

KAMIL MROCZKA¹

Wyzwania modernizacyjne służby cywilnej w Polsce²

1. Wprowadzenie

Oddziaływanie administracji publicznej, w tym administracji rządowej, oraz zatrudnionych w niej pracowników na funkcjonowanie państwa i jego obywateli jest kwestią bezsporną. Truizmem jest twierdzenie, że sprawne, rzetelne i efektywne wykonywanie zadań państwa na rzecz obywateli nie byłoby możliwe bez profesjonalnych kadr urzędniczych. W ocenie autora pracownicy i urzędnicy służby cywilnej (oraz innych sektorów administracji publicznej) stanowią strategiczny potencjał państwa i w taki sposób powinni być postrzegani. Perspektywa takiego widzenia kadr urzędniczych wynika przede wszystkim ze świadomości, iż wysoki poziom zaufania obywateli do państwa i jego instytucji przyczynia się do rozwoju gospodarczego poszczególnych państw, a tym samym powiększania dobrobytu jego obywateli. To w konsekwencji zwiększa poziom zaufania obywateli do państwa i jego instytucji.

Współcześnie myślenie o modernizowaniu systemu administracji publicznej musi opierać się na kategoriach związanych z efektywnością i sprawnością jej działania. Zbudowanie takiej koncepcji powinno być jednak poprzedzone wyznaczeniem wizji dla całego systemu, określeniem celów i zadań oraz wskazaniem odpowiedzialnych za ich przeprowadzenie. Odpowiedzialność muszą przyjąć przywódcy polityczni, nowocześni menedżerowie publiczni oraz zatrudnieni w administracji publicznej urzędnicy i pracownicy.

Celem funkcjonowania administracji nie jest „urzędowanie”, ale sprawna obsługa obywatela. Aby stwierdzić, czy obywatel jest właściwie obsługiwany przez urzędników, a środki przeznaczone na ten cel są adekwatne i efektywnie wydatkowane, należy wprowadzić zobiektywizowane kryteria

¹ Dr Kamil Mrocza, Uniwersytet Warszawski, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa.

² Część rozważań zawartych w artykule powstała na bazie obronionej rozprawy doktorskiej, zatytułowanej *Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*, Warszawa 2014. Analizy autora odnoszą się do stanu prawnego obowiązującego do końca 2015 r.

mierzenia i oceny pracy. Odnosi się to zarówno do oceny ilości, jak i jakości wykonywanych zadań, poziomu satysfakcji obywateli, ponoszonych kosztów, a także otrzymywanych w zamian efektów administracyjnych działań. W powyższym zdaniu celowo użyto terminu „obywatel”, ponieważ zdaniem autora spopularyzowane w administracji publicznej określenie „klient” nie do końca w sposób właściwy precyzuje zakres wzajemnych zależności. W przypadku relacji sprzedawca – klient ten pierwszy może świadomie zdecydować o wycofaniu się z transakcji przed jej zawarciem lub odmówić jej zawarcia z konkretnym klientem. W przypadku relacji urząd – obywatel pierwszy podmiot w postaci „sprzedawcy” musi zrealizować „zamówienie” na daną usługę bezwzględnie, niezależnie od własnych preferencji i możliwości. A więc w drugiej relacji obywatel jest na uprzywilejowanej pozycji i taką perspektywę należy przyjąć w ocenie wzajemnych zależności.

Modernizowanie administracji publicznej i wdrażanie w niej nowoczesnych rozwiązań i narzędzi zarządzania bez uprzedniego uporządkowania systemu prawnego, stworzenia podstaw funkcjonowania oraz precyzyjnego określenia i podziału kompetencji nie przyniesie realnych korzyści zarówno dla systemu administracyjnego, jak i dla obywateli. Wdrażanie nawet najlepszych systemów zarządczych bez jasnego określenia celu ich wprowadzenia oraz określenia mierników sukcesu prowadzi do stanu, w którym nie jest możliwa ocena pozytywnych czy negatywnych skutków wdrożenia. Jak zauważa M. Chmaj, w odniesieniu do procesu reformowania w Polsce można „zaryzykować twierdzenie, że wiele reform systemu administracji stało się przyczynkiem do kolejnych następujących po sobie reform, przez co system ten jest bardzo skomplikowany i trudny w percepcji dla zwykłego obywatela”³.

Zasadniczym celem niniejszego artykułu jest zasygnalizowanie i krótkie scharakteryzowanie kluczowych – w opinii autora – wyzwań modernizacyjnych, przed którymi stoi służba cywilna w Polsce. Rozważania i propozycje wynikają z analizy obowiązujących unormowań prawnych oraz praktyki funkcjonowania służby cywilnej w Polsce, a także zawierają wnioski płynące z osobistego doświadczenia wynikającego z faktu pracy na stanowiskach menedżerskich w strukturach urzędów administracji rządowej. Zaproponowane rozwiązania oprócz analizy systemowej i prawnej opierają się wobec tego na praktycznych doświadczeniach i obserwacjach jednego z kluczowych interesariuszy wewnętrznego systemu służby cywilnej.

Omawiane zagadnienia dotyczyć będą przede wszystkim uwarunkowań odnoszących się do funkcjonowania systemu służby cywilnej w Polsce w kontekście systemu politycznego, polityzacji i upartyjnienia korpusu służby cywilnej oraz wyzwań dotyczących wynagradzania pracowników i obsadzania stanowisk menedżerskich. Scharakteryzowana zostanie rola decydentów politycznych w procesach zarządczych oraz ich umiejscowie-

³ M. Chmaj, *Wstęp*, w: *Administracja rządowa w Polsce*, M. Chmaj (red.), Warszawa 2012, s. 9.

nie w kontekście systemu administracyjnego. Dodatkowo opisane zostaną kluczowe wyzwania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Rozważania prowadzone przez autora odnoszą się do stanu prawnego obowiązującego do końca 2015 r.⁴

2. Konceptualizacja pojęć badawczych

W czasach nowożytnych termin „służba cywilna” po raz pierwszy został użyty w 1853 r. w odniesieniu do reformy brytyjskiej administracji⁵. Zdecydowano wówczas, że system rekrutacji do struktur administracyjnych państwa powinien odbywać się na podstawie kryteriów merytorycznych, a nie subiektywnych przesłanek wynikających z kryteriów politycznych⁶. W słynnym raporcie Ch. Trevelyana i S. Northcotea stwierdzono m.in., że rekrutacja do służby cywilnej powinna opierać się w całości na analizie wiedzy i osiągnięć weryfikowanych w trakcie egzaminów, kandydaci do służby cywilnej powinni posiadać ogólne wykształcenie i być rekrutowani do służby cywilnej jako systemu, a nie konkretnego urzędu, awanse powinny odbywać się na podstawie kryteriów merytorycznych, a nie ze względu na tzw. patronaż polityczny⁷.

W literaturze przedmiotu, zarówno polskiej, jak i obcojęzycznej, a także w popularnych encyklopediach i słownikach prawniczych termin „służba cywilna” jest definiowany w różny sposób⁸. Bywa opisywany w ujęciu

⁴ W roku 2016 wprowadzono istotne zmiany odnoszące się do sposobu obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Zrezygnowano z otwartego i konkurencyjnego naboru na rzecz powołania.

⁵ W literaturze przedmiotu często błędnie powtarzany jest 1854 r., odnoszony do reformy kolonii brytyjskich. Od 1 stycznia 1853 r. w Wielkiej Brytanii wydawano już gazetę zatytułowaną „The Civil Service Gazette”, <http://www.civilservice.gov.uk/about/a-partial-history-of-the-civil-service/the-origins-of-the-modern-civil-service-the-1850s> (30.04.2015).

⁶ Zob. szerzej: E. N. Gladden, *The Civil Service: its problems and future*, London 1948.

⁷ Zob. szerzej: S. H. Northcot, C. E. Trevelyan, *Report on the organisation of the Permanent Civil Service*, London 1854.

