



# Przegląd Służby Cywilnej

Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Nr 2 (5)

MARZEC–KWIECIEŃ 2010 r.



## *Szanowni Państwo!*

*W chwili zamykania numeru dotarła do nas tragiczna wiadomość.*

*W dniu 10 kwietnia w drodze na uroczystości 70. rocznicy Zbrodni Katyńskiej zginął Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Lech Kaczyński, Małżonka Prezydenta Maria Kaczyńska oraz członkowie polskiej delegacji i załoga samolotu.*

*Katastrofa pod Smoleńskiem pogrążyła kraj w bólu, cierpieniu i rozpacz.*

*Pamięć o ofiarach tragedii pozostanie na zawsze.*

*Dagmir Długosz  
Redaktor Naczelny*

Z głębokim smutkiem i żalem

przyjeliśmy wiadomość

o tragicznej śmierci

ŚP.

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej  
Pana Lecha Kaczyńskiego

i

Jego Małżonki  
Pani Marii Kaczyńskiej

oraz

przedstawicieli instytucji państwowych, parlamentarzystów,

dowódców wojskowych, duchownych,

przedstawicieli Rodzin Katyńskich,

funkcjonariuszy BOR i członków załogi samolotu.

Rodzinom

i

Najbliższym

składamy

wyrazy współczucia

Sławomir Marek Brodziński  
Szef Służby Cywilnej

Kierownictwo i Pracownicy  
Departamentu Służby Cywilnej KPRM

## Dagmir Długosz

Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej  
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów  
Redaktor Naczelny

### Szanowni Państwo!

Mija pierwszy rok obowiązywania nowej ustawy o służbie cywilnej z 21 listopada 2008 r.

**31 marca** Szef Służby Cywilnej **Sławomir Marek Brodziński** przekazał Prezesowi Rady Ministrów **Donaldowi Tuskiemu** sprawozdanie o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2009 r. (s. 10).

Trwają prace nad przewidzianą w ustawie strategią zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Jak wynika z „Ogólnej diagnozy sytuacji w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, przygotowanej w ramach prac nad dokumentem i – szerzej – strategią Sprawne Państwo, wzrasta zadowolenie obywateli z działalności urzędów. Pełny tekst diagnozy publikujemy na s. 10–15.

Departament Służby Cywilnej KPRM podjął prace zmierzające do sformułowania zasad służby cywilnej i zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Na s. 20–22 publikujemy rozmowę z prof. dr hab. Hubertem Izdebskim, który wyjaśnia kwestie związane z przygotowaniem – przewidzianego w ustawie – zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej.

W bieżącym numerze przedstawiamy ponadto nowe grupy i zespoły doradcze Szefa Służby Cywilnej, powstające w ramach Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów (s. 3–4).

W 2010 r. przypada 20. rocznica powstania Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, przygotowującej kadry dla administracji publicznej. Zwracając Państwa uwagę na ten fakt, proponujemy rozmowę z dyrektorem KSAP prof. Jackiem Czaputowiczem (s. 7–9).

Na s. 18 przedstawiamy informację dla osób ubiegających się o mianowanie w służbie cywilnej w 2010 r., dotyczącą kwestii zgłoszenia do postępowania kwalifikacyjnego, dokumentów językowych na potrzeby udziału w postępowaniu

oraz terminu i miejsca przeprowadzenia sprawdzianu w toku postępowania kwalifikacyjnego.

W „Przeglądzie...” publikujemy ponadto artykuł nt. zasad i problemów w naborach na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (s. 15–16) oraz analizę danych otrzymanych od dyrektorów generalnych urzędów i kierowników urzędów wykonujących zadania dyrektora generalnego nt. obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej w 2009 r. (s. 16–18).

W wydawnictwie (s. 22–26) znajdą Państwo także analizę danych dotyczących zatrudnienia w jednostkach państwowej sfery budżetowej i niektórych jednostkach pozostających poza PSB w latach 2007–2009.

Na s. 27–28 publikujemy informację nt. „Planu szkoleń centralnych w służbie cywilnej na 2010 r.”, przewidującego szkolenia z dwóch tematów: 1) Prawo zamówień publicznych w praktyce, 2) Lobbying i inne formy wywierania wpływu grup interesu na proces decyzyjny w administracji rządowej oraz proces stanowienia prawa. Uzupełnieniem tematyki lobbyngu w administracji jest artykuł pt. „Dobre praktyki w działalności lobbyngowej w krajach OECD”, prezentujący zasady na rzecz transparentności i prawości w lobbyngu (s. 29–32).

Ponadto w bieżącym numerze uruchamiamy dział „Administracja w publikatorach”, w którym chcemy prezentować różnego typu wydawnictwa zajmujące się administracją publiczną. Rubrykę inauguruje informacja nt. kwartalnika „Zarządzanie Publiczne”, wydawanego przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie wspólnie z Wydawnictwem Naukowym Scholar (s. 33–34). Ofertę współpracy z „Przeglądem...”, skierowaną do Czytelników, poszerzamy zatem o możliwość zaprezentowania w kolejnych numerach „PSC” tego typu wydawnictw.

Czekamy na Państwa korespondencje, opinie i komentarze. Zachęcamy do wypełnienia ankiety nt. formuły wydawniczej oraz zawartości numeru. Kolejne numery wydawnictwa planujemy z uwzględnieniem Państwa propozycji i potrzeb.

□

Ankieta: Przegląd Służby Cywilnej

## IV posiedzenie Forum Dyrektorów Generalnych

**11 marca 2010 r.** w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyło się IV posiedzenie Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów. Spotkaniu przewodniczył Szef Służby Cywilnej **Sławomir Marek Brodziński**. W obradach uczestniczyli dyrektorzy generalni ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich oraz kierownictwo i pracownicy Departamentu Służby Cywilnej i Departamentu Prawnego KPRM.

Minister **Sławomir Marek Brodziński** oraz dyrektor DSC **Dagmir Długosz** przekazali bieżące informacje z zakresu działalności Szefa Służby Cywilnej i Departamentu Służby Cywilnej, dotyczące m.in. procesu naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej i realizowanych przez Departament projektów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Następnie dyrektor Departamentu Służby Cywilnej przedstawił skład osobowy i zadania nowo powołanych zespołów zadaniowych działających w ramach Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów, to jest.:

- grupy roboczej ds. systemu edukacji członków korpusu służby cywilnej i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej,
- grupy roboczej ds. prezydencji Polski w UE, w szczególności w zakresie współpracy w Sieci UE ds. Administracji Publicznej (EUPAN) oraz współpracy z Komitetem OECD ds. Zarządzania Publicznego (PGC),
- zespołu zadaniowego ds. przeglądu stosowanych metod oceny kompetencji kierowniczych w trakcie naborów na wyższe

stanowiska w służbie cywilnej oraz stworzenia wspólnego modelu oceny kompetencji kierowniczych kandydatów.

Ponadto dyrektor DSC omówił dotychczasowe prace Departamentu zmierzające do przygotowania zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej i w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Sporo miejsca poświęcono przygotowaniom ministerstw i urzędów do przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej. Wprowadzenia do tematu dokonał dyrektor generalny Ministerstwa Spraw Zagranicznych **Rafał Wiśniewski**. Następnie odbyła się dyskusja z udziałem przedstawiciela MSZ – dyrektora Departamentu Koordynacji Przewodnictwa Polski w Radzie UE **Joanny Skoczek**.

Dyrektorzy generalni zapoznali się także z pracami DSC w zakresie poprawy społecznego wizerunku służby cywilnej oraz z przedstawioną przez dr. **Roberta Sobiecha** prezentacją ekspertyzy „Analiza badań społecznych nt. wizerunku służby cywilnej oraz opracowanie rekomendacji dla przyszłych działań”.

W ramach spraw różnych omówiono „Raport z badania dotyczącego monitorowania procesu naboru w służbie cywilnej” oraz „Plan szkoleń centralnych na 2010 r.”.

Dorota Gdańska

### Komitet Sterujący Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów

#### Nowy skład

Na podstawie § 7 ust. 3 *zarządzenia nr 1 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 sierpnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu współdziałania Szefa Służby Cywilnej z dyrektorami generalnymi urzędów* z dniem 20 lutego 2010 r. został powołany nowy skład Komitetu Sterującego, koordynującego działania Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów.

W skład Komitetu weszli:

▪ **Rafał Hykawy** – dyrektor Sekretariatu Prezesa Rady Ministrów KPRM zastępujący

dyrektora generalnego KPRM (jako stały członek KS),

▪ **Ireneusz Niemirka** – dyrektor generalny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi,

▪ **Monika Bronkau-Ługowska** – dyrektor generalny Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

▪ **Marek Reda** – dyrektor generalny Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego.

J.W.

---

## Zespoły doradcze Szefa Służby Cywilnej

**10 marca 2010 r.** w ramach Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów powołane zostały grupy robocze ds. systemu edukacji członków korpusu służby cywilnej i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz prezydencji Polski w UE, a także zespół zadaniowy ds. przeglądu stosowanych metod oceny kompetencji kierowniczych w trakcie naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Gremia te będą wspierać Szefa Służby Cywilnej w wykonywaniu zadań wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

Jak zapewnił dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Dagmir Długosz** 11 marca 2010 r. podczas Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów, nowo powołane zespoły rozpoczną działanie w najbliższym czasie.

### Grupa robocza ds. edukacji

Grupa robocza ds. systemu edukacji członków korpusu służby cywilnej i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej została powołana na podstawie § 14 ust. 1 zarządzenia nr 1 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 sierpnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu współdziałania Szefa Służby Cywilnej z dyrektorami generalnymi urzędów.

Celem grupy jest przeprowadzenie analizy i przedstawienie Szefowi Służby Cywilnej rekomendacji w sprawach: kształcenia członków korpusu służby cywilnej i jego prawno-organizacyjnych aspektów; kierunków wydatkowania środków z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na cel kształcenia i doskonalenia członków korpusu służby cywilnej do 2015 r.; roli, jaką w procesie przygotowywania kadr dla administracji rządowej spełnia Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.<sup>1</sup>

Przewodniczącą grupy została dyrektor generalna Ministerstwa Infrastruktury **Katarzyna Szarkowska**. Członkami grupy są dyrektorzy generalni urzędów, a sekretarzem – pracownik Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

### Grupa robocza ds. prezydencji Polski w UE

Na podstawie § 14 ust. 1 zarządzenia nr 1 Szefa Służby Cywilnej w sprawie warunków i trybu współdziałania Szefa Służby Cywilnej z dyrektorami generalnymi urzędów została powołana grupa

robocza ds. prezydencji Polski w UE, w szczególności w zakresie współpracy w Sieci UE ds. Administracji Publicznej (EUPAN) oraz współpracy z Komitetem OECD ds. Zarządzania Publicznego (PGC). Grupa będzie współuczestniczyć w przygotowaniu i przeprowadzeniu prezydencji Polski w EUPAN. Będzie także koordynować współpracę urzędów administracji rządowej w ramach grup roboczych i eksperckich EUPAN oraz PGC OECD.

Przewodniczącym grupy został dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Dagmir Długosz**, zastępujący Szefa Służby Cywilnej na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2009 r. o służbie cywilnej. Członkami grupy są dyrektorzy generalni urzędów, a sekretarzem pracownik DSC KPRM.

### Zespół zadaniowy ds. przeglądu metod oceny kompetencji kierowniczych

Zespół zadaniowy ds. przeglądu stosowanych metod oceny kompetencji kierowniczych w trakcie naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz stworzenia wspólnego modelu oceny kompetencji kierowniczych kandydatów został powołany na podstawie § 9 zarządzenia nr 1 Szefa Służby Cywilnej.

Zespół ma dokonać analizy narzędzi, jakie są stosowane przy badaniu kompetencji kierowniczych kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Jego zadaniem jest również wykreowanie założeń wspólnego modelu oceny powyższych kompetencji, na podstawie przygotowanej analizy.

Przewodniczącym zespołu został dyrektor generalny Ministerstwa Zdrowia **Wojciech Kutyła**. Członkami zespołu są dyrektorzy generalni, a sekretarzem pracownik Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

---

Przypis:

1. Na s. 6–8 publikujemy rozmowę z dyrektorem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej prof. Jackiem Czaputowiczem.

Relacje z obrad nowo powołanych zespołów zamieścimy w następnym wydaniu „Przeglądu Służby Cywilnej”.

Anna Borowska, Jolanta Widziewicz

## Z prac Rady Służby Cywilnej

9 lutego 2010 r.

9 lutego br., pod przewodnictwem **Adama Leszkiewicza** – przewodniczącego RSC, odbyło się 11. posiedzenie Rady Służby Cywilnej. W spotkaniu uczestniczyli także m.in.: Szef Służby Cywilnej **Sławomir Marek Brodziński**, dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Dagmir Długosz**, zastępca dyrektora Departamentu Prawnego KPRM **Dobrosław Dowiat-Urbański** oraz zastępca dyrektora DSC KPRM **Wojciech Zieliński**.

Przedmiotem prac Rady były przedłożone przez Szefa Służby Cywilnej propozycje dotyczące nowelizacji ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Rada Służby Cywilnej przyjęła do wiadomości projekt założeń do projektu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej, nie wnosząc zastrzeżeń do proponowanych zmian (*uchwała nr 19*).

16 lutego 2010 r.

16 lutego br. odbyło się 12. posiedzenie Rady Służby Cywilnej. Obrady prowadził przewodniczący RSC **Adam Leszkiewicz**. W spotkaniu uczestniczyli także: Szef Służby Cywilnej **Sławomir Marek Brodziński**, dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Dagmir Długosz**, zastępca dyrektora Departamentu Prawnego KPRM **Dobrosław Dowiat-Urbański** oraz dr hab. **Jacek Czaputowicz** – dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Zgodnie z podjętymi ustaleniami, minister **Sławomir Marek Brodziński** przekazał Radzie „Informację Szefa Służby Cywilnej” nt. spraw bieżących w zakresie zarządzania służbą cywilną.

Ponadto członkowie Rady wysłuchali „Informacji o działalności Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w okresie kwiecień 2008 – luty 2010”, przedstawionej przez dyrektora KSAP, a następnie wzięli udział w debacie nt. działalności KSAP. Na podstawie też z dyskusji dotyczącej wizji i misji KSAP na kolejne lata jej działalności, Rada wypracowała stanowisko, które zostało przekazane Prezesowi Rady Ministrów **Donaldowi Tuskwowi**, Szefowi Służby Cywilnej **Sławomirowi Markowi Brodzińskiemu** oraz dr. hab. **Jackowi Czaputowiczowi** – dyrektorowi Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

16 marca 2010 r.

16 marca br., pod przewodnictwem **Adama Leszkiewicza** – przewodniczącego RSC, odbyło się 13. posiedzenie Rady Służby Cywilnej. W spotkaniu uczestniczyli także m.in.: Sekretarz Stanu w KPRM, Pełnomocnik Rządu ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych **Julia Piłtera** wraz ze swoimi doradcami, Szef Służby Cywilnej **Sławomir Marek Brodziński**, dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Dagmir Długosz**, dyrektor Departamentu Prawnego KPRM **Angelina Sarota** oraz **Jerzy Indra** zastępujący dyrektora generalnego Ministerstwa Finansów.

Rada Służby Cywilnej zapoznała się z informacją dotyczącą obsady stanowiska dyrektora generalnego MF, przedstawioną przez **Jerzego Indrę**, uzyskując zapewnienie, iż nabór na ww. stanowisko zostanie uruchomiony w najbliższym czasie.

Ponadto Rada procedowała nad projektem założeń do projektu ustawy – Prawo antykorupcyjne. Sformułowane w tym zakresie uwagi zostały przekazane autorom projektu.

### W trybie obiegowym

Rada Służby Cywilnej rozpatrzyła oraz zaopiniowała w zarządzonym przez przewodniczącego RSC **Adama Leszkiewicza** trybie obiegowym projekt *Planu szkoleń centralnych w służbie cywilnej na*

*2010 r.* Na podstawie przeprowadzonego w dniu 23 marca 2010 r. głosowania stwierdzono, iż Rada Służby Cywilnej wyraziła pozytywną opinię na temat projektu (*uchwała nr 20*).

Anna Prażuch  
Główny specjalista w Departamencie Służby Cywilnej  
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

### Dokąd zmierzasz administracja?

**8 marca 2010 r.** Szef Służby Cywilnej **Sławomir Marek Brodziński** wziął udział w konferencji naukowej w Krakowie „Statystyka w służbie publicznej, wyzwania XXI wieku”, organizowanej przez Urząd Statystyczny w Krakowie w dniach **8–10 marca** z okazji obchodów Dnia Statystyki Polskiej.

Minister Sławomir Marek Brodziński przedstawił odczyt nt. „Dokąd zmierzasz administracja?”, w którym omówił miejsce służby cywilnej w systemie administracji publicznej oraz główne uwarunkowania



Szef Służby Cywilnej Sławomir Marek Brodziński podczas konferencji.

Fot. Urząd Statystyczny w Krakowie.

systemu służby cywilnej w Polsce.

Minister przedstawił m.in. elementy diagnozy służby cywilnej, przygotowywanej na potrzeby strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, a także niektóre wskaźniki charakteryzujące współczesną służbę cywilną na tle krajów OECD i UE (m.in. liczba urzędników w wybranych kategoriach na 100 tysięcy mieszkańców, odsetek zatrudnionych w administracji w stosunku do ogółu zatrudnionych w Polsce oraz w państwach UE,

liczba zatrudnionych w administracji publicznej na 10 000 mieszkańców w państwach UE).

Szef Służby Cywilnej omówił następnie dylematy służby cywilnej, zwracając uwagę m.in. na uwarunkowania jakości zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, utrudnienia w realizacji polityki personalnej w poszczególnych urządach związane z wielością grup pracowniczych i zróżnicowaniem ich statusu, fluktuacją członków korpusu służby cywilnej, słabym powiązaniem poziomu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej z wynagrodzeniami na rynku pracy oraz z efektami pracy, brakiem instrumentów służących do kompleksowej i stałej oceny uwarunkowań poziomu wynagrodzeń w urządach.

Zwracając uwagę na ograniczenia zewnętrzne rozwoju służby cywilnej, minister Sławomir Marek Brodziński zwrócił uwagę m.in. na uwarunkowania budżetowe oraz brak strategii administracji publicznej. Poinformował jednocześnie o pracach rządu nad uporządkowaniem strategii rozwoju kraju, a także o toczących się w służbie cywilnej działaniach zmierzających do powstania strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, standardów zarządzania oraz zasad etyki i systemu motywacyjnego w służbie cywilnej.

Minister zwrócił ponadto uwagę na wyzwanie, przed jakim obecnie stoi administracja, tj. na sprawne przeprowadzenie przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w 2011 r. i przygotowaniach służby cywilnej do tego zadania.

Podkreślił, że celem prowadzonych w administracji prac są: stabilizacja systemu prawnego służby cywilnej, poprawa jakości zarządzania i pracy w administracji i w konsekwencji – zmiana wizerunku administracji rządowej w kraju.

Oprac. D.G.

### Krajowa Szkoła Administracji Publicznej 2010

Rozmowa z prof. dr. hab. Jackiem Czaputowiczem – dyrektorem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej

#### Dr hab. Jacek Czaputowicz

Uczestnik opozycji demokratycznej, m.in. były wiceprzewodniczący Komitetu Zarządzania Publicznego przy OECD w Paryżu, były zastępca Szefa Służby Cywilnej, były dyrektor Departamentu Strategii i Planowania Polityki Zagranicznej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Obecnie wiceprzewodniczący Rady Administracyjnej Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej (EIPA) w Maastricht, członek Komitetu Sterującego Sieci Instytutów i Szkół Administracji Publicznej Europy Centralnej i Wschodniej (NISPAcee).

Autor wielu publikacji naukowych z zakresu prawa zagranicznego i administracji publicznej.

