



## Szanowni Państwo!

Latem, poza dodatkowym, specjalnym numerem „Przeglądu...” pod hasłem „Kim jesteś urzędniku? Korpus służby cywilnej jako środowisko społeczne – grupa zawodowa”, proponujemy Państwu numer lipcowo-sierpniowy, w któ-

rym relacjonujemy toczące się w ramach służby cywilnej dyskusje, odnoszące się zarówno do bieżących problemów sektora publicznego w Polsce, jak i do kierunku rozwoju służb publicznych na świecie.

Szczegółowe informacje na temat raportu przekrojowego prezydencji Irlandii, podsumowującego wyniki badań struktur służby cywilnej i służby publicznej w latach 2006–2012, przedstawiamy na s. 18–21.

O rozwoju współpracy z Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą, prowadzonej w ramach Partnerstwa Wschodniego, piszemy na s. 12–14. Między innymi relacjonujemy przebieg międzynarodowego seminarium, zorganizowanego w czerwcu br. przez Departament Służby Cywilnej KPRM, dotyczącego kwestii wzmocnienia systemu prawnego służby cywilnej i roli przywództwa.

W bieżącym numerze rozpoczynamy publikację cyklu artykułów o charakterze poradnikowym, poświęconego współpracy bliźniaczej ('twinningowi'). O tym, gdzie szukać informacji o przyszłych projektach 'twinningowych' i w jaki sposób przygotować się do ich realizacji, informujemy na s. 22–23.

Na temat zaufania do rządu i administracji publicznej w krajach OECD, w tym w Polsce, piszemy na s. 15–17. Warto zwrócić uwagę, że – zgodnie z danymi Instytutu Gallupa – zaufanie do rządu w Polsce między rokiem 2007 a 2011 r. zauważalnie wzrosło, wciąż jednak jest niższe niż średnio w krajach Organizacji.

Z tematów obecnych i w dyskusjach międzynarodowych, i krajowych, podejmujemy również zagadnienia korupcji i 'whistleblowingu'. Na s. 8–9

zamieszczamy relację z konferencji „Systemy antykorupcyjne w administracji publicznej”, która odbyła się w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i której głównym celem było omówienie najczęściej wdrażanych instrumentów prewencji antykorupcyjnej w administracji publicznej. Na s. 10–11 przybliżamy debatę, która miała miejsce w Fundacji im. Stefana Batorego podczas seminarium eksperckiego pt. „Sygnalista w zakładzie pracy – systemy wewnętrznego sygnalizowania nieprawidłowości z perspektywy pracodawcy”.

W związku z przyjęciem (12 lutego br.) przez Radę Ministrów strategii „Sprawne Państwo 2020” zintensyfikowane zostały prace nad „Strategią Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej”. W lipcu br. Szef Służby Cywilnej przekazał Sekretarzowi Komitetu Rady Ministrów projekt strategii dla służby cywilnej z prośbą o przedłożenie jej pod obrady Komitetu Rady Ministrów. Dotychczasowe etapy prac nad dokumentem przypominamy na s. 33–36.

Z zakresu dobrych praktyk zarządzania proponujemy Państwu tekst Ministerstwa Finansów na temat kontroli zarządczej (s. 37–39). Pani Naczelnik Monika Kos wyjaśnia w nim, czym jest kontrola zarządcza, jak należy ją rozumieć i stosować.

Trwa proces naboru kandydatów na roczne (październik 2014 – wrzesień 2015) stypendium rządu Japonii pn. Young Leaders' Program. Zachęcając do udziału w programie, wrażeniami z bieżącej edycji studiów dzieli się przedstawiciel KPRM (s. 29–31).

Jesienią zostanie przeprowadzone szkolenie centralne pn. „Standardy skutecznej i sprawnej pracy administracji” (s. 32). Szerzej na ten temat będziemy informować m.in. za pośrednictwem naszej strony internetowej.

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej ogłosiła wyniki postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w roku 2013. Od 28 sierpnia dostępne są w Biuletynie Informacji Publicznej KPRM i w Serwisie Służby Cywilnej.

**Dagmir Długosz**

Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM  
Redaktor Naczelny

## SPIS TREŚCI

### OD REDAKTORA NACZELNEGO

Artykuł wstępny – Dagmir Długosz, Redaktor Naczelny  
s. 1

### KOMENTARZ SZEFA SŁUŻBY CYWILNEJ

Legislacyjna układanka – Sławomir Brodziński, Szef  
Służby Cywilnej s. 3

### FORUM DYREKTORÓW GENERALNYCH

Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów – Ineza Królik  
s. 5

### RADA SŁUŻBY CYWILNEJ

Z prac Rady Służby Cywilnej – Anna Prażuch s. 5

### W ADMINISTRACJI

Postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej w 2013 r.  
– Monika Zaremba s. 6

Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej s. 6

*Dowiedz się więcej, działaj sprawniej!* Dzień otwarty  
dla służby cywilnej II – Łukasz Wielocha s. 7

95-lecie Głównego Urzędu Statystycznego s. 7

### WIZYTY, SPOTKANIA, KONFERENCJE

Jak bronić się przed korupcją? Instrumenty  
prewencji antykorupcyjnej w administracji publicznej  
– Marta Nalazek s. 8

Sygnalista w zakładzie pracy. Systemy wewnętrz-  
nego sygnalizowania nieprawidłowości z pers-  
pektywy pracodawcy – Anna Wojciechowska-  
Nowak s. 10

### PARTNERSTWO WSCHODNIE

Wzmocnienie systemu prawnego służby cywilnej i roli  
przywództwa. Seminarium dla krajów Partnerstwa  
Wschodniego, Warszawa, 7 czerwca 2013 r. – Katarzyna  
Dudzik, Izabela Najda-Jędrzejewska s. 12

### ADMINISTRACJA NA ŚWIECIE

Przychodzi piechotą, odjeżdża na koniu. Zaufanie do  
rządu i administracji publicznej w analizach Organizacji  
Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) – Łukasz  
Świetlikowski s. 15

### EUROPEJSKA SIEĆ ds. ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Administracja publiczna w krajach członkowskich EUPAN  
w latach 2006–2012. Badanie struktur służby cywilnej

i służby publicznej – raport prezydencji Irlandii w Radzie  
UE – Katarzyna Dudzik s. 18

### WSPÓŁPRACA BLIŹNIACZA

Polska administracja publiczna w programach współpracy  
bliźniaczej – Wojciech Gołębiowski s. 22

### KADRY

Cudzoziemcy w służbie cywilnej. Jak stosować art. 5  
ustawy o służbie cywilnej – Dariusz Suprun s. 24

Obserwacja procesu naboru na wyższe stanowiska  
w służbie cywilnej – Michał Masłowski s. 28

### KSZTAŁCENIE

Z perspektywy Japonii. Young Leaders' Program – studia  
w Graduate Institute for Policy Studies dla urzędników  
z wybranych krajów świata – Piotr Firlus s. 29

### SZKOLENIA W SŁUŻBIE CYWILNEJ

„Standardy skutecznej i sprawnej pracy administracji”.  
Szkolenie centralne – Agnieszka Tomaszewska s. 32

### ZARZĄDZANIE KADRAMI

*Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie  
Cywilnej*. Instrument realizacji strategii *Sprawne Państwo  
2020* – Ewa Puzyna s. 33

### DOBRE PRAKTYKI ZARZĄDZANIA

Kontrola zarządcza. System wspierający zarządzanie  
w jednostce sektora finansów publicznych – Monika Kos  
s. 37

### CZY WIESZ, ŻE

Wielkie Księstwo Poznańskie. Polacy w prowincji pruskiej  
– oprac. Wojciech Zawadzki s. 41

### WARTO PRZECZYTAĆ

„Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów  
publicznych. Komentarz”, Katarzyna Borowska, Anna  
Kościńska-Paszkowska, Tomasz Bolek, wydawnictwo  
Lexis Nexis 2012 – Barbara Ciemala s. 43

„Dobra strategia, zła strategia. Czym różnią się i jakie  
to ma znaczenie”, Richard P. Rumelt, Wydawnictwo  
MT Biznes, Warszawa 2013 – Ewa Puzyna s. 44

### WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL

## Legislacyjna układanka



Pozwólcie Państwo, że w tym miejscu, w moim komentarzu odniosę się do powakacyjnego podsumowania działań legislacyjnych w obszarze służby cywilnej. W ten sposób nawiążę też do zamieszczonych publikacji dotyczących *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej* oraz mianowań.

Z drugiej strony, Koleżankom i Kolegom – członkom korpusu służby cywilnej należy się informacja z pierwszej ręki na temat niektórych spraw, co do których wypowiadałem się ostatnio publicznie.

Jak wiadomo, pomysłów na zmianę ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. jest (było) kilka. Warto to usystematyzować.

Po pierwsze – „mała nowelizacja” dotycząca wprowadzenia w korpusie służby cywilnej elastycznego czasu pracy. Jej dwa postulaty (ruchomy czas pracy i wydłużone okresy rozliczeniowe<sup>1</sup>) są spójne z wdrażanymi ostatnio zmianami w kodeksie pracy, nie stanowią żadnej rewolucji, a służyć mają równocześnie obywatelom (łatwiejszy dostęp do urzędów) i członkom korpusu służby cywilnej (lepsze dostosowanie czasu pracy do indywidualnych potrzeb pracownika). Jest zielone światło dla tego projektu ze strony Zespołu ds. Programowania Prac Rządu i mniemam, że wkrótce po dodatkowych wyjaśnieniach trafi on pod obrady Komitetu Rady Ministrów.

Po drugie – nowelizacja ustawy o służbie cywilnej dotycząca rekompensaty za godziny nadliczbowe.

Ze względu na rozbieżność stanowisk proponowane zmiany musiały zostać wyodrębnione do oddzielnej ścieżki legislacyjnej. Obecnie w dialogu z Szefem KPRM przeprowadzamy dodatkowe analizy mające dostarczyć materiału decyzyjnego.

I wreszcie, tak zwana duża nowelizacja ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. – planowana już od kilku lat, w odniesieniu do której Rada Służby Cywilnej, niektórzy politycy i dyrektorzy generalni zalecają dużą wstrzeźliwość. Tu pakiet proponowanych zmian byłby znacznie szerszy (np. zmiany w systemie ocen i szkoleń, poszerzenie dostępu do wyższych stanowisk w służbie cywilnej, korekta uprawnień urzędników mianowanych, uproszczenie niektórych procedur). Pierwotnie w tej noweli znaleźć się miały (później wydzielone) kwestie elastycznego czasu pracy oraz rekompensaty nadgodzin. Zawieszając prace nad głębszymi zmianami ustawy o służbie cywilnej, pewne pomysły zmian wprowadzone zostały do projektu *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej*, która operuje horyzontem czasowym 2020 r. Ale to już temat na inną dyskusję, bo okazało się, że dwa lata deliberacji nad jej kształtem to za mało.

### Przypis

<sup>1</sup>Projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej wraz z przebiegiem procesu legislacyjnego przedstawiony jest na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji pod adresem <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/167500>.

**Sławomir Brodziński**

Szef Służby Cywilnej

← powrót

Wydawca „Przeglądu Służby Cywilnej” informuje, że zgodnie z przepisem art. 34 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (DzU z 2006 r. nr 90, poz. 631, z późn. zm.) wykorzystywanie zamieszczanych na jego łamach publikacji lub ich części dopuszczalne jest jedynie pod warunkiem podania ich autorów oraz źródła (imię i nazwisko autora, tytuł publikacji, „Przegląd Służby Cywilnej” nr ..., s. ...).

### **INFORMACJA DLA AUTORÓW**

Redakcja zastrzega sobie prawo skrótów i wprowadzania śródtytułów w nadsyłanych tekstach.  
Redakcja nie zwraca niezamówionych tekstów oraz nie wypłaca honorariów Autorom publikowanych materiałów.

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW; ALEJE UJAZDOWSKIE 1/3; 00-583 WARSZAWA  
WYDAWCA: SZEFE SŁUŻBY CYWILNEJ

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW – DEPARTAMENT SŁUŻBY CYWILNEJ  
REDAKTOR NACZELNY: DAGMIR DŁUGOSZ – DYREKTOR DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM  
ZASTĘPCY DYREKTORA: MARIA REUTT, WOJCIECH MICHOTA, WOJCIECH ZIELIŃSKI

REDAKCJA: WYDZIAŁ KOMUNIKACJI I KOORDYNACJI DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM  
NACZELNIK WYDZIAŁU JACEK NIEWIAROWSKI, TEL. 22 694 73 21, E-MAIL JNIEWIAR@KPRM.GOV.PL  
REDAKTOR PROWADZĄCY DOROTA GDAŃSKA, TEL. 22 694 74 20, E-MAIL DGDANSKA@KPRM.GOV.PL  
WSPÓŁPRACOWNICY: PRACOWNICY DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM



## FORUM DYREKTORÓW GENERALNYCH

### Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów

W dniu **17 lipca 2013 r.** w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Warszawie odbyło się XVIII posiedzenie Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów. Było to pierwsze z udziałem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów spotkanie plenarne odbywające się według nowej formuły, przyjętej zarządzeniem nr 4 Szefa Służby Cywilnej z dnia 23 maja 2013 r. w sprawie warunków i trybu współdziałania Szefa Służby Cywilnej z dyrektorami generalnymi urzędów.

Gościem spotkania był Minister, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów **Jacek Cichocki**, którego przemówienie koncentrowało się na zadaniach stojących przed służbą cywilną i administracją rządową ze względu na jej służebny charakter wobec społeczeństwa i państwa.

Spotkanie XVIII Forum poświęcone było omówieniu *Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2012 r.*, które 26 czerwca br. zostało przyjęte przez Prezesa Rady Ministrów.

Wystąpienie Szefa Służby Cywilnej **Sławomira Brodzińskiego** prezentowało przede wszystkim modernizację służby cywilnej, jaka dokonała się w ostatnim okresie, a także określiło plan działań wynikających z zaakceptowanego przez Prezesa Rady Ministrów *Sprawozdania*, w powiązaniu z przedłożonym do opiniowania projektem *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej*.

Druga część spotkania została przeprowadzona w formie panelu. W trakcie dyskusji poruszono tematykę wyższych stanowisk w służbie cywilnej, zatrudniania osób niepełnosprawnych, wykorzystywania środków na szkolenia, ocen okresowych oraz zarządzania funduszem płac w sytuacji zamrożenia środków na wynagrodzenia.

Ineza Królik

Radca Prezesa Rady Ministrów  
Departament Służby Cywilnej KPRM

← powrót

## RADA SŁUŻBY CYWILNEJ

### Z prac Rady Służby Cywilnej

**27 sierpnia 2013 r.** odbyło się XLII posiedzenie Rady Służby Cywilnej, któremu przewodniczył prof. dr hab. **Krzysztof Kiciński**, wiceprzewodniczący RSC. W spotkaniu uczestniczyli: Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**, dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej **Jan Pastwa**, jego zastępca **Marek Haliniak**, a także przedstawiciele Departamentu Służby Cywilnej oraz Departamentu Prawnego KPRM.

Rada Służby Cywilnej oceniła przebieg tegorocznego postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej. W ramach procedowania nad tym punktem Rada:

- wysłuchała wystąpienia dyrektora KSAP **Jana Pastwy**, który przedstawił informacje na temat przebiegu postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2013 r. oraz dokonał charakterystyki jego uczestników,
- zapoznała się z relacją członkini RSC, dr hab. **Barbary Jaworskiej-Dębskiej**, wyznaczonej w celu obserwacji postępowania kwalifikacyjnego, a także ze *Sprawozdaniem przedstawicieli Szefa Służby Cywilnej – obserwatorów prac zespołu sprawdzającego powołanego w celu przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej*

w 2013 r. z przebiegu sprawdzianu przewidzianego w jego toku, omówionym przez dyrektora Departamentu Służby Cywilnej **Dagmira Długosza**.

Na tej podstawie Rada Służby Cywilnej dokonała pozytywnej oceny przebiegu postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2013 r. (Uchwała nr 91 RSC: [https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala\\_rady\\_sluzby\\_cywilnej\\_nr\\_91\\_0.pdf](https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_91_0.pdf)).

Ponadto Rada rozpatrzyła oraz pozytywnie zaopiniowała projekt *Trzyletniego planu limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej na lata 2014–2016*, w którym proponuje się określenie limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej na kolejne trzy lata w następujących wielkościach:

- 2014 r. – 500 osób,
- 2015 r. – 500 osób,
- 2016 r. – 500 osób.

(Uchwała nr 92 RSC: [https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala\\_rady\\_sluzby\\_cywilnej\\_nr\\_92\\_0.pdf](https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_92_0.pdf)).

Szef Służby Cywilnej zapoznał także Radę z informacjami na temat spraw bieżących z zakresu zarządzania służbą cywilną.

Anna Prażuch

Główny specjalista w Wydziale Komunikacji i Koordynacji  
Departamentu Służby Cywilnej KPRM

← powrót

### Postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej w 2013 r.

W dniu **6 lipca 2013 r.** odbył się w Warszawskim Centrum EXPO XXI (przy ul. Prądyńskiego 12/14) sprawdzian przewidziany w toku postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2013 r. W jego trakcie sprawdzone zostały w dwóch odrębnych częściach wiedza i umiejętności niezbędne do wypełniania zadań służby cywilnej.



Obserwatorzy postępowania kwalifikacyjnego. Od lewej: Jan Pastwa, dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, dr hab. Barbara Jaworska-Dębska, przedstawiciel Rady Służby Cywilnej, Sławomir Brodziński, Szef Służby Cywilnej. Fot. KSAP.

Zgodnie z informacją przekazaną przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej, która prowadzi postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie w służbie cywilnej, do tegorocznego postępowania kwalifikacyjnego przystąpiły 864 osoby.

Mianowań w służbie cywilnej dokonuje się w ramach limitu mianowań na dany rok, uwzględniając absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, którzy w danym roku złożą wniosek o mianowanie.

Limit mianowań w roku bieżącym wynosi 200, przy czym w 2013 r. wpłynęły do Szefa Służby Cywilnej 33 wnioski absolwentów KSAP o mianowanie.

Warunkiem zakończenia sprawdzianu z wynikiem pozytywnym jest:

- uzyskanie w każdej części sprawdzianu co najmniej 1/3 maksymalnej możliwej do uzyskania w niej liczby punktów (jest to 30 punktów z części sprawdzianu sprawdzającej wiedzę i 20 punktów z części sprawdzianu sprawdzającej umiejętności),
- uzyskanie w całym sprawdzianie co najmniej 3/5 maksymalnej możliwej do uzyskania w nim liczby punktów (jest to 90 punktów w sumie z dwóch części sprawdzianu).



Uczestnicy postępowania kwalifikacyjnego. Fot. KSAP.

Informację o wynikach postępowania kwalifikacyjnego zamieścimy w kolejnym wydaniu „Przeglądu Służby Cywilnej”.

Monika Zaremba

Naczelnik Wydziału Systemów i Narzędzi Zarządzania Kadrami  
Służby Cywilnej  
Departamentu Służby Cywilnej KPRM

← powrót

### Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej

Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej **Sławomira Brodzińskiego** o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2012 r., przyjęte przez Prezesa Rady Ministrów **Donalda Tuska** 26 czerwca 2013 r., dostępne jest na stronie internetowej [Departamentu Służby Cywilnej KPRM](#).

---

## Dowiedz się więcej, działaj sprawniej!

Dzień otwarty dla służby cywilnej II

**20 września 2013 r.** Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów organizuje, już po raz drugi, konsultacje dla przedstawicieli administracji rządowej odbywające się pod hasłem *Dowiedz się więcej, działaj sprawniej* – dzień otwarty dla służby cywilnej II. Konsultacje odbędą się w gmachu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Warszawie.

Dzień otwarty jest organizowany przede wszystkim z myślą o pracownikach administracji rządowej szczebla wojewódzkiego i powiatowego. Jest on doskonałą okazją do poszerzenia wiedzy z zakresu

funkcjonowania systemu służby cywilnej. W czasie konsultacji uczestnicy będą mieli możliwość uzyskania odpowiedzi na nurtujące ich pytania w bezpośredniej rozmowie z ekspertami z różnych dziedzin. Ponadto będą mogli zapoznać się z prezentacjami na temat służby cywilnej i praktycznych aspektów zarządzania zasobami ludzkimi w korpusie służby cywilnej.

Łukasz Wielocha

Główny specjalista w Wydziale Komunikacji i Koordynacji Departamentu Służby Cywilnej KPRM

← powrót

---

## 95-lecie Głównego Urzędu Statystycznego

W lipcu Główny Urząd Statystyczny obchodził 95. rocznicę swego powstania – został powołany reskrytem Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 13 lipca 1918 r.

Z okazji jubileuszu Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej **Bronisław Komorowski** nadał odznaczenia państwowe zasłużonym pracownikom GUS. 11 lipca w Pałacu Prezydenckim odbyła się uroczystość z okazji jubileuszu, podczas której odznaczenia te – w imieniu Prezydenta Bronisława Komorowskiego – wręczyła Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP Irena Wóycicka. Po uroczystości wręczenia odznaczeń odbyło się seminarium nt. „Jakość życia. Aktualny stan i wyzwania w świetle badań”, które otworzył Prezes Głównego Urzędu Statystycznego **Janusz Witkowski**.

Z okazji 95-lecia urząd wydał pamiątkową publikację pt. „95 lat Głównego Urzędu Statystycznego”,

Warszawa 2013, w której przedstawiono m.in. najważniejsze wydarzenia z historii urzędu, historię zmian technologicznych w pracy GUS, proces automatyzacji prac Centralnej Biblioteki Statystycznej, rozwój Zakładu Wydawnictw Statystycznych w latach 1957–2013, najważniejsze dokumenty z pracy GUS oraz wyzwania stojące przed polską statystyką publiczną.