⁸ Zob. obszerną literaturę i badania porównawcze dotyczące służby cywilnej: W. D. Jacobs, H. Zink, *Modern governments*, New York-London, 1966; H. Finer, *Theory and practice of modern government*, vol. I i II, London 1932; *idem*, *The British Civil Service*, George Allen & Unwin 1937; W. Griffith, *The British Civil Service 1854-1954*, London 1954; E. N. Gladden, *The Civil Service...; Introductory memoranda relating to the Civil service submitted by the Treasury*, Royal Commission on the Civil Service 1929-1931; H. E. Dale, *The higher civil service of Great Britain*, Oxford 1941; *idem*, *The personnel and problems of the higher civil service*, London 1943; R. Moses, *The Civil Service of Great Britain*, London 1914; L. D. White, *The Civil Service in the modern state*, Chicago 1930; L. Pinet, *Histoire de la fonction publique en France*, Paris 1993; E. Bridges, *Portrait of a profession: the Civil Service tradition*, Cambridge 1953; *Managing the bureaucracy: managing the civil service in the United Kingdom and the United States. International seminar papers: Managing the bureaucracy* (Windsor),

prawnym, funkcjonalnym, instytucjonalnym czy socjologicznym. Wynika to przede wszystkim z różnorodnych uwarunkowań kulturowych, historycznych, społecznych, gospodarczych i prawnych, w jakich przyszło funkcjonować tej formacji. Ciekawym zobrazowaniem instytucji służby cywilnej są metaforyczne definicje osadzone w kategorii popularnonaukowych. I tak, zdaniem francuskiego autora V. Turcey'a służbę cywilną „można przyrównać do maszyny, którą steruje rząd, albo jeszcze inaczej – do fortepianu, który pozostaje taki sam bez względu zarówno na osobę, która na nim gra, jak i na wykonywany utwór. Po odegraniu utworu Beethovena nie trzeba fortepianu demontować czy wymieniać części, aby zagrać utwór Bacha czy Chopina”⁹. Były prezydent Aleksander Kwaśniewski twierdzi z kolei, że „idea służby cywilnej to dobry pomysł, ale wyjątkowo trudny do realizacji”¹⁰.

Na gruncie naukowym powstało szereg innych definicji akcentujących różne aspekty systemu służby cywilnej. Według J. Itrich-Drabarek „służba cywilna to wyodrębniony zespół ludzi zatrudnionych na podstawie prawa, w celu realizacji określonych w prawie zadań, kierujących się określonym systemem norm, wartości i procedur, mających za zadanie służyć społeczeństwu oraz utrzymywać istotne funkcje państwa”¹¹. Znaczący problematyki służby cywilnej G. Rydlewski definiuje tę instytucję jako gwaranta profesjonalnego i lojalnego obsługiwanie zmieniających się politycznych ekip rządowych przez urzędników administracji publicznej¹². Nie wchodząc w bardziej szczegółowe analizy i dywagacje, dla potrzeb niniejszego artykułu przyjęto, że służba cywilna to systemowo, prawnie, instytucjonalnie i organizacyjnie wyodrębniony zespół ludzi zatrudnionych w oparciu o specjalną pragmatykę zawodową w celu realizacji zadań państwa, w ramach

London 1986; *Civil service systems in comparative perspective*, H. A. Bekke, J. L. Perry, T. A. J. Toonen (eds.), Bloomington 1996; *Politicization of the civil service in comparative perspective: the quest for control*, B. G. Peters, J. Pierre (eds.), London, Routledge 2004; *Civil service systems in Asia*, J. P. Burns, B. Bowornwathana (eds.), Cheltenham 2001; *Civil service systems in Anglo-American countries*, J. Halligan (ed.), Cheltenham 2004; *Civil service systems in Western Europe*, H. A. Bekke, F. M. van der Meer (eds.), Cheltenham 2000; *Civil service systems in Central and Eastern Europe*, T. Verheijen, A. Kotchegura (eds.), Cheltenham 1999; *The civil service in the 21st century: comparative perspectives*, J. C. N. Raadschelders, T. A. J. Toonen, F.M. van der Meer (eds.), Basingstoke 2007.

⁹ V. Turcey, *Rola służby cywilnej w demokratycznym społeczeństwie – doświadczenia francuskie*, w: *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym. Materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniach 14–15 marca 1996 r.*, Warszawa 1996, s. 45–46.

¹⁰ P. Smoleński, A. Kublik, *Rozmowa z prezydentem RP o poprawkach koalicji*, „Gazeta Wyborcza” z 18 grudnia 2001 r., źródło: <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,610762.html>.

¹¹ J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010, s. 36.

¹² G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001, s. 13.

obowiązujących przepisów prawa, kierujących się określonym systemem norm etycznych i moralnych, mających służyć obywatelowi w sposób bezstronny, rzetelny, profesjonalny, neutralny politycznie i efektywny, zarówno pod kątem finansowym, jak i czasowym.

Niejednoznaczny w swojej wymowie jest również drugi z terminów istotnych z perspektywy prowadzonych rozważań, a mianowicie „modernizacja”. Jak zauważa M. Grotkowski, „modernizacja wynika z coraz większego zróżnicowania potrzeb społecznych, które powodują, a nawet wymuszają specjalizację instytucji zajmujących się ich realizacją”¹³. Według założeń teoretycznych właściwych dla nauk politycznych modernizacja¹⁴ to uwarunkowany „historycznie proces kształtowania się i rozprzestrzeniania cech uważanych za znamiona nowoczesności odbywający się poprzez stopniowe, narastające zbliżanie się społeczeństwa w sposób zamierzony, celowy, planowany, do uznanego modelu, najczęściej wzorca jakiegoś istniejącego społeczeństwa uznanego za nowoczesne”¹⁵. Zachodzące zmiany dokonują się pod wpływem impulsu, są nieodwracalne i nieuchronne, a procesy modernizacji prowadzą do poprawy efektywności i wydajności realizacji poszczególnych usług publicznych.

Nie wchodząc w szczegółowe dysputy i rozważania, na potrzeby niniejszego opracowania można przyjąć za piśmiennictwem, że potocznie modernizacja utożsamiana jest z rozwojem i postępem, czyli ze zmianą narastającą i korzystną¹⁶. W kontekście omawianych zagadnień modernizacja oznaczać będzie działania prawne, organizacyjne i strukturalne nakierowane na zwiększenie jakości, terminowości, sprawności i efektywności wykonywania usług publicznych na rzecz obywateli. Celem działań modernizacyjnych jest stałe zwiększanie satysfakcji obywateli z jakości świadczonych przez służbę cywilną (i szerzej – administrację publiczną) zadań oraz budowanie zaufania społeczeństwa do państwa i jego instytucji. W wymiarze ekonomicznym modernizacja systemu służby cywilnej skupiona na optymalizacji sposobu wykonywania zadań powinna skutkować obniżeniem i zoptymalizowaniem kosztów funkcjonowania administracji publicznej, przy zachowaniu (lub zwiększeniu) jakości i terminowości.

¹³ M. Grotkowski, *Zmiany podmiotowe jako element modernizacji administracji publicznej we współczesnej Polsce*, rozprawa doktorska przygotowana na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 5.

¹⁴ Na temat teorii modernizacji m.in. J. Szacki, *Teorie modernizacji i systemu światowego*, w: *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 2, A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), Warszawa 2006; P. Sztompka, *Socjologia*, Kraków 2002, za: M. Grotkowski, *Zmiany podmiotowe...*, s. 11.

¹⁵ M. Grotkowski, *Zmiany podmiotowe...*, s. 11.

¹⁶ K. Dźwiniel, *Modernizacja Polski*, Toruń 2013, s. 41.

3. Analiza SWOT systemu służby cywilnej w Polsce

Właściwa część wywodu, odnosząca się do subiektywnego przeglądu wyzwań modernizacyjnych, poprzedzona zostanie krótką charakterystyką systemu służby cywilnej w Polsce oraz analizą tej instytucji pod kątem silnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń. Analizy SWOT dokonał na potrzeby sprawozdania Szefa Służby Cywilnej Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹⁷. Wyniki przeprowadzonych analiz zaprezentowane zostały w poniższej tabeli.