▪ **Krajowa Szkoła Administracji Publicznej została założona w Warszawie w 1990 r. z inicjatywy rządu premiera Tadeusza Mazowieckiego, jako odpowiedź administracji na zasadnicze zmiany w kraju po 1989 r. Celem ówczesnego kierownictwa KSAP było zbudowanie szkoły nowego typu, która wzmocniłaby polską administrację publiczną. Jak z perspektywy minionych 20 lat ocenia Pan realizację tego zadania. W jaki sposób KSAP odpowiadała na wyzwania zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej kraju?**

Mam przekonanie, że KSAP wzmocnia polską administrację. Część naszych absolwentów, których jest już blisko 1000, zajmuje wysokie stanowiska w administracji, włącznie z pozycją dyrektora generalnego ministerstw. Ale zdaję sobie sprawę, że jednostki nie tworzą do końca klimatu czy kultury organizacyjnej urzędów. To zależy od procesów zbiorowych.

W granicach naszych zasobów osiągamy wiele, aby wzmocnić administrację we właściwych kierunkach jej rozwoju. Z pewnością można mówić o dobrej proporcji między nakładami na Szkołę a wartościami, które dostarczamy. Nasi absolwenci są odpowiednio przygotowani do pracy. Mają wiedzę o procesach i zadaniach wykonywanych w administracji. Znają języki obce. Potrafią działać w warunkach daleko posuniętej współzależności, czyli działać we współpracy z innymi narodowymi administracjami czy administracją instytucji unijnych. Poza tym są przygotowani do systemowego udziału w kształtowaniu polityk publicznych państwa. Zdaję sobie sprawę, że programy publiczne trzeba

poddawać analizom ewaluacyjnym aby wiedzieć, które z realizowanych działań są efektywne, a które trzeba skorygować.



Dr hab. Jacek Czaputowicz. KSAP 2010 r.  
Fot. KSAP/S. Szulfer.

KSAP zaangażowany jest także w kształcenie ustawiczne. Nasz katalog szkoleń zawiera średnio około 100 propozycji zajęć z kilku bloków tematycznych od zagadnień ogólnych po specjalistyczne kwestie z zakresu zarządzania publicznego, finansów publicznych czy spraw europejskich. Obecnie prowadzimy szkolenia dla 1200 osób, które będą odgrywały kluczową rolę w sprawowaniu prezydencji w UE przez Polskę w 2011 r. To jest strategiczne przedsięwzięcie. Przygotowanie kadr przesądzi o sukcesie bądź porażce naszej prezydencji. KSAP dokłada wszelkich starań, aby to był sukces.

▪ **KSAP został zbudowany na bazie doświadczeń międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem europejskich, w tym francuskiej École Nationale d'Administration. W jaki sposób Szkoła kontynuuje te tradycje? Jak doświadczenia**

## europeskie przekładają się na program studiów stacjonarnych i cykle kształcenia ustawicznego Szkoły?

Wzmacniamy współpracę z europejskimi szkołami i instytucjami administracji. Wiemy, że wypracowały one szereg dobrych praktyk, z których warto korzystać. Z wieloma realizujemy wspólne projekty. Jesteśmy partnerem francuskiej École Nationale d'Administration w realizacji projektu wsparcia dla ukraińskiej administracji.

Nasi słuchacze wielokrotnie uczestniczą w różnego typu zajęciach przygotowywanych przez naszych zachodnich partnerów. Korzystamy także z potencjału londyńskiej National School of Government oraz innych tego typu placówek europejskich. Dzięki temu lepiej profilujemy nasz program kształcenia.

### Dotychczasowi dyrektorzy KSAP:

dr hab. Maria Gintowt-Jankowicz  
(czerwiec 1990 r. – listopad 2006 r.)

prof. dr hab. Józefa Hrynkiewicz  
(listopad 2006 r. – kwiecień 2008 r.)

dr hab. Jacek Czaputowicz  
(od kwietnia 2008 r.)

▪ **Dla swoich słuchaczy Szkoła organizuje konferencje z udziałem polityków i pracowników administracji oraz spotkania z osobami z pierwszych stron gazet. Czy spotkania te są wyłącznie formą wyposażenia słuchaczy KSAP w nieodzowną im wiedzę czy także istotną dla nich próbą zbliżenia i wzajemnego zrozumienia światów polityki i administracji?**

Te elementy są ważną częścią kształcenia, ale kluczowe są zajęcia realizowane w paśmie zajęć obowiązkowych. Dotyczą one zagadnień ekonomicznych, międzynarodowych oraz związanych z zarządzaniem publicznym i politykami publicznymi. Ponadto roczniki uczestniczą w zajęciach warsztatowych, podczas których badają dokumenty źródłowe związane z politykami państwa. Formułują własne wnioski i uczą się kreatywnie podchodzić do wyzwań, przed którymi staje administracja. Natomiast spotkania, o które Pani pyta, mają charakter uzupełniający, niemniej zapewniają słuchaczom kontakt z ważnymi postaciami i dają możliwość poznania i zrozumienia stylu ich rozumowania, działania itp. Podczas ostatniej inauguracji zajęć dla nowej Promocji wykład wygłosił prof. Leszek Balcerowicz. Wystąpił także minister Sławomir Marek Brodziński, Szef Służby Cywilnej. Wcześniej nasze zaproszenie przyjęli: dr Jacek Saryusz-Wolski, eurodeputowany, prof. Jerzy Buzek, minister Adam Rotfeld, minister Radosław Sikorski i marszałek Bronisław Komorowski.

▪ **W trakcie cyklu kształcenia słuchacze KSAP prowadzą, pod kierunkiem swoich wykładowców, badania analityczne zakończone publikacjami. Które z tych projektów są, z punktu widzenia Szkoły, najciekawsze i ponadczasowe?**

Realizujemy właśnie projekt unijny, który zapewnia nam środki na organizację wyjazdów studyjnych do wybranych krajów UE. Z tego źródła mamy także środki na publikowanie raportów analitycznych słuchaczy, które powstają jako efekt pracy w trakcie tych wyjazdów, a także podczas warsztatów. Przywiązujemy do tych warsztatów dużą wagę, ponieważ słuchacze uczą się na nich analizy merytorycznych problemów, z którymi mogą stykać się podczas pracy w administracji. Ostatnio wydaliśmy tom opracowań z raportami, które powstały w ramach cyklu warsztatów pod nazwą „Partycypacja społeczna w działaniu polskiej administracji na tle rozwiązań w krajach UE”.

Podczas kształcenia słuchacze mają sporo zadań pisemnych w postaci różnego typu opracowań i raportów. Administracja potrzebuje umiejętności w tym zakresie i staramy się je budować u naszych słuchaczy. Te prace powiązane są z zadaniami analizy różnych problemów i polityk publicznych. Uczymy słuchaczy analizy, korzystania z badań i opracowań, a także wyciągania wniosków oraz formułowania rekomendacji do działania. Wszystko to ma miejsce w kontekście przekonania, że współczesna administracja musi być oparta na wiedzy, co oznacza, że musi mieć potencjał do analizowania wyzwań, zagrożeń, ale także szans rozwojowych kraju. Musi umieć generować wiedzę operacyjną, na bazie której będzie mogła formułować priorytety rozwojowe, strategiczne kierunki działań. Wszystko to po to, aby zwiększać szanse rozwojowe kraju i stale poprawiać warunki do tego, aby nasi obywatele mogli cieszyć się dobrą jakością życia.

▪ **Hitem Szkoły są jej wyjazdy stażowe do krajów europejskich, umożliwiające nawiązanie bezpośrednich kontaktów przez słuchaczy KSAP z partnerami z instytucji unijnych i administracji europejskich. W jakich projektach unijnych i europejskich Szkoła uczestniczy?**

Słuchacze wyjeżdżają na staże zagraniczne oraz na wizyty studyjne. Stáže są realizowane od wielu lat. Pozwalają na bliższe przyjrzenie się, jak pracują wybrane administracje krajów unijnych. Trwają około dwóch miesięcy. Obecnie są one finansowane z projektu Leonardo da Vinci. Natomiast wyżej wspomniane już wyjazdy studyjne wprowadziliśmy w 2008 r. Uzyskaliśmy na nie środki z projektu unijnego. Słuchacze wyjeżdżają dwukrotnie, raz do Brukseli oraz do wybranego kraju unijnego.

Szkoła wypracowała sobie mocną pozycję na arenie międzynarodowej. Stało się to między innymi dzięki projektom realizowanym wspólnie z zachodnimi placówkami. W 2009 r. Szkoła rozpoczęła



z francuską École Nationale d'Administration projekt twinnigowy, który jest finansowany ze środków unijnych. Wspieramy koncepcyjnie Narodową Akademię Administracji Publicznej przy Prezydencie Ukrainy. Przygotowujemy dla tej placówki strategię kształcenia i doskonalenia wyższych kadr służby cywilnej oraz modelowe programy kształceniowe dla urzędników. Poza tym analizujemy programy szkoleniowe dla kadr, które szkolą wyższych urzędników służby cywilnej oraz szacujemy ich potrzeby w zakresie doksztalcania.

KSAP był także partnerem włoskiego projektu „Europejski Wyższy Urzędnik Służby Cywilnej”. Miał on na celu promowanie wspólnych działań na rzecz aplikacji Strategii Lizbońskiej w szkoleniach menedżera publicznego wyższego szczebla w administracji włoskiej oraz państw członkowskich UE. Grupa polskich wykładowców i urzędników brała udział w szkoleniach organizowanych w Casercie.

W trakcie trwania polskiej prezydencji będziemy gospodarzami spotkania szefów szkół i narodowych instytutów administracji z całej Unii Europejskiej. Będzie wówczas cały szereg imprez konferencyjno-seminaryjnych. Chcemy zaprezentować się jako w pełni profesjonalna placówka zdolna do ogarnięcia i pokazania współczesnych wyzwań.

▪ **Szkoła rozwija współpracę także z partnerami wschodnimi. W jaki sposób KSAP wspiera administracje wschodnich krajów europejskich, przechodzących transformację ustrojową?**

Jak wyżej wspomniałem współpracujemy z partnerami zza wschodniej granicy. Mamy porozumienia o współdziałaniu. Realizujemy także projekty, aby wspomóc ich systemowo w zakresie potencjału merytorycznego. O współpracy z Ukrainą już mówiłem. Dodam tylko, że w dniach 8–9 kwietnia br. gościć będziemy w KSAP prezydenta Narodowej Akademii Administracji Publicznej przy Prezydencie Ukrainy, a wśród naszych słuchaczy mamy kolejnego stypendystę z Ukrainy, Pana Dmytra Posypanko.

W październiku 2009 r. zorganizowaliśmy seminarium dla przedstawicieli gruzińskiej administracji. Natomiast w grudniu we współpracy z MSZ – szkolenie dla grupy urzędników z Białorusi. W lutym br. podpisaliśmy porozumienie o współpracy z filią Akademii Administracji

Publicznej w Kaliningradzie. Liczymy na rozwój współpracy.

Duże znaczenie przywiązujemy do organizacji w KSAP w maju br. kilkudniowej konferencji w ramach Sieci Instytutów i Szkół Administracji Publicznej Krajów Europy Środkowo-Wschodniej (NISPAcee). Poświęcona zostanie tematowi „Administracja publiczna w czasach kryzysu”.

▪ **Jakie są plany KSAP na najbliższą i dalszą przyszłość?**

Mamy duże ambicje. Chcielibyśmy, aby Szkoła stała się czołową placówką europejską porównywalną z francuską École Nationale d'Administration czy brytyjską National School of Government. W sensie konkretnych działań chcielibyśmy wejść na europejski rynek szkoleń. Gdy możliwość oferowania naszych doświadczeń w formie szkoleń dla innych państw. W ten sposób działają inne Szkoły. Z kolei wewnątrz kraju, za istotną rzecz uważamy rozwój na rynku szkoleń dla administracji. Dzięki temu moglibyśmy rozwijać się w większej mierze dzięki wpływom z własnej działalności szkoleniowej.

Ponadto myślimy o rozwoju w sferze realizacji projektów badawczych na rzecz administracji w zakresie na przykład badania potencjału zarządczego w instytucjach publicznych, badania ich kultury organizacyjnej, kwalifikacji pracowniczych, tworzenia wskaźników efektywności. Chcielibyśmy specjalizować się w wykonywaniu projektów ewaluacyjnych. W zeszłym roku wykonaliśmy nowatorskie badania potencjału zarządczego w Ministerstwie Zdrowia na zlecenie Światowej Organizacji Zdrowia.

Podsumowując, sądzę, że możemy być kreatywnym ośrodkiem, który wspiera ważne projekty modernizacyjne w administracji. Posiadamy znaczne zasoby profesjonalne, zarówno we własnym zespole, jak i w gronie licznych współpracowników, którzy uczestniczą w kształceniu czy innych naszych działaniach. Chcielibyśmy być partnerem dla administracji do trudnych przedsięwzięć w zakresie budowania strategicznych zasobów wiedzy poprzez racjonalny system szkoleń oraz w zakresie budowania kierunków dla przyszłej modernizacji poszczególnych instytucji publicznych.

Rozmawiała Dorota Gdańska

### Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2009 r.

**31 marca 2010 r.** minister **Sławomir Marek Brodziński** przekazał Prezesowi Rady Ministrów **Donaldowi Tuskwowi** „Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2009 r.”, zgodnie z zapisem art. 15 ust. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU. nr 227, poz. 1505 z późn. zm.).

Sprawozdanie prezentuje stan służby cywilnej i realizację zadań tej służby w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Obejmuje okres, w którym obowiązywały dwie ustawy o służbie cywilnej: ustawa z 24 sierpnia 2006 r. i obecna – z 21 listopada 2008 r. Sprawozdanie wykracza poza okres urzędowania Szefa Służby Cywilnej, który został powołany przez Prezesa Rady Ministrów 14 kwietnia 2009 r. Do tego czasu zadania określone w obowiązujących w 2009 r. ustawach o służbie cywilnej wykonywał Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Sprawozdanie zostało sporządzone na podstawie informacji zgromadzonych w Departamencie Służby

Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w wyniku realizacji ustawowo określonych zadań przez Szefa KPRM i Szefa Służby Cywilnej, a także informacji przekazanych przez dyrektorów generalnych urzędów w sprawozdaniach z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2009 r.

Tekst sprawozdania składa się z trzech części podzielonych na rozdziały. Pierwsza prezentuje stan służby cywilnej w 2009 r. Druga przedstawia informacje o realizacji zadań służby cywilnej przez Szefa Służby Cywilnej i dyrektorów generalnych urzędów. Trzecia zawiera wnioski i planowane działania wpływające z informacji zawartych w dwóch pierwszych częściach sprawozdania oraz diagnozy służby cywilnej.

Syntetyczną informację zawartą w poszczególnych częściach sprawozdania uszczegóławia 13 załączników (wykresy, tabele).

Oprac. D.G.

---

### „Ogólna diagnoza sytuacji w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”

23 marca 2010 r.

*„Ogólna diagnoza sytuacji w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej” została przygotowana na potrzeby prac Zespołu ds. Opracowania Projektu Strategii Sprawne Państwo. Weszła w skład załącznika nr 1 „Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów objętych strategią Sprawne Państwo” do założeń strategii Sprawne Państwo.*

#### Regulacje prawne

Zarządzanie zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej charakteryzuje się brakiem ciągłości prawno-instytucjonalnej. Brak politycznego konsensusu co do kształtu i kierunku rozwoju służby cywilnej skutkowało uchwalaniem kolejnych ustaw o służbie cywilnej (w ciągu 12 lat uchwalono 4 ustawy). Regulowały one w różny sposób m.in. kwestie organu właściwego w sprawach służby cywilnej (Szef Służby Cywilnej, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ponownie Szef Służby Cywilnej) i jego obsługi (Urząd Służby Cywilnej, KPRM) czy kwestie statusu wyższych stanowisk (w służbie cywilnej i poza nią) oraz sposobu ich obsady (konkursy, powołania, nabór). Taki brak

stabilności nie sprzyjał dobremu zarządzaniu zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Wzmocnieniu pozytywnych kierunków w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej sprzyjało natomiast orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i sądów, uchwalenie w 2008 r. przez parlament ustawy o służbie cywilnej uwzględniającej doświadczenia płynące ze stosowania rozwiązań zawartych we wcześniejszych ustawach.

#### Korpus służby cywilnej

Prowadzenie spójnej polityki w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej utrudnia wielość grup pracowniczych, zróżnicowanie ich statusu. Odrębnością zasad w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi odznacza się administracja skarbową, która stanowi 39 proc. korpusu służby cywilnej, a także służba zagraniczna. W urzędach zatrudniających członków korpusu służby cywilnej istnieją różne pragmatyki służbowe. Przykładem są urzędy zatrudniające tzw. służby mundurowe (komendy policji, komendy państwowej straży pożarnej, komendy straży granicznej, urzędy celne). Nierzadko zdarza się, że w urzędzie na

## Obciążenie pracą

stanowiskach urzędniczych zatrudniani są funkcjonariusze różnego rodzaju służb, żołnierze zawodowi, sędziowie, prokuratorzy oraz pracownicy zatrudniani na zasadach określonych w ustawie o pracownikach urzędów państwowych. Istnieje potrzeba określenia, jakie stanowiska powinny być obsadzone przez pracowników cywilnych i położenie nacisku na ich ucywilnienie.

### Zarządzanie

Za zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej odpowiadają różne podmioty. Realizacja polityki personalnej w poszczególnych urzędach należy do kompetencji dyrektorów generalnych urzędów (kierowników urzędów – w przypadku urzędów, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego). Na szczeblu centralnym zarządzanie zasobami ludzkimi należy do kompetencji Szefa Służby Cywilnej, a także – ze względu na pewną odrębność zasad – do innych podmiotów, np. Ministra Finansów w odniesieniu do administracji skarbowej. Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. wprowadziła szereg instrumentów, które tworzą podstawy do zapewnienia spójności podejmowanych działań. Do instrumentów tych można zaliczyć: strategię zarządzania zasobami ludzkimi, standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej, zasady etyki korpusu służby cywilnej, programy zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie, a także instrumenty umożliwiające Szefowi Służby Cywilnej kontrolowanie, monitorowanie i nadzorowanie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, współdziałanie z dyrektorami generalnymi urzędów oraz wykorzystywanie środków rezerwy budżetowej na modernizację służby cywilnej.

### Kierownicze stanowiska państwowe

Słabością systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej jest brak spójności między systemem wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej a wynagrodzeniami osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, co skutkuje niejednokrotnie otrzymywaniem przez dyrektorów generalnych urzędów i niekiedy dyrektorów departamentów wyższych wynagrodzeń niż ministrowie, kierownicy urzędów centralnych i ich zastępcy. Przykładowo w 2008 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie dyrektorów generalnych ministerstw wynosiło 17.874 zł brutto wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym i nagrodami, natomiast przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe wyniosło ogółem 11.172 zł brutto. Dla porównania przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w tym samym okresie wynosiło 12.432 zł brutto (osoby te nie otrzymują dodatkowego wynagrodzenia rocznego, a nagrody w wyjątkowych sytuacjach). Dodatkowo, w latach 2008–2010 kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie zmieniła się.

Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w znacznym stopniu utrudnia brak instrumentów do pomiaru obciążenia pracą w urzędach. Uniemożliwia to jednoznaczne stwierdzenie, czy rozłożenie zatrudnienia w urzędach jest racjonalne, oraz utrudnia ewentualne zmniejszenie zatrudnienia. Jak pokazują wyniki wartościowania, ubocznym skutkiem tego stanu rzeczy, powiązanego z brakiem długookresowej perspektywy, jest istnienie dużej liczby stanowisk wymagających bardzo prostych kompetencji. Z informacji przekazanych przez urzędy w 2009 r. wynika, że niewystarczająca liczba pracowników w stosunku do przydzielonych zadań jest istotnym problemem dla 36 proc. urzędów, w tym 47 proc. urzędów administracji skarbowej i 28 proc. wojewódzkich służb zespolonych. Ilustracją obciążenia pracą poszczególnych urzędów może być zjawisko występowania pracy w nadgodzinach. Wyniki badania przeprowadzonego przez Departament Służby Cywilnej KPRM w 2009 r. wskazują, że w większości przebadanych urzędów (57,63 proc.) wystąpiły godziny nadliczbowe. Utrudnia to godzenie pracy zawodowej z życiem prywatnym, zwłaszcza że 69 proc. członków korpusu służby cywilnej<sup>1</sup> stanowią kobiety.

