

Wstęp

Służba cywilna powstała w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Okazało się jednak, że jest ona tylko narzędziem w rękach interesariuszy (elektoratu i polityków), a nie świadomym siebie podmiotem. Właścicielem biznesowym zadań państwa jest Rząd i Parlament, czyli klasa polityczna. Nie zapominajmy jednak, że teraz zadania państwa, to także zadania rozwojowe i infrastrukturalne, które realizuje administracja rządowa i samorządowa dla dobra mieszkańców i poprawy jakości życia.

Eksperti Instytutu Sobieskiego mieli okazję odbyć debatę w maju tego roku na temat stanu służby cywilnej, z udziałem pierwszej Dyrektora Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (KSAP), prof. Marii Gintowt-Jankowicz, a także Jana Rokity, dawnego Szefa Urzędu Rady Ministrów. Zaprezentowano nam tezy z książki Pani Profesor „Apolityczność stosowana. Moje lata ze służbą cywilną” (wyd. PIW).

Już sam tytuł książki sugerował rebelię, ponieważ słowo „apolityczność” wyszło z użycia. Pierwsze roczniki absolwentów KSAP ruszały na rynek pracy zanim przyjęto ustawę o służbie cywilnej i do dzisiaj losy absolwentów KSAP są papierkiem lakmusowym podejścia do tego tematu. Polski pomysł na Civil Service nie przyjął się tak, jak w krajach anglosaskich. Wielka wizja z początków lat 90-tych została zupełnie zmarginalizowana. Jan Rokita uważa, że było to nieuniknione, a pierwsza reakcja członków jego rządu na apolitycznych urzędników była taka, jak na obcych intruzów. Nieufność pomiędzy „klasą apolityczną”, czyli wysokimi urzędnikami, a klasą polityczną utrzymuje się nadal, z tym, że siła podejmowania decyzji kadrowych jest po stronie polityków.

Służba cywilna powstała w najwcześniejszych znanych społeczeństwach Bliskiego Wschodu, a współczesne europejskie służby cywilne pochodzą z XVII- i XVIII-wiecznych Prus i elektorów brandenburskich. W Stanach Zjednoczonych wyżsi urzędnicy zmieniają się wraz z każdą nową administracją. W Europie przepisy zostały ustanowione w XIX wieku w celu zminimalizowania faworyzacji, a w zamian do zapewnienia szerokiego zakresu wiedzy i umiejętności wśród urzędników służby cywilnej. Służba cywilna to korpus urzędników państwowych zatrudnionych w zawodach cywilnych (poza wojskiem i sądami), które nie są polityczne. W demokratycznych społeczeństwach są oni zwykle rekrutowani i awansowani na podstawie systemu, który może obejmować egzaminy, staż pracy i doświadczenie. W innych systemach niedemokratycznych decyduje korupcja i patronat. Często urzędnicy apolityczni służą jako neutralni doradcy wybranych urzędników i osób mianowanych na stanowiska polityczne. Chociaż nie są odpowiedzialni za tworzenie polityki, ponieważ są odpowiedzialni za jej realizację (cytat za: Encyclopedia Britannica).

Absolwenci KSAP w liczbie ponad tysiąca osób, często na przekór politykom, przyjmowali pierwsze demokratyczne normy w zarządzaniu publicznym i robili kariery później jako osoby zarządzające biznesem prywatnym. To dzięki ich wysiłkom dokonywano pierwszej informatyzacji urzędów, zreformowaliśmy kontrolę państwową i skarbową, wprowadzaliśmy pierwsze przetargi publiczne, to dzięki nim akcesja do UE była dobrze przygotowana, przyjmowaliśmy sprawnie prawo europejskie, rozmawiamy jak równy z równym z Komisją Europejską, to oni jako pierwsi obsadzali stanowiska w Brukseli, to dzięki nim sprawnie zarządzamy funduszami europejskimi i projektami rozwojowymi. To także te kadry zbudowały Wolny Rynek i Wolny Kraj, bez kompleksów i bez powielania cudzych błędów. Tego właśnie nauczyła ich Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

Od tamtego czasu, czasu pierwszych wzlotów etosu urzędniczego i słów Jana Nowaka-Jeziorańskiego, że oto właśnie stworzyliśmy nową Szkołę Rycerską, upłynęło dużo wody w Wiśle. Powstały inne szkoły administracji publicznej, a także inne szkoły podyplomowe dla urzędników branżowych (dyplomatów, skarbowców, itp.). Już pierwsza promocja Szkoły miała po drodze rządy kilku Premierów, potem sytuacja się ustabilizowała, ale każdy następny Premier i jego podwładni mają prawo dokonywać naboru i potem podejmować dobre decyzje kadrowe. Z tych wyborów pojawili się później dyrektorzy departamentów, ambasadorowie, a nawet ministrowie i wicepremierzy. Jeden z absolwentów KSAP nosił nawet w tornistrze ważną buławę i mógł w przyszłości otrzymać tekę Premiera, a imię jego Władysław Stasiak (R.I.P).

