramach KPRM.** Innym rozwiązaniem jest **połączenie stanowiska szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ze stanowiskiem Szefa Służby Cywilnej** – ma ono swoje wady i zalety. Główną zaletą jest skoncentrowanie w centrum rządu odpowiedzialności za całą służbę cywilną i dział administracji, pozwalające na skuteczne zablokowanie partykularyzmów resortowych bądź branżowych i wdrażanie jednolitego modelu zarządzania państwem (administracją rządową i służbą cywilną). Największą wadą jest zagrożenie dla apolityczności służby cywilnej. Powrót do sytuacji, w której szef Kancelarii Premiera staje się kimś w rodzaju superministra (jak kiedyś minister – szef Urzędu Rady Ministrów). Trudno sobie wyobrazić na takim miejscu kogoś innego niż polityka z kręgu osób o najwyższym poziomie zaufania wobec kierownictwa rządzącej partii (koalicji) i premiera.
- **Wariant 2: Służba cywilna jako część działu administracji rządowej pozostaje w ręku ministra administracji – członka rządu, z apolitycznym Szefem Służby Cywilnej jako**

zastępcą. W takim wariantcie pożądane wydaje się przywrócenie połączenia ministerstwa administracji z działem cyfryzacji, a także przejęcie od ministra finansów informacji zarządczej z budżetem zadaniowym. To wariant równie polityczny co poprzedni, charakteryzujący się podobnymi zagrożeniami dla apolityczności służby cywilnej. Jego zaletą jest ustanowienie silnego apolitycznego zastępcy ministra, co może przełożyć się na zwiększenie widoczności tematyki służby cywilnej w pracach rządu oraz na pojawienie się problematyki służby cywilnej w debacie publicznej.

- W dyskusjach eksperckich pojawia się czasem postulat **przywrócenia niezależnego Urzędu Służby Cywilnej podległego jako urząd centralny zwierzchnictwu Prezesa Rady Ministrów.** Jednak takie rozwiązanie dodatkowo separuje służbę cywilną od administracji, zamykając ją w kręgu tradycyjnej koncentracji na sprawach kadrowych, która coraz słabiej odpowiada na współczesne wyzwania.

Problem 6

Nadmierna koncentracja na polityce kadrowej, dominacja procedur nad myśleniem w kategoriach procesu oraz skuteczności i efektywności działania. W konsekwencji służba cywilna nie jest skutecznym narzędziem zarządzania administracją rządową.

Dotychczasowe myślenie o służbie cywilnej i administracji publicznej pozostaje wciąż zdominowane przez temat politycznej neutralności i lojalności, nie reaguje też w wystarczającym stopniu na międzynarodowe zmiany w myśleniu o administracji i jej reformowaniu, inspirowane koncepcjami New Public Management czy państwa neoweberowskiego¹⁷. Dodatkowo międzyresortowe rozproszenie kompetencji i spory o zakres władztwa nad administracją odsuwają zagadnienia zarządzania administracją oraz wdrażania jej partycypacyjnego modelu na dalszy plan.

Polski ustrojodawca, określając w Konstytucji cechy służby cywilnej, czerpał przede wszystkim z wzorców klasycznej weberowskiej administracji, koncentrującej zainteresowania wokół szeroko pojętych zagadnień kadrowych i procedur, oderwanej jednak od spraw nowoczesnego zarządzania, które w centrum uwagi administracji zachodnich znalazły się dopiero w latach 80. i 90. XX wieku. Umacniała ten model tradycja polskiej administracji państwowej odwołująca się w znaczącej mierze do wzorców administracji francuskiej w jej najbardziej tradycyjnym, sięgającym okresu napoleońskiego, modelu. W rezultacie, ze względu na model transformacji administracji państwa, po zmianie politycznej w latach 1989/1990 polska administracja, a wraz z nią służba cywilna nie przeszły typowej dla administracji zachodnich fazy zmian określanych szeroko terminem New Public Management. Inne były wówczas nasze priorytety – nowo powstałej demokracji należało zapewnić przede wszystkim sprawny aparat administracji oparty na kryterium profesjonalizmu i neutralności politycznej. Zwłaszcza kwestia politycznej neutralności, rozumiana często jako ograniczająca lojalność wobec politycznego centrum rządu, zdominowała na lata myślenie i debatę o służbie cywilnej, odsuwając na ubocze zainteresowań próby wdrożenia w administracji nowoczesnych metod zarządzania opierających się na kluczowych standardach efektywności, które bazują na zasadach świadczenia usług publicznych. Należy wymienić tu np. systemy oceny i wynagradzania, modele rekrutacji i elastyczność zatrudnienia pozwalającą na przepływy międzysektorowe najbardziej potrzebnych profesjonalistów oraz przesuwanie zainteresowania z modelu kariery w kierunku modelu pozycyjnego w rozwoju kadr, zwłaszcza eksperckich

¹⁷ Zob. C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford 2011, i C. Dahlström, B.G. Peters, J. Pierre (red.), *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, Toronto 2011.

i kierowniczych. Rozproszenie kompetencji dotyczących administracji publicznej i rozmycie odpowiedzialności za służbę cywilną przy słabym zainteresowaniu nią kolejnych premierów – zwierzchników służby cywilnej – umacniało tę tendencję.

W rezultacie dzisiejsza polska służba cywilna, której ośrodek kierowniczy oddzielony jest od zarządzania administracją, od legislacji dotyczącej administracji, narzędzi zarządczych – jest wciąż słaba, a poza kwestiami obsady stanowisk kierowniczych nie cieszy się dostatecznym zainteresowaniem rządzących ani zrozumieniem w oczach opinii publicznej.