### Służba cywilna – atrakcyjny pracodawca?

Zainteresowanie pracą w służbie cywilnej na przestrzeni ostatnich lat spadało. O jedno miejsce pracy w służbie cywilnej w 2004 r. ubiegało się średnio 35 kandydatów, a w 2008 r. 14 kandydatów. Oczekiwania, że trudna sytuacja na rynku pracy związana z kryzysem finansowym znacząco zwiększy zainteresowanie zatrudnieniem w służbie cywilnej nie korespondują z zebranymi danymi, w świetle których 39 proc. urzędów wskazało na problemy z naborem odpowiednich kandydatów na stanowiska w służbie cywilnej w 2009 r. Służba cywilna pozostaje atrakcyjnym pracodawcą dla osób posiadających „ogólne” kompetencje, które na otwartym rynku pracy nie są wysoko cenione. Problemy występują natomiast w obszarach eksperckich, tj. takich, gdzie konieczne jest połączenie wiedzy z zakresu konkretnej specjalizacji z wiedzą z zakresu administracji publicznej. Pozyskanie takich osób na rynku jest trudne, a w wielu dziedzinach służba cywilna jest interesującym „dostawcą” kompetentnych pracowników dla innych organizacji sektora publicznego i przedsiębiorstw.

### Fluktuacja

Istotną kwestią jest fluktuacja członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych na kluczowych stanowiskach w urzędzie. Problem pojawia się, gdy ze służby cywilnej odchodzą najbardziej perspektywiczni pracownicy (osoby z kilkuletnim stażem, dobrze wykształcone) zatrudnieni na kluczowych stanowiskach w urzędzie. W szczególności dotyczy to osób zatrudnionych w grupie stanowisk samodzielnych w służbie cywilnej. W przypadku ministerstw wskaźnik

fluktuacji zatrudnienia w tej grupie stanowisk wynosił w 2009 r. 13,5 proc., a w grupie średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej – 14,6 proc. W związku z tym niektóre urzędy ponoszą zwiększone koszty szkoleń i podnoszenia kwalifikacji pracowników, które w rezultacie nie zawsze przekładają się na zwiększenie efektywności pracy tych urzędów. Zjawisko to równoważone jest jednak w skali całego korpusu służby cywilnej, ponieważ w 2009 r. ogólny wskaźnik fluktuacji zatrudnienia wyniósł 7,4 proc. Może to świadczyć o większej stabilności zatrudnienia na stanowiskach specjalistycznych i wspomagających w służbie cywilnej, które stanowią najliczniejszą część korpusu.

### **Zmiany demograficzne a organizacja pracy w urzędach**

Korpus służby cywilnej w coraz większym stopniu dotykają zmiany demograficzne (starzenie się społeczeństwa). Wśród członków korpusu służby cywilnej zdecydowanie przeważają osoby powyżej 30 roku życia z długoletnim doświadczeniem zawodowym. W 2009 r. najliczniej reprezentowaną grupą były osoby w wieku między 31 a 50 lat (52,8 proc.), natomiast 26,9 proc. korpusu stanowiły osoby powyżej 50 roku życia, które stopniowo będą przechodzić na emeryturę. Oznacza to wzrost znaczenia właściwego planowania i wykorzystania zasobów ludzkich. Szef Służby Cywilnej podjął pierwsze działania mające na celu wsparcie pracowników administracji rządowej w grupie wiekowej 45+. W 2010 r. zorganizowane będą w oparciu o środki funduszy europejskich kursy językowe i komputerowe oraz szkolenia dla tej grupy wiekowej. Wsparcie osób powyżej 45/50 roku życia, umiejętne wykorzystanie ich doświadczenia z jednoczesną pomocą w przystosowaniu do zmieniających się warunków pracy (np. informatyzacja urzędów) przyczyni się do łagodniejszego odczuwania skutków zmian demograficznych w organizacji pracy w urzędach.

### **Nabór do służby cywilnej**

Obowiązujące od wielu lat zasady naboru do służby cywilnej (otwartość, jawność, konkurencyjność), a także wprowadzone przez ustawę o służbie cywilnej z 2008 r. i działania Szefa Służby Cywilnej nowe instrumenty monitorowania naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (możliwość kierowania przez Radę Służby Cywilnej i Szefa Służby Cywilnej przedstawicieli w celu obserwacji przebiegu procesu naboru, rekomendacje Szefa Służby Cywilnej dotyczące przeprowadzania naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej) tworzą dobre podstawy do przeprowadzenia tego procesu w rzetelny sposób. Niemniej konieczne jest stałe doskonalenie obowiązujących rozwiązań, kształtowanie mechanizmów pozwalających poprawić sprawność i skuteczność, a przy tym rzetelność i obiektywność przeprowadzanego naboru, w szczególności na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Istotną rolę w tym zakresie może odegrać Krajowa Szkoła Administracji Publicznej,

a także inne wyspecjalizowane podmioty, np. poprzez udział w procesie naboru do służby cywilnej, w tym na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, sprawdzanie kompetencji kierowniczych kandydatów ubiegających się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

### **Elastyczność pracy a bezpieczeństwo zatrudnienia**

Istotnym zagadnieniem w zarządzaniu zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, który wymaga rozpoznania, jest możliwość wprowadzenia większej elastyczności pracy w połączeniu z wieloaspektowym bezpieczeństwem zatrudnienia. W tym kontekście za ważne należy uznać włączenie się Departamentu Służby Cywilnej w projekt realizowany przez Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht, mający na celu zbadanie występowania możliwości zastosowania w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej elementów *flexicurity*<sup>2</sup> w administracji publicznej.

### **Wynagrodzenia**

Niskie, mało konkurencyjne wynagrodzenia, duże rozbieżności w poziomach wynagrodzeń pomiędzy urzędami oraz mało motywacyjny system wynagrodzeń to jedne z najczęściej wskazywanych przez urzędy problemów w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Na ich wystąpienie wskazało 40 proc. badanych urzędów, w tym 43 proc. urzędów administracji skarbowej, 42 proc. wojewódzkich służb zespolonych, 31 proc. dyrektorów generalnych ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich. Była to również jedna z najważniejszych kwestii dla powiatowych służb zespolonych i innych niż administracja skarbowa urzędów administracji niezespolonej. Jednocześnie należy wskazać, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej w 2009 r. (4 414 zł brutto wraz dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) było o 42,2 proc. wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ogółem, które w tym samym okresie wyniosło 3 103 zł brutto. Jednocześnie było również wyższe (o 32,8 proc.) od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, które wyniosło w 2009 r. 3 325 zł brutto wraz z wypłatami nagród z zysku. Należy jednak zauważyć, iż dane te stanowią porównanie wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej, czyli wynagrodzeń grupy osób o wyższych kwalifikacjach zawodowych w stosunku do ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej.<sup>3</sup>

Występuje słabe powiązanie poziomu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej z wynagrodzeniami na rynku pracy oraz z efektami pracy<sup>4</sup>. Brak konkurencyjności płacowej w szczególności w odniesieniu do wynagrodzeń na kluczowych stanowiskach pracy powoduje problemy z przyciągnięciem i utrzymaniem wysoko wykwalifikowanych pracowników – szczególnie specjalistów w zakresie zamówień publicznych, nauk ścisłych, medycznych, finansowych. Z danych dotyczących relacji wynagrodzeń w służbie cywilnej

do wynagrodzeń na porównywalnych stanowiskach pracy w sektorze prywatnym wynika, iż wynagrodzenia w służbie cywilnej są najbardziej konkurencyjne na stanowiskach wspomagających, gdzie podaż kandydatów jest stosunkowo najwyższa, a najmniej konkurencyjne na stanowiskach menedżerskich wysokiego szczebla<sup>5</sup>. Dodatkowym problemem jest brak jasnego uzależnienia wysokości wynagrodzenia zmiennego od wyników pracy. W korpusie służby cywilnej są to głównie nagrody – a zatem składniki wynagrodzenia przyznawane w sposób uznaniowy, których walory motywacyjne są mocno ograniczone.

Jednym z podstawowych problemów jest brak instrumentów służących do kompleksowej i stałej oceny uwarunkowań poziomu wynagrodzeń w urzędach obejmujących m.in. odniesienie do poziomu odpowiedzialności i obciążenia pracą osób zatrudnionych w administracji rządowej. W związku z tym utrudnione jest prowadzenie racjonalnej polityki wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, w sytuacji braku dostatecznej wiedzy o przyczynach występujących różnic w wynagrodzeniach, tj. na ile różnice te wynikają z racjonalnych przesłanek, a na ile wynikają z historycznie ukształtowanych poziomów wynagrodzeń i „siły przebicia” danego urzędu w trakcie prac budżetowych.<sup>6</sup> Mimo zmieniającego się zakresu zadań wykonywanych przez urzędy, w perspektywie ostatnich kilku lat można zaobserwować, iż w grupach urzędów o najwyższych i najniższych przeciętnych wynagrodzeniach – z nielicznymi wyjątkami – są cały czas te same instytucje.<sup>7</sup>

Prowadzeniu racjonalnej polityki wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej nie sprzyja rozproszenie kompetencji w tym zakresie. Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej przewiduje, że średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej są corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, w skład której wchodzi przedstawiciele Rady Ministrów (m.in. Minister Finansów, Minister Pracy i Polityki Społecznej), pracodawców i związków zawodowych. Szef Służby Cywilnej dysponuje jedynie pośrednimi instrumentami wpływu na kształtowanie wynagrodzeń poprzez możliwość przedstawiania Radzie Ministrów stanowiska do projektu ustawy budżetowej oraz ustawowo wprowadzony obowiązek współdziałania Ministra Finansów z Szefem Służby Cywilnej przy tworzeniu projektu budżetu w zakresie środków na wynagrodzenia w służbie cywilnej. Przepis ten wymaga realizacji w praktyce planowania budżetowego.

### **Nowoczesne komórki zarządzania**

Istotnym problemem w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej jest deficyt nowoczesnych komórek zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach. Komórki te zwykle nie są postrzegane i wykorzystywane jako istotny element wspierający osiągnięcie celów organizacji. Ponadto

mała spójność informatyzacji administracji, niedostateczna wymiana informacji, brak jednolitych standardów zarządzania obniża skuteczność działania tych komórek.

### **Praca czy służba?**

Przeprowadzone badania (PBS 2005 r.) wskazują, że członkowie korpusu służby cywilnej nie utożsamiają się z całością służby cywilnej – w większości czują się pracownikami swoich urzędów, a nie korpusu służby cywilnej, traktując pracę w służbie cywilnej jako zwyczajną pracę zarobkową. Dominuje myślenie kategoriami departamentu, biura, wydziału. Jednocześnie 40 proc. członków korpusu służby cywilnej określa swoją pracę jako służbę publiczną, co wydaje się dobrym choć wymagającym poprawy wynikiem. Brak poczucia przynależności do jednolitej służby cywilnej mogą wzmacniać działania podkreślające różnice pomiędzy członkami korpusu służby cywilnej realizującymi różne zadania, a tym samym sankcjonujące istnienie grup, do których mają zastosowanie odmienne niż ogólnie stosowane w służbie cywilnej zasady (np. specjalne zasady obowiązujące służbę zagraniczną, administrację skarbową, pracowników zatrudnionych na stanowiskach związanych z wykorzystaniem funduszy unijnych). W tym kontekście za istotny zasób służby cywilnej należy uznać urzędników służby cywilnej – osoby, których wiedza i umiejętności niezbędne do wypełniania zadań służby cywilnej zostały sprawdzone w trakcie postępowania kwalifikacyjnego lub w toku kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, które ślubowały służyć państwu polskiemu i które obowiązuje szczególny katalog praw i obowiązków. Są one również nośnikiem etosu służby cywilnej.

### **Służba cywilna a prezydencja Polski w UE**

Dużym wyzwaniem z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej jest przygotowanie członków korpusu służby cywilnej do wykonywania zadań w trakcie sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE. Przyjęta przez Komitet ds. Europejskich „Mapa ryzyk związanych z przygotowaniem i obsługą polskiej prezydencji w Radzie UE” opublikowana w lutym 2010 r. przez Pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez RP Przewodnictwa w Radzie UE potwierdziła, że istotnym obszarem ryzyka jest m.in. kwestia zasobów ludzkich. W dokumencie podkreślono, iż zagrożenie w przygotowaniach oraz przebiegu polskiej prezydencji stanowią braki kadrowe w poszczególnych instytucjach. Analiza wskazuje również na ryzyko niedostatecznego przygotowania merytorycznego i językowego członków korpusu prezydencji. Podkreśla się także brak mechanizmów przeciwdziałania fluktuacji kadr biorących udział w przygotowaniach polskiego przewodnictwa w Radzie UE.

## Usprawnienia zarządcze

Pomimo podejmowanych od kilku lat działań w oparciu o fundusze europejskie nadal niewystarczające jest wykorzystanie nowoczesnych narzędzi zarządzania w codziennej praktyce funkcjonowania urzędów. Stan polskich urzędów administracji rządowej w zakresie stosowania nowoczesnych narzędzi zarządzania, w tym narzędzi zarządzania jakością, jest silnie zróżnicowany i niejednoznaczny. Z jednej strony, niektóre urzędy pełnią rolę liderów we wdrażaniu usprawnień zarządczych, a z drugiej zaś strony duża grupa urzędów nie była dotychczas aktywna w prowadzeniu polityki jakości. W grupie urzędów, które wzięły udział w badaniu realizowanym na zlecenie KPRM w 2008 r., jedynie 16 proc. urzędów zdecydowało się na opracowanie własnej strategii rozwoju, której elementem byłyby zagadnienia dotyczące polityki jakości, a 24 proc. wśród badanych urzędów wdrożyło system zarządzania jakością (najczęściej wdrażany był system zarządzania jakością oparty o normę ISO 9001 oraz metodę CAF). Na szczeblu centralnym niektóre resorty podjęły kroki zmierzające do opracowania i wdrożenia spójnej polityki i strategii zarządzania jakością w ramach danej grupy urzędów (np. „Strategia kompleksowego zarządzania jakością w polskiej administracji podatkowej” opracowana przez Ministerstwo Finansów czy optymalizacja podejścia procesowego w Ministerstwie Gospodarki). Istnieje zatem potrzeba jak najszerszego wykorzystywania i wdrażania usprawnień zarządczych w administracji rządowej, przyczyniających się do wzrostu jej efektywności, racjonalności, sprawniejszego oraz bardziej proklienckiego funkcjonowania.

### Dobre praktyki zarządzania

Dzielenie się wiedzą, wykorzystywanie pozytywnych wzorców jest ważnym źródłem inspiracji, szansą dla zwiększenia innowacyjnego potencjału służby cywilnej. Jednocześnie z przekazanych przez urzędy informacji (sprawozdań z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2009 r.) wynika, że mało wykorzystywanym działaniem jest korzystanie z wiedzy i doświadczenia we wprowadzaniu rozwiązań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi przez inne instytucje (na podejmowania takiego działania wskazywały pojedyncze urzędy). Wskazuje to na konieczność zwiększenia roli identyfikacji i upowszechnienia najlepszych praktyk zarządzania zasobami ludzkimi, także poprzez wykorzystanie międzynarodowych doświadczeń w tym zakresie, np. udział i korzystanie z możliwości, jakie stwarza w tym zakresie konkurs o Europejską Nagrodę Sektora Publicznego oraz finansowanie ze środków europejskich innowacyjnych wdrożeń w ramach projektu PO KL Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenia kompetencji poprzez realizację wdrożeń usprawniających ukierunkowanych na poprawę procesów zarządzania w administracji rządowej.

## Szkolenia

Jednym z instrumentów, które pozwalają zrozumieć konieczność wdrożenia nowoczesnych narzędzi zarządzania, są szkolenia oraz inne formy podnoszenia kompetencji członków korpusu służby cywilnej. Szkolenia pełnią ważną rolę zarówno ze względów merytorycznych (podnoszenie poziomu wiedzy i umiejętności), jak i motywacyjnych – są argumentem za podjęciem i kontynuowaniem pracy. Znalazło to potwierdzenie w sprawozdaniach dyrektorów generalnych urzędów (kierowników wykonujących zadania dyrektorów generalnych) z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2009 r., którzy rekomendowali zwiększenie ilości, zakresu i rodzaju szkoleń (w ramach szkoleń centralnych oraz ze środków europejskich). Sugestię taką przekazało 36 proc. urzędów, w tym 44 proc. wojewódzkich służb zespolonych, 38 proc. urzędów administracji skarbowej, 22 proc. dyrektorów generalnych urzędów. Zagadnienie to za istotne uznały również powiatowe służby zespolone i inne niż administracja skarbową urzędy administracji skarbowej.

Choć w obszarze szkoleń można zauważyć pozytywne zmiany, czego wyrazem są np. „szkolenia kaskadowe” stosowane głównie w administracji skarbowej czy nowoczesne techniki szkolenia (np. *e-learning*), to szereg kwestii wymaga doskonalenia, np. sporządzanie długookresowych planów szkoleń uwzględniających m.in. specyfikę urzędu czy rodzaje wykonywanych zadań na poszczególnych stanowiskach pracy, większe powiązanie systemu szkoleń w urzędach z innymi systemami zarządzania zasobami ludzkimi (np. systemem ocen, indywidualnym programem rozwoju zawodowego), wymiana informacji pomiędzy pracownikami, którzy uczestniczyli w szkoleniach, upowszechnienie prowadzenia działań poszkoleniowych (np. ewaluacja, *e-learning*), w tym zwłaszcza odpowiednia ewaluacja działań szkoleniowych, która mogłaby się przyczynić do usprawnienia organizacji szkoleń (obecnie arkusz indywidualnej oceny szkolenia – AIOS nie jest obligatoryjny).

### Administracja w oczach obywateli

Pesymistyczny obraz administracji publicznej przekazywany przez media ulega modyfikacji w zestawieniu z oceną działalności urzędów, z którymi kontaktują się najczęściej obywatele. Badania PBS z 1999 i 2005 r. ilustrują znaczący wzrost zadowolenia z działalności urzędów. W 1999 r. 55 proc. badanych było zadowolonych z załatwienia w urzędzie ostatniej sprawy. W 2005 r. podobne zadowolenie deklarowało 77 proc. badanych. W obu badaniach odnotowano wysokie oceny urzędników, z którymi kontaktowali się badani. Podobnie wysokie oceny pracy urzędów i urzędników przedstawiają badania CBOS z 2007 r. Przykładowo 53 proc. badanych uważało, że praca urzędów/urzędników jest nakierowana na rozwiązywanie problemów obywateli i sprawną obsługę klientów. Połowa badanych uznała, że

urzędy działają sprawnie i realizują swoje zadania szybko i terminowo. Nadal jednak występuje niskie zaufanie do administracji publicznej.

---

Przypisy:

1. Dane za 2009 r.

2. *Flexicurity* – wyraz powstały z połączenia dwóch słów: *flexibility* (elastyczność) i *security* (bezpieczeństwo) nie doczekał się do tej pory odpowiednika w języku polskim. Natomiast koncepcja ta, która pozwala połączyć dwa pozornie sprzeczne dążenia, tj. elastyczność oraz bezpieczeństwo zatrudnienia, jest jednym z filarów aktywnej polityki rynku pracy, wspieranym przez Komisję Europejską w okresie programowania 2007–2013.

3. W 2009 r. odsetek osób zatrudnionych w korpusie służby cywilnej na stanowiskach, na których wymagane jest wykształcenie wyższe, wynosił 48,9 proc. Natomiast zgodnie z danymi GUS pochodzącymi z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności w III kwartale 2009 r. odsetek osób z wykształceniem wyższym wśród pracujących w gospodarce narodowej wynosił 25,6 proc. Źródło: Aktywność ekonomiczna ludności Polski. III kwartał 2009, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, s. 145.