Gratulujemy i życzymy dalszych sukcesów.

REDAKCJA

← powrót

Odznaczenia z okazji 95-lecia GUS: [PREZYDENT.PL](http://PREZYDENT.PL).

Seminarium pt. „Jakość życia w Polsce. Aktualny stan i wyzwania w świetle badań”: [PREZYDENT.PL](http://PREZYDENT.PL).

### Jak bronić się przed korupcją?

Instrumenty prewencji antykorupcyjnej w administracji publicznej

W dniu **21 czerwca 2013 r.** w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych została zorganizowana konferencja „Systemy antykorupcyjne w administracji publicznej”, przygotowana we współpracy z Fundacją im. Stefana Batorego. Ze strony Ministerstwa Spraw Wewnętrznych gospodarzem wydarzenia był Podsekretarz Stanu w MSW **Marcin Jabłoński**, który do udziału w konferencji zaprosił dyrektorów generalnych i przedstawicieli ministerstw, urzędów wojewódzkich oraz urzędów centralnych. Wśród zaproszonych gości byli także przedstawiciele środowiska naukowego i akademickiego oraz organizacji pozarządowych. W konferencji wzięło udział około 150 osób. Głównym celem konferencji było omówienie najczęściej wdrażanych instrumentów prewencji antykorupcyjnej w administracji publicznej.

Konferencję otworzył Minister **Marcin Jabłoński**, który podkreślił, że jednym z priorytetów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w 2013 r. jest opracowanie i wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2013–2018. Jednocześnie zaznaczył, że program ten ma stanowić główny element koordynacji krajowej polityki antykorupcyjnej.



Ze strony Fundacji im. Stefana Batorego otwarcia konferencji dokonała pani **Grażyna Kopińska**, ekspert Programu Odpowiedzialne Państwo, podkreślając, że w procesie niwelacji korupcji bardzo ważnym elementem jest prewencja poprzez wprowadzanie systemów zabezpieczających organizację przed korupcją.



Od lewej: Anita Truskowska – kierownik Systemu Zarządzania Biura Audytu Wewnętrznego w Agencji Rezerw Materiałowych,

Tomasz Pośnik – dyrektor Biura Audytu w Agencji Rezerw Materiałowych, Jacek Bąkowski – Prezes Agencji Rezerw Materiałowych, dr Piotr Koryś i dr Cezary Trutkowski – eksperci Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, Adrianna Zielińska – zastępca dyrektora Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków MSW (moderator panelu), Radosław Płucisz – dyrektor Biura Kadr, Szkolenia i Organizacji MSW. Fot. MSW.

W ramach konferencji odbyły się trzy panele tematyczne.

Pierwszy panel poświęcony był Systemowi Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym (dalej: SPZK), jako najczęściej wdrażanemu instrumentowi prewencji antykorupcyjnej w administracji publicznej. Eksperci Programu Przeciw Korupcji, dr **Cezary Trutkowski** i dr **Piotr Koryś**, z Fundacji im. Stefana Batorego, przedstawili główne tezy autorskiego poradnika „Przeciwdziałanie korupcji w praktyce”, powstałego w ramach projektu Przeciwdziałanie Korupcji w Praktyce, realizowanego w ramach Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego w latach 2011–2013. Jednocześnie zwrócili uwagę na postrzeganie skali korupcji, a także uwarunkowania jej występowania. Dokonali także rozróżnienia na podejścia ustrukturyzowane i sformalizowane, jakościowe i mieszane, które stanowią istotne rozwiązania w procesie przeciwdziałania korupcji w Polsce.

Przedstawione zostały także zalety i wady SPZK, które określono między innymi na podstawie badań prowadzonych podczas wdrażania SPZK w Ministerstwie Gospodarki, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego oraz w Agencji Rezerw Materiałowych.

Przedstawiciele Agencji Rezerw Materiałowych przedstawili praktyczne aspekty wdrażania Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym.

Drugi panel poświęcony został roli innym niż SPZK systemom zabezpieczeń przed korupcją, stosowanym w polskiej administracji publicznej. Przedstawiciele Polskiej Służby Celnej, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zaprezentowali systemy zabezpieczeń przed korupcją funkcjonujące w ich urzędach macierzystych.

Panel trzeci stanowiła debata ekspercka, poświęcona mocnym i słabym stronom istniejących systemów antykorupcyjnych oraz propozycji stworzenia jednolitych rozwiązań dla całej administracji. Uczestnikami debaty byli m.in. przedstawiciele Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Najwyższej Izby Kontroli.





Uczestnicy konferencji. Fot. MSW.

Dzięki udziałowi ekspertów, a także wszystkich zaproszonych gości, konferencja stanowiła doskonałą platformę wymiany wiedzy i doświadczeń dotyczących zabezpieczeń polskiej administracji publicznej przed korupcją.

Marta Nalazek

Wydział Zarządzania Zasobami Ludzkimi  
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych



---

## Sygnalista w zakładzie pracy

Systemy wewnętrznego sygnalizowania nieprawidłowości z perspektywy pracodawcy



**Anna Wojciechowska-Nowak**

Koordynatorka projektu  
„Ochrona sygnalistów”  
Program Odpowiedzialne  
Państwo  
Fundacja im. Stefana  
Batorego

W Fundacji im. Stefana Batorego **28 czerwca 2013 r.** odbyło się, zorganizowane w partnerstwie z Departamentem Służby Cywilnej KPRM oraz firmą Ernst & Young, seminarium eksperckie pt. „Sygnalista w zakładzie pracy – systemy wewnętrznego sygnalizowania nieprawidłowości z perspektywy pracodawcy”. Organizatorów reprezentowali: **Dagmir Długosz** – dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM, **Mariusz Witalis** – partner w Ernst & Young, **Anna Wojciechowska-Nowak**, koordynatorka projektu „Ochrona sygnalistów”, i **Grzegorz Makowski**, dyrektor programu Odpowiedzialne Państwo. Swoim doświadczeniem i wiedzą ekspercką dzielili się m.in.: **Jacek Bąkowski**, Prezes Agencji Rezerw Materiałowych, **Piotr Hans** z Grupy Kapitałowa NOVOL, **Zuzanna Dobrowolska** z Linii Etyki, **Tomasz Kruk** i **Dariusz Bielas** z Grupy PKP SA, **Grzegorz Misiak** z RWE Polska SA, **Katarzyna Misiejuk** z Ministerstwa Transportu, **Kamil Mroczka** z Ministerstwa Sprawiedliwości, adw. **Aleksandra Oziemska** z White & Case, **Stanisław Płoński** ze Służby Celnej oraz **Paweł Wajszczyk** z Johnson & Johnson.

W debacie publicznej od pewnego czasu obecna jest problematyka tzw. *whistleblowingu*, czyli sygnalizowania zachodzących w miejscu pracy nieprawidłowości godzących w interes społeczny. W ocenie organizacji społecznych, w tym Fundacji Batorego, ale również OECD, warunki prawne w Polsce – nie dając wystarczającej ochrony zawiadamiającym – nie sprzyjają sygnalizowaniu. Jednak warunki korzystne dla sygnalizowania mogą być tworzone również z poziomu zakładu pracy. Niektórzy pracodawcy wdrażają w ramach zarządzania ryzykiem rozwiązania typu: gorące linie, skrzynki e-mailowe, telefony zaufania, formularze na stronach internetowych służące zgłaszaniu nieprawidłowości lub powołują rzecznika etyki. Wydaje się, że z perspektywy interesów pracodawców, zarówno prywatnych jak i publicznych, warto to robić. Badania pokazują, że w większości przypadków wewnętrzne dochodzenia wszczynane są w firmach dzięki wewnętrznym zgłoszeniom. Jednocześnie, według szacunków, w wyniku nadużyć firmy tracą rocznie 5 proc. swoich przychodów<sup>1</sup>. Natomiast Najwyższa Izba Kontroli

podaje, że w 2011 r. wymiar skutków nieprawidłowości ujawnionych w wyniku kontroli wyniósł 14,2 mld zł, natomiast 26 mln zł to finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich<sup>2</sup>.

Mimo to w Polsce stosunkowo niewielki odsetek pracodawców korzysta z tego typu rozwiązań. Nad przyczynami tego stanu rzeczy zastanawiali się przedstawiciele pracodawców oraz eksperci obecni na seminarium.

### Bariery

Małe zainteresowanie tego rodzaju rozwiązaniami eksperci wiążą m.in. z barierami kulturowymi. Problematyczna okazuje się definicja lojalności – lojalność wobec pracodawcy jest mylona z lojalnością wobec przełożonego. W Polsce dominuje też swoista „kultura potępienia” – w przypadku wykrycia nieprawidłowości uwaga opinii publicznej oraz środków masowego przekazu koncentruje się na szukaniu winnych, milczy się już o działaniach naprawczych oraz o tym, że kryzys bywa okazją do systemowej poprawy. W konsekwencji część przedsiębiorstw oraz instytucji publicznych, które wdrożyły systemy, nie mówi o tym publicznie, obawiając się, że zostanie to zinterpretowane jako dowód na istnienie nadużyć w tymże podmiocie. Przykładem odmiennego myślenia wydaje się być Służba Celna, która obecnie prowadzone działania wzmacniające etykę uzasadnia wysoką liczbą zarzutów korupcyjnych stawianych funkcjonariuszom w ciągu ostatnich lat oraz determinacją kierownictwa do zmiany tego stanu rzeczy. Swoimi doświadczeniami związanymi z rozwiązaniami na polu etyki chętnie dzielą się Grupa PKP, RWE czy Johnson & Johnson.

Niezależnie od barier kulturowych, wdrażanie systemów sygnalizowania nie ułatwia również niejasna sytuacja prawna. Według ekspertów system sygnalizowania będzie realnie funkcjonował przy spełnieniu pewnych warunków brzegowych. Przede wszystkim musi gwarantować sygnaliście bezpieczeństwo, a konkretnie poufność jego danych osobowych. To chroni pracownika przed działaniami odwetowymi przełożonych. Tymczasem niewykluczone, że ustawa o ochronie danych osobowych, a w sektorze publicznym – ustawa o dostępie do informacji publicznej – obligują pracodawcę do przekazania informacji umożliwiających identyfikację zgłaszającego.

Skuteczny system to taki, który jest wiarygodny dla zespołu, tj. budzi przekonanie, że zgłoszenie zostanie rzetelnie zbadane, a jeśli okaże się uzasadnione, pracodawca położy kres nieprawidłowościom. Tymczasem w instytucjach sektora

publicznego wiarygodność systemu poważnie osłabiałaby okoliczność, że kodeks etyki nie obowiązuje osób z nadania politycznego zajmujących najwyższe stanowiska. Wśród członków korpusu służby cywilnej spotkać się nawet można z przeświadczeniem, że „kodeks etyki jest dla maluczkich” i w gruncie rzeczy służy dyscyplinowaniu szeregowych pracowników.

Powodem małego zainteresowania systemami wśród polskich pracodawców może być trudność w znalezieniu partnerów do realizacji tego rodzaju projektu etycznego. Niestety, jak wynika z doświadczenia obecnych na spotkaniu, wdrażaniu systemu często sprzeciwiają się związki zawodowe, mimo że system może doprowadzić do wyeliminowania patologii, zwalczanie których mieści się w misji związków, np. zagrożenie dla bezpieczeństwa pracowników, dyskryminacji, mobbingu, molestowania seksualnego czy innych przejawów łamania praw pracowniczych. Związki zawodowe, według relacji ekspertów, utożsamiają tego typu rozwiązania z zachęcaniem do donoszenia. Zdarza się, że pozytywną rekomendację uzależniają od akceptacji ich postulatów płacowych. Przyczyn sceptycyzmu eksperci upatrują w obawie o utratę pozycji i wpływów związków zawodowych w zakładzie pracy, czasem w braku transparentności funkcjonowania samych organizacji związkowych, zaś w skrajnych przypadkach w obawie o ujawnienie nieprawidłowości po stronie działacza. Z drugiej strony – jak zwracają uwagę eksperci – w zakładach pracy, gdzie przez lata tolerowano nieprawidłowości i nadużycia, sceptycyzm związków zawodowych wobec nowej polityki pracodawcy wydaje się zupełnie uzasadniony.

### **Efektywność**

Eksperti zwracają uwagę, że system przyniesie tym lepsze efekty, im lepiej zostanie dopasowany do kultury organizacyjnej danego podmiotu. Przykładowo wdrożenie systemu w grupie PKP poprzedzono ankietami pracowniczymi, które m.in. pozwoliły ustalić preferencje pracowników co do kanałów przekazywania sygnałów o potencjalnych nieprawidłowościach.

Dyskutując o motywowaniu pracowników posiadających wiedzę o nieprawidłowościach do podzielenia się nią z osobą kompetentną, uczestnicy seminarium sceptycznie odnieśli się do gratyfikacji finansowych. Podnoszone są obawy, że pracodawca, który je stosuje, odwołuje się do doraźnych i krótkotrwałych motywacji – chęci zysku bądź, w najlepszym razie, chęci zrównoważenia oporów przed sygnalizowaniem. Tymczasem to motywacje związane z działaniem w interesie wspólnym – pracowników, pracodawcy – przynoszą długotrwałe efekty, m.in. w postaci budowania postaw lojalności wobec instytucji.

Dlatego systemy sygnalizowania w ramach zachęcania pracowników powinny raczej budować przekonanie, że zgłoszenie nieuchronnie wywoła reakcję pracodawcy i położy kres nieprawidłowościom. Według ekspertów motywująco działa również informacja zwrotna o tym, że określone nieprawidłowości udało się usunąć dzięki sygnałom zgłoszonym przez pracowników. Niemniej w praktyce postawa pracownika-sygnalisty nierzadko znajduje odzwierciedlenie w premii lub awansie.

Eksperti zwracają uwagę na to, by w komunikacji wewnętrznej pracodawca pokazywał, że system nie służy donoszeniu, a przekazywaniu informacji o sytuacjach budzących niepokój, niekoniecznie świadczących o nadużyciach lub przestępstwie.

### **Ustawa o sygnalistach**

Pracodawcy dostrzegają potrzebę zmian w prawie mających na celu uregulowanie sytuacji sygnalisty oraz usunięcie wcześniej wspomnianych niejasności związanych z ochroną danych osobowych oraz dostępem do informacji publicznej. Ustawa mogłaby poza tym, podobnie jak uczyniły to przepisy o mobbingu lub molestowaniu seksualnym, spełnić istotną rolę w edukacji społecznej – przyczyniając się do podważenia fałszywszych stereotypów na temat sygnalizowania.

Różne stanowiska prezentowano wobec propozycji nałożenie na pracodawców – wzorem innych krajów – obowiązku wdrożenia procedury umożliwiającej bezpieczne zasygnalizowanie nieprawidłowości. Przeciwnicy obawiają się wypaczenia idei *whistle-blowingu*. Przewidują, że systemy wdrażane pod przymusem ustawy i bez realnego przywództwa etycznego będą miały charakter fasadowy. Skuteczniej funkcjonowałyby rozwiązania oparte na zachętach do wdrożenia systemu. Przykładowo, brytyjska ustawa Anti-Bribery Act pozwala danemu podmiotowi uchylić się od odpowiedzialności karnej, o ile zostanie wykazane, że wdrożył on rozwiązania zapobiegające korupcji. System sygnalizowania uznaje się za jeden z nich. Podobne rozwiązanie, oparte na metodzie „marchewki”, mogłoby przyczynić się do większej popularyzacji systemów sygnalizowania nieprawidłowości.

### **Przypisy**

<sup>1</sup>Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse. 2012 Global Fraud Study, Association of Certified Fraud Examiners, źródło:

[http://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE\\_Website/Content/rtnn/2012-report-to-nations.pdf](http://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/rtnn/2012-report-to-nations.pdf).

<sup>2</sup><http://www.nik.gov.pl/plik/id.3957.pdf>.

Szczegółowe informacje na temat seminarium dostępne są na stronach [www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl).



### Wzmocnienie systemu prawnego służby cywilnej i roli przywództwa

Seminarium dla krajów Partnerstwa Wschodniego  
Warszawa, 7 czerwca 2013 r.



**Katarzyna Dudzik**

Radca Szefa KPRM

Wydział Współpracy  
Międzynarodowej DSC  
KPRM

Od 2011 r. Szef Służby Cywilnej jest zaangażowany we współpracę z państwami Partnerstwa Wschodniego (PW), tj. Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą, m.in. w ramach Platformy 1 Partnerstwa Wschodniego ds. Demokracji, Dobrego Zarządzania i Stabilności – Panelu ds. Reformy Administracji Publicznej (inicjatywę koordynowaną przez MSZ). W obszarze pierwszym panelu pt. „Prawo/ statuty/ zasady rekrutacji służby cywilnej i publicznej” Polska wspólnie z Rumunią i Azerbejdżanem jest tzw. wiodącym krajem. Prace w ramach panelu, w tym warsztaty, seminaria, spotkania podsumowujące, organizowane przez kraje zaangażowane w działania na rzecz krajów PW, koordynowane są przez Wydział ds. Partnerstwa Wschodniego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych Komisji Europejskiej.

**7 czerwca 2013 r.** Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z programem pracy Panelu ds. Reformy Administracji Publicznej zorganizował w KPRM seminarium poświęcone wzmocnieniu systemu prawnego służby cywilnej i roli przywództwa (ang.: Strengthening the civil service legal system. The role of leadership). Tematem seminarium, skierowanym do wyższych urzędników służby cywilnej/publicznej, była reforma ram prawnych administracji publicznej, a także rola przywództwa w inicjowaniu i wdrażaniu powyższych zmian. Intencją Szefa Służby Cywilnej, który przewodniczył spotkaniu, było zachęcenie uczestników do wymiany własnych doświadczeń oraz dobrych praktyk w zakresie reformy administracji publicznej, jak i promowanie zmian w służbie cywilnej, które mają na celu zwiększenie efektywności i poprawę jakości usług świadczonych obywatelom.

Seminarium, podzielone na trzy sesje tematyczne, rozpoczął Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński** wraz z ówczesnym Pełnomocnikiem Ministra Spraw Zagranicznych ds. Partnerstwa Wschodniego **Andrzejem Cieszkowskim**.



**Izabela Najda-  
-Jędrzejewska**

Radca Szefa KPRM

Wydział Współpracy  
Międzynarodowej  
DSC KPRM

Pierwsza sesja, którą moderował szef Wydziału ds. Komunikacji w Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa **Norman Jardine**, została poświęcona kluczowym wartościom/cechom systemu służby cywilnej.

Panel z udziałem przedstawicieli Azerbejdżanu, Polski i Rumunii dowiódł, iż rozumienie europejskich wartości, standardów i zasad administracji publicznej/służby cywilnej jest podobne we wszystkich krajach PW i UE. Niemniej przy reformowaniu służby cywilnej kluczowe jest uwzględnianie krajowej specyfiki, dziedzictwa narodowego i kultury danego kraju. Transponowanie europejskich standardów do krajowego porządku prawnego, bez odniesienia do krajowej specyfiki, jest z góry skazane na niepowodzenie. Odnosząc się do zapisów Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji (art. 8 pkt 2), zgodnie z którym „Na postępowanie urzędników nie będzie miał wpływu, w żadnym czasie, interes osobisty, rodzinny lub narodowy, ani też nie będzie wpływać presja polityczna (...)” podkreślono, że neutralność polityczna jest warunkiem wstępnym jakości i wydajności administracji publicznej w każdym kraju. Zwrócono jednak uwagę na znaczenie efektywnej współpracy pomiędzy politykami a urzędnikami służby cywilnej, gdyż to urzędnicy są źródłem pamięci instytucjonalnej i gwarancją ciągłości realizowanych zadań.

W podsumowaniu rozmów na temat profesjonalizmu, stale aktualnej zasadzie działania służby cywilnej w każdym kraju, uczestnicy panelu podkreślili konieczność działań w kierunku jej utrzymania. Zwrócono uwagę, że profesjonalizm jest kombinacją przynajmniej kilku elementów, w tym jakości świadczonych usług, ale i etyki; nie można mówić o profesjonalizmie przy nieetycznym zachowaniu.



Pierwsza sesja panelowa

Od lewej: A. Cieszkowski, ówczesny Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych ds. Partnerstwa Wschodniego, N. Jardine (Komisja Europejska), A. Sarota, dyrektor Departamentu Prawnego KPRM, N. Ismaylova (Azerbajdżan), F. Mihai (Rumunia). Fot. KPRM.

Druga sesja, moderowana przez starszego doradcę OECD/SIGMA właściwego ds. ram prawnych służby cywilnej i administracji **Airi Alakiviego**, została poświęcona kwestii wdrażania i przestrzegania fundamentalnych zasad służby cywilnej. Uczestnicy panelu – przedstawiciele Polski, Ukrainy, Litwy, Estonii i Mołdawii – wskazali na otwarty, konkurencyjny i oparty na kompetencjach nabór do służby cywilnej jako najważniejsze narzędzie zarządzania zasobami ludzkimi, wspierające przestrzeganie zasad. Jednocześnie zgodzili się co do tezy, że brak zasad lub niewystarczająca komunikacja tychże zasad może skutkować spadkiem zaufania do administracji rządowej, do państwa.

przez pracowników. Uczestnicy panelu zwrócili uwagę również na inne ważne narzędzie, jakim są media. Te, często uprzedzone do instytucji władzy publicznej, a przez to i do służby cywilnej, traktowane są – zazwyczaj nie bez powodu – jako zagrożenie dla budowy zaufania. Media, nowoczesne technologie powinny stwarzać szansę na odzyskanie i umocnienie zaufania do instytucji publicznych, środek promocji takich wartości jak przejrzystość i wydajność, a przede wszystkim źródło rzetelnej informacji dla obywateli, pozwalające m.in. na właściwą identyfikację urzędników służby cywilnej, często mylonych, jak się okazuje nie tylko w Polsce, z politykami. Uczestnicy panelu podkreślili znaczenie narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi, które zakorzenione w systemie służby cywilnej, są warunkiem wstępnym wdrożenia i przestrzegania zasad i wartości.



Druga sesja panelowa

Od lewej: D. Długosz, dyrektor DSC, S. Brodziński, Szef Służby Cywilnej, A. Alakivi (OECD/SIGMA), I. Roschin (Ukraina), L. Tuleikienė (Litwa), A. Peedu (Estonia), T. Gheorhita (Mołdawia).

Fot. KPRM.

Trzecia sesja panelowa, poświęcona przywództwu i jego roli w procesie budowania profesjonalnej służby cywilnej, była prowadzona przez dyrektora Departamentu Służby Cywilnej **Dagmira Długosza**. Uczestnicy panelu – przedstawiciele Estonii, Litwy, Mołdawii, Polski i Ukrainy – zgodzili się, że sukces reformy systemu zależy w znacznej mierze od tego, jak liderzy potrafią zmotywować swoich pracowników do działania. Rola liderów jest w tym przypadku nie do przecenienia i tym większa spoczywająca na nich odpowiedzialność. Liderzy odgrywają kluczową rolę w promowaniu wartości i zasad służby cywilnej, a ich zachowanie przekłada się na zachowanie i sposób działania pracowników organizacji oraz obywateli. Mając na uwadze rolę liderów w procesie wdrażania zmian, kluczowe jest zwiększanie ich profesjonalizmu, rozwijanie umiejętności. Narzędziem, które to umożliwia, są programy rozwojowe dla liderów i przyszłych liderów. Uczestnicy panelu przyznali, że nowoczesny przywódca to przywódca cechujący się również otwartością i wolą współpracy. Te cechy znajdują swoje odzwierciedlenie w umiejętności dawania pracownikom większej samodzielności w działaniu (ang.: *empowering*) jak również w umiejętności nawiązywania współpracy z innymi liderami, co może przełożyć się na przełamanie myślenia silosowego w administracji rządowej.



Druga sesja panelowa

Od lewej: W. Zieliński, zastępca dyrektora DSC, D. Długosz, dyrektor DSC, S. Brodziński, Szef Służby Cywilnej, A. Alakivi (OECD/SIGMA), I. Roschin (Ukraina). Fot. KPRM.

W czasach kryzysu, którego doświadcza większość krajów Europy, istnieje wyraźna potrzeba zwiększenia zaufania obywateli do instytucji publicznych, również – a w zasadzie przede wszystkim – w drodze odzyskiwania zaufania do liderów. To liderzy powinni być wzorem właściwego zachowania dla swoich pracowników i współpracowników. Dobre, etyczne przywództwo jest postrzegane jako jeden z najbardziej efektywnych instrumentów promujących wartości i zasady właściwego zachowania. Z kolei nieprzestrzeganie wartości i zasad przez przywódcę utrudnia respektowanie zasad



Trzecia sesja panelowa.

Od lewej: S. Brodziński, Szef Służby Cywilnej, D. Długosz, dyrektor DSC, A. Terho (Finlandia), W. Zieliński (Polska), I. Kotetishvili (Gruzja), S. Vasilyan (Armenia).

Fot. KPRM.

Spotkanie zgromadziło blisko 35 przedstawicieli kadry zarządzającej administracji państw Partnerstwa Wschodniego (Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Mołdawii, Ukrainy) oraz wybranych krajów członkowskich UE (Estonii, Finlandii, Litwy, Rumunii i Polski). Polskę, poza Szefem Służby Cywilnej **Sławomirem Brodzińskim**, kierownictwem i pracownikami DSC KPRM, reprezentowali również: ówczesny Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych ds. Partnerstwa Wschodniego **Andrzej Cieszkowski**, przedstawiciel Rady Służby Cywilnej **Maciej Graniecki**, dyrektor KSAP **Jan Pastwa**, zastępca dyrektora KSAP **Marek Haliniak**,

dyrektor Departamentu Prawnego KPRM **Angelina Sarota**.

Seminarium przyczyniło się do wzmocnienia współpracy pomiędzy krajami PW i krajami UE, umożliwiło nawiązanie roboczych kontaktów pomiędzy krajami, jak i poszczególnymi organizacjami, ale przede wszystkim umożliwiło wymianę doświadczeń w zakresie reformy administracji publicznej i sposobie zarządzania wysokimi stanowiskami. Spotkanie było również okazją do przekazania polskich doświadczeń z okresu transformacji ustrojowej i pierwszych lat członkostwa w strukturach unijnych.



Seminarium Partnerstwa Wschodniego. Family photo

Fot. KPRM.

□

Więcej informacji na temat seminarium, w tym materiały konferencyjne i szczegółowy raport ze spotkania, znajduje się na angielskiej stronie DSC KPRM [www.dsc.kprm.gov.pl/en](http://www.dsc.kprm.gov.pl/en) w zakładce „Documents and publications”.

← powrót

## Przychodzi piechotą, odjeżdża na koniu

Zaufanie do rządu i administracji publicznej w analizach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)



**Łukasz Świetlikowski**

Główny specjalista  
w Wydziale Współpracy  
Międzynarodowej  
DSC KPRM

Zaufanie do rządu i administracji publicznej było tematem przewodnim kwietniowej sesji Komitetu OECD ds. Zarządzania Publicznego (OECD Public Governance Committee, PGC), w którym Polskę reprezentują przedstawiciele Szefa Służby Cywilnej – pracownicy Departamentu Służby Cywilnej KPRM. Zaufanie było również jednym z głównych tematów poruszonych podczas sesji ministerialnej Rady OECD w maju br.<sup>1</sup> Tym samym po raz pierwszy od czterdziestu lat temat należący do obszaru zainteresowań komitetu był omawiany na poziomie politycznym Organizacji.

Mówi się, że zaufanie przychodzi piechotą, ale odjeżdża na koniu. Faktycznie, zaufanie buduje się długo, a traci szybko. Co więcej, zaufanie ma największe znaczenie w sytuacjach ekstremalnych, jakimi są kryzysy polityczne/gospodarcze, niepokoje społeczne, klęski naturalne. Zaufanie pełni bowiem wiele ważnych funkcji w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym<sup>2</sup>:

- jest jednym z fundamentów gwarantujących stabilność systemów politycznych,
- jego wysoki poziom sprawia, że przepisy prawa są powszechnie stosowane, co eliminuje konieczność ponoszenia kosztów związanych z nadzorem i egzekucją,
- jest podstawowym składnikiem tzw. kapitału społecznego, którego odpowiedni poziom jest warunkiem efektywnej współpracy między ludźmi,
- kapitał społeczny zbudowany na zaufaniu obniża koszty transakcyjne związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zwiększa to efektywność i konkurencyjność gospodarki.

Dlatego to nie przypadek, że Rada OECD na szczeblu ministerialnym zainteresowała się tym zagadnieniem w czasie trwającego obecnie kryzysu finansowego.

OECD przyjmuje za prof. Davidem Eastonem (twórcą analizy systemowej w naukach politycznych), że zaufanie do państwa to wiara w to, że działania rządu/administracji są słuszne i sprawiedliwe (uczciwe). Definiowane w ten sposób zaufanie może odnosić się do poziomu makro

(systemu politycznego jako takiego) lub instytucji publicznych.

Niemniej jednak analiza zaufania nie musi ograniczać się do klasycznej, jednokierunkowej relacji obywatel/biznes/organizacja pozarządowa – państwo. Zdaniem prof. Geerta Bouckaerta z Katolickiego Uniwersytetu w Leuven, który był głównym mówcą w czasie sesji komitetu poświęconej zaufaniu, możemy je analizować szerzej w trzech wymiarach jako:

- zaufanie obywateli do państwa (najczęściej przyjmowana perspektywa),
- zaufanie państwa do obywateli (przy czym stosunkowo często państwo, które oczekuje zaufania od obywateli, samo im nie ufa, co ma cechy paradoksu),
- zaufanie urzędników do rządu i administracji (najrzadziej przyjmowana perspektywa).

Wpływ na poziom zaufania ma wiele czynników. Wśród tych, które dotyczą zarządzania publicznego, eksperci OECD zwracają uwagę na pięć podstawowych, przedstawionych poniżej<sup>3</sup>:

- pewność (*reliability*) – zdolność rządów i administracji do identyfikowania i eliminowania ryzyka w sferach politycznej, gospodarczej i społecznej; umiejętność działania w sposób spójny i konsekwentny,
- zdolność wychodzenia naprzeciw oczekiwaniom interesariuszy (*responsiveness*), co wiąże się ze świadczeniem usług publicznych, które są dostępne i efektywne,
- sprawiedliwość (*fairness*) w obszarze decydowania publicznego, rozumiana jako szanowanie przyjętych procedur i standardów,
- otwartość (*openness*), zapewniająca dwustronną komunikację na linii państwo – interesariusze, sprzyjającą egzekwowaniu odpowiedzialności i zaangażowaniu,
- uczciwość (*integrity*), czyli przestrzeganie standardów etycznych, które chronią interes publiczny i minimalizują ryzyko pojawienia się korupcji; chodzi tu głównie o unikanie konfliktu interesu (kwestia tzw. obrotowych drzwi, czyli byłych pracowników administracji niewłaściwie wykorzystujących swoją wiedzę w nowym miejscu pracy), nielegalny lobbing oraz finansowanie partii politycznych.

Czynnik pierwszy odnosi się do zdolności myślenia strategicznego, dalekowzrocznego (*foresight*). Chodzi tu głównie o funkcjonowanie struktur rządowych, których celem jest długookresowe planowanie, prognozowanie i rozpatrywanie alterna-

tywnych scenariuszy rozwoju. Tymczasem nierzadko takie ośrodki analiz strategicznych są obecnie zamykane lub nie posiadają wystarczających zasobów. W czasie kryzysu zaczynają bowiem dominować działania typu ad hoc, mające krótką perspektywę czasową. Drugą istotną kwestią jest rola centrum rządu, tzn. instytucji, które przełamują w administracji podziały branżowe, tworząc perspektywę ogólnopaństwową. Są to głównie urzędy szefów rządów i ministrów finansów. Słabość centrum rządu powoduje, że działania administracji są niespójne lub nakładają się na siebie, przez co nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Pojawia się wówczas negatywne zjawisko „silosowości” (szeroko rozumianej „resortowości”), które istotnie obniża sprawność działania państwa<sup>4</sup>.

Czynnik czwarty to przede wszystkim dostęp do informacji publicznej, udostępnianie zasobów informacyjnych administracji oraz udział obywateli w decydowaniu publicznym. Idea otwartego rządu odnosi się również do służby cywilnej. Ważną rolę odgrywa przestrzeganie jej zasad. Przykładowo,

stosowanie zasady otwartego, merytokratycznego naboru sprawia, że administracja jest postrzegana jako bezstronna i zawodowa, co z kolei zwiększa jej atrakcyjność i liczbę odpowiednich kandydatów do pracy. Nie mniej ważne są zasady takie, jak legalizm czy bezstronność<sup>5</sup>.

W Polsce poziom zaufania do administracji publicznej jest uznawany za zbyt niski. O wadze tego problemu świadczą liczba i status dokumentów, które odnoszą się do tej kwestii. Są wśród nich m.in. narodowe strategie (długookresowa do 2030 r., średniookresowa do 2020 r. i zintegrowana pn. *Sprawne Państwo*), akty prawa (zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 70 w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej) oraz raporty: krajowe (*Polska 2030*) i zagraniczne (*Przegląd Zarządzania Publicznego w Polsce*, przygotowany przez ekspertów OECD). Listę tych dokumentów i ich związek z zaufaniem przedstawia poniższa tabela.

**Tabela.** Zaufanie do rządu i administracji w raportach, strategiach i aktach prawnych odnoszących się do polskiej służby cywilnej

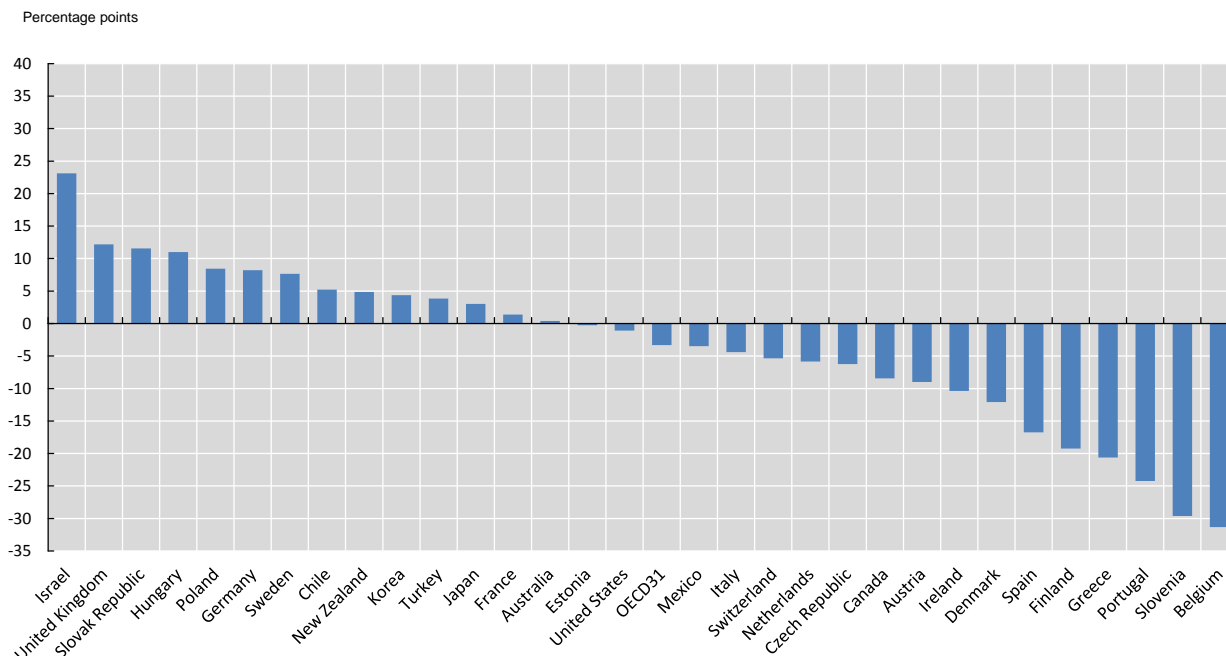
Dokument	Odniesienie do kwestii zaufania
Raport <i>Polska 2030</i>	Deficyt kapitału społecznego (bazującego głównie na zaufaniu) został uznany za jedno z dziesięciu przedstawionych w raporcie wyzwań rozwojowych dla Polski.
<i>Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju</i>	Zgodnie ze strategią, aby zwiększyć zaufanie do instytucji publicznych, należy zwiększyć ich skuteczność i efektywność. Ważne są działania usprawniające system sądownictwa i podnoszące jakość świadczonych usług publicznych.
<i>Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju</i>	Wzrost zaufania ludzi dorosłych wobec innych to główny wskaźnik dla celu 1.3 strategii, zakładającego poprawę warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywatela. Jest to jeden z trzech celów wyznaczonych w obszarze strategicznym pn. „Sprawne i efektywne państwo”.
<i>Strategia Sprawne Państwo 2020</i>	Poziom zaufania do instytucji publicznych jest jednym z jedenastu podstawowych wskaźników monitorowania strategii. Zaufanie wobec urzędników administracji publicznej – mierzone zgodnie z metodologią CBOS – w 2020 r. ma wynieść 48 proc. (zakładany wzrost o 6 punktów proc. w stosunku do wartości w roku bazowym /2010/).
Projekt <i>Strategii ZZL w Służbie Cywilnej</i>	Strategia określa wizję służby cywilnej, zgodnie z którą <i>Ciesząca się zaufaniem społecznym służba cywilna gwarantuje realizację kluczowych działań dla funkcjonowania państwa.</i>
Zarządzenie „etyczne” (zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 2011 r.)	Zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej jest jedną z podstawowych zasad służby cywilnej, wymienionych w zarządzeniu. Do zaufania odnoszą się również inne zasady służby cywilnej (jawności i przejrzystości, jak również otwartości i konkurencyjności naboru), a także zasady etyki służby cywilnej.
<i>Przegląd Zarządzania Publicznego w Polsce – raport OECD</i>	Zaufanie jest przedmiotem analizy jednego z rozdziałów <i>Przeglądu...</i> W celu zwiększenia zaufania, eksperci OECD zalecają m.in. usprawnienie procesu konsultacji społecznych poprzez np. tworzenie białych i zielonych ksiąg oraz wykorzystywanie możliwości narzędzi informatycznych (konsultacje online).



Zgodnie z danymi Instytutu Gallupa, zaufanie do rządu w Polsce między 2007 a 2011 r. zauważalnie wzrosło (tym samym blisko 30 proc. populacji ma zaufanie do rządu, podczas gdy średnia krajów

OECD utrzymuje się na poziomie 42 proc.). Ilustruje to poniższy wykres (piąta kolumna od lewej strony). Wskazuje to na konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na stosowaną metodologię badań.

**Wykres.** Zaufanie do rządu centralnego, różnica poziomów pomiędzy 2007 r. a 2011 r.



Źródło: Dane Instytutu Gallupa, przedstawione w dokumencie OECD – nr GOV/PGC(2013)1 – pn. „Trust in government. Assessing the evidence, understanding the policies”, s. 11.

W ocenianiu samego poziomu zaufania problemem jest natomiast jego wielowymiarowy charakter. Jest ono bowiem kształtowane przez czynniki historyczne, kulturowe, ekonomiczne czy instytucjonalne. Dlatego, jak słusznie zauważył prof. G. Bouckaert, państwa powinny dążyć do optymalizacji zaufania (osiągnięcia poziomu, który jest możliwy w danych uwarunkowaniach), a nie jego maksymalizacji (osiągania najwyższego poziomu z pominięciem kontekstu społecznego, ekonomicznego czy politycznego). Stuprocentowe zaufanie też nie jest zdrowe – oznacza bowiem zanik społecznej kontroli nad rządem i administracją. Nie bez powodu, jak mówi prof. Geert Bouckaert, najwyższe zaufanie do państwa występuje w systemach niedemokratycznych.

#### Przypisy

<sup>1</sup>Przewodniczącym polskiej delegacji był Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, Krajowy Koordynator Współpracy RP–OECD Andrzej Dycha.

<sup>2</sup>*Trust in government. Assessing the evidence, understanding the policies*, dokument OECD, GOV/PGC(2013)1, s. 8–9.

<sup>3</sup>Jak wyżej, s. 15.

<sup>4</sup>Jak wyżej, s. 18.

<sup>5</sup>Jak wyżej, s. 30–31.

#### Przydatne strony internetowe

[www.oecd.org/mcm/](http://www.oecd.org/mcm/) – podstrona Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju poświęcona tegorocznej sesji Rady OECD na szczeblu ministerialnym, zawierająca m.in. raport pt. „It’s all about People – Jobs, Equality and Trust”, dostępny w wersji PDF.

[www.oecd.org/gov/](http://www.oecd.org/gov/) – podstrona Dyrektoriatu OECD ds. Zarządzania Publicznego i Rozwoju Terytorialnego, który obsługuje Komitet OECD ds. Zarządzania Publicznego.

← powrót

## Administracja publiczna w krajach członkowskich EUPAN w latach 2006–2012

Badanie struktur służby cywilnej i służby publicznej – raport prezydencji Irlandii w Radzie UE



Uachtaránacht na hÉireann ar Chomhairle an Aontais Eorpaigh  
Irish Presidency of the Council of the European Union  
eu2013.ie



### Katarzyna Dudzik

Radca Szefa KPRM  
w Wydziale Współpracy  
Międzynarodowej  
Departamentu Służby  
Cywilnej KPRM

W trakcie irlandzkiego przewodnictwa w Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej (ang.: European Public Administration Network – EUPAN), w pierwszej połowie 2013 r., prace EUPAN skoncentrowane były na realizacji programu działania, określonego w Priorytetach Średniookresowych (ang.: Medium Term Priorities) Irlandii–Litwy–Grecji pod horyzontalnym tytułem „Zapewnienie obywatelom bardziej elastycznej, profesjonalnej i responsywnej administracji publicznej” (ang.: Delivering a more resilient, professional and responsive Public Administration (PA) to the citizens). Jednym z efektów prac członków Sieci, kierowanych w trakcie prezydencji Irlandii przez Dyrektoriat (Departament) Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej Ministerstwa Wydatków Publicznych i Reformy, był raport z badania nt. struktury służby cywilnej i służby publicznej w krajach członkowskich Unii Europejskiej i w krajach kandydujących do członkostwa<sup>1</sup>.

Przedmiotem badania były struktura służby cywilnej/administracji publicznej, liczba pracowników administracji publicznej, liczba ministerstw, struktura ministerstw, ministerstwo/komórka odpowiedzialna za politykę kadrową oraz, co okazało się najbardziej interesująca częścią analizy – skutki reform wdrażanych w krajach objętych badaniem od 2009 r., w związku z kryzysem gospodarczym.

Przedsięwzięcie miało na celu aktualizację wyników badania przeprowadzonego w trakcie prezydencji Austrii w 2006 r. Raport z tego właśnie badania wykorzystano jako punkt odniesienia w analizie porównawczej zmian w administracji publicznej, a także ocenie aktualnej sytuacji i skutków wdrożonych reform w krajach Sieci EUPAN–27, krajach członkowskich UE, Komisji Europejskiej, Chorwacji, Czarnogórze, Norwegii i Szwajcarii.

