



Szanowni Państwo!

Mija 25 lat od zmian ustrojowych w Polsce, zapoczątkowanych obradami okrągłego stołu. W nurt wspomnień i dyskusji o wydarzeniach, jakie w tym czasie miały miejsce, wpisuje się również nasze wydawnictwo.

„Przegląd Służby Cywilnej” towarzyszy Państwu już blisko 5 lat. Od pierwszego numeru relacjonuje wydarzenia i zmiany, jakie zachodzą w korpusie służby cywilnej, zwłaszcza po wprowadzeniu ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. Czasami sięga głęboko wstecz, przypominając różne okresy kształtowania się polskiej państwowości, lub – jak w numerze bieżącym – przywołuje wydarzenia z historii najnowszej, tj. z okresu obrad okrągłego stołu i przeobrażeń systemu administracyjnego III RP po 1989 r. Żeby przybliżyć Państwu ten okres przemian, publikujemy artykuł prof. Huberta Izdebskiego poświęcony próbom modernizacji administracji we wczesnych latach dziewięćdziesiątych (s. 8–11). O kulisach rodzącej się demokracji, zwłaszcza w kontekście podejmowanych wówczas decyzji administracyjnych, mówi w wywiadzie dla PSC prof. Maria Gintowt-Jankowicz, założycielka i pierwsza dyrektorka Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (s. 12–17). Artykuł ukazujący proces odbudowy systemu służby cywilnej w Polsce przedstawia Wojciech Zawadzki, absolwent piątej promocji KSAP (s. 18–23).

Pozytywne trendy w administracji, tj. dobre praktyki zarządzania w urzędach administracji rządowej, zauważone przez Komisję Konkursową I edycji konkursu Szefa Służby Cywilnej pn. „Profesjonalności w służbie obywatelom, przedstawiają wyróżnione instytucje (s. 32–41).

Temat funkcjonowania administracji poruszamy także w dziale „Badania i analizy”. Dr Dawid Sześciło mówi o ewolucji podejścia do roli administracji publicznej w systemie usług publicznych oraz o swoistym dylemacie, przed jakim ciągle staje administracja, tj. czy sektor publiczny ma świadczyć te usługi, czy zlecać ich wykonanie na zewnątrz (s. 47–49). O korzyściach płynących z zastosowania podejścia procesowego w zarządzaniu instytucjami

publicznymi pisze natomiast dr hab. Piotr Senkus (s. 50–56).

Z dziedziny zarządzania polecamy także Państwu uwagę angielskojęzyczny artykuł nt. procesu podejmowania decyzji, zamieszczony w prowadzonej od kilku miesięcy rubryce „Angielski w domu i w pracy” (s. 63–66).

Kontynuujemy temat wynagrodzeń w służbie cywilnej. Czy członkowie korpusu zarabiają więcej? Mity o zarobkach w administracji rządowej obalamy na s. 24–29, komentując artykuły prasowe na ten temat zamieszczone w „Rzeczpospolitej” i „Dzienniku Gazecie Prawnej”. O luce płacowej w administracji, czyli dysproporcjach między zarobkami mężczyzn i kobiet, piszemy na s. 5–7, relacjonując wyniki kontroli wynagrodzeń, przeprowadzonej przez NIK w sektorze publicznym.

Jak pokazały prace badawcze, aspekt płci jest też istotny w kontekście zjawiska korupcji. O efektach prac powołanej przez Radę Europy Grupy Państw przeciwko Korupcji, prowadzącej tego typu badania, informujemy na s. 45–46.

Do bieżącego numeru PSC dołączamy kolejny dodatek prezentujący normy etyczne i zasady członków korpusu służby cywilnej, tym razem poświęcony etycznej zasadzie neutralności politycznej. O relacjach między sferą polityki i administracją pisze prof. Jakub Stelina. Kwestię neutralności politycznej w Polsce na tle innych państw omawia dr Anna Śledzińska-Simon. Informacje na temat dorobku państw anglosaskich z tego obszaru przedstawia Katarzyna Dudzik.

W dodatku znajdą Państwo także artykuł prof. Jerzego Zalewskiego nt. zastosowania zasady politycznej neutralności do wojska jako części aparatu państwowego, a także przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i orzecznictwa Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej z tego zakresu.

Zapraszam do lektury.



Dagmir Długosz

Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM
Redaktor Naczelny

SPIS TREŚCI

OD REDAKTORA NACZELNEGO

Dagmir Długosz – Dyrektor Departamentu Służby
Cywilnej KPRM, Redaktor Naczelny s. 1

RADA SŁUŻBY CYWILNEJ

Z prac Rady Służby Cywilnej – Anna Prażuch s. 4

W ADMINISTRACJI

NIK o luce płacowej w administracji publicznej. Wyniki
kontroli – Paulina Skorupa s. 5

ADMINISTRACJA PUBLICZNA – 25 LAT ZMIAN

Próby modernizacji administracji we wczesnych latach
dziewięćdziesiątych. Projekty ustawy o państwowej
służbie cywilnej – Hubert Izdebski s. 8

Suma przypadków. Z prof. Marią Gintowt-Jankowicz,
sędzią Trybunału Konstytucyjnego, założycielką i dłu-
goletnim dyrektorem Krajowej Szkoły Administracji
Publicznej, rozmawiają Dorota Gdańska i Wojciech
Zawadzki s. 12

Jak odrodziła się w Polsce służba cywilna? Krótka
historia odbudowy służby cywilnej po 1989 r. –
Wojciech Zawadzki s. 18

SPROSTOWANIA

Komentarz do artykułów: „Rząd zamroził płace, ale
budżetówka zarabia lepiej” – „Rzeczpospolita” nr 104
(9831) z 7 maja 2014 r.; „Płace w administracji
zamrożone, bo są wysokie” – „Dziennik Gazeta
Prawna” nr 89 (3730 W2) z 9 maja 2014 r. s. 24

WIZYTY, SPOTKANIA, KONFERENCJE

Staż w administracji publicznej... Konferencja
podsumowująca – Wojciech Zawadzki s. 30

Kadrowcy w Kancelarii Premiera – Wojciech Zawadzki
s. 30

DOBRE PRAKTYKI ZARZĄDZANIA

Lubuski system informowania społeczeństwa o zagro-
żeniach – Sławomir Banasiak s. 32

Obsługa osób niepełnosprawnych w Drugim Urzędzie
Skarbowym Łódź-Bałuty – Janusz Zdanowicz s. 34

Wyrównywanie szans płońszczan w dostępie do
podstawowych usług podatkowych – Ewa Kołakowska
s. 36

E-stanowisko w Urzędzie Skarbowym w Wołowie –
Aleksandra Szubert s. 37

Serwis Informacyjny Urzędu Skarbowego w Dębicy.
E-tygodnik podatkowy – Magdalena Nanuś-Łęcka s. 38

Współpraca Urzędu Skarbowego Warszawa-Ursynów
z lokalnymi mediami – Michał Gierszewski s. 40

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Zmiany w litewskim systemie naboru do służby cywilnej
– Michał Demczak, Michał Masłowski s. 42

Znaczenie płci dla wymiaru korupcji. Działania Grupy
Państw przeciwko Korupcji (GRECO) – Katarzyna
Dudzik s. 45

BADANIA I ANALIZY

Ile państwa, ile rynku... – z dr. Dawidem Sześciło
rozmawia Dominika Tadla, naczelnik Wydziału
Rozwoju Systemów Zarządzania Organizacją
w Departamencie Służby Cywilnej KPRM s. 47

Sprawne funkcjonowanie państwa dzięki orientacji
procesowej. Podstawy orientacji procesowej – dr hab.
Piotr Senkus s. 50

CZY WIESZ, ŻE

Administracja w Rzeczypospolitej Krakowskiej
(1815–1846) – opr. Wojciech Zawadzki s. 57

WARTO PRZECZYTAĆ

„Status prawny funkcjonariusza celnego”, Andrzej
Halicki, Wydawnictwo BW, Szczecin 2013 – prof. dr
hab. Wiesław Czyżowicz s. 59

„Apolityczność Sił Zbrojnych Drugiej i Trzeciej
Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka”, Jerzy
Zalewski, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2009 r. –
Maciej Szmit s. 60

„Prawne aspekty problematyki konfliktu interesów
w administracji publicznej – ekspertyza” autorstwa
Natalii Mileszyk i Grzegorza Wiaderka – Maciej Szmit
s. 62

ANGIELSKI W PRACY I W DOMU

„Decision-making” – przedruk z Business English
Magazine s. 63

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL

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

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



powrót

Z prac Rady Służby Cywilnej

W maju

6 maja 2014 r. odbyło się L posiedzenie Rady Służby Cywilnej, któremu przewodniczył prof. dr hab. **Krzysztof Kiciński**, wiceprzewodniczący RSC. W spotkaniu – poza zastępującym Szefą Służby Cywilnej **Dagmirem Długoszem**, dyrektorem Departamentu Służby Cywilnej KPRM, i **Dobrosławem Dowiat-Urbańskim**, zastępcą dyrektora Departamentu Prawnego KPRM – uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Środowiska, Komendy Głównej Policji oraz DSC KPRM.

Kluczowym punktem porządku obrad posiedzenia była dyskusja nad *Sprawozdaniem Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2013 r.*, poprzedzona prezentacją multimedialną, w oparciu o którą zastępujący Szefą Służby Cywilnej **Dagmir Długosz** szczegółowo przedstawił przedłożony Radzie do zaopiniowania dokument. W ramach wystąpienia dyrektor DSC omówił również wnioski oraz najważniejsze planowe działania, o których mowa jest w końcowej części dokumentu. W wyniku dyskusji Rada wyraziła pozytywną opinię nt. sprawozdania za rok ubiegły, akcentując jednocześnie kluczowe, w uznaniu członków Rady, aspekty, mające wpływ na sytuację służby cywilnej w Polsce.

Uchwała nr 106:
http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_106.pdf.

Rada rozpatrzyła zaprezentowany przez **Krzysztofa Choińskiego**, zastępcę dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, *rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*, opiniując go pozytywnie, z zastrzeżeniem zawartej w art. 4 propozycji dotyczącej nowelizacji art. 25 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej.

Uchwała RSC nr 104:
http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_104.pdf.

Rada Służby Cywilnej wyraziła także pozytywną opinię w sprawie *projektu założeń projektu ustawy – Prawo wodne*, przedstawionego przez **Mateusza Balcerowicza**, zastępcę dyrektora Departamentu Zasobów Wodnych w Ministerstwie Środowiska, oraz **Andrzeja Kulona**, naczelnika Wydziału Prawno-Administracyjnego w Departamencie Zasobów Wodnych MŚ.

Uchwała nr 105:
http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_105.pdf.

Rada Służby Cywilnej po raz kolejny powierzyła zadanie obserwacji przebiegu postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2014 r. prof. nadzw. Uniwersytetu Łódzkiego dr hab. **Barbarze Jaworskiej-Dębskiej**, członkini RSC.

Uchwała nr 103:
http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_103.pdf.

Na koniec Rada wysłuchała informacji na temat spraw bieżących z zakresu zarządzania służbą cywilną, przedstawionych przez zastępującego Szefą Służby Cywilnej **Dagmira Długosza**, dyrektora DSC KPRM.

W trybie obiegowym

Rada Służby Cywilnej rozpatrzyła oraz zaopiniowała w trybie obiegowym *projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie uprawnień szczególnych przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej*, wyrażając w uchwale nr 107 z dnia 9 maja 2014 r. pozytywną opinię w przedmiotowej sprawie.

Uchwała nr 107:
http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_107.pdf.

Anna Prażuch

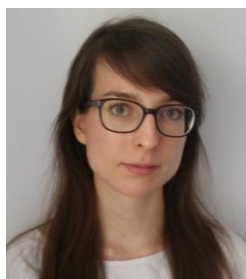
Główny specjalista w Wydziale Komunikacji i Koordynacji
Departamentu Służby Cywilnej KPRM



powrót

NIK o luce płacowej w administracji publicznej

Wyniki kontroli



Paulina Skorupa

Doradca sekretarza stanu
w Kancelarii Prezesa Rady
Ministrów

W lutym tego roku Najwyższa Izba Kontroli opublikowała wyniki przeprowadzonej przez siebie kontroli wynagrodzeń kobiet i mężczyzn w sektorze publicznym pod kątem przestrzegania zasady równej płacy za pracę tej samej wartości. Decyzja o przeprowadzeniu kontroli związana była z pismem Pełnomocniczki Rządu ds. Równego Traktowania – **Agnieszki Kozłowskiej-Rajewicz**, która zwróciła się do NIK o przeprowadzenie kontroli spółek Skarbu Państwa i spółek komunalnych pod kątem przestrzegania wymogu jednakowego wynagradzania kobiet i mężczyzn za pracę o jednakowej wartości. NIK zdecydował się poszerzyć kontrolę o administrację publiczną i ostatecznie objęła ona administrację rządową (ministerstwa i urzędy wojewódzkie), jednostki samorządu terytorialnego, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa oraz spółki komunalne, czyli łącznie pięć kategorii jednostek.

W wyniku kontroli przeanalizowane zostały wynagrodzenia 891 osób, w tym 499 (56 proc.) kobiet i 392 (44 proc.) mężczyzn pracujących w 31 wybranych jednostkach objętych badaniem. Badane wynagrodzenia zostały przypisane 109 rodzajom stanowisk, co umożliwiło efektywne porównanie płac w obrębie pięciu badanych kategorii jednostek. Do analizy porównawczej włączone zostały również czynniki takie jak staż pracy oraz poziom wykształcenia, które przekładają się na wysokość zarobków.

Kontrola wykazała, że w zdecydowanej większości, bo w aż 78 proc. badanych stanowisk, mężczyźni zarabiali więcej niż kobiety. Różnice na korzyść mężczyzn w wynagrodzeniu zasadniczym wynosiły od 12 proc. (urzędy wojewódzkie) do 30 proc. (spółki Skarbu Państwa), a uśredniona luka płacowa wyniosła 11 proc. NIK zidentyfikowała również różnice w wynagrodzeniach na korzyść kobiet na poziomie od 13 proc. (spółki, urzędy jednostek samorządu terytorialnego) do 15 proc. (urzędy wojewódzkie). Różnice na korzyść kobiet były jednak znacznie rzadsze niż te na korzyść mężczyzn – dotyczyły 22 proc. stanowisk, a w przebadanych ministerstwach były nieobecne. Ponadto różnice w wynagrodzeniach na korzyść mężczyzn były przeważnie wyższe o ponad 50 proc. niż te na korzyść kobiet.

Według analizy NIK różnice w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn nie wynikały, z wyjątkiem dwóch przypadków, z naruszenia przez pracodawców zasady równego wynagrodzenia za pracę o tej samej wartości. Jako główne powody różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn NIK wymienia zróżnicowany zakres obowiązków na stanowiskach, które mogą być formalnie porównywalne, różnice w stażu pracy i wykształceniu oraz znacznie większy udział mężczyzn na lepiej płatnych stanowiskach kierowniczych.

Według NIK zróżnicowany zakres obowiązków na porównywanych stanowiskach, który przekłada się na różnice w wynagrodzeniu, wynika przede wszystkim z przewagi udziału kobiet w gorzej płatnych „komórkach organizacyjnych, które zajmują się obsługą jednostki” i przewagi udziału mężczyzn w lepiej płatnych „komórkach specjalistycznych związanych z realizacją głównych zadań instytucji”. Zakres obowiązków i odpowiedzialności na formalnie porównywalnym stanowisku, na przykład specjalisty czy naczelnika, różnią się w zależności od umiejscowienia w strukturze jednostki, co może stanowić podstawę do różnych wysokości wynagrodzeń.

NIK argumentuje, że przewaga mężczyzn w lepiej płatnych komórkach badanych jednostek wynika głównie z posiadania częściej przez mężczyzn niż kobiety „kierunkowego wykształcenia”, które predestynuje do zatrudnienia w bardziej specjalistycznych obszarach. Warto zauważyć jednak, że NIK nie definiuje „kierunkowego wykształcenia” i nie uwzględnia kierunku studiów jako zmiennej przy porównywaniu wynagrodzeń kobiet i mężczyzn. Jednocześnie NIK podaje, że w obrębie porównywalnych stanowisk kobiety i mężczyźni posiadali ten sam poziom wykształcenia; w przeważającej większości było to wykształcenie wyższe. Kobiety i mężczyźni równie często kończyli studia dyplomowe. Różnice w zarobkach na porównywalnych stanowiskach wynikały zatem ze zróżnicowanego zakresu obowiązków w poszczególnych komórkach, ale na gruncie badań NIK nie możemy stwierdzić, że „kierunkowy charakter” wykształcenia mężczyzn decydował o przydziale do lepiej płatnych komórek. Takie stwierdzenie bowiem wymagałoby pogłębionego badania uwzględniającego typy i kierunki wykształcenia.

Kolejnym kluczowym czynnikiem kształtującym różnice w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn według analizy NIK jest staż pracy. Staż pracy związany jest z rosnącym wynagrodzeniem oraz z rozwojem kariery zawodowej oraz awansami, które przekładają się na wyższe wynagrodzenie. We wszyst-

kich badanych jednostkach kobiety stanowiły większość w grupie o najkrótszym stażu pracy (0–10 lat pracy), a mężczyźni dominowali w grupach o ponad dwudziestoletnim stażu pracy. Największa różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn na średnim poziomie 16,2 proc. wystąpiła w przedziale 10–30 lat stażu pracy. Po przekroczeniu progu 30 lat pracy różnica w dochodach kobiet i mężczyzn systematycznie się zmniejsza, a w grupie najdłużej pracujących (41–50 lat pracy) w niektórych przypadkach odwraca się na korzyść kobiet. Choć NIK o tym nie wspomina, możemy spekulować, że różnica w wynagrodzeniach w przedziale 10–30 lat stażu pracy jest związana z awansowaniem na najwyższe stanowiska, w tym stanowiska kierownicze, które następują w tym okresie. Częściej na takie stanowiska awansują bowiem osoby mające 10–30 lat pracy niż młodsze osoby o stażu poniżej 10 lat i starsze osoby ze stażem większym niż 40.

Kolejnym ważnym czynnikiem przyczyniającym się do luki płacowej jest według NIK większy udział mężczyzn na stanowiskach kierowniczych, które wiążą się z wyższym wynagrodzeniem. We wszystkich badanych rodzajach jednostek, z wyjątkiem urzędów wojewódzkich, najwyższe stanowiska (dyrektora/dyrektora generalnego/prezesa) były w większości zajmowane przez mężczyzn. Największy kontrast występował w przypadku spółek komunalnych (stanowisko prezesa: 12 proc. kobiet, 88 proc. mężczyzn) i w spółkach Skarbu Państwa (stanowisko prezesa: 3 proc. kobiet, 97 proc. mężczyzn). Warto zauważyć, że w tych jednostkach wynagrodzenie na najwyższym stanowisku było największe wśród wszystkich badanych ośrodków. W obrębie administracji publicznej najmniejszy udział kobiet na najwyższych stanowiskach wystąpił w przypadku urzędów centralnych (dyrektor generalny: 17 proc. kobiet, 83 proc. mężczyzn) i ministerstw (dyrektor generalny: 38 proc. kobiet i 62 proc. mężczyzn). Najrówniej obsadzone stanowiska dyrektorskie odnotowano w urzędach wojewódzkich, gdzie kobiety i mężczyźni zajmowali je po połowie, i w urzędach marszałkowskich, w których stanowiska te piastowane były w 41 proc. przez kobiety i w 59 proc. przez mężczyzn.

Warto w tym miejscu zauważyć, że kontrola NIK nie obejmowała analizy przyczyn, z powodu których w większości przypadków udział kobiet na najwyższych stanowiskach jest znacznie niższy od udziału mężczyzn. NIK podkreśla, że w obrębie tej analizy przewaga mężczyzn na kierowniczych stanowiskach jest traktowana jako bezpośrednia przyczyna kształtująca różnice w wynagrodzeniu. Jednocześnie NIK zauważa, że czynniki, które przyczyniają się do takiego stanu rzeczy, wymagają pogłębionej analizy. Kluczowe jest zatem pogłębienie badania luki płacowej o analizę przyczyn, z powodu których czynniki wpływające niekorzystnie na wynagrodzenie – takie jak mniejszy udział w lepiej opłacanych stanowiskach czy krótszy staż

pracy – są w większym stopniu udziałem kobiet niż mężczyzn.

Warto również wspomnieć, że kontrola NIK wykracza poza badanie różnic pensji zasadniczej, standardowo uznawanej za wyznacznik luki płacowej. Wyniki analizy NIK pokazują również, że mężczyźni otrzymują więcej korzyści finansowych i materialnych wykraczających poza pensję zasadniczą niż kobiety. Zarówno nagrody, jak i świadczenia dodatkowe w formie telefonów, tabletów i dofinansowania do nauki były częściej udziałem mężczyzn. Mężczyźni otrzymują więcej nagród – w spółkach komunalnych różnica ta wynosi średnio 18 proc., w ministerstwach 7 proc., a w jednostkach samorządu terytorialnego 2 proc. Ponadto średnio w pięciu przebadanych jednostkach 24,2 proc. kobiet posiadało służbowy telefon komórkowy w porównaniu do 48,4 proc. mężczyzn, a w przypadku służbowego komputera przenośnego udział kobiet wynosił 16,6 proc., a mężczyzn 31,2 proc. Badane przez NIK różnice w dodatkowych materialnych i finansowych profitach przyznawanych kobietom i mężczyznom są szczególnie istotne, gdyż poszerzają zakres standardowo rozumianej luki płacowej. Włączenie do kontroli NIK dodatków wykraczających poza pensję zasadniczą ukazuje różnice w dochodach kobiet i mężczyzn w szerszym i pełniejszym zakresie.

Jako najważniejszy wniosek z kontroli NIK podaje potrzebę wypracowania zestandaryzowanego narzędzia badania luki płacowej oraz systematyczny monitoring różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn w przedsiębiorstwach i administracji publicznej. Kontrolowani pracodawcy deklarowali, że w ustalaniu wysokości wynagrodzenia kierują się zakresem obowiązków, kwalifikacjami i kompetencjami pracowników, a nie ich płcią. Jednak wielu pracodawców dopiero dzięki kontroli NIK zapoznało się z danymi o różnicach w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn, co w dwóch przypadkach zaowocowało podniesieniem pensji kobiet. Jak zauważa NIK, systematyczne monitorowanie różnic w dochodach ze względu na płeć, choć nieobowiązkowe, przyczynić się może do lepszej realizacji zasady równej płacy za pracę o tej samej wartości, ujętej w Konstytucji RP i w Kodeksie pracy. W celu upowszechnienia monitoringu NIK rekomenduje wypracowanie jednoznacznej metody oceny luki płacowej, co stanowi jeden z celów Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013–2016, opracowanego przez Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania. Według oceny NIK cennym narzędziem towarzyszącym badaniu luki płacowej jest wartościowanie stanowisk pracy, które pozwala na zobiektywizowane porównywanie wynagrodzeń.

Raport NIK to pierwsze tak szeroko zakrojone badanie luki płacowej w Polsce wyznaczające standardy metodologiczne i rekomendacje dla dalszej analizy tego zjawiska. Kontrola NIK stanowi równocześnie punkt wyjścia dla pogłębionej analizy przyczyn, z powodu których niekorzystnie czynniki

negatywnie wpływające na wynagrodzenie – takie jak krótszy staż pracy czy mniejszy udział w stanowiskach kierowniczych – częściej dotyczą kobiet. Jak zwraca uwagę NIK, taka pogłębiona

analiza jest kluczowa dla zapewnienia równych szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy.

□

Raport z kontroli został opublikowany na stronie internetowej
Najwyższej Izby Kontroli
pod adresem <http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-wynagrodzeniu-kobiet-i-mezczyzn.html>.



Próby modernizacji administracji we wczesnych latach dziewięćdziesiątych

Projekty ustawy o państwowej służbie cywilnej¹**Hubert Izdebski**

Prof. dr hab.,
prawnik, historyk myśli
polityczno-prawnej, teoretyk
zarządzania publicznego
i administracji.

Dyrektor Instytutu Nauk
o Państwie i Prawie Wydziału
Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego.

Wykładowca w Collegium Civitas w Warszawie
oraz w Krajowej Szkole Administracji Publicznej.

Sekretarz Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów
przy Prezesie Rady Ministrów.

Uczestniczył w pracach nad reformą administracji
publicznej w latach 1991–1994, 1995–1997 i w 1998 r.
Autor m.in. projektu drugiej ustawy samorządowej
dla miasta stołecznego Warszawy.
Współtworzył projekt ustawy o działalności pożytku
publicznego i o wolontariacie.

Brał udział w pracach nad projektami ustaw
o służbie cywilnej, w tym nad projektem obecnej
ustawy. Uczestniczył w pracach zespołu
przygotowującego zarządzenie Prezesa Rady
Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie
przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie
zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Autor i współautor wielu publikacji z zakresu prawa
administracyjnego, historii myśli politycznej i prawnej
oraz ustroju i prawa, prawa cywilnego, prawa
konstytucyjnego oraz teorii i filozofii prawa.

Proces przeobrażeń administracji publicznej, stanowiący efekt wyborów z 4 czerwca 1989 r. i powstania rządu Tadeusza Mazowieckiego, zaczął się w dużym stopniu od uchwalenia pakietu ustaw samorządowych z 1990 r. oraz od wprowadzenia nowych instytucji ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (Policja, Urząd Ochrony Państwa). Już jednak sama reforma samorządowa spowodowała konieczność stworzenia nowego systemu rządowej administracji terenowej (co nastąpiło w wyniku ustawy z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej²). Jednocześnie zdawano sobie sprawę nie tylko z potrzeby unormowania statusu pracowników samorządowych (ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych³), ale i z konieczności stworzenia warunków kształtowania nowej kadry administracji, w szczególności administracji rządowej; w tym celu, jak wiadomo, powołano do życia Krajową Szkołę Administracji Publicznej,

najpierw mającą status jednostki badawczo-rozwojowej (uchwała nr 74 Rady Ministrów z 30 maja 1990 r.⁴), a następnie, wobec niepraktyczności pierwotnego statusu, status szczególnej państwowej jednostki organizacyjnej (ustawa z 14 czerwca 1991 r.⁵). Zarazem stworzono podstawę do wymiany dotychczasowych kadr⁶. Zdawano sobie również sprawę z konieczności dostosowania całości administracji centralnej do nowych potrzeb i wyzwań.

Próbę takiego dostosowania podjął rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (od stycznia do grudnia 1991 r.), w którym przygotowanie podstawowych reform administracji powierzono dwóm zespołom: Zespołowi do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa (który pracował w dwóch grupach: do spraw podziału przestrzennego i do spraw ustroju terytorialnego) oraz Zespołowi do Spraw Reformy Administracji Państwowej (zajmującemu się administracją centralną), pozostawiając jednak ówczesnemu Urzędowi Rady Ministrów przygotowanie projektów podstawowych ustaw: o utworzeniu urzędu Ministra Administracji Publicznej (który miał być jednocześnie ministrem spraw wewnętrznych) oraz Kancelarii Rady Ministrów wraz z Przepisami wprowadzającymi tę ustawę, jak również ustaw o państwowej służbie publicznej.

Projekt ustawy o państwowej służbie publicznej⁷, uzupełniony o projekt ustawy – Przepisy wprowadzające i stanowiący obszerną pragmatykę służbową (liczył 55 artykułów), która miała zastąpić ustawę z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, objął pracowników zatrudnionych w urzędach naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz w urzędach terenowych organów administracji rządowej, w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu i projektowanej Kancelarii Rady Ministrów, która miała zastąpić dotychczasowy Urząd Rady Ministrów, w Biurze Trybunału Konstytucyjnego i Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w urzędach podległych naczelnym i centralnym organom administracji państwowej oraz – ale tylko w zakresie wynikającym z przepisów szczególnych – w innych urzędach. Miały występować cztery kategorie urzędników, wszystkich z wyższym wykształceniem: I (z co najmniej czteroletnim stażem pracy na stanowiskach kierowniczych lub samodzielnych w administracji oraz znajomością co najmniej jednego języka obcego), II (o krótszym, bo dwuletnim stażu pracy), III (z tylko czteroletnim stażem), IV (z dwuletnim stażem, tu jednak dopuszczono także wykształcenie średnie i siedmioletni staż pracy w państwowej służbie publicznej) – ale, z wyjątkiem absolwentów KSAP, po złożeniu egzaminu przed

Centralną Komisją Państwowej Służby Publicznej działającą przy Prezesie Rady Ministrów. Nawiązanie stosunku pracy miało nastąpić w drodze mianowania przez, odpowiednio, właściwego ministra albo kierownika urzędu centralnego, wojewodę i organ bezpośrednio wyższego stopnia w stosunku do kierownika urzędu, do jednej z tych kategorii albo, co nie dotyczyło na przyszłość urzędników, na podstawie umowy o pracę. W uzasadnieniu stwierdzono m.in., że „gruntowne przeobrażenia w życiu społecznym i gospodarczym czynią koniecznym wypracowanie reguł długotrwałej polityki kadrowej państwa. Jej podstawowe elementy to zasady dostępu do państwowej służby publicznej, zasady kształcenia kadry wyższych urzędników, uporządkowanie kariery urzędnika w sposób, który doprowadzi do wykształcenia zawodu pracownika administracji państwowej. [...] Projekt ustawy zmierza do stworzenia kadry zawodowych pracowników administracji państwowej. [...] Taka koncepcja tworzy zatem zwarty korpus urzędników mianowanych nie na stanowiska, ale do kategorii. Między kategoriami istnieje jednak drożność. Przynależność do kategorii oznacza stabilizację”.

Wobec zdecydowanego odrzucenia przez Sejm w pierwszym czytaniu na posiedzeniu 20 września 1991 r. (czwartym przed końcem kadencji) projektów ustawy o utworzeniu urzędu Ministra Administracji Publicznej oraz Kancelarii Rady Ministrów oraz odpowiedniej ustawy – Przepisy wprowadzające⁸, projektom dotyczącym państwowej służby publicznej nie nadano biegu.

Następny Prezes Rady Ministrów, Jan Olszewski, na samym początku swojej działalności, w styczniu 1992 r. powołał Zespół do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej, który – pod przewodnictwem senatora Jerzego Stępnia – miał zająć się także przedstawieniem propozycji unormowania statusu urzędnika administracji publicznej. Już w maju 1992 r. Zespół przedstawił wstępną wersję projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej, co oznaczało powrót do tradycyjnej polskiej terminologii w tym przedmiocie. Projekt stał się podstawą dalszych prac Zespołu, prowadzonych do faktycznego zaprzestania jego prac wraz z utworzeniem w lipcu 1992 r. nowego rządu kierowanego przez Hannę Suchocką⁹.

W znacznym stopniu przejęto, choć w jednym akcie normatywnym, a nie w dwóch aktach, rozwiązania projektów z 1991 r., w szczególności objęcie unormowaniem nie tylko administracji rządowej (dodano Najwyższą Izbę Kontroli oraz Państwową Inspekcję Pracy) oraz podział urzędników – po złożeniu przez nich egzaminu przed Komisją Państwowej Służby Cywilnej (co nie dotyczyło absolwentów KSAP) – na cztery kategorie (każda z podziałem na pięć grup uposażeniowych), przy złączeniu kryteriów zaliczenia do kategorii III i IV. Wobec wypracowania przez Zespół koncepcji gabinetu politycznego członka Rady Ministrów po raz pierwszy podjęto próbę unormowania statusu, z jednej strony, członka gabinetu niezatrudnionego

dotąd w państwowej służbie cywilnej, z drugiej strony – urzędnika powołanego do pełnienia funkcji w gabinecie. Wariantowo zaproponowano też wprowadzenie osobnego rozdziału o pracownikach służby dyplomatyczno-konsularnej. Uzasadnienie projektu ustawy zaczynało się od słów: „Celem ustawy jest stworzenie podstaw prawnych do tworzenia zawodowego korpusu urzędników państwowych – kadry apolitycznej i stabilnej, wykonującej zadania Państwa pod kierunkiem politycznych zwierzchników”. Wyraźnie zaznaczono podział korpusu na trzy części, podporządkowane, odpowiednio, Premierowi, Sejmowi i Prezydentowi, przy stworzeniu możliwości przechodzenia z jednej części do drugiej bez utraty statusu.

Zaprzestanie działania Zespołu po utworzeniu rządu Hanny Suchockiej nie oznaczało braku kontynuacji działań podjętych w jego ramach. Wynikało to z faktu brania przez część członków Zespołu (w tym piszącego te słowa) oraz jego ekspertów (co do służby cywilnej należy wymienić przede wszystkim radcę prawnego Jana Zielińskiego) udziału w pracach Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej, którym został Michał Kulesza, również dawny członek Zespołu, dysponujący przy tym odpowiednim Biurem w strukturze Urzędu Rady Ministrów, kierowanym przez Macieja Granieckiego, osobiście zaangażowanego w prace nad projektem ustawy o państwowej służbie cywilnej.

Wyłącznie projektowi zostało poświęcone jedno ze spotkań Zespołu ds. Reformy Centrum Rządu pod przewodnictwem Szefa Urzędu Rady Ministrów Jana Marii Rokity, który określano jako „seminarium decyzyjne”¹⁰; przewidywano możliwość uchwalenia ustawy we wrześniu 1993 r. i jej wejścia w życie w styczniu 1994 r. Także w toku tego spotkania dyskutowany był zakres możliwego uwzględnienia opinii ekspertów zagranicznych: biorącego udział w „seminariach” Zbigniewa Pełczyńskiego (doradcy Ministra – Szefa URM) oraz dwóch instytucji: Banku Światowego oraz RIPA (Royal Institute of Public Administration) – opowiadających się za daleko idącą zwięzłością redakcji i elastycznością rozwiązań, zorientowanych na „menedżerskość” kierowniczej kadry służby cywilnej oraz na formułowanie standardów działania w aktach *soft law*, a nie w ustawie¹¹. Brano pod uwagę także doświadczenia Węgier, w których status pracowników publicznych unormowano najwcześniej, ale też zarazem bardzo sztywno i bardzo szeroko (obejmując także pracowników samorządowych)¹².

W rezultacie przedstawiane były, jako projekty Biura Reformy Administracji powiązane z intensywnymi pracami nad zmianami w organizacji i funkcjonowaniu administracji rządowej, kolejne wersje projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej¹³, w szczególności projekty datowane: 1 lutego 1993 r., wraz z oryginalną graficzną prezentacją podstawowych rozwiązań z 15 lutego 1993 r. i wstępnym projektem wykazu funkcji politycznych i stanowisk pracy w państwowej służbie cywilnej z lutego 1993 r., 5 kwietnia 1993 r. oraz 31 maja 1993 r. Projekty te

jednakowo odnosiły się do wszystkich urzędników państwowych, wobec czego nowa ustawa miała w całości zastąpić ustawę o pracownikach urzędów państwowych, przewidywały podział urzędników – po złożeniu egzaminu, co nie dotyczyło absolwentów KSAP – na cztery kategorie (przy jednak stopniowym łagodzeniu kryteriów zaliczenia do grupy), czy też podobnie określały zadania odpowiednich komisji centralnych (w szczególności przeprowadzenie egzaminów do kategorii, rozpatrywanie odwołań m.in. w sprawie ocen okresowych, ustalanie zasad kształcenia zawodowego i ustalanie zasad etyki zawodowej, w projektach z 1992 r. określanych jeszcze jako normy zachowania się pracowników w państwowej służbie cywilnej).

Pierwszy z powołanych projektów zawierał propozycje, wcześniej niepodjętą, unormowania także (rozdział 2) statusu osób pełniących urzędy lub funkcje publiczne, w tym urzędów Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków Rady Ministrów, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ambasadora i wojewody oraz funkcji: Marszałka i Wicemarszałka Sejmu i odpowiednio Senatu, sędziego Trybunału Konstytucyjnego, sędziego Trybunału Stanu, sędziego Sądu Najwyższego, sekretarza stanu i podsekretarza stanu; podstawowe znaczenie miało – brakujące do dziś w „prawie pisanym” stwierdzenie, że osoby pełniące te urzędy lub funkcje łączy z państwem stosunek publicznoprawny, wraz ze stwierdzeniem, że osobom tym przysługują, poza sferą uposażeń, uprawnienia pracowników w państwowej służbie cywilnej. W projekcie znalazło się również, przejęte w następnych wersjach, sformułowanie zasady, że pierwsze zatrudnienie w państwowej służbie cywilnej następuje na podstawie umowy o pracę, a zatem mianowanie dotyczy już zatrudnionych pracowników. Szczególną uwagę, także w następnych wersjach, zwrócono na szkolenie w służbie.

W projekcie z kwietnia 1993 r. pojawiła się Dyrekcja Generalna Państwowej Służby Cywilnej jako urząd podległy Prezesowi Rady Ministrów, mający służyć pomocą w zarządzaniu służbą cywilną osobom uprawnionym do mianowania, jak również podzielono zadania przypisywane dotychczas jednej komisji centralnej pomiędzy Komisję Egzaminacyjną Państwowej Służby Cywilnej i Komisję Odwoławczą Państwowej Służby Cywilnej, przewidując także całkowitą odrębność Wyższej Komisji Dyscyplinarnej. Unormowano status pracowników gabinetów członków Rady Ministrów, a w odniesieniu do osób mających status publicznoprawny sformułowano jedynie zasadę korzystania, poza sferą uposażeń, z uprawnień pracowników w służbie cywilnej.