Dzisiaj administracja publiczna wraz ze służbą cywilną przechodzi w krajach „starych demokracji” kolejną wielką fazę zmian, otwiera się na partycypację obywatelską i staje się coraz bardziej transparentna, wykorzystuje też w coraz większym zakresie model tworzenia i wdrażania polityk publicznych oparty na wiedzy i wciąż większych możliwościach analizy danych gromadzonych w systemach informatycznych tę administrację obsługujących. Oddzielenie zarządzania służbą cywilną od zarządzania cyfryzacją państwa i administracją powoduje co najmniej niepełne wykorzystanie nowych możliwości oraz brak elastycznej odpowiedzi na nowe wyzwania.

Polska jest dziś jednym z nielicznych krajów Unii Europejskiej, w których nie obowiązują powszechne standardy świadczenia usług publicznych, choć pod wpływem członkostwa w Unii Europejskiej coraz częściej pojawiają się elementy porządkujące tworzenie i wdrażanie programów rządowych w postaci polityk publicznych, zwłaszcza w obszarach, w których w większym zakresie korzystamy ze środków UE (rozwój regionalny, transport, rolnictwo i rozwój wsi). To jednak stanowczo za mało. Wobec braku standardów usług publicznych w próżni zawisnąć musiały takie programy kierownictwa służby cywilnej, jak projekt *Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie*. Próba odgórnego inspirowania zarządzania przez cele i zarządzania procesowego, wobec braku informacji zarządczej, braku standaryzacji usług publicznych, wadliwości definiowania mierników budżetu zadaniowego, nie powiodła się. Postulat standaryzacji usług publicznych, zarówno kosztowej, jak i jakościowej, jest dziś coraz częściej podnoszonym oczekiwaniem w stosunku do przyszłego rządu – zgłaszają go nie tylko samorządy, niezależne środowiska oraz ośrodki akademickie tworzące programy reformowania państwa, lecz także ośrodki polityczne. Wdrożenie szerokiego programu standaryzacji usług publicznych znacząco wykracza poza sferę kompetencji kierownictwa służby cywilnej, jednak skoro staje się coraz częściej podnoszonym postulatem wobec rządzących, to kierownictwo służby cywilnej powinno być do takiego kierunku zmian przygotowane. Standaryzacja usług publicznych mogłaby być także programem o kapitalnym znaczeniu dla służby cywilnej – oparte na standardach usług publicznych mierniki ilościowe i jakościowe mogłyby stać się podstawą zarówno wdrażania nowoczesnych metod zarządzania, jak i oceny działalności urzędów i urzędników korpusu służby cywilnej.

Proponowane rozwiązania

- **Wyposażenie centrum zarządzania administracją (por. problem 5) w kompetencje umożliwiające w równym stopniu zarządzanie zasobami ludzkimi, definiowanie i rozwój nowoczesnych koncepcji rządzenia (*governance*).** Zadaniem centrum byłyby wypracowanie i promocja standardów oraz procedur realizacji polityk rządowych, wzmacnianie zasobów instytucjonalnych (w tym opracowanie programów szkoleń i rozwoju), a także ocena wdrażanych polityk i programów wspierających rząd w efektywnym zarządzaniu istniejącymi zasobami.
- **Opracowanie i wdrożenie programu standaryzacji usług publicznych.** To właśnie centrum zarządzania administracją powinno wyjść z inicjatywą stworzenia takiego programu. Potencjał polityczny standaryzacji usług publicznych zasługuje na ulokowanie go w centrum programu nowego rządu pod osobistą opieką premiera. Taki program, porządkujący zarządzanie i relacje

w skali całej administracji rządowej (a w dłuższej perspektywie – całej administracji publicznej), mogłyby mieć kapitalne znaczenie także dla administracji państwowej i samorządowej, tak jak to się stało w latach 80. i 90. najpierw w administracji holenderskiej i brytyjskiej, a w ślad za nimi także w większości krajów „starej UE”.

- W przypadku braku politycznej woli realizacji takiego programu należy rozważyć **powrót do budżetu zadaniowego, jako formy zarządzania administracją poprzez standardy kosztowe, i uzupełnianie go stopniowo o standardy jakościowe**, jednak po przeniesieniu kompetencji w tym zakresie do ministra właściwego w sprawach administracji. Bez programu standaryzacji usług publicznych bądź powrotu do budżetu zadaniowego jako narzędzia zarządczego, a nie księgowego, nie może być mowy o wdrażaniu w służbie cywilnej zmian związanych z przygotowaniem do zarządzania przez cele i do zarządzania procesowego, a także o koniecznej reformie systemów wynagradzania urzędników, które podniosą ich motywację.

Problem 7

Niesprecyzowane kryteria naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Arbitralność i instrumentalne traktowanie dotychczasowych form naboru.

Zmiany wprowadzone nowelizacją ustawy o służbie cywilnej uchwalonej w ciągu 15 dni pod koniec grudnia 2015 roku przyczyniły się do niemającej precedensu wymiany kadr kierowniczych. Tylko w ciągu jednego miesiąca niemal 1/3 osób zatrudnionych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej zakończyła pracę lub została przeniesiona na inne stanowisko¹⁸. W kolejnych latach odnotowano niespotykany od blisko 10 lat poziom odejść z urzędów w tej grupie (*Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej za 2017 i 2018 rok*).