Struktura administracji publicznej nie uległa znaczącym zmianom w porównaniu do stanu z roku 2006. Kryzys gospodarczy miał natomiast istotny

wpływ na liczbę osób zatrudnionych w administracji publicznej. Porównując poziom zatrudnienia w administracji publicznej z końca 2012 r. do roku 2006, autorzy badania wskazali na spadek zatrudnienia w 17 z 27 krajów członkowskich UE. Największy spadek odnotowano w Finlandii (35 proc.), co wynika nie tyle z redukcji etatów w administracji publicznej, co z efektów wdrożonej reformy, zgodnie z którą 34 000 pracowników uniwersytetów wyłączono z administracji rządowej i zakwalifikowano w poczet sektora prywatnego. Z drugiej strony zasygnalizowane w badaniu spadki poziomu zatrudnienia nie odzwierciedlają faktycznych redukcji etatów. Przykładem może być Irlandia – w porównaniu z rokiem 2006 poziom zatrudnienia zmniejszył się o 2 proc., niemniej w latach objętych badaniem do służby cywilnej włączono nową kategorię pracowników, która zwiększyła liczbę osób zatrudnionych w tym sektorze – bez tej zmiany poziom zatrudnienia na koniec 2012 w porównaniu z rokiem 2006 byłby mniejszy o 6,5 proc. Z kolei w 10 krajach członkowskich UE, w tym m.in. w Polsce, odnotowano wzrost poziomu zatrudnienia w administracji publicznej. Jest to uzasadnione przede wszystkim dużą rozpiętością czasową badania (2006–2012), obejmującą zarówno okres dobrej koniunktury, jak i czas głębokiego kryzysu gospodarczego. Autorzy badania zwracają również uwagę na fakt, że lata 2006–2008 to dla części krajów pierwsze lata członkostwa w UE i wiążąca się z tym konieczność wzięcia na siebie dodatkowych zadań. Stąd wzrost zatrudnienia w tym okresie w krajach takich jak Polska, Litwa, Rumunia czy Bułgaria. Wyniki analizy porównawczej poziomu zatrudnienia w administracji publicznej z roku 2012 w odniesieniu do roku 2006 maskują tendencje spadkowe w krajach członkowskich UE, na co zwracają uwagę autorzy badania.

Analizując podmioty odpowiedzialne za politykę kadrową w krajach objętych badaniem, autorzy raportu zwracają uwagę, że w 23 przypadkach funkcjonuje ministerstwo/departament opracowujący centralnie politykę zarządzania zasobami ludzkimi dla całej służby cywilnej/administracji rządowej. Następnie kierownicy poszczególnych urzędów są odpowiedzialni za wdrażanie tak opracowanej polityki kadrowej. Tylko cztery kraje członkowskie UE, w tym m.in. Czechy i Słowacja, wskazały na brak planowania polityki kadrowej na szczeblu centralnym.

*We Francji Generalny Dyrektoriat ds. Administracji Publicznej i Służby Cywilnej odpowiada za opracowywanie i rozwijanie polityki kadrowej. W każdym ministerstwie działa z kolei departament odpowiedzialny za sprawy kadrowe, którego zadaniem jest wdrażanie polityki w danym urzędzie. Podobne rozwiązanie jest przyjęte m.in. w Niemczech – tu Federalne Ministerstwo ds. Wewnętrznych odpowiada za regulacje dotyczące zarządzania służbą publiczną, podczas gdy wdrażanie tych regulacji mieści się w kompetencjach każdego ministerstwa. W Irlandii nowo powstałe Ministerstwo ds. Wydatków Publicznych i Reform przejęło od Ministerstwa Finansów obowiązki związane z zarządzaniem służbą cywilną i obecnie jest całkowicie odpowiedzialne za ujednoczenie warunków i zasad zatrudnienia w służbie cywilnej na terenie całego kraju.*

Znaczna część raportu dotyczy zmian, jakie zaszły w służbie cywilnej krajów objętych badaniem w związku z wdrażanymi od 2009 r. reformami.

W odniesieniu do warunków i zasad zatrudnienia w służbie cywilnej, dziesięć krajów UE wskazało na zmiany w tym zakresie, takie jak:

- wdrożenie nowego modelu oceny pracowniczej, powiązanego z osiąganiem celów indywidualnych, jednostki administracyjnej, w której zatrudniony jest oceniany, oraz celów całej administracji (Bułgaria);
- wprowadzenie systemu mobilności, który umożliwi m.in. oddelegowywanie urzędników do pracy w innej instytucji sektora publicznego w kraju (Grecja);
- wprowadzenie zmian w zakresie statusu zatrudnienia urzędników służby cywilnej, polegających na ograniczeniu liczby zatrudnionych na zasadach mianowania (tzw. *public law status*) wyłącznie do osób, które wykonują władzę publiczną (m.in. Estonia);
- wprowadzenie zmian do ustawy dotyczących zarządzania karierą w służbie federalnej, w tym m.in. rozszerzenie warunków, jakie obecnie musi spełnić rekrut w trakcie trzyletniego okresu próbnego, zanim zostanie mianowany na urzędnika służby cywilnej; możliwość promocji rekruta jeszcze

w trakcie odbywania okresu próbnego za szczególne osiągnięcia i wyniki w pracy itp. (Niemcy);

- szeroka decentralizacja polityki kadrowej – zastąpienie tradycyjnej rekrutacji do służby cywilnej, opartej na decyzji administracyjnej, zawieraniem kontraktów pomiędzy urzędnikiem a zatrudniającym go urzędem, wprowadzenie większej ochrony zatrudnienia w służbie cywilnej, bardziej elastycznych ram prawnych dotyczących wykształcenia w służbie cywilnej, wprowadzenie telepracy (Słowacja).

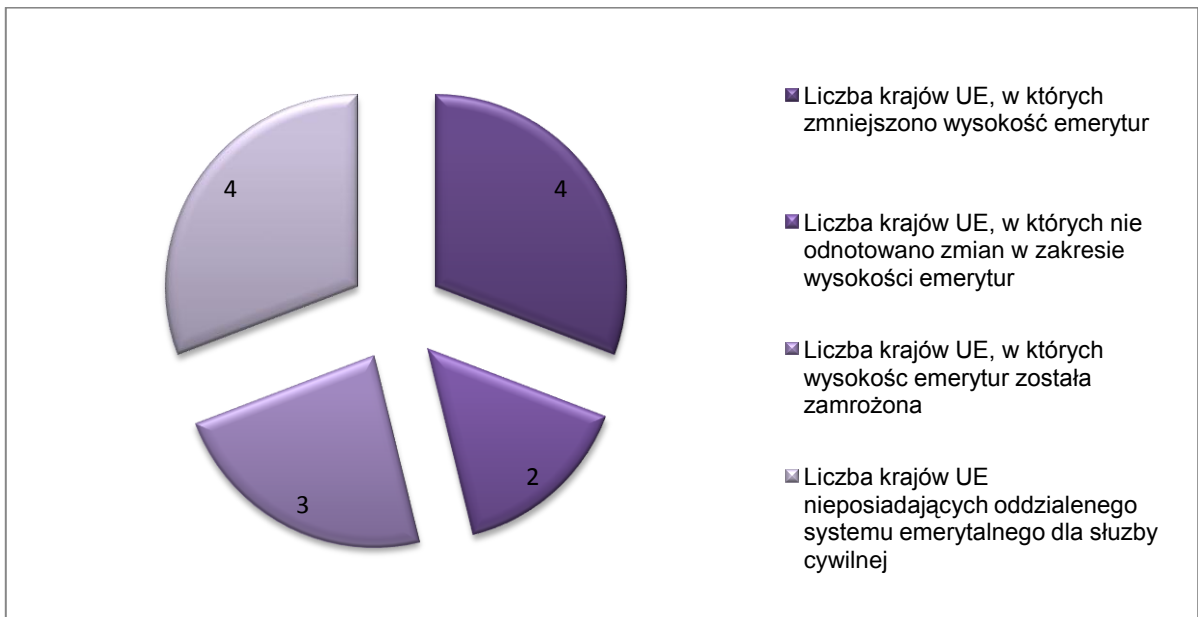
Analiza zmian wysokości wynagrodzenia w służbie cywilnej krajów UE, jakie zaszły od 2009 r., ponownie potwierdza dotkliwość skutków kryzysu gospodarczego dla urzędników. 10 krajów zasygnalizowało zmniejszenie wysokości wynagrodzenia; 5 – zniesienie lub redukcję dodatków/premii, 5 krajów wskazało na zamrożenie wysokości wynagrodzenia lub odroczenie jego wzrostu. Tylko dwa kraje – Malta i Finlandia – zasygnalizowały wzrost wynagrodzenia w administracji publicznej. Dziewięć krajów UE zasygnalizowało inne zmiany w systemie wynagrodzeń, w tym m.in. wprowadzenie systemu wynagrodzenia opartego na wynikach pracy.

*We Francji podstawowe wynagrodzenie urzędników służby cywilnej jest utrzymywane na niezmiennym poziomie od 2010 r. W tym samym roku Wielka Brytania wdrożyła w życie 2-letni program zamrożenia płac dla pracowników sektora publicznego. W Irlandii ustawa z 2009 r. o finansowych środkach wyjątkowych wprowadziła m.in. obniżenie wynagrodzenia w służbie cywilnej o 5 do 20 proc. Na Cyprze, poza zamrożeniem wynagrodzenia w latach 2012–2016, zmniejszono poziom wynagrodzenia dla nowo zatrudnionych o 10 proc. i obniżono wysokość dodatków do pensji. W Słowenii od 2009 r. urzędnicy służby cywilnej nie otrzymują nagród, a w latach 2009–2012 zmniejszono wysokość dodatków zadaniowych. Z kolei w Czechach w 2010 r. koalicja rządowa wprowadziła obowiązek osiągnięcia progu oszczędności w całej administracji publicznej na poziomie 10 proc. – do decyzji ministra pozostawiono sposób osiągnięcia tego progu (w niektórych ministerstwach zmniejszono zatrudnienie, w innych zmniejszono wysokość płac).*

Co do zmian w systemie emerytalnym w służbie cywilnej<sup>2</sup>, najczęstszym rozwiązaniem w krajach EUPAN było zamrożenie wysokości wypłacanych

emerytur, zmniejszenie ich wysokości lub modyfikacja metody wyliczania emerytur.

**Wykres.** Zmiany w zakresie wysokości emerytur w służbie cywilnej



Aż 18 krajów członkowskich wskazało na zmiany w zakresie uprawnień emerytalnych w odniesieniu do wieku emerytalnego, wysokości składek emerytalnych lub warunków przejścia na emeryturę. Najczęstszą zmianą, bo zasygnalizowaną przez res-

pondentów z 15 krajów UE, jest podniesienie wieku emerytalnego; obecnie wiek przechodzenia na emeryturę urzędnika służby cywilnej w krajach członkowskich UE kształtuje się na poziomie 60–70 lat.

*W Grecji rząd podjął kroki prawne zachęcające/przekonujące urzędników w wieku okołoemerytalnym do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, przed nabyciem przez nich pełnych uprawnień emerytalnych – celem było m.in. zmniejszenie kosztów sektora publicznego. W Austrii dla urzędników urodzonych po 1954 r. zaostrzono zasady umożliwiające przechodzenie na wcześniejszą emeryturę, podniesiono minimalny wiek emerytalny z 60 do 62 lat, a jednocześnie wydłużono minimalny staż pracy z 40 do 42 lat.*

W wielu krajach członkowskich UE odnotowano zmiany w zakresie urlopów rodzicielskich w służbie cywilnej – w większości przypadków zmiany miały charakter pozytywny z punktu widzenia urzędnika–rodzica. Podobny kierunek zmian został odno-

towany w odniesieniu do polityki prorodzinnej. 12 krajów członkowskich UE, z 21 które nadesłały odpowiedź na to pytanie, potwierdziło zmiany w zakresie polityki prorodzinnej od 2009 r.

*Od 2011 r. austriaccy rodzice dzieci niepełnosprawnych mają prawo do zmniejszonego wymiaru czasu pracy również po rozpoczęciu przez dziecko szkoły. Specjalny urlop dla osób opiekujących się osobami niepełnosprawnymi wprowadzono również we Włoszech. W bułgarskiej i cypryjskiej służbie cywilnej wprowadzono elastyczny czas pracy, we francuskiej i maltańskiej – telepracę. Na Węgrzech od 2012 r. rodzic ma prawo do max 7 dni urlopu rocznie na więcej niż 2 dzieci poniżej 16 roku życia (2 dni na 1 dziecko, 4 dni na dwójkę dzieci). Od 2010 r. pracownicy służby publicznej na Łotwie mają prawo do pełnopłatnego dnia wolnego od pracy, przypadającego na pierwszy dzień szkoły dzieci klas 1–4.*

Analizując metody rekrutacji i selekcji kandydatów do pracy w służbie cywilnej, które obowiązują w krajach członkowskich UE, większość respondentów wskazała na zmiany w tym zakresie. Nowe rozwiązania miały przede wszystkim na celu usprawnienie procedur rekrutacyjnych poprzez położenie większego nacisku na otwarty i konkurencyjny nabór, zwiększenie transparentności.

W większości krajów członkowskich UE nie odnotowano zmian w zakresie struktury wysokich rangą urzędników służby cywilnej/publicznej, ale blisko połowa respondentów (Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Holandia, Irlandia, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Włochy) wskazała na zmiany w zakresie ich rekrutacji i selekcji. W przypadku wysokich rangą urzędników, zmiany miały na celu przede wszystkim uregulowanie/ustandaryzowanie procedur selekcyjnych.

Raport z badania prezydencji irlandzkiej, uwzględniając strukturę administracji publicznej/służby cywilnej, jest ważnym źródłem informacji na temat aktualnego stanu administracji publicznej w krajach członkowskich EUPAN oraz na temat planów dalszych reform w tym sektorze.

Słabością badania, co warto podkreślić, są trudności w porównaniu różnorodnych systemów administracji publicznej, tłumaczeniu przesłanych odpowiedzi,

na co zwracają uwagę sami autorzy badania, a przede wszystkim duża rozpiętość czasowa (2006–2012), obejmująca zarówno czas prosperity, jak i czas głębokiego kryzysu gospodarczego (tym samym np. porównanie danych z 2012 r. do tych z 2006 r. plasuje Polskę w grupie krajów UE o najwyższym przyroście zatrudnienia w służbie cywilnej). Niemniej próbą zniwelowania wpływu rozpiętości czasowej na dane liczbowe jest podsumowanie zmian, które zaszły w administracjach krajowych od 2009 r.

---

#### Przypisy

<sup>1</sup>Cały dokument, uwzględniający formularze z odpowiedziami krajów-respondentów, jest dostępny na angielskiej stronie DSC KPRM: [www.dsc.kprm.gov.pl/en](http://www.dsc.kprm.gov.pl/en) w zakładce „Documentations and publications”.

<sup>2</sup>Na pytanie dotyczące zmian w systemie emerytalnym w służbie cywilnej odpowiedzi udzieliło tylko 13 krajów.

#### Przydatna strona internetowa

[www.eupan.eu](http://www.eupan.eu) – strona internetowa Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej, zawierająca dokumenty podsumowujące prace Sieci w ramach kolejnych prezydencji w Radzie UE.

□



### Polska administracja publiczna w programach współpracy bliźniaczej



**Wojciech Gołębiowski**

Koordinator współpracy bliźniaczej

Departament Współpracy Rozwojowej  
Ministerstwa Spraw Zagranicznych

Przedstawiamy Państwu pierwszy z cyklu artykułów o charakterze poradnika, dotyczących współpracy bliźniaczej<sup>1</sup> (*twinning*). W ramach cyklu omówione zostaną wybrane kwestie problemowe w poszczególnych etapach przygotowania i realizacji projektów *twinningowych*. W bieżącym artykule znajdują Państwo wskazówki na temat źródeł pozyskiwania informacji o tego typu projektach, jak i o sposobach przygotowania się do ich realizacji.

#### Gdzie szukać informacji o przyszłych projektach *twinningowych*?

Źródeł pozyskiwania informacji o projektach *twinningowych* jest kilka. Wstępne informacje dotyczące obszarów, w których Komisja Europejska planuje realizację *twinningów*, znaleźć można z wielomiesięcznym wyprzedzeniem np. na stronach poszczególnych delegatur Komisji Europejskiej w krajach beneficjentach. Są one dostępne w ramach tzw. *National Indicative Programmes*.

Informacje o konkretnych projektach *twinningowych* ukazują się z około 4-5 miesięcznym wyprzedzeniem na stronie internetowej prowadzonej przez Krajowy Punkt Kontaktowy ds. współpracy bliźniaczej (KPK) w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (<http://twinning.polskawue.gov.pl>) oraz na stronach internetowych prowadzonych przez Komisję Europejską<sup>2</sup>.

Krajowy Punkt Kontaktowy w MSZ publikuje szczegółowe informacje (fiszki projektowe) na temat ogłaszanych projektów i terminów składania ofert *twinningowych*, niezwłocznie po ich otrzymaniu z Komisji Europejskiej. Zwykle polskie instytucje mają od ok. 1 do 3 miesięcy na przygotowanie ofert *twinningowych*. Na przykład we wrześniu 2013 r. można składać oferty dotyczące projektów *twinningowych* dla: Algierii, Armenii, Azerbejdżanu, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Egiptu, Gruzji, Kosowa, Macedonii, Turcji i Ukrainy, uwzględniające m.in. takie obszary, jak: ochrona środowiska, finanse publiczne, gospodarka, sądownictwo i działania policyjne, sprawy pracownicze i socjalne, fundusze strukturalne, edukacja i szkolnictwo, rolnictwo. Do końca 2013 r. Komisja Europejska planuje ogłoszenie kolejnych kilkudziesięciu projektów.

#### W jaki sposób przygotować się do realizacji projektu *twinningowego*?

Wstępną decyzję o tym czy chcą Państwo realizować dany projekt samodzielnie, w konsorcjum z instytucjami z innych państw UE, czy jedynie decydują się Państwo na mocno ograniczoną obecność w realizacji projektu, proponując wyłącznie ekspertów *ad hoc*, można podjąć jeszcze przed oficjalnym ogłoszeniem przez KE fiszki projektowej. Należy wstępnie określić możliwości pozyskania ekspertów w danej dziedzinie (własnych i ewentualnie z innych polskich instytucji), a w szczególności znaleźć kandydatów do wyboru na stanowisko długookresowego eksperta ds. współpracy bliźniaczej (*Resident Twinning Advisor*). Należy również dokładnie zapoznać się z podręcznikiem *Twinning Manual 2012*, opublikowanym przez Komisję Europejską, a także z *Podręcznikiem współpracy bliźniaczej dla dawców pomocy*, wydanym przez polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

W oficjalnym ogłoszeniu przez Komisję Europejską projektu *twinningowego* znajdują się kompletne informacje na temat szczegółowych wymagań beneficjenta, warunkujących realizację danego projektu. Na tym etapie można więc ostatecznie zweryfikować plany dotyczące sposobu przygotowania oferty *twinningowej* – samodzielnie bądź w konsorcjum. W przypadku konsorcjów zdecydowana większość polskich instytucji sama porozumiewa się z ich odpowiednikami w państwach członkowskich UE odnośnie do wspólnej realizacji projektów. Inne instytucje korzystają z pośrednictwa KPK w MSZ.

W każdym przypadku należy bezzwłocznie poinformować KPK o zamiarze wzięcia udziału w realizacji danego projektu *twinningowego*.

Podjęciem decyzję o złożeniu propozycji współpracy, trzeba mieć pełną świadomość konieczności sprawnej realizacji zobowiązań wobec beneficjenta i Komisji Europejskiej. Dlatego niezmiernie istotne jest dokładne przygotowanie zarówno kompleksowych regulacji wewnętrznych w formie np. zarządzeń dyrektora generalnego instytucji, jak i ewentualnych porozumień konsorcyjnych. Niezbędne jest też przygotowanie umów z ekspertami zewnętrznymi.

Krajowy Punkt Kontaktowy w MSZ zaleca przyjęcie wewnętrznych przepisów dotyczących realizacji umów *twinningowych* w oparciu o zapisy *Podręcznika współpracy bliźniaczej dla dawców pomocy*, który został zaakceptowany przez Komitet ds. Europejskich w 2010 r. i jest zbiorem doświadczeń polskich instytucji administracji publicznej realizujących projekty *twinningowe*.

Praktyka potwierdza, że jeszcze przed złożeniem propozycji współpracy można podejmować działania dyplomatyczne (także z pomocą polskich ambasad), które będą promować przygotowywaną ofertę jako produkt godny zainteresowania.

Natomiast najbardziej pożądane byłoby wytworzenie u beneficjenta pozytywnego obrazu współpracy z Państwa instytucją, poprzez wcześniejsze kontakty bilateralne, realizację innych programów finansowanych zarówno ze źródeł unijnych, np. TAIEX, jak i krajowych – projekty polskiej pomocy rozwojowej.

---

#### Przypisy

<sup>1</sup>Wstępne omówienie specyfiki *twinningu* zostało zaprezentowane w artykule pt „Polska administracja publiczna w procesach europeizacji. Program współpracy bliźniaczej”, opublikowanym w „Przeglądzie Służby Cywilnej” nr 1 (22) z 2013 r., s. 41–43.; [http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/psc\\_122\\_sl\\_2013\\_0.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/psc_122_sl_2013_0.pdf).

<sup>2</sup>Adresy stron dostępne są na stronie internetowej prowadzonej przez Krajowy Punkt Kontaktowy w MSZ <http://twinning.polskawue.gov.pl>.

□

Szczegółowa lista ogłaszanych, jak i planowanych do końca 2013 r. projektów *twinningowych*, znajduje się na stronie internetowej <http://twinning.polskawue.gov.pl>.



## Cudzoziemcy w służbie cywilnej

Jak stosować art. 5 ustawy o służbie cywilnej

*Możliwość ubiegania się o pracę w służbie cywilnej przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego (dalej: cudzoziemcy) została wprowadzona przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU z 2008 r., nr 227, poz. 1505, z późn. zm.). Pomimo funkcjonowania tych rozwiązań przez ponad 3 lata, w dalszym ciągu pojawiają się wątpliwości dotyczące interpretacji art. 5 tej ustawy, który określa w jakim trybie i w oparciu o jakie przesłanki następuje wskazywanie stanowisk w służbie cywilnej, o które, poza obywatelami polskimi, mogą ubiegać się cudzoziemcy. W związku z tym, że art. 5 w sposób bardzo ogólny reguluje te kwestie, wyjaśniamy jakie czynności należy podjąć, aby udostępnić ogłoszenie o naborze również dla cudzoziemców.*

Jakie przepisy regulują zasady dostępu cudzoziemców do stanowisk w służbie cywilnej?

Polski prawodawca uregulował kwestie związane z dostępem cudzoziemców do stanowisk w korpusie służby cywilnej:

- ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU z 2008 r., nr 227, poz. 1505, z późn. zm.),
- rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, ubiegające się o zatrudnienie w służbie cywilnej (DzU z 2009 r., nr 64, poz. 539).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, dyrektor generalny urzędu, upowszechniając informacje o wolnych stanowiskach pracy, wskazuje, za zgodą Szefa Służby Cywilnej, stanowiska, o które, poza obywatelami polskimi, mogą ubiegać się obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Natomiast stosownie do art. 5 ust. 2 ustawy, osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku pracy, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiada znajomość języka polskiego potwierdzoną dokumentem określonym w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie rodzajów

dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, ubiegające się o zatrudnienie w służbie cywilnej. Do dokumentów tych zalicza się:

- certyfikat znajomości języka polskiego poświadczający zdany egzamin z języka polskiego na poziomie średnim ogólnym lub zaawansowanym, wydany przez Państwową Komisję Poświadczania Znajomości Języka Polskiego jako Obcego,
- dokument potwierdzający ukończenie studiów wyższych prowadzonych w języku polskim;
- świadectwo dojrzałości uzyskane w polskim systemie oświaty,
- świadectwo nabycia uprawnień do wykonywania zawodu tłumacza przysięgłego wydane przez Ministra Sprawiedliwości.

Kto i w oparciu o jakie kryteria dokonuje analizy opisów stanowisk pracy oraz wskazuje stanowiska, o które, poza obywatelami polskimi, mogą ubiegać się również cudzoziemcy?

Osobą właściwą do przeprowadzenia analizy, a następnie wskazania lub niewskazania stanowiska pracy jako stanowiska, o które, poza obywatelami polskimi, mogą ubiegać się cudzoziemcy, jest dyrektor generalny urzędu (lub kierownik urzędu wykonujący zadania dyrektora generalnego). Dyrektor generalny urzędu, który posiada szczegółowe informacje dotyczące specyfikacji zadań realizowanych na poszczególnych stanowiskach pracy, jest w stanie najtrafniej przeprowadzić analizę z uwzględnieniem przesłanek wynikających z art. 5 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej oraz ocenić, czy dane stanowisko pracy może zostać udostępnione również cudzoziemcom.

Dokonując analizy opisu stanowiska pracy, należy w szczególności zwrócić uwagę na zakres realizowanych na nim zadań oraz przyznane upoważnienia (czasem również wymagane na stanowisku upoważnienia). Pomimo że ustawodawca nie zdefiniował pojęć *bezpośredni* i *pośredni udział w wykonywaniu władzy publicznej*, jak i *funkcje mające na celu ochronę generalnych interesów państwa*, na podstawie dotychczasowych doświadczeń związanych ze stosowaniem art. 5 możliwe jest wskazanie następujących zadań, których realizacja może nie spełniać omawianego warunku. Są to zadania związane między innymi z:

- prowadzeniem postępowań administracyjnych (w tym podatkowych),



- wystawianiem tytułów wykonawczych oraz nadawaniem tym tytułom klauzuli wykonalności,
- prowadzeniem działalności kontrolnej, nadzorczej oraz inspekcyjnej (zarówno wobec jednostek podległych, jak i pozostałych podmiotów),
- możliwością nakładania grzywien w drodze mandatu karnego,
- monitorowaniem podmiotów w zakresie wywiązywania się z obowiązujących przepisów prawa o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa oraz obywateli,
- podejmowaniem czynności zmierzających do przeprowadzenia egzekucji oraz związanych z prowadzeniem samej egzekucji,
- wykonywaniem pełnomocnictwa procesowego i występowaniem w charakterze pełnomocnika organu,
- współpracą z organami działającymi na rzecz ścigania przestępczości.

Znaczna część wskazanych zadań i uprawnień dotyczy administracji podatkowej. Wiązą się one z możliwością kształtowania sytuacji podmiotów poprzez podejmowanie bezpośrednich lub pośrednich czynności (często z zastosowaniem władczych środków oddziaływania) zmierzających do zapewnienia stanu zgodnego z prawem lub stosowania represji wobec osób, które to prawo naruszyły, w celu zabezpieczenia interesów państwa w obszarze zobowiązań podatkowych i innych należności Skarbu Państwa. W związku z tym jest to obszar administracji, w którym ograniczenie dostępu do stanowisk wyłącznie dla obywateli polskich występuje najczęściej.

Należy również pamiętać o regulacjach szczególnych dotyczących dostępu cudzoziemców do pracy na niektórych stanowiskach w służbie cywilnej. Należy do nich m.in. ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (DzU z 2010 r., nr 182, poz. 1228). Stosownie do art. 21 ust. 2 tej ustawy osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego nie mogą być dopuszczone do pracy lub pełnienia służby na stanowiskach albo wykonywania czynności zleconych, z którymi łączy się dostęp do informacji niejawnych o klauzuli *tajne* lub *ściśle tajne*.

Ograniczenia dotyczą również stanowisk inspektorów kontroli skarbowej. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (DzU z 2011, nr 41, poz. 214, j.t. ze zm.) inspektorem może być ten, kto posiada wyłącznie obywatelstwo polskie.

W jakim przypadku należy skierować do Szefa Służby Cywilnej wniosek w sprawie zastosowania art. 5 ustawy o służbie cywilnej? Co taki wniosek powinien zawierać?

Skierowanie do Szefa Służby Cywilnej wniosku o wyrażenie zgody na wskazanie stanowiska,

o które, poza obywatelami polskimi mogą ubiegać się również cudzoziemcy, konieczne jest w sytuacji, w której w wyniku przeprowadzonej analizy dane stanowisko zostanie uznane przez dyrektora generalnego urzędu za stanowisko, o które, poza obywatelami polskimi, mogą ubiegać się również cudzoziemcy.

Obowiązek taki nie występuje jednak w sytuacji stwierdzenia, że charakter stanowiska pracy, wiążący się z możliwością bezpośredniego lub pośredniego udziału w wykonywaniu funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, wyklucza możliwość zatrudnienia na nim cudzoziemca. W takim przypadku dyrektor generalny urzędu publikuje ogłoszenie o naborze skierowane wyłącznie do obywateli RP. W przypadku sporządzenia informacji o wyniku przeprowadzenia takiej analizy może ona zostać dołączona do dokumentacji związanej z przygotowaniem naboru.

Zatem wynikający z art. 5 obowiązek skierowania do Szefa Służby Cywilnej wniosku dotyczącego wyrażenia zgody na wskazanie stanowiska odnosi się wyłącznie do sytuacji, w której – w wyniku przeprowadzonej w urzędzie analizy – stwierdzony zostanie brak przeciwwskazań do udostępnienia ogłoszenia o naborze również dla cudzoziemców, i nie należy utożsamiać go z koniecznością kierowania wniosku w przypadku każdego stanowiska, na które planowane jest ogłoszenie naboru.

Do skierowanego do Szefa Służby Cywilnej wniosku (pisma) o wyrażenie zgody na wskazanie stanowiska jako stanowiska, o które, poza obywatelami polskimi, mogą ubiegać się również osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, powinna zostać dołączona kopia zatwierdzonego opisu stanowiska pracy. Wskazane jest również przedstawienie uzasadnia, w oparciu o jakie przesłanki stwierdzony został brak przeciwwskazań do udostępnienia stanowiska pracy również dla cudzoziemców.

Czy i w jakim zakresie można uwzględnić wcześniejsze decyzje Szefa Służby Cywilnej?

Na podstawie wyrażonej przez Szefa Służby Cywilnej zgody na wskazanie konkretnego stanowiska możliwe jest publikowanie kolejnych ogłoszeń o naborach na dane stanowisko, pod warunkiem, że w opisie tego stanowiska nie nastąpiły modyfikacje skutkujące zasadniczą zmianą charakteru stanowiska pracy. Należy jednak pamiętać, że brak jest podstaw do skierowania ogłoszenia o naborze również do cudzoziemców w przypadku stanowisk, co do których Szef Służby Cywilnej nie wyraził wcześniej zgody.

Wcześniejsze decyzje Szefa Służby Cywilnej mogą być pomocne w analizie opisów stanowisk w zakresie możliwości wskazywania kolejnych

stanowisk pracy. Może zatem się okazać, że niepotrzebne jest zwracanie się do Szefa Służby Cywilnej z wnioskiem o wyrażenie zgody w sytuacji, gdy na identyczne lub bardzo zbliżone zakresem zadań stanowisko Szef Służby Cywilnej nie wyraził wcześniej zgody.

Czy wprowadzając ogłoszenie o naborze do BIP KPRM, należy wykonać dodatkowe czynności w przypadku, gdy ma ono dotyczyć stanowiska skierowanego do cudzoziemców?

W przypadku wprowadzania ogłoszenia o naborze na stanowisko, o które mogą ubiegać się również cudzoziemcy – po uzyskaniu zgody Szefa Służby Cywilnej na publikację takiego ogłoszenia – należy skorzystać z opcji: *O stanowisko pracy mogą ubiegać się również osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, zgodnie z przepisami art. 5 ustawy o służbie cywilnej*. Po jej zaznaczeniu odpowiednie elementy ogłoszenia o naborze związane z możliwością ubiegania się o zatrudnienie przez cudzoziemców zostaną dostosowane automatycznie (dotyczy to zamieszczenia w ogłoszeniu informacji o możliwości ubiegania się o stanowisko również przez cudzoziemców, informacji o sposobie potwierdzenia obywatelstwa oraz znajomości języka polskiego).

Czy cudzoziemcy posiadają szczególnie zobowiązania bądź przywileje na etapie naboru?

Cudzoziemcy uczestniczą w naborze na jednakowych zasadach z pozostałymi kandydatami, a wszelkie przejawy ich dyskryminacji ze względu na rasę czy narodowość stanowią naruszenie przepisów dotyczących równego traktowania. Należy jednak pamiętać, że muszą oni spełnić następujące warunki:

- złożyć ofertę w odpowiedzi na ogłoszenie o naborze, w którym wskazano informację, że *o stanowisko pracy mogą ubiegać się również osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, zgodnie z przepisami art. 5 ustawy o służbie cywilnej* (w przypadku złożenia oferty w naborze, w którym w ogłoszeniu o naborze nie została wskazana powyższa informacja, a tym samym istnieje wymóg posiadania obywatelstwa polskiego, oferty cudzoziemców zostaną potraktowane jako niespełniające wymogu niezbędnego w zakresie obywatelstwa),
- posiadać obywatelstwo Unii Europejskiej lub obywatelstwo innego państwa, którego obywatelom na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; obywatelstwo powinno zostać potwierdzone stosownym dokumentem, tj. oświadczeniem o posiadanym

obywatelstwie lub kopią dokumentu potwierdzającego obywatelstwo,

- potwierdzić znajomość języka polskiego jednym z dokumentów określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, ubiegające się o zatrudnienie w służbie cywilnej.

Informacje o konieczności złożenia tych dokumentów są w ogłoszeniu o naborze generowane automatycznie po zaznaczeniu przez osobę wprowadzającą ogłoszenie opcji: *O stanowisko pracy mogą ubiegać się również osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, zgodnie z przepisami art. 5 ustawy o służbie cywilnej*.

Czy Szef Służby Cywilnej musi wyrazić zgodę na zatrudnienie cudzoziemca?

Szef Służby Cywilnej nie decyduje o zatrudnieniu w korpusie służby cywilnej cudzoziemców, lecz wyraża jedynie zgodę na wskazywanie konkretnych stanowisk jako stanowisk, o które, poza obywatelami polskimi, mogą ubiegać się również cudzoziemcy.

W praktyce zgoda Szefa Służby Cywilnej na wskazanie stanowiska pracy jest zgodą na publikację ogłoszenia o naborze, w którym zawarta zostaje informacja: *O stanowisko pracy mogą ubiegać się również osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, zgodnie z przepisami art. 5 ustawy o służbie cywilnej*. Jednocześnie należy zadbać o to, aby opublikowane w BIP urzędu oraz miejscu powszechnie dostępnym w urzędzie ogłoszenie o naborze również zawierało informację o możliwości ubiegania się o zatrudnienie przez cudzoziemców. Informacja ta musi być identycznej treści jak w ogłoszeniu opublikowanym w BIP KPRM.

Czy należy informować Szefa Służby Cywilnej o zgłoszeniu się do naboru/zatrudnieniu cudzoziemców?

W każdym piśmie, w którym Szef Służby Cywilnej wyraża zgodę na wskazanie stanowiska pracy, jednocześnie zwraca się z prośbą o przekazanie informacji zwrotnej w sytuacji, gdy do udziału w naborze na wskazane stanowisko zgłosi się cudzoziemiec lub gdy w wyniku naboru dojdzie do jego zatrudnienia.

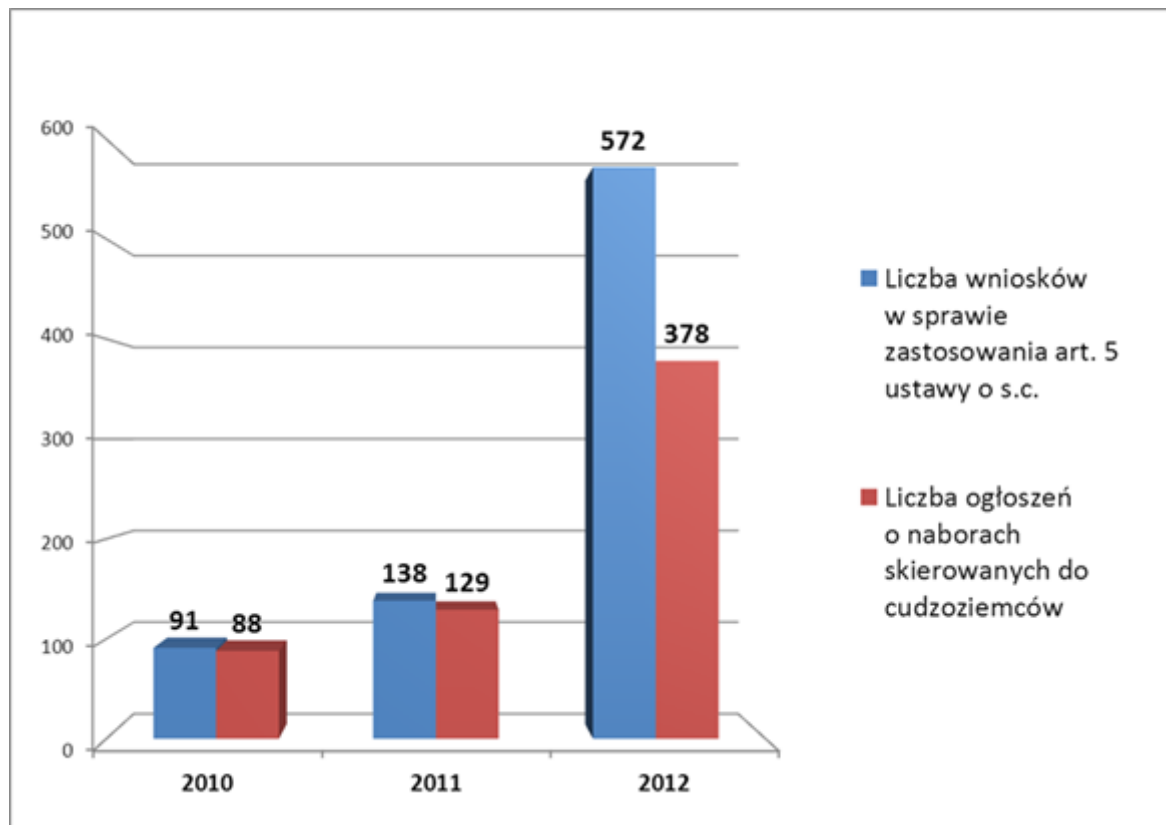
Zwrotna informacja powinna jednak dotyczyć wyłącznie tych naborów, w których w ogłoszeniach wskazano, że o stanowisko pracy mogą ubiegać się cudzoziemcy. Nie ma natomiast konieczności przekazywania zwrotnej informacji o zgłoszeniu się cudzoziemców w pozostałych naborach.

Należy również pamiętać, że kwestie związane z uczestnictwem w naborach i zatrudnieniem cudzoziemców w służbie cywilnej są jednym

z elementów corocznej sprawozdawczości na rzecz Szefa Służby Cywilnej w ramach systemu SWEZ.

### Udział cudzoziemców w procesie naboru do służby cywilnej

Tabela. Realizacja art. 5 ustawy o służbie cywilnej w liczbach



Źródło: Dane Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

Na zakończenie prezentujemy dane dotyczące liczby wniosków skierowanych do Szefa Służby Cywilnej w sprawie wyrażenia zgody na wskazanie stanowisk, o które mogą ubiegać się również cudzoziemcy, oraz liczby opublikowanych ogłoszeń o naborach skierowanych do cudzoziemców. Od 2010 r. do 2012 r. nastąpił około 6-krotny wzrost liczby kierowanych wniosków (z 91 wniosków w 2010 r. do 572 w roku 2012 r.) i około 4-krotny wzrost liczby ogłoszeń (z 88 ogłoszeń w 2010 r. do 378 w roku 2012 r.). Dane te jednoznacznie

wskazują, że korpus służby cywilnej w coraz większym stopniu stwarza warunki dla realizacji zasady swobodnego przepływu pracowników sektora publicznego wewnątrz Unii Europejskiej, jak i zatrudnienia w służbie cywilnej osób spoza UE.

Dariusz Suprun

Główny specjalista w Wydziale Naboru w Służbie Cywilnej  
oraz Kadr Wyższych Stanowisk w Służbie Cywilnej  
Departamentu Służby Cywilnej KPRM

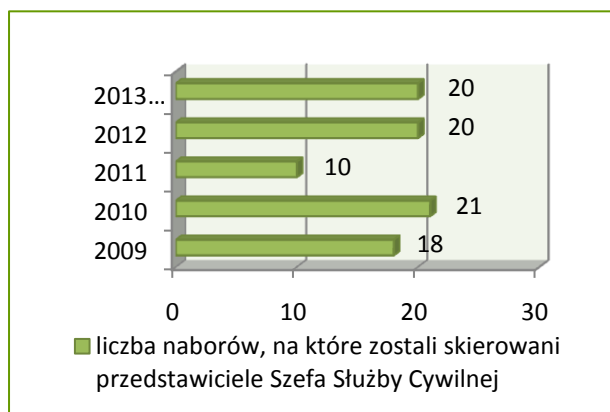
← powrót

## Obserwacja procesu naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej

Ustanawiając zasadniczo zdecentralizowany model naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, ustawa o służbie cywilnej pozostawiła w kompetencji centralnego organu, Szefa Służby Cywilnej, uprawnienie do skierowania swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu naboru na te stanowiska.

Ustawa nie precyzuje uprawnień przedstawiciela Szefa Służby Cywilnej. Bezspornym pozostaje jednak fakt, że wyznaczenie roli przedstawiciela powinno wspierać realizację nałożonego na Szefa Służby Cywilnej mocą art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505, ze zm.) obowiązku czuwania nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej, w tym zasady otwartości i konkurencyjności naboru.

**Wykres.** Liczba naborów, na które zostali skierowani przedstawiciele Szefa Służby Cywilnej

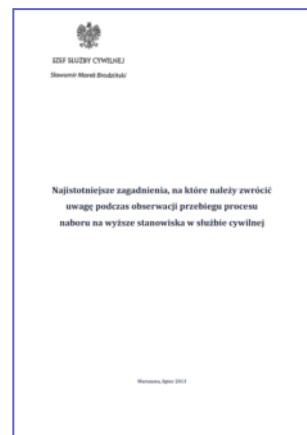


Źródło: Departament Służby Cywilnej KPRM.

Osiągnięciu ww. celu sprzyja wyznaczenie przedstawicielowi roli sygnalizacyjnej. Oznacza to, że przedstawiciel jest upoważniony do zakomunikowania (zasygnalizowania) zespołowi przeprowadzającemu nabór, z własnej inicjatywy, dostrzeżonych nieprawidłowości wraz z uzasadnieniem. Zarazem w przypadku braku reakcji zespołu lub nieuwzględnienia opinii, przedstawiciel powinien poinformować Szefa Służby Cywilnej o wątpliwościach co do prawidłowości przebiegu naboru. W ten sposób działania przedstawiciela powinny zapobiec powstaniu nieodwracalnych skutków niewłaściwych działań zespołu. Przedstawiciel nie jest uprawniony do władczego nakazania zespołowi

podejmowania jakichkolwiek działań – kompetencje nadzorcze zostały przyznane mocą art. 56 ust. 8 ustawy Szefowi Służby Cywilnej, a nie jego przedstawicielowi.

W celu usystematyzowania procesu obserwacji naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej Szef Służby Cywilnej wydał dokument pt. „Najistotniejsze zagadnienia, na które należy zwrócić uwagę podczas obserwacji przebiegu procesu naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej”. Dokument, opracowany na kanwie doświadczeń przedstawicieli wyznaczonych w latach 2010–2013, zwraca uwagę na praktyczne aspekty przeprowadzania naboru, których prawidłowe uwzględnienie w toku naboru przesądza o jego profesjonalnym przebiegu.



Jak wskazuje się w dokumencie, celem obserwacji jest pozyskanie informacji na temat przebiegu procesu naboru na wyższe stanowisko w służbie cywilnej i jego ocena z punktu widzenia zgodności z przepisami ustawy o służbie cywilnej, standardami zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, wytycznymi w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, a także innymi przepisami prawa. Stąd też zasadniczym celem obserwacji nie jest wykrycie nieprawidłowości w przebiegu procesu naboru na ww. stanowiska i podejmowanie interwencji *ex post*.

Po zakończeniu obserwacji przedstawiciel składa sprawozdanie z przebiegu obserwacji, opisujące m.in. przebieg czynności selekcyjnych w naborze oraz ewentualne dostrzeżone nieprawidłowości. Sprawozdanie poddawane jest następnie analizie, z której wnioski i zalecenia przekazywane są przez Szefa Służby Cywilnej dyrektorowi generalnemu właściwego urzędu.

Michał Masłowski

Radca Szefa KPRM w Wydziale Naboru w Służbie Cywilnej  
oraz Kadr Wyższych Stanowisk w Służbie Cywilnej  
Departamentu Służby Cywilnej KPRM

← powrót

## Z perspektywy Japonii

Young Leaders' Program – studia w Graduate Institute for Policy Studies  
dla urzędników z wybranych krajów świata



**Piotr Firlus**

Radca Szefa KPRM  
w Wydziale Oceny Skutków  
Regulacji Departamentu  
Analiz Strategicznych KPRM

Uczestnik programu YLP  
(2012–2013)

Pogłębianie wiedzy na temat doświadczeń międzynarodowych w zakresie organizacji sfery publicznej oraz realizacji poszczególnych polityk publicznych stwarza możliwość identyfikacji najlepszych rozwiązań oraz uniknięcia implementacji regulacji nieskutecznych. Możliwości analityczne i porównawcze kryjące się za tym oczywistym stwierdzeniem bez wątpienia w dużej mierze zależą od osiągnięć i potencjału badanego kraju. Z tej perspektywy Japonia wydaje się wyjątkowo interesującym przykładem, przede wszystkim biorąc pod uwagę tworzenie sprzyjających warunków dla intensywnego rozwoju gospodarczego i społecznego po 1945 r. i próby przeciwdziałania długotrwałej stagnacji gospodarczej, trwającej od początku lat 90. XX w. Przykład Japonii z jednej strony daje szansę na analizę mechanizmów oraz efektów (zakładanych i niepożądanych) modernizacji ekonomicznej i społecznej w specyficznym kontekście japońskim, z drugiej strony poznanie doświadczeń japońskich to możliwość spojrzenia na sposób, w jaki sektor publiczny w Japonii reaguje i odpowiada na załamanie gospodarcze i krytykę japońskiego modelu ekonomicznego, regulacyjnego i korporacyjnego.

W odpowiedzi na zmieniającą się sytuację polityczną i gospodarczą w latach 90. rząd japoński, obok wielu prób reform gospodarczych w skali makro, zdecydował się na utworzenie specjalistycznej jednostki akademickiej, nazwanej Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), która umożliwiłaby poszerzenie wiedzy przedstawicieli administracji na temat polityk publicznych i procesu rządowego i która także stanowiłaby platformę wymiany doświadczeń japońskich i międzynarodowych. Obecnie GRIPS przyjmuje corocznie około 400 urzędników z różnych państw, którzy studiuje na GRIPS w ramach kilku głównych programów naukowych. Jedną z osi studiów jest Young Leaders' Program, który jest magisterskim programem adresowanym wyłącznie do do-

### Young Leaders' Program

#### Edycja 2014–2015

**27 września 2013 r.** zakończy się trwający obecnie nabór kandydatów na roczne (październik 2014 – wrzesień 2015) stypendium rządu Japonii pn. Young Leaders' Program. Inicjatywa jest jednym z programów japońskiego Ministerstwa Edukacji, Kultury, Sportu, Nauki i Technologii (MEXT). Program jest skierowany do młodych (poniżej 40 roku życia), utalentowanych urzędników – potencjalnych przyszłych liderów.

Program obejmuje roczne studia w National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), gdzie stypendyści zdobędą wiedzę teoretyczną i praktyczną m.in. z dziedziny politologii, administracji, stosunków międzynarodowych i gospodarki. Oprócz wymaganych kursów, uczestnicy mogą wybierać przedmioty zgodne z ich zainteresowaniami i potrzebami. Program obejmuje także wizyty studyjne oraz spotkania z liderami ze świata polityki, administracji czy biznesu.

Na zakończenie kursu uczestnicy składają pracę dyplomową i uzyskują tytuł magistra. Wszystkie zajęcia prowadzone są w języku angielskim.

YLP to szansa podniesienia kwalifikacji, rozwinięcia umiejętności pracy w międzynarodowym środowisku oraz nawiązania kontaktów z pracownikami administracji innych państw Europy i Azji.

Instytucją rekomendującą kandydatów z polskiej administracji publicznej jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (Departament Służby Cywilnej). Jest to pierwszy etap procedury aplikacyjnej. Jej pełny opis, wymagania, wzory dokumentów oraz inne informacje dotyczące programu znajdują się na stronie internetowej [Departamentu Służby Cywilnej KPRM](#).

Zachęcamy do udziału !

świadczonych urzędników administracji publicznej z wybranych krajów świata.

Generalna koncepcja studiów na GRIPS zakłada, że studenci realizują specjalnie wyprofilowany kanon zajęciowy, w którym rozłożenie przedmiotów i warsztatów zależy od doświadczeń zawodowych słuchaczy. W przypadku studentów YLP w kanonie znajdują się m.in. zajęcia z zakresu administracji publicznej, procesu tworzenia prawa, z dziedziny ekonomii, stosunków międzynarodowych oraz zarządzania. Obok przedmiotów kanonicznych studenci YLP mają prawo realizować zajęcia przypisane pozostałym programom, w zależności od własnych preferencji i predyspozycji.



Gmach parlamentu Japonii. Fot. P. Firlus.

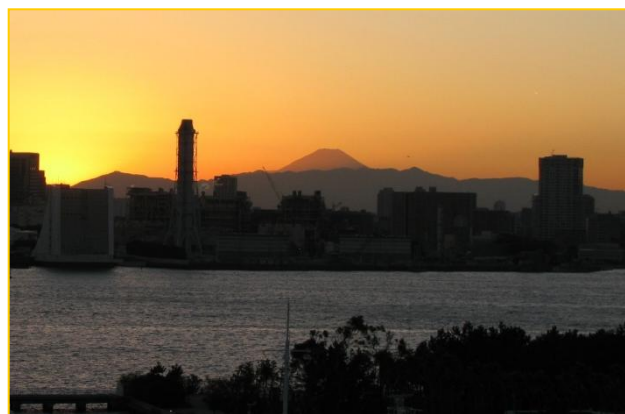
Program YLP, obok akademickiego wektora, nastawiony jest również na aspekt praktyczny. Studenci uczestniczą w specjalnie zorganizowanych spotkaniach z przedstawicielami wszystkich ministerstw i głównych instytucji rządowych. Tak zaprojektowany cykl dyskusji pozwala przeanalizować strukturę i proces realizacji zadań rządu w Japonii, co, biorąc pod uwagę fakt, iż japoński model zakłada ułatwienie procesu koordynacji prac rządu poprzez minimalizację liczby ministerstw<sup>1</sup>, wydaje się interesującą bazą do porównań z rozwiązaniami krajowymi.

W zakres zadań administracyjnych prezentowanych podczas programu YLP włączony jest również aspekt związany z instytucjonalizacją służby cywilnej oraz – szerzej – zarządzaniem zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Rozwiązania japońskie w zakresie rekrutacji, promocji i oceny urzędników mogą stanowić ciekawy materiał do pogłębionej analizy, biorąc pod uwagę fakt, iż liczba urzędników w Japonii – drugiego pod względem liczby ludności kraju w OECD – jest jedną z najniższych na tle innych państw członkowskich zrzeszonych w tej organizacji<sup>2</sup>. Program YLP pozwala na głębsze zrozumienie japońskiej specyfiki służby cywilnej, która w dużej mierze warunkowana jest rozwiązaniami instytucjonalnymi, ale również jest pochodną statusu społecznego urzędników i etosu administracji publicznej oraz generalnego japońskiego systemu pracy.

Istotnym elementem programu YLP, oprócz możliwości poznania rozwiązań strukturalnych i ins-

tytucjonalnych w samym aparacie administracyjnym, wydaje się możliwość głębszej analizy japońskich doświadczeń w realizacji głównych polityk publicznych. Studenci GRIPS mają możliwość poznania japońskich rozwiązań m.in. w obszarach regulacji gospodarczych, infrastrukturalnych, edukacyjnych, środowiskowych itd. Warto zaznaczyć, że każda polityka realizowana przez rząd japoński zawiera interesujące, specyficzne rozwiązania, warte przestudiowania. Przykładowo polityka energetyczna, determinowana przez brak zasobów własnych, a w ostatnim czasie również przez katastrofy naturalne i zaniechania administracyjne (Fukushima), może służyć jako bardzo ciekawy przyczynek do analizy komparatystycznej z kontekstem krajowym. Podobnie japońskie doświadczenia w realizacji polityki rozwojowej mogą służyć jako ciekawy element kreowania architektury instytucjonalnej, programowania i priorytetyzacji krajowej pomocy rozwojowej.

Na szczególną uwagę podczas realizacji programu YLP zasługują kwestie związane z możliwością poznania ogólnej perspektywy azjatyckiej, przede wszystkim w kontekście japońskiej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa. W tym kontekście pozycja Japonii z jednej strony determinowana jest uwarunkowaniami historycznymi oraz wynikającymi z nich ograniczeniami, z drugiej strony rosnąca rola innych aktorów regionalnych w dużej mierze stanowi wyzwanie dla japońskiej polityki zagranicznej. Co więcej, wyspiarski charakter kraju determinuje strategię bezpieczeństwa w oparciu o filar morski, wliczając w to ochronę morskich szlaków komunikacyjnych (*sealanes of communication*), który to kierunek staje się coraz bardziej istotny przy zwiększającym się wolumenie transportu morskiego, uwzględniając surowce energetyczne, w tym np. gaz naturalny. W tym kontekście studia na GRIPS pozwalają przyjrzeć się głębiej uwarunkowaniom regionu Azja-Pacyfik, pozycji regionalnych aktorów oraz priorytetom i instrumentom polityki zagranicznej rządu japońskiego, co – biorąc pod uwagę fakt, że pewne elementy ogólnego parasola bezpieczeństwa w przypadku Japonii mają odzwierciedlenie w kontekście krajowym – może stanowić interesującą problematykę.



Widok z Tokio na wulkan Fuji. Fot. P. Firlus.

Podane wyżej przykłady działań rządu japońskiego mają na celu zilustrowanie możliwości, jakie daje program YLP, którego jedną z największych zalet wydaje się fakt, iż studenci mają szansę bliższego zapoznania się z ogólnym japońskim kontekstem politycznym, ekonomicznym i społecznym, przy jednoczesnej możliwości skoncentrowania swojej pracy na wybranych aspektach działań administracji publicznej.

Z perspektywy mniej akademickiej, roczny pobyt w Tokio to możliwość spotkania interesujących ludzi oraz zobaczenia ciekawych miejsc. Program YLP zakłada co najmniej dwa wyjazdy terenowe i możliwość uczestnictwa w wielu wydarzeniach naukowych i kulturalnych w Tokio. Ten aspekt doskonale uzupełnia program YLP, który w efekcie pozwala na udoskonalenie kompetencji ważnych w pracy w administracji publicznej, poszerzenie

wiedzy w obszarach szczególnego zainteresowania oraz poznanie kontekstu japońskiego i – szerzej – azjatyckiego.

---

#### Przypisy

<sup>1</sup>System wdrożony w Japonii w 2001 r. zakłada funkcjonowanie nie więcej niż 14 ministerstw, przy czym oprócz tradycyjnie sprofilowanych jednostek, takich jak Ministerstwo Spraw Zagranicznych czy Ministerstwo Finansów, istnieją również ministerstwa obejmujące swą właściwością szerokie działy administracji, np. Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej, Infrastruktury, Transportu i Turystyki (Ministry of Land, Infrastructure, Transportation and Tourism) bądź Ministerstwo Edukacji, Kultury, Sportu oraz Nauki i Technologii (Ministry of Education, Culture, Sport, Science and Technology – MEXT).

<sup>2</sup>Lepszy rezultat od Japonii osiągnęła tylko Korea Południowa. Dane według: OECD 2011, "Government at a Glance 2011", Employment in general government and public corporations.

□



## „Standardy skutecznej i sprawnej pracy administracji”

Szkolenie centralne

*Budowanie przyjaznej, sprawnej, nowoczesnej i otwartej na nowe wyzwania administracji jest standardem przewidzianym w licznych dokumentach programowych, w tym w projekcie Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej. Zgodnie z tym dokumentem, w celu zwiększenia skuteczności i efektywności działania członków korpusu służby cywilnej, należy przeprowadzić odpowiednie działania szkoleniowe. Planowane szkolenie centralne pn. „Standardy skutecznej i sprawnej pracy administracji”, realizowane w ramach „Planu szkoleń centralnych w służbie cywilnej na 2013 r.”, stanowi jedno z ww. działań. Powinno przyczynić się do upowszechnienia standardów skutecznej i sprawnej pracy administracji publicznej oraz wymiany doświadczeń i dobrych praktyk w tym obszarze.*

Wskazany cel zostanie osiągnięty poprzez realizację szkolenia dla 320 członków korpusu służby cywilnej – osób kierujących pracownikami (zwanymi dalej Podgrupą 1) oraz zatrudnionych na stanowiskach związanych z obsługą klienta zewnętrznego – obywatela (zwanymi dalej Podgrupą 2). Łącznie zostanie zorganizowanych i przeprowadzonych 16 dwudniowych sesji szkoleniowych, po jednej w każdym mieście wojewódzkim.

Pierwszy dzień każdej sesji szkoleniowej będzie miał charakter teoretyczny. Będzie ukierunkowany na przedstawienie metod i dobrych praktyk dotyczących skutecznego i efektywnego działania członków korpusu służby cywilnej, planowania i organizowania pracy własnej, efektywnego zarządzania czasem oraz skutecznej i asertywnej komunikacji pomiędzy pracownikami urzędu. Ponadto zostaną omówione różnorodne metody zarządzania, w tym m.in. zarządzania zasobami ludzkimi.

Drugi dzień każdej sesji szkoleniowej będzie warsztatowy, zróżnicowany i dostosowany do potrzeb danej podgrupy szkolenia. W ramach bloku

tematycznego dla Podgrupy 1 zostaną omówione m.in. następujące zagadnienia: planowanie i organizowanie pracy zespołu, w tym określanie celów i zadań, kontrolowanie efektywności wykonywanych zadań przez członków zespołu, zarządzanie przepływem informacji. Natomiast dla Podgrupy 2 przewidziano zagadnienia dotyczące m.in.: zasad profesjonalnej obsługi klienta zewnętrznego, w tym obsługi klienta przez telefon, rozwiązywania problemów klienta zewnętrznego (w tym przykłady trudnych sytuacji w obsłudze klienta oraz efektywnego reagowania na presję i manipulację ze strony klienta), zasad skutecznej i asertywnej komunikacji z klientem zewnętrznym – obywatelem, a także efektywnego radzenia sobie ze stresem w pracy związanej z obsługą klienta.

Rekrutacja na szkolenie zostanie przeprowadzona przez wykonawcę, który skieruje do dyrektorów generalnych urzędów pismo informujące o zorganizowanym szkoleniu i kryteriach naboru na szkolenie. Zakłada się, że w każdej sesji szkoleniowej weźmie udział 20 osób z danego województwa, w tym 10 osób kierujących pracownikami oraz 10 osób zatrudnionych na stanowiskach związanych z obsługą klienta zewnętrznego – obywatela.

Planowany termin przeprowadzenia sesji szkoleniowych to październik–listopad br.

Szczegółowe informacje na temat realizacji szkoleń będą na bieżąco przesyłane do dyrektorów generalnych oraz publikowane w Serwisie Służby Cywilnej pod adresem: [www.dsc.kprm.gov.pl](http://www.dsc.kprm.gov.pl).

Agnieszka Tomaszewska

Specjalista w Wydziale Wspierania Rozwoju Służby Cywilnej  
Departamentu Służby Cywilnej KPRM

← powrót



## Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej

Instrument realizacji strategii *Sprawne Państwo 2020*



**Ewa Puzyna**

Radca generalny  
w Departamencie Służby  
Cywilnej  
Kancelarii Prezesa Rady  
Ministrów

Rozpoczął się nowy etap prac nad *Strategią Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej*. W dniu **5 lipca 2013 r.** Szef Służby Cywilnej przekazał Sekretarzowi Komitetu Rady Ministrów projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej do 2020 r.* wraz z projektem strategii z prośbą o przedłożenie tych dokumentów do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów.

### Prace nad strategią

Dotychczasowe prace nad projektem *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej* można podzielić na trzy etapy.

#### Etap I

W pierwszym etapie, trwającym do momentu przyjęcia przez Radę Ministrów w listopadzie 2009 r. *Planu uporządkowania strategii rozwoju*, określono między innymi harmonogram i sposób organizacji prac nad strategią, dokonano analizy rządowych dokumentów strategicznych, powołano Radę Projektu *Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej* doradzającą Szefowi Służby Cywilnej w pracach nad strategią oraz Zespół ds. Wizji i Misji Służby Cywilnej, który wypracował deklaracje wizji i misji służby cywilnej. Wypracowane propozycje zostały poddane roboczym konsultacjom.

#### Etap II

Granicę drugiego etapu wyznacza przyjęcie przez Radę Ministrów w lutym 2013 r. strategii *Sprawne Państwo 2020*. Prace nad *Strategią Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej* były prowadzone w tym okresie w ścisłym powiązaniu z harmonogramem prac nad nadrzędną strategią rozwoju *Sprawne Państwo*, koordynowanych po-

czątkowo przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a następnie Ministra Administracji i Cyfryzacji.

W ramach tego etapu prac można wyróżnić dwie fazy:

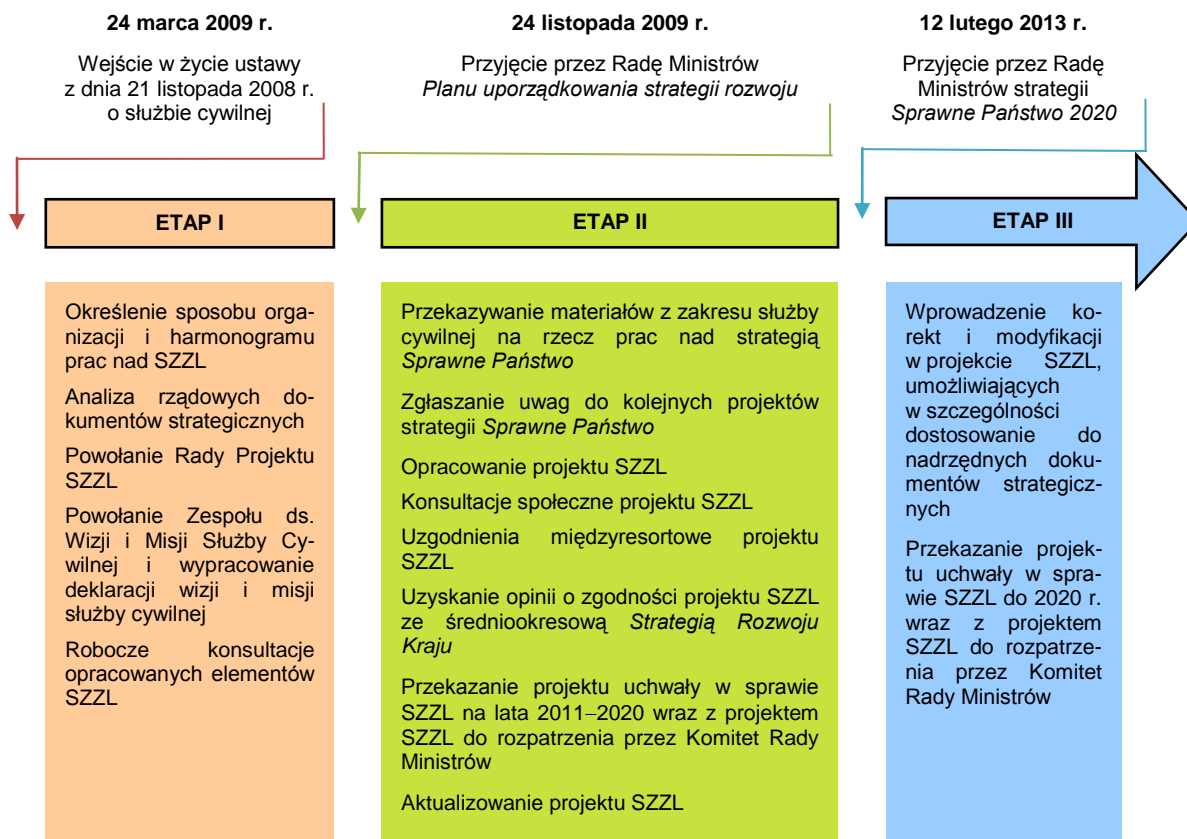
Faza pierwsza obejmowała w przybliżeniu lata 2010–2011. W okresie tym z jednej strony, z ramienia Szefa Służby Cywilnej przekazywano do MSWiA, następnie MAiC niezbędne materiały na rzecz prac nad strategią *Sprawne Państwo* oraz zgłaszano uwagi do kolejnych projektów tej strategii w zakresie zaproponowanych rozwiązań odnoszących się do służby cywilnej i działań Szefa Służby Cywilnej. Z drugiej strony opracowano – w oparciu o projekt strategii *Sprawne Państwo* – projekt *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej*, przeprowadzono konsultacje społeczne, uzgodnienia międzyresortowe i uzyskano opinię Ministra Rozwoju Regionalnego o zgodności tego projektu ze średniookresową *Strategią Rozwoju Kraju*. Uzgodnione dokumenty, projekt uchwały w sprawie *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej na lata 2011–2020* wraz z projektem strategii, przekazano do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów<sup>1</sup>.

W trakcie drugiej fazy prac, obejmującej w przybliżeniu rok 2012 i pierwsze miesiące roku 2013, oprócz przekazywania do MAiC materiałów na rzecz prac nad strategią *Sprawne Państwo* i uwag do kolejnych projektów tej strategii, aktualizowano także projekt *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej* w oparciu o wyniki dostępnych badań i najnowsze dane.

#### Etap III

Przyjęcie przez Radę Ministrów 12 lutego 2013 r. strategii *Sprawne Państwo 2020*<sup>2</sup> stworzyło możliwość dokonania niezbędnych modyfikacji w treści projektu *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej*, pozwalających na zachowanie spójności ww. dokumentów. Tym samym otwarta została droga do ponownego przedłożenia projektu tej strategii do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów<sup>3</sup>. Rozpoczął się kolejny, trzeci etap prac nad tym dokumentem.

**Schemat 1.** Etapy prac nad *Strategią Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej (SZZL)*



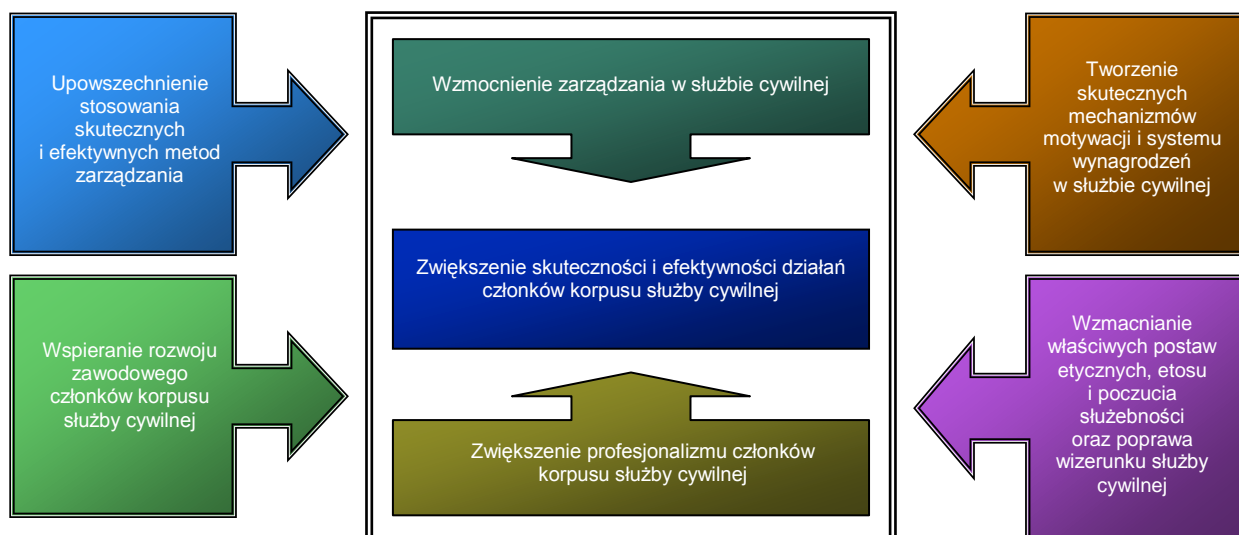
**Najważniejsze elementy nowej wersji projektu strategii<sup>4</sup>**

*Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej do 2020 r.* bezpośrednio realizuje drugi cel szczegółowy strategii *Sprawne Państwo 2020* – *Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa*, kierunek interwencji – *Efektywne i funkcjonalne urzędy administracji publicznej*. Jednocześnie strategia służy urzeczywistnieniu wizji służby

cywilnej – *Ciesząca się zaufaniem społecznym służba cywilna gwarantuje realizację kluczowych działań dla funkcjonowania państwa.*

W świetle strategii *Sprawne Państwo 2020*, a także średniookresowej *Strategii Rozwoju Kraju 2020<sup>5</sup>*, aktualność zachowały dotychczas zdefiniowane cele *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej*, które planuje się realizować za pomocą czterech priorytetów.

**Schemat 2.** Cele i priorytety *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej do 2020 r.*



W związku z zapisami ww. nadrzędnych dokumentów strategicznych, a także upływem czasu i realizacją szeregu przedsięwzięć z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w latach 2011–2012, wprowadzono niezbędne korekty do niektórych z zaplanowanych wcześniej kierunków działań. W oparciu o dostępne dane i wyniki badań urealniono wartości wskaźników realizacji celów oraz zaktualizowano diagnozę zarządzania zasobami ludzkimi. Do projektu strategii wprowadzono także modyfikacje, które nie dotyczyły dotychczas zdefiniowanych celów strategii.

Najważniejsze z nich to:

(1) zmiany w kierunku działania *Wdrożenie systemu monitoringu stanu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej* (wcześniej – *Tworzenie bazy wskaźników dotyczących służby cywilnej*), który zakłada opracowanie systemu umożliwiającego monitorowanie zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach w ujęciu ilościowym i jakościowym;

(2) wprowadzenie w kierunku działania *Zwiększenie świadomości etycznej i roli etosu w korpusie służby cywilnej* (wcześniej – *Monitorowanie przestrzegania zasad służby cywilnej i zasad etyki korpusu służby cywilnej*) szeregu nowych działań, w szczególności:

- utworzenie i zapewnienie warunków do działania komisji właściwej w sprawach zasad służby cywilnej i zasad etyki korpusu służby cywilnej, jako organu opiniodawczo-doradczego Szefa Służby Cywilnej,
- przygotowanie we współpracy z ww. komisją i upowszechnienie poradnika ułatwiającego stosowanie zasad służby cywilnej i zasad etyki korpusu służby cywilnej w sytuacjach praktycznych,
- przygotowanie szkolenia e-learningowego dla osób przyjętych do pracy w służbie cywilnej, zawierającego blok poświęcony zasadom służby cywilnej i zasadom etyki korpusu służby cywilnej,
- organizacja obchodów dnia służby cywilnej,
- opracowanie projektu zmiany przepisów prawnych umożliwiających Szefowi Służby Cywilnej składanie do Prezydenta RP wniosków o nadanie Medalu za Długoletnią Służbę członkom korpusu służby cywilnej wyróżniającym się wzorowym i wyjątkowo sumiennym wykonywaniem obowiązków wynikających z pracy zawodowej w służbie na rzecz państwa;

(3) wprowadzenie w projekcie strategii w ramach kierunku działania *Identyfikowanie, rozpowszechnianie i wspieranie stosowania w służbie cywilnej dobrych praktyk i usprawnień z zakresu zarządzania* zapisów umożliwiających Krajowej Szkole Administracji Publicznej prowadzenie centrum oceny kompetencji kierowniczych jako zadania określonego ustawowo, zakładających dokonanie w tym celu zmiany przepisów prawnych;

(4) wprowadzenie zmian w ramach finansowych projektu strategii, mających na celu urealnienie skutków finansowych zaplanowanych działań.

W świetle wprowadzonych korekt i modyfikacji, w ramach priorytetu *Upowszechnienie stosowania skutecznych i efektywnych metod zarządzania* będą realizowane takie kierunki działania, jak:

- wdrażanie i doskonalenie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej i programów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach,
- identyfikowanie, rozpowszechnianie i wspieranie stosowania w służbie cywilnej dobrych praktyk i usprawnień z zakresu zarządzania,
- wprowadzanie nowych rozwiązań w zakresie czasu pracy członków korpusu służby cywilnej,
- wdrożenie systemu monitoringu stanu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej.

Kierunki działania zaplanowane w ramach priorytetu *Wspieranie rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej* to:

- monitorowanie wdrażania indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej (IPRZ),
- opracowanie zmian w systemie szkoleń i realizacja szkoleń dla członków korpusu służby cywilnej.

Priorytet *Tworzenie skutecznych mechanizmów motywacji i systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej* planuje się realizować za pomocą trzech kierunków działań:

- monitorowanie poziomu wynagrodzeń w służbie cywilnej,
- wdrażanie w służbie cywilnej wynagrodzeń uzależnionych od wyników pracy,
- pozafinansowe motywowanie do pracy w służbie cywilnej.

Priorytet *Wzmacnianie właściwych postaw etycznych, etosu i poczucia służebności oraz poprawa wizerunku służby cywilnej* obejmuje takie kierunki działań, jak:

- zwiększenie świadomości etycznej i roli etosu w korpusie służby cywilnej,
- kształtowanie pozytywnego wizerunku służby cywilnej.

Kluczową rolę we wdrożeniu strategii będzie odgrywać Szef Służby Cywilnej (upowszechnianie, aktualizacja i koordynacja realizacji strategii, podejmowanie działań odnoszących się do całości korpusu służby cywilnej). Istotną rolę przypadnie także dyrektorom generalnym urzędów i kierownikom urzędów – w przypadku urzędów, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego urzędu (podejmowanie określonych w strategii działań na poziomie urzędu, współdziałanie z Szefem Służby Cywilnej przy wdrażaniu strategii).

Ważną kwestią będzie zapewnienie spójności podejmowanych działań, a także zaangażowanie w realizację celów strategii i modernizację służby cywilnej innych podmiotów, np. Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, środowisk eksperckich.

Istotną kwestią, warunkującą realizację strategii i osiągnięcie zaplanowanych celów, jest zapewnienie odpowiednich środków na jej realizację w sytuacji istniejących ograniczeń finansowych: środków Unii Europejskiej (szereg działań będzie uruchamianych w ramach projektów europejskich) oraz środków w budżecie państwa (np. rezerwa budżetowa na modernizację służby cywilnej, rezerwa celowa budżetu państwa, z której są finansowane szkolenia centralne, środki na szkolenia w budżetach poszczególnych urzędów).

Projekt strategii określa także sposób monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celów strategii oraz jej ramy finansowe.

---

## Przypisy

<sup>1</sup>Projekt uchwały w sprawie *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej na lata 2011–2020* wraz z projektem strategii został przekazany przez Szefa Służby Cywilnej do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów 15 września 2011 r. Projekty ww. dokumentów nie zostały rozpatrzone ze względu na brak nadrzędnej strategii rozwoju *Sprawne Państwo*.

<sup>2</sup>Uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii *Sprawne Państwo 2020* wraz z tekstem strategii została opublikowana w Monitorze Polskim z dnia 7 marca 2013 r. (M.P., poz. 136).

<sup>3</sup>Projekt uchwały w sprawie *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej do 2020 r.* wraz z projektem strategii został przekazany przez Szefa Służby Cywilnej do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów w dniu 5 lipca 2013 r.

<sup>4</sup>Brzmienie poszczególnych celów, priorytetów, kierunków działań zostało zaczerpnięte z przyjętej przez Radę Ministrów strategii *Sprawne Państwo 2020* oraz projektu *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej do 2020 r.* (wersja z dnia 5 lipca 2013 r.), który został zamieszczony na stronie internetowej Serwis Służby Cywilnej <http://dsc.kprm.gov.pl/>.

<sup>5</sup>Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Kraju 2020* wraz z tekstem strategii została opublikowana w Monitorze Polskim z dnia 22 listopada 2012 r. (M.P., poz. 882).

□



## Kontrola zarządcza

System wspierający zarządzanie w jednostce sektora finansów publicznych



**Monika Kos**

Naczelnik Wydziału  
Współpracy z Krajowymi  
i Zagranicznymi Instytucjami  
Departament Audytu Sektora  
Finansów Publicznych  
Ministerstwa Finansów

*Dobre zarządzanie, jakość usług, wydajność, efektywność, oszczędność to wyrażenia powtarzane w kontekście skutecznej administracji, czyli takiej, jaką chcieliby widzieć zarówno jej klienci-obywatele, jak i Ci, którzy ją nadzorują. Współcześnie, zarządzając organizacjami publicznymi, odchodzi się od administrowania zasobami będącymi w dyspozycji jednostki na rzecz działalności nakierowanej na osiągnięcie rezultatów oraz zadowolenie klientów. Takie podejście wymaga nowoczesnego, menderskiego spojrzenia, opartego na rozliczalności za osiągnięcie wyznaczonych celów<sup>1</sup>.*

Wprowadzenie pojęcia kontroli zarządczej do polskiego porządku prawnego<sup>2</sup> miało spowodować zmianę sposobu patrzenia na zarządzanie w sektorze publicznym. Regulacje prawne w zakresie kontroli zarządczej są krótkie i mają bardzo ogólny charakter. Wynika to z faktu, że ustawodawca wprowadzając przepisy prawne dotyczące zasad zarządzania, które z natury mają charakter „miękkie”, musiał stosować się do sztywnych wymogów legislacyjnych. Dlatego też przepisy ograniczają się do definicji pojęcia kontroli zarządczej, precyzując czemu powinien służyć dobrze działający system zarządzania, określając odpowiedzialność kierownika jednostki oraz nakładając (na ministrów) obowiązki planistyczno-sprawozdawcze.

Zgodnie z przepisami, kierownik jednostki jest odpowiedzialny za ustanowienie systemu kontroli zarządczej, który powinien zapewnić realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy<sup>3</sup>. Takie podejście wymaga od kierownika jednostki powiązania oraz monitorowania poniesionych kosztów i uzyskanych rezultatów w kontekście realizacji wyznaczonych celów.

Ustawodawca nie określił jednego, preferowanego modelu kontroli zarządczej, który można byłoby automatycznie zastosować w dowolnej jednostce, ale poprzez powiązanie kontroli zarządczej z wydanymi przez Ministra Finansów standardami<sup>4</sup> nałożył określone, ogólne wymogi wobec systemów zarządzania funkcjonujących w jednostkach sektora finansów publicznych.

Przyjęte rozwiązania prawne z jednej strony są korzystne dla kierowników jednostek, ponieważ dają im dużą swobodę pod względem przyjmowanych rozwiązań (uwzględniających specyfikę jednostek), jednak z drugiej strony ogólne zapisy oraz brak konkretnych wskazówek sprawiają, że kierownicy jednostek nie zawsze prawidłowo rozumieją, co niosą ze sobą obowiązki wynikające z ustawy i jak je realizować.

Pierwotnie, w niektórych jednostkach, kontrola zarządcza była błędnie rozumiana jako kolejny rodzaj postępowania kontrolnego, z którego kierownicy komórek powinni sporządzać protokół.

Tymczasem kontrola zarządcza powinna być rozumiana jako system skupiający wszystkie działania wspierające zarządzanie organizacją, które powinny obejmować m.in.: zdefiniowanie celów jednostki, określenie sposobu pomiaru poziomu osiągnięcia celów, analizę potencjalnych zagrożeń związanych z ich realizacją, określenie środków zaradczych minimalizujących zagrożenia, monitorowanie postępów oraz zarządzanie osiągniętymi wynikami. Kontrola zarządcza obejmuje wszystkie obszary działalności jednostki, dlatego aby powyższe działania były skuteczne, na każdym szczeblu funkcjonowania organizacji muszą być stosowane odpowiednie zasady etyczne, określony i upowszechniony zakres obowiązków i uprawnień, poczucie odpowiedzialności za realizowane działania oraz zapewniony skuteczny przepływ informacji niezbędnych do wykonania zadań. Ponadto system kontroli zarządczej powinien uwzględniać specyfikę oraz zakres działalności jednostki, a także spełniać warunek *value for money*, co oznacza, że koszt funkcjonujących rozwiązań nie może przewyższać korzyści z niego uzyskiwanych.

Obecnie problemy z prawidłowym rozumieniem czym powinna być kontrola zarządcza są coraz rzadsze. Zdarzają się jednak wypaczenia koncepcji, wynikające np. z niewłaściwej motywacji. Bywa, że kierownicy zamiast skupiać się na poprawie jakości zarządzania w kierowanej przez siebie jednostce, podejmują działania, które mają ich jedynie zabezpieczyć przed negatywną oceną wypełnienia ustawowych wymogów w zakresie kontroli zarządczej, przeprowadzaną przez zewnętrzne służby kontrolne (np. Najwyższą Izbę Kontroli<sup>5</sup>). W takich przypadkach najczęstszym błędem popełnianym przez kierowników jednostek jest utożsamianie kontroli zarządczej z koniecznością „wdrażania” nowych procedur i tworzenia odrębnych struktur organizacyjnych.

A przecież kierownik jednostki ma zapewnić prawidłowe funkcjonowanie kontroli zarządczej i samym przyjęciem nowej procedury, czy też powołaniem nowej komórki, nie da się tego osiągnąć. Jest to proces, który wiąże się przede wszystkim z przeorientowaniem działalności pod kątem odpowiedzialności za osiągnięcie celów, na każdym poziomie organizacji. Dlatego opracowanie odpowiednich procedur (jeśli zajdzie taka potrzeba) oraz określenie podstawowych ról i struktur to kolejne z etapów długofalowego procesu doskonalenia systemu zarządzania. Należy także pamiętać, że nadmierne zbiurokratyzowanie kontroli zarządczej będzie zaprzeczeniem podstawowego jej założenia, jakim jest usprawnienie procesu zarządzania.

Kolejnym błędem, jaki zaobserwowało Ministerstwo Finansów<sup>6</sup>, jest traktowanie kontroli zarządczej jako następnego systemu, który „trzeba wdrożyć”, lub tworzenie w ramach kontroli zarządczej nowych, dodatkowych rozwiązań zamiast korzystania z tych narzędzi i systemów, które już funkcjonują w organizacji. Powoduje to niepotrzebne nakładanie się/dublowanie pewnych czynności.

Kontrola zarządcza nie oznacza zupełnie nowego obowiązku, ale obejmuje wiele działań, które w jednostce były już prowadzone przed wejściem w życie przepisów ustawy o finansach publicznych w tym zakresie. W wielu jednostkach zostały już wdrożone takie narzędzia, jak: CAF<sup>7</sup>, system kompetencyjny, procesowe zarządzanie organizacją, zarządzanie przez cele z wykorzystaniem strategicznej karty wyników<sup>8</sup>, zarządzanie kosztami z wykorzystaniem controllingu i metody rachunku kosztów działań<sup>9</sup>, czy System Zarządzania Jakością (SZJ) oparty o normy ISO<sup>10</sup> i wiele innych. Systemy te nie stanowią alternatywy wobec kontroli zarządczej. Należy natomiast zadbać o to, by – stając się narzędziami kontroli zarządczej – stanowiły spójny system i służyły usprawnianiu jednostki.

Analizując standardy kontroli zarządczej, możemy łatwo zaobserwować, że poszczególne narzędzia znajdują odniesienie do wybranych jej elementów. Jeśli w jednostce jest przeprowadzona samoocena według modelu CAF, można ją uznać za wypełnienie standardu *Samoocena* w grupie standardów *E. Monitorowanie i ocena*. System kompetencyjny powinien wspierać element kontroli zarządczej zawarty w grupie standardów *A. Środowisko wewnętrzne*, np. w zakresie kompetencji zawodowych. Zarządzanie przez cele wiąże się nierozdzielnie z grupą standardów *B. Cele i zarządzanie ryzykiem*, ale także z grupą *C. Mechanizmy kontroli*.

Jeśli w jednostce prawidłowo funkcjonuje SZJ, to powinien on służyć wzmocnieniu kontroli zarządczej w zakresie poszczególnych jej elementów, takich jak np.:

- środowisko wewnętrzne (standardy grupy A) – m.in. poprzez kształtowanie i zachowanie odpowiedniego standardu zachowań pracowników, ze

szczególnym uwzględnieniem zagadnień jakości, a także tworzenie odpowiedniej struktury organizacyjnej (w oparciu o inwentaryzację i opis procesów) oraz podział zakresu czynności pracowników;

- cele i zarządzanie ryzykiem (standardy grupy B) – m.in. poprzez opracowanie polityki jakości, w której powinno znaleźć się m.in. odniesienie do celów i zadań jednostki oraz deklaracja kierownictwa co do kierunków rozwoju organizacji, zapewniających odpowiednią jakość jej funkcjonowania;

- mechanizmy kontroli (standardy grupy C) – m.in. poprzez dokumentowanie systemu kontroli zarządczej w zakresie dokumentacji i zapisów SZJ oraz nadzoru nad realizacją zadań przez przyjęty w systemie sposób informowania o realizacji zadań czy monitorowania w zakresie nadzoru nad dokumentami (itd.).

Kierownik jednostki powinien umiejętnie korzystać z zasobów, którymi już dysponuje, aby uzyskać informacje zarządcze umożliwiające mu podjęcie decyzji odnośnie do dalszych działań usprawniających. To jednak nie znaczy, że kierownik musi wdrażać wszystkie te systemy lub narzędzia, o których pisaliśmy. Taka decyzja powinna być poprzedzona wnikliwą analizą potrzeb zarządczych. Wszystkie stosowane narzędzia muszą być skoordynowane i przynosić realną wartość jednostce.