Projekt z maja 1993 r. stanowił kontynuację wersji poprzedniej – z tym jednak, że wyraźnie zdefiniowano państwową służbę cywilną („osoby zatrudnione w urzędach państwowych – pracownicy państwowi cechujący się fachowością, lojalnością wobec władz państwa, rzetelnością i uczciwością

oraz apolitycznością w wykonywaniu powierzonych zadań”) oraz cel ustawy („reguluje status pracowników państwowych, zapewnia poszanowanie ich praw oraz egzekwowanie ciążących na nich obowiązków, a także stwarza podstawy dla możliwości poszerzania wiedzy i umiejętności oraz wytyczenia przebiegu kariery zawodowej pracownika państwowego”), określono zasady limitowania zarówno etatowego, jak i finansowego korpusu, jak również czasowo ułatwiono możliwość uzyskania mianowania.

Projekt ten stanowił podstawę projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej, który, wraz z 53 innymi projektami ustaw reformujących administrację publiczną, został wniesiony do nowo wybranego Sejmu II kadencji przez rząd Hanny Suchockiej i natychmiast wycofany przez nowy rząd Waldemara Pawlaka. Jako jeden z niewielu spośród 54, ten projekt nie został całkowicie porzucony, bowiem stał się podstawą dalszych prac, prowadzonych pod kierunkiem Szefa Urzędu Rady Ministrów Michała Strąka. Efektem tych prac było przedstawienie w maju 1994 r., obok projektów ustaw: o Radzie Ministrów oraz o terenowych organach administracji rządowej, projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej, ale w powiązaniu z projektem zmiany ustawy o pracownikach urzędów państwowych¹⁴.

Państwowa służba cywilna miała bowiem działać jedynie w urzędach administracji rządowej (co oznaczało nieadekwatność nazwy służby do jej zakresu), a do tego przewidywano – ze względu na ograniczenie służby cywilnej do urzędników nominowanych na podstawie nowej ustawy – czasowe równoległe obowiązywanie obydwóch ustaw także w urzędach administracji rządowej. W uzasadnieniu zapisano, że „z dniem wejścia w życie ustawy o państwowej służbie cywilnej w urzędach administracji rządowej nie dokonywano by już nowych mianowań na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Jednakże pracownicy zatrudnieni w tych urzędach przed dniem wejścia w życie ustawy o państwowej służbie cywilnej mieliby zagwarantowaną kontynuację dotychczasowego stosunku pracy, nawiązanego zarówno na podstawie umowy o pracę, jak i na podstawie mianowania. Przewiduje się, że ci pracownicy, zainteresowani przejściem do państwowej służby cywilnej, mogliby do niej wstępować pod warunkiem przejścia odpowiedniego postępowania kwalifikacyjnego, poprzedzającego mianowanie do służby”.

Ograniczenie służby cywilnej do administracji rządowej łącznie się z pozostawieniem ustawy o pracownikach urzędów państwowych przyjęto, jak wiadomo, w ustawie z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej¹⁵, uchwalonej już za czasów rządu Włodzimierza Cimoszewicza, a potwierdzono w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., której art. 153 ust. 1 przewiduje działanie korpusu służby cywilnej wyłącznie w urzędach administracji rządowej. Wyłączność tę – wraz z obowiązkiem objęcia prze-

pisami o służbie cywilnej wszystkich urzędów administracji rządowej – potwierdził Trybunał Konstytucyjny, w tym w wyroku z 15 czerwca 2011 r., w którym powołał się na wcześniejsze orzeczenia w tej materii¹⁶.

Tym samym, nie tylko nie wykorzystano dorobku omawianych prac nad projektem ustawy o państwowej (a nie tylko rządowej) służbie cywilnej, ale – w kolejnych wydaniach ustawodawstwa o służbie cywilnej – musiano nadawać jej węższe znaczenie niż w innych demokratycznych państwach prawnych.

Przypisy

¹ Niniejsze opracowanie stanowi istotne rozwinięcie fragmentu książki *Historia administracji*, wyd. 5, Warszawa 2001, s. 229-234. Por. także K. Burnetko, *Służba cywilna w III RP. Punkty krytyczne*, Raport sfinansowany ze środków Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa [b.d.], s. 21 i nast.; E. Ura, *Służba cywilna – ciągłe zmiany w regulacjach prawnych*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 758 i nast.; B. Przywora, *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012, s. 72 i nast.

² Dz.U. RP nr 21, poz. 123, z późn. zm.; tekst jedn. Dz.U. RP z 1998 r. nr 32, poz. 176.

³ Dz.U. RP nr 21, poz. 123, z późn. zm.; tekst jedn. Dz.U. RP z 2001 r. nr 142, poz. 1593, z późn. zm.

⁴ M.P. nr 21, poz. 167.

⁵ Dz.U. RP nr 63, poz. 266, z późn. zm.

⁶ Ustawa z 13 lipca 1990 r. o rozwiązywaniu stosunku pracy z pracownikami państwowymi mianowanymi w urzędach

naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz terenowych organów administracji rządowej (Dz.U. RP nr 51, poz. 300).

⁷ Maszynopis w zbiorach autora.

⁸ Druki Sejmowe nr 995 i 996. Za odrzuceniem projektów głosowało 152 posłów, a przeciw 75, przy 25 głosach wstrzymujących się. W toku debaty Sejmu powoływano się na konieczność uprzedniego uchwalenia Konstytucji lub na potrzebę pozostawienia decyzji Sejmowi nowej kadencji.

⁹ Por. projekt z czerwca 1992 r., uwzględniający wyniki dyskusji z Komisją Kodyfikacyjną Prawa Pracy oraz uwagi zespołu Rady Legislacyjnej – *Biuletyn Zespołu do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej* 1992, nr 3, s. 1 i nast.

¹⁰ *Notatka z 6 spotkania „Zespołu ds. Reformy Centrum Rządu” w sprawie ustawy o państwowej służbie cywilnej w dniu 19 marca 1993 r.* (w zbiorach autora).

¹¹ Por. Z. Pełczyński, *Stworzenie polskiej „Civil Service”. Tezy do dyskusji*, marzec 1993 r. oraz RIPA *Rozwiązania prawne dotyczące polskiej służby cywilnej. Zalecenia ogólne*, maj 1993 r. i RIPA, *Projekt. Proponowane założenia ekspertyzy dotyczącej systemu stanowisk i płac w służbie cywilnej* [b.d.], jak również raport Banku Światowego Poland. *Transforming the State. Issues in Public Administration Reform*, 1993, w tym *Analysis of the Civil Service Draft Law*, s. 40 i nast. (w zbiorach autora).

¹² Ustawa nr XXIII o statusie prawnym urzędników służby publicznej z dnia 31 marca 1992 r. – tłumaczenie na język polski dokonane w ramach URM (w zbiorach autora).

¹³ W zbiorach autora. Por. *Państwowa służba cywilna*, red. K. Zonn-Pasternak, Warszawa 1993 („Materiały Reformy Administracji Publicznej”, Dział IV, nr 1).

¹⁴ Projekty te zostały przedstawione w: K. Burnetko, *op.cit.*, s. 28 i nast.

¹⁵ Dz.U. RP nr 89, poz. 402.

¹⁶ K 2/09 – OTK-A 2011 nr 5, poz. 42.

□



Suma przypadków

Z prof. Marią Gintowt-Jankowicz, sędzią Trybunału Konstytucyjnego, założycielką i długoletnim dyrektorem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, rozmawiają Dorota Gdańska i Wojciech Zawadzki

Maria Gintowt-Jankowicz



Dr hab. nauk prawnych (specjalizacja: finanse publiczne), absolwentka Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego, wykładowca na uniwersytetach we Francji i Włoszech.

W latach 1990–2006 organizowała i była pierwszym dyrektorem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej

przy Prezesie Rady Ministrów.

Członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów w latach 1989–1992, członkini kolejnych zespołów, rad i komisji ds. reformy administracji publicznej, od 1999 r. do 2006 r. wiceprzewodnicząca Rady Służby Cywilnej przy Prezesie Rady Ministrów.

Członkini organizacji i inicjatyw międzynarodowych. W 2005 r. otrzymała nagrodę Alexis de Tocqueville'a, przyznawaną przez Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht. Odznaczona Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski, a także orderami państwowymi Francji i Włoch.

Autorka licznych publikacji z dziedziny prawa finansowego i administracyjnych aspektów transformacji w Europie Środkowo-Wschodniej.

Od października 2006 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego.

❑ Początków procesu głębokich reform administracji publicznej w Polsce należałoby chyba szukać jeszcze w schyłkowym okresie PRL-u, a ściślej w okresie obrad okrągłego stołu. W jakim kierunku szły propozycje zgłaszane przy „stoliku administracyjnym” przez przedstawicieli ówczesnej opozycji demokratycznej?

Proszę Państwa, to bardzo dobrze, że zaczynacie wyciągać mnie na wspomnienia z czasów okrągłego stołu z roku osiemdziesiątego dziewiątego, a nawet troszkę wcześniej. To daje okazję przypomnienia rzeczy, o których już coraz mniej osób pamięta. Zaczyna brakować tamtych ludzi, którzy to wszystko przeżywali, że wspomnę na przykład Michała Ku-

leszę... Proszę pamiętać w jakich warunkach doszło do okrągłego stołu. Przecież po jednej stronie byli ludzie tacy jak technik z Ursusa, pracownik z jakiejś innej fabryki, transportowiec. I tak dalej, prawda? Po drugiej stronie byli bardzo doświadczeni ludzie z najwyższych półek rządzenia krajem. Czyli po jednej stronie kompletny brak doświadczenia, ale także i wiedzy na czym polega, a właściwie jak zbudowane jest państwo. Więc proszę się nie dziwić, choć z perspektywy dzisiejszej jest to na pewno zaskakujące, że o administracji jako takiej przy okrągłym stole w ogóle nie mówiono.

Nie wszyscy uczestnicy okrągłego stołu brali udział w obradach plenarnych, ale o tych wiemy najwięcej. Po jednej stronie Lech Wałęsa, Bronisław Geremek, Tadeusz Mazowiecki, Jacek Kuroń, Mieczysław Gil i tak dalej, i tak dalej. Po drugiej stronie koalicja z gen. Czesławem Kiszczakiem. Nasza strona – solidarnościowo-opozycyjna, zaś strona przeciwna – partyjno-rządowa. Nie było jakiegokolwiek uprzednio przygotowanej twardej struktury tzw. podstolików, czyli najniższego szczebla. Były zespoły tematyczne, niezwykle zróżnicowane, podzespoły – na przykład podzespół do spraw górnictwa, który co do zasady mieścił się w zespole do spraw gospodarki i polityki społecznej. Ludzie po stronie solidarnościowej w oczywisty sposób dążyli do tego, żeby tematem obrad były te sprawy, które w świetle ich doświadczeń były najbardziej dolegliwe – np. w ramach zespołu do spraw pluralizmu związkowego jedna z grup roboczych pracowała nad nowelizacją ustawy o związkach zawodowych. I nic więcej. Inna grupa w ramach tego samego zespołu pracowała nad kwestią majątku związkowego, bo było jasne, że „Solidarność”, która odzyskała legalizację, też musi czymś dysponować.

❑ Majątek „Solidarności” został, zdaje się, kilka miesięcy po wprowadzeniu stanu wojennego przekazany wraz z majątkiem byłej Centralnej Rady Związków Zawodowych na rzecz nowo utworzonego Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych?

O to właśnie chodzi. Proszę zauważyć, że były to pierwsze lata wychodzenia ze stanu wojennego. Nie chcę jednak mówić teraz o majątku, bo nie dojdziemy do naszej służby cywilnej, a chciałabym, żebyśmy jednak większą część naszego spotkania poświęcili tym sprawom, które – jak rozumiem – w „Przeglądzie Służby Cywilnej” są nam najbliższe. Zespołem najbliższym zagadnieniom, które nas dotyczą, był zespół do spraw politycznych, do spraw ustroju politycznego. Jednak tym, co nurtowało działaczy opozycji i solidarnościowych, była – ze zrozumiiałych względów – przede wszystkim ustawa

o zgromadzeniach. Zatem były tam zespoły negocjacyjne bardzo mocno sprofilowane, a tematyka ich dyskusji wyłaniała się z gorzkich doświadczeń poszczególnych środowisk. Był więc zespół do spraw młodzieży, był oczywiście zespół do spraw służby zdrowia. Natomiast w zakresie spraw dotyczących ustroju politycznego, to były przede wszystkim kwestie stowarzyszeń.

W ramach zespołu do spraw ustroju politycznego funkcjonowały różne podzespoły i grupy robocze. Działał między innymi podzespół do spraw stowarzyszeń i samorządu terytorialnego, który stał się zaczątkiem późniejszego rządowego Zespołu ds. Reorganizacji Administracji Publicznej. Ale oczywiście cała uwaga polityków pracujących w zespole do spraw stowarzyszeń i samorządu terytorialnego (jego przewodniczącym po stronie solidarnościowej był Zbyszek Bujak) skupiała się na stowarzyszeniach, tj. na zbudowaniu projektu ustawy, wynegocjowaniu takich elementów, które stworzyłyby podstawy organizowania się, tworzenia różnych stowarzyszeń. Samorząd terytorialny był marginalizowany w stopniu niewyobrażalnym. Gdyby nie bardzo silna osobowość, ale także siła polityczna profesora Jerzego Regulskiego, to chyba nas w ogóle by nie było. Pamiętam taką scenkę – stoimy w ogródku pod Pałacem Sobańskich w Alejach Ujazdowskich, bo właśnie tam nasz zespół do spraw stowarzyszeń i samorządu terytorialnego miał obradować, ale nie ma dla nas miejsca. I jak tu na trawie negocjować przyszły kształt samorządu terytorialnego?

Wtedy uświadomiłam sobie raz jeszcze, że problem administracji jest wprawdzie zagadnieniem fundamentalnym, ale wewnętrznej organizacji państwa, wewnętrznej budowy samego aparatu państwa, podczas gdy cała uwaga dyskutujących jest skupiona na zagadnieniach, powiedziałabym, przedmiotowych – nie kto to będzie robił, tylko co będziemy mieli prawo robić. Gdyby wziąć dokumenty – różne zbiory protokołów rozbieżności i zbieżności z okrągłego stołu – dotyczące administracji w sensie jej struktur, już nie mówiąc o zasadach zatrudniania kadr, to jestem pewna, że nie znajdą Państwo na ten temat ani słowa. Byłam wówczas ekspertem w ramach grupy roboczej, grupy negocjacyjnej samorządu terytorialnego. A tematyka samorządu terytorialnego była szczególnie trudna, dlatego że nikt po żadnej stronie (prawej, lewej) nie zdawał sobie sprawy, że jeżeli by się udało wprowadzić samorząd terytorialny w kształcie takim, jaki powinien być, to byłaby to gruntowna reforma ustrojowa, bo oto przekazalibyśmy część zadań publicznych grupom wybranych w terenie lokalnych działaczy.

□ Czy z tego wynika, że to nie było tak, że strona rządowa stawiała opór, bojąc się tego upodmiotowienia społeczności lokalnych? Czy po prostu nie zastanawiano się jakie będą skutki?

Proszę pamiętać, że w latach osiemdziesiątych obowiązywała ustawa o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym, która do systemu, do

ustawy kształtującej system rad narodowych, prezydiów rad narodowych itd., włączyła termin „samorząd terytorialny”. To było bardzo mylące, bo niejako samorząd terytorialny był już na poziomie prawa, tylko że były to właśnie rady narodowe, obowiązujący przy zgłaszaniu kandydatów klucz nomenklaturowy itd. A zatem była to pewna trudność, ale z drugiej strony być może swoiste ułatwienie. Samorząd terytorialny? Jak to? Przecież mamy system rad narodowych hierarchicznie zbudowany. Rady gminne, miejskie, wojewódzkie itd.

Po stronie partyjno-rządowej poza panem przewodniczącym prof. Wojciechem Sokolewiczem była również pani prof. Barbara Zawadzka. I pani profesor prawie że przeszła na naszą stronę, tak jej się spodobało to, co opowiadaliśmy o tym, jak to powinno być. Aż pan przewodniczący przypomniał pani profesor, po której jest stronie i kto tu w tym zespole ma głos pierwszy i ostatni. Niemniej protokół rozbieżności był i ten protokół oczywiście dotyczył spraw bardzo praktycznych, między innymi kwestii wyborów. Pamiętam, że jednym z argumentów, do którego strona rządowa stale powracała – zgadzając się, że jednak trzeba pójść o krok dalej w stosunku do obowiązującego systemu rad narodowych i samorządu terytorialnego – było twierdzenie, że jest jeszcze za wcześnie, a zmiany trzeba przygotować, więc najpierw załatwmy sprawy ważniejsze i pilniejsze, które się toczą w różnych innych zespołach i podzespołach, a tutaj nastąpi jakaś ewolucja. Przecież nie można takiej zmiany fundować nieprzygotowanym do niej ludziom, nie mówiąc już o kosztach. Był to przecież czas szaleńczej inflacji, pustych półek w sklepach, czas, który dzisiaj już nawet z trudem sobie przypominamy. Strona rządowa wysuwała więc argument finansowy, choćby w kontekście samego zorganizowania wyborów w takiej skali. Co do zasady było więc „tak”, natomiast wcześniej trzeba było załatwić sprawy organizacyjne i finansowe. Natomiast o administracji jako takiej, o jej strukturach się nie mówiło.

Wspominając tamten czas, trzeba pamiętać, że to wszystko działo się w nerwowej atmosferze. Nikt nie był pewien, czy jeszcze jutro będziemy tu przychodzić i coś z kimś negocjować. To była sytuacja naprawdę nadzwyczajna, bezprecedensowy przełom, bezprecedensowa transformacja. Nikomu nawet do głowy nie przychodziło, że nie będzie Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Jakiś niekomunistyczny premier? Ależ skąd! To było tylko poprawianie takiego ustroju, jaki był zapisany w konstytucji PRL-owskiej. Również liderzy przy okrągłym stole posuwali się tylko w takim kierunku. Generalne założenia ustrojowe miały pozostać bez zmian. Chodziło po prostu o łagodzenie najbardziej dolegliwych czy też nieracjonalnych rozwiązań.

□ Czasami można odnieść wrażenie, że ludzie, którzy wówczas kierowali państwem albo byli z nim związani, bardziej przewidywali pewne

sytuacje i to nie tylko co do zmian w Polsce, ale również w Europie...

Istotnie, „Solidarność” była u nas. Nie było jej w pozostałych krajach demokracji ludowej. A jednak te zmiany poszły dalej, metodą domina. Nie ulega wątpliwości, że tamta strona wiedziała to lepiej.

□ Przewidywali i dobrze się przygotowali...

Tamta strona chyba już marzyła, żeby oddać tę sferę absurdu i niedostatku (puste sklepy, ocet stojący na półkach...). Była graczem, który dobrze wiedział o czym mówi, podczas gdy nasza strona – w każdym razie na poziomie najniższym, bo tylko o tym mogę mówić – nie zawsze wiedziała, o czym mówi ta druga. Na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat wielu ludzi zarzucało przywódcom tego przełomu: *jak można było przejąć władzę bez żadnej wizji jak chcemy to państwo urządzić, zorganizować?* To była suma przypadków. A potem nagle ukazała się „Gazeta Wyborcza”, gdzie w lecie po okrągłym stole przeczytaliśmy – „Wasz prezydent, nasz premier”...

Był to czas, kiedy trzeba było nieustannie coś wymyślać, odpowiadać na jakieś pytania, np. co będzie, jeżeli... Ja nie byłam jakimś działaczem z terenu czy pracownikiem z fabryki. Byłam tzw. niewinnym człowiekiem z uniwersytetu, jak kilkoro nas, którzy wcześniej pisali, uczyli i z rzeczywistością państwową doprawdy niewiele mieli wspólnego. No i tym sposobem zaczęłam poznawać i ludzi, i mechanizmy, bo wszystko trzeba było robić bardzo szybko.

Pamiętam jak pracowaliśmy nad projektem ustawy o samorządzie gminnym. Profesor Jerzy Regulski miał oczywistą rację, zresztą tutaj się świetnie rozumieli z profesorem Andrzejem Stelmachowskim, ówczesnym Marszałkiem Senatu, że projekt ustawy trzeba przygotować bardzo szybko, bo nie było wiadomo, co się może zdarzyć. I to był główny nasz wysiłek – mój, Michała Kuleszy, Jerzego Stępnia, oni byli tutaj niewątpliwie najbardziej zaangażowani. A potem przyszła jeszcze od premiera Tadeusza Mazowieckiego wiadomość o przyspieszeniu terminu wyborów i że ustawa powinna być uchwalona jeszcze w marcu. Naciski, żeby wyborów tych nie było w dziewięćdziesiątym roku, były bardzo silne. A dopóki nie było ustawy, nie mogliśmy zrobić kroku naprzód. Zatem szaleństwo...

□ Kiedy narodziła się idea utworzenia zupełnie nowej, opartej na wzorcach zachodnio-europejskich instytucji kształcącej przyszłe wyższe kadry dla polskiej administracji? Mamy na myśli oczywiście Krajową Szkołę Administracji Publicznej, której Pani Profesor była założycielką i długoletnim dyrektorem?

Kilku moich kolegów objęło wysokie stanowiska rządowe w otoczeniu pana premiera Tadeusza Mazowieckiego. I muszę powiedzieć, że było dla mnie rzeczą uderzającą, gdy – parokrotnie – będąc w gabinecie któregoś podsekretarza stanu, zauważałam sposób zachowania się tych, którzy pracowali w urzędach od lat. Pomyślałam sobie, że

z tymi ludźmi rząd – przy tej perspektywie, która już wtedy się otwierała (osiemdziesiąty dziewiąty, dziewięćdziesiąty rok) – niewiele zdoła zrobić. Jak oni mają myśleć o jakimś stowarzyszeniu ze współpracownikami europejskimi? Przecież to są osoby przyzwyczajone wyłącznie do wykonywania poleceń. Żadnej pomocy z ich strony tutaj nie będzie. Pojawiło się zatem pytanie, które chyba jako pierwsi zaczęliśmy zadawać w zespole doradców prawnych: skąd się biorą fachowi, kompetentni urzędnicy w państwach normalnych, demokratycznych? Jak się ich przygotowuje do pracy? Przecież w naszym kraju, przez całe półwiecze Polski Ludowej, aparat państwowy był pewną fasadą. W istocie zarówno funkcje strategicznego rządzenia, jak i funkcje administracyjne pełnił symetrycznie zbudowany aparat rządzącej partii. Tam był ośrodek podejmowania decyzji strategicznych, tam były podejmowane decyzje podstawowe, a administracja była takim wtórnym mechanizmem do wykonywania zadań określonych przez rzeczywiście rządzących. I to był problem. Powiedzenie „bierny, mierny, ale wierny” naprawdę nie wzięło się znikąd, tylko było autentycznym odzwierciedleniem tej sytuacji. Zatem pytanie skąd się biorą fachowi, kompetentni, profesjonalni urzędnicy stało się pytaniem naszym – grona kilku osób skupionych przy profesorze Bronisławie Geremku. Jego pozycja i władza były *de facto* ogromne i utworzenie Krajowej Szkoły jest w znacznym stopniu również jego dziełem, choć – jak wiadomo – ostateczne decyzje są dziełem rządu Tadeusza Mazowieckiego.

Pamiętam, że kiedy nastał rząd Jana Olszewskiego, bardzo się niepokoiłam o ten „mięciuteńki” KSAP, który ledwo powstał, że różne mogą być jego losy, bo nie wiedziałam, jaki będzie stosunek kolejnego już (trzeciego) rządu do czegoś, co utworzył Tadeusz Mazowiecki. Wtedy udzieliłam obszernego wywiadu „Przeglądowi Rządowemu”. Założyłam, że jeżeli to się nowej ekipie rządzącej nie spodoba, to niech da temu wyraz na początku, a nie wtedy, kiedy podejmuję zobowiązania wobec wspomniałych młodych ludzi, którzy przyjeżdżają do nas z całej Polski. Stało się wręcz przeciwnie. Premier Jan Olszewski razem ze swoim zespołem byli niezwykle życzliwi dla Krajowej Szkoły i w tym bardzo krótkim czasie zrobili wszystko, co w owym czasie należało zrobić.

Jednak powróćmy do początków. Prof. Bronisław Geremek utworzył mały zespół, trochę na zasadzie: Pani Mario, to Pani się tym zajmie... Byli wśród nas m.in. prof. Janusz Grzelak, dr Janusz Kochanowski... W błyskawicznym tempie zaczęliśmy gromadzić różne materiały, publikacje na ten temat. Francuska szkoła rządowa Ecole Nationale d'Administration już wcześniej była znana każdemu z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ponadto Francja była gotowa nam pomóc. Zostałam zaproszona do Paryża przez ówczesnego dyrektora ENA, przeuroczego człowieka, byłego sekretarza stanu. Proszę pamiętać, że wtedy nastąpiło apogeum rządów Francois

Mitteranda i partii socjalistycznej, z którymi profesor Bronisław Geremek miał znakomity kontakt, co zdecydowanie ułatwiało rozmowy. I właśnie ta moja pierwsza wizyta w ENA pokazała mi, że to, co zrobił de Gaulle po wojnie, czyli po wyniszczeniu kadr, w taki czy inny sposób trzeba zrobić w Polsce. Więc konsekwentnie drażylałam ten temat. Oczywiście sama niczego nie zdołałabym zrobić, gdyby nie przychylność ówczesnie rządzących. Przez moment wahał się profesor B. Geremek, bo uważał, że powinnam tworzyć coś w rodzaju Harvardu, ale udało się go przekonać, że w Polsce jest ponad siedemdziesiąt szkół wyższych na dobrym poziomie. Notabene, dzisiaj mamy około czterystu sześćdziesięciu uczelni, na szczęście tych pseudouczelni jest już trochę mniej niż kilka czy kilkanaście lat temu.

Pracowaliśmy bardzo intensywnie, poznawaliśmy doświadczenia innych krajów – Szwajcarii, Niemiec, no i oczywiście sławny brytyjski Civil Service College. Działaliśmy w pędzie szaleńczym, bo wszyscy mówili: szybko, szybko, szybko. Rozterki profesora Geremka, że może jednak utworzyć uczelnię na wzór Harvardu na szczęście przecięła ekipa T. Mazowieckiego, mówiąc, że z Harvardem możemy poczekać. Natomiast to, czego nam trzeba, to uczyć pracy, przygotowywać do pracy w administracji. I to do takiej pracy, jaka stoi przed przekształcającą się Polską. Bo od jesieni osiemdziesiątego dziewiątego roku przekształcenia szły nieoczekiwanie dalej w stosunku do skromnych przepychanek przy okrągłym stole. Bo nagle okazało się, że rządzi niekomunistyczny premier, mający jednak w rządzie bardzo poważne – jakby to powiedzieć – filary systemu. Dlatego uważam, że bardzo wiele zarzutów, które się dzisiaj tamtemu rządowi stawia, obecnie (dwadzieścia lat później) bardzo łatwo formułować. Myślę jednak, że na miarę tamtych możliwości i tamtego czasu ci ludzie nadzwyczajnie dali sobie radę, tym bardziej, że nie przychodzili ze szkół rządzenia. No i tak zaczęło się myślenie, że trzeba koniecznie utworzyć jakąś szkołę służby publicznej. Może tylko niefortunnie się stało, że koniec końców premier Tadeusz Mazowiecki z kilku przekazanych projektów wybrał nazwę Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Ktoś zauważył, że to prawie dokładny przekład nazwy francuskiej Ecole Nationale d'Administration. Później przez całą dekadę kiedy Francuzi przedstawiali mnie komuś, mówili – oto nasza Pani dyrektor ENA Polonaise.

Krajowa Szkoła rzeczywiście powstała jako młodsza siostra rządowej szkoły francuskiej, ale już w profilu programowym korzystaliśmy w ogromnym stopniu również z doświadczeń wspomnianego C.S.College, który niedługo potem został skomercjalizowany przez Margaret Thatcher. Proszę też zauważyć, że od dziewięćdziesiątego roku otrzymywaliśmy dużą pomoc od Stanów Zjednoczonych i właśnie pod wpływem rozwiązań anglosaskich staraliśmy się wprowadzać do programu kształcenia treningi pracy zespołowej, treningi przywództwa i inne zajęcia o podobnym charakterze. Proszę pamiętać, że to

wszystko dopiero się w Polsce tworzyło, dopiero powstawało, że był to naprawdę czas „burzy i naporu”.

□ Jedną z fundamentalnych, zapisanych w Konstytucji RP zasad służby cywilnej jest neutralność polityczna. Krajowa Szkoła, chociaż utworzona z inicjatywy osób związanych z PRL-owską opozycją demokratyczną, nigdy nie dryfowała w kierunku którejś z partii politycznych, prawda?

Wszyscy życzliwie nastawieni wobec Szkoły – zarówno Polacy, jak i Francuzi czy Brytyjczycy – bardzo mnie ostrzegali, że jeżeli popełnię jeden błąd i będzie wyglądało, że z jakąś partią polityczną Szkoła jest trochę bardziej związana, to będzie to koniec Szkoły. Neutralność polityczna jest fundamentem, na którym można tworzyć taką instytucję i w ogóle służbę cywilną, i tak też starałam się działać. Stąd z trzynastoma premierami współpracowaliśmy bardzo dobrze.

□ Pierwszy nabór do KSAP odbył się w 1991 r. Czy duże było zainteresowanie młodych ludzi podjęciem nauki w tej placówce?

W pierwszej rekrutacji mieliśmy chyba pięciu, sześciu kandydatów na jedno miejsce. Przyjęłam niecałą czterdziestkę – czyli o piętnaście osób więcej niż francuska ENA w 1946 r., bo ENA przyjęła dwudziestu pięciu słuchaczy. Stałam wtedy twarzą w twarz z tymi wspaniałymi, młodymi osobami, opowiadałam im o stypendiach, o praktykach i nagle zadałam sobie pytanie: skąd wziąć na to środki? I wtedy pojawiła się myśl – trzeba przygotować ustawę, bo przecież uchwała z 1990 r. stanowiła jedynie, że KSAP to jednostka badawczo-rozwojowa, a status tych jednostek nie był dla nas odpowiedni. A więc konieczne było szybkie przygotowanie ustawy, w poczuciu odpowiedzialności za Szkołę i za tych młodych ludzi, którzy nam zaufali. Projekt ustawy o KSAP prezentował w Sejmie już pan minister Krzysztof Żabiński – szef URM w rządzie Jana Krzysztofa Bieleckiego. Zresztą każdy rząd, każdego premiera i szefa URM-u musiałam pozyskać dla sprawy KSAP, bo nikt nic o niej nie wiedział. Ważne, że się udawało.

□ Jak dzisiaj, prawie ćwierć wieku po powstaniu KSAP, ocenia Pani wpływ jej absolwentów na przemiany, którym uległa polska administracja?

Obawiam się, że wpływ absolwentów Krajowej Szkoły na bieg rzeczy jest niewystarczający. Choć cieszę się bardzo, że przez te wszystkie lata spotykałam ich wszędzie, to wydaje mi się, że w Polsce siła polityki jest wciąż tego rodzaju, że nie dopuszcza tego, co w administracji demokratycznego państwa jest najcenniejsze, to znaczy kreatywności wyższej kadry urzędniczej. Widać to zwłaszcza w sytuacji, gdy przychodzi nowy minister, słabo zorientowany w sprawach bieżących i tych perspektywicznych danego działu administracji publicznej, i nie ma zaufania do kadry kierowniczej,

którą zastaje. Jeżeli teraz nie jest już tak łatwo wymieniać wszystkich, to w każdym razie można ich marginalizować. Mniejszy niż można było oczekiwać wpływ absolwentów tłumacząc nie tylko ich liczbą – nie są jakąś bardzo dużą grupą – ale przede wszystkim faktem, że zawsze byli mniejszością w otoczeniu administracyjnym, które z natury woli być troszkę bardziej biernym, troszkę bardziej spowalniającym sprawy, i że się do niego w istocie dostosowywali. Nade wszystko jednak, o czym napisałam w jednym ze swoich artykułów, do dnia dzisiejszego politycy (i to grupa polityczna jako całość, nie robię tu żadnych rozróżnień) nie dojrzeli do tego, żeby poważnie zająć się tym fundamentem każdego demokratycznego państwa, jakim jest kadra administracji państwowej – służba cywilna. I tu chcę podkreślić jedną rzecz, na której mi bardzo zależy. Według zachodnich praktyków administracji służba cywilna w demokratycznym państwie to nie jest kwestia sposobu nawiązywania stosunku pracy – to jest element ustroju politycznego, ustrojowe wypełnienie bardzo istotnej części demokracji. Dlaczego to podkreślam? Dlatego, że według mnie grzechem naszej służby cywilnej jest to, że marginalizowana przez polityków, poszła w nadmierną dogmatykę prawniczą, przez co przeradza się w jakąś niebywale zbiurokratyzowaną maszynę kosztem jakości, kosztem znaczenia ludzi. Służba cywilna jest zasadą ustrojową i dlatego nie wystarczy, że mamy pragmatykę służbową dla urzędników służby cywilnej. Zasadę tę muszą rozumieć i praktykować wszyscy politycy: i ci, którzy rządzą, i ci, którzy są w opozycji, i ci, którzy dopiero myślą o rządzeniu. Dopóki tak się nie stanie, to niestety będzie tak, jak jest. Wielkim zaniedbaniem lat dziewięćdziesiątych jest to, że nigdy nie było czasu i warunków, żeby taką akcją edukacyjną przeprowadzić, szerząc informacje o tym, kim jest polityk, minister, szef urzędu, a kim powinien być zespół pracowników realizujący program rządu, który w demokratycznych wyborach przejął władzę. My nie mamy minimum wiedzy o państwie i to jest klęska, i w tym też mieści się taki jedynie połowiczny sukces w funkcjonowaniu służby cywilnej przez te wszystkie lata.

Jednym z naszych założeń i zamierzeń w momencie, kiedy tworzyliśmy Krajową Szkołę było, że powinna ona stać się takim właśnie ośrodkiem informacji, upowszechniania w polskim społeczeństwie wiedzy na temat konieczności istnienia administracji, wagi prawa i jego przestrzegania – prawa równego dla wszystkich. Niestety to nie wyszło. Szkoła przez te lata, kiedy nią kierowałam, po pierwsze najpierw się tworzyła, potem się umacniała, ale również dosyć często musiała się bronić, walczyła o zatrudnienie absolwentów, rozszerzała ofertę szkoleniową dla osób zatrudnionych w administracji. Rozwijaliśmy również współpracę międzynarodową. Ja uczestniczyłam w pracach dwóch międzynarodowych stowarzyszeń dla tego typu instytucji. Pamiętam też naszą znakomitą współpracę z naszym ówczesnym odpowiednikiem w Kanadzie – Canadian Center for

Management Development (w stu procentach finansowaną przez stronę kanadyjską). Zresztą po paru latach CCMD zostało zlikwidowane i została utworzona National School of Administration.

□ W 1992 r. działał pod przewodnictwem senatora Jerzego Stępnia powołany przez premiera Jana Olszewskiego Zespół ds. Reorganizacji Administracji Publicznej, w którym była Pani wiceprzewodniczącą. Jakie były priorytety tego zespołu, na czym szczególnie skoncentrowali Państwo swoją uwagę?

Początkowo, jeszcze w czasach rządu Jana Krzysztofa Bieleckiego, utworzony został Zespół do spraw Reorganizacji Administracji przy szefie Urzędu Rady Ministrów, którym był wówczas Krzysztof Żabiński. Dopiero później zespół został usytuowany przy Prezesie Rady Ministrów. W momencie tworzenia zespołu zaproponowałam ministrowi K. Żabińskiemu, z którym mi się bardzo dobrze współpracowało, by jego przewodniczącym został senator Jerzy Stępień, późniejszy wiceminister spraw wewnętrznych i administracji.

Ten zespół w pewnym sensie był miotany doraźnością, związaną między innymi z osobistymi zainteresowaniami jego kluczowych członków. Na przykład pan przewodniczący Jerzy Stępień, który bardzo interesował się kwestią powołania prokuratury generalnej, powtarzał, że musi powstać urząd, organ, który sprawy majątkowe państwa będzie porządkował, przejmował, inwentaryzował, reprezentował itd. To, co ostatecznie powstało jako prokuratura, bardzo daleko odbiega od naszych pierwszych projektów.

□ W materiałach powstałych w wyniku prac zespołu był projekt ustawy o Agencji Skarbu Państwa. Później poszło to jednak w innym kierunku, po prostu w komercjalizację i prywatyzację, a i to nie zawsze, prawda?

