



Siła państwa tkwi w ludziach

**Dziewięć propozycji
dla wzmocnienia polskiej
służby publicznej**

Siła państwa tkwi w ludziach



Dziewięć propozycji dla wzmocnienia polskiej służby publicznej

Autorzy

Magdalena Hehn

Jacek Kozłowski

Emil Rojek

Dawid Sześciło

Miłostawa Zagłoba

Stanisław Zakroczyński

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz



Spis treści

Streszczenie	4
Wstęp	9
1. Na początek wielkie sprzątnie – kompaktowy rząd	14
2. Dość „instytutozy” i marnotrawstwa środków publicznych	16
3. Kodeks Służby Publicznej – cała służba publiczna „pod jednym dachem”	19
4. Godne wynagrodzenie w służbie publicznej – nie można dłużej czekać!	24
5. Pakiet dla terenu – budujmy siłę państwa „od dołu”	26
6. Rzecznik Służby Publicznej – strażnik apolityczności i przejrzystości	29
7. Grupa urzędników kluczowych – trzon administracji rządowej	31
8. Akademia Służby Publicznej: wsparcie szkoleniowe dla całej służby publicznej, obowiązek szkolenia kadr	34
9. Służba zagraniczna: skuteczne działanie na rzecz polskich interesów i obywateli	36
Zakończenie	43
Autorzy	44

Streszczenie

Główne propozycje

Państwo i jego instytucje tworzą ludzie: pracownicy socjalni, inspektorzy sanepidu, pracownicy administracji sądów i urzędnicy samorządowi czy ministerialni, którzy na co dzień i z dala od pierwszych stron gazet wykonują imponującą i odpowiedzialną pracę dla dobra wspólnego. Zapewnienie im dobrego standardu pracy i płacy nie jest przywilejem, ale warunkiem siły państwa i jego zdolności do zapewnienia bezpieczeństwa i dobrych warunków życia obywateli i obywateli. Profesjonalna i odpartyjniona służba publiczna, podległa kontroli sądów i społeczeństwa to gwarancja, że siła państwa nie będzie użyta przeciwko obywatelom. To kluczowy element sprawnego demokratycznego państwa prawa. Jak zwraca uwagę OECD w swojej Rekomendacji dotyczącej Przywództwa i Potencjału Służby Publicznej, jakość służby publicznej jest również istotnym czynnikiem wpływającym na zdolność państwa do zwiększania dobrobytu obywateli¹. Nie będzie państwa skutecznie organizującego usługi publiczne, sprawnie załatwiającego urzędowe sprawy czy zapewniającego uczciwe warunki rynkowej gry, jeśli w instytucjach publicznych nie będą pracować godnie opłacani fachowcy. Wobec dramatycznych wyzwań dla bezpieczeństwa publicznego związanego z sytuacją międzynarodową, epidemiologiczną czy katastrofami naturalnymi, profesjonalna służba publiczna jest nam dziś potrzebna bardziej, niż kiedykolwiek. Niniejszy dokument stanowi zbiór konkretnych diagnoz i rekomendacji w tym zakresie. Kierujemy je przede wszystkim do osób zatrudnionych w służbie publicznej. Nie mamy jednak wątpliwości, że na ich realizacji skorzystają również, a nawet przede wszystkim obywatele i obywatelki, których komfort życia w dużej mierze zależy od sprawności działania administracji.

¹ OECD, Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability, Paris 2018.

Propozycje zawarte w dokumencie spajają dwie zasadnicze myśli: po pierwsze konieczność profesjonalizacji i odpolitycznienia służby publicznej, po drugie zaś potrzeba zapewnienia jej pracownikom godnych warunków pracy i płacy. Najistotniejsze propozycje zawarte dokumencie to:

1. **Odchudzony i sprawny rząd. Obecnie funkcje w ministerstwach pełni niemal 1/3 postów partii rządzącej. Rząd nie jest więc „meblowany” pod rzeczywiste potrzeby państwa, ale by obdzielić stanowiskami „swoich”. W tym celu tworzy się, dzieli i likwiduje ministerstwa oraz urzędy centralne w zależności od potrzeb personalnych koalicji rządzącej. Trzeba z tym skończyć – zdecydowanie zmniejszyć liczbę wiceministrów, wzmacniając pozycję wyższych urzędników służby cywilnej.**
2. **Koniec „instytutozy” i marnotrawienia środków publicznych.** Za obecnej kadencji powstało już ponad 30 nowych instytucji podległych ministerstwom, które kosztują nas ok. pół miliarda złotych rocznie. Każda instytucja centralna powinna przejść test przydatności. Przez najbliższe 5 lat nowa instytucja centralna powinna być powoływana tylko przy jednoczesnej likwidacji innej, dotąd działającej. Celem powinno być ograniczenie liczby instytucji centralnych o kilkadziesiąt. Państwo powinno się skupić na efektywnym wykonaniu funkcji, do których jest powołane. Jednocześnie nie może służyć jako swoista „agencja zatrudnienia” dla ludzi powiązanych z obozem władzy.
3. **Pakiet dla terenu – postawić państwo z głowy na nogi.** Środki zaoszczędzone w wyniku restrukturyzacji administracji centralnej powinny być w pierwszym rządzie przeznaczone na poprawę sytuacji administracji rządowej w terenie, która znajduje się w finansowym kryzysie. W ramach „pakietu dla terenu” proponujemy, aby zagwarantować wzrost płac pracownikom powiatowych czy wojewódzkich inspekcji i urzędów, w tym zwłaszcza zatrudnionym w nich specjalistom, wesprzeć system ich szkolenia, które musi się odbywać regularnie, doinwestować infrastrukturę, na której pracują. Musi się

skończyć skandaliczna sytuacja, w której państwo poszukuje specjalistów do pracy na odpowiedzialnych stanowiskach za kwotę niewiele przekraczającą wynagrodzenie minimalne.

4. **Godne wynagrodzenie w służbie publicznej.** Priorytetem nowego rządu musi być zrekompensowanie pracownikom służby publicznej całych lat braku podwyżek i adekwatnego wyrównania inflacyjnego pensji. Tylko w służbie cywilnej kwota bazowa była zamrożona przez dwa lata (2021 – wobec 3,4-proc. inflacji w roku poprzednim i 2022 – 5,1% inflacji), a w 2023 roku wzrosła o 7,8% wobec 14,4% inflacji w zeszłym roku. Pauperyzacja urzędników musi się skończyć. W ciągu dwóch lat te straty powinny być zrekompensowane z naddatkiem poprzez wzrost wynagrodzeń w służbie publicznej o 25%. Ok. 20 miliardów złotych na ten cel należy potraktować jako inwestycję w bezpieczeństwo i stabilność Rzeczypospolitej. Oszczędności w wydatkach publicznych powinny być realizowane poprzez doskonalenie zarządzania, a nie kosztem ludzi, którym państwo zawdzięcza funkcjonowanie.
5. **Kodeks Służby Publicznej – służba publiczna „pod jednym dachem”.** Dziś regulacje dotyczące poszczególnych segmentów administracji publicznej są zagmatwane i rozsiane po nieskończonej ilości aktów prawnych. Problemem jest też ich zmienność oraz brak jasnych i czytelnych perspektyw dotyczących ścieżek awansu urzędników. Efektem jest nieprzejrzystość i niesprawiedliwość systemu. Często osoby wykonujące podobną pracę otrzymują bardzo zróżnicowane wynagrodzenie i mają różne perspektywy rozwoju zawodowego. Aby zmienić ten stan rzeczy, proponujemy objęcie całej służby publicznej, tj. pracowników administracji rządowej, państwowej i samorządowej jedną regulacją kodeksową, która gwarantowałaby m.in. ujednoliconą listę płac opartą na jednej kwocie bazowej dla wszystkich zatrudnionych w służbie publicznej. Kwota bazowa powinna obejmować także polityczne kierownictwo rządu. Kodeks ułatwiłby również przechodzenie pracowników między administracją

samorządową, a rządową. Fundamentalnym założeniem kodeksu byłoby przywrócenie konkurencyjnego i opartego na kompetencjach naboru do służby publicznej. Jednocześnie zachowana byłaby specyfika pracy i wyodrębnienie organizacyjne w służbie cywilnej, która cieszy się szczególną, konstytucyjną ochroną.

6. **Rzecznik Służby Publicznej.** Za warte rozważenia uważamy stworzenie apolitycznego centralnego urzędu, którego zadaniem byłoby dbanie o jakość procedury rekrutacyjnej i stosunków pracy w służbie publicznej. Rzecznik mógłby występować w obronie konkurencyjności i rzetelności konkursów na stanowiska urzędnicze, a także przeciwdziałać dyskryminacji urzędników i mobbingowi w miejscu pracy.
7. **Grupa urzędników kluczowych jako trzon administracji publicznej.** Trzeba skończyć z obsadzaniem najistotniejszych stanowisk w służbie publicznej, takich jak dyrektorzy departamentów, dyrektorzy generalni, na zasadzie systemu politycznych łupów. Proponujemy, aby oparte na merytorycznych zasadach konkursy na te stanowiska przeprowadzała specjalna Komisja Rekrutacyjna we współpracy z kierownikiem danego urzędu w trybie Assessment Center, dzięki czemu możliwe będzie nie tylko sprawdzenie wiedzy kandydata czy kandydatki, ale też dokonanie oceny ich specjalistycznych umiejętności oraz kompetencji miękkich.
8. **Akademia Służby Publicznej, reforma systemu szkolenia urzędników.** Uważamy, że dotychczasowy stacjonarny model kształcenia w KSAP powinien zostać zastąpiony przez model oparty o wsparcie szkoleniowe dla najbardziej perspektywicznych menedżerów publicznych. Rząd powinien finansować również regularne szkolenia dla urzędników administracji terenowej i samorządowej.
9. **Służba zagraniczna – w interesie obywateli, a nie partii.** Konieczne jest odwrócenie niebezpiecznych zmian w służbie zagranicznej, które drastycznie obniżyły wymagane kwalifikacje dyplomatów i umożliwiły partyjny desant na MSZ. Tak powołanych pracowników tej służby trzeba zweryfikować. Dyplomacja, w większym niż dotąd wymiarze, powinna

zapewniać Polakom szybszą i łatwiej dostępną profesjonalną opiekę konsularną i dyplomatyczną, także on-line, oraz rzeczywistą promocję polskich interesów gospodarczych oraz polskich przedsiębiorców na rynkach zagranicznych, także w krajach rozwijających się.

10. **Administracja na eksport.** W instytucjach międzynarodowych, a zwłaszcza w instytucjach Unii Europejskiej pracuje wciąż zdecydowanie za mało Polaków. Polskie władze muszą podjąć kompleksowe działania szkoleniowe i informacyjne wśród polskich urzędników, aby zmienić ten stan rzeczy, a także poprawić mechanizmy współpracy z instytucjami międzynarodowymi w tym zakresie. Trzeba też zachęcać doświadczonych polskich urzędników pracujących w instytucjach międzynarodowych do powrotu do polskiej służby publicznej i wykorzystywać ich doświadczenie w przygotowywaniu nowych kadr.

Wstęp

Zawarcie regulacji dotyczących służby cywilnej w Konstytucji RP było niewątpliwie istotnym krokiem w budowie demokratycznego państwa prawa po 1989 roku. Art. 153 ust. 1 ustawy zasadniczej stanowiący, że „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”, miał być dla ustawodawcy i rządzących motywacją do doskonalenia administracji rządowej. Miał też chronić jej profesjonalizm przed zakusami partyjnego zawłaszczenia określając normę politycznej neutralności. Tak się nie stało. Reformy administracji rządowej były niekonsekwentne, często niespójne i podlegające politycznym koniunkturą. Jednak to, co nastąpiło po przejęciu władzy przez tzw. Zjednoczoną Prawicę doprowadziło do zakwestionowania politycznej neutralności i bezstronności służby cywilnej. W konsekwencji erozji uległ także w wielu obszarach jej profesjonalizm (choć podkreślić trzeba, że w wielu instytucjach publicznych wciąż większość pracowników stanowią znakomici fachowcy). Ponieważ uwaga opinii publicznej skupia się na atakach na niezależność sądów czy mediów, często zapomina się o tym, że destrukcyjna nowelizacja ustawy o służbie cywilnej z 30 grudnia 2015 roku była dla Zjednoczonej Prawicy jednym z pierwszych kroków przeciwko rządowi prawa i całemu systemowi wzajemnego równoważenia się władz. Obecny stan służby publicznej przedstawia się bardzo niepokojąco:

- Zgodnie z ustawą o służbie cywilnej w wersji po nowelizacji z 2015 roku wymieniono kadry na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej i obecnie zatrudnia się na nich bez konkursu w trybie powołania.
- Dane zawarte w Sprawozdaniu Szefa Służby Cywilnej za 2021 rok wskazują, że płace w służbie cywilnej rosną znacznie wolniej niż w gospodarce, a w powiatowej administracji zespolonej realnie spadają.
- Efektem jest znaczne zmniejszenie się atrakcyjności pracy w służbie cywilnej - do konkursów na wolne stanowiska zgłasza się o połowę mniej kandydatów, niż w 2015 roku i czterokrotnie mniej, niż w 2013 roku. Na wysokim poziomie (8-11%) utrzymuje się także fluktuacja kadr w służbie cywilnej. W sektorze tym pracuje również proporcjonalnie o połowę mniej młodych ludzi, niż w całej gospodarce².
- Dodać trzeba, że warunki płacowe w administracji samorządowej są co do zasady gorsze, niż w służbie cywilnej - przeciętne wynagrodzenie wynosi w niej o ok. 800 zł. mniej, niż w całej administracji publicznej³, choć należy zauważyć, że porównywalne lub jeszcze niższe zarobki występują w niektórych działach terenowej administracji rządowej⁴.

² Dane za: „Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za 2021 rok.”. Zob.: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdaniessc>

³ Wzrost wynagrodzeń o 323 zł brutto w administracji samorządowej w 2021 r., GUS, cyt. za: Infor. <https://samorzad.infor.pl/sektor/organizacja/pracownicy/5462089,wynagrodzenia-w-JST-w-2021-r.html>

⁴ Wynagrodzenie w służbie cywilnej, GUS, 2021 r. zob.: https://dane.gov.pl/pl/dataset/1579,wynagrodzenia-w-sluzbie-cywilnej/resource/37495/table?page=1&per_page=20&q=&sort=

Prezentując poniższe propozycje pragniemy nie tylko wskazać drogę rozwiązania narastających problemów w służbie cywilnej – jesteśmy przekonani, że objęcie proponowanymi przez nas regulacjami i zmianami powinno dobrze przysłużyć się całej służbie publicznej, a więc także administracji samorządowej, jak i urzędnikom państwowym spoza administracji rządowej. Czas naprawić błąd popełniony jeszcze z początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy uznano, że w Polsce służbę cywilną należy ograniczyć jedynie do części administracji rządowej. Prawdopodobnie właśnie takie zawężające podejście stało się źródłem późniejszych jej słabości i pokus, którym nie potrafiły oprzeć się kolejne rządy większości, żeby podporządkowując coraz bardziej partyjnym interesom służbę cywilną traktować ją, jako należny sobie, przysługujący zwycięzcy atrybut rządzenia. Wierzymy, że dzięki realizacji naszych postulatów służba publiczna będzie w stanie lepiej realizować swoją misję, jaką jest zapewnienie usług dla obywateli i obywateli na wysokim poziomie. Szczegółowe rozwiązania dotyczące zarządzania w administracji publicznej przedstawimy w kolejnym dokumencie.

Droga do celu

Kluczowe z naszych propozycji nie będą możliwe do wdrożenia od razu. Nie chcemy bowiem wprowadzać ich w takim trybie, jak uchwalano niszczącą nowelizację ustawy o służbie cywilnej na przełomie listopada i grudnia 2015 roku – z pominięciem jakichkolwiek konsultacji, z siłowym przegłosowywaniem jej w trakcie nocnych posiedzeń bez żadnej debaty. Tymczasem nowy rząd po wyborach zastanie służbę cywilną i administrację rządową oraz urzędy państwowe (nie będące częścią administracji rządowej) w stanie zdewastowania po ostatnich latach rządów koalicji, która traktowała je jako obszar politycznych łupów, likwidując mechanizmy stabilizacji ich działania i stałego dążenia do podnoszenia profesjonalizmu w wykonywaniu zadań. Ten stan służby publicznej będzie wymagał szybkich i radykalnych działań pozwalających na sprawne zarządzanie państwem w interesie obywateli.

Zlikwidowane przez PiS mechanizmy zapobiegające upartyjnianiu służby cywilnej i całej administracji rządowej oraz zwykłemu nepotyzmowi w obsadzie stanowisk, mogą stanowić dla nowej ekipy pokusę do pójścia tym samym tropem – wymiany upartyjnionych urzędników na „swoich”. Ale mogą też otwierać szansę na szybkie wprowadzenie pożądanej zmiany, o ile dziś rządzący nie „zabezpieczą swoich” kolejnymi nowelizacjami przepisów. Konieczne będzie zatem, w okresie przejściowym, do czasu wdrożenia mechanizmów przejrzystego i konkurencyjnego naboru w służbie cywilnej, nałożenie na nowy rząd, politycznych mechanizmów samoograniczających w zatrudnianiu nowych urzędników w służbie cywilnej i całej administracji rządowej, a zwłaszcza w obsadzie stanowisk kierowniczych (w tym w służbie zagranicznej). W tym przejściowym okresie konieczne będzie – co najmniej przy obsadzie wyższych stanowisk w służbie cywilnej i administracji rządowej – ograniczenie rekrutacji kandydatów do grona członków korpusu służby cywilnej

(obecnych i byłych), absolwentów KSAP i urzędników mianowanych zatrudnionych w administracji rządowej, a także osób z porównywalnym doświadczeniem w administracji samorządowej, a w przypadku rekrutacji spoza tej grupy bezwarunkowe realizowanie jej w trybie transparentnego i konkursowego naboru publicznego.

W służbie cywilnej i całej administracji bowiem nadal trzon stanowi znakomita kadra urzędnicza, która przez lata transformacji, procesów akcesyjnych do Unii Europejskiej, a następnie zarządzania demokratycznym państwem prawa, stale podnosiła kwalifikacje. W urzędach ministerstw, wojewodów, agencjach i służbach wciąż zatrudnione są tysiące wysoko wykwalifikowanych pracowników z doświadczeniem kierowniczym, często zdegradowanych w ostatnich latach na stanowiska podrzędne, doradcze, odsuniętych od odpowiedzialności. Z tego potencjału w pierwszej kolejności powinien skorzystać nowy rząd.

Drugim nie cierpiącym zwłoki działaniem będzie konieczność regulacji płac, zwłaszcza wyrównującej w górę poziom wynagrodzeń w terenowej administracji rządowej. Tu także konkretne działania nowego rządu powinny opierając się na dotychczasowych przepisach, wyprzedzając konieczne zmiany legislacyjne i wchodzić w życie nie później, niż z początkiem roku zaczynającego się po zmianie rządu.