Truizmem jest stwierdzenie, że służba cywilna jest kluczowym elementem systemu administracji rządowej w Polsce. Instytucja ta została powołana do życia na mocy ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej¹⁸. W okresie III Rzeczypospolitej podstawę funkcjonowania służby cywilnej regulowano do tej pory czterema ustawami¹⁹. Analizując działania kolejnych rządów, można zauważyć brak spójnej polityki państwa w odniesieniu do tej formacji. Większość ekip politycznych traktowała służbę cywilną na wzór XIX-wiecznego „systemu łupów” i rozpoczynała budowę własnego systemu, w oparciu o własne kryteria jakościowe i ilościowe. Jak to zauważa J. Szomburg, służbę cywilną wykorzystywano „do mobilizacji siły politycznej, blokując rozwój »neutralnych kompetencji«. System publicznego zatrudnienia sam w sobie był zasobem do dystrybucji dla zwycięzców wyborów. Było to możliwe ze względu na wykorzystywanie metod takich jak: ograniczanie prawa stojącego na straży obiektywnej rekrutacji i awansu pracowników sektora publicznego, wybieranie »odpowiednich« osób do niezależnych komisji, sabotaż budżetowy, manipulowanie procesem wyboru czy manipulowanie przemieszczaniem i awansem personelu. W konsekwencji system służby cywilnej został mocno upolityczniony”²⁰.

Obecnie obowiązują przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²¹. W ocenie autora przyjęte rozwiązania prawne, standardy i wytyczne dają możliwość budowania i rozwijania nowoczesnego korpusu urzędniczego, zorientowanego na realizację służebnej roli administracji publicznej wobec obywateli. Co prawda część rozwiązań wymaga udoskonalenia, jednak stała profesjonalizacja funkcjonujących mechanizmów wydaje się oczywistym stanem w świetle zmieniających się uwarunkowań

¹⁷ *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2014 roku*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, marzec 2015, s. 7 i n.

¹⁸ Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, Dz. U. Nr 21, poz. 164.

¹⁹ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 89, poz. 402; ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483; ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1218.

²⁰ J. Szomburg, jr., *Od sztywnych procedur do 360° odpowiedzialności, czyli jak ewoluowała administracja publiczna w ciągu ostatnich 150 lat*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2008, nr 2 (37), s. 7.

²¹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1111 ze zm.

prawnych, organizacyjnych i społeczno-ekonomicznych. Służba cywilna w Polsce posiada konstytucyjne umocowanie, co niewątpliwie wzmacnia jej rolę w systemie organów państwa polskiego²². Zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²³ służba cywilna została powołana „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa”. Na gruncie danych ilościowych korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni w ok. 2300 urzędach na ponad 120 000 etatów²⁴.

Tabela 1. Analiza SWOT systemu służby cywilnej w Polsce

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> • różnorodność obszarów, w których funkcjonuje służba cywilna (duża liczba ekspertów w różnych dziedzinach), • transparentność (otwarty i konkurencyjny nabór, dostępność aktualnych i różnorodnych danych o stanie służby cywilnej i prowadzonej działalności), • duży potencjał urzędów do implementowania nowych i doskonalenia już funkcjonujących rozwiązań 	<ul style="list-style-type: none"> • niski poziom społecznego zaufania do administracji, • niska konkurencyjność płacowa służby cywilnej, w szczególności w urzędach administracji zespolonej i niezespolonej, • skomplikowane procedury zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, • nadmiernie rozbudowany system sprawozdawczy, • zróżnicowany stan systemów zarządzania w urzędach
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> • wykorzystanie środków europejskich przy realizacji projektów wzmacniających potencjał polskiej administracji rządowej, • wykorzystanie potencjału urzędów do dzielenia się wiedzą 	<ul style="list-style-type: none"> • pogłębiający się na skutek zamrożenia wynagrodzeń spadek konkurencyjności płacowej służby cywilnej w stosunku do innych segmentów rynku pracy, w tym do pozostałych segmentów administracji publicznej, • spadające zainteresowanie pracą w służbie cywilnej na stanowiskach wymagających wysokich, specjalistycznych kwalifikacji, • spowolnienie procesu profesjonalizacji służby cywilnej w związku z utrzymującą się tendencją ograniczania limitu mianowania, • pogłębiający się proces starzenia się korpusu służby cywilnej, • wyłączenie z korpusu służby cywilnej różnych grup pracowników administracji rządowej

Źródło: *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej...*, s. 7.

²² Zob. szerzej: J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012; J. Itrich-Drabarek, K. Mroczka, Ł. Świetlikowski, *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa 2012; H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010; G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce...*; J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010; W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2012.

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

²⁴ *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej...*, s. 13.

Jak wynika z przywołanych powyżej danych, słabe strony i zagrożenia odnoszące się do systemu służby cywilnej przeważały jednoznacznie nad stronami mocnymi i szansami rozwoju. Twierdzenie to nie do końca wydaje się zasadne, bowiem w analizie nie ujęto kilku istotnych – zdaniem autora – aspektów odnoszących się do wszystkich wymiarów funkcjonowania służby cywilnej.

Po pierwsze, w odniesieniu do mocnych stron należy zaznaczyć (szczególnie w ostatnich siedmiu latach) stabilność organizacyjną i prawną służby cywilnej. Niezbędne jest również uwzględnienie potencjału organizacyjnego i merytorycznego Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w procesie profesjonalizacji służby cywilnej. Mocną stroną – zwłaszcza w kontekście aktualnych uwarunkowań rynku pracy – jest także wysoki poziom stabilności i atrakcyjności zatrudnienia w strukturach administracji rządowej oraz stabilizacja finansowa. Od kilku lat środki finansowe na wynagrodzenia i szkolenia pozostają na podobnym poziomie. Nie oznacza to oczywiście, że sposób dystrybucji tych środków jest właściwy, o czym szczegółowo w dalszej części artykułu.

Po drugie, wśród szans z niezrozumiałych przyczyn nie uwzględniono zagadnień odnoszących się do informatyzacji procesów merytorycznych i obsługowych, zarówno w odniesieniu do relacji urząd – obywatel, jak i urząd – urząd. Szansą w kontekście funkcjonowania służby cywilnej w Polsce jest również system kontroli zarządczej pozwalający na ewoluowanie systemów zarządczych od administrowania zadaniami ustawowymi do zarządzania usługami publicznymi. Wykorzystanie mechanizmów zarządzania przez cele w odniesieniu do realizacji usług publicznych wydaje się być kolejną szansą na profesjonalizację sposobu wykonywania zadań administracji rządowej. Niewątpliwą szansą dla służby cywilnej i zatrudnionych w jej strukturach pracowników jest także możliwość wymiany doświadczeń z pracownikami administracji różnych państw Unii Europejskiej.

Po trzecie, wśród słabych stron należy niewątpliwie uwzględnić brak mechanizmów i standardów współpracy pomiędzy służbą cywilną a otoczeniem politycznym, zarówno w wymiarze systemowym, jak i wykonawczym na poziomie każdego urzędu. Słabą stroną systemu służby cywilnej jest również anachroniczny model zatrudniania na stanowiskach menedżerskich w służbie cywilnej. Niewątpliwie w polskiej służbie cywilnej zdolność do efektywnej alokacji pracowników oraz ich mobilność jest na bardzo niskim poziomie²⁵. Krytycznie należy również odnieść się do aktualnych mechanizmów współpracy administracji publicznej ze światem nauki oraz organizacjami eksperckimi.

Po czwarte, po dwudziestu pięciu latach od transformacji ustrojowej wciąż aktualny jest problem związany z mentalnością pracowników służby

²⁵ Ł. Świetlikowski, *Mobilność urzędnicza w polskiej służbie cywilnej jako problem polityki administracyjnej*, praca doktorska, Warszawa 2015.

cywilnej i szerzej – administracji publicznej. Problem ten stanowił nie lada wyzwanie dla pierwszych demokratycznie wyłonionych władz, które stanęły wobec konieczności zbudowania od podstaw profesjonalnego systemu administracji rządowej. Fundamentalnym zadaniem w tym kontekście była konieczność zmiany mentalności urzędników, z podstawy zorientowanej na służenie aparatowi władzy na postawę służenia obywatelom. Zdaniem autora problemu tego nie udało się do końca rozwiązać. Co prawda kadry urzędnicze nie są zorientowane na służenie aparatowi partyjnemu, niemniej jednak powszechne są postawy negatywne wobec zmian. W wielu urzędach powszechne są postawy pracowników, które można zobrazować przy pomocy jednego stwierdzenia: „Nie da się!”. Pracownicy często z braku wiary, kompetencji czy też ze zwyczajnego lenistwa lub z obawy przed zmianami nawet nie próbują podejmować nowych wyzwań. To w konsekwencji prowadzi do powstawania zjawiska „zamkniętej twierdzy” szkodliwej w wymiarze modernizacyjnym.