W Polsce przetestowano większość możliwych rozwiązań dotyczących obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej, z większym lub mniejszym wpływem polityków, Szefa Służby Cywilnej czy samych urzędników (zespoły rekrutacyjne). W latach 1997–2019 mieliśmy jednocześnie rozwiązanie polegające na konkursie ogólnym (ustawa z 1997 roku, państwowy zasób kadrowy z 2006 roku), konkursy prowadzone przez wyspecjalizowany urząd odrębny od miejsca zatrudnienia, nabory przez urząd zatrudniający z możliwością wyboru spośród kilku kandydatów, powołanie na stanowisko bez szczególnych prawnie określonych wymogów, tzw. awans wewnętrzny możliwy do stanowiska wicedyrektora (ustawa z 2009 roku). Nie stosowano w Polsce, wzorem innych państw, pozyskiwania menedżerów potrzebnych w służbie cywilnej przez firmy headhunterskie.

Konkursy i nabory spotykały się z brakiem zrozumienia polityków, mimo że jako ustawodawcy sami je wprowadzili. Gdy mieli przygotowanego kandydata na stanowisko, była to oczywista przeszkoda, a jeśli go nie mieli, to konkursy trwały zbyt długo (liczba kandydatów, odwołania etc.). Problemy, jakie dotyczą tej sfery, to przede wszystkim nieprzejrzystość procesów kadrowych na najwyższych stanowiskach; w przypadku konkursów widoczny jest brak zaufania do procedur i wyników, natomiast jeśli konkursy się nie odbywają, to pojawia się domniemanie „kumoterstwa” i braku merytorycznych przesłanek. Inną kwestią jest sprawa kompetencji kierowniczych, a więc istotnego komponentu profesjonalizmu na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. Te kompetencje warunkują skuteczne

¹⁸ Zob. G. Kopińska, *Stanowiska publiczne jako łup polityczny. Polityka personalna w okresie od 16 listopada 2015 do 31 października 2017 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018, i J. Paczocha, *Raport FOR: Partia w państwie. Bezprecedensowa wymiana kadr w administracji rządowej i jej legislacyjne podstawy*, Warszawa 2018.

i efektywne wykonywanie zadań. Pomimo swoich mankamentów konkursy i nabory dawały większą gwarancję ich sprawdzenia.

Równie istotnymi kwestiami są odwoływanie z tych stanowisk (kryteria odwołania i jego możliwości), a przede wszystkim dalsze losy osób odchodzących ze stanowisk kierowniczych. Przychylając się do opinii, że w przypadku tych stanowisk trudno byłoby mówić o bezwzględnej ochronie stabilizacji stosunku pracy, można zaproponować rozwiązanie, którego celem jest przede wszystkim zapobieganie utracie doświadczonych kadr. Nie należy oczekiwać możliwości zapewnienia pełnej stabilizacji. Stabilizacja powinna dotyczyć przede wszystkim zatrudnienia w administracji rządowej, gwarancji rozwoju zawodowego i względnej stabilizacji podstawy wynagrodzenia. Powinno to być połączone w celową i przemyślaną politykę rotacji, sukcesji i rozwoju zawodowego. Oznacza to, że państwo musi stworzyć odpowiednie warunki w zakresie:

- Zaplanowanej rotacji na stanowiskach kierowniczych.
- Rozwoju eksperckiego i umiejętności kierowniczych.
- Utrzymania gwarantowanego standardu wynagrodzenia.

Proponowane rozwiązania

- **Podstawowym warunkiem minimalnym obowiązującym przy naborze na wysokie stanowiska w służbie cywilnej powinna być transparentność procesów rekrutacji.** Nawet jeśli przyzna się politykom prawo do nominacji na te stanowiska, to za wymagane należałoby uznać obowiązek publikowania wakatu (chęci obsadzenia stanowiska) przed planowanym obsadzeniem oraz obowiązek publikacji życiorysu mianowanej osoby na stronach urzędu, dostępnego w ten sposób opinii publicznej. Kluczową kwestią jest forma weryfikacji kompetencji kierowniczych, zaś sama decyzja co do obsadzenia stanowiska powinna być odpowiedzialnością osoby powołującej. Należy stworzyć takie warunki, aby weryfikacja mogła dokonywać się szybko. Także doświadczenie zawodowe może być wskaźnikiem takich umiejętności – kwestią dyskusyjną pozostaje to, jak długi ma być okres pracy na takim stanowisku i jakie powinny to być kompetencje (kierownicze, praca w sektorze prywatnym, publicznym, wielkość organizacji itp.). Rozwiązaniem jest tu opis stanowiska pracy, który powinien obowiązywać w rekrutującym urzędzie. Podstawowym problemem jest to, jak traktować osoby, które zostały czasowo przyjęte spoza korpusu służby cywilnej, a miałyby wchodzić na stałe w skład tego korpusu. Proponuje się, aby osoby pracujące powyżej czterech lat mogły uzyskać status urzędniczy pod warunkiem pozytywnego przebiegu zatrudnienia.
- **Innym rozwiązaniem jest wprowadzenie dwuetapowego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, w tym zmodyfikowanej formy zasobu kadrowego jako pierwszego etapu naboru.** Doświadczenia ostatnich lat wskazują na konieczność znalezienia rozwiązania zapobiegającego wprowadzaniu do służby cywilnej (w tym przede wszystkim obsady wszystkich stanowisk kierowniczych) przypadkowych osób, a w szczególności obsadzaniu stanowisk działaczami partii politycznych, co wiąże się z wpływem polityków na obsadę etatów w swoich urzędach. Kluczowe znaczenie ma ustalenie jasnych, niezmiennych reguł naboru na wyższe stanowiska. Taką rolę powinien odgrywać dwuetapowy system rekrutacji, odwołujący się do idei zasobu kadrowego, gdzie kierownictwo ministerstw i urzędów dokonywałoby obsady stanowisk kierowniczych spośród wcześniej wyłonionych kandydatów charakteryzujących się odpowiednimi kwalifikacjami. Zasób kadrowy wprowadzony w 2005 roku przez ówczesny rząd szybko okazał się podatny na bezpośrednie interwencje polityków, którzy stosowali kolejne formalne kryteria wejścia w zależności od bieżących potrzeb polityki kadrowej. Niemniej sama idea dwuetapowości rekrutacji pozwala na połączenie merytorycznych kryteriów selekcji z politycznymi preferencjami

