

Ostatnie wydarzenia, takie jak pandemia COVID czy trwająca inwazja rosyjska na Ukrainę, w sposób definitywny pokazały, że wieszczony „koniec historii” nie nastąpił, a kierowanie sprawami publicznymi dalece wykracza poza zapewnienie przystoiowej „ciepłej wody” w kranie. Odpowiedzi na tego rodzaju wyzwania, w szczególności w obszarze architektury bezpieczeństwa, ze swojej istoty mają charakter polityczny, i wykraczają poza proste przestrzeganie i stosowanie istniejących reguł. Do ich podejmowania niezbędne jest z jednej strony silne, polityczne przywództwo, zdolne do podejmowania właściwych decyzji, z drugiej ich realizacja wymaga zaangażowania apolitycznej, ale nie bezideowej, służby publicznej, dysponującej odpowiednią elastycznością i odpornością (*resilience*). Jak się wydaje w swoim obecnym kształcie aparat administracyjny nie jest w pełni przygotowany do sprostania stojącym przed nim wyzwaniom. Deficyty ujawniają się w tak różnych sferach jak bezpieczeństwo, walka z klęskami żywiołowymi, organizacja opieki zdrowotnej czy ściąganie podatków. Jak można wpłynąć na ten stan rzeczy?

W pierwszej kolejności należy pamiętać, że celem administracji powinna być **jak najpełniejsza realizacja celów formułowanych** przez mających demokratyczną legitymację polityków, na podstawie i w granicach obowiązujących ustaw. Co istotne, niezależnie od deklarowanych celów politycznych, faktyczne uzyskanie sprawczości **nie jest możliwe bez aktywnego i kreatywnego zaangażowania fachowej administracji**, dzielącej formułowane przez polityków cele i podstawowe elementy programu. Specyfika i złożoność procesu zarządzania publicznego sprawia, że administracja państwowa jest w tym

zakresie

elementem niezbędnym i nie może być zastąpiona (suplementowana) przez inne podmioty,

takie jak NGO-sy, kancelarie, przedsiębiorstwa, firmy consultingowe, naukowców, etc.

Osiągnięciu postulowanego celu, w postaci proaktywnego zaangażowania administracji w

realizację zadań stawianych przez polityków w ramach obowiązujących przepisów służyć

mogłyby przede wszystkim następujące czynniki:

- Promowanie **poczucia współodpowiedzialności administracji za realizację zadań** poprzez pozostawienie administracji zakresu swobody w wyborze środków do realizacji celów stawianych przez polityków, zamiast mikrozarządzania. Można tu postawić analogię do filozofii dowodzenia mission tactics stosowanej w armiach zachodnich czy ukraińskiej, pozostawiającej samodzielność frontowym dowódcom niższego szczebla, w odróżnieniu od stosowanej np. w armii rosyjskiej command tactics, gdzie niżsi dowódcy mają ściśle realizować polecenia z góry i nie wykazywać inicjatywy).
- Powyższe jest możliwe wyłącznie pod warunkiem wytworzenia **zaufania** pomiędzy administracją a zarządzającymi nią politykami na bazie **internalizacji przez administrację celów i wartości** formułowanych przez polityków. Jeżeli administracja dystansuje się od realizacji programu politycznego mającego poparcie sejmowej większości i mieszczącego się w granicach obowiązujących ustaw, o takim fundamentalnym porozumieniu nie może być mowy. W takiej sytuacji istnieje duże niebezpieczeństwo, że politycy będą postrzegali administrację jako „hamulcowego”, zaś odwoływanie się do reguł i procedur – jako pretekst do nierealizowania ich projektów. W rezultacie będą szukali dla niej alternatyw instytucjonalnych,

przenosząc faktyczny ciężar zarządzania państwem poza administrację, lub stosowali ze swojej natury nieefektywne mikrozarządzanie.

- Kolejnym czynnikiem jest tworzenie struktur premiujących raczej **inicjatywę, kreatywność, gotowość do przejmowania odpowiedzialności** i podejmowania ryzyka, niż unikanie błędów. Jeżeli uznać, że współczesny świat wymaga od rządzących zdolności do elastycznego reagowania na nieprzewidziane wyzwania (*resilience*), to administracja musi premiować w większym stopniu kreatywność i gotowość do podejmowania ryzyka, aniżeli dokładne przestrzeganie procedur. Oznacza to między innymi konieczność bardziej bezpośredniego powiązania wynagrodzenia i uprawnień raczej z osiąganymi wynikami lub zakresem odpowiedzialności niż stażem pracy lub innymi kwestiami nie znajdującymi odzwierciedlenia w zewnętrznych efektach pracy. Jednocześnie, jeżeli urzędnicy mają być zachęceni do poszukiwania niestandardowych rozwiązań, potrzebne jest wytworzenie kultury tolerancji (ale nie przyzwolenia) dla popełnianych błędów. Należy odejść od sytuacji, w której, w pewnym uproszczeniu, dla długoterminowego rozwoju kariery korzystniejsze jest nie robienie niczego, niż podejmowanie się trudnych wyzwań w sposób nieunikniony związane z ryzykiem błędów. Ujmując rzecz pokrótce, proaktywność i inicjatywa nie może być dla kariery urzędnika bardziej ryzykowna niż bierność lub wyuczona bezradność.
- Potrzebne jest także tworzenie możliwie **jak najbardziej uniwersalnych i elastycznych struktur**, połączone z **rozbiciem „silosowości”** („resortowości”)