4. Polityzacja *versus* upartyjnienie służby cywilnej – stan obecny i perspektywa zmian

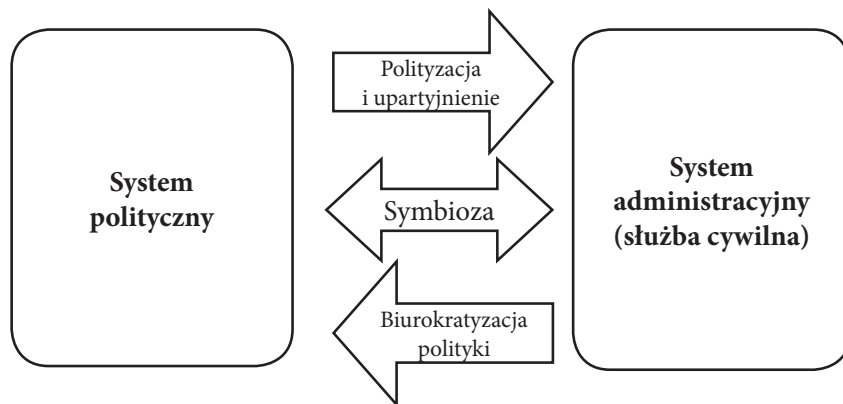
Z uwagi na przyjęte założenia odnoszące się do formy prezentacji poszczególnych aspektów funkcjonowania systemu służby cywilnej w Polsce rozważania ograniczone zostały do przedstawienia wyłącznie najważniejszych tez. Zgodnie z koncepcją autora, patrząc na relacje łączące sferę polityki (w wymiarze partyjnym) ze sferą administracyjną z perspektywy celów i interesów obu systemów, można wyróżnić dwa swoiste paradygmaty wzajemnych zależności:

- paradygmat instrumentalizacji – w tym kontekście powiązania między przedstawicielami świata polityki a urzędnikami reprezentującymi system administracyjny zdominowane są przez dążenie do uzyskania przewagi bądź dominacji jednego lub drugiego systemu;
- paradygmat wzajemnej niezależności i symbiozy – z którym mamy do czynienia w sytuacji występowania szeregu wzajemnych interakcji, ingerencji i penetracji, a istniejący układ powiązań jest wypadkową tych powiązań. W tym kontekście system polityczny jest skazany na współdziałanie z reprezentantami systemu administracyjnego, gdyż uzyskanie przewagi politycznej wymaga działań wykonawczych, będących praktyczną materializacją planów i zamierzeń politycznych. System administracyjny oczekuje stabilizacji otoczenia i możliwości wykonywania zadań publicznych. W ten sposób wzajemne relacje opierają się na zasadzie współpracy, szacunku i symbiozy.

Zaprezentowane paradygmaty wskazują na to, że można wyróżnić trzy podstawowe rodzaje zależności między systemem politycznym a systemem administracyjnym: relacje symbiotyczne – oparte na wspólnocie interesów,

polityzację i upartyjnianie administracji publicznej oraz biurokratyzację systemu politycznego – polegającą na uzyskaniu dominacji nad politykami przez urzędników.

Rysunek 1. Podstawowe relacje łączące służbę cywilną ze sferą polityki



Źródło: opracowanie własne.

Termin „polityzacja” nie jest w pełni wyrazisty w percepcji badaczy reprezentujących nauki prawne, ekonomiczne czy inne poza politycznymi. Stąd też w literaturze przedmiotu, debatach politycznych oraz publicystyce używa się innych pojęć odnoszących się do problematyki relacji pomiędzy systemem politycznym a administracją publiczną. Terminem takim – istotnym w perspektywie zasadniczego tematu niniejszego artykułu – jest „upartyjnienie”. Zdaje się on być najbardziej jednoznaczny, gdyż wyraźnie sugeruje reprezentowanie bądź też podporządkowanie działania administracji publicznej interesom określonego ugrupowania politycznego²⁶.

Zdaniem autora polityzacja (upolitycznienie) służby cywilnej to obszar rywalizacji aktorów politycznych, którzy zakładają, że zabezpieczenie (bądź pozyskanie) wpływów w systemie służby cywilnej ułatwi im realizację innych celów prowadzących wprost do pozyskiwania kapitału utrzymania (bądź zdobycie) przewagi konkurencyjnej nad pozostałymi aktorami sceny wyborczej prowadzące do zwycięstwa wyborczego. Polityzacja to również wprowadzanie mechanizmów ograniczających uniezależnienie służby cywilnej od bieżących układów politycznych poprzez zmiany prawne i organizacyjne. W tym kontekście upartyjnienie to mechanizm wyboru i obsadzania osób zarządzających i pracujących w systemie służby cywilnej według ich afiliacji partyjnych, a nie wiedzy merytorycznej, doświadczenia i kompetencji kandydatów do służby. Upartyjnienie to również tworzenie wewnątrzsystemowych sieci powiązań i zależności pozwalających na poszerzanie elektoratu wyborczego.

²⁶ Z. Oniszczyk, *Mediatyzacja polityki i polityzacja mediów. Dwa wymiary wzajemnych relacji*, „Studia Medioznawcze” 2011, nr 4 (47), s. 18.

Przenosząc rozważania na grunt praktycznych doświadczeń autora wynikających z zatrudnienia w strukturach służby cywilnej na stanowiskach menedżerskich, należy stwierdzić, że kluczowym wyzwaniem w zakresie ograniczenia zjawiska polityzacji i upartyjnienia jest wypracowanie przejrzystych mechanizmów oceny efektywności i jakości pracy poszczególnych dyrektorów generalnych i innych osób zajmujących kluczowe stanowiska oraz budowanie relacji pomiędzy reprezentantami świata polityki a urzędnikami opartych na szacunku i wzajemnym zrozumieniu. Ponad sto lat temu H. Fayol, analizując wzajemne zaufanie władz kierowniczych w administracji państwowej, sygnalizował, że „w państwie, minister obejmuje zwykle swoje ministerstwo nie znając go i zarządza nim bez poważnie opracowanego planu. Parlament z jednej strony, z drugiej zaś funkcjonariusze nie wiedzą nic o zamiarach ministra. To też zwykle trzy te władze, ogarnięte przez niepokój, żywią do siebie wzajemną nieufność”²⁷. Stwierdzenie to mimo upływu lat zachowuje aktualność również w dzisiejszych czasach.

Analizując funkcjonujące rozwiązania w zakresie relacji pomiędzy służbą cywilną a otoczeniem politycznym, należy z pełną stanowczością skonstatować, że funkcjonujące w większości urzędów gabinetu polityczne są niezbędnym elementem systemu administracji rządowej, a tym samym służby cywilnej. Służba cywilna odpowiada za realizację polityki Rady Ministrów i potrzebuje łącznika pomiędzy światem polityki a światem biurokracji. Problemem, z jakim boryka się polska demokracja, jest niewątpliwie niski poziom kultury politycznej, prowadzący w następstwie do partykularnego wykorzystywania posiadanej władzy. Patologia w funkcjonowaniu gabinetów politycznych była w dużej mierze wynikiem zachłystnięcia się polityków możliwością decydowania o kształcie polityki danego resortu, w szczególności zaś o polityce kadrowej. Powoływanie się na życzenia ministra lub innego decydenta politycznego dotyczące zmian kadrowych w kulturze postkomunistycznej nomenklatury okazywało się w wielu przypadkach skuteczne. Niemniej jednak nie można wysnuwać wniosków, że mechanizm łączący świat polityczny ze światem urzędniczym w postaci gabinetów politycznych jest przejawem dysfunkcji władzy publicznej. Dysfunkcje te dotyczą jedynie konkretnych polityków czy ugrupowań, a nie samej instytucji gabinetów politycznych.

Potrzebę funkcjonowania sprawnych gabinetów politycznych podkreślają również sami urzędnicy. Jak zauważył jeden z wysokich rangą urzędników, „nieraz byłem w takiej sytuacji, że trudniejsze było dla mnie milczenie polityka niż nadmiar jego wskazówek i dyrektyw. Jeżeli polityk wskazuje, w jakim kierunku iść, przedstawia jakiś projekt, urzędnik – lepiej lub gorzej – jest w stanie go wykonać. Gorzej, gdy nie wiadomo, w jaką stronę podążać. A przecież administracja jest z natury aktywną i bierną po-

²⁷ H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, Warszawa 1926, s. 183.

zostawać nie może²⁸. Warto jednak dodać, że niezbędna jest nowelizacja ustawy o Radzie Ministrów pod kątem doprecyzowania zadań, uprawnień i odpowiedzialności członków gabinetów politycznych stanowiących aparat pomocniczy decydentów politycznych. Aktualne rozwiązania prawne nie pozwalają na porównanie efektywności i sprawności funkcjonowania poszczególnych gabinetów, bowiem ich pracownicy w zdecydowanie odmienny sposób definiują swoje role. Spotyka się gabinety polityczne pełniące funkcje strategiczne w wymiarze *making policy*, jak również zespoły skupiające się na nadzorze nad funkcjonowaniem poszczególnych komórek merytorycznych.

Analizując rozważania odnoszące się do otoczenia politycznego służby cywilnej, nie sposób nie odnieść się do roli i pozycji Szefa Służby Cywilnej. Zdaniem autora powinien on ewoluować w kierunku łącznika pomiędzy Radą Ministrów a dyrektorami generalnymi urzędów. Aktualnie brak jest mechanizmów pozwalających na implementowanie (a następnie efektywne monitorowanie) głównych kierunków wynikających z planów i zamierzeń rządów. Każdy z ministrów posiada własne (często ułomne) mechanizmy monitorujące sposób realizacji założeń programowych partii rządzącej, co uniemożliwia efektywne zarządzanie w skali całej administracji rządowej. Aktualnie Prezes Rady Ministrów nie może z pełną odpowiedzialnością powiedzieć, które z przyjętych na początku kadencji celów są realizowane zgodnie z harmonogramem i założeniami.

Syntetyzując prowadzone rozważania, można stwierdzić, że w uwarunkowaniach polskiego systemu politycznego i administracyjnego niezbędne jest przygotowanie platformy komunikacyjnej prowadzącej do wspólnego określania sposobu realizacji celów politycznych, a także precyzyjne określenie ról pracowników gabinetów politycznych oraz zakresu ich odpowiedzialności. To jednak zadanie o wymiarze długofalowym, wymagające zaangażowania zarówno ze strony urzędników, jak i politycznych decydentów.

5. Obsadzanie stanowisk menedżerskich (wyższych stanowisk w służbie cywilnej)

Zasady i uwarunkowania prawne obsadzania stanowisk w służbie cywilnej były przedmiotem wielu naukowych i praktycznych rozważań²⁹ i w tym miejscu zagadnienia te nie będą szczegółowo przywoływane. Zdaniem wielu praktyków i teoretyków aktualny system zatrudniania na kluczowych

²⁸ *Politycy a administracja. 10 lat Krajowej Szkoły Administracji Publicznej 1990–2000*, Warszawa 2000, s. 19, za: H. Izdebski, *Administracja w systemie politycznym*, w: *Administracja publiczna*, J. Hausner (red.), Warszawa 2003, s. 220.

²⁹ Zob. K. Mrocza, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej – wybrane aspekty*, w: J. Itrich-Drabarek, K. Mrocza, Ł. Świetlikowski, *Służba cywilna...*; J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce...*; J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej...*; W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej...*

stanowiskach państwowych (nie tylko w strukturach służby cywilnej czy szerzej – administracji rządowej) jest anachroniczny i nie pozwala na pozyskiwanie odpowiednich kandydatów do realizacji kluczowych procesów decyzyjnych. Zasadniczym celem niniejszej części artykułu jest scharakteryzowanie kluczowych dysfunkcji w procesie wyłaniania kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Zgodnie z art. 53 ustawy o służbie cywilnej na wyższym stanowisku w służbie cywilnej może zostać zatrudniona osoba, która:

- 1) posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;
- 2) nie była karana zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urządach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi;
- 3) posiada kompetencje kierownicze;
- 4) posiada co najmniej sześćoletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu;
- 5) posiada co najmniej trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora lub zastępcy dyrektora;
- 6) spełnia wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych.

Zdaniem autora, aby proces naboru na stanowiska menedżerskie w służbie cywilnej był realizowany w sposób efektywny, należy wprowadzić rozwiązania na wzór państwowego zasobu kadrowego. Może być to twierdzenie dla części czytelników rewolucyjne, jednak moim zamierzeniem nie jest przywrócenie rozwiązań wdrożonych na potrzeby konkretnej partii politycznej i wykorzystywane instrumentalnie do realizacji jej celów. Postawioną tezę potwierdzają badania prowadzone przez autora wśród dyrektorów generalnych urzędów. Jeden z respondentów stwierdził, że nie jest potrzebne i celowe „wprowadzanie zmian ustawowych. Dziś brakuje wizji, która pokazywałaby rolę służby cywilnej we wspieraniu celów strategicznych rządu. Zbyt wiele energii tracimy na zajmowanie się sami sobą, tzn. inwestujemy głównie w nas samych. Wartością nadrzędną jest interes urzędnika, a nie obywateli i państwa, któremu mamy służyć. Trzeba na nowo zastanowić się nad rolą i celami s.c., pokazać politykom, jakie korzyści mogą mieć z korzystania z naszego profesjonalnego wsparcia. Nas, urzędników należy uczyć odpowiedzialności za sukcesy rządu. Współzawodnictwo między urzędami bez porównania warunków, w jakich urząd działa, jest bez sensu. W oparciu o obowiązujące przepisy można doprowadzić np. do bardziej racjonalnego podziału środków na wynagrodzenia. Można publikować informacje o wysokości wynagrodzeń w określonych

grupach pracowniczych, porównywać do stawek rynkowych (na lokalnych rynkach pracy a nie globalnie). System konkursów na wysokie stanowiska jest anachroniczny. Wielokrotne badanie kompetencji kierowniczych osób, które kierowały już urzędami i osiągały dobre rezultaty – to niepotrzebna strata czasu. Szczególnie w zestawieniu z »zagwarantowanym« potwierdzeniem ich posiadania dla absolwentów KSAP, nieposiadających żadnego doświadczenia w tym zakresie. Warto rozważyć powrót do pewnych rozwiązań z »zasobu kadrowego« bez urlopowania ze s.c.”

Niezbędne jest również wypracowanie spójnego dla całej służby cywilnej, a nawet całej administracji publicznej, modelu oceny kompetencji kierowniczych oraz posiadanej wiedzy niezbędnej do realizacji zadań. Aktualny stan wiedzy odnoszącej się do zarządzania zasobami ludzkimi w poszczególnych urzędach oraz nastawienie na wykorzystywanie prostych mechanizmów weryfikacji wiedzy (np. testy jednokrotnego wyboru w procedurze naboru na stanowisko dyrektora generalnego urzędu) nie dają gwarancji zatrudniania odpowiednich pracowników. Wielokrotne przeprowadzanie oceny kompetencji kierowniczych wśród osób zajmujących przez lata kluczowe stanowiska kierownicze oraz posiadających wysoką ocenę pracy wydaje się być stratą czasu i pieniędzy. Połączenie zasygnalizowanego powyżej problemu z niespójnym systemem oceniania tych kompetencji oraz stosowaniem prostych narzędzi weryfikujących poziom merytoryczny prowadzi do zatrudniania osób nastawionych przede wszystkim na pamięciowe przyswajanie wiedzy, a nie wypracowywanie systemowych rozwiązań pozwalających na profesjonalizację sposobu zarządzania państwem. Kompetencje kierownicze kandydatów na stanowiska menedżerskie w służbie cywilnej często bada się na podstawie rozmów kwalifikacyjnych prowadzonych przez osoby nieposiadające odpowiednich kompetencji lub w oparciu o testy psychologiczne badające deklaratywne postawy badanego. Zdaniem autora niezbędne jest korzystanie z doświadczeń organizacji biznesowych, w których badania kompetencji realizuje się w ramach sesji *Assessment Center*. Metoda zintegrowanego centrum oceny należy bez wątpienia do badań aktywnych. Oceniani kandydaci występują jako członkowie grupy i wykonują różnego rodzaju zadania pozwalające na ocenę posiadanych kompetencji kierowniczych. Dopełnieniem takiej sesji są indywidualne zadania rozwiązywane przez poszczególnych kandydatów. Co prawda metoda ta wykorzystywana jest w części urzędów, jednak nie jest to praktyka powszechna. Postulat obligatoryjnego badania kompetencji kierowniczych metodą AC został zgłoszony również przez Szefa Służby Cywilnej³⁰.

Jak podkreśla B. Stolarczyk, zintegrowane ośrodki oceny „są wielopoziomą, kompleksową metodą badania i oceny kompetencji kandydatów na

³⁰ Zob. szerzej: *Ocena funkcjonowania ustawy (OSR ex post)*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2015, s. 25, https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/osr_ex-post_ustawy_o_sluzbie_cywilnej.pdf (31.10.2015).

wyższe stanowisko w służbie cywilnej. Ocena kompetencji kierowniczych następuje w trakcie wykonywania przez kandydatów ćwiczeń i symulacji, odzwierciedlających realne sytuacje, w jakich kandydat może się znaleźć pracując na stanowisku o jakie się ubiega, a oceny kandydatów, w celu zachowania obiektywizmu i rzetelności procesu, dokonują najczęściej zewnętrzni konsultanci. W trakcie sesji *Assessment Center* ocenie podlegają wszystkie wymagane na danym stanowisku kompetencje, a każda z nich badana jest minimum w 2 próbach (ćwiczeniach), co pozwala zbadać faktyczny, praktyczny poziom danej kompetencji³¹.

Nakładając na to niespójny system prawny odnoszący się do wymagań merytorycznych i kompetencyjnych dla poszczególnych sektorów administracji rządowej i samorządowej, otrzymujemy się dość pesymistyczny obraz. Nie jest jednak celem autora bezproduktywne krytykowanie funkcjonujących rozwiązań, lecz zasygnalizowanie istniejących problemów i podjęcie dyskusji o możliwych kierunkach zmian. Z pewnością w strukturach administracji rządowej zatrudnieni są pracownicy posiadający potencjał niezbędny do ich przeprowadzenia. Rolę koordynującą w tym procesie powinna przejąć Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Pod jej auspicjami powinny w konsekwencji funkcjonować problemowe zespoły zadaniowe, których celem byłoby generowanie i proponowanie rozwiązań istotnych mankamentów w funkcjonowaniu systemu administracji publicznej w Polsce. Wsparciem dla praktyków zatrudnionych na co dzień w administracji publicznej powinni być przedstawiciele świata nauki, wspierani przez przedstawicieli sektora prywatnego.

Klamrą spinającą wymienione powyżej działania powinny być szkolenia i inne działania rozwojowe skierowane do pracowników odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami ludzkimi w poszczególnych urzędach. O ile bowiem w ministerstwach i urzędach centralnych funkcjonują dedykowane komórki organizacyjne do spraw zarządzania personelem, o tyle w mniejszych urzędach za zadania te odpowiadają specjaliści ds. osobowych, bezpieczeństwa i higieny pracy czy organizacyjnych. Zdaniem autora prowadzi to do spadku efektywności stosowanych narzędzi, bowiem nieznanomość kluczowych założeń nie pozwala na ich pełne wykorzystanie.

W wymiarze porządkującym niezbędne jest eliminowanie z obowiązujących przepisów nieprecyzyjnych wymagań i kwantyfikatorów. Przykładem takiego wymogu jest konieczność posiadania przez pracowników służby cywilnej nieposzlakowanej opinii. Dyskusja na temat tego rygoru selekcyjnego wraca wraz z kolejną ustawą, jednak żadna z dotychczasowych regulacji nie określiła kryteriów pozwalających na wypracowanie jednolitej definicji „nieposzlakowanej opinii”. Jak zauważa J. Itrich-Drabarek, „wymóg nieposzlakowanej opinii nie jest weryfikowany, nie ma instytucji

³¹ B. Stolarczyk, *Praktyczne aspekty zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Poradnik*, J. Itrich-Drabarek, A. Filak, R. Hancewicz, K. Mrocza, E. Zajac (red.), Warszawa 2012, s. 71.

wydających »certyfikat« w tym zakresie, ani weryfikujących twierdzenie kandydata, że posiada takową. Jest to wymóg bardzo nieostry, odwołujący się do ocen w płaszczyźnie moralno-etycznej, trudny do interpretacji i praktycznego zastosowania, bowiem nie zostały wypracowane konkretne zasady ustalania czy dany kandydat cieszy się nieposzlakowaną opinią³².

Zagadnienia związane z omawianym wymogiem były również przedmiotem orzecznictwa. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że ocena zachowań, które mogą naruszać nieposzlakowaną opinię, jest niezwykle trudna, bowiem nieposzlakowana opinia „stanowi klauzulę generalną, a zatem zwrot odsyłający poza system prawny, do okoliczności mających znaczenie niezwykle ocenne”³³. Sąd podkreślił również, że „w służbie cywilnej obowiązują podwyższone kryteria oceny pracownika, w tym także dokonywane w zakresie posiadania »nieposzlakowanej opinii«. Zachowanie polegające na znieważeniu w stanie nietrzeźwości funkcjonariusza policji można zakwalifikować jako powodujące utratę nieposzlakowanej opinii”³⁴.

6. Dysfunkcyjność systemu wynagradzania w służbie cywilnej

Zdaniem autora fundamentalnym problemem systemu wynagradzania pracowników administracji publicznej w Polsce (w tym pracowników służby cywilnej) jest wielość i różnorodność funkcjonujących rozwiązań prawnych, utrudniających racjonalne i efektywne zarządzanie wynagrodzeniami w skali całego państwa. W poszczególnych urzędach tworzących system organów wykonawczych państwa funkcjonuje szereg przepisów prawnych odnoszących się do kwestii zatrudniania i wynagradzania. Przepisy te ustanawiane są przez różne organy i instytucje, co powoduje, że wypracowanie jednorodnych zasad staje się w praktyce niemożliwe. W jednym urzędzie administracji rządowej może funkcjonować kilka ustaw regulujących zasady wynagradzania pracowników. Problem ten należy również umiejscowić w kontekście systemowego zarządzania kadrami urzędniczymi w skali całego państwa. Całkowicie odmienne zasady rekrutowania pracowników administracji publicznej, różne mechanizmy odnoszące się do rozwoju i motywowania oraz oceniania wprowadzają chaos zarówno w wymiarze organizacyjnym, jak i definicyjnym. Zdaniem autora równoległe funkcjonowanie wielu korpusów urzędniczych przyczynia się do spadku efektywności realizacji zadań publicznych przy jednoczesnym (nieuzasadnionym) wzroście zatrudnienia na stanowiskach wspierających procesy merytoryczne. Różne podstawy prawne odnoszące się do poszczególnych grup urzędniczych powodują bowiem konieczność zapewnienia specjalistycznej obsługi odnoszącej się do konkretnej pragmatyki urzędniczej.

³² J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 63.

³³ Wyrok SN z dnia 5 czerwca 2012 r., II PK 263/11, OSNP 2013, nr 11–12, poz. 129.

³⁴ *Ibidem*.

Na podstawie analizy przepisów zawartych w ustawie z 2008 r. można podzielić system wynagrodzeń na składniki obligatoryjne, przynależne każdemu pracownikowi służby cywilnej, i fakultatywne³⁵. Obligatoryjne składniki wynagrodzenia to m.in. wynagrodzenie zasadnicze, dodatek stażowy czy nagrody jubileuszowe. Do fakultatywnych składników należy zaliczyć nagrody uznaniowe i dodatki zadaniowe.

Wynagrodzenia dla pracowników i urzędników ustala się na podstawie mnożnika kwoty bazowej, którego wysokość jest rokrocznie uchwalana w ustawie budżetowej. System mnożnikowego ustalania wynagrodzeń w służbie cywilnej wprowadzono do systemu prawnego w 1999 r.³⁶ Wynagrodzenie zasadnicze w służbie cywilnej w świetle powyższych założeń stanowi iloczyn kwoty bazowej i przyznanego pracownikowi mnożnika. Od 2009 r. kwota mnożnika wynosi 1873,84 zł. W latach poprzednich kwota ta była stale waloryzowana o wskaźnik inflacji, jednak kryzys finansów publicznych spowodował zamrożenie kwoty bazowej mnożnika na kolejne lata.

Niewątpliwie system wynagradzania w służbie cywilnej ma charakter egalitarny i nie jest powiązany w żadnej mierze z rynkiem pracy. Do poszczególnych grup stanowisk przypisane są odpowiednie „widełki” mnożników. Ciekawe badania dotyczące poziomu wynagrodzeń w służbie cywilnej i ich konkurencyjności w odniesieniu do pozostałych podmiotów administracji państwowej i samorządowej oraz sektora prywatnego zostały przeprowadzone na zlecenie Szefa Służby Cywilnej w 2010 r.³⁷ W ramach przyjętej metodyki tego badania dokonano podziału stanowisk na stanowiska kierownicze, odpowiadające za realizację postawionych przed nimi celów poprzez zarządzanie ludźmi i powierzonym majątkiem, oraz stanowiska specjalistyczne i wsparcia – oceniane na podstawie indywidualnych wyników pracy.

Badania wykazały, że stanowiska nisko zaszeregowane i niewymagające specjalistycznych kompetencji i wiedzy osiągają przeciętne wynagrodzenie zasadnicze na poziomie od 71 do 85% płac w sektorze biznesowym

³⁵ Zob. szerzej: K. Mroczka, *Uwarunkowania i kierunki zmian systemu wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2016, nr 1.

³⁶ Zob. szerzej na temat mnożnikowego systemu wynagradzania: *System wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej na tle rozwiązań zagranicznych – analiza i propozycje zmian*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, publikacja współfinansowana w ramach projektu „Wartościowanie stanowisk pracy oraz zmiany w systemie administracji rządowej” realizowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa 2009.

³⁷ Zob. szerzej: Raport końcowy z projektu *Przeprowadzenie badania i dokonanie analizy wynagrodzeń w służbie cywilnej w porównaniu do wynagrodzeń w pozostałych urzędach administracji publicznej oraz sektorach gospodarki*, zrealizowany na zamówienie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i sfinansowany ze środków projektu *Wartościowanie stanowisk pracy oraz zmiany w systemie wynagrodzeń administracji rządowej*, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego przez firmę HRM Partners, http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/prezentacja_koncowa_hrm.pdf (30.04.2015).

(a w przypadku płac całkowitych od 84 do 105% płac całkowitych na rynku biznesowym), co w świetle wyzwań stojących przed administracją publiczną należy uznać za wynik ponadprzeciętny i nieznajdujący uzasadnienia w aktualnych uwarunkowaniach rynku pracy. W odniesieniu do stanowisk wysoko wykwalifikowanych specjalistów i menedżerów przeciętne wynagrodzenia osiągają zaledwie 25–26% wynagrodzeń zasadniczych w sektorze biznesowym, co może być poważnym źródłem ryzyka związanego z przyciągnięciem i utrzymaniem pracowników o odpowiednich kwalifikacjach.

Problemem systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej, oprócz zasygnalizowanych powyżej, jest również wewnętrzne zróżnicowanie poziomu wynagrodzeń. Według danych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w kilkudziesięciu urzędach rządowej administracji zespolonej przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite lokowało się w przedziale od 1908 do 2408 zł brutto. W tym samym okresie sprawozdawczym najwyższe przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite w Ministerstwie Spraw Zagranicznych wyniosło 8703 zł brutto³⁸. Tak poważne dysproporcje nie znajdują racjonalnego uzasadnienia i są przejawem dyskryminacji pracowników zatrudnianych w znakomitej większości na stanowiskach wysoce specjalistycznych, m.in. w państwowych inspektoratach nadzoru budowlanego czy też różnego rodzaju inspekcjach.

Analizując powyższe dane, należy stwierdzić, że system wynagrodzeń w służbie cywilnej nie jest nastawiony na pozyskiwanie wysokiej klasy specjalistów i menedżerów, a istniejące w nim dysproporcje są nieuzasadnione merytorycznie. Powinno się niezwłocznie podjąć szereg systemowych działań, które pozwolą na bardziej efektywne zarządzanie środkami przeznaczonymi na wynagrodzenia w skali całej administracji publicznej. Po pierwsze, trzeba uprościć system wynagradzania pracowników poprzez likwidację zbędnych podziałów na typy i rodzaje urzędów. Po drugie, należy zrezygnować z aktualnego kształtu systemu mnożnikowego. Jak wykazano powyżej, rozpiętość „widełek” mnożników w ramach poszczególnych grup stanowisk może spowodować, że osoba na stanowisku wspomagającym będzie otrzymywać wyższe wynagrodzenie od dyrektora departamentu czy biura. Po trzecie, powinno się zrezygnować z wypłacania dodatkowego wynagrodzenia rocznego na rzecz zmiennej części wynagrodzenia, zależnej od efektów i wyników pracy danego pracownika. Wydaje się, że w aktualnych uwarunkowaniach systemowych i prawnych należy także skupić się na optymalizacji procesów świadczenia zadań publicznych przez poszczególne urzędy. Wynikiem takiej optymalizacji powinno być zwiększenie sprawności i efektywności realizacji zadań państwa.

Po czwarte, trzeba wprowadzić maksymalny poziom wynagrodzeń dla stanowisk wspomagających, wynikający z ich wartości rynkowej, a nie ta-

³⁸ Załącznik nr 2 do *Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej...*, s. 13 i n.

beli zaszerogowania. Obecnie mamy do czynienia z sytuacją, w której osoby wspierające i obsługujące procesy merytoryczne zarabiają kilkanaście procent mniej niż pracownicy merytoryczni. Powoduje to zagrożenie dla wykonywania zadań, gdyż dyrektorom generalnym brakuje środków finansowych na motywowanie i nagradzanie samodzielnych i wykwalifikowanych pracowników. Zastąpienie pracowników realizujących zadania obsługowe, techniczne i wspomagające nie jest w praktyce żadnym problemem, a pozyskanie wysokiej klasy informatyków, analityków, prawników, ekonomistów i legislatorów jest praktycznie niemożliwe w świetle proponowanych wynagrodzeń. W wielu urzędach asystenci zarabiają więcej niż samodzielni pracownicy, często reprezentujący interes Polski na arenie międzynarodowej. Taki stan rzeczy należy ocenić w sposób jednoznacznie negatywny.

Po piąte, powinno się wprowadzić mechanizmy pozwalające na opracowywanie budżetów płacowych w oparciu o wskaźniki wynikające z budżetu zadaniowego. Aktualnie brak jest skutecznych instrumentów do pomiaru obciążenia pracą w urzędach. Uniemożliwia to jednoznaczne stwierdzenie, czy rozłożenie zatrudnienia i alokacja środków finansowych na wynagrodzenia w urzędach są racjonalne i uzasadnione.

Po szóste, niezbędne jest precyzyjne określenie zasad wynagradzania osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Obecnie dyrektor generalny urzędu zarządzającego budżetem w wysokości ok. 150 mln zł zarabia mniej niż dyrektor departamentu w średniej wielkości ministerstwie.

Po siódme, należy zwiększyć wysiłki szkoleniowe nakierowane na szkolenie menedżerów z finansowego motywowania pracowników. Wyzwaniem w tym kontekście jest odejście od powszechnej w administracji publicznej filozofii dzielenia nagród zawierającej się w stwierdzeniu „każdemu po równo”.

7. Podsumowanie i wnioski

Rekapitulując rozważania prowadzone w niniejszym artykule, należy zdecydowanie podkreślić, że tylko wdrażanie narzędzi pozwalających na sprawne zarządzanie kapitałem ludzkimi pozwoli na uniknięcie dalszej polityzacji w sposobie zarządzania służbą cywilną i zwiększy jej efektywność w wykonywaniu funkcji państwa. W ocenie autora niezbędne jest ustalenie sprawnych mechanizmów, pozwalających na podejmowanie decyzji w oparciu o przejrzyste i akceptowalne przez wszystkich uczestników procesu decyzyjnego kryteria, które pozwoliłoby na znaczące ograniczenie dyskrecjonalności. Nie ulega bowiem wątpliwości, że sukcesem polityków w świecie mediatyzacji są bieżące sukcesy przekładające się na poparcie elektoratu wyborczego, a nie długofalowa strategia rozwoju systemu administracji publicznej. Zdaniem autora do udowodnienia jest twierdzenie, że w gruncie rzeczy obywateli nie interesują relacje łączące polityków i urzęd-

ników, a ich główne oczekiwania skupiają się na efektywności, sprawności, rzetelności i bezstronności działania urzędników realizujących zadania państwa. Cel nadrzędny to satysfakcja obywatela, występującego w tej relacji jako wysoce uprzywilejowany klient systemu administracyjnego. Cel ten powinien stanowić ponadpartyjny konsensus i połączyć polityków wszystkich opcji. Niestety, z uwagi na stopień polaryzacji na scenie politycznej postulat ten nie wydaje się jednak możliwy do zrealizowania w najbliższych latach. Negatywne skutki będą odczuwane zarówno przez polityków (np. w wymiarze spadku aktywności wyborczej Polaków), państwo (w wymiarze zaufania obywateli), jak i urzędników (w wymiarze braku mechanizmów wspierających optymalizację sposobu świadczenia usług publicznych).

Przy zachowaniu pełnej świadomości długotrwałości procesów modernizacyjnych oraz budowy społeczeństwa obywatelskiego i zaufania do instytucji państwa warto tu jeszcze raz podkreślić, że zwiększanie sprawności i efektywności całego sektora administracji publicznej nie będzie możliwe bez profesjonalnego i systemowego zarządzania kadrami urzędniczymi. Na zakończenie powyższych rozważań warto zwrócić uwagę na potrzebę stałego zachęcania zainteresowanych tą tematyką teoretyków, a przede wszystkim praktyków, do promowania pozytywnych i już sprawdzonych rozwiązań oraz projektów modernizujących funkcjonowanie urzędów. Nie zawsze bowiem potrzebna jest kolejna ustawa racjonalizująca zatrudnienie, aby możliwe było osiągnięcie optymalizacji działania służby cywilnej, zarówno w wymiarze finansowym, instytucjonalnym i organizacyjnym, jak i wykonawczym.

Bibliografia

- Administracja rządowa w Polsce*, M. Chmaj (red.), Warszawa 2012.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Dźwiniel K., *Modernizacja Polski*, Toruń 2013.
- Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna*, Warszawa 1926.
- Filak A., Mrocza K., *Podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników służby cywilnej*, „Przegląd Służby Cywilnej” 2012, nr 2, wydanie specjalne.
- Gladden E.N., *The Civil Service: its problems and future*, London 1948.
- Grotkowski M., *Zmiany podmiotowe jako element modernizacji administracji publicznej we współczesnej Polsce*, rozprawa doktorska przygotowana na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010.
- Itrich-Drabarek J., *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012.

- Itrich-Drabarek J., Mrocza K., Świetlikowski Ł., *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa 2012.
- Izdębski H., *Administracja w systemie politycznym*, w: *Administracja publiczna*, J. Hausner (red.), Warszawa 2003.
- Jagielski J., Rączka K., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Mrocza K., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej – wybrane aspekty*, w: J. Itrich-Drabarek, K. Mrocza, Ł. Świetlikowski, *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa 2012.
- Mrocza K., *Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*, Warszawa 2015.
- Mrocza K., *Uwarunkowania i kierunki zmian systemu wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2016, nr 1.
- Northcot S.H., Trevelyan C.E., *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service*, London 1854.
- Ocena funkcjonowania ustawy (OSR ex post)*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2015.
- Oniszczuk Z., *Mediatyzacja polityki i polityzacja mediów. Dwa wymiary wzajemnych relacji*, „Studia Medioznawcze” 2011, nr 4 (47).
- Polityka a administracja. 10 lat Krajowej Szkoły Administracji Publicznej 1990–2000*, Warszawa 2000.
- Raport końcowy z projektu *Przeprowadzenie badania i dokonanie analizy wynagrodzeń w służbie cywilnej w porównaniu do wynagrodzeń w pozostałych urzędach administracji publicznej oraz sektorach gospodarki*, zrealizowany na zamówienie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i sfinansowany ze środków projektu *Wartościowanie stanowisk pracy oraz zmiany w systemie wynagrodzeń administracji rządowej* współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego przez firmę HRM Partners: http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/prezentacja_koncowa_hrm.pdf (30.04.2015).
- Rydlowski G., *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001.
- Służba cywilna w Polsce 1922–2012. Ciągłość i zmiany w aktach prawnych*, oprac. J. Itrich-Drabarek, A. Filak, K. Mrocza, Warszawa 2012.
- Smoleński P., Kublik A., *Rozmowa z prezydentem RP o poprawkach koalicji*, „Gazeta Wyborcza” z 18 grudnia 2001 r., <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,610762.html>
- Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2014 roku*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, marzec 2015.
- Stolarczyk B., *Praktyczne aspekty zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, w: J. Itrich-Drabarek, A. Filak, R. Hancewicz, K. Mrocza, E. Zając (red.), Warszawa 2012.
- System wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej na tle rozwiązań zagranicznych – analiza i propozycje zmian*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- Szacki J., *Teorie modernizacji i systemu światowego*, w: *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 2, A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), Warszawa 2006.

- Szewczyk H., *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010.
- Szomburg J., *Od sżtywnych procedur do 360° odpowiedzialności, czyli jak ewoluowała administracja publiczna w ciągu ostatnich 150 lat*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2008, nr 2 (37).
- Sztompka P., *Socjologia*, Kraków 2002.
- Świelikowski Ł., *Mobilność urzędnicza w polskiej służbie cywilnej jako problem polityki administracyjnej*, praca doktorska, Warszawa 2015.
- Turcey V., *Rola służby cywilnej w demokratycznym społeczeństwie – doświadczenia francuskie*, w: *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym. Materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniach 14–15 marca 1996 r.*, Warszawa 1996.

Wyzwania modernizacyjne służby cywilnej w Polsce

Streszczenie

Zasadniczym celem niniejszego artykułu jest określenie i scharakteryzowanie kluczowych w opinii autora wyzwań modernizacyjnych, przed którymi stoi służba cywilna w Polsce. Rozważania i propozycje wynikają z analizy obowiązujących unormowań prawnych oraz praktyki funkcjonowania służby cywilnej w Polsce, a także zawierają wnioski płynące z osobistego doświadczenia wynikającego z faktu pracy na stanowiskach menedżerskich w strukturach urzędów administracji rządowej. Zaproponowane rozwiązania oprócz analizy systemowej i prawnej opierają się wobec tego na doświadczeniach jednego z kluczowych interesariuszy wewnętrznych systemu służby cywilnej.

Słowa kluczowe: służba cywilna, modernizacja, system wynagrodzeń, polityzacja, upartyjnienie

Modernisation Challenges of the Polish Civil Service

Abstract

The main objective of this article is to identify and characterise the main – according to the author – modernisation challenges that the civil service in Poland is facing. Considerations and proposals arise from the analysis of the existing legal standards and operational practices of the Polish civil service, including as well conclusions derived from personal experience of the author who has held managerial positions in governmental administration units. For that reason, the proposed solutions, based on the systemic and legal analysis but also the practice of one of the key internal stakeholders of the civil service system. Certainly, the highlighted challenges do not exhaust the entire catalogue of possible modernisation solutions, yet the author’s main goal was to present a broad view of the subject matter in order to discuss the key challenges for the civil service in Poland.

Keywords: civil service, modernization, remuneration system, politicisation, human resources management