1. Na początek wielkie sprzątnie – kompaktowy rząd

Administracja rządowa pęka w szwach. Niemal na każdy prawdziwy lub wydumany problem władza reaguje tworzeniem nowych instytucji. Proces ten nabrał impetu zwłaszcza pod rządami PiS. Efekt jest oczywisty – próbując zajmować się tak szerokim spektrum spraw, praktycznie żadnego ze swoich kluczowych zadań rząd nie jest w stanie wykonywać skutecznie. Tymczasem, w obliczu wyzwań przed którymi stoi dziś nasze państwo, potrzebujemy rządu kompaktowego, elastycznego i skoncentrowanego na swoich głównych funkcjach. W wielu państwach obserwowaliśmy w ciągu ostatnich kilkunastu lat reformy prowadzące do odchudzenia administracji centralnej. Przykładowo, w Wielkiej Brytanii czy Irlandii zredukowano liczbę instytucji o ponad dwieście⁵. Nasza administracja nigdy nie przeszła podobnego przeglądu. Reformę administracyjnego centrum, aby lepiej mogło wykonywać swoje funkcje, trzeba więc oprzeć na dwóch elementach: ograniczenie czynnika politycznego w administracji centralnej oraz zoptymalizowaniu liczby instytucji centralnych.

Trzeba zacząć od samej góry, czyli od politycznego kierownictwa rządu. Obecnie trudno oprzeć się wrażeniu, że jego kształt jest ustalony wyłącznie w związku z koniecznością obsady wysokich stanowisk przez „swoich” ludzi, nie zaś z rzeczywistymi potrzebami państwa. Widać to wyraźnie po wciąż tworzonych, likwidowanych, łączonych i dzielonych ministerstwach (np. sportu, funduszy regionalnych czy aktywów państwowych). Celowe byłoby więc wprowadzenie maksymalnego limitu liczby sekretarzy i podsekretarzy stanu – obecnie jest 83, z czego aż 57 osób to sekretarze stanu, w większości parlamentarzyści PiS⁶. Okazuje się, że łącznie niemal jedna trzecia posłów PIS pełni funkcje rządowe!

⁵ Szczegółowy opis tych reform zob.: D. Sześciło, Agencification revisited: trends in consolidation of central government administration in Europe, *International Review of Administrative Sciences*, <https://doi.org/10.1177/0020852320976791>

⁶ Obliczenia własne na podstawie danych rządowych. Stan na 16 czerwca 2022 roku.

W „rekordowych” ministerstwach – edukacji i nauki oraz rolnictwa i rozwoju wsi pracuje po pięcioro sekretarzy stanu⁷. Wszyscy są parlamentarzystami. W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów jest 9 sekretarzy stanu i 3 podsekretarzy⁸.

Liczbę sekretarzy stanu należy zmniejszyć do maksymalnie jednego w resorcie, zaś łączną liczbę wiceministrów do jednego na dział administracji rządowej (dopuszczalne są nieliczne wyjątki np. w ministerstwie spraw zagranicznych). Potrzebna jest także likwidacja urzędów pełnomocników rządu, jako osobnych stanowisk – tę rolę można powierzać wiceministrom, bez tworzenia odrębnych posad. Należy także powrócić do standardu jednego wicewojewody w województwie. Dzięki tym zmianom, **liczba stanowisk politycznych w administracji rządowej może się zmniejszyć nawet o kilkadziesiąt.**

Radykalnie zmniejszając liczbę stanowisk politycznych, należy jednocześnie zdecydowanie wzmocnić merytoryczne zaplecze rządu.

W ministerstwach powinni zostać powołani główni doradcy naukowcy, rekrutujący się spośród osób legitymujących się znacznym dorobkiem naukowym lub doświadczeniem zawodowym w dziedzinie związanej z działalnością ministerstwa. Powinni oni, wraz ze wzmocnionymi departamentami strategii, odpowiadać zarówno za mocną ekspertyzę wewnętrzną w ramach rządu, jak i za stałą, bieżącą współpracę ze środowiskami eksperckimi i naukowymi w kraju i zagranicą. Tylko nawiązując do aktualnego stanu wiedzy naukowej rząd będzie w stanie prowadzić politykę opartą na wiedzy (*evidence-based policy*).

⁷ zob. <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/kierownictwo-ministerstwa> i <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/kierownictwo-ministerstwa>

⁸ zob. <https://www.gov.pl/web/premier/kierownictwo-kprm?page=2&size=10>

2. Dość „instytutozy” i marnotrawstwa środków publicznych

Pod rządami PiS powstało już ponad 30 nowych instytucji pod kontrolą rządu, nie wspominając już o rozroście sektora spółek kontrolowanych przez państwo czy instytucji takich jak Polska Fundacja Narodowa, tworzonych przez te spółki a także licznych funduszy, które dodatkowo zaciemniają obraz finansów publicznych⁹. Cechą wspólną instytucji tworzonych po 2015 roku jest brak rzetelnego uzasadnienia niezbędności ich powołania, a także wyłączenie ich spod transparentnych reguł zatrudniania i wynagradzania personelu. Trzeba nazwać rzeczy po imieniu – w dużej mierze były one tworzone dla realizacji ciasno pojętego, partyjnego interesu, a także w celu kreacji atrakcyjnych miejsc pracy dla osób związanych z obozem władzy.

Wśród nowych instytucji przodują liczne instytuty o bardzo wątpliwej racji bytu, m.in.:

- Instytut De Republica (podlegający premierowi, zajmujący się „promocją polskiej książki naukowej”, powołany w 2021 roku z budżetem ponad 21 mln. zł, ponad 1/3 budżetu Rzecznika Praw Obywatelskich);
- Instytut Pokolenia (podległy premierowi, zajmujący się sprawami demograficznymi, powołany w 2021 roku);
- Instytut Strat Wojennych;
- Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka;
- Instytut Solidarności i Męstwa im. Witolda Pileckiego;
- Instytut Dziedzictwa Myśli Narodowej im. Romana Dmowskiego i Ignacego Paderewskiego (powołany w 2020 roku przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w celu badania tradycji endeckiej,

⁹ O problemie tym była mowa w raporcie Instytutu Strategii 2050 „Plan dla gospodarki. Jak zapewnić dobrobyt w XXI wieku?”, zob.: <https://strategie2050.pl/wp-content/uploads/2021/12/Plan-dla-gospodarki.pdf>

na jego czele stanął były senator PIS prof. Jan Żaryn, wkrótce po utracie mandatu);

- Instytut Europy Środkowej (utworzony w 2018 roku, jego obszar badawczy w znacznej mierze pokrywa się z renomowanym Ośrodkiem Studiów Wschodnich);
- Polski Instytut Ekonomiczny.
- Instytut Rozwoju Języka Polskiego im. świętego Maksymiliana Marii Kolbego. (Koszty budżetu państwa z tytułu wejścia w życie ustawy powołującej Instytut mają wynieść , w perspektywie dekady, niemal 850 mln. zł¹⁰.)

Wiele z nich dubluje kompetencje innych instytucji publicznych. Ogólny przyrost obciążeń budżetowych związany z utrzymaniem kilkudziesięciu nowych instytucji szacujemy na **co najmniej pół miliarda złotych rocznie**. Cechą tych instytucji jest brak myśli organizacyjnej, mylenie funkcji państwa z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, przypadkowość i powielanie misji podobnych instytucji, niejasne relacje nadzoru, brak transparentności przy obsadzie personalnej.

W ciągu pierwszego roku funkcjonowania nowego rządu każda istniejąca instytucja, bez względu na jej formę prawną (agencja, fundacja, spółka, instytut) powinna przejść „test przydatności”. W jego ramach dokonano by przeglądu realnych rezultatów działalności w znaczeniu istotnego wpływu na rozwiązywanie problemów społecznych czy gospodarczych. Proces powinien być poddany publicznej kontroli – instytucje musiałyby zaprezentować się nie tylko przed rządem, ale przede wszystkim wykazać publicznie, że zasługują na dalsze wsparcie ze strony podatników. Efektem procesu byłaby likwidacja instytucji, które nie przejdą testu – w zależności od formy powołania danej instytucji, decydowałby o nim rząd lub parlament.

¹⁰ Dane za Oceną Skutków Regulacji, zob.:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/B10297C9906F5E2CC12588BC004CA169/%24File/2588.pdf>

Jednocześnie należy rozważyć wprowadzenie pięcioletniego moratorium na tworzenie nowych instytucji –można by powoływać je wyłącznie na zasadzie „1 za 1”, czyli z równoczesną likwidacją innej instytucji i udowadniając niezbędną potrzebę powołania nowej.

Inną drogą dojścia do kompaktowego rządu będzie poszukiwanie możliwości łączenia instytucji wykonujących podobne zadania (przykładowo w ostatnich latach utworzono szereg państwowych instytucji zajmujących się historią najnowszą), a także decentralizacja i dekoncentracja zadań, które nie muszą być wykonywane przez władzę centralną. Możliwe jest przekazywanie wybranych instytucji i projektów do prowadzenia przez samorzady w trybie konkursowym. Przykładowo, mogą to być niektóre instytucje działające w sferze kultury czy edukacji (instytuty, ośrodki eksperckie). **Efektom wszystkich opisanych wyżej działań powinno być ograniczenie liczby instytucji podległych władzom centralnym o kilkadziesiąt.**

Należy wyraźnie podkreślić, że proponowane przez nas działania nie są kolejną odsłoną programów w stylu „tanie państwo”. Nie chodzi w nich o szukanie oszczędności dla oszczędności, ale o optymalizację struktury władzy i instytucji publicznych w taki sposób, aby mogły lepiej wypełniać funkcje, do których są powołane. Środki zaoszczędzone na restrukturyzacji i likwidacji niektórych instytucji powinny być przekazane na wzmocnienie organów państwa i samorządu terytorialnego wykonujących fundamentalnie ważne z punktu widzenia obywateli zadania, w tym w szczególności organy administracji terenowej.

3. Kodeks Służby Publicznej – cała służba publiczna „pod jednym dachem”

Konstytucja RP w art. 60 gwarantuje obywatelom polskim równy dostęp do całej służby publicznej, ale w praktyce mamy do czynienia z jej nieuzasadnioną fragmentacją. Osobny reżim zatrudnienia, oceny i awansowania oraz wynagradzania dotyczy korpusu służby cywilnej (z korpusem służby zagranicznej)¹¹, pracowników samorządowych¹², pracowników urzędów państwowych (np. Kancelarii Prezydenta, Sejmu i Senatu, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji czy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich)¹³, czy też pracowników administracyjnych sądów i prokuratury¹⁴. To skutkuje nieuzasadnionymi nierównościami w wynagrodzeniach, czy też różnymi standardami przejrzystości w rekrutacji na stanowiska w administracji. Taki stan rzeczy sprawia również duże trudności w zarządzaniu publicznym, zwłaszcza w kontekście „rozproszonych” gałęzi administracji poza służbą cywilną.

Poprzez przyjęcie jednolitego Kodeksu Służby Publicznej, należy wprowadzić spójne i sprawiedliwe zasady zatrudniania, oceny i awansu oraz wynagradzania w obrębie całej służby publicznej (przy zachowaniu wymaganej przez art. 153 Konstytucji RP organizacyjnej autonomii korpusu służby cywilnej). Kodeks powinien się opierać na następujących zasadach:

- **Zagwarantowanie konkurencyjnego i otwartego naboru na wszystkie stanowiska w służbie publicznej.** Obecny rząd otworzył szeroko drzwi dla niekonkurencyjnej, upolitycznionej rekrutacji na

¹¹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, zob.:

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20082271505/U/D20081505Lj.pdf>

¹² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, zob.:

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20082231458/U/D20081458Lj.pdf>

¹³ Ustawa z dnia 17 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych, zob.:

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19820310214/U/D19820214Lj.pdf>

¹⁴ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 roku o pracownikach sądów i prokuratury, zob.:

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19981621125/U/D19981125Lj.pdf>

stanowiska w służbie publicznej, np. likwidując konkursową obsadę stanowisk kierowniczych ustawą przyjętą przez Sejm w ledwie dwa miesiące po wyborach z 2015 roku¹⁵. Warto też wskazać, że ustawa o pracownikach urzędów państwowych nie gwarantuje praktycznie żadnych standardów w naborach na stanowiska nią objęte.

- **Jednolita „lista płac”** – dla uproszczenia i zwiększenia przejrzystości systemu potrzebna jest jedna kwota bazowa indeksowana o wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce dla całej służby publicznej (włączając w to osoby zajmujące kierownicze stanowiska polityczne – ministrów, szefów agencji rządowych). Utrzymywanie odrębnej kwoty bazowej dla grupy stanowisk politycznych jest całkowicie nieuzasadnione i przyczynia się do jej alienacji – w przypadku jej ujednoczenia „przytyw będzie podnosił wszystkie łodzie”, tzn. podwyżki będą obejmować cały sektor publiczny. Konieczna jest też siatka wynagrodzeń, która zapewni, że osoby wykonujące tego samego rodzaju pracę w różnych instytucjach będą jednakowo lub co najmniej podobnie wynagradzane. Należy również wprowadzić praktykę publikacji regularnych raportów płacowych porównujących wynagrodzenia w służbie publicznej i poza nią. Byłyby one istotnym czynnikiem wpływającym na kształtowanie listy płac. **Punktem wyjścia musi być gwarancja godnego i stale indeksowanego wynagrodzenia głównego (zawierającego w sobie wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny i stażowy) w obrębie całej służby publicznej. Minimalne wynagrodzenie w służbie publicznej powinno być wyższe od płacy minimalnej.** Służba publiczna nie będzie w stanie (i nie powinna) konkurować z sektorem prywatnym, jeśli chodzi o maksymalne wynagrodzenia. Może jednak zapewnić, że nie będzie w administracji stanowisk wynagradzanych

¹⁵ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 34. zob.:
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000034/O/D20160034.pdf>

rażąco nieadekwatnie do zakresu odpowiedzialności i realnego wpływu na sprawy obywateli. Nie do przyjęcia jest mająca obecnie miejsce sytuacja, gdy np. minimalne wynagrodzenie zasadnicze pracownika samorządowego w I grupie zaszerogowania wynosi nieco ponad 2/3 płacy minimalnej¹⁶.

- **Dodatkowymi składnikami w tym modelu powinny być:**

a) premia za efekty – to element motywacyjny wynagrodzenia należny w przypadku realizacji celów/wskaźników wyznaczanych indywidualnie w powiązaniu z celami całego urzędu; (kwestie dotyczące zarządzania przez rezultaty w administracji zostaną ujęte w oddzielnym dokumencie)

b) nagroda – wyjątkowe wyróżnienie za szczególne osiągnięcia indywidualne lub zespołowe, przyznawana rocznie dla najwybitniejszych pracowników. .

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 października 2021 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, Dz. U. 2021, poz. 1960. zob.:
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210001960/O/D20211960.pdf>

Nowy model wynagrodzeń w służbie publicznej



- **Konieczne jest zlikwidowanie możliwości przyznawania nagród politycznemu kierownictwu rządu** (ministrom, wiceministrom, wojewodom i wicewojewodom), aby nie dopuścić więcej do patologii takich, jakie miały miejsce w 2017 roku, kiedy rząd z funduszu nagród uczynił systemową formę dorabiania do pensji dla wszystkich swoich członków. Powinni oni otrzymywać stałe wynagrodzenie bez jakichkolwiek dodatkowych, uznaniowych elementów. Wydaje się, że ich obecne zarobki (bo obfitych podwyżkach z 2021 roku) są godne i adekwatne do ponoszonej odpowiedzialności. Przykładowo wynagrodzenie ministrów wynosi ponad 18 tys. zł¹⁷. Konieczne jest jednak ukrócenie sytuacji, w której obecny minister sprawiedliwości

¹⁷ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 29 listopada 2021 roku w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie, Dz. U. 2021, poz. 2164, zob.:

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210002164/O/D20212164.pdf>

w związku z pełnieniem funkcji prokuratora generalnego oraz członka KRS otrzymuje wynagrodzenie wyższe od premiera.

- **Realną ochronę praw pracowniczych w ramach służby publicznej należy zapewnić personelowi technicznemu i pomocniczemu instytucji publicznych**, np. osobom sprzątającym, pracownikom ochrony czy personelowi utrzymania obiektów. Dziś, ta grupa w części należy do służby publicznej (posiadając status pracowników samorządowych), ale odpowiedzialność państwa za standardy ich zatrudnienia znika, gdy instytucje publiczne powierzają zadania obsługi technicznej zewnętrznym kontraktorom. Konieczne jest zapewnienie, że również ta grupa pracowniczek i pracowników będzie objęta standardami godnego wynagradzania, nawet jeśli będą oni zatrudniani przez prywatnych podwykonawców instytucji publicznych. Instytucje publiczne powinny objąć również większą troską pracowników organizacji pozarządowych wykonujących zadania publiczne.
- **Ułatwienie przepływu pracowników między sektorami służby publicznej** – właściwe byłoby wprowadzenie ujednoczonych zasad zatrudniania, oceny i awansu czy wynagradzania w całej służbie publicznej. Ułatwią one przepływ pracowników między rządem, samorządem, instytucjami państwowymi i administracją wymiaru sprawiedliwości. W tym celu konieczne jest prawne zrównanie stażu pracy w jednostkach samorządu terytorialnego, korpusie służby cywilnej i pracowników państwowych przy zatrudnianiu na wolne stanowiska w służbie publicznej oraz awansowaniu;
- **Poddanie wszystkich procesów naboru kontroli Rzecznika Służby Publicznej** celem przeciwdziałania wypaczeniom i politycznym naciskom.

4. Godne wynagrodzenie w służbie publicznej - nie można dłużej czekać!

Od wielu lat wynagrodzenia w służbie publicznej tracą na atrakcyjności w konkurencji z sektorem prywatnym. Ostatnie lata były w tym zakresie wyjątkowo trudne. Przykładowo, kwota bazowa, od której liczone są wynagrodzenia w służbie cywilnej wzrosła nieznacznie (z 1916,94 zł do 2031,96 zł.) w 2020 roku. Następnie przez kolejne dwa lata pozostawała zamrożona, pomimo rosnącej inflacji. W ustawie budżetowej na rok 2023 przewidziano jej wzrost jedynie o 7,8% (do 2190,45 zł.)¹⁸ pomimo faktu, że inflacja wyniosła niemal 2 razy więcej (14,4%)¹⁹. Niewystarczający wzrost wynagrodzeń, jako przyczynę ogromnej rotacji w urzędach, wskazuje szef służby cywilnej. Wskazuje się na realny spadek płac w wielu urzędach, a także na fakt, że odchodzą z nich najbardziej doświadczeni i wykwalifikowani urzędnicy²⁰. Przeciwno tej sytuacji protestują związkowcy pracowników służby cywilnej²¹. Zgodnie z wyliczeniami portalu Oko.press wzrost kwoty bazowej od roku 2015 wynosi 19 proc. podczas gdy skumulowana inflacja za ten czas wynosi 36 proc.²².

Konieczny jest zatem wzrost płac w służbie cywilnej, ale i szerzej również w administracji państwowej i samorządowej, o co najmniej 17 proc,

¹⁸ Ustawa budżetowa na rok 2023, art. 9. zob.:

[https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/2653_u/\\$file/2653_u.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/2653_u/$file/2653_u.pdf)

¹⁹ Dane o inflacji za GUS, zob.: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/>

²⁰ Urzędnicy odchodzą do biznesu, urzędy mogą mieć problem z wykonaniem zadań, Rzeczpospolita, 7.04.2022, zob.: <https://www.rp.pl/urzednicy/art36036931-urzednicy-odchodza-do-biznesu-urzedny-moga-miec-problem-z-wykonaniem-zadan>

²¹ Podwyżki w budżetówce 2023: Związkowcy wciąż walczą o wyższe pensje, Gazeta Prawna, 28.12.2022, zob.: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8618579,podwyzki-w-budzetowce-2023-urzednicy-nauczyciele.html>

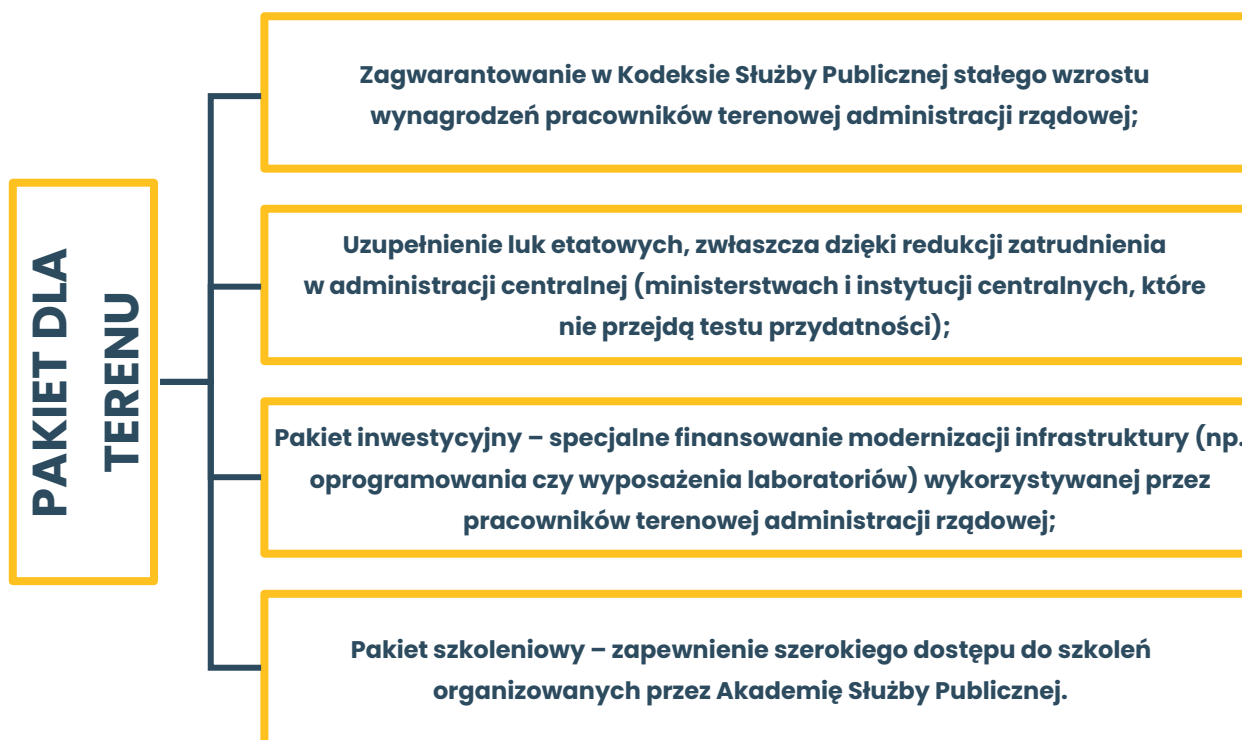
²² Rząd proponuje 7,8 proc. podwyżki w budżetówce. Za PIS pensje urzędników realnie spadają, OKO.press, 16.06.2022, zob.: <https://oko.press/rzad-proponuje-78-proc-podwyzki-w-budzetowce-za-pis-pensje-urzednikow-realnie-spadaja>

a uwzględniając konieczność istotnej podwyżki dla jej pracowników – 25 proc. Wzrost ten powinien dokonać się równoległe z całościowym przekształceniem systemu wynagrodzeń, o którym mowa w poprzednim rozdziale i zostać przeprowadzony co najwyżej w ciągu dwóch lat, od utworzenia nowego rządu. **Rzeczpospolita nie może sobie pozwolić dłużej na traktowanie po macoszemu osób, które postanowiły związać z nim swój zawodowy los.** Biorąc pod uwagę, że na podstawie ostatnich dostępnych danych (sprzed 2 lat) liczba osób zatrudnionych w administracji publicznej wynosi ponad 720 tys.²³ a także przeciętne wynagrodzenia w administracji, **należy przyjąć, że koszt dla budżetu wyniesie ok. 20 miliardów złotych rocznie.** Niemniej dokładny szacunek będzie możliwy do wykonania, dopiero po zapoznaniu się z pełnym obrazem finansów publicznych.

²³ Badanie zatrudnienia i wynagrodzenia w administracji publicznej, GUS, zob.: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/badanie-zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-administracji-publicznej>

5. Pakiet dla terenu – budujemy siłę państwa „od dołu”

Od lat terenowy aparat administracji rządowej (m.in. sanepidy, inspekcje weterynaryjne, środowiskowe, rolne i żywnościowe, handlowe, budowlane, urzędy ochrony zabytków, cywilni pracownicy policji i innych służb a także urzędy wojewódzkie) to najbardziej zapomniany obszar polskiej administracji. Chodzi nie tylko o niskie płace, ale też luki etatowe, braki w infrastrukturze i wyposażeniu technicznym, brak inwestycji w szkolenia czy doksztalcanie. Płacimy za to naszym bezpieczeństwem w najważniejszym, codziennym wymiarze. Dramatyczne konsekwencje tego stanu rzeczy ujawniły się wobec kryzysu pandemicznego oraz katastrofy ekologicznej na Odrze. Konieczna jest całkowita zmiana filozofii myślenia o państwie. Należy postawić je „z głowy na nogi” i zamiast inwestować w kolejne centralne instytucje o wątpliwej jakości i przydatności, postawić na pierwszym miejscu budowanie silnej służby publicznej „od dołu”, tj. od poprawy warunków pracy w terenowej administracji rządowej.



Elementem pakietu dla terenu będzie także oczywiście znacząca poprawa sytuacji pracowników instytucji samorządowych, w tym pracowników socjalnych czy pracowników instytucji kultury. Kodeks Służby Publicznej zagwarantuje im regularny wzrost wynagrodzeń. Rzecz jasna wydatki z tym związane będą musiały znaleźć pokrycie w zwiększonych środkach przeznaczonych dla JST w budżecie. Wystarczy spojrzeć na oferty pracy w służbie cywilnej zamieszczane na stronie KPRM, aby zorientować się, że obecna sytuacja jest nie do utrzymania. Przykładowo inspektorowi wojewódzkiemu ds. zdrowia publicznego w Szczecinie, od którego wymaga się kierunkowego wykształcenia, 2-letniego doświadczenia i szerokiej wiedzy, oferuje się mniej niż 3 tys. „na rękę”²⁴. Jeszcze niższe wynagrodzenie oferuje się inspektorowi ds. administracji i zarządzania siecią teleinformatyczną w Śląskim Oddziale Straży Granicznej w Raciborzu²⁵. W przypadku administracji samorządowej normą jest brak podawania wysokości wynagrodzenia w ogłoszeniu o pracę²⁶.

Akademia Służby Publicznej umożliwi szerszy dostęp urzędników z terenu do szkoleń. Równolegle planowane zwiększenie dochodów i samodzielności finansowej samorządów, pozwoli im na dodatkowe działania, które uczynią z samorządów lepszych pracodawców. Dodatkowo powinna zostać utworzona platforma e-learningowa z wzorami dokumentów oraz schematów postępowania dla pracowników samorządowych zaopiniowanych przez Rządowe Centrum Legislacji lub Biuro Analiz Sejmowych. Takie rozwiązanie pomogłoby zmniejszyć rozbieżności między

²⁴ Praca w służbie Cywilnej, BIP KPRM, zob.:

<https://nabory.kprm.gov.pl/zachodniopomorskie/szczecin/inspektor-wojewodzki,104446,v7>

²⁵ Praca w służbie Cywilnej, BIP KPRM, zob.:

<https://nabory.kprm.gov.pl/slaskie/raciborz/inspektor,104280,v7>

²⁶ Zob. np. system rekrutacyjny urzędu m.st. Warszawy <https://erekrutacje-bip.um.warszawa.pl/> czy oferty pracy na stronie Urzędu Miasta we Wrocławiu: <https://bip.um.wroc.pl/oferty-pracy/302>

postępowaniem różnych urzędów w podobnych sprawach, z zachowaniem prawnie przewidzianej samodzielności samorządu.

W ramach dbania o pamięć instytucjonalną w urzędach administracji samorządowej i terenowej administracji rządowej, a także zachęty do dobrowolnego wydłużania aktywności zawodowej²⁷, proponujemy umożliwienie zatrudnienie na część etatu w charakterze „patrona” urzędnika osiągnącego wiek emerytalny celem przekazania doświadczenia i kompetencji młodszym pracownikom urzędu.

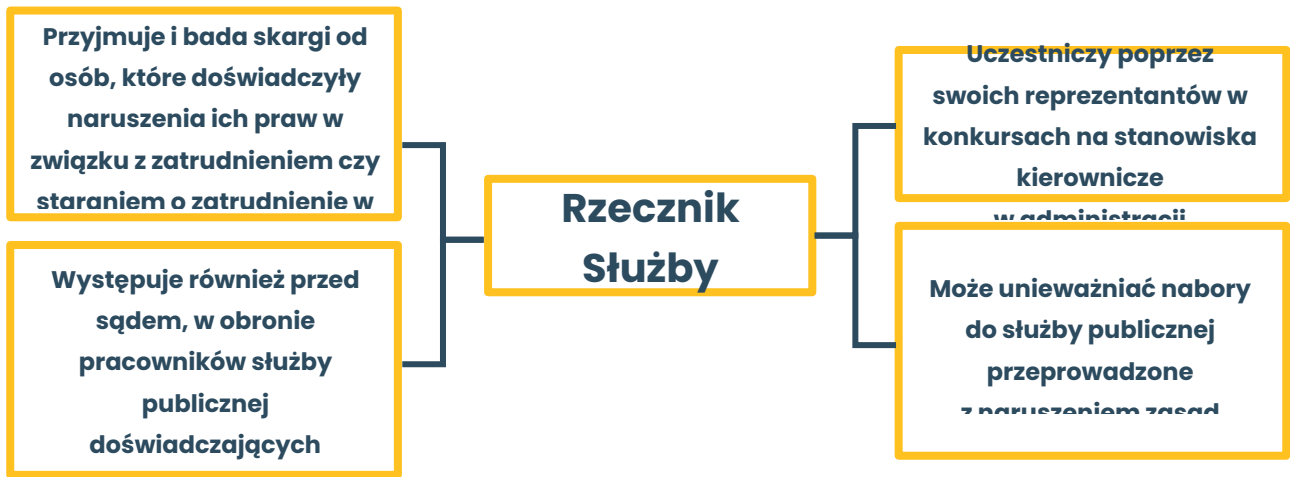
²⁷ Plan dla Gospodarki, Instytut Strategii 2050, s. 27-29, zob.:

<https://strategie2050.pl/plan-dla-polski/plan-dla-gospodarki-jak-zapewnic-dobrobyt-w-xxi-w/>

6. Rzecznik Służby Publicznej – strażnik apolityczności i przejrzystości

Korzystając z doświadczeń innych państw²⁸, należy powołać wyspecjalizowaną instytucję kontrolującą przestrzeganie standardów zatrudnienia w całej służbie publicznej. Powoływany, celem zagwarantowania ponadpartyjnego porozumienia przez większość kwalifikowaną w parlamencie (3/5 lub 2/3 głosów) na określoną kadencję, Rzecznik Służby Publicznej powinien być strażnikiem apolitycznej i profesjonalnej służby publicznej. Jego zadania koncentrowałyby się zarówno wokół monitorowania procesu rekrutacyjnego na stanowiska w służbie publicznej, jak i dotyczyłyby bezpośrednio warunków zatrudnienia jej pracowników. Powinien zostać wyposażony w pewne uprawnienia władcze (np. unieważniania naborów do służby publicznej po spełnieniu określonych przesłanek), jak i strażnicze (na wzór Rzecznika Praw Obywatelskich czy Rzecznika Praw Dziecka – prawo do występowania przed sądami w określonych procedurach, szczególnie z zakresu prawa pracy). Powinien również ściśle współpracować z innymi organami kontrolnymi państwa takimi jak Państwowa Inspekcja Pracy czy Najwyższa Izba Kontroli. Funkcjonowanie urzędu Kuratora nie powinno przekraczać kosztami urzędu Rzecznika Praw Dziecka, który w 2022 roku kosztował podatnika 17 mln. zł. Kwota na ten cel będzie pochodziła z oszczędności związanych z likwidacją innych instytucji centralnych.

²⁸ Niezależne instytucje dbające o standardy zatrudnienia w służbie publicznej, a często także zajmujące się naborem na kluczowe stanowiska, funkcjonują m.in. w Wielkiej Brytanii (Komisja Służby Cywilnej), Irlandii (Komisja Nominacyjna) czy w Izraelu (Komisarz Służby Cywilnej).



7. Grupa urzędników kluczowych – trzon administracji rządowej

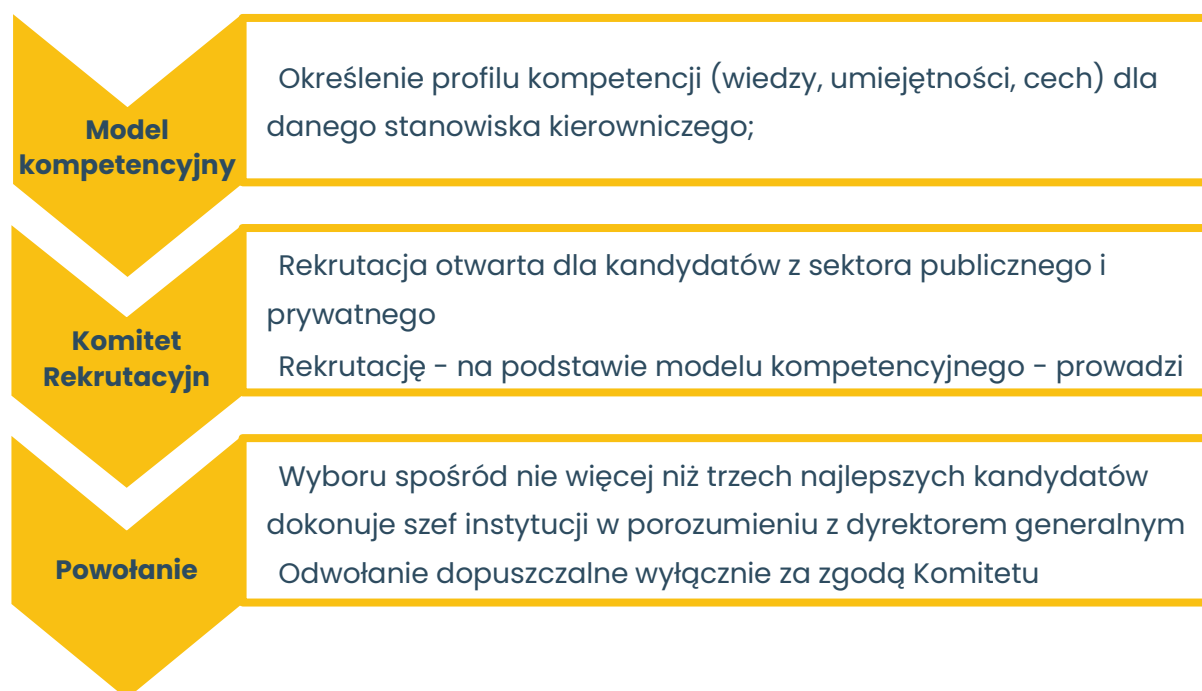
Obsada stanowisk kierowniczych w administracji rządowej (ministerstwach, urzędach centralnych, urzędach wojewódzkich) bazuje dziś na systemie politycznych łupów. Po zmianach wprowadzonych przez PiS w 2015 roku, zarzucono konkursy na te stanowiska, zastępując je politycznymi nominacjami. To niweczy szansę na budowanie stabilnego korpusu urzędników, którzy niezależnie od politycznych przetasowań ochronią pamięć instytucjonalną i zapewnią ciągłość polityki państwa.

Odpolitycznienie i profesjonalizację stanowisk menedżerskich w administracji można zapewnić tworząc grupę urzędników kluczowych, obejmującą:

- dyrektorów generalnych i dyrektorów departamentów w ministerstwach, urzędach centralnych;
- szefów agencji rządowych;
- dyrektorów generalnych i dyrektorów wydziałów w urzędach wojewódzkich.

Obsadą stanowisk kierowniczych powinien zająć się niezależny od politycznego sterowania **Komitet Rekrutacyjny**, składający się z ekspertów powoływanych przez rząd, z udziałem przedstawicieli instytucji, w której stanowisko podlega obsadzie, a także przy konsultacyjnym udziale jej pracowników. Na podstawie wcześniej wypracowanego modelu kompetencyjnego, korzystając z modelu assesment center (wszechstronnej oceny kompetencji przez niezależnych asesora), komitet obsadzałby

stanowiska kierownicze, przeprowadzając postępowanie obejmujące sprawdzenie kompetencji niezbędnych do zajmowania stanowisk menedżerskich. Konkurs byłby otwarty zarówno dla menedżerów z sektora publicznego, jak i prywatnego. Ostateczna decyzja o powołaniu na stanowisko spośród trzech wyłonionych przez Komitet kandydatów, byłaby podejmowana przez szefa urzędu w porozumieniu z dyrektorem generalnym. Dzięki temu zatrudnieni pracownicy na kluczowych stanowiskach będą z jednej strony spełniać wysokie kryteria merytoryczne, z drugiej zaś – będą cieszyli się zaufaniem kierownictwa urzędu, co również jest konieczne dla sprawnego wykonywania zadań. Odwołanie powołanego w tym trybie urzędnika wymagałoby uzasadnienia odnoszącego się bezpośrednio do oceny efektów pracy urzędnika.



Osobny Komitet Nominacyjny powinien zająć się także oceną kandydatów do rad nadzorczych spółek kontrolowanych przez państwo²⁹. Jednocześnie należy rozważyć wprowadzenie regulacji zapobiegającej przechodzeniu polityków czy wysokich urzędników do spółek państwowych, zaraz po opuszczeniu administracji, co dzisiaj stanowi formę swoistego materialnego wynagradzania ludzi zasłużonych dla rządzącego ugrupowania.

²⁹ Szerzej na ten temat zob. Spółki do remontu. Nowe standardy zarządzania majątkiem Skarbu Państwa, Instytut Strategii 2050, wrzesień 2021. zob.: <https://strategie2050.pl/publikacje/spolki-do-remontu/>

8. Akademia Służby Publicznej: wsparcie szkoleniowe dla całej służby publicznej, obowiązek szkolenia kadr

Pod jednym dachem Akademii Służby Publicznej należy połączyć rozproszone dziś instytucje zapewniające wsparcie szkoleniowe służbie publicznej, w tym Krajową Szkołę Administracji Publicznej, Krajową Szkołę Skarbowości czy Akademię Dyplomatyczną. Zachowując specyfikę kształcenia różnych grup pracowników, zadbamy w ten sposób o koordynację i synergię procesów szkoleniowych. Wsparcie szkoleniowe Akademii powinno być również dostępne pracownikom samorządowym oraz innym pracownikom służby publicznej, którzy dziś nie mają dostępu do szkoleń, poza tymi organizowanymi bezpośrednio przez ich pracodawców. Jednocześnie należy zrezygnować z kształcenia stacjonarnego prowadzonego dziś przez KSAP. Ten model wydaje się dziś archaiczny. Lepszym rozwiązaniem, niż to swoiste przedłużenie kształcenia uniwersyteckiego, byłoby wsparcie szkoleniowe adresowane do najbardziej perspektywicznych menedżerów publicznych. Konieczny jest też szczególny nacisk w szkoleniach na „kompetencje przyszłości”, w tym kompetencje cyfrowe, których wykształcenie będzie decydujące dla jakości usług publicznych w przyszłości.

Należy jednocześnie podkreślić, że podstawą zbudowania i utrzymania wysokiej jakości usług administracji publicznej jest regularne szkolenie kadry tworzącej służbę publiczną. Niestety w wielu urzędach szkolenia prowadzone są wybiórczo, nieregularnie i w stopniu nie zapewniającym rozwoju osób tworzących administrację. **Na kierowników urzędów i inspekcji należy**

nałożyć ustawowy obowiązek zapewniania każdemu pracownikowi udziału w szkoleniach zgodnych z zajmowanym stanowiskiem, w wymiarze min. 16 godzin w każdym roku wykonywania pracy. Powinno się to przyczynić nie tylko do poprawy jakości świadczenia usług administracji publicznej ale też do zapewnienia rozwoju kompetencji zawodowych pracowników. Budżet państwa powinien wspierać kształcenie urzędników samorządowych, zwłaszcza tych pracujących w uboższych JST a także, w perspektywie, wspierać finansowo ich dalsze zatrudnienie - aby nie demotywować ubogich gmin do podejmowania wysiłku doszkalania swojej kadry.

9. Służba zagraniczna: skuteczne działanie na rzecz polskich interesów i obywateli

Rolą służby zagranicznej jest nie tylko skuteczne reprezentowanie i realizowanie polskich interesów w świecie, ale także zapewnienie polskim obywatelkom i obywatelom mieszkającym lub przebywającym w innych krajach szybkiego i profesjonalnego dostępu do pomocy i usług konsularnych.

Służba zagraniczna różni się od pozostałych obszarów służby publicznej. Pod niektórymi względami bliżej jej do służb mundurowych niż typowej administracji publicznej. Przede wszystkim często zakłada zatrudnienie na całe zawodowe życie, permanentną mobilność i związaną z tym bardzo wysoką rotację stanowisk, w tym poza Polską. Ze względu na swą specyfikę wymaga dużego zaufania państwa do pracowników (wysokie narażenie na inwigilację ze strony służb nieprzyjaznych państw, daleko idące ograniczenie swobody wypowiedzi), a także pracowników do państwa. To ostatnie związane jest z faktem, że służba zagraniczna oznacza najczęściej zaangażowanie całej rodziny, która zmienia miejsce zamieszkania wraz z kolejnymi miejscami pracy członka zatrudnionego w służbie.

Uregulowanie służby zagranicznej wymaga więc nowej, odrębnej ustawy, która usunie de-formy wprowadzone ustawami z lat 2016–2021, ale także zagwarantuje nowoczesne rozwiązania, których zabrakło po 1989 roku.³⁰

³⁰ Złuszczą Ustawa z 20 maja 2021 roku o zmianie ustawy o służbie zagranicznej, Dz. U. 2021, poz. 1003, zob.:
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210001003/O/D20211003.pdf>

Jednak dotychczasowy związek służby zagranicznej ze służbą cywilną i całą służbą publiczną powinien zostać zachowany, choć służba zagraniczna jako wyodrębniona grupa urzędnicza powinna mieć odrębne organy i procedury uwzględniające specyfikę jej misji. Ekwiwalencja stopni i wynagrodzeń w obrębie całej służby publicznej powinna upraszczać także wymianę specjalistów pomiędzy służbą zagraniczną a całą administracją rządową i samorządową, gdzie w coraz szerszym stopniu kształtowane są specyficzne relacje międzynarodowe w ramach np. porozumień partnerskich, współpracy międzyregionalnej, w szczególności wewnątrz Unii Europejskiej. Unikalne kompetencje członków służby zagranicznej mogą wspierać tę wielopoziomową strategię budowy relacji zagranicznych.

Przede wszystkim potrzebna jest profesjonalizacja służby zagranicznej, zarówno w centrali, jak i – czego do tej pory w wymiarze prawnym nie dokonano wcale, na placówkach. Temu powinno służyć ustanowienie ścieżek specjalizacji w ramach kariery dyplomatycznej. Każdy pracownik mógłby wybierać kombinację trzech specjalizacji makroregionalnych i tematycznych (np. polityka bezpieczeństwa, współpraca rozwojowa, sprawy prawne, dyplomacja publiczna). Podporządkowana by im była jego przyszła ścieżka zatrudnienia w ramach służby oraz programy szkoleniowe, łącznie z językowymi. To podwyższyłoby znacznie poziom kwalifikacji polskich dyplomatów, sprzyjałoby zwiększeniu przewidywalności kierunków kariery, a w niektórych przypadkach – zwiększało szanse zatrudnienia w organizacjach międzynarodowych. Trzeba też zadbać o standardy zatrudnienia na placówkach zagranicznych i rzeczywiście przeciwdziałać np. zjawisku dyskryminacji ze względu na płeć.

Należy wprowadzić jasne reguły rotacji zagranicznej. Jedną z nich powinna być zasada co najmniej 10-miesięcznego okresu od decyzji o miejscu i stanowisku pracy zagranicą do wyjazdu. Należy też wprowadzić terminy maksymalnego okresu przebywania na placówkach (5 lat na jednej, 8 lat na dwóch, jeśli podjęto decyzję o przejeździe z jednej placówki na drugą) i minimalnego okresu pracy w kraju pomiędzy pobytami zagranicznymi (3 lata). Takie limity pozwolą zachować równowagę pomiędzy ekspozycją międzynarodową, a wycuciem potrzeb z perspektywy państwa polskiego. Okres zatrudnienia w Polsce, w MSZ lub innej instytucji państwowej, byłby też dostateczny dla zweryfikowania uzyskiwanych rezultatów.

Należy przeprowadzić weryfikację pracowników przyjętych do centrali MSZ po 2015 r., gdyż wiele sygnałów, a także sama natura obowiązujących w tym okresie uregulowań świadczą o poważnych naruszeniach standardów. Jednym z mechanizmów powinna być możliwość przystąpienia do egzaminu kończącego aplikację dyplomatyczną oraz przedstawienie dokumentów potwierdzających znajomość dwóch języków obcych. Równocześnie należy otworzyć nabór do MSZ, w trybie transparentnych konkursów o jasno określonych kryteriach. Standard wymagań kompetencyjnych wobec członków korpusu służby zagranicznej musi być jednolity

Kluczowe jest odpolitycznienie służby zagranicznej. Należy przywrócić jednoznaczną interpretację roli ambasadorów jako reprezentujących państwo, a nie rządzącą opcję. Zdecydowana większość z nich powinna wywodzić się ze służby zagranicznej. Kierowanie placówką powinno być

efektem wieloletniego doświadczenia dyplomatycznego. Równocześnie należy zachować możliwość mianowania ambasadorów spoza służby. Ich udział w służbie powinien być ustalony ustawowo na poziomie maksymalnie 20%.

Równocześnie ambasadorowie, jako kierownicy placówki, powinni zostać maksymalnie odciążeni z zadania administracyjno-finansowego zarządzania podległymi im urzędami, które powinno zostać przesunięte, w znacznie większym niż obecnie stopniu, do centrali MSZ. To pozwoli kierownikowi placówki skupić się na podstawowych zadaniach, jakim są dyplomacja i reprezentacja RP w kraju pełnionej misji.

Zbędne jest wprowadzone w 2021 roku oddzielne stanowisko Dyrektora Służby Zagranicznej (do tej pory DG MSZ był w tej samej osobie DG Służby Zagranicznej), który w ramach obecnego umocowania ustawowego zarządza, w czysto politycznym kontekście, korpusem dyplomatycznym. Celowe natomiast byłoby przededefiniowanie stanowiska Dyrektora Generalnego, który powinien stać się nie tylko apolitycznym kierownikiem urzędu w aspekcie budżetu i polityki kadrowej, ale przede wszystkim najwyższym w resorcie urzędnikiem odpowiedzialnym – wzorem ministerstw w wielu innych krajach UE – przed kierownictwem politycznym MSZ za realizację polityki danego gabinetu, sformułowanej w dostępnych dokumentach rządowych i resortowych. Relacja między Ministrem i jego politycznymi zastępcami (których powinno być dwoje) a Dyrektorem Generalnym i Dyrektorami Departamentu powinna być jasna: minister z pomocą zastępców i niewielkiego gabinetu politycznego określa cele

polityczne, a zadaniem urzędników jest przygotowanie i przeprowadzenie w granicach prawa działań ten cel realizujących.

Ważne są obszary dyplomacji gospodarczej i kulturowej, a także edukacja polonijna. Urzędnicy reprezentujący Polskę w instytucjach i przedstawicielstwach z ramienia ministerstw innych niż MSZ, powinni otrzymać instrumenty do lepszej współpracy międzyresortowej. Konieczne jest także uporządkowanie instytucjonalne. Zbędny jest Instytut Rozwoju Kultury i Języka Polskiego im. Świętego Maksymiliana Marii Kolbego powołany przez ministra Czarnka w 2022 roku. Zadania, które ma realizować pokrywają się częściowo z zadaniami statutowymi Instytutów Polskich, które w tej chwili nie są realizowane w wystarczającym stopniu, Ośrodka Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą i Macierzy Polskiej. Niezbędne jest więc wypracowanie lepszych narzędzi koordynacji urzędników w instytucjach edukacji polonijnej.

Trzeba pamiętać również o działaniach bilateralnych i międzynarodowych na szczeblach wojewódzkich i samorządowych.

Jednym z wielu przykładów jest współpraca na poziomie miast partnerskich, która zasługuje na większą koordynację i wsparcie. Włączenie urzędników departamentów współpracy międzynarodowej lub odpowiedzialnych za polityki Unii Europejskiej w system poszerzania kompetencji w ramach programów i projektów dla służby zagranicznej, zwiększyłoby możliwości przepływu wiedzy, kompetencji i urzędników.

O coraz większej ilości ważnych dla nas spraw, Polska współdecyduje na poziomie instytucji międzynarodowych, zwłaszcza Unii Europejskiej. **Stan zatrudnienia i sprawczości Polaków w instytucjach i agencjach Unii**

Europejskiej mają bezpośredni wpływ na silną pozycję negocjacyjną Polski w Unii Europejskiej. Według ostatnich danych Polacy będąc piątym co do liczby ludności krajem członkowskim, stanowią jedynie 4,8% urzędników Komisji Europejskiej³¹. Niewystarczająca jest zwłaszcza nasza reprezentacja na stanowiskach kierowniczych – tylko jeden z 37 dyrektorów generalnych i ich zastępców jest Polakiem³². Podobnie jest w innych instytucjach unijnych. Te liczby nie odpowiadają demograficznemu i politycznemu znaczeniu Polski w Unii. W celu wyeliminowania tego problemu potrzebny jest pakiet wsparcia, na który złożyć się powinny zwłaszcza:

- Program szkoleniowy dla urzędniczek i urzędników zainteresowanych pracą w instytucjach międzynarodowych i jednocześnie rokujących na skuteczną tamże karierę, ważną dla polskich interesów, obejmujący specjalistyczne studia i szkolenia, wymiany i staże w instytucjach międzynarodowych oraz doradztwo w procesie rekrutacji na stanowiska w tych instytucjach. W zamian za finansowanie ww. możliwości rozwojowych, urzędnicy powinni być zobowiązani do odpracowania określonego okresu w polskiej administracji.

³¹ Dane za European Commission HR Key Figures, 2022, zob.: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-commission-hr_key_figures_2022_en.pdf

³² Na stanowiskach unijnych brakuje Polaków, a zarobić można naprawdę sporo, Dane za Stowarzyszenie NetworkPL cytowane przez „Puls HR”, zob.: <https://www.pulshr.pl/kadry-w-administracji/na-stanowiskach-unijnych-brakuje-polakow-a-zarobic-mozna-naprawde-sporo,89080.html>

- Współfinansowanie programów i projektów realizowanych przez instytucje międzynarodowe pod warunkiem zapewnienia w nich udziału osób z polskiej administracji oraz promowanie programu ekspertów narodowych.
- Stworzenie szans na odpowiednie wykorzystanie kompetencji polskich obywateli zatrudnionych w instytucjach europejskich, którzy wracają do pracy w polskiej administracji publicznej

Zakończenie

Przedstawione w niniejszym dokumencie postulaty wymagają oczywiście uszczegółowienia i zoperacjonalizowania na poziomie projektów ustaw i rozporządzeń. Nie mamy wątpliwości, że jednym z pierwszych priorytetów nowego rządu powinno być przywrócenie godności i wzmocnienie profesjonalizmu służby publicznej. Trudno bowiem wyobrazić sobie skuteczną realizację skomplikowanych reform w zakresie np. systemu ochrony zdrowia czy edukacji lub wdrażanie ambitnych programów środowiskowych i klimatycznych bez solidnie dofinansowanej i dobrze zorganizowanej służby publicznej.

Jednocześnie jest jasne, że działania w tym zakresie muszą mieć charakter długofalowy i stabilny. Zarówno solidnego państwa, jak i solidnej służby publicznej nie da się zbudować z niedzieli na poniedziałek. Polepszenie warunków pracy i płacy musi mieć charakter trwały i systematyczny, aby odnosiło swój efekt – wpływało na satysfakcję pracowników służby publicznej i przyciągało do niej profesjonalistów. Dlatego istotne jest, aby porozumienie w tym zakresie było zawarte ponad politycznymi podziałami.

Oczywiście, usprawnienie służby publicznej jest bardzo ważnym, ale tylko elementem zmian w systemie zarządzania państwem, które należy wdrożyć. Odrębnymi ważnymi tematami są przededefiniowanie relacji między państwem a samorządem czy system dobrego rządzenia uwzględniającego międzynarodowe standardy zarządzania publicznego. Tym kwestiom będą poświęcone kolejne dokumenty zespołu ds. służby publicznej Instytutu Strategii 2050.

Autorzy

dr hab. Dawid Sześciło

Prawnik zajmujący się administracją publiczną na wszystkich jej poziomach, pracuje w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji UW, ekspert organizacji międzynarodowych wspierających reformy administracji publicznej na Bałkanach Zachodnich, w Ukrainie i Mołdawii, pracuje dla organizacji pozarządowych i instytucji międzynarodowych, wykładał gościnnie i był stypendystą uczelni w Stanach Zjednoczonych, Austrii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Portugalii.

Magdalena Hehn

Koordynatorka projektów w zakresie funduszy europejskich i zrównoważonego rozwoju. Zawodowo do niedawna związana z realizacją projektów z ramienia Federalnego Ministerstwa Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w Niemczech w wiodących organizacjach wdrażających w dziedzinie usług współpracy międzynarodowej. Zakres tematyczny realizowanych projektów przed lutym 2022 obejmował przede wszystkim rozbudowywanie umiejętności zarządzania procesami administracji publicznej na poziomie samorządowym w ramach wspierania reformy decentralizacyjnej w Ukrainie.

Jacek Kozłowski

Skarbnik partii Polska 2050 Szymon Hołowni, uczestnik działań humanitarnych. Wykładał w Collegium Civitas, Uniwersytecie Warszawskim i Uniwersytecie Gdańskim. Pełnił m.in. funkcję wojewody mazowieckiego (2007–2015), dyrektora generalnego w Urzędzie Rady Ministrów (1990–1993), pracował w organizacjach pozarządowych i biznesie. W PRL działał w opozycji antykomunistycznej i publikował w prasie podziemnej.

dr Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

Dyrektorka Instytutu Strategii 2050. Z wykształcenia socjolog, z praktyki politolog, specjalizuje się w sprawach polityki międzynarodowej. Przez lata związana z Ośrodkiem Studiów Wschodnich. Pełniła funkcję podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (2012–14) oraz ambasadora RP w Federacji Rosyjskiej (2014–16).

r.pr. Emil Rojek

Koordynator regionalnego oddziału Instytutu Strategii 2050 w woj. pomorskim. Radca prawny i urzędnik samorządowy. Zajmuje się także działalnością w branży energetyki ciepłej. Działa również w organizacjach pozarządowych. Autor komentarzy do projektów ustaw i uczestnik prac rządowych i samorządowych w procesach stanowienia prawa z zakresu administracji publicznej i środowiska.

r.pr. Miłostawa Zagłoba

Radca prawny, stypendystka rządu brytyjskiego i Stefan Batory Trust w Oxfordzie. Certyfikowanym menedżer projektów. Pracowała w organach administracji publicznej przygotowując projekty aktów legislacyjnych i koordynując współpracę z instytucjami międzynarodowymi. Wykłada prawo dla studentów Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego i przygotowuje doktorat z prawa międzynarodowego publicznego na Wydziale Prawa i Administracji UG. Autorka komentarzy do projektów ustaw oraz publikacji naukowych z dziedziny prawa.

Stanisław Zakroczyński

Członek Zarządu Instytutu Strategii 2050. Prawnik i historyk. Przygotowuje doktorat z prawa administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UW. Autor wywiadu-rzeki z profesorem Adamem Strzemboszem (Więź, 2017). Autor publikacji naukowych, analitycznych i publicystycznych związanych w szczególności z tematyką prawną i ustrojową.