Prawidłowym podejściem jest przyjrzenie się istniejącym w jednostce systemom i narzędziom oraz przeprowadzenie przeglądu ich funkcjonalności i adekwatności w kontekście kontroli zarządczej. Analiza istniejących mechanizmów nadzoru i kontroli, systemów sprawozdawczości oraz funkcjonujących rozwiązań organizacyjnych i obowiązujących procedur powinna prowadzić do oceny, które z nich są cenne z perspektywy zapewnienia skuteczności i efektywności zarządzania, z których należy zrezygnować, a które wymagają uzupełnienia lub ujednolicenia (również z perspektywy jednostek podporządkowanych i nadzorowanych).

Punktem wyjścia oceny funkcjonującego systemu zarządzania powinny być przede wszystkim standardy kontroli zarządczej oraz wytyczne Ministra Finansów w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych<sup>11</sup>. Ocena adekwatności stosowanych rozwiązań, szczególnie mechanizmów kontrolnych, powinna odbywać się również w ścisłym powiązaniu z celami jednostki i zidentyfikowanymi ryzykami, które mogą zagrozić realizacji wyznaczonych celów. Oceny takiej mogą np. dokonywać, powołane przez kierownika, zespoły zadaniowe do spraw wdrożenia kontroli zarządczej, których członkowie będą dysponowali specjalistyczną wiedzą w poszczególnych obszarach działalności organizacji. Rolą takiego zespołu jest przedstawienie propozycji usprawnień w określonych obszarach działalności jednostki.

Wyzwaniem może być konieczność nowego spojrzenia na jednostkę pod kątem realizacji celów. Kierownicy jednostek sektora publicznego, działając pod rygorem przepisów w zakresie dyscypliny finansów publicznych, niekiedy zapominają, że choć zgodne z prawem i gospodarne wydatkowanie środków publicznych jest niezwykle ważne, to jednak nie jest ono celem jednostki – celem jednostki jest świadczenie usług klientom (społeczeństwu) w zakresie specyficznym dla danej jednostki.

Niekiedy zarówno cele, jak i zadania, które mają służyć ich realizacji, należy dopiero zdefiniować, określić mierniki ich efektywności oraz sposób ich monitorowania. Pomocne w tym procesie mogą być wskazówki zawarte w wytycznych Ministra Finansów w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem<sup>12</sup>. Często największą trudnością, szczególnie na etapie budowania w jednostce podejścia opierającego się na zadaniowości i podniesieniu efektywności, jest wyznaczanie mierników określających stopień realizacji celów. Pomocna w tym zakresie może być baza mierników opracowana przez MF na potrzeby budżetu w układzie zadaniowym<sup>13</sup>. Przy czym budżet zadaniowy należy również traktować jako część systemu kontroli zarządczej, odnoszącą się do obszaru finansów danej jednostki.

Wyznaczając cele jednostki, kierownik powinien je dostosować do długofalowej strategii jednostki nadrzędnej oraz polityki sektorowej obowiązującej w obszarze, w którym jednostka funkcjonuje. Te natomiast powinny wynikać z celów strategicznych, wyznaczonych na poziomie państwa. Cele strategiczne na lata 2013–2020 zostały zdefiniowane przez Radę Ministrów w strategii *Sprawne Państwo 2020*<sup>14</sup>. Jednym z kluczowych celów, określonym w tym dokumencie jako wspólny dla całej administracji publicznej, jest poprawa jakości świadczonych przez nią usług. W tym kontekście wzmacnianie kontroli zarządczej, a przez to poprawa jakości zarządzania w jednostkach sektora finansów publicznych, wpisuje się również w strategiczne kierunki rozwoju administracji publicznej.

Wdrażanie prezentowanego podejścia jest procesem długofalowym. Doświadczenia MF wskazują, że niezwykle ważna w tym procesie jest świadomość kierowników jednostek, bez której nie ma mowy o budowaniu kontroli zarządczej. Warunkiem wstępnym jest więc właściwe podejście kierownictwa (przykład z góry) oraz świadome zaangażowanie pracowników na wszystkich szczeblach organizacji. Niezwykle istotnym dla pozyskania pracowników dla procesu zmian jest ich odpowiednie przeszkolenie oraz dostęp do niezbędnych informacji. Jednocześnie należy mieć na względzie, aby skala podejmowanych działań była dostosowana do aktualnego poziomu dojrzałości organizacyjnej jednostki.

Podsumowanie kontroli przeprowadzonych przez NIK wskazuje, że stopień funkcjonowania kontroli zarządczej, po trzech latach obowiązywania

przepisów, nie jest satysfakcjonujący. Jednak – jak wynika z debaty na temat sukcesów i porażek kontroli zarządczej<sup>15</sup> – widoczne są już pozytywne zmiany w jakości zarządzania w sektorze publicznym wynikające z wprowadzenia kontroli zarządczej i należy kontynuować podjęte w tym kierunku działania.

Ministerstwo Finansów, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom sygnalizowanym ze strony kierowników jednostek, sukcesywnie udostępnia na stronie internetowej w zakładce *Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny*<sup>16</sup> materiały i publikacje wyjaśniające podstawowe zagadnienia związane z kontrolą zarządczą oraz przykłady dobrych praktyk w tym zakresie<sup>17</sup>. Jednak możliwość dotarcia MF do kierowników jednostek w sektorze publicznym jest ograniczona. Dlatego bardzo cenne są inicjatywy projektowe podejmowane przez służby Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>18</sup> oraz Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji<sup>19</sup>, nakierowane na wypracowanie modelowych rozwiązań w tym obszarze, które następnie zostaną upowszechnione wśród jednostek sektora publicznego. Propagowanie tego typu wiedzy i praktycznych rozwiązań wśród kierowników jednostek w sektorze publicznym jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że często są oni świetnymi prawnikami czy branżowymi specjalistami, ale rzadko wyspecjalizowanymi menedżerami. A przecież zarządzanie nierozzerwalnie wiąże się z decyzją zarządczą podejmowaną przez konkretnego kierownika w oparciu o jego indywidualną wiedzę, doświadczenie oraz cechy osobowościowe.

Kontrola zarządcza zapewne nie zastąpi mądrego zarządzania, ale ma stanowić system, w którym odpowiednio dobrane i skonsolidowane na poziomie jednostki narzędzia wspierające zarządzanie dostarczą kierownikowi jednostki odpowiedniej informacji, pozwalającej na identyfikację i oszacowanie ryzyk oraz rzetelną ocenę uzyskanych rezultatów, a w konsekwencji na podejmowanie trafnych decyzji w codziennym zarządzaniu.

---

## Przypisy

<sup>1</sup>Podstawowymi koncepcjami związanymi z reformowaniem administracji publicznej są: nowe zarządzanie publiczne (New Public Management), dobre rządzenie (good governance), rozliczalność (accountability).

<sup>2</sup>Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), dalej jako uofp.

<sup>3</sup>Art. 68 ust. 1 uofp.

<sup>4</sup>Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych określone w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84), dalej jako standardy kontroli zarządczej.

<sup>5</sup>Najwyższa Izba Kontroli (NIK) od 2010 r. przeprowadziła trzy kontrole dotyczące kontroli zarządczej:

- „Funkcjonowanie kontroli wewnętrznej (zarządczej) oraz audytu wewnętrznego w wybranych gminach województwa pomorskiego” zrealizowana przez Delegaturę NIK w Gdańsku (<http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrola.6540.html>),

- „Funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego” (<http://www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/kontrol/8628.html>),
- „Audyt wewnętrzny w systemie kontroli zarządczej” (<http://www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/kontrol/9929.html>).

<sup>6</sup>Dalej jako MF.

<sup>7</sup>Common Assessment Framework.

<sup>8</sup>Dalej jako zarządzanie przez cele.

<sup>9</sup>Activity – Based Costing.

<sup>10</sup>Dalej jako SZJ.

<sup>11</sup>Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 2, poz. 11).

<sup>12</sup>Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF z 2012 r., poz. 56).

<sup>13</sup><http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-zadaniowy/baza-miernikow>.

<sup>14</sup>Uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P., poz. 136).

<sup>15</sup>Debata miała miejsce w grudniu 2012 r. podczas kolegium współorganizowanego przez NIK, MF oraz Stowarzyszenie Auditorów Wewnętrznych IIA Polska, <http://www.nik.gov.pl/aktualnosc/sukcesy-i-porazki-kontroli-zarzadczej-spotkanie-ekspertow.html>.

<sup>16</sup><http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zarzadcza-i-audit-wewnetrzny/kontrola-zarzadcza-w-sektorze-publicznym/baza-wiedzy>.

<sup>17</sup>Między innymi Ministerstwo Finansów co kwartał wydaje „Biuletyn kontrola zarządcza w JST”, który jest dostępny na stronie: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zarzadcza-i-audit-wewnetrzny/kontrola-zarzadcza-w-sektorze-publicznym/biuletyn-kontrola-zarzadcza-w-jst>.

<sup>18</sup>O których mowa w dziale „Projekty systemowe”, w „Przeglądzie Służby Cywilnej” nr 3 z 2013 r.

<sup>19</sup>[http://administracja.mac.gov.pl/portal/adm/683/Systemowe\\_wsparcie\\_procesow\\_zarzadzania\\_w\\_JST.html](http://administracja.mac.gov.pl/portal/adm/683/Systemowe_wsparcie_procesow_zarzadzania_w_JST.html).

□





### Wielkie Księstwo Poznańskie

Polacy w prowincji pruskiej

*W wyniku postanowień Kongresu Wiedeńskiego, z zachodniej części byłego Księstwa Warszawskiego, obejmującej departament poznański, większość departamentu bydgoskiego oraz niewielką część departamentu kaliskiego, utworzono w 1815 r. tzw. Wielkie Księstwo Poznańskie. Zajmowało ono powierzchnię 29 591 kilometrów kwadratowych i w chwili powstania liczyło około 800 tysięcy mieszkańców. Jego status w ramach monarchii pruskiej był podobny jak innych prowincji pruskich.*

#### Urząd namiestnika królewskiego

Tytuł wielkiego księcia poznańskiego przysługiwał królowi pruskiemu, ale w Księstwie utworzono urząd namiestnika królewskiego, nieistniejący w innych prowincjach. Urząd ten sprawował Polak. Funkcje przypisane namiestnikowi miały charakter głównie reprezentacyjny i nie dawały mu możliwości bezpośredniego zarządzania prowincją, niemniej jednak jego uprawnienia do opiniowania przepisów dotyczących Wielkiego Księstwa Poznańskiego oraz przedstawiania propozycji odnośnie do obsady wyższych stanowisk urzędniczych i duchownych otwierały pewne – wprawdzie mocno ograniczone – możliwości wywierania wpływu na bieg spraw w Księstwie. Urząd namiestnika istniał do 1830 r. Po wybuchu powstania listopadowego w Królestwie Polskim został zawieszony, a później zaniechano obsadzania go.

#### Sejm Wielkiego Księstwa Poznańskiego

W 1824 r. w Wielkim Księstwie Poznańskim ustanowiono sejm prowincjonalny. Zasiadali w nim przedstawiciele trzech stanów – rycerskiego, mieszczańskiego oraz gmin wiejskich. Przedstawiciele stanu rycerskiego to dwóch, a później trzech członków dziedzicznych (właścicieli tzw. majoratów) oraz 22 posłów wybieranych przez właścicieli dóbr rycerskich w wyborach bezpośrednich (od 1830 r. prawo wyborcze przysługiwało jedynie właścicielom dóbr o powierzchni co najmniej 1000 mórg). Mieszczan reprezentowało w sejmie 16 posłów, przy czym prawo wyborcze przysługiwało jedynie posiadaczom nieruchomości miejskich. Najmniej liczną reprezentację w sejmie miały gminy wiejskie – zaledwie 8 posłów, wybieranych w wyborach pośrednich (przez tzw. odbiorców wybieranych w gminach). Prawo wyborcze ograniczone było wysokim cenżusem majątkowym.

Sejm Wielkiego Księstwa Poznańskiego – wbrew swojej nazwie – nie był organem ustawodawczym we współczesnym sensie tego słowa. Stanowił bardziej ciało doradcze – wydawał opinie na temat ustaw dotyczących prowincji poznańskiej (określenie to stosowane było równoległe z nazwą Wielkie

Księstwo Poznańskie), a niekiedy także w sprawach ogólnopaństwowych. Przedstawiał też królowi pruskiemu petycje i zażalenia dotyczące prowincji, między innymi odnoszące się do kwestii narodowych, a także konstytucyjnych. Faktyczne uprawnienia władcze – a i to z zastrzeżeniem uprawnień monarchy – sejm Księstwa Poznańskiego miał jedynie w odniesieniu do spraw samorządu gminnego, wydatkowania środków z funduszy prowincjonalnych, pomocy społecznej itp.

Sejm Wielkiego Księstwa Poznańskiego zwoływany był rzadko, przynajmniej jak na dzisiejsze standardy pracy parlamentu, zbierał się bowiem co trzy lata. Obrady toczyły się na posiedzeniach tajnych, prowadzonych przez marszałka mianowanego przez króla pruskiego. Sejm Księstwa nie dysponował stałym organem wykonawczym, toteż w celu prowadzenia określonych spraw wybierano po zakończeniu obrad tzw. wydziały wykonawcze.

Pomimo ograniczonych kompetencji sejm Wielkiego Księstwa Poznańskiego odegrał istotną rolę w obronie polskiej narodowości. Był ważnym bastionem obrony praw Polaków do zachowania odrębności kulturowej w ramach monarchii pruskiej – przede wszystkim polskiego języka i polskiej szkoły.

#### Polityka władz pruskich

W latach 1815–1830, a więc w okresie bezpośrednio po Kongresie Wiedeńskim, na terenie Wielkiego Księstwa Poznańskiego władze pruskie zasadniczo honorowały uprawnienia Polaków do używania języka polskiego w sądach i urzędach. Jednakże pomimo formalnego dostępu do urzędów publicznych Polakom praktycznie nie powierzano ważniejszych stanowisk w administracji. Polscy urzędnicy pracowali jedynie w administracji szczebla powiatowego i gminnego. Wynikało to nie tylko z wysokich wymagań, jakie obowiązywały w pruskiej administracji (m.in. wysoki poziom wykształcenia i dobra znajomość języka niemieckiego), ale także ze świadomej polityki władz, które nie były zainteresowane zatrudnianiem przedstawicieli podbitego narodu w kluczowych instytucjach państwa.

Począwszy od 1824 r. w miarę liberalna dotychczas polityka Prus w kwestiach narodowościowych w Księstwie Poznańskim zaczęła ewoluować w kierunku germanizacji. Rozpoczęła się likwidacja polskich szkół, polscy nauczyciele tracili pracę. Po upadku powstania listopadowego w Królestwie Polskim, w Księstwie zlikwidowano urząd namiestnika oraz zaprzestano powoływania Polaków na stanowiska urzędnicze w administracji. Stopniowo wypierano język polski z obrotu prawnego.

Walka o utrzymanie kulturowej tożsamości narodu przeniosła się na pole aktywności społecznej i gospodarczej, niezwiązanej bezpośrednio z działaniem instytucji państwowych. Po upadku powstania wielkopolskiego w 1848 r. Wielkie Księstwo Poznańskie utraciło resztki swojej odrębności i stało się tylko jedną z prowincji królestwa pruskiego.

Źródło: W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Opracował: Wojciech Zawadzki

Radca Szefa KPRM w Departamencie Służby Cywilnej KPRM



### **„Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz”**

Katarzyna Borowska, Anna Kościńska-Paszkowska, Tomasz Bolek, wydawnictwo Lexis Nexis 2012

Wiele kontroli kończy się stwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych. Jeśli naruszono dyscyplinę finansów publicznych, wówczas kierownik każdej jednostki wykonującej kontrolę jest zobowiązany do złożenia zawiadomienia o jej naruszeniu. Jednak zgodnie z ustawą z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych nie jest każda nieprawidłowość finansowa. Niejednokrotnie w trakcie kontroli trzeba rozstrzygać, czy rekomendować złożenie zawiadomienia, czy też błędy popełnione przez pracowników kontrolowanej jednostki są przewinieniami służbowymi, ale nie stanowią naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W ostatnim czasie, ze względu na zmianę w 2012 r. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wzrosła liczba dylematów, które muszą rozstrzygać pracownicy komórek kontroli. Jako kierownik komórki kontroli znalazłam wsparcie dla moich pracowników. Jest nim książka „Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz”, autorstwa K. Borowskiej, A. Kościńskiej-Paszkowskiej i T. Bolka, wydana w 2012 r. przez wydawnictwo Lexis Nexis w Warszawie.

W przystępny sposób przedstawiono w niej zagadnienia najistotniejsze dla kontrolera – omówiono katalog naruszeń dyscypliny finansów publicznych oraz zakres podmiotowy ustawy, wskazując na wszystkie zmiany wprowadzone przy okazji nowelizacji ustawy. Pomocne są również komen-

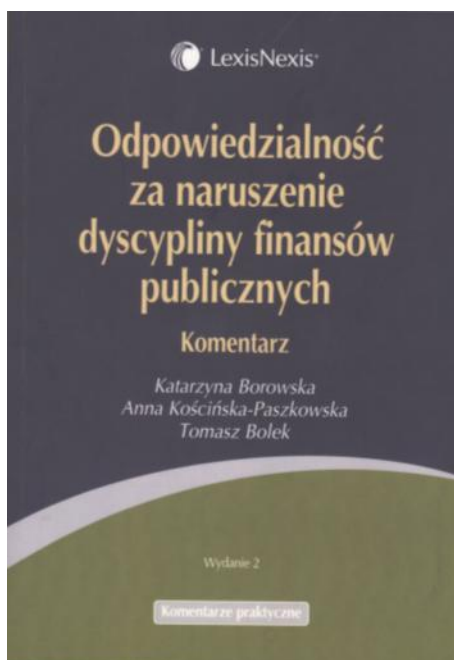
tarze dotyczące zasad sporządzania zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, a w szczególności omówienie wszystkich jego elementów. Skomentowano także nowe uprawnienia i obowiązki podmiotów składających zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, w tym dotyczące: materiałów i dokumentów, które muszą być dołączane do zawiadomień, zasad udzielania pomocy organom powołanym do dochodzenia odpowiedzialności, kompetencji zawiadamiających, związanych ze składaniem środków odwoławczych na rozstrzygnięcia rzeczników dyscypliny finansów publicznych. Wyczerpująco omówiono także zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i przesłanki, jakie organy orzekające i rzecznicy biorą pod uwagę, wydając rozstrzygnięcia.

Istotne jest także, że publikacja zawierająca 541 stron odzwierciedla nie tylko poglądy i wiedzę Autorów, ale zawiera także wyczerpujące informacje i tezy z orzecznictwa Głównej Komisji Orzekającej i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Dlatego też polecam tę książkę wszystkim praktykom, którzy w pracy stykają się z dyscypliną finansów publicznych zarówno jako kontrolujący gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych, jak i jako odpowiedzialni za zarządzanie środkami publicznymi w tych jednostkach.

Barbara Ciemala

Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu  
Audytora wewnętrznego  
Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach



## „Dobra strategia, zła strategia. Czym różnią się i jakie to ma znaczenie”

Richard P. Rumelt, Wydawnictwo MT Biznes, Warszawa 2013

W książce „Dobra strategia, zła strategia. Czym różnią się i jakie to ma znaczenie” (s. 348), Richard Rumelt stara się wesprzeć czytelnika w procesie analizy i tworzenia strategii. Swoje przemyślenia ilustruje licznymi przykładami z działalności firm i organizacji z całego świata.

Książka została podzielona na trzy części. W pierwszej, „Dobra i zła strategia”, Autor nie tylko pokazuje na czym polega, jego zdaniem, poprawne konstruowanie strategii. W odróżnieniu od wielu tego typu pozycji dużo uwagi poświęca on także cechom, które wyróżniają złą strategię, piętnując w szczególności skomplikowanie i pustosłowie dokumentów.

W drugiej części, „Źródła siły”, Autor na przykładzie działalności licznych firm analizuje czynniki, które jego zdaniem stanowią o sile dobrej strategii. Zaliczył do nich między innymi: zastosowanie efektu dźwigni, wyznaczanie najbliższych celów, wykorzystywanie logiki połączeń łańcuchowych, odpowiednie zaprojektowanie strategii (zamysł), koncentrację zasobów, umiejętne wykorzystywanie przewagi konkurencyjnej, wykorzystywanie zmiany otoczenia (dynamiki rynku), uwzględnianie roli inercji i entropii w organizacji i jej otoczeniu.

Ostatnia część, „Sposób myślenia stratega”, to próba spojrzenia na strategię z punktu widzenia osób je tworzących. Czytelnik znajdzie tu informacje o sposobach myślenia o strategii, poddawaniu weryfikacji własnych myśli i formułowaniu niezależnych sądów. Na uwagę zasługuje podejście Autora, który wskazuje na podobieństwa strategii biznesowej i procesu naukowego. Konstruowanie dobrej strategii porównuje on do tworzenia hipotezy naukowej, a wdrożenie strategii do eksperymentu. Z tego względu – zdaniem Autora – nie istnieje strategia, która daje gwarancję powodzenia.

Na rynku dostępnych jest wiele pozycji prezentujących narzędzia i koncepcje, które mają wspomagać analizę i budowanie strategii. Każda z nich prezentuje trochę inne podejście. Richard Rumelt stara się w swej książce zwrócić uwagę na podstawowe elementy odróżniające dobre i złe strategie. Autor nie jest zwolennikiem drobiazgowych i obszernych dokumentów strategicznych, które nie zbliżają do rozwiązywania problemu. Zasadnicza trudność budowania strategii, na którą zwraca czytelnikowi uwagę, to kwestia dokonywania wyboru.



Ewa Pużyna

Radca generalny w Departamencie Służby Cywilnej  
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

← powrót

[WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL](mailto:WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL)