Tak, tak. Proszę pamiętać, że po pierwsze w tamtych latach, właśnie dziewięćdziesiątych, szczególnie w pierwszej ich połowie, te zmiany rządów rok w rok bardzo utrudniały wszelkie działania perspektywiczne. Rok, półtora roku to bardzo mało czasu, by przygotować założenia co chcemy zrobić, napisać dokument. A tu znów zmienia się rząd... A zapoznanie nowej ekipy z czymś, co robimy, a cóż dopiero z tym, co trzeba zrobić, niestety trwa. I to jest ogromna strata czasu. Jednak był z nami Michał Kulesza, którego konsekwentne skupienie na tematyce samorządów terytorialnych okazało się kluczem do ówczesnych zmian. Jego zdolność, umiejętność nieustannego pozyskiwania kolejnych polityków dla tej idei sprawiała, że zawsze sprawa samorządu terytorialnego była w centrum uwagi, mimo że już mieliśmy utworzone gminy. Ta tematyka zawsze zajmowała bardzo dużo miejsca w naszych pracach.

□ Czy patrząc z perspektywy minionego ćwierćwiecza można powiedzieć, że zmiany w polskiej administracji poszły w dobrym kie-

runku? Przywrócono samorząd terytorialny, działa służba cywilna, a jednak w powszechnej opinii obywateli funkcjonuje raczej negatywny wizerunek administracji i urzędników.

Przeglądając po latach materiały powstałe w wyniku prac naszego zespołu aż sama się zadziwiłam, że już wtedy byliśmy tacy dojrzały, że pewne dysfunkcje państwa widzieliśmy bardzo ostro. Oczywiście od tego czasu na korzyść zmieniło się bardzo dużo, ale wciąż uważam, że nasze państwo nie jest do końca dobrze urządzone. Za dużo jest tworów, które odstają od podstawowych form organizacyjno-prawnych, co powoduje trudności. Nie wiem, czy te wszystkie agencje rzeczywiście muszą być agencjami. Czy Narodowy Fundusz Zdrowia musi być tworem, którego nie umiemy przypisać do żadnej z tych form. To ma swoje ogromne konsekwencje prawne, łącznie na przykład z kontrolą konstytucyjności pewnych rozwiązań funkcjonujących w NFZ. Swoboda rządzących w kształtowaniu struktur bez jakiejś spójnej i całościowej wizji poszła bardzo daleko. Konstytucja była pomyślana dla uporządkowanego systemu. W moim przekonaniu bardzo nam brakuje w elitach rządzących – i to wszystkich po kolei – kogoś, kto by naprawdę rozumiał naturę państwa i jego organiczny fundament, jakim jest administracja. Struktury są wypełniane przez ludzi, zatem – wobec wciąż jeszcze bardzo młodej demokracji – profesjonalne, lojalne wobec państwa i społeczeństwa kadry, czyli służba cywilna, są dzisiaj naszemu państwu potrzebne jeszcze bardziej niż ćwierć wieku temu, i to w najszerszym zakresie. Dlaczego? Dlatego, że wyzwania Unii Europejskiej, wyzwania współczesnego świata są coraz większe i coraz bardziej skomplikowane, i same dobre chęci nie wystarczą. O ile jeszcze dwadzieścia, trzydzieści lat temu można było dobrymi chęciami wiele rzeczy rozwiązać, to w moim przekonaniu w perspektywie następnego dziesięciolecia stopień skomplikowania spraw tego świata będzie stale rósł i do pracy dla państwa, do kierowania nim musimy mieć ludzi naprawdę profesjonalnie przygotowanych.

Jest dla mnie, niestety, powodem goryczy fakt, że służba cywilna się kurczy, a nie rozrasta, że wyłączane są z niej urzędy tak, aby ich kadry były poza służbą cywilną. Jeżeli zaczynam obserwację od wejścia w życie pierwszej ustawy z 1996 r. o służbie cywilnej, to proszę zobaczyć „zwycięski” pochód ustawy z 1982 r. Gdyby ktoś nam w tym naszym zespole w dziewięćdziesiątym drugim roku powiedział, że w roku 2014 zakres obowiązywania ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów

państwowych poszerzy się, a zakres aktualnie obowiązującej ustawy o służbie cywilnej będzie *de facto* się zawężał, to nie uwierzylibyśmy w to. A zakres ten się zawęża, zarówno w sensie funkcjonalnym, jak i podmiotowym, bo ze służby cywilnej wyłącza się również poszczególne stanowiska, co od czasu do czasu obserwuję. Na przykład był ustawowy nakaz, żeby jeden z zastępców (do spraw logistyki) komendanta Policji na poziomie m.in. wojewódzkim był urzędnikiem służby cywilnej, i to zostało parę lat temu zlikwidowane. Oczywiście może tak być. Nikt tego jeszcze nie zakazał. Ale nie musi.

□ Dlaczego tak się dzieje?

Myszę, że warto by było zrobić szczegółowe badania tego zjawiska. Niewątpliwie dzieje się coś niedobrego, ale uważam, że błąd został gdzieś popełniony przez tych, którzy ten sztandar służby cywilnej nieśli. Zabrakło informacji. Prace w centrum rządu poszły za bardzo w biurokrację. Mamy nadmierne przeregulowanie tej służby, jakiś nadmiar papierologii, a zapominamy o istocie sprawy, o tym, że trzeba wychodzić do opinii publicznej, do polityków – mówić, rozmawiać, przekonywać. To, że dzisiaj służba cywilna nie istnieje w ramach tego, co nazywamy administracją państwową (czyli niepodlegającą Radzie Ministrów), to porażka. Proszę spojrzeć na nasz projekt ustawy o państwowej służbie cywilnej z roku dziewięćdziesiątego drugiego – miała być państwowa. Przecież to było oczywiste – każdy, kto dostaje wynagrodzenie z budżetu państwa, jest w służbie cywilnej i musi odpowiadać pewnym kryteriom.

Oczywiste jest, że służba cywilna jest podzielona na rozliczne korpusy, w których praca ma swoją specyfikę (np. praca w służbie zagranicznej), ale to musi być uporządkowane. Powinna być ustawa generalna o służbie cywilnej jako takiej i ustawy szczególne, które jedynie pewne szczególne rozwiązania przypisują pracownikom poszczególnych segmentów administracji, np. pracownikom karno-skarbowym, bo to jest specyficzna policja skarbo-wa, pracownikom dyplomatyczno-konsularnym, bo praca za granicą nie równa się pracy w kraju, osobom pracującym w służbie celnej itd. Nie może to być jednak chaotyczne tworzenie niezależnych od siebie korpusów, pomiędzy którymi przechodzenie jest coraz trudniejsze. Przecież mobilność pracowników administracji jest jedną z jej wartości.

Dziękujemy za rozmowę.

□



Jak odrodziła się w Polsce służba cywilna?

Krótką historią odbudowy służby cywilnej po 1989 r.



Wojciech Zawadzki

Radca Szefa KPRM
w Departamencie Służby
Cywilnej KPRM

30 maja 1990 r. – niemal dokładnie rok po pamiętnych wyborach parlamentarnych z 4 czerwca 1989 r., w których Polacy dokonali, także symbolicznego, rozliczenia autorytarnego systemu politycznego i nieefektywnego systemu gospodarczego – Rada Ministrów kierowana przez premiera Tadeusza Mazowieckiego przyjęła uchwałę nr 74 w sprawie utworzenia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Jej zadaniem miało być kształcenie i przygotowywanie do służby publicznej kadr wyższych urzędników administracji Rzeczypospolitej Polskiej. Wydaje się, że właśnie tę datę należy przyjąć za początek długiego procesu odbudowy polskiej służby cywilnej, mimo że pierwsza po wojnie ustawa o służbie cywilnej uchwalona została przez Sejm dopiero sześć lat później – 5 lipca 1996 r. Dzisiaj, ćwierć wieku po historycznym przełomie, warto przypomnieć krętą i wyboistą drogę, prowadzącą od PRL-owskiej administracji państwowej do służby cywilnej III Rzeczypospolitej.

Przełom roku `89

Gdy w sierpniu 1989 r. powstawał rząd Tadeusza Mazowieckiego, było oczywiste, że dwa główne obszary problemowe, na których musi skoncentrować swoją aktywność, to szybkie przygotowanie i wdrożenie gruntownych reform gospodarczych oraz przywrócenie obywatelom pełni praw i swobód politycznych. Działania podjęte wówczas w sferze ekonomicznej znane są powszechnie jako tzw. plan Balcerowicza, którego realizacja stosunkowo szybko doprowadziła do powstania w Polsce gospodarki rynkowej. Natomiast w sferze polityczno-ustrojowej w ciągu kilku miesięcy zdemontowano aparat represji, likwidując Służbę Bezpieczeństwa oraz Milicję Obywatelską i tworząc Urząd Ochrony Państwa oraz Policję. Wiosną 1990 r. formalnie zniesiono również organy kontroli prasy, publikacji i widowisk, chociaż w praktyce od pewnego czasu nie wykonywały one już swoich zadań. Zresztą pojawienie się na rynku prasowym w 1989 r. niezależnych tytułów („Gazety Wyborczej” i „Tygodnika Solidarność”) oraz zmiany personalne przeprowadzone w kierownictwach i zespołach redakcyjnych Polskiego Radia i Telewizji Polskiej oznaczały w istocie koniec monopolu jednej tylko opcji politycznej w oficjalnym obiegu informacji.

Powyższy, z konieczności dosyć skrótowy opis najważniejszych zmian w polskim życiu publicznym,

które dokonały się w latach 1989–1990, umożliwiają prześledzenie procesu tworzenia czy raczej odbudowy służby cywilnej w szerszym kontekście ówczesnych uwarunkowań politycznych, a także społecznych i gospodarczych. Reforma administracji nie miała oczywiście takiej rangi, jak wspomniane wyżej reformy gospodarcze i polityczno-ustrojowe. Co więcej, jej rozpoczęcie nabierało sensu dopiero po przeprowadzeniu tych ostatnich. Państwu autorytarnemu (obojętne, kto by nim rządził) nie byłaby bowiem potrzebna ani neutralna politycznie służba cywilna, ani tym bardziej samorząd terytorialny reprezentujący upodmiotowione społeczności lokalne. Dopiero przywrócenie demokracji (rzeczywistej, a nie fasadowej „demokracji socjalistycznej”) oraz przejęcie faktycznej władzy w państwie przez jego konstytucyjne organy (parlament, rząd i niezawisłe sądy) stało się pierwszym krokiem na drodze do fundamentalnych zmian ustrojowych, które doprowadziły do wspomnianego wyżej upodmiotowienia społeczności lokalnych i regionalnych (najpierw na poziomie gminy, a po kilku latach także powiatu i województwa) oraz do zmiany wizji funkcjonowania administracji rządowej.

Droga do pierwszej powojennej ustawy o służbie cywilnej

Na początku lat dziewięćdziesiątych w środowiskach akademickich i publicystycznych oraz wśród praktyków administracji rozpoczęła się dyskusja na temat budowy nowoczesnej służby cywilnej, nawiązującej zarówno do najlepszych polskich tradycji przedwojennych, jak i do dorobku europejskich państw demokratycznych, w których instytucja ta istnieje od dawna. Wtedy też powstał projekt ustawy o państwowej służbie cywilnej, której zakres podmiotowy był szerszy niż w przypadku późniejszych czterech ustaw o służbie cywilnej, obejmował bowiem nie tylko urzędy administracji rządowej, ale także urzędy podległe innym organom władzy lub administracji państwowej. Budowana całkowicie od podstaw służba cywilna miała opierać się na kilku fundamentalnych zasadach, takich jak profesjonalizm, bezstronność, neutralność polityczna. Miała lojalnie służyć każdej ekipie rządzącej, która dojdzie do władzy w wyniku demokratycznego wyboru. Zarazem jednak zwracano uwagę, że władze publiczne nie są jedynym – jakbyśmy dziś powiedzieli – klientem administracji. Jej klientami są również obywatele, przedsiębiorcy, organizacje społeczne oraz inne podmioty uczestniczące w życiu publicznym. Przyjęcie powyższych założeń aksjologicznych prowadzić miało do ustanowienia służby cywilnej jako organizacji kierującej się w swoim działaniu nie tylko przepisami prawa, ale także określonymi normami etycznymi. Stąd w projektach kolejnych ustaw o służbie cywilnej (obecnie obowiązująca ustawa z 21 listopada 2008 r. jest już

czwartą uchwaloną w omawianym okresie) wśród wymagań stawianych kandydatom do tej służby zawsze pojawiał się warunek posiadania nieskażonego charakteru lub nieposzlakowanej opinii.

Zawirowania polityczne i towarzyszące im stosunkowo częste zmiany rządów w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych spowodowały, że pierwsza po wojnie ustawa o służbie cywilnej została uchwalona dopiero 5 lipca 1996 r. W odróżnieniu od wspomnianego wcześniej projektu zawęziła ona zakres podmiotowy pojęcia *służba cywilna* do osób i instytucji wchodzących w skład administracji rządowej, a więc tej, która podlega Radzie Ministrów. Ustawa ta – w odróżnieniu z kolei od trzech późniejszych – nie czyniła osób zatrudnionych w tej administracji na stanowiskach urzędniczych członkami korpusu służby cywilnej z mocy samego prawa. Przewidywała ona, że w podległych rządowi urzędach funkcjonować będą równoległe dwie grupy urzędników – osoby zatrudnione na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych oraz urzędnicy nowo tworzonej służby cywilnej, którzy pomyślnie przejdą tzw. postępowanie kwalifikacyjne do kategorii urzędniczych.

Ustawa z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej wprowadziła cztery kategorie urzędnicze: A, B, S i C. Kategoria A miała obejmować osoby zdolne do zajmowania wysokich stanowisk kierowniczych, które wymagają między innymi umiejętności kierowania złożonymi zespołami ludzkimi (według obowiązującej dzisiaj terminologii byłyby to wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz stanowiska średniego szczebla zarządzania). Do kategorii B miały wejść osoby zdolne między innymi do kierowania mniejszymi zespołami lub wykonywania prac o charakterze koncepcyjnym (dzisiaj takie osoby mogą zajmować stanowiska koordynujące lub samodzielne). Kategoria S przewidziana była dla specjalistów w określonych dziedzinach lub zawodach, zaś kategoria C – dla osób wspomagających pracę urzędników należących do trzech pozostałych kategorii.

Przynależność do którejś z kategorii urzędniczych uwarunkowana była – oprócz konieczności spełnienia określonych wymagań formalnych, dotyczących np. poziomu wykształcenia, stażu pracy czy znajomości języka obcego – pozytywnym przejściem postępowania kwalifikacyjnego do danej kategorii, przeprowadzanego przez Komisję Kwalifikacyjną do Służby Cywilnej. Postępowanie kwalifikacyjne obejmowało sprawdzian wiedzy, badanie inteligencji ogólnej za pomocą testu oraz rozmowę kwalifikacyjną. Kandydaci do kategorii A przechodzili również badanie umiejętności kierowania złożonymi zespołami ludzkimi i podejmowania decyzji, kreatywności, a także zdolności do zarządzania środkami finansowymi, materialnymi oraz informacjami. Ponadto wymagano od nich przedłożenia dokumentu potwierdzającego znajomość języka obcego. W przypadku kandydatów do kategorii B umiejętność współdziałania i kierowania zespołem

ludzkim, zdolność samodzielnej syntezy i analizy oraz zdolność do zarządzania środkami finansowymi, materialnymi oraz informacjami sprawdzane były podczas rozmowy kwalifikacyjnej.

Pod rządami ustawy z 5 lipca 1996 r. postępowanie kwalifikacyjne nie było organizowane raz w roku (jak obecnie), lecz prowadzone co tydzień, począwszy od września 1997 r. Wstrzymane zostało w listopadzie, po utworzeniu rządu premiera Jerzego Buzka. Powołał on wówczas kilkusobowy zespół pod przewodnictwem zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Zbigniewa Derdziuka, który miał szczegółowo zbadać, czy wdrażanie ustawy odbywało się zgodnie z prawem. Do opinii publicznej (szczególnie od lata 1997 r.) docierały bowiem informacje, że przy okazji tworzenia korpusu służby cywilnej tracąca władzę ówczesna koalicja rządząca SLD-PSL usiłuje „ustabilizować” swoich ludzi na atrakcyjnych stanowiskach w urzędach administracji rządowej. Wczesną wiosną 1998 r. zespół Zbigniewa Derdziuka przedstawił raport krytycznie oceniający sposób budowy korpusu służby cywilnej i zalecający przygotowanie projektu nowej ustawy o służbie cywilnej.

W kierunku jednolitego systemu służby cywilnej

Rok 1998 upłynął pod znakiem intensywnych prac legislacyjnych. Przygotowano projekt nowej ustawy o służbie cywilnej oraz projekty aktów wykonawczych. Ustawa została uchwalona przez Sejm 18 grudnia 1998 r., ale Prezydent RP skierował ją do Trybunału Konstytucyjnego. Pod koniec kwietnia 1999 r. Trybunał uznał niektóre jej przepisy za niekonstytucyjne. Ostatecznie ustawa weszła w życie z dniem 1 lipca 1999 r.

Do najistotniejszych zmian, które wprowadziła w stosunku do dotychczasowego stanu prawnego, należało objęcie jednolitym ustawodawstwem wszystkich osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, wprowadzenie jawnego, otwartego i konkurencyjnego naboru do służby cywilnej oraz konkursowego obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Z dniem wejścia w życie nowej ustawy wszystkie osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w urzędach administracji rządowej stały się z mocy prawa członkami korpusu służby cywilnej. Stanowiska urzędnicze należy odróżniać z jednej strony od stanowisk politycznych, do których należą kierownicze stanowiska państwowe (tzw. R-ka, np. minister, sekretarz stanu, podsekretarz stanu, wojewoda) oraz stanowiska osób zatrudnionych w tzw. gabinetach politycznych (np. doradca ministra), z drugiej zaś strony – od stanowisk pomocniczych (np. kierowca, elektryk, woźny, portier).

Zgodnie z przepisami nowej ustawy członek korpusu służby cywilnej mógł być zatrudniony na podstawie umowy o pracę (wówczas określany był jako pracownik służby cywilnej) lub na podstawie mianowania w służbie cywilnej (wówczas posiadał status urzędnika służby cywilnej). Ten podział utrzymany został przez kolejne ustawy o służbie

cywilnej – ustawę z 24 sierpnia 2006 r. oraz obecnie obowiązującą ustawę z 21 listopada 2008 r. Uzyskanie mianowania możliwe było w wyniku pozytywnego przejścia postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie (z wynikiem uprawniającym do mianowania) lub też w wyniku ukończenia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (po złożeniu wniosku o mianowanie do Szefa Służby Cywilnej). Postępowanie kwalifikacyjne miało być odtąd przeprowadzane raz w roku przez tzw. zespół sprawdzający, każdorazowo powoływany przez Szefa Służby Cywilnej. Mianowań urzędników służby cywilnej dokonywał Szef Służby Cywilnej w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Do grona urzędników służby cywilnej włączone zostały z mocy prawa również te osoby, które pod rządami ustawy z 5 lipca 1996 r. uzyskały mianowanie do kategorii urzędniczej A lub B, jeśli spełniały wymagania, które osobom ubiegającym się o mianowanie stawiała ustawa z 18 grudnia 1998 r.

Ustawa z 18 grudnia 1998 r. zdjęła z absolwentów KSAP obowiązek przystępowania do postępowania kwalifikacyjnego. U podstaw tego rozwiązania legło założenie, że niezbędna im wiedza i umiejętności są przyswajane i na bieżąco sprawdzane w toku półrocznego, intensywnego kształcenia w Szkole, w trakcie którego przechodzą oni około 30 sprawdzianów ze znajomości różnych zagadnień. Przyjęto również założenie, że absolwenci KSAP powinni otrzymywać mianowanie w pierwszej kolejności w ramach limitu mianowań na dany rok. Regulacje te budziły nieraz kontrowersje, zarówno wśród niektórych ekspertów od spraw administracji oraz zarządzania zasobami ludzkimi, jak i w samym środowisku urzędniczym. Kolejne dwie ustawy o służbie cywilnej (z 2006 oraz 2008 r.) utrzymały jednak ten stan rzeczy.

Ustawa z 1998 r. wprowadziła jawny, otwarty i konkurencyjny nabór do służby cywilnej. Służyć temu miało obowiązkowe publikowanie ogłoszeń o wolnych stanowiskach pracy w „Biuletynie Służby Cywilnej”, wydawanym przez Szefa Służby Cywilnej, oraz w siedzibie urzędu poszukującego pracowników, a także – po wejściu w życie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – na stronie Biuletynu Informacji Publicznej urzędu. Ogłoszenie takie zawierało: nazwę i adres urzędu, określenie stanowiska pracy, wymagania (zgodnie z opisem stanowiska pracy – ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe), zakres zadań wykonywanych na stanowisku pracy, wskazanie wymaganych dokumentów oraz terminu i miejsca ich składania. W celu zapewnienia rzeczywistej otwartości naboru określony został minimalny termin do składania dokumentów – 14 dni od daty opublikowania ogłoszenia w „Biuletynie Służby Cywilnej”.

Ustawa wprowadziła również jawność informacji dotyczących wyników naboru do służby cywilnej. Informacje o wynikach naboru, zawierające między innymi imię, nazwisko i miejscowość zamieszkania

wybranego kandydata, a także uzasadnienie wyboru tej właśnie osoby (lub uzasadnienie niewybrania żadnego kandydata), podlegały opublikowaniu na takich samych zasadach jak ogłoszenia o wolnych stanowiskach pracy.

Nowością wobec uprzednio obowiązującego stanu prawnego było wprowadzenie tzw. służby przygotowawczej dla osób po raz pierwszy podejmujących pracę w służbie cywilnej. Zatrudniane były one początkowo na czas określony (nie dłuższy niż trzy lata) i w tym okresie musiały w ramach służby przygotowawczej przyswoić sobie określoną wiedzę i umiejętności niezbędne w pracy urzędnika. Służba przygotowawcza kończyła się egzaminem, którego pozytywny wynik skutkowało zatrudnieniem na czas nieokreślony, zaś negatywny – rozwiązaniem umowy i zakończeniem pracy w urzędzie. Z obowiązku odbywania służby przygotowawczej zwolnieni zostali absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Po przejściu procedury naboru na wolne stanowisko, a później pozytywnym ukończeniu służby przygotowawczej i uzyskaniu zatrudnienia na czas nieokreślony, kolejnym krokiem w karierze członka korpusu służby cywilnej było ubieganie się o mianowanie. Jak wspomniano wcześniej, postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie przeprowadzane było raz w roku. Kandydat na urzędnika służby cywilnej przystępujący do tego postępowania musiał spełniać następujące warunki: być pracownikiem służby cywilnej, mieć ukończoną z wynikiem pozytywnym służbę przygotowawczą, posiadać co najmniej dwuletni staż pracy w służbie cywilnej, legitymować się tytułem magistra lub równorzędnym (np. magistra inżyniera, lekarza, lekarza weterynarii, ale nie inżyniera czy licencjata), znać co najmniej jeden język obcy oraz być żołnierzem rezerwy lub nie podlegać powszechnemu obowiązkowi obrony.

Postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej składało się z trzech części: badania zdolności ogólnych (test psychologiczny), pracy pisemnej sporządzonej na podstawie otrzymanych materiałów oraz sprawdzianu wiedzy (test jednokrotnego wyboru). Ponadto przyznawane były dodatkowe punkty za wyniki ostatniej oceny wykonywania powierzonych zadań, dokonanej przez bezpośredniego przełożonego, znajomość określonych języków obcych, ukończenie studiów podyplomowych, posiadanie stopnia lub tytułu naukowego, bądź też posiadanie określonych kwalifikacji zawodowych, przydatnych w pracy w administracji rządowej (np. posiadanie uprawnień biegłego rewidenta, ukończenie aplikacji prawniczej, posiadanie uprawnień budowlanych, geodezyjnych, złożenie egzaminu na audytora wewnętrznego, posiadanie stopnia dyplomatycznego nadanego na czas nieokreślony, posiadanie uprawnień inspektora dozoru jądrowego lub ochrony radiologicznej i in.).

Ustawa z 18 grudnia 1998 r. wyodrębniła grupę tzw. wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Obejmowała ona stanowiska: Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego (początkowo także Sekretarza Rady

Ministrów), dyrektora generalnego urzędu (Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa, urzędu centralnego lub urzędu wojewódzkiego), kierującego departamentem lub komórką równorzędną w KPRM, ministerstwie lub urzędzie centralnym oraz jego zastępcy, kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim oraz jego zastępcy, a także wojewódzkiego lekarza weterynarii oraz jego zastępcy. Wyższe stanowiska w służbie cywilnej obsadzone były w drodze konkursów organizowanych przez Szefa Służby Cywilnej. W konkursach tych mogli brać udział wyłącznie urzędnicy służby cywilnej (przepis ten wszedł w życie po pięciu latach obowiązywania ustawy). Ustawa przewidywała odstępstwo od tej zasady w dwóch przypadkach – jeśli w wyniku dwukrotnego przeprowadzenia konkursu nie został wyłoniony kandydat spośród urzędników służby cywilnej albo jeśli od kandydatów wymagane były szczególne kwalifikacje zawodowe lub doświadczenie, a zatem było mało prawdopodobne, żeby w gronie urzędników służby cywilnej znalazła się odpowiednia liczba osób spełniających te wymagania.

Konkursy przeprowadzane były przez zespoły konkursowe powoływane przez Szefa Służby Cywilnej. W skład tych zespołów wchodził przedstawiciel Szefa Służby Cywilnej (najczęściej pracownicy ówczesnego Urzędu Służby Cywilnej) oraz przedstawiciel dyrektora generalnego urzędu, w którym obsadzane było wyższe stanowisko. Ogłoszenie konkursu poprzedzone było uzgodnieniem wymagań na dane stanowisko, dokonywanym pomiędzy Szefem Służby Cywilnej a właściwym ministrem, kierownikiem urzędu centralnego lub wojewodą. W toku konkursu sprawdzana była wiedza kandydatów (w zakresie niezbędnym do wykonywania obowiązków na stanowisku, o które się ubiegali), ich predyspozycje i zdolności ogólne oraz umiejętności kierownicze.

Celem wprowadzenia konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej było zapewnienie otwartości i konkurencyjności ich obsadzania, a w konsekwencji – najwyższego profesjonalizmu zajmujących je osób. Wydawało się, że jest to dobry sposób na wyeliminowanie zjawiska zatrudniania na dyrektorskich, dobrze płatnych posadach osób z nadania politycznego lub po prostu pozostających w bliskich relacjach o charakterze towarzyskim z osobami kierującymi urzędami administracji rządowej. O ile można powiedzieć, że sama procedura konkursowa – wbrew mylnym informacjom upowszechnianym niejednokrotnie przez media – była prowadzona rzetelnie i zgodnie z przepisami, o tyle poprzedzający ją proces uzgadniania wymagań na dane stanowisko niejednokrotnie budził wątpliwości i podejrzenia, że ten czy ów kierownik urzędu nie jest zainteresowany szybkim zatrudnieniem rzeczywistego fachowca. Uzgodnienia wymagań trwały nieraz wiele miesięcy, a w tym czasie niejednokrotnie bardzo odpowiedzialne stanowiska zajmowały osoby „pełniące obowiązki” (w skrajnym przypadku prezes jednego z urzędów

centralnych zwlekał około trzech lat z uzgodnieniem wymagań na stanowisko dyrektora generalnego tegoż urzędu).

Ku elastyczności zarządzania kadrami

Opisana powyżej niedoskonałość czy wręcz patologia w zakresie realizacji bardzo istotnych przepisów ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej stała się jedną z przesłanek wprowadzenia przez koalicję Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin gruntownych zmian w administracji rządowej, polegających na wyłączeniu z systemu służby cywilnej wyższych (dyrektorskich) stanowisk i wprowadzeniu zasady obsadzania ich osobami należącymi do tzw. państwowego zasobu kadrowego. Zniesiono również centralny organ administracji rządowej właściwy do spraw służby cywilnej – Szefa Służby Cywilnej – oraz zlikwidowano obsługujący go Urząd Służby Cywilnej. Odtąd zadania z zakresu służby cywilnej miał wykonywać – z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów – Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Natomiast pracownicy zlikwidowanego urzędu zasilił personel Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przede wszystkim Departamentu Służby Cywilnej oraz Departamentu Państwowego Zasobu Kadrowego.

24 sierpnia 2006 r. Sejm uchwalił kolejną (trzecią już) ustawę o służbie cywilnej oraz ustawę o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Jak wspomniano wyżej, z systemu służby cywilnej wyłączono wyższe stanowiska i wraz ze stanowiskami m.in. kierowników centralnych urzędów administracji rządowej i ich zastępców, prezesów kilku agencji państwowych i ich zastępców, Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia, Sekretarza Rady Ministrów, kierowników (i ich zastępców) państwowych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwych ministrów – włączono do grupy tzw. wysokich stanowisk państwowych, obsadzanych osobami wchodzącymi w skład państwowego zasobu kadrowego.

Państwowy zasób kadrowy zdefiniowany został jako zbiór kandydatów na wysokie stanowiska państwowe. W jego skład wchodził: urzędnicy służby cywilnej, osoby, które złożyły z pozytywnym wynikiem egzamin do państwowego zasobu kadrowego (przeprowadzany przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej co najmniej trzy razy w roku), osoby, które wygrały konkurs na wysokie stanowisko państwowe, organizowany przez Prezesa Rady Ministrów, osoby mianowane przez Prezydenta RP na pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych oraz osoby posiadające stopień naukowy doktora. Ta ostatnia kategoria członków państwowego zasobu kadrowego została dodana po kilku miesiącach obowiązywania ustawy, kiedy stawało się coraz bardziej oczywiste, że na niektóre wysokie stanowiska państwowe brakuje kandydatów spełniających wymagania ustawy.

Intencją ustawodawcy w chwili tworzenia państwowego zasobu kadrowego było zapewnienie możliwości prowadzenia tzw. elastycznej polityki kadrowej na wysokich stanowiskach państwowych, co w praktyce oznaczało daleko posuniętą dowolność w doborze osób na nie powoływanych (oczywiście musiały one należeć do którejś z wyżej wymienionych grup członków państwowego zasobu kadrowego) oraz możliwość odwoływania ich ze stanowisk bez uzasadnienia takiej decyzji. Szczególnie ten pierwszy aspekt polityki kadrowej w odniesieniu do tych stanowisk budził kontrowersje natury prawnokonstytucyjnej. Krytycy tych przepisów wysuwali zarzut, że naruszają one zapisaną w art. 60 Konstytucji RP zasadę równości dostępu obywateli do służby publicznej.

Rozwiązania przyjęte w ustawach z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej oraz o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (które weszły w życie z dniem 27 października 2006 r.) nie przetrwały długo. W 2008 r. rozpoczęte zostały prace nad gruntowną nowelizacją ustawy o służbie cywilnej, których zwieńczeniem było uchwalenie przez Sejm nowej (czwartej już) ustawy, która weszła w życie z dniem 24 marca 2009 r. Ustawa ta uchyliła ustawę o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych i ponownie włączyła do systemu służby cywilnej stanowiska dyrektora generalnego urzędu, dyrektora departamentu lub komórki równorzędnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwie i urzędzie centralnym oraz jego zastępcy, dyrektora wydziału lub komórki równorzędnej w urzędzie wojewódzkim oraz jego zastępcy, a także wojewódzkiego lekarza weterynarii oraz jego zastępcy. Przywrócono konkursowe obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej, jednakże proces ten zdecentralizowano – zadaniem Szefa Służby Cywilnej jest obecnie obsadzanie stanowisk dyrektorów generalnych urzędów, natomiast ich zadaniem stało się prowadzenie konkursowego naboru na pozostałe wyższe stanowiska w służbie cywilnej, istniejące w kierowanych przez nich urzędach (stanowiska wojewódzkiego lekarza weterynarii oraz jego zastępcy obsadza Główny Lekarz Weterynarii).

Istotnym *novum* w przepisach regulujących funkcjonowanie służby cywilnej jest dopuszczenie zatrudniania cudzoziemców, którym na mocy umów międzynarodowych lub prawa Unii Europejskiej przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa o służbie cywilnej wymaga jednak, żeby otwarcie naboru również dla cudzoziemców poprzedzone było zgodą Szefa Służby Cywilnej, która może być udzielona, jeśli praca na danym stanowisku nie wiąże się bezpośrednio lub pośrednio z wykonywaniem władzy publicznej bądź też ochroną generalnych interesów państwa polskiego.

Drugim nowatorskim rozwiązaniem, wprowadzonym od 2011 r. w wyniku nowelizacji ustawy, jest specjalne traktowanie osób niepełnosprawnych. Chodzi

tu o preferencje dla tych osób przy zatrudnieniu w służbie cywilnej. W przypadku, gdy w prowadzącym nabór urzędzie wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych nie przekracza 6 proc. (a zazwyczaj tak się dzieje), niepełnosprawni kandydaci korzystają z uprawnienia do pierwszeństwa w zatrudnieniu, jeżeli znajdą się w gronie nie więcej niż pięciu najwyższej ocenionych kandydatów na dane stanowisko (w przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej niepełnosprawny chcący skorzystać z tego przywileju powinien znaleźć się wśród nie więcej niż dwóch najlepszych kandydatów).

Warto w tym miejscu wspomnieć również o tym, że ustawa z 21 listopada 2008 r. wzmocniła nadzór Prezesa Rady Ministrów jako konstytucyjnego zwierzchnika korpusu służby cywilnej nad Szefem Służby Cywilnej. Premier uzyskał bowiem prawo odwołania Szefa Służby Cywilnej w przypadku nieprzyjęcia jego corocznego sprawozdania o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok ubiegły (od czasu wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy o służbie cywilnej wszystkie sprawozdania – dotyczące lat 2009–2013 – zostały przyjęte przez Prezesa Rady Ministrów).

Meandry służby cywilnej

Funkcjonujący obecnie, na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r., system służby cywilnej nie różni się zasadniczo od tego, który ukonstytuowała ustawa z 18 grudnia 1998 r. Wydaje się, że większość rozwiązań wprowadzonych na mocy jej przepisów sprawdziło się, chociaż niejednokrotnie można było zaobserwować ich dysfunkcjonalność, wynikającą jednak chyba bardziej ze złej woli określonych osób niż z niedoskonałości prawa (opisane wcześniej przewlekane procesy uzgodnień wymagań na wyższe stanowiska jest tego najlepszym przykładem). Warto jednak spojrzeć na historię odbudowy polskiej służby cywilnej przez pryzmat sytuacji kryzysowych, których kilka zaistniało w ciągu tych kilkunastu lat.

Pierwszy kryzys służby cywilnej – u samych jej narodzin – to opisana w raporcie ministra Zbigniewa Derdziuka próba „ustabilizowania” ludzi tracącej władzę w 1997 r. koalicji SLD-PSL na eksponowanych stanowiskach w powstającej właśnie służbie cywilnej. Rezultatem tego kryzysu było uchwalenie nowej ustawy o służbie cywilnej, pod wieloma względami lepszej niż ustawa z 5 lipca 1996 r. Z tego kryzysu służba cywilna wyszła silniejsza, a zarazem liczniejsza, bowiem – jak wcześniej wspomniano – ustawa z 1998 r. objęła swoimi przepisami około stu tysięcy osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w administracji rządowej, tworząc z nich korpus służby cywilnej.

Drugi kryzys służby cywilnej przypada na rok 2001, kiedy wspomniana wyżej koalicja – ponownie objawszy władzę – postanowiła ułatwić swoim ludziom obejmowanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej z pominięciem konkursów i wprowadziła do ustawy umożliwiający to przepis – słynny artykuł 144a. Umożliwił on – jeśli było to uzasadnione

potrzebami urzędu – obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej osobami niebędącymi członkami korpusu służby cywilnej, o ile spełniały ustawowe warunki zatrudnienia w tej służbie (nie dłużej jednak niż przez okres sześciu miesięcy). Przepis ten miał obowiązywać do końca 2002 r. Godził on w zasadę konkurencyjnego obsadzania dyrektorskich stanowisk i otwierał drogę do nich osobom niekoniecznie legitymującym się odpowiednimi kwalifikacjami. W 2002 r. Trybunał Konstytucyjny uznał art. 144a ustawy o służbie cywilnej za niezgodny z Konstytucją RP.

O trzecim kryzysie służby cywilnej można mówić w kontekście zmian w ustawodawstwie w 2006 r., kiedy wyłączono z tej służby wyższe stanowiska i ustanowiono państwowy zasób kadrowy oraz zniesiono Szefa Służby Cywilnej jako organ administracji rządowej i zlikwidowano Urząd Służby Cywilnej. Naruszona została wówczas pewna spójność systemu, zaś sama służba cywilna – poprzez jej okrojenie ze stanowisk strategicznych – sprowadzona do roli narzędzia jedynie wykonującego dyspozycje ośrodków władzy, od którego nie oczekuje się kreatywności w rozwiązywaniu problemów, nie mówiąc już o aktywnej partycypacji w tworzeniu i realizacji polityki publicznych.

