K|S|A|P KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

K|S|A|P XX LAT

Redakcja naukowa
Prof. Henryk Samsonowicz

Warszawa 2010

Opracowanie graficzne i skład:
KotBury

ISBN 978-83-61713-48-7

zdjęcia ze stron: 124, 144, 168, 194, 234, 252, 278, 334, 348 – archiwum PAP
ryciny ze stron: 214, 300, 318, 340 – http://commons.wikimedia.org
(domena publiczna)

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

Spis treści

Słowo wstępne | *Henryk Samsonowicz* 7

Wprowadzenie | *Jacek Czaputowicz* 9

I Pierwsza Promocja | *Maria Gintowt - Jankowicz* 23

II Pro Publico Bono | *Jerzy Buzek* 47

III Państwo prawa | *Lech Kaczyński* 57

IV Sapere aude | *Urszula Augustyniak* 65

V Rzeczpospolita | *Michał Kulesza* 89

VI Pro Republica Emendanda | *Urszula Augustyniak* 101

VII Eugeniusz Kwiatkowski | *Tomasz Nałęcz* 125

VIII Robert Schuman | *Jerzy Łukaszewski* 145

IX Ignacy Paderewski | *Andrzej Chojnowski* 169

X VIRIBUS UNITIS | *Jerzy Regulski* 179

XI Władysław Grabski | *Ryszard Rapacki* 195

XII Jan Zamoyski | *Wojciech Tygielski* 215

XIII Jerzy Giedroyc | *Andrzej Paczkowski* 235

XIV Jan Nowak-Jeziorański | *Andrzej Krzysztof Kunert* 253

XV Stefan Starzyński | *Andrzej Garlicki* 279

XVI Stanisław Staszic | *Barbara Szacka* 301

XVII Andrzej Frycz Modrzewski | *Janusz Tazbir* 319

XVIII Bronisław Geremek | *Henryk Samsonowicz* 335

XIX Jadwiga Andegaweńska | *Henryk Samsonowicz* 341

XX Józef Piłsudski | *Andrzej Friszke* 349

PIERWSZA PROMOCJA

I
Pierwsza Promocja

Maria Gintowt-Jankowicz

Pierwsza Promocja to młodzi ludzie, którzy odpowiedzieli na wezwanie: „Polska potrzebuje Twojej energii, wiedzy i optymizmu". Ten apel pojawił się w pierwszych ogłoszeniach informujących o warunkach przyjmowania do tworzonej od podstaw pionierskiej w naszym kraju instytucji. Po dwudziestu latach „zakorzeniania się" Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i jej rozwoju warto przypomnieć podstawowe przesłanki i cele jej utworzenia, one to bowiem determinują zarówno usytuowanie organizacyjno-prawne, jak przedmiot i metody działania.

Narodziny idei

Koncepcja wypracowana w wielkim napięciu początków bezprecedensowej transformacji polityczno-społecznej była osadzona w jasno rysującej się wówczas perspektywie radykalnych zmian zarówno w sposobie urządzenia i rządzenia Polską, jak i jej reorientacji międzynarodowej. Wolność kraju i upodmiotowienie jednostki, demokratyczne rządy, urynkowienie gospodarki, decentralizacja administracyjna, otwarcie na współpracę międzynarodową na partnerskich warunkach to wystarczające wyzwania, rodzące oczywistą i pilną konieczność zmiany postaw i kwalifikacji kadr administracji, które z dnia na dzień stawały się odpowiedzialne za wykonywanie tych wszechogarniających przekształceń.

W 1990 r. w środowisku związanym z kierownictwem zarówno Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, jak i Urzędu Rady Ministrów potrzeba zasilenia administracji pracownikami o wiedzy i postawach odpowiednich do nowych zadań była dość oczywista. A zatem cel pierwszy, podstawowy, ale sformułowany na najbardziej ogólnym poziomie już wówczas rysował się wyraźnie. Natomiast sposoby prowadzące do jego

realizacji mogły być różne. W praktyce w grę wchodziły dwie zasadniczo różne możliwości: tworzenie od podstaw nowej szkoły wyższej albo – wręcz przeciwnie – utworzenie rządowej szkoły aplikacji, czyli instytucji zorientowanej na wyposażenie osób już będących absolwentami wyższych uczelni w narzędzia współcześnie konieczne do efektywnego wykonywania zadań demokratycznego państwa. Źródłem inspiracji dla rozwiązania pierwszego miał być amerykański Harvard, a ściślej – John F. Kennedy School of Goverment, w drugim zaś przypadku – doświadczenia Francji w postaci Krajowej Szkoły Administracji (Ecole Nationale d'Administration – ENA), a także brytyjskiego Civil Service College.

Wybór jednego z dwóch rozwiązań – kształcenia uniwersyteckiego lub aplikacyjnego był pochodną kilku okoliczności: krytycznej oceny stanu zastanego i oczywistych potrzeb dostosowania administracji, a więc przede wszystkim kompetencji kadr, do warunków odradzającej się demokracji. W tym drugim nurcie już wówczas rysowała się konieczność restytucji systemu służby cywilnej, zorganizowanej wokół podstawowych wartości, takich jak służba społeczeństwu i państwu, bezstronność i apartyjność. Tylko instytucja o profilu aplikacyjnym mogła stać się „forpocztą" czy też „zaczynem" służby cywilnej. A zatem niezbędne było bliższe, bardziej szczegółowe zidentyfikowanie celów, jakie władze chciały osiągnąć, tworząc nową instytucję. Podkreślenia wymaga, że wszystkie studia i analizy przygotowujące koncepcję rozwiązania dotyczyły przedsięwzięcia długoterminowego, obliczonego na kumulowanie efektów w wyniku wieloletniego gromadzenia doświadczeń, i nie uwzględniały żadnych działań doraźnych, „akcyjnych", a więc powierzchownych. W warunkach bowiem demokratycznej, czyli powtarzanej wymiany ekip rządzących, odpowiednio zorganizowana i uformowana kadra urzędnicza stanowi element konieczny, zapewniający stabilizację i ciągłość w funkcjonowaniu państwa[1]. Zapewnienie zaś odpowiedniej formacji osobom zajmującym wyższe stanowiska w administracji powinno należeć do stałych zadań państwa.

Chodziło zatem o przygotowanie kadr neutralnych politycznie, bezstronnych, kompetentnych i odpowiedzialnych za powierzone im zadania publiczne. Pilna potrzeba zapewnienia Rzeczypospolitej takich właśnie pracowników, lojalnych wobec demokratycznie wybranych władz kraju, przemawiała za rozwiązaniem jednoznacznie zorientowanym na przywracanie etosu pracy dla państwa poprzez szkolenia podnoszące jakość tej pracy.

Odpowiedzią na taki stan rzeczy była decyzja rządu Tadeusza Mazowieckiego, podjęta już w połowie 1990 r., o utworzeniu rządowej szkoły aplikacyjnej, która otrzyma-

ła nazwę Krajowa Szkoła Administracji Publicznej[2]. Była to decyzja odważna, a nawet ryzykowna, z punktu widzenia zarówno ogólnej sytuacji polityczno-finansowej kraju, jak i antyetatystycznych nastrojów części opinii publicznej. W ówczesnych warunkach kryzysu gospodarczego, mizerii budżetu państwa i jednostek z tego budżetu finansowanych, nawet bardzo skromna inwestycja w państwową instytucję budziła sprzeciw licznych środowisk. Postawy te znajdowały mocne oparcie we wszechobecnym wówczas haśle „mniej państwa" i w dość zwodniczym przekonaniu o bezwzględnej i automatycznej wyższości wszystkiego, co prywatne, nad państwowym, bez względu na dziedzinę.

Była to decyzja odważna również w tym znaczeniu, że kładła fundament pod instytucję pionierską, niemającą poprzedniczki w naszej historii, a z kolei korzystanie z wzorów zagranicznych zawsze wymaga szczególnej rozwagi, licznych dostosowań do warunków czasu i miejsca, któremu taka instytucja ma służyć. *Last but not least* – wielką niewiadomą były postawy i aspiracje młodych absolwentów uczelni, będących finalnym adresatem tej inwestycji. Innymi słowy, wobec otwierających się atrakcyjnych perspektyw dla utalentowanych studentów (zagraniczne studia, stypendia, dobrze płatna praca u prywatnego pracodawcy itp.) nie było pewności, czy oferta Krajowej Szkoły spotka się z odpowiednim zainteresowaniem.

Wśród tych czynników zewnętrznych szczególnie istotny był fakt ograniczonych zasobów, na jakie mogli liczyć organizatorzy Szkoły, zarówno materialnych, jak i ludzkich. Tak więc sukces projektu zależał od wielu czynników, ale we wstępnej fazie podstawowe znaczenie miało staranne przygotowanie koncepcji organizacyjno-prawnej, realnych założeń programowych oraz relatywnie atrakcyjnych warunków socjalno-bytowych dla słuchaczy, a także perspektywy zatrudnienia w administracji bezpośrednio po ukończeniu cyklu kształcenia.

Profil organizacyjno-prawny

Nieuniwersytecka instytucja edukacyjna, adresowana do osób mających ukończone pełne studia wyższe (dyplom magistra lub równorzędny) i o wytyczonej karierze zawodowej absolwenta, wymagała usytuowania poza systemem powszechnej oświaty i szkolnictwa wyższego.

Pierwszym drogowskazem pomocnym w wypracowaniu koncepcji odpowiedniej do celów planowanego przedsięwzięcia był status organizacyjno-prawny francuskiej szko-

ły rządowej[3]. Utworzona w 1945 r. decyzją twórcy V Republiki Francuskiej generała Charles'a de Gaulle'a ENA była kuźnią kadr administracji (nie wyłączając, rzecz jasna, dyplomacji) mającą międzynarodową renomę, znaną nawet po wschodniej stronie „żelaznej kurtyny". Z kolei odniesienie stanu peerelowskich instytucji państwowych do administracji powojennej Francji na zasadzie analogii ma swoje uzasadnienie. Jeżeli pamiętać o żywym zainteresowaniu i wymiernym wsparciu okazywanym przez społeczeństwo i władze francuskie ruchowi NSZZ „Solidarność", to nie dziwi łatwość, z jaką została nawiązana bezpośrednia współpraca, i możliwość efektywnego korzystania z francuskich rozwiązań, sprawdzonych i dobrze służących mechanizmom demokratycznego rządzenia. Warto przypomnieć, że mniej więcej na lata osiemdziesiąte przypadło apogeum powodzenia ENA.

Podporządkowanie premierowi rządowej szkoły administracji było logiczną konsekwencją jej zadań, programu i związania absolwentów z zawodem urzędnika. Tak było we Francji, a także w Wielkiej Brytanii i w Kanadzie – i tak stało się w Polsce. U progu Trzeciej Rzeczypospolitej za związaniem Szkoły z centrum władzy wykonawczej przemawiały ponadto dodatkowe argumenty. Struktury tej władzy i zasady wewnętrznej polityki kadrowej musiały się zmieniać. Każde zatem inne podporządkowanie, tzn. jednemu z ministrów resortowych, groziło destabilizacją, co w warunkach chwiejnej stabilności ogólnopolitycznej stwarzałoby niepewność „jutra" i oczywiste zagrożenie – podczas gdy przedsięwzięcie oryginalne, faktycznie nowe, tworzone od podstaw musi mieć więcej czasu, aby udowodnić swoją przydatność, zakorzenić się zarówno w świadomości szerszych kręgów społecznych, jak i w mechanizmach zarządzania kadrami administracyjnymi.

Podporządkowanie Krajowej Szkoły Prezesowi Rady Ministrów nadało jej rangę instytucji ponadresortowej, co dobrze służyło kolejnym etapom jej tworzenia i dawało podstawy do płynnego zatrudniania absolwentów. Niejako pochodną tego statusu stało się łatwiejsze upowszechnienie wizerunku Szkoły i szerszej informacji na jej temat, co w pierwszych latach było szczególnie ważne. Przyjęte rozwiązanie[4] znajduje wyraz we wszystkich podstawowych aspektach funkcjonowania Krajowej Szkoły. Premier nadaje Szkole statut, sprawuje nadzór nad nią z punktu widzenia legalności jej działania, powołuje i odwołuje dyrektora oraz członków Rady KSAP według klucza, który określa w statucie. Do kompetencji Prezesa Rady Ministrów należy również kluczowa sprawa corocznego przygotowania do dyspozycji osób kończących Szkołę stosownej liczby odpowiednich stanowisk. Każda ze wskazanych kompetencji premiera podkreśla związek Krajowej Szkoły z systemem administracji, łącznie zaś tworzą one moc-

ny kościec instytucji nieuniwersyteckiej, swoistej zarówno w wewnętrznej organizacji, jak i – co najważniejsze – w programie wykonywania swoich zadań. Tę postać instytucji edukacyjnej określa się jako aplikacyjną, tym samym podkreślając, że jej pierwszoplanowym zadaniem jest rozwijanie umiejętności koniecznych w danym rodzaju pracy (m.in. umiejętności stosowania wiedzy), nie zaś tylko przekazywanie wiedzy jako wartości samoistnej, bez względu na to, czy i jak będzie ona zastosowana.

Z dzisiejszej perspektywy, tj. po blisko dwudziestu latach, decyzje władz Rzeczypospolitej z okresu 1990–1993 tworzące rządową szkołę aplikacji trzeba ocenić jako położenie fundamentu pod uzawodowienie wyższej i średniej kadry administracyjnej. Również w tym czasie zostały podjęte pierwsze prace zmierzające do przywrócenia w Polsce korpusu służby cywilnej, której forpocztą stała się w sposób niejako naturalny Krajowa Szkoła, a awangardą – jej absolwenci. Wśród wartości, wokół których budowano wstępne propozycje systemu służby cywilnej, na pierwszym miejscu lokowana była neutralność polityczna, czyli apartyjność urzędników. Nie tylko stanowiło to wyraz kategorycznego odchodzenia od zasady „partyjnej nomenklatury", będącej podstawą polityki kadrowej w państwie o jednolitym systemie władz partyjno-państwowych, lecz przede wszystkim odpowiadało potrzebom „wschodzącej demokracji" (*emerging demokracy*) i europejskim standardom służby cywilnej.

Utrzymanie profilu instytucji rządowej, ale apartyjnej, neutralnej politycznie było i pozostanie istotnym elementem odpowiedzialności dyrektora i kierownictwa Szkoły. Żadne rozwiązania organizacyjne ani stanowione w przepisach nakazy czy zakazy tego przymiotu – rzecz jasna – nie zagwarantują, ale powinny mu sprzyjać. Można wskazać co najmniej dwa rozwiązania, dotyczące radykalnie różnych wymiarów aktywności Szkoły, które tworzą prawne elementy wspierające jej autonomię. Podstawowe znaczenie ma nadanie KSAP statusu państwowej jednostki organizacyjnej wyposażonej z mocy ustawy w osobowość prawną. Dzięki podmiotowości prawnej Szkoła mogła uzyskać prawo własności obu nieruchomości będących jej siedzibą. W sprawach nieuregulowanych w przepisach o Krajowej Szkole do jej mienia i finansów „(...) stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące państwowych szkół wyższych" (art. 3. ustawy o KSAP). To odejście od pierwotnie przyjętego odesłania do gospodarki finansowo-majątkowej jednostek badawczo-rozwojowych na rzecz państwowych szkół wyższych, a więc podmiotów o ugruntowanej autonomii w sferze działalności m.in. dydaktycznej, mocno podkreśla analogię do autonomii szkół wyższych. W ten sposób, równolegle z dotacją budżetową na finansowanie działalności statutowej,

Krajowa Szkoła jest samodzielnym podmiotem praw i obowiązków, w granicach określonych przez prawo.

Z drugiej strony, ważna rola przypada drugiemu obok dyrektora organowi Szkoły, tj. jej Radzie. Wprawdzie Rada KSAP jest organem inicjującym, opiniodawczym i doradczym, ale z rozmachem zakreślony skład osobowy i statutowy zakres spraw poddanych jej opiniowaniu, a *de facto* kontroli, czynią z niej bardzo poważne ciało, z którego opinią nie tylko dyrektor Szkoły, ale i rząd nie mogą się nie liczyć[5]. Mianowicie do składu Rady premier *ex officio* zaprasza osoby piastujące tak wysokie stanowiska, jak m.in. Szefa Kancelarii Prezydenta RP, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, *ex lege* powołuje do Rady określonych ministrów, a także na wniosek dyrektora Szkoły powołuje wybitnych przedstawicieli nauki, praktyki i środowisk opiniotwórczych. Rada KSAP ma obowiązek wyrażania opinii w szczególności na temat: kierunków działania Szkoły, ogólnych zasad rekrutacji, założeń programowych, oceny procesu dydaktycznego, zasad organizacji i funkcjonowania, wyników działalności Szkoły oraz zatrudnienia jej absolwentów (§ 9. do § 12. statutu z 1991 r.). Tak szerokie umocowanie w połączeniu z autorytetem osób i urzędów czynią z Rady Krajowej Szkoły poważny czynnik korygujący ewentualne „odchylenia" od prawem wytyczonych zadań i wzajemnych relacji KSAP – premier i jego najbliższe otoczenie.

Podsumowując – status Krajowej Szkoły, dając dyrektorowi podstawę do względnie samodzielnego kierowania instytucją, zarazem umożliwia uczynienie z niej ważnego, bo pożytecznego instrumentu formowania wartościowej i kompetentnej wyższej, a zatem i średniej kadry administracyjnej, z uwzględnieniem aktualnych priorytetów ustalanych przez kolejne rządy w fundamentalnej dla demokratycznego rządzenia dziedzinie zarządzania kadrami.

Założenia programowe

Jak wspomniano, cel i zadania Krajowej Szkoły zostały określone w sposób jasny, a nawet stanowczy już w pierwszych aktach prawnych o jej utworzeniu, a następnie powtórzone w ustawie z 1991 r. i wydanych na jej podstawie statutach: Krajowa Szkoła służy Rzeczypospolitej Polskiej, kształcąc i przygotowując do służby publicznej wyższe kadry administracji neutralne politycznie, kompetentne i odpowiedzialne za powierzone im sprawy publiczne.

Opracowanie programu, który formowałby młodych (początkowo granica wieku dla kandydatów wynosiła 30 lat) absolwentów szkół wyższych w relatywnie krótkim okresie, w sposób uzasadniający powierzenie im w nieodległej przyszłości wyższych stanowisk było wyzwaniem na miarę tamtego czasu – czasu entuzjazmu i wielkich nadziei. Z kolei nie wymaga szerszego uzasadnienia konstatacja, że wśród wielu czynników, od których zależy odgrywanie przez Szkołę wyznaczonej jej roli, kluczowe znaczenie ma jakość programu kształcenia, wyrażająca się nie tylko w racjonalnym doborze i zharmonizowaniu tematów, lecz także – w nie mniejszym stopniu – w formach i metodach ich realizacji, współgrająca z pożądanym profilem wyższego urzędnika w demokratycznym państwie. Warto pamiętać o obiegowym powiedzeniu: „administracja nie będzie lepsza aniżeli ludzie, których się w niej zatrudnia" i zadedykować je wszystkim odpowiedzialnym za zarządzanie, w tym szkolenie kadr administracyjnych.

Wyższemu urzędnikowi trzeba stawiać wysokie wymagania. Nie tylko dlatego, że służba państwu zawsze wymaga szczególnej odpowiedzialności, lecz także dlatego, że dysponuje on pewną cząstką władzy państwowej, od niego zależy racjonalne gospodarowanie groszem publicznym i skuteczność państwa w wykonywaniu zadań, a jego postawa współtworzy wizerunek państwa i wpływa na jego ocenę.

Umiejętności, wiedza, postawy

Charakterystyka wyższego urzędnika musi odpowiadać na elementarne pytania: co umie, co wie, jaki jest[6]. A zatem programy przygotowujące kandydatów na te stanowiska muszą uwzględniać formowanie umiejętności, wiedzy i postaw. Czwartą nicią na tej trójdzielnej „kanwie", na której buduje się programy szkoleniowe, jest praktyka. Odniesienie do praktyki ma kilka wymiarów. Po pierwsze – musi być ona źródłem informacji, jakie konkretnie umiejętności i wiadomości są konieczne (pożądane), po drugie – jej krytyczna analiza również może wskazywać określone potrzeby, a po trzecie – to w praktyce następuje weryfikacja poszczególnych elementów programu.

Bez względu na niejasności, które ze stanowisk urzędniczych należą do kategorii wyższych, bez wątpienia zaliczają się do nich stanowiska kierownicze. Skuteczne kierowanie zespołem podwładnych oraz odpowiedzialne wykonywanie powierzonych zadań wymaga przede wszystkim określonych umiejętności, cech osobowych, a także wiedzy. W uważanych za modelowe systemach służby cywilnej wykorzystuje się profile (charakterystyki) starannie opracowane dla każdego z zazwyczaj kilku stosowanych szczebli wyższych stanowisk, pomocne nie tylko w racjonalnym zarządzaniu kadra-

mi, lecz także w przygotowaniu oferty szkoleniowej dla poszczególnych kategorii stanowisk. Zestaw umiejętności związanych z zajmowaniem stanowiska kierowniczego ma charakter do pewnego stopnia uniwersalny, tzn. ma zastosowanie bez względu na dziedzinę administracji (jej dział) i szczebel w hierarchicznej strukturze, co najwyżej występuje różnica skali (kierowanie strukturą prostą, czyli podstawową, albo złożoną w różnym stopniu). A zatem przygotowywanie przez rządową szkołę kandydatów na stanowiska wyższe musi uwzględniać przede wszystkim te potrzeby. Doświadczenia Kanady (w latach dziewięćdziesiątych Canadian Center for Management Development), ale także Wielkiej Brytanii i Francji dowodziły, że wyznaczone KSAP cele przesądzają o zorientowaniu programu Szkoły na przygotowanie absolwenta-generalisty, pozostawiając przygotowanie specjalistów – w dziesiątkach, a może i setkach potrzebnych w administracji publicznej dziedzin – wszelkim innym szkołom na poziomie edukacji średniej i wyższej.

W tym miejscu wypada postawić retoryczne pytanie: czy rozwijanie umiejętności kierowniczych może być skuteczne w warunkach masowego kształcenia? Odpowiedź jest tylko jedna i oznacza konieczność kształcenia zindywidualizowanego, dającego możliwość starannej obserwacji postępów, indywidualnej korekty i systematycznej oceny osiągnięć słuchacza. Jest to rodzaj kształcenia, które stawia wysokie wymagania nie tylko uczestnikom zajęć, lecz przede wszystkim osobom odpowiedzialnym za program i prowadzenie tychże zajęć. Trzeba bardzo wyraźnie podkreślić, że formacyjne zadanie Krajowej Szkoły w sposób jednoznaczny narzuca wszystkim uczestnikom tej formacji skupienie się na jakości i rezultatach jakościowych działań każdego z nich, a wyklucza „pomiary" ilościowe. W kontekście misji Krajowej Szkoły, a więc i założeń programowych, ograniczona liczba osób przyjmowanych do Szkoły jest w pełni uzasadniona.

Kompozycja programu, a także form i metod jego realizacji musi być funkcją zarówno pożądanych (planowanych) rezultatów (*out-coming*), jak i *in-coming,* czyli stanu wiedzy, umiejętności i postaw osób przystępujących do programu, w tym wypadku słuchaczy.Od czasu Pierwszej Promocji brama Krajowej Szkoły jest otwarta na równych zasadach dla magistrów wszystkich kierunków studiów wyższych, bez żadnych ograniczeń. Prowadzi to do sytuacji, w której każdy rocznik, w różnych i zmieniających się z biegiem lat proporcjach, składać się może z osób po studiach technicznych, uniwersyteckich, rolniczych, a nawet medycznych lub artystycznych. Ten stan rzeczy, bardzo wzbogacający środowisko słuchaczy i korzystny dla administracji, ma istotne konsekwencje dla programu kształcenia. Po pierwsze – program formowania kadry wyższej – generalistów – z natury ma charakter multidyscyplinarny. Jednak cecha ta zo-

staje zwielokrotniona wobec konieczności poważnego uzupełnienia wiedzy, co najmniej z kilku dziedzin, niezbędnych urzędnikowi, który będzie podejmował decyzje w rzeczywistości coraz bardziej skomplikowanej, zmiennej, wymagającej m.in. znajomości prawa, zagadnień ekonomicznych i w nie mniejszym stopniu potrzeb i zjawisk społecznych. Po drugie – proporcje liczbowe między osobami o różnym wykształceniu, z jakim dostają się do KSAP, są zmienne. Dla przykładu, dla Pierwszej Promocji charakterystyczne proporcje między słuchaczami po studiach technicznych a prawnikami 3:1 pod koniec lat dziewięćdziesiątych odwróciły się. Znaczny udział przedstawicieli jednego kierunku studiów w roczniku czyni koniecznymi modyfikacje programu, polegające najczęściej na dodaniu nowego modułu tematycznego lub na rezygnacji z już nieprzydatnych zajęć albo na takiej właśnie wymianie. Charakterystyczna dla polskiej Szkoły zasada równego dostępu dla absolwentów dowolnych kierunków studiów wymusza zatem nie tylko zwielokrotnienie bloków tematycznych, lecz także względną elastyczność, otwartość programu. Jest to więc program otwarty, co jednak w żadnym wypadku nie oznacza dowolności w jego kształtowaniu. Już statut z 1991 r. ustanowił fundamentalną dyrektywę: „Przygotowanie słuchaczy zmierza do wyposażenia ich w instrumenty przyszłej pracy: umiejętności, wiedzę i kulturę ogólną" (§ 18., ust. 2). Przepis ten, konkretyzując zadania KSAP, sformułowane ogólnie w ustawie, ustanowił profesjonalną, a zarazem mającą moc prawną dyrektywę zarówno tworzenia, jak i następnie oceny programu kształcenia[7]. Dyrektywę tę uzupełnia postanowienie: „Program ma charakter otwarty; podlega zmianom i uzupełnieniom odpowiednio do potrzeb państwowej służby publicznej". (§ 16., ust. 2. statutu z 1991 r. i § 20., ust. 2. statutu z 1999 r.).

W założeniach programowych istotne miejsce zajmuje pakiet umiejętności, jakie powinien mieć absolwent KSAP. Do tej części programu zalicza się przede wszystkim znajomość języków obcych i umiejętność wykorzystywania w pracy informatyki. O ile szkolenia informatyczne nigdy nie budziły wątpliwości, o tyle już dążenie do tego, aby każdy absolwent Szkoły umiał posługiwać się dwoma językami zachodnimi, od czasu do czasu bywa kwestionowane, nawet współcześnie. Trzeba wysoko ocenić dalekowzroczność pierwszych założeń programowych, w których umiejętności komunikacji interpersonalnej nie ograniczono do „umieć być" w języku ojczystym, lecz odniesiono ją równocześnie do jednego z trzech podstawowych języków zachodnich: angielskiego, francuskiego lub niemieckiego jako umożliwiających komunikację w stosunkach międzynarodowych. Wymagania na poziomie minimalnym to biegła znajomość przez absolwenta jednego z wymienionych języków w mowie i piśmie, drugiego zaś – na poziomie średniozaawansowanym. Jednak stan pożądany to biegła znajomość dwóch ję-

zyków obcych. Jak się wydaje, w sytuacji Polski stan taki powinien być uznawany za konieczność, szczególnie w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej. Szkolenia językowe są zazwyczaj jednym z priorytetów w służbie cywilnej kraju, którego język nie należy do narzędzi komunikacji międzynarodowej. Z kolei do kanonu umiejętności kadry wyższej, w tym kierowniczej, wymaganych powszechnie, należą: właściwe zachowania organizacyjne, budowanie zespołu i zarządzanie zespołami ludzi, sztuka negocjowania (negocjacje dwu- i wielostronne), sztuka (procesy) podejmowania decyzji, sporządzanie notatek i dokumentów administracyjnych, skuteczna komunikacja interpersonalna, a także umiejętność wystąpień publicznych.

Treningi wymienione wyżej, w pierwszej kolejności rozwijające tzw. *managerial skills*, Krajowa Szkoła wprowadzała w pierwszych latach stopniowo, w miarę pozyskiwania profesjonalnych trenerów i adaptacji zazwyczaj anglojęzycznych materiałów. Decydujące znaczenie dla rozbudowy programu w tej części miały lata współpracy z Federalnym Urzędem Zarządzania Kadrami Stanów Zjednoczonych (US OMP) oraz dwiema również federalnymi instytucjami szkoleniowymi w Kanadzie[8].

Kolejny, a zarazem najtrudniejszy w formacji dorosłych element o pierwszorzędnym znaczeniu to kształtowanie postaw. W tym przypadku wyznacznikiem programu musi być pożądany rezultat, a więc postawa służby społeczeństwu i państwu, w sposób rzetelny (uczciwy), bezstronny (w tym apartyjny), odpowiedzialny, zgodny z prawem, wartościami i normami etycznymi obowiązującymi w cywilizowanej i demokratycznej służbie cywilnej. W formach i metodach zajęć zmierzających do wypracowania właściwych postaw występują zarówno pewne podobieństwa do zajęć rozwijających umiejętności, jak i istotna różnica. W obu przypadkach tradycyjne wykłady mają zastosowanie wyłącznie uzupełniające. Dominują zajęcia interaktywne, czyli prowadzone z ograniczoną liczbą uczestników i zorientowane na stymulowanie systematycznej aktywności każdego z nich. W realizowanym programie występowały pod różnymi nazwami, takimi jak gry symulacyjne, seminaria, analiza przypadków (*case study*), warsztaty, często łącznie określane jako treningi (dla odróżnienia od pasywnej formy wykładów), co niestety język polski akceptuje z niechęcią, w odróżnieniu od źródłowej angielszczyzny. Na marginesie trzeba zauważyć, że o ile dobrze wykłada wielu wykształconych ludzi, o tyle przeprowadzenie dobrego „treningu" np. z bloku zajęć psychoedukacyjnych wymaga profesjonalizmu i talentu prowadzących, wspartego przygotowaniem bardzo starannie dobranych materiałów, scenariusza itp.

Jednakże dla kształtowania postaw, pakiety nawet bardzo profesjonalnie prowadzonych zajęć nie są wystarczające. Instytucja formacyjna, we wszystkich przejawach swej aktywności, a także w zachowaniu swych przedstawicieli od szczytu hierarchii do niższych szczebli „(...)musi stanowić wzór najlepszego postępowania, jeżeli inni mają postępować przyzwoicie i uczciwie", pisze doświadczony przedstawiciel kanadyjskiej służby cywilnej Steward Goodings i dodaje: „*to walk the talk*", co w wolnym przekładzie znaczy: „*rób to, co mówisz*"[9]. „Żywy przykład" jako najbardziej skuteczny środek jest zalecany od bardzo dawna i nie tylko w odniesieniu do formowania kadr urzędniczych. Zdolność do wytworzenia klimatu jednoznacznej dezaprobaty dla zachowań sprzecznych z pożądanymi stanowi sprawdzian jakości pracy danej organizacji.

Ambicją Szkoły było, aby jak najszybciej uruchomić również drugi rodzaj działalności, mieszczącej się w jej ustawowym zadaniu, czyli oferować nowoczesne i profesjonalne, krótkie programy szkoleniowe osobom już zatrudnionym w administracji, na wyższych stanowiskach. Punktem wyjścia dla kształtowania tej oferty szkoleniowej były wskazane wyżej założenia, a także pierwsze doświadczenia, jakie przynosiła praca ze słuchaczami stacjonarnymi, w częściach mających na celu zarówno uzupełnianie wiedzy, jak i rozwijanie umiejętności. Ten drugi rodzaj działalności, nazywany trochę na wyrost „kształceniem ustawicznym", został rozbudowany do poważnych rozmiarów, niemniej z uwagi na uwidocznione w tytule ograniczenie dotyczące opisywanego tu okresu nie jest uwzględniony w niniejszym artykule.

Charakter opracowania nie pozwala również na szersze omówienie programu, założeń, form jego realizacji, ani trudności, na jakie natrafiało budowanie harmonogramu zajęć dla pierwszych roczników słuchaczy.

Na podstawie przedstawionych w ogólnym zakresie założeń, przy wykorzystaniu wiedzy polskich specjalistów i doświadczeń zagranicznych ekspertów, zbudowany został program zajęć polskiej Szkoły, w którym cykl kształcenia jednego rocznika słuchaczy nie przekracza 24 miesięcy, a w praktyce mieścił się w 18 miesiącach. Organizacja procesu kształcenia jest dostosowana do aplikacyjnego charakteru Szkoły; nie ma podziału na semestry ani liczonych w miesiącach wakacji; jeżeli zajęcia kończą się sprawdzianem, jest on przeprowadzany po ich zakończeniu, bez grupowania w sesje egzaminacyjne itp. Program zakłada intensywne wykorzystanie przez słuchacza czasu pobytu w Szkole i dzielenie tego czasu pomiędzy obowiązkowy udział w zajęciach i pracę własną. Z przyczyn organizacyjnych zajęcia w przeważającej części były grupowane w bloki. Ułatwiało to koordynację tematyczną oraz zapewnienie właściwej kolej-

ności następujących po sobie zajęć i odpowiednich proporcji czasu, jaki przeznacza się na poszczególne dziedziny wiedzy czy umiejętności. Otwarty charakter programu, stała analiza realizacji poszczególnych zajęć i pewien stopień umowności wszelkich klasyfikacji sprawiał, że liczba bloków (a nie tylko ich zawartość) nie była stała i już w pierwszych latach wahała się między siedmioma a dziewięcioma. Szczególnie cenioną i ważną formą kształcenia były warsztaty badawcze. Po pierwszych kilku miesiącach intensywnych zajęć kilkuosobowe grupy słuchaczy opracowują temat – z reguły aktualne i „międzyresortowe" zagadnienie. Dydaktycznym celem warsztatu jest doświadczenie pracy zespołowej; słuchacze organizują się i dzielą pracą, egzekwują wykonanie zobowiązań, grupa kreuje nieformalnych liderów. Nie mniej istotne znaczenie ma wyrabianie umiejętności diagnozy problemu i formułowania propozycji jego rozwiązania, wszystko musi być odpowiednio zaplanowane w czasie, łącznie ze zbieraniem materiałów źródłowych poza Warszawą, ponieważ efekt końcowy w postaci zespołowego, zwięzłego raportu musi być złożony w terminie dwóch miesięcy[10].

Integralną część programu kształcenia stanowią zawodowe staże administracyjne. Staż krajowy trwał dwa miesiące i polegał na pracy słuchacza w instytucjach administracji publicznej szczebla centralnego. Szkoła organizowała staże w taki sposób, aby słuchacz znajdował się blisko ośrodka decyzyjnego, np. dyrektora departamentu lub dyrektora generalnego urzędu, co umożliwiało stażyście udział w kompleksowym rozwiązywaniu problemów, przygotowywanie aktualnie potrzebnych dokumentów, przyswajanie wielu szczegółowych procedur, ważnych w praktyce administracyjnej. Warunkiem zaliczenia stażu jest pozytywna opinia bezpośredniego przełożonego słuchacza w danym urzędzie i pozytywna ocena sporządzonego przez słuchacza raportu. Szczególną rangę stażu krajowego podkreśla umieszczenie w ustawie o KSAP następującej dyspozycji: „Słuchacze Szkoły odbywający w urzędzie administracji praktykę wykonują zadania przewidziane dla urzędników tego urzędu" (art. 5., ust. 2).

Nie mniej poważnym sprawdzianem skuteczności pracy Szkoły są zagraniczne staże administracyjne trwające również dwa miesiące, a organizowane po pierwszym roku kształcenia. W zasadzie jest to również integralny komponent programu. Jednak celowość wysyłania słuchacza na staż w administracji jednego z państw zachodnich zależy od biegłej znajomości przez kandydata języka państwa przyjmującego. Jest to oczywiste. W dodatku z upływem lat administracje przyjmujące nie są już tak wyrozumiałe ani cierpliwe dla niedostatków w komunikacji ze stażystą, jak w pierwszym okresie podziwianego przełomu w Europie Centralnej i Wschodniej. Z różnych przyczyn od r. 2000 wysyłanie na staż zagraniczny statut uzależnia od spełnienia przez słuchacza

warunków określonych w Regulaminie kształcenia (§ 22., ust. 1., pkt 2. statutu z 1999 r.). Dzięki szerokiej współpracy międzynarodowej i wielkiej życzliwości zagranicznych partnerów w pierwszych latach pracy Krajowa Szkoła miała pełną ofertę staży, bardzo dobrze przygotowanych, we Francji, Irlandii, Niemczech, Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Dwa miesiące pracy w administracji zagranicznej to przede wszystkim sprawdzian zdolności adaptacyjnych stażysty, czyli cechy podstawowej dla urzędnika wyższego stopnia, a także wiedzy i umiejętności językowych. Nie można przecenić doświadczeń nabywanych przez słuchaczy w trakcie tego rodzaju staży.

Podsumowując tę krótką charakterystykę programu, wypada odnotować, że jedną trzecią cyklu zajmowała formacja bezpośrednio związana z praktyką życia administracyjnego. Mianowicie, w okresie osiemnastomiesięcznego cyklu kształcenia łącznie sześć miesięcy przeznaczano na warsztaty badawcze, staże zawodowe krajowe i zagraniczne.

Bogaty i urozmaicony harmonogram zajęć obowiązkowych jest uzupełniany okazjonalnymi spotkaniami z wybitnymi postaciami krajowego i międzynarodowego życia publicznego, udziałem w konferencjach, które pozostając w związku z profilem kształcenia, nie tylko „ożywiają" określoną tematykę, lecz także z reguły ukazują ją w szerszej perspektywie.

Multidyscyplinarny program w połączeniu z troską o wysoką jakość przekazu i jego skuteczność przesądziły o tym, że Krajowa Szkoła w zasadzie nie zatrudniała na stałe kadry wykładowców ani trenerów. Ta właściwa ośrodkom o analogicznym profilu zasada umożliwia m.in. zapewnienie słuchaczom bieżącego kontaktu z doświadczonymi praktykami, którzy „przynoszą" aktualną problematykę, wiedzę nie tylko o problemach, nad którymi aktualnie pracuje administracja, lecz także o narzędziach i metodach pracy wykorzystywanych do ich rozwiązywania. Z kolei nieliczne grono współpracowników związanych z Krajową Szkołą od początku jej istnienia tworzyło „mózg i duszę" nowatorskiego profilu instytucji. Są to specjaliści najwyższej klasy, o pozycji uznanej w poszczególnych dziedzinach, których życiowe, zawodowe i dydaktyczne doświadczenia dawały gwarancję optymalnego realizowania programu (w granicach możliwości) i właściwego doboru prowadzących zajęcia[11]. Natomiast osoby, dla których Krajowa Szkoła była jedynym lub podstawowym miejscem pracy, to specjaliści odpowiedzialni za realizację poszczególnych programów i koordynowanie zajęć, niejednokrotnie również kierownicy i prowadzący zajęcia.

Wysokie wymagania stawiane słuchaczom i dbałość o efektywność formacji sprawiają, że dobór prowadzących zajęcia nie może być przypadkowy. W swej zasadniczej treści kryteria doboru nie różnią się – a w każdym razie nie powinny się różnić – od przedstawionych wyżej, a mających zastosowanie w każdej odpowiedzialnie prowadzonej rekrutacji profesjonalistów, którym ma się powierzyć wykonanie istotnych zadań, w dodatku opłacanych ze środków publicznych. I nie stanowi różnicy, czy rekrutacja ma na celu natychmiastowe zaangażowanie kandydata, czy jest ono odłożone w czasie.

Konkursowe postępowanie rekrutacyjne

Idea utworzenia rządowej szkoły służby publicznej wyrosła z pilnej potrzeby wprowadzenia czy też przywrócenia tej służbie przede wszystkim zdolności wykonywania zadań właściwych administracji demokratycznego państwa, a także wysokiego poziomu etycznego. W tym kontekście wymaga podkreślenia, że skuteczność programu formacyjnego, którego założenia i cele przedstawiono wyżej, zależy nie tylko od jakości samego programu i sposobu jego realizacji. Czynnikiem nie mniej ważnym są odpowiednie predyspozycje, potencjał i motywacja uczestników. A zatem zasady procedury rekrutacyjnej i jej części składowe pozostają w ścisłym związku z koncepcją programową.

Krajowa Szkoła przeprowadza rekrutację słuchaczy corocznie, w wieloetapowym i konkursowym postępowaniu rekrutacyjnym (§ 20., ust. 1. statutu z 1991 r.). W tym sformułowaniu *implicite* zawarto oczekiwanie, że liczba osób, które będą się ubiegały o przyjęcie do Szkoły, będzie znacznie przekraczała skromny limit miejsc, do czego upoważniało niespodziewanie bardzo duże zainteresowanie już w pierwszych miesiącach 1991 r. (tj. w okresie przygotowywania projektu ustawy o KSAP i przepisów wykonawczych) tą mało wówczas znaną instytucją[12].

Jedną z kwestii mających duże znaczenie nie tylko dla postępowania rekrutacyjnego był i zapewne pozostanie sposób informowania o Krajowej Szkole i dylemat, jak tę informację upowszechniać, aby docierając do odpowiednich odbiorców, stanowiła dostateczną zachętę do wybrania właśnie tej ścieżki kariery zawodowej.

Właściwe postępowanie rekrutacyjne jest poprzedzone preselekcją, tzn. okresem składania, uzupełniania, a następnie sprawdzania przez Szkołę wymaganych dokumentów, które potwierdzają spełnienie przez kandydata prawem określonych formalnych wymogów. Komisja rekrutacyjna dopuszcza do właściwego postępowania rekrutacyj-

nego tylko tych kandydatów, którzy spełniają wszystkie formalne wymagania przyjęcia do KSAP, obejmujące również ustawowe wymaganie zatrudnienia na stanowiskach urzędniczych w administracji. Postępowanie rekrutacyjne w pierwszej kolejności sprawdza, czy deklarowane przez kandydata zainteresowanie życiem publicznym kraju, zdarzeniami i zjawiskami w wymiarze europejskim i międzynarodowym znajduje potwierdzenie w jego wiedzy. Podstawowym narzędziem był w tej materii starannie opracowany test, składający się z co najmniej stu pytań dotyczących różnych zagadnień ustrojowych, ekonomicznych, społecznych, ważnych postaci i faktów, których znajomość powinna być kanonem wiedzy osoby po studiach wyższych i aspiracjach do współtworzenia rzeczywistości.

Kolejnym etapem rekrutacji było sprawdzenie poziomu znajomości języka zachodniego, którego dobrą znajomość kandydat zgłosił w fazie preselekcji. Skontrolowanie każdej z czterech umiejętności językowych „na wejściu" stanowi konieczność z kilku powodów. Przede wszystkim w toku intensywnego kształcenia podczas półtorarocznego cyklu w KSAP nie jest możliwe opanowanie od podstaw języka obcego do poziomu „znajomość biegła". Po drugie – biegła znajomość języka np. francuskiego przez absolwenta Krajowej Szkoły oznacza nie tylko znajomość języka ogólnego – ta jest wymagana od kandydata – lecz także znajomość i swobodne posługiwanie się słownictwem specjalistycznym z dziedzin takich, jak prawo publiczne, finanse, ekonomia, polityka, Unia Europejska itp. Tej zaawansowanej znajomości języka związanego z zawodem i przyszłą funkcją słuchacz nabywa właśnie w procesie kształcenia w KSAP. Nie tylko umożliwia to korzystanie z obcojęzycznej literatury, swobodny udział w wymianie międzynarodowej, lecz przede wszystkim daje możliwość pełnego wykorzystania jednego z cenniejszych elementów programu kształcenia, jakim są zagraniczne staże zawodowe słuchaczy. Krytyka wysokich wymagań językowych przyjętych od początku w Krajowej Szkole zazwyczaj pochodzi od osób, które nawet nie próbują korzystać z obcojęzycznej literatury fachowej.

Nie wchodząc w szczegółowe omawianie każdego z czterech etapów postępowania rekrutacyjnego, wypada przedstawić jego ogólną charakterystykę. Dwa pierwsze etapy (test wiedzy ogólnej i sprawdziany językowe) mają ustalone „progi" wyników, zatem każdy z nich selekcjonuje kandydatów, a przedmiot nadaje się do zobiektywizowania kryteriów oceny w wysokim stopniu. Pozostałe dwa etapy sprawdzają przede wszystkim zdolność do samodzielnej analizy i syntezy, sprawność wypowiedzi pisemnej i ustnej (również w wybranym języku obcym), kreatywność, predyspozycje do podejmowania decyzji i do wykonywania zadań kierownika, a także cechy osobowościowe, mo-

tywację do służby publicznej i kulturę ogólną. Tym celom służyły odpowiednio dobrane elementy testów psychologicznych, zadanie pisemne (etap trzeci) oraz rozmowa kwalifikacyjna (w podstawowej części profesjonalnie ustrukturyzowana) z tymi spośród kandydatów, którzy zostali wyłonieni w toku trzech wcześniejszych etapów.

Wszystkie pisemne sprawdziany były przeprowadzane i oceniane anonimowo. Dbałość o to, aby w wyniku kilkuetapowej i rozłożonej w czasie procedury wybrać w sposób bezstronny i zobiektywizowany kandydatów, którzy najlepiej rokują jako przyszła kadra wyższa, towarzyszyła również corocznemu przygotowaniu każdego z zadań wraz z kryteriami oceny (służyła zapewnieniu jednolitości ocen) i wyrażała się m.in. w doborze zespołów przeprowadzających poszczególne sprawdziany, a także w zapewnieniu równych i odpowiednich warunków ich przeprowadzenia, co w sytuacji setek kandydatów niejednokrotnie jest pewnym problemem organizacyjnym.