administracji, w szczególności unikanie tworzenia struktur o szczególnym statusie prawnym i bardzo wąsko określonych zadaniach, utrudniających operacjonalizację woli politycznej. Wyzwania, z którymi mierzy się administracja bardzo często wykraczają poza granice wskazanych w ustawie działów i wymagają bliskiej kooperacji osób z różnych ministerstw. Utrwalanie podziałów resortowych razem ze związanym nimi zawężającym interpretowaniem własnych kompetencji („przekazuję zgodnie z właściwością”), czy zachęcaniem pracowników do baczenia raczej odbiór ich działań w łonie resortu raczej niż rozwiązanie problemu, tworzeniu takiej proaktywnej postawy nie służy.

- Narzędziem tworzenia takich struktur powinno być przede wszystkim **ujednolicenie statusu prawnego urzędnika publicznego**, połączone z racjonalizacją systemu wynagrodzenia, ułatwiające wykorzystanie urzędnika w ramach różnych struktur. Należy dążyć do sytuacji, w której zmiana miejsca pracy przez urzędnika nie będzie wiązała się ze zmianą statusu, przywilejów i reżimu wynagradzania. Urzędnik powinien zachowywać swój status niezależnie od przypisania go do tej, czy innej jednostki. Powyższe zróżnicowanie stanowi istotną rzeczywistą przeszkodę w zmianie miejsca pracy w łonie administracji i petryfikuje je silosowy układ. Za absurdalną należy uznać sytuację, w której w tym samym urzędzie, na analogicznych stanowiskach pracują pracownicy należący do służby cywilnej i zatrudnieni w innych reżimach. Co więcej, daleko posunięta fragmentacja reżimów prawnych, organizacyjnych i finansowych, w których funkcjonują pracownicy administracji, niezwykle utrudnia, jeśli w ogóle nie uniemożliwia, efektywne zarządzanie procesami w administracji.

- **Ujednolicenie interpretacji przepisów i obsługi prawnej w łonie administracji.**

Wspomniano już o galimatiasie przepisów regulujących status urzędników. W tym miejscu należy dodatkowo podkreślić, że jest on dodatkowo pogłębiany przez towarzyszące mu rozbieżności praktyki interpretacyjnej. Na chwilę obecną bowiem każdy urząd interpretuje wiążące go przepisy samodzielnie, przy wsparciu zewnętrznych prawników lub własnych radców prawnych. Oznacza to, że nawet na poziomie Rady Ministrów przepisy ustawy o służbie cywilnej mogą być interpretowane odmiennie dla każdego ministerstwa, także na potrzeby toczonych postępowań sądowych. Co więcej, bardzo często zatrudnieni w urzędach radcowie prawni są ich wieloletnimi pracownikami, budującymi swoją karierę w ich ramach (dotyczy to zwłaszcza radców prawnych zatrudnionych w tzw. „mundurówce”), co sprzyja interpretowaniu przepisów przez pryzmat partykularnych potrzeb resortu i utrudnia dostarczenie „zewnętrznego” spojrzenia na kwestie prawne. Należałoby rozważyć, czy nie byłoby zasadne rozszerzenie modelu zewnętrznego wsparcia prawnego ze strony Prokuratury, stosowanego w odniesieniu do sporów gospodarczych, również do sfery organizacji administracji.

Jak się wydaje, obecnie na przeszkodzie w realizacji powyższych postulatów stoją przede wszystkim zróżnicowany status prawny urzędników oraz błędnie sformułowany system zachęt.

Odnosząc się do pierwszej kwestii, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na chaotyczny i „patchworkowy” charakter przepisów regulujących status prawny urzędników i

strukturę administracji. Mająca charakter ustrojowy ustawa o służbie cywilnej reguluje status tylko części urzędników, co więcej wykazuje wiele mankamentów. W sposób pełniejszy (i o wiele korzystniejszy pod względem finansowym) uregulowany jest w odrębnych ustawach status **pracowników struktur siłowych**: tzw. „mundurówki”, sędziów czy prokuratorów. Mamy ogromną rzeszę pracowników zatrudnianych na podstawie **ustawy o pracownikach urzędów państwowych** (której przepisy często stosuje się w związku z przepisami innych ustaw szczegółowych). **Mamy wreszcie pracowników zatrudnianych na podstawie ustawy o pracownikach samorządowych czy kodeksu pracy.** Co ciekawe, nawet na poziomie Rady Ministrów wobec niektórych urzędów ustawa o służbie cywilnej ma zastosowanie tylko częściowo, jeśli w ogóle (zob. np. MSZ z **ustawą o służbie zagranicznej, Rządowe Centrum Legislacji** czy Prokuratorię Generalną RP). Powyższe tworzy istny galimatias pragmatyk służbowych, reżimów zatrudniania, awansowania i wynagradzania, nieprzejrzysty także dla samych urzędników.