Wreszcie czwarty – niedoszły – kryzys służby cywilnej, którego uniknęła za sprawą Trybunału Konstytucyjnego. W 2011 r. uznał on za niezgodną z Konstytucją RP ustawę o racjonalizacji zatrudnienia w państwowej sferze budżetowej. Ustawa ta, której określenie przedmiotu regulacji powinno raczej brzmieć „o redukcji zatrudnienia...”, przewidywała dziesięcioprocentowe zmniejszenie zatrudnienia w większości instytucji finansowanych z budżetu państwa. Trybunał Konstytucyjny m.in. uznał, że objęcie zwolnieniami również mianowanych urzędników służby cywilnej uderzałoby w rdzeń korpusu tej służby i podważało zasadę stabilizacji zatrudnienia tej grupy zawodowej.

Powyższy, z konieczności bardzo skrótowy, zarys historii odbudowy służby cywilnej w Polsce po 1989 r. skłania do pewnych refleksji. Raport na temat stanu służby cywilnej po pięciu latach obowiązywania ustawy z 21 listopada 2008 r., przygotowany w grudniu 2013 r. przez odchodzącego wówczas Szefa Służby Cywilnej Sławomira Brodzińskiego, wskazuje zarówno mocne strony tej służby, jak i jej słabości. Do tych pierwszych należy m.in. to, że jest ona zarządzana przez odrębny organ administracji rządowej, co podkreśla rozdzielenie sfery administracyjnej od polityki. Drugim bardzo istotnym elementem, służącym profesjonalizacji korpusu służby cywilnej, jest możliwość wykorzystywania dosyć znacznych środków finansowych z Unii Europejskiej na jej modernizację. W ciągu kilku lat przeszkolono w różnym zakresie ponad 50 000 członków korpusu służby cywilnej, czyli około połowy jej stanu osobowego. Wreszcie ponowne włączenie do systemu służby cywilnej wyższych (dyrektorskich) stanowisk przywróciło właściwą rolę korpusu w administrowaniu państwem.

Konieczne trzeba tu także wspomnieć o tym, że służba cywilna jest dzisiaj najbardziej transparentnym segmentem polskiej administracji publicznej. Coroczne sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o jej stanie stanowią nieocenione źródło informacji z pierwszej ręki o polskiej służbie cywilnej. Bieżące upowszechnianie tych informacji na łamach „Przeglądu Służby Cywilnej”, „Biuletynu Służby Cywilnej” oraz na witrynie internetowego „Serwisu Służby Cywilnej” dowodzi, jak wielką wagę kierownictwo służby cywilnej przywiązuje do komunikacji społecznej i dialogu z interesariuszami.

Wśród słabszych stron obecnego systemu służby cywilnej warto zwrócić uwagę np. na to, że – jak czytamy we wspomnianym wyżej raporcie ministra S. Brodzińskiego – za zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej odpowiadają różne podmioty. Na szczeblu centralnym kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej należy do kompetencji Szefa Służby Cywilnej, a także – w niektórych obszarach – do Ministra Finansów (w odniesieniu do administracji skarbowej) czy Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej (w odniesieniu do służby zagranicznej). Istotny wpływ na kwestię zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej posiada także minister właściwy do spraw administracji publicznej. W tym kontekście pozycja Szefa Służby Cywilnej jest nieadekwatna do wyzwań i nie zapewnia dostatecznej koordynacji zarządzania zasobami ludzkimi na szczeblu centralnym

Liczne zawirowania towarzyszące zaledwie kilkunastoletniej historii polskiej służby cywilnej wskazują, że niestety nie istnieje konieczny dla jej budowania i dalszej profesjonalizacji konsensus elit politycznych, dotyczący jej optymalnego kształtu. Jednocześnie prowadzone w ostatnich latach badania opinii publicznej pokazują, że również dla szerokiego rzesz społeczeństwa jest to instytucja albo niezbyt ważna, albo – częściej – po prostu nieznaną. Dlatego tak ważne jest konsekwentne prowadzenie działań informacyjnych na temat znaczenia służby cywilnej dla prawidłowego funkcjonowania państwa i zaspokajania potrzeb jego obywateli. To niestety niełatwe zadanie, zwłaszcza gdy opinia publiczna karmiona jest od wielu już lat medialnymi publikacjami na temat przerosła administracji, niekompetencji urzędników itd. Ale trzeba podjąć to trudne wyzwanie i z jednej strony codzienną pracą pokazywać ludziom, że korpus służby cywilnej to naprawdę profesjonaliści w służbie obywatelom, z drugiej zaś strony – cierpliwie rozmawiać, tłumaczyć, prostować nierzetelne czy wręcz kłamliwe informacje. Za kilka, a może dopiero za kilkanaście lat obywatele naszego kraju docenią wartość profesjonalnej, neutralnej politycznie służby cywilnej, tak jak dzisiaj doceniają wartość innych instytucji państwa – Wojska Polskiego, które zapewnia bezpieczeństwo naszych granic, czy Policji, która ściga zagrażających nam przestępców. Byłoby dobrze, gdyby wartość służby cywilnej i pracę członków jej korpusu docenili również dziennikarze i politycy.

Komentarz do artykułów

„Rząd zamroził płace, ale budżetówka zarabia lepiej” – „Rzeczpospolita” nr 104 (9831) z 7 maja 2014 r.;
 „Płace w administracji zamrożone, bo są wysokie” – „Dziennik Gazeta Prawna” nr 89 (3730 W2) z 9 maja 2014 r.

Doceniając wysiłki Autorów ww. artykułów poczynione w kierunku ukazania sytuacji płacowej polskiej administracji publicznej, pragniemy odnieść się do najważniejszych tez zawartych w tych artykułach oraz doprecyzować niektóre szczegółowe kwestie, zwłaszcza dotyczące korpusu służby cywilnej na tle otoczenia.

W jednym ze wspomnianych artykułów słusznie zauważono m.in., że – zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego – w latach 2008–2013 wynagrodzenia w sferze budżetowej wzrosły nominalnie o ok. 29 proc. (realnie zaś o ok. 12 proc.), przewyższając tym samym poziom wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw, w którym odnotowano w tym okresie nominalny wzrost o ok. 21 proc. (zaś realny – o ok. 5 proc.). Należy jednak dodać, że w tym samym okresie poziom wynagrodzeń w całej gospodarce narodowej również uległ niemałemu wzrostowi, bo o ok. 24 proc. w ujęciu nominalnym, w ujęciu realnym zaś – o 7,7 proc.

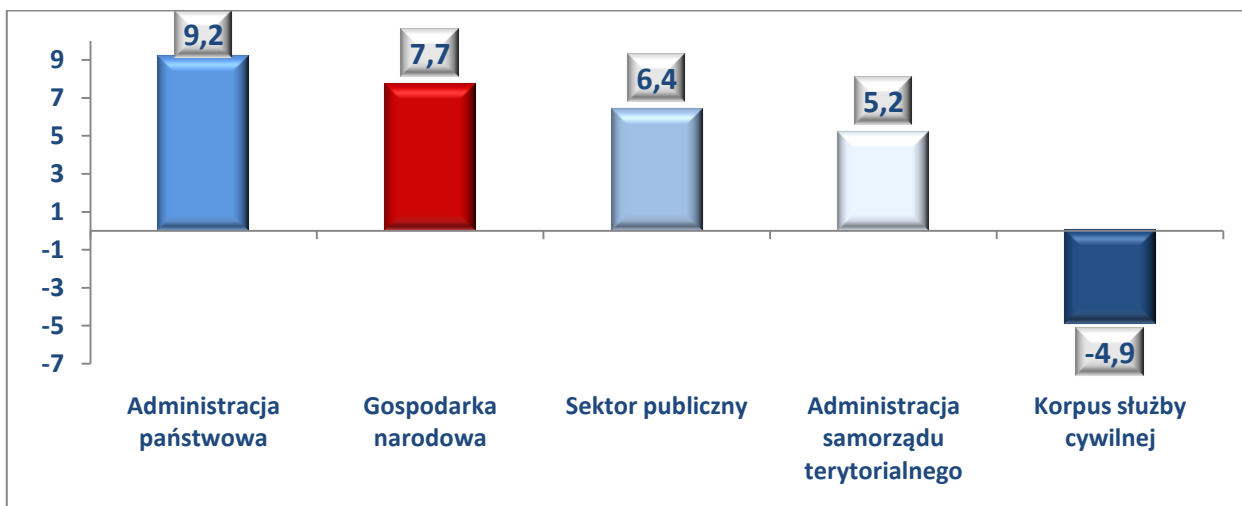
Należy również podkreślić, że wspomniana sfera budżetowa jest bardzo zróżnicowanym zbiorem grup pracowniczych o niejednorodnych systemach wynagrodzeń (edukacja, ochrona zdrowia, administracja publiczna, w tym: administracja państwowa – m.in. Kancelaria Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, GIODO, RPO, sądownictwo – oraz administracja rządowa i samorządowa), co ma bardzo istotne przełożenie na dynamikę wynagrodzeń w poszczególnych podzbiorach. Zatem na kwestie te należy spojrzeć bardziej szczegółowo. Dla przykładu, wynagrodzenia przeciętne w sekcji „Edukacja” w latach 2008–2013 r. wzrosły nominalnie

o 27,7 proc., natomiast realnie – o 19,5 proc., natomiast wynagrodzenia w sekcji „Opieka zdrowotna i pomoc społeczna” wzrosły w tym okresie nominalnie o 24,0 proc., natomiast realnie – o 7,6 proc.

Z przedstawionych danych Głównego Urzędu Statystycznego oraz Departamentu Służby Cywilnej KPRM faktycznie wynika, że w niektórych częściach administracji publicznej poziom wynagrodzeń przeciętnych znacznie wzrósł w analizowanym okresie. Z danych tych widać też, że najważniejsze skutki wspomnianego zamrożenia wynagrodzeń odczuwane są przez korpus służby cywilnej, stanowiący podstawową część administracji rządowej. Pod względem dynamiki wynagrodzeń korpus służby cywilnej wypada bardzo niekorzystnie na tle swojego otoczenia, co powoduje stały spadek jego konkurencyjności płacowej względem rynku i innych części administracji.

W jednym z artykułów słusznie zwrócono też uwagę, że wzrosty wynagrodzeń w sektorze publicznym mają miejsce pomimo zamrożenia funduszu wynagrodzeń zapowiadanego rokrocznie w kolejnych aktualizacjach Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Jak zauważono, nie wszystkie części tego sektora są objęte zamrożeniem, co powoduje pogłębianie się dysproporcji w dynamice wynagrodzeń w poszczególnych częściach sektora publicznego. W wyniku zamrożenia wynagrodzeń mamy do czynienia z utrzymaniem się realnego spadku poziomu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej od 5 lat oraz realnymi wzrostami w innych segmentach, o czym wspomniano wcześniej i co pokazuje poniższy wykres.

Wykres 1. Dynamika realnych wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej na tle otoczenia w latach 2008–2013 (w proc.)



Ponadto zaznaczyć należy, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej w 2013 r. było co prawda o 30,7 proc. wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ogółem, które w tym samym okresie wyniosło 3 650 zł brutto (wzrost nominalny względem 2012 r. o 3,4 proc.), jednakże różnica ta w 2012 r. wynosiła 34,0 proc., natomiast w 2009 r. – 42,3 proc. Należy przy tym pamiętać, że dane te stanowią porównanie wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej, czyli wynagrodzeń grupy osób o wyższych kwalifikacjach zawodowych (co najmniej 50 proc. osób zajmuje stanowiska, na których wymagane jest wykształcenie wyższe) z wynagrodzeniami osób zatrudnionych w całej gospodarce narodowej (udział osób z wyższym wykształceniem wynosi w niej ok. 30 proc.).

Zdaniem Departamentu Służby Cywilnej realny spadek wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej jest szczególnie odczuwalny przez „najbiedniejsze” urzędy, w których przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosi poniżej 80 proc. przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (tj. poniżej 60 proc. średniej dla korpusu służby cywilnej – poniżej kwoty 2 862 zł brutto). Do tej grupy zalicza się ok. 370 urzędów – przede wszystkim administracji zespolonej szczebla powiatowego i wojewódzkiego. Tak więc odnosząc się do stwierdzenia zawartego w jednym z ww. artykułów, że „według ekspertów zamrożenie płac w kolejnych latach łatwiej zniosą te urzędy, w których wynagrodzenie wynosi około 8 tys. zł”, pragniemy zauważyć, że do takich urzędów w korpusie służby cywilnej można zaliczyć jedynie Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz placówki zagraniczne, w których łączne zatrudnienie stanowi 2 proc. całego korpusu służby cywilnej. W sytuacji dalszego zamrożenia wynagrodzeń problemem jest więc sytuacja w urzędach najniżej opłacanych, mających zdecydowanie większy udział w korpusie niż urzędy wysoko opłacane.

Ponadto prawdą jest, jak wskazano w artykule, że wynagrodzenia pracowników na najniższych szczeblach kariery w administracji publicznej są stosunkowo konkurencyjne względem sektora prywatnego, jednakże są to jedyne stanowiska, o których można tak powiedzieć. Z badania zrealizowanego w 2010 r. przez firmę HRM Partners SA na zlecenie KPRM w zakresie wynagrodzeń na porównywalnych stanowiskach w administracji publicznej (w tym w korpusie służby cywilnej) i w sektorze biznesowym wynika m.in., że stanowiska w korpusie służby cywilnej nisko zaszeregowane osiągają przeciętnie wynagrodzenie zasadnicze na poziomie od 71 proc. do 85 proc. płac w sektorze biznesowym (a w przypadku płac całkowitych od 84 proc. do 105 proc. płac całkowitych na rynku biznesowym), co należy uznać za wystarczająco konkurencyjne, pozwalające na przyciągnięcie

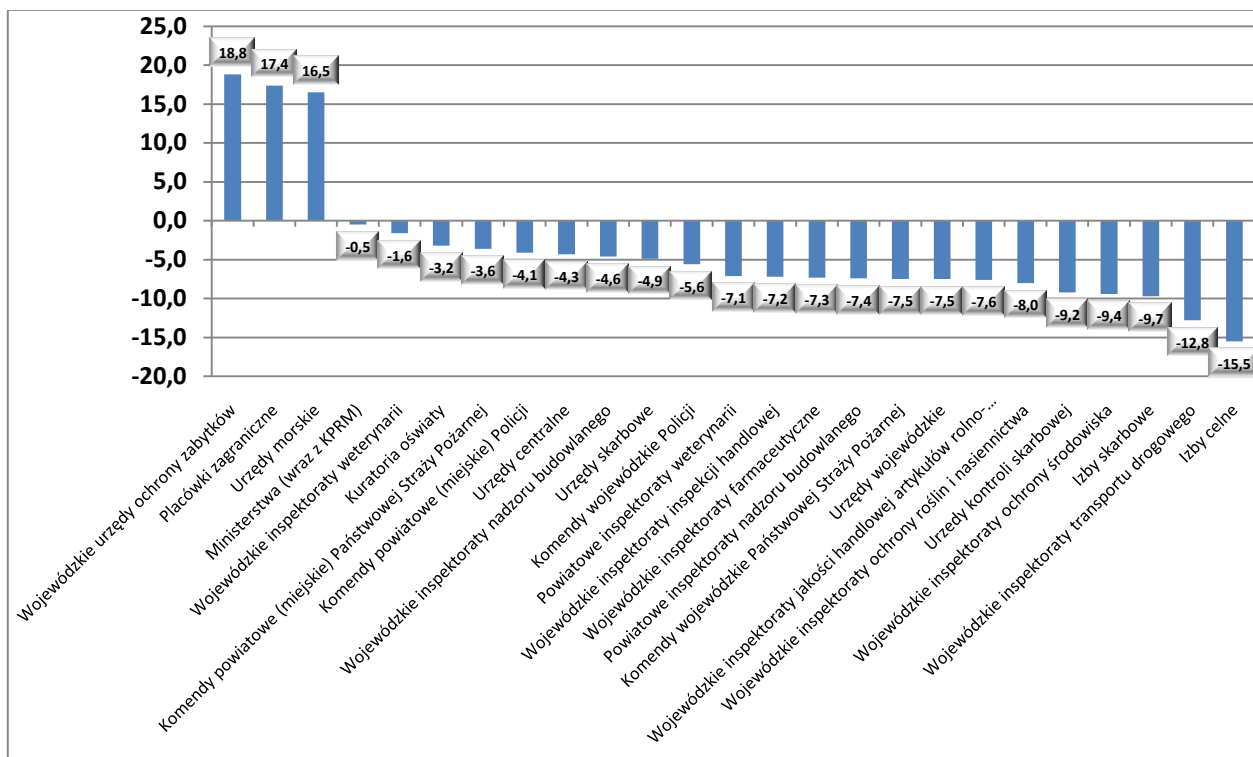
i utrzymanie kandydatów do pracy o odpowiednich kwalifikacjach oraz skuteczne ich motywowanie. Natomiast stanowiska wysoko kwalifikowanych specjalistów i menedżerów osiągają przeciętnie zaledwie 25–26 proc. wynagrodzeń zasadniczych w sektorze biznesowym, co może być poważnym źródłem ryzyk związanych z możliwością przyciągnięcia i utrzymania pracowników o odpowiednich kwalifikacjach.

W tym miejscu pragniemy odnieść się również do konkretnych danych, zaprezentowanych w ww. tekstach, dotyczących korpusu służby cywilnej. Gdy mówimy o dynamice wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w okresie 2008–2013 r., musimy mieć na uwadze, że w 2008 r. i w 2013 r. były to dwa różne zbiory pracowników. Podstawową kwestią jest fakt, że w 2008 r. do korpusu służby cywilnej nie były zaliczone tzw. wysokie stanowiska państwowe, z których większość w 2009 r. została włączona do tego korpusu jako wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Włączenie tych stanowisk ma bardzo znaczące przełożenie na poziom wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, w szczególności w tych kategoriach urzędów, w których zauważone zostały w artykule najwyższe wzrosty. Są to bowiem stanowiska menedżerskie, które siłą rzeczy są najlepiej opłacane i mają w związku z tym znaczny wpływ na ogólny poziom wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej. Tak więc mając na celu uzyskanie porównywalnych danych w zakresie dynamiki wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w ciągu ostatnich pięciu lat, należy analizować je łącznie z wynagrodzeniami osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe, które stały się wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej.

Poniżej przedstawiamy zestawienie faktycznych realnych wzrostów w wybranych kategoriach urzędów, w załączniku zaś znajduje się szczegółowa tabela z odpowiednimi wartościami.

Warto zauważyć – również w odniesieniu do zawartego w jednym z ww. artykułów stwierdzenia: „wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej nieznacznie się zwiększają tylko ze względu na dodatki stałe, które rosną wraz ze stażem pracy” – że w indywidualnych przypadkach nominalne wzrosty wynagrodzeń w poszczególnych urzędach wynikały z przeprowadzanych procesów skutkujących zmniejszeniem poziomu zatrudnienia, w tym racjonalizacji zatrudnienia, restrukturyzacji struktury urzędu czy nieobsadzania uwalnianych stanowisk pracy. Procesy te miały miejsce pomimo realizacji przez urzędy nowych zadań, jak: prezydencja Polski w Radzie UE, realizacja projektów finansowanych z budżetu UE, nowe zadania Inspekcji Transportu Drogowego, Inspekcji Weterynaryjnej czy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Pomimo realizacji nowych zadań, od trzech lat mamy do czynienia ze spadkiem zatrudnienia ogółem w całym korpusie służby cywilnej.

Wykres 2. Dynamika przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w ujęciu realnym członków korpusu służby cywilnej w wybranych kategoriach urzędów w latach 2008–2013 (w proc.)



Znaczny wzrost poziomu wynagrodzeń w wojewódzkich urzędach ochrony zabytków oraz w urzędach morskich wynika przede wszystkim z faktu objęcia w 2008 r. tych grup urzędów (jako jednych z najbardziej potrzebujących w tym okresie) procesem zmniejszania różnic w wynagrodzeniach pomiędzy urzędami.

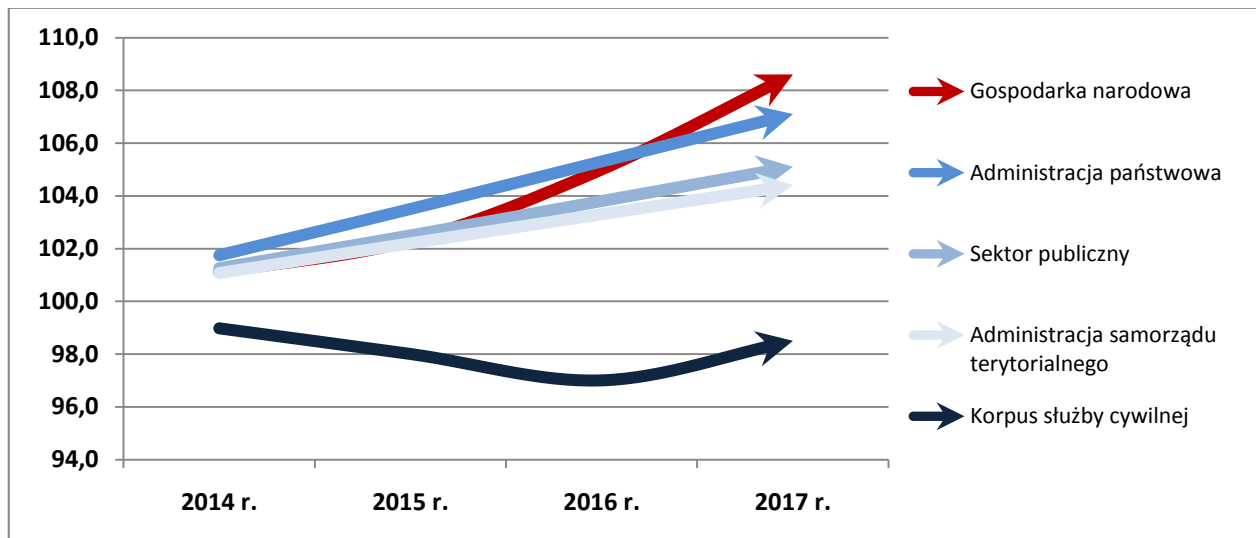
Jednakże wspomniane spadki zatrudnienia, przy utrzymaniu funduszu wynagrodzeń na dotychczasowym poziomie, nie były wystarczające do przewyższenia działania inflacji, w związku z czym mamy do czynienia ze wspomnianym utrzymaniem się realnego spadku poziomu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej od 5 lat.

Warto jednocześnie podkreślić, że zawarta w artykule teza, iż „szybko też nauczone się obchodzić to ograniczenie (zamrożenie funduszu płac – przyp. DSC) poprzez wyższe nagrody”, nie znajduje żadnego uzasadnienia z uwagi na fakt, że fundusz nagród jest również częścią zamrożonego funduszu wynagrodzeń. W związku z czym ewentualne podwyższanie nagród członkom korpusu służby cywilnej może odbywać się wyłącznie w ramach tego funduszu i nie stanowi żadnego sprytnego zabiegu mającego na celu obejście ograniczeń, którego próbuje się dopatrywać cytowany w jednym z artykułów Pan Marcin Chłudziński, Prezes Fundacji Republikańskiej.

Ponadto pragnąc zachować ścisłość, w odniesieniu do stwierdzenia, że „w administracji rządowej fundusz płac był tworzony na podstawie tzw. corocznego prognozowania liczby etatów; w efekcie dyrektorzy generalni wykazywali, że potrzebują środków np. na wynagrodzenia dla 300 etatów, a realnie było ich np. 50 mniej”, uprzejmie przypominamy, że od 2010 r. środki na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej nie są planowane w oparciu o limity etatów.

Jako podsumowanie pragniemy na koniec zaprezentować prognozy dynamiki wynagrodzeń w kolejnych latach, opracowane na podstawie szacunkowych danych DSC (zakładających utrzymanie się do 2016 r. obecnego tempa spadku wynagrodzeń realnych w korpusie służby cywilnej i wzrostu w innych częściach administracji) oraz prognoz MF (zakładających wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej i wykorzystanych m.in. w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2014–2017).

Wykres 3. Prognoza skumulowanych realnych zmian wynagrodzeń w gospodarce narodowej i administracji w latach 2014–2017 (2013=100)



Brak decyzji o zakończeniu działań oszczędnościowych w obliczu poprawy sytuacji gospodarczej przyczynia się do spadku konkurencyjności wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w stosunku do innych segmentów rynku pracy. Może to spowo-

dować odpływ najbardziej wykwalifikowanych pracowników administracji rządowej.

Departament Służby Cywilnej
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Załącznik 1. Dynamika przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej w wybranych kategoriach urzędów w latach 2008–2013

Grupa urzędów	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite* (w zł, brutto)		Dynamika przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w 2013 r. względem 2008 r.		
	2008 r. **	2013 r.	w zł	w proc. (nominalnie)	w proc. (realnie***)
Ministerstwa (wraz z KPRM)	6 187	7 092	905	14,6	-0,5
Urzędy centralne	5 210	5 743	533	10,2	-4,3
Urzędy wojewódzkie	4 031	4 298	267	6,6	-7,5
Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej	3 100	3 305	204	6,6	-7,5
Kuratoria oświaty	4 266	4 757	491	11,5	-3,2
Wojewódzkie inspektoraty farmaceutyczne	3 971	4 240	269	6,8	-7,3
Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska	3 365	3 512	147	4,4	-9,4
Wojewódzkie urzędy ochrony zabytków	2 776	3 800	1 024	36,9	18,8
Wojewódzkie inspektoraty jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych	3 039	3 233	194	6,4	-7,6
Wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin i nasiennictwa	3 007	3 188	181	6,0	-8,0
Wojewódzkie inspektoraty weterynarii	3 762	4 262	500	13,3	-1,6
Wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej	3 033	3 244	210	6,9	-7,2
Wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego	4 381	4 405	24	0,5	-12,8
Wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego	3 791	4 166	374	9,9	-4,6
Komendy wojewódzkie Policji (wraz z Komendą Stołeczną)	3 257	3 539	282	8,7	-5,6
Powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego	3 362	3 586	224	6,7	-7,4
Komendy powiatowe (miejskie) Policji	2 589	2 861	272	10,5	-4,1
Komendy powiatowe (miejskie) Państwowej Straży Pożarnej	2 721	3 023	302	11,1	-3,6
Izby celne	5 084	4 952	-132	-2,6	-15,5
Powiatowe inspektoraty weterynarii	3 851	4 122	271	7,0	-7,1
Urzędy morskie	3 251	4 362	1 111	34,2	16,5
Urzędy skarbowe	4 243	4 647	403	9,5	-4,9
Urzędy kontroli skarbowej	6 095	6 376	281	4,6	-9,2
Izby skarbowe	4 962	5 159	197	4,0	-9,7
Placówki zagraniczne	5 906	7 983	2 077	35,2	17,4

* Wynagrodzenie całkowite obejmuje wszystkie składniki wynagrodzeń, w tym przede wszystkim: wynagrodzenie zasadnicze, dodatki stażowe, nagrody z funduszu nagród, nagrody jubileuszowe, dodatki służby cywilnej, dodatki zadaniowe, dodatki wynikające ze szczególnych uprawnień, odprawy emerytalne i rentowe oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne.

** Z uwzględnieniem osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe niebędące kierowniczymi stanowiskami państwowymi, które w 2009 r. stały się wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej.

*** Przy uwzględnieniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych pracowników na poziomie 115,2 w 2013 r. (2008=100).

Załącznik 2. Kategorie i typy urzędów w ramach systemu służby cywilnej

Typ
MINISTERSTWA
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
Ministerstwo Edukacji Narodowej
Ministerstwo Finansów
Ministerstwo Gospodarki
Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
Ministerstwo Obrony Narodowej
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Ministerstwo Skarbu Państwa
Ministerstwo Sportu i Turystyki
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Ministerstwo Sprawiedliwości
Ministerstwo Środowiska
Ministerstwo Zdrowia
URZĘDY CENTRALNE
Biuro do spraw Substancji Chemicznych
Biuro Rzecznika Praw Pacjenta
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
Główny Inspektorat Farmaceutyczny
Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa
Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
Główny Inspektorat Sanitarny
Główny Inspektorat Transportu Drogowego
Główny Inspektorat Weterynarii
Główny Urząd Geodezji i Kartografii
Główny Urząd Miar
Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
Główny Urząd Statystyczny
Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
Komenda Główna Policji
Komenda Główna Straży Granicznej
Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych
Państwowa Agencja Atomistyki
Urząd do spraw Cudzoziemców
Urząd Regulacji Energetyki
Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych
Urząd Transportu Kolejowego
Urząd Zamówień Publicznych

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
Urząd Lotnictwa Cywilnego
Urząd Komunikacji Elektronicznej
Urząd do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
Wyższy Urząd Górniczy
URZĘDY WOJEWÓDZKIE
WOJEWÓDZKA ADMINISTRACJA ZESPOLONA
Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej
Komendy wojewódzka Policji (wraz z Komendą Stołeczną)
Kuratoria oświaty
Wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej
Wojewódzkie inspektoraty farmaceutyczne
Wojewódzkie inspektoraty jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych
Wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego
Wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin i nasiennictwa
Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska
Wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego
Wojewódzkie inspektoraty weterynarii
Wojewódzkie urzędy ochrony zabytków
POWIATOWA ADMINISTRACJA ZESPOLONA
Komendy powiatowe (miejskie) Państwowej Straży Pożarnej
Komendy powiatowe (miejskie) Policji
Powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego
ADMINISTRACJA NIEZESPOLONA
Archiwa
Archiwa wojskowe
Biuro Nasiennictwa Leśnego
Graniczne inspektoraty weterynarii
Izby celne i urzędy celne
Izby skarbowe
Oddziały Straży Granicznej
Okręgowe inspektoraty rybołówstwa morskiego
Okręgowe urzędy górnicze
Okręgowe urzędy miar
Powiatowe inspektoraty weterynarii
Regionalne dyrekcje ochrony środowiska
Regionalne zarządy gospodarki wodnej
Urzędy morskie
Urzędy statystyczne
Urzędy żeglugi śródlądowej
Wojewódzkie sztaby wojskowe
Wojskowe komendy uzupełnień
Zakład Emerytalno-Rentowy MSW
Urzędy kontroli skarbowej
Urzędy skarbowe
PLACÓWKI ZAGRANICZNE

Staż w administracji publicznej...

Konferencja podsumowująca

27 maja 2014 r. pracownicy Departamentu Służby Cywilnej oraz Biura Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wzięli udział w konferencji „Zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami w administracji publicznej”. Konferencja stanowiła podsumowanie projektu „Staż w administracji publicznej wsparciem aktywizacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych oraz budowaniem pozytywnego wizerunku osób niepełnosprawnych na rynku pracy”, realizowanego przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (lider projektu) oraz Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego (partner), a finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

W ciągu ubiegłego roku Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przyjęła na trzymiesięczne staże pięć osób niepełnosprawnych, z czego trzy odbywały je w Departamencie Służby Cywilnej. Niezależnie od

tego, ówczesny Szef Służby Cywilnej oraz kierownictwo Departamentu podejmowali tematykę aktywizacji zawodowej tego środowiska na spotkaniach z dyrektorami generalnymi ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich, zachęcając ich do przyjmowania osób niepełnosprawnych na staże i praktyki, a także upowszechniając wiedzę na temat zasad zatrudniania takich osób w służbie cywilnej. O działaniach Departamentu Służby Cywilnej w tym zakresie poinformował uczestników konferencji naczelnik Wydziału Komunikacji i Koordynacji DSC KPRM **Jacek Niewiarowski**, który – wraz z przedstawicielami Kancelarii Prezydenta RP, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi oraz dwiema niepełnosprawnymi uczestniczkami projektu – wzięł udział w dyskusji panelowej.

Wojciech Zawadzki

Departament Służby Cywilnej KPRM

[← powrót](#)

Kadrowcy w Kancelarii Premiera

30 maja 2014 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Warszawie odbyło się spotkanie eksperckie dla pracowników komórek kadrowych ministerstw, urzędów centralnych oraz urzędów wojewódzkich.



Pracownicy Departamentu Służby Cywilnej i Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Fot. J. Niewiarowski/DSC KPRM.

Podczas spotkania, w którym wzięło udział około 80 gości, pracownicy Departamentu Służby Cywilnej KPRM przeprowadzili prezentację dotyczącą przede wszystkim nawiązania, zmiany i ustania stosunku pracy w służbie cywilnej, ocen członków korpusu służby cywilnej oraz kwestii związanych z czasem pracy i obowiązkami członków korpusu służby cywilnej. Tematy te zostały wcześniej zgłoszone organizatorom przez urzędy. W trakcie spotkania uczestnicy mieli możliwość zadawania pytań, a także brali udział w dyskusjach. W drugiej części spotkania korzystali z indywidualnych konsultacji z pracownikami Departamentu Służby Cywilnej oraz Departamentu Prawnego KPRM.

Spotkania eksperckie organizowane przez Departament Służby Cywilnej – podobnie jak tzw. dni otwarte dla służby cywilnej – stanowią narzędzie upowszechniania wiedzy na temat prawidłowego stosowania przepisów ustawy o służbie cywilnej wśród pracowników służb kadrowych i finansowych urzędów administracji rządowej.

Wojciech Zawadzki

Departament Służby Cywilnej KPRM

[← powrót](#)



Uczestnicy konferencji, sala Kolumnowa KPRM. Fot. J. Niewiarowski/DSC KPRM.



Lubuski system informowania społeczeństwa o zagrożeniach

Sławomir Banasiak



Kierownik Oddziału Zarządzania Organizacją w Biurze Organizacyjnym i Kadr Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wielkopolskim

Wypracowane w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wielkopolskim rozwiązanie

polega na przetwarzaniu danych gromadzonych przez Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego (WCZK) i przekazywaniu – w formie komunikatów – informacji o stanach zagrożenia występujących na obszarze województwa lubuskiego za pośrednictwem dwóch kanałów informacyjnych wykorzystujących nowoczesne, aczkolwiek ogólnodostępne, rozwiązania technologiczne.

WCZK funkcjonuje w ramach Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wielkopolskim. Funkcjonowanie WCZK oparte jest na całodobowych dyżurach Dyżurnej Służby Wojewody. Jednym z głównych zadań WCZK jest przetwarzanie informacji dotyczących zagrożeń oraz sytuacji kryzysowych w regionie, w tym w szczególności gromadzenie i przetwarzanie informacji w zakresie zagrożenia życia, zdrowia, mienia, środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku, a także zapobiegania klęskom żywiołowym. Źródłem informacji i danych są głównie raporty otrzymywane od służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, prognozy meteorologiczne i hydrologiczne. Do chwili wprowadzenia systemu informowania społeczeństwa o zagrożeniach dane przekazywane do WCZK były wykorzystywane do celów służbowych przez Wojewodę i jego służby oraz Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego.

Przedstawione rozwiązanie umożliwia wykorzystanie, po uprzednim przetworzeniu, posiadanych przez WCZK informacji w celu ostrzeżenia osób przebywających na terenie województwa lubuskiego o stanach zagrożenia. Wartością dodaną statutowo gromadzonych informacji jest ich dalsze wykorzystanie przez WCZK w celu przekazania w przystępny sposób ludności przebywającej/zamieszkującej na terenie województwa lubuskiego komunikatów o stanach zagrożenia. Przekazanie społeczeństwu komunikatów następuje za pośrednictwem nowoczesnych narzędzi teleinformatycznych.

Aplikacja „Bezpieczne Lubuskie”

Jednym z wykorzystywanych narzędzi teleinformatycznych jest aplikacja na urządzenia mobilne, nazwana „Bezpieczne Lubuskie”. Aplikacja może być wykorzystywana przez użytkowników smartfonów posiadających system iOS, Android, Windows Mobile. Pozwala w prosty i wygodny sposób na bieżąco pozyskiwać informacje dotyczące bezpieczeństwa ludności. Każdy użytkownik aplikacji ma dostęp do aktualnych ostrzeżeń meteorologicznych i hydrologicznych. Dzięki tej aplikacji można również sprawdzić aktualne informacje o utrudnieniach na drogach, jakie występują w regionie. Na interaktywnej mapie można sprawdzić również aktualne zagrożenia powodziowe. Dodatkowo użytkownik ma możliwość zapoznania się z wieloma poradnikami. Można dowiedzieć się, jakie są rodzaje alarmów, aby móc je w razie niebezpieczeństwa rozpoznać.

Aplikacja jest bezpłatna. Można ją pobrać ze sklepów internetowych. Wszystkie informacje znajdujące się w aplikacji są aktualizowane na bieżąco. Aplikacja wpływa między innymi na podniesienie bezpieczeństwa ludności zamieszkującej tereny w pobliżu rzek przepływających przez teren województwa lubuskiego. Ostrzega społeczeństwo przed różnymi anomaliami pogodowymi, które niosą ze sobą zniszczenia. Narzędzie to informuje kierowców o objazdach, które są organizowane w przypadku zdarzeń drogowych.