4. Raport Polska 2030, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, s. 307-308.

5. Brak konkurencyjności dotyczy stanowisk od poziomu IV (stanowiska specjalistyczne w służbie cywilnej) wzwyż. Na poziomie najniższych stanowisk (stanowiska wspomagające w służbie cywilnej – poziom V), relacja ta jest jeszcze

korzystniejsza dla służby cywilnej i sięga 109 proc. w porównaniu do sektora prywatnego. W miarę wzrostu wartości stanowisk, już na poziomie IV (stanowiska specjalistyczne w służbie cywilnej) wysokość wynagrodzenia stanowi 71 proc. wynagrodzeń w sektorze prywatnym, na poziomie II (np. główny księgowy resortu) stosunek ten sięga 48 proc., aby dla dyrektorów generalnych (poziom I) dojść do 12 proc. Źródło: Raport Hay Group „Wynagrodzenia w administracji publicznej w Polsce i w Europie. Hipoteza na temat motywacji i jakości służby cywilnej w Polsce”.

6. W celu uzyskania informacji na temat kształtowania się wynagrodzeń w służbie cywilnej, w 2009 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów we współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym przeprowadziła badanie w zakresie regionalnego zróżnicowania poziomu wynagrodzeń w służbie cywilnej w porównaniu z wynagrodzeniami innych grup zatrudnionych w administracji publicznej. Dodatkowo, w 2010 r. przygotowany zostanie raport płacowy dotyczący analizy wynagrodzeń na wybranych stanowiskach w służbie cywilnej w porównaniu z wynagrodzeniami na wybranych stanowiskach w innych urzędach administracji publicznej i sektorach gospodarki.

7. Do grupy o najwyższych wynagrodzeniach należą m.in. Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a także od niedawna Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz urzędy centralne, takie jak: Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Lotnictwa Cywilnego. Natomiast do grupy najniżej usytuowanych urzędów należą: Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Biuro ds. Substancji i Preparatów Chemicznych czy Podkarpacki i Opolski Urząd Wojewódzki.

(Śródtytuły pochodzą od Redakcji)

---

## Nabory na wyższe stanowiska w służbie cywilnej

### Zasady i problemy

*Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej następuje w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru.*

*Przepis ten w sposób ogólny determinuje sposób przeprowadzania rekrutacji na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Formułuje jednocześnie fundamentalne zasady naboru w służbie cywilnej, uzupełniane o postulowane przez praktykę i naukę o zarządzaniu zasobami ludzkimi zasady takie, jak: zasada działania bez zbędnej zwłoki, ochrony informacji o kandydatach, równości i zakazu dyskryminacji czy przejrzystości w działaniu (w tym zasada pisemności).*

*W tak ukształtowanym porządku prawnym można wyróżnić kilka zagadnień z obszaru naboru w służbie cywilnej, w związku z którymi dochodzi do naruszenia przepisów ustawy lub intencji ustawodawcy z nich wypływającej.*

#### **Niewłocznie**

Pierwszym takim obszarem jest kwestia niewłoczności przeprowadzenia naboru, przewidziana w art. 54 ust. 1. Należy zauważyć, że ustawodawca posługuje się w tym przypadku pojęciem niedookreślonym, które nie wskazuje konkretnego terminu dokonania danej czynności czy zespołu czynności, lecz wskazuje potrzebę ich

podjęcia bez zbędnej zwłoki, tj. w pierwszym możliwym terminie po ustaniu przyczyn uniemożliwiających ich podjęcie. Zastosowanie takiego sposobu regulacji, jakkolwiek korespondującego ze sposobem określenia terminu do załatwienia sprawy wg kodeksu postępowania administracyjnego, może jednak prowadzić do niepodejmowania prac zmierzających do wszczęcia naboru albo przewlekania procedur naborowych ze względu na brak w ustawie przepisów przewidujących środki prawne służące przyspieszeniu procesu naboru, które na gruncie kodeksu są przewidziane w odniesieniu do terminu załatwienia sprawy. To z kolei powoduje powstanie stanu tymczasowości w funkcjonowaniu komórki organizacyjnej w związku z występowaniem wakatów na danym stanowisku, potęgowanym ustawowym zakazem powierzania pełnienia obowiązków na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej.

#### **W jakich okolicznościach?**

Istotne znaczenie na gruncie rozważań przedmiotowego zagadnienia ma również kwestia okoliczności uzasadniających obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej. Należy zauważyć, że – inaczej niż ma to miejsce w odniesieniu do pozostałych stanowisk w służbie cywilnej (art. 28 ustawy) – ustawodawca posługuje się w tym przypadku określeniem dość pojemnym,

obejmującym zarówno okoliczności w postaci wystąpienia wakatów na danym stanowisku, jak i inne przyczyny wszczęcia naboru, takie jak: przewidywana reorganizacja urzędu, upływ okresu wypowiedzenia członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego na wyższym stanowisku itp. Wydaje się, że celem takiego określenia przyczyn, które implikują przeprowadzenie naboru, jest niedopuszczenie do sytuacji, w której wyższe stanowisko pozostaje przez znaczny czas nieobsadzone.

### **Z zachowaniem terminu określonego w ogłoszeniu**

Innym obszarem, który stwarza niemałe wątpliwości, jest kwestia uznawania ofert złożonych z zachowaniem terminu, określonego w ogłoszeniu o naborze. Ustawa określa minimalny termin do składania dokumentów, jaki może zostać zamieszczony w ogłoszeniu o naborze (art. 28 ust. 3 w zw. z art. 55 ust. 1 ustawy). Kwestią wymagającą doprecyzowania jest natomiast to, co należy wziąć pod uwagę przy ocenie, czy dana oferta wpłynęła w terminie czy już po jego upływie. Wobec braku tego rodzaju rozstrzygnięcia w przepisach ustawy uprawniony wydaje się wniosek o prawnej dopuszczalności stosowania dwu rozwiązań, tj. uznawania daty stempla pocztowego widniejącej na ofercie (daty nadania przesyłki drogą pocztową) lub daty wpływu do urzędu. Szef Służby Cywilnej zarekomendował jednak pierwsze rozwiązanie<sup>1</sup>, uznając że stwarza ono możliwość złożenia ofert przez większą liczbę kandydatów i nie prowadzi do faktycznego skrócenia ustawowego terminu. Nie jest zatem narażone na zarzut niezgodności z zasadą równego dostępu do stanowisk w służbie cywilnej dla wszystkich zainteresowanych.

### **Precyzyjnie**

Z korespondencji napływającej do Wydziału Naboru w Służbie Cywilnej oraz Kadr Wyższych Stanowisk w Służbie Cywilnej DSC KPRM wynika, że newralgicznym zagadnieniem z obszaru naboru

w służbie cywilnej jest także formułowanie ogłoszeń o naborze na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, zwłaszcza w zakresie wymagań związanych ze stanowiskiem. W art. 55 ust. 2 ustawy wskazano obligatoryjne elementy ogłoszenia o naborze, z ograniczeniem wymagań wynikających z przepisów ustawy oraz wymagań zgodnych z opisem stanowiska pracy. Uzupełnieniem przepisów ustawowych są *Rekomendacje Szefa Służby Cywilnej dotyczące przeprowadzania naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej*.<sup>2</sup> W dokumencie tym wskazano, że wymagania zawarte w ogłoszeniu o naborze powinny pozostawać w ścisłej korelacji z zakresem zadań wykonywanych na danym stanowisku oraz znajdować w nich uzasadnienie. W tym kontekście istotne jest właściwe dobranie kompetencji wymaganych do prawidłowej realizacji zadań na danym stanowisku. Prawidłowe sformułowanie ogłoszenia o naborze, w którym istnieje racjonalne uzasadnienie doboru wymagań określonych do zajmowania stanowiska, eliminuje podejrzenia dostosowania wymagań do konkretnej osoby i przez to większą pewność bezstronności naboru i jego konkurencyjnego charakteru.

---

Przypisy:

1. „Nabory w służbie cywilnej. Rekomendacja Szefa Służby Cywilnej w sprawie sposobu uznania oferty za złożoną z zachowaniem terminu określonego w ogłoszeniu”, „Przegląd Służby Cywilnej” nr 1(4) styczeń–luty 2010, s. 7.

2. „Rekomendacje Szefa Służby Cywilnej dotyczące przeprowadzania naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej” są dostępne na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej KPRM pod adresem:

<http://www.dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci.php?id=9&look=243>

Michał Masłowski  
Główny specjalista w Wydziale Naboru w Służbie Cywilnej  
oraz Kadr Wyższych Stanowisk w Służbie Cywilnej  
DSC KPRM

---

## **Obsada wyższych stanowisk w służbie cywilnej w 2009 r.**

*W marcu 2010 r. Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dokonał analizy i interpretacji danych otrzymanych od dyrektorów generalnych urzędów oraz kierowników urzędów wykonujących zadania dyrektora generalnego urzędu, przekazanych w ramach sprawozdania o stanie służby cywilnej, zgodnie z art. 15 ust. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.*

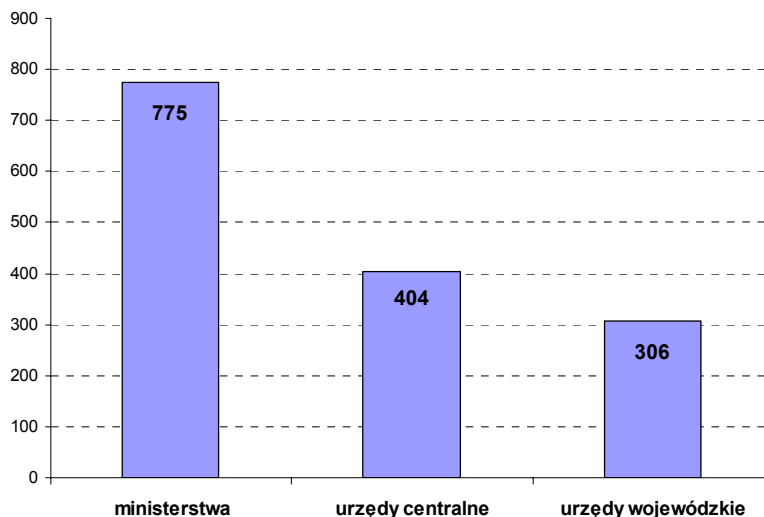
*Analizie poddano dane otrzymane z urzędów ministrów, urzędów obsługujących przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, urzędów centralnych organów*

*administracji rządowej (uwzględniających stanowiska wojewódzkich lekarzy weterynarii i ich zastępców) oraz urzędów wojewódzkich, a także z Biura Nasiennictwa Leśnego i Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, a więc z urzędów, w których istnieją wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Dane zostały zebrane wg stanu na dzień 31 grudnia 2009 r.*

*Z przeprowadzonej analizy wynika, że w 2009 r. obsadzonych było **1485** wyższych stanowisk w służbie cywilnej.*

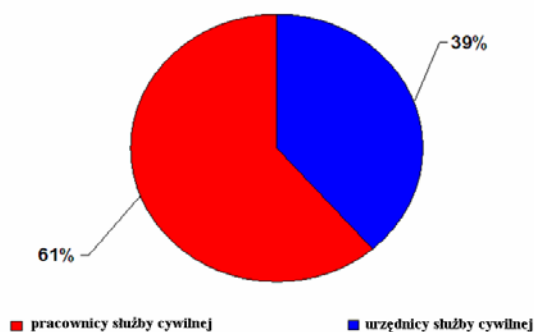


**Wykres nr 1.** Liczba obsadzonych wyższych stanowisk w służbie cywilnej w podziale na ministerstwa, urzędy centralne i urzędy wojewódzkie.

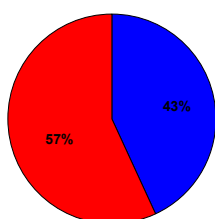


**Wykres nr 2.** Procentowe przedstawienie obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej we wszystkich urządach administracji rządowej w podziale na urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej.

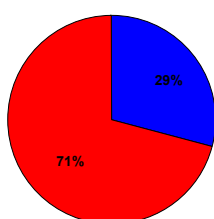
### 1. WSZYSTKIE URZĘDY



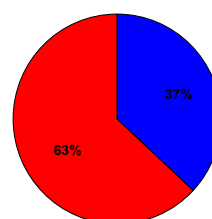
### 2. MINISTERSTWA



### 3. URZĘDY CENTRALNE



### 4. URZĘDY WOJEWÓDZKIE



Najwięcej stanowisk obsadzono na podstawie przeniesienia członka korpusu służby cywilnej z wysokiego stanowiska państwowego na wyższe stanowisko w służbie cywilnej w tym samym urzędzie (art. 193 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej) – 912 stanowisk, tj. 61 proc. wszystkich dokonanych obsadzeń.

Drugim pod względem częstotliwości sposobem było obsadzenie stanowiska w wyniku przyjęcia propozycji zatrudnienia przez osobę niebędącą członkiem korpusu służby cywilnej, która zajmowała wysokie stanowisko państwowe, stające się

wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej z chwilą wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej (art. 195 ust. 1) – 93 stanowiska, tj. 6 proc. wszystkich obsadzeń.

Obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej w wyniku przeprowadzonego naboru – co jest zasadą na gruncie ustawy o służbie cywilnej – dokonano w odniesieniu do 89 stanowisk (ok. 6 proc. wszystkich obsadzeń).

Liczba stanowisk, które zostały obsadzone w wyniku tzw. awansu wewnętrznego, wynosiła odpowiednio: w przypadku przeniesienia na podstawie art. 54 ust.

2 – 92 (6 proc.), na podstawie art. 204 – 47 (3 proc.) oraz art. 54 w związku z art. 204 – 16 (1 proc.).  
Oddelegowanie jako sposób obsadzenia wyższego stanowiska w służbie cywilnej wykorzystany był do obsadzenia 3 stanowisk (0,2 proc.).

Agnieszka Kalita, Michał Masłowski  
Wydział Naboru w Służbie Cywilnej oraz Kadr Wyższych Stanowisk w Służbie Cywilnej

## **Informacja dla osób ubiegających się o mianowanie w służbie cywilnej w 2010 r.**

### **Zgłoszenia do postępowania kwalifikacyjnego i wnioski o mianowanie**

Uprzejmie informujemy, że w Biuletynie Informacji Publicznej KPRM zostały opublikowane: wzór zgłoszenia do postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie w służbie cywilnej w roku 2010 oraz wzór wniosku o mianowanie w służbie cywilnej absolwenta KSAP w roku 2010.

Formularz zgłoszenia do postępowania w postaci umożliwiającej wypełnienie i wydruk dostępny jest na stronach Internetowego Systemu Zgłoszeń Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (<http://rekrutacja.ksap.gov.pl/sc/>).

Osoba przystępująca do postępowania kwalifikacyjnego kieruje zgłoszenie do Szefa Służby Cywilnej, składając je bezpośrednio w siedzibie KSAP albo drogą pocztową pod adresem KSAP z dopiskiem „zgłoszenie do postępowania kwalifikacyjnego”. Do zgłoszenia dołącza się dowód wniesienia na rachunek bankowy KSAP opłaty za przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego. W roku 2010 opłata ta wynosi 460,95 zł.

Absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej kierują wnioski o mianowanie ([http://bip.kprm.gov.pl/g2/2009\\_12/1643\\_fileot.rtf](http://bip.kprm.gov.pl/g2/2009_12/1643_fileot.rtf)) do Szefa Służby Cywilnej.

Zarówno zgłoszenie do postępowania kwalifikacyjnego, jak i wniosek o mianowanie w służbie cywilnej absolwenta KSAP składa się w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 maja.

Jednocześnie uprzejmie przypominamy, że w dniu 1 stycznia br. weszło w życie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (DzU nr 218, poz. 1695) ([http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/file/pk\\_2009.pdf](http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/file/pk_2009.pdf)). Rozporządzenie to określa w szczególności zakres tematyczny postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie w służbie cywilnej, jak również zawiera wykaz zagadnień do części sprawdzianu sprawdzającej w toku postępowania wiedzę.

### **Dokumenty językowe na potrzeby udziału w postępowaniu kwalifikacyjnym**

W związku z wpływającymi do KPRM zapytaniami w sprawie uznawalności na potrzeby udziału w postępowaniu dokumentów potwierdzających znajomość języka obcego uprzejmie wyjaśniamy, że w świetle art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505 z późn. zm.) postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie prowadzi, z zastrzeżeniem art. 42 ust. 2 ustawy, KSAP, natomiast rodzaje dokumentów potwierdzających znajomość języka obcego, o którym mowa w art. 40 pkt 4 ustawy są określone w Załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia.

Zgodnie z art. 43 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, w celu przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego powoływany jest zespół sprawdzający. W myśl § 5 pkt 1 ww. rozporządzenia zespół ten w szczególności sprawdza prawidłowość i kompletność zgłoszeń do postępowania kwalifikacyjnego. Z kolei w świetle § 3 ust. 1 rozporządzenia informacje o postępowaniu kwalifikacyjnym są upowszechniane przez KSAP. Mając powyższe na uwadze, DSC KPRM rekomenduje zwracanie się w sprawie pytań dotyczących uznawalności konkretnego dokumentu językowego na potrzeby udziału w postępowaniu bezpośrednio do KSAP.

### **Termin i miejsce przeprowadzenia sprawdzianu w toku postępowania kwalifikacyjnego**

Sprawdzian przewidziany w toku postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie w 2010 r. odbędzie się w dniu 3 lipca 2010 r.

w Warszawskim Centrum EXPO XXI, przy ul. Ignacego Prądzyńskiego 12/14 w Warszawie.

□

## Zasady i etyka w służbie cywilnej

Rozmowa z prof. dr hab. Hubertem Izdebskim, autorem ekspertyzy „Założenia do wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej” (Warszawa, styczeń 2010 r.).

### Prof dr hab. Hubert Izdebski



Urodził się w 1947 r. Prawnik, historyk myśli polityczno-prawnej i dziejów prawa. Dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, wykładowca Collegium Civitas w Warszawie oraz

Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Wiceprzewodniczący Sekcji Nauk Humanistycznych i Społecznych Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów przy Prezesie Rady Ministrów.

W latach 2000-2009 przewodniczący Zarządu Fundacji Uniwersytetu Warszawskiego. Był członkiem Rady Legislacyjnej.

Uczestniczył w pracach nad reformą administracji publicznej w latach 1991–1994, 1995–1997 i w 1998 r. Autor m.in. projektu drugiej ustawy samorządowej dla miasta stołecznego Warszawy. Współtworzył projekt ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Brał udział w pracach nad projektami ustaw o służbie cywilnej, w tym projektem obecnej ustawy.

Autor i współautor wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego, historii myśli politycznej i prawnej oraz ustroju i prawa, prawa cywilnego, prawa konstytucyjnego oraz teorii i filozofii prawa.

#### ▪ Jaki status ma obecnie Kodeks Etyki Służby Cywilnej, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 114 Prezesa Rady Ministrów z 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M.P. nr 46, poz. 683)?

Powołane zarządzenie zostało wydane bez upoważnienia ustawowego, bowiem takiej podstawy w obowiązujących wówczas przepisach o służbie cywilnej nie było. W zarządzeniu nie mogła zatem być wskazana jego podstawa prawna, lecz powołano się na podstawowe kryteria wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej, wyrażone w art. 153 Konstytucji RP i w art. 1 ówczesnej ustawy o służbie cywilnej. Jest oczywiste, że nie mogło to być zarządzenie Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w art. 93 Konstytucji RP,

bowiem nie miało ono podstawy ustawowej (art. 93 ust. 2 Konstytucji), nawet w rozumieniu § 134 pkt 2 Zasad techniki prawodawczej (tj. w postaci przepisu kompetencyjnego) – a zatem nie było aktem normatywnym o charakterze wewnętrznym stanowiącym jakiegokolwiek źródło prawa w rozumieniu Konstytucji (art. 93 ust. 1 w związku z art. 87 Konstytucji). Uznać je w związku z tym trzeba było za, wprawdzie nietypowy, bo deklaratoryjny, zwykły akt kierownictwa wewnętrznego o charakterze *soft law* – niebędący kwalifikowanym aktem kierownictwa, tj. źródłem prawa o mocy wewnętrznie obowiązującej.

Obecnie, zgodnie z art. 15 ust. 10 ustawy o służbie cywilnej, Prezes Rady Ministrów winien określić w drodze zarządzenia zasady etyki korpusu służby cywilnej. Jest oczywiste, że zarządzeniem tym nie staje się automatycznie zarządzenie nr 114. Zarazem – ze względu na brak ustawowej podstawy wydania – zarządzenie nr 114 nie mogło być objęte przepisem art. 207 ustawy o służbie cywilnej, dotyczącym dalszego obowiązywania aktów wykonawczych wydanych na podstawie wskazanych tam ustaw.

