Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

Warszawa, 22 czerwca 2006 roku

Ekspertyza prakseologiczno-organizacyjna
do druku nr 552 – poselski projekt ustawy o służbie cywilnej,
druku nr 553 – poselski projekt ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw oraz druku 553-A (autopoprawka do druku 553).

Wprowadzenie

Polska jako państwo stoi w obliczu konieczności zdecydowanej naprawy sposobu swego funkcjonowania. Dyskusja o odnowie polskiego państwa, poprzez naprawę jego administracji, nie jest wyłącznie debatą dla specjalistów i nie ma charakteru niszowego. To administracja publiczna stanowi szkielet organizacyjny państwa, dzięki któremu (o ile administracja jest właściwie programowana przez polityczne przywództwo państwowe) może ono właściwie realizować swe funkcje, a przez to w praktyce wykonywać swą suwerenną władzę.

Przywództwo polityczne państwa nie może popadać w żadną z dwóch niebezpiecznych skrajności – nie może ani godzić się na to, by pozostawiać

struktury administracji samym sobie, uznając zasadę separacji sfery politycznej i administracyjnej i ich wzajemną impregnację, ani też nie może demolować administracji publicznej państwa uznając nadrzędność „woli mocy politycznej”.

Te dwie niebezpieczne ścieżki stoją przed każdym przejmującym władzę w państwie. Jeżeli podąży pierwszą, rychło znajdzie się w sytuacji bezsilności i uzależnienia od swoich biurokratycznych podwładnych, którzy będą wyznaczali mu cele („pani ministrze, ale tego nie da się zrobić”) oraz dostępne środki („panie prezesie, tak tego się nie osiągnie”). Ponadto pozostawiona samej sobie administracja staje się odrębną (samoistną) grupą wpływu o dużych możliwościach oddziaływania na bieg spraw publicznych w państwie.

Istnieje jednakże i odmienna pokusa Politycy, nie czując natury biurokracji, lub widząc w niej swego wroga (z przyczyn ideowych lub politycznych), na dodatek w większości przypadków otrzymywanego „w spadku” po poprzednikach, ulegają niekiedy pokusie rzucenia się w wir demolowania zastanej struktury. Tego typu „rozwiązania siłowe” polegają na zarządzaniu swoistego „stanu wyjątkowego” w administracji – rozwiązywaniu urzędów, powoływaniu w ich miejsce nowych, zawieszaniu reguł służby cywilnej, rozbudowywaniu struktur korpusu politycznego i to rozumianego jako swoista przeciwwaga dla zwykłych urzędów. Tworzy to dysfunkcjonalny obieg administracyjny po stronie struktur wykonawczych, którego braki ma nadrabiać zwiększona administracja polityczna.

W efekcie każdego z tych dwóch scenariuszy, obie grupy – korpus polityczny i korpus wykonawczy darzą się niechęcią i podejrzliwością, co w konsekwencji powoduje wzajemną izolację, a w jej wyniku znaczne obniżenie sprawności państwa.

Tymczasem **realizacja celów politycznych demokratycznie wybranej władzy wykonawczej musi znajdować oparcie w elastycznie działającej strukturze administracyjnej państwa i musi być powiązana z możliwością**

budowy takich instrumentów biurokratycznych, które będą najlepiej służyły wyznaczonej linii programowej.

Każda polityka w państwie potrzebuje nieco odmiennego instrumentarium – tam gdzie ważne są ścisłe procedury, błędem jest wprowadzanie np. elementów partnerstwa publiczno-prywatnego, tam gdzie trzeba tworzyć partnerstwa, nie można wprowadzać super-biurokratycznych reguł zarządzania, itd.

Administracja publiczna powinna być sojusznikiem polityków, jest bowiem nieodzownym towarzyszem ich wysiłków reformowania państwa, pod warunkiem wszakże, że oba segmenty organizacji aparatu państwa potrafią działać kompatybilnie.

Politycy powinni uznać autonomię struktur administracji wykonawczej a struktury administracyjne muszą zrozumieć swój pomocniczy (służebny) charakter w stosunku do wypełniania decyzji demokratycznie legitymizowanej władzy. Obie grupy powinny być połączone odpowiednim zestawem instrumentów współdziałania. Sytuacja taka oznacza, że obie części składowe służb publicznych są jasno odróżnialne, respektują swój odmienny status, ale jednocześnie mają wypracowane kanały i formy jednolitej realizacji polityki państwa.

Problem leży jednak w odpowiednim zrozumieniu różnej roli obu segmentów administracji. Korpus urzędniczy znajduje się wewnątrz systemu politycznego, zapewniając mu odtwarzalność mechanizmów działania. Oznacza to, że jego pracownicy działają w ramach rdzenia systemu politycznego - aparatu wykonawczego, działają zgodnie z prawnym mechanizmem jego funkcjonowania, realizują założone przez ten mechanizm relacje między instytucjami. Biurokracja jedynie w wypadkach nadzwyczajnych, które są znamionami kryzysu państwa, wychodzi poza rdzeń systemu politycznego i staje się grupą nacisku zewnętrznego.

Inaczej rzecz się ma z partiami politycznymi i korpusem politycznym. Osoby te funkcjonują pierwotnie na zewnątrz właściwego systemu rządzenia. Wywodzą się z grup, które, w momencie uzyskania przewidzianego prawem poparcia społecznego zaczynają działać w ramach „pracy systemu politycznego". Stąd też cechą ich działania jest chęć osiągnięcia celów politycznych wyatrykułowanych w ramach

procesu politycznego, dążenie do zmiany systemu, przeciwdziałanie jego utartej procedurze. Korpus polityczny rozlicza się nie po tym jak wykonuje zadania rutynowe, lecz po tym jak wielką zmianę potrafił wprowadzić lub też jak oczekiwania i obietnice, które prezentował w momencie wyboru zostały zaspokojone.

To właśnie dlatego nie należy mieszać tych dwóch sfer działania aparatu państwowego – politycznej i wykonawczej, podporządkowywać ich sobie nawzajem lub budować między nimi murów. Należy jednocześnie umiejętnie organizować każdą z nich, tak by wypełniały one właściwe swoje zadania. Za mało bowiem jest powiedzieć, że istnieją w administracji publicznej dwie grupy pracowników, każdej z nich należy przyjrzeć się odrębnie, by odkryć potrzebę wewnętrznej specjalizacji w ramach wykonywanych funkcji.

Jednocześnie ważne jest, by dokonać przeglądu środowiska działania administracji. Reformowanie statusu administracji w państwie nie może bowiem sprawdzać się jedynie do zmian oddziaływujących bezpośrednio na same struktury wykonawcze, należy dokonać znacznie szerszego przeglądu stanu państwa, by zauważyć, że wraz ze zmianą w samej organizacji administracji publicznej, niezbędne jest przedefiniowanie całego kontekstu jej działania – relacji z otoczeniem, zadań itp.

Działania takie podzielić można na dwie kategorie: **akcje bezpośrednio i akcje pośrednio wpływające na zmianę usytuowania administracji w państwie.** Te pierwsze oznaczają takie zmiany w prawie czy też sposobie organizacji administracji publicznej, które w sposób jednoznaczny zmieniają jej status polityczny, społeczny czy też ekonomiczny. Akcje pośrednie są natomiast powiązane ze zmianą środowiska działania administracji, które wymuszają na niej reformy adaptacyjne wpływające na zakres posiadanych przywilejów. Jednocześnie możemy wprowadzić klasyfikację takich działań na: **akcje intencjonalne i akcje wynikowe.** Przez te pierwsze rozumieć należy reformy, których celem i treścią jest zmiana statusu biurokracji (jej wzmocnienie lub osłabienie). Te drugie opisują takie przedsięwzięcia, które biurokrację dotyczą tylko w zakresie skutków ubocznych, nierzadko dla niej samych istotnych.

Po zestawieniu tych dwóch klasyfikacji otrzymujemy następujące cztery modele oddziaływań na układ przywilejów biurokratycznych:

Zmiany w państwie a status biurokracji

	Akcje bezpośrednie	**Akcje pośrednie**
Akcje intencjonalne	Typ A: Reformy biurokratyczne	Typ C: Reformy gospodarcze
Akcje wynikowe	Typ B: Reformy ustrojowe	Typ D: Zmiany otoczenia

Poszczególne pojęcia zaprezentowane w tabeli oznaczają:

Typ A: polega na podjęciu przez władze publiczne reform strukturalnych w państwie, których celem jest zmiana dotychczasowego wzorca działania biurokracji, której skutkiem jest zmiana zakresu jej przywilejów. W tym typie mieszczą się na przykład reformy menedżerskie w administracji publicznej, reformy centrum administracyjnego, zmiany w systemie wynagradzania w biurokracji czy też wprowadzenie korpusu służby cywilnej.

Typ B: wiąże się ze zmianami ustrojowymi w państwie, które w oczywisty sposób dosięgają także biurokracji jako podsystemu politycznego. Do tego typu działań zaliczyć należy: decentralizację władzy publicznej i wykształcenie się w jej wyniku administracji samorządowej, która może, choć nie musi, podlegać takiemu samemu systemowi przywilejów co administracja państwowa. W ramach tak rozumianych reform ustrojowych mieszczą się także generalne przekształcenia w systemie emerytalnym czy systemie opieki zdrowotnej, które dotyczą wszystkich obywateli, ale mogą na przykład znosić przywileje uprzednio przyznane w tym zakresie biurokracji. Szczególne miejsce w ramach tych reform zajmują wszelkiego rodzaju działania wiążące się z ograniczeniem wydatków publicznych w państwie, które powodują w efekcie konieczności oszczędności w budżetach poszczególnych

podmiotów biurokratycznych. Do reform typu B zaliczyć wreszcie należy reformy w zakresie prawa np. karnego, które mogą zaostrzać lub łagodzić odpowiedzialność urzędników za ich działania.

Typ C: obejmuje przede wszystkim zmiany gospodarcze mające wpływ na przywileje ekonomiczne. Chodzi tu o deregulację gospodarki - zmniejszanie kontroli zakresu ingerencji biurokracji w funkcjonowanie wolnego rynku. Innym elementem tego typu zmian będą zmiany w relacjach w wynagrodzeniach pomiędzy sektorem publicznym a sektorem prywatnym (polska „ustawa kominowa") oraz wynikające z tego różne modele kariery majątkowej.

Typ D: dotyczy ogólnych zmian zachodzących w społeczeństwie a także w sytuacji międzynarodowej, których skutki – można powiedzieć rykoszetem – uderzają także w przywileje biurokratyczne. Jako przykłady można podać po pierwsze zmiany w postawach społecznych, systemie wartości publicznych (jak wysoko ceniona jest pozycja urzędnika), poziomie zaufania do państwa a po drugie choćby wstąpienie kraju do struktur Unii Europejskiej, które wywiera istotny wpływ na działanie biurokracji.

Oznacza to, że prawdziwa reforma administracji wciąż jest jeszcze przed nami, a **przedłożone projekty ustaw są jednym z wariantów zmian typu A** – bezpośrednich i intencjonalnych.

Pozostaje mieć nadzieję, że tak zreformowana administracja, wraz z parlamentarzystami, będą w stanie przejść do kolejnych zmian w państwie, które wpłyną na uruchomienie kolejnych zmian.

Polsce potrzebna jest koniecznie generalna zmiana podejścia do programowania i egzekwowania polityki rządu, polegająca na zlikwidowaniu statycznego modelu administracji rozumianej jako „wprowadzanie w życie prawa" na rzecz administracji rozumianej jako aktywne zarządzanie sferą publiczną. Do tego niezbędne jest wprowadzenie nowoczesnych technik administracyjnych (których omówienie przekracza ramy tego opracowania) oraz nowa organizacja wewnętrzna struktur rządu, umożliwiająca strategiczne programowanie polityki.

Przedłożone projekty ustaw stanowią pod tym względem pierwszy krok, wymagający kontynuacji przy użyciu narzędzi, które ustawy wprowadzają, a mianowicie nowej kategorii urzędników państwowych – nazywanych w dalszej części „służbą publiczną" (w odróżnieniu od „służby cywilnej"). Najważniejszym osiągnięciem związanym z przedłożeniami jest wprowadzenie owej nowej kategorii pracowników – **pod warunkiem, że wraz z ich odrębnym statusem będą oni także pracowali na innych zasadach**. Nie można dopuścić do tego, by stali się oni takimi samymi pracownikami jak dotychczasowe osoby na tych stanowiskach, a różnica polegać będzie wyłącznie na sposobie ich rekrutacji.

Kierujący administracją publiczną w Polsce otrzymują poprzez te ustawy nowy korpus pracowników – elastycznie zatrudnianych fachowców; to duża szansa, by w ten właśnie sposób korzystać z państwowego zasobu kadrowego: wprowadzić do polityki polskiej zastęp wykształconych ludzi, którzy jednocześnie nie mają ambicji wejść w system „dożywotniej służby administracyjnej" (czyli służby cywilnej), ale chcą pracować dla Polski przez określony okres kontraktu. Wraz ze zmianą wprowadzaną przez przedłożone projekty ustaw powinna nastąpić zmiana w działaniu administracji centralnej, by naprawdę skorzystać z rodzącej się szansy.

Dlatego niezbędne jest pilne przygotowanie kompleksowej **ustawy o zarządzaniu polityką w państwie,** która otworzyłaby drogę do wprowadzenie nowoczesnych technik administracyjnych, do których kadry tworzone będą poprzez państwowy zasób kadrowy.

Analiza przedłożonych projektów

Z punktu widzenia przedstawionych powyżej zasad działania państwa, **opiniowane projekty ustaw stanowią**, w moim przekonaniu, **pozytywną próbę poruszenia obecnej struktury administracji rządowej, bez jej całkowitej anihilacji**, jednocześnie jednak **zmiana ta powinna stanowić pierwszy krok do poważnej przebudowy administracji**. Nowy kształt służb administracyjnych państwa – projektowany w przedłożeniach poselskich – nie może być celem samym w sobie, a jedynie narzędziem do dalszych reform administracyjnych w państwie.

Przedstawione projekty (w dalszej części: **USC** oznacza projekt ustawy o służbie cywilnej z druku nr 552; **UPZK** – projekt ustawy o państwowym zasobie kadrowym z druku nr 553, **AP** – autopoprawka z druku nr 553A) – z perspektywy generalnej – wprowadzają kilka istotnych zmian:

Zmiany organizacyjne

- Po pierwsze **ogranicza się zakres stanowisk w państwie, dla których kanałem rekrutacyjnym jest procedura przewidziana dla służby cywilnej** – redukuje się je do „stanowisk średniego szczebla zarządzania, koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających" (USC art. 2.1)
- Po drugie **wprowadza się nowy kanał rekrutacji poprzez nominację poprzedzoną egzaminem merytorycznym** – tworząc tym samym „bufor organizacyjny" pomiędzy strukturami administracji wykonawczej (biurokracji opartej o służbę cywilną) a czystym korpusem politycznym (pochodzącym z nominacji bez konkursu) – w tej drodze obsadzane mają być stanowiska wymienione w art. 4 UPZK – **nowy kanał rekrutacyjny dotyczy zarówno stanowisk obsadzanych obecnie wedle zasad przewidzianych dla służby cywilnej** (np. dyrektorzy generalni, dyrektorzy departamentów – UPZK art. 4. pkt 9 i 10) **jak i stanowisk, które obecnie podlegały nominacji politycznej** (np. wojewodowie – UPZK art. 4 pkt 8)
- Po trzecie **zachowuje się w stanie obecnym zasady rekrutacji politycznej, pomniejszając zakres osobowy korpusu politycznego**

Model dotychczasowy

Korpus wykonawczy

Kanały rekrutacyjne
służby cywilnej
patologie: plaga pełniących obowiązki, art. 144a uchylony przez Trybunał Konstytucyjny
Korpus polityczny

Kanały rekrutacyjne:
Wybór lub nominacja

Model proponowany

Korpus polityczny

Kanały rekrutacyjne:
Wybór lub nominacja
Korpus wykonawczy
(służba cywilna)

Kanały rekrutacyjne
oparte o konkursy

Korpus buforowy
(służba publiczna)

Kanały rekrutacyjne:
Nominacja poprzedzona egzaminem

Zmiany funkcjonalne:

- Po pierwsze uproszczone zostają zasady przeprowadzenia konkursów w służbie cywilnej oraz wyjaśnione zostają procedury awansu urzędniczego
- Po drugie umożliwia się swobodne przemieszczanie urzędników pomiędzy różnymi rodzajami urzędów administracji (w tym samorządowej i NIK) – USC art. 2 ust. 4
- Po trzecie wprowadza się zasadę „konkursu generalnego" na wyższe stanowiska administracyjne (egzaminu) w miejsce „konkursów punktowych" na pojedyncze wakaty
-

Zmiany instytucjonalne:

- Po pierwsze likwiduje się Urząd Służby Cywilnej
- Po drugie likwiduje się Radę Służby Cywilnej
- Po trzecie wprowadza się bezpośrednią odpowiedzialność i nadzór Prezesa Rady Ministrów nad korpusem służby cywilnej (w praktyce oddając ją Szefowi KPRM)

Ocena zmian generalnych

Proponowany kształt zmian należy **ocenić pozytywnie** z następujących powodów:

- propozycje dążą do czytelnego wyodrębnienia zakresu stanowisk podlegających elastycznej rekrutacji przez osoby ponoszące konstytucyjną odpowiedzialność za stan spraw publicznych, przełamując tym samym izolację korpusu politycznego;
- jednocześnie zmiany te nie prowadzą do prostego „upolitycznienia administracji publicznej" dlatego, że odróżniają model rekrutacji politycznej od rekrutacji przewidzianej w UPZK;
- tym samym **można powiedzieć, że proponowane ustawy odbierają politykom możliwość manipulowania i niszczenia przejrzystości zasad naboru na wysokie stanowiska administracyjne**, co do tej pory miało miejsce w praktyce tzw. „pełniących obowiązki", w blokowaniu konkursów (lub

ich rozstrzygnięcia) na pojedyncze stanowiska, czy prostych prób manipulacji w postaci byłego art., 144a

- proponowany system rozwiązuje jedną z głównych bolączek obecnej sytuacji, w której przychodzący do władzy reprezentanci demokratycznie wyłonionej większości nie posiadają ani oparcia w kluczowych miejscach administracji, a w obsadzaniu różnych stanowisk kierują się „listą z notatnika adresowego" (czyli dobierają ludzi poprzez znajomości prywatne i polityczne) – teraz każdy rząd będzie posiadał listę osób do dyspozycji państwa, które zostały zweryfikowane merytorycznie

Jednocześnie należy postawić kilka **generalnych znaków zapytania**:

- istnieje poważny problem charakteru stanowisk, które mają być obsadzane wedle „modelu buforowego";
- **należy z całą mocą podkreślić, że powodzenie i sens ustawy spoczywa na dwóch podstawowych wyznacznikach:**
    a. **jakości egzaminu dopuszczającego do państwowego zasobu kadrowego** (jeżeli egzamin ten okaże się fikcją, nie będzie przejrzysty, wymagający, uczciwy, powszechnie dostępny itp. ośmieszy to całą ustawę)
    b. **posługiwania się zasobem kadrowym przez polityków** (jeżeli nie będzie się restrykcyjnie stosowało wymogu egzaminu, manipulowało jego terminami „najpierw powołanie, a egzamin zdasz sobie potem" albo „zorganizuj mi egzamin, bo muszę móc kogoś powołać" itp. to zniweczy to cały pomysł)

- **należy pamiętać, że w warunkach ustroju parlamentarno-gabinetowego** (w którym długość kadencji politycznych zwierzchników administracji – rządu jest niestała) **nie można w prosty sposób wprowadzać analogii do amerykańskiego modelu „podziału łupów"** w administracji prezydenckiej (gdzie wiadomo, iż dokonuje się tego raz na cztery lata) bez skutków

destabilizacyjnych dla całości państwa - dlatego warto jeszcze raz przeglądnąć listę stanowisk obsadzanych z państwowego zasobu kadrowego;

- **należy zastanowić się nad pozycją Krajowej Szkoły Administracji Publicznej**, którą projekty czynią quasi-urzędem centralnym;
- **ustawy nie wprowadzają żadnych poważnych zmian w strukturze urzędów centralnych;**
- **nieczytelny jest podział pomiędzy** wyodrębnionymi korpusami pracowników administracji publicznej;
- niedostateczne są gwarancje jakości egzaminów i konkursów;
- nie ma czytelnego opisu przywilejów każdego z członów administracji publicznej – mamy bowiem w administracji do czynienia z różnymi kategoriami przywilejów i w przypadku wprowadzania nowych wewnętrznych podziałów w zatrudnieniu (USC, UPZK) należy zdecydować się na czytelne ich rozróżnienie, co może stanowić jeden z elementów porządkowania struktury;
- **wyraźną słabością przedłożonych projektów są przepisy przejściowe** – warto poświęcić im więcej uwagi.

Szczegółowe uwagi do poszczególnych artykułów przedłożonych projektów ustaw

UPZK:

1. ustawa wprowadza jedynie trzy kategorie z katalogu zasad etyki administracyjnej: **zawodowość, bezstronność i rzetelność** (UPZK art. 1) - wydaje się to zbyt wąskim potraktowaniem tego problemu, zwłaszcza, że dotyczy to najważniejszych stanowisk służby publicznej – **warto zastanowić się nad szerszym Kodeksem Etyki Służby Publicznych** (istnieje obecnie jedynie Kodeks Etyki Służby Cywilnej – o czym zresztą USC w ogóle nie wspomina), zwłaszcza, że w różnych krajach takie katalogi zasad są wypracowane[1]

[1] Najczęściej prezentowanym katalogiem zasad etyki biurokratycznej jest tzw. Kodeks Nolana czyli *Civil Service Code* opracowany w 1995 roku przez specjalną Komisję ds. Standardów Życia Publicznego kierowaną przez lorda Nolana (stąd potoczna nazwa tego dokumentu), której celem było

2. bardzo duże wątpliwości budzi lista stanowisk obsadzanych zgodnie z ustawą (UPZK, art. 4) – są to bowiem **stanowiska zasadniczo rozbieżne funkcjonalnie**, przez ustawę połączone w jedną kategorię: stanowiska „zarządzania publicznego" (prezesi agencji, państwowych funduszy), „stanowiska polityczno-wykonawcze" (wojewodowie), „stanowiska technokratyczne" (Sekretarz RM, Główny Inspektor Audytu Wewnętrznego), „stanowiska inspekcyjne" (Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, inni Główni Inspektorzy, lekarze weterynarii), „stanowiska administracyjne" (dyrektorzy departamentów i inni kierownicy) – nie da się stworzyć jednego dobrego kanału rekrutacji na tak różne stanowiska, bo też oczekiwania wobec nich powinny być różne – dlatego **należy pomyśleć nad odrębnymi egzaminami dla różnych kategorii tych stanowisk**
3. **należy zastanowić się nad konsekwencją „cichej petryfikacji" obecnej struktury administracji państwowej** poprzez wymienienie nazw różnego rodzaju agencji i funduszy (UPZK, art. 4) – można by wykorzystać tę ustawę do namysłu nad koniecznością ich istnienia
4. **podobna wątpliwość rodzi się w odniesieniu do ścieżek rekrutacji przewidzianych przez ustawę** (UPZK, art. 5) – ustawa w praktyce przewiduje aż cztery drogi wejście do państwowego zasobu kadrowego:
    a. droga poprzez służbę cywilną,
    b. droga poprzez egzamin państwowy
    c. droga poprzez konkurs indywidualny

---

opracowanie zasad etyki dla wszystkich funkcjonariuszy publicznych – od parlamentarzystów po samorządu lokalne. Zasady odnoszące się do biurokracji stanowią integralną część szerszego dokumentu o nazwie *Civil Service Management Code*. Komisja sformułowała siedem zasad, którymi mają kierować się w swej pracy urzędnicy publiczni. Są to następujące zasady: bezinteresowność (*Selflessness*) – rozumianą jako podejmowanie działań w imię interesu publicznego i niepodejmowanie jakichkolwiek działań, które dawałyby podejrzenia o istnieniu związku między interesem publicznym i interesem prywatnym; integralność (*Integrity*), co bywa też tłumaczone jako „prawość" – nie wchodzenie w żadne zależności natury finansowejm materialnej lub osobistej od osób i organizacji, które mogłyby mieć wpływ na wykonywanie obowiązków publicznych; obiektywizm (*Objectivity*) – czyli oparcie decyzji o kryteria merytoryczne; odpowiedzialność (*Accountability*) – poddawanie się kontroli społecznej i odpowiednim formalnym procedurom wyjaśniającym; jawność/otwartość (*Openness*) – nie ograniczanie dostępu do informacji, publiczne uzasadnianie swoich decyzji; uczciwość (*Honesty*) – szybkie, zdecydowane i czytelne rozwiązywanie wszelkich konfliktów interesów na korzyść interesu publicznego; Przywództwo (*Leadership*) – obłożenie osób poiastujących kierownicze stanowiska największymi zadaniami w zakresie dbania o standardy etyczne i ich i promowania.

d. droga poprzez zatrudnienie na stanowiskach wymienionych w UPZK art. 4 w dniu wejścia w życie ustawy (AP pkt 6 – poprawka do UPZK art. 64)

jest to rozwiązanie możliwe ale **wymaga dużej pracy nad tym, by ścieżki te były wzajemnie spójne**, to znaczy by wszyscy, którzy wchodzą do służby publicznej legitymowali się podobnymi umiejętnościami – dlatego, jak się wydaje, **należy wprowadzić bezwzględny charakter egzaminu państwowego także dla urzędników służby cywilnej przy każdorazowym przejściu do państwowego zasobu kadrowego** (a nie jedynie po pięciu latach, jak przewiduje to UPZK, art. 8 ust 2) **oraz dla osób pracujących w administracji w dniu wejścia w życie ustawy** (z zachowaniem „okresu przejściowego, krótszego niż 5 lat)

5. **generalnie zbyt proste wydaje się przechodzenie ze służby cywilnej do służby publicznej,** przewidziane w UPZK art. 11 - wydaje się to błędem destabilizującym cały system, zamazującym czytelność podziału na trzy sfery zarządzania państwem – każdy kto chce pracować dla państwa powinien się zdecydować na jedną z trzech możliwości rozwoju kariery: czystą politykę, państwowy zasób kadrowy lub służbę cywilną, a możliwości przejścia pomiędzy jednym a innym nie powinny być tak proste – **dlatego też należy wprowadzić bezwzględność wymogu egzaminacyjnego i konieczność zawieszenia członkostwa w innym korpusie przy zmianie charakteru swojej pracy**
6. **należy zdać sobie sprawę, że autopoprawka (AP) w praktyce oznacza, że maksymalny czas stabilnego zatrudnienia na stanowisku w służbie publicznej wynosi 5 lat,** jest to wynikiem zapisu o obligatoryjnym odwołaniu w wyniku utraty ważności świadectwa członkostwa w państwowym zasobie kadrowym – może to prowadzić do sytuacji braku zaangażowania niektórych pracowników (i skupienia się na egzaminach) lub nacisków na „przejście przez egzamin”
7. **kluczowym dla całej ustawy wydaje się sformułowanie wymogów, które stanowić będą przepustkę do służby publicznej** - pod tym względem proponowany projekt wydaje się zbyt ogólny i enigmatyczny odsyłając do

rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów (UPZK, art. 6, ust. 6 pkt 1) – brakuje zwłaszcza wzmianki o kompetencjach z zakresu zarządzania publicznego, gospodarowania majątkiem publicznym, analizy polityki itp.

8. **należy szczególnie pochwalić projekt za wprowadzenie wymogu znajomości co najmniej jednego języka roboczego Unii Europejskiej** jako przepustki do korpusu służby publicznej – nie należy od tego odchodzić! – to jeden z nielicznych tak wyraźnych sygnałów dla naszych partnerów z Unii, że traktujemy członkostwo poważnie i rozumiemy jego konsekwencje – to także pierwszy krok do tak potrzebnej „europeizacji" administracji publicznej w Polsce (znajomość języków spoza Unii będzie oczywiście dodatkowym atutem przy zatrudnianiu, choćby na stanowiskach związanych pracą ze Wschodem, ale nie można dopuścić do tego, żeby w Polsce – od dwóch lat kraju członkowskim UE – wciąż na stanowiskach kierowniczych w administracji pracowali ludzie, którzy nie są w stanie porozumieć się z administracjami pozostałych krajów członkowskich, bo znajomość np. tylko języka rosyjskiego jest przepustką do służby publicznej)
9. **nielogiczny jest zapis o zakazie „publicznego manifestowania poglądów politycznych"** (UPZK art. 13, ust. 1) przez osoby pełniące funkcje w służbie publicznej – wszak będą to ludzie prowadzący politykę państwa wspólnie z korpusem politycznym – nie może oczekiwać np. od wojewody, że będzie ograniczał swoją rolę publiczną ze względu na ten zakaz – wydaje się to przesadnym rygoryzmem
10. **można zastanawiać się nad rolą Krajowej Szkoły Administracji Publicznej** – projekt w wielu miejscach wyraźnie ją wyróżnia, monopolizując i centralizując tym samym proces rekrutacji do państwowego zasobu kadrowego, można pomyśleć o jego „rozprowadzeniu" na cały kraj i organizowaniu egzaminów państwowych przez certyfikowane szkoły wyższe w ważniejszych ośrodkach akademickich – uruchomiłoby to prawdopodobnie lawinę nowych studiów nastawionych na egzaminy do państwowego zasobu kadrowego, co pozwoliłoby na poszerzenie jego składu osobowego i podniosłoby konkurencję na rynku, co zawsze skutkuje generalnym podniesieniem jakości nauczania.

USC

1. **ustawa pozbawiona jest opisu wewnętrznych, organizacyjnych mechanizmów antykorupcyjnych w urzędach**, podczas, gdy mogłyby one stać się częścią tego projektu (np. postępowanie w przypadku ujawnienia korupcji, promowanie zachowań etycznych przy awansach itp.), na co wskazywała w swej rekomendacji z 1998 roku OECD[2]
2. **zbyt mało jest „twardych zasad" przy ogłaszaniu i prowadzeniu naboru** (USC, rozdz. 3) – nie ma ostrych terminów, a pomiędzy art. 14 a art. 15 istnieje wyraźna luka funkcjonalna – pierwszy artykuł mówi o ogłoszeniu listy kandydatów a następny już o sporządzeniu protokołu po naborze, nie wiadomo nic co do wymogów samego procesu rekrutacji
3. **nie ma przepisów dotyczących ograniczeń w zatrudnieniu po odejściu ze służby cywilnej,** a jest to niezwykle ważne dla jakości działań i przejrzystości administracji
4. **należy pomyśleć, czy wprowadzić incompatibilitas wyłącznie w odniesieniu do członkostwa w korpusie służby cywilnej i posiadania mandatu radnego** (USC, art. 50, ust. 4) – wydaje się to zbyt wąskie
5. **kluczowym przepisem, jedynie zamarkowanym w ustawie jest system oceny członków korpusu służby cywilnej** (USC, art. 61) **oraz system opisu i wartościowania stanowisk** (USC, art. 55) – należy znacznie rozbudować te części ustawy
6. **niespełnioną szansą wydaje się wspomnienie w ustawie 9 stopni służbowych urzędników służby cywilnej** (USC, art. 57) – to może być szansa na wielką reformę służby cywilnej, jeżeli tylko dokona się ich właściwego opisu i kategoryzacji - stopnie stanowią bowiem podstawowy mechanizm opisu ścieżki rozwoju zawodowego urzędnika i opisują funkcjonalnie mechanizm awansu, należy dopracować ten system
7. **ustawa opisuje przywilej socjalny pracowników korpusu służby cywilnej w postaci płatnego urlopu do 6 miesięcy –** należy zastanowić

[2] Rekomendacja dla rządów krajów członkowskich" Rady OECD odnoszącą się do poprawienia etycznego postępowania w służbach publicznych, z dn. 23.04.1998 r.

się, czy taki przywilej jest zasadny w dobie redukcji przywilejów pracowniczych **tym bardziej, że ustawa aż w kilkudziesięciu szczegółowych artykułach opisuje różne warianty przywilejów stabilizacyjnych, socjalnych i finansowych służby cywilnej**

8. **należy przepracować rodzaje kar dyscyplinarnych pod względem ich wysokości, zasadności** (co oznacza zakaz przystępowania do konkursu na wyższe stanowisko) **oraz luk** – należy wprowadzić np. zakaz przenoszenia się do państwowego zasobu kadrowego
9. **warto ponownie przemyśleć system organizacji nadzoru nad służbą cywilną –** o ile samo zniesienie Urzędu Służby Cywilnej nie jest bezzasadne, warto poświęcić więcej uwagi na jego praktyczne skutki – kto realnie przejmie obowiązki Urzędu, ustawa wskazuje tu na Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (USC, rozdz. 2), czy oznacza to rozbudowanie organizacyjne Kancelarii, czy istnieją takie możliwości, co oznacza to w praktyce
10. **zniesienie Rady Służby Cywilnej** można uznać za rozsądne, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę ograniczenie roli samej służby cywilnej w państwie – pojawia się tylko pytanie, czy w jej miejsce nie należy ustanowić innego grona konsultacyjnego dla Premiera, które zajmowałoby się całością służb publicznych w państwie i doradzałoby w tym zakresie.

Uwagi *de lege ferenda*

Niniejszy zestaw luźnych koncepcji stanowi przykładowy przewodnik dla dalszych pożądanych zmian w administracji publicznej w Polsce. Krokiem w tę stronę mogą być przedłożone projekty ustaw.

Polska administracja powinna zmierzać w kierunku modelu aktywnego zarządzania sferą publiczną, a zrzucić kajdany starego wzorca biurokracji.

Model nowoczesnej administracji opiera się kilku założeniach:

Po pierwsze **taki model polityczny zakłada większą wspólnotowość** w funkcjonowaniu systemu władz publicznych. Oznacza to większą otwartość instytucji

publicznych względem obywateli, poddanie się stałemu ich nadzorowi, bezpośredni sposób postępowania, wewnętrzną przejrzystość i spójność.

Po drugie **zarządzanie publiczne wymaga wysokiej jakości od instytucji politycznych -** dobrowolnie udzielona legitymacja polityczna, efektywne, otwarte, odpowiedzialne i audytowane struktury administracji i władzy, decentralizacja i podział władzy, udział społeczeństwa w wykonywaniu funkcji publicznych (organizacje obywatelskie), dyscyplina budżetowa, partnerstwo publiczno-prywatne.

Po czwarte **prezentowany model zwraca uwagę na zróżnicowane środowisko polityczne**, w którym prowadzona jest dziś polityka. Dominium władzy skupionej w centralnych ośrodkach państwowych ulega dziś wyraźnej dyfuzji, rozchodząc się w czterech niezależnych kierunkach – ku organizmom ponadnarodowym, ku samorządom terytorialnym, ku niezależnym strukturom globalnego rynku oraz ku samoorganizującemu się społeczeństwu. Dyfuzja ta, jeśli nie przebiega w sposób niewłaściwy czy chaotyczny, ma oczywiście charakter selektywny to znaczy nie obejmuje (nie powinna obejmować) wspomnianych wyżej podstawowych funkcji państwa szczególnie z zakresu egzekucji prawa, obrony narodowej czy gwarancji ładu publicznego. Pozostają one nadal pierwotną odpowiedzialnością państwa, niekiedy wypełnianą we współdziałaniu z innymi podmiotami (sojusze wojskowe, straże miejskie, trybunały międzynarodowe)

Po piąte**,** dla nas szczególnie interesujące, zwraca się uwagę na **sieciowy model funkcjonowania ośrodków decyzyjnych** we współczesnym społeczeństwie. Wspomniana powyżej dyfuzja władzy powoduje, że państwo (i każdy inny system polityczny) jest dziś jednym ze współwystępujących ogniw sieci prowadzących swoją niezależną politykę, nie będąc zdolnym do pełnej kontroli przepływu informacji i kontrolowania zachowań pozostałych aktorów. Tworzące się sieci są niezależne od siebie jednocześnie zachowując współzależność wobec generalnych zasad określanych przez system prawa i politykę. Prowadzą samodzielną działalność pozostając wszakże w nieustannych interakcjach, często o charakterze negocjacyjnym. Sieci, które konstytuują współczesne społeczeństwo, definiowane są jako „organizacje, skupione wokół głównych funkcji rządu i jego struktur, stanowiące istotny mechanizm koordynujący, niezależny od rynku i hierarchii władzy”. Tym co łączy te światy jest wspólnota norm i wartości, które budują wzajemne zaufanie.

Dzięki temu ów skomplikowany mechanizm utrzymuje się w równowadze. Zaufanie staje się w tym wypadku wartością podstawową.

Sporządził:
- za pośrednictwem Biura Analiz Sejmowych
Dr Krzysztof Szczerski
Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Jagielloński, Kraków

Za zgodność:
Justyna Kaca