

Redakcja
Witold Mikułowski
Agnieszka Jezierska

Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego -

jak działać lepiej mając mniej?

KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

**Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich
administracji publicznej
w dobie kryzysu ekonomicznego
– jak działać lepiej, mając mniej?**

materiały z konferencji
Warszawa, 10-11 grudnia 2009 r.

Wspólny projekt
Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
i École Nationale d'Administration we Francji

Pod redakcją
dr. Witolda Mikułowskiego
i Agnieszki Jezierskiej

Warszawa 2011

Opracowanie graficzne i skład:

Bogusław Spurgjasz

Tłumaczenie:

dr Wojciech Gilewski

ISBN 978-83-61713-21-0

Materiały opublikowane dzięki sfinansowaniu
Międzynarodowej Organizacji Frankofonii



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Printed in Poland by

KONTRAST

ul. Skaryszewska 12

03-802 Warszawa

(22) 818 27 14 w. 405; 0-601 912 821

e-mail: kontrast@ekspert.net.pl

Spis treści

<i>Witold Mikułowski, Agnieszka Jezierska</i>	
Wstęp	5
<i>Witold Mikułowski</i>	
Koncepcja strategii rozwoju zasobów ludzkich administracji	11
<i>Marek Brodziński</i>	
Podstawowe uwarunkowania strategicznych reform administracji publicznej w Polsce (pomiędzy wartościami a ograniczeniami budżetowymi)	32
<i>Dominique Schuffenecker</i>	
Strategie rozwoju zasobów ludzkich administracji i zarządzania tymi zasobami	37
<i>Ewa Puzyna</i>	
Prace nad Strategią zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej	46
<i>Dominique Schuffenecker</i>	
Reformy służby cywilnej i statusu członków służby cywilnej we Francji	55
<i>Teresa Górzyńska</i>	
Reformy statusu członków służby cywilnej w Polsce. Przyczyny - cele - oczekiwania	62
<i>Krzysztof Kiciński</i>	
Urzednicy państwowi - depozytariusze dobra publicznego	81

<i>Patrycja Suwaj</i>	
Neutralność polityczna. Profesjonalizm. Etos urzędniczy	85
<i>Dominique Schuffenecker</i>	
Podstawowe wartości służby cywilnej w systemie francuskiej służby cywilnej	90
<i>Wojciech Zieliński</i>	
Modernizacja zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej	99
<i>Józef Puzyna</i>	
Problemy motywacji zatrudnienia w służbie cywilnej	107
<i>Andrzej Bida</i>	
Problemy motywacji zatrudnienia w służbie cywilnej	109
<i>Helena Kisilowska</i>	
Zmiany jakościowe w procesach administrowania w dobie kryzysu	114
<i>Dominique Schuffenecker</i>	
Jak w sytuacji kryzysu finansów publicznych ograniczyć wydatki na personel, zapewniając administracji potrzebne kompetencje?	123

Witold Mikułowski,
Agnieszka Jezierska

Wstęp

Książka, którą oddajemy w ręce czytelników zawiera materiały drugiej z cyklu dorocznych konferencji poświęconych problematyce modernizacji administracji i rozwoju zarządzania publicznego. Konferencje te są organizowane przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej przy współpracy z francuską Ecole Nationale d'Administration w ramach wspólnego projektu finansowanego przez Europejski Fundusz Społeczny.¹

Konferencja, która odbyła się w grudniu 2009 r. była poświęcona problemom dalszego rozwoju zasobów ludzkich administracji w warunkach kryzysu ekonomicznego i finansowego o światowym zasięgu, który dość niespodziewanie ujawnił się w roku 2008. Kryzys ten spowodował poważne konsekwencje dla finansów publicznych państw nim dotkniętych, w tym, w mniejszym lub większym stopniu gospodarkę i budżet państw krajów Unii Europejskiej. W tej sytuacji, wspólnym wyzwaniem dla rządów tych krajów stało się ograniczenie wydatków budżetowych, a co za tym idzie ograniczenie wydatków na personel administracji publicznej. Ujmując tą rzecz hasłowo powstało pytanie: jak działać lepiej mając mniej? Czyli inaczej mówiąc, co należy zrobić żeby administracja mogła działać

¹ Pierwsza Konferencja na temat „Główne kierunki modernizacji państwa - budżet zadaniowy i decentralizacja” odbyła się w siedzibie KSAP 12 i 13 grudnia 2008 r. Książka zawierająca materiały tej konferencji została wydana w roku 2009.

sprawniej, jednocześnie ograniczając i racjonalizując wydatki na personel administracji?

Oczywiście, problem ten wygląda inaczej w krajach wysoce rozwiniętych, posiadających ustabilizowany, w miarę sprawnie funkcjonujący system administracji publicznej oraz bogate ilościowo i jakościowo zasoby ludzkie, a inaczej w krajach, które świeżo przystąpiły do Unii. Te ostatnie są nadal w trakcie dokonywania głębokiej transformacji ustrojowej oraz tworzenia i kształtowania nowoczesnej służby publicznej demokratycznego państwa. Zasoby ludzkie jakimi dysponuje administracja publiczna tych krajów nie są ani tak liczne, ani tak kompetentne jak w krajach rozwiniętych „Starej Europy”.

Celem Konferencji było zaprezentowanie problemów i reform zarządzania zasobami ludzkimi i kompetencjami w administracji publicznej Francji i Polski, w kontekście specyficznych uwarunkowań wynikających z dwóch różnych modeli służby publicznej, ale pod presją podobnych ograniczeń środków budżetowych wynikających z kryzysu ekonomicznego. Mamy tu do czynienia z jednej strony z krajem wysoce rozwiniętym o dużej tradycji sprawnej administracji i solidnie ukształtowanej służby cywilnej, z drugiej zaś strony z krajem, który może się pochwalić piękną kartą dynamicznego rozwoju administracji i statusowej, profesjonalnej i etosowej służby publicznej z okresu 20-lecia międzywojennego, który niestety został przerwany a jego dorobek zaprzepaszczony w okresie rządów komunistycznych. Od przeszło 20 lat budujemy progresywnie administrację demokratycznego państwa i mozolnie się staramy tworzyć nowoczesną i profesjonalną służbę cywilną nie mając dotychczas jasnej wizji, ani ostatecznego modelu jej statusu prawnego, ani systemu zarządzania jej zasobami ludzkimi.

Jednym z problemów omawianych podczas Konferencji były wartości funkcjonujące w służbie cywilnej. Szczególnie z punktu widzenia obywatela razi niedostatek zasad etycznych – opartych na powszechnie uznawanych wartościach, przede wszystkim tych wskazanych w Konstytucji RP. Ten zły wizerunek administracji w oczach obywatela jest po części winą mediów, które nagłaśniają skrajne przypadki, odnoszące się do całości funkcjonowania instytucji publicznych. Z kolei obraz, który kreują media zderza się z własnym wizerunkiem członków korpusu służby cywilnej – źle opłacanych, przepracowanych i działających w gąszczu przepisów oraz w obliczu presji politycznych. To wskazuje jednoznacznie na potrzebę dialogu pomiędzy mediami a środowiskiem urzędniczym. Prawodawstwo również odbija się na jakości pracy członków korpusu służby cywilnej, a to z kolei powoduje niski społeczny prestiż zawodowy tej grupy. Trudno więc w tak niesprzyjających warunkach budować silny etos zawo-

dowy, gdzie większą wagę przywiązuje się do polityki personalnej opartej bardziej na politycznej lojalności, niż na urzędniczych kompetencjach. Zjawiska nieetyczne wiążą się przede wszystkim z niedoskonałością prawa, niskimi zarobkami oraz poczuciem społecznego przyzwolenia na zachowania korupcyjne, na które korpus służby cywilnej ma ograniczony wpływ. A w tym wszystkim brakuje świadomości dla znaczenia rozwiązań instytucjonalnych, czy proceduralnych w tym zakresie. I jak słusznie zauważa Jacek Kucharczyk - ważne, aby udało się w tym obszarze zidentyfikować grupę członków korpusu służby cywilnej - szczególnie zainteresowanych kwestiami etyki, którzy mogliby w przyszłości w swoim środowisku pełnić rolę „nawigatorów etycznych”. Może warto w kwestii zachowań etycznych większą uwagę poświęcić szkoleniom korpusu w tej tematyce, zamiast zastanawiać się nad tworzeniem nowych sankcji karnych.

Materiały zawarte w tej książce zostały zgrupowane w czterech rozdziałach odpowiadających czterem głównym tematom Konferencji:

- 1) strategii rozwoju zasobów ludzkich administracji w ramach programów reform i modernizacji administracji publicznej i w warunkach ograniczeń wynikających z kryzysu finansów publicznych,
- 2) zmianom modelowym służby cywilnej i statusu urzędników pozwalającym na bardziej elastyczne i efektywne zarządzanie kompetencjami, wiedzą i kapitałem ludzkim administracji,
- 3) podstawowym wartościom służby cywilnej i działaniom zmierzającym do ich zapewnienia respektowania i rozwijania kapitału społecznego administracji, oraz
- 4) metodom zarządzania zasobami ludzkimi w warunkach kryzysu finansów publicznych, pozwalającym na ograniczenie wydatków na personel administracji przy jednoczesnym zapewnieniu jej sprawnego działania.

Każdy z tych rozdziałów zawiera elementy teorii oraz analizy doświadczeń praktyki zarządzania zasobami ludzkimi administracji w Polsce i we Francji. Autorzy poszczególnych podrozdziałów są wybitnymi przedstawicielami świata nauki, ekspertami - konsultantami administracji publicznej oraz doświadczonymi praktykami piastującymi wysokie funkcje urzędnicze. W niektórych przypadkach są to osoby łączące doświadczenia wynikające z wykonywania wszystkich tych funkcji.

Wydaje się, że informacje i analizy praktyki strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi administracji w warunkach ograniczeń budżetowych wynikających z kryzysu finansów publicznych nie straciły na swo-

jej aktualności i że książka ta stanowić może wartościowy materiał porównawczy, poszerzający wiedzę i horyzonty myślowe jej czytelników w obu krajach. Dotyczy to przede wszystkim słuchaczy KSAP i ENA, ale także czytelników z innych krajów frankofońskich, które są skonfrontowane z koniecznością rozwiązywania podobnych problemów jak te opisane w tej publikacji.

**STRATEGIE ROZWOJU ZASOBÓW LUDZKICH
W KONTEKŚCIE REFORM ADMINISTRACJI**

dr Witold Mikułowski*

Koncepcja strategii rozwoju zasobów ludzkich administracji

Celem niniejszego referatu jest wprowadzenie w problematykę obrad Konferencji. Chodzi o zarysowanie ram pojęciowych dalszych rozważań oraz o próbę usystematyzowania podstawowych problemów związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi administracji (dalej: ZZL) oraz warunków ich rozwiązywania.

Przedstawię w pierwszej kolejności ogólne ramy pojęciowe naszych rozważań: co rozumiemy przez zasoby ludzkie administracji oraz jakie są podstawowe funkcje i mechanizmy zarządzania tymi zasobami i ich rozwojem. Zastanowimy się następnie czy strategia ZZL administracji znaczy to samo co strategia rozwoju tych zasobów? Czym są uwarunkowane cele i priorytety takiej strategii i jak powinna być ona tworzona? Na zakończenie przedstawię warunki, jakie powinny być spełnione, żeby móc taką strategię skutecznie wdrażać.

1. Zasoby ludzkie administracji: jednostki, zespoły ludzkie i grupy społeczne

Przez zasoby ludzkie administracji rozumiem osoby fizyczne będące jej pracownikami oraz ich zespoły. W organizacjach złożonych, takich

* Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

jak administracja publiczna, jakość i ilość zasobów ludzkich wpływa bezpośrednio na sprawność urzędu, który nimi dysponuje, a pośrednio na sprawność szerszych podsystemów administracji, których jest on częścią lub z którymi współdziała oraz na efektywność systemu administracji publicznej jako całości. W końcu wpływa także na sprawność systemu rządzenia, którego administracja publiczna jest jednym z istotnych elementów.

Przynależność osób fizycznych do organizacji w niczym nie przesądza ich przydatności jako zasobu organizacji. O tym bowiem decyduje potencjał ich wiedzy i umiejętności, ich system wartości i motywacje oraz sposób w jaki są one wykorzystywane dla zapewnienia realizacji celów organizacji. Mniejsza lub większa część tego zasobu może stanowić zbędne obciążenie finansowe organizacji lub generować jej patologie i dysfunkcje.

Podstawowym elementem systemu struktur administracji publicznej są urzędy, które mogą mieć mniej lub bardziej złożoną kilku poziomową strukturę. Pracownicy urzędów tworzą oficjalne zespoły zatrudnione w poszczególnych komórkach organizacyjnych o charakterze trwałym. Mogą także tworzyć zespoły zadaniowe powołane do realizacji określonych zadań łączące osoby zatrudnione w różnych komórkach organizacyjnych lub zatrudnione specjalnie w tym celu i na czas realizacji tych zadań. Takie zespoły mogą stanowić trwały element struktury urzędu lub realizować projekty czy programy tworzone w celu wykonania określonych zadań i na z góry określony czas.

Ponadto, osoby zatrudnione w administracji i jej poszczególnych urzędach mogą tworzyć grupy społeczne o charakterze formalnym (organizacje społeczne), jak np. związki zawodowe czy stowarzyszenia.

Obok formalnych zespołów działających w ramach określonych struktur organizacji, istnieją grupy społeczne, których członków łączą różnego rodzaju więzi nieformalne (zawodowe, towarzyskie, koleżeńskie, korporacyjne, ideologiczne, itd.) i wspólne interesy, często generujące konflikty interesów między różnymi grupami, z celami organizacji i/lub ogólnym interesem społecznym (publicznym). Postawy i zachowania tych grup nieformalnych mogą mieć istotny wpływ na sprawność administracji, w szczególności w kontekście wprowadzanych zmian organizacyjnych.

Osoby zatrudnione w administracji publicznej stanowią także dość ważny fragment rynku pracy i zbyt gwałtowne ograniczenie zatrudnienia w tym sektorze w ogóle, w jego poszczególnych segmentach lub konkretnych urzędach może mieć znaczące konsekwencje społeczne.

2. Wartość zasobów ludzkich administracji: kapitał ludzki i kapitał społeczny

Na wartość zasobów ludzkich administracji składa się: wartość poszczególnych członków jej personelu oraz wartość jaką oni przedstawiają, jako węższy lub szerszy zespół ludzki działający i oceniany w skali podstawowej komórki organizacyjnej, mniej lub bardziej autonomicznych jednostek organizacyjnych, poszczególnych szczebli i sektorów administracji oraz w skali całego systemu administracji rządowej. Oceniając zbiorową wartość zasobów ludzkich administracji mówimy o kapitale ludzkim, jaki ona posiada (dysponuje) oraz o kapitale społecznym jakiego jest ona nośnikiem.

Mówimy o kapitale ludzkim organizacji, mając na myśli potencjał wiedzy, doświadczenia, umiejętności (w tym umiejętności współdziałania, uczenia się, kierowania innymi, przedsiębiorczości i kreatywności), motywację, stan zdrowia i zdolności fizyczne członków organizacji.

Kapitał ludzki administracji i jej poszczególnych urzędów jest częściowo wytwarzany i upowszechniany przez nią samą, częściowo zaś pochodzi z otoczenia administracji, które dostarcza jej świeżych zasobów bądź tworzy ich wartość dodaną, jako usługodawca kształcenia i doskonalenia kadr administracji oraz dostarczyciel wiedzy i umiejętności eksperckich. Formą jego wzbogacania jest też wymiana doświadczeń z administracjami innych krajów poprzez różne formy współpracy międzynarodowej, czego ta konferencja jest konkretnym przykładem.

Kapitał społeczny dotyczy struktur administracji w szerszej skali - urzędów, autonomicznych jednostek organizacyjnych, branż aktywności oraz całego systemu administracji. Pojęcie kapitału społecznego odnosi się do systemu wartości, norm i modeli zachowań indywidualnych i zbiorowych, kodów komunikacji i relacji społecznych wewnątrz organizacji, oraz w jej relacjach z otoczeniem, a także do poziomu zaufania do administracji (w ogóle lub jej określonych elementów) jej wewnętrznych i zewnętrznych interesariuszy. Czynniki te wpływają na postawy i zachowania w relacjach wewnątrz administracji i z jej różnorodnym otoczeniem zewnętrznym, którego elementy także posiadają swój specyficzny kapitał społeczny.

Kapitały społeczne administracji i jej bliższego oraz szerszego otoczenia (inne instytucje systemu rządzenia, otoczenie polityczne, biznesowe, społeczeństwo obywatelskie), nawzajem się przenikają i pozytywnie lub negatywnie na siebie oddziałują. Odbywa się to przez wzajemne kontakty, formalne i nieformalne, wynikające choćby z faktu, że członkowie personelu administracji stanowią jednocześnie integralną część społeczeństwa

obywatelskiego i różnych form jego organizacji. Kapitał społeczny administracji tworzy jej kulturę organizacyjną (motywacje, postawy i formy zachowań) i ma istotny, jeśli nie decydujący wpływ na jej jakość i sprawność.

3. Zarządzanie zasobami ludzkimi administracji, jego dziedziny i poziomy

ZZL administracji obejmuje pozyskiwanie i gospodarowanie tymi zasobami, kształtowanie ich kapitału ludzkiego i społecznego oraz zapewnianie ich rozwoju w celu jak najsprawniejszej realizacji celów i zadań administracji.

Funkcja ZZL administracji posiada trzy równie ważne, ale niekoniernie w praktyce równie rozwinięte i sprawnie działające formy i wymiary (poziomy):

- ♦ Zarządzanie bieżące, o charakterze reaktywnym i rutynowym, odbywa się w aktualnych strukturach administracji oraz ramach prawnych określających rolę, zadania i sposoby ich funkcjonowania, status prawny personelu, struktury zatrudnienia, system wynagradzania i promocji. Zalicza się do niego następujące funkcje:
 - stałą ewidencję i kontrolę stanu ilościowego i jakościowego posiadanych zasobów ludzkich, ustalanie i zaspokojenie bieżących ilościowych i jakościowych potrzeb w tym zakresie (rekrutacja, selekcja i obsadzanie stanowisk pracy, programowanie i organizowanie szkoleń i doskonalenia kadr, w świetle stwierdzonych niedostatków i potrzeb);
 - definiowanie i wartościowanie stanowisk pracy, klasyfikacja i promocje pracowników w siatce stanowisk i wynagrodzeń, wynagradzanie, administrowanie karier, oceny okresowe, etc.;
 - racjonalną gospodarkę tymi zasobami (właściwą alokację zasobów ludzkich, którymi administracja dysponuje, dbałość o zdrowie, warunki socjalne i stosunki między ludzkie, właściwe (ergonomiczne) warunki pracy, czuwanie nad dyscypliną pracy, etc.);
- ♦ Zarządzanie perspektywiczne (prospektywne) zasobami ludzkimi dotyczy względnie stabilnej administracji, która nie podlega głębszym zmianom i nie zamierza podejmować w średnioterminowej perspektywie radykalnych reform zakresu jej

zadań, ról, struktur, pełnionych funkcji i metod działania. Zarządzanie perspektywiczne zajmuje się w tej sytuacji:

- planowaniem działań mających na celu zaspokojenia przyszłych przewidywalnych jakościowych i ilościowych potrzeb administracji w oparciu o krytyczną analizę (statystyczną i demograficzną) i ocenę jakościową i ilościową posiadanych zasobów ludzkich oraz przewidywaniem ich naturalnego rozwoju i dynamiki wydatków na ich utrzymanie;
 - planowaniem działań zmierzających do stopniowego wzrostu kapitału ludzkiego i społecznego administracji, zarówno aktualnie posiadanych zasobów ludzkich, jak i ich przewidywanego i planowanego rozwoju (analiza potrzeb, planowanie, koordynacja i ewaluacja działań w dziedzinie kształcenia początkowego i doskonalenia kadr administracji, współdziałanie z instytucjami działającymi w tym zakresie, jeśli chodzi o programy i metody kształcenia i szkoleń, ulepszanie systemu motywacyjnego oraz programów i metod postępowania kwalifikacyjnego);
 - optymalizacją alokacji posiadanych zasobów w poszczególnych strukturach (wprowadzanie niewielkich korekt w strukturach zatrudnienia, dokonywanie ruchów kadrowych między elementami systemu, dokonywanie ewaluacji okresowej, planowanie karier, organizowanie konkursów na stanowiska kierownicze).
- ♦ Zarządzanie strategiczne, które ma charakter dynamiczny i odnosi się do ZZL w sytuacji istotnych i trwałych zmian dotyczących misji, roli, zakresu, struktur, form i metod działania administracji.

Przedmiotem strategicznego ZZL jest przede wszystkim ich rozwój. Osiągnięcie celów strategicznych tego rozwoju zależy w dużym stopniu od sprawności systemu ZZL. Dlatego też, sam system ZZL jako podstawowy instrument wdrażania strategii rozwoju zasobów ludzkich administracji musi stanowić przedmiot modernizacji, czy nawet głębszej reorganizacji jego struktur, zadań i procesów.

Z tego powodu, zarządzanie strategiczne rozwojem zasobów ludzkich administracji jest realizowane przeważnie w ramach średnio i długo terminowych programów zmian, które są nazywane reformami czy modernizacją administracji lub, jak ostat-

nie jest modne, reformami sposobu rządzenia. Do funkcji strategicznego ZZL administracji należy:

- planowanie perspektywiczne zasobów ludzkich, stanowisk pracy i kompetencji;
- ustanawianie zasad i procedur naboru do służby cywilnej oraz promocji i obsadzania wyższych stanowisk w administracji;
- ewaluacja potrzeb szkoleniowych i innych form doskonalenia kadr administracji;
- współpraca z systemem edukacji w opracowywaniu programów i metod nauczania oraz z ośrodkami naukowo-badawczymi w formułowaniu i realizowaniu programów badawczych odpowiadających obecnym i przyszłym potrzebom administracji, a także w dziedzinie doradztwa w opracowywaniu strategii rozwoju służby cywilnej oraz opracowania i realizacji programów jej wdrażania;
- aktywne uczestnictwo w koncepcji i wdrażaniu reform dotyczących organizacji i zarządzania służbą cywilną, a także reformami dotyczącymi zakresu zadań, organizacji struktur oraz metod funkcjonowania administracji publicznej;
- koncepcja i wdrażanie działań zmierzających do promowania wizerunku służby cywilnej oraz do budowania etosu służby publicznej, etyki urzędniczej i kultury organizacyjnej opartej na interesie publicznym, jakości relacji z otoczeniem oraz partycypacji oraz na równym i godnym traktowaniu wszystkich pracowników administracji;
- stałe monitorowanie, korygowanie, modernizacja i doskonalenie organizacji i funkcjonowania systemu ZZL i kapitału społecznego administracji rządowej;
- współdziałanie w doskonaleniu systemu ZZL administracji publicznej innych instytucji systemu rządzenia państwem, w szczególności jeśli chodzi o wspólne standardy i zasady ogólne oraz kompatybilność różnych autonomicznych systemów ZZL administracji publicznej pozwalające na większą mobilność kadr pomiędzy tymi systemami.

4. Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi administracji jako instrument i cel reform administracji

Procesy reform administracji rządowej mają charakter zarówno wertykalny, jak i horyzontalny i są realizowane w szerszej skali, bądź to całego systemu, bądź jednego resortu lub co najmniej jakiegoś określonego działu administracji rządowej.

Każdy z tych procesów zawiera w sobie *implicite* zmiany dotyczące gospodarki zasobami administracji a w szczególności jej zasobami ludzkimi, gdyż wielu z tych procesów nie da się przeprowadzić bez zastosowania specjalnie w tym celu stworzonych instrumentów zarządzania zasobami ludzkimi administracji (np. programy redukcji personelu).

Ponadto, w wielu przypadkach, realizacja celów reform administracji, wymaga nie tylko doraźnego zastosowania specjalnych procedur zarządzania zasobami ludzkimi administracji, lecz także istotnych, trwałych zmian w organizacji, metodach i procedurach zarządzania tymi zasobami. Jest to konieczne także w przypadku istotnych zmian w systemie zarządzania zasobami finansowymi administracji lub w przypadku wprowadzanie nowych technologii informacji i komunikacji.

Należy też zwrócić uwagę na pewne metody zarządzania procesami działania administracji, w które ZZL jest tak ściśle wpisane, że trudno je wyodrębnić tak, żeby mogło być traktowane osobno lub co najmniej niezależnie od pozostałych aspektów. Dzieje się tak w przypadku zarządzania jakością i w przypadku zarządzania wynikami (*performance management*).

W konsekwencji, należy stwierdzić, że ZZL stanowi integralną część procesów reform i modernizacji administracji, ma w tym kontekście znaczenie strategiczne i wymaga dostosowanych do tej roli organizacji, zadań, procesów i metod zarządzania. Z tego też względu, strategiczne ZZL stanowi nie tylko niezbędny instrument koncepcji i wdrażania programów reform i modernizacji administracji, lecz także i jednocześnie jeden z kluczowych celów tych programów. Jest to konieczne po to, żeby system ZZL mógł funkcje instrumentu reform skutecznie spełniać. Sytuacja ta stawia przed nami kilka istotnych pytań, które powinny być przedmiotem refleksji, dyskusji i debat:

- ♦ jak powinien być skonstruowany system ZZL administracji, jak usytuowany w strukturach administracji rządowej i jakie pełnić funkcje i zadania na różnych jej poziomach?
- ♦ jakie cele strategiczne powinien sobie stawiać, jakimi środkami dysponować i jakimi metodami działać, żeby móc je sprawnie realizować?

- ♦ jak ten system i realizowane przez niego funkcje ZZL administracji i strategii rozwoju tych zasobów powinny być skorelowane z innymi dziedzinami reform administracji, tak żeby były z nimi spójne i pozwalały uzyskiwać efekty synergii pozytywnej?
- ♦ jakie warunki muszą zaistnieć, żeby rozwiązania wynikające z odpowiedzi na trzy pierwsze pytania mogły być zastosowane w praktyce?

5. Organizacja systemu zarządzania zasobami ludzkimi administracji: cele, zadania, kryteria i warunki sprawności

Administracja rządowa stanowi złożoną wielopoziomową organizację, stanowiącą makrosystem składający się z wielu hierarchicznie zbudowanych, względnie samodzielnych struktur. Struktury te podporządkowane są kierowniczej super-strukturze, którą stanowi premier i rząd, i posiadają w stosunku do niej zróżnicowany stopień prawnej i funkcjonalnej autonomii.

Ten wysoce złożony i zróżnicowany system też nie jest w pełni autonomiczny, gdyż stanowi element jeszcze bardziej złożonego systemu rządzenia państwem. Na jego organizację i funkcjonowanie wpływa bezpośrednio parlament, który powołuje premiera i rząd, oraz określa ustawami m.in. także zadania, organizację, zasady funkcjonowania i procedury ZZL administracji. Parlament uchwała budżet, przydzielający środki finansowe administracji na realizację jej zadań oraz na utrzymanie i rozwój jej zasobów ludzkich oraz kontroluje i ocenia ich wykorzystanie.

Złożoność systemu ZZL jest funkcją złożoności samej organizacji oraz roli, jaką się temu systemowi powierza. Funkcje zarządzania tak wielkim i skomplikowanym systemem, jakim jest administracja rządowa, są realizowane częściowo w sposób scentralizowany – w skali całego systemu, częściowo w sposób zdekoncentrowany w skali jego poszczególnych pionów administracji centralnej i terenowej oraz w skali poszczególnych względnie samodzielnych jednostek organizacyjnych.

W polskiej administracji rządowej większość funkcji bieżącego, rutynowego zarządzania personelem powinna być w zasadzie realizowana przez wyspecjalizowane komórki podległe dyrektorom generalnym. Super-struktura administracji rządowej (Szef Służby Cywilnej i Kancelaria Premiera), oraz resorty o kompetencjach horyzontalnych (Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) centralizują istotne funkcje zarządzania zasobami

ludzkimi i finansowymi wszystkich resortów i jednostek organizacyjnych należących do tego systemu.

W jednolitym systemie administracji rządowej trudno jest mówić o różnych strategiach ZZZ dla różnych struktur tej administracji. Można mówić, co najwyżej o różnych wariantach jednej wspólnej strategii dla całej administracji rządowej, dostosowanych do specyfiki jej poszczególnych względnie autonomicznych elementów.

Funkcja ZZZ administracji rządowej stanowi integralną część szerszego systemu zarządzania tą organizacją. Jest ona ściśle powiązana z pozostałymi funkcjami zarządzania jej zasobami, tj. z zarządzaniem jej środkami finansowymi i materialnymi, które stanowią dla niej istotne uwarunkowania i ograniczenia.

Podstawowym punktem odniesienia, determinującym kierunek działania systemu ZZZ powinny stanowić cele, zadania, struktury i procedury działania administracji. Wszystkie te elementy są współzależne, ulegają zmianom i wymagają struktur, które by tymi zmianami mogły racjonalnie i sprawnie zarządzać.

Sprawne zarządzanie systemem administracji wymaga ściślejszej koordynacji wszystkich współzależnych funkcji zarządzania. Natomiast mniej jest oczywiste, jak ta koordynacja ma przebiegać i jakie ma przybrać formy instytucjonalne. Kluczowym zagadnieniem jest podział ról i kompetencji pomiędzy strukturami zarządzania poszczególnych członów i poziomów administracji, form i metod ich współdziałania oraz, kto i jak ma ten złożony system koordynować i kontrolować. Wymaga to przede wszystkim dokładnej wiedzy o posiadanych przez organizację zasobach ludzkich, o zachodzących w nich zmianach oraz o obecnych i przyszłych potrzebach w tym zakresie.

Jeśli chodzi o zasoby, wiedza ta powinna obejmować zarówno informacje ilościowe i jakościowe. Informacje ilościowe obejmują informacje statystyczne i bazy danych dotyczące ilości pracowników, ich danych personalnych (wiek, płeć, staż pracy), kwalifikacji formalnych (profil wykształcenia i doświadczenia zawodowego) i rozmieszczenia w strukturach organizacji oraz pełnionych przez nich funkcji. Informacje jakościowe dotyczą efektywności, etyczności i jakości działań zespołów ludzkich w skali jednostek organizacyjnych różnego szczebla, motywacji oraz źródeł ewentualnych konfliktów wewnętrznych i z otoczeniem organizacji. Wymaga to istnienia systemu komunikacji, monitorowania i ewaluacji tych działań.

Ustalenie obecnych i przyszłych potrzeb dotyczących zasobów ludzkich administracji wymaga dokładnej znajomości jej misji i zadań,

struktury organizacyjnej, procesów i metod działania, organizacji zespołów i stanowisk pracy oraz ich kwalifikacji potrzebnych do realizowania powierzonych im zadań. Wiedzę tę powinna uzupełniać wiedza dotycząca technicznego wyposażenia jednostek organizacyjnych i stanowisk pracy, warunków materialnych wykonywania zadań oraz środków finansowych potrzebnych na opłacenie personelu i funkcjonowanie administracji.

Należy dodać, że informacje te stanowią przeważnie zmienne współzależne, mają one w większości przypadków charakter dynamiczny i wymagają stałej aktualizacji. Skuteczne ZZZ wymaga nie tylko posiadania tych wszystkich informacji, lecz także zdolności ich aktualizowania, użytecznego przetwarzania i wykorzystywania.

Sprawne ZZZ administracji wymaga istnienia odpowiednich ram instytucjonalnych zarządzania, na które składa się system komórek organizacyjnych współdziałających ze sobą na zasadach synergii pozytywnej. Centralnym elementem tego systemu powinien być organ pełniący funkcje strategiczne w skali całego systemu oraz kontrolujący i koordynujący realizowanie wspólnej strategii rozwoju oraz prawidłowe i sprawne wykonywanie funkcji operacyjnych w pozostałych elementach tego systemu.

Centralny organ ZZZ administracji rządowej powinien dysponować ciałem doradczym i konsultacyjnym. Pozycja ustrojowa, skład, sposób powoływania, zadania i uprawnienia takiego organu powinny być tak ustalone, żeby mógł skutecznie pełnić swoją rolę.

Na poszczególnych szczeblach organizacji administracji, sprawne funkcjonowanie systemu ZZZ wymaga też ścisłego współdziałania kierowników (przełożonych służbowych) ze służbami ZZZ. Kierownicy wszystkich szczebli pełnią ważną rolę w systemie ZZZ. Ich rola i uprawnienia w tym zakresie powinny być jasno sprecyzowane. Szczególnie ważne jest określenie więzi funkcjonalnych i wzajemnych relacji pomiędzy przełożonymi służbowymi, a komórkami organizacyjnymi ZZZ wyższego szczebla.

4. Strategia rozwoju służby cywilnej jako element strategii reform i modernizacji systemu administracji publicznej

Nie można racjonalnie mówić o strategicznym zarządzaniu ZZZ w administracji rządowej jeśli nie dysponuje się długofalową strategią rozwoju służby cywilnej. Ta ostatnia zaś musi być skorelowana i spójna ze strategią rozwoju całego systemu administracji oraz planowanymi zmianami w zakresie jej zadań, naturze pełnionych funkcji i związanych z tym zmian w organizacji i funkcjonowaniu jej poszczególnych elementów. Może to być konsekwencją takich reform, jak przekazywanie zadań i uprawnień

administracji samorządowej lub/i organizacjom pozarządowym lub dekoncentracja zadań lub decentralizacja funkcjonalna w ramach systemu instytucji administracji rządowej.