obsady wybranych stanowisk, ograniczając znacząco zatrudnianie w służbie cywilnej osób, których jedyną kwalifikacją są bliskie relacje z politykami rządzącej partii.

Pierwszy etap takiego systemu powinien obejmować weryfikację wiedzy i kwalifikacji niezbędnych do ubiegania się o stanowisko kierownicze w służbie cywilnej. Powinien być on otwarty dla wszystkich zainteresowanych obecnym bądź przyszłym zatrudnieniem w służbie cywilnej (zarówno dla osób pracujących w sektorze publicznym, jak i dla posiadających doświadczenie w pracy w pozostałych sektorach). Weryfikacja wiedzy i kwalifikacji powinna także obejmować urzędników mianowanych oraz osoby zajmujące obecnie wyższe stanowiska w służbie cywilnej, których część, na mocy nowelizacji ustawy z 2015 roku, została powołana z pominięciem konkursów. Zasady i instrumenty takiej selekcji powinna określać stworzona w tym celu komisja rekrutacyjna działająca przy Szefie Służby Cywilnej. W celu zminimalizowania ewentualnych wpływów politycznych członkowie takiej komisji powinni być nominowani przez władze instytucji mających doświadczenie w zarządzaniu zasobami ludzkimi i jednocześnie niepodlegających bezpośredniemu wpływom polityków (np. firmy konsultingowe, wybrane wyższe uczelnie, niezależni eksperci).

Drugi etap obejmowałby nabór na konkretne stanowiska w poszczególnych urzędach (wyłącznie spośród osób, które pomyślnie przeszły przez etap pierwszy), prowadzony przez komisję konkursową składającą się z przedstawicieli urzędu, osoby delegowanej przez Szefa Służby Cywilnej oraz reprezentanta komisji rekrutacyjnej. W pierwszej kolejności proponowany system powinien objąć obsadę stanowisk kierowniczych w służbie cywilnej. Następnie powinien on zostać rozszerzony o selekcję kandydatów na wybrane stanowiska w specjalistycznych korpusach służby cywilnej. Podobne rozwiązanie proponuje projekt Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej rekomendujący: „prowadzenie naboru w ramach wyselekcjonowanej uprzednio grupy kandydatów spełniających wcześniej ustalone kryteria, gwarantujące wysoki poziom merytoryczny urzędników oraz osób kierujących komórkami organizacyjnymi urzędów”¹⁹. Wprowadzenie opisywanego powyżej systemu naboru z dużym prawdopodobieństwem napotka opór nie tylko ze strony partii politycznych, ale także ze strony grup zawodowych i organizacji, które nie będą miały prawa nominowania swoich kandydatów do komisji rekrutacyjnej. Należy także liczyć się z obawami mianowanych urzędników służby cywilnej (do rozważenia jest wariant, w którym urzędnicy służby cywilnej nie będą musieli uczestniczyć w pierwszym etapie naboru). Istotnymi ograniczeniami wydają się także długi czas tak pomyślanej rekrutacji oraz konieczność zaangażowania dodatkowych zasobów ludzkich i finansowych.

- **Możliwe są inne, nie w pełni doskonale rozwiązania, które ograniczałyby uznaniowość dotychczasowych sposobów naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.** Przykładem takiego rozwiązania jest **określenie udziału stanowisk podlegających bezpośredniej obsadzie dokonywanej przez polityków.** Dotyczyłoby to nie tylko wyższych stanowisk, ale także tych na każdym poziomie administracji (np. 20% stanowisk obsadzanych bez zastosowania formalnych kryteriów naboru, imienny wykaz stanowisk ogłaszany publicznie itp.). Takie rozwiązanie byłoby w dużym stopniu kompromisem pomiędzy ogólną dyrektywą proporcjonalności a odstępstwami wobec art. 153 (możliwość powoływania gabinetów politycznych).

¹⁹ Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, *Służba cywilna. Rekomendacje Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*, <http://www.saksap.pl/konsultacje-publiczne-sluzba-cywilna-rekomendacje-stowarzyszenia-absolwentow-krajowej-szkoly-administracji-publicznej/>, dostęp 19.08.2020.

Problem 8

Dominacja modelu urzędnika skoncentrowanego na proceduralnym aspekcie funkcjonowania urzędu, utrwalana przez system kształcenia na kierunkach administracji powiązanych z wydziałami prawa, co przekłada się na niewielkie zainteresowanie pracą w służbie cywilnej profesjonalistów z innych dziedzin.

