

Marek Balicki

Obecny kształt służby cywilnej w Polsce a tendencje światowe

„Liczę na was jak na moich generałów”
Napoleon Bonaparte do swoich urzędników

Służbę cywilną, jako grupę wysoko wykwalifikowanych urzędników, którzy są neutralni politycznie i działają mimo powyborczych zmian na szczytach władzy, tworzy się w państwach demokratycznych przede wszystkim po to, by sprawniej rządzić państwem, a także lepiej obsługiwać obywateli i organy władzy. Urzędnicy realizują założenia polityczne rządu, czyli polityków wybranych w demokratycznych wyborach, których idee są popularne w społeczeństwie przynajmniej na dzień wyborów. Przykłady wszystkich demokratycznych państw wskazują, że taka grupa „wysoko wykwalifikowanych urzędników” powinna istnieć, przemawia też za tym fakt, iż wymiana całego bądź większości aparatu administracji rządowej musiałaby mieć negatywny wpływ na działalność państwa, przynajmniej do czasu opanowania przez nowych urzędników procedur urzędowych i innych niezbędnych tajników pra-

cy urzędnika. Sporna jest natomiast kwestia, jak ma wyglądać ta grupa, czyli kto ma się do niej zaliczać, jakie powinna mieć uprawnienia i jak zapewnić jej profesjonalizm i neutralność polityczną. Spory o koncepcje wciąż trwają, a ich efektem są działania także naszego ustawodawcy w tym zakresie. Ostatnie poważniejsze z 24 sierpnia 2006 r.¹, kiedy to została uchwalona przez sejm kolejna, trzecia już ustawa o służbie cywilnej – licząc po 1989 r. (z 1996 i 1998 r.), a czwarta, jeżeli liczyć przedwojenną ustawę o państwowej służbie cywilnej (z 1922 r.). Zmiany te prasa określiła jako „koniec służby cywilnej” lub „zagłada niechcianego korpusu”² oraz opatrzyła innymi nieprzychylnymi tytułami, z których wynikała głęboka niechęć do nowych rozwiązań³.

Przegląd wprowadzonych zmian w służbie cywilnej

Regulacje dotyczące służby cywilnej zawarte są obecnie w ośmiu rozdziałach wspomnianej ustawy z 24 sierpnia 2006 r. W poprzedniej był nadto rozdział: „Obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej”, który jednak usunięto, w związku z tym, że stanowiska te znalazły się poza służbą cywilną, w tzw. „państwowym zasobie kadrowym”⁴, czyli zbiorze kandydatów na wysokie stanowiska państwowe, będące stanowiskami kierowniczymi w administracji rządowej. Wzajemne relacje pomiędzy służbą cywilną a wysokimi stanowiskami państwowymi, które to grupy stanowisk składają się na administrację rządową, moż-

¹ Ustawa o służbie cywilnej z 24 sierpnia 2006 (Dz.U. z 2006 Nr 170, poz. 1218), zmiany: Dz.U. z 2007 Nr 123, poz. 847; Dz.U. z 2006 Nr 218, poz. 1592; Nr 249, poz. 1832, zwana dalej ustawą o sc.

² *Zagłada niechcianego korpusu – dylematy polityków ze służbą cywilną*, „Polityka” 2006, nr 25, s. 32.

³ R. Grochal, D. Uhli, *PiS robi rewolucję w służbie cywilnej*, „Gazeta Wyborcza”, 22–23 lipca 2006; G. Praczyk, *Opozycja zaskarży przepisy o służbie cywilnej*, „Rzeczpospolita”, 24 lipca 2006; M. Wójcik, *Inna służba*, „Nasz Dziennik”, 24 lipca 2006; (KLUB, PAP), *Podzwonne dla Służby Cywilnej*, „Trybuna”, 24 lipca 2006.

⁴ Reguluje te kwestie Ustawa o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych z 24 sierpnia 2006 r. (Dz.U. z 2006 Nr 170, poz. 1217), zwana dalej ustawą o pzk.

na określić w ten sposób, że „wysokie stanowiska” to polityczna część urzędników administracji rządowej ulegająca przetarasowaniom po wyborach parlamentarnych, natomiast korpus służby cywilnej stanowi „apolityczną, stabilną biurokrację państwową⁵”, która trwa pomimo „burz na górze”. Służba cywilna i wysokie stanowiska państwowe są określane w ustawie o służbie cywilnej jako służba publiczna.

Na czym polegają zmiany i do czego zmierzają?

Najważniejszą zmianą jest wspomniane już ograniczenie składu korpusu służby cywilnej poprzez „wyjęcie” z niego wyższych stanowisk państwowych, do których ustawa o służbie cywilnej z 1998 r. zaliczała⁶ stanowiska:

- 1) Sekretarza Rady Ministrów, dyrektora generalnego urzędu,
- 2) dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędach oraz dyrektora wydziału (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędzie wojewódzkim,
- 3) wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy.

Obsadzanie tych stanowisk następowało w drodze konkursu, który przeprowadzał Szef Służby Cywilnej. Obecnie te stanowiska, wraz z innymi wysokimi stanowiskami państwowymi, są obsadzone przez powołanie na zasadach określonych w ustawie o pzk. Do innych wysokich stanowisk państwowych wymienionych w tej ustawie będą należały stanowiska:

- 1) kierowników centralnych urzędów administracji rządowej i ich zastępców,
- 2) prezesów agencji państwowych i ich zastępców: Agencji Nie ruchomości Rolnych, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji

⁵ T. Liszcz, *Służba cywilna trzecie wydanie*, [w:] *Człowiek, obywatel, pracownik. Studia z zakresu prawa. Księga jubileuszowa poświęcona profesor Urszuli Jackowiak*, Gdańsk 2007, s. 370.

⁶ Art. 41 ustawy o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 1999 Nr 49, poz. 483 z późn. zm.).

- Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, Agencji Mienia Wojskowego, Agencji Rezerw Materiałowych,
- 3) prezesów zarządów państwowych funduszy i ich zastępców: Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
 - 4) Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia,
 - 5) Sekretarza Rady Ministrów,
 - 6) wojewódzkich lekarzy weterynarii i ich zastępców,
 - 7) kierowników państwowych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwych ministrów i ich zastępców,
 - 8) dyrektorów generalnych urzędów lub osób na innych równoważnych stanowiskach utworzonych na podstawie odrębnych przepisów,
 - 9) kierujących departamentami lub komórkami równorzędnymi w ministerstwach i urzędach centralnych oraz urzędach obsługujących przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach wojewódzkich, państwowych jednostkach organizacyjnych, a także ich zastępców,
 - 10) stanowisk kierowniczych w służbie zagranicznej,

Wyłączenie z ustawy o sc stanowisk wyższego szczebla oznacza, że obecnie korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych średniego szczebla zarządzania, koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających. Jeśli chodzi o instytucje, to członkowie służby cywilnej, są zatrudnieni w:

- 1) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- 2) urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej,
- 3) urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej,

- 4) komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespołowych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej,
- 5) Głównym Inspektoracie Inspekcji Handlowej,
- 6) Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych,
- 7) Biurze Nasiennictwa Leśnego.

Poza ograniczeniem składu korpusu, następną istotną zmianą jest możliwość przenoszenia członków korpusu służby cywilnej do urzędów, o których mowa w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, ustawie o pracownikach urzędów samorządowych oraz do Najwyższej Izby Kontroli, jak również pracowników tych urzędów do urzędów administracji rządowej, na mocy porozumienia między pracodawcami, a więc już z pominięciem wymogów konkursowych rygorystycznie przestrzeganych w innych krajach.

Zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej jest nadal Prezes Rady Ministrów, jednak zlikwidowanie stanowiska Szefa Służby Cywilnej oraz Urzędu Służby Cywilnej czyni służbę cywilną bardziej podporządkowaną premierowi, który działa tu przez swojego Sekretarza Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Z innych zmian należy wspomnieć o:

- 1) zniesieniu stanu nieczynnego pracowników oraz urlopów dodatkowych, a więc jest to utrata pewnych przywilejów, które miała służba cywilna w stosunku do innych pracowników,
- 2) wprowadzono przepis analogiczny do art. 52 kodeksu pracy w stosunku dla urzędników, co spowodowało, że rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem na mocy jedynie decyzji pracodawcy będzie konkurencyjnym sposobem „wylimowania” ze służby cywilnej, co decyzja komisji dyscyplinarnej, wydana po przeprowadzeniu postępowania, w którym urzędnik korzysta lub może korzystać z pomocy obrońcy,

3) postępowanie kwalifikacyjne na urzędników służby cywilnej prowadzi Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (KSAP) (poprzednio Urząd Służby Cywilnej).

Ograniczenie korpusu służby cywilnej do urzędników i pracowników średniego i niższego szczebla, przez wyłączenie ze służby cywilnej urzędników wyższego szczebla, których procedury powoływania ujęto w ustawie o pzk, to niewątpliwie uelastycznienie doboru kandydatów na te bardzo ważne stanowiska, korzystne z punktu widzenia rządzących, którzy szybko i sprawnie, mogą powołać zaufanego kandydata. Konkursy są przewidziane w ustawie o pzk, ale tylko dla wyjątkowych przypadków, gdy brak w „zasobie” konkretnego specjalisty.

Kolejna tendencja nowej ustawy o sc to zbliżanie pozycji służby cywilnej do „zwykłych” pracowników. Znikają dodatkowe przywileje, takie jak np. stan nieczynny, czyli otrzymywanie wynagrodzenia bez konieczności świadczenia pracy i dodatkowe urlopy. Ponadto urzędnik może zostać zwolniony przez pracodawcę, „bez wypowiedzenia z winy urzędnika”⁷, a więc jest to konstrukcja zbliżona do art. 52 kodeksu pracy.

Projektodawcy nowej ustawy zmiany uzasadniają dążeniem do jak największego uproszczenia systemu służby cywilnej w Polsce, czemu służy likwidacja urzędu Szefa Służby Cywilnej i Rady Służby Cywilnej, ale „z jednoczesnym zagwarantowaniem jej niezależności od wpływów politycznych, jak również zawodowego oraz bezstronnego i rzetelnego charakteru”⁸. Za zlikwidowaniem obowiązkowej służby przygotowaw-

⁷ Art. 41 ust. 7, ustawy o sc, w brzmieniu: „Rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej bez wypowiedzenia z winy urzędnika może nastąpić w razie:

1) ciężkiego naruszenia przez urzędnika podstawowych obowiązków członka korpusu służby cywilnej, jeżeli wina urzędnika jest oczywista;

2) popełnienia przez urzędnika w czasie trwania stosunku pracy przestępstwa, które unie możliwia dalsze zatrudnienie, jeżeli przestępstwo jest oczywiste lub zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem;

3) zawinionej przez urzędnika utraty uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku, jeżeli nie jest możliwe wyznaczenie urzędnikowi stanowiska uwzględniającego jego przygotowanie zawodowe”.

⁸ Z uzasadnienia do projektu ustawy z: System Informacji Prawnej Lex.

czej z pozostawieniem możliwości wprowadzenia fakultatywnej, przez dyrektora generalnego urzędu, przemawiają związane z tym oszczędności.

Po analizie powyższych zmian nasuwa się pytanie o to, jak wygląda polska służba cywilna w obecnym kształcie na tle rozwiązań stosowanych w innych krajach oraz w jakim kierunku powinny iść ewentualne zmiany?

Aby to ocenić, najlepiej przyjąć jako kryterium porównawcze kształt służby cywilnej w krajach o dłuższych tradycjach demokratycznych, takich jak Wielka Brytania czy Stany Zjednoczone lub państwa „starej” Unii Europejskiej.

Kształt służby cywilnej w krajach anglosaskich

Problemy z utworzeniem sprawnego i apolitycznego korpusu służby cywilnej były również udziałem krajów uznawanych dziś za wzorcowe w tej dziedzinie. Wszystkie dochodziły do swoich dzisiejszych standardów w drodze burzliwych wydarzeń. Nawet w Anglii, uważanej za ostoję demokracji i politycznej uczciwości były czasy, gdy korupcja związana z obsadzaniem różnych urzędów i niekompetencja wytypowanych w ten sposób urzędników, przerażały ówczesnych. Na szczęście dla Anglii znaleźli się ludzie mądrzy i uczciwi, którzy przez konsekwentne działania doprowadzili do powstania profesjonalnej i apolitycznej służby cywilnej. Nie stało się to oczywiście z dnia na dzień, ale w końcu osiągnięto ten wysoki poziom. Model angielski nie przystaje jednak do naszej rzeczywistości z powodu zbyt wyraźnego rozróżnienia pomiędzy neutralną politycznie służbą cywilną a osobami wykonującymi obowiązki publiczne z nominacji politycznej, czyli innymi słowy tego, iż politycy nie mają wpływu na wybór urzędników. Nasza klasa polityczna, jak pokazują doświadczenia ostatnich lat, jeszcze długo nie dopuści do takiej sytuacji. Dlatego warto zwrócić uwagę na model amerykański, dopuszczający duży stopień upolitycznienia służ-

by cywilnej, a więc będący swoistym kompromisem pomiędzy profesjonalizmem i związaną z nim neutralnością tej formacji a dążeniami polityków do uzyskania wpływu na jej kształt osobowy.

W dzisiejszym wydaniu model ten to profesjonalna służba cywilna połączona z pewnymi tradycjami „systemu łupów” (*the spoils system*). „System łupów” to charakterystyczna cecha amerykańskiego modelu administracji, szczególnie w XIX w. Został on wprowadzony do administracji federalnej przez prezydenta Andrew Jacksona, który w 1829 r. stwierdził, iż „nikt nie jest stworzony dla urzędów ani urzędów nie tworzy się dla nikogo”, a zadania urzędników są „proste i nieskomplikowane, tak że człowiek inteligentny może z łatwością kwalifikować się do ich wykonywania”. Natomiast pojęcie „systemu łupów” weszło do powszechnego użycia w 1832 r., kiedy to przyjaciel prezydenta Jacksona, senator William Marcy zadeklarował: „do zwyczajcy należą łupy wrogów”.

Zgodnie z teorią „systemu łupów”, administracja nie powinna być ani stała, ani fachowa. Wszystkie federalne urzędy administracyjne powinny przypadać zwycięzcom – politycznym zwolennikom nowo wybranego prezydenta. Zgodnie ze swoją teorią Jackson wymienił cały aparat federalny, a po nim podobnie czynili jego następcy. I dopiero uchwalony w 1883 r. „Pendelton Act” ustanowił Komisję Służby Cywilnej, która wymagała egzaminów konkursowych dla niektórych stanowisk federalnych⁹. W ten sposób „system łupów” został przełamany i wprowadzono pierwszy kompletny system oparty na wartości urzędników.

Po „systemie łupów” pozostały takie elementy, które stały się charakterystycznymi cechami amerykańskiej administracji, jak np. to, że urzędnicy amerykańscy są poddani ogólnym regułom prawa pracy a nie odrębnym regułom z zakresu prawa administracyjnego. Ponadto, jak już wspomniano, wciąż duża liczba stanowisk jest obsadzana na zasadzie politycznej, dużo większa niż w jakimkolwiek innym kraju.

⁹ W 1978 r. przekształciła się w Urząd Zarządzania Personelem (Office of Personnel Management).

Innym pośrednim skutkiem „systemu łupów” jest znacznie szersze niż w innych krajach otwarcie służby cywilnej na sektor prywatny. Wynika ono także z przekonania, że ten, kto osiąga dobre wyniki w zarządzaniu firmą prywatną, będzie dobrze zarządzał sprawami publicznymi. Dlatego wielu wyższych urzędników wywodzi się z kręgów biznesowych¹⁰.

Część z tych wyższych urzędników tworzy tzw. starszą służbę wykonawczą, która stanowi podstawowe ogniwo amerykańskiego modelu służby cywilnej. Przyjęcie do tej służby następuje po wykazaniu się odpowiednimi kwalifikacjami i uzyskaniu certyfikatu Kolegium Badania Kwalifikacji przy Urzędzie Zarządzania Personelem. Pozostałe stanowiska urzędnicze obsadza się, poza 10% marginesem zarezerwowanym dla „systemu łupów”, w drodze otwartych konkursów, które organizuje Urząd Zarządzania Personelem. Prawodawstwo amerykańskie zapewnia ponadto ochronę przed bezzasadnym zwolnieniem ze służby, a także prawo do awansu w przypadku należytego wywiązywania się z obowiązków.

System amerykański stanowi połączenie tradycji „systemu łupów”, a więc tworzą go najwyżsi urzędnicy powołani przez prezydenta za radą i zgodą senatu, 10% innych stanowisk oraz reszta służby cywilnej, charakteryzująca się profesjonalizmem i stosunkowo dobrze odizolowana od polityki¹¹.

Obok apolityczności istotną kwestią jest oddzielenie urzędników od korupcjogennych wpływów przedstawicieli biznesu. W Stanach Zjednoczonych stosowane są następujące instrumenty prawne, które mają temu służyć:

- 1) urzędnicy nie mogą używać stanowiska służbowego do czerpania prywatnych korzyści oraz winni zawiesić wszelkie prywatne interesy finansowe, które mogą stać w sprzeczności z ich służbą,
- 2) urzędnicy nie mogą podejmować dodatkowej pracy w przedsiębiorstwach prywatnych, jak również reprezentować interesów

¹⁰ H. Izdebski, *Współczesne modele administracji publicznej*, Warszawa 1993, s. 29–31.

¹¹ *Ibidem*, s. 116.

firm komercyjnych wobec administracji po opuszczeniu urzędu – przez okres dwóch lat, a wyżsi urzędnicy przez okres nawet pięciu lat od opuszczenia urzędu.

Podsumowując i uzupełniając, w służbie cywilnej w modelu anglosaskim, można wyszczególnić następujące rozwiązania:

- 1) konkursowy system przyjęć na stanowiska, z organem kontrolującym przebieg konkursów,
- 2) wprowadzenie zarządzania w stylu menedżerskim,
- 3) prywatyzacja usług publicznych,
- 4) poddanie administracji mechanizmom rynkowym oraz podporządkowanie potrzebom użytkowników,
- 5) większe wymogi w stosunku do służby cywilnej wyższego stopnia,
- 6) publiczne informowanie o nieetycznym lub niezgodnym z prawem postępowaniu zwierzchników, połączone z ochroną prawą urzędnika, czyli tzw. prawo odgwizdania (*whistleblowers*), uregulowane w *United States Whistleblowers Act* z 1989 r.¹²,
- 7) istnienie organów chroniących neutralność polityczną urzędników: minister ds. służby cywilnej (Wielka Brytania), Federalny Urząd Służby Cywilnej (USA).

Ogólną tendencją jest reformowanie sektora publicznego, tak aby stał się konkurencyjny dla sektora prywatnego.

¹² Instytucja ta jest omówiona np. w: B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, s. 117.

Główne zasady funkcjonowania służby cywilnej w państwach „starej” Unii Europejskiej

Dla porównania, normy funkcjonowania służby cywilnej w krajach „starej” Unii Europejskiej polegają na:

- 1) rozgraniczeniu sfery publicznej od prywatnej,
- 2) rozróżnieniu sfery politycznej od urzędniczej oraz odmiennych reguł działania, którym podlegają urzędnicy od reguł działania dotyczących polityków,
- 3) indywidualnej odpowiedzialności za podejmowane decyzje,
- 4) jasno określonych praw i obowiązków, ochrony pracy (w różnym stopniu), stabilizacji i określonego poziomu płac urzędników państwowych,
- 5) otwartym i konkurencyjnym naborze pracowników, awansowaniu w wyniku osiągnięć w pracy, a nie powiązań politycznych¹³.

Normy te różnią się w pewien sposób od modelu anglosaskiego, przede wszystkim jest tu ochrona pracy, stabilizacja zatrudnienia urzędników, czego brak szczególnie w modelu amerykańskim, gdzie stabilizacja zatrudnienia polega nie na gwarancjach ustawowych, ale kwalifikacjach pracownika, który zdobył stanowisko na zasadzie konkurencji i którego kwalifikacje i kompetencje zapewniają efektywność jego pracy i właśnie ze względu na to pracownik ma „zapewnić” pracę. Urzędnik amerykański jest w podobnej sytuacji co pracownik prywatnej firmy, który dzięki dobrej pracy i efektom może czuć się w miarę komfortowo jeśli chodzi o przyszłość swojego zatrudnienia. Jeżeli jednak norma prawna będzie gwarantowała niemalże nieusuwalność ze stanowiska, to taka ochrona pracy może prowadzić do niekłych efektów pracy urzędników i braku motywacji do podnoszenia kwalifikacji.

¹³ *European Principles for Public Administration*, „Sigma Papers” (Paris) 1998, nr 27, s. 24.

Rozwiązania, które mogą korzystnie wpłynąć na polski model służby cywilnej

Na polskim gruncie problemy ze służbą cywilną zaczynają się już na etapie naboru. Wprawdzie ustawa o służbie cywilnej z 2006 r., tak jak i jej poprzedniczka z 1998 r., wymaga stosowania przez dyrektora generalnego zasady otwartości i konkurencyjności naboru, nie wskazuje jednak mechanizmów wyboru kandydatów na wolne stanowiska, pozostawiając pełną swobodę wyboru kandydatów właśnie dyrektorom generalnym urzędów. Jedyne ograniczenia w tym zakresie to konieczność wskazania w protokole zastosowanych „metod i technik” naboru oraz uzasadnienie dokonanego wyboru kandydata. Taki mechanizm może spowodować, że ogłaszany na wolne stanowisko konkurs okaże się fikcją i zatrudniona zostaje osoba już wcześniej zaakceptowana na dane stanowisko.

W modelu anglosaskim występuje struktura zajmująca się sprawami rekrutacji personelu, zwłaszcza najwyższego szczebla, a także zapewnieniem jego profesjonalizmu i politycznej neutralności. Taką samą strukturę należałoby utworzyć i w Polsce. W Stanach Zjednoczonych istnieje Urząd Zarządzania Personelem (Office of Personnel Management) – odpowiedzialny za zarządzanie, w tym i za procedury rekrutacyjne w służbie cywilnej. Jest to niezależna agencja rządowa, tak jak Centralna Agencja Wywiadowcza (CIA), Agencja Ochrony Środowiska (EPA) czy też agencja kosmiczna NASA. Dzięki temu, że jest niezależna, gwarantuje to, iż służba cywilna jest wolna od nacisków politycznych, a rekrutacja i awanse dokonują się na podstawie kwalifikacji¹⁴. Instytucja ta zapewnia rzetelność przeprowadzania konkursów na wszystkie stanowiska, tak by wygrywały i awansowały osoby z najwyższymi kwalifikacjami, co ma wpływ na polepszenie kadry w służbie cywilnej.

Następna kwestia to poruszona już trwałość stosunku pracy z mianowania, dotycząca urzędników służby cywilnej, w porównaniu ze

¹⁴ Na podstawie: http://en.wikipedia.org/wiki/Independent_agencies_of_the_United_States_Government [tłum. własne].

„zwykłymi” pracownikami. Z jednej strony wydaje się to korzystne, gdyż urzędnik nie jest tak bardzo uzależniony od swych przełożonych, ale z drugiej zawieranie „zwykłych” umów o pracę stworzyłoby bardziej elastyczne warunki pracy i zatrudniania, a w rezultacie byłby to czynnik motywujący urzędników do lepszej pracy. Chodzi o pewne wyważenie tych racji, a więc jeżeli przyjmie się zwiększoną stabilizację zatrudnienia urzędnika, to w taki sposób, aby urzędnik niewywiązujący się z obowiązków mógł zostać zwolniony. Może jednak, tak jak w modelu angloamerykańskim, wystarczyłoby, by urzędnik podlegał ochronie wynikającej z ogólnych przepisów prawa pracy. Może przepisy szczególne chroniące urzędników nie powinny ich nadzwyczajnie wyróżniać na tym polu, skoro obecnie administracja świadczy wiele usług na tych samych zasadach co podmioty prywatne i ma się cechować podobną efektywnością oraz podobnie życzliwym podejściem do klienta.

Ważnym wymogiem pojawiającym się w omawianych systemach jest konieczność posiadania doświadczenia „zewnątrznego”, a więc poza służbą cywilną. Urzędnicy z takim doświadczeniem mają szersze horyzonty, łatwiej reagują na zmiany, tworzą prostsze procedury. Są bardziej elastyczni i efektywni. Oczywiście, aby przyciągnąć takich ludzi, konieczny jest motywacyjny system wynagrodzeń, konkurencyjny dla wynagrodzeń w sektorze prywatnym. Wynagrodzenie uzależnione w głównej mierze od stażu i stopnia służbowego nie zachęci wykwalifikowanych kandydatów, którzy mogą znaleźć interesującą finansowo pracę poza „budżetówką”. Kwestia niskich płac to więc kolejna bolączka polskiej służby cywilnej.

Najistotniejszą jednak sprawą jest oddzielenie administracji rządowej od polityki, zgodnie z zasadą, że „upolitycznienie źle wpływa na profesjonalizm”. Zaisntniała obecnie sytuacja, gdy tak duża część administracji rządowej (wysokie stanowiska państwowe) jest „polityczna” – co musi mieć wpływ zarówno na jej kompetencje, jak i na fluktuacje tej kadry oraz brak stabilizacji i ciągłości prowadzonych działań – z punktu widzenia rozwiązań służb cywilnych państw o dłuższym demokra-

tycznym stażu, wydaje się niewłaściwa. „System łupów” nie sprawdził się w Stanach Zjednoczonych, więc pewnie nie sprawdzi się i w naszym kraju. Atrakcyjniejsza wydaje się głoszona już od dawna idea służby cywilnej, polegająca na tym, że zmieniają się ministrowie wraz ze swymi ekipami, a apolityczny korpus służby cywilnej trwa, oraz by „neutralnego” urzędnika uznawano za ostoję demokratycznego państwa, a wyższych urzędników za „pamięć” państwa, ze względu na posiadane przez nich informacje, znajomość mechanizmów funkcjonowania urzędu itp. Stabilny korpus obejmujący całą lub dużą część administracji rządowej, złożony z kompetentnych urzędników, niewątpliwie mógłby stanowić podporę państwa, szczególnie w burzliwych momentach, jak np. kryzysy rządowe czy przedterminowe wybory.