Skoro jednak było tak dobrze, to dlaczego teraz jest tak źle i służba cywilna zniknęła z agendy zastąpiona nową kulturą typu korporacyjnego?

Nabór na kolejny rocznik KSAP się nie odbył, a Szkoła zmierza w kierunku kształcenia dualnego, czyli będzie kolejnym ośrodkiem szkoleniowym dla kadr państwowych. Zamiast umacniać służbę cywilną przez kilkadziesiąt lat pozostawiono na uboczu ustawę o pracownikach urzędów państwowych, przyjętą w stanie wojennym w 1982r., której ostatnia iteracja nosi datę 23.09.2023r. (Dz.U. Nr 1917). Ustawa ta ma się świetnie, w relacji do ustawy o służbie cywilnej, która swoją ostatnią iterację miała 11.08.2022r. (Dz. U. Nr 1691) i nadal nie objęła pragmatyki urzędowej wszystkich urzędów w Polsce w jednym akcie prawnym. Tyle lat od przełomu w 1989r. borykamy się nadal z brakiem, jak to się ładnie mówi „woli politycznej”. Czy dotychczasowa opozycja będzie chciała podjąć ten niechciany temat po wyborach październikowych 2023r. i po sformowaniu nowego rządu? Czas pokaże. Jak dotąd tylko jeden nowy aktor na scenie politycznej zajął się tematem na poważnie (cytat ze strony P2050):

Wiosną tego roku na posiedzeniu Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych przyjęta

została poprawka posła Koła Parlamentarnego Polska 2050 do ustawy o służbie cywilnej. Poprawka ustanawia obowiązek podawania wysokości wynagrodzenia w ogłoszeniu o pracę w służbie cywilnej. To ważny krok w kierunku jawności państwa i większego szacunku dla pracowników służby publicznej. Siła państwa tkwi w ludziach, którzy muszą być doceniani i należycie wynagradzani. Nasze państwo przestanie być najgorszym pracodawcą w Polsce. Postulaty to m.in.: podniesienie przez dwa lata płac w sektorze publicznym o 20%, ograniczenie liczby wiceministrów do jednego na resort, a także likwidację zbędnych instytucji centralnych. Kondycja polskiej służby cywilnej to dziś jeden z najważniejszych elementów funkcjonowania państwa. To od tych ludzi zależy, czy państwo polskie będzie sprawne i sprawcze, czy też będziemy państwem z kartonu.

„Państwo z kartonu” to ulubiony ornament współczesnej polityki, szczególnie w momentach przesilenia politycznego. Jakoś nikomu nie przyszło do głowy, że „państwem z betonu” bylibyśmy przy sprawnej służbie cywilnej, która broniłaby strategicznego rozwoju przed koniunkturalnym rozdawnictwem. I nikt nie musiałby przewracać stolika za każdym razem, albo właśnie świadomie przewracałby stolik kadrowy w administracji rządowej co 4 lata, na modłę amerykańską, o ile ten model wybralibyśmy. Jedną z prób przewrótowania stolika w ramach prawa był państwowy zasób kadrowy z 2006r., ale również okazał się efemerydą. Dzięki silnej służbie cywilnej niektóre ważne zadania państwa mogłyby być kontynuowane niezależnie od zmian politycznych, na przykład mieszkalnictwo. A może niektóre zadania państwa lepiej wykonuje rynek?

Jakie plany mogą mieć kolejne polskie rządy, co do służby cywilnej?

Jedna poprawka do ustawy jeszcze wiosny nie czyni. To samo środowisko polityczne P2050 opracowało materiał pt. „Dziewięć propozycji dla wzmocnienia polskiej służby publicznej”. Czytamy tam między innymi:

- Odchudzony i sprawny rząd. Obecnie funkcje w ministerstwach pełni niemal 1/3 posłów partii rządzącej. Trzeba z tym skończyć – zdecydowanie zmniejszyć liczbę wiceministrów, wzmacniając pozycję wyższych urzędników służby cywilnej.
- Godne wynagrodzenie w służbie publicznej. Priorytetem nowego rządu musi być zrekompensowanie pracownikom służby publicznej całych lat braku podwyżek i adekwatnego wyrównania inflacyjnego pensji.
- 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.