Inne zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji zachodzą w związku z modernizacją procesów realizacji zadań oraz środków i metod komunikacji w systemie administracji. Pociągają one za sobą zmiany ilościowe i jakościowe w zapotrzebowaniu na zasoby ludzkie i ich alokację. Zmieniają one również profil potrzebnych kompetencji w różnych elementach i poziomach jej organizacji.

Ważnym czynnikiem tych zmian są także procesy integracji w ramach Unii Europejskiej i często związane z tym zasadnicze zmiany w sposobie funkcjonowania administracji (Czaputowicz, 2001). Zmiany te wymagają przejścia od tradycyjnego, rutynowego działania zmierzającego do prawem określonych liniowo i funkcjonalnie podzielonych zadań i kompetencji, do realizacji programów i projektów, których zakres działania wykracza poza tradycyjne, funkcjonalne i liniowe podziały kompetencji. Wymaga to tworzenia struktur i zespołów zadaniowych opartych na współdziałaniu permanentnych komórek organizacyjnych oraz współdziałania personelu należącego do struktur podporządkowanych różnym liniom hierarchicznym.

Zarządzanie programami i projektami, czyli organizacjami tworzonymi na czas realizacji określonych zadań, nakładającymi się na permanentne liniowe struktury tradycyjnej administracji i ich zadania i funkcje, stanowi jedno z najtrudniejszych wyzwań współczesnej administracji i zarządzania jej zasobami ludzkimi, szczególnie w krajach rozwijających się i w krajach transformacji ustrojowej (Claisse i Mikułowski, 1990, 240–243).

Strategia rozwoju służby cywilnej powinna określać docelowy model prawno-ustrojowy służby cywilnej, podstawowe wskaźniki ilościowe i jakościowe dotyczące zasobów ludzkich administracji oraz podstawowe etapy i metody realizacji tak określonych celów.

Strategia ta powinna być oparta na diagnozie obecnego stanu służby cywilnej i prognozie dotyczącej dynamiki jej dalszego rozwoju, wynikającej z obecnych trendów rozwojowych oraz zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych.

Powinna wziąć także pod uwagę cele, metody i programy planowanych zmian w zadaniach, organizacji i funkcjonowaniu wszystkich działów administracji. Na tej podstawie powinien zostać sformułowany strategiczny plan rozwoju służby cywilnej, bardziej dyrektywny w perspektywie krótko i średnioterminowej i bardziej prognostyczny w perspektywie długofalowej.

Budowanie takiej strategii wymaga sprawnego systemu ZZL zdolnego do sformułowania, przygotowania i wdrażania programu jej realizacji.

Należy stwierdzić, że w ciągu ostatnich 20 lat od chwili zmiany ustroju politycznego w Polsce nie powstała dotychczas żadna trwała, spójna i całościowa koncepcja rozwoju systemu administracji publicznej oraz jej roli i miejsca w systemie rządzenia państwem. Nie mogło być zatem, opartego na niej zintegrowanego, wieloletniego programu systemowych reform administracji. Wynika to, między innymi, z niedoceniań przez elity rządzące potrzeby posiadania instytucjonalnych ram przygotowywania i wdrażania długoterminowej strategii rozwoju administracji publicznej, niezależnie od zmieniających się rządów i ich preferencji politycznych. Dotychczas realizowane reformy administracji były skierowane na rozwiązanie jakiegoś konkretnego problemu określonej sfery działania administracji lub w najlepszym razie określonego elementu systemu administracji publicznej (np. reforma samorządowa²). Nigdy, jak dotąd nie miały one charakteru systemowego – reformy opartej na całościowej wizji i długoterminowej zintegrowanej strategii rozwoju instytucjonalnego administracji publicznej.

Od strony koncepcji, roli tej nie pełniło także Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS), które miało za zadanie „przygotowanie prognoz oraz długookresowych, strategicznych programów rozwoju gospodarczego i społecznego”, ale nie obejmowało to bezpośrednio rozwoju instytucji systemu rządzenia. Co prawda RCSS miało za zadanie także „opracowywanie ocen funkcjonalności struktur państwa i sprawności ich działania”, jednakże nie jest to samo co „przygotowanie prognoz oraz długookresowych, strategicznych programów rozwoju”. Poza tym struktura organizacyjna tej instytucji nie posiadała wyspecjalizowanej komórki, która zajmowałaby się strategią reform administracji ani wystarczającej eksperyty w tej dziedzinie. W końcu i ta instytucja uległa likwidacji, zostając zredukowana do skromnych wymiarów Departamentu Analiz Strategicznych w Kancelarii Premiera.

W konsekwencji, obecny system administracji rządowej nie posiada stałego, profesjonalnego, strategicznego ogniwa zarządzania zmianą w ska-

² W 1990 r. przeprowadzono częściową reformę administracji terytorialnej, wprowadzając samorząd gminny, w 1996 r. reformę rządowego centrum, w 1996 r. utworzono również służbę cywilną dla administracji rządowej. Uchwalona w 1997 r. Konstytucja stworzyła podstawy dla przeprowadzenia kolejnego etapu reformy samorządu terytorialnego w 1999 r. W celu przygotowania i wdrożenia tej ostatniej reformy utworzono efemeryczne stanowisko bezpośrednio podległego premierowi Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji. Jednakże, ta ostatnia reforma przeprowadzona została niezależnie od kolejnej reformy służby cywilnej, którą ten Pełnomocnik Rządu już się nie zajmował.

li makroorganizacyjnej, mającego za zadanie inicjowanie i sterownie (planowanie, koordynowanie i kontrolę) programów reform i modernizacji administracji. Nie ma takiego urzędu centralnego, czy choćby komórki organizacyjnej w strukturze Kancelarii Premiera, która by inicjowała, koordynowała i kontrolowała działania w tym zakresie³.

Należy dodać że, administracja publiczna jest traktowana wbrew logice, jako jeden z działów administracji („administracja” nie powinna być działem administracji publicznej). Dział ten podlega Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, co nie jest ani racjonalne, ani konsekwentnie realizowane. Trudno jest realizować jednemu z członków Rady Ministrów, odpowiedzialnemu za jeden z sektorów działania administracji (sprawy wewnętrzne - bezpieczeństwo i porządek publiczny), funkcje horyzontalne dotyczące wszystkich pozostałych sektorów, koordynować i kontrolować ich działania w tym zakresie. Zresztą, Ministerstwo to nie posiada w swej strukturze, ani odpowiednio rozbudowanej komórki organizacyjnej, ani odpowiednich uprawnień, potrzebnych dla skutecznej realizacji, tak trudnych i skomplikowanych zadań⁴.

Ponadto, zakres spraw, które obejmuje dział „Administracja publiczna” nie obejmuje spraw dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi administracji. Sprawy ZZL administracji rządowej pozostają w gestii premiera, jako zwierzchnika służby cywilnej. Nowa ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. przywróciła funkcję Szefa Służby Cywilnej, jako organ administracji podległy premierowi. Jednakże obecna pozycja ustrojowa Szefa Służby Cywilnej jest relatywnie słaba. Nie posiada on własnego urzędu i jego uprawnienia są dość ograniczone. Departament Służby Cywilnej pozostaje w strukturze KPRM i podlega hierarchicznie Szefowi Kancelarii.

³ Roli tej nie może spełnić Zespół Doradców Strategicznych Premiera, którego zaplecze techniczne i administracyjne stanowi wyżej wspomniany, niewielki Departament Analiz Strategicznych Kancelarii Premiera Rady Ministrów. Zespół ten działa bardzo dynamicznie w dziedzinie budowania koncepcji strategii rozwoju kraju w 9 obszarach systemu rządzenia. Jednym z tych obszarów jest „Sprawne państwo”, którego z kolei jednym z 9 elementów jest administracja publiczna. Przygotowanie projektu strategii rozwoju dla tych obszarów powierzono zostało 9 różnym ministrom koordynatorom, w tym „Sprawne państwo” Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ale sterowanie i koordynowanie działań w tak licznych obszarach jest już nie lada wyzwaniem na etapie koncepcji tych strategii i stanie się niewyobrażalnie bardziej skomplikowane na etapie ich wdrażania.

⁴ Warto w tym miejscu przypomnieć, że próba utworzenia Urzędu Administracji Publicznej, który miał mieć tego typu kompetencje i podlegać bezpośrednio Premierowi, została storpedowana vetem Prezydenta. W uzasadnieniu tego projektu była między innymi mowa o tym, że administracja nie powinna być traktowana jako dział administracji i że Premier ma z natury swej pozycji uprawnienia międzyresortowe i nie powinien kierować żadnym działem administracji.

System zarządzania personelem służby cywilnej jest silnie zdekoncentrowany i Szef Służby Cywilnej nie posiada nawet dokładnej wiedzy o istniejących zasobach ludzkich, niezbędnej do formułowania strategii rozwoju służby cywilnej, opracowywania odpowiednich programów, koordynowania i monitorowania ich wdrażania⁵. Szef Służby Cywilnej nie posiada własnej struktury organizacyjnej, ani instrumentów władczego oddziaływania na zdekoncentrowane struktury zarządzania personelem, które mogłyby mu pozwolić na skuteczne wdrażanie takiej strategii. Nie dysponuje także żadnym stałym eksperckim ciałem doradczym, które mogłoby go wspomóc w opracowaniu koncepcji tej strategii, ani ciałem konsultacyjnym o charakterze partycypacyjnym, mogącym taką koncepcję legitymizować na etapie jej konkretyzowania w formie programu działania zawierającego konkretne instrumenty reform, ani technicznym organem sterującym, który by mógł taki program koordynować oraz kontrolować i ułatwiać jego wdrażanie. Roli takiej nie mogą spełnić projekty finansowane z funduszy europejskich (Europejski Fundusz Społeczny), ze względu na ich efemeryczny charakter i ograniczone czasowo i merytorycznie zadania.

Podobnie, struktury organizacyjne, które powinny wykonywać funkcje strategiczne ZZL w urzędach administracji rządowej różnych szczebli są słabo rozwinięte i na ogół mało aktywne. Także tutaj daje się odczuć brak jakiejś określonej koncepcji sektorowych strategii rozwoju zasobów ludzkich i programów działań zmierzających do jej wdrożenia. Nie występują też żadne ciała doradcze i konsultacyjne, czy określone formy koordynacji i współdziałania osób odpowiedzialnych za ZZL na różnych szczebla organizacji, ani żadne instytucjonalne formy uczestnictwa reprezentantów personelu w procesach decyzyjnych dotyczących sektorowej polityki ZZL. Dominuje zdecydowanie tradycyjne administrowanie personelem, polegające na bieżącym stosowaniu przepisów prawnych w stosunku do poszczególnych członków korpusu służby cywilnej.

⁵ Projekt nowelizacji (tzw. „dużej”) z 2003 r. przewidywał m.in. utworzenie rejestru członków korpusu służby cywilnej i rejestru stanowisk pracy w służbie cywilnej. Nowelizacja ta nie została przyjęta i były szef USC, Jan Pastwa stwierdził niedawno, że „w obecnym stanie prawnym Szef Służby Cywilnej nie dysponuje pełną i bieżącą informacją dotyczącą korpusu służby cywilnej”. Dane takie można pozyskiwać jedynie doraźnie i „dotyczą jedynie ograniczonego zakresu, są danymi niepełnymi i oczywiście ulegają dezaktualizacji” (Pastwa, 2005, s. 16).

5. Perspektywy tworzenia strategii rozwoju zasobów ludzkich służby cywilnej

Nowa ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. po raz pierwszy wyraźnie mówi o strategii zarządzania zasobami ludzkimi służby cywilnej, którą ma przygotować Szef Służby Cywilnej. Ma ona zawierać diagnozę służby cywilnej, określić cele strategiczne, system realizacji i ramy finansowe. Należy domniemywać, że będzie ona zawierać także strategię rozwoju służby cywilnej.

Strategia rozwoju zasobów ludzkich służby cywilnej powinna stanowić integralną część zintegrowanego programu reform i wynikającego z niego planowania perspektywicznego zasobów kadrowych i ich kompetencji. Jednakże, w świetle wyżej opisanej sytuacji systemu ZZL administracji rządowej, sformułowanie takiej strategii nie jest łatwe.

Pewne założenia i podstawowe cele takiej strategii wynikają z powszechnie uznanych cech nowoczesnego demokratycznego państwa i standardów dobrej administracji zawartych w obowiązującej Konstytucji oraz z zobowiązań przyjętych w ramach integracji europejskiej.

Te podstawowe założenia i cele wydają się być wystarczające dla określenia ogólnego kształtu, ram instytucjonalnych i zasad funkcjonowania systemu zarządzania zasobami ludzkimi służby cywilnej i ich rozwojem tak, aby mógł on pełnić efektywnie funkcje strategiczne niezależnie od przyjętego wariantu długofalowej strategii rozwoju administracji i zakresu jej zadań i niezależnie od możliwych opcji dotyczących szczegółów organizacji i sposobów funkcjonowania tego systemu (np. stopnia jego centralizacji i dekoncentracji). Sformułowane przeze mnie 5 lat temu postulaty (Mikułowski, 2005) wydają się być nadal aktualne.

Punktem wyjścia dla opracowania koncepcji nowoczesnego, demokratycznego i sprawnego systemu ZZL, odpowiadającego zarówno europejskim standardom, jak i naszym uwarunkowaniom, powinien być jasno sprecyzowany i prawnie chroniony podział ról, zadań, odpowiedzialności i wzajemnych relacji pomiędzy:

- ♦ sferą doraźnej polityki rządu i wynikających z niej, krótko i średnioterminowych strategii i programów zarządzania kadrami, a
- ♦ sferą, opartego na trwałych zasadach demokratycznego systemu rządzenia i wynikającej z tych zasad długofalowej strategii zarządzania zasobami ludzkimi i kapitałem społecznym administracji.

Podstawą dla określenia tej drugiej sfery powinien być konsensus polityczny wokół klarownej wizji docelowego, prawnoustrojowego modelu służby cywilnej. Wizji takiej w chwili obecnej nie ma, a obecny kształt tego modelu wynikający *implicite* z obowiązujących przepisów jest niespójny, niejasny i nie odpowiada ani standardom europejskim „dobrej administracji”, ani obecnym i przyszłym potrzebom polskiej administracji (Mikułowski, 2004-2, 95). Dyskusja nad takim modelem powinna się rozpocząć, jak najszybciej i zaowocować głęboką nowelizacją obecnie obowiązującej ustawy o służbie cywilnej, a zapewne także wprowadzeniem pewnych poprawek do Konstytucji⁶.

System ZZL administracji powinien się opierać na zasadach dobrej administracji:

- ♦ neutralności politycznej i bezstronności,
- ♦ jawności i przejrzystości,
- ♦ demokratycznym stylu kierowania, partycypacji pracowniczej i negocjacji warunków pracy i płacy,
- ♦ zrównoważonej ochronie praw członków służby cywilnej, interesu publicznego oraz poszczególnych interesantów i beneficjentów świadczeń publicznych.

Strategia rozwoju zasobów ludzkich służby cywilnej powinna więc:

- ♦ określić docelowy model prawnoustrojowy polskiej służby cywilnej oraz opracować program progresywnego wdrażania tego modelu skorelowany ze strategią i programem dalszych, systemowych reform administracji publicznej,
- ♦ unowocześnić ramy instytucjonalne systemu ZZL administracji publicznej w celu wzmocnienia jego funkcji strategicznych,
- ♦ wprowadzić nowoczesny system perspektywicznego planowania zasobów kadrowych administracji,
- ♦ wprowadzić zintegrowany system zarządzania kompetencjami, strukturami organizacyjnymi, procesami i stanowiskami

⁶ Należałoby w tym celu przenieść ust 1. art. 153 do rozdziału I Konstytucji, rozszerzając jednocześnie pojęcie „służby cywilnej” na wszystkie rodzaje administracji publicznej. Art. ten (np. 10 bis) mógłby mieć brzmienie: „Służba cywilna zapewnia zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań administracji publicznej w systemie organów państwa”. Art. 153 ust. 2 zachowałby obecne brzmienie z dodaniem na końcu „administracji rządowej”. Natomiast do obecnego art. 60 warto by dodać, że „nabór do służby publicznej nie pochodzącej z wyborów jest jawny i konkurencyjny”.

pracy w skali całego makrosystemu administracji i jego poszczególnych elementów,

- ♦ wzmocnić instytucjonalne formy współpracy z instytucjami kształcącymi i doskonalącymi kadry administracji,
- ♦ wdrożyć nowoczesne metody zarządzania skutecznością, wydajnością i jakością działania służby cywilnej (*performance management*).

6. Wnioski końcowe

Dwadzieścia lat po upadku komunizmu, większość postkomunistycznych krajów nadal poszukuje odpowiedniego modelu służby cywilnej i właściwego statusu jej członków. Model ten musi być dostosowany do wymogów nowoczesnego państwa liberalnej demokracji, chronić skutecznie praw jej członków, a jednocześnie godzić ich prawa i wolności indywidualne z interesem ogólnospołecznym. Musi on jednocześnie zabezpieczać sprawność rządu i zarządzania w sferze formułowania i wdrażania polityk rozwoju w trudnych warunkach zapóźnienia ekonomicznego rozwoju kraju, rozszerzającej się globalizacji gospodarki i integracji europejskiej.

Właściwa równowaga pomiędzy realizowaniem tych dwóch kategorii celów jest trudna w każdym warunkach. Jest ona jeszcze trudniejsza do znalezienia i utrzymania w trudnym kontekście politycznej niestabilności oraz dziedzictwa kilku dekad patologicznych form kultury politycznej i administracyjnej.

Do dziś dnia koncepcja modelu oraz przyjęcie i wdrożenie odpowiednich ram prawnych i instytucjonalnych służby cywilnej oraz sprawnego systemu ZZL – tak w Polsce, jak i w innych krajach transformacji ustrojowej – był i pozostaje pod wpływem silnego wpływu wielu zewnętrznych i wewnętrznych czynników, które utrudniają budowanie spójnego i sprawnego systemu.

Zmiana paradygmatów administracji publicznej nie może nie wpływać na status urzędników i ich poczucie tożsamości. Jednakże, nie wpływa ona bezpośrednio i natychmiast na ich zachowania i postawy. Na ogół, paradygmaty te współlistnieją w zmieniających się proporcjach generując rzeczywiste, potencjalne lub tylko pozorne sprzeczności i paradoksy. Do najważniejszych z nich można zaliczyć:

- ♦ profesjonalizm, neutralność polityczna, obiektywizm i rzetelność wyższych urzędników wystawiane są na próbę przez wy-

- mogą skuteczności i osobistego zaangażowania we wdrażanie polityk publicznych przyjętych przez władze polityczne;
- ♦ obowiązek rezerwy, dyskrecji i lojalności urzędnika służby cywilnej są wystawiane na próbę przez zasadę przejrzystości, odpowiedzialności osobistej oraz obowiązek informowania i udzielania pomocy interesantom użytkownikom i interesariuszom urzędu;
 - ♦ zasada praworządności, prawnej legitymacji dla działalności publicznej oraz obowiązek przestrzegania procedur są wystawiane na próbę przez konieczność działania innowacyjnego, elastyczności i szybkiego dostosowywania się do zmieniających się uwarunkowań i ograniczeń środowiska społecznego i ekonomicznego, tak żeby można skutecznie i korzystnie realizować zadania nowych polityk publicznych (Mikułowski, 2004-1,7).

Etos służby publicznej, kontrakt psychologiczny⁷ między urzędnikiem z jednej strony, a urzędem, który go zatrudnia i państwem, któremu służy z drugiej, tworzą specyficzną kulturę organizacyjną rozwijają się na bazie ciągłości, stabilności, opartej na zasługach kariery w służbie cywilnej. Są one konfrontowane z tendencją do bardziej elastycznego naboru, mniejszej trwałości zatrudnienia i opartego na racjonalnym gospodarowaniu kompetencjami charakteryzującymi nowoczesne ZZL.

Należy mieć nadzieję, że opracowywana aktualnie *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi służby cywilnej* uwzględni powyższe postulaty i będzie skorelowana i spójna z innymi elementami strategii rozwoju kraju w obszarze Sprawne Państwo. Doprowadzić to powinno do stworzenia i realizacji długofalowej strategii rozwoju administracji publicznej. Konceptcja, przyjęcie i skuteczne wdrożenie takiej strategii wymagać będzie stworzenia stabilnych ram instytucjonalnych oraz szerokiego udziału i otwartej dyskusji z udziałem środowiska politycznego, organizacji spo-

⁷ W wyniku wzajemnego zaufania pomiędzy państwem, jako pracodawcą i urzędnikiem wytwarza się swego rodzaju niepisana umowa (*psychological contract*), który opiera się na tym, że organizacja oczekuje od pracownika lojalności i poświęcenia, w zamian za co pracownik spodziewa się od organizacji uznania i wsparcia. Na koncepcję tę powołuje się Xavier Greffe zwracając słusznie uwagę, że im bardziej polityka zarządzania zasobami ludzkimi opiera się na elastyczności zatrudnienia i ograniczaniu kosztów personelu, tym mniejsze jest zaufanie pracowników do zatrudniających ich organizacji. Wyraża on wątpliwość, czy stosowane metody mające temu zapobiec, jakimi są ułatwianie urzędnikom chwilowego zatrudnienia w sektorze prywatnym w celu wzbogacenia ich doświadczenia i wzbogacanie treści ich pracy (*job enrichment*) tak, żeby im przynosiła więcej satysfakcji, są w stanie stworzyć poczucie istnienia takiej psychologicznej umowy (Greffe, 1999, 75).

leczeństwa obywatelskiego, środowisk naukowych, jak i bezpośrednio zainteresowanych kadr administracji.

Spełnienie przedstawionych wyżej postulatów wymaga dogłębnej reformy obecnych ram statutowych służby cywilnej. Reforma ta powinna stanowić istotną część składową szerszego programu reform administracji publicznej, będących częścią jeszcze szerszego programu reform systemu rządzenia państwem.

Doświadczenia zarówno krajów wysoce rozwiniętych, jak i krajów transformacji ustrojowej uczą, że bez aktywnego uczestnictwa i pozytywnego zaangażowania kadr administracji, żadna reforma nie ma szans sukcesu. Nie wykluczając inspiracji płynących z doświadczeń i dokonań innych krajów, powinniśmy tym razem unikać eklektyzmu koncepcji i niespójnych rozwiązań cząstkowych zapożyczonych z różnych krajów i budować, własny, oryginalny, oparty na naszej tradycji, naszych uwarunkowaniach i doświadczeniach - system sprawnej administracji i sprawnego zarządzania jej zasobami ludzkimi i uruchamiając dotychczas słabo wykorzystany kapitał społeczny.

Bibliografia

- Beirendonck Van L., *Management des compétences. Évaluation, développement et gestion*, De Boeck, Bruksela 2004.
- Bertoli A., *Le Management dans les organisations publiques*, 2 wyd., DUNOD, Paris 2005.
- Bryson J.M., *Strategic Planning and Management*, w: *Handbook of Public Administration*, red. G.B. Peters, J. Pierre, SAGE Publications, Londres 2003, s. 38-49.
- Cieślak St., *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2004.
- Claisse A., Mikulowski W., *Les projets publics a la recherche d'un statut*, „Revue Française d'Administration Publique”, nr 54, kwiecień-czerwiec 1990, s. 239-245.
- Coleman Selden S., *Innovations and Global Trends in Human Resource Management Practice*, w: *Handbook of Public Administration*, red. G.B. Peters, J. Pierre, SAGE Publications, Londres 2002, s. 62-71.
- Czaputowicz J., *Implikacje integracji europejskiej z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, w: *Rozwój Kadr Administracji Publicznej*, red. B. Kudrycka, WSAP, Białystok 2001, s. 45-69.
- Czaputowicz J., *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, „Służba Cywilna”, nr 10, Wiosna 2005, s. 9-41.

- Długosz D., *Kadry w administracji publicznej*, w: *Administracja Publiczna*, red. J. Hausner, 2 wyd., PWN, Warszawa 2005, s. 233-259.
- Fukuyama F., *Kapitał społeczny*, w: *Kultura ma znaczenie*, red. L. Harrison, P. Huntington, Wyd. Zysk i S-ka, Kraków 2003, s. 169-188.
- Grefe X., *Gestion Publique*, Dalloz, Paris 1999.
- Hausner J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, w: *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, red. J. Hausner, M. Kukielka, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002, s. 48-72.
- Horton S., *The competency Movement*, w: *Competency Management in the Public Sector. European Variations on a Theme*, red. S. Horton, A. Hondeghem, D. Farnham, IOS Press Ohmsha, Amsterdam 2002, s. 3-13.
- Jackiewicz I., Mielcarz A., Pęksa S., Rosa K., Sitek M., *Instytucje myślenia strategicznego*, RCSS, www.rcss.gov.pl [2004].
- Kaul M., *Management Reforms in Government. A review of International Practices and Strategies*, Mohan Kaul, IIAS - CAPAM, 2000.
- Kester I-H., *Strategic management in the public services*, w: *Public Management in Brittain*, red. S. Horton, D. Farnham, Macmillan Press Ltd, London 1999, s. 61-76.
- Kieżun W., *Kapitał społeczny a sprawność sfery publicznej*, w: *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, red. B. Kożuch, T. Markowski, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 11-30.
- Kostera M., Kownacki S., *Zarządzanie potencjałem społecznym organizacji*, w: A. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i Praktyka*, PWN, Warszawa 1999, s. 483-536.
- Kożuch B., *Zarządzanie Publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Wyd. Placet, Warszawa 2004.
- Kulesza M., *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej w Polsce*. Wystąpienie na konferencji: 'Dobra Administracja'. Posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, Warszawa 20.04.2005.
- Lisowska R., Szymańska K., *Doświadczenia urzędów administracji publicznej we wprowadzaniu nowoczesnych metod zarządzania*, w: *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, red. B. Kożuch, T. Markowski, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 115-122.
- Mikulowski W., *Competencies for Countries in Transition: A case study of the Polish Civil Service*, w: *Competency Management in the Public Sector. European Variations on a Theme*, red. S. Horton, A. Hondeghem, D. Farnham, IOS Press Ohmsha, Amsterdam 2002, s. 155-170.
- Mikulowski W., *Sprawność cywilnej służby publicznej jako instrument rządzenia państwem*, w: W. Kieżun, J. Kubin, *Dobre Państwo*, Wyd. WSPiZ im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2004 -2, s. 77-111.

- Mikułowski W., *Wyzwania i paradoksy zarządzania strategicznego zasobami ludzki-
mi i kapitałem społecznym polskiej administracji*, 2005.
- Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wyd.
CeDeWu.PL, Warszawa 2004.
- Palmieri G., Kryteria „dobrej administracji”, w: *Prawo do dobrej administracji*, „Biule-
tyn Biura Informacji Rady Europy”, 2003, nr 4, s. 11-15.
- Parison N., *Different Review Methods: Functional, Program & Whole of Government*,
w: *Russian-Canadian Conference on Public Administration Reform*, red.
G. Evans, N. Parison, IDRB - World Bank, 2005, s. 25-25.
- Pastwa J., *Działania Urzędu Służby Cywilnej mające na celu poprawę działania admi-
nistracji publicznej*. Wystąpienie na konferencji: „Dobra Administracja”.
Posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, Warszawa 20.04.2005.
- Płoskonka J., *Zmiany w stosowanych przez polską administrację publiczną metodach
i narzędziach*. Wystąpienie na konferencji: „Dobra Administracja”. Posie-
dzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, Warszawa 20.04.2005.
- Staff Participation and Public Management Reform. Some International Comparisons*,
red. D. Farnham, A. Hondeghem, S. Horton, Palgrave Macmillan, Nowy
Jork 2005.
- Vallemont S., *La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
dans les trois fonctions publiques*, Berger-Levrault, Paryż 1996.
- Zawicki M., *New Public Management i Public Governance - zarys koncepcji zarządza-
nia publicznego*, w: *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, red. J. Hausner,
M. Kukielka, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002,
s. 72-90.

dr Marek Brodziński*

Podstawowe uwarunkowania strategicznych reform administracji publicznej w Polsce (pomiędzy wartościami a ograniczeniami budżetowymi)

W obliczu trudności budżetowych, zagadnienie reform w administracji rządowej staje się wyzwaniem politycznym, wymagającym przeanalizowania wielu czynników, wpływających na funkcjonowanie służby cywilnej. Jako praktyk służby cywilnej pozwolę sobie omówić niektóre z nich.

Analizując uwarunkowania strategicznych reform administracji publicznej w Polsce należy wspomnieć o podstawowych dokumentach strategicznych, które określają wizję rozwoju kraju na najbliższe lata oraz wskazują prace nad innymi dokumentami strategicznymi, w tym dotyczącymi administracji publicznej. Są to: *Raport Polska 2030*, *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015* oraz przyjęty w listopadzie 2009 r. przez Radę Ministrów *Plan uporządkowania strategii rozwoju*.

Raport Polska 2030 tworzy ramy dla Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju - dokumentu, który ma pełnić główną rolę w procesie projektowania, tworzenia i wdrażania zmian służących rozwojowi Polski w perspektywie wieloletniej. *Raport...* definiuje stojące przed Polską wyzwania i dylematy rozwojowe, których rozstrzygnięcie będzie miało decydujący wpływ na to, w jakim miejscu Polska znajdzie się w 2030 r., a także zawiera zestaw rekomendacji w dziesięciu obszarach wyzwań społeczno-gospo-

* Szef Służby Cywilnej.

darczych. Z punktu widzenia prac nad strategicznymi reformami administracji publicznej, w tym prac nad *Strategią zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, za kluczowy należy uznać rozdział poświęcony wyzwaniu 9: „Sprawne państwo”.

Podstawowy dylemat zarysowany w *Raporcie Polska 2030* w części poświęconej „Sprawnemu państwu” to wybór pomiędzy niesprawnym państwem jako barierą rozwoju i źródłem niewłaściwej relacji administracja – obywatel a kompleksowym i aktywnie wdrażanym programem reform na rzecz państwa, które, zrealizowane, dadzą obywatelowi poczucie bezpieczeństwa oraz możliwość realizacji jego praw i indywidualnych aspiracji.

Zgodnie z założeniami przyjętymi przez autorów *Raportu...*, sprawne państwo to państwo prawa, przejrzyste w funkcjonowaniu, odpowiedzialne wobec obywateli za swoje działania. To państwo, które zakłada możliwie szerokie uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji, szanuje ich różnorodność oraz dba o włączenie wszystkich jednostek/obywateli w kształtowanie państwa jako wspólnego dobra. To państwo rządzone efektywnie z uwzględnieniem zasady pomocniczości, przyjazne obywatelowi oraz innym podmiotom i sprawnie realizujące swoje obowiązki wobec nich.

Uściślając zarysowaną w *Raporcie Polska 2030* wizję sprawnego państwa, można powiedzieć, że charakteryzują je między innymi następujące cechy: (1) sprawne funkcjonowanie administracji publicznej, oparte na uczciwym i lojalnym działaniu w interesie publicznym oraz gospodarnym zarządzaniu środkami publicznymi; (2) przejście od administracji procedur do administracji rezultatów, dla której głównym celem jest koncentracja działań wokół potrzeb i oczekiwań obywateli oraz innych podmiotów; (3) efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej, a przez to podniesienie satysfakcji urzędników z ich pracy oraz wzmocnienie etosu pracy urzędniczej.

Jednym z filarów demokratycznego państwa prawa jest służba cywilna, rozumiana nie tylko jako zespół ludzi, ale także jako umocowany ustawowo lub wręcz konstytucyjnie (jak np. w Polsce) system wartości, norm, procedur oraz instytucji, ustanowiona w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Jej istnienie i rozwój nie są zatem celem samym w sobie, lecz służą realizacji celów zewnętrznych, wynikających z obowiązujących przepisów prawa oraz bieżących dyrektyw kierownictwa państwa.

Wola doprowadzenia tego procesu do końca wyrażona została w uchwale Rady Ministrów z 22 stycznia 2008 r. w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej oraz zasad prowadzenia prac w tym za-

kresie. Uchwalenie 21 listopada 2008 r. nowej ustawy o służbie cywilnej jest ważnym krokiem na drodze reformowania administracji publicznej. Ustawa ta wprowadziła między innymi obowiązek przygotowania przez Szefa Służby Cywilnej i przedstawienia Radzie Ministrów projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, zawierającego diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych.

Spośród czterech głównych zasad służby cywilnej, wskazanych wprost w art. 153 Konstytucji RP, które należy rozumieć jako generalne normy działania obowiązujące wszystkie organy i instytucje tworzące system służby cywilnej, a także wszystkich członków korpusu służby cywilnej, dwie pierwsze – profesjonalizm i rzetelność – służą zapewnieniu należytej jakości wykonywania zadań państwa, zaś dwie kolejne – bezstronność i neutralność polityczna – zapewnieniu sprawiedliwego, równego traktowania wszystkich podmiotów przez organy administracji rządowej.

Niezależnie od wyżej wymienionych konstytucyjnych zasad służby cywilnej, etyczne aspekty jej funkcjonowania ustanowione zostały również na poziomie ustaw zwykłych, przede wszystkim w przepisach ustawy o służbie cywilnej. Wskazują one te wartości, których szczególna ochrona jest obowiązkiem członków korpusu służby cywilnej. Należą do nich m.in. interes państwa, prawa człowieka i obywatela, otwartość oraz przejrzystość działania administracji rządowej (w tym jawność, otwartość i konkurencyjność procedur rekrutacyjnych oraz unikanie konfliktu interesów), a także dobre imię i społeczne zaufanie do służby cywilnej.