Regionalny System Ostrzegania

Drugi kanał informacyjny wykorzystuje rozwiązania dostępne w odbiornikach telewizyjnych (standard DVB-T lub funkcję HbbTV – telewizja hybrydowa). W tym kanale przekazywania komunikatów o zagrożeniach życia, zdrowia, mienia, środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku, także zapobiegania klęskom żywiołowym, wykorzystywane są odbiorniki telewizyjne w standardzie DVB-T lub posiadające funkcję HbbTV. Informacje ukazują się na telewizorach za pośrednictwem nadajników telewizyjnych w Gorzowie Wielkopolskim, Jemiołowie i Wichowie na kanale TVP INFO, na multiplexie trzecim, który jest dostępny na terenie całego województwa lubuskiego. Dzięki cyfrowemu nadawaniu sygnału możliwe jest równoległe nadawanie wraz z programami telewizyjnymi innych informacji. W tym przypadku są to informacje o różnego rodzaju zagrożeniach. Warunkiem odbioru jest włączenie w telewizorach lub dekodernach

funkcji wyświetlania napisów DVB-T lub posiadanie odbiornika z funkcją HbbTV. W przypadku wystąpienia zagrożenia na ekranie telewizora pojawia się krótki komunikat. Jego pełna treść jest dostępna w telegazecie (s. 430–436). W poprawnie zainstalowanych, podłączonych do Internetu telewizorach hybrydowych komunikat pojawi się automatycznie. Posiadacze takich telewizorów mają dodatkowo dostęp m.in. do filmów instruktażowych, map i dróg ewakuacji.

Sposób oraz koszty wdrożenia

Prezentowane rozwiązanie stanowi innowacyjne podejście do zasobu informacyjnego, który pozostaje w dyspozycji sektora publicznego. Informacje gromadzone statutowo na potrzeby realizacji zadań ustawowo powierzonych organom administracji publicznej, po ich uprzednim przetworzeniu są wykorzystywane ponownie w celu ostrzegania o stanach zagrożenia występujących na obszarze regionu. Koszt wdrożenia aplikacji „Bezpieczne Lubuskie” wyniósł 24 354,00 PLN. Natomiast jej pobranie i instalacja przez użytkowników na urządzeniach mobilnych jest bezpłatna.

Również system ostrzegania za pośrednictwem odbiorników telewizyjnych wykorzystuje powszechnie już stosowany standard naziemnej telewizji cyfrowej DVB-T lub Internet w telewizorach z funkcją HbbTV, tzw. telewizję hybrydową. Wykorzystanie tego kanału informowania społeczeństwa jest możliwe dzięki nawiązaniu współpracy Wojewody Lubuskiego z Telewizją Polską. Regionalny System Ostrzegania wykorzystujący odbiorniki telewizyjne został uruchomiony w czerwcu 2013 r. Koszty uruchomienia systemu ostrzegania za pośrednictwem odbiorników telewizyjnych wyniosły 65 000,00 PLN.

Innowacyjność, rezultaty

Prezentowane rozwiązanie jest pierwszym tego typu w kraju, swego rodzaju pilotażem. Stanowi innowacyjne podejście do zadania zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwu. Organy administracji publicznej wykorzystują nowoczesne technologie, aby przekazać obywatelom posiadane, ważne z punktu widzenia ich bezpieczeństwa, informacje.

Rozwiązanie stanowi efektywny sposób informowania społeczeństwa o stanach zagrożenia. Wdrożone rozwiązanie pozwala w kilkadziesiąt sekund przekazać obywatelom rzetelną i wiarygodną informację na temat zdarzeń występujących na obszarze województwa. Usługa informowania obywateli realizowana jest za pośrednictwem powszechnie stosowanych urządzeń mobilnych czy też odbiorników telewizyjnych. Odbiorcy informacji nie ponoszą żadnych kosztów i mają nieograniczony dostęp do przekazywanych komunikatów. Ponadto rozwiązanie wpłynęło pozytywnie na postrzeganie administracji wojewódzkiej, która jawi się jako nowoczesna, wykorzystująca najnowsze technologie, wychodząca naprzeciw oczekiwaniom klientów.

W strukturach 16 urzędów wojewódzkich funkcjonują Wojewódzkie Centra Zarządzania Kryzysowego, które gromadzą oraz przetwarzają informacje w zakresie zagrożenia życia, zdrowia, mienia, środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku, a także zapobiegania klęskom żywiołowym. Rozwiązanie wdrożone w województwie lubuskim może być powielone we wszystkich województwach. Lubuski system informowania o zagrożeniach może stać się efektywnym i niezawodnym systemem ogólnopolskim.

Szczegółowych informacji nt. projektu udziela Zygmunt Kowalczyk, kierownik w Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp., tel. 95 711 55 93, e-mail zygmunt.kowalczyk@lubuskie.uw.gov.pl.



Obsługa osób niepełnosprawnych w Drugim Urzędzie Skarbowym Łódź-Bałuty



Janusz Zdanowicz

Naczelnik Drugiego Urzędu Skarbowego Łódź-Bałuty

Dobra praktyka w zakresie obsługi osób niepełnosprawnych w Drugim Urzędzie Skarbowym Łódź-Bałuty to przede wszystkim działania pracowników urzędu służące zmniejszeniu uciążliwości w wypełnianiu obowiązków podatkowych przez osoby niepełnosprawne, w tym m.in.:

- wdrażanie i doskonalenie rozwiązań związanych z obsługą osób niepełnosprawnych,
- ujednoczenie i usystematyzowanie zasad obsługi,
- działania związane z podnoszeniem jakości świadczonych usług na rzecz tej grupy klientów oraz podnoszenie standardów ich dostarczania,
- zapewnienie optymalnego dostępu do informacji i usług klientom niepełnosprawnym na równi z osobami zdrowymi,
- stosowne traktowanie klienta niepełnosprawnego,
- eliminacja barier architektonicznych, a także mentalnych w kontakcie z takim klientem.

Odbiorcami tych rozwiązań są przede wszystkim:

- klienci z niedowładem kończyn,
- klienci niewidomi i słabowidzący,
- klienci z dysfunkcją narządu mowy lub narządu słuchu lub narządu słuchu i mowy.

Wdrażanie projektu

W celu ujednoczenia i usystematyzowania zasad obsługi klientów z dysfunkcją narządu ruchu, słuchu, wzroku oraz innym widocznym niedowładem, w urzędzie wprowadzono instrukcję „Obsługa osób niepełnosprawnych”. Dokument jest na bieżąco korygowany i aktualizowany.

Naczelnik urzędu, sprawując ogólny nadzór nad realizacją procesu oraz mając świadomość, że wśród społeczeństwa (również wśród pracowników urzędu) występują bariery mentalne w kontakcie z klientem niepełnosprawnym, zorganizował:

- elementarny kurs języka migowego, dla kilkunastu pracowników, z programem szkolenia dla pracowników służb społecznych,
- szkolenia dla pracowników Izby Skarbowej w Łodzi oraz pracowników urzędów skarbowych województwa łódzkiego dotyczące komunikowania się z osobami niewidomymi i słabowidzącymi oraz technik z zakresu obsługi tego rodzaju klientów (szkolenia przygotowano przy

współpracy dyrektora Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego dla Dzieci Słabowidzących w Łodzi).

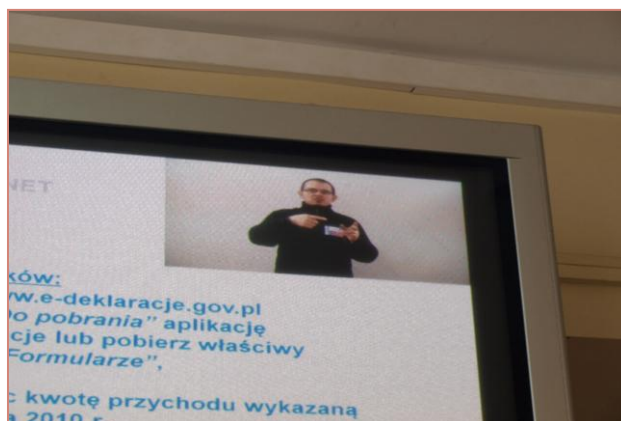
Z myślą o klientach niepełnosprawnych zorganizowano salę obsługi podatnika (bez ograniczeń architektonicznych), gdzie można załatwić większość spraw, z którymi klienci przychodzą do urzędu. Utworzono, oznaczono i odpowiednio wyposażono pokój przyjęć dla osób niepełnosprawnych. Przystosowano i oznaczono toaletę. Wybudowano specjalny podjazd dla wózków inwalidzkich, a przed urzędem wyznaczono i przystosowano miejsca parkingowe.



Sala obsługi podatnika w Drugim Urzędzie Skarbowym Łódź-Bałuty.

Fot. Drugi Urząd Skarbowy Łódź-Bałuty.

W urzędzie zainstalowano monitor z multimedialną prezentacją urzędu i komunikatami podatkowymi, ułatwiającymi pozyskanie informacji przez osoby niewidzące oraz słabowidzące (przekaz za pośrednictwem wizji i fonii). Prezentacja wzbogacona została o tłumaczenie na język migowy.



Prezentacja multimedialna.

Fot. Drugi Urząd Skarbowy Łódź-Bałuty.

W sali obsługi podatnika oraz nad wejściem do urzędu umieszczono *linijkę świetlną*, na której wyświetlane są bieżące komunikaty.

W ramach doskonalenia standardów obsługi klientów niepełnosprawnych zastosowano elementy adaptacji i aranżacji otoczenia dla osób słabowidzących. Kolor pełni również funkcję informacyjną, poprawiającą orientację w terenie – jaskrawymi barwami oznaczono zmiany poziomu powierzchni, np. schody, stopnie.

Dzięki współpracy ze Specjalnym Ośrodkiem Szkolno-Wychowawczym dla Dzieci Słabowidzących w Łodzi opracowane zostały i udostępnione klientom dwie karty informacyjne napisane alfabetem Braille'a. Karty te opisują szczegółowo sposób załatwiania spraw w urzędzie skarbowym.

Opracowano broszurę informacyjną pt. „Ulga rehabilitacyjna”.

W siedzibie urzędu w pokoju przeznaczonym do obsługi osób niepełnosprawnych zapewniono możliwość skorzystania z usług tłumacza z języka migowego na język polski i z języka polskiego na język migowy, przy wykorzystaniu wideo. Film promujący ww. sposób komunikacji zamieszczony jest pod adresem http://youtu.be/RLuK_xrEgV4, do którego dostęp możliwy jest również przez stronę internetową urzędu: www.2usbaluty.lodz.pl.



Pracownicy urzędu przeprowadzają szkolenia w siedzibach organizacji zrzeszających osoby

niepełnosprawne, w trakcie których duży nacisk kładzie się na nowoczesny, bezpieczny i bezkosztowy sposób rozliczania się z urzędem skarbowym w formie elektronicznej. Ponadto uczestnicy spotkań informowani są o możliwości odliczeń w podatku dochodowym od osób fizycznych, w szczególności o uldze rehabilitacyjnej. Organizacje te informowane są również systematycznie (co kwartał), w formie elektronicznej, o planowanych szkoleniach, organizowanych w siedzibie urzędu, obejmujących swoim zakresem między innymi zmiany w przepisach prawa podatkowego.

Urząd organizuje praktyki zawodowe dla uczniów Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego dla Dzieci Słabowidzących w Łodzi. W trakcie trwania praktyk uczestnicy zapoznają się z obsługą urządzeń biurowych, organizacją urzędu skarbowego, a także z podstawowymi obowiązkami klienta w urzędzie skarbowym. Naczelnik urzędu objął działalność edukacyjną ośrodka patronatem merytorycznym.

* * *

W 2012 r. Drugi Urząd Skarbowy Łódź-Bałuty ponownie został laureatem konkursu „Lodołamacze” i otrzymał statuetkę *Super Lodołamacza*. Zdaniem kapituły konkursu działalność urzędu na polu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, łamanie barier i walka z obojętnością społeczną stanowią wzór godny naśladowania.

Szczegółowych informacji nt. projektu udzielają: Janusz Zdanowicz, naczelnik urzędu, tel. 42 25 34 211, e-mail us1009@ld.mofnet.gov.pl,
Małgorzata Reliszko, kierownik Działu Organizacji i Logistyki, tel. 42 25 34 209, e-mail malgorzata.reliszko@ld.mofnet.gov.pl.

← powrót

Wyrównywanie szans płońszczan w dostępie do podstawowych usług podatkowych



Ewa Kołakowska

Naczelnik
Urzędu Skarbowego
w Płońsku

Celem projektu jest pomoc obywatelom, przede wszystkim mającym trudności w załatwianiu spraw urzędowych,

w prawidłowym i terminowym wywiązywaniu się z obowiązków podatkowych, poprzez świadczenie usług w dogodny dla nich sposób. Praktyka została wdrożona w 2004 r.

Każdego roku, szczególnie w okresie składania zeznań rocznych, obsługujemy klientów, którzy wymagają indywidualnego podejścia i tym samym poświęcenia im znacznie więcej czasu niż pozostałym podatnikom. Powoduje to napięcia i sytuacje stresowe po stronie innych klientów oczekujących na załatwienie sprawy. Wdrażając projekt, chcieliśmy z jednej strony ułatwić dostęp do usług podatkowych klientom szczególnym, a z drugiej – skrócić czas i zwiększyć komfort obsługi klientów pozostałych.

Głównymi adresatami działania są osoby mające trudności w załatwianiu spraw urzędowych, np. osoby starsze, niepełnosprawne, społecznie nieprzystosowane, czy niemające dostępu do Internetu.

Praktyka jest realizowana dwutorowo.

W okresie składania rocznych zeznań organizowane są dyżury pracowników urzędu w Punkcie Informacji Obywatelskiej w budynku Miejskiego Centrum Kultury w Płońsku. Dyżury najczęściej odbywają się w godzinach popołudniowych, w każdy poniedziałek marca i kwietnia. W trakcie ich trwania doświadczeni pracownicy urzędu nieodpłatnie pomagają podatnikom prawidłowo wypełnić formularze podatkowe związane z rocznym obliczeniem podatku oraz udzielają niezbędnych informacji. Od 2012 r. w ramach dyżurów podatnicy mogą samodzielnie przesłać zeznanie elektroniczne do Urzędu Skarbowego.

W ramach drugiego działania urząd nawiązał współpracę z Polskim Związkiem Niewidomych

(PZN) – Kołem Powiatowym w Płońsku. W ramach współpracy:

- pracownicy urzędu prowadzą nieodpłatne spotkania szkoleniowe dla osób zrzeszonych i współpracujących z Kołem Powiatowym PZN w Płońsku, dotyczące rozliczeń rocznych podatku dochodowego,
- urząd udostępnia PZN formularze deklaracji podatkowych, broszury i inne materiały informacyjne dotyczące rozliczenia podatku dochodowego, a także jest w stałym kontakcie z Kołem w zakresie rozliczeń podatkowych,
- pracownicy urzędu przyjmują zeznania roczne, wyjaśnienia lub dokonują innych czynności w zakresie rozliczeń rocznych podatku dochodowego osób niewidomych i słabowidzących, posiadających orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, zrzeszonych w PZN (Koło Powiatowe w Płońsku), w miejscu ich pobytu, jeżeli osoby te nie mogą stawić się w urzędzie.

Niniejsze działanie jest realizowane w ścisłej współpracy z lokalnymi partnerami. Miejskie Centrum Kultury w Płońsku nieodpłatnie zapewnia infrastrukturę niezbędną do prowadzenia dyżurów w Punkcie Informacji Obywatelskiej, w tym dostęp do stanowisk komputerowych i Internetu. Koło Powiatowe PZN w Płońsku zgłasza potrzeby w zakresie szkoleń, formularzy oraz dojazdów do osób niepełnosprawnych, a także zapewnia pomoc swoich pracowników i wolontariuszy.

Załatwianie spraw poza siedzibą urzędu, w tym w miejscu pobytu osób, które mają trudności z załatwianiem spraw urzędowych, gwarantują większy komfort i poziom zadowolenia klientów oraz wyższą jakość usługi.

Zainteresowanie klientów usługami świadczonymi poza siedzibą urzędu stale się zwiększa. Z roku na rok rośnie liczba podatników korzystających z dyżurów pracowników urzędu w Punkcie Informacji Obywatelskiej. Ich opinia o jakości dyżurów jest nieprzerwanie bardzo dobra.

Wymiernym dowodem, iż nasze działania pozytywnie wpływają na zadowolenie wszystkich klientów, są wyniki badania satysfakcji. W roku 2003 osiągnęliśmy rezultat na poziomie 79 proc., w kolejnych 6 latach średni wynik przekraczał 90 proc.

Szczegółowych informacji nt. projektu udziela Robert Załuski, pełnomocnik ds. zarządzania jakością w Samodzielnym Referacie Organizacji i Logistyki w Urzędzie Skarbowym w Płońsku, tel. 23 662 04 03, e-mail robert.zaluski@mz.mofnet.gov.pl.

E-stanowisko w Urzędzie Skarbowym w Wołowie



Aleksandra Szubert

Naczelnik Urzędu
Skarbowego w Wołowie

W Urzędzie Skarbowym w Wołowie zostało zorganizowane tzw. e-stanowisko, gdzie podatnik może w szybki i dogodny sposób przesłać wybraną deklarację podatkową, a także dokonać – za pośrednictwem Internetu – opłaty skarbowej, której dowód stanowi niezbędny załącznik w sprawie załatwianej w organie podatkowym.

Stanowisko komputerowe dla klientów z dostępem do Internetu, zorganizowane w sali obsługi urzędu, funkcjonuje cały rok. Dzięki wprowadzonemu rozwiązaniu podatnik może nauczyć się, pod okiem urzędnika, wysłać e-PIT-y drogą elektroniczną, wyszukiwać numer KRS wybranej organizacji pożytku publicznego, jak i dokonywać przelewów bankowych (zapłata podatku, opłata skarbową).

Klienci urzędu najczęściej korzystają z przedmiotowego stanowiska w celu uiszczenia opłaty skarbowej w związku ze składanymi wnioskami o wydanie zaświadczeń o dochodach, niezaleganiu w podatkach, czy w związku z wnioskami VAT-24. Po zleceniu przelewu podatnik ma możliwość wydrukowania potwierdzenia dokonanego na konto gminy przelewu, a tym samym przedłożenia go wraz ze składanym wnioskiem. Przyjęte rozwiązanie w zakresie wydawania zaświadczeń jest bardzo pozytywnie odbierane przez podatników.

Stanowisko komputerowe dla klientów umożliwia podatnikom wykonanie w siedzibie organu podatkowego także wszelkich innych czynności, które wymagają dostępu do Internetu, jak np. uiszczenie zobowiązań egzekwowanych przez organ egzekucyjny. Korzyścią tego rozwiązania jest uzyskanie szybkiego zwolnienia zajętych wierzytelności (np. rachunku bankowego).



E-stanowisko w Urzędzie Skarbowym w Wołowie.

Fot. US w Wołowie.

Opisane funkcje udostępnionego podatnikom stanowiska komputerowego pozwalają na szybkie załatwienie spraw, jak również ograniczenie ich kosztów do minimum, co korzystnie wpływa na wizerunek organu podatkowego.

Szczegółowych informacji nt. projektu udziela Aleksandra Szubert, naczelnik urzędu, tel. 71 389 24 40, email Aleksandra.Szubert@ds.mofnet.gov.pl.



Serwis Informacyjny Urzędu Skarbowego w Dębicy

E-tygodnik podatkowy

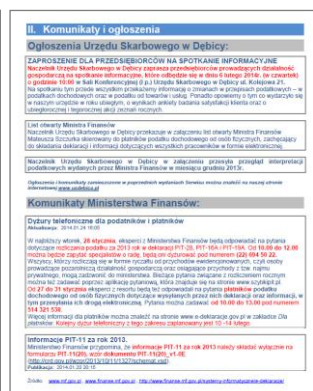
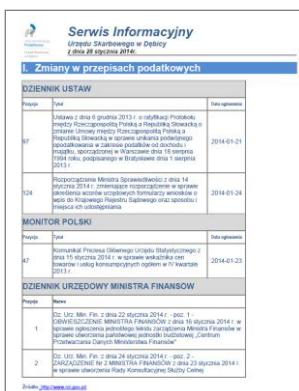


Magdalena Nanuś-Łęcka

Zastępca naczelnika
Urzędu Skarbowego
w Dębicy

„Serwis Informacyjny” to efekt wieloletnich prac nad rozwojem wzajemnych relacji pomiędzy Urzędem Skarbowym w Dębicy a podatnikami. Pomysł powstał w 2010 r. w odpowiedzi na liczne sygnały zgłaszane przez podatników, nie tylko w badaniach ankietowych, ale też w indywidualnych rozmowach z pracownikami i kierownictwem urzędu. Podatnicy zgłaszali problem braku dostępu do bieżącej informacji z zakresu zmian w przepisach podatkowych oraz ich interpretacji, a także wskazywali na czasochłonność przeszukiwania źródeł internetowych w celu pozyskania niezbędnych informacji.

W odpowiedzi na zgłaszane zapotrzebowanie podjęto działania doskonalące i wdrożono nowy element systemu komunikacji zewnętrznej w formie elektronicznego periodyku podatkowego. Założono, że serwis ułatwi i przyspieszy przepływ informacji do klientów-podatników, a dzięki temu pośrednio przyczyni się do rozwoju i poprawy efektywności szeroko promowanych e-usług. Opracowano zakres tematyczny, szatę graficzną, zidentyfikowano grupę odbiorców i uzyskano ich zgody na przesyłanie informacji drogą e-mailową. W niedługim czasie udostępniono podatnikom nowoczesny, cykliczny e-tygodnik podatkowy.



komunikaty Ministerstwa Finansów zamieszczone na stronach internetowych www.mf.gov.pl, www.finance.mf.gov.pl, <http://www.finance.mf.gov.pl/systemy-informatyczne/e-deklaracje/>;

- ❑ *Krajowa Informacja Podatkowa – najczęściej zadawane pytania* – blok zawierający odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania publikowane przez Krajową Informację Podatkową na stronie www.kip.gov.pl oraz w Biuletynie Skarbowym <http://bs.infor.pl/>. oraz dane kontaktowe do KIP.

Ponadto raz w miesiącu do Serwisu Informacyjnego załączane są specjalnie opracowywane przez redakcję urzędu przeglądy:

- ❑ *Przegląd Orzecznictwa Sądów*, w którym zamieszczane są wybrane tezy z wyroków i uchwał Naczelnych Sądów Administracyjnych oraz z uchwał Izby Cywilnej Sądu Najwyższego,
- ❑ *Przegląd Interpretacji Wydanych Przez Ministra Finansów*, w którym zamieszczane są wybrane fragmenty zmienianych interpretacji indywidualnych i interpretacji ogólnych wydawanych przez Ministra Finansów.



Przeglądy posiadają hiperłącza, co pozwala na szybkie przekierowanie do pełnej treści każdego aktu.

W strukturze serwisu utworzono też blok *Aktualności*, w którym zamieszczane są bieżące, istotne dla podatników informacje dotyczące funkcjonowania urzędu, np. ogłoszenia, a w okresie składania zeznań rocznych blok tematyczny *Zwroty nadpłat z zeznań rocznych PIT-37...* Zawiera on informacje naczelnika związane z bieżącą *Akcją PIT*, w których przypominamy podatnikom o konieczności aktualizowania rachunku bankowego do zwrotów oraz podania aktualnego adresu zamieszkania, zachęcamy do złożenia zeznania za pomocą e-deklaracji oraz pokazujemy korzyści płynące z takiej formy

Serwis Informacyjny zawiera następujące stałe bloki tematyczne:

- ❑ *Zmiany w przepisach podatkowych* – blok informacji o dziennikach ustaw, monitorach polskich oraz dziennikach urzędowych Ministra Finansów, które ukazywały się w ostatnim tygodniu na stronie <http://www.rcl.gov.pl/>;
- ❑ *Komunikaty i ogłoszenia* – blok zawierający aktualne ogłoszenia naczelnika urzędu oraz

rozliczenia, informując o terminach realizacji zwrotów z zeznań złożonych papierowo i w formie e-deklaracji.

Blisko 4 lata funkcjonowania serwisu pokazały, że spełnił on oczekiwania podatników. Lista odbiorców stale wzrasta, a podatnicy bardzo pochlebnie wypowiadają się o tej formie komunikacji. Dzięki serwisowi mogą oni sprawniej funkcjonować i podejmować trafniejsze decyzje. Zadowolenie odbiorców stanowi dla redakcji bodziec do ciągłego doskonalenia produktu.

System dystrybucji

Serwis przesyłany jest na adresy e-mail wskazane przez podatników, którzy zadeklarowali chęć jego otrzymywania, zapisując się na listę odbiorców poprzez przesłanie stosownej wiadomości e-mail lub bezpośrednio zgłoszenie pracownikowi na stanowisku w sali obsługi podatnika w urzędzie.

Informacja o możliwości otrzymywania *Serwisu* umieszczona jest na stronie internetowej urzędu www.usdebica.pl oraz rozpowszechniana jest podczas organizowanych w urzędzie spotkań i szkoleń dla podatników. Lista odbiorców jest aktualizowana co tydzień, przed wysłaniem *Serwisu*.

Korzyści dla urzędu

Podstawowa korzyść dla urzędu to możliwość szybkiego dotarcia do zainteresowanych podatników (głównie księgowych i doradców podatkowych) z odpowiednio wyselekcjonowaną informacją przedstawioną w przystępnej i nowoczesnej formie. Szybkie przekazywanie klientom informacji (np.

o zmianie obowiązujących formularzy, termin zwrotu nadpłaty z PIT itp.) ułatwia pracę urzędnikom i obniża koszty funkcjonowania urzędu. Ponadto wprowadzenie serwisu bezpośrednio wpłynęło na utrzymanie wysokiego poziomu satysfakcji klientów (podatników) ze współpracy z urzędem oraz wzmocniło wizerunek urzędu jako nowoczesnej organizacji, przyjaznej i otwartej na potrzeby klientów-podatników, co znajduje odzwierciedlenie w wynikach prowadzonych ankiet.

W zestawieniu z kosztami wdrożenia projektu, które zawierają przede wszystkim koszty pracy własnej jednego pracownika urzędu, efekty i korzyści są ogromne. Przede wszystkim zwiększenie udziału e-usług oraz popularyzacja systemu *e-Deklaracje*, co w konsekwencji prowadzi do oszczędności czasu pracy urzędników i obniżenia kosztów funkcjonowania urzędu. Przykładem praktycznych korzyści działania *Serwisu* jest akcja zeznań rocznych za 2012 r., w trakcie której promowanie składania zeznań w formie e-deklaracji i korzyści płynących z tej formy rozliczenia pozwoliło osiągnąć przez Urząd Skarbowy w Dębicy prawie 50-proc. (tj. 48,11 proc.) udział zeznań podatkowych PIT-37 składanych drogą elektroniczną.

Projekt może zostać wprowadzony w każdym urzędzie. Koszt własny to około 40 godzin pracy jednej osoby, poświęcone na opracowanie koncepcji i szablonu informatora. Bieżący nakład pracy to jedna do dwóch godzin tygodniowo (1 pracownik) i konieczność wdrożenia zastępstw w celu dotrzymania terminu kolportażu.

Szczegółowych informacji nt. projektu udzielają: Magdaleną Nanuś-Łęcką, zastępcą naczelnika, tel. 14 68 05 215, e-mail mnl@pk.mofnet.gov.pl, i Renata Hołyś, kierownik Działu Obsługi Bezpośredniej, tel. 14 68 05 112, e-mail rhs@pk.mofnet.gov.pl.

← powrót

Współpraca Urzędu Skarbowego Warszawa-Ursynów z lokalnymi mediami

Michał Gierszewski

Kierownik Referatu Organizacyjno-
-Administracyjnego Urzędu Skarbowego
Warszawa-Ursynów

Współpraca z lokalnymi mediami traktowana jest jako dodatkowy kanał dystrybucji informacji. W porozumieniu z mediami Urząd Skarbowy Warszawa-Ursynów nieodpłatnie zamieszcza w prasie informacje m.in. o:

- dyżurach pracy urzędu,
- zmianach w przepisach podatkowych,
- najczęściej popełnianych błędach w formularzach podatkowych,
- organizacji pracy urzędu podczas akcji składania zeznań rocznych,
- możliwości uzyskania telefonicznie informacji podatkowej podczas organizowanych dyżurów w redakcji lokalnej gazety,
- spotkaniach informacyjno-podatkowych,
- organizowanych szkoleniach odnośnie do kas fiskalnych.

SZANOWNI PODATNICY

Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Ursynów uprzejmie informuje, że

**w dniu 16 marca 2013 r. (sobota)
w godzinach 9.00-13.00**

zostanie zorganizowany w siedzibie Urzędu przy ul. Wynałazek 3

„ Dzień otwarty ”

**Obsługa bankowo-kasowa czynna
w godzinach pracy Urzędu.**

W Urzędzie Skarbowym w godzinach pracy podatnicy w punktach obsługi podatnika na parterze budynku będą mogli:

- uzyskać wszelkie informacje na temat zasad rozliczenia podatku dochodowego,
- złożyć zeznanie podatkowe,
- uzyskać drogą telefoniczną informację na temat zasad rozliczenia podatku dochodowego w w/w godzinach pod numerem telefonu:
bez działalności gospodarczej: 22 548-69-30, 22 548-69-31,
działalność gospodarcza i najem : 22 54-86-917, 22 548-69-36.

Serduszkiem zapraszamy do skorzystania ze stanowiska komputerowego – samodzielnie lub z przeszkoleniem przez pracownika, na którym można wypełnić i wysłać poprzez system e-Deklaracje zeznanie roczne za 2012 r. Należy posiadać niezbędne dane do wypełnienia formularza PIT oraz kwotę przychodu wykazaną w zeznaniu za 2011 r.

Zachęcamy do odwiedzin strony internetowej www.szybkipit.pl

„Passa” nr 9 (649)
z 7.03.2013 r.

Informacje kierowane są do klientów dzielnic miasta stołecznego Warszawy: Ursynów oraz Wilanów.

Na czym polega innowacyjność przyjętego rozwiązania

Priorytety Urzędu Skarbowego Warszawa-Ursynów to dostarczanie klientom aktualnych informacji i stałe podnoszenie jakości świadczonych usług. Podjęcie współpracy m.in. z lokalnymi mediami oraz z organami samorządowymi traktowane jest przede wszystkim jako nowy kanał dystrybucji informacji i usług. Wprowadzone rozwiązania mają również

niebagatelne znaczenie dla kreowania pro-klienckiego wizerunku administracji skarbowej.

Projekt obejmuje swym zakresem kilka obszarów:

- zamieszczanie informacji w lokalnej prasie,
- zamieszczanie informacji w Internecie,
- organizowanie spotkań, szkoleń oraz konsultacji bezpośrednich w siedzibie urzędu oraz w siedzibach urzędów gmin Wilanów i Ursynów,
- organizowanie informacyjnego dyżuru telefonicznego w lokalnej prasie,
- organizowanie w siedzibach urzędów gmin Wilanów i Ursynów punktów obsługi klienta.

Koszty wdrożenia a korzyści dla urzędu

Projekt został wdrożony bezkosztowo.

Według informacji zwrotnych uzyskiwanych od klientów (rozmowy bezpośrednie podczas wizyty w urzędzie, cykliczne badania ankietowe) organizowane akcje, zamieszczane informacje oraz dyżury w urzędach dzielnic spotykają się z dużym zainteresowaniem i wpływają pozytywnie na wizerunek organizacji.

SZANOWNY PODATNIKU

Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Ursynów wraz z redakcją tygodnika „Passa” organizują

**dyżur telefoniczny
w redakcji Passa w dniu
12 kwietnia 2013 r.
w godz. 13.00-15.00**

Pracownik Urzędu Skarbowego będzie udzielał odpowiedzi pod numerem tel. **22 648-44-00**

Zachęcamy do odwiedzenia strony www.szybkipit.pl

W dniu 22 marca 2013 r., dyżur w naszej redakcji pełniła Jolanta Małż z US Warszawa-Ursynów.



„Passa” nr 12 (652)
z 28.03.2013 r.

**Dyżury pracowników
Urzędu Skarbowego
w ursynowskim Ratuszu**

W dniach 15-19 kwietnia br. w Wydziale Obsługi Mieszkańców w Urzędzie Dzielnicy Ursynów m.st. Warszawy będą prowadzili dyżury pracownicy Urzędu Skarbowego Warszawa-Ursynów.

W ramach dyżuru mieszkańcy będą mogli:

- pobrać formularze zeznań podatkowych
- złożyć wypełnione formularze zeznań podatkowych
- uzyskać informacje w zakresie zasad rozliczania rocznego podatku dochodowego.

Więcej informacji o akcji na stronie www.ursynow.pl/1procent.

„Passa” nr 15 (655)
z 18.04.2013 r.

Warunki niezbędne do wdrożenia rozwiązania w innych urządach

Do wdrożenia projektu w innych urządach niezbędny jest kontakt z lokalnymi mediami i urządami dzielnic oraz obopólna chęć nawiązania współpracy. W przypadku administracji państwowej istotna jest również kwestia finansowa – możliwość nie-

odpłatnego zamieszczania ogłoszeń w lokalnych mediach (prasie, stacjach radiowych i telewizyjnych). Sposób nawiązania współpracy i potrzebne w tym zakresie dokumenty są tematem otwartym i zależą tylko i wyłącznie od stron porozumienia.

Szczegółowych informacji nt. projektu udzielają:
Zofia Grabska, kierownik Referatu Obsługi Bieżącej oraz Identyfikacji i Rejestracji Podatkowej Urzędu Skarbowego
Warszawa-Ursynów, tel. 22 54 86937, e-mail zofia.grabska@mz.mofnet.gov.pl,
i Michał Gierszewski, kierownik Referatu Organizacyjno-Administracyjnego US, tel. 22 54 86732,
e-mail michal.gierszewski@mz.mofnet.gov.pl.



Zmiany w litewskim systemie naboru do służby cywilnej

26 marca 2014 r. przedstawiciele Departamentu Służby Cywilnej KPRM uczestniczyli w seminarium pn. „Civil Service selection, training system and IT system for public administration institutions”. Spotkanie zostało zorganizowane przez litewski Valstybės Tarnybos Departamentas, odpowiednik polskiego Departamentu Służby Cywilnej KPRM, oraz Komisję Europejską. Udział polskich urzędników stanowił element realizacji wyznaczonego na rok 2014 celu Szefa Służby Cywilnej w postaci wsparcia wschodniego wymiaru polskiej polityki zagranicznej – inicjatywy Partnerstwa Wschodniego.

Prezentacja strony litewskiej pt. „General information about civil service system in Lithuania” unaoczniała istotne podobieństwa litewskiej służby cywilnej do polskiego systemu zarządzania zasobami ludzkimi. Najważniejsze z nich to:

- system mieszany – non-career (przejawiający się m.in. w możliwości ubiegania się przez kandydatów spoza służby cywilnej o każde stanowisko bez względu na jego usytuowanie w hierarchii organizacji, czy w modelu naboru na konkretne stanowisko ściśle skorelowanym z opisem stanowiska pracy, ale dopuszczającym transfer urzędników w obrębie służby cywilnej),
- co do zasady zdecentralizowany proces naboru (występują jednak elementy scentralizowane, tj. test umiejętności ogólnych czy test kompetencji kierowniczych),
- funkcjonowanie Departamentu Służby Cywilnej jako centrum myśli, zarządzania strategicznego, wypracowywania metodologii, poradnictwa prawnego,
- decentralizacja zarządzania zasobami ludzkimi (pracodawcą jest konkretny urząd, polityka kadrowo-płacowa jest ustalana w urzędzie).

Nowe zasady naboru

Druga prezentacja dotyczyła nowego systemu naboru w litewskiej służbie cywilnej. Do najważniejszych założeń, które legły u podstaw reformy, zaliczyć należały:

- przeniesienie akcentu w procesie naboru z oceny wiedzy teoretycznej na ocenę innych kompetencji, w szczególności umiejętności,
- zróżnicowanie procesu naboru (aspektu proceduralnego) w zależności od hierarchii stanowisk,
- rezygnację z konieczności składania papierowych dokumentów na rzecz ich wersji elektronicznej.

Test umiejętności ogólnych. Wśród charakterystycznych cech nowego systemu naboru w litewskiej służbie cywilnej na szczególną uwagę zasługuje test

umiejętności ogólnych (ang. General Aptitude Test – GAP). Składa się z dwóch części: (1) badania umiejętności poznawczych (numerycznych, werbalnych, logicznego rozumowania) oraz (2) oceny umiejętności ogólnych, takich jak umiejętności analityczne czy komunikacyjne. Zaprezentowane w trakcie spotkania próbki zadań wskazują na istotne podobieństwo testu GAT do sprawdzianu umiejętności przeprowadzanego w ramach postępowania kwalifikacyjnego w polskiej służbie cywilnej. Test przeprowadzany jest średnio co 2 tygodnie w Wilnie i czterech innych ośrodkach Litwy, z wykorzystaniem systemu komputerowego. Do zaliczenia testu niezbędne jest uzyskanie min. 50 proc. prawidłowych odpowiedzi. W przypadku niezaliczenia istnieje możliwość ponownego przystąpienia do egzaminu po upływie 6 miesięcy. Wynik zachowuje ważność przez okres 3 lat. Zaliczenie testu umożliwia udział w każdym naborze (jego niezaliczenie eliminuje możliwość ubiegania się o jakiekolwiek stanowisko w służbie cywilnej). Test ten nie jest nakierowany na wybór najlepszego kandydata na konkretne stanowisko, lecz na wyselekcjonowanie kandydatów posiadających ogólne kompetencje do zajmowania każdego stanowiska w służbie cywilnej. Stąd wynik punktowy tego testu nie jest wliczany do punktacji w konkretnym naborze – liczy się tylko jego rezultat: zaliczenie lub niezaliczenie.