W konsekwencji, nie ma podstaw, by twierdzić, że zarządzenie to całkowicie straciło moc prawną wraz z wejściem w życie nowej ustawy, ale też i tym bardziej nie ma ono obecnie podstawy prawnej. Ponieważ zarządzenie nr 114 odwołuje się również do treści Zalecenia (określanego w nim jako Rekomendacja) Komitetu Ministrów Rady Europy nr 10(2000) w sprawie kodeksu postępowania urzędników w służbie publicznej – co oznacza, że w toku jego opracowywania kierowano się, ustalającymi na podstawie konsensu ekspertów a następnie rządów, standardami europejskimi w jego dziedzinie – nie straciło ono, do czasu wydania zarządzenia na podstawie art. 15 ust. 10 ustawy, charakteru aktu „miękkiego prawa”, tyle że obecnie „miększego” niż przed wejściem w życie ustawy o służbie cywilnej.

#### ▪ Jak Pan ocenia dotychczasową praktykę stosowania Kodeksu Etyki Służby Cywilnej?

Przede wszystkim jest to kwestia oceny samego Kodeksu. Został on przygotowany przez grono kompetentnych osób, z reguły także i obecnie czynnych w sferze służby cywilnej. Zdecydowano się wyjść od konstytucyjnych sformułowań określających zasady służby i przypisać im określone treści deontologiczne. Oczywiście, zarówno w doktrynie, jak i w praktyce występują różne koncepcje dotyczące kształtu kodeksu

etycznego – od kazuistycznego rozwiązywania potencjalnych konfliktów i zagrożeń do ogólnego wskazywania kierunków i wartości wymagających uwzględnienia. W moim przekonaniu, nie da się stworzyć dobrego kodeksu kazuistycznego, lepiej zatem przyjąć drugą z przedstawionych koncepcji. Trzeba zaznaczyć, że za utrzymaniem charakteru dotychczasowego Kodeksu miała okazję opowiedzieć się także znacząca większość dyrektorów generalnych.

▪ **Upoważnienie do sformułowania zasad służby cywilnej i zasad etyki korpusu służby cywilnej zawarte jest w art. 15 ust. 10 ustawy o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505 z późn. zm.): *Prezes Rady Ministrów określi, w drodze zarządzenia, wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasady etyki korpusu służby cywilnej. Jakie dokumenty będą miały istotne znaczenie przy redagowaniu zarządzenia?***

Istotnym problemem – i to nie tylko technicznym – przy redagowaniu przepisów wydawanych na podstawie upoważnienia art. 15 ust. 10 będzie to, czy przepisy te mają być zawarte w jednym akcie wykonawczym, czy też w dwóch aktach, dotyczących osobno wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki. Obydwa te rozwiązania są możliwe w świetle Zasad techniki prawodawczej – z tym że wydanie osobnych zarządzeń byłoby istotną wskazówką interpretacyjną wskazującą na rozłączność tych dwóch materii, podczas gdy wydanie jednego rozporządzenia mogłoby sugerować ich ścisły związek.

Konieczne jest przy tym zaznaczenie, że zarządzenia wydawane na podstawie art. 15 ust. 10 mają stanowić tylko część systemu szeroko rozumianych standardów zarządzania służbą cywilną i w służbie cywilnej, który to system ma umocowanie konstytucyjne (z art. 153 Konstytucji RP wynika bowiem jednolitość korpusu, znajdującego się pod jednolitym zwierzchnictwem Prezesa Rady Ministrów), znajduje odpowiednio silne rozwinięcie w ustawodawstwie (i to nie tylko w ustawie o służbie cywilnej), a operacyjne unormowanie ma znaleźć w aktach niebędących aktami normatywnymi o mocy powszechnie obowiązującej:

1. akcie programowo-planistycznym o charakterze merytorycznym – w postaci strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej uchwalonej przez Radę Ministrów, wydanej na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej,

2. różnej rangi aktach normatywnych o mocy wewnętrznej (aktach prawa wewnętrznego), tj. aktach, które zgodnie z art. 93 Konstytucji RP mogą wiązać tylko podmioty organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt i nie mogą stanowić podstawy prawnej dla decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych (choć, obowiązując ich adresatów, w tym przypadku członków korpusu

służby cywilnej, zarówno na stanowiskach kierowniczych, jak i na stanowiskach wykonawczych, mogą, w razie ich naruszenia, stanowić podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej):

a. wspomnianym zarządzeniu albo zarządzeniach Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, odnoszących się do zasad obowiązujących w korpusie,

b. zarządzeniu Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej – standardów w znaczeniu technicznym i przez to ścisłym (wydanym na podstawie art. 15 ust. 9 ustawy),

c. aktach wydanych na podstawie innych niż rozważane upoważnień zawartych w ustawie o służbie cywilnej,

d. przy czym akty te, jak może wynikać także z systematyki art. 15, powinny być zgodne ze strategią zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Wszystkie te dokumenty, mimo tego, że występują w określonej hierarchii formalnej i merytorycznej, winny zatem, w miarę możliwości, być przygotowywane równocześnie – z tym jednak (co prowadzić powinno do pewnej modyfikacji zadanego pytania), że, wobec tego, że w ustawie nie przewidziano (w moim przekonaniu trafnie, ze względu na to, że mają one odrębne umocowanie w odpowiednich przepisach ustawowych) wydania aktu zawierającego katalog zasad służby cywilnej, taki katalog powinien być ustalony przed przystąpieniem do redagowania zarządzenia określającego wytyczne w sprawie przestrzegania tych zasad.

▪ **Czy istnieją ostre kryteria pozwalające na uznanie danej zasady za należącą do zasad służby cywilnej lub do zasad etyki korpusu służby cywilnej? Przy której z zasad mogą pojawić się wątpliwości dotyczące jej prawidłowego zakwalifikowania?**

W moim przekonaniu, istnieje zasadnicza różnica formalna pomiędzy zasadami służby cywilnej i zasadami etyki korpusu służby cywilnej.

Zasady służby są już sformułowane w Konstytucji i w ustawodawstwie, w szczególności w ustawie o służbie cywilnej, i najwyższej trzeba je zidentyfikować i zadeklarować, przede wszystkim na użytek zarządzenia przewidzianego w art. 15 ust. 10 ustawy. Identyfikacja ta została dokonana w powołanej ekspertyzie, wskazującej występowanie co najmniej 20 zasad służby cywilnej, o różnym zresztą charakterze (odnoszących się nie tylko do obowiązków członków korpusu, ale i do organizacji korpusu czy zasad zarządzania).

Z kolei zasady etyki korpusu służby cywilnej, choć nie mogą pozostawać w oderwaniu od

podstawowych zasad korpusu, w szczególności wyrażonych w Konstytucji (o czym była już mowa w związku z przyjęciem zasad konstytucyjnych za punkt wyjścia redakcji Kodeksu Etyki Służby Cywilnej), i nie mogą również nie brać pod uwagę ogólnych norm moralnych, jak i standardów zachowań w korpusie już uznanych za właściwe, muszą one stać się w kategoriach prawnych przedmiotem kreacji, bowiem, ze względu na to, że dotyczą deontologii, nie da się ich zidentyfikować w oparciu o standardy prawne, które tylko w nieznacznym stopniu zajmują się sferą deontologii.

Powyższe kryterium formalne nie pozwala zarazem na ściśle rozgraniczenie od siebie określonych zasad korpusu odnoszących się do obowiązków jego członków i zasad etyki korpusu. Na przykładzie jednej z takich zasad, tj. konstytucyjnej zasady bezstronności można jednak wykazać, że w sferze etyki idzie o wskazanie deontologicznych konsekwencji tej zasady, a nie o same jej zdefiniowanie i odniesienie do innych sfer niż etyka zawodowa.

#### ▪ **Jaki powinien być zakres przedmiotowy zarządzenia?**

W powołanej ekspertyzie przedstawiliśmy wariantowo koncepcję wydania jednego albo dwóch zarządzeń na podstawie art. 15 ust. 10 ustawy o służbie cywilnej. W razie wydania jednego zarządzenia, składałoby się ono z 4 rozdziałów: Przepisy ogólne (w którym na zasadzie „słowniczka” wyliczone zostałyby i zdefiniowane na użytek zarządzenia zasady służby cywilnej); Wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej; Zasady etyki korpusu służby cywilnej; Przepisy końcowe.

#### ▪ **Czy w projektowanym zarządzeniu powinny znaleźć się zapisy dotychczasowego Kodeksu Etyki Służby Cywilnej?**

Jeżeli uzna się za trafne stwierdzenie, że Kodeks Etyki Służby Cywilnej, dzieło kompetentnych osób, sprawdził się przez prawie 8 lat funkcjonowania, za zasadne trzeba uznać przejęcie w nowym zarządzeniu koncepcji, a w dużym stopniu także zapewne brzmienia tego Kodeksu – do którego miano się okazać już przyzwyczać.

#### ▪ **Jakie instrumenty może wykorzystać ustawodawca, by zapewnić przestrzeganie zasad służby cywilnej?**

W ekspertyzie proponujemy cały szereg odpowiednich instrumentów, służących urzeczywistnieniu obowiązku przestrzegania zasad służby cywilnej jako jednego z obowiązków członka korpusu służby cywilnej w rozumieniu art. 76 ust. 1 i art. 113 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej. Można tu wymienić:

1. przestrzeganie zasad służby publicznej jako jednego z kryteriów oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej oraz pierwszej oceny pracownika służby cywilnej;
2. wynikającą z powyższego konieczność występowania kryterium znajomości zasad służby cywilnej i wytycznych w zakresie ich przestrzegania w postępowaniu kwalifikacyjnym;
3. uwzględnienie pogłębiania znajomości zasad służby cywilnej i wytycznych w zakresie ich przestrzegania w indywidualnych programach rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej;
4. obowiązek bieżącego czuwania przełożonych nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej przez podległych członków korpusu służby cywilnej oraz wydawanie poleceń w celu usunięcia stwierdzonych uchybień i kontrolowanie ich wykonania, a w miarę potrzeby inicjowanie postępowania dyscyplinarnego albo ukarania w trybie art. 115 ustawy;
5. obowiązek zapewnienia przez dyrektorów generalnych urzędów informacji wewnętrznej o realizacji zasad służby cywilnej w urzędzie oraz o stosowaniu niniejszych wytycznych;
6. przyznanie Szefowi Służby Cywilnej szczegółowych instrumentów zapewniających bieżące wykonywanie ustawowego zadania czuwania nad przestrzeganiem zasad.

#### ▪ **W jaki sposób możliwe jest monitorowanie przestrzegania zasad służby cywilnej?**

Monitorowanie to stanowi obowiązek przełożonych, a w szczególności obowiązek, obowiązanych do jego zorganizowania i zapewnienia funkcjonowania, dyrektorów generalnych i Szefa Służby Cywilnej.

Rozmawiali: Dorota Gdańska i Maciej Szmít

## Zatrudnienie w jednostkach państwowej sfery budżetowej i niektórych jednostkach pozostających poza PSB

Analiza dotyczy zatrudnienia w państwowej sferze budżetowej, tj. w państwowych jednostkach i zakładach budżetowych, gospodarstwach pomocniczych oraz państwowych szkołach wyższych – łącznie 1 637 166 etatów. Została przeprowadzona na podstawie danych gromadzonych przez Departament Służby Cywilnej KPRM, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Główny Urząd Statystyczny oraz na podstawie sprawozdań poszczególnych agencji rządowych. Analiza dotyczy lat 2007-2009.

Zgodnie z ustawą z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU nr 110, poz. 1255), do państwowej sfery budżetowej (pkt 1) zaliczane są:

- państwowe jednostki budżetowe,
- państwowe zakłady budżetowe,
- gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych,
- państwowe szkoły wyższe.

Natomiast ww. ustawa nie obejmuje następujących kategorii (pkt 2):

- osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych,
- nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji państwowej
- pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, tj. w: Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunale Konstytucyjnym, Najwyższej Izbie Kontroli, Sądzie Najwyższym, Naczelnym Sądzie Administracyjnym i wojewódzkich sądach administracyjnych, Krajowej Radzie Sądownictwa, sądownictwie powszechnym, Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Biurze Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, Biurze Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytucie Pamięci Narodowej, Krajowym Biurze Wyborczym i Państwowej Inspekcji Pracy.

Podczas lektury tekstu należy zwrócić uwagę na wielość źródeł pochodzenia zaprezentowanych

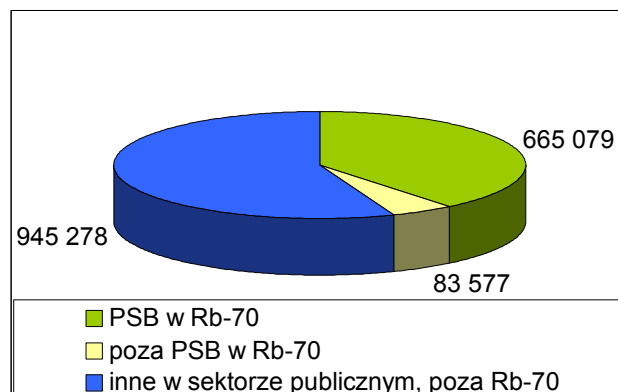
danych oraz różnorodność metodologii stosowanych przy ich pozyskiwaniu i przetwarzaniu, w związku z czym dane dotyczące państwowej sfery budżetowej nie są w pełni porównywalne z danymi spoza tej sfery w sektorze publicznym. Wynika to m.in. z funkcjonowania odmiennych systemów zarządzania kadrami, co przejawia się m.in. w różnorodnym przypisywaniu pracowników do odpowiednich kategorii.

Wykres nr 1 przedstawia zatrudnienie w trzech kategoriach:

- w państwowej sferze budżetowej,
- w jednostkach pozostających poza państwową sferą budżetową,
- w wybranych jednostkach należących do sektora publicznego.

Łącznie 1 637 166 etatów.

**Wykres 1.** Zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej oraz w niektórych jednostkach sektora publicznego w latach 2007–2009.



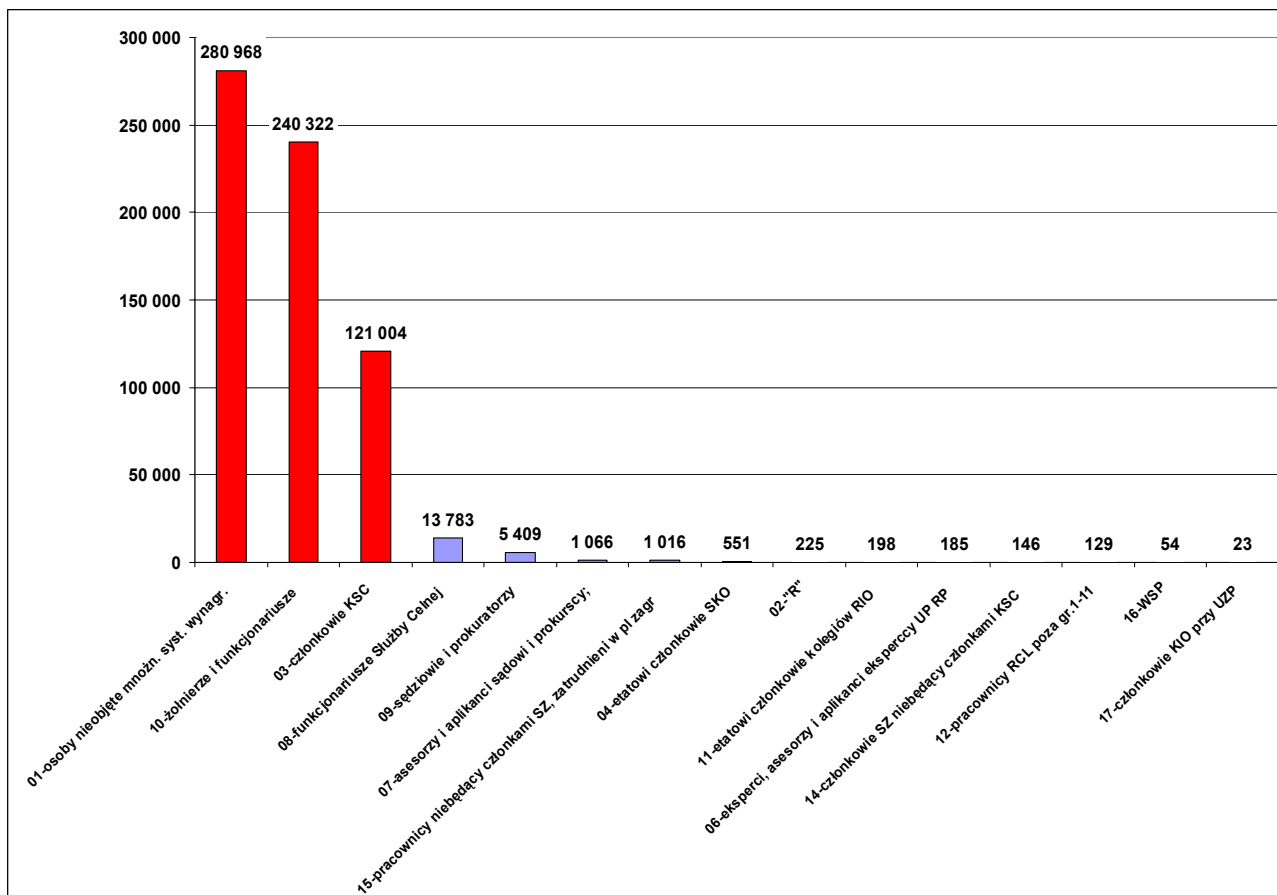
Dane pochodzące ze sprawozdania Ministra Finansów o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70 dotyczą I półrocza 2009 r., pozostałe dane dotyczą lat 2007 i 2008.

Szczegóły w tabeli nr 1.

### 1. Zatrudnienie w jednostkach państwowej sfery budżetowej

Według stanu na dzień 30 czerwca 2009 r. zatrudnienie w PSB ogółem wynosiło ok. 665 tys. etatów. Natomiast zatrudnienie w PSB w poszczególnych statusach obrazuje poniższy wykres.

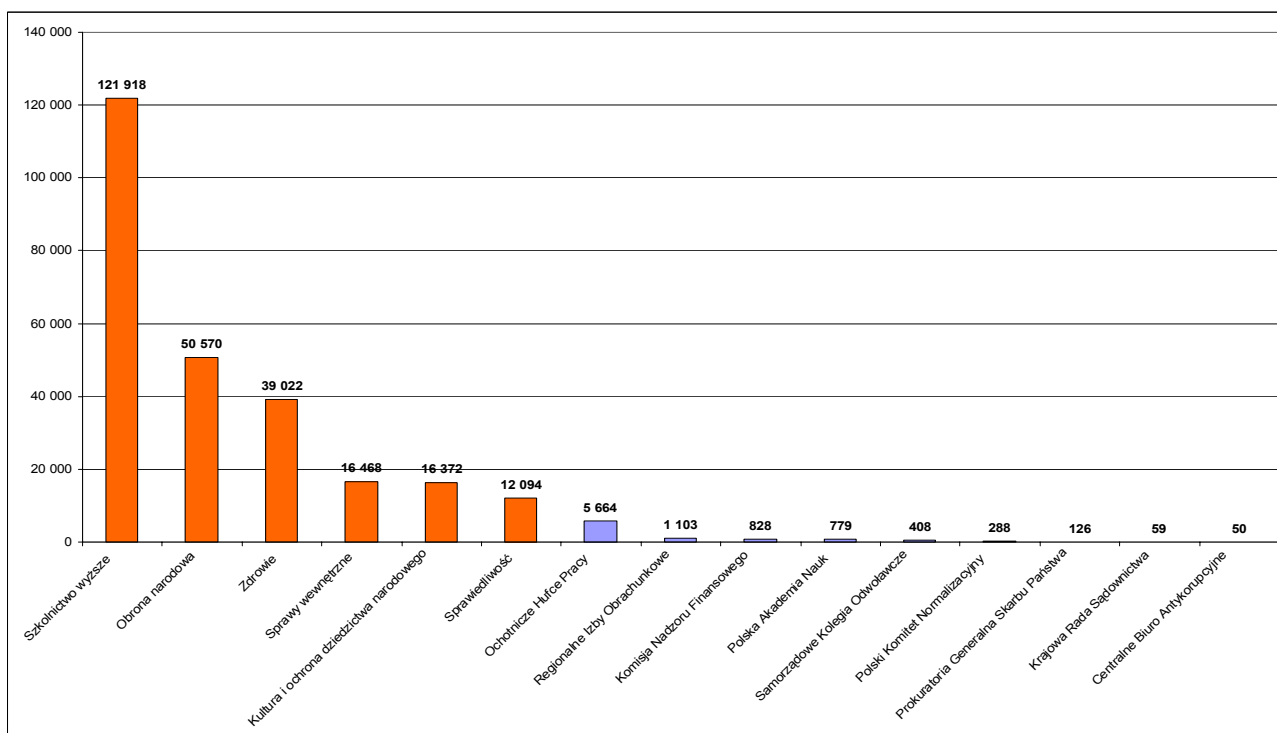
**Wykres 2.** Zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej wg stanu na dzień 30 czerwca 2009 r.