Nieporozumieniem byłoby porównywanie procedury przyjmowania do Krajowej Szkoły z egzaminami wstępnymi do szkół wyższych. Od pierwszej rekrutacji przeprowadzonej wiosną 1991 r. była to procedura sprawdzająca potencjalną zdatność osób aspirujących do pełnienia w przyszłości wyższych funkcji na stanowiskach urzędniczych. W połączeniu z faktem gwarancji zatrudnienia z dniem ukończenia Szkoły, rodzaj elementów selekcyjnych w sposób jednoznaczny sytuuje zasady rekrutacji do Krajowej Szkoły wśród metod naboru, a później zasad kwalifikowania do służby cywilnej.

Relatywnie wielowymiarowe przyjrzenie się kandydatowi w założeniu prowadzi do minimalizowania selekcji (odsiewu) w toku kształcenia. Ma to znaczenie, jeżeli uwzględnić intensywność kształcenia, a także aspekt finansowy – Rzeczpospolita funduje każdemu słuchaczowi Krajowej Szkoły comiesięczne stypendium. Wypłacanie tej kwoty słuchaczowi, który nie spełnia standardów, byłoby niesprawiedliwe wobec innych, krzywdzące samego beneficjanta, a ponadto byłoby trudnym do zaakceptowania marnotrawieniem publicznych pieniędzy.

Warto odnotować, że w kolejnych ustawach o służbie cywilnej postępowanie kwalifikacyjne dla osób ubiegających się o mianowanie do służby cywilnej jest zminiaturyzowaną kopią zasad rekrutacji do Krajowej Szkoły. Jednak w latach, gdy absolwenci Pierwszej Promocji, a także drugiego rocznika, który przyjął imię *Pro publico bono* byli słuchaczami KSAP, koncepcja służby cywilnej była *in statu nascendi*.

Status słuchacza i absolwenta – i co dalej?

Wyjściowa koncepcja Krajowej Szkoły była ofertą dla młodych ludzi o szerokich zainteresowaniach, prospołecznych postawach, o wyraźnie zaznaczonej motywacji działania dla dobra wspólnego, którzy chcą dużo umieć, dla których prawość charakteru i dobre wychowanie nie są ani anachronizmem, ani sloganem, lecz wartościami, do których warto dążyć.

Potrzeba pozyskania młodej polskiej inteligencji o takim profilu do służby publicznej odradzającej się Rzeczypospolitej doprowadziła do ufundowania Krajowej Szkoły. Jak już powiedziano, istotę tej oferty stanowi osiemnastomiesięczny program kształcenia i gwarancja zatrudnienia każdego, kto Szkołę ukończy. Jej uzupełnieniem jest status słuchacza w okresie kształcenia i warunki socjalno-bytowe, jakie państwo zapewnia słuchaczom. Warto przypomnieć, że jest to oferta adresowana do osób dorosłych, więcej – legitymujących się dyplomem magistra (lub równorzędnym) i nie tylko nie jest uzależniona od skierowań czy oddelegowania, lecz wręcz przeciwnie, kandydat w wyniku swobodnie podjętej decyzji przystępuje do konkursowej rekrutacji.

Ustawa o Krajowej Szkole określiła status słuchacza stosownie do zadań tej instytucji. Każdy słuchacz, bez względu na sytuację materialną, w okresie kształcenia otrzymuje stypendium. Do końca 2003 r. stypendium było równe trzykrotnej kwocie najniższego wynagrodzenia pracowników. Od 1 stycznia 2004 r. zasada ta została zmieniona. Stypendium ma więc charakter raczej wynagrodzenia, jakie otrzymuje pracownik oddelegowany w celach szkoleniowych (formuła znana w niektórych państwach europejskich). W przypadku, gdy urzędnik lub inny pracownik administracji publicznej przystąpił do postępowania rekrutacyjnego i został przyjęty do Szkoły, wówczas w urzędzie otrzymuje urlop bezpłatny na okres kształcenia w Szkole (art. 6., ust. 2. ustawy o KSAP). Słuchacze, ich niepracujący współmałżonkowie i dzieci byli uprawnieni do korzystania ze świadczeń zakładów społecznej służby zdrowia na zasadach takich, jak pracownicy i ich rodziny (art. 6., ust. 3. ustawy o KSAP) do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. Nr 28, poz. 153), tj. praktycznie do końca 1998 r.

Słuchacze niebędący mieszkańcami Warszawy (czyli średnio 70% rocznika) mają możliwość zakwaterowania w hotelu KSAP, położonym w centrum miasta. Jest to hotel przeznaczony właśnie dla słuchaczy, z wyposażeniem dostosowanym do długiego pobytu, o standardzie – jak przystało na instytucję finansowaną ze środków publicz-

nych – przyzwoitym, ale skromnym. Z hotelu korzystają również zamiejscowi wykładowcy oraz goście Szkoły.

Słuchacze mają do dyspozycji doskonale zaopatrzoną bibliotekę, wygodną czytelnię, zbiory czasopism polskich i zagranicznych (łącznie z prasą codzienną w czterech językach), a także nieograniczony dostęp do sieci komputerowej i Internetu.

Wszystkie te uprawnienia, określając prawne ramy statusu słuchacza, nadają mu charakter niemal statusu pracownika. Odpowiednio, Krajowa Szkoła jest obowiązana nie tylko wykonywać prawem określone zadania programowe, lecz równocześnie starannie egzekwować obowiązki od słuchacza jako jego *quasi*-pracodawca. Profil i misja Szkoły jako odpowiedzialnej za przygotowywanie do służby publicznej kadr wyższych urzędników nie może pomijać tak podstawowych aspektów tej służby jak rzetelne wypełnianie obowiązków, dyscyplina, punktualność czy codzienne kulturalne zachowanie.

Podstawowym obowiązkiem słuchacza jest zobowiązanie się do podjęcia pracy w administracji i „odpracowanie" w niej nie mniej niż pięć lat. Wprawdzie ten obowiązek stanowi zarazem prawo słuchacza, a w opinii „zewnętrznej" z reguły postrzegało się go jako szczególny przywilej absolwentów KSAP, niemniej jest to oczywista konsekwencja charakteru kształcenia i racja uzasadniająca tę inwestycję. Podobnie pozostałe obowiązki stanowią logiczne konsekwencje celu, dla którego z jednej strony Krajowa Szkoła została utworzona, z drugiej zaś strony – młodzi ludzie ubiegają się o przyjęcie do niej. Obowiązki te sprowadzają się do obligatoryjnego i aktywnego udziału we wszystkich zajęciach objętych programem kształcenia, rozwijania własnej inicjatywy, pogłębiania wiedzy, sumienności w wykonywaniu swoich zadań. Słuchacz zobowiązany jest usprawiedliwiać nieobecności na zajęciach w trybie przewidzianym dla usprawiedliwiania nieobecności w pracy przez pracowników administracji, a Szkoła ma obowiązek systematycznego sprawdzania obecności słuchacza. Intensywny program (harmonogram), obowiązkowy udział we wszystkich zajęciach, a także konieczność pracy własnej czynią w pełni zrozumiałym zakaz wykonywania przez słuchacza zajęć o charakterze zarobkowym, a także równoległego studiowania w innej instytucji dydaktycznej (zakaz względny) – §§ 26–29 statutu z 1991 r., odpowiednio §§ 26–28 statutu z 1999 r.

Sądzić można, że ustawowa zasada zwrotu rzeczywistych kosztów kształcenia w przypadku, gdyby słuchacz nie wywiązał się z podstawowych obowiązków, odgrywa rolę

skutecznego ostrzeżenia przed nieprzemyślanym ubieganiem się o miejsce w KSAP i skłania kandydatów do odpowiedzialnego podejmowania decyzji o wyborze tej drogi zawodowej.

