

## 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 przewrócenia 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).