Kluczowym kryterium szerszego dopuszczenia osób spoza samej administracji jest konstytucyjna cecha tej służby określona w art. 153 Konstytucji – zawodowość (profesjonalizm). Jeżeli państwo potrzebuje określonych kompetencji, a ma je osoba niezatrudniona aktualnie w administracji, to po sprawdzeniu tych kompetencji oraz na minimalnych zasadach konkurencji i transparentności (takich jak możliwość nadsyłania CV) można taką osobę zatrudnić. W przepisach należałoby ująć rozstrzygnięcie, czy taka osoba powinna zostać zatrudniona na czas nieokreślony, czy też może na kontrakt (do projektu, na czas określony), i w jakim zakresie oraz na jakich warunkach taki pracownik powinien wchodzić czasowo lub na stałe do korpusu służby cywilnej.

Istotnym problemem jest znalezienie formuły pozwalającej na to, by konstytucyjny model służby cywilnej został otwarty na dopływ menedżerów z sektora prywatnego i pozarządowego, a także otworzył im dostęp do służby publicznej. Taki dopływ jest konieczny choćby dlatego, że dominującą obecnie w kompetencjach i ich ocenie wiedzę o charakterze proceduralnym (symboliczna „znajomość KPA” jako podstawa) należy zrównoważyć wiedzą zarządczą.

Problemem polskiej administracji, w tym służby cywilnej, jest niedocenywanie w procesie rekrutacji i rozwoju karier kompetencji zarządczych przy dominacji kompetencji proceduralnych, ze słynną „znajomością KPA” jako przeważającym i pożądanym standardem. To także w dużym stopniu pochodna kształcenia na kierunkach administracji w większości uniwersytetów i szkół wyższych, zdominowanego przez zagadnienia prawne i ulokowanego najczęściej w strukturze wydziałów prawa i administracji. W rezultacie największą grupę urzędników na stanowiska kierownicze w administracji publicznej kształci się dziś na wydziałach prawa i administracji, podczas gdy przeważająca grupa menedżerów w sektorze gospodarki, a coraz częściej także w sektorze pozarządowym, zdobywa wykształcenie na wydziałach zarządzania i ekonomii oraz podczas podyplomowych studiów MBA. To jedna z podstawowych barier w przepływie menedżerów i profesjonalistów pomiędzy sektorami, barier zamykających administrację i służbę cywilną na zmiany oraz utrudniających dostosowywanie się ich do zmieniających się oczekiwań społecznych czy wyzwań współczesności.

Wielość i złożony charakter problemów, których rozwiązaniem zajmuje się administracja rządowa, wymagają, aby służba cywilna przyciągała i zatrzymywała profesjonalistów z różnych sektorów oraz różnych dziedzin życia, posiadających odpowiednią wiedzę i doświadczenie. Dotychczasowy model urzędnika generalisty, od którego oczekuje się przede wszystkim wiedzy z zakresu prawa administracyjnego, okazuje się niewystarczający w konfrontacji z interesariuszami administracji publicznej, dysponującymi wysoko wykwalifikowanymi analitykami, ekonomistami, prawnikami, specjalistami z zakresu zarządzania, zamówień publicznych czy komunikacji.

Obecnie system naboru profesjonalistów do służby cywilnej opiera się w dużym stopniu na indywidualnych rekrutacjach prowadzonych przez poszczególne urzędy według bliżej nieznanych kryteriów oceny. Podobnie rozproszony charakter ma system podnoszenia kwalifikacji i rozwoju zawodowego. Utrzymywanie takiej sytuacji sprawia, że wiele polityk publicznych jest nieprofesjonalnie projektowanych, a ich wdrażanie podlega silnym wpływom dobrze zorganizowanych grup nacisku

lub reprezentacji poszczególnych branż. Przekonują o tym porażki takich programów rządowych, jak reforma zdrowia, budowa mieszkań, niepowodzenia na rynku farmaceutycznym czy w gospodarce odpadami.

Proponowane rozwiązania

- **Utworzenie specjalistycznych korpusów w służbie cywilnej, zwiększających kwalifikacje urzędników oraz przeciągających do służby cywilnej profesjonalistów z innych sektorów.** W skład poszczególnych korpusów wchodziłoby urzędnicy specjalizujący się w wykonywaniu poszczególnych zadań, takich jak zarządzanie finansami, zasobami ludzkimi, nowymi technologiami, komunikacją społeczną, audytem wewnętrznym, planowaniem i analizą polityk publicznych, ewaluacją czy zamówieniami publicznymi. Każdy korpus funkcjonowałby w ramach szerokiego korpusu służby cywilnej, ale posiadałby własną strukturę organizacyjną i własnego szefa powoływanego przez Szefa Służby Cywilnej. Każdy korpus byłby odpowiedzialny za przyciąganie do służby cywilnej możliwie szerokiego grona profesjonalistów, rozwój zawodowy członków korpusu, w tym opracowanie i organizowanie szkoleń czy prowadzenie polityki kadrowej umożliwiającej przemieszczanie członków korpusu pomiędzy urzędami administracji rządowej. Efektami wprowadzenia korpusów byłyby nie tylko zwiększenie wiedzy i umiejętności urzędników, wdrożenie czytelnych kryteriów selekcji i awansu, ale także lepsza współpraca i koordynacja działań pomiędzy poszczególnymi urzędami. Wprowadzenie korpusów specjalistycznych powinno spowodować także zmiany w systemie szkolenia służby cywilnej. Dotychczasowe szkolenia centralne, adresowane dotąd głównie do wszystkich urzędników, powinny być uzupełniane szkoleniami centralnymi dla urzędników z poszczególnych korpusów. Spowodowałyby to znaczącą zmianę proporcji pomiędzy szkoleniami centralnymi organizowanymi przez Szefa Służby Cywilnej a specjalistycznymi szkoleniami prowadzonymi przez poszczególne urzędy, a poza tym zwiększyłyby zakres szkoleń centralnych. Do rozważenia pozostaje także wprowadzenie szkoleń dla wybranych korpusów jako dodatkowego elementu systemu kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej.
- **Uruchomienie programu „szybkich ścieżek” na wybranych uczelniach, będącego dodatkowym kanałem rekrutacji młodych ludzi do służby cywilnej.** Program przeznaczony dla studentów ostatnich lat studiów powinien proponować plan rozwoju zawodowego uzupełniany o różne formy zwiększania umiejętności i wiedzy, a także nabycie doświadczenia w pracy w administracji publicznej, w tym przede wszystkim w korpusach specjalistycznych odpowiadających wykształceniu uczestników.
- **Stworzenie stałych form współpracy pomiędzy kierownictwem służby cywilnej a szkołami wyższymi** – nie tylko na wydziałach prawa i administracji, ale także na wydziałach zarządzania, finansów, informatyki, nauk społecznych i komunikacji. Mogłoby to mieć formę ciała konsultacyjnego funkcjonującego przy Szefie Służby Cywilnej i składającego się np. z dziekanów, które z jednej strony formułowałyby opinie dotyczące spraw istotnych dla rozwoju służby cywilnej, a z drugiej mogłoby być forum wymiany doświadczeń na temat programów kształcenia. Elementem współpracy powinno być także opracowanie koncepcji płatnych staży studenckich w urzędach administracji rządowej.