Rzetelna i terminowa realizacja zadań przez urzędy administracji rządowej wymaga nakładów, zaangażowania określonych sił i środków. Wydaje się zatem, że katalog wspomnianych wcześniej, tradycyjnych zasad funkcjonowania korpusu służby cywilnej oraz powinności jego członków musi być rozszerzony o zasadę efektywnego działania. Znajduje to zresztą wyraz w przepisach różnych aktów prawnych, które nakładają na nich m.in. obowiązek racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, celowego i oszczędnego dokonywania wydatków publicznych w sposób umożliwiający uzyskiwanie najlepszych efektów przy określonych nakładach i jednocześnie terminową realizację zadań, a także np. obowiązek zapewnienia uczciwej konkurencji, obiektywizmu i jawności podczas procedur udzielania zamówień publicznych, które powinny skutkować wyborem rzeczywiście najkorzystniejszej oferty.

Proces wprowadzania reform w administracji – choć w założeniu prowadzić ma do zwiększenia efektywności jej działania, a zatem również do zmniejszenia wydatków budżetowych na jej utrzymanie – sam w sobie

generuje jednak pewne koszty. Pojawić się więc może pytanie o celowość wdrażania tych reform w okresie spowolnienia gospodarczego, kiedy problemem staje się pogodzenie redukcji bieżących wydatków publicznych (w tym także wydatków na utrzymanie aparatu administracyjnego) z koniecznością zapewnienia ciągłości funkcjonowania państwa i niezakłóconego wykonywania jego zadań. Przeżywalimy to już w 2009 r., a 2010 r. zapowiada się podobnie.

Instrumentem wspierającym wprowadzanie reform w administracji są środki z Europejskiego Funduszu Społecznego. W ramach Priorytetu V *Dobre rządzenie* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przewiduje się zarówno wsparcie struktur i systemów administracji publicznej, jak również wsparcie pracowników administracji poprzez umożliwienie im podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Środków europejskich nie można jednak traktować jako zastępczych wobec środków krajowych. Środki Europejskiego Funduszu Społecznego wspierają zmiany w administracji, jednak wyłącznie w ściśle określonych obszarach wymagających usprawnień.

Niezbędnym warunkiem przeprowadzenia zmian organizacyjnych usprawniających funkcjonowanie administracji publicznej w Polsce jest wspieranie odpowiedniej kultury organizacyjnej w urzędach, sprzyjającej wprowadzaniu tych zmian. Wyzwaniem jest więc także wdrożenie mechanizmów zarządzania zmianą, narzędzi planowania, organizacji, wdrażania i kontrolowania projektów zmian w urzędach oraz wzmacnianie kompetencji kadr menadżerskich średniego i wyższego szczebla w tym zakresie.

Środki w ramach Priorytetu V dają także szansę na wdrażanie projektów stanowiących merytoryczną podbudowę decyzji podejmowanych przez decydentów politycznych. Przykładem takiego przedsięwzięcia jest, planowany do rozpoczęcia w 2010 r., projekt realizowany przez Departament Służby Cywilnej pt. „Racjonalizacja wykorzystania zasobów ludzkich w administracji rządowej”. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym, dotyczącym poprawy jakości i efektywności funkcjonowania administracji rządowej, Departament Służby Cywilnej KPRM planuje w ramach projektu zbudowanie metodologicznych i kompetencyjnych podstaw badania stanu zatrudnienia w administracji, przeprowadzenie audytu racjonalności zatrudnienia, a także wdrożenie narzędzia informatycznego do monitorowania informacji pozyskanych podczas przeprowadzania *benchmarkingu* zatrudnienia.

Wartości, od których nie odstępimy, to z trudem zbudowana służba cywilna, zmaterializowana w postaci ponad 120-tysięcznego korpusu urzędników i pracowników służby cywilnej. Ci pierwsi to elita administracji rządowej, od której z jednej strony można wymagać więcej, a z dru-

giej - więcej jej zaferować. Zachowanie zasobów ludzkich w służbie państwu i społeczeństwu uważam za niepodważalny priorytet. O wyzwaniach finansowych stojących przed administracją rządową trzeba dyskutować.

Dominique Schuffenecker*

Strategie rozwoju zasobów ludzkich administracji i zarządzania tymi zasobami

1. Wyzwania stojące przed francuską administracją

Niniejszy referat chciałbym przedstawić z punktu widzenia praktyka. Zawsze jest margines pomiędzy teorią i praktyką, co nie wyklucza konieczności tworzenia strategii rozwoju w sferze zasobów ludzkich administracji. Na wstępie przedstawię wyzwania stojące przed francuską administracją.

Wyzwania demograficzne

Pierwszy ważny element to wyzwania demograficzne. Przed wojną był *baby boom*, teraz jest *papi boom*. Wszystkie osoby urodzone w latach 1945-46 wchodzą teraz w wiek emerytalny i jest wielu urzędników, którzy przejdą na emeryturę w najbliższych latach. W 2015 r. około 40% pracowników sektora publicznego we Francji przejdzie na emeryturę. Sytuacja ta wywoła napięcie na rynku pracy. Sprawy demografii dotyczą całej ludności, niezależnie od tego czy ludzie pracują na rzecz państwa, czy też w sektorze prywatnym. Pod względem strategii w dziedzinie zasobów ludz-

* Szef Biura Zarządzania Prospektywnego Zatrudnienia w Sektorze Publicznym, Dyrekcja Generalna Administracji i Służby Cywilnej (DGAFP), Ministerstwo Budżetu, Kont Publicznych, Służby Cywilnej i Reformy Państwa, Francja.

kich trzeba będzie tę sytuację brać pod uwagę, aby przyciągnąć młodych ludzi do służby cywilnej.

Ograniczenia budżetowe

Inne wyzwanie to ograniczenia budżetowe. Trzeba ograniczyć wydatki publiczne. Jednym z najprostszych i natychmiastowych sposobów rozwiązania tego problemu jest ograniczenie liczebności kadry urzędniczej, gdyż we Francji płace urzędnicze stanowią obecnie około 43% wydatków państwa. W 2007 r. podjęto decyzję, żeby nie zastępować co drugiego urzędnika odchodzącego na emeryturę. Rok 2008 był pierwszym rokiem, kiedy wdrożono tę decyzję w życie i potrwa to do 2013 r. W konsekwencji po 6 latach ubędzie około 33 000 urzędników, co spowoduje likwidację około 200 000 stanowisk pracy. Równolegle prowadzona jest także działalność polegająca na transferze pracowników z administracji rządowej do administracji samorządowej. Państwo koncentruje się na funkcjach o znaczeniu zasadniczym: wymiar sprawiedliwości, obronność, dyplomacja, gospodarka. Natomiast w dziedzinie działań socjalnych prawie całość została powierzona samorządom. Podobnie z transportem i infrastrukturą. Drogi we Francji nie są już dzisiaj utrzymywane przez państwo, ale przez struktury samorządowe. Główne szlaki komunikacyjne znajdują się nadal w gestii państwa, ale cała reszta jest zarządzana przez samorządy, co powoduje w konsekwencji transfer kadr ze sfery państwowej do samorządowej.

Reforma państwa (administracji)²

Kolejnym wyzwaniem jest reforma administracji. W pierwszej kolejności zreformowane zostały kwestie budżetowe – powstała nowa kon-

² W toku dyskusji podczas Konferencji padło pytanie, ile czasu potrzeba było na określenie strategii reformowania państwa? Nastąpiło to bardzo szybko. Znana jest reputacja Prezydenta Sarkozy'ego, jako osoby niesłyszanej dynamicznej, która chce, żeby sprawy były szybko realizowane. We Francji funkcjonuje Dyrekcja Generalna ds. Modernizacji Państwa, która jest odpowiedzialna za określenie strategii reformowania państwa oraz za jej wdrożenie. Struktura ta jest bardzo nietypowa, zrzesza bardzo mało urzędników, głównie konsultantów wywodzących się z sektora prywatnego i stosujących metody reformowania wykorzystywane w sektorze prywatnym. I to właśnie ta struktura proponuje cele reformy, które są następnie dyskutowane przez Komitet Modernizacyjny Polityk Publicznych, obradujący pod przewodnictwem samego prezydenta Republiki z udziałem pewnej liczby ministrów. Reforma państwa została zapowiedziana w lipcu 2007 r., pierwsze zaś decyzje zapadły w okresie czerwca–lipca 2008 r. Niecały rok zajęło definiowanie celów reform i gdy tylko zbierze się komitet, decyzje muszą zostać wdrożone. Oprócz Dyrekcji ds. Modernizacji Państwa – we Francji korzysta się z usług konsultantów z sektora prywatnego. Dyrekcja ta współpracuje z wielkimi prywatnymi firmami, głównie takimi jak Ernst & Young. Te wielkie prywatne firmy stopniowo wyspecjalizowały się w kwestiach państwowych, dotyczących struktur publicznych. To one właśnie opracowują strategię, która potem jest bardzo szybko

stytucja budżetowa w 2006 r., gdzie wydatki państwowe przedstawiane są w formie zadań, programów i działań. Reformie tej przyświecały dwa cele: uczynić budżet bardziej przejrzystym dla parlamentarzystów, żeby głosując nad budżetem, czynili to z pełną znajomością rzeczy oraz nałożyć większą odpowiedzialność na administratorów środków, którzy zobowiązani są potem przedkładać sprawozdania. Niektórzy wysocy urzędnicy przychodzą nawet do parlamentu przedstawiać sprawozdania z wykorzystania kredytów środków, które im zostały powierzone – co stanowi we Francji *novum*. Reforma ta, o charakterze głównie finansowym jest teraz także reformą zarządzania zasobami ludzkimi administracji. System statutowej służby cywilnej ma zostać utrzymany, to jednak powinien być skorelowany z zarządzaniem zasobami ludzkimi, który uwzględni specyficzne kompetencje zawodowe. We Francji został utrzymany w mocy system statutowy w służbie cywilnej, ale dodano do niego kompetencyjne podejście zawodowe. Celem tych reform, które dotyczą również struktur administracji, jest unikanie w sposób maksymalny konieczności mobilności geograficznej. W wyniku reformy administracji rządowej zniknie pewna liczba podmiotów usługowych. Dlatego też chodzi tu o niedopuszczenie do sytuacji, która zmuszałaby ludzi do przeprowadzki. W tym celu we Francji rozwija się rynek zatrudnienia publicznego na poziomie poszczególnych regionów, tak aby ułatwić przechodzenie z jednego resortu ministerialnego do drugiego bez konieczności mobilności geograficznej.

2. Strategia rozwoju zasobów ludzkich administracji we Francji

Jak więc w tej sytuacji wygląda strategia rozwoju zasobów ludzkich administracji we Francji? Bieżąca polityka uwzględnia cztery podstawowe kierunki tego rozwoju: dostosowywanie do potrzeb i ewolucję w zakresie świadczonych usług, personalizację zarządzania, monitorowanie zmian oraz profesjonalizację zarządzania zasobami ludzkimi.

zatwierdzana na posiedzeniu Komitetu Modernizacji Polityk Publicznych, a następnie wdrażana. Rozmyślną wolą Rządu było podjęcie szybkich działań, które czasami bardzo źle były przyjmowane i rozumiane przez urzędników, w tym zresztą urzędników wysokiego szczebla – będących odpowiednikami dyrektorów generalnych w ministerstwach. Decyzje podejmowane są często trochę na boku – przyświeca im strategia niesłuchanie szybkiego wdrażania.

Tworzenie międzyresortowych struktur zarządzania zasobami ludzkimi

W przypadku pierwszego kierunku (dostosowywanie do potrzeb i ewolucja w zakresie świadczonych usług) na szczeblu departamentów tworzy się struktury międzyresortowe. Mój kolega Nicolas Tenzer powiedział, że należy ograniczyć ministerialny nacjonalizm i rozwijać patriotyzm państwowy. Oznacza to, że powinno się zarzucić wertykalizm systemu, w którym w każdym z ministerstw wszystko funkcjonuje liniowo z Paryża do regionów i departamentów, oraz że powinno się rozwijać międzyresortowe relacje horyzontalne. Chodzi o to, aby osoby przydzielone do danego ministerstwa mogły przechodzić do innego resortu, pozostając w tym samym regionie. Należy również zastosować tzw. dekoncentrację zarządzania, tzn. wyposażać kierowników szczebla lokalnego w prawdziwe uprawnienia do zarządzania zasobami ludzkimi. Dzisiaj we Francji zarządzanie zasobami ludzkimi administracji ma nadal charakter scentralizowany. Większość działań odnoszących się do zarządzania zasobami ludzkimi, jak na przykład awanse, egzaminy konkursowe jest nadal organizowane na szczeblu krajowym, chociaż należałoby poszerzyć obszar odpowiedzialności kierowników szczebla lokalnego. Celem jest tu również rozwój mobilności międzyresortowej na poziomie regionalnym. Wciąż jeszcze jest to wielkie *novum*, gdyż ludzie w większości przypadków są mobilni jedynie wewnątrz tego samego ministerstwa. Dąży się do ułatwienia przechodzenia im z jednego ministerstwa do drugiego. Zakłada to ujednoczenie reguł zarządzania, które dzisiaj w poszczególnych ministerstwach bywają różnicowane. Należy również rozwijać synergię i łączyć sprawy kadrowe, ponieważ w różnych resortach jest wiele zawodów wspólnych. A więc na poziomie danego regionu nabór dokonywać się będzie w kilku ministerstwach wspólnie. Kształcenie i doskonalenie będzie organizowane wspólnie dla kilku ministerstw i kiedy dana osoba należy do ministerstwa A to będzie mogła ona skorzystać z dobrodziejstw szkolenia w resorcie B – dzisiaj nie jest to na razie możliwe.

Personalizacja zarządzania zasobami ludzkimi i wspomaganie pracowników

Drugi z kierunków rozwoju to personalizacja zarządzania zasobami ludzkimi oraz wspomaganie pracowników. Dąży się, aby lepszy był nabór pracowników, lepiej ich szkolono, lepiej oceniano i lepiej wynagradzano. Program jest bardzo ambitny i dotyczy wszystkich procesów zarządzania zasobami ludzkimi.

Przeprowadzać lepiej nabór, znaczy przeprowadzać go bardziej pod kątem kompetencji zawodowych, których się poszukuje. Pozyskiwane będą osoby posiadające potencjał, umiejętność wykonywania danego zawodu, a nie na podstawie wyników testów z zakresu kultury ogólnej czy dziedziny prawa i ekonomii, jak to się dzisiaj odbywa w przypadku egzaminów konkursowych we francuskiej służbie cywilnej. Niezależnie od poziomu dokonuje się selekcji i naboru, uwzględniając kompetencje prawnicze i ekonomiczne, chociaż w rzeczywistości potrzebne są kompetencje o wiele bardziej zróżnicowane. Obecnie dokonuje się przeglądu wszystkich egzaminów konkursowych w sferze służby cywilnej. Dotychczas udało się już zreformować ponad 230 konkursów z uwzględnieniem dokonywania naboru osób o profilu kompetencji bardziej zbliżonym do poszukiwanych.

Lepiej kształcić. Idea generalna polega na redukcji zakresu kształcenia początkowego i rozwoju kształcenia ustawicznego, także w poszczególnych zawodach. Chodzi o to, żeby kształcić razem wszystkie osoby, które stawiają pierwsze kroki w nowym zawodzie, niezależnie od ich statusu. Tym sposobem dąży się w kształceniu do rozwijania podejścia zawodowego.

Lepiej oceniać. We francuskiej służbie cywilnej istnieje bardzo stara tradycja oceniania przypominająca tę stosowaną w szkołach – osoby podlegają ocenie w skali do 20, i w praktyce wszyscy oczywiście są doskonali, ponieważ średnia wynosi 18. System ten był z lekka infantylny i niewiele dawał. Obecnie jest on w trakcie likwidacji – dokonano tego już niemalże we wszystkich ministerstwach – na rzecz nowego systemu ewaluacji. Polega on na tym, że wytycza się ludziom cele, co można zrobić jedynie wtedy, kiedy struktura, w jakiej znajduje się dany urzędnik, ma również wytyczone cele strategiczne. Podejście to jest w dwojnasób interesujące: daje ono urzędnikom cele, ale zmusza także ich dyrektorów do posiadania celów strategicznych. Jeżeli dany dyrektor nie ma wytyczonych celów strategicznych, to w jaki sposób będzie mógł wytyczać cele pojedynczym pracownikom? Takie podejście ewaluacyjne jest bardzo korzystne pod kątem poprawy jakości świadczonych usług.

Lepiej wynagradzać.³ Prezydent Republiki, Nicolas Sarkozy na ten właśnie punkt położył szczególnie nacisk – mówi się, że „sprzedał” refor-

³ W toku dyskusji podczas Konferencji padło pytanie dotyczące uposażenia urzędnika administracji rządowej. Otóż średnie uposażenie urzędnika wynosi w przybliżeniu 2200 euro, podczas gdy średnia płaca sytuuje się we Francji na poziomie 1700 euro. Uposażenie urzędnicze jest więc we Francji wyższe od średniej płacy. Prawda jest taka, że w odniesieniu do reformy państwa Francuzi pamiętają przede wszystkim o redukcji zatrudnienia, mniej zaś o sprawach związanych z podnoszeniem płac. Prawdą jest także, że urzędnicy nie odczuli jeszcze w sposób konkretny jego wyników. Z jednej strony redukuje się liczbę urzęd-

mę państwa urzędnikom. Oznacza to, że zmniejszy się liczba urzędników, ale za to będą oni lepiej opłacani. To zobowiązanie podjęte przez samego Prezydenta Republiki polega na tym, że połowa sum zaoszczędzonych wskutek zmniejszenia liczby urzędników trafi do pracowników w postaci finansowej. To ważny element motywacyjny i element uznania urzędnika. Oznacza to również branie pod uwagę wyniku, zasługi danego urzędnika, które obecnie nie są uwzględniane w sposób wystarczający. Trzeba jednak uważać, aby za bardzo nie rozwijać indywidualizmu. Wyniki to oczywiście sprawa indywidualna, ale musi ona być również sprawą zbiorową. Przewidziano więc wynagradzanie za wyniki indywidualne, ale też i pewną formę wynagradzania za wyniki zbiorowe. Kiedy dana dyrekcja, dana struktura zatrudniająca około setki pracowników osiągać będzie zamierzone cele to będzie mieć z tego jakiś zwrot w postaci premii, która posiadać będzie taki sam wymiar w odniesieniu do ludzi wchodzących w skład dyrekcji. To interesujący pomysł, ponieważ wszędzie tam, gdzie wprowadzony został system wynagradzania wedle zasług oraz indywidualnych wyników zaobserwowano, że pojawiają się w zespołach pewne napięcia. Aby im zapobiec, ważne jest rozwinięcie systemu zasług zbiorowych i wyniku zbiorowego.

Monitorowanie zmian

Oznacza to wiele działań. Po pierwsze prowadzenie dialogu społecznego należytej jakości. Dzisiaj we Francji nie robi się już niczego bez włączenia w to przedstawicieli pracowników. Wszystko to ma charakter zorganizowany, sformalizowany – są komisje, rady, które zbierają się z udziałem przedstawicieli związkowych. Nie robi się niczego bez uzgodnienia ze związkami zawodowymi, ale nie oznacza to jednak, że chodzi tu o współzarządzanie, a więc, że to związki współdecydują (wcale tak nie jest). Dyskutuje się z nimi, wówczas, kiedy jest to możliwe, oczywiście dąży się do uwzględnienia częściowo ich postulatów. Jeśli jest to niemożliwe decyzję podejmuje się bez uwzględnienia związków zawodowych. Ale zawsze jest dyskusja – jest to reguła podstawowa.

ników, w zamian za co będą oni lepiej opłacani, to wciąż jeszcze nie widzi się konkretnych wyników tego wzrostu płac. Podwyżka ta realizowana będzie najprawdopodobniej w postaci premii, które zależeć będą od wyników, osiągnięć. Jeżeli dojdzie do podwyżki płac, to niekoniecznie dotyczyć będzie ona wszystkich. Jednocześnie Francuz ma w świecie renome rządy, nigdy nie jest zadowolony, często uskarża się na urzędników, służby państwowe. Globalnie rzecz ujmując, wciąż we Francji jest dosyć liczna służba publiczna. Chociaż Francuzi często ją krytykują, to przecież chcą mieć służbę publiczną dobrą jakościowo i wskutek tego godzą się z taką jej liczebnością. Czasami nawet niepokoi ich przerzedzanie jej szeregów. Liczba urzędników odgrywa również pewną rolę w sferze ogólnie pojętej równowagi społeczno-ekonomicznej, jest stabilizatorem zatrudnienia. Francuzi niekoniecznie przychylnym okiem patrzą na nadmierną redukcję liczebności struktur administracji.

Poza tym rozwija się wymianę dobrych praktyk. Generalną Dyрекcyję Służby Cywilnej traktuje się w pewnym sensie jako dyrekcję zasobów ludzkich administracji państwa. Przyrównać ją można do dyrekcji zasobów ludzkich korporacji na szczeblu przedsiębiorstwa. Z tą tylko różnicą, że w przedsiębiorstwie generalna dyrekcja zasobów ludzkich korporacji decyduje o polityce w dziedzinie zasobów ludzkich. Generalna Dyrekcja Służby Cywilnej (dalej: GDSC) określa politykę w dziedzinie zasobów ludzkich, ale nie narzuca jej bezpośrednio dyrekcjom zasobów ludzkich poszczególnych ministerstw. GDSC zaleca ją, mocno zachęca dyrektorów zasobów ludzkich poszczególnych resortów do wdrażania tej polityki. Robi to GDSC, nie tyle narzucając coś od góry, ile posługując się czymś w rodzaju przekonywania i perswazji. Dyrektor Generalny Zasobów Ludzkich zbiera wszystkich dyrektorów zasobów ludzkich z 15 ministerstw w tym celu, aby ważne sprawy rozpatrywane były wspólnie. Uczestnictwo w seminarium dyrektorów do spraw zasobów ludzkich to bardzo pouczające doświadczenie. Ważną pracą wykonuje kolektyw dokonujący wymiany praktyk w celu ich stopniowego ujednolicania. Każdego roku odbywają się również konferencje w dziedzinie perspektywicznego zarządzania zasobami ludzkimi. Zwraca się przy tej okazji do wszystkich ministerstw z prośbą o opracowanie strategicznego planu rozwoju zasobów ludzkich tam, gdzie w poszczególnych zawodach można monitorować ewolucję w tej sferze przewidywaną na okres 3 następnych lat (jakie zawody powinny się rozwijać; które powinny zostać zlikwidowane, jakie zachowują się stabilnie). Każdego roku powtarza się tego rodzaju pracę, posługując się zawsze zarządzaniem prognostycznym na 3 lata - jest to znaczący postęp, ponieważ teraz już wszystkie ministerstwa mają swój własny strategiczny plan w dziedzinie rozwoju zasobów ludzkich. Następnie dąży się do tego, aby polityka określona na poziomie państwowym mogła się odnaleźć w terenie, głównie na poziomie regionów. W każdym regionie powołano we wrześniu 2009 r. do życia niewielkie zespoły, składające się z 5 osób w celu wspierania ministerstw w dziele zarządzania zasobami ludzkimi. Zespoły te zajmują się między innymi ułatwianiem mobilności poprzez udzielanie porad pracownikom; proponując im podejmowanie szkoleń; rozwijając działania o charakterze społecznym, umożliwiające wspieranie wysiłków tych pracowników, którzy chcą być mobilni lub są do tej mobilności zmuszeni. Wdrażana obecnie reforma państwa spowoduje większą mobilność wymuszoną, nie zaś mobilność z wyboru. Jako, że wiele wydziałów zostanie zlikwidowanych, ludzie zostaną zmuszeni do poszukiwania nowych rodzajów działalności, najważniejszym wyzwaniem jest tutaj umożliwienie im znalezienia zajęcia w tym samym regionie, w tym samym zagłębiu zatrudnienia, aby oszczędzić ludziom przeprowadzki ponieważ jest to zawsze trudne i skomplikowane doświadczenie, kiedy ma się rodzinę.

Profesjonalizacja zarządzania zasobami ludzkimi

Czwarty, bardzo ważny kierunek rozwoju to profesjonalizacja zarządzania zasobami ludzkimi. Nie można osiągnąć dobrej jakości w zarządzaniu zasobami ludzkimi, jeżeli nie będzie wystarczającej liczby zarządzających. Rozróżnia się tu dwie sprawy. A więc zarządzanie rutyną, zarządzanie codzienne, czyli zarządzanie administracyjne - wykonywanie przez urzędników czynności z zakresu ich życia zawodowego, ale też zarządzanie finansowe, tzn. płaca. Dąży się do zmechanizowania tego rodzaju zarządzania poprzez rozwijanie systemów informatycznych w dziedzinie zasobów ludzkich - obecnie jest to na etapie uruchamiania procesów, aby uzyskać oszczędności w sferze zatrudnienia.

Dzięki oszczędnościom w sferze zatrudnienia dąży się do przeorganizowania zasobów ludzkich w obszarze zarządzania jakościowego, który nazywa się też spersonalizowanym zarządzaniem zasobami ludzkimi. Chodzi o to, żeby wspierać pracowników w realizacji ich ścieżki zawodowej, doradzać im, jeśli chodzi o możliwości dalszego rozwoju, rozmawiać z nimi, przeprowadzać rozmowy ewaluacyjne, w czasie których dokonuje się oczywiście oceny uzyskiwanych wyników, ale też i można w ten sposób udzielać pracownikom porad w dziedzinie zarządzania ich kompetencjami, w odniesieniu do szkoleń. Dąży się do rozwoju jakościowego zarządzania zasobami ludzkimi. Nie można tego jednak dokonać - nie posiadając ku temu odpowiednich środków ludzkich. Nie chodzi tutaj o zarządzanie jakościowe z informatyzowane, drogą komputerową - w tym wszystkim potrzebna jest również obecność człowieka. Opracowuje się również spisy zawodów. W posiadaniu jest już ewidencja zawodów administracji, uwzględniająca całościowo wszystkie istniejące zawody. Wyróżniono ich 236 w poszczególnych domenach funkcjonalnych: management, bezpieczeństwo, rachunkowość, ekonomia i finanse. W każdej dziedzinie są wszystkie zawody administracji, jak również kompetencje konieczne do ich wykonywania. Powołano do życia „Szkolę” Zarządzania Zasobami Ludzkimi, szkołę w cudzysłowie, gdyż faktycznie jest to szkoła wirtualna. Chodzi o spotkania, odbywające się dwa razy do roku, na początku tygodnia, w 5 francuskich regionach, gdzie spotykają się praktycy od spraw zarządzania zasobami ludzkimi, dokonując wymiany doświadczeń i praktyk zarządzania. Podczas tych spotkań tematy się zmieniają: raz jest to mobilność, innym razem kształcenie, jeszcze innym ewaluacja. Spotkanie takie jest dla teoretyków i praktyków okazją do zabrania głosu na temat całości zagadnień związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi i wymianą dobrych praktyk. Materiały, które były prezentowane podczas tego rodzaju spotkań, są następnie rozpowszechniane wśród grona wszystkich zarządzających zasobami ludzkimi na szczeblu państwa. Jest to narzędzie

umożliwiający dzielenie się doświadczeniem i wymianę dobrych praktyk w sferze zasobów ludzkich.

Ewa Puzyna*

Prace nad *Strategią zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*

Z punktu widzenia prac nad strategią zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej Konferencja zorganizowana przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej i dyskusja na temat strategii rozwoju i zarządzania zasobami ludzkimi administracji odbywa się w bardzo ważnym okresie. Kilka dni przed Konferencją Rada Projektu Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, której członkiem jest między innymi gospodarz konferencji Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej dr hab. Jacek Czaputowicz, dyskutowała nad wynikami I etapu prac nad *Strategią*. Ponadto kierownictwo poszczególnych ministerstw i urzędów centralnych spotkało się w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego w celu zapoznania się i przedyskutowania wprowadzanego systemu zarządzania rozwojem kraju, omówienia sposobu organizacji prac nad przygotowaniem strategii wskazanych w *Planie uporządkowania strategii rozwoju* – dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów w listopadzie 2009 r.

Mówiąc o pracach nad *Strategią zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, należy mieć świadomość, że nie jest to pierwszy dokument tego typu. Na przełomie 2001/2002 r. w nieistniejącym już Urzędzie Służby Cywilnej podjęto próbę opracowania *Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej* dla pilotażowych urzędów. W 2006 r., w tym samym urzędzie, przygotowano *Strategię zarządzania zasobami ludzkimi*

* Radca generalny w Departamencie Służby Cywilnej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

służby cywilnej. W opracowanie wyżej wymienionych dokumentów zaangażowani byli także przedstawiciele wybranych urzędów, eksperci zagraniczni i krajowi. Przygotowanie tych strategii, finansowane było ze środków europejskich (strategie powstawały w ramach projektu bliźniaczego Phare). Należy podkreślić, że obowiązek opracowania wspomnianych dokumentów był inicjatywą Urzędu Służby Cywilnej. Strategie te nie zostały wdrożone.

W odróżnieniu od wyżej wymienionych dokumentów obowiązek przygotowania obecnej *Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej* wynika z przepisów prawa – ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Ustawa o służbie cywilnej:

- ♦ określa niezbędne elementy, które powinna zawierać *Strategia*: diagnoza służby cywilnej, cele strategiczne, system realizacji oraz ramy finansowe;
- ♦ wskazuje podmiot odpowiedzialny za przygotowanie projektu *Strategii* – obowiązek przygotowania i przedstawienia Radzie Ministrów projektu *Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej* spoczywa na Szefie Służby Cywilnej;
- ♦ stanowi, że *Strategia* ta jest przyjmowana, w drodze uchwały, przez Radę Ministrów;
- ♦ określa, że źródłem finansowania wydatków związanych z realizacją *Strategii* jest rezerwa celowa na modernizację służby cywilnej, którą dysponuje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na wniosek Szefa Służby Cywilnej. Zgodnie z ustawą warunki przyznawania urzędowi administracji rządowej dofinansowania na realizację *Strategii zarządzania zasobami ludzkimi* oraz w celu wdrożenia standardów, wytycznych i zasad zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej określa, w drodze zarządzenia, Szef Służby Cywilnej w porozumieniu z Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Istnienie ustawowego obowiązku przygotowania *Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej* oraz przyjmowanie *Strategii* przez Radę Ministrów wzmacnia rangę, znaczenie tego dokumentu, a także ułatwia jego wdrożenie. Doświadczenie płynące z prac nad poprzednimi strategiami zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej wskazuje jednak, że nie są to jedyne czynniki wpływające na pozytywny przebieg prac nad opracowaniem *Strategii*. Dla pomyślnego opracowania i wdrożenia *Strategii* istotne znaczenie, oprócz istnienia podstawy prawnej, ma przekonanie o potrzebie stworzenia takiego dokumentu (determinacja), świadoma swej roli i zaangażowana w opracowanie strategii kadra kierownicza (przywództwo) oraz zapewnienie ciągłości prac (parasol polityczny).

Prace nad opracowaniem *Strategii* poprzedzone zostały działaniami przygotowawczymi mającymi na celu umożliwienie opracowania i wdrożenia *Strategii*. Należy do nich zaliczyć:

- ♦ Analizę istniejących i powstających dokumentów strategicznych pod kątem zawartych w nich treści i odniesień do administracji publicznej i przydatności w pracach nad *Strategią zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*. Udział w tej części prac mieli również słuchacze Krajowej Szkoły Administracji Publicznej poprzez przygotowanie w ramach grup warsztatowych raportów: „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej a inne dokumenty rządowe”, (2) „Synteza dokumentów analitycznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów”, (3) „Strategiczne perspektywy rozwoju dla Krajowej Szkoły Administracji Publicznej”.
- ♦ Podjęcie działań w celu zapewnienia finansowania Projektu „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej” ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.
- ♦ Podjęcie działań w celu utworzenia w projekcie ustawy budżetowej na 2010 r. rezerwy celowej pn. „Środki na modernizację służby cywilnej”, uwzględniającej między innymi dofinansowanie realizacji strategii zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach administracji rządowej.
- ♦ Określenie sposobu organizacji prac nad *Strategią*. Założono, że istotną rolę w opracowaniu *Strategii* będą pełnić:
 - Rada Projektu *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, której zadaniem będzie opiniowanie i doradzanie Szefowi Służby Cywilnej w pracach nad *Strategią*. W skład Rady weszli przedstawiciele Rady Służby Cywilnej, przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów, Dyrektor KSAP, dyrektorzy generalni wybranych urzędów, eksperci naukowcy z dziedziny zarządzania oraz prawni i administracji;
 - grupy/zespoły robocze złożone z przedstawicieli różnych urzędów. Zadaniem grup ma być wypracowanie propozycji poszczególnych elementów/części *Strategii*;
 - eksperci zewnętrzni zaangażowani w pisanie *Strategii*, czuwający nad metodologią opracowania *Strategii*, sporządzający ekspertyzy, analizy, pełniący rolę doradczą;

- sekretariat, który zapewnienia przepływu informacji pomiędzy osobami zaangażowanymi w prace nad *Strategią*, analizuje sporządzane dokumenty, stara się zapewnić spójność prac. Sekretariat został usytuowany w Departamencie Zarządzania Kadrami Służby Cywilnej KPRM. W jego skład weszli dyrektor Departamentu, Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Zasobami Ludzkimi, 3 pracowników Departamentu.