Najliczniejszą grupą zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej są osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

Poniższy wykres przedstawia dane dotyczące zatrudnienia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w wybranych częściach i jednostkach państwowej sfery budżetowej.

**Wykres 3.** Zatrudnienie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wg stanu na dzień 30 czerwca 2009 r.



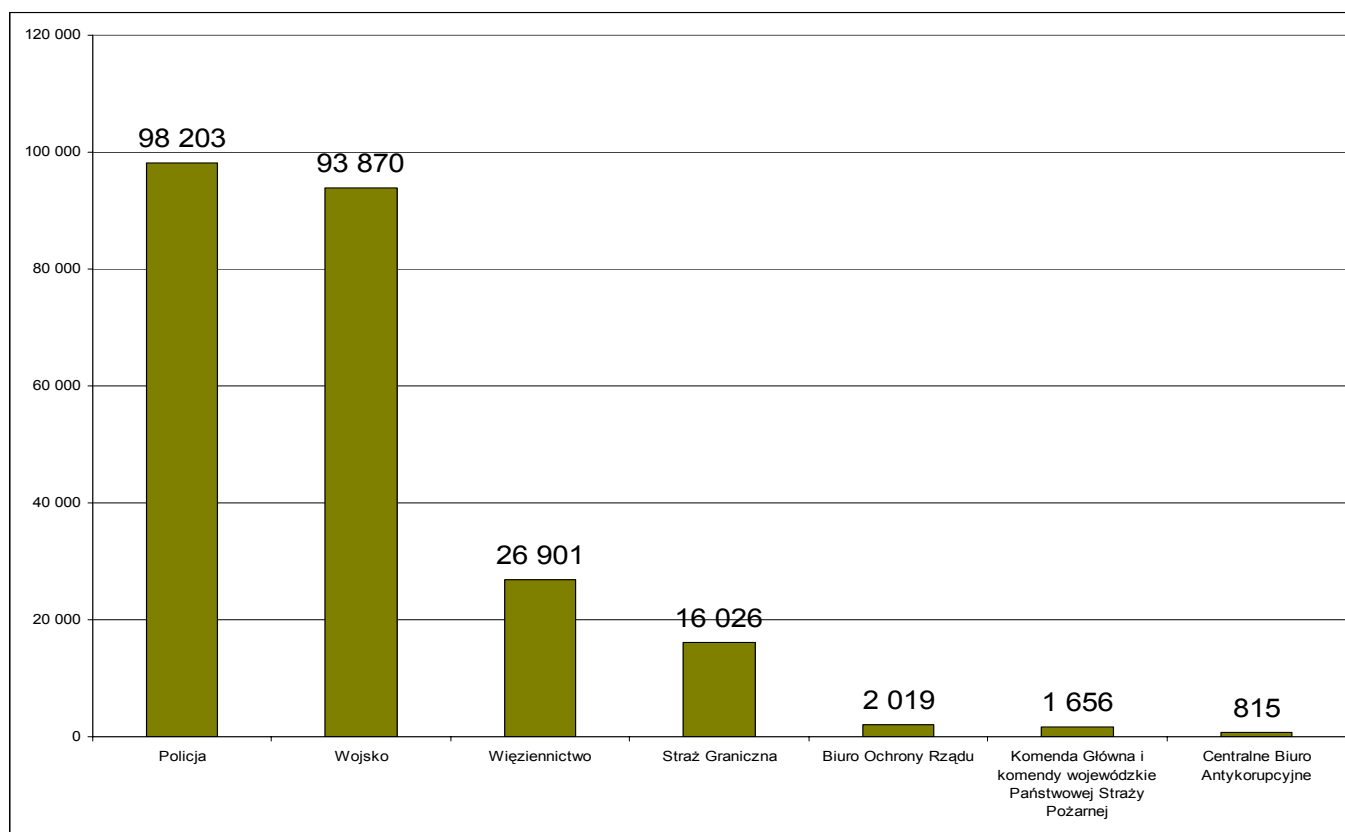
Dane wyróżnione na wykresie kolorem pomarańczowym dotyczą całych części budżetowych o najwyższej liczbie zatrudnionych o statusie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń:

- część „szkolnictwo wyższe” obejmuje publiczne szkoły wyższe z wyłączeniem uczelni wojskowych, uczelni służb państwowych oraz wyższych szkół pożarnictwa,
- część „zdrowie” obejmuje głównie działalność dydaktyczną w tym zakresie oraz inspekcję sanitarną,
- część „sprawy wewnętrzne” obejmuje obsługę cywilną jednostek mundurowych podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, w tym przede wszystkim: Policji i Straży Granicznej,

- część „sprawiedliwość” obejmuje przede wszystkim prokuraturę, więziennictwo i gospodarstwa pomocnicze.

Drugą co do wielkości grupą pracowników w państwowej sferze budżetowej są żołnierze i funkcjonariusze. Zatrudnienie w tej grupie obrazuje poniższy wykres. Wykres nie zawiera informacji na temat żołnierzy i funkcjonariuszy w komendach powiatowych Państwowej Straży Pożarnej, ze względu na brak przedmiotowych danych w sprawozdaniu Rb-70. Ponadto sprawozdanie Rb-70 nie zawiera danych o niektórych państwowych jednostkach organizacyjnych, takich jak Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Agencja Wywiadu.

**Wykres 4. Zatrudnienie żołnierzy i funkcjonariuszy wg stanu na dzień 30 czerwca 2009 r. w państwowej sferze budżetowej.**



## 2. Zatrudnienie w państwowych jednostkach organizacyjnych objętych sprawozdaniem Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, pozostających poza państwową sferą budżetową.

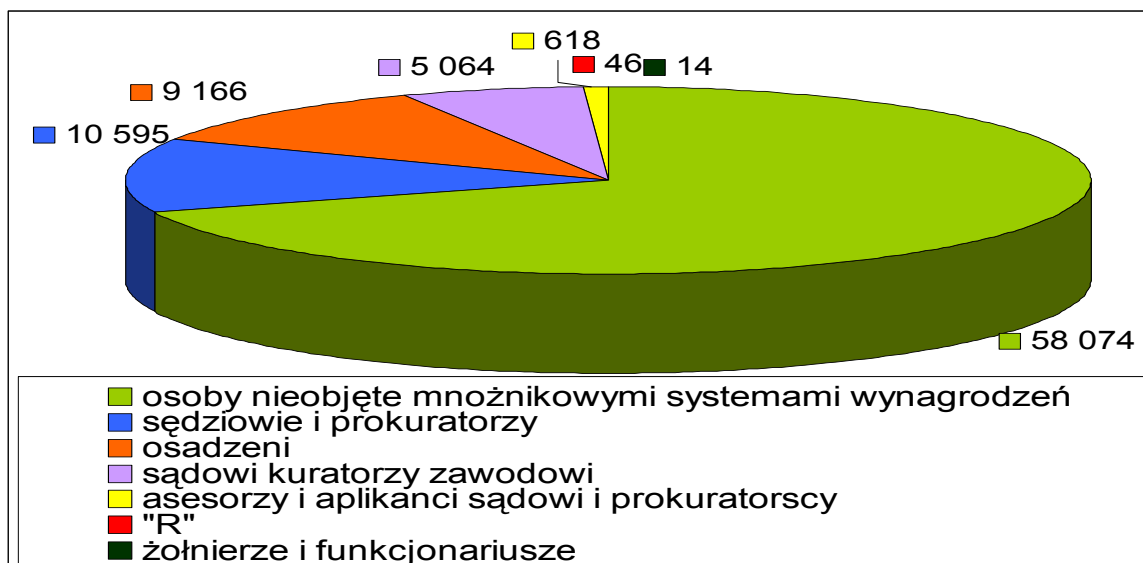
Poniższy wykres przedstawia zatrudnienie w jednostkach pozostających poza państwową sferą budżetową, wykazywanych w sprawozdaniu Rb-70 (osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych, nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy

administracji państwowej, pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach), w podziale na statusy zatrudnienia. Łącznie 83 577 etatów.

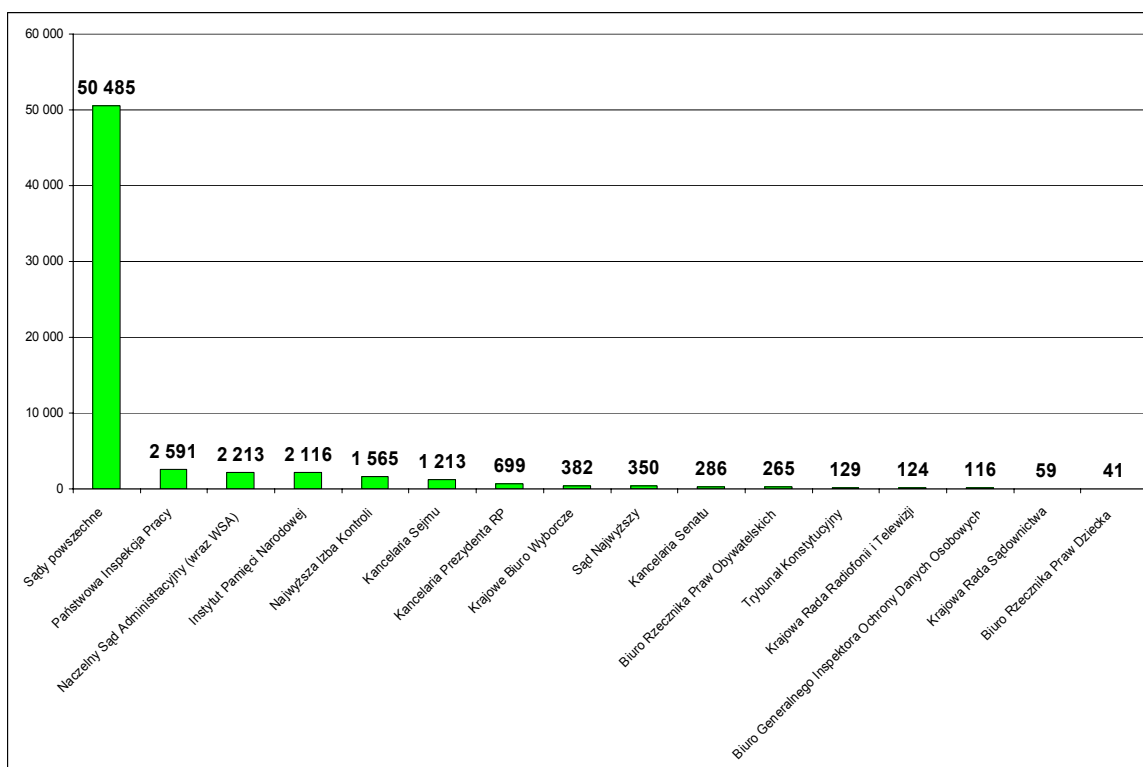
Należy dodać, iż wśród ponad 58 tys. osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń znajduje się ponad 12 tys. nauczycieli resortowych (21,1 proc.).



**Wykres 5.** Przeciętne zatrudnienie wg stanu na dzień 30 czerwca 2009 r. w państwowych jednostkach organizacyjnych pozostających poza państwową sferą budżetową, wykazywanych w sprawozdaniu Rb-70, w podziale na statusy zatrudnienia.



**Wykres 6.** Przeciętne zatrudnienie wg stanu na dzień 30 czerwca 2009 r. w państwowych jednostkach organizacyjnych pozostających poza państwową sferą budżetową, wykazywanych w sprawozdaniu Rb-70, w podziale na poszczególne urzędy, we wszystkich statusach zatrudnienia bez osadzonych.



Zgodnie z wykresem nr 1, zatrudnienie w jednostkach pozostających poza państwową sferą budżetową, a wykazywanych w sprawozdaniu Rb-70, wynosiło ponad 83 tys., wg stanu na dzień 30 czerwca 2009 r.

Należy dodać, iż na całość zatrudnienia w sądownictwie powszechnym składają się osoby

o następujących statusach zatrudnienia: osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 35 137 etatów, sędziowie i prokuratorzy – 9 769 etatów, sądowi kuratorzy zawodowi – 5 064 etaty, asesorzy i aplikanci sądowi i prokuratorscy – 515 etatów.

**3. Zatrudnienie w wybranych sektorach/urzędach pozostających poza państwową sferą budżetową, a zaliczanych do sektora publicznego.**

Poniższa tabela przedstawia zatrudnienie w niektórych innych sektorach/urzędach zaliczanych do sektora publicznego, niebędących w państwowej sferze budżetowej.

**Tabela nr 1.** Przeciętne zatrudnienie w niektórych innych jednostkach zaliczanych do sektora publicznego

Kategoria	Zatrudnienie	Uwagi
Nauczyciele (dane MEN)	589 386	stan na 10.11.2007 r. bez nauczycieli resortowych
Administracja samorządu terytorialnego, w tym: ⇒ gminy i miasta na prawach powiatu ⇒ powiaty ⇒ województwa (dane GUS)	221 735 157 950 48 526 15 259	przeciętne w 2008 r.
Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dane GUS)	47 381	przeciętne w 2008 r.
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (sprawozdanie agencji)	11 272	przeciętne w 2008 r.
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dane GUS)	6 157	przeciętne w 2008 r.
Narodowy Fundusz Zdrowia (dane GUS)	4 687	przeciętne w 2008 r.
Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (sprawozdanie agencji)	1 677	przeciętne w 2008 r.
Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (sprawozdanie agencji)	1 302	przeciętne w 2008 r.
Agencja Rynku Rolnego (sprawozdanie agencji)	1 276	stan na 31.12.2008 r.
Wojskowa Agencja Mieszkaniowa (sprawozdanie agencji)	1 245	stan na 31.12.2008 r.
Agencja Nieruchomości Rolnych (sprawozdanie agencji)	920	przeciętne w 2008 r.
Agencja Rezerw Materiałowych (sprawozdanie agencji)	610	stan na 31.12.2008 r.
Agencja Mienia Wojskowego (sprawozdanie agencji)	433	stan na 31.12.2008 r.
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (sprawozdanie agencji)	429	przeciętne w 2008 r.
<b>OGÓŁEM</b>		<b>888 510</b>

Przedstawione w artykule informacje nie wyczerpują pełnego zakresu zatrudnienia w sektorze publicznym, stanowią jedynie pewien punkt odniesienia do danych dotyczących zatrudnienia w państwowej sferze budżetowej i dotyczą przeważnie administracji publicznej. Wynika z nich m.in. to, że administracja publiczna jest dosyć istotnym i bardzo różnorodnym obszarem zatrudnienia. Największą grupę tworzą zaś osoby

nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Członkowie korpusu służby cywilnej stanowią główny obszar zainteresowania Departamentu Służby Cywilnej plasują się na trzecim miejscu pod względem wielkości – zaraz po żołnierzach i funkcjonariuszach.

Maciej Dąbrowski  
Starszy specjalista w Wydziale Systemu Wynagradzania  
i Finansowania Służby Cywilnej DSC KPRM

## Plan szkoleń centralnych w służbie cywilnej na 2010 r.

W dniu 26 marca 2010 r. Szef Służby Cywilnej **Sławomir Marek Brodziński** zatwierdził, zgodnie z art. 106 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505), *Plan szkoleń centralnych w służbie cywilnej na 2010 r.*

### Priorytety dla szkoleń centralnych

Szef Służby Cywilnej określił następujące priorytety dla szkoleń centralnych w służbie cywilnej w 2010 r.:

- Transparentna administracja rządowa służąca państwu i społeczeństwu,
- Racjonalne i gospodarne zarządzanie środkami publicznymi.

Mając na uwadze powyższe priorytety, organizacja szkoleń centralnych w 2010 r. powinna przyczynić się do poprawy jakości funkcjonowania urzędów administracji rządowej, od których oczekuje się sprawnej realizacji zadań państwa i służby obywatelom. Tym samym, funkcjonowanie urzędów powinno zostać oparte na uczciwym działaniu w interesie publicznym oraz racjonalnym zarządzaniu środkami publicznymi.

### Główne założenia dotyczące organizacji szkoleń

Szkolenia centralne zostaną zorganizowane zgodnie z założeniami wskazanymi w *Planie szkoleń centralnych w służbie cywilnej na 2010 r.*, w tym w szczególności:

- Sesje szkoleniowe będą obejmowały dwa dni szkoleniowe (pierwszy w formie wykładowej, drugi w formie warsztatowej),
- Grupy szkoleniowe będą liczyły maksymalnie 20 osób,
- Łącznie zostanie przeszkolonych ok. 640 członków korpusu służby cywilnej (po ok. 320 osób z każdego tematu szkoleniowego),
- Zajęcia szkoleniowe będą realizowane w miastach będących siedzibą urzędów wojewódzkich (8-16 miast wojewódzkich),
- Każdy uczestnik szkoleń centralnych otrzyma komplet materiałów szkoleniowych,
- Każdy uczestnik szkoleń centralnych otrzyma zaświadczenie o ukończeniu szkolenia.

Rekrutacja na szkolenia zostanie przeprowadzona z uwzględnieniem zasad równego dostępu, równych szans i równości płci. Rekrutacja zostanie dokonana przez wykonawców szkoleń, którzy zostaną wyłonieni w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (DzU z 2007 r., nr 223, poz. 1655 z późn. zm.).

Informacje na temat wykonawców szkoleń centralnych, jak również szczegółowe informacje dotyczące rekrutacji i naboru, zostaną przekazane dyrektorom generalnym urzędów oraz będą zamieszczone w Serwisie Służby Cywilnej KPRM niezwłocznie po podpisaniu umów na realizację przedmiotowych szkoleń.



**Dagmir**

**Długosz**

Dyrektor  
Departamentu  
Służby  
Cywilnej  
KPRM

### Dlaczego temat lobbingu znalazł się w *Planie szkoleń centralnych na 2010 r.*?

*W powszechnym rozumieniu lobbing jest to zgodne z obowiązującym prawem wpływanie na decyzje polityczne, administracyjne oraz na stanowienie prawa w interesie określonych grup.*

*Współczesna administracja powinna szeroko współpracować z reprezentacjami społeczeństwa w oparciu o zasady prawa i etyki. Taka współpraca jest dziś dla członków korpusu służby cywilnej codziennością – warto by jej nie unikać, stosując jednak właściwe sposoby współpracy.*

*Lobbing i grupy interesu są współcześnie akceptowane jako partnerzy administracji publicznej, ale mamy też do czynienia z patologiami tej współpracy.*

*Umiejętna współpraca z grupami interesu wymaga od urzędników wszechstronnej wiedzy z zakresu prawa, polityki, etyki, komunikacji i psychologii społecznej. Taką wiedzę chcemy podczas planowanych szkoleń przekazać.*

□

### Źródła finansowania szkoleń centralnych w służbie cywilnej

Zgodnie z art. 111 pkt 2 ustawy o służbie cywilnej, koszty szkoleń centralnych w służbie cywilnej są pokrywane ze środków rezerwy budżetowej przeznaczonej na szkolenia członków korpusu

służby cywilnej w celu finansowania szkoleń centralnych. Wysokość przedmiotowej rezerwy budżetowej w 2010 r. wynosi 446 000,00 PLN.

