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 przysłowiowej „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**, podzielającej 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
zachęcani 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
  rozbicie 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 interepretowaniu 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 Prokuratorii, 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 zróżnicowaniu statusu urzędników towarzyszą istotne różnice w uposażeniu, także
na stanowiskach o zbliżonym starszeństwie (pamiętajmy jednak o zróżnicowaniu 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
zewnętrzne (np. na uczelni), co do zasady negatywnie odbijające się co najmniej na
dyspozycyjności urzędnika, przeważnie daje dużo większe bezpieczeństwo finansowe przy
mniejszej 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 pozalegislacyjnych. 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, a**by 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.