Prawnemu różnicowaniu statusu urzędników towarzyszą istotne różnice w uposażeniu, także na stanowiskach o zbliżonym starszeństwie (pamiętajmy jednak o różnicowaniu zasadniczo zbliżonych stanowisk na gruncie nazewnictwa, wynagrodzenia i przypisanych kompetencji). Uderzają one najbardziej w odniesieniu do tworzonych na mocy odrębnych ustaw instytucji o bardzo wąsko zdefiniowanych kompetencjach, nierzadko tylko doradczych (dotyczy to w szczególności proliferacji wszelkiej maści „instytutów”, „agencji” czy

„sieci”). Nie tylko pogłębia to „silosyzację”, lecz także wiąże się z drenażem najambitniejszych pracowników z organów odpowiedzialnych za zarządzanie państwem na lepiej płatne stanowiska w wąsko wyspecjalizowanych agencjach. W ostatecznym rozrachunku wiąże się to także ze zwiększeniem obciążeń dla budżetu państwa poprzez zwiększanie zatrudnienia w administracji, niejednokrotnie przy efektywnym dublowaniu stanowisk.

Zauważone deficyty pogłębione są przez niewłaściwą strukturę zachęt dla urzędników.

W uproszczeniu **są oni nagradzani nie za podejmowanie większej odpowiedzialności**

i ryzyka, a za „dodatkową” aktywność w obszarach w niewielkim stopniu związanych

z realizacją polityki państwa. Dotyczy to w szczególności stosunkowo niewielkiego wzrostu

wynagrodzenia **na stanowiskach kierowniczych**, na których **urzędnicy pozbawieni są**

ochrony finansowej i prawnej pomimo szczególnej ekspozycji na odpowiedzialność

polityczną. I tak, zdobycie statusu **urzędnika mianowanego** (związanego ze zdaniem

egzaminu, a nie osiągnięciami i zakresem odpowiedzialności) wiąże się z przywilejami

pracowniczymi, w tym urlopowymi, oraz dodatkiem do wynagrodzenia w wysokości ok 1-5

tyś. zł miesięcznie. **Dla przedstawicieli struktur siłowych**, których utrzymanie kosztuje

wielokrotnie więcej niż urzędników, często delegowanie (zatrudnienie) **w urzędzie centralnym na stanowisku urzędniczym**, odbywające się kosztem zdolności działania

macierzystej służby, jest bardziej opłacalne niż wykonywanie obowiązków w ramach służby.

W **MSZ** uposażenie **początkującego dyplomaty** wysłanego na placówkę często przewyższa

wynagrodzenie dyrektorów koordynujących pracami centrali. **Dodatkowe**

zatrudnienie

zewewnętrzne (np. na uczelni), co do zasady negatywnie odbijające się co najmniej na

dyspozycyjności urzędnika, przeważnie daje dużo większe bezpieczeństwo finansowe przy

mniej ekspozycji na ryzyko niż awans w ramach administracji. Podobne przykłady można

mnożyć. Powyższe sprawia, że działającym oportunistycznie urzędnikom dużo bardziej

opłaca się „inwestować” w poboczne kompetencje, niezwiązane zasadniczo z realizacją przez

administrację jej zadań, względnie „grać” na realizację interesów środowiska, niż poszukiwać

optymalnych sposobów dla realizacji celów polityki państwa. Powyższe problemy dodatkowo

pogłębia okoliczność, że co do zasady nie są sankcjonowane postawy bierne i nieudolne,

nawet jeśli utrudniają one efektywną realizację zadań postawionych przed administracją.

Przełamanie wyżej zarysowanych barier instytucjonalnych jest możliwe za pomocą miksu

działań legislacyjnych i pozalegisacyjnych. Jako kluczowe można wskazać tu trzy kwestie.

- Po pierwsze, **ujednolicenie statusu urzędnika** pozwalające na sprawniejsze zarządzanie administracją i lepsze wykorzystanie posiadanych kompetencji. W sposób oczywisty wymagałoby to wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych.
- Po drugie, **przeprogramowanie systemu zachęt** w taki sposób, aby **premiował on zaangażowanie i gotowość do podjęcia odpowiedzialności**, w szczególności na stanowiskach zarządczych stanowiących „pomost” między administracją a politykami. Te działania opierałyby się przede wszystkim na środkach zarządczych, przynajmniej punktowo byłaby jednak konieczna również interwencja legislacyjna.

- Po trzecie, **odpowiednie ukształtowanie i utrzymanie kadry zarządzającej** gotowej współrealizować stawiane przez politykę cele i gwarantującej istnienie niezbędnego zaufania pomiędzy poziomem politycznym i administracji. Tutaj prym wiodłyby środki zarządcze, acz pożądane byłoby wzmocnienie ich odpowiednimi działaniami legislacyjnymi.
- Istotną pomocą w efektywnej realizacji powyższych założeń byłoby ponadto **scentralizowanie procesu tworzenia, interpretacji i stosowania przepisów** dotyczących funkcjonowania administracji.