- Rzecznik Służby Publicznej. 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.
- Grupa urzędników kluczowych jako trzon administracji publicznej. Oparte na merytorycznych zasadach konkursy na stanowiska przeprowadza 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.
- Akademia Służby Publicznej, reforma systemu szkolenia urzędników. 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.

Widać już z brzmienia tych propozycji, że część jest wykonywana, np. dualność kształcenia w KSAP. Czy nowy rząd podoła innym wyzwaniom, na przykład płacowym, to się okaże. Czy warto instytucjonalizować służbę cywilną na nowo i powoływać nowe urzędy i rzeczników, skoro urzędów i wiceministrów ma być mniej? Wystarczy tylko sprawne zarządzanie i sprawczość KPRM w tym zakresie.

Problem sprawczości państwa i sprawczości służby cywilnej leży chyba gdzie indziej, bo po stronie zarządzania finansami publicznymi. Część zadań państwa przejęły ostatnio instytucje rozwoju, czyli Polski Fundusz Rozwoju i Bank Gospodarstwa Krajowego, które wyemitowały nowe instrumenty dłużne. Wynikało to zapewne z przekonania, że osłabiona służba cywilna sobie z takimi wyzwaniami nie poradzi w czasach pandemii i zagrożeń militarnych ze Wschodu, a Minister Finansów powinien się zajmować wyłącznie zaksięgowaniem gdzie indziej podejmowanych decyzji (np. emisji długu w jenach).

Nowe wyzwania dla finansów publicznych: kto ma nimi zarządzać (służba cywilna, czy instytucje rozwoju)?

Przed polską administracją są nowe wyzwania finansowe, z którymi nie radzą sobie administracje innych krajów, będących jeszcze do niedawna wzorem postępowania. Wielka Brytania pogrążyła się w chaosie po nieudanej operacji specjalnej, nazywanej Brexitem. Kraj ten zademonstrował to, jak nie należy przygotowywać tak ważnego procesu, jakim było wyjście z Unii Europejskiej, o ile nie rozumie się podstawowych zasad nią rządzących. Unia

Europejska to przede wszystkim unia celna, a nie tylko promowana przez Niemcy i Francję unia polityczna. Polska gospodarka jak dotąd korzysta z wejścia do UE po 2004r. i nie należy tego trendu gospodarczego odwracać.

Ponadto w Wielkiej Brytanii jesteśmy ostatnio świadkami upadku finansów publicznych, ponieważ aż 26 miast i gmin jest zagrożonych powtórką z upadku drugiego co do wielkości miasta po Londynie, czyli Birmingham. Czy ktoś zdaje sobie sprawę – co by się działo, gdyby drugie co do wielkości miasto w Polsce, czyli Kraków, ogłosiło bankructwo? Przyczyną akurat tego bankructwa były rosnące potrzeby, których nie można było sfinansować. Chyba nie posłuchano na czas audytorów – rachunki do zapłacenia, które pogrążyły budżet miasta Birmingham (w przeliczeniu na mld zł) sięgnęły 5 mld i były następujące: wyrównanie wynagrodzeń (4 mld), utrzymanie systemów IT (0,5 mld), dodatkowe koszty inflacji (0,5 mld). Czy polskie samorzady stoją u progu takich samych wyzwań? Oczywiście, że tak: wysokie koszty kadrowe i inflacja to czynniki pogarszające stan bilansów także u nas.

Budżety polskich samorządów rosną nominalnie od kwot transferów socjalnych z rządu centralnego. Dystrybucja do gmin zasiłków 500+ błyskawicznie na konta polskich rodzin pokazała, że banki są sprawniejsze niż jakakolwiek administracja. Ale środki na inwestycje pożera inflacja, od której są większe wpływy do budżetów, ale coraz mniej można z tego zbudować, bo koszty inwestycyjne rosną jeszcze szybciej. Wynagrodzenia pracowników, które można opodatkować i małe firmy lokalne nie rosną tak szybko, aby zaspokoić apetyty podatkowe rządu i samorządu. A potrzeby pożyczkowe państwa rosną w niekontrolowanym tempie, czego skutki przerzucane są na przedsiębiorców dojonnych nieustannymi nowymi daninami. Emitowane niedawno dłużki PFR i BGK są poza budżetem, a nasz kraj będzie płacił najwyższe odsetki od długu publicznego w Unii Europejskiej, bo sięgające aż 6% rocznie.

Polskie miasta mogą zatrzymać swój rozwój infrastrukturalny, aby tylko nadążać za potrzebami socjalnymi i oświatowymi mieszkańców. Złote lata polskiego samorządu zaraz się skończą, o ile nie odwróci się negatywnych trendów w centralizacji państwa i finansach publicznych poprzez niekontrolowane zwiększanie długów. Nadzieją na oszczędności byłaby większa informatyzacja administracji, ale niestety rewolucja taka udała się tylko w bankowości, a nie w urzędach. Polska bankowość jest w elicie rankingów typu Doing Business, podczas gdy polska administracja w ogonie takich rankingów.

Kto ma finansować nowe inwestycje, na przykładzie inwestycji mieszkaniowych?

Czy należy powierzyć rynkowi niektóre zadania państwa np. rozwój mieszkalnictwa? Jeśli zatrzymamy rozwój i pójdziemy w rozdawnictwo i transfery socjalne, to nie będzie wolnych środków na budowę nowych mieszkań w miastach. Jaki to może mieć wpływ na najbardziej

rozwojową dla miast politykę, czyli politykę mieszkaniową? Upadek przykładowego miasta wielkości Birmingham pokazuje, że z powodu napływu nowych mieszkańców potrzeba zbudowania 90.000 mieszkań do osiągnięcia oczekiwanej populacji 1,3 mln osób już się nie uda. A polskie miasta stają się areną takich samych wyzwań, jakich jeszcze dwa lata temu nie było. Z powodu wymuszonej emigracji ze Wschodu i migracji wewnętrznych, które powodują wzrost średniej ceny czynszu, potrzebujemy zwiększenia podaży nowych mieszkań. W największych miastach (Warszawa, Kraków, Wrocław o populacji łącznej 3,3 mln osób) mieszkańcy muszą już płacić ponad 4 tysiące złotych czynszu za 2-pokojowe mieszkanie. Bez nowych mieszkańców nie będzie bazy do opodatkowania dochodów i tu koło rozwojowe się zamyka. Powinno się uruchomić nowe źródła finansowania inwestycji mieszkaniowych poprzez powołanie do życia nowych funduszy inwestycyjnych w nieruchomościach (tzw. REIT) i wzmacniać podaż mieszkań. Tutaj służba cywilna ma niewiele do zrobienia, poza zapewnieniem swobody działania inwestorom.

Podsumowanie

Bez odpowiedzi na nowe wyzwania rozwojowe nie dowiemy się czym jest dzisiaj służba cywilna i czy jest w ogóle potrzebna, skoro zastępuje ją kultura korporacyjna instytucji rozwoju i banki. Długi jednak trzeba spłacać, a ostatnie lata pokazały, że Minister Finansów został zmarginalizowany i sprowadzony do roli księgowego. Czy taka jest przyszłość dla całej służby cywilnej? Oddzielenie funkcji księgowej (służba cywilna) od funkcji zarządzania (instytucje rozwoju i banki)? A może zadania państwa lepiej wykonują korporacje, a nie urzędy?

Rekomendacje

1. W jednym miejscu należy połączyć przepisy o wszystkich pracownikach urzędów państwowych z przepisami o służbie cywilnej, tworząc jedną służbę cywilną.
2. Ważny cel dla służby cywilnej odchudzenia administracji i zmniejszenia etatyzacji można osiągnąć dzięki przejściu na usługi cyfrowe, co pokazały polskie banki, które są w tej dziedzinie elitą światową.
3. Pragmatyka polskiej administracji wymaga konsolidacji, aby można było łatwiej cyfryzować usługi publiczne (np. w formie aplikacji mObywatel, wersja 2.0).
4. Należy znaleźć nowy balans w finansach publicznych, pomiędzy tymi środkami, które są zarządzane przez służbę cywilną (Ministra Finansów), a tymi środkami, które po wyemitowaniu i skierowaniu do instytucji rozwoju (BGK i PFR) stają się prywatne i korporacyjne.
5. Finanse publiczne powinny mieć jeden obraz długu publicznego, bez oddzielnych szuflad, aby można było przejrzysto realizować inwestycje infrastrukturalne, w tym

mieszkańciowe.

6. Bez udziału administracji na rynku prywatnym warto rozwijać nowe instrumenty rozwojowe, takie jak fundusze inwestycyjne w nieruchomości (trusty mieszkańciowe - REIT).