Istotnym problemem w pracach zmierzających do opracowania *Strategii* zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej był brak strategii rozwoju służby cywilnej lub strategii rozwoju całego systemu administracji – dokumentów, do których *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej* mogłaby nawiązywać. Próby opracowania przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji *Strategii* reformy administracji publicznej nie zakończyły się powodzeniem. Przed rozpoczęciem prac istotne stało się rozstrzygnięcie kilku kwestii: (1) czy *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej* ma ograniczyć się tylko do elementów wymienionych w ustawie (diagnoza, cele strategiczne, system realizacji oraz ramy finansowe), czy też zawierać także inne elementy takie jak deklaracje wizji, misji, (2) na ile szczegółowa ma być *Strategia*, (3) jak daleko korzystać z dorobku poprzednich *Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*.

Pomocna w rozstrzygnięciu tych dylematów i nadaniu kierunku prac nad *Strategią* była Rada Projektu. Na pierwszym posiedzeniu, które miało miejsce w maju 2009 r., wskazano między innymi, że należy wypracować deklaracje wizji i misji służby cywilnej. Zdaniem członków Rady fakt, że w ustawie o służbie cywilnej wyliczono jedynie 4 elementy *Strategii* (diagnoza, cele strategiczne, system realizacji oraz ramy finansowe) nie oznacza braku możliwości poszerzenia tego spektrum. Są to jedynie elementy, na które ustawodawca zwraca w szczególności uwagę. Jednocześnie podkreślono, iż bardzo istotnym elementem *Strategii* będzie diagnoza. Ponadto wskazano, że *Strategia* powinna być dokumentem ogólnym, (ramowym), elastycznym, a w pracach nad *Strategią* należy wykorzystać dorobek, doświadczenia płynące z opracowania dotychczasowych dokumentów strategicznych w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Jednocześnie zwrócono uwagę na uwarunkowania zewnętrzne – kryzys finansowy i prowadzone przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego prace w zakresie systemowego zarządzania rozwojem kraju, które mogą w istotny sposób wpłynąć na sposób i tempo prac nad *Strategią zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*.

Uwzględniając kierunek zasugerowany przez Radę Projektu, ekspert zewnętrzny zaproponował podzielenie prac nad *Strategią* na kilka etapów, w trakcie których zostałyby wypracowane: deklaracje wizji i misji służby cywilnej, propozycje celu/celów strategicznych i mierników, przeprowadzona diagnoza sytuacji w obszarach wymagających zmian oraz przedstawiona propozycja polityk, programów i procedur wdrażania strategii.

Realizując powyższe wskazania, powołano Zespół roboczy ds. wizji i misji służby cywilnej. W trakcie warsztatów, które odbyły się w lipcu 2009 r., przedstawiciele wybranych ministerstw urzędów centralnych i wojewódzkich wypracowali propozycję wizji misji służby cywilnej. Jednocześnie w dyskusji członkowie Zespołu zasugerowali, że najodpowiedniejsze będzie określenie 20-letniego horyzontu czasowego realizacji wizji służby cywilnej. Uznano, że dokument *Raport Polska 2030* tworzy właściwe ramy horyzontu czasowego, a perspektywa zakreślona przez *Strategię Rozwoju Kraju 2007-2015* jest zbyt krótka i nie daje szans zrealizowania celów strategicznych związanych z rozwojem zasobów ludzkich służby cywilnej.

Biorąc pod uwagę wyniki prac Zespołu ds. wizji i misji służby cywilnej, ekspert zewnętrzny przedstawił propozycję ogólnego celu strategicznego służby cywilnej, wskaźniki służące pomiarowi stopnia jego realizacji oraz obszary, w których powinna zostać dokonana diagnoza.

Propozycje wypracowane przez Zespół ds. wizji i misji służby cywilnej oraz eksperta zewnętrznego zostały poddane szerokim konsultacjom. Materiał zawierający te propozycje został przesłany ponownie członkom Zespołu ds. wizji i misji, Radzie Projektu, a także dyrektorom generalnym urzędów. Część napływających uwag wyrażała akceptację dla wypracowanych rozwiązań, część odrzucała je. Najliczniej reprezentowane były opinie sugerujące wprowadzenie większych lub mniejszych modyfikacji do wypracowanych propozycji. Wszystkie zgłoszone opinie, uwagi będą pomocne Szefowi Służby Cywilnej do określenia ostatecznego brzmienia ww. elementów.

Wśród najistotniejszych problemów, które pojawiły się w trakcie dotychczasowych prac nad *Strategią zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej* można wymienić (1) rozbieżne oczekiwania co do sposobu, czasu opracowania i zawartości Strategii, (2) brak środków finansowych na wdrożenie *Strategii* - w ustawie budżetowej na rok 2010 nie utworzono stosownej rezerwy celowej, (3) zmiany w zakresie systemowego zarządzania rozwojem kraju zmierzające do ograniczenia liczby obowiązujących i opracowywanych dokumentów o charakterze strategicznym, które przyjmowane są przez Radę Ministrów.

Zakłada się, że w następnym etapie prac nad *Strategią* przeprowadzone zostaną dodatkowe badania, które pozwolą uzupełnić istniejący materiał diagnostyczny w zakresie zarządzania zasobami ludzki w służbie cywilnej. Planuje się także - w ramach współdziałania Szefa Służby Cywilnej z dyrektorami generalnymi urzędów - utworzenie grupy roboczej ds. Strategii zarządzania zasobami ludzkimi, której zadaniem byłoby między innymi wypracowanie propozycji kolejnych elementów *Strategii*.

Najistotniejszym jednak czynnikiem, który będzie wpływał na przebieg i zakres dalszych prac nad *Strategią zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, jest przyjęty przez Radę Ministrów w listopadzie 2009 r. dokument *Plan uporządkowania strategii rozwoju*. W dokumencie tym zaproponowano ograniczenie liczby strategii rozwoju i polityk - z obecnie obowiązujących 42 dokumentów tego typu - do 9 nowych strategii rozwoju, realizujących średnio i długookresową strategię rozwoju kraju: (1) Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki, (2) Strategia rozwoju zasobów ludzkich (3) Strategia rozwoju transportu (4) Strategia Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko (5) Strategia sprawne państwo (6) Strategia rozwoju kapitału społecznego (7) Krajowa strategia rozwoju regionalnego - Regiony-miasta-obszary wiejskie (8) Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, (9) Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa.

W świetle *Planu uporządkowania strategii rozwoju*, w przypadku strategii, których konieczność przygotowania wynika z przepisów innych ustaw (dotyczy to m.in. *Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*) możliwe jest zastosowanie dwóch wariantów postępowania. Wariant A zakłada przeniesienie tematyki strategii do programów rozwoju stanowiących instrumenty realizacji strategii docelowych lub pozostawienie tych dokumentów jako programów rozwoju (wymagana nowelizacja ustawy). Wariant B przewiduje włączenie ich do systemu realizacji określonych strategii docelowych, jako odrębnych instrumentów (bez konieczności nowelizacji ustaw, przy zachowaniu obowiązku oceny ze średniookresową strategią rozwoju kraju). Wybór wariantu proponować będą koordynatorzy resortowi, odpowiedzialni za przygotowanie poszczególnych strategii docelowych, po konsultacjach z zainteresowanymi resortami.

Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej stała się instrumentem realizacji *Strategii sprawne państwo*. Tym samym prace nad *Strategią zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej* wkroczyły w nowy etap, który będzie ściśle związany z pracami nad *Strategią sprawne państwo*, koordynowanymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

**REFORMY SŁUŻBY CYWILNEJ I STATUSU
URZĘDNIKÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Dominique Schuffenecker*

Reformy służby cywilnej i statusu członków służby cywilnej we Francji

Generalna Dyrekcja Administracji i Służby Cywilnej, podlega ministerstwu budżetu od niedawna - tzn. od czasu wyboru na Prezydenta Nicolasa Sarkozyego. Jest to we Francji wielkie *novum*, ponieważ od samego początku swego istnienia, tj. od 1945 r. podlegała zawsze Premierowi. To teraz pozostaje w gestii Ministerstwa Budżetu i stanowi bardzo silny sygnał polityczny znaczący o tym, że podstawowym celem reformy państwa jest dążenie, aby państwo funkcjonowało prościej, oszczędniej i skuteczniej. Reforma państwa, zapoczątkowana we Francji 2 lata temu, jest bez wątplenia najważniejszą od drugiej wojny światowej. We Francji występują trzy rodzaje służby cywilnej: służba cywilna rządowa, która zrzesza około 2 milionów osób; służba cywilna samorządowa, na szczeblu gmin, departamentów i regionów, w sumie około 1,7 miliona osób oraz szpitalna służba zdrowia obejmująca lekarzy, pielęgniarzy i personel administracyjny szpitali - około 900 tysięcy osób. Łącznie francuska służba cywilna obejmuje 6 milionów osób, co stanowi 21% czynnej zawodowo ludności. Jest to bardzo dużo w porównaniu na przykład, do służby cywilnej Wielkiej Brytanii czy Niemiec, która stanowi 16-17% czynnej zawodowo ludności.

* Szef Biura Zarządzania Perspektywnego Zatrudnienia w Sektorze Publicznym, Dyrekcja Generalna Administracji i Służby Cywilnej (DGAFP), Ministerstwo Budżetu, Kont Publicznych, Służby Cywilnej i Reformy Państwa, Francja.

We Francji służba cywilna posiada swój status i, podobnie jak w Polsce występuje system karier. Tego typu system zawodowej służby cywilnej jest dzisiaj w UE mniejszościowy, ponieważ większość krajów przyjęła „anglosaski” system zatrudniania, co wiele zmienia. W systemie zatrudniania w trakcie naboru do służby cywilnej uwzględnia się specyficzne kompetencje kandydatów, którzy następnie realizują swoją karierę zawodową, w większości przypadków w tej samej dziedzinie, która odpowiada im kompetencjom. W systemie kariery, jak sama nazwa wskazuje, człowiek zatrudniany jest na podstawie wyników konkursu, w czasie którego ocenia się kulturę ogólną, znajomość prawa i ekonomii kandydata, który potem realizuje swoją karierę zawodową, mając możliwość dokonywania zmiany funkcji; jest on zatrudniany w zasadzie na cały czas trwania jego kariery zawodowej i może wykonywać kilka różnych zawodów. Ten system musi się zmienić, a pojęcie zawodu ma coraz większe znaczenie, także we francuskiej służbie cywilnej.

W tej sytuacji postanowiono we Francji jednak nie kwestionować statusu służby cywilnej, lecz uczynić ją bardziej profesjonalną.

We wrześniu 2007 r. Prezydent Republiki, Nicolas Sarkozy, wygłosił ważne przemówienie na temat własnej wizji służby cywilnej. Został wybrany na Prezydenta w maju 2007 r., a już w lipcu tego roku przystąpił do reformowania państwa, nazywając tę reformę Generalnym Przeglądem Polityk Publicznych. W reformie tej chodziło o to, aby wychodząc z punktu zerowego - ustalić dla każdej dziedziny z osobna, jaka powinna w niej być rola państwa, gdzie są obszary, w których można zredukować liczbę urzędników, a w których dziedzinach należałoby - odwrotnie - zwiększyć ich liczbę w zależności od priorytetów politycznych i oczekiwań społecznych. W swoim przemówieniu na temat służby cywilnej Prezydent Republiki wskazał na dwa priorytety: pierwszy to „przejście od służby cywilnej korporacyjnej do służby cywilnej zawodowej”, a drugi to „wspieranie mobilności, umożliwienie urzędnikom bycia mobilnymi, zmieniania kilkakrotnie pełnionych funkcji w trakcie kariery zawodowej”. Wiosną 2008 r. profesor Silicani opracował raport na temat reformy służby cywilnej. Proponował głęboką reformę statusu służby cywilnej oraz zredukowanie ilości korpusów urzędniczych z 700 do 50. Znaczące ograniczenie liczby korpusów urzędniczych miałoby na celu umożliwienie skuteczniejszego zarządzania zasobami ludzkimi. Raport ten wykonany przez niezależną komisję został ogłoszony i upowszechniony, ale nie miał charakteru wiążącego dla rządu. Stał się jednak przedmiotem ostrych dyskusji w rządzie - czy rząd ma kierować się jego zaleceniami, czy też ma je odrzucić. Decyzja polityczna zapadła na początku 2009 r. Zgodnie z nią reforma służby cywilnej nie zostanie przeprowadzona, ponieważ mogłaby doprowadzić do pew-

nego rodzaju „big bangu”. Były ku temu dwa powody. Po pierwsze, reforma statusu służby cywilnej byłaby bardzo trudna. Pochodzący z 1946 r. status służby cywilnej został znowelizowany w 1983 r., jednakże w ogólnym swym zarysie status ten pozostał taki sam. Zakwestionowanie go byłoby sprawą bardzo skomplikowaną, a przede wszystkim kosztowną. Zgodnie z obecnym statusem służby cywilnej wszyscy urzędnicy są opłacani w taki sam sposób, w zależności od posiadanego stopnia. Jednak w praktyce, pomiędzy poszczególnymi ministerstwami występują duże różnice w zarobkach. Oprócz pensji są również premie, których wysokość jest bardzo zróżnicowana w poszczególnych resortach. Wszyscy wiedzą, że ministerstwem, które wypłaca najwyższe premie we Francji jest Ministerstwo Budżetu, Gospodarki i Finansów. Bardzo drogo kosztowałoby zrównanie wszystkich zarobków, gdyż należałoby zrównać wszystkie systemy do poziomu najwyższego. Nie jest bowiem politycznie możliwe spowodowanie regresu społecznego – w grę mógłby jedynie wchodzić awans społeczny. W tej sytuacji Rząd nie odważył się posunąć aż tak daleko, ponieważ status służby cywilnej jest swoistego rodzaju tematem „tabu”. Jego zakwestionowanie wywołałoby wiele szumu i byłoby niesłychanie skomplikowane na polu zarządzania w skali społecznej.

Jakie są w tej sytuacji główne osie reform służby cywilnej i reformy państwa? O ile ostatecznie zdecydowano, aby nie ruszać sprawy statusu służby cywilnej, to jednak podjęto dwa bardzo ważne działania.

Po pierwsze: proces scalenia korpusów. We Francji jest profesjonalna służba cywilna, co implikuje podział ludzi na korpusy – całe swoje życie zawodowe dana osoba spędza w zasadzie w jednym korpusie, chyba że wygra konkurs czy dostanie awans, który pozwoli jej przejść do wyższego korpusu. Podział służby cywilnej na korpusy komplikuje zarządzanie zasobami ludzkimi, ponieważ każdy korpus posiada własne reguły, które mogą być i często są odmienne. System ten jest niesłychanie skomplikowany. Nawet jeżeli reguły podstawowe są podobne, to przecież praktyka zarządzania bywa dosyć zróżnicowana w poszczególnych resortach, co nie sprzyja mobilności. Rząd chce uelastyczyć te reguły zarządzania, tak żeby umożliwić większą mobilność urzędników. Zmniejszono liczbę korpusów i w latach 2005–2009 udało się ich zlikwidować aż 320. Niektóre korpusy reprezentowały bardzo zbliżone profile zawodowe, uznano więc, że można je scalić i liczbę 700 korpusów zmniejszono do 380, a w najbliższym czasie przewiduje się likwidację 130 dodatkowych. Na przykład w Ministerstwie Infrastruktury są inżynierowie, którzy zajmują się drogami i tacy inżynierowie są również w Ministerstwie Rolnictwa. W 2006 r. powstało wielkie Ministerstwo Ekologii i Trwałego Rozwoju. W konsekwencji połączono w jeden korpus inżynierów z tego Ministerstwa z inżynierami Mi-

nisterstwa Infrastruktury i z Ministerstwa Rolnictwa. W sytuacji, kiedy poszczególne zawody są do siebie zbliżone, dość łatwo można scalać korpusy. Powstał jeszcze jeden dosyć oryginalny pomysł, jakim jest tworzenie korpusów międzyresortowych. I tak inżynierowie państwowi podlegają jednemu tylko ministerstwu, zamiast 10 lub 15 - są oni we wszystkich Ministerstwach: Ekologii, Rolnictwa, Zdrowia, Spraw Wewnętrznych, Obrony. Łatwiej jest bowiem zarządzać jedną tylko korporacją inżynierów przez jeden resort, który zatrudnia ich najwięcej. Jest to także sposób na uproszczenie zarządzania zasobami ludzkimi.

Drugim ważnym kierunkiem rozwoju polityki zarządzania zasobami ludzkimi służby cywilnej jest usuwanie przeszkód utrudniających mobilność i wspieranie tej mobilności. Kluczowym problemem jest tu zapewnienie urzędnikom możliwości przechodzenia z jednego resortu do drugiego, z regionu do regionu, aby móc zdobywać nowe doświadczenia oraz ułatwiać upowszechnianie dobrych praktyk w sferze zarządzania. Jednak jakie istotne przeszkody utrudniają obecnie mobilność? Do nich można zaliczyć 3 przeszkody: status korpusów, problemy związane z premiami (osoby będące w ministerstwach, gdzie premie są wysokie, nie chcą przechodzić do ministerstw, gdzie są one niższe, i odwrotnie - osoby, które są w ministerstwach, gdzie premie są niższe, bardzo chciałyby je zmienić, ale aktualnie nie jest to możliwe) i wreszcie przeszkoda kulturowa - francuska administracja jest dosyć rozcłonkowana i większość urzędników spędza całe życie w ramach tego samego ministerstwa. Obecnie tylko 0,3% urzędników pracuje w ministerstwie innym niż to, w którym rozpoczęli swą karierę zawodową. 3 sierpnia 2009 r. przyjęto ważną ustawę w sprawie „mobilności ścieżek zawodowych”, co stanowi przełożenie na język ustaw.

Dotychczas przenoszenie danej osoby odbywało się na zasadzie oddelegowywania. Obecnie, reforma i nowy system przewidują, że urzędnicy będą mogli być przenoszeni do innego ministerstwa szybko, a nawet bezpośrednio. Jest też również kwestia równoległego awansu. Do tej pory, kiedy osoba nie pracowała w swoim pierwotnym ministerstwie i dostawała awans, to wówczas, kiedy wracała do swojego pierwotnego resortu, traciła możliwość korzystania z tego awansu. Nowa ustawa przewiduje awans równoległy - jeżeli ktoś zmienia ministerstwo i uzyskuje awans, to po powrocie do swojego pierwotnego resortu zachowuje korzyści płynące z tego awansu.

Jeśli chodzi o sprawę premii, trudno wszystko w tej materii ujednolicić - wyrównując „w górę” - za duże w takiej sytuacji państwo poniosłoby koszty. Tym bardziej, że główną troską Ministerstwa Budżetu jest ograniczanie wydatków. Podobnie, jak wiele innych krajów - Francja ma duże problemy z deficytem budżetowym. W 2009 r. osiągnęło ono we

Francji historyczny poziom: 140 miliardów euro. Jest to wynik katastrofalny i na pewno nie jest to odpowiedni moment na ujednocianie premii w górę. Powstał więc pomysł na ustanowienie premii za funkcję i wynik, czyli tzw. płaca za osiągnięte wyniki. Dotychczas wszyscy urzędnicy byli opłacani niemalże w ten sam sposób, a premie były bardziej powiązane ze stopniem, statusem, aniżeli z wynikami, jakie dana osoba uzyskała w swojej działalności. Ustanowiono więc nową premię „funkcyjną i wynikową”. Idea jest taka, że część tej premii zależy od stanowiska, jakie osoba zajmuje, które może być mniej lub bardziej znaczące (większy lub mniejszy zespół, którym kieruje dana osoba albo kwota kredytu, którą zarządza), druga zaś część zależy od wyników, które się osiąga. Liczy się, że za pośrednictwem tej nowej premii uda się zharmonizować poziomy premii w poszczególnych ministerstwach.

Ostatnia przeszkoda jest natury kulturowej. Można przyjmować ustawy, wdrażać reformy, trudniej jednak przychodzi zmieniać przyzwyczajenia; tzn. administrację, która nadal jest mocno rozczłonkowana – niewiele osób chce zmienić resort i w większości przypadków pozostają w tym samym ministerstwie. Liczy się, że wskutek przeprowadzonych reform będzie można ułatwiać tę mobilność.

Reforma państwa to nie tylko reforma zarządzania publicznego i zasobów ludzkich, to również reforma struktur administracji. Od nowego roku (tj. od 1 stycznia 2010 r.) rozpocznie się prawdziwa rewolucja w administracji francuskiej.² Na szczelbu departamentów wciąż są prefekci (instytucja ta pochodzi jeszcze z czasów Napoleona) i dotychczas funkcjonowały dyrekcje departamentalne podlegające ministerstwu. Od stycznia 2010 r. 10 dyrekcji, które występowały w każdym z departamentów zniknie i powstaną tylko 3, które staną się międzyresortowe. Jest to prawdziwa rewolucja, ponieważ będą to służby międzyresortowe, podlegające Prefektowi i Premierowi. Można to określić rewolucją, ponieważ w tych międzyresortowych dyrekcjach pracować będą te same osoby, które należały do poprzednich 10 dyrekcji. Nie będzie to proste, gdyż będą to

² Zamiłowanie do reform mają nie tylko Polacy. We Francji również podejmuje się reformy i w chwili obecnej administracja francuska jest w stanie permanentnych reform. Dlaczego? Ze względu na fakt, że świat się bardzo szybko zmienia. Wokół następuje przyspieszenie na polu zmian i nie jest to tylko zauważalne dla polskiej administracji. Jednak to nie przeszkadza, że we Francji jest wiele wysokich rangą urzędników, którzy zachowują anonimowość, a którzy domagają się zawieszenia reform, gdyż uważają, że reformuje się za dużo i za szybko. Jeśli chodzi o polityków – to ważny element odgrywa tu efekt nagłośnienia medialnego. Aby o jakimś polityku głośno było w mediach, musi on wymyślić nową ustawę. To jest najlepszy sposób, żeby o nim mówiono. We Francji ustawy przyjmują na ogół nazwy od nazwisk ludzi, którzy wystąpili z inicjatywą ich stworzenia i przyjęcia.

osoby wywodzące się z różnych resortów i przyzwyczajone do różnych sposobów zarządzania.

W związku z tym trzeba absolutnie przejść od statutowego zarządzania korpusami do zarządzania kompetencjami. Pierwszą rzeczą, która została dokonana na tym polu 2 lata temu - było zbudowanie międzyresortowej listy zawodów w państwie. To dosyć obszerny dokument, w którym opisane zostały wszystkie zawody występujące w państwie wraz z przypisanymi do nich kompetencjami. Jakie kompetencje trzeba posiadać, żeby móc wykonywać dany zawód? W tym przypadku chodzi o coś, co można nazwać podstawą przyszłego zarządzania stanowiskami pracy i kompetencjami: lista zawodów w państwie z przypisanymi do nich wymaganymi kompetencjami. Kiedy kompetencje zostaną już określone, to należy dobrze je wykorzystywać i eksploatować w planowanym przebiegu kariery zawodowej, którą zaproponuje się pracownikom. I wtedy właśnie przechodzi się od służby cywilnej korporacyjnej do służby cywilnej zawodowej. Panuje takie przekonanie, że dana korporacja potrafi wszystko zrobić, a więc to wszystko, co dana osoba musi umieć robić, kiedy zdała egzamin konkursowy. Dzisiaj jednak się to nie sprawdza, ponieważ pojęcie zawodu wykracza poza pojęcie korporacji. Pod pojęciem zawodu kryją się natomiast kompetencje, które należy zdobyć. Dokonano wielu reform i zaczęto je od etapu naboru. Coraz częściej będzie się teraz odwoływać się do doświadczenia zawodowego osób, tzn. że w czasie konkursów zostawiać będzie się na boku kwestie kultury ogólnej, z wyjątkiem kadr bardzo wysokiego szczebla, a za pomocą egzaminu konkursowego ustalać się będzie posiadane przez dane osoby umiejętności zawodowe. Umiejętność w postaci posiadania dobrej kultury ogólnej to dobra rzecz, ale żaden zawód. Dzisiaj stara się bardziej uwzględniać doświadczenie zawodowe u osób podczas naboru. Egzaminy konkursowe są otwarte dla wszystkich, w tym również dla osób wywodzących się z sektora prywatnego. Wiele krajów podjęło wyzwanie *New Public Management*. W gruncie rzeczy cały pomysł polega na tym, że potrafi się zarządzać urzędnikami w taki sam sposób, jak pracownikami sektora prywatnego. Jednak takie rozumowanie jest błędne. Oczywiście można zapożyczyć z sektora prywatnego metody kierowania zarządzaniem zasobami ludzkimi, ale przecież w żaden sposób nie należy ich ślepo naśladować, ponieważ rolą urzędnika jest służyć interesowi ogółu. Służy on społeczeństwu, nie zaś spółce czy firmie. Urzędnicy są specjalistami dla społeczeństwa jako całości i należy to doceniać. Niektóre kraje, jak np. Kanada, uznały, że posunęły się zbyt daleko w liberalizacji zarządzania publicznymi zasobami ludzkimi i utworzyły nawet specjalny instytut, który dba o wartości służby cywilnej i zabiega o słuźenie interesu-

wi ogółu. Świadczy to doskonale o tym, do jakiego stopnia owo pojęcie wartości ma zasadnicze znaczenie i że należy je doceniać.

Wyzwanie, którego podjęto się we Francji, polega na tym, że powoli będzie się harmonizować reguły zarządzania oraz całość procesów zarządzania zasobami ludzkimi, a więc oczywiście premiami, cyklem pracy, organizacją pracy, jak też kształceniem i naborem kadr. Jak widać, reforma już się rozpoczęła.

Prof. dr hab. Teresa Górzyńska*

Reformy statusu członków służby cywilnej w Polsce. Przyczyny - cele - oczekiwania

Pisząc czy mówiąc o polskiej służbie cywilnej, na ogół nie używam terminu „reforma”, zastępując je terminami: „zmiany” lub „przekształcenia”. Mimo powstania wielu dzieł na temat reform, nie ma wśród autorów jednomyślności, co do znaczenia tego pojęcia. Nie służy jasności i nie jest zasadne zamienne używanie określeń (terminów) bliskich sobie, lecz niejednoznacznych: *przekształcenia (transformacja), zmiany, ewolucja, rozwój, modernizacja, doskonalenie, reorganizacja, innowacja*. Każda reforma jest zmianą, przekształceniem, ale nie każda zmiana, czy przekształcenie jest reformą, toteż wątpliwości budzi rozumienie jej np. jako *przekształcenie jakiegoś systemu instytucji państwowych, społecznych itp. bez naruszenia ich podstaw*². Czy więc przekształcenie naruszające podstawy instytucji eliminuje możliwość uznania go jako reformy?

Reformę(-y) rozumie się często jako proces ciągły, ale podkreśla także, że nie może, nie musi być procesem nieustającym. Gdzie zatem kończy się reforma, a zaczyna ewolucja? A może regres? Reorganizacja, innowacja, modernizacja mogą być częścią reformy, ale same w sobie nią nie są.

* Instytut Nauk Prawnych, Polska Akademia Nauk.

² M. Stefaniuk, J. Szreniawski, *Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989-2009, w: Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 670 za: *Mały słownik języka polskiego*, red. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka, Warszawa 1989.

Uważa się, że zmiany wyłącznie strukturalne lub wyłącznie funkcjonalne są tylko reorganizacją.

Jako cechę działania reformatorskiego i zarazem cele wymienia się polepszenie dotychczasowego stanu, *ulepszenie sytuacji ludzi i państwa*³. *Reforma to zmiana lub szereg zmian w jakiejś dziedzinie, w strukturze organizacji lub sposobie funkcjonowania jakiegoś systemu, mające na celu ulepszenie istniejącego stanu rzeczy*⁴. Ważne jest zatem, że w założeniu niesie z sobą zmianę na korzyść. Natychmiast jednak pojawia się pytanie na czyją korzyść? Państwa i jego administracji, społeczeństwa, grupy osób, każdego z nas z osobna? Nie da się połączyć w każdym razie w przeważającej ilości przypadków interesów często z sobą sprzecznych.

Reformę można rozumieć jako *wynik określonych przeobrażeń* czyli jako *różnicę pomiędzy starym i nowym* lub jako *sam proces przeobrażeń – dokonywanie się tego procesu zmian lub jego przebieg*⁵. W polskiej literaturze przedmiotu reformą jest zmiana o zasadniczym charakterze, która *może być wartościowana pozytywnie, a więc przyczynia się do osiągnięcia postępu w jakiejś dziedzinie*⁶. Reforma to działania przemyślane, zaplanowane i konieczne, jeżeli istniejące struktury i zasady działania uniemożliwiają wykonywanie zadań.⁷

Pojęcie *reformy administracji* można stosować wobec takich działań, *których realizacja podyktowana jest koniecznością osiągnięcia określonych wartości i celów zewnętrznych w stosunku do samej administracji. Tym samym reformę należy wyraźnie odróżniać od wprowadzania takich tylko zmian i innowacji, które stanowią (powinny stanowić) elementy każdego administrowania, związane z naturą administracji. Sama więc reorganizacja (przegrupowanie poszczególnych jednostek organizacyjnych, redystrybucja między nimi funkcji itp. (...)) nie jest jeszcze traktowana jako reforma*⁸.

Uważam równocześnie, że do definicji należy przyjąć właściwy dystans. Nie ma definicji jedynych, uniwersalnych. Są definicje dla określonych celów.

Bardzo też trudno o logiczną i jednoznaczną klasyfikację reform. Kryterium bywa zasięg reformy, wymienia się więc makroreformy, doty-

³ J. Boć, *Reformy*, w: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2004, s. 1999.

⁴ *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, red. J. Bralczyk, PWN, Warszawa 2008.

⁵ *Mały słownik języka polskiego*.

⁶ M. Stefaniuk, J. Szreniawski, *Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989–2009*, art. cyt., s. 671.

⁷ J. Boć, *Reformy*, art. cyt., s. 198

⁸ T. Rabska, *Reforma centrum administracyjnego i gospodarczego rządu a potrzeby administracji publicznej*, „Przegląd Sejmowy. Studia i Materiały” 1(18)97, s. 11 i 12 i powołana literatura.

czące całości systemu administracji, mediareformy, dotyczące wybranych problemów: np. jedno ministerstwo, jeden urząd, wybrane postępowanie, mikroreformy, np. wybrane stanowiska w urzędzie, sposób obsługiwanie wybranych grup obywateli. Czy jednak wszystkie te zmiany można określić jako reformy? Mam poważne zastrzeżenia. Kryterium może być charakter zmian, według którego dzieli się je na: strukturalne, proceduralne, techniczne, personalne⁹. Wymienia się także reformy systemowe i dostosowawcze. Także tu na miejscu jest pytanie: czy wszystkie te działania są reformami? Można mówić o kryterium konieczności. Zwraca się uwagę, że zwłaszcza w okresach dłuższej, względnej stabilizacji, reformy nie są niezbędne i należy porzucić myśl o nich. Nie ma nieograniczonych możliwości przeprowadzania ich, są okresy i okoliczności, w których każda następna jest bądź powrotem do stanu już kiedyś istniejącego, bądź nową kombinacją elementów stanów dotychczasowych¹⁰. Podjęcie decyzji o przeprowadzeniu reformy wymaga szczególnej rozważliwości. Każda reforma jest ryzykiem, eksperymentem. Każda z nich powoduje koszty. Nie ma reform, które nie przynoszą jakichś strat, dla kogoś strat, dla innych korzyści (dla państwa, administracji, obywateli). Ważne, aby bilans wskazywał przewagę tych drugich. Tyle tylko, że bilansu dokonuje się po przeprowadzeniu działań reformatorskich i może on być za ledwie przestrożą przed następnymi. Metoda małych kroków może być czasem pewniejsza i bezpieczniejsza i bardziej uzasadniona (na dworze austriackiej cesarzowej Marii Teresy, specjalny urzędnik zajmował się przewidywaniem ewentualnych szkód i niekorzyści planowanych reform, po to, aby wiadomo było czym one mogą przypuszczalnie grozić, czy jest minimum pewności, że się opłacą, jak duże przypuszczalnie jest ryzyko).

Przed podjęciem decyzji o reformie trzeba więc zadać właściwe pytania i na nie odpowiedzieć, np.: czy jest ona konieczna, czy wybraliśmy dobry czas na jej podjęcie, czy bilans korzyści i strat wskaże prawdopodobnie na przewagę korzyści, jakie będą koszty przedsięwzięcia, w jakim czasie można spodziewać się jej efektów? Nawet uczciwe i rzetelne próby odpowiedzi mogą się jednak rozminąć z tym, co nastąpi w rzeczywistości. Dlatego też pogląd o konieczności traktowania reform administracyjnych jako ostateczności, uważam za mądrą wskazówkę¹¹.

⁹ E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 1995, s. 193.

¹⁰ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, wyd. IV, Kolonia Limited 2004, s. 201; E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, dz. cyt., s. 189.

¹¹ E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, dz. cyt., s. 192.

Zabiegi w sprawie przeprowadzenia reformy mogą być uciążliwe, wymagają pozyskania zwolenników w środowisku politycznym, dzięki którym reforma będzie możliwa, zdobycia akceptacji społecznej tzw. opinii publicznej, zdobycia środków (finansowych, materialnych, organizacyjnych). Osiągnięcie celów wymaga zdolności przewidywania, nie lada sprytu, wważenia wielu racji, czasem pomijania uznanych za powszechne wartości działań, jak informowanie, uzgadnianie, konsultowanie. Wszyscy znamy sytuacje, w których najchętniej uniknęlibyśmy pytania o zdanie, uwzględniania go, aby zyskać czas na przeprowadzenie zamiaru. Nie ma jedynie słusznego wyjścia. Trudno bardzo o kompromisy, o wspólne stanowiska. Mówi się zatem o reformach przeprowadzanych w sposób autorytarny, *par force* lub ugodowy, demokratyczny.

Reformy administracji publicznej, w kontynentalnych systemach prawnych, muszą mieć podstawę prawną, ustawową. Muszą (choć w rzeczywistości często nie są) być zaprojektowane, przeprowadzone, gwarantowane, zgodnie z konstytucją, z jej zasadami - unitarności państwa, demokratycznego państwa prawnego, praworządności, podziału władz, pomocniczości, dostępu do służb publicznych na równych zasadach.

Przedmiotem rozważań są także granice reform administracyjnych. Wymienia się granice koncepcyjne, polityczne, finansowe, prawne. Uważa się, że łatwiej przeprowadzić zmiany strukturalne i funkcjonalne, niż zmiany sposobu myślenia, że reformy stanu urzędniczego są najtrudniejsze ze wszystkich reform administracyjnych, a jednocześnie ważne, bo takie państwo jacy jego urzędnicy¹².

Przyczyny reform są (mogą być) różne, dlatego też można mówić o reformach: 1) rewolucyjnych, na fali politycznego zwycięstwa, np. związanych ze zmianą ustroju; 2) politycznych, wynikających z potrzeby przeprowadzenia korzystnej dla ugrupowania partyjnego koncepcji, udowodnienia aktywności, zrobienia czegoś co na jakiś czas złagodzi nastroje krytyki i niechęci, stworzy sytuacje kłopotliwe dla opozycji i następców; 3) ewolucyjnych, naturalnych zmianach wynikających z konieczności stałego polepszania struktur i funkcjonowania administracji publicznej; 4) dostosowawczych, czasem doraźnych, związanych z potrzebą dostosowania do zmieniającej się rzeczywistości, ze względu na procesy o szerokim, międzynarodowym zasięgu, np. procesy integracyjne w Europie, na nowe techniki i technologie, np. na rozwój informatyki, na konieczność podążania za wizerunkiem nowoczesnej administracji; 5) naprawczych, np. w związku ze zużyciem (degeneracją) struktur, zasad i metod działania, z sygnałami ze strony władz publicznych i opinii publicznej zwracającymi uwagę na

¹² Tamże, s. 166, 169n, 200.

konieczność zmian; 6) ambicjonalnych, czyli potrzeby pozostawienia po sobie śladu, np. reforma pani X, reforma pana Y (nawet jeśli nie przyniesie chwały), zrobienia czegoś co da się wpisać „złotymi zgłoskami” na właściwy rachunek; 7) pozornych, nie przynoszących realnych zmian, udających twórczą krzątanicę.

Jakie są cele i kierunki reform? Wieloletnie doświadczenia reformatorskie każą przestrzegać przed podejmowaniem reform bez świadomości celów, którym mają służyć. Uważa się również, że istotnym błędem jest nieodróżnianie celów, które chce się poprzez reformę osiągnąć, od środków (instrumentów) służących ich realizacji. *Celem reformy jest nie sama administracja, ale przewidywana korzyść, płynąca z osiągnięcia lepszych rezultatów jej działalności. Nie byłoby więc uzasadnione mówienie o reformie przy braku sprecyzowania ogólniejszych celów*¹³.

Jakie wymienia się cele? Różne, np. wojna ze złą administracją¹⁴, zwalczanie biurokracji, sprostanie nowym wyzwaniom, decentralizacja/centralizacja, spłaszczanie systemów struktur, deregulacja - mniej prawa, zwiększenie elastyczności przepisów, swobodniejsze działanie, prywatyzacja zadań publicznych - wycofywanie się państwa z pewnych obszarów, wprowadzanie na grunt administracji instytucji prawa prywatnego - umów, mediacji, porozumień. Cele mogą być jawne i ukrywane.¹⁵ Czasem formuluje się je ogólnie: rozwiązanie problemów społecznych, gospodarczych, uspokojenie nastrojów kontestacyjnych, realne potrzeby poprawy.

Jakie oczekiwania wiąże się z reformami? Nie można, wydaje się - mówić o nich w ogóle, ale o oczekiwaniach konkretnych osób i innych podmiotów. Odbiorcy usług administracji są na nią i jej reformy często skazani, niezależnie od ich woli, nawet do pewnego czasu niezależnie od ich wiedzy. Ich kontakt z administracją jest wymuszony. Oczekują po prostu, że sprawa zostanie załatwiona zgodnie z ich potrzebami, z korzyścią dla ich interesów (nie myślą o zgodności z prawem), szybko, bez komplikacji, w dobrej atmosferze. Nie budują koncepcji, chcą administracji dobrej dla nich. Uważają czasem nawet, że to się im należy.

Niezadowolone petentów (klientów) administracji, w szczególności rządowej, to woda na młyn opozycji politycznej. Brak profesjonalizmu wykonawców administracji publicznej, zwłaszcza służby cywilnej, błędy, brak porządku, nierzetelność, stronnictwo - wykorzystuje ona do walki politycznej, do formułowania oskarżeń o wywoływanie kryzysu pań-

¹³ Tamże, s. 12.

¹⁴ T. Rabska, *Reforma centrum administracyjnego i gospodarczego rządu a potrzeby administracji publicznej*, art. cyt., s. 11n.

¹⁵ E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, dz. cyt., s. 189n.

stwa, rządu, administrowania i stwierdzenia konieczności zmiany ekipy rządzącej. Hasło „zmiany”, to podstawa walki politycznej, zdobywania zwolenników, formułowania obietnic, usuwania z drogi konkurentów, szkodenia politycznym przeciwnikom. To równocześnie rozbudzanie ludzkich nadziei. Zapowiedzi zmian w działaniu administracji, reform które ją zmieniają, są instrumentem walki politycznej. Hasła reformatorskie, zarówno dla aktualnie rządzących, jak aspirujących do zdobycia władzy są równie cenne. Nawet, jeżeli iluzoryczne, pozostawiają miejsce na choćby cień wiary, że być może tym razem będzie lepiej.

Z punktu widzenia aktualnie rządzących zapowiedź reform, obietnice polepszenia, to instrument utrzymywania władzy, jej kontynuacji tak długo, jak to możliwe. To woda na ich młyn, dowód zainteresowania problemami palącymi, zainteresowania sprawami ludzkimi, dbałości o dobro państwa, o dobro wspólne i o przestrzeganie wartości konstytucyjnych. (...) *realizację konstytucyjnego wymogu utworzenia w urzędach administracji rządowej zawodowego, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu służby cywilnej do wykonywania zadań państwa* deklarowano w uzasadnieniu do projektu ustawy (2006), którego opiniodawcy, a następnie wnioskodawcy zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego zarzucali naruszenie przepisów wielu artykułów Konstytucji. Hasła: polepszenie, dostosowanie, wyjście naprzeciw oczekiwaniom społecznym (nieznanym zresztą) głosili wszyscy dotychczasowi twórcy ustaw o służbie cywilnej (także innych urzędniczych: o pracownikach urzędów państwowych, o pracownikach samorządowych). I głosić je będą następni, z tego powodu, że ta odwieczna i wypróbowana metoda *staje się emocjonalną wartością samą w sobie i stwarza szansę na sukces*¹⁶.

Projekty ustaw, nawet jeżeli są udostępnione w internecie czy omawiane w prasie nie budzą szerszego zainteresowania, chyba, że dotyczą bezpośrednio. Sądzę, że obywatel nie obmyśla niuansów statusu urzędniczego, nie zdaje sobie sprawy z jego wagi. Status ten ma tymczasem znaczenie dla zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie załatwiania spraw. Nie jestem pewna czy szerokie konsultacje społeczne mogłyby być pomocne w kształtowaniu tego statusu. Ponadto, nie wszystko da się uregulować w przepisach prawa. Urzędnik/pracownik wspomagany przez regulację ustawową, sam może i powinien „zarobić” na swój autorytet, respektując podstawowe normy etyczne. Regulacje prawne wspomagane są kodeksami dobrej administracji, kodeksami dobrych zachowań, kodeksami etyki urzędniczej.

¹⁶ Tamże, s. 188.

Można by wnioskować z działań kolejnych ekip, że przywiązują one wagę do jakości, a więc przygotowania, przydatności, gotowości podporządkowania się wykonawców zadań. Strategia, taktyka, programowanie, rodzaj wizjonerstwa to nie wszystko. Realizacja kierunków, planów, pomysłów musi spocząć we właściwych rękach. Stąd konieczność zmian statusu urzędniczego/pracowniczego, racjonalności, ale też elastyczności polityki personalnej. Cztery ustawy o służbie cywilnej w ciągu 12 lat są tego zaprzeczeniem.

Ogólne uwagi dotyczące tego jak może być rozumiane pojęcie reform administracji publicznej, jakie mogą być ich przyczyny, jakie cele i jakie wiąże się z nimi oczekiwania posłużyć powinny krótkiej analizie i ocenie działań wokół służby cywilnej (s.c.) w Polsce po transformacji ustrojowej 1989 r. świadomie unikam terminu „reformy służby cywilnej”.

Konieczne jest jednak poprzedzenie tej części istotnymi, moim zdaniem, dla losu polskiej służby cywilnej wyjaśnieniami. Polska ma swoje doświadczenia. Instytucja ta powstawała po raz pierwszy w okresie wyjątkowym – po uzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. Pierwsza ustawa o państwowej służbie cywilnej, poprzedzona 4-letnim obowiązywaniem tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych, została uchwalona w 1922 r. Była produktem polskim, ale wzorowanym na regulacjach: austriackiej, niemieckiej i francuskiej. Była aktem, do którego przywiązywano wtedy szczególną wagę, ponieważ też szczególne znaczenie miała ta służba w okresie budowy nowego państwa, budowy od podstaw. Służba cywilna miała być wykonawcą zadań tego jeszcze nieukształtowanego państwa, jego sprzymierzeńcem i strażnikiem jego rozwoju. Kiedy okrzepla, a służba stała się prestiżowym zawodem, II wojna światowej rozwojowi temu położyła kres.

Po zakończeniu wojny, zmiana systemu politycznego, społecznego, gospodarczego, a więc także zmiana sposobu myślenia, spowodowały przekreślenie zasadności instytucji ukształtowanych w okresie międzywojennym jako obcych ustrojowo. Budowa nowego państwa – państwa nowej ideologii wymagała według nowych władz, zaprzeczenia potrzeby istnienia prawa urzędniczego jako części prawa publicznego, zaprzeczenia potrzeby istnienia zawodu urzędnika, jako zawodu elitarnego, eliminacji publicznoprawnej terminologii. Nastąpiło, wzorem radzieckim, stopniowe poddawanie statusu urzędniczego prawu powszechnemu (do dziś specjaliści prawa administracyjnego i specjaliści z zakresu prawa pracy toczą dyskusje, a nawet spory o granice regulacji obu tych dziedzin prawa, niektórzy posuwają się nawet do stwierdzenia, że prawo urzędnicze to część prawa pracy). Okres powojenny dla prawa urzędniczego był czasem zniszczenia. Okresu po 1989 r. nie można ocenić jako czasu jego wskrzeszenia.

Idea służby cywilnej o charakterze publicznoprawnym odżyła po przekształceniach 1989 r., a więc ponownie w związku z budową nowego państwa - państwa demokratycznego. Transformacja ustrojowa spowodowała konieczność przeprowadzenia wielkiej reformy państwa i jego administracji. Otworzyły się możliwości tworzenia nowej rzeczywistości. Zaczęto od dołu, od wprowadzenia czy też raczej restytuowania samorządu terytorialnego. To była reforma - makroreforma, systemowa i funkcjonalna. Nie nadały za nią zmiany administracji centralnej wraz z przywróceniem do życia, odrzuconej w okresie powojennym instytucji służby cywilnej. Miała ona powstać w ramach reformy centrum administracyjnego i gospodarczego rządu. Prace nad projektami ustaw o służbie cywilnej trwały od 1990 r. Trwały długo. Rządy zmieniały się, a wraz z tymi zmianami powstawały nowe koncepcje służby cywilnej, w zależności od wyobrażeń i potrzeb partii politycznej sprawującej władzę.

W 1991 r. powstała Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, a jednym z celów jej powstania było kształcenie na potrzeby nowej administracji publicznej, w tym przede wszystkim służby cywilnej. Szkoła miała stać się kuźnią zawodowych urzędników, a ich status prawny miała określać ustawa o służbie cywilnej, nad projektem której zaczęto pracować z inicjatywy Dyrekcji Szkoły.

Pierwszą - w okresie powojennym - ustawę o służbie cywilnej uchwalono w 1996 r.¹⁷ Nosiła wyraźne znamiona doświadczeń przedwojennej polskiej państwowej służby cywilnej i zarazem posłużenia się wzorem francuskim.

Ustawa ta:

- ♦ określała cechy modelu kariery;
- ♦ wyznaczyła cel ustanowienia pierwszej powojennej służby cywilnej, a było nim zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa;
- ♦ utworzyła wyspecjalizowany organ administracji rządowej, którym był Szef Służby Cywilnej, podległy premierowi i przez niego wyznaczany spośród urzędników kategorii A i Radę Służby Cywilnej - organ opiniodawczo-doradczy Premiera (specjaliści, urzędnicy);
- ♦ tworzyła trzy komisje s.c.: 1) Komisję Kwalifikacyjną, przeprowadzającą postępowanie kwalifikacyjne dla kandydatów do s.c. czyli sprawdzian według kryteriów merytorycznych;

¹⁷ Dz.U. nr 89, poz. 402 ze zm., rząd SLD.

2) Komisję Odwoławczą rozpatrującą odwołania urzędników s.c. w sprawach określonych w ustawie; 3) Wyższą Komisję Dyscyplinarną rozpatrującą odwołania od orzeczeń komisji dyscyplinarnych urzędów. W skład komisji wchodził także urzędnicy;

- ♦ ulokowała korpus służby cywilnej w urzędach administracji rządowej;
- ♦ przewidywała równy dostęp do służby - każda osoba spełniająca wymagania określone w ustawie mogła ubiegać się o zatrudnienie w s.c. (bez roszczenia o zatrudnienie);
- ♦ ustaliła konkurencyjny nabór wstępny - kandydat, aby dostać się do s.c. musiał poddać się postępowaniu kwalifikacyjnemu przed specjalną komisją, a więc sprawdzianowi wiedzy, umiejętności, przydatności, cech osobowościowych; zakres postępowania kwalifikacyjnego do kategorii urzędniczych ustalała Komisja Kwalifikacyjna. Ogłoszenie naboru wraz ze szczegółami Szef S.C. przekazywał do wiadomości opinii publicznej;
- ♦ przewidywała jedyną formę nawiązania stosunku pracy (nie powróciła do publicznoprawnej terminologii stosunku służbowego, ponieważ mianowanie jest jedną z form nawiązania stosunku pracy uznaną przez kodeks pracy) - mianowanie, które było mianowaniem do służby (na czas określony, na czas nieokreślony), nie na stanowisko, w ramach limitów określonych w corocznej ustawie budżetowej;
- ♦ dzieliła urzędników na kategorie, w zależności od rodzaju wykonywanej funkcji i zadań oraz kwalifikacji;
- ♦ zapewniała mobilność dzięki instytucji wyznaczania stanowiska, w zależności od potrzeb;
- ♦ zgodnie z założeniami utworzenia neutralnego korpusu s.c. (myślę o założeniach, nie o praktyce) formułowała obowiązki zakazujące kierowania się swoimi przekonaniem politycznymi i religijnymi, interesem jednostkowym lub grupowym, a także manifestowania swoich przekonań politycznych;
- ♦ gwarantowała prawo do sądu - spory o roszczenia ze stosunku pracy urzędnika s.c. rozstrzygały sądy pracy, chyba że przepisy ustawy stanowiły inaczej, tzn. przewidywały właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), np. w sprawach:
 - ♦ negatywnej oceny,

- różnego rodzaju przeniesień urzędnika s.c. (do innego urzędu w tej samej lub innej miejscowości, likwidacji lub przekształcenia urzędu w sposób uniemożliwiający dalsze zatrudnienie),
- udzielenia urlopu bezpłatnego z przyczyn określonych w ustawie (na czas wykonywania zajęć lub funkcji, zajmowania stanowiska poza służbą cywilną),
- rozwiązania stosunku pracy lub stwierdzenia wygaśnięcia stosunku pracy.

Skarga do NSA służyła na decyzje Komisji Odwoławczej. Należy uznać, że – choć nie zostało to wypowiedziane *expressis verbis* – skarga do NSA służyła także na decyzję Szefa S.C. w sprawie niedopuszczenia do postępowania kwalifikacyjnego jako decyzję centralnego organu administracji.

Za wady tej ustawy uważam: zbyt ograniczony zakres podmiotowy i przyjęcie jako jedynej formy nawiązania stosunku pracy – mianowania.

Ustawa z 1996 r. wprowadzała reformę, będącą częścią wielkiej ustrojowej reformy, budowy nowego państwa. Była konieczna, dokonała zmian o zasadniczym charakterze, zdecydowanie korzystnych w porównaniu ze stanem poprzednim – dla państwa, administracji i obywateli. Przyczyną jej była zmiana ustroju, czyli zdarzenie, a raczej ciąg zdarzeń, powodujących przeobrażenia globalne, we wszystkich sferach życia publicznego, a w konsekwencji także prywatnego. Celem reformy było zbudowanie nowej administracji z wyodrębnieniem służby cywilnej, jako wykonawcy zadań nowego państwa, wskrzeszenie instytucji, która niegdyś odgrywała w Polsce z powodzeniem ważną rolę. Oczekiwania? Założenia tej instytucji, projekty ustawy powstawały w zamkniętych środowiskach: polityków, przedstawicieli administracji, specjalistów. Społeczeństwo, opinia publiczna, niewiele o tych planach wiedziały. Służba cywilna była instytucją zapomnianą, a więc nieznaną. Oczekiwania odnosiły się wtedy do ogółu działań publicznych. To były czasy wielkiego tryumfu, nadziei i oczekiwań ponad miarę. Były czasami nadziei na dobrą administrację, niezależnie od tego co by to znaczyło, na to że wszystko się zmieni na lepsze.

W czasie obowiązywania ustawy z 1996 r., a przed uchwaleniem następnej, weszła w życie Konstytucja z 1997 r. – służba cywilna stała się po raz pierwszy w Polsce kategorią konstytucyjną. Ustawa zasadnicza w art. 153 dotyczącym wprost s.c. powtórzyła formułę ustawy z 1996 r. postanawiając, że w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Rangę konstytucyj-

na zyskało także prawo obywateli polskich dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, zatem również do s.c.

Wprowadzenie instytucji s.c. do Konstytucji to znacząca zmiana, ale czy reforma? Otworzyła cenną możliwość, wykorzystaną już wielokrotnie, zaskarżania do Trybunału Konstytucyjnego ustaw regulujących problemy s.c. Nie zmieniła jednak ani jej struktury, ani zasad funkcjonowania. Przeciwnie, potwierdziła zasadność tych, które już zostały ustalone. Nie nazwałabym tego reformą, choć była to z pewnością zmiana o wielkim znaczeniu, wzmacniająca zdecydowanie ochronę praw, ale też ustalająca szczególne miejsce s.c. w systemie organów władzy publicznej.

Moim zdaniem, regulacja konstytucyjna tworzy podstawy dla modelu kariery. Świadczą o tym, wymóg zawodowości i neutralności politycznej. Żadna ze współczesnych służb cywilnych nie może być uznana jako „czysty” model. Każda z nich ma charakter mieszany i wydaje mi się to korzystne. Można jednak na ogół mówić o przewadze modelu kariery lub modelu stanowisk.

Konstytucja wprawdzie nie odesłała regulacji do ustawy zwykłej, ale ustawodawca dokonał tego suwerennie.

Druga ustawa o służbie cywilnej została uchwalona w 1998 r.¹⁸ Po nieco ponad 2 latach od uchwalenia poprzedniej ustawy nowy rząd uznał uprzednio przyjęte założenia za błędne i doprowadził do uchwalenia „swojej”. Decydującym argumentem była konieczność zmiany przepisu, który dopuszczał pozostawanie w nowej administracji osób poprzedniego reżimu. Rząd uznał również potrzebę dokonania innych zasadniczych zmian:

- ♦ ustawa ta zmieniła przede wszystkim model służby cywilnej na - moim zdaniem - mieszany z dominacją systemu stanowisk. J. Czaputowicz widzi w nim model mieszany z przewagą uregulowań właściwych dla systemu kariery (OECD¹⁹ widziała w ustawie z 1989 r. model kariery, a analitycy Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej, model mieszany, choć bliższy systemowi kariery)²⁰;
- ♦ ustawa podtrzymała instytucję Szefa Służby Cywilnej, jako centralnego organu administracji, podległego premierowi i rozszerzyła zakres jego zadań, m.in. o czuwanie nad przestrzeganiem zasad s.c., kierowanie procesem zarządzania kadrami,

¹⁸ Dz.U. z 1999 r., nr 49, poz. 483 ze zm., rząd AWS.

¹⁹ Ang. Organization for Economic Co-operation and Development; Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

²⁰ J. Czaputowicz, *Służba cywilna w procesie integracji europejskiej*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, PWN, Warszawa 2008, s. 260.

organizowanie i prowadzenie postępowań kwalifikacyjnych i konkursowych; pozycja (kompetencje) Szefa nie była jednak - według mnie - wystarczająco samodzielna;

- ♦ utrzymano także Radę Służby Cywilnej, jednakże zmieniono niekorzystnie jej skład, ograniczając udział urzędników kosztem wprowadzenia osób reprezentujących wszystkie kluby parlamentarne; podległość Premierowi została wzmożona przez przydanie mu kompetencji powoływania przewodniczącego (w ustawie 1996 r. Rada S.C. sama go wybierała ze swojego grona); skład Rady został zaskarżony do TK i uznany jednak za zgodny z Konstytucją;
- ♦ zrezygnowano z naboru wstępnego w drodze specjalnego postępowania, pozwalającego na weryfikację według kryteriów merytorycznych. Wystarczyło spełnienie przez kandydatów warunków podstawowych (obywatelstwo, pełnia praw publicznych, niekaralność za przestępstwo popełnione umyślnie, kwalifikacje stwierdzone w dokumentach, nieposzlakowana opinia), skoncentrowano się na jawności naboru, tzn. upowszechnieniu informacji o wolnych stanowiskach, o kandydatach, o wynikach;
- ♦ mianowania do służby zastąpiono mianowaniami na stanowisko, a stosunek pracy z pracownikami nawiązywano na podstawie umowy o pracę i na podstawie mianowania;
- ♦ dla pracowników podejmujących po raz pierwszy pracę w s.c. wprowadzono służbę przygotowawczą. Spełniała ona rolę pierwszego merytorycznego sprawdzianu wiedzy, umiejętności, przydatności do służby;
- ♦ mianowanie było poprzedzone postępowaniem kwalifikacyjnym sprawdzającym wiedzę, umiejętności, przydatność, predyspozycje, przeprowadzanym przez specjalne komisje, było rodzajem naboru wtórnego, na określone stanowiska;
- ♦ po raz pierwszy w polskiej administracji wprowadzono konkurs - dotyczył on wyłącznie wyższych stanowisk kierowniczych, również był rodzajem naboru wtórnego;
- ♦ skarga do sądu pracy służyła od:
 - decyzji w sprawach przeniesień,
 - od sprzeciwu wobec oceny,
 - od orzeczeń Wyższej Komisji Dyscyplinarnej.

Ustawa z 1998 r. obowiązywała po zmianie rządu, który ją przygotował. Następny nie zdążył przeforsować swojej ustawy, doprowadził jednak do nowelizacji (art. 144a), dzięki której wprowadził swoich ludzi na stanowiska (trwali na nich długo po jego ustąpieniu). Nowelizacja ta zaskarżona została do TK i uznana za niezgodną z Konstytucją. Przepis 144a został uchylony, osoby które zajęły stanowiska na jego podstawie pozostały.

O uchwaleniu ustawy z 1998 r. pisano: *Reformy objęły również prawo urzędnicze*²¹. Czy rzeczywiście była to reforma? Jeżeli przyjęliśmy, że reforma oznacza zmianę na lepsze, to sporządzenie bilansu - wydaje się - nie daje jednak przewagi korzystnym rozwiązaniom. Naruszona została zasada stabilności, pewności i co za tym idzie jakości prawa. Nie można w zależności od wyobrażeń i wizji każdego rządu zmieniać ustawy po 2 latach. Każda taka zmiana dezorganizuje wykonywanie zadań s.c., powoduje atmosferę zagrożenia, obniżając tym samym jakość pracy. Na dezaprobatę zasługuje także zniesienie merytorycznego, czyli konkurencyjnego naboru wstępnego, a więc naruszenie w ten sposób konstytucyjnego wymogu równego dostępu do służby cywilnej na jednakowych zasadach, upolitycznienie składu Rady S.C., praktyka uzależnienia od polityki i kolejnych partii rządzących postępowań kwalifikacyjnych i konkursowych.

Jednakże trzeba też wskazać zalety tej ustawy: rozszerzenie zakresu podmiotowego, wprowadzenie służby przygotowawczej, jako pierwszego sprawdzianu merytorycznego, postępowania kwalifikacyjnego, jako warunku mianowania; konkursów na wyższe stanowiska.

Model jest kwestią dyskusyjną.

Trzecia ustawa o służbie cywilnej z 2006 r.²² to akt, który - moim zdaniem - zniszczył szanse na rychłe wydobycie się z trudności, których nie brakowało na drodze do powstania s.c. w Polsce. Wyłączenie z zakresu podmiotowego s.c. stanowisk kierowniczych (właściwie wszystkich) było niespotykanym pomysłem, niezgodnym z zasadami służby cywilnej, nauki organizacji i zarządzania, dezintegrującym administrację rządową, której ustawodawca powierzył wykonywanie zadań państwa.

Poddanie osób zajmujących te stanowiska osobnej ustawie o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych²³, uczynił z nich stanowiska o charakterze politycznym. Zakres takich stanowisk nie ma nigdzie takiego wymiaru i nie są one zaliczane do kierow-

²¹ M. Stefaniuk, J. Szreniawski, *Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989-2009*, art. cyt., s. 679.

²² Dz.U. .r 170, poz. 1218, rząd PiS.

²³ Dz.U. nr 170, poz. 1217.

nicznych stanowisk urzędniczych. Zastosowanie powołania jako formy zatrudnienia powodowało wzmożenie podporządkowania politycznego, dzięki możliwości odwołania w każdej chwili, bez obowiązku uzasadnienia. Państwowy zasób kadrowy to pomysł wydobyty z okresu, który tak bardzo był kontestowany przez projektodawców ustawy z 2006 r. W 1973 r. uchwała KC PZPR²⁴ ustanowiła rezerwę kadrową, służącą jako rezerwuar kadr kierowniczych.

Ustawa z 2006 r. zniósła względnie samodzielny centralny organ administracji rządowej jakim był Szef Służby Cywilnej i Radę S.C. Z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów zadania z zakresu s.c. wykonywał Szef Kancelarii Premiera, który nie jest organem administracji. To stanowisko polityczne, podporządkowane hierarchicznie i politycznie Premierowi.

Ustawa dopuściła przeniesienia pracowników pomiędzy administracją rządową, samorządową i NIK, bez zachowania jakichkolwiek sprawdzianów merytorycznych. Postępowania kwalifikacyjne przeprowadzane przez KSAP kończyły się wynikiem, stwierdzanym przez podmiot niebędący organem administracji publicznej, ani podmiotem któremu ustawa pozwoliła wydać decyzję, od której istniałyby środki prawne. Postępowanie przygotowawcze przestało być obowiązkowe, a jego zakres nie gwarantował wiedzy i umiejętności koniecznych do wykonywania zadań s.c.

Na pytanie o model służby cywilnej odpowiedź jest następująca: taki, jaki odpowiadał ówczesnemu Rządowi i dominującej w Sejmie partii. Obie ustawy zostały uchwalone, mimo niemal wszystkich druzgocących opinii dotyczących ich projektów, po których sięgnięcie jest obowiązującą praktyką w procesie legislacyjnym. Niemal wszystkie oceniały projekty jako niekonstytucyjne. Do TK wpłynęły dwa wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z 2006 r. (SLD, PO²⁵). Oba bardzo dobrze uzasadnione. Niestety z przyczyn formalnych nie mogły być rozpatrzone, czego należy żałować, ponieważ rozstrzygnięcie, a zwłaszcza jego uzasadnienie mogłyby posłużyć zwłaszcza przyszłym projektodawcom i ustawodawcy.

Według mnie, zmiany przewidziane w ustawie z 2006 r. dyskwalifikują ją jako akt, który mógłby być podstawą reformy czy jakichkolwiek korzystnych zmian. Był aktem, który opóźnił proces powstania w Polsce służby cywilnej. Można powiedzieć, że zniszczył tę z wolna podnoszącą się do działania instytucję.

Czwarta ustawa o służbie cywilnej z 2008 r.²⁶ - uważam, że w związku ze stanem prawnym wprowadzonym przez ustawę z 2006 r.,

²⁴ Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej.

²⁵ Sojusz Lewicy Demokratycznej, Platforma Obywatelska.

²⁶ Dz.U. nr 227, poz. 1505, rząd PO.

uchwalenie nowej ustawy, tym razem było konieczne. Celem jej było przywrócenie właściwego miejsca roli s.c., zgodnie z Konstytucją RP i wprowadzenie skutecznych mechanizmów zarządzania kadrami urzędniczymi.²⁷ Uważam, że to była wielka szansa odnowy służby cywilnej i stwierdzam, że w poważnym stopniu nie została wykorzystana. Jej zaletą jest połączenie „zdekapitownej” służby cywilnej w całość. Powrót do instytucji Szefa S.C. jako centralnego organu administracji rządowej jest słuszny. Pozbawienie go jednak urzędu i ujęcie mu zadań związanych z postępowaniem kwalifikacyjnym i postępowaniem „o charakterze konkursu”, uzależnienie od Premiera znacznie bardziej, niż w ustawach z 1996 i 1998 r., związane go z Szefem Kancelarii Premiera i Kancelarią uważam za pomysł nieudany. Intencja jest jasna i świadczy o przeobrażeniu niektórych poglądów wraz z objęciem rządów. Polskiej służbie cywilnej potrzebny jest mocny szef, nie zaś pozbawiony kompetencji wyspecjalizowanego organu wykonującego zadania państwa.

Także skład Rady S.C. podtrzymuje praktykę upolitycznienia tego organizmu, zabierającemu głos w sprawie neutralnej politycznie służby.

W niezgodzie ze stwierdzeniem zawartym w uzasadnieniu, przewidziane metody w procesie rekrutacyjnym nie są ani nowe, ani efektywne. Nabór, wbrew temu co deklaruje ustawa, nie jest konkurencyjny. Konkurencyjny, to znaczy, że procedury rekrutacji nie tylko są jawne i zapewniające równość dostępu na jednakowych zasadach, ale zapewniają środki prawne przeciwko decyzjom organów prowadzących postępowanie.²⁸ Szef S.C. w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu postępowania kwalifikacyjnego nakazuje usunięcie naruszenia prawa. W jakiej formie tego dokonuje? Trudno osądzić możliwości obrony, skorzystania ze środków prawnych. Nie wydaje się też słuszna rezygnacja ze sprawdzania predyspozycji kierowniczych.

Nabór na wyższe stanowiska ma według ustawy „charakter konkursu”. Jest zatem konkursem czy nie? Co to znaczy? Szef S.C. może nakazać usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości lub ponowne przeprowadzenie naboru. Co to jest „stwierdzenie”? Co dalej? Gdzie jest procedura? Gdzie są środki odwoławcze?

Niewiele dziś można jeszcze powiedzieć o dostępie osób niebędących obywatelami polskimi. To konsekwencja przystąpienia Polski do UE. Wprawdzie dostęp ten nie wynika z przepisów wspólnotowych, bo ich nie

²⁷ M. Stefaniuk, J. Szreniawski, *Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989–2009*, art. cyt., s. 680.

²⁸ Zalecenie KM Rady Europy z 24 lutego 2000 r., R/2000/6 o statusie pracowników publicznych w Europie, zob. T. Górzyńska, *Służba nie drużba*, „Rzeczpospolita”, 29 marca 2001 r., 75(5848).

ma, ale z przyjętej za innymi państwami członkowskimi praktyki, w ślad za orzecznictwem TSWE²⁹ w Luksemburgu. Nie umiem jeszcze ocenić przyjętej regulacji, według której to dyrektor generalny urzędu, za zgodą Szefa S.C., wskazuje stanowiska, które mogą oni zająć. Wydaje się, że w każdym urzędzie mogą to być inne stanowiska, że ich klasyfikacja może być zbyt uznaniowa. Ustawa, oprócz znajomości języka polskiego nie przewiduje żadnych innych wymogów.

Za słuszne uważam założenie, że zmiany nie powinny były mieć charakteru rewolucyjnego. Dlatego też niepotrzebnie przedstawiano tę ustawę jako sztandarowe przedsięwzięcie, jako sukces i wizytówkę dokonań. To nie jest reforma i w tym nie ma nic złego. Tym lepiej, administracja, w tym s.c. nie potrzebuje stałych wstrząsów.