Problem 9

Służba cywilna dla większości Polaków jest instytucją nieznaną i niezrozumiałą. Niska rozpoznawalność i brak wiedzy o tym, czym jest służba cywilna i jakie zadania realizuje, współwystępuje z niskim zaufaniem do urzędników i urzędów.

Służba cywilna, poza stosunkowo krótkimi okresami, nigdy nie stała się znaczącym elementem programów politycznych formułowanych zarówno przez partie rządzące, jak i opozycyjne. Zdaniem części ekspertów wprowadzenie instytucji służby cywilnej w Polsce było w większym stopniu podyktowane koniecznością spełnienia warunków przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, niż wynikało ze zrozumienia roli służby cywilnej w systemie państwa demokratycznego²⁰. Dlatego od momentu powstania służba cywilna postrzegana jest przez zdecydowaną większość obywateli jako instytucja nieznaną i mająca niski poziom zaufania społecznego. Co prawda w 2011 roku o służbie cywilnej słyszało blisko 60% Polaków, ale podstawową wiedzę o niej miało jedynie ok. 7% obywateli²¹. Od tego czasu nie prowadzono pogłębionych badań opinii publicznej dotyczących służby cywilnej. W sytuacji opisywanego wcześniej braku zainteresowania służbą cywilną można przypuszczać, że wiedza Polaków znacząco się nie zmieniła.

Na początku obecnej dekady jedynie co trzeci Polak deklarował zaufanie do służby cywilnej (ze względu na niską rozpoznawalność terminu „służba cywilna” zarówno w badaniach polskich, jak i międzynarodowych pytano o zaufanie do urzędów administracji rządowej). Nieco bardziej optymistyczne dane ukazują badania CBOS²². W 2018 roku 54% Polaków deklarowało zaufanie do urzędów administracji publicznej, podczas gdy w 2002 roku jedynie 31%. Systematyczny wzrost zaufania ma miejsce od roku 2010, kiedy zaufanie do urzędów administracji deklarowało 42% badanych, a w 2016 roku 50%. Trudno powiedzieć, w jakim stopniu wzrost zaufania dotyczy urzędów administracji rządowej, w jakim zaś wiąże się z wysokimi ocenami urzędów samorządowych. Rejestrowana w innych badaniach znacząca przewaga pozytywnych ocen władz samorządowych nad ocenami rządu sugeruje, że wzrost zaufania do administracji publicznej jest w znacznym stopniu efektem społecznego zadowolenia z działalności samorządu.

Konsekwencją powyższego stanu rzeczy jest postrzeganie służby cywilnej jako:

- Instytucji uzależnionej od polityki, będącej swoistym przedłużeniem partii politycznych. Dotyczy to w szczególności urzędników sprawujących funkcje kierownicze, którym zdecydowana większość opinii publicznej (podobnie jak politykom) przypisuje odpowiedzialność za zjawiska korupcji, nepotyzmu czy kierowanie się interesem prywatnym. Do zacierania różnic pomiędzy politykami a urzędnikami przyczyniają się autorzy pytań zadawanych w sondażach, ponieważ pytano o negatywne zachowania występujące w jednej grupie składającej się z polityków i wysokich urzędników. Istotną rolę odgrywają też media, które często określają sprawujących władzę polityków mianem urzędników. Również sami politycy, szczególnie w sytuacjach kryzysowych, chętnie przedstawiają się jako urzędnicy państwowi.
- Instytucji o niejasnych zadaniach i efektach swojego funkcjonowania, marnotrawiącej pieniądze podatnika, skoncentrowanej na wewnętrznych procedurach i regulacjach, nieprzejrzystej

20 Zob. J.H. Meyer-Sahling, *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*, Paris 2009.

21 Zob. R. Sobiech, *Służba cywilna. Oczekiwania społeczne a rozwiązania instytucjonalne*, „Przegląd Służby Cywilnej” 2013, nr 6 (21), s. 59–65.

22 Zob. CBOS, *O nieufności i zaufaniu. Komunikat z badań*, nr 35/2018.

i zamkniętej. Znaczna część obywateli jest przekonana, że w Polsce zatrudnia się zbyt wielu urzędników, a ich wynagrodzenia powinny być zmniejszone. W efekcie służba cywilna oraz administracja publiczna traktowane są przez wielu Polaków jako swoisty balast ograniczający działanie sektora publicznego. Rozdziwiek pomiędzy urzędnikami a innymi zawodami sektora publicznego potwierdzają wyniki badań dotyczących prestiżu zawodów, gdzie urzędnicy zajmują jedno z ostatnich miejsc w hierarchii zaufania, podczas gdy największym szacunkiem społecznym cieszą się nauczyciele, pielęgniarki czy strażacy²³.

- Instytucji o niskiej atrakcyjności dla osób wchodzących na rynek pracy, a także dla profesjonalistów poszukujących możliwości rozwoju kariery zawodowej. O małej atrakcyjności świadczy nie tylko niski prestiż zawodu urzędnika. W ostatnich kilku latach przekonują o tym także zjawiska starzenia się służby cywilnej i malejącego zainteresowania pracą w jej szeregach. W pierwszym przypadku to właśnie w służbie cywilnej mamy do czynienia z najniższym wskaźnikiem pracowników poniżej 30. roku życia. W służbie cywilnej w 2017 roku stanowili oni 7% wszystkich zatrudnionych, podczas gdy w sektorze publicznym 10,7%, a w sektorze prywatnym 20,2%. Ostatnie sprawozdania Szefa Służby Cywilnej ukazują także gwałtownie zmniejszające się zainteresowanie pracą w służbie cywilnej. W 2013 roku na wolne miejsce pracy w służbie cywilnej przypadało 36 kandydatów, a w 2018 roku zgłaszało się jedynie ośmiu kandydatów²⁴. Spadek zainteresowania nie wydaje się jedynie efektem zmniejszenia bezrobocia w całym kraju. W części wynika on zapewne z niskich wynagrodzeń, szczególnie urzędników administracji terenowej, w części jest efektem negatywnego obrazu służby cywilnej, a wręcz całej administracji, istniejącego w świadomości zbiorowej wielu Polaków. Ostatnie badania opinii publicznej dotyczące służby cywilnej, przeprowadzone w 2011 roku, pokazywały, że 36% badanych poleciłoby pracę w służbie cywilnej swoim znajomym, a 61% badanych twierdziło, że służba cywilna jest atrakcyjnym miejscem pracy dla młodych ludzi²⁵. Wydaje się, że to właśnie przedstawiane w niniejszym opracowaniu zmiany zachodzące w służbie cywilnej i jej otoczeniu w okresie ostatnich czterech lat radykalnie zmniejszyły zainteresowanie pracą w tej instytucji.

Proponowane rozwiązania

Zwiększenie rozpoznawalności służby cywilnej, a w efekcie poszerzenie wiedzy o niej i wzbudzenie społecznego zaufania wymagają czasu i nie są możliwe do osiągnięcia w krótkim okresie. Zmiana społecznych postaw wobec służby cywilnej wymaga nie tylko lepszych informacji o działalności tej instytucji. Potrzebne jest także społeczne przekonanie, że służba cywilna się zmienia. Zredukowanie przez obecne władze służby cywilnej do pracowników i średniej kadry kierowniczej oraz wprowadzenie bezpośredniej kontroli wyższych stanowisk kierowniczych sprawia, że konieczna jest znacząca rekonstrukcja obecnych rozwiązań. Nie wystarczy powrót do sytuacji sprzed 2015 roku. Wiele z przedstawionych w niniejszym opracowaniu problemów i ograniczeń pojawiło się znacznie wcześniej. Dlatego przedstawianie opinii publicznej proponowanych zmian i i uzasadnianie ich także jest reformą służby cywilnej. Za najważniejsze zmiany uznajemy:

- **Wprowadzenie do świadomości społecznej rozróżnienia pomiędzy urzędnikami a politykami.** Proponowane we wcześniejszej części opracowania instytucjonalne oddzielenie stanowisk politycznych od urzędniczych powinno stać się także elementem świadomości społecznej. Pozwoli to na zmianę głęboko zakorzenionych stereotypów urzędników, szczególnie tych

23 Zob. CBOS, *Społeczne oceny uczciwości i rzetelności zawodowej*, Komunikat z badań, nr 34/2016, i ARC Rynek i Opinia, *Społeczny wizerunek służby cywilnej*, 2011, https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/raport_z_badania_ilosciowego.pdf.

24 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2018 rok*, Departament Służby Cywilnej, 2019, <https://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/sprawozdanie-szefa-sluzby-cywilnej-za-2018-rok>.

25 ARC Rynek i Opinia, *Społeczny wizerunek...*, dz. cyt.

zajmujących stanowiska kierownicze, jako części klasy politycznej bądź też osób powołanych na swoje stanowiska w wyniku subiektywnych decyzji polityków. Proponowana rekomendacja wymaga wprowadzenia w życie (a przynajmniej włączenia do agendy politycznej) klarownego podziału stanowisk, ale także zmian dotyczących wprowadzenia merytorycznych kryteriów naboru w służbie cywilnej.