Podstawowe znaczenie ma jednak odpowiednie zatrudnienie każdego, kto kończy Krajową Szkołę, a szerzej rzecz ujmując – odpowiednie wykorzystanie absolwentów. Jest to sprawa kluczowa z punktu widzenia interesu państwa – gospodarz starannie zbiera swoje plony. Statut, precyzując ogólne postanowienie ustawy o KSAP, formułuje finalne uprawnienie absolwenta do wyboru miejsca pracy spośród „stanowisk postawionych do dyspozycji absolwentów Szkoły przez Prezesa Rady Ministrów w kolejności określonej pierwszeństwem wyników uzyskanych w Szkole". Postanowienie to jasno określa obowiązek Krajowej Szkoły przygotowania końcowego rankingu wyników, jakie wypracował każdy ze słuchaczy kończący cykl kształcenia. Ranking ten szereguje absolwentów w kolejności uzyskanych wyników, co oznacza, że otwiera ranking osoba, która uzyskała najlepszy wynik, a w konsekwencji ma ona możliwość wyboru miejsca i stanowiska pracy z całej puli propozycji przedstawionych danemu rocznikowi. Należy pamiętać, że to statutowe „ustawienie kolejki" absolwentów wybierających miejsce swojego pierwszego zatrudnienia pokazuje tylko wzajemne relacje wyników uzyskanych przez poszczególnych słuchaczy danego rocznika. Jeżeli ktoś uzyskiwał wyniki poniżej standardu słuchacza, Krajowa Szkoła rozstawała się z tą osobą wcześniej.

Z kolei cytowany wyżej, lakoniczny przepis ustawy o KSAP zawiera jedną prawnie wiążącą wskazówkę, że postawienie do dyspozycji absolwentów miejsc pracy w urzędach administracji jest gwarantowane autorytetem Prezesa Rady Ministrów. W praktyce gromadzenie pewnej liczby wolnych miejsc pracy w poszczególnych latach przebiegało różnie. Decydująca rola w tym procesie przypadała, rzecz zrozumiała, Urzędowi Rady Ministrów, a następnie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, nie bez znaczenia była też aktywność Krajowej Szkoły i ostatecznie prawo było wykonywane. Istotna zmiana nastąpiła w 1999 r., tj. po wejściu w życie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r., Nr 49, poz. 483) i utworzeniu urzędu Szefa Służby Cywilnej. Zgodnie z ustawowymi kompetencjami, Szef Służby Cywilnej we współpracy z dyrektorami generalnymi urzędów mógł przygotowywać podstawową pulę wolnych stanowisk, uzupełnioną przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która po uzyskaniu podpisu premiera spełniała dyspozycję art. 5., ust. 1. ustawy o KSAP.

Jednakże z punktu widzenia interesu państwa, interesu publicznego, w tej sprawie zbieżnego z interesem absolwentów Krajowej Szkoły, nie ma większego znaczenia, które z ogniw podległego premierowi aparatu wykonawczego gromadzi (przygotowuje) stanowiska, czyli miejsca pracy, które premier postawi do dyspozycji absolwentów kolejnego rocznika. Interes państwa wymaga, by była to oferta złożona ze s t o s o w n e j l i c z b y o d p o w i e d n i c h s t a n o w i s k. To znaczy, aby podmiot przygotowujący tę listę miał poważne narzędzia zarządzania kadrami służby cywilnej, takie jak m.in.: średniookresowe planowanie zatrudnienia w całej służbie cywilnej, statystyki według poziomu wykształcenia, kierunku, przedziału wiekowego, osobowe bazy danych itp. Stanowiska odpowiednie to takie, które uwzględniają wiedzę, umiejętności i predyspozycje kierownicze absolwenta, rozwijane w okresie kształcenia w Krajowej Szkole i wielokrotnie sprawdzane. Dopóki ta oferta, nawet obfita liczbowo, będzie wypadkową przypadków dobrej lub złej woli i tym podobnych czynników, dopóty prawdziwa będzie następująca uwaga: absolwenci Krajowej Szkoły pracują z pożytkiem dla siebie i innych, w służbie publicznej robią piękne kariery i jest to zawsze ich osobista zasługa, bo system służby cywilnej, którego ważnym ogniwem ma być Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, wciąż jeszcze nie działa.

Przypisy

1 Doskonały przegląd zagadnień i doświadczeń w tej materii dają opublikowane w polskiej i angielskiej wersji językowej materiały z międzynarodowej konferencji zorganizowanej przez Krajową Szkołę: *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym*, KSAP, Warszawa 1996, s. 173.

2 Uchwała Nr 74 Rady Ministrów z dnia 30 maja 1990 r. w sprawie utworzenia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (MP Nr 21, poz. 167) wydana na podstawie Ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz.U. z 1989 r., Nr 45, poz. 244). Uchwała ta umożliwiła instytucjonalizację już wcześniej prowadzonych prac przygotowawczych, wyposażenie Szkoły w siedzibę i niezbędne środki finansowe, powołanie dyrektora i zatrudnienie pierwszych pracowników. Niemniej, z uwagi na jej lakoniczność i przejściowy charakter, w zasadzie pomijam stan prawny z okresu jej obowiązywania, tj. do 15 lipca 1991 r.

3 Zob. m.in.: Jean-François Kesler, *L'E.N.A., la societé*, *L'Etat*, Paryż 1985, s. 584.

4 Obowiązująca ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz.U. Nr 63, poz. 266 ze zm.) weszła w życie w dniu jej ogłoszenia, tj. 15 lipca 1991 r., zapewniając pełną ciągłość faktyczną i prawną stanu utworzonego na podstawie Uchwały Nr 74 Rady Ministrów, przywołanej w przypisie 2. Ustawę tę przywołuję dalej jako: „ustawa o KSAP".

5 Statut KSAP nadany zarządzeniem Nr 30 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1991 r. w sprawie nadania statutu Krajowej Szkole Administracji Publicznej (dalej: „statut z 1991 r."), zmieniony zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów Nr 56 z dnia 14 listopada 1991 r. i Nr 98 z dnia 25 września 1992 r., obowiązywał do końca października 1999 r., tj. do daty wejścia w życie nowego statutu, zob. przypis 7.

6 Zob. m.in.: Witold Kieżun, *Dobór i postawy kadry administracyjnej*, KSAP, cykl: wykłady publiczne, Warszawa, październik 2005.

7 W obowiązującym statucie KSAP nadanym rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 października 1999 r., w sprawie nadania statutu Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz.U. Nr 82, poz. 920 ze zm.; dalej: „statut z 1999 r.") analogiczną rolę odgrywa § 21., stanowiąc: „Rodzaje zajęć dydaktycznych zarówno w toku kształcenia, jak i w działalności szkoleniowej oraz metody ich prowadzenia (m.in. treningi, konwersatoria, seminaria problemowe, warsztaty, badania terenowe), są dostosowywane przede wszystkim do aplikacyjnego charakteru kształcenia i szkoleń". Triada podstaw programowych została przejęta i wpisana do kolejnych ustaw o służbie cywilnej.

[8] Bliższa charakterystyka federalnych instytucji formujących kadry służby cywilnej w Kanadzie – zob. Steward Goodings, *Konieczność tworzenia służby cywilnej na zasadach etyki zawodowej*, w: *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym*, op. cit., s. 112–116.

[9] Ibidem, s. 121.

[10] Więcej na temat warsztatów: *Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Raport 1990–1999*, Warszawa 1999 r., s. 9–10.

[11] Zob. ibidem

[12] W 1991 r., tj. dla pierwszego rocznika, rząd ustalił do 40 miejsc, o które ubiegało się ponad 300 osób – co oznacza ponad ośmiu kandydatów na miejsce. Od 1992 r. limit miejsc wyznaczony na 60 pozostawał na niezmienionym poziomie. Liczba kandydatów zmieniała się w poszczególnych latach. W okresie objętym *Raportem 1990–1999* średnio o jedno miejsce ubiegało się ponad sześć osób.