Każda z dotychczasowych ustaw była „ustawą innego rządu”, innej partii politycznej (SLD, AWS³⁰, PiS³¹, PO). Za każdym razem forsowały one swoje koncepcje s.c., dla siebie, za każdym razem też okazywało się, że są one w istocie „prezenterem” dla następnej ekipy, zazwyczaj niechcianym. Takie posługiwanie się służbą cywilną pozostaje w niezgodzie z podstawowymi zasadami wykonywania zadań państwa (czasem szerzej – zadań publicznych) przez merytorycznie przygotowanych i neutralnych politycznie urzędników, z zapewnieniem ciągłości tym działaniom i stabilizacji wykonawcom.

Od 1989 r. *nie było jednej spójnej koncepcji całościowej reformy polskiej administracji publicznej*³². Nie było też jednolitej koncepcji stabilnej służby cywilnej, skoro kolejne rządy miały swoją, forsowały nową ustawę, nowelizowały lub interpretowały obowiązującą według własnych interesów.

Nie ma nic złego w fakcie, że zmiany służby cywilnej w większości nie były reformami. Źle, że zmiany nie były na tyle skuteczne, aby w ciągu 20 lat stworzyć sprawną i dobrze działającą służbę cywilną. Chociażby stworzyć podstawy, zasady, praktykę.

Odbudowanie dawnego prestiżu zawodu urzędniczego nie udało się do dzisiaj – moim zdaniem – dzięki działaniom, nazywanym reformatorskimi, kolejnych rządów po roku 1989. Żaden z nich nie jest bez zarzutu. Stało się tak, między innymi, z powodu różnic w oczekiwaniach. Dziś – po ciężkich przejściach – można powiedzieć, że oczekiwania wobec służby cywilnej są następujące: w społecznych pierwsze miejsce zajmuje pragnienie odpolitycznienia i odpartyjnięcia, tak, by wykonywanie jej zadań

²⁹ Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

³⁰ Akcja Wyborcza Solidarność.

³¹ Prawo i Sprawiedliwość.

³² Tamże, s. 680.

mogło odbywać się, z zachowaniem konstytucyjnych zasad - zawodowo, bezstronnie, rzetelnie i neutralnie politycznie, w oczekiwaniach urzędniczych - stabilizacja i spokój, a oczekiwania władzy charakteryzuje, zwłaszcza w praktyce - pokusa wykorzystania jej dla swoich celów. Tak się nie da zbudować tej instytucji. Trzeba pomiędzy tymi różnymi oczekiwaniami znaleźć proporcję.

PODSTAWOWE WARTOŚCI SŁUŻBY CYWILNEJ

Prof. dr hab. Krzysztof Kiciński*

Urzędnicy państwowi - depozytariusze dobra publicznego

Mówiąc o podstawowych wartościach służby cywilnej trzeba przede wszystkim pamiętać, że urzędnicy państwowi są swego rodzaju depozytariuszami dobra publicznego. Nie łatwa to rola, bowiem – co chciałbym tu szczególnie podkreślić – we współczesnym państwie istnieją potężne grupy interesów, które starają się skłonić zarówno urzędników, jak i polityków, do podejmowania decyzji niekoniecznie zgodnych z owym dobrem. Aby oprzeć się ich naciskom urzędnik musi być oczywiście bezwzględnie uczciwy. Dlaczego jednak powinien być również neutralny politycznie? Uważa się słusznie, że dlatego, ponieważ sprzyja to lojalnej realizacji programów zmieniających się decydentów politycznych.

Przyjęta tu perspektywa odsłania jednak jeszcze jeden walor apolityczności. Otóż warto zauważyć, że wprawdzie decydenci polityczni także powinni stać na straży interesu publicznego, ale w systemie wielopartyjnym z reguły zabiegają oni również o interesy własnego ugrupowania politycznego. Stąd podatność polityków na naciski biznesowych grup interesów, kuszących wsparciem finansowym danej partii, np. w trakcie kampanii wyborczej. W takich sytuacjach apolityczność służby cywilnej ujawnia swą szczególną wartość. Z perspektywy apolitycznego urzędnika widać bowiem nieraz wyraźnie, że niektóre działania decydentów politycznych są jawnie sprzeczne z interesem publicznym.

* Wiceprzewodniczący Rady Służby Cywilnej.

Rodzi się w tej sytuacji pytanie: czy w przypadku takiej ewidentnej sprzeczności urzędnik jest zupełnie bezsilny? Przecież – jak była mowa – powinien lojalnie wypełniać polecenia politycznych decydentów, jeśli nie są one sprzeczne z prawem. Otóż wydaje się, że nie musi być bezsilny, zwłaszcza gdy służba cywilna ma w państwie mocną pozycję jako ważny element demokratycznego ustroju. Może wówczas krytycznie wypowiadać się o jakimś rozwiązaniu jako ekspert i znajdować poparcie w swoim środowisku. Upoważnia go do tego jego przygotowanie profesjonalne, które pozwala stwierdzić, iż dane rozwiązanie nie jest zgodne z interesem publicznym.

Problematykę obrony interesu publicznego wyeksponowałem w tym miejscu dlatego, że presja, jaką na instytucje państwa wywierają we współczesnym świecie różne grupy interesów, zwłaszcza grupy biznesowe, jest niezwykle potężna. Bogaty jest też repertuar środków, jakie są one w stanie uruchomić w trakcie zabiegania o swe cele. Widać to wyraźnie na konkretnych przykładach: gdy prywatni inwestorzy pragną budować i eksploatować autostradę na korzystnych dla siebie warunkach, usytuować planowane przez siebie obiekty w najbardziej atrakcyjnych punktach miasta, wybudować fabrykę w miejscu, które jest dla nich najwygodniejsze, itd. Do tego dochodzą zabiegi o korzystne z ich punktu widzenia przepisy prawne i zabiegi o takie też rozstrzygnięcia szczegółowe, np. przy zakupach finansowanych ze środków publicznych. Zsumowanie ogromnej liczby tego rodzaju przykładów podsuwa wyobraźni obraz, w którym owe naciski jawią się niczym potężne ciśnienie wezbranej wody napierającej na kruche i nieszczelne tamy. Źródłem potęgi żywiołów są ogromne środki i silne motywacje ludzi zabiegających o konkretne i bardzo wymierne korzyści. Przyczyną kruchości tamy jest relatywna słabość państwa, w naszym przypadku dająca się częściowo wytłumaczyć jego historią.

Alegoria ta pomaga wyobrazić sobie siłę presji grup interesów oraz względną słabość strony poddawanej tej presji, ma jednak pewną wadę. Może bowiem sugerować, iż rolą sektora publicznego jest przede wszystkim stawianie oporu inicjatywom sektora niepublicznego. Jestem, jak najdalej od takiej sugestii. Państwo powinno być oczywiście takim inicjatywom przyjazne, i to – jak sądzę – w stopniu znacznie większym, niż się to dzieje obecnie. Rzecz jednak w tym, aby jego przedstawiciele, sprzyjając owym inicjatywom, negocjowali takie warunki ich realizacji, które są najkorzystniejsze z punktu widzenia interesu publicznego. Urzędnicy jako negocjatorzy lub decydenci powinni bowiem stale pamiętać, że – są depozytariuszami tego interesu. Muszą więc zadbać, aby autostrada w możliwie małym stopniu zagrażała środowisku i dobrze służyła użytkownikom, aby inwestycja w mieście nie zagrażała jego urodzie i przynosiła korzyść nie

tylko jej właścicielom, aby fabryka była zlokalizowana w miejscu korzystnym nie tylko z punktu widzenia budującej ją firmy, ale i z punktu widzenia szerszej społeczności. Wreszcie, aby przepisy prawne były konstruowane również przede wszystkim z myślą o interesie publicznym.

Wyciągając wnioski z historii można powiedzieć, że dbałością taką charakteryzują się w sposób niejako naturalny ludzie ukształtowani przez etos służby, a w przypadku urzędników - przez stanowiący jego konkretyzację etos urzędniczy. Ponieważ kondycja tego etosu w Polsce nie wydaje się zbyt dobra, powstaje pytanie, czy można ją jakoś poprawić? Sprawa nie jest łatwa, ponieważ etosy zawodowe kształtują się w trakcie historycznych procesów pod wpływem oddziaływania różnych czynników, którymi czasem trudno sterować. Z punktu widzenia socjologa są nimi zwłaszcza:

- ◆ poczucie satysfakcji z pełnionej roli społecznej i identyfikowanie się z tą rolą;
- ◆ wysoka pozycja w społeczeństwie zawodu, który się wykonuje;
- ◆ atmosfera społecznego zaufania do osób, które taką rolę pełnią, zwłaszcza zaufania do ich uczciwości, kompetencji i dobrej woli;
- ◆ przeświadczenie, że wykonywana praca stwarza możliwości samorealizacji;
- ◆ dobre stosunki panujące w środowisku pracy;
- ◆ sprawiedliwe ocenianie pracy przez zwierzchników, nagradzanie za osiągnięcia;
- ◆ znajomość i internalizacja standardów etycznych obowiązujących w grupie zawodowej;
- ◆ traktowanie własnego państwa i społeczeństwa jako wartości oraz docenianie roli, jaką pełni w nim własna grupa zawodowa.

Jasne jest, że czynniki te pozostają we wzajemnych związkach, i że w różnym stopniu można nimi sterować. Z pewnością można pozytywnie wpływać na kondycję etosu służby cywilnej sprawiedliwie oceniając i nagradzając pracowników za dobrą pracę. Oceny te powinny brać pod uwagę zwłaszcza wykazywaną inicjatywę w rozwiązywaniu problemów i skuteczność w realizacji zadań. Bolączką administracji państwowej, nie tylko w Polsce, jest bowiem postawa asekuracji, która obniża dynamikę działań. Oceny powinny też zwracać szczególną uwagę na wspomnianą tu dbałość pracownika o interes publiczny. Jest jasne, że sprawiedliwe ocenianie, zauważanie i nagradzanie osiągnięć, pozytywnie wpływa na poczucie satys-

fakcji z wykonywanej pracy i na identyfikację z pełnioną rolą społeczną. Co ma dalsze korzystne skutki.

Oczywistym warunkiem internalizacji standardów etosu zawodowego jest ich znajomość przez pracowników. Należy z nimi zapoznawać zwłaszcza kandydatów do pracy w służbie cywilnej. Jednak samo zapoznanie np. z treścią norm kodeksów etyki zawodowej absolutnie tu nie wystarczy. Ważna jest bowiem umiejętność aplikacji tych norm w konkretnych sytuacjach oraz stwarzanie w urzędzie warunków sprzyjających ich przestrzeganiu. Aplikacja nie jest łatwa, ponieważ normy są często dość ogólnikowe. Ich adresaci nie zawsze więc są pewni jakiego zachowania w danych okolicznościach wymaga np. zasada apolityczności, albo czy określona sytuacja już jest, czy jeszcze nie jest konfliktem interesów. Dlatego znajomość standardów etycznych to również orientowanie się jakich rozstrzygnięć w konkretnych sprawach dokonały instancje typu komisje etyczne. W niektórych krajach komisje takie rozstrzygają rocznie po kilkaset spraw spornych, dokonując odpowiedniej interpretacji zasad. Rozstrzygnięcia takie pełnią rolę analogiczną do roli precedensów w kulturze prawnej. Przypomnę, że Rada Służby Cywilnej jest również ustawowo upoważniona do zajmowania stanowiska w sprawach standardów etycznych obowiązujących w służbie cywilnej.

Kształcenie mające na celu podniesienie poziomu etycznego służby cywilnej powinno obejmować również, a może przede wszystkim, poznawanie przez pracowników mechanizmów różnych patologii oraz ich uwarunkowań. W tym wypadku, także warto odwoływać się do konkretnych przykładów, czyli wykorzystywać w szkoleniach metodę *case study*. Ich analiza pozwala lepiej zrozumieć np. do jakich metod uciekają się grupy interesów chcące skłonić urzędnika do konkretnych rozstrzygnięć w sprawach jednostkowych lub polityka do wprowadzenia korzystnych dla siebie przepisów. Wiedza taka może ułatwić opieranie się tym naciskom - oczywiście przy założeniu dobrej woli osoby, która ją zdobyła.

Na koniec chciałbym zwrócić uwagę na coś, co jest wprowadzić trudne do zdefiniowania, ale ma kluczowe znaczenie. Otóż jest sprawą pierwszorzędnej wagi, aby w służbie cywilnej panowała atmosfera sprzyjająca przestrzeganiu standardów etycznych, w której każdy, kto kieruje się w swym działaniu interesem publicznym, uważa takie postępowanie za coś oczywistego.

dr hab. Patrycja Suwaj*

Neutralność polityczna. Profesjonalizm. Etos urzędniczy

Pojęcia neutralności politycznej, profesjonalizmu, skuteczności i etosu urzędniczego, które uczyniono przedmiotem debaty podczas II Frankofońskiej Konferencji Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, spletają się w widoczny sposób z wartościami dla których realizacji ustanowiono służbę cywilną. Bowiem sama Konstytucja RP w art. 153 wyraźnie wskazuje, że w celu profesjonalnego, neutralnego politycznie, bezstronnego i rzetelnego wykonywania zadań państwa tworzy się ten szczególny korpus urzędniczy.

Nie wchodząc w szczegóły, profesjonalizm można odnieść do aspektu zawodowości i kompetencji, odpowiedniego przygotowania do wykonywania zawodu urzędnika i pełnienia służby publicznej. Neutralność polityczną w dużym uogólnieniu należy odnieść do zrozumienia relacji, jakie zachodzą pomiędzy sferą polityki i administracji, przy jednoczesnym akceptowaniu faktu, że nie sposób jest obie te sfery oddzielić w praktyce administrowania sprawami publicznymi. Skuteczność można odnieść do efektów pracy i dostrzegania potrzeby i wagi włączania sprawdzonych instrumentów z drugiego sektora do działań sektora pierwszego, jak choćby kontrola, ocena i odpowiedzialność, przekierowane z nakładów w stronę wyników (doświadczenia koncepcji *New Public Management*, *New Public Service*, czy *Reinventing Government*). Etos natomiast wyduje się

* Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

być sumą wartości, prestiżu i pozycji funkcjonariusza publicznego, o którego upadku i potrzebie odbudowy głośno w Polsce od lat 90-tych ubiegłego stulecia.

Każdą z powyższych wartości można rozwinąć, wskazując na organizacyjne, prawne, czy proceduralne instrumenty służące ich realizacji w praktyce, jak to np. uczyniono w Kodeksie Etyki Służby Cywilnej. Ja jednak chciałabym je potraktować całościowo i pokazać, że wybiórcze podejście do poszczególnych wartości jest błędne w założeniu. Wydaje się bowiem, że wartości tych nie można oddzielać tak, jak nie można kształcić urzędników, czy kandydatów na urzędników jedynie w zakresie profesjonalizmu, zapewnienia neutralności politycznej, bezstronności, etc.

Można bowiem do tych zagadnień podejść systemowo, nawet w warunkach pojedynczego urzędu, wskazując na rolę spójności, integracji czy uczciwości publicznej (*public integrity*) jako całości, który jeśli się wdroży kompleksowo, może przynieść profity i widoczną poprawę zrozumienia, akceptowania i wdrażania wskazywanych wartości w codziennej pracy.

Pojęcie *public integrity* w moim odczuciu wiąże się bezpośrednio z koncepcją *governance* i nowym sposobem rozumienia „rządzenia” – nie jako sposobu i dążenia do przejścia czy utrzymania władzy, ale jako praktykowania administracji publicznej. Zmiany systemu organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, w tym zmiany prawa są najczęściej wskazywane jako postulaty działań prawodawcy, czy rządzących, jednak te przeprowadza się najwolniej i najtrudniej. Moim zdaniem zapewnieniu respektowania i realizacji wartości wskazywanych w temacie mogą służyć instrumenty prostsze i szybsze w zastosowaniu, a oparte nie na odgórnej przebudowie struktur czy zasad, lecz na zmianie podejścia do kształcenia urzędników i podkreślenia roli wspólnego wysiłku i pracy w ramach choćby jednego urzędu (*participatory planning process*).

W Polsce jeszcze nie tak dawno przecież do policjanta zwracano się per „panie władzo”, co podkreślało także społeczny kontekst postrzegania przedstawicieli administracji jako nosicieli i reprezentantów władzy, a nie jako służby publicznej. Z drugiej strony wydaje się także, że dzisiejsze tendencje do uwypuklania roli funkcjonariuszy publicznych i urzędników jako służących społeczeństwu (z podkreśleniem pojęcia „służba”, pochodzącym od łac. *ministrare*), niespecjalnie się sprawdza w polskich warunkach, ponieważ o ile atrakcyjne w teorii – z praktyką ma niewiele wspólnego. Warto zatem zwrócić się w stronę koncepcji pośredniej, uwypuklającej rolę i znaczenie współczesnego *governance*-rządzenia, które zakłada raczej partnerskie relacje pomiędzy rządzącymi, administracją pub-

liczną i ich klientami, podkreślając te wszystkie elementy układu *Principal-Agent-Client*, które zamiast władczych form działania, tam, gdzie się da (w polskich warunkach tam, gdzie prawo pozwala), wprowadzają mechanizmy oparte na kontrakcie, umowie, współuczestnictwie wszystkich zainteresowanych.

Zjawisko *maladministration* można odnieść w zasadzie do sprzeniewierzenia się wszystkim wskazywanym wyżej wartościom. Bowiernak neutralności politycznej, stronniczość, brak profesjonalizmu i skuteczności działania skutkują upadkiem etosu urzędnika i funkcjonariusza publicznego, a w efekcie prowadzą do złego funkcjonowania aparatu administracyjnego we wszystkich lub w większości jego aktywności, tak wewnątrz, jak i na zewnątrz. Zatem celowe i skuteczniejsze wydaje się podejście zakładające budowanie kompleksowego systemu *public integrity*, który jeśli przyjąć, że będzie tworzony przy udziale samych zainteresowanych, powinien przynieść spodziewane efekty we wszystkich obszarach działania, tak pojedynczego urzędu, jak i administracji jako całości.

Podkreślić przy tym chciałabym, że „naprawianie” administracji poprzez budowanie systemu integralności można odnieść na początkowym etapie jedynie do wybranych aspektów, gdzie dostrzegamy potrzebę poprawy (np. zmiana podejścia do zarządzania w urzędzie), co nie wyklucza, że w procesie budowania wewnętrznego systemu integralności wyjdą na jaw inne problemy (a nawet patologie w funkcjonowaniu danej instytucji).

W Polsce w kształceniu urzędników (gdyż nie mam pewności, czy możemy mówić o systemie kształcenia), przeważa tendencja *top-down*, zakładająca że o roli i znaczeniu etyki w życiu publicznym, przeciwdziałaniu korupcji i konfliktom interesów można uczyć tak, jak o procedurze wydawania decyzji administracyjnych. Forma wykładów przy tym jest najbardziej rozpowszechniona. Tymczasem stosując takie podejście, jedynie formalnie wypełnia się postulat budowania profesjonalnej, neutralnej politycznie, bezstronnej, czy skutecznej administracji, odhaczając kolejne przewidziane w planie i zrealizowane szkolenie. Warto bowiem podkreślić, nie umniejszając przy tym znaczenia sokratycznej metody kształcenia, że tak jak w budowaniu np. strategii rozwoju (gdzie już od lat w Polsce przy ich tworzeniu zakłada się model współuczestniczenia wszystkich zainteresowanych), tak w budowaniu uczciwości publicznej jako systemu, warto aktywnie zaangażować wszystkich zainteresowanych poprawą funkcjonowania urzędu i administracji jako całości, w tym wyższych funkcjonariuszy publicznych - menedżerów publicznych. W tym aspekcie chcę podkreślić rolę kształcenia i budowania postawy wyższych urzędników w zakresie odpowiedzialności za prawidłowo i skutecznie działający urząd; ich odpowie-

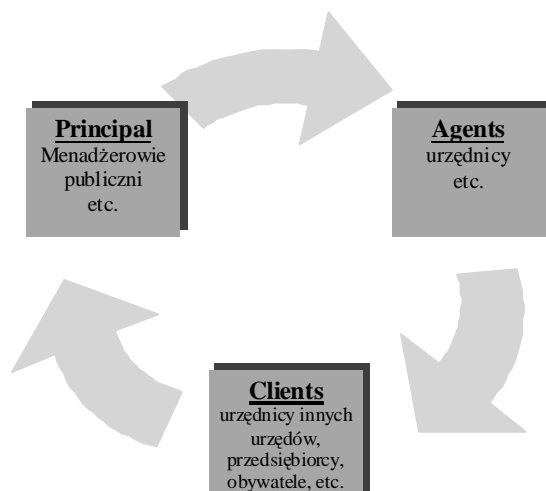
działności jako menedżerów publicznych za kształt praktykowania administracji w ich urzędzie.

Podchodząc do zagadnienia kształcenia w zakresie etyki w administracji publicznej, z powodzeniem (jak się okazuje w wielu krajach), można zastosować proces budowania wewnętrznego systemu integralności (uczciwości), który co prawda wymaga chęci i aktywności nie tylko personelu podwładnego, ale także zarządzających - menedżerów publicznych i do pewnego stopnia klientów, ale przynosi efekty.

Wykorzystując powszechnie stosowany w naukach ekonomicznych i politycznych model *Principal-Agent-Client*, można go zaaplikować na potrzeby danej jednostki. Model ten wymaga analizy potrzeb trzech grup aktorów: szefa - menedżera publicznego, urzędników i klientów, ich wzajemnych relacji i zależności oraz istniejących warunków (w tym zadań), które sprzyjają dysfunkcjom danej organizacji (urzędu).

Rys. 1

Model *Principal-Agent-Client*



Relacje w tym modelu można scharakteryzować, jako grę trzech aktorów, w której *Principal* - przełożony ustanawia reguły wpływające na kształt zachowań Agentów-urzędników i Klientów, którzy mogą mieć różne (czasem nawet przeciwstawne) interesy.

Kształcenie urzędników administracji publicznej w tym obszarze powinno charakteryzować uwypuklenie roli menedżerów publicznych jako kreatorów procesu budowania wewnętrznej spójności i przygotowanie ich

do tej roli w taki sposób, aby w przyszłości mogli sprostać zadaniom, jakie stawia się wyższym urzędnikom publicznym.

Proces kształcenia przyszłych kadr kierowniczych powinien zakładać obok kształcenia kierunkowego opartego na wiedzy (w zakresie prawa, funkcjonowania administracji, zarządzania publicznego, czy mechanizmów/instrumentów przeciwdziałających patologiom), także kształcenie umiejętności budowania zespołu i reguł w nim obowiązujących, przy zastosowaniu modelu współuczestnictwa w realizacji zadań i odpowiedzialności za nie (np. wykorzystując model *Principal-Agent-Client* przy jednoczesnym przedstawieniu jednej z najpopularniejszych definicji korupcji, zaproponowanej przez prof. R. Klitgaard: KORUPCJA = MONOPOL + WŁADZA DYSKRECYJONALNA - ODPOWIEDZIALNOŚĆ). Nabycie tych umiejętności jednak możliwe jest przy jednoczesnym zastosowaniu metody sokratycznej i warsztatów, podczas których pracują wszyscy zainteresowani, zaś produkt końcowy (wypracowany model reguł, model zarządzania, model rozstrzygnięcia w warunkach zaistnienia nieprawidłowości) będzie bardziej skuteczny, gdyż został stworzony wspólnie (tendencja do podejmowania działań *top-down* zostaje zastąpiona inicjatywą *bottom-up*).

Zastosowanie trybu dokonanego w pytaniu: „Jak zapewnić neutralność polityczną, profesjonalizm, skuteczność i etos urzędniczy?“, wydaje się sugerować, że istnieje jedna idealna recepta na osiągnięcie stanu „absolutnej” uczciwości publicznej. Zdając sobie sprawę z niemożności osiągnięcia tego stanu można jednak sugerować zwrócenie się w stronę środków sprzyjających „pogoni” za absolutną uczciwością publiczną. Kształcenie urzędników i funkcjonariuszy publicznych, podkreślające współczesne znaczenie „rządzenia” – jako zarządzania sprawami publicznymi z pozycji wprawnego i odpowiedzialnego menedżera, angażującego zespół i czyniącego ten zespół współodpowiedzialnym za administrowanie sprawami publicznymi, jest w moim przekonaniu jednym z kluczowych komponentów sprawnego administrowania i przywrócenia etosu urzędniczego.

Dominique Schuffenecker*

Podstawowe wartości służby cywilnej w systemie francuskiej służby cywilnej

Omówienie tego tematu należy rozpocząć od przypomnienia historycznego pochodzenia systemu wartości służby cywilnej we Francji. Już Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. przewiduje, że obywatel ma prawo wymagać od każdego pracownika publicznego zdania sprawy ze sposobu w jaki wykonuje on swoje zadania. Idea zdawania sprawy obywatelom z podejmowanych działań ma ponad 200 lat. Przejrzystość jest więc starą wartością we francuskiej służbie cywilnej. We Francji tradycyjne wartości to przede wszystkim: równość, neutralność i ciągłość.

Kiedy mówi się o równości, to chodzi o równość wszystkich obywateli wobec służby publicznej. Służba ta powinna być pełniona w stosunku do obywatela w taki sam sposób, spełniać takie same standardy jakości, niezależnie od jego poziomu społecznego.

Neutralność to temat, którym dzisiaj szczególnie zajmuje się francuska administracja. Nie nastręcza on jednak problemów, chodzi w nim o rozdział służby cywilnej i sfery politycznej. Administracja powinna posiadać pewien poziom niezależności od polityki².

* Szef Biura Zarządzania Prospektywnego Zatrudnienia w Sektorze Publicznym, Dyrekcja Generalna Administracji i Służby Cywilnej (DGAFP), Ministerstwo Budżetu, Kont Publicznych, Służby Cywilnej i Reformy Państwa, Francja.

² Historia francuskiej służby cywilnej jest inna od polskiej i inny poziom jej rozwoju i dojrzałości - problem zaufania w łonie państwa jest ciągle aktualny, polityka i służba cywilna

Trzecią główną zasadą jest ciągłość, co oznacza, że służba publiczna pracuje 24 godziny na dobę. Jest rzeczą niewyobrażalną, żeby nie było strażaków, szpitali, wymiaru sprawiedliwości, armii, które funkcjonują wieczorem, po godzinie 17.30.

Ewolucja społeczeństwa doprowadziła do powstania nowych wartości. To prawda, że dzisiaj, jeśli chodzi o wymogi jakości służby publicznej, oczekiwania są na pewno o wiele większe aniżeli dawniej. Francuzi chcieliby mieć służbę publiczną lepszej jakości i taką, która będzie mniej kosztowała. To właśnie temat niniejszej Konferencji – zrobić więcej za mniej. Oczywiście, że to łatwiej powiedzieć, niż uczynić. Nigdy nie powinno się tracić z pola widzenia tego, że rola państwa polega na zapewnieniu spójności społecznej i obronie najsłabszych.

W okresie od października 2007 r. do lutego 2008 r. Rząd rozpoczął na terenie całego kraju długą serię wykładów na temat wartości służby cywilnej. Na wykłady te zapraszano oczywiście urzędników, ale mogli też w nich uczestniczyć wszyscy ci, którzy chcieli. Posłużono się tu wszystkimi dostępnymi nowoczesnymi środkami, np. internetem, ale zorganizowano także około 100 spotkań we wszystkich prefekturach, we wszystkich francuskich departamentach, które zapoczątkowały debatę pomiędzy urzędnikami i wszystkimi obywatelami zainteresowanymi tymi sprawami. Wynikiem tych wykładów była nowa seria wartości służby cywilnej, które dołączyły do tradycyjnych wartości: równości, neutralności i ciągłości. Co to są za wartości?

Najpierw pojawiła się **zdolność dostosowywania się do potrzeb społecznych**. Ta zdolność dostosowawcza pokrywa się w pełni z celowością. Istnieją pewne potrzeby, a celem służby publicznej nie jest uprzyjemnianie życia urzędnikom, ale zaspokajanie potrzeb społeczeństwa. To właśnie wola przestrzegania tej zasady doprowadziła do reformy instancji państwowych na poziomie departamentu. Od 1 stycznia 2010 r. będą jedynie 3 dyrekcje departamentalne, zamiast 10, które rzeczywiście uwzględniać będą potrzeby obywatela. Jedną spośród tych trzech dyrekcji zajmować się będzie sprawami terytorium kraju, tzn. infrastruktury, drogami i autostradami, ale również rolnictwem i trwałym rozwojem. Drugą dyrekcją będzie

są od siebie oddzielone. We Francji minister ma swój własny zespół, gabinet składający się z bliskich współpracowników, którzy w większości przypadków są wysokimi urzędnikami, którzy – owszem odgrywają pewną rolę polityczną oraz administracyjną, która ma służyć Rządowi, a więc urzędników, którym ochronę zapewnia posiadany przez nich status. Wykonują swoje obowiązki z pełną świadomością wartości francuskiej służby publicznej, jakimi są: neutralność, równość wszystkich wobec służby publicznej oraz lojalność. Można także dodać laickość, która również jest czymś właściwym dla Francji. Wartości te są niekwestionowane, mają one zasadnicze znaczenie dla cementowania służby cywilnej.

dyrekcja do spraw spójności społecznej oraz młodzieży i sportu, tzn. dyrekcja zajmująca się wszystkim tym, co dotyczy działań społecznych, sportu i zdrowotności. A trzecia dyrekcja międzyresortowa zajmować się będzie sprawami ochrony ludności z uwzględnieniem kwestii bezpieczeństwa, zdrowej żywności – a więc jakości produktów żywnościowych, konkurencji, konsumpcji i ścigania nadużyć, ochrony konsumenta. Tak skonstruowane struktury administracyjne pokrywają się z potrzebami obywateli.

Druga nowa zasada to **przejrzystość procedur**. Dzisiaj występuje rzeczywista potrzeba, ażeby wszystko było jasne, żeby obywatele rozumieli dobrze reguły, do których przestrzegania i stosowania są zobowiązani. Muszą posiadać w tym zakresie stosowne środki odwoławcze. Prawdą jest, że we Francji, podobnie jak w Polsce, przepisy i ustawy mają często charakter skomplikowany i trudno zrozumiały dla wszystkich obywateli. Występuje tu rzeczywista potrzeba przejrzystości procedur. Przed francuską administracją jeszcze wiele wysiłków w tym zakresie i daleko do końca drogi.

Trzecia nowa wartość, jaka została wyodrębniona to **profesjonalizm pracowników publicznych**. Jeśli chodzi o zarządzanie zasobami ludzkimi, to pojęcie obejmuje bardzo wiele różnych rzeczy takich, jak nabór pracowników bardziej ukierunkowany na kompetencje zawodowe, jak również zarządzanie ścieżką kariery, bardziej dostosowane do koncepcji zawodów. Mieć dobrych profesjonalistów, to znaczy również mieć ludzi, którzy specjalizują się w ściśle określonych dziedzinach – nie można być dobrym profesjonalistą, jeżeli co 2 lub 3 lata zmienia się zawód – to niemożliwe. Oznacza to, że należy również zastanowić się nad zarządzaniem ścieżkami zawodowymi. Skuteczność to istotny element w tym zakresie. Przed paru laty zmieniono we Francji system organizacji budżetu państwa. Dzisiaj budżet państwa budowany jest zadaniowo, w podziale na programy i poszczególne rodzaje działań. Przed tą reformą deputowani przyjmowali budżet, nie rozumiejąc go tak naprawdę, a więc gdzie idą alokowane przez nich środki. Dzisiaj budżet przedstawiany jest w formie wielkich zadań, takich jak bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, działania zewnętrzne Francji, działania społeczne, itd., które przekładają się na programy i działania. Do wszystkich tych zadań, programów i działań przypisane są wskaźniki wykonania, umożliwiające na koniec roku sporządzenie bilansu. Przykładowo Parlament przeznaczył wielkie środki na realizację zadań ze sfery bezpieczeństwa publicznego, czy w związku z tym wskaźnik przestępczości zmalał pod koniec roku? Ta nowa struktura budżetowa pozwala zweryfikować skuteczność polityk publicznych. Parlament ma możliwość przeznaczenia w następnym roku mniejszych środków, ponieważ dane działanie nie zostało zrealizowane, czy też wprost przeciwnie – przema-

czyć większe środki celem zwiększenia wydatków państwa w sferze realizacji takiego, czy innego zadania. Ta dogłębna reforma przyniosła w efekcie poprawę skuteczności działania państwa.

Innym tematem związanym z wartościami służby cywilnej jest **różnorodność** – służba cywilna zrzeszająca obywateli ma odzwierciedlać przekrój społeczny i kulturowy społeczeństwa. Przykładem na zapewnienie respektowania różnorodności w służbie cywilnej jest ułatwianie osobom niepełnosprawnym dostępu do służby cywilnej, zaś w przypadku resortów, które nie praktykują kwot dla osób niepełnosprawnych, stosowanie sankcji finansowych. Co prawda egzaminy konkursowe są trudne i na ogół młodym osobom, wywodzącym się ze środowisk społecznych dobrze uposażonych, łatwiej od innych osób przychodzi zdanie egzaminu konkursowego w dziedzinie administracji. Dlatego ustanowiono środki w postaci pomocy metodologicznej oraz przygotowanie do konkursów dla osób wywodzących się ze środowisk najuboższych, aby umożliwić im wstępowanie do wszystkich szkół administracji, w tym tych najbardziej prestiżowych, jak na przykład ENA (*École Nationale d'Administration*/Krajowa Szkoła Administracji) czy też ENM (*École Nationale de la Magistrature*/Krajowa Szkoła Magistratury, która kształci sędziów).

I ostatnim tematem dotyczącym wartości jest **jakość świadczonych usług**. Celem służby publicznej jest oczywiście zaspokojenie potrzeb obywateli, ale również świadczenie dobrej jakości usług. Chodzi tu więc o pomiar efektywności działań administracyjnych za pomocą wskaźników, które zostały ustanowione po to, aby umożliwić ocenę – działania po działaniu oraz poziomu osiągnięcia wytyczonych celów. Jeśli chodzi o ten punkt, poczynione zostały wielkie postępy. Niedawno przeprowadzono badanie sondażowe wśród obywateli, żeby się dowiedzieć, co sądzą oni na temat skuteczności służby publicznej. Wynik był pozytywny, ponieważ aż 75% Francuzów jest zadowolonych z jakości służby publicznej. Nie można jednak w tym zakresie spocząć na laurach i należy podejmować kolejne kroki w tym kierunku.

O jakości służby cywilnej decyduje jakość systemu kształcenia kadr urzędniczych, dlatego w tym miejscu warto przedstawić reformę kształcenia w ENA. Jest to reforma całkiem świeżej daty, gdyż z marca 2009 r. i służy ona dążeniu do profesjonalizacji. Przyświeca jej dwojaki cel: udostępnić wysokim urzędnikom możliwość, jak najlepszego kształcenia, przestrzegającego wartości służby publicznej i utrzymanego w duchu otwartości na społeczeństwo, po drugie – uczynić nabór do służby bardziej profesjonalnym, eliminując regułę klasyfikacji końcowej.

Jest to prawdziwa rewolucja. ENA istnieje od 1945 r. i podstawą jej działalności była zasada republikańskiej merytokracji. Koniec programu kształcenia wieńczy klasyfikacja słuchaczy, którzy sami wybierają sobie stanowisko w kolejności - zależnej od miejsca przez nich zajętego w klasyfikacji końcowej, co daje najlepszym możliwość wyboru najbardziej prestiżowych korpusów urzędniczych. We Francji należą do nich: Rada Stanu, Generalna Inspekcja Finansów czy też Izba Obrachunkowa. Ta rewolucja właśnie się dokonuje, ponieważ jest przewidziane, że od przyszłego roku (tzn. 2010) zlikwidowana zostanie klasyfikacja końcowa i że to pracodawcy, a więc ministerstwa mają dokonać wyboru słuchaczy, posiadających ich zdaniem najbardziej cenione kompetencje, jeśli chodzi o sprawowanie przypisanych im funkcji. Dochodzi więc do odwrócenia sytuacji: to nie słuchacze dokonywać będą wyboru ministerstwa, ale wybór będzie dokonywany w oparciu o wynik rozmowy ministerstwa z udziałem słuchacza. Z jednej strony ministrowi potrzeba dokładnie sprecyzowanych kompetencji, z drugiej zaś słuchacz może posiadać jakieś szczególnie potrzebne kompetencje dla ministerstwa. System ten jest oczywiście o wiele bardziej złożony - poprzednio brało się po prostu pod uwagę klasyfikację końcową, osoby zaś dokonywały wyboru w zależności od posiadanego przez nich miejsca w rankingu. System ten był jednak zbyt mało wymagający pod względem zarządzania kompetencjami. Poczynając od 2010 r. system ten miał ulec zmianie, ale według ostatnich informacji teksty nie są jeszcze wystarczająco gotowe i zostanie prawdopodobnie wprowadzony dopiero od 2011 r. Zapadła już natomiast decyzja w sprawie zmian, jeśli chodzi o treści kształcenia absolwentów ENA. Reforma ta jest czterokierunkowa.

Po pierwsze, powstają zintegrowane klasy wstępne, mające na celu przyjęcie z pomocą młodzieży wywodzącej się ze środowisk najuboższych i umożliwiające dostęp do ENA. Ich otwarcie następuje w Instytutach Studiów Politycznych (IEP), które kształcą i przygotowują przyszłych wysokich urzędników do pomyślnego zdania egzaminów konkursowych do ENA. Już teraz w instytutach tych uzyskuje się możliwość pomocy, ułatwiającej dostęp młodzieży ze środowisk najuboższych, osiągającej bardzo dobre wyniki, najpierw do IEP, potem zaś do ENA.

Drugi kierunek reformowania ENA to skrócenie okresu kształcenia do 24 miesięcy. Do tej pory kształcenie trwało 27 miesięcy. Reformie tej przyświeca również idea większego profesjonalizmu. Uważa się, że słuchacze powinni być zdolni do wykonywania całej serii zawodów. Obecnie dochodzi się do wniosku, że należy skrócić czas trwania kształcenia początkowego i rozwijać raczej kształcenie ustawiczne przez cały czas trwania

kariery zawodowej, z uwzględnieniem zawodów wykonywanych przez daną osobę.

To ta właśnie logika doprowadziła do utworzenia 4 modułów po 6 miesięcy każdy. Moduł: „Europa - w trosce o otwartość Europy”. Przyszli wysocy urzędnicy muszą posiadać dobrą znajomość oraz wizję instytucji UE. Moduł: „Zarządzanie terytorium kraju” - zawierający wszystko to, co dotyczy szczebla lokalnego, polityk wdrażanych na poziomie lokalnym. Moduł „Zarządzanie publiczne i management” - przyszli wysocy urzędnicy muszą być dobrymi menedżerami, zdolnymi do prowadzenia i montowania projektów oraz motywowania ich zespołów do realizacji celów. Wreszcie moduł specjalistyczny do wyboru słuchaczy: z zakresu ekonomii i finansów, spraw socjalnych, prawa, spraw międzynarodowych i samorządowych. W zależności od dokonanego wyboru, słuchacze skłonni będą potem podjąć współpracę z takim, czy innym resortem. Jasno rysuje się tu pojęcie zarządzania kompetencjami.

Na koniec ostatni ważny punkt: tradycyjnie ENA była uczelnią kształcąca przyszłych wysokich urzędników oraz oferującą kształcenie początkowe. Obecnie rozwija także swą rolę w dziedzinie kształcenia ustawicznego - wysocy urzędnicy dochodzący do szczebla zastępcy dyrektora, czy dyrektora mają obowiązek odbycia na tej uczelni stażu szkoleniowego trwającego około miesiąca, ale również dotyczy to działalności eksperckiej i badawczej w dziedzinie nauk administracyjnych. 15 lat temu ENA zawędrowała z Paryża do Strasburga, gdzie szkoła otworzyła swą filię. Oprócz znaczenia symbolicznego - Strasburg jest siedzibą Parlamentu Europejskiego - chodziło tu również o podkreślenie znaczenia ENA w kształceniu urzędników, a zwłaszcza o rozwój europejskich aspektów tego szkolenia.

**ZARZĄDZANIE ZASOBAMI
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
W SYTUACJI KRYZYSU FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Wojciech Zieliński*

Modernizacja zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej

W ostatnich latach w służbie cywilnej wdrożono wiele rozwiązań unowocześniających sposób zarządzania zasobami ludzkimi i można zaryzykować stwierdzenie, że służba cywilna jest pionierem w tym zakresie w porównaniu do innych urzędów administracji publicznej. Wdrażane rozwiązania czerpią z nauk o zarządzaniu i z najlepszych wzorców biznesowych, ale ich wdrażanie nie jest bezkrytyczne - w każdym przypadku następuje dostosowanie rozwiązań do specyfiki i celów działania administracji rządowej.

W administracji rządowej wiele mechanizmów automatycznie wymuszających zwiększenie efektywności i skuteczności działania, nie jest obecnych, po prostu dlatego, że jest monopolistą w zakresie „usług” świadczonych dla obywateli. Brak konkurencji powoduje, że wdrażanie usprawnień zależy przede wszystkim od dobrej woli kierowników urzędów, skuteczności organów nadzorujących, a nie jest wymuszone poprzez działanie rynku. Kolejnym czynnikiem, o którym należy wspomnieć jest sposób finansowania urzędów. Urzędy administracji rządowej są jednostkami budżetowymi, co oznacza, że wszystkie swoje przychody odprowadzają do budżetu państwa, a środki potrzebne na funkcjonowanie, także otrzymują z budżetu państwa w wysokości wynikającej z ustawy budżetowej.

* Z-ca Dyrektora Departamentu Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

~~~~~  
*Jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego.*  
*(art. 11, ust. 1 ustawy z 27 sierpnia o finansach publicznych)*  
~~~~~

Taka sytuacja nie stanowi zachęty do zwiększania efektywności, ponieważ części przychodów nie można przeznaczyć na cele rozwoju urzędu. Co więcej, obowiązujące przepisy ustawy o finansach publicznych zabraniają zwiększenia środków na wynagrodzenia w wyniku poczynionych oszczędności. Takie uregulowania nie zwiększają motywacji pracowników do wdrażania usprawnień skutkujących oszczędnościami, gdyż nie ma możliwości przeznaczenia części zaoszczędzonych środków (np. poprzez wdrażania usprawnień) na nagrody dla pracowników.

~~~~~  
*1. Dysponenci części budżetowych mogą dokonywać przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków, z zastrzeżeniem ust. 5, w ramach danej części i działu budżetu państwa. (...)*  
*5. Dysponenci części budżetowych mogą upoważnić kierowników podległych jednostek do dokonywania przeniesień wydatków w obrębie jednego rozdziału.*  
*7. Przeniesienia wydatków, o których mowa w ust. 1 i 5, nie mogą zwiększać planowanych wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej.*  
*(art. 171 ustawy z 27 sierpnia o finansach publicznych)*  
~~~~~

Funkcjonowanie urzędów w formie jednostek budżetowych powoduje, że nie mogą one zbankrutować, ponieważ zaciągnięte zobowiązania są zobowiązaniami Skarbu Państwa. Zagrożenie bankructwem jest potężnym środkiem stymulującym organizacje biznesowe do ciągłego doskonalenia się, którego brakuje w administracji rządowej.

Co więcej - brak jest uregulowań, które powodowałyby uzależnienie wysokości budżetu danej jednostki budżetowej od efektów pracy. Oznacza to, że najlepsze „najlepsze” urzędy wcale nie muszą być nagradzane otrzymaniem dodatkowych środków, a czasami wręcz przeciwnie - urzędy które nie wykonały w pełni budżetu - w skutek poczynionych

oszczędności – mogą otrzymać mniej środków w kolejnych latach i nie mogą zatrzymać zaoszczędzonych środków.

~~~~~  
*Niezrealizowane kwoty wydatków budżetu państwa wygasają, z zastrzeżeniem ust. 2 i 9, z upływem roku budżetowego.*  
 (art. 181, ust. 1. ustawy z 27 sierpnia o finansach publicznych)

Oszczędne wydatkowanie środków jest bowiem definiowane nie jako dokonywanie oszczędności, lecz wydatkowanie całości środków przy uzyskaniu możliwie najlepszych rezultatów.

~~~~~  
Wydatki publiczne powinny być dokonywane (...) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady (...) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.
 (art. 44, ust. 3 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia o finansach publicznych)

Kolejnym problemem jest trudność w określeniu celów działania urzędów w sposób mierzalny – głównie dlatego, że najczęściej mają one wymiar niefinansowy. A nawet gdy cele działania zostaną poprawnie określone, to na ogół istnieje wiele czynników – poza działalnością danego urzędu, które mogą mieć wpływ na osiągnięte ostatecznie rezultaty, np. sytuacja makroekonomiczna, działalność innych urzędów, nowa legislacja, itp.²

Wyżej zarysowane trudności systemowe skutkujące „obniżoną” gotowością do dokonywania zmian racjonalizujących w urzędach administracji rządowej są w większości immanentnie związane z zadaniami administracji i służą zapewnieniu realizacji konstytucyjnych zadań i wartości. Specyfika i cele działania urzędów uniemożliwiają bowiem upodobnienie zasad rządzących działaniem urzędów do zasad funkcjonowania organizacji biznesowych. Np. bardzo silne uzależnienie budżetu urzędów skarbowych od wysokości ściągniętych podatków mogłoby skutkować podejmowaniem działań niepożądanych, polegających na zbyt represyjnym traktowaniu podatników, tak aby uzyskać maksymalne korzyści w krótkiej perspektywie czasowej, kosztem długookresowego rozwoju regionu i wywołać niekontrolowany wzrost płac. Należy zaznaczyć, że wyżej zarysowane problemy – w różnym natężeniu są także napotykanne przez administrację publiczną w innych państwach. Niemniej jednak, zasada legalizmu,

² W. Zieliński, *Misja administracji publicznej, a motywy inicjowania zmian*, Przegląd Organizacji 11/2007.

tn. zasada działania w ścisłych ramach prawa, powoduje że zmiana przepisów prawa powoduje konieczność zmiany, często unowocześnienia, sposobu działania urzędów i przekłada się na ich funkcjonowanie w większym stopniu, niż w stosunku do podmiotów gospodarczych - a zatem może być to istotny czynnik wspierający modernizację administracji rządowej.

W związku z ograniczonym występowaniem mechanizmów automatycznie wymuszających zwiększenie efektywności działania administracji, celowym wydaje się przyjęcia podejścia opartego na *benchmarkingu* - a zatem uważne studiowanie rozwiązań z zakresu zarządzania, a w szczególności - zarządzania zasobami ludzkimi w biznesie i - z zachowaniem ostrożności - implementowanie niektórych z nich do administracji rządowej. Wprowadzanie do urzędów nowoczesnych narzędzi zarządczych, przetestowanych w biznesie, jest właśnie istotą nowego podejścia do administracji - *New Public Management* - zapoczątkowanego przez badaczy amerykańskich w latach 80-tych XX wieku.³

Wdrażanie nowoczesnych narzędzi w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej jest tym bardziej uzasadnione, że główne cele zarządzania zasobami ludzkimi - z punktu widzenia pracodawcy - w administracji publicznej i w biznesie są zbliżone i dotyczą: przyciągnięcia najlepszych pracowników do pracy, ich utrzymania i motywowania do osiągania celów i rozwoju. Biznes i administracja publiczna różnią się tylko rozłożeniem akcentów między te cele. Wydaje się, że w przypadku administracji rządowej podkreślenia wymaga cel jakim jest utrzymanie najlepszych pracowników, z następujących powodów:

- ♦ administracja rządowa nie jest w pełni konkurencyjna płacowo w odniesieniu do dużych firm międzynarodowych - a zatem nie może z nimi rywalizować w obszarze rekrutacji. Aspekt finansowy jest bowiem głównym kryterium branym pod uwagę przy decyzji o podjęciu zatrudnienia;
- ♦ w wielu dziedzinach administracja rządowa, ze względu na swoją specyfikę, nie ma możliwości przeprowadzenia rekrutacji z zewnątrz na stanowiska eksperckie, a zatem musi - dużym nakładem finansowym - wykształcić specjalistów;
- ♦ stworzenie bodźców skłaniających pracowników do pozostania w organizacji jest szczególnie ważne, biorąc pod uwagę kształtowanie postaw pracowniczych, szczególnie istotnych w administracji rządowej, takich jak: lojalność, bezstronność,

³ Więcej na temat nowego zarządzania publicznego w: B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.

apolityczność, które sprzyjają zapewnieniu stabilności funkcjonowania urzędów.

Niektóre państwa z powodzeniem wdrażają najlepsze praktyki z dziedziny zarządzania. Najlepszym przykładem jest Nowa Zelandia, która próbuje wprowadzać „protezy” rynku do wszystkich aspektów swojego działania, tak aby wymusić wzrost efektywności. W Nowej Zelandii administracja publiczna działa na podstawie kontraktów, gdzie ministrowie i rząd są nabywcami usług, a różne podmioty (rządowe agencje i departamenty, ale także np. prywatne firmy konsultingowe) mogą składać oferty ich wykonania. System polega na rozliczaniu wykonania zadań poprzez stopień realizacji założonych celów. System pozostawia bardzo dużo elastyczności w działaniu menedżerom spraw publicznych - na poziomie porównywalnym z zarządami w firmach. Mechanizmy rynkowe są tak rozwinięte, że w umowach dotyczących wykonania usługi na rzecz rządu uwzględnia się także koszty kapitału. Te „rynkowe” rozwiązania przekładają się także na sposób prowadzenia polityki kadrowej, gdzie dominuje system kontraktów, a systemy wynagrodzeń w sektorze publicznym są podobne do systemów stosowanych w firmach. Co warto podkreślić - wprowadzenie nowatorskich rozwiązań w Nowej Zelandii przyczyniło się do wzrostu efektywności. Należy jednak także zwrócić uwagę na inne zjawisko - pomimo sukcesu Nowej Zelandii, żaden inny kraj nie zdołał do tej pory wprowadzić, w sposób całościowy, rozwiązań tam zastosowanych. Oponenti rozwiązań wdrażanych w nowozelandzkiej administracji, słusznie zauważają, że budowanie „protez” mechanizmów rynkowych, w przypadku większości państw ma istotne wady, np.:

- ♦ sprzyja nastawieniu na dostarczenie produktu (*output*), a nie osiągnięciu bardziej długofalowych efektów (*outcome*);
- ♦ błąd w zapisach w kontrakcie lub nieujęcie w nim pewnych zadań powoduje, że nie będą one realizowane;
- ♦ swobodny wybór wykonawców często jest fikcyjny, gdyż w wielu przypadkach nie ma alternatywy wobec wyboru wyspecjalizowanych agencji rządowych;
- ♦ przyjęte rozwiązania rodzą znaczące koszty transakcyjne;
- ♦ wprowadzanie rozwiązań zastosowanych w Nowej Zelandii wymaga istnienia odpowiedniej kultury organizacyjnej, odpowiedniego poziomu szacunku dla zasad i prawa, odpowiedniego poziomu rozwoju rynku w danym kraju. W przeciwnym wypadku zezwolenie na dużą elastyczność działania menedżerów publicznych i ograniczenie mechanizmów kontroli zewnętrznej może mieć negatywne skutki.

Konkluzją artykułu A. Schicka, zawartą w wiele mówiącym tytule - *Why most developing countries should not try New Zealand reforms* - jest stwierdzenie, że w wielu państwach korzyści wynikające z implementacji rozwiązań biznesowych do administracji publicznej nie przewyższają kosztów.⁴

W polskiej służbie cywilnej są wdrażane nowoczesne narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL), przetestowane w organizacjach biznesowych, ale odpowiednio zmodyfikowane, tak aby pasowały do specyfiki służby cywilnej.

W ciągu ostatnich 2 lat wdrożono takie narzędzia jak:

- ♦ specjalnie zaprojektowana analityczno-punktowa metoda wartościowania dla służby cywilnej, uwzględniająca specyfikę tej służby. W 2008 r. przeznaczono dodatkowo ponad 260 mln zł dla urzędów, tak aby mogły podnieść wynagrodzenia na tych stanowiskach pracy, które po ich zwartościowaniu zostały uznane za niedopłacone;
- ♦ zmieniono metodologię ocen okresowych z opisowej na punktową - znacznie mniej czasochłonną i rozszerzono jej stosowanie na cały korpus służby cywilnej (wcześniej dotyczyła tylko urzędników służby cywilnej, stanowiących ok. 5% korpusu). Metodologia zawiera odmienne kryteria dla stanowisk kierowniczych wyższego i średniego szczebla zarządzania;
- ♦ wdrożono pierwszą ocenę w służbie cywilnej - bardzo ważne narzędzie stanowiące drugi etap selekcji, po naborze. Po roku pracy każdy członek korpusu służby cywilnej podlega pierwszej ocenie, której celem jest sprawdzenie pracownika w dwóch wymiarach: przydatności do pracy w służbie cywilnej oraz przydatności do pracy na konkretnym stanowisku, na które został zatrudniony. Zawarcie umowy na czas określony jest uzależnione od pozytywnej oceny obydwóch aspektów;
- ♦ przeprowadzono analizę porównawczą wynagrodzeń w urzędach, objętych służbą cywilną i w samorządach i przeznaczono kwotę niespełną 65 mln zł na zwiększenie funduszu wynagrodzeń urzędów w sposób wyraźny przegrywających konkurencję płacową z samorządami i w których wynagrodzenia w ujęciu absolutnym - były najniższe. W efekcie w badaniu dotyczącym naboru do służby cywilnej w 2008 r. połowa urzę-

⁴ A. Schick, *Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms*, The World Bank Research Observer, World Bank 1998.

dów stwierdziła, że przeprowadzone w 2008 r. działania w zakresie modernizacji wynagrodzeń zwiększyły ich możliwości konkurowania o pracowników na rynku pracy;

- ♦ służba cywilna w dużym stopniu korzysta ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Przykładowo w latach 2008 i 2009 wydatkowano ponad 15 mln zł na szkolenia i 1,6 mln zł na modernizację służby cywilnej (np. takie projekty, jak poprawa zdolności zarządczych lub wartościowanie stanowisk pracy).

W związku z faktem, że otoczenie służby cywilnej cały czas się zmienia, jest niezbędne podejmowanie nieustannych wysiłków w kierunku unowocześniania systemu zarządzania zasobami w służbie cywilnej. Największe projekty, o których warto wspomnieć - przewidziane do realizacji w 2010 i 2011 r., to:

- ♦ nowelizacja „czyszcząca” ustawy o służbie cywilnej;
- ♦ przygotowanie i wdrożenie strategicznego dokumentu wyznaczającego kierunek ewolucji służby cywilnej - strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej;
- ♦ przygotowanie i wdrożenie „miękkich” narzędzi zarządzania w służbie cywilnej:
 - standardów zarządzania zasobami ludzkimi,
 - zasad etyki i wytycznych w zakresie stosowania zasad służby cywilnej;
- ♦ wypracowanie osobnej metodologii wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej dla wyższych stanowisk;
- ♦ przygotowanie raportu płacowego porównującego wynagrodzenia w służbie cywilnej, w innych urzędach administracji publicznej oraz w organizacjach biznesowych;
- ♦ audyt racjonalności zatrudnienia oraz *benchmarking* poziomu zatrudnienia w urzędach objętych służbą cywilną;
- ♦ modernizacja systemu wynagrodzeń prowizyjnych dla egzekutorów skarbowych, tak aby był nastawiony w większym stopniu na wynagradzanie za efekty, a nie za poszczególne czynności.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w służbie cywilnej jest konieczne wdrażanie nowoczesnych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi, z uwzględnieniem specyfiki służby cywilnej. Szczególnie dużo działań modernizujących zostało podjętych w ostatnich dwóch latach, ale lata 2010

i 2011 także obfitują w ambitne projekty modernizacyjne. Wydaje się, że służba cywilna jest liderem zmian w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Wiele narzędzi sprawdzonych w służbie cywilnej jest następnie wdrażanych w pozostałych urzędach administracji państwowej. Przykładem może być wartościowanie stanowisk pracy, które wdrożono w służbie cywilnej w 2008 r. W chwili obecnej niektóre urzędy administracji samorządowej lub administracji państwowej pracują nad analogicznymi rozwiązaniami, często wzorując się na metodologii wdrożonej w służbie cywilnej. Ponadto, w przypadku administracji samorządowej, wdrożono wiele rozwiązań wzorowanych na rozwiązaniach ze służby cywilnej, np. w zakresie naboru, a w przypadku tzw. administracji państwowej, rozważa się wdrożenie takich rozwiązań.

Józef Puzyna*

Problemy motywacji zatrudnienia w służbie cywilnej

Wynagrodzenia ministrów, wiceministrów i dyrektorów generalnych są nieporównywalnie niższe niż dla podobnych stanowisk w sektorze prywatnym.

To, że płace na tych stanowiskach są niższe na ich odpowiednikach w biznesie nie oznacza, że stanowiskach te są tanie dla państwa. Mając na uwadze dodatkowe koszty w postaci jednego lub dwóch etatów obsługi biurowej, kierowcy i samochodu służbowego, ogół kosztów, związanych z utrzymaniem najwyższych stanowisk, jest wysoki.

Praca na eksponowanym stanowisku publicznym niesie podwyższone ryzyko reputacji. Kombinacja tych niekorzystnych czynników: mało konkurencyjnego wynagrodzenia i podwyższonego ryzyka utraty reputacji ma wpływ na występowanie zjawiska dużej rotacji na najwyższych stanowiskach państwowych. To skutkuje innym niekorzystnym zjawiskiem, jakim jest krótki horyzont zarządzania na najwyższym szczeblu, odnoszący się w szczególności do polityki kadrowej w urzędach.

Praca w administracji jest atrakcyjna dla osób młodych, rozpoczynających pracę z uwagi na stosunkowo dobre zarobki, które nie wykazują w przypadku tych osób dużych różnic w porównaniu z sektorem prywat-

* Prezes Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (do grudnia 2010 r.).

nym. Istotnym atutem pracy w administracji, który przyciąga młodych ludzi są okazje do bezpłatnych szkoleń oraz zdobycia doświadczenia.

Pracownicy o większym doświadczeniu nie mogą już liczyć na konkurencyjne wynagrodzenie w administracji. Sam awans również bywa problematyczny. To powoduje, iż wielu zdolnych pracowników po zdobyciu dodatkowych umiejętności i doświadczenia zawodowego w administracji decyduje się na odejście i kontynuowanie kariery w sektorze prywatnym.

Perspektywy na przyszłość i możliwości usprawnień:

- ♦ dla zachęcenia wysoko kwalifikowanej kadry zarządzającej do podejmowania pracy i pozostawania na najwyższych stanowiskach w państwie celowym wydaje się podwyższenie wynagrodzeń tej kadry tak, aby zapewnić konkurencyjny pakiet pracowniczy;
- ♦ w celu racjonalizacji kosztów, związanych z najwyższymi stanowiskami w państwie, podwyższając wynagrodzenia można by przeanalizować wydatki na personel wspierający (sekretariaty, samochody służbowe) i rozważyć ich racjonalizację poprzez uwspólnienie obsługi biurowej, obsługi transportowej itd.;
- ♦ wykorzystując fakt, że administracja jest atrakcyjna dla młodych ludzi wskazane wydaje się zapewnienie systematycznego dopływu młodych zdolnych pracowników;
- ♦ celowym wydaje się prowadzenie systematycznej oceny pracowników połączonej ze zwalnianiem najsłabszych po to, aby na ich miejsce możliwe było zatrudnienie młodych osób o wysokich kwalifikacjach i aspiracjach;
- ♦ skutecznym narzędziem dla konstruowania systemów motywacyjnych w administracji może być tworzenie budżetu zadaniowego, w którym wydatki są przydzielane na określone zadanie; celowe wydaje się stopniowe rezygnowanie ze sztywnych limitów kadrowych.

Andrzej Bida*

Problemy motywacji zatrudnienia w służbie cywilnej

Kryzys nie jest dla urzędów w Polsce czasem szczególnie wyjątkowym, w zasadzie z perspektywy dyrektora generalnego w urzędzie jest permanentny kryzys: brak wystarczających zasobów finansowych, niskie płace, niedostateczne nakłady inwestycyjne w miejscach pracy – to chleb codzienny dla większości z nas. Rutyna jest rzadko – częściej gaszenie pożarów.

To, że kryzys dotyka urzędy permanentnie sprawia, że w okresie powszechnego zaciskania pasa wielu szefów urzędów i grono ich najbliższych współpracowników nie chce przyjąć do wiadomości, że kryzys, o którym można przeczytać w gazetach i o którym mówią ekonomiści, dotyka również ich urzędy. Niedawno słyszałem o przypadku, kiedy doradca kierownika urzędu centralnego zażądał dla siebie prenumeraty na przyszły rok „Przeglądu Sportowego” (nie było to Ministerstwo Sportu). Przekonanie całości kierownictwa urzędu do tego, że kryzys dotyka również urząd nie jest wcale łatwe, a bez tego wszystkie inne działania mające na celu zwalczanie negatywnych skutków kryzysu, zapewnienie normalnego funkcjonowania urzędu, są niesłychanie utrudnione.

Z drugiej strony, paradoksalnie, kryzys na rynku pracy jest okresem błogosławionym dla administracji, ponieważ pomimo ograniczeń fi-

* Dyrektor Generalny, Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

nansowych i zaciskania pasa, atrakcyjność urzędu państwowego jako miejsca pracy wzrasta. Widać to po wzroście zainteresowania ogłoszeniami o pracę w służbie cywilnej i kilkukrotnym wzroście liczby aplikacji na wolne miejsca. Nie ma też tak dużej rotacji pracowników, gdyż sytuacja na rynku pracy nie jest tak korzystna dla poszukujących pracy, jak w okresie rozwoju. Stwarza to możliwość przyciągnięcia do administracji najlepszych absolwentów uczelni.

Nie oznacza to jednak, że kryzys gospodarczy nie przekłada się negatywnie na pracę urzędów.

Kryzys dotyka urzędy w różny sposób. Można to zobrazować sytuacją przybierania wody w rzece, w której stoją ludzie. Woda przybrała o 30 cm - ci co stali w wodzie po kostki - mają wodę teraz ciut powyżej kolan, ci co stali w wodzie po pas - mają po szyję, a ci co stali w wodzie po szyję - toną. Każda z tych osób inaczej musi reagować w takiej sytuacji. Tak samo różnie na kryzys reagują urzędy. Jedne są w całkiem komfortowej sytuacji, inne przestają wypełniać swoje zadania.

Jak można poznać, który urząd jest w jakiej sytuacji wyjściowej w czasach kryzysu? - sądzę, że do tego roku dobrym miernikiem tego stanu rzeczy może być analiza zatrudnienia w danym urzędzie - jeśli procent vacatów w stosunku do limitu etatów był niski (poniżej 5%), oznaczać to może, że sytuacja urzędu jest dramatycznie trudna. Dobrymi miernikami sytuacji urzędu w okresie kryzysu są nakłady inwestycyjne czy nakłady ponoszone w urzędzie na szkolenia w przeliczeniu na 1 pracownika. Myślę, że dużo powiedziała by nam też pogłębiona analiza „migracji” urzędników z urzędu do urzędu.

Mając to na uwadze, sądzę, że jednym z podstawowych celów przy formułowaniu strategii rozwoju zasobów ludzkich w administracji państwowej powinna być stopniowa niwelacja tych różnic między urzędami, ponieważ nie istnieje żaden racjonalny powód, dla którego istnieją tak duże, jak teraz różnice w nakładach na ich funkcjonowanie.

Generalnie jednak sytuacja kryzysu gospodarczego nie powoduje jakichś dramatycznych zmian w systemie zarządzania zasobami ludzkimi. Dalej realizowane są priorytetowe zadania w tym zakresie, ich realizacja jest tylko bardziej utrudniona.

Dobór kadr i właściwa polityka kadrowa są kluczem do sukcesu organizacji i sukcesu każdego dyrektora generalnego. Dla tego ostatniego oznaczają one również wymierne profity w postaci mniejszej ilości stresu każdego dnia, możliwości delegowania zadań i skupienia się na działaniach w perspektywie strategicznej, długofalowej, na sprawach ważnych

a nie pilnych (jak np. budżet zadaniowy, zarządzanie ryzykiem, analizą poziomu satysfakcji klientów/obywateli z usług oferowanych przez urząd).

Dla każdego dyrektora generalnego podstawowym zadaniem jest znalezienie sensownych (tzn. inteligentnych, odpowiedzialnych i profesjonalnych) osób na kluczowe stanowiska w urzędzie (poczynając od dyrektora biura dyrektora generalnego, dyrektorów departamentów i biur, głównego księgowego, a kończąc na osobach odpowiedzialnych za zamówienia publiczne, informatyzację, audyt wewnętrzny i kontrolę).

Najczulszym punktem w realizacji strategii rozwoju zasobów ludzkich są konkursy na wysokie stanowiska w służbie cywilnej. Konkursy powinni bezwarunkowo wygrywać najlepsi – nie jacyś „nasi” czy „znajomych” kandydaci – jeśli tak się nie dzieje i nie będzie działało, to jakakolwiek teza o apolitycznej, neutralnej i profesjonalnej służbie cywilnej będzie pustym frazesem, a naganna praktyka będzie dla polityków z różnych stron sygnałem do dalszego upolityczniania, czy nawet „prywatyzacji” służby cywilnej. Dyrektor generalny, który nie dba o to, aby konkurs był rzetelnym, obiektywnym narzędziem do wyłaniania najlepszych spośród kandydatów, powinien się głęboko zastanowić, czy jest właściwą osobą na właściwym miejscu.

Jeśli konkursy nie są rzetelne, to prowadzi to do degrengolady służby publicznej. Wyłonienie najlepszego kandydata na dyrektora jest niezmiernie trudne i wymaga użycia profesjonalnych metod (często osoby legitymujące się odpowiednią wiedzę nie posiadają np. odpowiednich umiejętności interpersonalnych czy nie reprezentują wysokich standardów etycznych). Dlatego, moim zdaniem, źle się dzieje, że nie istnieje wyspecjalizowany urząd służby cywilnej, który by te konkursy organizował. Przyjęcie takiego instytucjonalnego rozwiązania na pewno też obniżyłoby ryzyko występowania nieprawidłowości przy takich konkursach.

Interesującym narzędziem wartym wykorzystania w konkursach na wysokie stanowiska jest prezentacja, którą mają przedstawić kandydaci na zadany temat. Zastosowano ją w tym roku z powodzeniem w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego i bardzo pomogła ona w wyłonieniu najlepszego kandydata. Warto też do prac w komisji konkursowej zapraszać osoby z innych urzędów, co mobilizuje do dużej rzetelności w przeprowadzeniu konkursu.

Często jest tak, że dyrektor generalny obejmując stanowisko dostaje „z dobrodziejstwem inwentarza” dyrektorów, z których jedni są znakomici, dobrzy, a inni „tacy sobie”. Należy też mieć na uwadze, że część tych dyrektorów podlega merytorycznie również ministrom i bezpośrednio prezesom, więc należy mieć na uwadze ich opinie i oceny. Ważne jest,

żeby stworzyć takie zasady współpracy z ministrami i prezesami, które promowałyby dobre rozwiązania w polityce kadrowej (obiektywna ocena pracy dyrektorów i wynikające z tego konsekwencje, system nagród dla dyrektorów). Zdarza się, że osoby zatrudnione na kluczowych stanowiskach nie sprawdzają się – moje rozwiązanie tego problemu jest takie: należy jak najszybciej taką osobę usunąć z tego stanowiska i postarać się ją zastąpić inną. Oczywiście nigdy nie należy tego czynić pochopnie. Ocena, że dana osoba się nie sprawdziła, musi być rzetelna, obiektywna i oparta na twardych, konkretnych danych. Taki dyrektor powinien bezwzględnie otrzymywać informacje, że jego praca jest źle oceniana z podaniem uzasadnienia i powinien mieć możliwość zmiany tej opinii poprzez wprowadzenie niezbędnych zmian w swojej pracy. Dopiero, gdy nie widać poprawy, należy podjąć decyzję o pozbyciu się jej ze stanowiska. Moim zdaniem, zgoda na funkcjonowanie dyrektora, który źle zarządza departamentem jest rozwiązaniem fatalnym dla całej instytucji i przekłada się na obniżenie standardów jej funkcjonowania – w zasadzie tolerowanie kiepskiego dyrektora niczym się nie różni od sytuacji tolerowania faktu, że konkursu nie wygrywa najlepszy kandydat. Należy też pamiętać, że w takiej sytuacji wyrządza się krzywdę osobie, która jest dyrektorem, a do tego kompletnie się nie nadaje.

Jak przyciągnąć najlepszych ludzi do swojego urzędu? Najlepszą metodą jest otwarty konkurencyjny nabór, w którym wybierani są najlepsi kandydaci. Nie ma innego sposobu. Wymaga to stworzenia w urzędzie dobrych procedur naboru i doboru odpowiednich osób do komisji kwalifikacyjnej. Tutaj wydaje mi się, że przydatna byłaby wymiana doświadczeń między urzędami, tak by korzystać z najlepszych, już wypracowanych praktyk.

Jak sprawić, by najlepsi dalej chcieli pracować w urzędzie pomimo atrakcyjnych propozycji z zewnątrz? Nie spodziewam się, że nastąpi cud i w moim urzędzie pracownicy zaczną – nawet w perspektywie kilkunastu lat – zarabiać „kokosy”. Dlatego staram się, żeby zapewnić dobre warunki pracy, dobrą atmosferę w pracy, sprawiedliwe i jasne zasady wynagradzania. Oczywiście zdarza się – i to często – że ci dobrzy i bardzo dobrzy pracownicy odchodzą do innej pracy. Cieszę się, jak jest to odejście do innego urzędu – związane z awansem płacowym i stanowiska, ponieważ to żywy dowód na to, że polityka kadrowa w urzędzie jest na dobrych torach, skoro z zasobów urzędu korzystają inne instytucje. Zdaję sobie sprawę, że różnice w poziomie wynagrodzeń pomiędzy poszczególnymi urzędami są tak duże, że nie jestem w stanie zatrzymać dobrych pracowników na dłużej i jestem skazany na szukanie coraz to nowych kandydatów – przeważnie wśród świeżo upieczonych absolwentów uczelni, którzy po paru latach będą szukali nowych miejsc pracy. Muszę przyznać, że w sposób

uprzywilejowany staram się traktować niektórych pracowników, których postrzegam jako osoby kluczowe dla urzędu – taki kręgosłup urzędu (audytor wewnętrzny, osoba odpowiedzialna za zamówienia publiczne, dyrektor biura dyrektora generalnego, główny księgowy, osoba odpowiedzialna za sprawy prawne, główny informatyk w urzędzie). W ich przypadku staram się zapewnić naprawdę godziwe warunki płacowe. Nie stać mnie jednak na takie traktowanie wszystkich dobrych pracowników.

Nagrody to bardzo ważny element systemu motywowania, wynagradzania i oceny pracowników. Chciałbym tu wspomnieć o jednym aspekcie związanym z nagrodami: negatywny obraz urzędników i administracji w mediach. Media z lubością piszą o nagrodach przyznawanych w urzędach, jakby pisali o marnotrawstwie. I nie spotyka się to z żadną dostrzeżalną reakcją ze strony urzędów, co pogłębia negatywne opinie i stereotypy o urzędnikach i biurokracji. Moim zdaniem należy bezwarunkowo bronić nagród jako elementu racjonalnej polityki płacowej i nie poddawać się presji mediów – tu dużą rolę ma do spełnienia Szef Służby Cywilnej i Dyrektor KSAP.

Strategie strategiami, a życie płynie własnym torem. Dobrze, że zapisy ustawy o służbie cywilnej przybliżają nas do momentu powstania *Strategii rozwoju zasobów ludzkich w służbie cywilnej*. Ale trzeba pamiętać, że nic nie kształtuje tak kultury organizacyjnej urzędu, jak przykład z góry i obowiązujące przepisy. Ważne jest dawanie przykładu przez dyrektora generalnego – jak mówi o braku środków na płace i o konieczności obniżki płac, to musi zacząć od siebie; jak mówi o konieczności oszczędzania, to musi zacząć szukać oszczędności od siebie – inaczej traci wiarygodność i szacunek wśród pracowników. Dokument strategiczny, jeśli nie ma pozostać tylko zapisem na papierze, musi mieć przełożenie na obowiązujące przepisy prawne i praktykę w codziennym funkcjonowaniu urzędów.

Prof. dr hab. Helena Kisilowska*

Zmiany jakościowe w procesach administrowania w dobie kryzysu

Kryzys finansów publicznych pokazał wyraźnie, iż stare regulacje prawne nie są wystarczające dla nowego systemu.

Dość powszechnie, zwłaszcza w kręgach ekonomistów uważa się, że mamy do czynienia z końcem pewnej ery w rozwoju globalnego kapitalizmu². Zwracała na to uwagę Barbara Liberska w referacie: *Świat po kryzysie. Czy powstanie nowa globalna architektura ekonomiczna*. Wymaga to w tworzeniu nowego ładu instytucjonalno-prawnego w Polsce uwzględnienia wielu istotnych czynników. Konieczne zmiany jakościowe w procesach administrowania muszą brać pod uwagę takie elementy, jak zmiany demograficzne, zanik granic w Europie, podziały regionalne i narodowościowe, informatyzację (w tym konieczność szerszego wprowadzenia elektronicznych procedur), a także tworzenie społeczeństwa wiedzy i system zarządzania wiedzą. W znacznie szerszym stopniu pojawia się problem uwzględnienia i ochrony w działalności administracji publicznej potrzeb wyższego rzędu obywateli, takich jak demokracja, partycypacja w sprawowaniu

* Dziekan Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Politechnika Warszawska.

² Por. B. Liberska, *Świat po kryzysie. Czy powstanie nowa globalna architektura ekonomiczna*, w: *Wyzwania przyszłości*, Polska Akademia Nauk Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2009 s. 10-13, a także M. Kabaj, *Społeczno-gospodarcze wyzwania przyszłości. W kierunku modelu kapitalizmu partycypacyjnego*; M. Szukalski, *Ekonomiczne globalne wyzwania przyszłości*.

władzy, dostęp do informacji, udział w życiu politycznym Europy, edukacja. System administracyjny jest niezwykle istotny dla sprawnego funkcjonowania każdego państwa³, dlatego też konieczność oszczędności i racjonalizacji wydatków w dobie kryzysu wymusza zmiany, które powinny iść w kierunku reformy struktur; lepszego przygotowania kadr administracji publicznej, a także lepszego zarządzania tymi kadrami.

1. Wymóg profesjonalizmu we współczesnej administracji

Współczesna administracja publiczna działa w sposób sformalizowany, jest ukształtowana hierarchicznie z coraz mocniej ujawniającą się specjalizacją. Taka jest w Polsce i w Europie⁴. Wymusza to akcentowanie czynnika profesjonalizacji w stosunku do zawodu urzędniczego. Pracownicy administracji publicznej powinni być profesjonalistami, tzn. w swojej pracy wykazywać wysoki stopień fachowości, wiedzę i wysokie kompetencje. Aby można było mówić o zawodzie urzędnika administracji publicznej, musi być jednak spełniony szereg warunków. M. Armstrong, rozróżniając zajęcia od zawodu, jako kryteria podaje:

- ♦ umiejętności oparte na wiedzy teoretycznej, szkolenie i zdobyte wykształcenie;
- ♦ test kompetencji członków przeprowadzony przez komisję zawodową;
- ♦ istnienie organizacji, która ma możliwość regulowania napływu osób do zawodu;
- ♦ istnienie kodeksu postępowania zawodowego⁵.

Pojęcie urzędnika administracji publicznej jest oczywiście szersze niż istniejące w Polsce pojęcie służby cywilnej. Służba cywilna zgodnie z art. 153 Konstytucji RP została uznana za specjalną strukturę o charakterze korporacyjnym, działającą w celu zapewnienia zawodowego, rzetel-

³ Szerzej na ten temat: *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 19n.

⁴ Szerzej na ten temat: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999, s. 23n.

⁵ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 46-47. Zdaniem Autora pracę wykonywaną przez przedstawiciela zawodu cechuje zwykle jej związek z modelem fundamentalnych koncepcji łącznie z doświadczeniem, nie zaś improwizowana reakcja na wydarzenia lub stosowanie zestawu procedur. Taki wysoki poziom wyróżniającej kompetencji odzwierciedla umiejętne stosowanie specjalistycznego wykształcenia, szkolenia i doświadczenia. Towarzyszyć mu może poczucie odpowiedzialności i przyjęcie uznanych standardów.

nego bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej⁶.

Jacek Czaputowicz podkreśla, że jakość służby cywilnej ma ogromne znaczenie dla rozwoju państwa, a zdaniem korpusu służby cywilnej powinno być profesjonalne, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa⁷.

Polski system prawny stwarza możliwość tworzenia zawodu urzędniczego. Trzeba jednak uwzględnić, że zgodnie z ustawą z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej,⁸ urzędnicy służby cywilnej stanowią jedynie część korpusu służby cywilnej, a mówiąc o urzędnikach administracji publicznej trzeba jeszcze uwzględnić np. pracowników samorządowych, od których profesjonalizmu działania zależy w dużej mierze skuteczność działania administracji. Aby zatem można było mówić o zawodzie administracji publicznej (administratora) muszą być spełnione określone warunki:

- ♦ system kształcenia powinien zapewnić wysoki poziom wiedzy teoretycznej;
- ♦ obsadzanie stanowisk powinno odbywać się w oparciu o obiektywne konkursy kompetencyjne przeprowadzane przez obiektywne i profesjonalne komisje zawodowe;
- ♦ należy zapewnić wysoki poziom etyczny, wdrożone standardy właściwego zachowania urzędników, nad których przestrzeganiem będą czuwać stowarzyszenia zawodowe.

Profesjonalizm na pewno musi być wyuczony. Wymaga to dostosowania systemu kształcenia do wymogów globalizacji, integracji i ko-

⁶ Podstawy prawne działania służby cywilnej oraz historia tej instytucji w Polsce zostały szeroko omówione m.in. w pracach Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limitem 2003; *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, LexisNexis, Warszawa 2006.

⁷ Szerzej na ten temat: J. Czaputowicz, *Służba cywilna w Polsce - między polityzacją a profesjonalizacją*, „Służba Cywilna” Jesień-Zima 2004/2005, nr 9, s. 27-47. Także Sąd Najwyższy w wyroku z 19 lutego 2008 r. podkreślił, że „Ustawa o służbie cywilnej ma gwarantować osiągnięcie wskazanych w art. 153 ust. 1 Konstytucji celów powoływania korpusu służby cywilnej, którymi są łącznie: zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Realizacja tych celów jest możliwa przez stworzenie określonych standardów oraz odpowiednich mechanizmów ustawowych, w szczególności przejrzystych reguł naboru i weryfikacji zdobywanej wiedzy i doświadczeń. Mają one eliminować ze służby te osoby, które nie spełniają wymogów wskazanych w Konstytucji i ustawie, zaś osobom kompetentnym zapewnić możliwość realizacji kariery zawodowej”. Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych IIPK 256/2007 Lex Polonica 1833531.

⁸ Dz.U. 2008 nr 227, poz. 1505 ze zm.

niecznej modernizacji państwa i gospodarki. Zgodnie ze światową tendencją zapewne podstawowa kadra urzędnicza będzie musiała posiadać ukończone co najmniej studia I stopnia – licencjackie. Konieczność dostosowania naszego systemu kształcenia do warunków jakie obowiązują w Unii Europejskiej, stworzy konieczność powszechności dwu- i trzystopniowego kształcenia: licencjat – magisterium – doktorat.

Studia licencjackie to studia zawodowe, których absolwent powinien być specjalistycznie przygotowany do swojej przyszłej roli zawodowej. Na poziomie licencjatu nacisk jest położony na kształcenie sprawności, umiejętności przydatnych na niższym i średnim szczeblu kierowania. Studia magisterskie w porównaniu ze studiami licencjackimi kształtują wyraźne przygotowanie do rozumienia i rozwiązywania zadań o wyższym stopniu ogólności, na wyższych szczeblach kierowania w oparciu bardziej o wiedzę teoretyczną niż sprawności i umiejętności w zakresie wężej rozumianych zagadnień praktycznych⁹.

Współczesna administracja publiczna potrzebuje specjalistów wszechstronnie wykształconych zarówno generalistów, jak i specjalistów różnych dziedzin administracji. Starając się ustalić pewne standardy podstawowe, które absolwent wszystkich kierunków administracji powinien posiadać można przyjąć, że jest to wiedza z zakresu:

- ♦ funkcjonowania państwa,
- ♦ funkcjonowania samorządu lokalnego i regionalnego,
- ♦ funkcjonowania administracji Unii Europejskiej,
- ♦ umiejętności skutecznego organizowania i kierowania zadaniami publicznymi,
- ♦ umiejętności diagnozowania i prognozowania zjawisk i procesów,
- ♦ umiejętności zarządzania personelem w administracji,
- ♦ umiejętności stosowania technik negocjacyjnych,
- ♦ umiejętności planowania i organizowania przedsięwzięć *public relations*,
- ♦ zdolności podejmowania decyzji w sytuacjach obciążeń emocjonalnych,
- ♦ umiejętności absorpcji środków finansowych z Unii Europejskiej,

⁹ Por. Sylwetka absolwenta studiów magisterskich na kierunku Administracja w Politechnice Warszawskiej. Uchwała nr 30/XLIV/ 2000 Senatu PW z 26 stycznia 2000 r.

- ♦ umiejętności wykorzystania nowych narzędzi i technologii, w tym technik informatycznych.

Wymaga to rozległej wiedzy multidyscyplinarnej z zakresu prawa, ekonomii, socjologii, informatyki, statystyki, zarządzania, logiki, etyki. Konieczne zatem jest odejście od tradycyjnego w naszym regionie wąsko ukierunkowanego kształcenia opartego jedynie na przedmiotach prawnych.

Jaka będzie administracja w Polsce zależy w podstawowym stopniu od tego, jakie będą studia administracyjne. Zwiększające się zadania administracji publicznej, demokratyzacja struktur administracyjnych przy zachowaniu sprawności ich działania, decentralizacja i dekoncentracja poszerzają zakres samodzielności działania urzędnika, a zatem stawiają przed nim nowe zadania. W pracy *Prawo administracyjne ustrojowe*, Autorzy zwracają uwagę na konieczność, w demokratycznym państwie prawa, właściwej korelacji przesłanek demokratyzacji struktur administracyjnych ze sprawnością ich działania oraz roli czynnika społecznego z zadaniami zawodowego aparatu urzędniczego oraz specjalistów i ekspertów¹⁰.

Dlatego też konieczne jest kształcenie administratywistów w różnych wariantach. Mogą to być:

- ♦ studia administracyjne o rozszerzonym programie kształcenia w zakresie informatyki, zarządzania, ekonomii a także wariantowo matematyki, podstaw techniki, planowania przestrzennego, ochrony środowiska itd.;
- ♦ studia równoległe z administracji publicznej;
- ♦ studia administracyjne II stopnia lub MPA;
- ♦ studia podyplomowe również w systemie *e-learningu*;
- ♦ STUDIA DOKTORANCKIE Z ADMINISTRACJI.

Materialne prawo administracyjne, a także coraz częstsza rezygnacja z metody administracyjnej na rzecz rozwiązań cywilnoprawnych w działaniu administracji stwarza konieczność większej specjalizacji w kształceniu na kierunku administracja. Nie można dziś kształcić tylko jednego modelu pracowników administracji. Tak, jak nie można dziś kształcić tylko jednego modelu inżyniera, ekonomisty czy lekarza. Musi istnieć element specjalizacji i muszą to uwzględniać standardy kształcenia na różnych uczelniach i w różnych krajach Unii Europejskiej. Dość powszechna jest obecnie świadomość, iż żaden element szkolnictwa wyższego nie nadąża za potrzebami tak szybko, jakby należało. Proces ten odbywa się powoli. Odgórne zarządzenia na ogół nie odnoszą skutku i raczej uśredniają, niż

¹⁰ *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak i J. Szreniawski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Lublin 2002, s. 11n.

sprzyjają rzeczywistemu postępowi. Do zmian dochodzi zazwyczaj w wyniku wysiłku pracowników dydaktycznych i naukowych wspieranych przez praktyków - entuzjastów. Ważne jest zatem, aby potrzeby społeczne oraz potrzeby studentów - przyszłych absolwentów szukających sensownej pracy, były stale przedmiotem żywego i intensywnego zainteresowania. Istnieje również wiele przesłanek wskazujących, że studenci współcześni są znacznie bardziej niż studenci sprzed kilku lat świadomi, że czeka ich konieczność przejścia przez życie o własnych siłach i że czasy się zmieniły.

W swojej przyszłej pracy zawodowej będą musieli wytyczać swoim instytucjom jasne i wymierne cele, korzystając z rad dostarczonych przez wszystkie części składowe wykształcenia¹¹. Aby to osiągnąć będą musieli podejmować ryzyko, popełniać błędy, w pełni wykorzystywać swą kreatywność i nie obawiać się twórczego wysiłku.

Administracja publiczna, aby osiągnąć rzeczywisty profesjonalizm, musi być organizacją wirtualną, samouczącą się. Nie wystarczy najlepsza wiedza wyniesiona ze studiów. Stale zmieniające się warunki, nowelizowane prawo, nowe projekty wymagają nie tylko kursów i studiów podyplomowych, ale i sprawnie funkcjonujących szkoleń on-line. Pracownicy współczesnej administracji muszą umieć korzystać z internetu, selekcjonować informacje, posługiwać się profesjonalnymi programami elektronicznymi. Ważną rolę do spełnienia ma Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, której zadania powinny być rozszerzone w przedmiocie stałego dokształcania pracowników administracji publicznej w zinstytucjonalizowanych formach. Jednak skali zagadnienia nie udźwigną już tradycyjne systemy edukacyjne oparte o tradycyjną technologię. Musi nastąpić hybrydyzacja i wirtualizacja kształcenia ustawicznego. Podstawowymi instrumentami przekazywania wiedzy będzie komputer i internet. Konieczna stanie się wymiana środków tradycyjnych i pracy ludzkiej na układy pamięci i procesory. Wymusi to rozwój komunikacji elektronicznej w sieciach rozległych i multimediiów, a zatem digitalizację obrazu, tekstu i dźwięku oraz możliwość przechowywania i szybkiego odtwarzania informacji bez utraty jakości. Technologia informacji wspomagająca model organizacji wirtualnej jest zróżnicowana i może być wykorzystywana zależnie od celów edukacyjnych i zakresu przygotowania szkolonych i informowanych pracowników administracji. Mogą to być telekonferencje, bazy danych, projekty i systemy interorganizacyjne. W sieci elektronicznej informacja traci cechy przy-

¹¹ Problemy te w odniesieniu do studentów wyższych uczelni technicznych były przedmiotem badań prowadzonych w latach 1994-1996 na Politechnice Warszawskiej. Por. też H. Kisilowska, M. Mroz, *Prawna edukacja studentów wyższych uczelni technicznych w Polsce*, „Zeszyt Naukowy” nr 7, Ośrodek Nauk Społecznych, Warszawa, 1999, s. 95-105.

należności do określonego miejsca i jest niezależna od odległości, hierarchii i czasu.

Funkcjonowanie administracji publicznej polega nie tylko na stosowaniu prawa, ale również na samodzielnym, twórczym i odpowiedzialnym działaniu w granicach prawa. Tak rozumiana administracja, jak określa ją Hubert Izdebski i Michał Kulesza¹², jest działalnością organizatorską władzy wykonawczej prowadzoną w ramach prawa i na jego podstawie. Wymusza to zmiany również w przekazie informacji i wiedzy. Dynamiczny rozwój sfer działalności sprawi, iż ilość informacji, którymi musi posługiwać się pracownik wzrośnie w znacznym stopniu. Stąd rosnący popyt na technologie informatyczne w administracji, które z kolei kreują nowy popyt i dalszy rozwój informatyki w tej dziedzinie.

Prawidłowe kształcenie administratywistów wymaga prawidłowego diagnozowania potrzeb. Można przyjąć, że na dziś są to:

- ◆ kompleksowość obsługi i zmiana stosunku do interesantów,
- ◆ profesjonalizm i sprawność działania,
- ◆ stałe doskonalenie zawodowe,
- ◆ wykorzystanie nowych narzędzi i technologii,
- ◆ samodzielność,
- ◆ znajomość języków obcych i informatyki,
- ◆ umiejętność pozyskiwania i zagospodarowywania środków z UE,
- ◆ rozszerzenie współdziałania w ramach UE.

Zatem pracownik administracji publicznej powinien posiadać następujące atrybuty:

- ◆ wiedza wyniesiona ze studiów,
- ◆ specjalizacja,
- ◆ szkolenia, kursy, kształcenie ustawiczne,
- ◆ umiejętność korzystania z narzędzi i technologii,
- ◆ nowe role: rynkowa weryfikacja skuteczności, znaczenie referencji ze zrealizowanych projektów i zadań.

¹² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, dz. cyt., s. 23.

Składają się na to wiedza, umiejętności i zdolności, co można ująć w zestawieniu:

Wiedza i umiejętności		
Wiedza	Umiejętności	Zdolności
<ul style="list-style-type: none"> o funkcjonowaniu państwa; o funkcjonowaniu samorządu terytorialnego i regionalnego; o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. 	<ul style="list-style-type: none"> podjęmowanie decyzji w sytuacjach obciążeń emocjonalnych; zdolność szerokiej i perspektywicznej oceny zjawisk społecznych i ekonomicznych. 	<ul style="list-style-type: none"> skutecznego organizowania i kierowania zadaniami publicznymi; diagnozowania i programowania zjawisk i procesów; zarządzania personelem; planowania i organizowania; <i>public relations</i>; absorpcji środków z UE.

2. Konieczność reformy struktur

Jako podstawę kształtowania struktur administracji należy przyjąć zasadę subsydiarności.

Każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie realizowane przez szczebel niższy lub same jednostki działające w ramach społeczeństwa

TYLE WŁADZY ILE JEST KONIECZNE, TYLE WOLNOŚCI ILE MOŻLIWE

Problemy podstawowe do rozważenia również w celu racjonalizacji wydatków to przede wszystkim:

- ♦ właściwy podział kompetencji,
- ♦ lepsze wykorzystanie instytucji samorządu terytorialnego,
- ♦ wzmocnienie roli gminy,
- ♦ rozważenie roli i sensu istnienia powiatu,
- ♦ ograniczenie dualizmu władzy w województwie,
- ♦ umacnianie regionów samorządowych.

Środkami realizacji założonych celów powinno być:

- ♦ lepsze wykorzystanie internetu i łączności elektronicznej,

- ♦ lepsza informacja i kontakt ze społeczeństwem,
- ♦ proste i czytelne procedury,
- ♦ ograniczenie działania z pozycji władzy na rzecz wypracowania reguł zachowania i procedur, które zostaną zaakceptowane przez społeczeństwo jako właściwe,
- ♦ konieczność szerokiej dyskusji społecznej zwłaszcza w grupie spraw „negocjacyjnych”. W tej grupie bowiem, różne grupy społeczne mogą widzieć różne alternatywne sposoby rozwiązania problemu.

3. Podsumowanie

Państwo, czy też jednostka samorządu terytorialnego staje się dobrem wspólnym nie wbrew interesom obywateli, ale dlatego, że stanowi forum uzgadniania tych interesów i ich artykulacji.

I choć w niektórych przypadkach istnieje konieczność pierwszeństwa interesu publicznego nad interesem partykularnym jednostki, czy też wspólnot lokalnych, to właśnie w demokratycznym państwie prawa należy szukać możliwości sprawiedliwego sposobu ustalenia zakresu pojęcia „interes publiczny” w konkretnej sprawie, co powinno przyczynić się do szybszego, tańszego, mniej konfliktowego i lepszego funkcjonowania administracji publicznej.

Dominique Schuffenecker*

Jak w sytuacji kryzysu finansów publicznych ograniczyć wydatki na personel, zapewniając administracji potrzebne kompetencje?

W jaki sposób zmniejszyć wydatki osobowe, zachowując dobrą jakościowo służbę publiczną, czyli jak zrobić więcej za mniej? Istnieje 5 sposobów zmniejszania wydatków osobowych, nierównej ważności, ale wszystkie one muszą zostać wdrożone, jeżeli chce osiągnąć się cel, jakim jest redukcja wydatków osobowych z zachowaniem jakościowo dobrej służby publicznej. W żadnym wypadku nie można doprowadzić do zmniejszenia jakości usługi publicznej. Wprost przeciwnie - trzeba świadczyć usługi publiczne lepszej jakości siłami mniejszej liczby personelu.

1. **Koncentracja funkcji zarządzania.** W pierwszej kolejności należy podjąć wysiłek dzielenia się doświadczeniem, ale przede wszystkim koncentracji niektórych funkcji zarządzania. Dzisiaj we Francji każdy minister dysponuje swoimi własnymi środkami bieżącymi. Funkcje zarządzania dotyczą zasobów ludzkich, ale też całej sfery spraw prawnych, informatycznych, logistycznych, komunikacji - wszystkich tych spraw, które umożliwiają funkcjonowanie administracji. Są one dzisiaj powielane w poszczególnych ministerstwach, co konsumuje sporo zasobów ludzkich.

* Szef Biura Zarządzania Prospektywnego Zatrudnienia w Sektorze Publicznym, Dyrekcja Generalna Administracji i Służby Cywilnej (DGAFP), Ministerstwo Budżetu, Kont Publicznych, Służby Cywilnej i Reformy Państwa, Francja.

Przykładowo należałoby wspólnie organizować egzaminy konkursowe, podczas gdy obecnie każdy resort organizuje swoje własne konkursy. Trzeba zastanowić się nad ambitnym zadaniem ustanowienia jednego tylko operatora odpowiedzialnego za nabór kadr, a więc jedną i tę samą strukturę odpowiedzialną za nabór całości kadry urzędniczej państwa. Jest to na razie projekt pozostający w sferze marzeń, ideałów, ale cel ten zapadł głęboko w myślenie francuskiej administracji.

2. **Outsourcing.** We Francji w tym obszarze posługuje się politycznie poprawnym pojęciem z zarządzania publicznego, które oznacza prywatyzację. W jakich dziedzinach można stosować *outsourcing*? - np. w tej dotyczącej zarządzania flotą 60 000 samochodów państwowych. Pojazdy nie będą już stanowić własności państwa, ale powstanie system umów leasingowych zawieranych dla wszystkich aut wykorzystywanych przez państwo, które dzięki temu nie będzie już musiało ponosić kosztów ich utrzymania. Zarządzanie tymi pojazdami zostanie powierzone sektorowi prywatnemu, co zaowocuje również zmniejszeniem zatrudnienia - państwo musiało wcześniej zatrudniać mechaników. Stanowi to znaczący zysk z punktu widzenia oszczędności kadrowych. Dotyczyć to będzie także gastronomii. Jeszcze dzisiaj w niektórych ministerstwach są urzędnicy, którzy świadczą usługi gastronomiczne. W najbliższych latach funkcja ta zostanie w całości poddana *outsourcingowi*. Podobnie jest w przypadku służby ochrony ministerstw. Obecnie ochronę tę już sprawują spółki prywatne, a nie żandarmi - również w przypadku Ministerstwa Obrony. Następny przykład to sprawy związane z pocztą. W Ministerstwie Obrony były do niedawna służby kurierskie, których funkcje obecnie powierzono w całości poczcie (była to głośna sprawa we Francji). Poczta staje się instytucją, coraz bardziej anonimową, bazującą na kapitale w większości państwowym, ale nie będzie to już urząd administracji.

3. **Decentralizacja**². Kompetencje państwa przenoszone są na szczebel samorządowy. We Francji nadaje się, coraz więcej uprawnień sek-

² Decentralizacja to we Francji rzecz dosyć świeżej daty, pochodzi z lat 80. Przedtem kraj był scentralizowany. Same regiony są zarządzane przez radnych dopiero od 1983 r. Francję cechuje zaściankowość: każdy jest członkiem jakiejś gminy, departamentu czy regionu i doskonale wiadomo, że należałoby zrationalizować całą tę organizację, do czego dzisiaj jeszcze daleko. W rzeczywistości nie ma bowiem w zamyśle zmniejszenia liczby regionów, ale raczej połączenie radnych na poziomie departamentu i regionu. Dzisiaj ludzie pochodzą z wyborów na poziomie rządowym i na poziomie regionów. Francuzi powoli gubią się w tych skomplikowanych procedurach. Nie orientują się, co kto robi, jeśli chodzi o Radę Generalną na szczeblu departamentu i Radę Regionalną na szczeblu regionu. Rząd nosi się z zamiarem ustanowienia samorządowych radnych, którzy funkcjonowaliby zarówno na poziomie departamentu, jak i regionu. Projekt ten jest przedmiotem szczególnej krytyki, nie tyle jednak ze strony obywateli, którzy niczego nie rozumieją i się tym nie interesują, ile ze strony polityków, którzy obawiają się utraty posiadanych mandatów. Rząd ma tu wielu wrogów

torowi samorządowemu, głównie na poziomie regionów, ale również i na poziomie departamentów. To Europa nakłania do rozszerzania kompetencji samorządowych. Sytuacja Francji jest dosyć skomplikowana pod względem administracyjnym, jest dużo różnych struktur. Celem jest posiadanie mniejszej liczby regionów i większej liczby środków, aby mogły one utrzymać swoją rangę w stosunku do innych regionów Europy. Pomiedzy różnymi regionami rozgrywa się coś w rodzaju walki konkurencyjnej. Przeniesienie kompetencji państwa na szczebel samorządowy pozwala zmniejszyć liczebność kadry urzędniczej w administracji rządowej. Ostatnia ustawa decentralizacyjna z 2004 r. spowodowała transfer około 200 000 urzędników, czyli równowartość redukcji liczby urzędników przewidzianej do realizacji w okresie 2008-2013.

4. Rozwój administracji elektronicznej. Trzeba rozwijać tele-procedury. Dzisiaj drogą elektroniczną można już opłacać podatki, można także uzyskać zezwolenia administracyjne, np. pozwolenie na budowę. Umożliwia to ograniczenie stanu osobowego, który do tej pory realizował te procedury.

5. Upraszczenie i ujednoczenie reguł zarządzania zasobami ludzkimi. Ten ostatni środek jest z pewnością najbardziej skomplikowany. Obecnie potrzebnych jest dużo osób do zarządzania personelem, dlatego że reguły gry są tu skomplikowane i inne w poszczególnych ministerstwach. Gdyby udało się te reguły uprościć i ujednoczyć, to również tym sposobem można by zmniejszyć liczbę pracowników zarządzających sprawami osobowymi. Wprowadzono różne wskaźniki, aby zachęcić ministerstwa do redukcji kadr. Wymyślony został wskaźnik zarządzający/zarządzani w wymiarze 1 zarządzający na 350 pracowników, który jest właśnie wprowadzany na szczeblu poszczególnych ministerstw. Jest on oczywiście przedmiotem krytyki ze strony resortów, które argumentują, że wskaźnik taki nic nie znaczy, że bywają bardzo zróżnicowane sytuacje w poszczególnych ministerstwach.

Oto środki skonstruowane w celu zmniejszenia liczebności stanu osobowego. Zasadniczą sprawą jest tutaj scalanie jednostek pełniących funkcje wsparcia, z którym wiąże się duże nadzieje na uzyskanie znaczących oszczędności w sferze osobowej.

w swoim własnym obozie i pada więc pytanie, czy Rząd doprowadzi wszystkie reformy do końca? Dzisiaj rokowania w tym zakresie są bardzo niepewne, występuje tu swoista fronda zarówno na poziomie senatu, jak i deputowanych, której przewodzą znaczące osobistości, dwóch byłych premierów: Alain Juppé i Jean-Pierre Raffarin - którzy występują przeciwko temu projektowi, chociaż jest to projekt wywodzący się z ich własnego obozu. Bardzo trudno przychodzi zreformować organizację terytorialną we Francji.

Jeśli chodzi o podnoszenie kompetencji, istotnym środkiem działania w tej sferze jest wprowadzenie zarządzania wiedzą. Administracja francuska dysponuje tu nowymi narzędziami, jak na przykład internetem, który umożliwia rozwój tej funkcji. Od pewnego czasu, między innymi w ENA (École Nationale d'Administration we Francji), zorganizowano również ośrodek ekspercki i centrum badań nad administracją, co stanowi znaczący instrument rozwoju nauki o administracji oraz jej funkcjonowaniu.