Ocena kompetencji kierowniczych. Ciekawym pomysłem jest także, mający charakter centralny, etap oceny kompetencji kierowniczych. Przeprowadzany w Valstybės Tarnybos Departamentas jest etapem obowiązkowym w naborach na stanowiska kierownicze. Zadaniem kandydatów jest rozwiązanie pięciu zadań, mających na celu ocenę takich kompetencji, jak: przywództwo, myślenie strategiczne, zarządzanie zasobami finansowymi i ludzkimi, umiejętności komunikacyjne i analityczne. Algorytm oceny przewiduje przyznanie ocen w skali 0 – 2, przy założeniu, że „2” oznacza, iż kandydat posiada doświadczenie i wiedzę w ocenianym zakresie, „1” – kandydat posiada tylko wiedzę, „0” przyznawane jest w pozostałych przypadkach. Wynik oceny jest ważny przez 3 lata. Pozytywny wynik umożliwia udział w ostatnim etapie naboru.

Rozmowa kwalifikacyjna. Zasadniczą część naboru na dane stanowisko – rozmowa kwalifikacyjna – przeprowadzana jest w urzędzie, w którym występuje wakuujące stanowisko. Po publikacji ogłoszenia o naborze na internetowej stronie Valstybės Tarnybos Departamentas i złożeniu dokumentów aplikacyjnych drogą elektroniczną (w ciągu 9 dni od publikacji ogłoszenia), kandydat ma 23 dni na zdanie egzaminu GAT (jeśli wcześniej do niego nie przystąpił albo go nie zdał) i ewentualnie na zaliczenie testu kompetencji kierowniczych

oraz potwierdzenie umiejętności w zakresie języków obcych (poprzez przedłożenie certyfikatów lub poddanie się ocenie w autoryzowanych centrach oceny języków obcych). Spełnienie tych warunków umożliwi udział w rozmowie kwalifikacyjnej prowadzonej przez komisję rekrutacyjną danego urzędu. W wyniku reformy wprowadzono innowację, której istota polega na ustrukturalizowaniu rozmowy kwalifikacyjnej i zunifikowaniu jej przebiegu w każdym urzędzie. Celowi temu służą wytyczne wydane w formie poradnika praktycznego. Formułują one porady dotyczące m.in.:

- sposobu identyfikowania i definiowania kryteriów selekcji,
- sposobu przygotowania konkretnych pytań i zadań, które umożliwią sprawdzenie, w jakim stopniu kandydat spełnia wymagania,
- sposobu oceny odpowiedzi, w tym odpowiedzi udzielonych w ramach testów praktycznych.

Poradnik zawiera przykłady dotyczące oceny 24 kompetencji i ponad 20 zadań praktycznych. Za kluczowe dla sukcesu rozmowy kwalifikacyjnej twórcy poradnika uznali posługiwanie się wskaźnikami behawioralnymi, a więc wskaźnikami opisującymi zachowania, których wystąpienie u kandydata świadczy o posiadaniu badanej kompetencji i jej nasileniu. Dla kompleksowej identyfikacji badanej kompetencji i jej poziomu poradnik rekomenduje także posługiwanie się w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej trzema rodzajami pytań wzajemnie się uzupełniającymi:

- behawioralnymi (tj. dotyczącymi zachowania kandydata w przeszłości),
- sytuacyjnymi (hipotetycznymi),
- badającymi wiedzę.

Poradnik formułuje także rekomendacje w zakresie procedury decyzyjnej, tj. w jaki sposób decyzja dotycząca wyboru najlepszego kandydata powinna być podejmowana, oraz rekomendacje dotyczące konstruowania skali ocen.

Informatyzacja procesu naboru. Na uwagę zasługuje fakt, że proces naboru jest całkowicie z informatyzowany. Podstawowym elementem systemu jest indywidualne konto kandydata, autoryzowane za pomocą dowodu tożsamości. Indywidualne konto umożliwia stworzenie *curriculum vitae* oraz deklaracji dotyczącej posiadania nieposzlakowanej opinii, tj. jedynych obligatoryjnych dokumentów w procesie naboru. Dokumenty te są przesyłane w formie elektronicznej, w specjalnym systemie teleinformatycznym, do konkretnego urzędu, co jest równoznaczne ze złożeniem aplikacji na dane stanowisko. Wśród innych funkcjonalności konto umożliwia ponadto administrowanie powiadomieniami (subskrypcją), np. o najbliższych terminach testu GAT, oceny kompetencji kierowniczych czy rozmów kwalifikacyjnych, korespondowanie z urzędem w sprawie udziału w takim naborze, zapoznanie się z opisem stanowiska pracy oraz historią ubiegania się o stanowiska, a także dostęp

do informacji o wynikach uzyskanych z wszystkich egzaminów w ramach poszczególnych naborów.

Na obecnym etapie twórcy reformy modelu naboru do służby cywilnej zamierzają:

- wdrożyć model kompetencyjny dla wszystkich stanowisk w służbie cywilnej,
- zmodyfikować test GAT, dostosowując go do modelu kompetencyjnego,
- zmienić sposób oceny kompetencji kierowniczych w związku z wdrożeniem modelu kompetencyjnego oraz wdrożyć bardziej zaawansowane metody oceny (Assessment Center, zadania in-basket),
- wyodrębnić grupę wyższych stanowisk w służbie cywilnej poprzez stworzenie odrębnych regulacji płacowo-kadrowych.

System szkoleń w służbie cywilnej Litwy

Kolejne 2 prezentacje skupiały się na systemie szkolenia w służbie cywilnej na Litwie.

W prezentacji „Civil servants training system and IT system for Civil servants training system” przedstawiono ogólny system szkoleń w służbie cywilnej.

Szkolenia w służbie cywilnej są planowane i przedstawiane w planie raz na 3 lata. Podstawą planu są: analiza potrzeb szkoleniowych w służbie cywilnej, wyniki oceny przeprowadzonych szkoleń oraz określenie priorytetów szkoleniowych i możliwości zapewnienia finansowania szkoleń.

Koordinacją szkoleń zajmuje się Valstybės Tarnybos Departamentas. Urzędnicy służby cywilnej szkoleni są według zasad zatwierdzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych Litwy. Usługi szkoleniowe dla służby cywilnej są świadczone przez przedsiębiorstwa szkoleniowe, które są wpisane na listę zatwierdzoną przez Valstybės Tarnybos Departamentas. Ponadto szkolenia prowadzone są przez Litewski Instytut Administracji Publicznej. Obecnie na liście jest około 200 przedsiębiorstw i osób prywatnych oferujących usługi szkoleniowe. Urzędnicy mają do wyboru ponad 5900 programów szkoleniowych opracowanych zgodnie z wytycznymi MSW. Oprócz wskazanych programów istnieje również możliwość uczestniczenia w szkoleniach organizowanych przez inne instytucje państwowe i zagraniczne.

Wśród szkoleń wyróżnia się:

- szkolenia wstępne – szkolenia analogiczne jak służba przygotowawcza w Polsce,
- szkolenia zaawansowane – szkolenia poszerzające wiedzę zawodową.

W przypadku potrzeby zorganizowania szkolenia nieobjętego aktualną ofertą możliwe jest zainicjowanie procedury jego uruchomienia.

Analiza jakości szkoleń dokonywana jest dwukrotnie przez Valstybės Tarnybos Departamentas. W ciągu 5 dni od zakończenia szkolenia uczestnik otrzymuje do wypełnienia ankietę ewaluacyjną, a po upływie

6 miesięcy następuje ponowna ocena szkolenia. Ankiety ewaluacyjne opracowywane są przez Valstybės Tarnybos Departamentas i są takie same dla każdego programu szkoleniowego.

W niektórych urzędach na Litwie wprowadzono programy mentoringowe, które służą szybszej adaptacji nowo zatrudnionych pracowników do pracy w służbie cywilnej. Ponadto wprowadza się szkolenia w formie e-learningu.

Konkluzje

Seminarium umożliwiło wymianę doświadczeń w zakresie naboru do służby cywilnej oraz rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej. Dało też asumpt do sformułowania następujących wniosków:

- W dobie informatyzacji sektora publicznego nieuchronne wydaje się podjęcie wyzwania związanego z rezygnacją w procesie naboru do służby cywilnej z przesyłania aplikacji w formie papierowej. Stąd uzasadnione jest dokonanie oceny szans i zagrożeń, jakie wiążą się z tą

zmianą w odniesieniu do obecnego systemu naboru w polskiej służbie cywilnej oraz stanu prawnego w zakresie elektronicznego obiegu dokumentów w relacji obywatel – urząd.

- W związku z rozpoczęciem prac nad stworzeniem modelu kompetencyjnego dla wyższych stanowisk w służbie cywilnej rekomenduje się rozważenie (opracowanie teoretycznego modelu) wprowadzenia egzaminu generalnego – odpowiednika GAT – jako egzaminu otwierającego drogę do ubiegania się o konkretne wyższe stanowisko w służbie cywilnej.
- Istotne jest poznanie wyników wdrożenia modelu kompetencyjnego na Litwie oraz ewentualnych problemów, jakie towarzyszyły temu procesowi.

Michał Demczak

Starszy specjalista w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

Michał Masłowski

Radca Szefa KPRM w Departamencie Służby Cywilnej KPRM



Znaczenie płci dla wymiaru korupcji

Działania Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO)



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against Corruption



Katarzyna Dudzik
Radca Szefa KPRM
w Wydziale Współpracy
Międzynarodowej
Departamentu Służby
Cywilnej Kancelarii Prezesa
Rady Ministrów

Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO), powołana przez Radę Europy (RE), od 1999 r. monitoruje zgodność krajów członkowskich ze standardami RE w obszarze antykorupcji oraz promuje wśród nich efektywne narzędzia walki z korupcją. Od 2012 r., w ramach promowania równości płci, GRECO podejmuje również działania mające na celu zbadanie, czy – a jeśli tak, to jakie – znaczenie może mieć kwestia płci dla prowadzonych przez Grupę prac przy identyfikacji, przeciwdziałaniu i redukcji zjawisk korupcyjnych. W tym celu m.in. zapoznano się z badaniami i przeanalizowano dane z krajów członkowskich GRECO w tym zakresie i przedyskutowano wstępne wnioski na forum Grupy. Efekty tych działań okazały się z jednej strony na tyle istotne dla statutowej działalności Grupy, że organizacja zdecydowała się na kontynuację monitoringu, a z drugiej – na tyle interesujące, że skłoniły organizację do zaprezentowania wyników prowadzonych prac badawczych na forum międzynarodowym. I tak – wnioski zostały przedstawione podczas konferencji zorganizowanej z inicjatywy GRECO, pod auspicjami Senatu i Ministerstwa Sprawiedliwości Republiki Czeskiej, w grudniu 2013 r. w Pradze. Konferencja była również okazją do wymiany międzynarodowych doświadczeń w zakresie znaczenia płci dla wymiaru korupcji.

Wnioski z analiz prowadzonych przez GRECO zostały podsumowane w raporcie sprawozdawczym ds. równości płci GRECO Heleny Lišuchová¹, pt. „Gender dimensions of corruption”.

W raporcie Autorka podkreśla rosnące zainteresowanie organizacji międzynarodowych i środowisk naukowych związkiem pomiędzy płcią a korupcją. W badaniach międzynarodowych, prowadzonych głównie w kontekście pomocy i promowania równości płci w krajach rozwijających się, dominują dwa tematy: (1) zróżnicowany wpływ korupcji na kobiety i mężczyzn oraz (2) związek pomiędzy poziomem korupcji a rosnącą reprezentacją, rosnącym udziałem kobiet w życiu publicznym.

Nawiązując do pierwszego tematu badań, Autorka odwołuje się do wyników analizy Transparency International², zgodnie z którą w określonych sytu-

acjach kobiety są mniej podatne na zjawiska korupcyjne i mniej tolerancyjne dla korupcyjnych zachowań. Inne, w zależności od płci, jest również postrzeganie zjawisk korupcyjnych, co w sposób bezpośredni przedkłada się na działania (lub ich brak) określonych rządów w zakresie chociażby przeciwdziałania handlowi ludźmi. Handel ten, jak powszechnie wiadomo, w sposób szczególny dotyka właśnie kobiet. Ponadto z badań wynika, że kobiety są mniej skłonne do zgłaszania korupcji czy obrony swoich praw.

Z kolei z badań dotyczących związku pomiędzy poziomem korupcji a rosnącym udziałem kobiet w życiu publicznym wynika, że co do zasady ten związek jest odwrotnie proporcjonalny – w krajach gdzie udział kobiet w życiu publicznym jest większy, poziom korupcji jest mniejszy.

GRECO

Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) została powołana przez Radę Europy w 1999 r. w celu wzmocnienia zdolności krajów członkowskich do walki z korupcją. Monitoring przestrzegania standardów RE w zakresie antykorupcji, prowadzony w krajach członkowskich Grupy w poszczególnych obszarach polityk publicznych, pomaga identyfikować braki/słabe strony w narodowych politykach antykorupcyjnych, natomiast procedura zgodności umożliwia ocenę działań podjętych w celu wdrożenia rekomendacji z monitoringu. Publikacja raportów na stronach RE dodatkowo motywuje monitorowanych do podjęcia legislacyjnych, instytucjonalnych i praktycznych działań poprawiających skuteczność krajowych rozwiązań w zakresie walki z korupcją. GRECO stanowi również swoistą platformę wymiany najlepszych praktyk w zakresie przeciwdziałania i wykrywania korupcji. Obecnie GRECO zrzesza 49 krajów, w tym 48 krajów europejskich i Stany Zjednoczone Ameryki. Polska jest członkiem GRECO od 1999 r.

Zródło: www.coe.int/.

Ta prawidłowość jest typowa jednak tylko dla państw liberalno-demokratycznych; dalsze badania dowodzą bowiem, że rosnący udział kobiet w życiu publicznym nie zmniejsza korupcji w krajach, gdzie struktury demokratyczne i system egzekwowania odpowiedzialności są słabe³. Niemniej w przypadku krajów, gdzie korupcja jest piętnowana, zwiększenie partycypacji kobiet w życiu publicznym może mieć bezpośredni, pozytywny wpływ na efektywność walki z tym zjawiskiem. Nie ulega wątpliwości, że wyniki cytowanych badań kolejny raz uzasadniają potrzebę aktywnej promocji równości i równouprawnienia płci jako elementu niezbędnego w budowaniu demokracji – systemu kluczowego dla walki z korupcją. Stanowią także kolejny argument przemawiający za potrzebą podejmowania skutecznych działań w kierunku zapewnienia równości i równouprawnienia ze względu na płeć w krajach demokratycznych.

Tym samym GRECO zamierza nadal zbierać i analizować dezagregowane dane z poszczególnych krajów członkowskich na temat zjawisk korupcyjnych w powiązaniu równością i równouprawnieniem ze względu na płeć. Zebrane w ten sposób informacje mają pomóc w realizacji statutowych działań organizacji. Z kolei poszczególne kraje członkowskie Grupy zdają się już teraz iść o krok dalej. Zainspirowane wynikami dotychczas prowadzonych badań i analiz, coraz częściej starają się uwzględnić kwestię płci w kontekście badania

zjawisk korupcyjnych w konkretnych obszarach życia publicznego. Przykładem jest badanie prowadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości Ukrainy we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości Kanady, poświęcone znaczeniu płci w korupcji w szkolnictwie wyższym⁴.

Przypisy

¹ H. Liščuchová, *Gender dimensions of corruption*, źródło: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/Gender/defaultEN_en.asp.

² Transparency International, *Corruption and Gender in Service Delivery: The Unequal Impacts*, Working Paper 02/2010.

³ H. Liščuchová za Sung, H.-E. (2003) *Fairer sex or fairer system? Gender and corruption revisited*. *Social Forces*, 82(2).

⁴ *Gender Aspects Of Corruption In Higher Education in Ukraine* (2010), źródło: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/Gender/defaultEN_en.asp.

Interesujące/użyteczne strony internetowe

Strona Rady Europy: <http://hub.coe.int/>

Oficjalna strona Stałego Przedstawicielstwa RP przy Radzie Europy w Strasburgu: <http://www.strasburgre.msz.gov.pl/pl/root>

Strona organizacji GRECO
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

□



powrót

Ile państwa, ile rynku...

Z dr. Dawidem Sześciło rozmawia Dominika Tadla, naczelnik Wydziału Rozwoju Systemów Zarządzania Organizacją w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

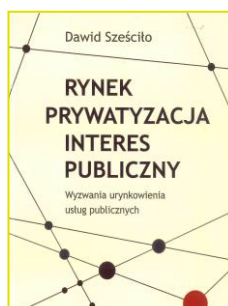


Dawid Sześciło

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek zespołu badawczego projektu „Ministerstwa Uczące Się”.

Ekspert organizacji pozarządowych, w tym Fundacji im. Stefana Batorego i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Wykładał gościnnie m.in. na uniwersytetach w Uppsali, Porto i Salzburgu. Autor ponad stu publikacji naukowych z zakresu zarządzania publicznego, nauki o administracji publicznej, prawa administracyjnego i praw człowieka.

□ Sterowanie czy wiosłowanie? To podstawy dylemat związany z zadaniami administracji publicznej i jej rolą w systemie usług publicznych: czy sektor publiczny ma świadczyć te usługi, czy zlecać ich wykonanie i ograniczyć swoją rolę jedynie do nadzoru?



Reagując na zwiększone potrzeby obywateli w zakresie jakości usług publicznych, państwo zaczęło ograniczać swoją rolę bezpośredniego dostawcy tych usług, by efektywniej realizować zadanie sterowania nimi.

W swojej książce „Rynek, prywatyzacja, interes publiczny”. Wyzwania urynkowienia usług publicznych (Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2014) analizuje Pan m.in. usługi dostarczane na poziomie samorządu w obszarze zdrowia, edukacji czy infrastruktury. Jakie są obecnie, Pana zdaniem, najważniejsze dylematy urynkowienia usług publicznych w Polsce?

W 1987 r. klasyk amerykańskiej nauki o zarządzaniu publicznym, a zarazem ważna postać w administracji Reagana E.S. Savas ogłosił w książce „Privatization: The Key to Better Government”, że: „Zadaniem rządu jest sterować łodzią, a nie wiosłować. Bezpośrednie świadczenie usług na rzecz obywateli jest wiosłowaniem, a rząd nie jest

zbyt dobry w wiosłowaniu”. Książka trafiła również na polski rynek i wywołała wręcz furorę, ponieważ odpowiadała kierunkowi przemian gospodarczych i ustrojowych. Konieczne było przecież odpaństwienie wielu sfer życia społecznego czy gospodarczego, a zarazem zachowanie odpowiedzialności administracji za zapewnienie obywatelom podstawowych usług publicznych. Problem jednak polega na tym, że teza Savasa, podobnie jak wiele innych chwytliwych sloganów, nie zawsze przekłada się na rzeczywistość. Nie zawsze biznes czy sektor prywatny skuteczniej zaspokaja potrzeby obywateli, nie zawsze dostarcza więcej za mniej – lepszej jakości usługi przy niższych kosztach. Prywatyzacja świadczenia usług publicznych niesie też szczególne zagrożenia dla interesu publicznego, zwłaszcza gdy chodzi o usługi społeczne takie jak edukacja czy ochrona zdrowia. Zapominamy często, że misją prywatnego przedsiębiorcy świadczącego usługi publiczne nie jest zapewnienie równego do nich dostępu oraz wysokiej ich jakości, ale maksymalizacja zysku. Ochrona interesu publicznego w takiej sytuacji wymaga bardzo sprawnej i skutecznej administracji publicznej. Tymczasem prywatyzacja usług publicznych była często aplikowana jako recepta na reformy dla państw, które dopiero zaczynały budowę silnej i efektywnej administracji. Innymi słowy, błędne jest przekonanie, że więcej rynku potrzeba nam, gdy administracja jest słaba i nieporadna. Pora przestawić się na nieco inną filozofię – prywatyzacja usług publicznych może przynosić pewne korzyści, ale tylko wówczas, gdy administracja jest wystarczająco silna i sprawna, by z pożytkiem dla interesu publicznego zarządzać całym procesem.

□ Koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego uznawana była przez długi czas za lek na całe zło związane z biurokracją, przerostami zatrudnienia, niską jakością usług publicznych. Po początkowym zachłyśnięciu się ideami prywatyzacji, dogmatami o nieomyślności rynku pojawiły się głosy krytyczne wobec tej idei. Co stanowiło, według Pana, główną przeszkodę w skutecznym i pełnym wdrożeniu instrumentów NPM? Dlaczego ten eksperyment w wielu krajach się nie powiódł?

New Public Management jako odprysk neoliberalnej doktryny ekonomicznej powieliła wszystkie jej błędy i intelektualne ograniczenia. Zapomniano, że rynek – tak jak i państwo – obarczony jest istotnymi niedoskonałościami i ułomnościami. Dziś już nie ulega wątpliwości, że niedoskonałości rynku ujawniają się również, a może nawet w szczególności, w sektorze usług publicznych. Kontraktowanie nie

zapewnia spodziewanych korzyści, jeżeli brakuje konkurencyjnego rynku wykonawców danej usługi. W takiej sytuacji jedynym skutkiem będzie zastąpienie monopolu państwowego prywatnym, a o obniżeniu kosztów czy podniesieniu jakości będzie można zapomnieć.

Nawet jeżeli rynek jest konkurencyjny, w końcowym rozrachunku administracja nie zawsze zyskuje. Jedną z przyczyn są wyższe niż w klasycznym modelu zapewnienia usług publicznych koszty transakcyjne, czyli wydatki ponoszone w trakcie procesu kontraktowania (organizacja przetargów, doradztwo w zakresie sporządzania warunków zamówień i umów etc.), a także koszty wynikające z niezrealizowanych kontraktów. Obserwowaliśmy to w Polsce w ostatnich latach na przykładzie projektów drogowych – niezdolność wykonawców wyłonionych do dokończenia budowy bądź ogłoszenie przez nich upadłości generowały dodatkowo, olbrzymie koszty po stronie państwa. Szeroko rozumiane koszty transakcyjne obejmują także koszty monitorowania realizacji kontraktu. W tym celu zamawiający musi zapewnić odpowiednie przygotowanie i wyszkolenie własnej kadry zarówno do bieżącego monitorowania realizacji kontraktu, przyjmowania raportów i rozliczania wykonawców, jak i przyjmowania i obsługi skarg obywateli w sprawie jakości świadczonych na ich rzecz usług.

□ Urynkowienie usług publicznych niesie także ze sobą pewne korzyści, zwłaszcza w dobie spowolnienia gospodarczego i idącej za nim konieczności cięcia kosztów przy nieustannej presji na wzrost jakości usług. Czy dostrzega Pan realne zmiany w funkcjonowaniu sektora publicznego, dla których punktem wyjścia było zastosowanie mechanizmów zaczerpniętych wprost z biznesu?

Czym innym jest prywatyzacja usług publicznych, a czym innym uczenie się od biznesu jak nimi zarządzać, czyli wprowadzanie w administracji tzw. modelu menedżerskiego. Co do zasady, menedżeryzm to kierunek trafny, sprzyjający profesjonalizacji administracji. Z drugiej strony, często towarzyszy mu neoficki zachwyt nad biznesem i jego metodami działania. Efektem tego jest bezrefleksyjne przenoszenie rozwiązań funkcjonujących w biznesie do administracji, bez uwzględnienia odmiennych uwarunkowań obu sektorów. Administracja powinna bacznie obserwować biznes i szukać tam inspiracji dla doskonalenia własnych metod działania. Nie zapominajmy jednak o tym, co powiedział amerykański guru zarządzania Henry Mintzberg: „Biznes może się od administracji nauczyć nie mniej niż administracja może się nauczyć od biznesu. Ludzie pracujący w sektorze publicznym mają do czynienia ze szczególnym typem problemów: konflikt celów, wielość interesariuszy czy intensywna presja polityczna. Ponadto jednak muszą się zajmować problemami podobnymi do tych, z którymi mierzą się podmioty sektora prywatnego”.

□ W polskim systemie prawa funkcjonuje wiele instrumentów, które umożliwiają realizację

zadania publicznego przez prywatny podmiot w formie kontraktu publicznego czy partnerstwa publiczno-prywatnego. Czy widzi Pan potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych podnoszących efektywność tych mechanizmów?

Zmiany legislacyjne są potrzebne, ale nie chodzi mi o „dłubanie” w szczegółowych przepisach regulujących stosowanie konkretnych instrumentów rynkowych świadczenia usług publicznych. Potrzebna jest zmiana systemowa, szczególnie nowe podejście regulacyjne w sferze gospodarki komunalnej. To przecież samorządy w największym stopniu odpowiadają dziś za zapewnienie usług publicznych. Obecna regulacja systemu usług publicznych w Polsce absolutnie nie wymusza logicznej, świadomej refleksji poprzedzającej ewentualną prywatyzację czy urynkowienie kolejnych sfer usług publicznych. Mało tego, w obliczu coraz trudniejszej sytuacji finansowej samorządów wprowadza się zachęty do niekontrolowanej prywatyzacji czy urynkowienia nawet najbardziej newralgicznych sfer usług społecznych. Najlepszym tego dowodem są zmiany regulacji w oświacie czy ochronie zdrowia, które otworzyły przed samorządami drogę do pełzającej prywatyzacji szkół czy szpitali.

Idzie zatem o wprowadzenie prawnych gwarancji wymuszających choćby kompleksową analizę kosztów i korzyści, przede wszystkim społecznych, która poprzedzać musi krok w stronę prywatyzacji. OECD, które przez lata firmowało agendę Nowego Zarządzania Publicznego, od pewnego czasu dostrzega, że proces urynkowienia usług publicznych musi respektować kilka istotnych zasad i ograniczeń, które należy uwzględniać w prawie. Wytyczne tej organizacji zalecają m.in. w każdym przypadku dogłębną analizę alternatyw dla *outsourcingu*. Decyzja o wyprowadzeniu pewnych zadań na zewnątrz nie może być intuicyjna, ale musi się opierać na analizie kosztów i korzyści, szczególnie w zestawieniu ze świadczeniem tych samych usług na dotychczasowych zasadach. Tę wskazówkę podchwycili Brytyjczycy, którzy obligatoryjne kontraktowanie zastąpili modelem Best Value, gdzie administracja ma obowiązek przeanalizować wszystkie warianty zapewnienia określonych usług i wybrać najbardziej efektywny, niekoniecznie oparty na kontraktowaniu.

Eksperci OECD zwracają też uwagę na „ludzki” wymiar kontraktowania, tj. uwzględnienie spraw pracowniczych w procesie wyprowadzenia pewnych usług poza sektor publiczny. *Outsourcing* w sposób naturalny powoduje niepokój wśród pracowników, którzy obawiają się, że ich miejsca pracy zostaną „wyprowadzone” z organizacji wraz z przekazaniem zadań zewnętrznemu zleceniobiorcy. Ważne jest w związku z tym, aby uczciwie i szczerze poinformować pracowników o zmianach w tym zakresie, nie pozostawiając ich w niepewności przez długi czas. Wreszcie, absolutnie kluczowe jest zagwarantowanie regularnej, formalnej kontroli realizacji powierzonych zadań, choć jednocześnie także budowanie zaufania w relacjach z wykonawcą i poczucia działania we wspólnym interesie.

□ Co powinno stanowić rolę busoli dla poszukiwań nowych rozwiązań podnoszących efektywność zarządzania publicznego? Jaką rolę powinien pełnić obywatel w systemie usług publicznych?

Nie chodzi o powrót do etatystycznego modelu zarządzania usługami publicznymi, ale o podejście pragmatyczne. Urynkowienie powinniśmy traktować jako jedną z dostępnych form organizowania systemu usług publicznych, ale nie jedyną i uniwersalnie skuteczną. W punkcie wyjścia potrzebna jest przede wszystkim usystematyzowana refleksja nad metodami zapewnienia konkretnych usług. Tej refleksji musi przyświecać potrzeba realizacji interesu publicznego, który w tym obszarze wyraża się w zapewnieniu obywatelom równego dostępu do wysokiej jakości usług publicznych. Nie możemy iść na skróty, z góry uważając, że rynek jest bardziej efektywny.

Obawiam się, że niewiele się zmieni, jeśli nie dokonamy pewnego przełomu intelektualnego. W znakomitym dziele Daniela Kahnemana „Pułapki myślenia” autor ten twierdzi, że konstruując naszą wizję świata nasze mózgi czerpią z dwóch równoległych systemów myślenia. Pierwszy to zbiór

stereotypów i poglądów, które bezrefleksyjnie i intuicyjnie przyjmujemy za słuszne. Nie zadajemy sobie nieustannie pytań o ich sens i trafność, to nasz swoisty autopilot. Drugi system opiera się na refleksji, kalkulacji i świadomym rozumowaniu prowadzącym do logicznych konkluzji. Wydaje mi się, że w debacie publicznej, czasem także naukowej, stary dylemat: ile państwa, ile rynku w zapewnieniu obywatelom dobrobytu, jest dziś rozstrzygany z wykorzystaniem tylko tego pierwszego, uproszczonego systemu myślenia. Zakorzeniły się w nim proste odpowiedzi na trudne pytania. Ten autopilot podpowiada zatem np., że tam, gdzie państwo sobie nie radzi z zaspokajaniem potrzeb obywateli, uniwersalną receptą jest więcej rynku i prywatyzacja, bez względu na to, czy mówimy o budowaniu autostrad czy ochronie zdrowia; kontraktowanie usług publicznych niejako z definicji prowadzi do poprawy ich jakości oraz obniżenia kosztów; administracja publiczna jest z natury nieudolnym i niesprawnym dostawcą usług publicznych itd. Pora ten autopilot wyłączyć, bo kieruje nas na manowce.

Dziękuję za rozmowę.

□



Sprawne funkcjonowanie państwa dzięki orientacji procesowej

Podstawy orientacji procesowej

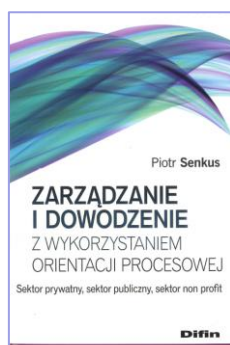


Piotr Senkus

Dr hab., praktyk i naukowiec w zakresie zarządzania organizacjami sektora publicznego, prywatnego i non profit.

Autor między innymi książki „Zarządzanie i dowodzenie

z wykorzystaniem orientacji procesowej: Sektor prywatny, sektor publiczny, sektor non profit” (2013). Konsultant w zakresie doskonalenia zarządzania i wykorzystania IT w zarządzaniu organizacjami. Pracował dla światowych korporacji, MSP i jednostek administracji publicznej w USA, Niemczech i Polsce.



„Miałem sen ...” – tak zaczyna się chyba najbardziej rozpoznawane przemówienie działacza społecznego, noblisty i przywódcy Martina Luthera Kinga, które zmieniło bieg historii. Ten sen, o swobodach obywatelskich, o którym mówił Martin Luther King w 1963 r., a który wydawał się tylko snem, ziścił się już dwa lata później.

Teraz my możemy pomarzyć: marzy mi się państwo szanujące obywateli i ich czas, w którym funkcjonuje zrozumiałe prawo, gdzie nie istnieje miejsce na dowolną interpretację przepisów prawa, państwo, w którym funkcjonują przejrzyste i otwarte procedury. Można dodać jeszcze tutaj kolejne marzenia: mniej sfrustrowanych klientów, większy porządek w pracy, stabilizacja, jasna ścieżka kariery, no i może jeszcze chęć pracy w cenionej i wzorowej organizacji.

Czy to są tylko marzenia? Nie! Przykłady takich państw jak Niemcy, Holandia czy kraje skandynawskie pokazują, że te marzenia w Polsce stają się całkiem realne i możliwe do osiągnięcia dzięki dobrze wdrożonej orientacji procesowej. Wiąże się z tym jednak konieczność zmian, które często mogą budzić wiele negatywnych emocji i opór. Dlatego chciałbym państwu przedstawić zarówno genezę, sens, jak i sposób podejścia do wdrażania orientacji procesowej, który pomoże zakończyć cały projekt sukcesem.

Obecnie realizujecie Państwo m.in. takie projekty, jak „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie”, „Doskonalenie standardów zarządzania w administracji rządowej”, „Wzmocnienie potencjału analitycznego administracji publicznej” czy „Wzmocnienie potencjału administracji

rządowej”, które są finansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Wszystkie one mają na celu właśnie ziszczenie snu o sprawnym państwie, którego realizacja jest uzależniona od wdrożenia nowoczesnych technik i metod zarządzania w administracji publicznej – w tym przypadku orientacji procesowej.

W wysiłku usprawniania naszego kraju nie jesteście Państwo sami, Wasze projekty są częścią systemu doskonalenia kraju. Do podobnych można zaliczyć jeszcze m.in. takie, jak: „Budowa elektronicznej administracji projektu e-Cto”, „Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców”, „Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr poprzez realizację wdrożeń usprawniających ukierunkowanych na poprawę procesów zarządzania w administracji rządowej”, „Klient w centrum uwagi administracji” oraz „Wsparcie reformy administracji skarbowej”. Takie powiązanie Państwa zadań z innymi projektami powoduje, że tym bardziej musicie Państwo prawidłowo przeprowadzać realizowane projekty, gdyż od efektów ich realizacji zależą losy kolejnych, opartych na doświadczeniach i wynikach waszych przedsięwzięć. Doświadczenia doskonalenia organizacji pokazują, iż niemożliwe jest przejście do działań praktycznych bez dobrze rozpoznanej teorii i metodologii, dlatego też ten artykuł, może nieco wbrew formule tekstów zamieszczanych zwykle w PSC, zawiera tej teorii nieco więcej.

Geneza podejścia procesowego

O procesie można było zacząć mówić, gdy wzrosła skala działalności człowieka i zaczęła się specjalizacja w ramach jednego łańcucha wartości, czyli gdy ludzie samodzielnie przestali wymyślać, badać, tworzyć, sprzedawać i dystrybuować swoje produkty (tak jak to ma miejsce dzisiaj w małej firmie).

Jako pierwszy, sens procesu opisał w 1776 r. Adam Smith w swoim dziele „Bogactwo Narodów”. Używał tam pojęcia „podziału pracy”, które w dzisiejszej nomenklaturze procesowej jest „funkcją” lub „działaniem”. Aby zilustrować efekt wprowadzenia „podziału pracy”, czyli *de facto* procesu, Adam Smith użył porównania różnych metod produkcji szpilek: „Przed specjalizacją jeden pracownik wykonywał cały produkt, przez co był on bardzo drogi. Po specjalizacji natomiast jeden pracownik wyciągał drut, kolejny prostował go, trzeci odcinał, czwarty obrabiał czubek, a piąty, szósty i siódmy obrabiali główkę. Główka wymagała trzech odrębnych operacji”¹. Owocem wprowadzenia specjalizacji i reorganizacji pracy był znaczny wzrost wydajności. Załoga złożona z dziesięciu ludzi produkowała, w określonym czasie, przed reorganizacją 200

szpilek, natomiast po reorganizacji – 48 000 szpilek. Jednym z najważniejszych czynników sukcesu, który pozostaje aktualny do dzisiaj, jest „właściwy” sposób przeprowadzenia reorganizacji. Właściwy to obecnie oznacza celowy, merytorycznie uzasadniony oraz zrozumiały dla wszystkich uczestników.

Podejście do doskonalenia procesów zmieniało się wraz z ogólnymi zmianami tendencji i celów ekonomicznych. I tak na przykład, gdy priorytetem była produktywność, starano się usprawnić każdy pojedynczy ruch składający się na działanie. Następnie, realizując ten sam cel, zajęto się specjalizacją zadań oraz kompleksowym, naukowym podejściem do pracy ludzkiej. W międzyczasie nastąpił wzrost zdolności wytwórczych, któremu towarzyszyły gwałtowne zmiany oczekiwań konsumentów. Fakt ten pociągnął za sobą następną falę zmian w podejściu do orientacji procesowej, gdzie na wszelkie działania zaczęto patrzeć poprzez pryzmat dostarczenia wartości klientowi. Efektem

tego podejścia było narodzenie się i rozwój takich koncepcji jak TQM, zarządzanie jakością oraz *reengineering*. Gdy wdrożenie *reengineeringu* przez Michaela Hammera i Jima Champiego, między innymi w takich firmach jak Rank – Xerox, przyniosło spektakularne efekty na miarę tych z czasów Adama Smitha, coraz częściej zaczęto mówić o procesie. To właśnie dzięki oparciu zarządzania organizacją na procesach firma Rank – Xerox skróciła realizację swoich zamówień z 33 dni do 6 dni².

