



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei

Dla państwa i obywateli. Diagnoza i propozycje reformy służby cywilnej

Grzegorz Makowski

Służba cywilna to (w założeniu) elitarna część administracji publicznej i główna część administracji rządowej. Mimo wykształcenia wielu doświadczonych i profesjonalnych urzędników polska służba cywilna nie jest jednak systemem. Stanowi źle zorganizowaną i zarządzaną, niedowartościowaną grupę pracowników sektora publicznego. Polska służba cywilna nie nadąża za standardami funkcjonowania swoich zachodnich odpowiedników i jest zbyt podatna na bezpośrednie wpływy partyjne.

Tymczasem służba cywilna jest równie istotna z punktu widzenia demokracji i rządów prawa, co inne kluczowe instytucje państwa – takie jak sądownictwo czy prokuratura. Wyrazem tego jest nie tylko art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, opisujący podstawowe zasady służby cywilnej, ale także art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, formułujący prawo do dobrej administracji. Obywatele mają prawo do dobrej służby cywilnej, tak samo jak do sprawiedliwego procesu przed sądem.

Dobrze zorganizowana służba cywilna jest istotnym czynnikiem unowocześniania państwa i zwiększania jego potencjału rozwojowego. Współtworzy polityki publiczne i jest odpowiedzialna za ich wdrażanie. Bez służby cywilnej nie da się przełożyć politycznych (partyjnych) programów na rzeczywistość. Jednocześnie misją służby cywilnej (co stanowi również sedno tego pojęcia) jest dążenie do tego, żeby „państwo było dla wszystkich”. Ujmując rzecz bardziej praktycznie – żeby dystrybucja usług i dóbr publicznych, które są pochodną polityki, była efektywna, zgodna z prawem i opierała się na równych dla obywateli zasadach.

Autor dziękuje recenzentowi, którego personalia nie mogą być podane, za wnikliwą lekturę tekstu i wiele konstruktywnych uwag.

Służba cywilna powinna być możliwie neutralna politycznie. Z drugiej strony jest oczywiste, że politycy muszą mieć możliwość doboru tych urzędników, z którymi chcieliby realizować swoje programy partyjne. Partyjna lojalność nie może jednak zastępować profesjonalizmu. Urzędnicy w swojej pracy muszą wykazywać się odpowiednimi kompetencjami i kierować się pewnymi podstawowymi wartościami – jak zasada legalizmu czy szczególnie etyka zawodowa. Zarazem nie mogą ekspozować swoich poglądów politycznych i brać udziału w partyjnych rozgrywkach. Muszą więc obowiązywać odpowiednie rozwiązania prawne i organizacyjne gwarantujące profesjonalizm służby cywilnej. Musi także istnieć mechanizm dający politykom pewną swobodę w dobieraniu urzędników, z którymi chcieliby pracować, a jednocześnie ograniczający zapędy do tego, żeby służbę cywilną przekształcać w jeszcze jedno pole partyjnych rozrachunków i pospolitego rozdawnictwa stanowisk.

Ustawa o służbie cywilnej (obowiązująca w czasie powstania niniejszej analizy) jest niedoskonała, a po zmianach w 2016 roku – w wielu punktach niezgodna z konstytucją. Niebezpiecznie pogłębia upartyjnienie służby cywilnej i nie pozwala na podjęcie reform. Dlatego oprócz przywrócenia zasad praworządności w służbie cywilnej niezbędna jest jej modernizacja. W dążeniu do tego nie byłoby jednak wskazane dokonywanie kolejnych rewolucji, na przykład przyjęcie zupełnie nowej ustawy czy nagła, radykalna zmiana modelu funkcjonowania. Reforma służby cywilnej powinna być wprowadzana planowo i stopniowo.

W pierwszej kolejności konieczne jest wzmocnienie tradycyjnych, a zarazem uniwersalnych cech każdego systemu służby cywilnej, takich jak apolityczność i profesjonalizm urzędników. Trzeba usprawnić bieżące zarządzanie zasobami służby cywilnej (w tym podnieść poziom wynagrodzeń). Tylko wówczas ma ona szansę stać się instytucją przyciągającą ludzi o wysokich kwalifikacjach, chętnych do podnoszenia kompetencji i wiązania swojej kariery z sektorem publicznym. Niezbędne jest otwarcie służby cywilnej na otoczenie społeczne – organizacje pozarządowe, ekspertów, środowiska akademickie – i danie jego reprezentantom możliwości współtworzenia polityk publicznych. Bardziej otwarta i dobrze zorganizowana służba cywilna to także większa transparentność i silniejsze zaufanie społeczne do państwa, a w konsekwencji – jego większa zdolność do tworzenia i realizacji polityk publicznych w coraz bardziej złożonych uwarunkowaniach społecznych, gospodarczych i geopolitycznych.

Służba cywilna nie zreformuje się sama (choć byłoby wskazane, żeby w procesie zmian środowiska skupiające aktywnych i byłych urzędników służby cywilnej miały głos). Postulaty zawarte w niniejszym opracowaniu są więc skierowane głównie do polityków. To oni powinni nie tylko podjąć wyzwanie modernizacji polskiej służby cywilnej, ale także realizować reformy w możliwie szerokim porozumieniu z różnymi stronnictwami politycznymi i grupami zainteresowanymi.

Służba cywilna – podstawowe fakty

Pojęcie służby cywilnej i jej miejsce ustrojowe w Polsce

Analizę warto zacząć od krótkiego przypomnienia, czym w ogóle jest służba cywilna, i wyjaśnienia, dlaczego właśnie na niej chcemy się skoncentrować. Tym bardziej, że uzasadnione byłoby zajęcie się całym systemem administracji publicznej w Polsce. Ta bowiem, jako całość, cierpi na wiele niedomagań na

każdym szczeblu (nie tylko na poziomie rządowym) i w każdym obszarze funkcjonowania¹. Tu jednak skoncentrujemy się wyłącznie na służbie cywilnej.

Gdyby patrzeć na tę kwestię w szerokiej perspektywie historycznej, służba cywilna to po prostu współczesny aparat urzędniczy. Max Weber, który na przełomie XIX i XX wieku pierwszy poddał systematycznej analizie zagadnienie zarządzania państwem, służbę cywilną utożsamiał właśnie z szerokim pojęciem administracji publicznej². Tak również jest ona pojmowana w wielu państwach – i tak była rozumiana w Polsce jeszcze w okresie międzywojennym. Wówczas dążono do zbudowania służby cywilnej na wzór niemieckiego modelu służby publicznej, obejmującego ogół cywilnych (czyli wywodzących się spoza wojska) funkcjonariuszy państwa (z wyłączeniem sędziów i prokuratorów, nauczycieli, wykładowców wyższych uczelni, pracowników poczty i kolei). Służba cywilna miała więc wówczas obejmować administrację państwową i lokalną – wszelkiego rodzaju komórki organizacyjne państwa³.

Obecnie w polskich realiach służba cywilna to jedynie część pracowników administracji rządowej, dlatego pojęcie służby cywilnej w sensie, w jakim używa się go w niniejszym opracowaniu, nie jest tożsame z pojęciem administracji publicznej czy nawet administracji rządowej, nawet nie każdy urzędnik rządowy zalicza się bowiem do korpusu służby cywilnej. Fragmentaryczność służby cywilnej jest zresztą jednym z problemów, które będą podnoszone w dalszych rozważaniach. W tym miejscu warto odnotować, że jest to zjawisko narastające. Od momentu powstania służby cywilnej zwiększyła się nie tylko liczba aktów prawnych wyłączających poszczególne części administracji centralnej poza służbę cywilną. Powstało również wiele nowych podmiotów, takich jak Narodowy Fundusz Zdrowia, Rządowe Centrum Legislacji czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych, które także świadomie wyłączano poza system służby cywilnej.

Czym formalnie jest służba cywilna w dzisiejszej Polsce, wyjaśnia art. 153 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że jest to instytucja utworzona w celu „zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej”. Dodatkowo ust. 2 tego samego artykułu stwierdza, że zwierzchnikiem służby cywilnej jest Prezes Rady Ministrów. **Z prawnoustrojowego punktu widzenia sprawa jest więc jasna – służba cywilna stanowi rdzeń administracji rządowej. I już tylko z tego powodu zasługuje na szczególne zainteresowanie jako jedyny szczebel administracji publicznej zdefiniowany w ustawie zasadniczej⁴.**

Służba cywilna (jest to kolejny powód uzasadniający koncentrację właśnie na niej) jako grupa najlepiej przygotowanych, wykształconych, apolitycznych urzędników obsługujących najwyższe instytucje państwowe miała wyznaczać standardy efektywności, kompetencji, przejrzystości działania czy etyki⁵.

Przede wszystkim jednak **służba cywilna zasługuje na szczególne zainteresowanie przez wzgląd na fakt, że jest to podstawowa struktura obsługująca najważniejsze, centralne instytucje państwa.**

1 Zob. *Rozmowa z Robertem Suwajem o problemach funkcjonowania administracji publicznej*, Portal Służba Cywilna, 17 września 2018 roku, <https://www.sluzbacywilna.info.pl/aktualnosci/1718-rozmowa-z-robertem-suwajem> [dostęp: 30 września 2018 roku].

2 M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przekład i wstęp D. Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

3 Ustawa z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej (t.j.: Dz.U. z 1949 roku, nr 11, poz. 72 ze zm.).

4 Wśród najważniejszych wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących istoty służby cywilnej warto wymienić między innymi orzeczenia: sygn. K 9/02; sygn. K 41/06, sygn. K 10/07, sygn. K 1/11.

5 Zob. D.R. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego – trzecie podejście*, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12118865550.pdf> [dostęp: 30 września 2018 roku].

Służba cywilna ma realizować kluczowe funkcje administracyjne i dostarczać najistotniejszych usług publicznych. To, co się dzieje ze służbą cywilną, rzutuje zatem na całą administrację publiczną i ma ogromny wpływ na wydolność całego państwa.

Organizacja służby cywilnej

Korpus służby cywilnej pod koniec 2017 roku tworzyło nieco ponad 119 tys. urzędników obsługujących blisko 2,5 tys. różnych instytucji zaliczanych do administracji rządowej, czyli tej części administracji publicznej, która jest podległa Radzie Ministrów. Mimo że przywołane liczby wydają się duże, to według szacunków Departamentu Służby Cywilnej służba cywilna obejmuje tylko nieco ponad jedną czwartą administracji rządowej i niespełna 15% całej administracji publicznej. To uzmysławia, jak fragmentaryczna (co nie zmienia faktu, że ważna) jest ta formacja urzędnicza.

Służba cywilna to przede wszystkim ministerstwa oraz urzędy je obsługujące, centralne urzędy administracji rządowej (na przykład Urząd Zamówień Publicznych, Główny Urząd Statystyczny czy Wyższy Urząd Górniczy), urzędy wojewódzkie, urzędy wspomagające funkcjonowanie terenowej administracji rządowej podległej bezpośrednio ministerstwom lub urzędom centralnym, tak zwana administracja niezespólna (na przykład urzędy i izby skarbowe podległe Ministerstwu Finansów czy urzędy statystyczne podległe Głównemu Urzędowi Statystycznemu), urzędy wspierające funkcjonowanie służb wojewódzkich i powiatowych, tak zwana administracja zespolona (na przykład komendy policji, komendy Państwowej Straży Pożarnej czy kuratoria oświaty) oraz niektóre inne urzędy i służby, a także jednostki budżetu państwa obsługujące fundusze celowe będące w dyspozycji administracji rządowej. Już choćby ta krótka charakterystyka instytucji publicznych, w których są zatrudnieni urzędnicy i pracownicy służby cywilnej, pokazuje, za jak kluczowe funkcje i usługi publiczne oni odpowiadają.

Członkami korpusu służby cywilnej są osoby, które wykonują swoje obowiązki na podstawie umowy o pracę (pracownicy służby cywilnej), oraz osoby zatrudnione na podstawie mianowania (urzędnicy mianowani), zgodnie z zasadami uregulowanymi w ustawie o służbie cywilnej. W pierwotnych założeniach pracownicy służby cywilnej mieli zajmować przede wszystkim niższe stanowiska. Stanowiska specjalistów, kierownicze i najwyższe funkcje powinny właściwie być obejmowane przez urzędników mianowanych, którzy albo muszą wykazać się odpowiednią wysługą lat i przejściem właściwej procedury kwalifikacyjnej, albo ukończeniem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Już jednak od czasu utworzenia Państwowego Zasobu Kadrowego w 2006 roku taki podział w praktyce nie funkcjonuje. Standardy obsady wyższych stanowisk urzędniczych uległy obniżeniu. Z kolei od zmian wprowadzonych przez obóz Zjednoczonej Prawicy w 2015 roku nie więcej niż 40% wyższych stanowisk jest obejmowanych przez urzędników mianowanych.

Najważniejsze obecnie problemy służby cywilnej i ich historyczne źródła

To, w jakiej kondycji jest dziś służba cywilna, dobrze, ale bez wglębiania się w istotne szczegóły i przyczyny, opisuje sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2017 rok⁶. Można by się spodziewać, że niektóre problemy zostały w tym dokumencie zreferowane zbyt łagodnie lub zupełnie je pominięto. Sprawozdanie to jednak dość otwarcie punktuje, z jakimi trudnościami boryka się obecnie służba cywilna. Warto także odnotować, że sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2017 rok jest wyjątkowe na tle poprzednich sprawozdań od co najmniej 2008 roku, żaden bowiem z poprzednich Szefów Służby Cywilnej

⁶ Sprawozdanie wraz z załącznikami jest dostępne pod adresem: <https://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/sprawozdanie-szefa-sluzby-cywilnej-za-2017-rok> [dostęp: 30 września 2018 roku].

nie był aż tak krytyczny ani nie zawarł aż tak daleko idących (nawet jeśli ogólnych) postulatów reformy (były one umieszczane oczywiście w innego rodzaju dokumentach, ale nie w sprawozdaniach). Działo się tak częściowo z tego powodu, że w ostatniej dekadzie sytuacja służby cywilnej była jednak nieco lepsza. Obecnie (o czym będzie jeszcze mowa) mamy do czynienia z istotnym pogłębieniem polityzacji służby cywilnej oraz problemów kadrowych i organizacyjnych. Z tego właśnie powodu to nietypowe sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej, który jest jednocześnie doświadczonym urzędnikiem, można odczytywać jako formę apelu do rządzących, żeby w końcu poważnie potraktowali obecną trudną sytuację i przystąpili do całościowej reformy.

Głównym wyzwaniem według Szefa Służby Cywilnej jest dobór i utrzymanie profesjonalnej kadry. W sprawozdaniu odnotowuje się przy tym, że **średnia liczba kandydatów w 2017 roku w stosunku do 2013 roku spadła ponadtrzykrotnie.** W dokumencie jest również mowa o niskich, **zamrożonych przez wiele lat wynagrodzeniach (poniżej średniej w gospodarce narodowej) oraz o demotyującym braku inwestycji w rozwój personalny pracowników i urzędników** (brak szkoleń, wyjazdów i innych możliwości rozwijania kompetencji). Trudno więc nie zgodzić się z konstatacją: „Stabilizacja zatrudnienia i pewność wypłaty wynagrodzenia to za mało, aby zatrzymać najlepszych pracowników”⁷.

W analizie SWOT zamieszczonej w omawianym sprawozdaniu można także przeczytać o **resortowości, która ogranicza zdolność urzędów do efektywnej realizacji zadań, zbytnim zbiurokratyzowaniu** (co może wydawać się paradoksalne, dowodzi jednak, że nawet w strukturach biurowatycznych może być dostrzeżony przesadny poziom biurokratyzacji) i o **szttywnym modelu zarządzania** czy **niskim poziomie zaufania społecznego**. Wśród zagrożeń dla rozwoju służby cywilnej wymieniono między innymi **brak systemowego podejścia do modernizacji administracji publicznej i częste zmiany na stanowiskach kierowniczych** – co musi mieć przecież związek z niską motywacją do pracy i pozostania w strukturze służby cywilnej.

Oczywiście sytuacja służby cywilnej ma i jasne strony, które także zostały wypunktowane w analizowanym sprawozdaniu, takie jak **wysokie kwalifikacje urzędników**, ogromne **źródnicowanie zadań służby, z którym mimo przeciwności próbuje ona sobie radzić**, czy **wysokie standardy przestrzegania prawa**. Niemniej przewaga systemowych niedomagań jest wyraźna. Nie można zatem nie poprzeć kluczowego postulatu Szefa Służby Cywilnej, którym jest całościowa reforma, bez niej bowiem – jak stwierdza – państwo nie będzie w stanie sprostać coraz bardziej skomplikowanym wyzwaniom zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej dobrze charakteryzuje obecne bolączki służby cywilnej, ale – jak już wspomniano – nie analizuje ich źródeł, nie omawia także najtrudniejszych pytań, na przykład kwestii polityzacji. Tymczasem przyczynami ogólnie złej kondycji służby cywilnej, jej spadającej atrakcyjności jako miejsca pracy, niewydolnego zarządzania jej zasobami czy niskiego poziomu zaufania społecznego, są szersze zaniedbania systemowe, wynikające zarówno z doświadczeń historycznych, jak i polityki rządu Zjednoczonej Prawicy po wyborach w 2015 roku.

Historyczne czynniki obecnych problemów służby cywilnej są wyczerpująco opisane w raportach między innymi Fundacji im. Stefana Batorego czy Instytutu Spraw Publicznych oraz w licznych publikacjach

⁷ *Ibidem*, s. 7.

akademickich⁸. Aby podać je w wielkim skrócie, w pierwszej kolejności należałoby wymienić narastającą **niestabilność i fragmentację prawa. W latach 1989–2015 uchwalono siedem ustaw o służbie cywilnej lub poważniejszych nowelizacji** (przeciętnie więc raz na cztery, pięć lat dokonywano istotnych zmian prawnych). Jednocześnie równolegle do przepisów dotyczących bezpośrednio służby cywilnej funkcjonuje kilkadziesiąt aktów prawnych wyłączających z niej poszczególne sektory administracji rządowej, na czele z ustawą z 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych, która – mimo upływu dziesięcioleci i zmiany ustroju – nie została uchylona i wciąż służy jako furtka do obchodzenia wyższych standardów funkcjonowania administracji rządowej narzucanych przez przepisy o służbie cywilnej.

Innym czynnikiem jest **zła jakość prawa** dotyczącego służby cywilnej⁹. Kolejne ustawy i nowelizacje z jednej strony tworzyły co prawda rozwiązania, które mogłyby być użyte w celu budowania i wzmacniania profesjonalnego aparatu urzędniczego, na przykład procedury otwartych konkursów na najwyższe stanowiska czy gwarancje mianowania i rozwoju kariery. Z drugiej strony jednak każdy nowy rząd starał się tak zmienić przepisy dotyczące służby cywilnej, żeby obejść regulacje zapewniające jej profesjonalizm i otwarty dostęp do stanowisk, a także mieć na nią jak największy polityczny wpływ. Jedną z wielu ilustracji tego problemu jest ustawa o służbie cywilnej z 1998 roku i jej nowelizacja z 2001 roku. Rządowi Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności, następnie zaś Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego pozwalały one na omijanie otwartych konkursów przy obsadzie najwyższych stanowisk przez wprowadzanie bezpośrednio z klucza partyjnego dyrektorów pełniących obowiązki¹⁰. W ten sposób w okresie rządów lewicy i ludowców obsadzono 89,9% liczby stanowisk, które powinny być obsadzone w otwartych konkursach. Zdarzało się również, jak w czasie pierwszych rządów Prawa i Sprawiedliwości (wówczas w koalicji z Samoobroną i Ligą Polskich Rodzin) w latach 2005–2007, że od zasad profesjonalizmu i równego dostępu do stanowisk publicznych odstępowano w „majestacie prawa”. Wówczas bowiem przyjęto ustawę o państwowym zasobie kadrowym, która

8 Zob. między innymi: J. Arcimowicz, *Urzednicy w służbie demokratycznego państwa*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011; J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Elipsa, Warszawa 2012; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, Liber, Warszawa 2004; *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008; J. Blicharz, *Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na efektywność zarządzania w administracji publicznej (wybrane problemy)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 37–41; E. Ura, *Służba cywilna – ciągłe zmiany w regulacjach prawnych*, [w:] *ibidem*, s. 755–767; P. Heywood, J.-H. Meyer-Sahling, *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*, E&Y, Warszawa 2008; D. Długosz, *Kadry w administracji publicznej*, [w:] J. Hausner, *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003; *idem*, *Neutralność polityczna służby cywilnej*, [w:] *Służba cywilna – wybrane zagadnienia*, Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2000; K. Gadowska, *Dysfunkcje administracji. Służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.

9 Funkcjonowanie ustawy z 2008 roku Najwyższa Izba Kontroli oceniła w 2011 roku co prawda ogólnie pozytywnie, sformułowała jednak istotne zastrzeżenia, między innymi dotyczące mechanizmu konkursowego, który koniec końców okazał się mało efektywny – co możemy stwierdzić w dłuższej perspektywie. W 2014 roku przeprowadzono pogłębioną ocenę ustawy *ex post*, w której wyniku podniesiono znacznie więcej zastrzeżeń. Uznano na przykład, że ustawa tylko częściowo okazała się dobrą ramą działań w zakresie poprawy zarządzania, potwierdzono również zastrzeżenia co do mechanizmu konkursowego, wskazano słabość pozycji Szefa Służby Cywilnej oraz brak odpowiednich zasobów i wiele innych mankamentów. Jeśli zatem weźmie się pod uwagę i to, że wszystkie poprzednie ustawy oceniano jeszcze bardziej krytycznie, i to, że ustawę z 2008 roku w opracowaniach nie tylko eksperckich i akademickich, ale także oficjalnych traktowano bardzo ambiwalentnie, zasadne jest stwierdzenie, że ogólnie jakość prawa dotyczącego służby cywilnej nie była i nie jest najlepsza. Raport Najwyższej Izby Kontroli z 2012 roku, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,3707,vp,4726.pdf> [dostęp: 20 grudnia 2018 roku], ocena *ex post* ustawy o służbie cywilnej z 2008 roku, https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/osr_ex-post_ustawy_o_sluzbie_cywilnej.pdf [dostęp: 20 grudnia 2018 roku].

10 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. akt K 9/02.

w praktyce była usankcjonowaniem czysto politycznej obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej¹¹. Po części był to odprysk podziałów na obóz dawnej opozycji i postkomunistów, po części jednak – wynik dążenia do poszerzenia władzy politycznej wewnątrz administracji publicznej. Trzeba ponadto odnotować, że polityzacja służby cywilnej nie straciła na impecie także za czasów rządów Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Była widoczna w wymiarze rotacji kadr (szczególnie na poziomie urzędów wojewódzkich)¹², ale przejawiała się również w otwarciu negatywnym podejściu czołowych polityków do służby cywilnej i administracji publicznej w ogóle¹³.

Jeszcze jednym historycznym czynnikiem obecnych problemów służby cywilnej jest niekonsekwencja **reform organizacyjnych i zarządczych**. W latach 2008–2014 zapoczątkowano co prawda pewne zmiany, które miały pchnąć służbę cywilną w kierunku bardziej nowoczesnych metod zarządzania przez cele i pracę zespołową czy skupionych na etycznej stronie zarządzania (między innymi budżet zadaniowy, system kontroli zarządczej, zmiany w systemie wynagrodzeń i ocen okresowych, mechanizmy prowadzenia konsultacji, korzystania z zasobów eksperckich), inicjatywy te były jednak związane w znacznej mierze z realizacją projektów unijnych. W sporej części zakończyły się zresztą na poziomie diagnozy i rekomendacji. To, co udało się wdrożyć, często było rozproszone i nietrwałe¹⁴. Przykładem może być system kontroli zarządczej. Miał to być instrument służący upowszechnieniu zasady zarządzania przez cele – nie tylko w służbie cywilnej, ale także w całym sektorze publicznym. Zamiast jednak wdrażać go horyzontalnie we wszystkich aspektach – od kwestii zarządzania finansami, przez zagadnienia stosunków pracy, po problemy etyki i przeciwdziałania korupcji – i uczynić realnym narzędziem zarządzania, pozwolono zmonopolizować go Ministerstwu Finansów (kolejny przejaw resortowości). Ramy prawne kontroli zarządczej znalazły się w ustawie o finansach publicznych i właściwie tylko w sferze finansowej przyniosła ona jakikolwiek dostrzegalny skutek¹⁵. Ponadto poprawie zarządzania i organizacji służby cywilnej nie sprzyjał fakt, że w latach 2009–2015 rząd Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, argumentując to koniecznością obniżenia kosztów funkcjonowania państwa, zamroził płace i inne wydatki na służbę cywilną. W związku z tym zaniechano między innymi prac nad reformą systemu wynagrodzeń, awansów i rozwoju personalnego w służbie cywilnej. Kolejny rząd po wyborach w 2015 roku w zasadzie utrzymał ten kurs.

Pogłębiający się kryzys, czyli służba cywilna za rządów Zjednoczonej Prawicy

W końcu problemy służby cywilnej mają swoje źródło bezpośrednio w działaniach rządu Prawa i Sprawiedliwości, który tuż po wygranych wyborach w 2015 roku uchwalił siódmą, głęboką nowelizację ustawy o służbie cywilnej. Jednocześnie była to pierwsza z „kadrowych ustaw” Prawa i Sprawiedliwości, pozwalająca na niemal automatyczne zwolnienie wszystkich wyższych urzędników służby cywilnej – od dyrektorów generalnych po dyrektorów departamentów. Dzięki niej Prawo i Sprawiedliwość zdołało

11 Wyroki Trybunału Konstytucyjnego, sygn. akt K 41/06; K 10/07.

12 K. Gadowska, *Dysfunkcje administracji...*, op. cit., s. 76–78.

13 Symptomatyczna była jedna z wypowiedzi premiera Donalda Tuska, który stwierdził: „Urzędnicy to ocean, to dżungla. Gdzie mogę, interweniuję. Byłem za słaby. Staram się limitować najbliższą okolicę [ministerstwa – przypis G.M.] przez zamrożenie płac i zamrożenie etatów”. Opinia ta, bardzo źle odebrana i szeroko komentowana w administracji publicznej jako piętnująca i niesprawiedliwa, nie była jedyną w tym duchu. Zob. *Tusk o 80 tys. nowych urzędników: „Byłem za słaby. Nie dałem rady”*, http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103087,9326893,Tusk_o_80_tys_nowych_urzednikow___Bylem_za_slaby_.html [dostęp: 20 grudnia 2018 roku]. Interesujące opracowania zrealizowane w ramach projektu „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej” można znaleźć pod adresem: <https://dsc.kprm.gov.pl/strategia-zzl> [dostęp: 30 września 2018 roku].

14 Zob. D.R. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego...*, op. cit.

15 Zob. *Informacja o wynikach kontroli. Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2015.

wymienić już w pierwszym roku rządów niemal jedną trzecią osób zajmujących wysokie stanowiska urzędnicze¹⁶. W praktyce nowelizacja ta była powrotem do strategii Prawa i Sprawiedliwości z lat 2006–2007. Co prawda nie odtworzono Państwowego Zasobu Kadrowego, ale zmiany wprowadzone tą nowelizacją dawały taki sam rezultat – uzależnienie obsady wyższych stanowisk urzędniczych niemal wyłącznie od woli partii rządzącej¹⁷.

Nowelizacja znosi także otwarty, konkursowy nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (co – warto podkreślić – jest zmianą niekonstytucyjną)¹⁸, umożliwia obsadzenie stanowiska Szefa Służby Cywilnej kandydatem spoza korpusu służby cywilnej, a nawet w ogóle bez doświadczenia urzędniczego, obniża również znacznie wymagania wobec kandydatów na wyższe stanowiska. Odtąd kandydaci nie muszą się wykazywać co najmniej sześcioletnim stażem pracy (w tym przynajmniej trzyletnim na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych w wypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego), a także co najmniej trzyletnim stażem pracy, w tym minimum rocznym na stanowisku kierowniczym lub dwuletnim na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych (w wypadku ubiegania się o inne wyższe stanowiska).

Oprócz czystki personalnej natychmiastowym skutkiem tych zmian był wzrost liczby stanowisk dyrektorskich. Świadczy to o tym, że służbę cywilną potraktowano jako formę wynagradzania osób wspierających partię rządzącą. Dziennikarze „Rzeczpospolitej” i „Dziennika Gazety Prawnej” policzyli, że tylko w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów liczba posad dyrektorskich zwiększyła się z 46 w 2016 roku do 55 na koniec 2017 roku. W tym samym czasie w Ministerstwie Finansów liczba dyrektorów wzrosła ze 103 do 122. Mniejsze lub większe zmiany w liczbie dyrektorów nastąpiły także w innych ministerstwach i urzędach państwowych¹⁹.

Instrumentalne podejście do służby cywilnej dobitnie ukazała również sytuacja, gdy na początku 2018 roku wybuchł kryzys wizerunkowy rządu, związany z wypłacaniem ministrom i wojewodom dodatków do wynagrodzeń. Jednym z pomysłów na poradzenie sobie z tym kryzysem miała być kolejna nowelizacja ustawy o służbie cywilnej (*sic!*), polegająca na włączeniu do korpusu służby cywilnej podsekretarzy stanu, aby zwiększyć im wynagrodzenia, a przy okazji utrudnić ich zwolnienie w wypadku zmiany rządów. Gdyby ta nowelizacja się ziszczyła, oznaczałaby dalsze pogłębienie upartyjnienia służby cywilnej i pojawienie się standardu nieznanego nigdzie we współczesnym zachodnim świecie, to jest

16 Więcej na ten temat – por.: 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, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Stanowiska_publiczne_jako_lup_polityczny.pdf [dostęp: 30 września 2018 roku]; *Raport: „Partia w państwie”*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2018, <https://for.org.pl/pl/raport-for-partia-w-panstwie-bezprecedensowa-wymiana-kadr-w-administracji-rzadowej-i-jej-legislacyjne-podstawy> [dostęp: 30 września 2018 roku].

17 Zob. H. Izdebski, *Opinia w przedmiocie ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie Ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 34)*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Opinia_Sluzba_cywilna_HIzdebski.pdf [dostęp: 30 września 2018 roku].

18 *Ibidem*.

19 K. Wójcik, *Wzrost zatrudnienia w służbie cywilnej, zwłaszcza dyrektorów*, „Rzeczpospolita”, 4 kwietnia 2018 roku, <https://www.rp.pl/Urzednicy/304049979-Wzrost-zatrudnienia-w-sluzbie-cywilnej-zwlaszcza-dyrektorow.html> [dostęp: 30 września 2018 roku]; *eadem*, *Urzędników mianowanych mniej, a dyrektorów bez konkursów więcej, i to o połowę*, „Rzeczpospolita”, 4 kwietnia 2018 roku, <https://www.rp.pl/Urzednicy/304039909-Urzednikow-mianowanych-mniej-a-dyrektorow-bez-konkursow-wiecej-i-to-polowe.html> [dostęp: 30 września 2018 roku]; A. Radwan, *Zamiast specjalisty dyrektor. To skutek reformy PiS w służbie cywilnej*, „Gazeta Prawna”, 27 sierpnia 2018 roku, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1107652,specjaliste-zwolnic-a-na-jego-miejscu-posadzic-dyrektora.html> [dostęp: 30 września 2018 roku].

całkowitego przemieszania korpusu politycznego ministerstw ze stanowiskami urzędniczymi²⁰. Pod naporem krytyki (także z wnętrza obozu władzy i samej służby cywilnej) wycofano się z tego pomysłu, choć projekt ustawy zdążył już być ogłoszony na stronach Rządowego Centrum Legislacji i pozytywnie zaopiniowany przez Radę Służby Publicznej obsadzonej przez partyjnych nominatów.

Pod koniec 2017 roku obiecywano całościową reformę administracji publicznej, włączając w to służbę cywilną. Miała to być rewolucja, ponieważ zmiany miały polegać na likwidacji służby cywilnej i utworzeniu jednolitej formacji skupiającej wszystkie szczeble administracji – „korpusu służby publicznej” (znów jakby w nawiązaniu do okresu II Rzeczypospolitej). Później pojawiały się złagodzone pomysły stworzenia „kodeksu administracyjnego” obejmującego urzędników wszystkich szczebli. Żaden jednak z zapowiadanych projektów ustaw do czasu powstania niniejszego tekstu nie został ujawniony (choć skądinąd wiadomo, że prace nad założeniami nowych regulacji były zaawansowane)²¹. Temat całościowej reformy administracji – lub choćby służby cywilnej – właściwie zupełnie znikł z agendy rządowej. Reformy najwyraźniej zaniechano, osiągnąwszy to, na czym najbardziej zależało zaplecisku partyjnemu, czyli przejęcie najwyższych stanowisk.

W tym wymiarze wnioski ze sprawozdania Szefa Służby Cywilnej za 2017 rok nie są żadną niespodzianką. Nie może dziwić fakt, że w wyniku wieloletnich zaniedbań, niedofinansowania i nieustających dążeń do upartyjnienia służby cywilnej obserwuje się jej dezorganizację i spadek zainteresowania pracą w tej instytucji. Warto przy tym odnotować, że zmniejsza się nie tylko liczba chętnych do pracy w służbie cywilnej. W 2017 roku – po raz pierwszy po 1989 roku – spadła liczba urzędników mianowanych. Służbę cywilną opuszczają więc najbardziej doświadczone osoby. Nie można się temu dziwić, skoro ostatecznie awans na wyższe stanowiska urzędnicze został uzależniony wyłącznie od woli politycznej. Procesy te w oczywisty sposób przekładają się także na niską efektywność służby cywilnej i zmniejszającą się zaufanie społeczne.

Służba cywilna – możliwe kierunki reform

Służba cywilna – w ujęciu zarówno szerokim (jako administracja publiczna w ogóle), jak i wąskim (jako część administracji rządowej) – nie przestanie być potrzebna dopóty, dopóki państwo ma wykonywać swoje funkcje racjonalnie i efektywnie. Państwo, tak jak organizacje prywatne, potrzebuje sprawnego aparatu wykonawczego, który będzie realizował polityki publiczne. Odpowiedź zatem na pytanie o to, czy potrzebujemy służby cywilnej, jest oczywista – tak, profesjonalna i skoncentrowana na interesie publicznym służba cywilna jest niezbędna.

Jakie państwo, taka służba cywilna

Zanim zostaną przedstawione kierunki i konkretne propozycje dotyczące możliwej reformy służby cywilnej, trzeba poczynić uwagę ogólną. Służba cywilna powinna być zorganizowana i zmieniana w zgodzie z jakąś ogólniejszą wizją państwa. Należałoby więc odpowiedzieć na pytanie o to, jaki model państwa miałby być realizowany w Polsce. Jest to pytanie na tyle doniosłe, że mogłoby stanowić przedmiot odrębnej analizy. W tym miejscu problem ten jedynie zostanie zamarkowany.

20 G. Makowski, *Doroznianie służby cywilnej to sposób na podwyżki w rządzie*, „Newsweek”, <https://www.newsweek.pl/opinie/doznanie-sluzby-cywilnej-to-sposob-na-podwyzki-w-rzadzcie/erye5tt> [dostęp: 30 września 2018 roku].

21 A. Radwan, *Zamiast ustawy o służbie publicznej powstanie kodeks administracyjny dla urzędników*, „Gazeta Prawna”, 2 listopada 2017 roku, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1082242,zamiast-ustawy-o-sluzbie-publicznej-powstanie-kodeks-administracyjny-dla-urzednikow.html> [dostęp: 30 września 2018 roku].

Z punktu widzenia reformy służby cywilnej główną oś pytania o kształt państwa warto przedstawić, odwołując się do koncepcji państwa pozytywnego i państwa regulacyjnego²². Ujmując rzecz w wielkim skrócie, państwo pozytywne to państwo, które daje sobie szerokie kompetencje w zakresie wpływu na kształt stosunków gospodarczych i społecznych. Jest skoncentrowane na redystrybucji dochodów, podtrzymywaniu stabilności gospodarczej (na przykład niskiego poziomu bezrobocia, aktywności zawodowej, wzrostu gospodarczego) oraz regulacji rynku. Co za tym idzie – jest to państwo raczej interwencyjnym, scentralizowane i potrzebujące większego rządowego aparatu administracyjnego, który mogłoby ściśle kontrolować i rozliczać za realizację polityk publicznych.

Z kolei państwo regulacyjne to państwo samoograniczające się, raczej liberalne, stawiające na inicjatywę prywatną i deregulację. „Regulacyjność” polega na tym, że tego rodzaju państwo stawia przede wszystkim na delegowanie swoich funkcji – niekoniecznie poza sektor publiczny, ale także na niższe szczeble władzy. Jest to zatem raczej państwo zdecentralizowane. Będzie ono potrzebować mniejszego aparatu administracyjnego na poziomie centralnym, ale bardziej wyspecjalizowanego, lepiej skoordynowanego i otwartego na współpracę z otoczeniem²³.

Polski porządek konstytucyjny pozostawia sporą swobodę w kształtowaniu modelu państwa. W jego ramach można przesunąć się zarówno bardzo daleko w kierunku państwa pozytywnego, na przykład jeśli odbierze się kompetencje samorządom, rozszerzy się uprawnienia administracji rządowej (w tym służby cywilnej), zmniejszy liczbę agencji rządowych i przenieś ich kompetencje oraz zasoby wprost na poziom ministerstw, jak i w kierunku państwa regulacyjnego, jeżeli dokona się ruchów odwrotnych. Dobrze byłoby jednak zaczynać reformę służby cywilnej od decyzji, jaki ogólny model państwa jest nam bliższy. Tylko wówczas bowiem można adekwatnie zarysować niezbędne ramy prawne, określić kompetencje, przewidzieć zasoby konieczne do poprawnego funkcjonowania służby cywilnej, doprecyzować sposób jej zarządzania.

Od dekad kolejne rządy, jak się zdaje, czują się jednak najbardziej komfortowo w warunkach swoistej niedookreśloności modelu państwa. Na przykład nawet jeśli na poziomie hasła rząd Zjednoczonej Prawicy, który uformował się po wyborach w 2015 roku, deklaruje się jako zwolennik silnego, pozytywnego państwa, to w praktyce tego państwa nie buduje. Centrum rządu pozostaje rozmyte, pozycja szefa rządu jest zbyt słaba wobec poszczególnych ministrów i zaplecza partyjnego, agencji rządowych nie ubywa, tylko przybywa, proces legislacyjny i mechanizm projektowania polityk publicznych jest nieskoordynowany. To przekłada się na organizację służby cywilnej. Począwszy od samej góry – Szef Służby Cywilnej *de facto* jest pozbawiony realnego wpływu na funkcjonowanie tej struktury, o wszystkim bowiem decydują premier i poszczególni ministrowie, czyli czynnik *stricte* polityczny – a na samym dole skończywszy – czego przejawem jest niechęć do pracy w służbie cywilnej, która wynika po części z jej dezorganizacji i zbytniego upolitycznienia.

Jeśli więc weźmiemy pod uwagę realia i raczej mało prawdopodobny scenariusz objęcia rządów w najbliższej przyszłości przez ekipę, która miałaby wystarczająco silny mandat i wolę polityczną do popchnięcia państwa bardziej zdecydowanie w kierunku państwa pozytywnego, czy to państwa regulacyjnego, możemy uznać, że **reformą służby cywilnej powinna być ograniczona. Warto przy tym, by miała charakter ewolucyjny i uwzględniała elementy wszystkich czołowych koncepcji administracji publicznej.**

²² Inspirację w tym wątku zawdzięczam dr. hab. Dawidowi Sześciłce.

²³ G. Majone, *Od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego: przyczyny i skutki zmian sposobu rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, t. 31, nr 1, s. 48–71.

Modele służby cywilnej jako punkt wyjścia reformy

Służba cywilna – nie tylko w Polsce, ale także na świecie – rozwija się pod wpływem różnych koncepcji administracji publicznej wypracowywanych w środowiskach akademickich i eksperckich. Wpływ ten jest bardziej wyrazisty niż w innych obszarach życia publicznego. Nawet jeśli (tak jak w Polsce) rozmaite istotne i racjonalne postulaty są w praktyce pomijane – na przykład w wyniku dążeń polityków do poszerzenia swojej kontroli nad administracją publiczną, sprzecznych światopoglądów czy prozaicznych problemów z ograniczonymi zasobami ludzkimi i finansowymi, które uniemożliwiają ich realizację – to zarówno modele, jak i cała nauka o administracji publicznej są mocno osadzone w praktyce. Kreśląc zatem konkretne propozycje działań, które mogłyby poprawić funkcjonowanie służby cywilnej w Polsce, zatrzymajmy się nad nimi przez chwilę.

Pierwszy model to **tradycyjna administracja publiczna w ujęciu Maksa Webera**. W tym modelu służba cywilna jest sztywną, hierarchiczną strukturą, kierującą się ściśle literą prawa oraz kryterium kompetencji, doświadczenia i wysługi lat. Dominującą formą zatrudnienia jest mianowanie, opierające się ściśle na kryteriach kompetencyjnych i zasadzie otwartego naboru konkursowego, a nie na regule nominacji politycznej. Cechą tradycyjnego modelu jest również duże bezpieczeństwo pracy urzędników, czyli ograniczenia co do ich przenoszenia i zwalniania, system względnie wysokich wynagrodzeń, nagród oraz zachęt do podnoszenia kwalifikacji i rozwoju osobistego. Jednocześnie jest to model dość elitarny i zamknięty, w którym (przynajmniej teoretycznie) kompetentny, wykształcony i doświadczony urzędnik ma silną pozycję nie tylko wobec obywatela, ale także wobec polityków i politycznej części administracji.

Drugi model to nowe publiczne zarządzanie (*New Public Management*, NPM), które – ogólnie rzecz ujmując – zakłada zbliżenie administracji publicznej do standardów zarządzania przedsiębiorstwami prywatnymi²⁴. Nowe publiczne zarządzanie można sprowadzić do następujących głównych elementów: zarządzanie przez cele i rezultaty, efektywność finansowa, *quasi*-konkurencja między podmiotami publicznymi, a także między podmiotami publicznymi i niepublicznymi (to właśnie pod wpływem NPM część usług publicznych realizowanych tradycyjnie jest komercjalizowana lub przekazywana do realizacji organizacjom społecznym albo pozarządowym). Sfera działania administracji publicznej ma być możliwie wąska i koncentrująca się na obsłudze podstawowych funkcji aparatu państwowego.

Warto zwrócić uwagę jeszcze na dwa elementy NPM, które istotnie wpłynęły na logikę działania współczesnych systemów służby cywilnej. Model ten oznacza zmianę orientacji aparatu urzędniczego. O ile w klasycznym, tradycyjnym modelu służba cywilna zwraca się przede wszystkim w kierunku polityków jako tych, którzy wyznaczają cele i nadzorują jej funkcjonowanie, o tyle w **nowym publicznym zarządzaniu stawia się na pierwszym miejscu obywatela jako „konsumenta” usług publicznych**. Petent zamienia się w klienta wyposażonego w nowe prawa – do skarg, wniosków i innych narzędzi bezpośredniego wymuszania odpowiedniej jakości działania administracji. Nadzór polityczny nie znika, ale schodzi na nieco dalszy plan. Nowe publiczne zarządzanie oznacza również rozluźnienie zasady legalizmu, lecz w pozytywnym tego słowa znaczeniu. **Od urzędników wymaga się elastyczności, refleksyjności i zdolności interpretacji przepisów w taki sposób, żeby unikać przesadnego rygoryzmu**, który może być równie szkodliwy (z punktu widzenia obywateli), co łamanie prawa.

24 Zob.: C. Hood, *A public management for all seasons?*, „Public Administration” 1991, t. 69, s. 3–19; G. Gruening, *Origin and theoretical basis of New Public Management*, „International Public Management Journal” 2001, t. 4, s. 1–25; V. Ostrom, E. Ostrom, *Public choice: a different approach to the study of public administration*, „Public Administration Review” 1971, t. 31, s. 203–216; *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

Trzeci model to administracja otwarta. Sprowadza się to przede wszystkim do aktywnego współdziałania z otoczeniem²⁵. **Administracja nie ma monopolu na wykonywanie zadań publicznych, podejmowanie decyzji ani nawet na interpretację i stosowanie obowiązującego prawa.** Realizując polityki publiczne, musi aktywnie współpracować z otoczeniem, szczególnie z organizacjami, grupami obywateli, biznesem, środowiskami akademickimi i eksperckimi. Musi być otwarta na lobbiny i potrafić zarządzać relacjami z różnymi grupami interesu, które są konsumentami szeroko pojętych usług publicznych, ale także odbiorcami prawa współtworzonego i wdrażanego przez służbę cywilną.

Administracja publiczna funkcjonująca na tych zasadach powinna być także otwarta na możliwość dzielenia się swoimi funkcjami i zadaniami z innymi podmiotami. Przy czym nie chodzi tu po prostu o zwykły outsourcing podyktowany rachunkiem ekonomicznym (jak w NPM), ale przede wszystkim o wartości, na przykład zasadę subsydiarności, która nakazuje państwu (a więc również jego aparatowi administracyjnemu) pomaganie obywatelom w zaspokajaniu ich potrzeb, jeśli sami potrafią to zrobić, nie zaś wyręczaniu ich w tym zadaniu²⁶. **Od „otwartej” administracji wymaga się ponadto, żeby potrafiła się komunikować z obywatelem w sposób dla niego zrozumiały** (co nie jest wcale takim błahym problemem, jak mogłoby się wydawać, a w Polsce, niestety, podnoszonym bardzo nieśmiało²⁷).

Krótko mówiąc: administracja otwarta²⁸ to administracja świadoma swoich ograniczeń, ucząca się od innych i potrafiąca dzielić się kompetencjami i zadaniami, żeby efektywniej realizować swoją misję i założenia konkretnych polityk publicznych. A to wszystko dla dobra tych, którzy są nie tylko ostatecznymi konsumentami polityk publicznych, ale także partnerami administracji publicznej.

W koncepcji otwartej administracji publicznej ważny jest jeszcze jeden aspekt. Problemem zarówno Polski, jak i dojrzałych demokracji jest delegitymizacja instytucji państwowych i politycznych – przede wszystkim partii politycznych i właśnie administracji publicznej. Wzrastający poziom komplikacji polityk publicznych powoduje, że działania administracji publicznej wydają się obywatelom coraz mniej przejrzyste i zrozumiałe, w rezultacie zaś – coraz trudniejsze do zaakceptowania. Dlatego **model otwartej administracji jest również traktowany jako remedium na bardziej ogólny, pogłębiający się kryzys demokracji. Daje bowiem szansę na zbliżenie obywateli do państwa, zwiększenie zaufania do instytucji publicznych i wzmocnienie ich demokratycznego uprawomocnienia.**

25 P. Modzelewski, *Struktura administracyjna kraju a jakość rządzenia*, [w:] *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować, poprawiać*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2013, s. 222.

26 Jednym z głównych instrumentów operacjonalizacji zasady pomocniczości jest ustawa z 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która otworzyła drogę do współpracy między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi. Zob. H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.

27 O języku urzędowym – por. między innymi: M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011; E. Kocowska-Siekierka, *Prawo do dobrej administracji – w kierunku upraszczania języka urzędowego w Polsce i w Czechach*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2016, nr 3744, s. 145–163.

28 Co ciekawe, nie jest to zupełnie nowa koncepcja – por. M.A.P. Bovens, H.G. Geveke, J. de Vries, *Open Public Administration in the Netherlands: The Politics of Leaking*, „International Review of Administrative Sciences” 1995, t. 61, nr 1, s. 17–40.

Politycznym i praktycznym rozwinięciem koncepcji otwartej administracji jest międzynarodowa inicjatywa „Partnerstwo na rzecz otwartych rządów” (*Open Government Partnership, OGP*), nie będziemy jednak głębiej jej tu analizować²⁹.

Ewolucja, nie rewolucja – główne postulaty reformy służby cywilnej

Ogólnie rzecz biorąc, istniejące dziś organizacja urzędów, hierarchia, system wynagrodzeń, kształcenia urzędników i cały etos urzędniczy są dość konserwatywne, bliskie modelowi tradycyjnemu. Może poza szczyblem wyższych stanowisk urzędniczych, na którym *de facto* wytworzył się bardziej elastyczny układ. Stało się to jednak nie tylko w wyniku reform dotyczących zarządzania *sensu stricto*, ale także z pobudek politycznych. Po prostu z punktu widzenia polityków, którzy niezmiennie dążą do wywierania większego wpływu na obsadę najwyższych stanowisk urzędniczych, model bez nadmiernej ochrony miejsca pracy czy prymatu mianowania opartego na przesłankach doświadczenia merytorycznego jest wygodniejszy.

W całej służbie cywilnej wprowadzono co prawda elementy nowego publicznego zarządzania czy administracji otwartej, ale mało konsekwentnie i efektywnie (na przykład elementy zarządzania przez cele czy system konsultacji publicznych nie są, jak pokazują analizy, rozwiązaniami, które zakorzeniłyby się trwale i powszechnie w służbie cywilnej³⁰). Z drugiej strony wspomniane niestabilność, fragmentacja i ogólnie zła jakość prawa oraz nieefektywne zarządzanie służbą cywilną stoją w sprzeczności nie tylko z postulatami modelu tradycyjnego, ale także z jakąkolwiek wizją efektywnej służby cywilnej. W Polsce nigdy więc nie udało się zrealizować nawet głównych założeń tradycyjnego systemu służby cywilnej, jakimi są profesjonalizm, apolityczność i swobodny, równy dostęp do zatrudnienia.

Modernizacja jest zatem niezbędna, ale nagłe pójście w kierunku całkowitej otwartości czy radykalne wdrożenie wszystkich założeń NPM (które zresztą doczekały się również bogatej krytyki) nie wydaje się wskazane. Potrzebne są rozwiązania wychodzące poza tradycyjny model administracji publicznej, ku któremu wciąż ciąży polska służba cywilna. Trzeba też brać pod uwagę uwarunkowania polityczne, dotychczasowe doświadczenia w budowaniu służby cywilnej i przywiązanie, zwłaszcza urzędników, do modelu tradycyjnego. Najlepszą drogą jest stopniowa zmiana, uwzględniająca elementy każdego z czołowych modeli administracji publicznej.

Profesjonalizm i neutralność polityczna

Profesjonalizm i neutralność polityczna służby cywilnej to elementy wywodzące się z tradycyjnego modelu administracji publicznej. Są one jednak uniwersalne, co wyraża się na przykład w tym, że

29 Zob.: <https://www.opengovpartnership.org>; Y. Harlan, D.G. Robinson, *The New Ambiguity of „Open Government”*, „UCLA Law Review Discourse” 2012, t. 59, s. 178–208; archiwum polskiej Koalicji na rzecz Otwartego Rządu, <http://otwartyrzad.org.pl> [dostęp: 30 września 2018 roku]. *Open Government Partnership* to inicjatywa zapoczątkowana przez administrację prezydenta USA Baracka Obamy w 2011 roku we współpracy z siedmioma innymi państwami i realizowana pod egidą Organizacji Narodów Zjednoczonych. Do partnerstwa przystępują dobrowolnie rządy krajów, które chcą działać bardziej transparentnie, otwarcie i responsywnie wobec obywateli. Obecnie skupia ona 70 państw z całego świata, które wymieniają się dobrymi praktykami i we współpracy z obywatelami (organizacjami społecznymi, biznesem, uczelniami) realizują konkretne programy na rzecz otwartego rządzenia. Administracja publiczna jest oczywiście jednym z obszarów istotnych dla *Open Government Partnership*.

30 Zob. „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie” – podsumowanie projektu, <https://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/procesy-cele-kompetencje-zintegrowane-zarzadzanie-w-urzedzie-podsumowanie-projektu> [dostęp: 1 grudnia 2018 roku]. Mimo optymistycznych wskaźników wykonania projektu w dokumentach widać wyraźnie, że jego rezultaty nie mogły być trwałe. Zresztą przywołane sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2017 rok potwierdza, że rezultatów tego i innych projektów nie skonsumowano.

w każdym dojrzałym systemie służby cywilnej istnieje dobrze zdefiniowany podział między korpus polityczny i korpus urzędniczy.

Do realizacji zasady profesjonalizmu można się zbliżyć, jeśli konsekwentnie stosuje się kryterium kompetencji przy naborze (szczególnie) na wyższe stanowiska. Trzeba jednak mieć świadomość, że między kryterium kompetencyjnym a politycznym (czyli dążeniem, poniekąd uzasadnionym, do zatrudniania na stanowiskach urzędniczych osób podzielających poglądy swoich politycznych patronów) istnieje naturalne napięcie³¹, o którym pisał już dawno temu Max Weber. On pierwszy uchwycił także dylemat rozdzwienku między „profesjonalnym władztwem” biurokracji, które może się degenerować bez odpowiedniej kontroli społecznej i politycznej, a silnymi zapędami polityków, którzy zawsze dążą do podporządkowania sobie każdego instrumentu władzy, nie wyłączając oczywiście administracji – nawet jeśli miałyby się to dokonać kosztem jej profesjonalizmu. W każdym państwie demokratycznym stawia się zatem pytania o to, jak powinny być rozłożone siły między światem polityki i administracji oraz jakie są właściwe proporcje między profesjonalizmem a polityzacją administracji publicznej. Niewątpliwie oba te aspekty są nie tylko niezbędne, lecz również konieczne. Nie istnieją systemy administracji publicznej, które byłyby czysto profesjonalne lub czysto polityczne.

Dlatego wspomniana wcześniej idea **Państwowego Zasobu Kadrowego**, z którego ministrowie mogliby bardziej elastycznie dobierać sobie urzędników – gwarantujących realizację określonych polityk publicznych – mogłaby być metodą na zbilansowanie czynnika politycznego i merytorycznego w służbie cywilnej, ze wskazaniem na ten pierwszy aspekt³². Sposób jej realizacji za rządów Prawa i Sprawiedliwości w latach 2005–2007 właściwie nie uwzględniał jednak elementu merytorycznego. Wystarczyłoby, żeby „wejście” do Państwowego Zasobu Kadrowego zostało skonstruowane w duchu art. 153 Konstytucji, czyli było obwarowane wysokimi, klarownymi wymaganiami co do kompetencji, doświadczenia i wykształcenia potencjalnych kandydatów na najwyższe stanowiska urzędnicze. Zasób powinien także gwarantować swobodny i równy co do kryteriów dostęp do służby cywilnej (art. 60 Konstytucji). O tym, że nie jest to scenariusz niemożliwy, świadczą systemy służby cywilnej, jakie ukształtowały się we Francji czy w Stanach Zjednoczonych³³. Rozwiązanie Prawa i Sprawiedliwości z 2006 roku, niestety, nie spełniało tych postulatów. Można było mieć doktorat z jakiegokolwiek dziedziny lub zdać dość powierzchowny egzamin, żeby znaleźć się w Państwowym Zasobie Kadrowym. W ten sposób politycy mogli wprowadzić na listę kandydatów właściwie dowolną osobę, a później powołać ją na wyższe stanowisko w służbie cywilnej.

Innym rozwiązaniem byłby powrót do mechanizmu **otwartego konkursu na najwyższe stanowiska w służbie cywilnej**. Przy założeniu, że udałoby się dobrze skonstruować procedury, a kultura partii politycznych obejmujących władzę dojrzałaby w końcu na tyle, żeby szanować merytoryczne kryteria obsady stanowisk urzędniczych, **byłby to mechanizm, który teoretycznie lepiej niż automatyzm Państwowego Zasobu Kadrowego gwarantowałby realizację konstytucyjnej zasady swobody dostępu do służby publicznej**. Powinien on być przy tym jasno opisany pod kątem kryteriów decydujących o wyborze kandydatów. Jednocześnie **mianowanie** (oparte na kryteriach merytorycznych) **powinno być główną formą nawiązania stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej**.

31 Zob.: J. Meyer-Sahling, *The changing colours of the post-communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary*, „European Journal of Political Research” 2008, t. 47, nr 1; *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The quest for control*, red. G. Peters, J. Pierre, Routledge, London 2004, s. 283–291.

32 B. Przywora, L. Bielecki, *O potrzebie modernizacji polskiej służby cywilnej – w poszukiwaniu modelu po 20 latach reform*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, t. LXIV, nr 2.

33 Zob. E. Gualmini, *Restructuring Weberian bureaucracy: comparing managerial reforms in Europe and the United States*, „Public Administration” 2008, t. 86, nr 1, s. 75–94.

Innym istotnym czynnikiem wspierającym zachowanie zasad neutralności politycznej i profesjonalizmu powinno być **wzmocnienie instytucji Szefa Służby Cywilnej**. Powinien on odgrywać rolę lidera i menedżera służby cywilnej oraz mieć decydujący wpływ na obsadę najwyższych stanowisk urzędniczych. Pozycja Szefa Służby Cywilnej mogłaby być wzmocniona na przykład przez włączenie do procedury jego mianowania wymogu publicznego wysłuchania i akceptacji kandydatów przez odpowiednie komisje parlamentu (podobnie jak to jest w wypadku kandydatów na szefa Narodowego Banku Polskiego czy członków Rady Polityki Pieniężnej)³⁴. Jednocześnie Prezes Rady Ministrów, który zgodnie z art. 153 Konstytucji jest zwierzchnikiem służby cywilnej, powinien z większą konsekwencją wykonywać przypisane mu prerogatywy w tym zakresie – dotyczące nadzoru, dbałości o realizację podstawowych zasad służby cywilnej czy w końcu wspierania Szefa Służby Cywilnej. Kompetencje Prezesa Rady Ministrów w tym zakresie są dość ogólnie, ale klarownie opisane w ustawie o służbie cywilnej i aktach wykonawczych. Jak jednak pokazują doświadczenia wszystkich dotychczasowych rządów, premierzy nie bardzo poczuwają się do odpowiedzialności za zarządzanie służbą cywilną i nie wspierają podległego im Szefa Służby Cywilnej. Koncentrują się raczej na tym, żeby podporządkować tę służbę wizji politycznej własnego zaplecza partyjnego.

Zmiany tego nastawienia nie da się za bardzo wymusić przepisami prawa. Jest to ponownie kwestia kultury politycznej. Co najwyżej można byłoby się zastanowić, czy na przykład nie powinny być rozliczone przed Trybunałem Stanu decyzje premierów akceptujące niekonstytucyjne rozwiązania dotyczące służby cywilnej. W historii takich sytuacji, zwłaszcza niekonstytucyjnych przepisów o służbie cywilnej, było już kilka. Dotychczas jednak nie podjęto żadnej próby zbadania, czy godząc się na te rozwiązania, szefowie rządu sami nie popełnili deliktu konstytucyjnego. Ewentualne orzeczenia Trybunału Stanu o ich winie mogłyby być czynnikiem zmieniającym stosunek przyszłych szefów rządu do służby cywilnej.

W ślad za tym **powinna być także wzmocniona rola Rady Służby Cywilnej** (obecnie przemianowanej na Radę Służby Publicznej). Rada powinna nie tylko pełnić funkcję organu konsultacyjnego, ale także mieć realny wpływ na wybór i działania Szefa Służby Cywilnej, na przykład dzięki opiniowaniu decyzji personalnych co do obsady najwyższych stanowisk urzędniczych (szczególnie dyrektorów generalnych urzędów). Jej skład należałoby skonstruować tak, żeby gwarantował właściwą reprezentację wszystkim siłom politycznym zasiadającym w parlamencie oraz środowiskom urzędniczym, obywatelskim i eksperckim. Jednocześnie mogłaby się ona opierać na parytecie partyjnym, odpowiednio do rozłożenia sił w parlamencie. W ten sposób można byłoby zachować równowagę między niezbędnym poziomem polityzacji służby cywilnej (czyli zapewnieniem politykom komfortu we współpracy ze szczeblem urzędniczym) a kryterium merytorycznym przy obsadzie stanowisk urzędniczych i potrzebą wykonywania ponadpartyjnej kontroli społecznej nad służbą cywilną.

Wzmocniona finansowo i kadrowo powinna być Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (typowy element klasycznego modelu). Powinna ona kształcić większą liczbę urzędników, którzy potencjalnie mieliby pierwszeństwo w obejmowaniu stanowisk w służbie cywilnej, i mieć większy wpływ na doskonalenie zawodowe urzędników oraz pracowników, którzy już są zatrudnieni (przez organizację szkoleń, warsztatów, staży).

³⁴ Por.: *Służba cywilna. Rekomendacje Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*, Warszawa, lipiec 2016 roku, <http://www.saksap.pl/wp-content/uploads/2018/09/rekomendacje-SA-KSAP1.pdf> [dostęp: 1 grudnia 2018 roku].

Powinno się istotnie zredukować liczbę aktów prawnych regulujących funkcjonowanie administracji rządowej, a przede wszystkim uchylić ustawę z 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych, która stanowi poważny wyłom w systemie służby cywilnej, pośrednio wpływając także na poziom jej polityzacji. Ponadto w systemie prawnym istnieje kilkadziesiąt rozporządzeń regulujących rozmaite pragmatyki urzędowe. Służba cywilna powinna być wyłącznym i jednolitym systemem, w jakim funkcjonują wszyscy urzędnicy administracji rządowej, uregulowanym spójnie również na poziomie aktów wykonawczych, zarządzeń i regulaminów.

Poprawa organizacji i zarządzania

Z nowego publicznego zarządzania (które w polskiej służbie cywilnej zaistniało dość wycinkowo) **warto rozwinąć co najmniej kilka elementów, głównie o charakterze zarządczym**. Przede wszystkim służba cywilna jest dziś niewolnicą resortowości. Między poszczególnymi ministerstwami, urzędami centralnymi i innymi instytucjami, które są nią objęte, występują stałe problemy komunikacyjne i koordynacyjne (co najwyraźniej odbija się na jakości legislacji, słabej jakości ocen skutków regulacji czy niedowładach planowania polityk publicznych). Wiąże się to nie tylko z czynnikami ustrojowymi czy kulturą polityczną, ale także z brakiem wykształconej kultury zarządzania przez cele (ta zaś jest jednym z głównych postulatów NPM). Skutkuje to niską efektywnością funkcjonowania służby cywilnej. **Poszczególne instytucje i komórki organizacyjne powinny zostać zorientowane na realizację krótkookresowych i długookresowych, ale zawsze konkretnych zadań**. Do tego są niezbędni urzędnicy wyższego i średniego szczebla, dobrze przeszkoleni i przyzwyczajeni do takiej formuły pracy – potrafiący planować działania, formułować cele, zlecać zadania i rozliczać swoich podwładnych z ich realizacji.

Dlatego osiągnięcie celów powinno być ściśle związane z oceną urzędników i pracowników – i jest to kolejny element, jaki należałoby zaczerpnąć z tradycji **nowego publicznego zarządzania**. Dzisiejszy system oceny okresowej (co prawda wielokrotnie zmieniany, a w niektórych ministerstwach i urzędach nawet przekształcony w model opierający się na kompetencjach) ogólnie jest anachroniczny, niespójny (nie ma choćby standardu minimum dla wszystkich podmiotów – przy czym jest to przejaw nie tyle świadomej, planowej decentralizacji zarządzania, ile chaosu i resortowości) oraz niemiarodajny – dominują oceny pozytywne, a negatywne rzadko bywają powodem do degradacji pracowników, przesunięć lub zwolnień (warto odnotować, że w przypadku pracowników służby cywilnej, w odróżnieniu od urzędników, ocena okresowa praktycznie nie przekłada się na możliwość uzyskania premii czy choćby nagrody)³⁵. W systemie oceny okresowej **nie ma miejsca na opinię obywateli, czyli konsumentów usług publicznych** świadczonych przez służbę cywilną. Indywidualne programy rozwoju, opisy stanowisk, programy i plany szkoleń nie są ze sobą zintegrowane, co także wynika z upolitycznienia najwyższych stanowisk i związanego z tym braku zainteresowania kwestią zarządzania zasobami ludzkimi po stronie osób sprawujących najważniejsze funkcje³⁶.

Zarządzanie przez cele i system oceny pracowniczej powinny być z kolei związane z systemem wynagrodzeń. Dziś oprócz tego, że nie jest on atrakcyjny ze względu na wysokość płac (bez istotnego wzrostu wynagrodzeń trudno będzie wprowadzać inne udoskonalenia – trzeba to w tym miejscu bardzo mocno podkreślić, a jednocześnie zaznaczyć, że sama podwyżka płac niewiele zmieni), to jest także demotywujący z uwagi na duży udział uznaniowo wypłacanych części wynagrodzeń (niezmiennie

³⁵ Zob. *Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej do 2020 roku*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2013.

³⁶ *Ibidem*.

od lat w systemie wynagrodzeń około jednej dziesiątej ich wielkości stanowią uznaniowe nagrody, a nie premie opierające się na obiektywnych kryteriach). **System wynagrodzeń powinien być zreformowany w kierunku modelu brytyjskiego, w którym płaca jest związana z osiągnięciem nie tylko celów, ale także wyników uzyskiwanych zespołowo** – żeby motywować urzędników do współpracy między sobą i przełamywania resorowości. Jednocześnie, aby dodatki i zmienne elementy płacy (nagrody i premie) miały realny efekt motywacyjny, samo wynagrodzenie zasadnicze powinno mieć proporcjonalnie do nich większy udział niż obecnie (przeciętnie to około 70%).

Pójście w tym kierunku musi oznaczać **uelastycznienie** (w porównaniu z modelem tradycyjnym, do którego są przyzwyczajeni polscy urzędnicy) **stosunków pracy. Zatrudnienie, jak wspomniano, powinno się opierać na właściwie rozumianym, merytorycznym, a nie politycznym mianowaniu. Jednocześnie konieczne jest odejście od tradycyjnego pionowego systemu „kariery”,** opisanego przez Maksa Webera, **na rzecz systemu bardziej horyzontalnego, opierającego się na koncepcji „stanowiska”,** które się zmienia w zależności od potrzeb całej służby cywilnej, od osiągniętych wyników, zdolności do pracy w zespołach czy kompetencji przenoszonych między instytucjami. Trzeba zatem uelastyczyć samą formułę mianowania, choć niekoniecznie ma to oznaczać zastąpienie jej zwykłym stosunkiem pracy (interesującą propozycją, która idzie w tym kierunku, jest na przykład rekomendacja Stowarzyszenia Absolwentów KSAP, aby rozważyć kadencyjność na najwyższych stanowiskach urzędniczych³⁷). Jednocześnie problemem utrudniającym mobilność wewnątrz służby cywilnej, który wiąże się nie tyle z modelem, ile z praktyką, jest nierówność płacowa między urzędami na równorzędnych stanowiskach.

Ponadto obecnie w funkcjonowaniu służby cywilnej zbyt małą wagę przykładają się do zarządzania etycznego, które także jest głęboko zakorzenione w dorobku nowego publicznego zarządzania. Mimo pewnych prób włączenia tego elementu do pragmatyki urzędniczej³⁸ nie można uznać, że jest on poważnie traktowany jako jedno z narzędzi zarządzania³⁹. Ignorowanie tego elementu często skutkuje problemami wynikającymi z nieumiejętności zarządzania konfliktem interesów w służbie cywilnej, może też zwiększać ryzyko korupcji i innych nadużyć, a także powodować podatność na polityzację.

Większa otwartość na otoczenie

Ewentualna reforma powinna sięgnąć do najnowszego modelu administracji otwartej, polegającej przede wszystkim na lepszej komunikacji z otoczeniem społecznym oraz dopuszczeniu w większym zakresie różnych grup interesariuszy do procesu podejmowania decyzji publicznych i realizacji zadań publicznych. Reformę w tym kierunku należy potraktować także jako odpowiedź na problem spadku zaufania do administracji publicznej i ogólnie do państwa.

Aby to osiągnąć, są potrzebne nie tylko zmiany w przepisach bezpośrednio regulujących funkcjonowanie służby cywilnej. Konieczne jest na przykład wymuszenie przez przepisy ustawowe stosowania konsultacji przy podejmowaniu najważniejszych decyzji czy komunikowania się z obywatelami

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Warto tu wymienić na przykład zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów czy system kontroli zarządczej wprowadzony w życie w przepisach o finansach publicznych, <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zarzadcza-i-audyt-wewnetrzny/kontrola-zarzadcza-w-sektorze-publicznym/baza-wiedzy> [dostęp: 30 września 2018 roku].

³⁹ *Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników*, red. G. Makowski, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.

w zrozumiałym dla nich języku. Otwarcie musi się dokonać przez stworzenie obywatelom odpowiednich podstaw prawnych i mechanizmów ułatwiających kontakt ze służbą cywilną.

Dlatego za priorytet należy uznać **poprawę jakości procesu decyzyjnego, a zwłaszcza legislacyjnego. Powinna ona polegać przede wszystkim na usprawnieniu mechanizmów konsultacji publicznych.** W ten sposób można otworzyć szerzej kanały komunikacji z obywatelami, czyli odbiorcami prawa i polityk publicznych współtworzonych oraz realizowanych przez służbę cywilną. Jednocześnie – z punktu widzenia służby cywilnej – otwarcie się na otoczenie to możliwość pozyskania „darmowej” wiedzy pomocnej w codziennym funkcjonowaniu. Na przykład urzędnicy często nie mają do dyspozycji odpowiednich zasobów ludzkich i finansowych, żeby przygotowywać dobrej jakości oceny skutków regulacji. Taką wiedzę można jednak pozyskać w toku dobrze zorganizowanych konsultacji publicznych od środowisk eksperckich i akademickich, ale także od podmiotów prowadzących działalność lobbingsową (naturalnie zainteresowanych przedstawieniem różnych argumentów i stojących za nimi analiz, badań czy ekspertyz)⁴⁰. Przy czym w ślad za odpowiednimi regulacjami prawnymi muszą pójść odpowiednie środki finansowe na szkolenia dla urzędników, żeby potrafili umiejętnie prowadzić dialog z obywatelami. Bez tego konsultacje pozostaną w większości powierzchowne i źle zorganizowane, zniechęcające do udziału, tak jak to się dzieje obecnie⁴¹.

Aby całościowo rozwiązać problemy związane z organizacją konsultacji publicznych i z lobbingsiem, a jednocześnie bardziej otworzyć służbę cywilną, **warto powrócić do postulatu uregulowania procesu legislacyjnego w jednej ustawie wyznaczającej podstawowe standardy i wymagania**⁴².

Otwarcie służby cywilnej powinno również oznaczać **bardziej proaktywne udostępnianie danych publicznych**: danych statystycznych, rejestrów, ekspertyz, analiz. Jeśli obywatele mają być stroną, która prowadzi konstruktywny dialog ze służbą cywilną, muszą mieć zapewniony dostęp do informacji. Tylko w ten sposób można się przygotować i sensownie współtworzyć polityki publiczne czy podejmować konkretne decyzje. Pewna poprawa w tym zakresie nastąpiła w okresie rządów Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, a była wymuszona głównie polityką unijną (między innymi dyrektywą w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego). Według *Open Data Index*, przygotowywanego przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Polskę jest jednak wciąż bardzo daleko do standardów większości państw zachodnioeuropejskich⁴³.

Otwarcie służby cywilnej to również większa transparentność i możliwość wykonywania kontroli społecznej. Przy czym nie oznacza to wyłącznie tego, że obywatele zyskują szersze możliwości patrzenia na ręce urzędnikom, śledzenia ich błędów czy nadużyć. Właściwie rozumiana kontrola

40 Zob. *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich*, <https://dsc.kprm.gov.pl/podniesienie-jakosci-procesow-decyzyjnych> [dostęp: 30 września 2018 roku].

41 *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2012.

42 Zob. Stanowiska Obywatelskiego Forum Legislacji z 2011 i 2012 roku: http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/wydarzenia_2/stanowisko_w_sprawie_zasad_i_trybu_przeprowadzania_konsultacji_publicznych_projektow_ustaw i http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Uwagi%20OFL%20do%20PrgLepszeRegulacje_Internet.pdf [dostęp: 14 lutego 2019 roku] oraz *System stanowienia prawa w Polsce. Zielona Księga*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013.

43 Zob. <https://index.okfn.org/place> [dostęp: 30 września 2018 roku].

społeczna jest także środkiem prewencji wobec nadużyć popełnianych wobec urzędników – na przykład prób upartyjnienia czy marnotrawienia środków publicznych⁴⁴.

Podsumowanie

Gdy chce się zreformować służbę cywilną, należy unikać kolejnej rewolucji, na przykład jednoczesnego przekształcenia całej administracji publicznej, uchylecia obowiązującej ustawy i przyjęcia jakiejś całościowej regulacji o służbie publicznej, co na przełomie 2016 i 2017 roku zapowiadał rząd Prawa i Sprawiedliwości. Nie chodzi również o to, żeby z dnia na dzień jedną ustawą przestawić służbę cywilną tak, by kierowała się wyłącznie logiką nowego publicznego zarządzania, czy otworzyć ją całkowicie na otoczenie.

Mimo że dotychczasowe osiągnięcia w zakresie tworzenia służby cywilnej nie zadowolają, trzeba budować na tym, co już jest. Punktem wyjścia powinni być przede wszystkim ludzie. W służbie cywilnej pracują tysiące dobrze wykształconych, kompetentnych, profesjonalnych urzędników. Niestety, ubywa ich z każdym wstrząsem i zwrotem politycznym. Z kolei chętnych, żeby ich zastąpić, wyraźnie brakuje. Reforma nie powinna zatem przyczyniać się do kolejnych fal odejść ze służby cywilnej.

Zmiany należałoby więc wprowadzać stopniowo. Powinno się podjąć próby utrwalenia podstawowych, uniwersalnych założeń tradycyjnego modelu administracji publicznej, szczególnie gwarantujących profesjonalizm i neutralność polityczną. Na poziomie zarządzania trzeba konsekwentnie wdrożyć najważniejsze postulaty nowego publicznego zarządzania, takie jak zarządzanie przez cele czy uelastyczenie i spłaszczenie stosunków pracy. Powoli należy również przesuwać służbę cywilną ku modelowi otwartej administracji – przechodzić od *public administration* do *public governance*, czyli od zarządzania publicznego do współrządzenia⁴⁵.

Omówione propozycje zmian zostały przedstawione w podziale na modele administracji publicznej, z których się wywodzą. Jeśliby jednak zastanowić się nad ich istotnością i kolejnością wdrażania, **należałoby zacząć przede wszystkim od zmian sprzyjających profesjonalizacji służby cywilnej, ale także uwzględniających realia, czyli niemożliwy do wyeliminowania czynnik polityczny**. Trzeba więc zacząć od zbudowania państwowego zasobu kadrowego (opierającego się na zasadzie kompetencji) lub przywrócenia konkursów na najwyższe stanowiska urzędnicze, przy jednoczesnym dopracowaniu procedur. Równolegle należy wzmocnić pozycję Szefa Służby Cywilnej i Rady Służby Cywilnej. **W drugim kroku powinno się przeprowadzić reformy zarządcze**, ale całościowo – należy podnieść wynagrodzenia, a jednocześnie zmienić ich strukturę na bardziej motywacyjną i wdrożyć schemat zarządzania przez cele. **Równolegle można przeprowadzać zmiany otwierające służbę cywilną na obywateli**. W tym punkcie warto byłoby rozważyć położenie szczególnego nacisku na obieg informacji wewnątrz służby cywilnej. Choć na tle innych wyzwań ta kwestia wydaje się czysto techniczna, to jednak wymuszenie integracji obiegu informacji wewnątrz urzędów i szersze udostępnianie danych na zewnątrz (pewne zmiany co prawda dokonały się w ostatnich pięciu, sześciu latach, ale są one daleko niewystarczające) mogłoby się okazać katalizatorem innych zmian usprawniających zarządzanie i czyniącym całą kulturę organizacyjną służby cywilnej bardziej otwartą i dostępną dla otoczenia.

44 G. Makowski, *From Weber to the Web. Can ICT Reduce Bureaucratic Corruption?* [w:] *Beyond Bureaucracy: Towards Sustainable Governance Informatization*, A.A. Paulin, L. Anthopoulos, C.G. Reddick (red.), Springer, Berlin, s. 291–312.

45 H. Izdebski, *Transformacja administracji w Polsce po 1989 roku*, [w:] W. Mikułowski, A. Jezierska, *Główne kierunki modernizacji państwa – budżet zadaniowy i decentralizacja*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2009, s. 29–36.

Jednocześnie ruch w tę stronę zwiększyłby transparentność działania służby cywilnej i poszerzył możliwości kontroli społecznej.

Gdy modernizuje się służbę cywilną, należałoby korzystać z najnowszych tendencji i doświadczeń innych państw demokratycznych. Dostęp do nich można uzyskać, jeśli dołączy się do takich inicjatyw jak Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów, czy kiedy będzie się realizować wytyczne Komisji Europejskiej⁴⁶, Rady Europy⁴⁷ oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju⁴⁸ w zakresie poprawy funkcjonowania administracji publicznej.

46 Na przykład w zakresie tworzenia prawa i polityk publicznych – zob. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en [dostęp: 30 września 2018 roku].

47 Zob. <https://www.coe.int/en/web/good-governance/home> [dostęp: 30 września 2018 roku].

48 Zob. *OECD draft Recommendation on Public Service Leadership and Capability*, <http://www.oecd.org/gov/pem/online-public-consultation-draft-recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm> [dostęp: 30 września 2018 roku].

Grzegorz Makowski – doktor socjologii, ekspert forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego, wykładowca Collegium Civitas. Zajmuje się między innymi zagadnieniem korupcji i polityki antykorupcyjnej, problematyką społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych. W latach 2003–2012, jako analityk, a potem kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego, współpracował z Fundacją Instytut Spraw Publicznych. Autor książek, artykułów naukowych i publikacji prasowych.

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: Marcin Grabski
Warszawa 2019

ISBN 978-83-65882-55-4