- **Przedstawianie służby cywilnej jako instytucji, w której niezbędna jest obecność profesjonalistów** posiadających wiedzę i umiejętności rozwiązywania złożonych problemów oraz podejmowania opartych na wiedzy interwencji państwa w różnych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego. Równie ważnym zadaniem jest ukształtowanie obrazu służby cywilnej jako instytucji zatrudniającej fachowców dbających o bezpieczeństwo obywateli i zapewniających ochronę przed zagrożeniami rynku. Warto tu pokazywać przykłady inspekcji farmaceutycznej, ochrony środowiska, inspekcji budowlanej. Wizerunek profesjonalnej służby cywilnej wzmocniłby także proponowane powyżej projekty wprowadzenia profesjonalnych korpusów służby cywilnej lub obowiązkowego sprawdzianu wiedzy i umiejętności podczas naboru na wyższe stanowiska kierownicze. Szczegółnej aktywności w tej kwestii należy oczekiwać od Szefa Służby Cywilnej.
- **Prowadzenie cyklicznych kampanii zachęcających do pracy w służbie cywilnej.** Grupą docelową o szczególnym znaczeniu powinni być studenci studiów drugiego stopnia wybranych uczelni, zintegrowanych z opisywanymi powyżej programami pozyskiwania talentów czy staży studenckich. Kampanie rekrutacyjne byłyby okazją do pokazywania silnych stron służby cywilnej, która nie tylko gwarantuje stabilną i ciekawą karierę zawodową oraz zapewnia równowagę między pracą a czasem wolnym, lecz także oferuje pracę bezpośrednio związaną z realizacją takich wartości sektora publicznego, jak bezstronność, uczciwość czy rozliczalność.

Realizacja proponowanych powyżej rozwiązań zależy w decydującym stopniu od uruchomienia szerszej debaty publicznej o służbie cywilnej i koniecznych zmianach jej funkcjonowania. Dotychczasowa dyskusja, prowadzona w nielicznym gronie ekspertów i zainteresowanych dziennikarzy, nigdy nie osiągnęła takiego poziomu widoczności publicznej, który zmuszałby klasę polityczną do reakcji. Istnieje obawa, że podobny los spotka formułowane obecnie propozycje zmian. Dlatego właśnie, proponowane w pierwszej części opracowania, wprowadzenie problematyki służby cywilnej do agendy medialnej, a w konsekwencji do agendy partii politycznych byłoby warunkiem koniecznym reformy tej instytucji. Do osiągnięcia takiego celu niezbędne jest poszerzenie kręgu sojuszników i przyjaciół służby cywilnej. Pierwszym terenem poszukiwania takich sojuszników powinien być szeroko rozumiany sektor publiczny, obejmujący zarówno pozostałych urzędników administracji publicznej, jak i nauczycieli, lekarzy czy pracowników socjalnych, których efekty pracy zależą w znacznym stopniu od profesjonalizmu i sprawności działania służby cywilnej.

Zakończenie

Niniejsze opracowanie powstało przed czasem pandemii. Zawiera diagnozę stanu służby cywilnej i kierunkowe propozycje rozwiązań, przy czym koncentruje się na kluczowych problemach, które ograniczają możliwości skutecznego i profesjonalnego działania. Stanowi swego rodzaju zaproszenie do dyskusji. Zarówno określenie kluczowych problemów polskiej służby cywilnej, jak i przede wszystkim przedstawione propozycje rozwiązań mają charakter wyjściowych, roboczych propozycji. Każdy z wymienionych problemów wymaga pogłębionej diagnozy, która wykorzysta istniejące dane, opracowania oraz badania. Jednak w sytuacji znaczącego deficytu wiedzy diagnoza ta powinna przybrać formę nowych projektów badawczych. Podobne wymagania dotyczą także przedstawionych propozycji rozwiązań. Rekomendacje dotyczące rozwiązań powinny odwoływać się do przykładów innych państw, ale przede wszystkim do rzetelnej oceny ich wpływu na zdiagnozowane problemy istniejące w polskiej

rzeczywistości. Zdajemy sobie sprawę, że tego typu analiz i ewaluacji nie mamy w Polsce zbyt wiele. Z tego powodu zmienianie polskiej służby cywilnej jest długim procesem, wymagającym szczegółowej diagnozy, ale przede wszystkim zainteresowania ze strony najważniejszych interesariuszy służby cywilnej.

Naszym zdaniem większość z opisywanych w niniejszej publikacji problemów nie tylko nie zniknęła, ale wręcz nasiliła się wraz z nadejściem pandemii. Dlatego nie przekonują nas argumenty o przeniesieniu dyskusji o naprawie służby cywilnej i innych instytucji publicznych do mniej lub bardziej odległej przyszłości. Historia wielu reform społecznych przekonuje, że to właśnie czas kryzysów pozwala na wprowadzenie rozwiązań, które nie mogły być zrealizowane w tzw. spokojnych czasach.

Jacek Kozłowski – wykładowca w Collegium Civitas, zajmuje się administracją publiczną, samorządem terytorialnym i rozwojem regionalnym. Był m.in. wojewodą mazowieckim (2007–2015), wicemarszałkiem województwa mazowieckiego odpowiedzialnym za rozwój regionalny i wykorzystanie funduszy europejskich (2005–2007), dyrektorem generalnym Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (1994–1996). Przed 1989 rokiem uczestnik opozycji demokratycznej.

Robert Sobiech – dr, dyrektor Centrum Polityki Publicznej w Collegium Civitas. Zajmuje się analizami i ewaluacją polityk publicznych, komunikacją społeczną i badaniami opinii publicznej. Pracował w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz w Krajowej Szkole Administracji Publicznej.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Warszawa 2020

ISBN 978-83-66543-33-1