Ten nagły wzrost popularności pojęcia procesu, nie tylko w naukach o zarządzaniu, zaowocował pojawianiem się coraz to nowych jego definicji. I tak do roku 2014 powstało około 40, co zaczęło stwarzać problem interpretacyjny związany z tym pojęciem. Dlatego też, korzystając z metod analizy semantycznej oraz wizualizacji w postaci chmury tagów, postarałem się wydobyć esencję definicji procesu.

Rysunek 1. Analiza semantyczna – chmura tagów pojęcia procesu (poziom 1 – wszystkie słowa)



Źródło: opracowanie własne 2013.

Rysunek 2. Analiza semantyczna – chmura tagów pojęcia procesu (poziom 2 – 10 najczęściej występujących słów)



Źródło: opracowanie własne 2013.

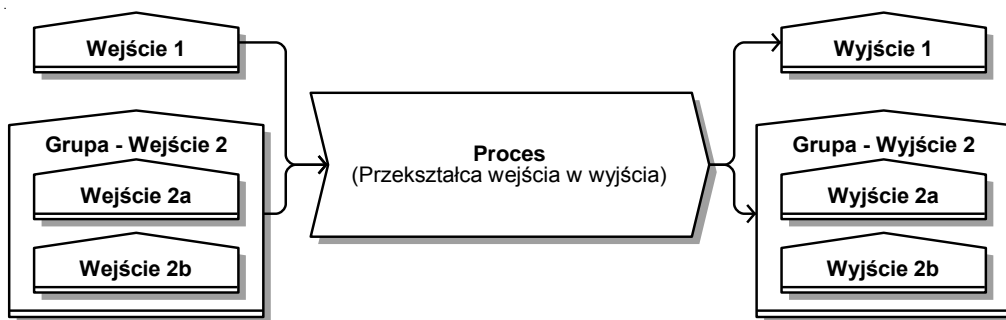
Rysunek 1 przedstawia wizualizację wszystkich słów użytych do charakterystyki procesu we wszystkich zidentyfikowanych przez autora definicjach, natomiast rysunek 2 – 10 kluczowych.

Na podstawie tych 10 kluczowych słów, pozostawionych w drodze eliminacji, można by zbudować następującą definicję:

Przez proces można rozumieć zestaw powiązanych działań służących osiągnięciu określonego z góry celu. Odbywa się przez przekształcenie wejścia w z góry określoną wartość klienta na wyjściu.

Tak wygenerowana definicja wydaje się być wystarczająca na poziomie operacyjnym, lecz bardzo niewystarczająca na poziomie strategicznym. Zatem istnieje konieczność sformułowania definicji na poziomie strategicznym.

Rysunek 3. Wizualna definicja procesu – wersja 1

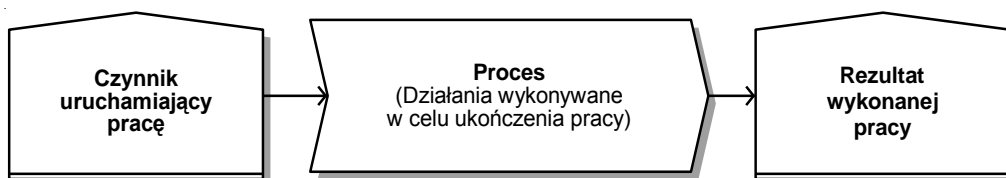


Źródło: opracowanie własne 2013, na podstawie Paul Harmon, <http://www.bptrends.com/>, 2013.

Jak mówi starochińskie przysłowie, „Jeden obraz wart więcej niż tysiąc słów”, dlatego też zaczęto wizualizować procesy. Takie wizualizacje procesów można znaleźć między innymi u Paula Harmona w jego książce: „Business process change: a ma-

nager's guide to improving, redesigning, and automating processes”³ lub na jego portalu poświęconym zagadnieniu zarządzania procesami biznesowymi <http://www.bptrends.com/>⁴ (rysunek 3 oraz rysunek 4).

Rysunek 4. Wizualna definicja procesu – wersja 2



Źródło: opracowanie własne 2013, na podstawie Paul Harmon, <http://www.bptrends.com/>, 2013

Procesy charakteryzują następujące cechy:

- ❑ Przynoszą wartość dodaną dla swoich interesariuszy w tej samej organizacji, gwarantując jej zrównoważony rozwój i przetrwanie;
- ❑ Wyjściami procesów są następujące cele, których realizacja stanowi określoną wartość dodaną (rysunek 5):
 - cel ogólny: zrównoważona organizacja;
 - cele pośrednie – wspierające (od najbardziej ogólnego): C01 Przetrwanie i rozwój organizacji; C02 Wzajemnie korzystne relacje z decydentami (właścicielami lub decydentami państwowymi itp.); C03a Zrównoważona wartość rynkowa (dla sektora gospodarczego); C03b Zrównoważona efektywność całkowita (dla sektora publicznego i non profit); C04 Zrównoważona wartość niematerialna; C05a Zrównoważone gospodarowanie budżetem (dla sektora publicznego i non profit); C05b Zrównoważona wartość materialna (dla sektora gospodarczego); Cele *sustainability* (C6 Wysoka efektywność ekonomiczna; C7 Wysoka efektywność społeczna; C8 Wysoka efektywność środowiskowa); C9 Wysoka efektywność organizacyjna; C10 Wzajemnie korzystne relacje z beneficjentami/klientami; C11 Wzajemnie korzystne relacje z załogą (pracownikami, urzędnikami lub funkcyj-

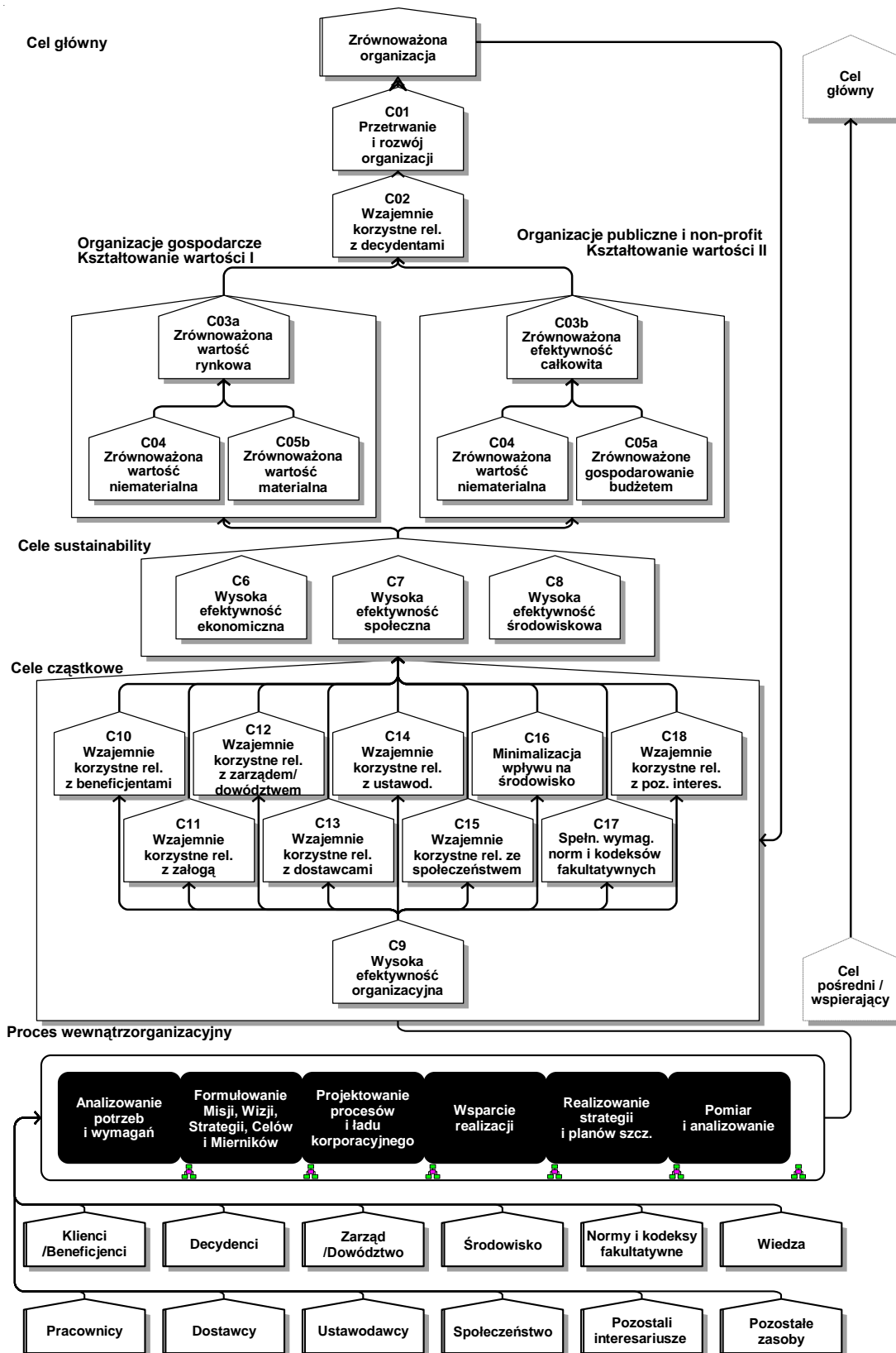
nariuszami); C12 Wzajemnie korzystne relacje z zarządem/dowództwem; C13 Wzajemnie korzystne relacje z dostawcami; C14 Wzajemnie korzystne relacje z ustawodawcami; C15 Wzajemnie korzystne relacje ze społeczeństwem; C16 Minimalizacja wpływu na środowisko; C17 Spełnienie wymagań norm i kodeksów fakultatywnych; C18 Wzajemnie korzystne relacje z pozostałymi interesariuszami;

- ❑ Wejścia do procesów stanowią:
 - oczekiwania i potrzeby zidentyfikowanych interesariuszy, takich jak decydenci, dostawcy, klienci/beneficjenci, załoga/pracownicy, ustawodawcy, społeczeństwo, pozostali interesariuszy,
 - wiedza – jako jeden z najbardziej krytycznych zasobów,
 - pozostałe zasoby,
 - środowisko (wymagania dotyczące środowiska),
 - normy i kodeksy fakultatywne;
- ❑ Procesy mogą być realizowane zarówno przez ludzi, jak i maszyny;
- ❑ Składnikami procesów mogą być zarówno działania fizyczne, jak i supersymboliczne⁵;
- ❑ Procesy mogą być dekomponowane;

- ❑ Procesy mogą być wewnątrzorganizacyjne i międzyorganizacyjne, wewnątrzsektorowe lub międzysektorowe (rysunek 6);
- ❑ Procesami wewnątrzorganizacyjnymi mogą być na przykład: P1 Analizowanie potrzeb i wy-

magań; P2 Formułowanie misji, wizji, strategii, celów i mierników; P3 Projektowanie procesów i ładu korporacyjnego; P4 Wsparcie realizacji; P5 Realizowanie strategii i planów szczegółowych; P6 Pomiar i analizowanie⁶.

Rysunek 5. Schemat – definicja procesu biznesowego i jego kontekstu

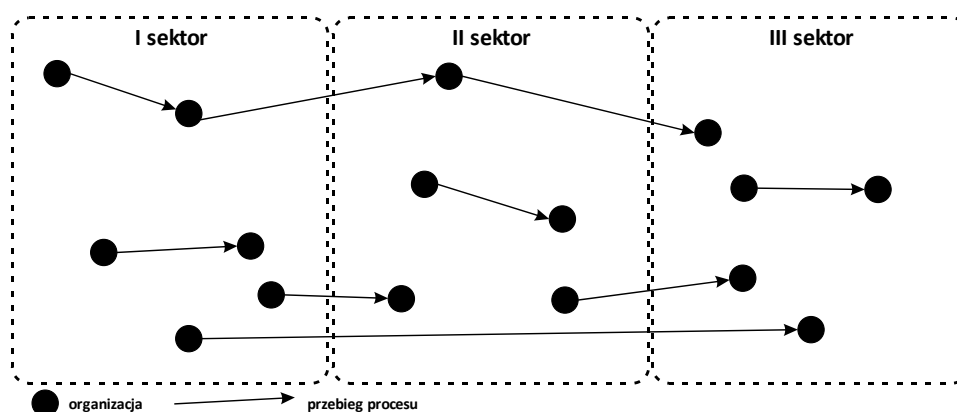


Źródło: opracowanie własne 2013, A. Wysokińska-Senus, *Doskonalenie Systemowego Zarządzania w kontekście sustainability*, Difin 2013.

Powyższa próba zdefiniowania procesu w kontekście nowych wyzwań charakteryzuje się tym, że w opinii autora każdy proces musi być użyteczny, czyli przynosić wartość dla klienta wewnętrznego lub

zewnętrznego; proces powinien przyczyniać się do realizacji szerokiego spektrum celów oraz może wychodzić poza granice jednej organizacji, a nawet poza granice jednego sektora.

Rysunek 6. Schemat – przebieg procesu biznesowego



Źródło: opracowanie własne 2013.

Modele referencyjne z nastawieniem na sektor publiczny

Na początek tej sekcji wyjaśnię praktyczny wymiar stosowania modeli referencyjnych. Otóż kilka miesięcy temu jednemu z autorów tego opracowania powierzono zadanie przygotowania i przeprowadzenia szkolenia z zakresu prognozowania oraz doskonalenia potencjału analitycznego organizacji. Z przekazanej dokumentacji wynikało, że ma to być szkolenie dwudniowe, gdzie podczas tego czasu zalecano przybliżyć szereg zagadnień, których opis zajmował mniej więcej trzy strony A4. Ponadto nigdzie nie wspomniano, iż podczas szkolenia będą wykorzystywane komputery. Po zapoznaniu się ze specyfikacją stwierdzono, że przy wykorzystaniu współczesnego modelu podejścia do analityki organizacji, oczywiście z wykorzystaniem IT, wszystkie zagadnienia zawarte na mniej więcej trzech stronach A4 można zrealizować w 20 min, natomiast pozostały czas przeznaczyć na doskonalenie praktyczne z wykorzystaniem najnowszych metod i praktyczne rozwiązywanie problemów słuchaczy. Niestety zamawiający nie okazał się być elastyczny i narzucił przeprowadzenie szkoleń bez użycia komputerów według „klasycznego” modelu podejścia do problematyki analityki organizacji. Takie podejście organizatorów mogło wynikać z braku teoretycznej wiedzy na temat istnienia i wykorzystania modeli referencyjnych. Dla organizatorów wszystko przebiegło sprawnie: przygotowano specyfikację, przeprowadzono według niej szkolenia. Pozostaje jedynie pytanie, czy efektywnie wykorzystano przyznane fundusze.

Według OASIS (Organization for Advancement of Structured Information Standards) model referencyjny stanowi „abstrakcyjne ramy, służące zrozumieniu istotnych powiązań między podmiotami w ramach danego środowiska; służy także rozwojowi spójnych norm, standardów lub

specyfikacji wspierających zarządzanie tym środowiskiem. Model referencyjny bazuje na małej liczbie ujednoczonych koncepcji, które mogą być wykorzystane jako podstawa do celów edukacyjnych i wyjaśniania zależności modelu niespecjaliście. Model referencyjny cechuje się pewnym stopniem ogólności i nie jest bezpośrednio związany z żadnymi normami, technologiami lub innymi konkretnymi szczegółami wykonawczymi, ale ma na celu dostarczenie spójnej semantyki, którą można stosować w odniesieniu do różnych implementacji”⁷.

Tom Davenport stwierdził, że standaryzacja i *benchmarking* niektórych procesów biznesowych przyspieszy proces doskonalenia organizacji. Ponadto modele referencyjne procesów i miary wydajności procesów umożliwią przedsiębiorstwom bardziej obiektywny wybór, wśród alternatywnych dostawców usług *outsourcingu*, procesów biznesowych⁸.

Literatura przedmiotu oraz twórcy modeli referencyjnych identyfikują następujące cele stosowania modeli⁹:

- szybka implementacja orientacji procesowej,
- skrócenie czasu trwania projektu,
- zmniejszenie ryzyka popełnienia błędów podczas wdrażania,
- łatwiejsza implementacja nowych metod zarządzania,
- redukcja kosztów wdrażania i funkcjonowania,
- przyspieszenie efektów wprowadzenia i lepsze wykorzystanie nowej koncepcji zarządzania.

Trzeba jednak zaznaczyć, że – jak pokazały przykłady np. *reengineeringu* czy fascynacji IT – powyższe cele nie muszą być dzięki modelom zrealizowane.

W ślad za twierdzeniem A. Sobczaka można uznać, że historia modeli referencyjnych rozpoczęła się

w 1987 r., kiedy John Zachman (wówczas pracownik firmy IBM) opublikował w czasopiśmie „IBM Systems Journal” artykuł pt. „A Framework for Information Systems Architecture”. Zauważył w nim, że podejście architektoniczne jest używane przy tworzeniu systemów informacyjnych, ale w zależności od etapu prac dzieje się to w różny sposób i z różnym natężeniem. W celu uczynienia z architektury systemu centralnego punktu odniesienia dla wszystkich działań, zaproponował sposób klasyfikacji powstających modeli/artefaktów architektonicznych.

Na bazie popularności wspomnianego modelu Zachmana powstało ponad 30 opisanych w literaturze modeli referencyjnych, jednak największą popularność zdobyły następujące z nich:

- ITIL – Biblioteka Infrastruktury Technologii Informacyjnych,
- SCOR – Model Referencyjny Łańcucha Dostaw,
- APQC Library,
- VRM – Referencyjny Łańcuch Wartości,
- TAFIM – Techniczne Ramy Architektury Zarządzania Informacją,
- TOGAF – Otwarty Model Referencyjny – Open Group,
- Metoda CEM – Metoda Zarządzania Doświadczeniami Klienta,
- ARIS – Architektura Zintegrowanych Systemów Informacyjnych,
- Enterprise SOA,
- COBIT – Cele Kontroli dla Technologii Informacyjnych i Powiązanych.¹

Jeśli będziecie Państwo starali się sięgnąć po któryś z powyższych modeli, musicie pamiętać o tym, że nie ma jednego doskonałego modelu referencyjnego, który ot tak można wdrożyć w Państwa organizacji i zakończy się to sukcesem. Modele referencyjne mają jedynie dawać inspirację do tworzenia własnych rozwiązań.

Warunki skutecznego wdrożenia orientacji procesowej

Sukces we wdrożeniu orientacji procesowej w organizacji zależy ściśle od obranej metody jej wdrażania. Można ją wdrożyć samodzielnie lub z pomocą zewnętrzną. W obu tych przypadkach istotną kwestią jest elastyczność w procesie budowania sukcesu organizacji.

Ponadto w przypadku samodzielnego doskonalenia organizacji najważniejsze warunki osiągnięcia sukcesu to prawdziwe zaangażowanie najwyższego kierownictwa organizacji, właściwa polityka informacyjna oraz właściwa motywacja wszystkich pracowników.

Skuteczne wdrożenie orientacji procesowej przy pomocy konsultantów może okazać się jeszcze

¹ Szerzej te modele zostaną omówione w kolejnym opracowaniu Autora.

trudniejsze, gdyż wymaga zrozumienia, współpracy oraz elastycznego podejścia do realizacji projektu. Jeden ze znanych guru marketingu stwierdził, że żadna, nawet najbardziej wyrafinowana strategia marketingowa, nie przetrwa spotkania z klientem. To samo z każdym, nawet najdokładniejszym planem – oba wymagają dostosowania do zmieniających się warunków otoczenia. W przypadku gdy elastyczność jest niemożliwa ze względu na określone czynniki zewnętrzne, szanse powodzenia całego projektu można zwiększyć, stopniowo budując docelowy model doskonałości procesowej, na przykład poprzez przeprowadzenie badania pilotażowego, dokonanie analizy tego badania, a następnie sformułowanie modelu docelowego. Istotne jest również szukanie odniesienia, które pozwoli na ewaluację stworzonej metodyki, na przykład w postaci wdrożonych już gdzieś rozwiązań, lub podejście do projektu z zamysłem tworzenia platformy *benchmarkingowej* skupiającej kilka do kilkunastu organizacji o podobnej specyfice funkcjonowania, które dzieląc się doświadczeniem, będą skłonne wzajemnie się doskonalić.

Korzyści dla użytkowników

Wdrożenie orientacji procesowej jest w dzisiejszych czasach koniecznością – jest to element wymagany w kolejnych fazach doskonalenia organizacji, polegających na wdrażaniu *total quality management, activity based management, time based management, balanced scorecard, activity based costing, activity based budgeting, target costing, lean management* czy *kaizen*.

Najbardziej oczekiwanym efektem wdrożenia orientacji procesowej jest oczywiście zadowolony klient. W przypadku Państwa jest to zawsze obywatel. Zadowolony obywatel nie wyklucza zadowolonego urzędnika, gdyż zasada sportowa „wygrany – przegrany” tutaj po prostu nie obowiązuje. Doświadczenia wspomnianych już krajów: Holandii, Niemiec, krajów skandynawskich czy innych, np. USA, Australii, pokazują, że osiągnięcie tych dwóch celów jest możliwe.

Co decyduje o Państwa zadowoleniu i satysfakcji z pracy? Na podstawie wielu wycinkowych badań oraz doświadczenia w pracach przy wdrażaniu orientacji procesowej w urzędach administracji publicznej i samorządowej w Polsce można wskazać, że mogą to być:

- kompetentni przełożeni – 4,10,
- wysokość wynagrodzenia – 4,07,
- warunki pracy – 4,04,
- możliwości rozwoju – 3,87,
- atmosfera w pracy – 3,76,
- możliwość awansowania – 3,58,
- pewność pracy – 3,5⁹.

Jak na wywołanie lub wzmocnienie tych czynników motywacyjnych wpływa orientacja procesowa? Przejrzystość wykonywanych obowiązków, identyfikacja niezbędnych potrzeb urzędnika i wsparcie

informatyczne powodują poprawę warunków pracy, co z kolei wraz z zadowoleniem klientów przekłada się na poprawę atmosfery w pracy. Właściwe warunki pracy i panująca dobra atmosfera w pracy zachęcają do rozwoju osobistego, co przyczynia się do możliwości awansu i możliwości otrzymania wyższego wynagrodzenia. Z kolei chęć rozwoju oraz dobre stanowisko pracy warunkują pewność zatrudnienia. Z biegiem czasu nabywa się kompetencje i doświadczenie, a to z kolei może służyć doskonaleniu współpracowników.

Warto wdrażać orientację procesową!!! więc powodzenia!!!

Przypisy

¹ A. Smith, *Wealth of Nations*, Cannan edition, Methuen & Co., Ltd, 1904, www.econlib.org/library/Smith/smWN.html, 2013.

² Z. Martyniak (red.), *Nowe metody organizacji i zarządzania*, Stabill, 1998.

³ P. Harmon, *Business process change: a manager's guide to improving, redesigning, and automating processes*, Morgan Kaufmann, 2003.

⁴ <http://www.bptrends.com/>, 2013.

⁵ Zgodnie z nazewnictwem wprowadzonym przez A. Toffler, *Budowa Nowej Cywilizacji: Polityka trzeciej fali*, Zysk i S-ka, 1995 – są to działania służące kreowaniu mądrości.

⁶ Więcej w rozdziale czwartym – P. Senkus, *Zarządzanie i dowodzenie z wykorzystaniem orientacji procesowej: Sektor prywatny, sektor publiczny, sektor non profit*, Difin 2013.

⁷ <https://www.oasis-open.org/committees/soa-rm/faq.php>, 2013.

⁸ T. Davenport, *The Coming Commoditization of Processes*, "Harvard Business Review" 2005, nr 6;

J. Hurwitz, R. Bloor, M. Kaufman, F. Halper, *Service Oriented Architecture For Dummies*, 2nd IBM Limited Edition, Wiley Publishing, 2009;

A.G. Software, *ARIS Method: ARIS Platform 7.2*, Software A.G., 2009;

A. Sharp, P. McDermott, *Workflow Modeling: Tools for Process Improvement and Applications Development*, ARTECH HOUSE INC., 2009;

G. Dess, A. Rasheed, K. McLaughlin, R. Priem, *The new corporate architecture*, "Academy of Management Executive" 1995, nr 9 (3), s. 7–20;

<http://www.iti1-officialsite.com/>, 2013;

<http://www.supply-chain.org>, 2013;

<http://www.apqc.org>, 2013;

<http://www.value-chain.org/>, 2013.

⁹ P. Łukasik, *Czynniki motywujące pracowników w gospodarce opartej na wiedzy*, [w:] *Zachowania organizacyjne w kontekście zarządzania wiedzą*, Kraków 2011; A. Wysokińska-Senkus, *Doskonalenie Systemowego Zarządzania w kontekście sustainability*, Difin 2013.

Dr hab. inż. Piotr Senkus

https://pbn.nauka.gov.pl/persons/1684104/Piotr_Senkus

<http://pl.linkedin.com/pub/peter-senkus/2b/b39/176>

<http://www.goldenline.pl/piotr-senkus>

<http://www.slideshare.net/senkus>

□



Administracja w Rzeczypospolitej Krakowskiej (1815–1846)

Na mocy postanowień Kongresu Wiedeńskiego z dniem 18 października 1815 r. utworzone zostało miasto-państwo pod nazwą Wolne, Niepodległe i Ściśle Neutralne Miasto Kraków i Jego Okręg, powszechnie znane jako Rzeczpospolita Krakowska (niektóre źródła jako początek jego istnienia przyjmują 3 maja 1815 r. – datę podpisania tzw. traktatu dodatkowego pomiędzy Rosją, Prusami i Austrią). Zajmowało ono obszar około 1200 kilometrów kwadratowych (dostępne źródła podają różne dane – 1150, 1164 oraz 1234 km kw.) i obejmowało miasto Kraków oraz 224 wsie i 3 prywatne miasteczka (Chrzanów, Trzebinę i Nową Górę). W okresie istnienia Rzeczypospolitej Krakowskiej liczba jej ludności wzrosła o ponad połowę – od około 88 tysięcy (według niektórych źródeł – 95 tysięcy) w 1815 r. do około 146 tysięcy w 1843 r. Terytorium to podzielone było na 18 gmin wiejskich, a samo miasto Kraków na 9 gmin miejskich. Na czele administracji gminnej stał wójt, którego zgromadzenie gminne wybierało na 2 lata. Od 1833 r. wprowadzono sześcioletnią kadencję wójta. Na przełomie 1838 i 1839 r. gminy zostały zastąpione przez większe terytorialnie dystrykty, zarządzane przez komisarzy dystryktowych.

Konstytucja Wolnego Miasta Krakowa, której pierwotny tekst ogłoszony został 3 maja 1815 r., a tekst tzw. rozwinięty 11 września 1818 r., przyznała władzę wykonawczą Senatowi Rządzącemu. W jego skład wchodził prezes i 12 członków, z których 8 było wybieranych przez Zgromadzenie Reprezentantów, a po 2 przez Krakowską Kapitułę Katedralną i Uniwersytet Jagielloński. Senatowi przysługiwała inicjatywa ustawodawcza oraz wyłączność w zakresie organizowania administracji i policji. Konstytucja z 1833 r. ograniczyła liczbę senatorów do 9 osób – prezesa i 7 członków wybieranych przez Zgromadzenie oraz 1 członka wybieranego przez kapitułę. Tym samym uniwersytet utracił prawo wyboru swojego przedstawiciela do Senatu.

Bierne prawo wyborcze do Senatu mieli obywatele Wolnego Miasta Krakowa, którzy ukończyli 35 lat, legitymowali się wyższym wykształceniem oraz posiadali co najmniej od roku nieruchomość, od której wartość podatku wynosiła co najmniej 150 złotych krakowskich rocznie. Od kandydatów na senatorów wymagano też wcześniejszej praktyki na stanowisku wójta lub sędziego (przez 2 lata) albo członkostwa w Zgromadzeniu Reprezentantów (przez 2 kadencje). Początkowo odstąpiono od tego wymogu w stosunku do kandydujących do Senatu byłych urzędników mianowanych i obieralnych zatrudnionych w administracji Księstwa Warszawskiego, lecz wyłączenie to zniesiono w 1818 r. W 1833 r. obniżono cenzus majątkowy do 100

złotych krakowskich, jednocześnie odebrano bierne prawo wyborcze niechrześcijanom.

Zgromadzenie Reprezentantów liczyło 41 członków. Wśród nich najliczniejsza grupa (26 osób) wybierana była przez zgromadzenia gminne, 6 miejsc przysługiwało tzw. sędziom pokoju, zaś po 3 miejsca obsadzone były przez przedstawicieli Senatu, kapituły katedralnej (wybranych spośród kanoników i prałatów) oraz uniwersytetu (wybranych spośród profesorów i doktorów). Zgromadzenie miało kompetencje ustawodawcze i kontrolne, z tym, że jego inicjatywa ustawodawcza uzależniona była od zgody Senatu. Obradowało raz w roku na czterotygodniowych sesjach, między innymi uchwalając budżet Wolnego Miasta oraz wysokość podatków oraz dokonując wyboru senatorów, wyższych urzędników i sędziów. W Rzeczypospolitej Krakowskiej czynne prawo wyborcze przysługiwało profesorom uniwersytetu, nauczycielom, artystom, klerowi, przedsiębiorcom kierującym fabrykami i warsztatami, bogatszym kupcom i właścicielom nieruchomości płacącym podatek gruntowy w wysokości co najmniej 50 złotych krakowskich.

W późniejszym okresie istnienia Wolnego Miasta Krakowa uprawnienia Zgromadzenia Reprezentantów były stopniowo ograniczane. Od wprowadzenia konstytucji z 1833 r. zbierało się ono już tylko co trzy lata, a jego obrady miały charakter tajny. Od 1842 r. Zgromadzenie mogło debatować tylko na temat spraw wniesionych przez Senat.

Wolne Miasto Kraków było tak „niepodległe i ściśle neutralne”, że nie mogło prowadzić własnej polityki zagranicznej, zaś jego interesy na tym polu miały reprezentować trzy tzw. mocarstwa opiekuńcze, które wcześniej dokonały rozbiorów Polski – Rosja, Prusy i Austria. Państwa te miały szanować neutralność Krakowa i nie wprowadzać tam swoich wojsk. Z kolei od władz Krakowa wymagały przekazywania dezertorów i szpiegów zbiegłych na jego teren. W praktyce terytorium Rzeczypospolitej Krakowskiej odgrywało jednak dużą rolę w podtrzymywaniu kontaktów pomiędzy polskimi organizacjami podziemnymi działającymi w trzech zaborach oraz ze środowiskami emigracyjnymi.

„Mocarstwa opiekuńcze” były reprezentowane w Krakowie przez tzw. rezydentów, których uprawnienia nie były jednoznacznie określone ani w konstytucji z 1815 r., ani w rozwiniętej konstytucji z 1818 r. Jednakże w okresie trzech lat dzielących ogłoszenie tych aktów prawnych mieli oni decydujący głos w tzw. Komisji Organizacyjnej, mającej opracować zasady prawno-ustrojowe Rzeczypospolitej Krakowskiej. Od 1833 r. uzyskali formalne uprawnienia w zakresie interpretacji przepisów konstytucyjnych oraz w zakresie

rozstrzygnięcia konfliktów kompetencyjnych pomiędzy organami Wolnego Miasta Krakowa. Ustanowiona została wówczas tzw. Konferencja Rezydentów, która miała prawo występowania w roli zwierzchników wobec jego władz.

Jak wspomniano wcześniej, organizacja i zarządzanie administracją (w tym pracą wójtów gmin miejskich i wiejskich) oraz policją Wolnego Miasta Krakowa należały do Senatu. Znaczna część urzędników rekrutowała się z byłych pracowników administracji Księstwa Warszawskiego, zazwyczaj dysponujących znacznym doświadczeniem zawodowym, dzięki czemu aparat administracyjny Rzeczypospolitej Krakowskiej uchodził za sprawny i kompetentny. Z kolei policja, początkowo złożona z obywateli Wolnego Miasta i dysponująca zasobem kadrowym w liczbie 50 funkcjonariuszy konnych i 500 pieszych, została w 1836 r. (po wkroczeniu do Krakowa wojsk trzech „mocarstw opiekuńczych” w konsekwencji przeprowadzonego przez Stowarzyszenie Ludu Polskiego zamachu na szpiega rosyjskiego) rozwiązana przez Austriaków i zastąpiona nową formacją, utworzoną przez okupanta. Stała się ona narzędziem nacisku na społeczeństwo Wolnego Miasta, a jej działalność w znacznym stopniu skupiła się na zwalczaniu tajnych polskich stowarzyszeń patriotycznych.

Zgodnie z konstytucją Rzeczypospolitej Krakowskiej jej sądownictwo było niezawisłe, a postępowania cywilne i karne toczyły się jawnie. Sędziowie byli powoływani przez Zgromadzenie Reprezentantów, a w ostatnich latach istnienia miasta-państwa –

przez Senat. Stawiano im wysokie wymagania w zakresie profesjonalizmu – musieli legitymować się tytułem doktora praw. Sądownictwo było dwuinstancyjne, natomiast rolę sądu kasacyjnego pełnił Wydział Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego. System prawny Wolnego Miasta wzorowany był na francuskim – na jego terenie obowiązywał Kodeks Napoleona, francuski kodeks handlowy oraz francuskie rozwiązania proceduralne w postępowaniach cywilnych i karnych.

Po upadku powstania listopadowego w 1831 r. Kraków stał się centrum polskiej konspiracji niepodległościowej. Początkowo dosyć znaczna swoboda jej działalności została jednak drastycznie ograniczona po wspomnianych wyżej wydarzeniach z 1836 r. Wybuch powstania krakowskiego był ostatnim przebłyskiem wolności w Rzeczypospolitej Krakowskiej, bezpośrednio poprzedzającym jej formalną likwidację i przyłączenie do Cesarstwa Austriackiego w listopadzie 1846 r.

Źródła:

1. W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
2. Wikipedia, wolna encyklopedia (http://pl.wikipedia.org/wiki/Wolne_Miasto_Krak%C3%B3w).

Opracował **Wojciech Zawadzki**
Radca Szefa KPRM
Departament Służby Cywilnej KPRM



„Status prawny funkcjonariusza celnego”

Andrzej Halicki, Wydawnictwo BW, Szczecin 2013 r.

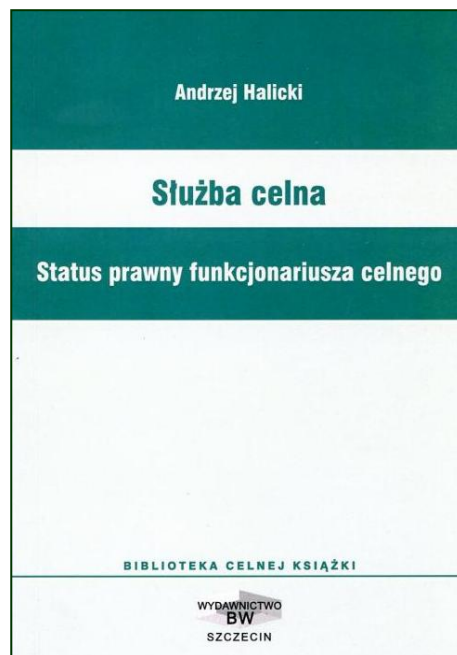
Książka „Status prawny funkcjonariusza celnego”, autorstwa Andrzeja Halickiego, ukazała się nakładem Wydawnictwa BW ze Szczecina w ramach „Biblioteki celnej książki”. Jest to pierwsza monografia poświęcona specyficznej służbie w systemie administracji publicznej – Służbie Celnej. Autorem pracy jest funkcjonariusz celny z kilkunastoletnim stażem, co podkreśla we wstępie ze wskazaniem na źródło inspiracji, jakim jest własne doświadczenie zawodowe.

Na uwagę zasługuje przejrzysty i czytelny układ książki składającej się z trzynastu powiązanych ze sobą w logiczną całość rozdziałów, poświęconych m.in. zadaniom i organizacji Służby Celnej, przebiegowi służby funkcjonariusza celnego oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej. W szczególności godna uwagi jest rozbudowana część odnosząca się do praw i obowiązków funkcjonariusza celnego, stanowiąca praktyczną encyklopedię wiedzy w tym obszarze.

W końcowej części opracowania omówione zostały działania podejmowane na rzecz funkcjonariuszy celnych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Ponadto Autor zaprezentował bogate orzecznictwo w sprawach związanych ze stosowaniem ustawy o Służbie Celnej

Język monografii jest jasny, precyzyjny i czytelny, z absolutną dominacją języka prawniczego, ekonomicznego oraz menadżerskiego, bazującego na źródłach obowiązujących aktów prawnych, przede wszystkim ustaw i rozporządzeń, oraz literaturze, także zresztą bardzo profesjonalnej. Część merytoryczna została uzupełniona wykazem orzeczeń dotyczących statusu prawnego funkcjonariusza celnego, analiz, badań i raportów oraz zapytań i interpelacji poselskich.

Jest to opracowanie całkowicie naukowe, nowoczesne pod każdym względem – metodologii, konstrukcji opracowania, jego struktury, warsztatu naukowego oraz sposobu prezentacji wielce profesjonalnych, przede wszystkim prawnych, zagadnień.



Monografia jest adresowana nie tylko do funkcjonariuszy celnych, funkcjonariuszy innych służb mundurowych, dyrektorów izb celnych oraz naczelników urzędów celnych, ale także do ustawodawców, sędziów, prokuratorów i związków zawodowych. Stanowi ona bowiem cenne źródło wiedzy o funkcjonowaniu Służby Celnej oraz specyfice zawodu funkcjonariusza celnego.

Prof. dr hab. Wiesław Czyżowicz



„Apolityczność Sił Zbrojnych Drugiej i Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka”

Jerzy Zalewski, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2009 r.

W książce prof. Jerzego Zalewskiego „Apolityczność Sił Zbrojnych Drugiej i Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i Praktyka” (ss. 369) przedstawione zostały ramy prawne funkcjonowania zasady apolityczności polskich sił zbrojnych oraz realizacja tej zasady w praktyce.

We wstępie książki Autor definiuje apolityczność jako „fakt społeczny, specyficzną normę polityczno-prawną i zwyczajową wyrażającą treści pochodzące ze źródeł uzależnionych od doświadczenia, zawierającą również sądy wartościujące i oceny emocjonalne powiązane z werbalizmem odgrywającym rolę impulsu, aktualizującego przekonania o względnej trwałości i elastyczności”. Autor wskazuje, że w ujęciu funkcjonalnym i strukturalnym apolityczność jest obrazem polisemicznym, i jako model pojęciowy nie może być rozpatrywana w oderwaniu od konkretnych uwarunkowań politycznych, prawnych, etycznych, społecznych.

W rozdziale „Metodologiczne problemy badań nad apolitycznością sił zbrojnych” Autor wskazuje, że odpolitycznienie danych dziedzin oznacza definiowanie ich działania i zaakceptowanie podporządkowania regulacjom, zakładającym *a priori* funkcje ochronne przed fluktuacjami politycznymi. Apolityczność w wąskim ujęciu charakteryzuje postawę obojętności żołnierza wobec aktualnych zagadnień politycznych, udziału między innymi w wyborach i referendach, ograniczenia partycypacji w działalności politycznej czy łączenia służby wojskowej ze służbą cywilną. W szerszym ujęciu *apolityczność* stanowi zobiektywizowaną zasadę działania, uwzględniającą treści: (1) prawne (norma konstytucyjna lub przepis w ustawie zwykłej) oraz (2) zwyczajowe czy precedensowe – zobowiązując osoby realizujące określone role społeczne w organach państwa do nieangażowania się politycznego, w tym przynależności do partii politycznych i związków zawodowych.

W rozdziale 2 książki, zatytułowanym „Wojsko Polskie 1918–1939 – apolityczność programowa i jej dekompozycja”, Autor wskazuje na występujące w okresie II RP istotne różnice w podejściu do kwestii apolityczności armii przy jednoczesnym deklarowanym dążeniu przez większość stronnictw politycznych do uchronienia wojska od wpływów politycznych. W kolejnych podrozdziałach Autor przedstawia funkcje i charakter armii, problemy z uzyskaniem konsensusu ponadpartyjnego co do ustroju wojska w trakcie prac nad „małą konstytucją”

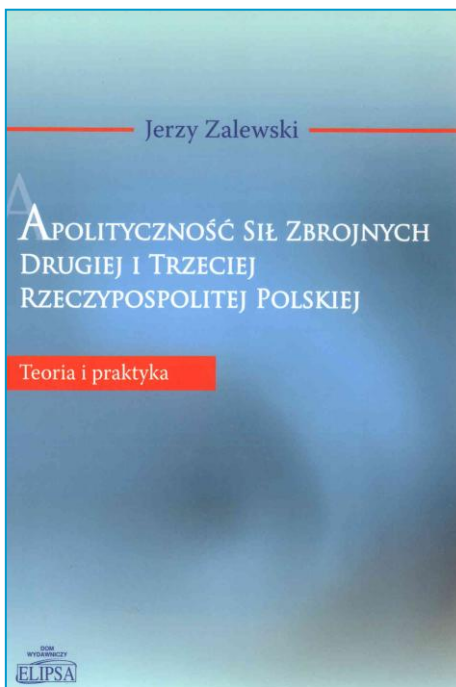
oraz prac nad konstytucją prowadzonych przez Sejm Ustawodawczy, projekcje apolityczności, w tym wizje głównych stronnictw politycznych i poglądy marszałka Józefa Piłsudskiego. W ostatnim podrozdziale przedstawione zostały przyjęte rozwiązania polityczno-prawne i zwyczajowe.

W rozdziale „Przewartościowanie roli wojska w latach 1921–1939” Autor przedstawia proces formułowania kadry oficerskiej wojska, jej kompetencje oraz działania władz mające na celu kształtowanie pożądanych postaw kadry dowódczej. W podrozdziale poświęconym aktywności politycznej wojskowych po przewrocie wojskowym w 1926 r. Autor przedstawia zaangażowanie niektórych oficerów w działalność władz państwowych, administracyjnych, samorządowych i partyjnych. Na zakończenie części książki poświęconej przedstawieniu problemu apolityczności armii II RP Autor wskazuje, że brak konstytucyjnej normy apolityczności, brak tradycji i prawa zwyczajowego w tej dziedzinie sprzyjał relatywizacji zachowań oficerów. Ponadto, w ocenie Autora, obóz piłsudczyków, który wywarł największy wpływ na funkcjonowanie Sił Zbrojnych II RP, pomimo deklaracji uwolnienia wojska od wpływów stronnictw politycznych doprowadził do jego podporządkowania jednej sile politycznej.

Kolejne rozdziały książki poświęcone są zasadzie apolityczności wojska w Trzeciej Rzeczypospolitej.

W rozdziale „Apolityczność: norma ustrojowa funkcjonowania wojska w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej” Autor przedstawia historię kształtowania się ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej, w tym miejsca wojska w rodzącym się państwie demokratycznym. Autor wskazuje, że pomimo zgody partii politycznych co do tego, że zapewnienie apolityczności i cywilnej kontroli nad armią jest elementem ustroju demokratycznego, w pierwszym okresie Trzeciej Rzeczypospolitej występowały trudności i zagrożenia w zapewnieniu apolityczności wojska. Dopiero proces przystąpienia Polski do NATO i zagwarantowanie apolityczności armii w Konstytucji RP z 1997 r. stworzyły trwałe podstawy wdrożenia tego standardu państwa demokratycznego.

W kolejnym rozdziale, „Praktyka apolityczności wojska: 1992–2005”, Autor poddaje analizie dotyczące wojska wydarzenia mające związek z zapewnieniem apolityczności armii. W interesujący



sposób omówione zostały wszystkie ważne wydarzenia z lat 1992–2005 dotyczące wojska, a związane z apolitycznością.

Na zakończenie książki Pan Profesor Zalewski wyraża opinię, że obecnie istnieją instrumenty zapewnienia w Wojsku Polskim zasady apolityczności, ponadto wskazuje na nowe wyzwania stawiane wojsku, związane z profesjonalizacją armii.

Książka w ciekawy sposób przedstawia starania o zapewnienie apolityczności wojska w II i III RP.

Można ją polecić osobom zainteresowanym najnowszą historią Polski. Biorąc pod uwagę, że zasada neutralności politycznej jest również zasadą etyki korpusu służby cywilnej, zapoznanie się z problemami we wdrażaniu tej zasady w wojsku powinno zainteresować członków korpusu służby cywilnej.

□



„Prawne aspekty problematyki konfliktu interesów w administracji publicznej – ekspertyza”

Ekspertyza „Prawne aspekty problematyki konfliktu interesów w administracji publicznej”, obejmująca przegląd zarówno polskich rozwiązań prawnych dotyczących regulacji kwestii bezstronności działania administracji, jak i międzynarodowych standardów w zakresie unikania konfliktu interesów w tym obszarze, została opracowana na zlecenie Fundacji Batorego w ramach projektu „Społeczny monitoring konfliktu interesów”, współfinansowanego przez Unię Europejską. Celem przeglądu jest nie tylko diagnoza podstawowych cech polskich regulacji prawnych w tym zakresie, ale również wskazanie problemów we wdrażaniu standardów bezstronności w polskiej administracji i ewentualnych potrzeb w zakresie legislacji czy zmian organizacyjnych. Autorami ekspertyzy są Natalia Mileszyk i Grzegorz Wiaderek

Dokonując przeglądu kluczowych uregulowań i standardów międzynarodowych dotyczących bezstronności oraz unikania konfliktu interesów, Autorzy omawiają dokumenty takich organizacji, jak: Organizacja Narodów Zjednoczonych, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Rada Europy i Unia Europejska. W podsumowaniu tego rozdziału wskazują, że mimo szeroko zakrojonej dyskusji nad zagadnieniem konfliktu interesów i przeciwdziałania korupcji, akty prawne (traktaty, konwencje) dotyczące tej tematyki są jednostkowe.

Kolejny rozdział obejmuje przegląd rozwiązań prawnych zawartych w przepisach regulujących funkcjonowanie administracji publicznej w Polsce. Analizie poddano następujące akty prawne: Konstytucja RP, Kodeks postępowania administracyjnego, ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, ustawa – Prawo zamówień publicznych, ustawa o służbie cywilnej, ustawy dotyczące samorządu terytorialnego, ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawa o pracownikach urzędów państwowych, ustawa o służbie zagranicznej, ustawa o pracownikach samorządowych oraz ustawy regulujące rynek medyczny.

W czwartym rozdziale przedstawione zostały najważniejsze standardy międzynarodowe dotyczące konfliktu interesów oraz ich odniesienia do polskiego

systemu prawnego w podziale na te, które już są obecne w polskim porządku prawnym, oraz na takie, co do których potrzebne byłyby działania legislacyjne, aby je skutecznie wdrożyć.

W rozdziale piątym Autorzy zastanawiają się, czy przy obecnym stanie prawnym i stosowanych rozwiązaniach organizacyjnych potrzebne są nowe regulacje w dziedzinie unikania konfliktu interesów w polskiej administracji. Wskazuje się, że przepisy dotyczące bezstronności zawarte w wielu aktach prawnych różnego rzędu zawierają mechanizmy przeciwdziałania konfliktowi interesów. Rozważenia wymaga natomiast kwestia zawarcia w przepisach definicji legalnej konfliktu interesów, uporządkowania i eliminacji zbędnych regulacji, uregulowania

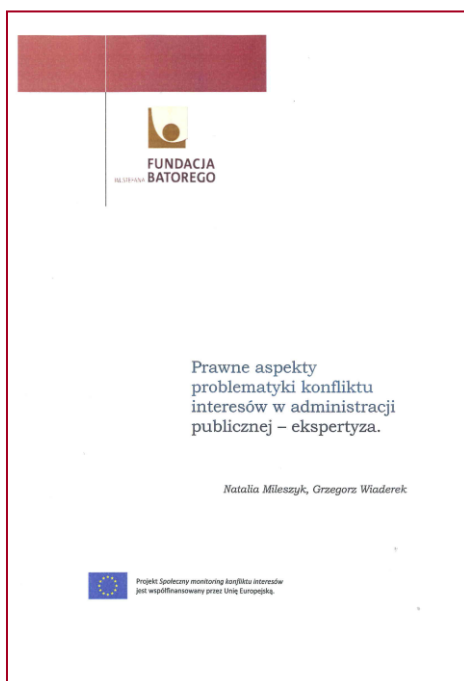
kwestii związanych z uzyskaniem korzyści majątkowych, uporządkowania kwestii związanych ze składaniem deklaracji dotyczących konfliktu interesów oraz stopnia kazuistyki przepisów dotyczących konfliktu interesów.

Ponadto na podstawie przeprowadzonych analiz prawa Autorzy przedstawili te kwestie, które wymagałyby szczegółowego pogłębienia w ramach badań empirycznych zjawiska konfliktu interesów oraz narzędzi przeciwdziałania przejawom braku bezstronności w polskiej administracji. Na zakończenie Autorzy omawiają projekt regulacji z 2011 r., której celem było ujęcie w jednym akcie prawnym problematyki zapobiegania i zwalczania sytuacji konfliktu interesów.

Zebrane w ekspertyzie informacje i opinie stanowią istotny wkład w rozważania nad zagadnieniem konfliktu interesów w administracji publicznej. Zapoznanie się z dokumentem można rekomendować w szczególności tym członkom korpusu służby cywilnej, którzy na co dzień zajmują się sprawami przeciwdziałania konfliktowi interesów oraz przeciwdziałania i wykrywania korupcji. Na uwagę zasługują wnioski zawarte w ekspertyzie dotyczące potrzeby rozważenia zmian i wprowadzenia nowych rozwiązań w prawie.

Maciej Szmit

Radca Szefa KPRM w Departamencie Służby Cywilnej KPRM



MANAGING PEOPLE

Skills Workshop

Decision-making¹



The clock's ticking rapidly² towards the deadline³ and you still haven't decided what to do; it's make your mind up time⁴ but how? Don't know; can't decide? **George Sandford** offers up some decision-making ideas.

There's no getting away from it; life is just packed full of decisions waiting to be made; these can range from the everyday mundane⁵, such as what to buy for lunch, or life-critical⁷ decisions such as whether to have a serious operation that carries⁸ huge risks. Fortunately, most work choices fall between these two extremes⁹, but they can be stressful¹⁰ nonetheless, and leave you on the horns of a dilemma¹¹. The more senior managers become, the more they will be judged on¹² the quality of their decision-making; that may involve¹³ making some bold¹⁴ moves, while getting it right¹⁵ more often than not. So how should you deal with¹⁶ this endless procession¹⁷ of choices?

Understanding Decision-making Issues

A useful starting point¹⁸ is to get a handle on¹⁹ the type of decision being made. There are two main sorts of decision – yes/no and choosing options. For a book publisher, it could be whether to sign an author or not, or for a manufacturer²⁰, whether or not



"Life's Just One Damn⁵ Thing After Another"
– Elbert Hubbard



to close an old factory. Choice-based²¹ decisions may relate to²² choosing from a selection of possibilities, which on the domestic front²³ could be what colour to paint your front room or where to go on holiday, and in a formal

- ¹ **decision-making** dɪ'sɪʒn 'meɪkɪŋ podejmowanie decyzji
- ² **rapidly** 'ræpɪdli szybko
- ³ **deadline** 'dedlaɪn termin ostateczny
- ⁴ **it's make your mind up time** ɪts meɪk jɜ:(r) maɪnd ʌp taɪm najwyższy czas podjąć decyzję
- ⁵ **damn** dæm przeklęty (pot.)
- ⁶ **the mundane** ðə mʌn'deɪn codzienność, szara rzeczywistość
- ⁷ **life-critical** laɪf 'krɪtɪkl mający krytyczne znaczenie dla całego życia (tylko przed rzeczownikami)
- ⁸ **to carry sth** tə 'kæəri 'sʌmθɪŋ nieść coś (za sobą)
- ⁹ **extreme** ɪk'stri:m skrajność
- ¹⁰ **stressful** 'stresfʊl stresujący
- ¹¹ **to be on the horns of a dilemma** tə bi ɒn ðə hɔ:nz əv ə dɪ'lemə znaleźć się między młotem a kowadłem
- ¹² **to judge sb on sth** tə dʒʌdʒ 'sʌmbədi ɒn 'sʌmθɪŋ oceniać kogoś pod względem czegoś
- ¹³ **to involve** tu ɪn'vɒlv obejmować
- ¹⁴ **bold** bæʊld odważny
- ¹⁵ **to get sth right** tə get 'sʌmθɪŋ raɪt dobrze coś ująć/zrozumieć
- ¹⁶ **to deal with sth** tə di:l wɪð 'sʌmθɪŋ/ poradzić sobie z czymś
- ¹⁷ **procession** prə'seɪʃn ciąg, seria (czegoś)
- ¹⁸ **starting point** sta:tɪŋ pɔɪnt punkt wyjścia
- ¹⁹ **to get a handle on sth** tə get ə 'hændl ɒn 'sʌmθɪŋ rozgryźć coś, opanować coś
- ²⁰ **manufacturer** ,mænju'fæktʃərə(r) producent
- ²¹ **X-based** beɪst w oparciu o X
- ²² **to relate to sth** tə rɪ'leɪt tə 'sʌmθɪŋ odnosić się do czegoś, być powiązany z czymś
- ²³ **on the domestic front** ɒn ðə də'mestɪk frʌnt w domu, w kraju

FOT. RONSTIK

business sense, selecting a service provider²⁴. There are a number of analytical decision-making techniques that you can employ²⁵ to make your decisions objectively and, hopefully, effectively; here's a selection of some of the most popular ones.

Popular Decision-making Techniques

Flip a Coin²⁶

You're on a country lane²⁷ at a junction²⁸ with no signs; should you go left or right? It's an arbitrary²⁹ decision – why not just toss³⁰ a coin; heads³¹ go left; tails³² go right. Looking for a new job? Close your eyes and stick³³ a pin³⁴ randomly³⁵ somewhere on the job ads³⁶ page – but don't try it on the computer monitor screen. Author Luke Rhinehart took the idea of chance³⁷-based decision-making to the ultimate³⁸ conclusion in his 1971 cult book, 'The Dice³⁹ Man', in which the chief protagonist⁴⁰ leads his life according to⁴¹ the roll⁴² of a dice. It's one way of deciding, but maybe you are looking for something a little less risky and more circumspect⁴³.

²⁴ **service provider** 'sɜːvɪs prə'vaɪdə(r)
dostawca usług

²⁵ **to employ** tu ɪm'plɔɪ zastosować

²⁶ **to flip a coin** tə flɪp ə kɔɪn rzucić monetą

²⁷ **lane** leɪn wąska droga

²⁸ **junction** 'dʒʌŋkʃn skrzyżowanie (UK)

²⁹ **arbitrary** 'ɑːbɪtrəri dowolny, przypadkowy

³⁰ **to toss** tə tɒs rzucić

³¹ **heads** hedz orzeł (strona monety)

³² **tails** teɪlz reszka (strona monety)

³³ **to stick sth** tə stɪk 'sʌmθɪŋ przypiąć/wpiąć coś

³⁴ **pin** pɪn szpilka

³⁵ **randomly** 'rændəmli przypadkowo

³⁶ **ad (advertisement)** æd əd'vɜːtɪsmənt
reklama, ogłoszenie

³⁷ **chance** tʃɑːns przypadek

³⁸ **ultimate** 'ʌltɪmət ostateczny, końcowy

³⁹ **dice** daɪs kość/kości (do gry)

⁴⁰ **chief protagonist** tʃiːf prə'tæɡənɪst główny
bohater

⁴¹ **according to sth** ə'kɔːdɪŋ tə 'sʌmθɪŋ
zgodnie z czymś

The issue of risk also carries a psychological dimension, as some people are more risk averse than others.

Pros and Cons⁴⁴

Possibly the simplest and most obvious, and for those reasons, popular, we simply weigh up⁴⁵ the advantages⁴⁶ and disadvantages⁴⁷ of a course of action and hope there will be a sufficient⁴⁸ difference between the two sides to make our choice for us.

Pareto

The eponymous⁴⁹ Italian economist found an interesting link between the percentages 80 and 20, and thus The Pareto Principle⁵⁰ is also known as the 80:20 Rule. It really does seem to apply⁵¹

⁴² **roll** rɒl rzut (kości)

⁴³ **circumspect** 'sɜːkəm'spekt powściągliwy

⁴⁴ **pros and cons** prɒs ənd kɒns (wszystkie)
"za" i "przeciw" (czegoś)

⁴⁵ **to weigh sth up** tə weɪ 'sʌmθɪŋ ʌp zważyć
coś, rozważyć coś

⁴⁶ **advantage** əd'vɑːntɪdʒ korzyść, pozytyw

⁴⁷ **disadvantage** ,dɪsəd'vɑːntɪdʒ minus,
ujemna strona

⁴⁸ **sufficient** sə'fɪʃnt dostateczny

⁴⁹ **eponymous** ɪ'pɒnɪməs tytułowy

⁵⁰ **principle** 'prɪnsəpl reguła, prawo

⁵¹ **to apply** tu ə'plai mieć zastosowanie,
stosować (się)

⁵² **X-related** rɪ'reɪlɪd związany z X (tylko przed
rzeczownikiem)

⁵³ **to derive from sth** tə dɪ'reɪv frəm 'sʌmθɪŋ
pochodzić z czegoś, wywodzić się skądś

⁵⁴ **(a) hard and fast sth** ə hɑːd ənd fɑːst
'sʌmθɪŋ coś, co nie może być (niestety)
zmienione, coś, co jest absolutem (najcz.
z przeczeniem)

to a lot of things; here are some work-related⁵² examples:

- 80 percent of your sales probably come from 20 percent of your clients.
- 80 percent of problems come from 20 percent of causes.
- 80 percent of profits derive from⁵³ 20 percent of your products.
- 80 percent of your time is spent on 20 percent of your activities.

Of course, this is not a hard and fast⁵⁴ rule, but it is indicative⁵⁵. You could therefore⁵⁶ think which 20 percent of actions would result in⁵⁷ an 80 percent improvement; this approach⁵⁸ is often used within quality management.

Risk Analysis

Decision-making is difficult because we are worried about the potential negative consequences of a decision; it is therefore a good idea to understand the nature of risk.

A Health and Safety officer⁵⁹ carrying out⁶⁰ an inspection is interested in two main dimensions⁶¹ of risk; likelihood⁶² of occurrence⁶³ and the impact⁶⁴ if it does. These can be cross-referenced⁶⁵ to create a four quartile⁶⁶ matrix⁶⁷. In the business context, you may conduct⁶⁸ a risk-benefit analysis⁶⁹. In financial investments, >

⁵⁵ **indicative** ɪn'dɪkətɪv znamienny
(dla czegoś)

⁵⁶ **therefore** 'ðeəfɔː(r) zatem

⁵⁷ **to result in sth** tə rɪ'zʌlt ɪn 'sʌmθɪŋ
poskutkować czymś

⁵⁸ **approach** ə'prɔʊtʃ podejście

⁵⁹ **health and safety officer** helθ ənd 'seɪfti
'ɒfɪsə(r) tu: inspektor BHP

⁶⁰ **to carry sth out** tə 'kæəri 'sʌmθɪŋ aʊt
przeprowadzić coś

⁶¹ **dimension** daɪ'menʃn wymiar

⁶² **likelihood** 'laɪklihood prawdopodobieństwo

⁶³ **occurrence** ə'kʌrəns wydarzenie

⁶⁴ **impact** 'ɪmpækt wpływ, skutek (negatywny)

⁶⁵ **to cross-reference sth** tə kros 'refrəns
'sʌmθɪŋ tu: badać coś w wielu źródłach,
weryfikować coś w innym źródle

⁶⁶ **quartile** 'kwɔːtaɪl kwartył

⁶⁷ **matrix** 'meɪtrɪks matryca

⁶⁸ **to conduct** tə kən'dʌkt przeprowadzić

⁶⁹ **risk-benefit analysis** rɪsk 'benɪft ə'næləsɪs
analiza kosztów i korzyści, analiza ryzyka

for example, higher-yielding⁷⁸ funds tend to carry higher risks, in which case, you may need to factor into⁷⁴ your calculation your ability to sustain a loss⁷².

The issue of risk also carries a psychological dimension, as some people are more risk-averse⁷³ than others. Typically, entrepreneurs⁷⁴ tend to be higher risk-takers⁷⁵, and it is perhaps not surprising that many millionaires preceded⁷⁶ becoming wealthy⁷⁷ by going bankrupt⁷⁸ on more than one occasion.

Kurt Lewin's Force field⁷⁹ Analysis

It sounds rather scientific⁸⁰ but it's quite straightforward⁸¹. It is useful for analysing and unblocking unsatisfactory current situations. Taking a simple rectangular⁸² box as the framework⁸³, the current 'status quo' is created by opposing⁸⁴ 'driving'⁸⁵ and 'constraining'⁸⁶ forces. By understanding these and assessing⁸⁷ their relative⁸⁸ strength, a decision can be made regarding⁸⁹ which changes will produce the most leverage⁹⁰.

These are all rather logical, linear techniques, but what if you are looking to be a bit more creative? Edward De Bono has a solution.

Thinking Hats

Creator of the concept of lateral thinking⁹¹, De Bono also came up with⁹² the idea of thinking hats. When faced with⁹³ a tricky⁹⁴ problem, people sometimes say idiomatically⁹⁵, "I'll need to put my thinking cap on⁹⁶". However, De Bono made not one but six different 'thinking hats' and he used a number of different colours to represent different ways of looking at something. Here's a quick overview⁹⁷:

Colour Type of Thinking

White This takes the usual starting point in decision-making which is to analyse current data⁹⁸ regarding the matter in hand.

Red The red hat breaks all the rules of decision-making because it encourages⁹⁹ decisions to be made emotionally and based on intuition.

Black This is the devil's advocate hat and looks for negatives and weaknesses¹⁰⁰ in an argument¹⁰¹ or course of action.

Yellow The yellow hat was born on the sunny side¹⁰² of the street, is positive, optimistic and sees only the good in everything.

Green Here, creativity rules and, as with brainstorming¹⁰³, ideas should be generated freely without any judgement¹⁰⁴ or criticism.

Blue This is the process management hat, which keeps things on track¹⁰⁵ and oversees¹⁰⁶ the whole operation.

Once all of the hats have been worn, the results can be aggregated¹⁰⁷ to arrive at¹⁰⁸ a well-rounded¹⁰⁹ decision.

Group-based Decision-making

One way to mitigate¹¹⁰ risk, and responsibility¹¹¹, is through group decision-making. Some nationalities, such as the Dutch, Scandinavians and Japanese, have a cultural disposition towards¹¹² this approach. The jury¹¹³ system is a prime example¹¹⁴ of this, but as anyone who's ever

względem potencjalnych zysków

⁷⁸ **high-yielding** *haɪ 'ji:ldɪŋ* przynoszące wysokie zyski, bardzo zyskowny (o inwestycji, obligacji itp.) (tylko przed rzeczownikiem)

⁷⁴ **to factor sth in(to) sth** *tə 'fæktə(r) 'sʌmθɪŋ ɪn tə 'sʌmθɪŋ* uwzględnić coś w czymś

⁷² **to sustain a loss** *tə sə'steɪn ə lɒs* ponieść stratę

⁷³ **risk-averse** *rɪsk ə'vɜ:s* niechętny do podejmowania ryzyka

⁷⁴ **entrepreneur** *ˌɒntrəprə'na:(r)* przedsiębiorca

⁷⁵ **risk-taker** *rɪsk 'teɪkə(r)* ryzykant

⁷⁶ **to precede sth** *tə pri'si:d 'sʌmθɪŋ* poprzedzić coś

⁷⁷ **wealthy** *'welθi* zamożny

⁷⁸ **to go bankrupt** *tə ɡəʊ 'bæŋkrʌpt* zbankrutować

⁷⁹ **force field** *fɔ:s fi:ld* pole siłowe

⁸⁰ **scientific** *ˌsaɪəntɪfɪk* naukowy

⁸¹ **straightforward** *ˌstreɪt'fɔ:wəd* prosty

⁸² **rectangular** *rek'tæŋɡjələ(r)* prostokątny

⁸³ **framework** *'freɪmwɜ:k* ramy, struktura

⁸⁴ **opposing** *ə'pəʊzɪŋ* przeciwny, sprzeczny

⁸⁵ **driving** *'draɪvɪŋ* napędzający

⁸⁶ **constraining** *kən'streɪnɪŋ* hamujący

⁸⁷ **to assess** *tə ə'ses* ocenić

⁸⁸ **relative** *'relatɪv* względny

⁸⁹ **regarding sth** *rɪ'ɡɑ:dɪŋ 'sʌmθɪŋ* odnośnie (do) czegoś

⁹⁰ **leverage** *'li:vərɪdʒ* wpływ, zdolność do wywierania nacisku/zmian

⁹¹ **lateral thinking** *'læterəl 'θɪŋkɪŋ* myślenie nieszablonowe/lateralne

⁹² **to come up with sth** *tə kʌm ʌp wɪð 'sʌmθɪŋ* wpaść na coś

⁹³ **to be faced with sth** *tə bi feɪst wɪð 'sʌmθɪŋ* (musieć) stawić czołom

⁹⁴ **tricky** *'trɪki* trudny

⁹⁵ **idiomatically** *ˌɪdɪə'mætɪkli* tu: w przenośni

⁹⁶ **to put one's thinking cap on** *tə pʊt wʌnz 'θɪŋkɪŋ kæp ɒn* pogłównkować nad czymś (pot.)

⁹⁷ **overview** *'əʊvəvju:* ogólny zarys

⁹⁸ **data** *'deɪtə* dane

⁹⁹ **to encourage** *tə ɪn'kʌrɪdʒ* zachęcić

¹⁰⁰ **weakness** *'wi:kneəs* słabość, słaba strona

¹⁰¹ **argument** *'ɑ:gjʊmənt* argumentacja

¹⁰² **the sunny side** *ðə 'sʌni saɪd* tu: pozytywna strona, radosna strona (czegoś)

¹⁰³ **brainstorming** *'breɪnstɔ:mɪŋ* burza mózgow

¹⁰⁴ **judgement** *'dʒʌdʒmənt* osąd (UK)

¹⁰⁵ **to keep sth on track** *tə ki:p 'sʌmθɪŋ ɒn træk* utrzymywać coś w ryzach, nie pozwolić czemuś wyjść spod kontroli

¹⁰⁶ **to oversee sth** *tə ˌəʊvə'si: 'sʌmθɪŋ* nadzorować coś

¹⁰⁷ **to aggregate sth** *tə ˌægrɪgeɪt 'sʌmθɪŋ* zsumować, pogrupować

¹⁰⁸ **to arrive at sth** *tə ə'raɪv ət 'sʌmθɪŋ* dojść do czegoś

¹⁰⁹ **well-rounded** *wel 'rʌʊndɪd* gruntowny, staranny (tylko przed rzeczownikiem)

¹¹⁰ **to mitigate sth** *tə 'mɪtɪgeɪt 'sʌmθɪŋ* minimalizować (negatywny wpływ) czegoś

¹¹¹ **responsibility** *rɪˌsponsə'bɪlətɪ* odpowiedzialność

¹¹² **disposition to/towards sth** *ˌdɪspə'zɪʃn tə tə'wɔ:dz 'sʌmθɪŋ* skłonność/predyspozycja do czegoś

¹¹³ **jury** *'dʒʊəri* ława przysięgłych

¹¹⁴ **prime example** *praɪm ɪɡ'zɑ:mpl* najlepszy przykład

watched the Hollywood classic ‘Twelve Angry Men’ will know, ‘groupthink¹¹⁶’ – whereby the group becomes unduly¹¹⁸ influenced¹¹⁷ by strong characters and majority¹¹⁹ opinion – the method is not without its drawbacks¹¹⁹. Groupthink is also linked to the ‘risky shift’ phenomenon, which was researched¹²⁰ by MIT student James Stoner in his 1961 master’s thesis¹²¹, where he observed that people were more prepared to take risky decisions when the decision was a joint¹²² one. At the other end of the spectrum, Mini car designer, Alex Issigonis is famous for suggesting that a camel is a horse designed by committee¹²³. His point being that in seeking consensus¹²⁴, originality and boldness is traded for something that everybody can agree to, but which results in a fudged¹²⁵ compromise. However, group decision-making can be creative and insightful¹²⁶, drawing on¹²⁷ the wisdom¹²⁸ and imagination of

others and achieving¹³⁰ a synergy that would not be present individually¹³⁰, so it shouldn’t be dismissed¹³¹ out of hand¹³².

Deciding Under Pressure

You may say that this is all well and good, but that working life involves making decisions under pressure with limited time and information; what do you do then? You may feel that you are under fire¹³³ and there may be genuine¹³⁴ risks associated with¹³⁵ your decision, but these are not generally as real and life-threatening¹³⁶ as an actual battlefield¹³⁷. After analysing US fighter pilots¹³⁸’ success in combat¹³⁹ over the faster and more acrobatic MIG-15s, US Air Force Colonel¹⁴⁰ John Boyd deduced that the main reason for this was the superior¹⁴¹ field of



Decision-making Toolbox¹⁵¹

There are almost as many decision-making models and techniques as there are problems, sorry, challenges¹⁵², so here is a list of some others not covered in this article that you might find interesting but don’t spend too long deciding which ones to use!

- Decision Tree Analysis
- Impact Analysis
- The Analytical Hierarchy Process
- The Delphi Method
- The Future Wheel
- The Kepner-Trigo Matrix
- The Stepladder Technique
- PMI – Plus, Minus, Interesting
- What if Analysis

view¹⁴² from the cockpit of the American planes which gave their pilots a better view of the situation and bought them vital¹⁴³ split seconds¹⁴⁴ to outwit¹⁴⁵ their combatants¹⁴⁶. From this analysis, the OODA Loop¹⁴⁷ Model was developed:

- Observe – gather¹⁴⁸ information; as much as possible, as quickly as possible.
- Orientate – locate yourself with the problem and check your understanding of it.
- Decide – what to do; choose something.
- Act – just do it!

It is important to realise¹⁴⁹ and accept that all decisions are based on incomplete¹⁵⁰ information, and that the purpose of decision-making is not to make the perfect decision but to make the best one possible with the information and time available. ■

¹¹⁶ **groupthink** gru:pθɪŋk myślenie grupowe (skutkujące płytkimi i nieprzemyślanymi decyzjami) (US)

¹¹⁸ **unduly** ,ʌnˈdju:li nadmiernie

¹¹⁷ **to influence sth** tu ˈɪnfluəns ˈsʌmθɪŋ wpłynąć na coś

¹¹⁹ **majority** məˈdʒɔrəti większość

¹¹⁹ **drawback** ˈdrɔ:bæk wada, minus

¹²⁰ **to research sth** tə rɪˈsɜ:tʃ ˈsʌmθɪŋ zbadać coś

¹²¹ **master’s thesis** ˈmɑ:stə(r)z ˈθi:sɪs praca magisterska

¹²² **joint** dʒɔɪnt wspólny

¹²³ **by committee** baɪ kəˈmɪti komisyjnie, grupowo

¹²⁴ **consensus** kənˈsɛnsəs zgoda

¹²⁵ **to fudge sth** tə ˈfɜ:dʒ ˈsʌmθɪŋ spaprać coś, zepsuć

¹²⁶ **insightful** ˈɪnsaɪtful wnikliwy

¹²⁷ **to draw on sth** tə drɔ: ɒn ˈsʌmθɪŋ wykorzystywać coś

¹²⁸ **wisdom** ˈwɪzdəm mądrość

¹²⁹ **to achieve** tu əˈtʃi:v uzyskać

¹³⁰ **individually** ˌɪndɪˈvɪdʒuəli pojedynczo, u pojedynczej osoby

¹³¹ **to dismiss sth** tə dɪsˈmɪs ˈsʌmθɪŋ odrzucić coś

¹³² **out of hand** aʊt ɒv hænd prosto z mostu, od ręki

¹³³ **to be under fire** tə bi ˈʌndə(r) ˈfaɪə(r) znaleźć się pod ostrzałem

¹³⁴ **genuine** ˈdʒenjuɪn autentyczny

¹³⁵ **associated with sth** əˈsəʊʃɪeɪtɪd wɪð ˈsʌmθɪŋ powiązany z czymś

¹³⁶ **life-threatening** laɪf ˈθreɪnɪŋ zagrażający życiu

¹³⁷ **battlefield** ˈbætlfi:ld pole walki/bitwy

¹³⁸ **fighter pilot** ˈfaɪtə(r) ˈpaɪlət pilot myśliwca

¹³⁹ **combat** ˈkɒmbæt walka

¹⁴⁰ **colonel** ˈkɜ:nəl/- pułkownik

¹⁴¹ **superior** suːˈpiəriə(r) lepszy, większy

¹⁴² **field of view** fi:ld ɒv vju: pole widzenia, widoczny obszar

¹⁴³ **vital** ˈvaɪtəl żywotny, decydujący

¹⁴⁴ **split second** splɪt ˈsekənd ułamek sekundy

¹⁴⁵ **to outwit sb** tu ˌaʊtˈwɪt ˈsʌmbədi przechrzyć kogoś

¹⁴⁶ **combatant** ˈkɒmbətənt tu: wróg, przeciwnik w walce

¹⁴⁷ **loop** lu:p pętla

¹⁴⁸ **to gather** tə ˈgæðə(r) zebrać

¹⁴⁹ **to realise** tə ˈri:əlaɪz zdać sobie sprawę

¹⁵⁰ **incomplete** ˌɪnkəmˈpli:t niepełny

¹⁵¹ **toolbox** ˈtu:lɒks skrzynka z narzędziami, zestaw niezbędnych narzędzi

¹⁵² **challenge** ˈtʃælɪndʒ wyzwanie

Artykuł pochodzi z dwumiesięcznika Business English Magazine wydawanego przez Colorful Media
Więcej informacji: business-english.com.pl



powrót

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL

