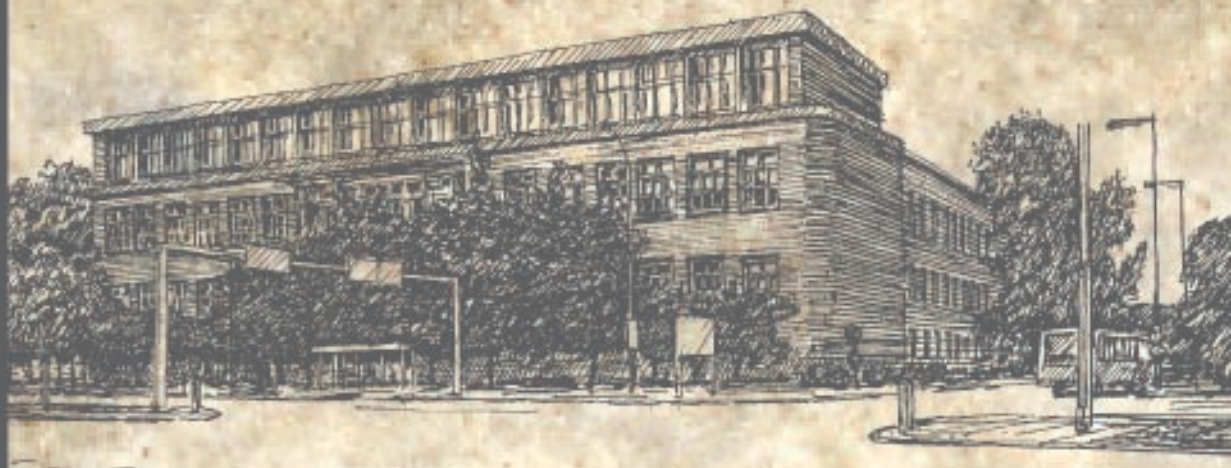


K|S|A|P

KRAJOWA SZKOŁA
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

XX
LAT



XX-LECIE KSAP

KONFERENCJA NISPACEE

K | S | A | P

KRAJOWA SZKOŁA
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

XX
LAT

Opracowanie graficzne i skład: KotBury

ISBN 978-83-61713-25-8

zdjęcia: Sebastian Szulfer

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
ul. Wawelska 56
00-922 Warszawa
tel. 22 608 01 00
www.ksap.gov.pl

K | S | A | P

KRAJOWA SZKOŁA
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ



20-LECIE KSAP

I KONFERENCJA NISPACEE



*Dyrektor KSAP Jacek Czaputowicz otworzył uroczystości 20-lecia Szkoły
na Zamku Królewskim w Warszawie*

20-lecie KSAP

Oddajemy w Państwa ręce publikację, która jest plonem dyskusji toczonych podczas uroczystości z okazji 20-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, a także debat przeprowadzanych w trakcie Konferencji Sieci Instytutów i Szkół Administracji Publicznej z Europy Centralnej i Wschodniej (NISPAcee) w KSAP.

Postanowiliśmy wydać odrębną publikację, ponieważ oba wydarzenia przyniosły znaczący dorobek myślowy, który warto utrwalić. Poniżej mogą Państwo prześledzić większość wystąpień i debat. Większość z nich dotyczy kluczowych zagadnień i wyzwań, które omawiane są niemal pod każdą szerokością geograficzną z uwagi na ich znaczenie dla rozwoju wydarzeń w Europie i na świecie.

Debaty związane z 20-leciem KSAP w sposób naturalny oscylowały wokół zagadnień polskiej transformacji systemowej i roli Szkoły. Dotykały zwłaszcza tych aspektów, które wiążą się z funkcjonowaniem administracji publicznej,

zarówno pod względem niedawnej historii, jak i obecnego procesu jej modernizacji. Z kolei debaty toczne podczas konferencji ogniskowały się wokół głównego tematu: „Administracja publiczna w dobie kryzysu ekonomicznego i finansowego”. Trudno byłoby wyobrazić sobie bardziej aktualny, istotny i jednocześnie pasjonujący temat do dyskusji. Tym bardziej możemy się cieszyć, że padło wiele interesujących opinii, a także propozycji rozwiązań kluczowych współczesnych problemów.

Z poważaniem
Dr hab. Jacek Czaputowicz

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej od dwudziestu lat kształci kadry dla polskiej administracji. Obchody tej rocznicy odbyły się 12 maja 2010 r. na Zamku Królewskim w Warszawie. Uroczystości zbiegły się ze zorganizowaną przez KSAP XVIII międzynarodową Konferencją Sieci Instytutów i Szkół Administracji Publicznej z Europy Centralnej i Wschodniej (NISPAcee). Tematem konferencji była „Administracja publiczna w dobie kryzysu ekonomicznego i finansowego” (12-14 maja 2010 r.).

Rocznica powstania Szkoły stała się okazją do podziękowań składanych na ręce jej założycieli, władz i absolwentów. Dała też okazję

do wspomnień, refleksji nad obecną pozycją Szkoły, jej absolwentów i rozważań nad przyszłością kształcenia kadr dla administracji publicznej. Patronat nad uroczystościami objął Prezes Rady Ministrów Donald Tusk.



Uczestnicy uroczystości na Zamku Królewskim, w środku na pierwszym planie Günther Wurster (Dyrektor Bundesakademie für öffentliche Verwaltung)

Na Zamku Królewskim zaproszonych gości powitał dyrektor KSAP dr hab. Jacek Czaputowicz. Podkreślił, że historia Krajowej Szkoły jest niezwykle silnie spleciona z procesem transformacji polskiego państwa. Szkoła odpowiadała na coraz to nowe wyzwania, które stały przed polską administracją. – *Mamy podstawę twierdzić, że Krajowa Szkoła dopracowała się nowoczesnego systemu kształcenia* – mówił dyrektor Czaputowicz. Następnie głos zabrał minister Tomasz Arabski, szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, i David Walker, dyrektor European Administrative School. Po tych

przemówieniach prof. Henryk Samsonowicz, przewodniczący Rady KSAP, zaprosił byłych premierów RP do sesji dyskusyjnej pt. „Politycy a administracja”. Udział wzięli: Tadeusz Mazowiecki, Waldemar Pawlak, Józef Oleksy i Kazimierz Marcinkiewicz.

Drugą część uroczystości wypełniły wspomnienia absolwentów o najważniejszych momentach w historii Krajowej Szkoły. W panelu „Drogi zawodowe absolwentów KSAP” głos zabrali Paweł Banaś, były wiceminister finansów, Jan Pastwa, ambasador RP w Czechach, oraz Józef Puzyna, szef Stowarzyszenia Absolwentów KSAP. Udział w panelu wzięła także minister nauki i szkolnictwa wyższego prof. Barbara Kudrycka. Moderatorem dyskusji była pierwsza dyrektor Krajowej Szkoły prof. Maria Gintowt-Jankowicz.

Konferencja NISPAcee rozpoczęła się również na Zamku Królewskim, po południu tego samego dnia, w którym trwały uroczystości 20-lecia KSAP. Administratywiści i przedstawiciele nauki z wielu krajów dyskutowali o najważniejszych zagadnieniach, wokół których toczy się współczesny dyskurs dotyczący administracji i sektora publicznego. Tematem konferencji była „Administracja publiczna w dobie kryzysu ekonomicznego i finansowego”. Uczestników powitali György Jenei, przewodniczący NISPAcee, i Jacek Czaputowicz. – *W tym roku mamy szczególną konferencję, nie tylko dlatego, że zgromadziło się na niej przeszło 300 uczestników, ale i dlatego, że wspólnie z KSAP obchodzimy 20-lecie jej istnienia* – mówił György Jenei.



Poczet sztandarowy KSAP

Zasadnicza część konferencji odbywała się w kameralnych grupach roboczych w siedzibie KSAP w dniach 13-14 maja. Debaty, w sprofilowanych tematycznie grupach, prowadzono w języku angielskim. W tym roku utworzono kilkunastoosobowe grupy ds. samorządu lokalnego, e-administracji, służby cywilnej, reformy administracji publicznej, sektora finansów i rachunkowości, internacjonalizacji i sieci studiów administracji publicznej oraz ds. analizy polityki. Działała też Grupa Polska, która stanowiła jednocześnie XI doroczną konferencję Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej.



od lewej: Ludmila Gajdosova (Dyrektor NISPAce), Zenon Kowal (Delegat Rządów Wspólnoty Francuskiej i Regionu Walonii), Rolet Loretan (Dyrektor Generalny International Institute of Administrative Sciences), Manuelle Krajewski (Belgian Training Institute of the Federal Administration), Meredith A. Newman (School of International and Public Affairs), Allan Rosenbaum (Dyrektor International Association of Schools and Institutes of Administration), Bernard Boucault (Dyrektor Ecole Nationale d'Administration), Przedstawiciele Ambasad

Podczas uroczystości z okazji 20-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej okolicznościowe przemówienia wygłosił dyrektor KSAP, dr. hab. Jacek Czaputowicz, minister Tomasz Arabski, szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, i David Walker, dyrektor European Administrative School.

Następnie prof. Henryk Samsonowicz, przewodniczący Rady KSAP, poprowadził panel dyskusyjny „Politycy a administracja” z udziałem byłych premierów RP: Tadeusza Mazowieckiego, Waldemara Pawlaka, Józefa Oleksego i Kazimierza Marcinkiewicza. Drugi panel poprowadziła pierwsza dyrektor Krajowej Szkoły prof. Maria Gintowt-Jankowicz, a nosił on tytuł „Drogi zawodowe absolwentów KSAP”. Udział wzięli: Paweł Banaś, były wiceminister finansów, Jan Pastwa, ambasador RP w Czechach, oraz Józef Puzyna, szef Stowarzyszenia Absolwentów KSAP, a także minister nauki i szkolnictwa wyższego prof. Barbara Kudrycka.

KSAP – już z historią i ciągle z przyszłością

Dyrektor KSAP dr. hab. **Jacek Czaputowicz** powiedział, że Krajowa Szkoła Administracji Publicznej jest jednym z ważnych symboli nowego okresu w polskiej historii, który rozpoczął się w 1989 r. Misją KSAP stało się kształcenie urzędników odpowiedzialnych za sprawy kraju, wyczulonych na problemy obywateli, profesjonalnych i zdolnych do pracy w środowisku międzynarodowym. Urzędników politycznie neutralnych, prezentujących wysoki poziom

kompetencji, wyróżniających się odpowiedzialnością za powierzone im sprawy.

*Wartości, którym wierna jest szkoła, symbolizują patroni poszczególnych roczników, wybierani przez słuchaczy. Na początku były to istotne sentencje, które miały szczególne znaczenie dla kraju, jak *Pro Publico Bono*, Państwo prawa, *Sapere Aude* (miej odwagę być mądrym) czy *Viribus Unitis* (wspólnymi siłami). Patronami były także ważne dla Polski postaci, jak Ignacy Paderewski, Jan Zamojski, Jan Nowak-Jeziorański czy Józef Piłsudski, a także wielki Europejczyk, Robert Schuman.*

Sylwetki wszystkich patronów i znaczenia sentencji zostały przedstawione w książce przygotowanej z okazji 20-lecia Szkoły, wydanej pod redakcją przewodniczącego Rady Szkoły, prof. Henryka Samsonowicza. Proszę mi pozwolić zwrócić uwagę na trzy pierwsze hasła.

Profesor Maria Gintowt-Jankowicz, inicjatorka i przez 15 lat dyrektor Szkoły, przypomniała pierwszą promocję, narodziny idei, sposób jej realizacji oraz ducha Szkoły na początku jej działania. Ówcześni słuchacze odpowiedzieli na wezwanie: „Polska potrzebuje Twojej energii, wiedzy i optymizmu”. Apel tej treści pojawił się w ogłoszeniach, które informowały o rekrutacji do KSAP.

Wartości wynikające z zasady *Pro Publico Bono*, która stała się motywem przewodnim dla drugiej promocji słuchaczy, prezentuje Jerzy Buzek. Premier, a obecnie przewodniczący Parlamentu Europejskiego, podkreśla, że dla służby cywilnej kluczowy jest nie tylko jej status prawny i organizacyjny. Zasadnicza jest jej formacja etyczna oraz zdolność do realizowania idei służby we wspólnocie obywatelskiej.

Wartości, które tkwią u podstaw Państwa Prawa – motta przewodniego trzeciej promocji, przedstawia, w jednym ze swoich ostatnich tekstów, tragicznie zmarły 10 kwietnia w katastrofie pod Smoleńskiem prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Lech Kaczyński. Pisze, że demokratyczne państwo prawa jest fundamentem nowoczesnej Polski i jej suwerenności. Ważna jest zarówno litera prawa, zdolność do jego egzekwowania, jak i duch prawa. Prezydent Lech Kaczyński pamiętany jest w środowisku KSAP, gdy jeszcze jako prezes Najwyższej Izby Kontroli zatrudnił większość absolwentów Pierwszej Promocji. Był wśród nich Władysław Stasiak, który także zginął w katastrofie pod Smoleńskiem. Dla słuchaczy KSAP był wzorem urzędnika, z ich inicjatywy nowa sala w Krajowej Szkole uzyskała jego imię. Zachowamy ich, a także wszystkie ofiary tej tragicznej katastrofy, w naszej pamięci.

W odpowiedzi na potrzeby Polski.

Dyrektor Czaputowicz podkreślił, że (...) historia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej jest niezwykle silnie spleciona z procesem transformacji polskiego państwa. Na początku lat 90. potrzebowało ono ludzi wykształconych na nowych wzorach, ludzi, którzy wspieraliby proces przechodzenia od autorytarnego modelu politycznego i centralnie sterowanej gospodarki do ustroju demokratycznego

i gospodarki wolnorynkowej. Administracja stała wówczas wobec nowych wyzwań, ale – jak się miało szybko okazać – wiele wyzwań pozostało. Transformacja nie jest aktem jednorazowym, państwo stale musi dostosowywać się do nowych zjawisk. Zmieniało się otoczenie państwa, polska administracja musiała dostosować się do warunków panujących w Unii Europejskiej. Inne wyzwanie niesie globalizacja, co obrazuje ostatni kryzys finansowy. Administracja państwowa jest narzędziem, które ma ułatwiać rozwój kraju. W tym celu musi być zdolna do wypracowywania rozwiązań dla nowych problemów.

Mówca analizował etapy rozwojowe Szkoły. Uznał, że Krajowa Szkoła dopracowała się nowoczesnego systemu kształcenia. Program nauczania i sposób organizacji Szkoły były sukcesywnie dostosowywane do potrzeb administracji. Przypomniał, że na początku czerpała wzory z modelu działania francuskiej Ecole Nationale d'Administration (ENA), ale nawiązane zostały także więzy współpracy z placówkami kanadyjskimi, brytyjskimi i niemieckimi.

Ważny etap w historii Szkoły to lata 2006–2008, gdy jej dyrektorem była prof. Józefa Hrynkiewicz. Są na sali absolwenci z tego okresu. Wówczas KSAP pełnił ważną funkcję w systemie służby cywilnej, organizując egzaminy do zasobu kadrowego i postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej. To ostatnie zadanie Szkoła pełni również pod rządami nowej ustawy. Pani profesor Hrynkiewicz, która przebywa służbowo za granicą, prosiła mnie o przekazanie wszystkim Państwu serdecznych życzeń z okazji 20-lecia Szkoły.

Zrealizowane cele

(...) Gdy dwa lata temu obejmowałem stanowisko dyrektora, postawiłem cele, które Szkoła miała zrealizować do czasu swego 20-lecia. Dziś mam prawo ogłosić, że zadania te zostały wykonane.

- Poprawiliśmy jakość kształcenia. Słuchacze mają zajęcia w mniejszej grupie, a zarazem kształcimy więcej słuchaczy. Było to możliwe dzięki wprowadzeniu zasady dwukrotnej rekrutacji w ciągu roku.
- Wzrosła liczba kandydatów; było ich mniej niż trzech na jedno miejsce, a podczas tego-rocznego naboru było ich ponad siedmiu na jedno miejsce. Słuchacze prezentują bardzo wysoki poziom, jestem przekonany, że inwestycje państwa w ich kształcenie są opłacalne.
- Unowocześniliśmy program nauczania, wprowadziliśmy zajęcia specjalistyczne, wdrożyliśmy narzędzia informatyczne, takie jak e-learning.
- Przykładamy dużą wagę do międzynarodowego wymiaru kształcenia, uznając, że nowoczesny urzędnik musi umieć funkcjonować w środowisku międzynarodowym. Szereg przedmiotów wykładanych jest po angielsku, niektóre z nich także po francusku i niemiecku.
- Słuchacze mają więcej kontaktów z ośrodkami międzynarodowymi, uczestniczą w wyjazdach studyjnych do Brukseli, Berlina, Paryża i Londynu, finansowanych ze środków unijnych. Tak jak poprzednie promocje, odbywają dwumiesięczne praktyki w administracjach państw członkowskich Unii Europejskiej.
- Stworzyliśmy zręby własnej kadry nauczającej, wzmocniliśmy potencjał ekspercki Szkoły. Przykładem mogą być przeprowadzone na zlecenie Światowej Organizacji Zdrowia ba-



Jacek Czaputowicz

dania potencjału zarządczego w Ministerstwie Zdrowia.

- Usprawniliśmy narzędzia zarządzania programami szkoleniowymi oraz współpracę z urzędami, które szkolą u nas swoich pracowników.
- Realizujemy kluczowe dla administracji projekty szkoleniowe. Szczególną wagę przywiązujemy do szkolenia kadr tworzących tzw. Korpus Prezydencji, które będą zaangażowane w proces sprawowania przez Polskę Prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r. Szkolenia obejmują przyszłych koordynatorów spraw unijnych w instytucjach administracji rządowej, przyszłych przewodniczących komi-

tetów i grup roboczych Rady Unii Europejskiej i delegatów narodowych.

- Wspieramy naszych urzędników w zakresie zdolności do analizowania zjawisk ekonomicznych w ramach Studium Edukacji Ekonomicznej, realizowanego we współpracy z Narodowym Bankiem Polskim.
- Realizujemy ważne projekty za granicą. Wspólnie z francuską ENA prowadzimy projekt twinningowy na Ukrainie, finansowany ze środków unijnych, którego celem jest wsparcie koncepcyjne dla Narodowej Akademii Administracji Publicznej.
- Przywiązujemy szczególną wagę do współpracy z państwami regionu. Obchodom XX-lecia KSAP towarzyszy Konferencja Sieci Instytutów i Szkół Administracji Publicznej z Europy Centralnej i Wschodniej. W Konferencji, organizowanej przy udziale Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, weźmie udział ponad trzystu administratywistów, teoretyków i praktyków z państw regionu. Ten kierunek działania zbieżny jest z priorytetami polskiej polityki zagranicznej, z inicjatywą Partnerstwa Wschodniego na forum Unii Europejskiej.
- Zmodernizowaliśmy infrastrukturę materialną szkoły, przeprowadziliśmy konieczne remonty, przystosowując ją do nowych wyzwań.
- Należy podkreślić, że powyższe zadania wykonaliśmy w warunkach poważnie zmniejszonej dotacji z budżetu państwa.
- KSAP zbudował potencjał, który umożliwia aktywne uczestniczenie w procesie wzmacniania i modernizowania polskiej administracji. W ubiegłym roku Szkoła została laureatem nagrody w konkursie organizowanym przez Organizację Narodów Zjednoczonych w kategorii: „Rozwijanie potencjału do zarządzania

wiedzą w instytucjach państwowych”. Nagroda ta mobilizuje nas, aby stale udowadniać, że na nią zasłużyliśmy.

Gotowi do podjęcia nowych wyzwań

Zdaniem dyrektora KSAP, Szkoła jest przygotowana do podjęcia nowych zadań. Zdajemy sobie sprawę, że kolejne roczniki naszych absolwentów muszą być dobrze wykształcone i mieć umiejętności adekwatne do sprostania wyzwaniom, które stoją przed administracją. Kształcimy urzędników, którzy potrafią posługiwać się nowoczesnymi narzędziami, takimi jak ewaluacja, audyt, metody uprawiania polityk publicznych, mechanizmy oceny skutków regulacji, mechanizmy budowania wiedzy niezbędnej do podejmowania dojrzałych decyzji.

Przed nami wciąż wiele wyzwań. Zbliża się prezydencja Polski w Unii Europejskiej. W tym czasie KSAP będzie współkierował Siecią Szkół i Instytutów Administracji Publicznej państw członkowskich Unii Europejskiej. Do nas należał będzie obowiązek zorganizowania spotkania dyrektorów sieci, zaproponowania agendy i tematów obrad.

Jesteśmy przygotowani do tego zadania. Będziemy chcieli pokazać, że mamy istotne pomysły w zakresie rozwiązań dla administracji publicznej, które zainteresują naszych europejskich partnerów. Będziemy chcieli przyczynić się do wzmocnienia obrazu Polski jako kraju, który wychodzi z inicjatywami, posuwającymi proces integracji europejskiej do przodu.

Naszym celem jest stanie się jedną z czołowych placówek szkoleniowych w Europie, dobrze świadczącą o polskiej administracji, popularyzującą polskie doświadczenia w zakresie zarządzania sektorem publicznym w państwach regionu. Jest to cel ambitny, ale – jestem przekonany o tym – możliwy do osiągnięcia.

Kuźnia liderów zmian w administracji

Tomasz Arabski, szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w imieniu premiera Donalda Tuska wyraził słowa uznania dla Szkoły. Powiedział, że rola KSAP jest nie do przecenienia w budowie sprawnego państwa. Zaznaczył, że KSAP powstała 20 lat temu, gdy zaistniała pilna potrzeba profesjonalizacji administracji. – *Przed Polską stały wtedy wielkie wyzwania. Od tego czasu wiele się zmieniło zarówno w administracji, jak i w KSAP. Jednak zawsze będziemy potrzebować profesjonalistów w służbie państwa. Nie zmienił się więc cel istnienia szkoły – kształcenie profesjonalnych kadr* – mówił minister.

Zaznaczał, że wielu absolwentów szkoły pełni funkcje w administracji i w dyplomacji. – *Z wieloma premier i ja, jako szef jego kancelarii, mamy radość pracować na co dzień. Widać, że absolwenci Szkoły są jej najlepszą wizytówką.*

Ciągłość państwa jest, zdaniem Arabskiego, bardzo ważna, o czym przekonaliśmy się po katastrofie smoleńskiej, a jego struktury muszą funkcjonować nawet w najtrudniejszych warunkach. – *Ostatni miesiąc pokazał, że egzamin, przed którym postawiła nas tragedia w Smoleńsku, polscy urzędnicy, w tym absolwenci KSAP, zdali* – mówił minister.

Kompetentny korpus urzędników jest warunkiem wysokiej jakości rządzenia. Sprawne rządzenie daje obywatelom poczucie, że państwo działa na rzecz obywateli i ich dobra. Dlatego sprawne państwo znalazło się jako jedno z kluczowych zadań i wyzwań w strategii rządu premiera Tuska opisaną w dokumencie „Polska 2030”. Wyznacza ona zadania w długiej perspektywie. Budowa sprawnego państwa jest wyzwaniem wymagającym działań długofalowych. – *Rola KSAP jest tu, moim zadaniem,*



Uczestnicy uroczystości z uwagą słuchali informacji o osiągnięciach i planach KSAP

nie do przecenienia – mówił minister. – *Niech KSAP będzie kuźnią liderów zmian w administracji z pożytkiem dla państwa. Życzę, aby dorobek Szkoły był twórczo rozwijany. Wszystkim uczestnikom dzisiejszych uroczystości chciałbym przekazać w imieniu Prezesa Rady Ministrów wyrazy sympatii oraz życzenia spełnienia wszelkich ambitnych planów. Przed KSAP-em wielka przyszłość* – zakończył Tomasz Arabski.

Mosty między ludźmi i instytucjami

David Walker, dyrektor Europejskiej Szkoły Administracji (EAS), podkreślił, że zaproszenie na uroczystości 20-lecia KSAP uznaje za wielki zaszczyt. Powiedział, że kierowana przez niego placówka z pięcioletnią historią może się wiele nauczyć od dojrzałej KSAP. 20-lecie ustanowienia KSAP łączy się z powrotem Polski na drogę demokracji. „Właśnie w tym kontekście chcę oddać honor KSAP jako placówce, która odegrała kluczową rolę w procesie

profesjonalizacji i modernizacji służby cywilnej”. Następnie scharakteryzował Europejską Szkołę Administracji. Porównał ją do budowniczego mostów. *Zawsze postrzegaliśmy się jako budujących połączenia między ludźmi i organizacjami. Nasz pierwszy most łączył instytucje europejskie. Nasze zasadnicze programy szkoleniowe umożliwiały kadrom wszystkich instytucji Unii Europejskiej spotykać się, wymieniać pomysłami i doświadczeniami oraz tworzyć połączenia sieciowe pozwalające na efektywną współpracę między nimi. Ktoś mógłby zapytać: czy ci ludzie nie widzą się codziennie? Właściwie na takie pytanie można odpowiedzieć – nie. Każda z instytucji europejskich odgrywa inną rolę, ma do spełnienia inną misję i ma inną kulturę działania. Ludzie z różnych instytucji europejskich spędzają ze sobą wiele czasu na kursach negocjacji, broniąc swego partykularnego punktu widzenia. Z drugiej strony, wszystkie one wspierają się na wspólnych wartościach bazujących na uczciwości, etycznych zachowaniach, odpowiedzialności i przejrzystości służby publicznej. Dlatego też EAS ma obowiązek wspomagać europejską służbę cywilną w rozwijaniu umiejętności współdziałania, wierności podzielanym zasadom, w rozumieniu roli strażnika standardów rozwoju Unii Europejskiej.*

Kolejny most, mały, ale nie mniej istotny, budowaliśmy we wspólnocie brukselskiej. Są pewne niejasne relacje między stolicą państwa goszczącego UE i jej mieszkańcami a rzeszą 40 000 urzędników unijnych. We współpracy z władzami Brukseli i dwoma tamtejszymi uniwersytetami EAS finansuje liczne konferencje pomagające nowym urzędnikom jaśniej zrozumieć różne wymiary tego miasta – demograficzny, polityczny, ekonomiczny i inne. Wspomagamy również bardziej ambitne programy, w skład których wchodzi lektury, dys-



David Walker

kusje, wypadki kulturalne. Trwają one około trzech miesięcy i pozwalają zagłębić się w te treści. Nasz trzeci most budowany wraz z narodowymi szkołami administracji publicznej, tzw. sieć DI-SPA zrzesza ich dyrektorów. Zaraz po powstaniu EAS zostaliśmy zaproszeni do sieci i aktywnie współpracujemy w jej ramach. Zbudowaliśmy satysfakcjonujące relacje z wieloma szkołami, spośród których chciałbym w szczególności wyróżnić KSAP i ENA. Maria Gintowt-Jankowicz jako założyciel i dyrektor KSAP wykonała tu szczególną, wizjonerską pracę. Z dużym sentymentem wspominam uroczystość wręczenia jej nagrody Alexis de Toqueville’a za służbę na rzecz administracji publicznej w Maastricht w 2005 r. Ta wspólna współpraca jest kontynuowana za dyrektury Jacka Czaputowicza. Jako przykład wymienię tutaj goszczenie w minionych latach w EAS grup stu-

dentów KSAP, z którymi wspólnie omawialiśmy interesujące nas zagadnienia nauczania i rozwoju. DISPA poczyniła ogromny postęp w ostatnich latach. Dużo zawdzięcza ona naszej „Deklaracji ze Strasburga”, która jest pomysłem Bernarda Boucaulta, dyrektora ENA, przy aktywnym wsparciu KSAP. Wprowadził on potrzebne ramy, które pozwalają nam usystematyzować pracę i zapewnić jej kontynuację. Jestem szczęśliwy, że EAS zdołała wnieść swój skromny, ale znaczący wkład w to dzieło, chociażby przez utworzenie forum wymiany informacji dla swoich członków. Jestem też bardzo zadowolony, że KSAP był pierwszą szkołą, która skorzystała z tego forum.

Dyrektor Walker powiedział, że jego placówka chciałaby zbudować jeszcze jeden most, który powstawałby pod przewodnictwem państw członkowskich. Ze wsparciem DISPA dyrektorzy generalni administracji publicznej tych państw stworzyli na razie projekt pilotażowy pod nazwą „Menedżerowie dla Europy”. Będą to krótkie programy szkoleniowe dla urzędników średniego szczebla z państw członkowskich i europejskiej służby cywilnej. Miło mi zakomunikować, że mamy zgłoszenia z 14 państw, z czego 7 uczestników będzie z Polski.

W drodze do kompetentnej, apolitycznej administracji

Podczas panelu premierów „Politycy a administracja” **Tadeusz Mazowiecki** powiedział, że jego rząd stanął przed wielkim zadaniem zmiany administracji. Nie miała ona polegać tylko na wymianie ludzi, ale na stworzeniu pewnego wzorca administracji, urzędnika cywilnego i służby cywilnej.

- *Ta idea pojawiła się jako perspektywa. To miał być metr wzorcowy. To była idea pani pro-*



Prof. Henryk Samsonowicz i premierzy uczestniczący w panelu

fesor Gintowt-Jankowicz, która podzieliła się nią z ówczesnym szefem Kancelarii Rady Ministrów Jackiem Ambroziakiem i sekretarzem stanu odpowiedzialnym za sprawy prawne prof. Jerzym Ciemniwskim. Ta trójka była trójką motoryczną idei, którą wspierałem. Uważałem, że to jest bardzo dobry pomysł.

Tadeusz Mazowiecki mówił, że inicjatorzy powstania Szkoły przyjęli wzór francuski – ENA. – Byliśmy wtedy bardzo daleko od tego wzoru, a jak jest dzisiaj, to państwo mogą ocenić. To był punkt wyjściowy – uchwała Rady Ministrów z 30 maja 1990 r., a potem rząd Bieleckiego doprowadził do ustawowego uregulowania istnienia Szkoły – wspominał Mazowiecki.

Premier zastanawiał się, co może być miarą realizacji przyjętego wzorca. Stwierdził, że przez 20 lat nie było dobrze ze służbą cywilną. Wrogiem idei „metra wzorcowego” była idea



Tadeusz Mazowiecki

rozdawnictwa stanowisk, według kryteriów partyjnych. – *Omijano ustawę o służbie cywilnej za pomocą instalowania tzw. pełniących obowiązki. Niedostatecznie przeciwdziałano temu rozdawnictwu –* zaznaczał Tadeusz Mazowiecki.

Waldemar Pawlak zaznaczył, że administracja działa na podstawie prawa, które jest i podstawą, i granicą jej funkcjonowania. Zastanawiał się też nad subtelną granicą między polityką a służbą cywilną. Zauważył, że w przypadku powodzi, gdy zagrożony jest szpital i szkoła, dowódca straży pożarnej nie musi podejmować decyzji, co ratować w pierwszej kolejności. Pyta o to burmistrza. Dowódca wykonuje swoje zadanie i wykonuje je najlepiej jak może. Nie spoczywa na nim odpowiedzialność za podjętą decyzję. Gdyby jednak burmistrz chciał wpływać na sposób przeprowadzania akcji, byłoby to przekraczanie granic. – *Jeśli tak spojrzymy na te sprawy, łatwiej będzie nam układać te relacje.*

Waldemar Pawlak zauważył, że światy polityki i służby cywilnej są rozdzielone, i postawił pytanie, czy możliwe jest przejście z jednego świata do drugiego.

– *Możliwe, ale tylko ze służby cywilnej do polityki. W drugą stronę – nie. Nie znam takiego przypadku. Kiedy raz zostanie się politykiem, zostaje się opieczętowanym. Musicie zatem państwo dobrze się nad takim krokiem zastanowić. Z pewnym rozrzwieniem oglądałem album sprzed 16 lat, w którym jest zdjęcie, na którym wręczam dyplom ukończenia KSAP pani minister Ewie Bienkowskiej. To jest właśnie przykład przejścia z administracji do polityki. Bardzo ważne jest, abyśmy do polityki przynosili najlepsze praktyki –* mówił Pawlak.

Premier Pawlak zwrócił uwagę, że w administracji trzeba wprowadzać zarządzanie jakością.

– *Trzymać się zasady TQM, a nie TKM. To może być pożyteczne rozwiązanie dla jakości administracji i polityki. Musimy też w odpowiedni sposób ustawiać cele. Jasno i kierunkowo. Trudno tu mówić o konkretnych parametrach, bo czasy dzisiaj tak szybko się zmieniają, ale jeśli mówimy o naszej polskiej strategii lizbońskiej, to są tam cztery przestrzenie – aktywne społeczeństwo, innowacyjna gospodarka, sprawne instytucje, lepsze regulacje. Te kierunki trzeba pokazywać.*

Odnajdywanie tego, co ważne

– *Jako weterani polityki, możemy z Tadeuszem Mazowieckim powiedzieć, że dwadzieścia lat temu wszyscy, którzy w państwie odgrywali rolę, byli liderami zmian. Sejm, senat, rząd. Mogliśmy się różnić, ale to były rzeczywiste, pozytywne zmiany. Dzisiaj, paradoksalnie mamy sytuację, że ludzie poszli do przodu, firmy też, a w debacie publicznej, w polityce, my zostaliśmy z tyłu. Zatrzymaliśmy się na bijatykach na małą skalę.*



Waldemar Pawlak

Pawlak uznał, że zasadniczą sprawą jest to, aby przenosić na politykę te wyzwania, które są rzeczywiście ważne. – W przyszłym roku mamy prezydenturę i będzie to wyzwanie dla nas wszystkich. Ze strony rządu mamy ukierunkowanie, aby priorytetem było partnerstwo wschodnie. To ważne, aby Polska była reprezentantem Nowej Europy i Europy Środkowo-Wschodniej w UE. Jeżeli weźmiemy pod uwagę nowe państwa Unii, i takie jak Ukraina, Białoruś, Mołdowa, to mamy 160 mln ludzi. To więcej niż ma Rosja, PKB też jest tu większe. To jest dla nas wyzwanie. Nie będziemy przywódcą regionu, ale jego reprezentantem w Unii.

W nawiązaniu do 200. rocznicy urodzin Chopina premier pytał: co mógłby nam on dzisiaj powiedzieć? – Że warto być tradycyjnie nowoczesnym. Chopin wychodził z naszej tradycji, a zrobił z tego dzieło sztuki światowej. Życzę Szkole, profesorom i absolwentom, abyście byli tradycyjnie nowocześni.

Administracja działa na podstawie prawa, które jest i podstawą, i granicą jej funkcjonowania.

Jeżeli przyjmiemy, że polityka określa „co” – co ma być zrobione – a administracja „jak” – jak to ma być zrobione – to mamy dość jasno określone role.

Warto być tradycyjnie nowoczesnym. Chopin wychodził z naszej tradycji, a zrobił z tego dzieło sztuki światowej.

Waldemar Pawlak

Józef Oleksy pogratulował Szkole ciągłości. Zauważył, że mimo wielu perturbacji w polityce, KSAP jako jedna z nielicznych instytucji w Polsce przez ostatnie 20 lat zachowała ciągłość. Szczególne gratulacje złożył na ręce prof. Gintowt-Jankowicz.

Kropla w morzu.

Oleksy zastanawiał się nad zdolnością kadr administracji do podejmowania nowych wyzwań. – Trzeba zadać pytanie, jak proces przygotowywania ludzi, zdobywania umiejętności postępował w świetle nowych kategorii, które w państwie, polityce pojawiły się 20 lat temu. Nie było wtedy proporcjonalności. Przystosowanie to odbywało się wolniej. Ale dzisiaj mamy ten sam problem. Zawsze się martwiłem o to, jaka armia ludzi będzie urzeczywistniać naszą akcesję do Unii. Absolwenci KSAP to elita, najlepiej przygotowana. Jednak zmiany jakościowe w administracji to nie tylko ta elitarność. Czy działa efekt dyfuzyjny, rozprzestrzeniania się zdobytych umiejętności? Twierdzę, że nie.

Oleksy nie zgodził się z Pawlakiem, że łatwo można rozdzielić politykę i wymogi sprawnej administracji.

- U nas panuje system politycznego doboru kadr. Obawiam się, że to jest bardzo trudno odwracalne. Wybory i wygrane polityczne traktujemy najpierw jako zdobycie pewnej grupy, dopiero potem jako sprawę państwa, rozwoju społeczeństwa - mówił Józef Oleksy.



Józef Oleksy

Zauważył, że kraj otwarty wymaga pewnych umiejętności wyższego rzędu niż kraj zamknięty. Dyfuzja, jaka następuje między krajowymi sprawami a otoczeniem zewnętrznym, europejskim, wymaga, aby dużo większa część administracji niż tylko absolwenci KSAP była otwarta. Otwartość to znaczący wzrost ilości cudzoziemców w urzędzie, sądownictwie. Stoimy przed wyzwaniem migracyjnym. Niestety nie jesteśmy na to przygotowani. Absolwenci KSAP to kropla w morzu. Chciałbym, aby ona się powiększała.

Zmiany instytucji, zmiany mentalności

- Służba cywilna za moich czasów wiodła - przyznał premier Oleksy. - Nie dopuściliśmy jednak do zmian personalnych w KSAP, chociaż było parcie z mojego własnego obozu.

Premier zaznaczył, że w zakresie funkcjonowania państwa nie istnieją jeszcze wspomniane wcześniej umiejętności wyższego rzędu.

U nas panuje system politycznego doboru kadr. Obawiam się, że to jest bardzo trudno odwracalne. Wybory i wygrane polityczne traktujemy najpierw jako zdobycie pewnej grupy, dopiero potem jako sprawę państwa, rozwoju społeczeństwa.

Józef Oleksy

- Wola polityków, układu rządzącego, nie przekłada się automatycznie na wolę tych, którzy to realizują. Wtedy następuje szum, wielka odświętność postanowień na najwyższych szczeblach i wielka inercyjna ospałość układu wykonawczego. To w Polsce jest wielkim zagrożeniem tempa przemian jakościowych. Przemiana instytucjonalna, polityczna dokonana się, ale urzędnicy to nie jest jeszcze armia, która jednolicie, z dobrymi umiejętnościami i dobrą wolą realizuje te zmiany.

Kazimierz Marcinkiewicz stwierdził, że KSAP jest jedynym w Polsce miejscem, gdzie kształcą się elity, a elity trzeba kształcić. Mówił, że administracja to element władzy wykonawczej, i zawsze zastanawiał się, jak połączyć służbę cywilną z polityką w taki sposób, aby działały na korzyść państwa.

- Polityka zawsze chce więcej niż tylko gabinetów politycznych, które mają wyznaczać wizję dla państwa realizowaną przez administrację. Władza wykonawcza to organizacja, prawo i ludzie. Może wszystko nie jest doskonałe, ale z czasem poprawia się - mówił Marcinkiewicz.

Decyzje i zaniechania

Premier wskazywał na trudną rolę urzędnika. Może on być karany raczej za podjętą nietrafną decyzję, ale nie za jej niepodjęcie. *- To powoduje, że urzędnicy niespecjalnie chcą podejmować decyzje, bo jak jej nie podejmą, to nikt im nie dobierze się do skóry. To, moim zdaniem, jest błędne podejście do decyzji administracyjnych i tego, co stanowi o sprawności państwa.*

Marcinkiewicz wspominał też niektóre decyzje podjęte przez niego w czasach, gdy pełnił funkcję premiera.

- Gdy podjąłem się organizacji Rady Ministrów podjąłem decyzję o utworzeniu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wraz ze wspólniczką śp. Grażyną Gęsicką. To ministerstwo pracuje do dziś i jest niezmiernie ważne dla Polski. Drugą decyzją była likwidacja komitetów Rady Ministrów i w to miejsce powołaliśmy Komitet Stały, ale trochę ściągnięty z brytyjskiej Małej Rady Ministrów. To też okazało się sprawne i też działa do dzisiaj. W programie „Tanie państwo” niewiele nam wyszło, ale jedna rzecz warta jest wspomnienia: zaczęliśmy wyliczanie stanowisk w administracji. Ja jestem przeko-



Kazimierz Marcinkiewicz

Przemiana instytucjonalna, polityczna dokonała się, ale urzędnicy to nie jest jeszcze armia, która jednolicie, z dobrymi umiejętnościami i dobrą wolą realizuje te zmiany.

Kazimierz Marcinkiewicz

nany, że to jest dobra droga w administracji publicznej. Jeśli wszystkie stanowiska będą wyliczone i opisane, to poprawi się sprawność działania. Kolejna rzecz, którą zaczęliśmy, to wprowadzenie budżetu zadaniowego. Tu wspomnę panią prof. Teresę Lubińską, która włożyła w to serce i dużo pracy. Na pewno będzie ona jeszcze wykorzystywana.

Trzeba tworzyć elity

Marcinkiewicz zasugerował, że w przyszłości KSAP mogłaby się złączyć z istniejącą przy MSZ uczelnią kształcąca dyplomatów. Jego zdaniem, część praktyk słuchaczy powinna się odbywać nie tylko w urzędach, lecz także i w biznesie.

- W najlepszym biznesie jest bardzo podobna administracja. Podejmuje ona bardzo podobne decyzje, ale jest lepiej zorganizowana i szybciej działa. Można stamtąd czerpać wzorce działania - mówił premier.



Panel absolwentów – Barbara Kudrycka, Jan Pastwa,
Maria Gintowt-Jankowicz

Wyształceni w Szkole, spełnieni w pracy. *Podczas panelu dyskusyjnego „Drogi zawodowe absolwentów KSAP” głos zabrali absolwenci Szkoły. Moderatorem dyskusji – pierwsza dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej prof. Maria Gintowt-Jankowicz – ciepło wspominała absolwentów zachęcając ich do dzielenia się swoimi refleksjami na temat Szkoły i doświadczeń z życia zawodowego.*

Na koniec zauważył, że mamy niesamowity potencjał i ogromne możliwości nadrobienia zaległości. *- Żeby to zrobić i nie popełniać błędów, potrzeba nam elit. Życzę, aby KSAP się rozwijała i szkoliła elity, bo będzie to możliwe tylko, jeśli będziemy je mieli - zakończył Kazimierz Marcinkiewicz.*

Paweł Banaś, mówiąc o motywacji w pracy absolwenta KSAP, podparł się wypowiedzią jednego z absolwentów – Władysława Stasiaka. *- Władek mówił o czterech kluczowych elementach: dobrze skomponowanej wiedzy, znajomości doświadczeń krajów o sprawnej, skutecznej i praworządnej administracji, wytrwałości nastawionej na rozwiązywanie problemów, szacunku dla państwa i odpowiedzialności za pracę w jego służbie. W przypadku motywacji młodych ludzi, bardzo rzadko jest ona tak celnie zdefiniowana - zauważył Banaś.*

Paweł Banaś dobrze wspominał swoje pierwsze kroki zawodowe.

- Pierwsza promocja miała niezwykłą ofertę ze strony prezesa NIK prof. Lecha Kaczyńskiego. Przyjmował on do pracy wszystkich chętnych absolwentów KSAP, dawał wysokie stanowisko i dobre warunki finansowe. To pokazywało jego otwarcie na KSAP i zrozumienie, czym jest Szkoła. Ze strony szefów różnych urzędów to zrozumienie było, ale według mojej wiedzy nigdy nie doszło do tak radykalnego otwarcia. Jestem pewien, że również w otoczeniu prof. Lecha Kaczyńskiego był opór przed takim krokiem. Administracja jest zhierarchizowana i słyszeliśmy, że trzeba się jej uczyć wiele lat. To prawda, ale wtedy, na początku lat 90., był taki moment, taka potrzeba chwili, że należało ryzykować. Do dzisiaj w NIK pracują cztery osoby z pierwszej promocji. W gruncie rzeczy była to jeszcze administracja PRL-owska. Ta proweniencja powodowała brak akceptacji urzędników dla własnego państwa. Ci



Paweł Banaś

Każdy z nas, kto miał możliwość zajmować stanowisko kierownicze, musiał się nauczyć jednego, czego trudno nauczyć się nawet w najlepszej szkole: odpowiedzialności i tego, że ta nauka nigdy się nie kończy.

Paweł Banaś

ludzie mieli problem identyfikacji z własnym państwem. Jako młodzi ludzie wkraczający w tę rzeczywistość zaobserwowaliśmy to. Każdy z nas, kto miał możliwość zajmować stanowisko kierownicze, musiał się nauczyć jednego, czego trudno nauczyć się nawet w najlepszej szkole: odpowiedzialności i tego, że ta nauka nigdy się nie kończy – wspominał Paweł Banaś.

Mówił też o degradacjach, które są częścią kariery w administracji. – Każdy z nas nosi w torbistrze buławę, ale i miejsce na dymisję. Przygotowanie się do dymisji jest rzeczą niezwykle ważną. Trzeba się tego nauczyć. Trzeba czasem umieć

powiedzieć „nie”, czasem zaakceptować, że nowy szef nie widzi szans na współpracę.

Absolwenci KSAP po ukończeniu Szkoły zobowiązani są do pracy w administracji publicznej przez pięć lat. Nie dla każdego jest to jednak obciążenie.

– Dla mnie po pięciu latach nie istniał problem zmiany pracy. Administracja, jak żadna firma w sektorze prywatnym, daje szansę na niezwykle ciekawą pracę. Skala i waga zagadnień jest tutaj szalenie interesująca. Są jednak rzeczy konieczne, aby z sensem wykonywać tę pracę. Jedną z nich to zdolność do identyfikacji realnych problemów, a więc otrząśniętych z dominującego, obiegowego, aktualnie modnego podejścia. Kolejną ważną rzeczą, to oparcie się na wartościach. Trzeba wiedzieć, co jest ważne w planie osobistym społecznym ważne. Trzeba rozumieć, co to jest uczciwość i patriotyzm. Dopiero wtedy można działać z rozmachem i odwagą.

Szkoła z naciskiem na naukę i na postawę etyczną

Jan Pastwa wspominał swoją decyzję o wstąpieniu do KSAP i powody, jakimi się kierował.

– Kiedy prof. Gintowt-Jankowicz przed tą konferencją zadała nam pytanie o motywację, którą kierowaliśmy się, zdając do Szkoły, to przypominały mi się czasy sprzed 18 lat. Każdy absolwent wie, że już na egzaminie wstępnym w sposób bardziej lub mniej zawołowany zadawane było to pytanie. W moim wypadku komisja wiedziała, że już jestem pracownikiem urzędu wojewódzkiego. Wtedy nie ważyłem się użyć argumentu, który teraz wypowiem. Decydujące było ogłoszenie o rekrutacji, zaczynające się od słów: „Jeżeli chcesz służyć krajowi...”. Może to teraz nie brzmi dobrze i dlatego znikło z ogłoszeń, ale dla kogoś, kto swo-

je 18 lat przeżywał w roku 1980 w Gdańsku, kto wspierał Solidarność jak umiał, skończył prawo, wychowywał się a, potem a potem był wychowawcą w harcerstwie, to było to wymarzone zajęcie na początku niepodległej Rzeczypospolitej.

Zdaniem Pastwy, motywacja ta jest istotna, bo funkcja urzędnicza jest „szara”. Nie stoi się w pierwszym szeregu, ale wykonuje zadania. Wie o tym z własnych doświadczeń.

– Po szkole wróciłem do urzędu wojewódzkiego w Gdańsku. Nie musiałem przeżywać szoku, bo ten był już za mną. Miałem to szczęście, że moja kariera zawodowa, jeśli chodzi o wzloty i o odepnięcia, pozwalała mi zapoznać się – z poziomem urzędu wojewódzkiego i urzędów rejonowych – z rzeczywistością najbardziej szarą, ubogą, najbardziej sponiewieraną, jeśli chodzi o administrację. To było znakomite wyposażenie do tego, co przyszło mi robić później, kiedy premier Buzek nałożył na mnie obowiązek odpowiedzialności za służbę cywilną. Mogłem starać się wspomagać jej budowanie podczas kadencji pięciu premierów, ponosić za to odpowiedzialność, do której nadal się przyznaję. Obecnie służę Polsce poza krajem i to też jest miejsce, gdzie doceniam przygotowanie, które dała mi Szkoła. Dla kogoś, kto rozumie swoją motywację, granica pięciu lat pracy w administracji dla absolwenta KSAP nie jest żadną szczególną granicą. Jest się wówczas już na tyle ukształtowanym, że zwykle ta decyzja jest już prosta. Dla tych, którzy wybrali karierę poza administracją, i dla wielu instytucji, w których pracują, to też jest dobre rozwiązanie.

Zdaniem Jana Pastwy, Szkoła zawsze kładła nacisk na naukę i na postawę etyczną.

– Dzisiaj może stawiać jeszcze wyższe wymagania. Kiedyś jako taka znajomość języków obcych była wystarczająca, dzisiaj już nie. Kiedyś jakie-

kolwiek otarcie o świat poza Polską było bardzo cenne, dzisiaj oczekujemy, że będzie to bardzo dobra orientacja w wielu dziedzinach. Umiejętności profesjonalne są do uzyskania na „rynku pracy” w dużym zakresie. Jednak bez motywacji, dobrej postawy, wiary, że się chce służyć krajowi, dobrego urzędnika nie będzie. Stąd mój apel o to, aby to był istotny element w programie i funkcjonowaniu Szkoły. Dzisiaj mam wgląd w funkcjonowanie aparatów państwowych w nowych krajach UE i mogę to powiedzieć z całą odpowiedzialnością, że Krajowa Szkoła Administracji Publicznej w Warszawie jest jedyną taką instytucją w naszym regionie. Jest to ogromne dobro narodowe, które bardzo dobrze służy Polsce i jest powodem zazdrości naszych sąsiadów. Składam ogromne podziękowania dla tych, którzy stworzyli Szkołę i przez 20 lat wspie-

(...) bez motywacji, dobrej postawy, wiary, że się chce służyć krajowi, dobrego urzędnika nie będzie.

Jan Pastwa

rali jej funkcjonowanie.

Przywiązanie do wartości

Józef Puzyna mówił, że Stowarzyszenie Absolwentów KSAP podejmuje inicjatywy mające na celu uczynienie służby cywilnej bardziej profesjonalną i apolityczną. Wymienił dwa spektakularne działania Stowarzyszenia: złożenie skutecznej skargi do Trybunału Konstytucyjnego na art. 144 a Ustawy o służbie cywilnej z 1999 r., który umożliwiał zatrudnianie osób na wyższe stanowiska z pominięciem procedury konkursowej, oraz skuteczne wystąpienie do EKSO, instytucji odpowiedzialnej za zatrudnianie w strukturach unijnych, o niestwa-



Józef Puzyna

rzanie trudności w zatrudnianiu absolwentów KSAP w tych strukturach.

Zwracał uwagę, że KSAP jest uczelnią egalitarną, do której trafiają słuchacze z bardzo różnych rejonów i środowisk Polski. – To, co ich

Dając szerokie wykształcenie, staże krajowe i zagraniczne, Szkoła bardzo dobrze przygotowuje do pracy w administracji. Absolwenci z reguły trafiają na samodzielne stanowiska specjalistyczne i szybko awansują. KSAP udowodniła, że była bardzo dobrą inwestycją państwa.

Józef Puzyna

cehuje, to przywiązanie do tradycyjnych wartości: Bóg, Honor, Ojczyzna. Są one zarazem ubrane w nowoczesne techniki i sposoby zarządzania. Dając szerokie wykształcenie, staże krajowe i zagraniczne, Szkoła bardzo dobrze przygotowuje do pracy w administracji. Absolwenci z reguły trafiają na samodzielne stanowiska specjalistyczne i szybko awansują. Są też mobilni zawodowo. Mają łatwość szukania nowych wyzwań. Ułatwia im to też sieć kontaktów koleżeńskich.

Puzyna przedstawił obraz absolwentów po 20 latach funkcjonowania Szkoły. – Stanowią 0,7 proc. ogółu służby cywilnej, stanowią 10 proc. wyższych kadr zarządczej służby cywilnej, od wicedyrektora departamentu, do dyrektora generalnego. 25 spośród naszych koleżanek i kolegów piastowało bądź piastuje stanowiska ministrów, sekretarzy stanu, szefów urzędów lub ich zastępców. Mamy wśród nas 5 ambasadorów, 7 prezesów instytucji, 14 dyrektorów generalnych w różnych urzędach, 16 członków kolegialnych organów decyzyjnych w różnych instytucjach. Warto też wspomnieć, że 11 proc. ogółu absolwentów pełni funkcje dyrektorów departamentów, 12 proc. – ich zastępców, a 13 procent – naczelników wydziałów. 95 proc. absolwentów pracuje w administracji. Około 5 proc. pracuje na stanowiskach w Unii Europejskiej i 5 proc. – w biznesie. Osiągnęliśmy trwałe miejsce w polskiej rzeczywistości, zwłaszcza w administracji. KSAP udowodniła, że była bardzo dobrą inwestycją państwa.

Jak pokazać swoją potęgę i siłę Polski?

Prof. Barbara Kudrycka, minister edukacji i szkolnictwa wyższego stwierdziła, że tylko osoby oddane tworzeniu państwa sprawdzają się w administracji publicznej. – Kodeks Etyki Służby Cywilnej i praca nad nim były jednym

z moich wyjątkowych doświadczeń. Rozwijaliśmy w nim to, co jest zapisane w konstytucji: w celu zawodowego, rzetelnego, neutralnego politycznie i bezstronnego wykonywania zadań państwa tworzy się służbę cywilną. Te cztery wartości stoją u podstaw funkcjonowania służby cywilnej. Są one trwale przyjęte nie tylko w naszym kraju. Dziś stoją przed wyzwaniami cywilizacyjnymi i technicznymi, zmiany występują w komunikacji, klimacie, jesteśmy świadkami wielkich kryzysów. Dlatego służba cywilna powinna być szczególnie wrażliwa na wymieniane tu wartości.

Minister Kudrycka opowiedziała historię współpracy z jednym z absolwentów KSAP. – W moim ministerstwie potrzebowaliśmy kreatywnych urzędników, aby przeprowadzić zmiany w szkolnictwie wyższym. Słyszałam o osobie kłótlivej, niekompetentnej, przeszkadzającej swemu zwierzchnikowi w realizacji zadań i właściwie chcącej zrezygnować z pracy. Mimo to zaprosiłam ją do współpracy. Teraz mogę powiedzieć, że jest to najlepszy dyrektor merytoryczny w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Często spotykam go o 21, 22, jeszcze przy pracy. Nie patrzy na swoje zadania jak jedyna osoba, która wie, w jaki sposób je rozwiązać. Słucha także innych i potrafi zarządzać zespołem. Dzięki tej osobie wyprowadziliśmy wiele spraw z szarej sfery, gdzie uznanie było podstawą przydzielania pieniędzy, a nie obiektywne, rzetelne kryteria. Pracuje ona, patrząc na prawdziwe wartości, a nie interesy „konsumentów naszych działań”. To, co jest najważniejsze, to świadomość, że budujemy instytucję poprzez reformy strukturalne, w taki sposób, aby administracja stała się silniejsza, ale i po to, aby zmienić obszar naszej działalności zasadniczej – nauki, aby nasi naukowcy byli jeszcze lepsi, aby konkurowali. To jest wizja rozwoju nie tylko ministerstwa, ale i całego sektora.



Barbara Kudrycka

Kudrycka zauważyła, że są tacy urzędnicy, którzy pracują z ogromnym oddaniem i profesjonalizmem na rzecz przemian, które są konieczne w sektorze, którym przyszło jej chwilowo zarządzać. – Wartości Bóg, Honor, Ojczyzna są nadal bardzo ważne. One leżą na sercu każdemu Polakowi. Jednak w XXI wieku musimy odpowiedzieć sobie, jak je interpretować, aby można było pokazywać silną Polskę jako naszą ukochaną ojczyznę. Jakimi metodami możemy to zbudować u siebie. Wydaje się, że identyfikacja takich war-

Wartości Bóg, Honor, Ojczyzna są nadal bardzo ważne. One leżą na sercu każdemu Polakowi. Jednak w XXI wieku musimy odpowiedzieć sobie, jak je interpretować, aby można było pokazywać silną Polskę jako naszą ukochaną ojczyznę.

Prof. Barbara Kudrycka



Uroczystości na Zamku Królewskim

tości, jak brak kompleksów, oparte na głębokiej wiedzy działanie, perspektywa definiowania problemów stojących przed nami. Ważne jest też, czy w działaniu mamy to „dignity”, czyli szlachetność intencji, która powinna cechować wszystkich działających publicznie.

Minister pytała, czy przyszła Polska będzie mogła mierzyć się z innymi krajami tak, aby pokazać swoją potęgę i siłę. Jej zdaniem – tak, o ile spełnione będą konieczne przesłanki.

– *Koncepcje zarysowują politycy. Urzędnicy służby cywilnej je wdrażają. Nikt nie zabiera im przekonań politycznych, ale ogranicza działalność polityczną. Urzędnik musi być neutralny. Tego typu oczekiwanie stoi przed służbą cywilną. Potrafi ona pokazać prawdziwe oblicze, jest godna i ma tyle szlachetnych intencji, że potrafi współdziałać w przemianach, które są dla ojczyzny najważniejsze – mówiła minister Kudrycka.*



Sesja plenarna konferenci NISPACE

Konferencja NISPAcee w KSAP

W dniach 12-14 maja 2010 r. odbyła się XVIII międzynarodowa Konferencja Sieci Instytutów i Szkół Administracji Publicznej z Europy Centralnej i Wschodniej (NISPAcee). Jej tematem było zagadnienie: „Administracja publiczna w dobie kryzysu ekonomicznego i finansowego”.

Konferencję otworzył György Jenei, przewodniczący NISPAcee. Podkreślił, że jest to szczególna konferencja, bo zgromadziła przeszło 300 uczestników, oraz dlatego, że wspólnie z KSAP mogą oni świętować 20-lecie jej istnienia.

- W tych latach KSAP osiągnęła bardzo wysoką pozycję wśród podobnych instytucji w regionie i w Europie - podkreślał Jenei. - Na konferencji mamy praktyków i akademików z Europy Środkowej i Wschodniej, a także z innych krajów. Razem możemy świętować ten jubileusz.

György Jenei mówił, że nie tylko w Polsce, lecz także na świecie ludzie byli zszokowani tragiczną śmiercią prezydenta Lecha Kaczyńskiego i wszystkich ofiar katastrofy pod Smoleńskiem. Poprosił wszystkich o powstanie i uczczenie chwilą ciszy wszystkich ofiar. *- Niech spoczywają w spokoju - mówił, nie ukrywając poruszenia.*

Wymiana doświadczeń i wiedzy

W imieniu organizatorów zgromadzonych powitał dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej Jacek Czaputowicz. Przypomnił, że KSAP jest lokalnym organizatorem konferen-



György Jenei

cji. Podkreślił też, że to spotkanie jest okazją do dzielenia się wiedzą, wymiany opinii dotyczących najważniejszych procesów, których doświadczamy w naszym regionie i w świecie, jak i wyzwań, przed jakimi stajemy.

- To także okazja do odnowienia kontaktów z innymi praktykami, ekspertami i przyjaciółmi - mówił Jacek Czaputowicz.

Nawiązując do tematu konferencji, zwrócił uwagę, że sytuacja kryzysu, którego w Polsce jeszcze nie doświadczyliśmy zbyt dotkliwie, powoduje, iż administracja publiczna poddana jest ogromnej presji. – *Rządy i społeczeństwa są zmuszone ciąć koszty, aby móc zasilić finanse publiczne. Na administracji ciąży oczekiwanie potencjalnej redukcji długu publicznego. Wiąże się to z naciskiem na poprawę efektywności działania służby cywilnej, od której oczekuje się propozycji rozwiązań zapewniających szybszy wzrost gospodarczy, pozwalający na rozwój społeczeństwa w szerszym sensie.*

Czaputowicz podkreślał, że trudne zadania narastające w czasach kryzysu mogą być rozwiązywane skutecznie przez te administracje państwowe, które umieją dokonywać cięć i dobrze posługiwać się narzędziami zarządzania. – *To się sprawdza przede wszystkim w takich najtrudniejszych obszarach, jak rozwój gospodarczy, edukacja, opieka zdrowotna* – mówił dyrektor.

Przywołał przykład Grecji, która w ostatnich tygodniach w dramatyczny sposób doświadczyła kryzysu. Jego zdaniem, wydarzenia te powinny nas zmobilizować i nauczyć, że nie można dopuścić do kumulacji problemów, ponieważ dynamika ich rozwoju może być trudna do opanowania.

– *Temat tegorocznej konferencji NISPAcee podejmuje najważniejsze kwestie i odpowiada na aktualne wyzwania, które stoją przed administracją państwową. Służy temu wymiana doświadczeń i wiedzy, która odbywa się na Konferencji NISPAcee* – mówił Jacek Czaputowicz.

Administracja – sprawca i ofiara kryzysu

Swoje wystąpienia powitalne wygłosili jeszcze Alexei Tikhomirov, w imieniu Haiyan Qian, dyrektor Wydziału Administracji Publicznej



Wolfgang Drechsler

i Zarządzania Rozwojem Narodów Zjednoczonych, Marga Pröhl, dyrektor generalny Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej w Maastricht i Allan Rosenbaum, przewodniczący Międzynarodowego Stowarzyszenia Szkół i Instytutów Administracji w Brukseli. Adrian Ionescu, dyrektor Samorządu Terytorialnego i Public Service Reform Initiative z Budapesztu mówił o podwójnej roli administracji w czasach kryzysu.

– *Administracja publiczna z jednej strony nie sie na sobie współodpowiedzialność za kryzys, jak i z drugiej strony jest jego ofiarą. Jest współodpowiedzialna, ponieważ uczestniczyła w nieumiarowanych wydatkach i zapożyczaniu się przez rządy w czasie ekonomicznego wzrostu. Jest także w jakimś sensie ofiarą kryzysu, bo środki finansowe w budżecie maleją. Widzimy, że już*

nie możemy pożyczyć, nie możemy powiększać deficytu budżetowego, ponieważ rynek tego nie zaakceptuje. Trudno jest powiększyć obciążenie fiskalne, ponieważ opóźnia ono wzrost i poprawę stanu gospodarki. Konsekwencją dla wielu krajów jest konieczność zmniejszenia wydatków, a co za tym idzie – redukcja zatrudnienia w administracji publicznej i obniżenie płac – tłumaczył Ionesco..

W ramach uroczystości otwarcia konferencji NISPACee odbył się panel dyskusyjny z udziałem przedstawicieli rządu

Tematem było zagadnienie „Polska administracja publiczna w czasach kryzysu”. Funkcję moderatorki pełniła Barbara Kudrycka, minister nauki i szkolnictwa wyższego, a w dyskusji głos zabrali Jacek Rostowski, minister finansów, Tomasz Siemoniak, sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, oraz minister Sławomir Brodziański, szef Służby Cywilnej.

Jacek Rostowski, minister finansów, wskazał, że Warszawa jest właściwym miejscem dla takiego spotkania, również z tego powodu, że Polska jest jedynym krajem, nie tylko w Unii Europejskiej i w całej Europie, który może się poszczycić tym, że rok 2009 zakończył bez ekonomicznej recesji, ze wzrostem 1,8 proc. Omówił czynniki, które pozwoliły Polsce wyjść cało z kryzysu ekonomicznego. Zwrócił tu uwagę na rolę w państwie niezależnych instytucji i ich urzędników, w przeciwieństwie do instytucji, których urzędowanie zależy od wyboru i związane jest z dość krótką kadencyjnością. – W Unii Europejskiej – mówił – rola niezależnych urzędników i instytucji jest ogromnie ważna



Jacek Rostowski

Katastrofa smoleńska w sposób oczywisty zaowocowała kryzysem państwa, ale kryzysem, przez który państwo przeszło bez momentu utraty stabilności.

Jacek Rostowski

i w Polsce też spotykamy się z taką sytuacją. – Na poziomie Unii Europejskiej odwoływał się do przykładu Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego, na poziomie narodowym – do banków centralnych i oczywiście służby cywilnej. – Ważną korzyścią, którą społeczeństwo czerpie z istnienia instytucji „niezależnych”, jest to, że mogą sobie one pozwolić na inny sposób funkcjonowania niż wybieralni politycy. Nie muszą się troszczyć o kolejne wybory i reelekcje. To oczywiście jest ważna zaleta, jeśli chcemy coś budować, tworzymy w dłuższym horyzoncie czasowym.

Zdaniem ministra Rostowskiego, musimy też akceptować sytuacje, w których ten dalszy horyzont nie jest konieczny, a nawet potrzebne jest doraźne spojrzenie na problem.

- Myślę, że rolę np. banku centralnego, ale i oczywiście innych instytucji publicznych, możemy porównać do roli lekarza. Mówi on swojemu pacjentowi: nie jedz tyle hamburgerów, bo będziesz miał kłopoty z żołądkiem, nie pal tyle papierosów, bo zachorujesz. W długim okresie oczywiście ma on rację. Ale czasem potrzebne są takie rodzaje działań, które mają przynieść skutek natychmiast, jak na przykład w przypadku ataku serca. Są to działania zupełnie inne niż długoterminowe.

Zdaniem ministra, powinniśmy znaleźć taki mechanizm, który pozwoli nam być elastycznymi w sytuacjach kryzysowych, ale i zachować zdrowe spojrzenie w sytuacji dobrej, stabilnej. Dlatego musimy nauczyć się ograniczać wydatki rządu w czasach dobrych, aby móc je uruchamiać w czasie kryzysu finansowego.

Sławomir Brodziński, szef Służby Cywilnej, wskazał, że ramy prawne administracji opisuje art. 153. konstytucji stanowiący, że w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Zaznaczył, że w ciągu 12 lat obowiązywania konstytucji obowiązywały cztery ustawy o służbie cywilnej, co pokazuje, w jaki sposób polityka oddziałuje na administrację.

- Polski korpus służby cywilnej składa się z osób zatrudnionych w Radzie Ministrów, ministerstwach, w biurach rządu i wojewodów, niektórych inspektoratach i inspekcjach. Są to osoby mające potwierdzone kwalifikacje w trakcie procesu



Sławomir Brodziński

naboru. Status ten otrzymują oni przez ukończenie KSAP lub, co jest bardziej powszechne, przez przebycie procesu rekrutacji kończącej się egzaminem organizowanym w Szkole. Prelegent zaznaczył, że szef Służby Cywilnej jest organem administracji centralnej bezpośrednio podlegającym premierowi. To specjalny rodzaj mini-

Nowa ustawa o służbie cywilnej została wprowadzona w 2009 r., co ustabilizowało ramy prawne służby cywilnej.

Teraz stoją przed nami nowe wyzwania - polska prezydencja w 2011 r. Służba cywilna przygotowuje się do niej intensywnie.

Sławomir Brodziński

stra, bo przez 5 lat przed objęciem stanowiska nie może być członkiem żadnej partii. Musi pochodzić ze służby cywilnej i mieć odpowiednie doświadczenie w administracji rządowej. Generalnie jego zadaniem jest obserwowanie przestrzegania reguł w służbie cywilnej. Szef Służby Cywilnej ma ograniczony wpływ na jej budżet. Zgodnie z nową ustawą może opiniować projekt budżetu i ma obowiązek współpracy z ministrem finansów.

Sławomir Brodziński mówił, że obserwowane są ostatnio problemy z zasobami ludzkimi.

- *Motywacja do wstąpienia do służby cywilnej w 2009 r. i w tym roku była kluczową sprawą związaną z rozwojem zarządzania zasobami ludzkimi. W ostatnich latach kariera w służbie cywilnej traciła na popularności. W 2004 r. mieliśmy 35 kandydatów na każde miejsce i liczba ta spadła do 14 kandydatów w latach 2008 i 2009. Powodem tego są niekonkurencyjne płace, szczególnie w administracji lokalnej. Spodziewamy się jednak, że spowolnienie gospodarcze i wynikające z niego problemy na rynku pracy spowodują, że ten wynik nie powtórzy się w tym roku.*

Minister zaznaczył, że Korpus Służby Cywilnej dowiódł swojej dojrzałości i efektywności w wykonywaniu zadań.

- *Kontynuujemy programy jego modernizacji. Inne programy rozpoczynamy. Są one pokrywane głównie z funduszy Unii Europejskiej, przede wszystkim z Europejskiego Funduszu Społecznego. Nowa ustawa o służbie cywilnej została wprowadzona w 2009 r., co ustabilizowało ramy prawne służby cywilnej. Teraz stoją przed nami nowe wyzwania – polska prezydencja w 2011 r. Służba cywilna przygotowuje się do niej intensywnie – podkreślał Brodziński.*



Tomasz Siemoniak i Sławomir Brodziński

Zdecentralizowany model administracji w warunkach przeżywanego kryzysu dość dobrze się sprawdził. Kiedy środków jest mniej, finanse mogą być lepiej wydawane „na dole” bliżej tych problemów, których te pieniądze dotyczą.

Tomasz Siemoniak

Tomasz Siemoniak, sekretarz stanu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, mówił, że MSWiA obok spraw administracji zajmuje się także sprawami zarządzania kryzysowego.

- *Można powiedzieć, że kryzys jest wpisany w naszą rolę, sprawy klęsk żywiołowych, wypadków, katastrof są tymi, którymi nasze ministerstwo się zajmuje. Myślenie kryzysowe, o pewnych sytuacjach nadzwyczajnych, jest stałą cechą naszego ministerstwa – mówił. Dalej skupił się na specyfice funkcjonowania polskiej administracji w czasie kryzysu na szczeblu*

regionalnym, bo, jak podkreślał, to właśnie tu, na szczeblu samorządowym, znacząca część budżetu państwa jest kierowana i wydawana.

- Polska jest pod tym względem krajem dość specyficznym, ponieważ na poziomie regionalnym utrzymujemy administrację rządową - wojewodów, jak również od 1999 r. funkcjonują województwa samorządowe, z w pełni wybieranymi przez obywateli sejmikami wojewódzkimi. Wyłaniają one zarządy województw, na czele których stoją marszałkowie. Te 10 lat, które minęło od reformy samorządowej, sprawiło, że wzajemne relacje między administracją rządową i samorządową zostały dopracowane. Uformował się taki model, w którym wojewoda jest przedstawicielem rządu w terenie, odpowiedzialnym za rozmaite służby, inspekcje, strażę, za bezpieczeństwo, za nadzór prawny nad samorządami. Z kolei samorząd województwa odpowiada za rozwój tegoż, za wydawanie środków europejskich, ma swój budżet, prowadzi dziesiątki instytucji, w tym szpitale, instytucje kultury, odpowiada za sprawy związane z drogami i od niedawna także związane z kolejami regionalnymi.

Polski model finansowania samorządów i jego zadań, takich jak np. edukacja czy służba zdrowia, polega na tym, że samorządy czerpią dochody z udziału w podatkach od firm i obywateli, co oznacza, że w zależności od tego, ile podatków jest zbieranych w państwie, tyle proporcjonalnie nie tylko wpływa do budżetu państwa, lecz także do budżetów samorządów lokalnych. Zatem w sytuacji kryzysowego pogorszenia koniunktury wszyscy w równym stopniu zmuszeni są do oszczędzania. - Zde-



Wyprowadzenie pocztu sztandarowego KSAP

centralizowany model administracji w warunkach przeżywanego kryzysu dość dobrze się sprawdził. Kiedy środków jest mniej, finanse mogą być lepiej wydawane „na dole”, bliżej tych problemów, których te pieniądze dotyczą - mówił minister.

Prace uczestników Konferencji – grupy robocze

Kolejna część konferencji (13-14 maja) miała miejsce w gmachu KSAP. Debaty odbywały się w grupach roboczych. Były to:

- I. Grupa robocza ds. samorządu lokalnego
- II. Grupa robocza ds. e-administracji
- III. Grupa robocza ds. służby cywilnej
- IV. Grupa robocza ds. reformy PA
- V. Grupa robocza ds. sektora finansów i rachunkowości
- VI. Grupa robocza ds. internacjonalizacji i sieci studiów PA
- VII. Grupa robocza ds. analizy polityki

Prace prowadziła też Grupa Polska, której tematem był „Problem polskiej administracji publicznej i instytucji kształcenia kadr administracji wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i finansowego oraz jego konsekwencji społecznych”. Jej obrady były częścią XI konferencji Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej (SEAP). Posiedzeniom Polskiej Grupy Roboczej przewodniczyli dyrektor KSAP dr hab. Jacek Czaputowicz oraz dr Witold Mikułowski, wiceprezes Zarządu SEAP.

Kryzys otwiera oczy na lokalne problemy

Grupa robocza ds. samorządu pracowała nad zagadnieniami lokalnego zarządzania. Uczestnicy dostrzegali również pozytywne aspekty światowego kryzysu finansowego - w wielu dziedzinach zainicjował on reformy.

Natalia Reznichenko z St. Petersburg State University omawiała zagadnienie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w czasach kryzysu



Obrady konferencji NISPAcee w auli KSAP

finansowego, na przykładzie miasta Petersburg. Prelegentka zaznaczyła, że kryzys finansowy ma ogromny wpływ na inwestycje infrastrukturalne realizowane w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego. Nakreśliła głównych aktorów działających w systemie PPP i ich problemy. Pierwszym z nich jest rząd, zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym. Jego głównym problemem w sytuacji kryzysu finansowego jest

mniejsza liczba środków pieniężnych przeznaczonych na realizację inwestycji infrastrukturalnych w systemie PPP. Dalej mamy banki, które mają problemy z płynnością finansową. Muszą one udzielać pożyczek na krótsze okresy, a często nawet odrzucać wnioski kredytowe podmiotów biorących udział w PPP. Trzecim aktorem są inwestorzy, którzy borykają się z problemem finansowania inwestycji, bowiem przekraczają one ich możliwości. Ostatnia grupa to użytkownicy zrealizowanych inwestycji. Stoi przed nimi pytanie, czy finansowo mogą sobie pozwolić na korzystanie z gotowej infrastruktury (np. opłaty za autostrady).

Prelegentka zwróciła uwagę, że należy położyć nacisk na zapewnienie warunków konkurencyjności pomiędzy firmami na etapie przetargu. Pomocne byłyby także rządowe pożyczki dla podmiotów realizujących inwestycje publiczne w systemie PPP. Ostatnim instrumentem powinno być przejęcie części ryzyka inwestycyjnego przez rząd.

Irina Turgel z Urals Academy of Public Administration w Yekaterinburgu tematem swego wystąpienia uczyniła istnienie miast na terenie Federacji Rosyjskiej, w których występuje jedna, dominująca gałąź przemysłu. Prelegentka zauważyła, że w Rosji występuje taki problem w wielu miastach. Do kategorii miast dotkniętych problemem monoprzemysłu zalicza się te, w których jest jedno lub kilka przedsiębiorstw, działających w obszarze jednej gałęzi przemysłu, zatrudniających 25 proc. ludności aktywnej zawodowo. Najczęściej są to przedsiębiorstwa z branży maszynowej lub zajmujące się pozyskiwaniem surowców takich

jak ropa czy gaz. – *Istnienie w danym mieście jednego przemysłu jest poważnym problemem ekonomicznym i społecznym, ponieważ przemysł ten jest niewydolny, co dodatkowo ukazał obecny kryzys finansowy* – mówiła Irina Turgel.

Istnienie w danym mieście jednego przemysłu jest poważnym problemem ekonomicznym i społecznym, ponieważ przemysł ten jest niewydolny, co dodatkowo ukazał obecny kryzys finansowy.

Irina Turgel

Prelegentka wskazała też pozytywne strony kryzysu finansowego, zwracając uwagę, że po raz pierwszy od 20 lat rząd zainteresował się problemem i przedstawił pakiet reform (m.in. 10 bilionów rubli w formie kredytów) dla miast, w których jest monoprzemysł. Negatywnym skutkiem kryzysu jest zaś obniżenie wszystkich problemów miast z mono-specjalizacją przemysłową i przeniesienie tego problemu na całą rosyjską gospodarkę.

Kremena Georgieva z Varna Free University wygłosiła prezentację dotyczącą polityki inwestycyjnej w regionie Varny w Bułgarii. Nakreśliła problemy inwestycyjne, z jakimi borykają się w czasach kryzysu finansowego, gminy w regionie Varny. Główny z nich to koncentracja inwestycji w bogatej gminie, w której znajduje się miasto Varna i fakt, że kryzys finansowy jeszcze wzmocnił tę niekorzystną tendencję. Rozwiązaniem problemu powinno być wsparcie w zakresie rozwijania inwestycji dla mniejszych gmin. – *Lokalne rządy powinny także położyć nacisk na lepsze wykorzystanie środków pomocowych z Unii Europejskiej* – postulowała Kremena Georgieva.

Alenka Pandiloska Jurak z Faculty of Applied Social Sciences wygłosiła prezentację, w której przeanalizowała słoweńskie gminy pod kątem ich potencjału kadrowego i ekonomicznego. Zaprezentowała wyniki swoich badań, które wskazują na duże różnice pomiędzy słoweńskimi gminami w jakości zarządzania nimi. Pomimo tego, że gminy znacznie różnią się potencjałem, jakim dysponują, te które mają go najwięcej, jak np. Ljubljana, wcale nie są zarządzane najlepiej. Wielu spośród liderów to gminy małe, o niewielkim znaczeniu. Wyjaśnieniem tej prawidłowości jest odpowiednia polityka zarządzania zasobami ludzkimi. To właśnie ten aspekt pozwala pozytywnie wyróżnić się niektórym gminom.

Massimo Merighi z organizacji JASPERS mówił o właściwym zarządzaniu projektami realizowanymi z funduszy europejskich. – *W czasie obecnego kryzysu finansowego niezwykle istotne jest możliwie najlepsze wykorzystanie środków unijnych pochodzących z Funduszu Spójności. Zapewnić to może powołanie osoby lub instytucji do ogólnego zarządzania programowego całego procesu w obrębie FS* – mówił. Chodzi o apolityczną koordynację instytucji zarządzających programami, pośredniczących (pierwszego i drugiego stopnia) i samego projektu. Pozwoli to uniknąć

W czasie obecnego kryzysu finansowego niezwykle istotne jest możliwie najlepsze wykorzystanie środków unijnych pochodzących z Funduszu Spójności. Zapewnić to może powołanie osoby lub instytucji do ogólnego zarządzania programowego całego procesu w obrębie FS.

Massimo Merighi



Obrady konferencji NISPAcee

wielu problemów na poziomie projektu, które narastają już od początku całego procesu (np. ogłoszenia przetargu). Koordynacja ta powinna być widziana nie jako koszt, ale i jako sposób na uniknięcie ukrytych kosztów.

Catalin Daniel Dumitrica z National School of Political Studies and Public Administration w Bukareszcie przedstawił referat pt. „Rozwój i reforma regionów. Decentralizacja czy centralizacja?”. Autor ukazał kierunek rozwoju samorządu terytorialnego w Rumunii, który opiera się na wdrażaniu polityki New Public Management. Jej głównym założeniem jest decentralizacja i elastyczność w budowie podziału terytorialnego. Jednakże kryzys finansowy obnażył słabość decentralizacji przeprowadzonej na podstawie powyższego modelu. Zdaniem prelegenta, niezbędne są pewne formy centralizacji w obecnej sytuacji. Odpowiedzią na kryzys powinno być utworzenie średniego szczebla w ramach podziału terytorialnego, który miałby charakter np. metropolitarny.

Michaela Batorova z University of Tampere w Finlandii mówiła o roli i znaczeniu menadżerów w słowackim samorządzie. Autorka badała, jakie kompetencje są potrzebne menadżerom wyższego szczebla w słowackim samorządzie, aby sprawnie przeprowadzić go przez trudny czas globalnego kryzysu finansowego. Badanie objęło właśnie tych menadżerów, ponieważ są oni odpowiedzialni m.in. za konstrukcję budżetu w danym samorządzie.

Menadżer z dużą wiedzą ekonomiczną, odpowiednimi delegacjami kompetencji od burmistrza i zaangażowaniem w sprawy budżetowe samorządu ma szansę załagodzić fakt istnienia kryzysu ekonomicznego.

Michaela Batorova



Obrady grupy roboczej

Odpowiedź na postawione pytanie koncentrowała się wokół nacisku na dużą wiedzę ekonomiczno-praktyczną tychże osób. Powinny one, oprócz pełnienia funkcji klasycznych administratorów, być doradcami polityków (w tym przypadku burmistrzów miast). – *Menadżer z dużą wiedzą ekonomiczną, odpowiednimi delegacjami kompetencji od burmistrza i zaangażowaniem w sprawy budżetowe samorządu ma szansę załagodzić fakt istnienia kryzysu ekonomicznego* – uważa Michaela Batorova.

Ioana Acsina z National School of Political Studies and Public Administration w Bukareszcie przedstawiła prezentację: „Czy mamy do czynienia z kryzysem ekonomicznym? Studium przypadku”. Prelegentka badała budżet miasta Targoviste przed wystąpieniem globalnego kryzysu ekonomicznego i obecnie. Okazało się, że przychody w tym czasie uległy zwiększeniu, jednakże miasto przestało się dynamicznie rozwijać. Odpowiedzią na pytanie o przyczyny tego zjawiska okazała się pasywna konstrukcja budżetu. Większość środków została w nim zapisana na świadczenia socjalne i pensje. Dodatkowo nowo prowadzone inwestycje nie były skoordynowane z długofalową polityką rozwoju. Wpływ światowego załamania finansowego jest odczuwalny w Targoviste, jednakże poczucie kryzysu znacznie spotęgowały błędne decyzje miejskich menadżerów, co nie do końca jest uświadamianym sobie przez nich faktem.

Grupa robocza ds. e-administracji

W programie prac grupy znalazły się prezentacje ukazujące różne poziomy zaawansowania we wdrażaniu nowoczesnych technik informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) na polu

administracji publicznej, w jej kontaktach wewnętrznych (G2G), z klientami indywidualnymi (G2C), jak również z przedsiębiorstwami prywatnymi (G2B). Członkowie grupy debatowali nad dostępem do sieci, co otwiera przed administracją publiczną nowe możliwości rozwijania efektywności. Wykorzystywanie ich może zmniejszyć koszty zarządzania, przybliżyć władzę do obywateli, ale też stawia poważne wyzwania.

Przeprowadzono m.in. sesje: „Analiza praktyk *e-government* na poziomie narodowym”, „Różnorodne aspekty ewaluacji *e-government*” oraz „Zaawansowane tematy”.

Dla kogo ten *e-government*?

Ljupco Todorovski z Uniwersytetu w Ljubljanie wprowadziła zebranych w tematykę *e-government learning platform*. Służy ona tworzeniu formalnych ram dla wymiany wiedzy, doświadczeń i innowacyjnych rozwiązań w zakresie wykorzystania *ICT* w administracji publicznej w krajach NISPAcee. Platforma umożliwia także monitoring, studium przypadku oraz analizę porównawczą wykraczającą poza granice jednego kraju.

Kristina Reinsalu z Estonii przedstawiła ewaluację e-wyborów podczas wyborów do władz lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego w Estonii w 2009 r. Panelistka dowodziła, iż gwałtowny rozwój technologii informatycznych kształtuje nowe społeczeństwo informacyjne, w którym e-wybory są kluczowym narzędziem służącym pogłębianiu demokracji. Wskazała najczęstsze błędy popełniane podczas prowadzenia kampanii wyborczych w Internecie: nie-

dostosowanie form wizualnych do danych kategorii odbiorców oraz zdecydowany przerost formy nad treścią. Szczególnie brak precyzyjnych informacji często zaciera różnice w poglądach nawet skrajnych ugrupowań.

Bojan Murseca ze Słowenii zauważył, że stosunkowo proste pod względem prawnym postępowanie egzekucyjne na Słowenii sprawia, iż jest ona doskonałym kandydatem do implementacji systemu automatycznej informacji sądowej. Takie rozwiązanie obejmowało szereg przedsięwzięć, począwszy od digitalizacji dokumentów papierowych, poprzez automatyczną kontrolę i przetwarzanie wniosków, na wsparciu decyzyjnym skończywszy. – *Elektroniczne wnioski, poprzez automatyczną weryfikację danych, pozwalają wyeliminować wiele błędów, zmniejszają kosztą wprowadzania danych do systemu, przyspieszają wydawanie wyroków, pozwalają klientom na monitorowanie statusu wniosków* – mówił Bojan Murseca.

Elektroniczne wnioski, poprzez automatyczną weryfikację danych, pozwalają wyeliminować wiele błędów, zmniejszają kosztą wprowadzania danych do systemu, przyspieszają wydawanie wyroków, pozwalają klientom na monitorowanie statusu wniosków.

Bojan Murseca

To już działa!

Stanisław Kamiński z Urzędu Statystycznego we Wrocławiu zwracał uwagę, jak dużą rolę w społeczeństwie informacyjnym odgrywają

organizacje zajmujące się zbieraniem i porządkowaniem danych. Lokalny Bank Danych opiera się na idei powszechnie dostępnej dla lokalnej społeczności i osób prawnych bazy danych, której zadaniem jest dostarczanie aktualnych i wiarygodnych informacji ekonomicznych i społecznych. Pierwszą wersję systemu uruchomiono we Wrocławiu w 1999 r. pod nazwą Regionalny Bank Danych. Obecnie jest on największą tego typu organizacją w Polsce, która umożliwia swoim użytkownikom generowanie tabel i wykresów na podstawie danych z ponad 139 grup i 616 podgrup informacji. Informacje uporządkowane są na 5 poziomach: regionalnym, wojewódzkim, subregionalnym, powiatowym oraz gminnym. Jest to niezwykle przydatne w pracach nad politykami społecznymi i w wyznaczaniu celów na danym terytorium. – *Lokalny Bank Danych, będący częścią złożonego projektu pod nazwą System Informacyjny Statystyki Publicznej, ma na celu wspieranie władz lokalnych w wypełnianiu ich zadań oraz w tworzeniu strategii rozwoju, jak również wspieranie lokalnego rozwoju społecznego i ekonomicznego* – mówił Stanisław Kamiński.

Lokalny Bank Danych będący częścią złożonego projektu pod nazwą System Informacyjny Statystyki Publicznej, ma na celu wspieranie władz lokalnych w wypełnianiu ich zadań oraz w tworzeniu strategii rozwoju jak również wspieranie lokalnego rozwoju społecznego i ekonomicznego.

Stanisław Kamiński

Dr Balazs Konig z Corvinus University w Budapeszcie wskazał na przekształcenia, jakim poddano istniejący od 2005 r. system elektronicz-

nej obsługi klienta administracji na Węgrzech. W wyniku zmian prawnych Centralny System Usług Elektronicznych uzyskał pierwszeństwo nad innymi formami kontaktu z administracją, a dzięki rozwiązaniom technologicznym jest tańszy w obsłudze, zarówno dla władz, jak i dla klientów administracji. Obecnie klienci zobligowani są do korzystania z *Client Gate*, jeżeli prawo nie stanowi inaczej. Jednocześnie utrzymywana jest stała kontrola nad prawdziwością i aktualnością istniejących danych.

Ekaterina Mikhaylova ukazywała proces rozpowszechniania koncepcji *mobile learning* oraz jego główne trendy na podstawie badań nad implementacją e-usług na Moskiewskim Uniwersytecie Państwowym. Celem programu było przetestowanie różnego typu usług informatycznych, zachęcenie do użycia telefonów w komunikacji oficjalnej oraz identyfikacja czynników ułatwiających i utrudniających wprowadzenie tego typu usług w instytucjach publicznych.

Dominik Sypniewski skoncentrował się na roli ICT w usprawnianiu administracji na przykładzie systemu Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego. Sektor budownictwa jest jedną z wiodących branż w Polsce, ściśle kontrolowaną przez państwo. Jedną z form nadzoru jest wydawanie zezwoleń przez różne instytucje administracji dotyczące tego samego projektu. – *Elektroniczny Nadzór Budowlany wprowadzony w 2007 roku przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego stanowi technologiczną podstawę dla publicznych e-usług oraz usprawnia komunikację między instytucjami nadzoru. Redukuje koszty procesu i poprawia*

konkurencyjność w sektorze – mówił Dominik Sypniewski.

Betul Aydogan przedstawiła rozwój publicznych e-usług w Turcji. Mimo iż projekt e-Government Gate pozwala zaoszczędzić czas obywatelom, to ze względu na niewielką dostępność do Internetu skala jego użyteczności jest niewielka. Za dużą przeszkodę w rozwoju publicznych e-usług prelegentka uznała również bariery psychologiczne – obawy przed wyciekami danych osobowych oraz nieufność wobec technologii usług elektronicznych.

Analiza praktyk e-government na poziomie narodowym.

David Spacek z Uniwersytetu Masaryka w Brnie postawił tezę, iż jakkolwiek inicjatorzy zmian mających na celu usprawnienie funkcjonowania administracji, procesów tworzenia i wdrażania polityk oraz procesów podejmowania decyzji w administracji mogą wybierać z szerokiego spektrum elektronicznych i informatycznych narzędzi komunikacyjnych, należy ostrożnie rozważać możliwy wynik rachunku korzyści i negatywnych następstw tych przemian. Wdrażanie ICT może bowiem paradoksalnie prowadzić do wzrostu kosztów przy braku widocznej poprawy produktywności.

– Odpowiednie zarządzanie i wspierające je stosowne praktyki ewaluacyjne stanowią warunek

Odpowiednie zarządzanie i wspierające je stosowne praktyki ewaluacyjne stanowią warunek konieczny dla implementowania rzetelnych, efektywnych i racjonalnych polityk publicznych.

David Spacek



Obrady konferencji NISPAcee w auli KSAP

konieczny dla implementowania rzetelnych, efektywnych i racjonalnych polityk publicznych – mówił David Spacek. Jego zdaniem, realnym zagrożeniem dla rozwoju technologii ICT są np.: nieumiejętne zarządzanie projektem, tzw. niekorzyści pierwszego gracza, przerwy w finansowaniu, porażki technologiczne i nadmierne oczekiwania interesariuszy.

Catalin Vrabie z bukareszteńskiej Krajowej Szkoły Studiów Politycznych i Administracji Publicznej w przedstawionej prezentacji zwrócił uwagę, iż językiem u wagi w staraniach o sukces idei e-government jest aktywny udział obywateli. W przedstawionych jako przykład oficjalnych, urzędowych stronach internetowych miast w Rumunii większe znaczenie ma łatwość nawigacji po serwisie oraz rzetelność i aktualność dostarczanych informacji niż poziom zaawansowania technologicznego

strony. Istotne są również formy angażowania użytkowników w procesy decyzyjne na etapie konsultacyjnym poprzez np. ankiety internetowe.

Kazbek Abraliev z Biszkeku mówił, że choć technologie ICT nie są powszechne w Kirgistanie, to dostrzeżono w nich szansę na stabilizację obecnie napiętych stosunków politycznych i gospodarczy rozwój kraju. W r. 2002 przyjęto narodową strategię „ICT for development of the Kyrgyz Republic”, której celem jest budowa społeczeństwa informacyjnego oraz ułatwienie wprowadzenia programów redukcji ubóstwa. Na terenie kraju powstaje wiele CPAI (Center of Public Access to Internet), jednakże niestabilność strumieni ich finansowania – mających swe źródło w instytucjach międzynarodowych – doprowadziła do zamknięcia części z nich.

Różnorodne aspekty ewaluacji e-government

Branko Dimeska z macedońskiego Uniwersytetu St. Kliment Ohridski zwięźle przedstawił argumenty za i przeciw urzeczywistnieniu koncepcji *e-voting*, tj. głosowania przez Internet za pomocą komputera osobistego oraz unikatowego podpisu elektronicznego. Wśród korzyści wymieniał: niskie koszty, niską czasochłonność, przejrzystość, dostępność oraz efektywność. – *E-voting z czasem stanie się koniecznością reżimów demokratycznych i całkiem nowoczesną koncepcją nieprzystającą*

do świata fikcji naukowej.

Branko Dimeska

do świata fikcji naukowej – mówił Branko Dimeska. Podkreślił jednakże, iż system wymaga stałego udoskonalania.

Ovidiu Stoica z Uniwersytetu A.I. Cuza z Jassy poruszył zagadnienie promocji i upowszechniania usług *e-government*. – *Właściwą formą budowy e-government jest partnerstwo publiczno-prywatne. Dzieli ono bowiem zadania finansowania oraz wykonywania usług odpowiednio między podmiot publiczny i prywatny zgodnie z ich lepszym do nich przystosowaniem* – mówił.

Właściwą formą budowy e-government jest partnerstwo publiczno-prywatne. Dzieli ono bowiem zadania finansowania oraz wykonywania usług między odpowiednio podmiot publiczny i prywatny zgodnie z ich lepszym do nich przystosowaniem.

Ovidiu Stoica

Mimoza Bagdanoska-Jovanovska z Uniwersytetu St. Kliment Ohridski oraz **Ljupco Todorovski** z Uniwersytetu w Lublannie zaprezentowali wspólną pracę pt. „Evaluating the Hidden e-Government through Document-Flow Networks”. Autorzy stwierdzili, iż rola tzw. *back-office* (zaplecza funkcjonującego poza sferą kontaktów z klientem urzędu) i jego działań w ramach relacji G2G, jako prawdziwej i najważniejszej siły napędowej systemu *e-government*, bywa niedoceniana przez badaczy tego obszaru. Zdaniem prelegentów, podstawowa zaleta *e-government* nie leży w korzystaniu z technologii jako takiej, ale w jego spożytkowaniu w procesach transformacji. Przewiduje się, iż potrzeba rozwoju e-usług skierowanych do biznesu i oby-

wateli wymusi w przyszłości swoistą integrację back-offices i ich ścisłą współpracę w ramach jednej sieci.

Zaawansowane tematy

Dace Aiztrauta z Łotewskiego Uniwersytetu w Rydze podjęła próbę wyjaśnienia wagi dzielenia się wiedzą. Brak wymiany wiedzy skutkuje z kolei brakiem informacji zwrotnej i nie pozwala przez to udoskonalać i poprawiać już pozyskanej wiedzy. Aby tego uniknąć, trzeba stworzyć warunki dla partnerskiej współpracy menedżerów, profesjonalistów i użytkowników usług *e-government*. *Zarządzanie wiedzą w administracji publicznej skupia się zaledwie na procesach, niejako lekceważąc znaczenie ludzkich zachowań i wartości oraz technologii. Wypracowanie zasad i reguł oraz koncepcji zarządzania wiedzą zbliżyłoby strategie e-government do pożądanego sukcesu* - mówiła Dace Aiztrauta.

Pieter Wagenaar z amsterdamskiego Vrije Universiteit w prezentacji „Organizing emergent safety organizations. The travelling of the concept «Netcentric Work» in the Dutch safety sector” zapoznał słuchaczy ze stale redefiniowaną i reinterpretowaną koncepcją, która stanowić może odpowiedź na Weberowską, biurokratyczną wizję uporządkowania sektora bezpieczeństwa cywilnego. Pomysł *Netcentric Work* oparto na idei *Network-Enabled Capability* (NEC), skupionej na skutecznych działaniach na poziomach dowodzenia i kontroli oraz zdolności operacyjnej. *Netcentric Work* została wprowadzona do holenderskiego systemu zarządzania kryzysowego w celu uzyskania poprawy efektywności wymiany informacji między różnymi podmiotami odpowiedzial-



Rolet Loretan, Zamek Królewski

nymi za zarządzanie w stanach kryzysu. System współdziałania tych instytucji ma być ulepszony przez wykorzystanie reguł komunikacji właściwych serwisom społecznościowym (takim jak np. Twitter).

Administracja publiczna w czasach kryzysu

Grupa robocza ds. służby cywilnej podjęła zagadnienie administracji publicznej w czasach kryzysu, a także kwestie zarządzania uczciwością, edukacji i satysfakcji urzędników z wykonywanej pracy czy instrumentów zarządzania zasobami ludzkimi. Prelegenci dzielili się doświadczeniami swoich krajów w zakresie optymalizacji działania służby cywilnej.

Iulia Cristina Popescu z Narodowej Szkoły Studiów Politycznych i Administracji Publicznej przedstawiła wpływ globalnego kryzysu na

reformy administracji publicznej w Rumunii. Jej zdaniem, służba publiczna w Rumunii przed 2008 r. – dzięki ostrym kryteriom rekrutacyjnym oraz dobremu systemowi ewaluacji – działała stosunkowo dobrze i pracowali w niej kompetentni ludzie. Jedynym problemem – z powodu niezbyt przejrzystego systemu wynagradzania – był jej koszt. W czasie kryzysu finansowego niezbędna była jego reforma. Przekształcenie systemu finansowania urzędników wymusiła na Rumunii pożyczka z Międzynarodowego Funduszu Walutowego obwarowana nakazami reform. Naciski ze strony Funduszu sprawiły, że w Bukareszcie zdecydowano się zmienić system nagradzania pracowników służby publicznej, uzależniając go od wydajności poszczególnych urzędników, odpowiedzialności zadań czy trudności spraw, którymi się zajmują, a nie np. od czasu przepracowanego w administracji, jak było przed kryzysem. W opinii Popescu, dzięki reformie administracja działa bardziej wydajnie (choć minęło zbyt mało czasu, by można było to potwierdzić badaniami), ale wielu urzędników ucierpiało w jej wyniku. Spora grupa – szczególnie starszych i mniej aktywnych – pracowników straciła część swoich zarobków, chociaż przed wprowadzeniem reformy rząd obiecywał, że tak się nie stanie.

Mariana Dimitrova z Nowego Uniwersytetu Bułgarskiego w Sofii omawiała problem redukcji zatrudnienia w służbie cywilnej. Między 2001 a 2007 r. zatrudnienie w bułgarskiej służbie cywilnej wzrosło z poziomu 67 tysięcy pracowników do 91 tysięcy. Obecnie nowa polityka rządu przewiduje zmniejszenie zatrudnienia o 15 proc., zlikwidowanie dwóch ministerstw, zmniejszenie poziomu wynagro-

dzeń, oparcie ich o ocenę efektywności pracy i poprzedzenie reformy analizą *ex ante*. Nowa polityka ma na celu przezwycięzenie obecnych problemów bułgarskiej administracji, tj. niezdolności do przyciągnięcia do pracy najzdolniejszych kandydatów, skostniałych struktur, powszechnego przekonania opinii publicznej o niskiej efektywności administracji publicznej oraz niekorzystnej struktury wiekowej jej pracowników. Do osiągnięcia tych celów konieczne jest wprowadzenie długofalowej strategii zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, spłaszczenie struktury administracyjnej, wprowadzenie zasady współpracy zespołowej na szerszą skalę, wprowadzenie nowoczesnych metod komunikacji elektronicznej, zwiększenie elastyczności zatrudnienia, promowanie mobilności pracowników służby cywilnej i ulepszenie procedur ich zwalniania.

Zarządzanie uczciwością

Kaja Gadowska z Uniwersytetu Jagiellońskiego w referacie pt. „Problem korupcji urzędników służby cywilnej w Polsce. Powody, często spotykane przyczyny i sposoby zapobiegania zjawisku” przedstawiła wyniki swoich badań z lat 2009-2010. Autorka oparła je na analizie raportów Najwyższej Izby Kontroli, firmy Ernst and Young oraz Fundacji Batorego, a także artykułów prasowych. Udowadniała związek pomiędzy korupcją a naciskami politycznymi i gwarancją zatrudnienia urzędników. Jej zdaniem, im większe wpływy na administrację mają politycy i im niższe jest poczucie stabilności zatrudnienia wśród urzędników, tym większa jest wśród nich pokusa korupcji. Dlatego właśnie jako sposób na pozbycie się korup-

cji Gadowska zalecała m.in. zwiększenie stabilności zatrudnienia pracowników administracji i reformę systemu ich wynagradzania.

Tatyana Czerniak z Syberyjskiej Akademii Administracji Publicznej przedstawiła referat „Walka z korupcją w administracji publicznej. Roczne rezultaty”. W ciągu pierwszych 9 miesięcy 2009 r. w Rosji miało miejsce 174 tysiące przypadków przyjęcia korzyści majątkowej w służbie cywilnej. W identycznym okresie roku poprzedzającego miało miejsce półtora razy więcej przypadków przyjęcia łapówki. Co prawda spadła liczba popełnianych przestępstw tej kategorii, ale wzrosła średnia kwota udzielanych łapówek (z 10 000 rubli do 23 000 rubli). Obecnie z reguły korupcja przybiera formę tzw. okat tj. uzyskania pieniędzy lub przywilejów. W 90 proc. przypadków u podłoża korupcji leży wadliwe prawo. – *Walka z korupcją jest uznawana w Rosji za priorytet i dlatego dotyczy poziomu federalnego, administracji terenowej i struktur organizacyjnych w obrębie poszczególnych instytucji* – mówiła Tatyana Czerniak.

– *Dla przezwyciężenia problemu korupcji konieczne jest wprowadzenie spójnego systemu i strategii zwalczania jej na poziomie ogólnokrajowym. Powinny temu towarzyszyć działania prewencyjne wśród urzędników*

Walka z korupcją jest uznawana w Rosji za priorytet i dlatego dotyczy poziomu federalnego, administracji terenowej i struktur organizacyjnych w obrębie poszczególnych instytucji.

Tatyana Czerniak



Ludmila Gajdosova, Juraj Nemeč, György Jenei

i usprawnienie obecnie stosowanych mechanizmów instytucjonalnych. Jednocześnie władze państwowe powinny promować rozwój społeczeństwa obywatelskiego – postulowała Czerniak.

Florin Marius Popa z Narodowej Szkoły Studiów Politycznych i Administracji w Bukareszcie mówił o etycznych aspektach działania urzędników służby cywilnej w Rumunii. Jego zdaniem, etyka w pracy urzędnika służby cywilnej musi się przejawiać w jego działaniu jako części administracji publicznej. Należy

W kreowaniu kompleksowego systemu etycznego dla służby cywilnej trzeba brać pod uwagę ogólne cele działania danej organizacji, szczegółowe regulacje etyczne oraz pożądaną sposób postępowania w obrębie organizacji.

Florin Marius Popa

przez to rozumieć zapewnienie efektywnych usług publicznych i odpowiednio wysokiego poziomu zadowolenia obywateli z ich wykonywania. – *W kreowaniu kompleksowego systemu etycznego dla służby cywilnej trzeba brać pod uwagę ogólne cele działania danej organizacji, szczegółowe regulacje etyczne oraz pożądaną sposób postępowania w obrębie organizacji* – mówił. W Rumunii w 2004 r. uchwalono Kodeks Postępowania dla urzędników służby cywilnej, którego implementację zakończono w 2007 r. Jednak nowy rząd planuje dokonać redukcji wynagrodzenia w obrębie służby cywilnej. Zdaniem prelegenta, stawia to pod znakiem zapytania praktyczną realizację postanowień Kodeksu, bo zwiększy się pokusa nadużycia stanowiska przez urzędnika.

Edukacja, satysfakcja

Mikołaj Agaton Cholewicz z KSAP mówił o roli Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w tworzeniu nowoczesnej służby cywilnej w Rzeczypospolitej Polskiej. KSAP odgrywa niezmiernie istotną rolę w systemie polskiej służby cywilnej. Ma unikalną pozycję ustrojową – jest szkołą podporządkowaną bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów, a co za tym idzie, nie jest uczelnią wyższą w rozumieniu ustawy o szkolnictwie wyższym – jej ustrój określa osobna ustawa i statut. Od początku swego istnienia wykształciła prawie 1000 mia-

– Obecnie Krajowa Szkoła Administracji Publicznej może rozszerzyć swoją działalność o rolę think-tanku działającego na rzecz potrzeb kluczowych instytucji państwa polskiego.

Mikołaj Agaton Cholewicz

nowanych urzędników służby cywilnej na potrzeby centralnej administracji państwowej. Ponadto w organizowanych przez nią szkoleniach przez 20 lat wzięło udział ponad 35 tysięcy urzędników. W 2010 r. Szkoła obchodzi 20-lecie swojego istnienia. Wydarzenie to zbiega się w czasie z kształceniem przez Szkołę kadr Korpusu Prezydencji RP w Unii Europejskiej, gdyż Polska obejmie prezydencję w drugiej połowie 2011 r.

– Obecnie Krajowa Szkoła Administracji Publicznej może rozszerzyć swoją działalność o rolę think-tanku działającego na rzecz potrzeb kluczowych instytucji państwa polskiego – uważa Mikołaj Agaton Cholewicz. – Pierwsze kroki w tę stronę zostały podjęte na rzecz Ministerstwa Zdrowia. Wydaje się, że Szkoła ma ogromny potencjał w tej dziedzinie dzięki swojej pozycji ustrojowej – mogłaby stać się miejscem wypracowywania wspólnie z dyrektorami generalnymi urzędów najlepszych praktyk w administracji, ostoją propagowania najlepszych pomysłów i rozwiązań podnoszących efektywność i wydajność działania administracji publicznej.

Dedykowane badania nastawione na praktykę są obecnie pożądane przez administrację, a rynek nie zawsze jest w stanie zapewnić w tym zakresie usługi odpowiednie do potrzeb administracji publicznej. Szkoła mogłaby skutecznie wypełnić tę lukę.

Cholewicz zwrócił uwagę na pewne braki w polityce Szkoły. – *Marka Szkoły jest za słabo promowana – public relations w obecnej postaci nie oddziałuje skutecznie na świadomość społeczeństwa, urzędników służby cywilnej i polskich*

elit politycznych. Warto by szerzej „rozreklamować” rolę i znaczenie Szkoły.

Rodica Stefanescu z Uniwersytetu Ekologicznego w Bukareszcie i **Ramona Monolache** z Bukareszteńskiej Akademii Studiów Ekonomicznych przedstawiły referat „Budowa zdolności urzędników służby cywilnej do efektywnego stawiania czoła wyzwaniom dotyczącym głównych interesariuszy. Kazus Rumunii”.

W rumuńskim systemie prawnym instytucje prawne i procedury regulujące zapewnienie obywatelom prawa do czystego środowiska są zawarte aż w 47 różnych aktach prawnych. Zbyt rozczłonkowana regulacja, która podlega nadmiernej częstotliwości zmianom, utrudnia efektywne wykonywanie zobowiązań międzynarodowych zaciągniętych przez Rumunię na arenie międzynarodowej. Również stosowanie przez ustawodawcę niejasnej, nieodpowiedniej terminologii czyni te akty prawne, zdaniem autorek, podatnymi na zbyt swobodną interpretację.

Zdaniem autorek, potrzeba wzmocnienia dialogu społecznego, zbierania informacji od społeczeństwa. Należy również poszerzyć zakres edukacji o problematykę zrównoważonego rozwoju. Instytucje publiczne mają świadomość tych braków, ale nie towarzyszą temu żadne działania mające zmienić ten stan rzeczy - nadmiar biurokracji oraz brak woli politycznej to główne czynniki wpływające na bezczynność administracji w tym zakresie.

Simona Sora i **Armenia Androniceanu** z Bukareszteńskiej Akademii Studiów Ekonomicznych przedstawiły referat „Satysfak-



Obrady konferencji NISPAcee w auli KSAP

cja z pracy w sektorze publicznym. Kazus rumuńskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych”. W 2003 r. przeprowadzono wśród pracowników rumuńskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych ankietę badającą poziom ich zadowolenia z pracy. Za pozytywne aspekty swojej pracy ankietowani uznali głównie jasną strategię działania instytucji i prestiż związany ze służbą w jej ramach. Większość pracowników objętych badaniem uważała również, że możliwości rozwoju kariery oraz autonomia na stanowisku pracy stanowią mocne strony ministerstwa. Również charakter pracy wyraźnie wpływał na satysfakcję urzędników z pracy - podkreślali oni jej ciekawy charakter i możliwość pracy w międzynarodowym środowisku. Za negatywne aspekty działalności ministerstwa ankietowani uznali brak statutu

regulującego jego wewnętrzną pracę, brak dodatków do wynagrodzenia, niejasne kryteria oceny pracy i brak szkoleń specjalistycznych. Poważny problem stanowiło znaczne obciążenie pracą oraz towarzysząca mu napięta atmosfera w miejscu pracy. Autorki zauważają wyraźny związek między oddaniem (chęcią do poświęcania się) pracownika zatrudniającego instytucji a jego satysfakcją z pracy. Z kolei na satysfakcję z pracy wpływają głównie: polityka zarządzania zasobami ludzkimi w ramach urzędu, styl zarządzania bezpośrednich przełożonych, typ wykonywanej pracy i poziom obciążenia pracownika obowiązkami.

Instrumenty zarządzania zasobami ludzkimi, regulacja, psychologia

Ivanna Ibragimova, przedstawicielka ukraińskiego projektu reformy zarządzania zasobami ludzkimi służby cywilnej (CBIE Project), mówiła o rozwijaniu nowego podejścia do oceny pracowników służby cywilnej na Ukrainie. Reforma oceny pracowników służby cywilnej podejmowana jest w kontekście starań Ukrainy o przyjęcie jej do Unii Europejskiej. Panuje tam zgoda co do praktycznego znaczenia wprowadzania nowych metod zarządzania zasobami ludzkimi. Główny nacisk zmian został położony na odformalizowanie istniejących struktur, uczynienie ich transparentnymi, ich decentralizację, wprowadzenie oceny pracowników opartej na dialogu i umowy celowe. Do przeprowadzenia reformy oceny pracowników służby cywilnej powołano do życia Grupę Analizy Polityk złożoną z 4 grup tematycznych. Podstawowym założeniem projektów polityk jest wprowadzenie regularnej rocznej oceny pracowników opartej

na jednolitych zasadach, obiektywnych kryteriach, transparentności procesu i przeprowadzanej w neutralny politycznie sposób.

Dubravka Prelec z British Council w Chorwacji i **Gordana Marcetic** z Zagrzebskiej Politechniki Społecznej omówiły rozwój strategii rozwijania zasobów ludzkich służby cywilnej w Chorwacji. W państwie tym przyjęto Strategię Rozwoju Zasobów Ludzkich na lata 2010–2013. Jej celem jest stworzenie profesjonalnej, odpowiedzialnej, elastycznej i przejrzystej służby cywilnej zorientowanej na zaspokajanie potrzeb społeczeństwa. Główne programy Strategii dotyczą rozwijania umiejętności kadry zarządzającej. W tym celu uruchomiono specjalny trójsemestralny program szkoleniowy prowadzony przez uznanych specjalistów ze służby cywilnej i sektora prywatnego. Program szkolenia obejmuje takie zagadnienia jak zarządzanie, planowanie strategiczne, rozwój polityk, narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi, rozwój osobisty, zarządzanie finansowe i kontrola finansowa. Uczestnicy kursu opracowują własne studia przypadków oraz uczestniczą w panelu „Chorwacja w przyszłości”. Zdaniem prelegentek, do sukcesu reformy konieczna jest zmiana kultury organizacyjnej i etyki urzędników służby cywilnej. Działania te muszą być powiązane z reformą systemu wynagradzania, która jednak utkwiała w martwym punkcie.

System i polityki

Armenia Androniceanu z Bukareszteńskiej Akademii Studiów Ekonomicznych mówiła o głównych kierunkach zmian i perspektywach rozwoju polityki w stosunku do urzęd-

ników służby cywilnej w rumuńskiej administracji publicznej. Jej zdaniem, podstawowymi problemami trapiącymi rumuńską służbę cywilną są m.in.: brak konkursów na stanowiska w obrębie służby cywilnej, jej silna polityzacja, brak wyodrębnionej kategorii wyższych urzędników służby cywilnej, nieatrakcyjność dla pracowników, brak wskaźników efektywności, niski poziom autonomii poszczególnych urzędów.

Rozpoczęto tam proces implementacji Standardowego Systemu Oceny (Common Assesment Framework - CAF) poprzez który usiłuje się wprowadzić w rumuńskiej administracji ujednolicony system zarządzania jakością. Ma on na celu wprowadzenie mechanizmów samooceny administracji, mierzalnych wskaźników podejmowanych działań i ewaluacji polityk. Jednak na przeszkodzie skutecznemu wprowadzeniu CAF w rumuńskiej służbie cywilnej stanęła zmiana ekipy rządzącej. Nowy rząd nie jest zainteresowany dalszymi pracami nad projektem. Ze względu na brak woli politycznej realizacja projektu ujednoliconego systemu zarządzania jakością stanęła pod znakiem zapytania.

Reforma w czasach kryzysu, wyzwania i osiągnięcia

Grupa Robocza ds. reformy administracji publicznej zajęła się m.in. przeglądem teorii reform administracji publicznej. Reprezentanci wielu krajów mogli pochwalić się osiągnięciami ostatnich lat oraz wskazać niepowodzenia i ich przyczyny. Przedstawiali też ponoszone koszty i osiągnięte korzyści płynące z dokonywanych reform.



Uczestniczący w konferencji słuchacze KSAP, KPRM

Jolanta Urbanovič z Uniwersytetu im. Mikolo Romerio w Wilnie zaprezentowała problemy związane z reformą administracji publicznej w krajach bałtyckich oraz przedstawiła kształt ich służby cywilnej. Porównała Litwę, Łotwę i Estonię pod względem demograficznym, ekonomicznym oraz przyczyn leżących u podłoża kryzysu gospodarczego. - *Główne problemy w przeprowadzeniu skutecznej reformy*

Główne problemy w przeprowadzeniu skutecznej reformy w krajach bałtyckich to słabość społeczeństwa obywatelskiego oraz spuścizna sowiecka. Te czynniki sprawiają, że system administracji publicznej pozostaje nieefektywny, nietransparentny i zorientowany na centralny rząd zamiast na obywatela.

Jolanta Urbanovič

w krajach bałtyckich to słabość społeczeństwa obywatelskiego oraz spuścizna sowiecka. Te czynniki sprawiają, że system administracji publicznej pozostaje nieefektywny, nietransparentny i zorientowany na centralny rząd, zamiast na obywatela – mówiła Jolanta Urbanovič.

Nadiya Meltyukhova z Regionalnego Instytutu Administracji Publicznej w Charkowie przedstawiła osiągnięcia społeczeństwa ukraińskiego z ostatnich dwudziestu lat. Były to m.in.: skuteczne przejście od gospodarki centralnie sterowanej do rynkowej, wolność słowa, poprawa wykształcenia i kompetencji pracowników administracji publicznej. – *Najistotniejszymi problemami są wysokie upartyjnienie pracowników administracji, brak aktywności obywatelskiej i wysoki poziom centralizacji władzy na Ukrainie* – mówiła. Zarekomendowała wdrażanie idei *long life learning* w administracji publicznej, nowych technik zarządzania charakterystycznych dla sektora przedsiębiorstw oraz rozwój badań naukowych nad dziedziną administracji publicznej.

Florin Marius Popa z Krajowej Szkoły Studiów Politycznych i Administracji Publicznej w Bukareszcie zaprezentował referat poświęcony analizie merytokratycznych aspektów planowania kariery i promocji zawodowej pracowników służby cywilnej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Merytokracja to rodzaj społeczeństwa, w którym dobrobyt oraz pozycję społeczną zdobywa się poprzez konkurencyjność i wysokie kompetencje. – *W ramach procesu akcesyjnego do Unii Europejskiej dawne kraje socjalistyczne zostały zmuszone, aby jasno określić strategię rozwoju kariery zawodowej pracowników*

służby cywilnej. Stało się to powodem uznania merytokracji za główną zasadę w doborze pracowników w administracji publicznej – mówił Florin Marius Popa. Jednak głównym problemem w jej pełnej implementacji jest zbyt mała motywacja do pracy w służbie cywilnej spowodowana niskimi zarobkami pracowników tego sektora.

David Spacek z Uniwersytetu Masaryka w Brnie podsumował proces reformy administracji publicznej w Czechach w latach 1989–2006 w kontekście jego dostosowania do tzw. 4 faz Hessa, czyli transformacji, konsolidacji, modernizacji i adaptacji. Prelegent podkreślił, iż czeska reforma nie zawsze podążała za tymi fazami, oraz że nie należy traktować ich jako idealnego wzorca reorganizacji administracji publicznej. – *Najlepszym rozwiązaniem jest taka aplikacja powyższych stadiów reformy, która uwzględnia lokalne uwarunkowania oraz nowe trendy w modernizacji administracji publicznej. Wdrażanie nowych technik zarządzania, w szczególności zaś zarządzania jakością, przebiega zdecydowanie efektywniej na szczeblu regionalnym aniżeli na szczeblu centralnym* – mówił – David Spacek.

Wdrażanie nowych technik zarządzania, w szczególności zaś zarządzania jakością, przebiega zdecydowanie efektywniej na szczeblu regionalnym aniżeli na szczeblu centralnym.

David Spacek

Vera Menshova z Syberyjskiej Akademii Administracji Publicznej (SAPA) mówiła, że niespodziewanym efektem recesji stało się w Rosji wzmocnienie prestiżu służby cywilnej wśród

młodych ludzi, jak również znaczący wzrost liczby wysoko wykwalifikowanych kandydatów aplikujących do SAPA. Jednak spowolnienie gospodarcze znacząco wpłynęło na zahamowanie wprowadzanego od 2002 r. programu reformy administracji publicznej. Vera Menshova zarekomendowała przyjęcie kryterium skutecznego zarządzania jakością jako głównej osi reformy służby cywilnej w Rosji.

Sorin Dan Sandor z Uniwersytetu Babes-Bolyai w Cluj-Napoca mówił o problemie „bandyckich organizacji publicznych” oraz o negatywnych skutkach reformy administracji publicznej. Autor celowo użył terminologii związanej z terroryzmem, aby podkreślić, iż instytucje publiczne często nie wykonują swoich ustawowych celów i łamią prawo, aby uzyskać indywidualne korzyści. – *Wśród głównych przyczyn rodzących nieprawidłowe funkcjonowanie instytucji publicznych są między innymi zbytnie urynkowanie tych instytucji, niewłaściwe systemy oceny, konkurencyjne środowisko oraz słaba kontrola społeczna* – powiedział Sorin Dan Sandor.

– Wśród głównych przyczyn rodzących nieprawidłowe funkcjonowanie instytucji publicznych są między innymi zbytnie urynkowanie tych instytucji, niewłaściwe systemy oceny, konkurencyjne środowisko oraz słaba kontrola społeczna.

Sorin Dan Sandor

Agnieszka Czarkowska z Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku zaprezentowała polski model wyborczej administracji, podkreślając, iż główną jego cechą jest udział sędziów w pro-



György Jenei, Jacek Czaputowicz, Sławomir Brodziński, Tomasz Arabski

cesie wyborczym. Następnie scharakteryzowała główne instytucje kontrolujące przebieg wyborów w Polsce, m.in. Państwową Komisję Wyborczą. Wśród zalet polskiego modelu wymieniła polityczną neutralność, niezależność i wysokie kompetencje pracowników organów wyborczych oraz efektywność i stosunkowo niskie koszty systemu. – *Administracja wyborcza cieszy się w Polsce dużym zaufaniem społeczeństwa, ponieważ zapewnia transparentność, wiarygodność i uczciwość procesu wyborczego* – mówiła Agnieszka Czarkowska.

Slobodanka Stankovic-Davidov z Regionalnego Sekretariatu ds. Regulacji, Administracji i Mniejszości Narodowych w Nowym Sadzie przedstawiła procesy reformy administracji publicznej w serbskiej Prowincji Autonomicznej Wojwodina. Głównymi celami przemian w sferze administracji publicznej powinno być oddzielenie administracji od polityki, zmniejszenie korupcji oraz zmiana myślenia urzędników,

którzy powinni traktować dobro i interes obywateli jako wartości nadrzędne. – *Kluczowymi czynnikami sukcesu reformy są wola rządzących, rozsądna strategia, planowanie operacyjne, inwestowanie w pracowników i rozwój ich kompetencji* – powiedziała Slobodanka Stankovic-Davidov.

Kluczowymi czynnikami sukcesu reformy są wola rządzących, rozsądna strategia, planowanie operacyjne, inwestowanie w pracowników i rozwój ich kompetencji.

Slobodanka Stankovic-Davidov

Rustamjon Urinboev z Uniwersytetu w Lund przedstawił zasady funkcjonowania w Uzbekistanie *Mahalla*, czyli systemu grup lokalnych społeczności. Podkreślił, iż rząd Uzbekistanu postanowił oprzeć proces reformy administracji publicznej na odnowieniu systemu *Mahalla*, aby odciąć się od sowieckiej spuścizny. Od momentu formalnego inkorporowania *Mahalli* do systemu administracji jednostki te stały się faktycznie rządowymi agencjami mającymi zapewnić wzrost dobrobytu społeczeństwa oraz zaprowadzić porządek społeczny i stabilność. Autor referatu zwrócił jednak uwagę, iż *Mahalla* nie są faktycznymi jednostkami samorządu terytorialnego, a zakres ich kompetencji budzi wiele kontrowersji.

Georg Sootla z Uniwersytetu w Tallinie przedstawił zagadnienie dobrowolnego łączenia się samorządów miejskich. Na przykładzie państw skandynawskich oraz Kanady i Australii zaprezentował trzy rodzaje tych fuzji: odgórną, mieszaną i oddolną. Zobrazował oddolną specyfikę łączenia się samorządów w Estonii. Podstawo-



Minister Tomasz Arabski, KPRM

wym wnioskiem z jego wystąpienia było stwierdzenie, iż powyższy proces jest w rzeczywistości grą o sumie zerowej, która może w przyszłości przynieść negatywne skutki w postaci rosnących kosztów przy niewielkiej efektywności.

Ana-Maria Bercu z Uniwersytetu Alexandru Ioan Cuza w Jassach przedstawiła reformy służby cywilnej w Rumunii. Proces ten powinien zmierzać w kierunku ograniczenia funkcji rządu w administracji publicznej, zwiększenia motywacji pracowników służby cywilnej oraz poprawy jakości oferowanych przez nich usług. – *Poprawa systemu rekrutacji, wprowadzenie systemu awansowania opartego na kryterium kompetencji oraz określenie jasnych zasad dostępu do służby cywilnej to główne elementy podjętej reformy służby cywilnej w Rumunii. Największym problemem pozostają jednak niskie zarobki pracowników tego sektora* – mówiła Ana-Maria Bercu.

Richard Common z Uniwersytetu w Manchesterze swoją prezentację poświęcił internacjonalizacji systemów „zarządzania wydajnością”. Z jego badań wynika, że internacjonalizacji podlegają głównie zestawy metod i technik. Są one rozpowszechniane przez OECD jako „dobre praktyki”. – *Transfer jednolitego modelu „zarządzania wynikami” jest obecnie mało realny. Decydenci każdego z państw wykorzystują bowiem tylko niektóre z promowanych technik, każdorazowo dopasowując je do kontekstu instytucjonalnego i kulturalnego danego kraju* – konstatował autor prezentacji.

Transfer jednolitego modelu „zarządzania wynikami” jest obecnie mało realny. Decydenci każdego z państw wykorzystują bowiem tylko niektóre z promowanych technik, każdorazowo dopasowując je do kontekstu instytucjonalnego i kulturalnego danego kraju

Richard Common

Diana-Camelia Iancu z Krajowej Szkoły Studiów Politycznych i Administracji Publicznej w Bukareszcie przedstawiła wyniki swoich badań dotyczących wykorzystania teorii wyboru publicznego przy selekcji urzędników w Rumunii. Dokonała analizy odpowiednich aktów prawnych z lat 1993–2003 dotyczących metod selekcji urzędników. – *Okazało się, że w trakcie przygotowań do integracji z Unią Europejską podejmowano próby zreformowania służby cywilnej w celu zapewnienia jej neutralności i apolityczności. Był to jeden z wymogów stawianych Rumunii przez Unię. Jednak tuż po akcesji, z początkiem roku 2007, proces polityzacji kadr rozpoczął się na nowo* – mówiła Diana-Camelia Iancu.

Munira Aminova z Wolnego Uniwersytetu w Brukseli mówiła o zarządzaniu w okresie transformacji i roli nieformalnych instytucji w procesie reform wprowadzonych w Uzbekistanie. Autorka wytypowała dwie dziedziny problemów, które stanowiły poważne wyzwanie dla uzbeckich władz. Po pierwsze, należało utworzyć naród, bo granice Uzbekistanu ulegały licznym zmianom, co uniemożliwiało wykształcenie się tożsamości narodowej. Po drugie, trzeba było zmienić system państwa z zarządzanego centralnie na w pełni demokratyczne. W obliczu słabości władz państwowych istotną rolę w transformacji Uzbekistanu odegrało społeczeństwo i tradycyjne, nieformalne instytucje. Poziome powiązania między grupami społecznymi i wspólnotami okazały się niezbędne w rozpowszechnianiu informacji i innowacji. Utworzona w ten sposób sieć stanowiła mechanizm kontroli społecznej i przyczyniła się do postępów w transformacji.

Arpine Melikbekyan z Akademii Administracji Publicznej w Armenii przedstawiła wyniki swoich badań nad koncepcją „zarządzania wiedzą” w procesie reform w administracji publicznej. – *Wiedza stanowi główne źródło rozwoju i wzrostu. „Zarządzanie wiedzą” powinno zatem stanowić nieodłączną część zarządzania każdą organizacją* – mówiła. Z badań prelegentki wynikało jednak, że w administracji publicznej promowanie wiedzy nie stanowi priorytetu, a zainteresowanie rozwojem zawodowych umiejętności urzędników jest ograniczone.

Nikoloz Shekiladze z Gruzińskiego Instytutu Spraw Publicznych mówił o reformach administracji publicznej przeprowadzonych w Gruzji,

szczególnie o reformie systemu rejestracji nieruchomości oraz zajmującej się tym Agencji ds. Rejestru. W czasie wprowadzania zmian zastosowano wytyczne Nowego Zarządzania Publicznego. Zreformowana w ten sposób agencja została tak zaprojektowana, aby świadczone przez urzędników usługi były zawsze na jednakowo wysokim poziomie.

Anara Makatova, przedstawicielka Krajowego Centrum Analitycznego działającego przy rządzie Kazachstanu, dokonała analizy podejmowanych przez kazachskie władze prób zastosowania w administracji publicznej modelu „zarządzania wydajnością”. Wprowadzane zmiany odpowiadają współczesnym tendencjom i są zakrojone na szeroką skalę. Autorka podkreśliła jednak, że w dalszym ciągu przed rządem Kazachstanu stoją poważne wyzwania. Wśród nich wymieniła: zwiększenie zdolności urzędników do pracy w ramach nowego systemu, poprawę świadomości społecznej w zakresie treści i celów reform oraz wprowadzenie kompleksowego planowania strategicznego.

Galima Eshmukhamedova zapoznała uczestników panelu z reformami terytorialnymi przeprowadzonymi w ostatnich latach w Kirgistanie. Miały one na celu przyśpieszenie procesu demokratyzacji państwa. Doprowadziły do usprawnienia administracji w terenie poprzez wyraźny podział kompetencji pomiędzy państwo a władze lokalne, przekazanie szeregu zadań z wyższych szczebli (*oblast*) do niższych (*rayon*) oraz ograniczenie liczby organów władz terytorialnych. Natomiast **Gulnara Suleymanova** z Uniwersytetu w Kirgistanie

skupiła się na polityce podatkowej swojego kraju. Podkreśliła, że funkcjonujący aktualnie system pobierania podatków jest niewydajny. Kirgistan boryka się z rosnącym deficytem, ponadto stawki podatkowe stanowią poważne obciążenie dla przedsiębiorców, którzy istniejący system podatkowy uważają za największą przeszkodę w rozwoju. Według Gulnary Suleymanovej rozwiązaniem tej sytuacji mogłoby być wprowadzenie podatku ryczałtowego.

Marius Profiroiu z Bukaresztu przedstawił prezentację dotyczącą reform systemu wynagrodzeń w rumuńskiej administracji publicznej. Prelegent wyszedł z założenia, że zmiana systemu wynagrodzeń może się w szczególności przyczynić do modernizacji administracji publicznej. Od 2000 do 2009 r. w Rumunii widoczny był znaczny wzrost liczby urzędników (o 33,8 proc.). Wraz ze zwiększającą się liczbą pracowników służby cywilnej, rosły ich płace. Aby ograniczyć wydatki w tej sferze, rząd Rumunii w 2004 r. podjął działania mające na celu zmianę istniejącego systemu wynagrodzeń poprzez cięcia płac i ich racjonalizację.

Cristina Elena Nicolescu, również z Rumunii, skupiła się na reformach tam przeprowadzanych. W obliczu kryzysu ekonomicznego zostały one spowolnione. Prelegentka starała się wykazać, że w obecnej sytuacji reformy powinny być ukierunkowane na modernizację i rozwój administracji publicznej, głównie poprzez zapewnienie przejrzystości, przewidywalności, odpowiedzialności, wydajności i rozwoju zdolności adaptacyjnych. Według Cristiny Nicolescu dobra komunikacja i powszechny dostęp do informacji o celach



Michiel de Vries

i zasięgu reform stanowią niezbędny czynnik ich prawidłowego wdrożenia.

Tudor Cristian Ticlau z Uniwersytetu Babeş-Bolyai w Rumunii mówił o badaniach nad „kulturą ewaluacji” w lokalnej administracji publicznej. Na podstawie przeprowadzonej wśród pracowników administracji ankiety zespół Tudora Ticlau wyróżnił 4 typy tzw. kultury ewaluacji: ekspercką, silnie rozwiniętą, słabo rozwiniętą oraz praktycznie nieistniejącą. Okazało się, że większość przebadanych instytucji miało dobrze rozwiniętą kulturę ewaluacji. Za główną przyczynę tej pozytywnej tendencji prelegent uważa wpływ Unii Europejskiej.

Donald Fuller z Anglo-Amerykańskiego Uniwersytetu w Pradze przedstawił słuchaczom teorię reform administracji publicznej w krajach transformacji. Wyszedł on z założenia, że każda reforma wymaga podstaw teoretycznych, i dokonał przeglądu dostępnych teorii i modeli reformowania administracji, głównie skupiając się na teorii Maxa Webera oraz Nowego Zarządzania Publicznego (NPM). Autor wskazał także dziedziny, które wymagają monitoringu i zmian. Wśród nich wymienił korupcję, przewidywalność, transparentność, koordynację.

Frits van den Berg z Holandii zapoznał uczestników panelu z teoriami dotyczącymi państwowych reform. Poddał analizie prace starożytnych myślicieli chińskich. Zastanawiał się, czy traktaty sprzed 2 tysięcy lat mogłyby posłużyć do dzisiejszej krytyki reform i pomysłów ich wdrożenia. W wyniku przeprowadzonych badań, uznał, że zmiany są zjawiskiem cyklicznym i regularnie następują po sobie. Skoro zatem zachodzą one samoistnie, do ich realizacji i powodzenia nie jest potrzebny aktywny lider. Należy odróżnić dziedziny, które wymagają zmiany, od tych, które powinny pozostać niezmienione. Elementem systemu, który nie powinien ulec żadnym zmianom, jest lider, którego rolą jest utrzymanie dotychczasowego stanu.

Veronica Junjan z Uniwersytetu w Twente postawiła sobie za cel analizę problemów pojawiających się przy wdrażaniu reform przez państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Wszystkie kraje regionu po 1989 r. rozpoczęły działania mające na celu osiągnięcie poziomu Zachodu. Podjęły starania na rzecz przystąpienia do Unii

Europejskiej, co w sposób znaczący wpłynęło na kształt implementowanych przez nie reform. Jednak po zakończeniu procesu integracji w państwach regionu spadła motywacja do dalszych zmian. Brakuje pomysłu na wykorzystanie przekazywanych przez Brukselę funduszy, a tempo reform spada.

Michiel de Vries z Uniwersytetu Radboud z Nijmegen zaprezentował wyniki badań prowadzonych wspólnie z **Iwoną Sobis** z Uniwersytetu w szwedzkim Skövde. Paneliści przedmiotem swoich badań uczynili proces transformacji gospodarek w państwach Europy Środkowo-wschodniej. Rządy tych krajów uzyskiwały wsparcie techniczne dwojakiego rodzaju specjalistów: „powierników” oraz „ekspertów”. Według prelegentów łańcuch udzielanej pomocy technicznej stanowił idealny przykład sieci organizacyjnej. Jako punkt wyjścia do dalszych rozważań zadali sobie pytanie, dlaczego wsparcie udzielone w czasie transformacji państwowemu Europie Środkowo-Wschodniej nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. Rozwiązania tego problemu badacze szukali w teorii sieci międzyorganizacyjnych. Okazało się jednak, że jej założenia nie mają w tej dziedzinie zastosowania, problem pozostał niewyjaśniony.

Budżety samorządowe w czasach kryzysu

Grupa robocza ds. finansów i rachunkowości sektora publicznego omawiała wpływ kryzysu finansowego na samorządy lokalne, analizowano spadające dochody własne, subwencje i dotacje. We wszystkich krajach Europy Środkowej i Wschodniej kryzys rodzi problemy i spada aktywność gospodarcza, wzrasta bezrobocie. Zagroza też inwestycjom. Jednak

tam, gdzie można liczyć np. na pomoc unijną, samorządy bardzo starają się zapewnić wkład własny. Wszędzie też domagają się stabilnego prawa regulującego ich przychody.

Mihály Lados mówił o wpływie spowolnienia gospodarczego w latach 2008–2009 na dochody samorządów na Węgrzech. Kryzys dotknął je podwójnie, ponieważ na skutki kryzysu ekonomicznego nałożyły się efekty bardzo wysokiego długu publicznego. W 2009 r. kryzys dotknął przemysł, czego skutkiem były 10-procentowy wzrost bezrobocia, spadek inwestycji budowlanych oraz znaczne obniżenie dochodów z turystyki. Firmy zaczęły tracić udział w rynkach. Na dochody samorządu składają się wpływy z podatków, jednakże w czasie kryzysu podatnicy – szczególnie przedsiębiorstwa – nie są w stanie płacić. W związku z kryzysem samorządy są zmuszone do ograniczania ilości realizowanych inwestycji. W celu ograniczenia bezrobocia na Węgrzech utworzony został Fundusz Promocji Lokalnej z kapitałem 40–50 bilionów forintów, który wraz z Izbą Handlowo-Przemysłową ma chronić stanowiska pracy.

Prezentacje autorstwa **Lucie Sedmihradskiej, Stanislava Klazara, Petry Dvorakovej, Roberta Jahody** dotyczyły sytuacji ekonomicznej jednostek samorządu lokalnego w Czechach w czasach kryzysu. W Republice Czeskiej na szczeblu narodowym (centralnym) istnieje mieszany system podatkowy. Dochody z podatków są rozdzielane i przekazywane samorządom. Samorządy mogą dostosowywać stawki podatków lokalnych w zależności od sytuacji gospodarczej.

Dzięki nietrafnym przewidywaniom wysokości produktu narodowego brutto na szczeblu rządowym, regiony otrzymały wysokie dotacje z budżetu państwa, dlatego kryzys nie dotknął ich tak bardzo. Regiony zdołały też sporo zaoszczędzić na kontach bankowych - mimo dużego zadłużenia - ponieważ przygotowały pieniądze na współfinansowanie inwestycji z funduszy UE.

Prelegenci uznali, że podczas kryzysu nie zawsze należy zmieniać reguły budżetowania, ale trzeba mieć na uwadze fakt, iż regiony nie zawsze będą miały na kontach bankowych środki pieniężne na pokrycie inwestycji. Nie należy też brać za pewnik prognoz rządowych, natomiast przewidywanie większych dochodów z podatków powoduje zwykle większą dysproporcję pomiędzy wydatkami i dochodami regionów.

Agnieszka Kopańska z Uniwersytetu Warszawskiego koncentrowała się na problemach zmian w polityce zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1999-2009. - *Reforma samorządowa wpłynęła negatywnie na dochody jednostek samorządu terytorialnego - zwiększyła się ilość przydzielonych im zadań, natomiast struktura dochodów pozost*

stała bez zmian, co w czasach kryzysu nieuchronnie prowadzi do realnego obniżenia wielkości dochodów samorządów przy rosnących kosztach.

Agnieszka Kopańska

stała bez zmian, co w czasach kryzysu nieuchronnie prowadzi do realnego obniżenia wielkości dochodów samorządów przy rosnących kosztach - uznała autorka prezentacji. Jej zdaniem, w tej sytuacji jedynym rozwiązaniem, które pozwala na kontynuowanie długookresowych inwestycji finansowanych, w większości przypadków przy udziale środków unijnych, jest zaciąganie kredytów bankowych.

Centralizacja władzy i niedofinansowanie samorządu lokalnego w dobie kryzysu

Desislava Stoilova z South-West University „Neofit Rilski” i **Nadezhda Bobcheva** wspólnie przedstawiły *case study* Bułgarii w czasie kryzysu. Desislava Stoilova zaprezentowała problemy samorządu lokalnego na poziomie całego kraju, zwracając uwagę na istotne wskaźniki makroekonomiczne. Wskazywała na fakt, że prawne podstawy samorządu lokalnego oraz decentralizacji - które jednocześnie można określić stabilnymi - istnieją już od 2003 r. Przejrzysty system transferu dochodów



Obrady grupy roboczej w bibliotece KSAP

pomiędzy rządem a jednostkami terenowymi daje samorządowi dużą kontrolę nad jego przychodami i wydatkami. Stoilova zauważyła, że w porównaniu do kryzysu lat 1996-1997, który bardzo mocno wstrząsnął Bułgarią, obecny kryzys nie jest najdotkliwszym dla tego kraju. Podsumowując swoje wystąpienie prelegentka podkreśliła, że wskutek kryzysu część spośród zadań zleconych jednostkom samorządu lokalnego będzie niedofinansowana. Dodatkowo, samorząd będzie musiał sam poradzić sobie z tymi problemami. – *Władze Bułgarii dążą do większej centralizacji umożliwiając lepsze zarządzanie kryzysem w skali kraju, kosztem samodzielności oraz wsparcia finansowego dla samorządu lokalnego* – pokreśliła Desislava Stoilova.

Nadezhda Bobcheva przedstawiła problemy finansowe w Bułgarii z perspektywy lokalnej, odwołując się do sytuacji swojej rodzinnej gminy Silistra. Zauważyła, iż w czasie kryzysu samorząd lokalny zawiesza realizację planowanych inwestycji oraz zmniejsza wydatki – głównie na kulturę oraz szeroko pojęte bezpieczeństwo publiczne. Tak zaoszczędzone fundusze są w większości przeznaczane na działania społeczne, takie jak walka z bezrobociem, oraz na zabezpieczenie pensji dla pracowników samorządu. Kolejnym aspektem tego zagadnienia jest widoczny, znaczący spadek w dochodach własnych samorządu. Jest to skutek spadku ściągalności podatków własnych gmin.

Bobcheva podkreśliła także, że o 10 proc. zostały obcięte państwowe dotacje dla samorządu, co z kolei zmusiło władze samorządowe do dofinansowania z własnych funduszy

zadań zleconych. – *Wskutek rosnącej centralizacji większość spośród bułgarskich gmin nie będzie w stanie samodzielnie udźwignąć coraz większego deficytu w ich lokalnych budżetach* – mówiła Nadezhda Bobcheva.

Sander Pollumae z Estońskiej Akademii Służby Publicznej przedstawił sytuację samorządu lokalnego w Estonii. Prezentacja ta oparta została na tezie o malejącym wsparciu władz centralnych dla samorządu w czasie kryzysu. Pollumae podkreślił, że z jego własnych obserwacji wynika, iż pakiety antykryzysowe proponowane przez rząd niejednokrotnie utrudniają działania władz samorządowych. Odpowiedzią na takie zachowanie władz jest rosnąca gotowość samorządu do stosowania środków prawnych. Nawet pomimo ograniczonej ochrony prawnej, samorządy lokalne w Estonii w sytuacji konfliktu z władzami centralnymi chętniej niż wcześniej wchodzi na sądową ścieżkę ochrony własnych interesów. Niejednokrotnie sprawy takie są wygrywane przez samorząd – tak było w przedstawionym *case study* miasta Tallin. Na zakończenie Pollumae zauważył, że w Estonii nadal istnieje potrzeba jasnego oddzielania zadań lokalnych od zadań krajowej administracji rządowej.

David Amborski z Ryerson University w Toronto mówił o budżetowaniu zadaniowym w Kanadzie. Na podstawie doświadczeń samorządu lokalnego w Ontario pokazał, jak można efektywnie wykorzystać system budżetu zadaniowego do zmniejszenia odczuwalnych skutków kryzysu.

– *Budżet zadaniowy może być efektywny, ale tylko wtedy, gdy samorządy same go wprowadzają*

oraz same wybierają formę budżetu zadaniowego pasującego do lokalnych warunków - mówił David Amborski. Kolejnym aspektem zagadnienia skuteczności budżetu zadaniowego jest konieczność oparcia go na trzech elementach: wyznaczeniu priorytetów, ustaleniu formy budżetu oraz przejrzystej ewaluacji. Ponadto, każdy budżet zadaniowy powinien być dostosowany do lokalnych warunków politycznych. Władze wdrażające budżet zadaniowy powinny być nastawione na jego ciągłe ulepszanie oraz dostosowywanie do zewnętrznych warunków (wykorzystanie nowych narzędzi). Warto także, aby w regionie zaistniał lider wdrażający budżet tego typu, którego śladem podążą inne samorządy.

Budżet zadaniowy może być efektywny, ale tylko wtedy, gdy samorządy same go wprowadzają oraz same wybierają formę budżetu zadaniowego pasującego do lokalnych warunków.

David Amborski

Sergii Slukhai z kijowskiego Uniwersytetu Tarasa Szewczenki przedstawił referat: „Ukraińskie finanse lokalne pod presją. Odpowiedź władz centralnych i lokalnych”.

- Ukraina będzie tym postsowieckim krajem, na którym kryzys finansowy oraz fiskalny odcisną największe piętno - uznał Sergii Slukhai.

Ukraina będzie tym postsowieckim krajem, na którym kryzys finansowy oraz fiskalny odcisną największe piętno.

Sergii Slukhai

Dla podtrzymania tego twierdzenia przedstawił dane makroekonomiczne charakteryzujące gospodarkę Ukrainy w latach 2007-2009. Kolejne dwa rządy nie zdołały odwrócić uwidocznionych trendów negatywnych w zakresie spadku produkcji przemysłowej, wzrostu zadłużenia wewnętrznego oraz zewnętrznego.

Według prelegenta reakcja władz centralnych na obecny kryzys jest nieadekwatna do potrzeb gospodarki. Ten fakt jest spowodowany różnorodnymi konfliktami politycznymi wśród przedstawicieli obecnej elity politycznej oraz brakiem docelowego modelu gospodarczego dla państwa. - *Rząd centralny zmaga się obecnie z ogromnym kryzysem o charakterze zarówno fiskalnym, jak i finansowym. Tym samym nie jest w stanie realizować wszystkich swoich zobowiązań ustawowych* - mówił Slukhai. Według niego jedyna skuteczna metoda spowodowania ożywienia gospodarczego to doprowadzenie do realnej autonomizacji fiskalnej samorządu



Obrady grupy roboczej

lokalnego. Slukhai zaznaczył, że niezbędne zmiany budżetowe będą niezwykle kosztowne społecznie, a tym samym mogą nie zostać wprowadzone w życie wskutek obaw poszczególnych opcji politycznych obecnych na poziomie lokalnym, jak i centralnym.

Jurij Krivatko z Białoruskiego Instytutu Nauk Prawnych, prezentując referat „Antykrzysowe metody zarządzania finansami lokalnymi na Białorusi. Narzędzia oraz techniki”, stwierdził, że Białoruś – tak samo jak inne kraje regionu Europy Środkowej i Wschodniej – została dotknięta drugą falą kryzysu finansowego. Według prelegenta istnieją mechanizmy, które mogą pomóc w zwalczaniu fiskalnych aspektów kryzysu ekonomicznego na poziomie władz lokalnych. Są wśród nich m.in.:

- ulepszenie polityki nadzorowania ryzyka walutowego oraz zarządzania zadłużeniem zewnętrznym i wewnętrznym;
- optymalizacja struktury budżetów lokalnych, w tym zmniejszenie wydatków stałych, a zwiększenie wydatków określonych jako perspektywiczne;
- Optymalizacja struktur administracji i szersze wypełnianie przez nią funkcji i obowiązków publicznych w ramach outsourcingu, za pośrednictwem organizacji pozarządowych oraz niezależnych agencji wykonawczych.;
- Przegląd realizowanych polityk na poziomie lokalnym oraz koncentracja na tych, które są niezbędne do podtrzymania aktywności ekonomicznych na poziomie lokalnym.

Prelegent uznał też, że ważne jest popolepszenie jakości pracy świadczonej przez administracje lokalne, co pozwoli zoptymalizować

zatrudnienie oraz zwiększyć efekty podejmowanych działań.

Elena Tselishcheva z Uralskiej Akademii Administracji Publicznej przedstawiła referat „Wpływy lokalnych budżetów w Rosji w trakcie kryzysu”. – *W przypadku budżetów lokalnych w Rosji, wpływ kryzysu fiskalnego ujawni się w pełni dopiero w drugiej połowie 2010 roku* – mówiła.

W przypadku budżetów lokalnych w Rosji, wpływ kryzysu fiskalnego ujawni się w pełni dopiero w drugiej połowie 2010 roku

Elena Tselishcheva

– *Potwierdzają to dane ukazujące w sposób zagregowany poszczególne źródła przychodów jednostek lokalnych na przestrzeni lat 2007–2009. Jednocześnie widoczny jest już na poziomie centralnym problem deficytu systemu finansów publicznych.*

Prelegentka przedstawiła charakterystykę przychodów lokalnych budżetów w Rosji. Ich źródłami są:

- dochody własne;
- granty i subwencje stałe;
- udział w podatkach regionalnych i centralnych;
- granty jednorazowe.

Wielkość wpływów własnych obniżyła się w pierwszym kwartale 2009 r. w porównaniu z pierwszym kwartałem 2008, jednakże ta zmiana została zbilansowana przez zwiększenie dotacji i subwencji rządu centralnego. Wpływy związane z udziałem w podatkach regionalnych i centralnych nie są pewnym źródłem finanso-

wania budżetów lokalnych, ze względu na dużą zmienność prawa finansowego w Federacji Rosyjskiej. Rola subwencji i dotacji z budżetu centralnego w bilansowaniu budżetów lokalnych też jest niepewna, ze względu na konieczność finansowania. Prelegentka podkreśliła znaczenie pomocy regionalnej oraz centralnej dla zurbanizowanych samorządów lokalnych. Ucierpiały one na obecnym kryzysie o wiele silniej niż samorządy rolnicze i słabo zurbanizowane.

Elima Karalaeva z Amerykańskiego Uniwersytetu Azji Centralnej w Biszkeku mówiła o reformie podatków lokalnych w Kirgizji. Prezentacja dotyczyła problemów związanych ze ściągalsnością podatków w okresie przejściowym, przed pełnym uruchomieniem nowej formuły podatkowej. Najważniejsze problemy wpływające na wielkość przychodów lokalnych budżetów w obliczu reformy podatkowej to:

- brak jednoznacznych gwarancji niezależności dla samorządu lokalnego na poziomie konstytucyjnym;
- różnorodna struktura narodowościowa oraz administracyjna na terenie kraju;
- skomplikowana struktura zależności między poziomem otrzymywanych kwot podatkowych a poziomem struktury w ramach państwa;
- skomplikowana struktura podatkowa z wieloma różnorodnymi podatkami oraz wieloma mechanizmami ich niwelowania;
- problem administracji podatkowej oraz jej efektywności - brak odpowiednio przeszkolonych kadr oraz odpowiedniej infrastruktury niezbędnej do implementacji reformy.



Pan Suk Kim

Elima Karalaeva przedstawiła również swoje rekomendacje dotyczące skutecznego przeprowadzenia reformy podatkowej. Postulowała ona m.in. stworzenie strategicznego planu reformy w powiązaniu z jasno określonymi celami, dalsze upraszczanie systemu podatkowego w celu obniżenia kosztów jego funkcjonowania i modernizację infrastruktury systemowej, w tym szkolenia dla pracowników, wydatki na teleinformatykę oraz badania systemowe. Autorka podkreśliła też konieczność przeprowadzenia niezbędnych zmian w całości prawa gospodarczego.

Szkolenie administracji wzmacnia państwo i gospodarkę

Grupa robocza ds. internacjonalizacji i sieci studiów administracji publicznej debatowała m.in. o potrzebie zarządzania wiedzą w administracji publicznej, sieci wirtualnych bibliotek ułatwiających wymianę doświadczeń czy optymalizacji procesu kształcenia wykwalifikowanych kadr urzędników.

Prof. Raymon Bruce z Uniwersytetu w Teksasie mówił o zbieżności pojęć *capacity building* i *sustainable development* oraz o roli administracji publicznej w przeprowadzaniu procesów zmian. Na początku wyjaśnił pojęcia: *capacity building* - to zrównoważony wzrost możliwości działania i jakości kapitału ludzkiego, a *sustainable development* to zrównoważony rozwój polegający na zapewnianiu braków poprzez takie środki i metody, które będą się uzupełniać, a nie blokować. Pojęcia te dotyczą zarówno jakości, jak i ilości nowych rozwiązań. - *Wysiłki na rzecz zrównoważonego rozwoju obejmują trzy główne płaszczyzny: czynnik ludzki, rozwój gospodarczy oraz rozwój środków wspierających rozwiązania proekologiczne. Elementem, który powinien łączyć te trzy płaszczyzny, jest administracja publiczna* - mówił prof. Raymon Bruce.

Aby odgrywała ona twórczą rolę w transformacji systemów, niezbędna jest ciągłość i globalne podejście do zmian, zarówno na poziomie edukacji, jak i praktyki zawodowej. Profesor przedstawił to na schemacie: „co należy wiedzieć, co z daną wiedzą zrobić i jak działać w praktyce”.

Jego zdaniem, wiele samorządów lokalnych modernizuje się, aby móc zmierzyć się ze zmianami w globalnej gospodarce i globalnym ociepleniem. Podkreślał konieczność rozwijania podstawowych zasobów organizacji, zrównoważonego rozwoju oraz rosnącego zainteresowania ekologią zasobów odnawialnych. - *Te trzy kwestie sprawiły, iż znacznie wzrosło zainteresowanie zagadnieniami zrównoważonego rozwoju w administracji publicznej i wśród udziałowców z prywatnego sektora.*

Audrone Pauliukeviciute z Kowieńskiego Uniwersytetu Technologii przedstawiła referat pt. „Zarządzanie personelem do spraw kultury w epoce globalizacji”. Prelegentka przedstawiła problem polityki kulturowej. - *Kryzys ekonomiczny i polityczny w krajach europejskich uniemożliwia poświęcenie wystarczającej uwagi kwestiom zarządzania personelem ds. kultury. Sposób podejścia do tego zagadnienia opiera się głównie na zasadach wartości demokratycznych i usprawnienia powiązań między instytucjami publicznymi a strukturami sektora prywatnego* - mówiła Audrone Pauliukeviciute.

Harmonijne i skuteczne zarządzanie personelem ds. kultury daje możliwości rozwoju kulturalnego, gdy kraje kierują swą uwagę na cele międzynarodowych organizacji.

- *Chcąc zarządzać kulturą w warunkach globalizacji oraz uzyskać bardziej optymalne sposoby zarządzania personelem ds. kultury, należy upewnić się, czy zasady centralizacji i decentralizacji zostały racjonalnie zastosowane przez skonkretyzowanie celów personelu. Należy też przybliżyć konsumenta dóbr i usług kulturalnych administratorowi poprzez wspieranie potencjalnych i przydatnych inicjatyw obywatelskich oraz różnych grup, jak i zakorzenienie w świadomości administratora misji, a tym samym przyczynienie się do wywołania u niego poczucia lojalności* - mówiła Audrone Pauliukeviciute.

Prof. Roumiana Tsankova z Technical University of Sofia w Bułgarii podkreślała, że odpowiednia ilość istotnych informacji oraz informacji pochodnych opartych na znajomości

nietypowych wzorców jest niezbędna w podejmowaniu decyzji w kwestiach zarządzania.

- Dobre rządy administracyjne na wszystkich poziomach wymagają zarówno informacji, jak i wiedzy, by móc podejmować szybkie i właściwe decyzje. Jest to istotna kwestia na poziomie operacyjnym, ale również przy inicjatywach średnio- i długoterminowych - mówiła.

Wykorzystanie „zarządzania wiedzą” pozwala na ustalenie polityki i strategii oraz mechanizmów regulujących, rozwiązań wykorzystujących innowacyjne technologie.

Proces ten odbywa się w dwóch głównych etapach. Pierwszy z nich to gromadzenie i propagowanie materiałów analitycznych w celu stworzenia innowacyjnych rozwiązań i w procesach zarządzania i administracji. Jeśli rozważy się wykorzystanie środków komunikacji i informacji, pojawia się koncepcja stworzenia i użytkowania wirtualnej biblioteki. W przypadku Bułgarii pomysł wirtualnej biblioteki jest już realizowany na Uniwersytecie w Sofii.

Drugim etapem tego procesu jest ukierunkowanie się na przyszłą współpracę międzynarodową. Jej idea jest stworzenie nowej wiedzy o zarządzaniu procesami administracyjnymi. Chodzi tu o stworzenie międzynarodowej

Dobre rządy administracyjne na wszystkich poziomach wymagają zarówno informacji, jak i wiedzy, by móc podejmować szybkie i właściwe decyzje. Jest to istotna kwestia na poziomie operacyjnym, ale również przy inicjatywach średnio- i długoterminowych.

Prof. Roumiana Tsankova



Juraj Nemec

bazy danych czerpiącej wiedzę z wirtualnych bibliotek.

Nikolaj Ambrusevic z Vilnius Gediminas Technical University na Litwie, podkreślił, iż system kształcenia i studiów z zakresu administracji publicznej jest głównym elementem rozwoju gospodarczego. *- Badania administracji publicznej i systemu szkolenia to najważniejsze elementy tworzenia silnego, konkurencyjnego środowiska niezbędnego do rozwoju gospodarki opartej na wiedzy - mówił.*

Jednym z najważniejszych warunków koniecznych do stworzenia przydatnych studiów

Badania administracji publicznej i systemu szkolenia to najważniejsze elementy tworzenia silnego, konkurencyjnego środowiska niezbędnego do rozwoju gospodarki opartej na wiedzy.

Nikolaj Ambrusevic

(badań) administracji publicznej i systemów szkoleń w UE jest system nawiązywania kontaktów (ang. *networking*). Studia administracji publicznej i systemy szkoleń zapewniają proces tworzenia i wdrażania innowacji i są niezwykle istotne dla rozwoju technologii, zgodnie z wyzwaniami nowej ery globalnej.

Ineza Vorontchuk z University of Latvia z Łotwy wraz z **prof. Andrisem Sarnovicsem** przedstawili referat „Wspólna odpowiedzialność społeczna za szkolenie i rozwój w sektorze administracji publicznej”. Celem wystąpienia było ukazanie zasad i metod rozwoju służby cywilnej, które zapewniłyby efektywne i skuteczne zarządzanie oraz rozwój administracji publicznej na Łotwie. Na wstępie został zaprezentowany kontekst doświadczeń ostatnich 16 lat, kiedy to powstał projekt szkoleniowy dla osób zajmujących się szkoleniem kadr, realizowany przez 3 państwa bałtyckie. Następnie został przeanalizowany system służby cywilnej na Łotwie w kontekście doświadczeń innych państw regionu.

Prof. Andris Sarnovics poruszył problem lojalności pracowników administracji publicznej.
– *Aby zatrzymać dobrych, odpowiednio wykwalifikowanych pracowników, niezbędne jest oparcie*

Aby zatrzymać dobrych, odpowiednio wykwalifikowanych pracowników, niezbędne jest oparcie służby cywilnej na możliwości rozwoju kariery, od początku, dzięki odpowiedniemu kształceniu uniwersyteckiemu, poprzez kolejne szczeble kariery i nabywanie kompetencji w ramach systemu szkoleń.

Andris Sarnovics



György Jeney, KPRM

służby cywilnej na możliwości rozwoju kariery, od początku, dzięki odpowiedniemu kształceniu uniwersyteckiemu, poprzez kolejne szczeble kariery i nabywanie kompetencji w ramach systemu szkoleń – mówił.

Proces planowania szkoleń oraz badań potrzeb edukacyjnych pracowników sektora publicznego musi jednak zostać ulepszony, jeśli chodzi o takie kwestie jak jakość, wydajność edukacji i przydatność nabywanych umiejętności i wiedzy w realnym świecie.

Prof. Alexei Barabashev ze State University – Higher School of Economics w Rosji przedstawił historię kształcenia pracowników służby

cywilnej w Rosji od upadku Związku Radzieckiego do chwili obecnej. Swoje wystąpienie podzielił na trzy części, obejmujące trzy „generacje” – etapy tej edukacji. Zwrócił uwagę, że dużym problemem w latach 1995–2005 było odchodzenie pracowników sektora publicznego do prywatnego biznesu. Zaczęto również mylić (także na poziomie kształcenia) zarządzanie ze studiami z zakresu administracji publicznej. System kształcenia nie zachęcał studentów do wybierania administracji na studiach, ponieważ łatwiej i szybciej można było zdobyć podobne kwalifikacje, studiując zarządzanie. W ostatnich 4 latach zostały jednak wprowadzone specjalne programy i standardy kształcenia kadr w administracji publicznej, zarówno na poziomie studiów licencjackich, jak i magisterskich. Barabaszew wskazywał na większą konkurencję wśród kandydatów na ten rodzaj studiów, co pozwala na wybranie najlepszych; na wzrost zainteresowania tego typu studiami.

Prof. Horia Mihai Raboca z Babes-Bolyai University w Cluj-Napoca w Rumunii przedstawił na przykładzie badań przeprowadzonych w północno-zachodnich regionach Rumunii potrzeby kształcenia personelu służby cywilnej. Podczas wystąpienia podkreślał konieczność praktycznego wymiaru szkoleń, a nie tylko teoretycznej wiedzy.

Analiza optymalnej długości szkoleń pracowników administracji publicznej wykazała, że najlepiej sprawdzają się kursy trwające 1-3 miesiące oraz 4-6 miesięcy w ciągu 1 roku.

Prof. Horia Mihai Raboca

- Analiza optymalnej długości szkoleń pracowników administracji publicznej wykazała, że najlepiej sprawdzają się kursy trwające od 1 do 3 miesięcy oraz 4-6 miesięcy w ciągu 1 roku - mówił.

Dla uczestników takich kursów ważne jest również to, aby były one na miejscu, aby nie trzeba było wyjeżdżać w celu odbycia szkoleń. Prof. Raboca wskazał również na ulotki i broszury dostępne w miejscu pracy jako na główne źródło informacji o dostępnych na rynku szkoleniach. Uczestnicy ankiet wskazywali także na to, że szkolenia tego typu powinny być finansowane przez instytucje, które ich zatrudniają.

Standardy i wzorce dla polityk publicznych

Grupa robocza ds. analizy polityki debatowała m.in. o wdrażaniu racjonalnych polityk publicznych, ocenie skutków regulacji, a także wzorcach płynących do Europy Środkowej i Wschodniej z krajów bardziej rozwiniętych i instytucji międzynarodowych.

Prof. Leslie Pal z Carleton University w Kanadzie omówił rolę OECD jako swoistego centrum wsparcia służącego prowadzeniu polityk publicznych. *- OECD stanowi obecnie platformę dyskusji i wymiany informacji dla badaczy różnych aspektów polityk publicznych z całego świata - zaznaczył. - Wpływ organizacji na zachowania*

OECD stanowi obecnie platformę dyskusji i wymiany informacji dla badaczy różnych aspektów polityk publicznych z całego świata.

Prof. Leslie Pal

państw jest o wiele większy niż się powszechnie sądzi. Według moich szacunków z dorobku organizacji korzysta nie tylko 31 jej aktualnych członków, ale łącznie około 100 krajów. Politykę organizacji można określić jako promowanie dobrych praktyk w zarządzaniu politykami publicznymi.

Owe wzorcowe modele polityk są opracowywane głównie za pomocą narzędzia zwanego w żargonie OECD *peer-review*, czyli swoistych recenzji realizacji polityk publicznych w różnych aspektach w poszczególnych państwach członkowskich. W tym celu eksperci OECD odbywają kilkumiesięczne wizyty studyjne w państwach członkowskich, gdzie okiem zewnętrznego obserwatora badają skuteczność polityk publicznych i przygotowują kompleksowe raporty o charakterze naukowym, w których nie dokonują jednak ocen, ale wskazują dobre praktyki, do wykorzystania przez inne państwa członkowskie.

Badania zespołu prof. Leslie Pala wskazują, że z punktu widzenia OECD pożądanym zachowaniem państw jest dostosowywanie się do globalnych trendów i minimalizacja ich odmienności i wyjątkowości. Charakterystyczne dla Kanady są dwa podejścia wobec OECD: jako środka realizacji kanadyjskich wpływów w polityce zagranicznej oraz jako ekskluzywnego, zamkniętego klubu, co jest jedynym, ale często pojawiającym się negatywnym określeniem OECD. W myśl tego podejścia bycie „poza klubem” jest niepożądane, a państwa członkowskie wzajemnie mobilizują się do utrzymywania odpowiednich standardów polityki, bo każdy stara się „dotrzymać kroku” liderom, do których należy m.in. Finlandia. Kolejnym etapem

projektu zespołu prof. Pala będą roczne badania fińskich baz publikacji oraz przebiegu debat publicznych w celu ich porównania z wynikami analizy baz kanadyjskich.

Prof. Valeriy Tertychka z Państwowej Akademii Administracji Publicznej przy Prezydencie Ukrainy w Kijowie miał wystąpienie pt. „Analiza polityki publicznej. Nowości w czasie kryzysu”. Przedstawił w nim teoretyczne założenia analizy polityk publicznych. Według niego czas kryzysu zwłaszcza na Ukrainie powinien zostać poświęcony na pogłębioną analizę i weryfikację bądź modyfikację dotychczas wypracowanej metodyki badań nad politykami publicznymi.

Kryzys jest swoistym testem na użyteczność narzędzi analizy polityk publicznych, a ogólnie przyjęte zasady, jak ta o myśleniu globalnym i działaniu lokalnym, są dobrym wyznacznikiem, ale w rzeczywistości bardzo trudnym do realizacji na Ukrainie.

Prof. Valeriy Tertychka

- *Kryzys jest swoistym testem na użyteczność narzędzi analizy polityk publicznych, a ogólnie przyjęte zasady, jak ta o myśleniu globalnym i działaniu lokalnym, są dobrym wyznacznikiem, ale w rzeczywistości bardzo trudnym do realizacji na Ukrainie* - mówił prof. Valeriy Tertychka.

Profesor omówił pojęcia *good governance* i *good government*, uznając istnienie jasno określonych procedur i metod analizy polityk jako niezbędny warunek realizacji tych zasad. Jego zdaniem, te procedury na Ukrainie zawodzą



Marcin Sakowicz

i nie pomagają w tworzeniu skutecznych polityk publicznych. Głównym problemem jest nieprzebranie łańcucha analizy: klient – cel – alternatywy. Gdy łańcuch działań, które powinny zostać podjęte od momentu rozpoznania problemu do jego rozwiązania, jest w wielu miejscach przerywany, nie jest możliwa skuteczna analiza polityk publicznych.

Dr Marcin Sakowicz z Krajowej Szkoły Administracji Publicznej przedstawił prezentację pt.: „Ocena skutków regulacji – jak zinstytucjonalizowane są praktyki lepszego stanowienia prawa w Polsce?” Omówił polski system oceny skutków regulacji (OSR) oraz zarysował główne

Na OSR należy spojrzeć z dwóch perspektyw: po pierwsze jako na proces analityczny, po drugie jako na dokument dołączany do projektu aktu ustawowego. Analiza samych dokumentów nie jest bowiem wystarczająca, ponieważ nie wszystkie polityki publiczne są realizowane wyłącznie w oparciu o akty ustawowe.

Dr Marcin Sakowicz

planowane kierunki zmian w celu zwiększenia jego skuteczności. Autor przeprowadził badania w oparciu o cztery źródła: analizę dokumentów, rozmowy z urzędnikami i przedstawicielami rządu, przegląd obowiązującego ustawodawstwa oraz raporty ze staży krajowych i zagranicznych odbywanych przez słuchaczy KSAP.

Dr Sakowicz jako najważniejsze wyzwanie na najbliższe lata wskazał stworzenie systemu konsultacji społecznych *online* do 2012 r. oraz wprowadzenie OSR *ex post*. Obecnie oceny skutków regulacji dokonuje się wyłącznie *ex ante*, co uniemożliwia kompleksową ewaluację danych aktów prawnych i polityk publicznych.

– Na OSR należy spojrzeć z dwóch perspektyw: po pierwsze jako na proces analityczny, po drugie jako na dokument dołączany do projektu aktu ustawowego. Analiza samych dokumentów nie jest bowiem wystarczająca, ponieważ nie wszystkie polityki publiczne są realizowane wyłącznie w oparciu o akty ustawowe – mówił dr Sakowicz.

Autor wskazał trzy instytucje, które najaktywniej uczestniczą w OSR. Są to: Ministerstwo Finansów, Rządowe Centrum Legislacji oraz Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Podkreślił też szczególną rolę tego pierwszego w czasach

kryzysu gospodarczego. Polegała ona na przeprowadzeniu dokładnego audytu OSR w celu jeszcze lepszej kontroli wydatków publicznych. Według Sakowicza skuteczny system OSR jest niezbędnym warunkiem realizacji programu naprawy finansów publicznych.

- Jednym z głównych mankamentów obecnego systemu OSR jest nieuwzględnianie tego elementu w sejmowych projektach ustaw. W przeciwieństwie do projektów rządowych, gdzie uwzględnienie OSR jest obowiązkowe, spośród 25 badanych projektów ustaw autorstwa posłów tylko w trzech dokonano oceny skutków regulacji - mówił dr Sakowicz.

Jego zdaniem, istnieje też niechęć decydentów politycznych do korzystania z takiego narzędzia, jakim jest OSR. Utrudnia to ewaluację realizowanych programów polityk publicznych.

Jednym z głównych mankamentów obecnego systemu OSR jest nieuwzględnianie tego elementu w sejmowych projektach ustaw. W przeciwieństwie do projektów rządowych, gdzie uwzględnienie OSR jest obowiązkowe, spośród 25 badanych projektów ustaw autorstwa posłów tylko w trzech dokonano oceny skutków regulacji.

Dr Marcin Sakowicz

Paul Brown z Uniwersytetu Dalhousie w Kanadzie przedstawił prezentację „Budowanie polityk publicznych. Kanadyjsko-ukraińska współpraca przy projektach reform”. Realizacja tego projektu rozpoczęła się w 1999 r. w ramach projektu PAR (Policy Advice for Reform).

Jego celem było podniesienie kompetencji wyższych urzędników Ukrainy w obszarach identyfikacji problemów i poszukiwania ich rozwiązań, jak również ewaluacja i dostarczenie rekomendacji dla poszczególnych polityk publicznych.

Sukces współpracy kanadyjsko-ukraińskiej polegał przede wszystkim na przygotowaniu ponad osiemdziesięciu wyższych urzędników Sekretariatu Rady Ministrów do wydajniejszej pracy na rzecz kreowania i realizacji polityk publicznych. Obecnie jest powszechna zgoda, że projekt ten był wysoce wydajny, jeżeli porównać koszt jego przeprowadzenia z osiągniętymi efektami. Dziś projekt PAR służy jako model dla tego typu przedsięwzięć, mających na celu rozwój polityk publicznych poprzez budowę profesjonalnych kadr.

Zdravko Petak z Uniwersytetu Zagrzebskiego w Chorwacji mówił o roli analiz polityki publicznej w kontekście biurokracji w Chorwacji.

W Chorwacji przeważa tradycyjne podejście do planowania w administracji publicznej. Analizy polityk publicznych to w tym państwie swego rodzaju novum. Instytucje niezbędne do sprawnego planowania, implementacji i ewaluacji polityk publicznych są obecnie na etapie budowy. Bardziej zaawansowane w próbach tworzenia profesjonalnych projektów polityk publicznych są organizacje pozarządowe w Chorwacji. W departamentach rządowych i w państwowych agencjach zagadnienie analiz polityk publicznych pozostaje nierozwinięte.

- Można nawet dojść do wniosku, że prowadzenie polityk w Chorwacji nie bazuje w tej chwili na procesach analitycznych, w szczególności w odniesieniu do analiz procesów decyzyjnych - mówił Zdravko Petak.

Lesya Il'chenko-Syuva z Krajowej Akademii Administracji Publicznej na Ukrainie mówiła o obecności polityk publicznych w sektorze finansowym Ukrainy. Polityka finansowa jest tam w pewnym sensie wyjątkowa, jeżeli ją porównać z politykami finansowymi krajów o wysoko rozwiniętych gospodarkach rynkowych. Stało się to szczególnie widoczne w czasie kryzysu finansowego na przełomie 2008 i 2009 r., a wcześniej w 1998 r. Ponad rok temu ukraiński sektor bankowy był jednym z najbardziej dotkniętych skutkami kryzysu spośród wszystkich krajów na świecie, mimo relatywnie słabo rozwiniętej sieci instytucji finansowych. Oczywiście wydaje się konstatacja, że wszystkie decyzje odnoszące się do polityk publicznych na Ukrainie powinny być poprzedzone szczegółowymi analizami. Zdaniem prelegentki, rzeczywistość jest daleka od tego ideału. - Bazując na odtworzeniu scenariusza rozwoju wypadków w czasie kryzysu finansowego, ciężko znaleźć ramę logiczną działań decydentów odpowiedzialnych za ukraiński system monetarny - mówiła Lesya Il'chenkosyuva. - Wykorzystywanie ustaleń wynikających z analiz polityk publicznych pozostawia obecnie wiele do życzenia. Jeszcze gorzej jest w sferze zaangażowania zwykłych obywateli ukraińskich we wpływ na kierunki działania decydentów.

Galina Plotnikova z moskiewskiego Państwowego Uniwersytetu Zarządzania zaprezentowała

swoje poglądy w wystąpieniu pt. „Transformacja państwowej polityki ekonomicznej. Od koncepcji wzrostu do koncepcji rozwoju”.

Przedstawiła w nim trzy główne podejścia do zagadnienia wzrostu i rozwoju: perspektywę Narodów Zjednoczonych, perspektywę A. Sena oraz perspektywę J. Schumpetera. Ciekawym elementem prezentacji było przedstawienie sposobu wykorzystywania przez Rosję środków uzyskanych dzięki sprzedaży surowców. Zniżki cen ropy i gazu na przełomie lat 2008 i 2009 były znaczne. Rosyjski Fundusz Stabilizacyjny w tym czasie skurczył się ze 140 mld dolarów do 40 mld dolarów. Większość tych środków wydano na zabezpieczenie wypłat świadczeń socjalnych przez państwo rosyjskie.

Marija Risteska z Centrum Badań i Wdrażania Polityk w Macedonii mówiła o ulepszaniu w tym kraju polityki w sektorze zdrowotnym



Obrady grupy roboczej

poprzez ocenę skutków regulacji. Prelegentka starała się wykazać pozytywny wpływ OSR na jakość nowych rozwiązań prawno-organizacyjnych wprowadzanych w macedońskiej służbie zdrowia. Dzięki takim działaniom udało się zmniejszyć ilość aktów prawnych związanych ze służbą zdrowia. – *W 2008 roku dzięki OSR udało się usunąć kilkaset niepotrzebnych zapisów w aktach prawnych, w tym nierzadko całe akty prawne. Dotyczyło to głównie wtórnych źródeł prawa, a działania te zyskały miano „regulacyjnej gilotyny”* – mówiła Marija Risteska.

W 2008 roku dzięki OSR udało się usunąć kilkaset niepotrzebnych zapisów w aktach prawnych, w tym nierzadko całe akty prawne. Dotyczyło to głównie wtórnych źródeł prawa, a działania te zyskały miano „regulacyjnej gilotyny”.

Marija Risteska

Macedończykom zależy na szybkiej akcesji do UE, dlatego ze zdecydowaniem wdrażają OSR w poszczególnych sektorach swojej gospodarki. Instytucją odpowiedzialną za reformy polegające na ograniczaniu biurokracji i liczby aktów prawnych jest Sekretariat Generalny Rządu Macedonii. Jednym z przykładowych obszarów działania OSR w Macedonii jest neutralna płciowo polityka zdrowotna. Powodem jest dyskryminacja kobiet, które więcej czasu spędzają w szpitalach i przychodniach (poprzez m.in. opiekę nad chorymi członkami rodziny, dziećmi). Dzięki OSR udało się wprowadzić pewne elementy mające na celu większe zrównoważenie w tym zakresie, szczególnie z perspektywy zasiłków chorobowych/opiekuńczych. W obszarze OSR w Macedonii

wciąż jednak pozostaje wiele do zrobienia. Szczególnym problemem jest niedostateczny poziom zaawansowania monitoringu i ewaluacji przeprowadzanych działań.

Kryzys a kształcenie polskiej administracji publicznej

Polska Grupa Robocza – obradując jako XI Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej (SEAP) – podjęła temat kryzysu gospodarczego, jego wpływu na szkolenia w administracji, kompetencji i etyki urzędników, zdolności do rozwiązywania niekonwencjonalnych problemów i uregulowań w systemie prawa pozwalających działać w sytuacjach kryzysowych.

Tematem przewodnim był „Problem polskiej administracji publicznej i instytucji kształcenia kadr administracji wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i finansowego oraz jego konsekwencji społecznych”. Posiedzeniu Polskiej Grupy Roboczej przewodniczyli dyrektor KSAP dr hab. Jacek Czaputowicz oraz dr Witold Mikułowski, wiceprezes Zarządu SEAP. Pierwszego dnia konferencji odbyły się dwie sesje, podczas których głos zabrało siedmiu prelegentów. Pierwszą, której tematem była „Administracja publiczna wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego”, poprowadził Jacek Czaputowicz.

Sesja „Jak administracja publiczna odpowie na wyzwania kryzysu”

W wystąpieniu inauguracyjnym prace grupy dyrektor Jacek Czaputowicz mówił o kryzysie finansowym i jego konsekwencjach dla Polski i świata. Kryzys pociąga za sobą poważne skutki społeczne i stawia nowe zadania przed aparatem wykonawczym państw. Rosną za-

dłużenia, nasila się niezadowolenie społeczne, a wydatki państwa muszą być ograniczane. – *Sytuacja ta wymaga podjęcia kroków naprawczych, skutecznego rozwiązywania konfliktów społecznych i tworzenia atmosfery społecznego zaufania niezbędnej do wprowadzania nieuniknionych reform i redukcji wydatków budżetowych* – mówił dyrektor Czaputowicz. – *Sytuacja kryzysowa, w której się znajdujemy, wymaga stworzenia sprawnej i lepiej zorganizowanej administracji publicznej. Stawiamy tu pytania, czy posiada ona odpowiednie ramy instytucjonalne i prawne, strategie i programy działania, a przede wszystkim odpowiednie zasoby: wiedzy, kompetencji, kapitału społecznego, aby sprostać tym wyzwaniom. Te pytania to są założenia pracy naszej grupy opracowane wspólnie z doktorem Mikułowskim* – mówił Jacek Czaputowicz. Dyrektor wspominał, że na konferencję napłynęło 18 prac, które podzielone zostały na 4 grupy. Dlatego też zostały one wygłoszone na 4 sesjach. Pierwsza sesja dotyczyła administracji publicznej wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego. – *Chodzi tutaj o standardy dobrej administracji, etyki, odpowiedzialności, specjalnych regulacji prawnych, polityki stosowania prawa. Obecny będzie także, dzięki Davidowi Walkerowi, pewien wątek międzynarodowy, który przedstawi nam doświadczenia z perspektywy dyrektora Europejskiej Szkoły Administracji, wyzwania w dziedzinie szkoleń i przygotowania zasobów ludzkich w instytucjach Unii Europejskiej* – wyjaśniał dyrektor Czaputowicz. Sesja druga za temat miała zdolność administracji do prowadzenia polityk rozwoju opartych na decentralizacji i partnerskim systemie rządzenia. Sesja trzecia dotyczyła problemów dostosowania programów i metod kształce-

nia urzędników do nowych wyzwań i potrzeb administracji publicznej. Sesja czwarta poruszała zagadnienia służby publicznej w administracji w warunkach kryzysu finansów publicznych. – *Chodzi tu o takie zagadnienia jak status prawny urzędników, zarządzanie kompetencjami, system motywacji, podwyższanie kwalifikacji zawodowych* – mówił dyrektor. Zapowiedział wydanie publikacji z prac grupy i zaprosił do wystąpienia pierwszego z prelegentów – Davida Walkera.

Sesja „Administracja publiczna wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego”

David Walker, dyrektor Europejskiej Szkoły Administracji, w wystąpieniu „Rodzaj szkoleń, jakich potrzebują urzędnicy służby cywilnej w okresie zwiększonych wyzwań ekonomicznych i społecznych z punktu widzenia instytucji europejskich” zawarł katalog kom-



Obrady grupy roboczej



David Walker

petencji, które powinni posiadać pracownicy administracji:

- integralność,
- umiejętność negocjowania,
- umiejętność komunikowania się,
- ukierunkowanie na usługę,
- pogłębianie wiedzy na temat UE,
- umiejętności zarządcze.

Katalog ten został stworzony przy okazji wprowadzania w życie nowych procedur i kryteriów

Dobry urzędnik w dzisiejszych czasach powinien sprawnie dostosowywać się do nowych sytuacji, być bardziej elastyczny i innowacyjny, ponieważ stare rozwiązania często się już nie sprawdzają. Środkiem do osiągnięcia takich zdolności jest więc nie tyle zdobycie nowej wiedzy, ile know how.

David Walker

naboru do instytucji unijnych. Zmiana polegała na przesunięciu akcentów z wiedzy teoretycznej na kompetencje.

Walker podkreślił, że nie wszystkie te umiejętności da się zdobyć w trakcie szkoleń, dlatego ogromną rolę odgrywają cechy osobowe urzędnika, jego nastawienie i sposób zachowania. Szczególnie widać to w czasach kryzysu, kiedy trzeba umieć podejmować szybkie i ryzykowne decyzje.

- Dobry urzędnik w dzisiejszych czasach powinien sprawnie dostosowywać się do nowych sytuacji, być bardziej elastyczny i innowacyjny, ponieważ stare rozwiązania często się już nie sprawdzają. Środkiem do osiągnięcia takich zdolności jest więc nie tyle zdobycie nowej wiedzy, ile know how - mówił David Walker.

Zwracał on szczególną uwagę, że nowoczesna administracja publiczna obok ciągłego podnoszenia swojego poziomu musi także poprawiać relacje z obywatelem. Powinien on być przez nią traktowany jak klient, a nie jako petent.

Prof. Helena Kisilowska, dziekan Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, stwierdziła, że kryzys ekonomiczny i finansowy wymusza na polskich



Helena Kisilowska

władzach konieczność szukania oszczędności, przy jednoczesnym dążeniu do poprawy funkcjonowania administracji publicznej. – *Podstawowym instrumentem niezbędnym w procesie zreformowania administracji publicznej jest odpowiednie prawo, które byłoby w stanie zaspokoić potrzeby społeczne* – mówiła, zaznaczając, że głównym celem administracji powinna być ochrona interesu publicznego i potrzeb jednostek. Niestety w Polsce pojęcie interesu publicznego jest rozumiane bardzo szeroko,

Podstawowym instrumentem niezbędnym w procesie zreformowania administracji publicznej jest odpowiednie prawo, które byłoby w stanie zaspokoić potrzeby społeczne.

Helena Kisilowska

dlatego często dochodzi do nadużyć. Władza wiele swoich niewłaściwych zachowań tłumaczy jego realizacją. Jeżeli jednak uznać, że interes publiczny jest tym samym, co dobro wspólne, to wtedy – zdaniem prof. Kisilowskiej – w zakresie tego pojęcia należałoby wyróżnić trzy podstawowe grupy:

- wartości podstawowe, czyli takie, co do których istnieje zgodność, że powinny być zaspokojone, jak np. dostęp do edukacji czy zachowanie niepodległości;
- prawa człowieka;
- działania nazwane negocjacyjnymi – stanowiące najszerszą grupę, obecne szczególnie na poziomie samorządu. Należą do nich wszystkie kwestie, które wymagają dyskusji, jak np. budowa dróg czy problemy związane z ochroną środowiska;

Przy formułowaniu interesu publicznego zazwyczaj pojawia się konflikt, który trzeba rozstrzygnąć. W takiej sytuacji władza może przyjąć jedno z następujących rozwiązań:

- ekonomiczne, czyli takie, które przyniesie więcej dóbr;
- społeczne, czyli takie, które zapewni najlepszą dystrybucję dóbr;
- polityczne, czyli takie, w którym liczy się tylko interes władzy.

Zdaniem prelegentki, każda z tych metod bywa niewystarczająca do rozwiązania konfliktu. Dlatego też jako narzędzie służące minimalizacji różnicy zdań należy traktować szerszą deliberację. Wykorzystanie do jej przeprowadzenia Internetu mogłoby tu być korzystne, oczywiście przy odpowiednio wcześniej podanych informacjach dla szerokiej grupy odbiorców. Obywatele mieliby wtedy poczucie, że decyzje nie są im narzucane, że uczestniczą w procesie ich podejmowania.

Kolejnym ważnym elementem dobrej administracji jest konieczność podnoszenia poziomu profesjonalizmu w zawodzie administratywisty. Wysoki poziom wiedzy teoretycznej u urzędników powinien zapewnić przede wszystkim odpowiedni system kształcenia. Obok nauki prawa, powinien zostać położony większy nacisk na naukę z zakresu ekonomii, socjologii, zarządzania personelem, technik negocjacyjnych, planowania i prowadzenia zadań z zakresu public relations, zarządzania sytuacjami kryzysowymi, umiejętności działania pod wpływem stresu, absorpcji środków z UE czy wreszcie informatyki. – *Powinien być kładziony jak największy nacisk na wykorzystanie Internetu w administracji, co w znacznym stopniu obniżyłoby jej koszty* – postulowała Kiesilowska.

Prof. Marek Stefaniuk z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie mówił o kwestii zapewnienia procedur kryzysowych w polskim prawie publicznym. Jego zdaniem, pojęcie kryzysu pojawiło się w polskim języku prawnym stosunkowo niedawno i początkowo było obecne tylko w opracowaniach z zakresu prawa międzynarodowego i wojskowości.



Marek Stefaniuk

– *Mimo że dzisiaj jest już ono stałym elementem polskiego języka prawniczego, trzeba podkreślić, że nie wszystkie rodzaje kryzysów zostały w prawie jednakowo potraktowane. W tym kontekście można wymienić dwie grupy sytuacji kryzysowych obecne w przepisach prawnych: Z jednej stro-*

Najsłabiej prawnie uregulowane są kwestie zarządzania kryzysem ekonomicznym. W zawiązku z tym dobrym pomysłem byłoby wzmocnienie biurokracji, co w rzeczywistości oznacza regulowanie pewnych zjawisk prawem. Mam na myśli prawo nowoczesne, odpowiednio interpretowane, które zawiera odwołania do różnych pozanormatywnych systemów regulacyjnych.

Marek Stefaniuk

ny mamy stany nadzwyczajne, o których mowa w konstytucji i ustawach, z drugiej strony mamy innego rodzaju kryzysy, dla których istotne znaczenie ma ustawa o zarządzaniu kryzysowym – mówił prof. Marek Stefaniuk.

Na bazie wyżej wymienionych aktów prawnych skonstruowany został system organów zarządzania kryzysowego, który z jednej strony funkcjonuje w odniesieniu do stanów nadzwyczajnych, a z drugiej odnosi się do stanów kryzysowych i znajduje swoje odzwierciedlenie w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. W tym ostatnim przypadku główną rolę odgrywa Rada Ministrów, przy czym trzeba pamiętać o tym, że system ten uporządkowany jest także na szczeblach aparatu państwowego, tzn. na poziomie województwa, powiatu i na poziomie lokalnym.

– Najistotniejszym elementem systemu postępowania kryzysowego, który obok kwestii organizacyjnej reguluje polskie prawo, są procedury kryzysowe – mówił prof. Stefaniuk. Dla lepszego przedstawienia tego zagadnienia zwrócił on uwagę na różnice pomiędzy działaniem w sytuacji kryzysowej organizacji, które nie są administracją publiczną a działaniami administracji publicznej.

– Proces działania takich organizacji polega na tym, że w czasie sytuacji kryzysowej zawieszają one normalne procedury, według których zwykle funkcjonują, i przechodzą zazwyczaj na tak zwaną kulturę władzy, a więc poddają się arbitralnym decyzjom kierownictwa. W administracji publicznej nie zawieszają się odpowiednich procedur przewidzianych prawem na rzecz jakichś nieokreślonych wzorców działania, lecz procedury normalne

zostają zastąpione przez procedury kryzysowe – mówił prof. Stefaniuk. Wśród tych procedur wyróżnił:

- dyrektywy proceduralne I stopnia, które mówią o tym, w jaki sposób rozpoznaje się sytuacje kryzysowe, ewentualnie w jaki sposób wdraża się pewne działania, które są przewidziane dla tych sytuacji kryzysowych;
- dyrektywy proceduralne II stopnia, tzn. mówiące, w jaki sposób różne organy ustrojowe, które są przewidziane do działania w ramach sytuacji kryzysowych, mają w obliczu tych sytuacji działać i co jest szczególnego w takim działaniu.

Jeśli chodzi o samą ustawę o zarządzaniu kryzysowym, to wyróżnia ona procedury przypisane do każdej z czterech faz zarządzania kryzysowego, tzn.:

- fazy zapobiegania kryzysowi,
- fazy przygotowania się na kryzys,
- fazy reagowania,
- fazy odbudowy.



Obrady konferencji NISPAcee w auli KSAP

Każda z nich posiada własną regulację prawną, a to oznacza, że są osobne regulacje dotyczące wykorzystania sił zbrojnych w sytuacjach kryzysowych czy finansowania. Podobne uregulowania są obecne także w konstytucji oraz ustawach, które zarządzania kryzysowego dotyczą.

- Najslabiej prawnie uregulowane są kwestie zarządzania kryzysem ekonomicznym. W związku z tym dobrym pomysłem byłoby wzmocnienie biurokracji, co w rzeczywistości oznacza regulowanie pewnych zjawisk prawem. Mam na myśli prawo nowoczesne, odpowiednio interpretowane, które zawiera odwołania do różnych pozanormatywnych systemów regulacyjnych - mówił Stefaniuk.

Same procedury określające zachowania w obliczu kryzysu ekonomicznego w tej chwili zawarte są jedynie w takich regulacjach prawnych jak:

- Ustawa z 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i pracodawców;
- regulacje Unii Europejskiej, które (mając rangę miękkiego prawa czyli *soft law*) dotyczą sposobu postępowania w obliczu kryzysu ekonomicznego.

Sesja „Zdolność administracji do prowadzenia polityk rozwoju opartych na decentralizacji i na partnerskim systemie rządzenia”

Temat drugiej sesji brzmiał: „Zdolność administracji do prowadzenia polityk rozwoju opartych na decentralizacji i na partnerskim systemie rządzenia”. Tym razem obowiązki moderatora przejął dr Witold Mikułowski.

Piotr Białas z Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku zaprezentował spojrzenie na pozycję jednostki wobec administracji publicznej w sytuacji kryzysu. Jego zdaniem, gwarantem równorzędnych relacji pomiędzy urzędnikiem a obywatelem może być respektowanie przez Polskę prawa do dobrej administracji, które zostało uregulowane w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej proklamowanej w grudniu 2007 r.

- Rzeczpospolita Polska złożyła dwie deklaracje w sprawie Karty. W pierwszej z nich zastrzeżono, że Karta nie narusza prawa państw członkowskich do stanowienia prawa w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka. W drugiej deklaracji, dotyczącej stosowania Karty w odniesieniu do Polski i Wielkiej Brytanii, zwanej protokołem brytyjskim, Polska oświadczyła, że ze względu na dziedzictwo ruchu „Solidarność” w pełni respektuje prawa społeczne i pracownicze postanowione prawem europejskim, ale jednocześnie odmawia polskim sądom i organom administracji publicznej możliwości powoływania się na przepisy Karty w sprawach indywidualnych - mówił Białas. Pomimo takich zastrzeżeń organy i sądy polskie, zwłaszcza sądy administracyjne, mogłyby się powoływać na zasadę prawa do dobrej administracji, które zresztą wcześniej zostało wyinterpretowane w orzecznictwie ETS. Jest jednak podstawowy warunek, a mianowicie sprawa o charakterze administracyjnym powinna być w jakimś zakresie regulowana przez prawo UE.

Chociaż przepisy zawarte w Karcie odnaleźć można również w polskim kodeksie postępowania administracyjnego czy w ordynacji podatkowej, należałoby się poważnie zastanowić nad próbą wprowadzenia bezpośrednio do prawa krajowego prawa do dobrej administracji, które mogłoby gwarantować pozycję jednostki wobec organów i miałyby charakter prawa człowieka.

Prawo do dobrej administracji oparte jest na konieczności zachowania przez administrację zasady praworządności, na której opierają się takie wartości jak prawo do rozpatrzenia sprawy bezstronnie, w rozsądnym terminie, wraz z prawem do wysłuchania i dostępu do akt. Ponadto doktryna administracyjna może rozumieć to prawo jeszcze szerzej, czyli tak, że prawo do dobrej administracji mogłoby nakładać na administrację obowiązek aktywności i efektywności, a po stronie obywatela rodziłoby roszczenie, by uchwalone ustawy były przez aktywną i efektywną administrację skutecznie stosowane.

Białas przypomniał, że Rzecznik Praw Obywatelskich opublikował wyniki badania mającego na celu sprawdzenie, w jakim stopniu organy samorządu gminnego i powiatowego realizują prawo obywateli do dobrej administracji. Pod uwagę były wzięte zarówno akty prawa miejscowego, jak i rozstrzygnięcia o charakterze indywidualnym.

Z badań wynika, że 5 proc. aktów prawa miejscowego było nieważnych. Ponadto w $\frac{1}{3}$ badanych jednostek samorządu terytorialnego stwierdzono uchybienia w przedmiocie sta-



od lewej: Ryszard Paczuski, (Uniwersytet Jana Kazimierza w Bydgoszczy), Witold Mikułowski (KSAP), Krzysztof Chochowski (Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna), Andrzej Pakuła (Uniwersytet Wrocławski)

nowienia prawa miejscowego. Oprócz tego podstawą uchylenia uchwał było naruszenie przepisów prawa materialnego, przepisów procedury administracji, a w 11 proc. sytuacji – obie sprawy jednocześnie. Szczególnie niepokojące są przypadki naruszania norm prawa materialnego, co stoi w sprzeczności z realizacją prawa samorządności, która stanowi fundament działania administracji.

Prof. Ryszard Paczuski, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, wygłosił referat pt. „Sprawa wyboru adekwatnego modelu do potrzeb kształcenia kadr na kierunku administracja publiczna w szkołach wyższych”.

Za punkt wyjścia profesor przyjął analizę raportu zawierającego program ONZ w dziedzinie zadań edukacyjnych z zakresu nauki administracyjnej z 1971 r. Stwierdzono w nim, że przyczyny fiaska pierwszej dekady rozwoju w latach 60. tkwiły w niedowładzie środków organizacyjnych państw i słabości administracji państwowej. Jeżeli zatem administracja miałaby nadążać za postępem, to sama musi dostosowywać się do warunków pożądaných przemian społeczno-gospodarczych. W raporcie zwraca się też uwagę na walkę z korupcją. Wskazano, że rezultatem szkolenia powinno być m.in. wpajanie wysokich norm etycznych i zasad samorozwoju, ponieważ urzędnik powinien postępować etycznie zarówno w życiu zawodowym, jak i prywatnym. W raporcie postulowano też zwiększenie roli społeczeństwa i samorządów w procesie decyzyjnym oraz efektywności technicznej i technologicznej administracji.

W procesie tworzenia efektywnych studiów administracyjnych najważniejsza jest odpowiednia koncepcja, która stanowi podstawę doboru kadry naukowej odpowiedzialnej za zorganizowanie danej jednostki organizacyjnej.

Ryszard Paczuski

W latach 80. dały o sobie znać patologie dotyczące kształcenia w ramach kierunku administracja. Doprowadziły one do likwidacji na wielu wydziałach tego typu studiów. Z czasem tę lukę wypełniły szkoły prywatne, z tym że nie wyciągnęły one wniosków z błędów poprzedników.

- Brakowało im przede wszystkim odpowiedniej koncepcji, która jest warunkiem fundamentalnym. Obowiązek jej wypracowania wynika wprost z uchwały Państwowej Komisji Akredytacyjnej dotyczącej oceny spełniania wymagań. Bez takiej koncepcji trudno władzom uczelni ustalić odpowiedni dobór składu personalnego i strukturę organizacyjną, a to rodzi patologie na wielu płaszczyznach - mówił Paczuski.

Przestrzegął przed oddawaniem takiego wydziału pod opiekę gremium, które nie ma orientacji w tematyce administracyjnej. *- Powinna to być jednostka samodzielna albo tworzona w ramach jednostki pokrewnej, jak prawo - postulował. - W procesie tworzenia efektywnych studiów administracyjnych najważniejsza jest odpowiednia koncepcja, która stanowi podstawę doboru kadry naukowej odpowiedzialnej za zorganizowanie danej jednostki organizacyjnej.*

Dr Wiesław Niecikowski, burmistrz Pasłęka, wygłosił referat na temat: „Realizacja zadań publicznych przez samorządy lokalne i regionalne. Rola ich organów w sytuacji kryzysu ekonomicznego państwa”.

Zdaniem prelegenta, samorządy terytorialne większą wagę przywiązują do planów zadaniowych niż do strategicznego planowania rozwoju. Plany zadaniowe mają duże znaczenie dla ich budżetów, są zwykle krótkoterminowe, łatwe do sformułowania i zrealizowania. Oczywiście przy założeniu, że sytuacja finansowa jednostki jest stabilna. Takiemu podejściu sprzyja również czteroletni okres kadencji organów stanowiących i wykonawczych.



Od lewej: dr Andrzej Pakuła (Uniwersytet Wrocławski), prof. Jerzy Supernat (Uniwersytet Wrocławski), prof. Barbara Jaworska-Dębska (Uniwersytet Łódzki), dr hab. Jerzy Niczyporczyk (UMSC)

- Trzeba pamiętać, że wspólnoty samorządowe są organizacjami szczególnego typu, ich członkami są wszyscy mieszkańcy i władze jednostek muszą się z ich opinią liczyć. Tak więc, przewidywanie przyszłości wymaga planowania strategicznego, którego istotą jest zbadanie aktualnej sytuacji, następnie ustalenie celu, obmyślenie strategii oraz mierzenie wyników.

Dr Niczikowski mówił też o kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego. Wiąże się ona przede wszystkim z tym, że gminy coraz częściej sięgają po kredyty w celu wykorzystania dotacji unijnych. Ponieważ niektóre z nich balansują na granicy dopuszczalności

takiego zadłużenia, samorząd musi na bieżąco prowadzić kontrolę.

- Efektywność powinna objawiać się nie tylko skutecznością w sferze finansowej, ale także w sferze użyteczności dla obywateli. W tym przypadku kontrola zarządcza staje się jednym z instrumentów pomiaru, w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego, jako organizacje społeczne szczególnego typu, realizują swoje obowiązki wobec interesariuszy, czyli wobec mieszkańców - mówił Niczikowski.

Jego zdaniem, jak najszybciej trzeba uregulować kwestię nałożenia na wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów oraz

marszałków obowiązku zapoznania się z tematyką zarządzania ryzykiem.

Dr Andrzej Pakuła mówił o „Wymogach kwalifikacyjnych i rozwoju w służbie cywilnej w kontekście próby zestawienia stanu prawnego z pewnymi wybranymi aspektami zarządzania zasobami ludzkimi”. Jako podstawę do rozważań na ten temat wskazał fragment konstytucji mówiący o korpusie służby cywilnej oraz ustawę o służbie cywilnej. Za szczególnie istotny uznał zapis art. 4. ustawy, w którym pojęcie kwalifikacji zostało wymienione jako jedno z podstawowych wymagań stawianych kandydatom do służby cywilnej. Sama ustawa tych kwestii szczegółowo nie reguluje, dlatego wskazał na konieczność odwołania się do aktów wykonawczych, a konkretnie do Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia stanowisk urzędniczych i związanych z tym wymagań kwalifikacyjnych. W tym dokumencie zawarty jest wykaz stanowisk i kwalifikacji, jakie są do nich przyporządkowane. Na tej podstawie dr Pakuła wyróżnił następujące kryteria selekcji kandydatów:

- według odrębnych przepisów;
- wskazanie wyłącznie poziomu wykształcenia;
- wskazanie zarówno poziomu, jak i kierunku wykształcenia;
- wskazanie zarówno poziomu i kierunku wykształcenia jak i dodatkowych, specjalistycznych kwalifikacji.

W tym miejscu podkreślił, że mamy tu do czynienia z formułowaniem wymagań, które dotyczą tylko jednego z rodzajów kompetencji rozróżnianych w nauce zarządzania zasobami

ludzkimi, a mianowicie tzw. kompetencji twardej, czyli sprowadzających się do wiedzy i doświadczenia.

Jednocześnie zaznaczył, że na świecie bardzo silnie wskazuje się na znaczenie kompetencji tzw. miękkich, czyli umiejętności radzenia sobie z innymi ludźmi, z sytuacjami kryzysowymi, z własnymi emocjami, zdolność współpracy czy kierowanie zespołem. Niestety w regulacjach prawnych żadnych zapisów wskazujących na tego typu kompetencje w zasadzie nie ma.

Inna kwestia to obejmowanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej, którą reguluje art. 53. ustawy. Jest w nim m.in. mowa o umiejętnościach kierowniczych, czyli niewątpliwie o kompetencjach miękkich. W związku z tym pojawia się pytanie, czy do ich ustalenia można użyć takich narzędzi, jak testy kompetencyjne czy gry psychologiczne; na ile w świetle prawa można je stosować, czy w ogóle urzędnika powinno się badać pod kątem cech osobowościowych.

Kolejna kwestia, jaką dr Pakuła poruszył w swym wystąpieniu, to rozwój w służbie cywilnej. Główną rolę odgrywają tu, jego zdaniem, szkolenia. Co prawda ustawa nakłada na członków korpusu służby cywilnej obowiązek uczestnictwa w szkoleniach, ale z kolei nie reguluje, na ile można wykorzystywać takie formy jak mentoring czy coaching. Zdaniem prelegenta, mamy do czynienia z sytuacją od strony prawno-normatywnej nie do końca dopracowaną, szczególnie w świetle dorobku nauki o zarządzaniu zasobami ludzkimi.

Po zakończeniu prezentacji referatów odbyła się dyskusja podsumowująca. Dr Mikułowski w ramach podsumowania stwierdził, że największe szkody wynikające z nadregulacji powstają w obszarze prawa materialnego. – *Zwracanie zbyt wielkiej uwagi na zgodność z przepisami powoduje, że umyka dalsza perspektywa, ocena skutków. Wiele szkód powstało z winy ludzi, którzy działali zgodnie z prawem, albo przez ich działania, albo przez zaniechanie działań* – mowił.

Jego zdaniem, studia administracyjne w Polsce zbyt mały nacisk kładą na wiedzę z innych obszarów niż prawo. Brak nam też elastyczności działania w ramach procesu dostosowywania prawa do aktualnej sytuacji i dlatego często stanowi ono przeszkodę w sytuacjach kryzysowych. Bardzo ważne jest, aby istniały ogólne zasady prawne, do których można by, a w zasadzie powinno się odnosić przy podejmowaniu decyzji administracyjnych.

Panel „Problemy adaptacji nauki i szkolenia w dziedzinie służby administracji publicznej do nowych potrzeb i wyzwań”

Moderował dr Witold Mikułowski z Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Administracja w Polsce przekształca się bowiem w administrację ponadpaństwową, europejską. Obecnie coraz częściej występuje konieczność dostosowania służb krajowych do porozumień międzynarodowych zawieranych w relacji Unii Europejskiej i państwa pozaeuropejskiego.

Jan Caban



Obrady grupy roboczej

Prof. Jan Caban (Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna) przedstawił konieczność zmian w nauce administracji, tak by uwzględnione zostały najnowsze uwarunkowania polityczne i społeczne. – *Administracja w Polsce przekształca się bowiem w administrację ponadpaństwową, europejską. Obecnie coraz częściej występuje konieczność dostosowania służb krajowych do porozumień międzynarodowych zawieranych w relacji Unii Europejskiej i państwa pozaeuropejskiego* – uzasadniał prof. Caban.

Jego zdaniem, nauka administracji nie powinna wyłącznie odpowiadać na bieżące problemy, lecz także antycypować je. W dobie kryzysu powinna już zajmować się w zasadzie tematyką zagadnień pokryzysowych, przede wszystkim konsekwencjami społecznymi, dotyczącymi przeciętnego obywatela. – *Administracja publiczna jest nie tylko bieżącym zarządzaniem, ale i szeroko rozumianą polityką admi-*



Allan Rosenbaum, Valeria Termini, Jacek Czaputowicz, Stefano Pizzicannella

nistracyjną. Zdolność reagowania na zmiany powinna cechować dobrą administrację, zarówno jako dziedzinę nauki, jak i też w praktycznym działaniu – mówił prof. Caban.

Julita Sitniewska i Dorota Konopka z Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. S.Staszica przedstawiły referat: „Profil kształcenia a praktyka zawodowa - opinie absolwentów kierunku administracja publiczna”. Zawierał on wyniki badań prowadzonych na urzędnikach pracujących w Urzędzie Miejskim i Starostwie Powiatowym w Białymstoku. Prelegentki przyznały, że odzew na ankiety był niewielki. Udało się jedynie zebrać odpowiedzi od 50 respondentów.

Byli to w większości absolwenci studiów zawodowych WSAP z siedzibą w Białymstoku.

Zdecydowana większość pracowników administracji, którzy odpowiedzieli na ankietę świadomie wybrała swój kierunek studiów, z myślą o późniejszym zatrudnieniu. Sama nazwa „administracja publiczna” okazała się atrakcyjną przesłanką przy podejmowaniu decyzji o wyborze drogi kształcenia.

Za podstawowe braki w procesie nauki ankietowani uznali: brak przygotowania merytorycznego oraz problem z dobrą organizacją pracy. Wybór specjalizacji i miejsce praktyk

studenckich nie pomogły w zdobyciu istotnej wiedzy i doświadczenia.

Dr Joanna Radwanowicz-Wanczewska z Uniwersytetu w Białymstoku przedstawiła sposoby działania studenckich „klinik” prawnych. Są to nieodpłatne poradnie prawne oferowane przy wielu polskich uczelniach. Jest to też metoda nauki w sposób „kliniczny”, żywy, pragmatyczny.

- Model ten wymaga praktycznego stosowania i weryfikowania nabytej wiedzy. Kładzie się tu nacisk na otwartą pracę z klientem, co pozwala ocenić umiejętności w bezpośrednim kontakcie, a także odporność psychiczną. Niesie on ze sobą istotny aspekt wychowawczy - porady bezpłatne udzielane są najczęściej osobom ubogim i niewykształconym. Ta grupa nie miała by innej możliwości kontaktu z prawnikiem. Studenci zaś biorą odpowiedzialność za żywotne interesy konkretnego klienta - mówiła dr Radwanowicz-Wanczewska.

Pierwsze poradnie prawne w Polsce powstały w 1997 r. na Uniwersytecie Jagiellońskim i Uniwersytecie w Białymstoku. Obecnie jest ich 25 w całym kraju. W roku akademickim 2008/2009 zajęły się łącznie liczbą ponad 11 tysięcy spraw. Zdaniem prelegentki poradnie studenckie dobrze spełniają funkcję praktyk zawodowych.

Adekwatność programów i metod kształcenia do potrzeb kompetencyjnych w nowoczesnej administracji publicznej

Dr Krzysztof Chochowski z Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Tarnow-



Dana Michaela Murgesch

skiego wyróżnił 3 cele administracji w czasach kryzysu:

- administracja nadal powinna wykonywać swoje bieżące działania;
- pojawiają się nowe zadania, związane z sytuacją kryzysową;
- dotychczasowe i nowe zadania trzeba wykonywać efektywnie przy ograniczonych środkach finansowych.

- Nowoczesna administracja powinna być zdolna do adaptacji do zmieniającej się rzeczywistości. Winna odpowiadać istniejącemu poziomowi rozwoju cywilizacyjnego i potrzebom społeczeństwa, być szybka, sprawna, racjonalna, odpowiedzialna

i transparentna. A zatem szczególnego znaczenia nabiera efektywna administracja, opierająca się na pracy fachowego personelu – mówił dr Chochowski.

Z takiej perspektywy należy przyjrzeć się adekwatności programów nauczania na studiach administracyjnych. Jak zauważył autor, pozostawiono tu dużą dozę samodzielności przy projektowaniu specjalności kształcenia. Rozwiązanie to zwiększa możliwość dostosowania zajęć do potrzeb rynku pracy. Dodatkowo należałoby zwiększyć rolę polityki administracyjnej oraz prakseologii. Planowanie działań, wyznaczanie celów i sposobów ich osiągnięcia to umiejętności, które powinien posiadać każdy urzędnik administracji publicznej, szczególnie w dobie kryzysu gospodarczego.

Zdaniem dra Chochowskiego, instytucjami, które mają wpłynąć na poprawę jakości kształcenia administracji, powinny być powołane w tym celu stowarzyszenia i fundacje, jak SEAP, bądź wyspecjalizowane jednostki edukacyjne, jak KSAP.

Temat został krótko podsumowany przez dr Mikułowskiego. Stwierdził on, że problematyka administracji publicznej jest tak szeroka, iż absolwent studiów administracji powinien opuszczać uczelnię z poczuciem, że „wie, czego nie wie”. Podstawowym celem programów nauczania powinno być wyposażenie absolwentów w instrumenty umożliwiające dalsze pogłębianie wiedzy i umiejętności. Urzędnik nowoczesnej administracji powinien zaś uzupełniać kwalifikacje i zdobywać doświadczenie przez kolejne lata wyteżonej pracy.



Odśpiewanie hymnu NIPSAcee na zakończenie konferencji