### **Zakres tematyczny szkoleń**

W roku bieżącym, zgodnie z zatwierdzonym *Planem szkoleń centralnych*, zostaną przygotowane i przeprowadzone szkolenia z dwóch tematów, tj.

- Prawo zamówień publicznych w praktyce,
- Lobbying i inne formy wywierania wpływu grup interesu na proces decyzyjny w administracji rządowej oraz proces stanowienia prawa.

#### **Prawo zamówień publicznych w praktyce**

Celem szkolenia pn. Prawo zamówień publicznych w praktyce jest podniesienie poziomu wiedzy członków korpusu służby cywilnej z zakresu praktycznych aspektów udzielania zamówień publicznych, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

W toku szkolenia uczestnicy zostaną zaznajomieni z obowiązującymi, w zakresie zamówień publicznych, aktami prawnymi prawa krajowego (ustawa Prawo zamówień publicznych wraz z aktami wykonawczymi) jak również unijnego. Problematyka szkoleń będzie koncentrować się zwłaszcza na najistotniejszych zmianach w ustawie Prawo zamówień publicznych.

Uczestnikami szkoleń będą członkowie korpusu służby cywilnej zajmujący wyższe stanowiska w służbie cywilnej, stanowiska średniego szczebla zarządzania, koordynujące, samodzielne, specjalistyczne i wspomagające w służbie cywilnej, przede wszystkim jednak pracownicy stosujący na co dzień przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych.

Organizacja szkolenia jest zaplanowana w okresie kwiecień–czerwiec 2010 r.

### **Lobbying i inne formy wywierania wpływu grup interesu na proces decyzyjny w administracji rządowej oraz proces stanowienia prawa**

Celem szkolenia pn. Lobbying i inne formy wywierania wpływu grup interesu na proces decyzyjny w administracji rządowej oraz proces stanowienia prawa jest wyposażenie członków korpusu służby cywilnej w wiedzę z zakresu uregulowań prawnych dotyczących lobbyingu oraz działalności grup interesu, a także podniesienie ich świadomości w zakresie rzecznictwa interesów w procesie decyzyjnym oraz procesie stanowienia prawa. Ponadto w trakcie szkolenia szczególny akcent zostanie położony na kwestię etycznego i umiejętnego zachowania się w sytuacji nacisku.

Uczestnikami szkoleń będą członkowie korpusu służby cywilnej zajmujący wyższe stanowiska w służbie cywilnej, stanowiska średniego szczebla zarządzania, koordynujące, samodzielne, specjalistyczne i wspomagające w służbie cywilnej, zaangażowani w proces decyzyjny, w szczególności zaś osoby biorące udział w procesie stanowienia prawa (w tym 50 proc. grupy docelowej będą stanowić pracownicy ministerstw, 30 proc. pracownicy urzędów centralnych i 20 proc. pracownicy urzędów wojewódzkich).

Organizacja szkolenia jest zaplanowana w okresie wrzesień–listopad 2010 r.

*Plan szkoleń centralnych w służbie cywilnej na 2010 r. dostępny jest w Serwisie Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pod adresem [www.dsc.kprm.gov.pl](http://www.dsc.kprm.gov.pl).*

Agnieszka Tomaszewska  
Specjalista w Wydziale Szkoleń i Finansowania Projektów  
Departamentu Służby Cywilnej KPRM

## Dobre praktyki w działalności lobbingowej w krajach OECD

Zasady na rzecz Transparentności i Prawości w Lobbyingu

### „Zasady...” na forum OECD

W dniu 18 lutego 2010 r. Rada Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) przyjęła dokument „Zasady na rzecz Transparentności i Prawości w Lobbyingu” („The Principles for Transparency and Integrity in Lobbying”), który jest wynikiem kilkuletnich prac Komitetu Zarządzania Publicznego w tym obszarze oraz prowadzonych przez Dyrektoriat Zarządzania Publicznego i Rozwoju Terytorialnego szerokich konsultacji w organizacjach międzynarodowych i pozarządowych oraz krajach członkowskich. Konsultacjami objęto depozytariuszy procesów lobbingowych, poczynając od reprezentantów legislatury (Parlament Europejski), przez przedstawicieli sektora prywatnego, stowarzyszeń lobbystów, związków zawodowych, po organizacje opiniotwórcze (*think-tanks*).

Z polskiej strony w pracach nad dokumentem brały udział: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (Departament Analiz i Nadzoru) oraz Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (Departament Służby Cywilnej). Wynikiem konsultacji była m.in. wspólna inicjatywa uwzględnienia w projekcie potrzeby dokonywania okresowych przeglądów funkcjonowania regulacji lobbingowych (p. 10. dokumentu). Zgłoszony postulat cyklicznej oceny przepisów regulujących działalność lobbingową był przedmiotem dyskusji na 40. Sesji Komitetu Zarządzania Publicznego OECD w Paryżu w październiku 2009 r., uzyskując pełne poparcie wszystkich krajów członkowskich.

Wypracowane przez OECD „Zasady na rzecz Transparentności i Prawości w Lobbyingu” po raz pierwszy zaprezentowane zostały przez Sekretarza Generalnego tej organizacji **Angela Gurię** na Globalnym Forum ds. Konkurencji OECD oraz w trakcie sesji Zgromadzenia Parlamentarnego NATO.

„Zasady...”, będąc pierwszym w historii OECD dokumentem dotyczącym lobbyingu, który powstał w wyniku współpracy i osiągnięcia konsensusu pomiędzy krajami członkowskimi, odnoszą się do szerszego wachlarza inicjatyw uruchomionych w związku z kryzysem finansowym. Dokument jest częścią zintegrowanej strategii OECD, której celem jest budowa silniejszej, bardziej przejrzystej i opartej na zaufaniu gospodarki. Strategia ta powiązana została z całym zbiorem inicjatyw mających na celu stworzenie standardów i zasad postępowania w działalności gospodarczej, takich jak dokumenty wypracowane, przy udziale OECD, na forach: G8 Lecce Framework on Propriety, Integrity and Transparency in Business Activity oraz G20 Global Charter for Sustainable Economic Activity.

### Lobbying a interes publiczny

Grupy interesu starające się wpływać na przepisy legislacyjne i decyzje rządów są częścią systemów demokratycznych na całym świecie. Z jednej strony lobbyng może wspierać procesy podejmowania decyzji poprzez dostarczanie wartościowych argumentów i danych, z drugiej – jeśli procesy te są nieprzejrzyste, trudno dostępne, a standardy je regulujące niskie – lobbyng może stać w sprzeczności z interesem publicznym. W wielu społeczeństwach szczególna mobilizacja zasobów finansowych zaangażowanych w działalność lobbyngową jest źródłem obaw, że proces ten może prowadzić do uzyskiwania uprzywilejowanej pozycji, niezgodnej z wolą społeczeństwa jako całości. Formułowane są także zarzuty, iż związane z finansowaniem kampanii wyborczych praktyki lobbyngowe mogą prowadzić do uzyskiwania nienależnej przewagi w procesach podejmowania przyszłych decyzji przez funkcjonariuszy publicznych.

Podkreśla się, że stworzenie solidnych ram gwarantujących transparentność działań lobbyngowych jest korzystne dla urzędników państwowych, środowisk gospodarczych, szeroko rozumianej opinii publicznej, ale także dla samych lobbystów. Ma to szczególne znaczenie w kontekście podejmowanych w wyniku światowego kryzysu reform, w ramach których zmieniane są zasady regulujące działanie całych branż, strategiczne decyzje podejmowane są szybciej niż w przeszłości, a publiczne środki angażowane są na niespotykaną do tej pory skalę.

Lobbyng jest generalnie postrzegany jako część procesów demokratycznych i zgodna z przepisami prawa aktywność, która wpływa na kompleksowość podejmowanych na szczeblach rządowych i legislacyjnych decyzji. Jakkolwiek, w wielu krajach lobbyng postrzegany jest negatywnie. Coraz większe jest więc zrozumienie dla konieczności ujawniania informacji dotyczących kluczowych aspektów komunikacji pomiędzy lobbystami a funkcjonariuszami publicznymi jako warunku koniecznego dla zapewnienia transparentności w demokracjach XXI wieku. Inicjatywy promujące kulturę prawości – w szczególności te wprowadzające standardy postępowania w relacjach funkcjonariuszy publicznych z lobbystami – są istotną częścią zasad dobrego rządzenia (*good governance*).

Ostatnie badania przeprowadzone na temat lobbyngu przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (A Fistful of Dollars: Lobbyng and the Financial Crisis, MFW, grudzień 2009) dostarczają dowodów na istnienie związków pomiędzy intensywną działalnością lobbyngową prowadzoną przez

korporacje finansowe, ubezpieczeniowe i te działające na rynku nieruchomości a udzielaniem kredytów tzw. wysokiego ryzyka. We wnioskach z raportu MFW wzywa kraje do zacieśnienia monitoringu aktywności lobbingowej w celu lepszego poznania motywacji, jakie za tą działalnością stoją.

Biorąc pod uwagę, że „do lobby trzeba dwojga”, zarówno na funkcjonariuszach publicznych, jak i na lobbystach spoczywa odpowiedzialność za stosowanie zasad dobrego rządzenia w działalności lobbingowej. W wielu krajach w ramach polityk korporacyjnych zaczynają się pojawiać zachęty do dobrowolnego ujawniania informacji dotyczących udziału w tworzeniu przepisów prawa oraz związanej z tym procesem działalności lobbingowej, których celem jest promowanie społecznej odpowiedzialności.

Polityczne poparcie dla rozwijania bądź usprawniania związanych z lobbingiem zasad i reguł występuje w coraz większej liczbie krajów. Określanie jasnych standardów i procedur na rzecz

zwiększania transparentności działań lobbingowych często okazywało się jednak trudne. Wyzwaniem staje się stworzenie takich ram prawnych, które są sprawiedliwe dla wszystkich depozytariuszy procesów lobbingowych, wzmacniają zaangażowanie społeczeństwa w te procesy, zapewniają prawo do składania petycji i w adekwatny sposób odpowiadają na problemy związane z socjopolitycznymi i administracyjnymi kontekstami w poszczególnych krajach.

W „Zasadach” podkreśla się, iż obecnie stosowane w rzecznictwie interesów praktyki są silnie powiązane z charakterem systemów demokratycznych w poszczególnych krajach, w tym z kontekstem konstytucyjnym. Ten ostatni określony jest m.in. prawem obywateli do zgłaszania rządowi swoich postulatów, posiadania reprezentacji interesów oraz statutowo zagwarantowanych mechanizmów konsultacyjnych, takich jak trójstronne komisje dialogu społecznego pomiędzy rządem, pracodawcami i związkami zawodowymi, czy publiczne przesłuchania (*public hearings*).

ORGANISATION  
FOR ECONOMIC  
CO-OPERATION  
AND DEVELOPMENT



For a stronger, cleaner, fairer world economy

## Zasady na rzecz Transparentności i Prawości w Lobbingu – najważniejsze kwestie

*Budowanie efektywnych i opartych na uczciwości ram na rzecz otwartości i dostępu*

### **1. Kraje powinny oferować wszystkim depozytariuszom sprawiedliwy i adekwatny dostęp do procesów związanych z tworzeniem i implementowaniem polityki publicznej.**

Funkcjonariusze publiczni powinni działać na rzecz swobodnego przepływu informacji pomiędzy wszystkimi uczestnikami procesów podejmowania decyzji oraz wspierać i ułatwiać zaangażowanie społeczeństwa w ramach zarządzania publicznego. Fundamentalną sprawą dla ochrony prawości procesów podejmowania decyzji oraz utrzymania społecznego zainteresowania jest zagwarantowanie wszystkim depozytariuszom, od sektora prywatnego po opinię publiczną, jasno określonego i adekwatnego udziału w tworzeniu polityki publicznej.

### **2. Zasady i sposoby postępowania w działalności lobbingowej powinny odnosić się do stosowanych w zarządzaniu publicznym praktyk i respektować uwarunkowania socjopolityczne i administracyjne.**

Kraje powinny ważyć wszystkie dostępne opcje regulacyjne i polityczne w celu wyboru

odpowiedniego rozwiązania, które adresuje kluczowe problemy, takie jak transparentność i prawość, biorąc przy tym pod uwagę narodowy kontekst, na przykład poziom zaufania społecznego i kroki niezbędne do osiągnięcia zakładanego celu. Nie powinno się natomiast bezpośrednio powielać związanych z lobbingiem zasad pomiędzy systemami prawnymi w różnych krajach. Państwa – w ramach swoich jurysdykcji – powinny brać także pod uwagę skalę działania i specyfikę branży lobbingowej.

### **3. Reguły postępowania w działalności lobbingowej powinny być spójne z prowadzoną w szerszym ujęciu polityką państwa oraz przyjętymi ramami regulacyjnymi.**

Kraje powinny brać pod uwagę, jak wprowadzone już regulacje mogą przyczynić się do rozwijania kultury transparentności i prawości w lobbingu. Może się to odbywać poprzez udział depozytariuszy procesów lobbingowych w publicznych konsultacjach, pełny dostęp do informacji związanych z procesami legislacyjnymi, regulacje związane z funkcjonowaniem partii politycznych, w tym finansowaniem kampanii politycznych, kodeksy zachowań dla funkcjonariuszy publicznych i lobbystów, mechanizmy rozliczania instytucji regulacyjnych i nadzorczych czy skuteczne zabezpieczenia przeciwko niedozwolonemu

wpływanu na procesy podejmowania decyzji w poszczególnych krajach.

**4. Kraje – myśląc o przygotowaniu regulacji lobbingowych – powinny jasno definiować terminy „lobbing” oraz „lobbysta”.**

Reguły i zasady postępowania powinny dotyczyć przede wszystkim tych, którzy czerpią korzyści finansowe z prowadzenia działalności lobbingowej, czyli lobbystów zawodowych. Jakkolwiek, definiowanie lobbingu powinno być traktowane szerzej, w sposób uwzględniający także aktywność grup interesów, zarówno tych reprezentujących środowiska biznesowe, jak i organizacje non-profit, których celem jest wpływanie na decyzje o charakterze publicznym.

*Zwiększanie transparentności*

**5. W celu zapewnienia odpowiedniego dostępu urzędników publicznych, obywateli i środowisk biznesowych do informacji na temat działalności lobbingowej, kraje powinny oferować adekwatny dla tych grup stopień transparentności.**

Ujawnianie aktywności lobbingowej powinno dotyczyć głównych aspektów tej działalności, w celu umożliwienia ich publicznej kontroli. Należy mieć jednak na względzie możliwość występowania wyjątków od tej reguły, w szczególności kiedy interes publiczny przemawia za ochroną informacji niejawnych, w tym także tych o charakterze wrażliwym dla rynków. W interesie publicznym jest także przechowywanie ujawnionych informacji o działalności lobbingowej i lobbystach w powszechnie dostępnych rejestrach, które powinny być okresowo aktualizowane, umożliwiając efektywną analizę dostarczonych informacji przez funkcjonariuszy publicznych, obywateli i środowiska biznesowe.

**6. Kraje powinny umożliwić depozytariuszom – w tym organizacjom społecznym, mediom i opinii publicznej – dokonywanie skrupulatnej oceny działań lobbingowych.**

Opinia publiczna ma prawo wiedzieć, w jaki sposób instytucje publiczne i ich funkcjonariusze podejmowali decyzje, włącznie z informacją – jeśli taka sytuacja miała miejsce – kto za konkretnymi rozwiązaniami lobbował. Kraje powinny rozważyć wykorzystanie nowoczesnych technologii komunikacyjnych, takich jak Internet, aby tego rodzaju informacje były ogólnodostępne, a mechanizm ich udostępniania był efektywny (nie stanowił nadmiernego obciążenia dla podatników).

*Popieranie kultury prawości*

**7. Kraje powinny popierać kulturę prawości w organizacjach publicznych i procesach podejmowania przez nie decyzji poprzez wprowadzanie jasnych zasad i reguł postępowania dla funkcjonariuszy publicznych.**

Kraje powinny opracować zasady, regulacje, standardy i procedury, które dadzą funkcjonariuszom publicznym jasne wytyczne dotyczące ich relacji z lobbystami. Należy rozważyć wprowadzenie restrykcji dla opuszczających urząd funkcjonariuszy publicznych w następujących sytuacjach: zapobieganie konfliktom interesów w poszukiwaniu nowej pracy, powstrzymanie wykorzystania poufnych informacji niezgodnie z ich przeznaczeniem, unikanie sytuacji przechodzenia pracowników na stronę, z którą – jako urzędnicy – wcześniej negocjowali.

W tego rodzaju sytuacjach może być niezbędne wprowadzanie okresów przejściowych (*cooling-off periods*), w trakcie których funkcjonariuszy publicznych obowiązują czasowe restrykcje zakazujące lobbowania przez nich w swoich byłych organizacjach. I odwrotnie – należy rozważyć wprowadzenie analogicznych okresów przejściowych w przypadku mianowania bądź zatrudnienia byłych lobbystów na stanowiska w administracji publicznej o charakterze regulacyjnym bądź doradczym.

**8. Lobbyści powinni postępować zgodnie ze standardami profesjonalizmu i transparentności; wraz z funkcjonariuszami publicznymi dzielą oni bowiem odpowiedzialność za popieranie postaw etycznych w lobbingu.**

Na rządach i parlamentach spoczywa odpowiedzialność za wprowadzenie jasnych standardów postępowania dla funkcjonariuszy publicznych, którzy są lobbowani. Jakkolwiek, na lobbystach i ich klientach, jako stronie zamawiającej, spoczywa zobowiązanie do unikania niedozwolonych form wpływu oraz do podejmowania działań zgodnych z profesjonalnymi standardami w stosunkach z funkcjonariuszami publicznymi, innymi lobbystami i ich klientami oraz społeczeństwem.

*Mechanizmy efektywnego wprowadzania, stosowania i oceny*

**9. Kraje powinny włączać głównych aktorów/liderów życia publicznego we wprowadzanie koherentnego spektrum strategii i praktyk w lobbingu.**

Wszyscy główni aktorzy procesów lobbingowych – w szczególności funkcjonariusze publiczni, reprezentanci branży lobbingowej, organizacji społecznych, jak również niezależni obserwatorzy – powinni być włączani w opracowywanie regulacji i standardów oraz w ich wdrażanie. Wszystkie elementy i mechanizmy takich strategii powinny wspierać się nawzajem; tego rodzaju koordynacja pomaga osiągnąć cel główny, którym jest zwiększenie transparentności i prawości w działaniach lobbingowych.

Lobbystom można stworzyć dogodny system elektronicznej rejestracji i raportowania ich

kontaktów, ułatwiający dostęp do związanych ze sprawą dokumentów i uzgodnień. Nieuchronne i adekwatne sankcje powinny łączyć w sobie innowacyjne podejście, takie jak informowanie opinii publicznej o potwierdzonych próbach obejścia systemu prawnego, z tradycyjnymi sankcjami o wymiarze finansowym, administracyjnym, a w określonych przypadkach także karnym.

Na przykład w Polsce, od momentu stworzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową (rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20.02.2006 r.) nie nałożono jakiegokolwiek podmiotowi kary pieniężnej za wykonywanie czynności wchodzących w zakres zawodowej działalności lobbingowej bez wpisu do rejestru.

## **10. Kraje powinny dokonywać okresowych przeglądów funkcjonowania związanych**

### **Lobbing w Polsce na tle krajów OECD**

Procesy lobbingowe związane są z angażowaniem znaczących zasobów finansowych. Dla przykładu, w objętym recesją roku 2009 wydatki na działalność lobbingową na szczeblu federalnym osiągnęły w Stanach Zjednoczonych rekordową wysokość 3.5 miliarda USD, przy liczbie zarejestrowanych lobbystów przekraczającej 14 000. W Kanadzie na szczeblu federalnym działa 5 000 lobbystów, a w Komisji Europejskiej – na zasadach dobrowolnej rejestracji – zgłosiło się do tej pory ponad 3 000 przedstawicieli tego zawodu. W Polsce do dnia 28.02.2010 r. zarejestrowano 157 podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową.

Lobbing jest działaniem o charakterze globalnym. Jakkolwiek, tylko jedna czwarta państw należących do OECD wprowadziła narodowe regulacje i przepisy związane z tym obszarem. Wiele krajów członkowskich opiera się na tzw. samoregulacji środowiska lobbystów. Doświadczenia pokazują, iż w większości państw wprowadzanie zasad i przepisów regulujących działalność lobbingową napotyka na problemy, które mają charakter kompleksowy i często społecznie wrażliwy.

Australia, Kanada, Polska, Stany Zjednoczone, Węgry i Wielka Brytania, a ostatnio także Francja, wprowadziły przepisy prawne i rządowe regulacje dotyczące lobbingu. Odpowiednie przepisy przyjęte zostały także w Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej. Izrael, już w trakcie kandydowania do OECD, zmodyfikował swoje przepisy regulujące działalność lobbingową. Natomiast Chile, Czechy, Korea, Meksyk, Norwegia, Słowacja i Włochy rozpoczęły debatę publiczną nad możliwościami ustawowego uregulowania lobbingu. Zaprezentowany dokument jest więc pierwszym tego typu projektem OECD, którego celem jest promowanie na arenie międzynarodowej, m.in. wśród krajów członkowskich, dobrych praktyk w działalności lobbingowej, w tym fundamentalnych zasad opartych na uczciwości i transparentności.

## **z lobbingiem zasad i reguł postępowania oraz – w świetle zdobytych doświadczeń – dokonywać niezbędnych korekt.**

Celem okresowych przeglądów obowiązujących regulacji lobbingowych – dokonywanych z udziałem reprezentantów branży lobbingowej oraz organizacji społecznych – jest lepsze zrozumienie wpływu poszczególnych czynników w całym procesie decyzyjnym. Oceny wprowadzania i wpływu rozwiązań dotyczących lobbingu oraz publiczne debaty nad ich rezultatami nabierają szczególnego znaczenia kiedy regulacje, zasady postępowania i strategie wspomagające transparentność i prawość w lobbingu są rozwijane stopniowo, jako część politycznych i administracyjnych procesów opartych na zdobywaniu wiedzy.

Odnosząc się do 10. p. „Zasad...”, wskazującego na potrzebę dokonywania okresowych przeglądów funkcjonowania regulacji lobbingowych, w przypadku Polski wart nadmienienia jest fakt, iż Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji podjęło działania zmierzające do opracowania kolejnej edycji raportu na temat realizacji ustawy z dnia 6 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Poprzedni raport na ten temat został opracowany przez MSWiA w grudniu 2006 r. Dokument prezentował między innymi wykonanie postanowień ustawy lobbingowej przez ministerstwa oraz kancelarie Sejmu i Senatu, liczbę i charakter działań lobbingowych w tych urzędach, a także działanie rejestru lobbystów profesjonalnych. W raporcie przedstawiono także odpowiedzi MSWiA na pytania zadane przez respondentów oraz opinie organizacji pozarządowych na temat ustawy i jej realizacji.

Ponadto w 2008 r. Fundacja Batorego – na podstawie grantu udzielonego przez MSWiA – przeprowadziła badania „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”, których wyniki będą uwzględnione w raporcie MSWiA. Ponowna analiza realizacji postanowień ustawy pozwoli nie tylko ocenić postęp w tej dziedzinie, ale także uzyskać informacje na temat działania grup nacisku w administracji rządowej oraz wyciągnąć wnioski na temat funkcjonowania samego aktu legislacyjnego. Należy również dodać, iż Instytut Spraw Publicznych prowadzi obecnie projekt badawczy – finansowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – poświęcony badaniom na temat działań lobbingowych podejmowanych wobec władz samorządu terytorialnego.

dr Paweł Pietrasieński  
Radca Prezesa Rady Ministrów  
Departament Służby Cywilnej KPRM



## Zarządzanie Publiczne

Kwartalnik i idea



„Zarządzanie publiczne nie polega na utrwalaniu określonego porządku, lecz na skutecznym kierowaniu wieloma złożonymi zmianami, które – choć niezbędne – nie są ani oczywiste, ani zdeterminowane. Jest fenomenem, którego rozpatrywanie wymaga interdyscyplinarnych i wielołątkowych badań.”

„Zarządzanie Publiczne” 1/2007, s. 4.

Kwartalnik „Zarządzanie Publiczne” stwarza przestrzeń dla naukowej debaty nad tym fenomenem – znajduje się w nim miejsce na rozważania konceptualne i teoretyczne, ale także rzetelne i wnikliwe studia empiryczne, zwłaszcza porównawcze.

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie wspólnie z Wydawnictwem Naukowym Scholar wydaje kwartalnik „Zarządzanie Publiczne” od 2007 r. Periodyk ten poświęcony jest nowej na gruncie polskim dyscyplinie, dla której zaproponowano nazwę „zarządzanie publiczne”. Studia z tego zakresu podejmowane są w Polsce w obrębie nauk politycznych, prawnych, ekonomii, socjologii i oczywiście nauk o zarządzaniu.

Redaktorem Naczelnym prezentowanego czasopisma jest profesor **Jerzy Hausner** z Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. W skład Rady Programowej wchodzi m.in. profesorowie: **Anna Giza-Poleszczuk**, **Jarosław Górniak**, **Tadeusz Kudłacz**, **Grażyna Skąpska**. Wśród recenzentów znajdują się natomiast m.in. profesorowie: **Andrzej Antoszewski**, **Jacek Hołówka**, **Michał Kulesza**, **Mirosława Marody**, **Marek Zirk-Sadowski**, **Piotr Sztompka**, **Marian Filar**, **Jerzy Wilkin**, **Krystyna Poznańska**.

Sekretariat Redakcji ulokowany jest w Małopolskiej Szkole Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

W kwartalniku „Zarządzanie Publiczne” publikowane są teksty na temat analizy różnych aspektów wykonywania władzy publicznej pod kątem budowania systemu wskaźników dotyczących jakości rządzenia w Polsce. Kwartalnik ma ogólnopolski charakter, a na jego łamach prezentowane są artykuły, dzięki którym możliwe jest coraz lepsze, wieloaspektowe opisanie sfery

publicznej – nieredukowalnej do sfery państwa i tradycyjnie rozumianej polityki.

Zgodnie z intencją Rady Programowej w kwartalniku „Zarządzanie Publiczne” zamieszczane są artykuły teoretyczne, studia porównawcze, raporty/komunikaty z badań oraz recenzje książek. Publikowane są w nim zarówno opracowania autorów krajowych, jak i znawców problematyki dobrego rządzenia z krajów Unii Europejskiej. Redakcji zależy także na tym, aby w Polsce naukowa debata wokół problemów zarządzania publicznego nie toczyła się w oderwaniu od międzynarodowego obiegu myśli i informacji. Dlatego też w każdym numerze kwartalnika zamieszczany jest tekst zagraniczny – wybrany spośród prac ważnych i ogniskujących dyskurs badawczy. Wyboru takich tekstów podjął się profesor **Bob Jessop** z University of Lancaster, który dołącza do nich swój krótki komentarz – ukazujący ich znaczenie. Każdy publikowany artykuł jest recenzowany przez kompetentnych specjalistów.

W ostatnim numerze zamieszczono następujące artykuły:

- **Piotr Sztompka** – Przestrzeń życia codziennego;
- **Rafał Sułkowski** – Ocena wsparcia MSP przez fundusze poręczeniowe i pożyczkowe;
- **Katarzyna Szmigiel** – Przestrzenny wymiar relacji międzynarodowych samorządów województw;
- **Anna Karwińska** – Uwarunkowania współzarządzania w skali miasta w perspektywie socjologicznej;

Wybór tekstów klasycznych

- **Brian F. Dollery**, **Joe L. Wallis** – Niesprawność rynku, niesprawność rządu, przywództwo i polityka publiczna;

Wywiady

- Wywiad z dr. **Stanisławem Klużą**, przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego – Stabilność i bezpieczeństwo rynku finansowego jako dobro publiczne.

Szczegółowe informacje nt. kwartalnika, dotyczące m.in. możliwości współpracy z periodykiem i dystrybucji pisma, dostępne są na stronach: <http://www.gap.uek.krakow.pl/> oraz [www.scholar.com.pl](http://www.scholar.com.pl)

## Koncepcja państwa na łamach kwartalnika

Czym jest zarządzanie publiczne?

Państwo zawsze było przedmiotem zainteresowania nauk społecznych. Zwykle rozpatrywano je w relacji do prawa, gospodarki, społeczeństwa i kultury, stopniowo jednak w naukach społecznych odchodzi się od rozumienia państwa jako samodzielnego i nadrzędnego bytu społecznego. Nie świadczy to o zaniku państwa. Dostrzeżono, że nie działa ono w izolacji i nie jest jedyną formą organizacji życia publicznego – że sfera publiczna nie może zostać zredukowana do państwa. Skoro to, co publiczne, nie sprowadza się do tego, co państwowe, sfery publicznej nie można opisywać wyłącznie w takich kategoriach jak „władza” i „rządzenie” ani wyjaśniać i interpretować tylko w ramach nauk politycznych i prawnych.

Wiele procesów formujących współczesny ład społeczny zasadniczo zmieniło organizację i funkcjonowanie państwa. W długim historycznym procesie decentralizacji i dekoncentracji przeobraża się ono z formy centralistycznej i monolitycznej w formę zdecentrowaną i zdywersyfikowaną, ze struktury hierarchicznej w poliarchiczną. Wraz z odrzuceniem koncepcji państwa jako legitymizowanego monopolu przymusu, w przeszłość odeszły też modele administracji publicznej jako idealnej – w sensie weberskim – biurokracji. W głównym nurcie współczesnych rozważań i poszukiwań znalazły się takie kategorie, jak: koordynacja działań zbiorowych, współzrządzenie czy zarządzanie publiczne.

Klasyczna koncepcja Maxa Webera zakładała oddzielenie domeny państwa od domeny prywatnej i jednocześnie oddzielenie w działaniu państwa materii politycznej i administracyjnej. Odpolitycznienie stało się głównym postulatem. W przypadku nowoczesnego zarządzania publicznego chodzi o coś odmiennego: o współdziałanie podmiotów władzy publicznej z organizacjami sektora drugiego (prywatnego) i trzeciego (społecznego), a tym samym swoiste „upolitycznienie” materii administracyjnej.

Nie ma i pewnie nie będzie jednej koncepcji i definicji zarządzania publicznego. Autor jednego z rozpowszechnionych ujęć, Les Metcalfe<sup>1</sup>, zwraca uwagę na specyficzne jego cechy: „O ile zarządzanie w sensie ogólnym polega na celowym działaniu poprzez innych ludzi, o tyle w przypadku zarządzania publicznego osiąga się cele poprzez inne organizacje. Stąd koordynacja działań organizacji, które są formalnie autonomiczne,

ale funkcjonalnie współzależne, ma podstawowe znaczenie w obszarze zarządzania publicznego. Jest ono przy tym trudne, ponieważ wymaga współdziałania wielu organizacji o zróżnicowanych, a często przeciwstawnych interesach. Jednym z zadań zarządzania publicznego jest kreowanie instytucji i procesów zapewniających wysoki priorytet zadaniu formułowania polityki strukturalnej i kierowania zmianami strukturalnymi. Rozwiązań nie można narzucić z zewnątrz (...). Gotowość do zaangażowania się we współpracę, do identyfikacji z celami, do których się zmierza, mająca podstawowe znaczenie dla rozwiązywania problemów strukturalnych, musi wykształcić się na drodze wewnętrznej”.

Współczesne zarządzanie publiczne jest efektem ewolucji państwa i ewolucji administracji publicznej, zwłaszcza zmian idących w kierunku:

- od odpowiedzialności przedmiotowej (za coś) do odpowiedzialności podmiotowej (wobec kogoś),
- od odpowiedzialności wobec Boga i historii do odpowiedzialności wobec organizacji społeczeństwa obywatelskiego;
- od linearności do sieciowości;
- od koordynacji biurokratycznej do partnerstwa i przywództwa;
- od statyczności i niezmienności do dynamizmu i adaptacyjności;
- od niezawodności do probabilizmu;
- od monocentrycznego państwa „racji stanu” do poliarchii (dekoncentracja i decentralizacja).

---

1. Les Metcalfe (1993). „Public Management: from Imitation to Innovation” w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance. New Government-Society Interaction*, London: SAGE Publications, 173–190.

Redakcja:

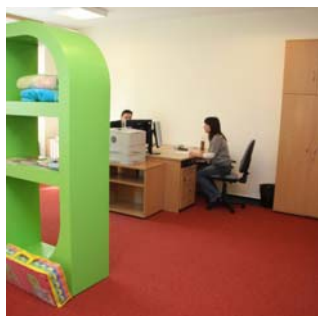
Prof. dr hab. Jerzy Hauser – Redaktor Naczelny

Dr Stanisław Mazur – Zastępca Redaktora Naczelnego

Anna Szczepanik – Sekretarz Redakcji

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej  
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie  
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków

## Pokój pracy dla rodziców z małymi dziećmi w Ministerstwie Sprawiedliwości



Pokój do pracy.

Fot. Ministerstwo Sprawiedliwości.

w którym mogą pracować rodzice, przebywając razem ze swoimi pociechami. W pokoju znajdują się dwa stanowiska pracy wyposażone w niezbędne do pracy meble i sprzęty, m.in. biurko, komputery

Od 23 marca 2010 r. pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości mogą korzystać z nowego udogodnienia w codziennej pracy, łącząc ją z opieką nad dzieckiem. Ministerstwo Sprawiedliwości, jako jeden z pierwszych urzędów administracji publicznej, przygotowało specjalny pokój,

z podłączeniem do Internetu, ale nie jest to zwyczajny pokój. Jest przede wszystkim przytulny i kolorowy. Znajduje się w nim wiele zabawek dla dzieci, książeczki, kocyki i przytulanki, a także przewijak dla niemowląt, kojec, podgrzewacz do butelek i inne przedmioty potrzebne aby zająć się małym dzieckiem. Ten specjalny pokój został sfinansowany z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, ale w jego przygotowanie zaangażowało się również wielu pracowników Ministerstwa.



Elementy wyposażenia pokoju.

Fot. Ministerstwo Sprawiedliwości.

J.W.

## Reprezentacja KSAP prawie jak Real Madryt

*Francuska Izba Przemysłowo-Handlowa w Polsce (CCIFP) już po raz siódmy zorganizowała Halowy Turniej Piłki Nożnej o Puchar CCIFP. Do zeszłego roku w turnieju brali udział jedynie przedstawiciele biznesu, m.in. Carrefour, SITA, AXA, Michelin. Dzięki inicjatywie dyrektora KSAP Jacka Czapotowicza, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej już po raz drugi wzięła udział w tym przedsięwzięciu, będąc jedynym reprezentantem administracji publicznej. Turniej odbył się 13 marca 2010 r. w Hali Piłkarskiej przy ul. Księcia Bolesława w Warszawie.*



Tak cieszyli się ksaperzy ze zwycięskiej bramki w meczu z drużyną WYBOROWEJ.

Fot. KSAP/S. Szulfer.

Rekordowa liczba uczestników turnieju (28 drużyn)

świadczy o rosnącej popularności tego wydarzenia. Drużyny zostały podzielone, w drodze losowania, na 7 czterzespołowych grup. Mecze w fazie grupowej zostały przewidziane na 15 minut. Każde spotkanie odbywało się pod czujnym okiem profesjonalnych sędziów piłkarskich. Na uwagę zasługuje doskonała organizacja turnieju.

W pierwszej fazie rozgrywek ekipa KSAP zmierzyła się z drużyną ESSILOR. Niestety, błędy w defensywie zdecydowały o porażce. KSAP przegrał pierwszy mecz 2:3, płacąc tym samym przysłowiowe frycowe. Jednak prawdziwych graczy poznaje się po sportowej złości. Drużyna Krajowej Szkoły nie poddała się i w kolejnym spotkaniu z LYCEE FRANCAIS, po bardzo zaciętej walce, odnotowała remis 3:3. Była szansa na zwycięstwo. Ksaperzy prowadzili 3:1, jednak przez brak koncentracji w końcówce nie udało im się zakończyć spotkania zwycięsko.

Jedyna szansa na wyjście z grupy – pokonać w ostatnim meczu fazy grupowej drużynę WYBOROWEJ. Dramaturgia sięgnęła zenitu. Do dziewiątej minuty ksaperzy przegrywali 0:1. O wszystkim zdecydowało ostatnie 5 minut. Reprezentacja KSAP pokazała prawdziwą klasę i sportową złość, doprowadzając do remisu. Ostatni – decydujący gol padł na minutę przed gwizdkiem, kończącym spotkanie. Obie bramki strzelił kapitan drużyny Damian Jakubik (na zdjęciu pierwszy z lewej).

Dzięki uzyskanym wynikom reprezentacja KSAP osiągnęła pierwszy sukces – wyszła z grupy i zakwalifikowała się do rozgrywek pucharowych. W 1/8 finału zawodnicy KSAP przekonali się, że faza pucharowa to nie przelewki, przegrywając 1:4 z drużyną GENERALI. Odpadli w 1/8 finału, podobnie jak Real Madryt w tegorocznej edycji Champions League.



Sławomir Mosór i Robert Senger.  
Fot. KSAP/S. Szulfer.

Dobre imię Krajowej Szkoły uratował Sławomir Mosór, strzelając bramkę honorową. Choć wynik ostatniego meczu sprawia wrażenie, że gra była jednostronna, rzeczywistość była zupełnie inna. Ekipie KSAP, która stworzyła wiele sytuacji podbramkowych, zabrakło skuteczności i odrobiny szczęścia. O wyniku przesądziły błędy w obronie i zbytnia nerwowość pod koniec spotkania.

Ostatecznie reprezentacja Krajowej Szkoły została sklasyfikowana na miejscach 8–14 na 28 drużyn.

Czy to dobry wynik? Z pewnością. Pamiętajmy, że reprezentacja Krajowej Szkoły jest nową drużyną i wystąpiła w turnieju dopiero po raz drugi.

W konfrontacji z doświadczonymi drużynami ekipa KSAP walczyła jak równy z równym. Mecze były zacięte, widowiskowe, rozgrywane w atmosferze *fair play*. Drużynę z całych sił dopingowali pracownicy i słuchacze Krajowej Szkoły.

#### **Damian Jakubik kapitan Reprezentacji KSAP:**

*Nasza sytuacja przed ostatnim meczem w grupie nie wyglądała najlepiej – wyłącznie zwycięstwo gwarantowało nam awans. Po zdobyciu wyrównującej bramki zobaczyłem w oczach moich zawodników prawdziwą piłkarską złość. Wtedy wiedziałem na pewno, że zwyciężymy.*

Słuchacze KSAP przy pełnym poparciu dyrektora Jacka Czaputowicza przetarli szlaki dla innych urzędów w służbie cywilnej. Dzięki inicjatywie Damiana Jakubika (słuchacz XVII Promocji KSAP) wystartowali w profesjonalnym turnieju i pokazali, że potrafią walczyć.

Redakcja „Przeglądu Służby Cywilnej” życzy ekipie KSAP powodzenia w przyszłorocznym Pucharze!

Pracujcie ciężko – liczymy co najmniej na półfinał w 2011 r.

Łukasz Wielocha  
Główny specjalista w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW; ALEJE UJAZDOWSKIE 1/3; 00-583 WARSZAWA

WYDAWCA: SZEFE SŁUŻBY CYWILNEJ

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW – DEPARTAMENT SŁUŻBY CYWILNEJ

REDAKTOR NACZELNY: DAGMIR DŁUGOSZ – DYREKTOR DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM

ZASTĘPCY DYREKTORA: MARIA REUTT, ARTUR OBŁUSKI, WOJCIECH ZIELIŃSKI

REDAKCJA: ZESPÓŁ DS. ORGANIZACJI PRACY SZEFA SŁUŻBY CYWILNEJ

KOORDYNATOR ZESPOŁU – ANNA BOROWSKA, TEL. 22 694 61 22, E-MAIL AMBOROWS@KPRM.GOV.PL

REDAKTOR PROWADZĄCY DOROTA GDAŃSKA, TEL. 22 694 74 20, E-MAIL DGDANSKA@KPRM.GOV.PL

WSPÓŁPRACOWNICY: PRACOWNICY DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL