

**Zapis dyskusji wokół raportu
Witolda Filipowicza "Służba cywilna III RP: zapomniany obszar",
Warszawa, 16 kwietnia 2004,
Fundacja im. Stefana Batorego**

Grażyna Kopińska

Program Przeciw Korupcji uważa, że służba cywilna jest jednym z zasadniczych elementów tworzenia państwa przejrzystego (...) W związku z tym ważne jest dla nas sprawne działanie służby cywilnej. W ubiegłym roku przedstawiliśmy raport, który mówił o ciągłych zmianach, a także łamaniu ustawy o służbie cywilnej. Był to raport przygotowany przez pana Krzysztofa Burnetko. Raport ten, jak i dyskusja wokół niego, odbiła się dość szerokim echem przede wszystkim w mediach. Do dziś różne osoby często powołują się na dane z tego raportu. Jedną z osób, która dyskutowała z głównymi tezami raportu był pan Witold Filipowicz. Pan Witold Filipowicz przysłał nam recenzję raportu i była to recenzja krytyczna: wskazał też na zagadnienia, które - jego zdaniem - są niezwykle ważne, a które w raporcie nie zostały poruszone. I w wyniku dyskusji z nim powstał pomysł, żeby przygotować jeszcze jeden raport, dotyczący tym razem naboru na niższe stanowiska w służbie w administracji. Ten raport powstał i jest on niezwykle krytyczny. Stąd, dzisiejsze spotkanie w kręgu osób blisko związanych ze służbą cywilną. (Zaprosiliśmy ponad czterdzieści osób, nasze zaproszenie przyjęło dwadzieścia.) Zebranie ma charakter zamknięty, gdyż naszym zdaniem służba cywilna jest instytucją, którą należy wspierać. Absolutnie nie chcielibyśmy, żeby krytyczne uwagi zawarte w raporcie przyczyniły się w jakimkolwiek stopniu do tego, aby podważać samą ideę służby cywilnej.

Chciałabym państwa prosić o to, żeby w dyskusji oprócz odnoszenia się do samego meritum raportu zechcieli państwo odpowiedzieć na pytanie: jak sądzicie, czy pomimo takiego krytycznego tonu raportu warto go szeroko upowszechnić, czy też lepiej będzie, aby jako dokument wewnętrzny był przekazany tylko osobom zainteresowanym tematyką.

Witold Filipowicz

Nazywanie tego opracowania raportem jest chyba trochę na wyrost, bo nie jest ono ani raportem, ani publicystyką. Chciałem, żeby to było zrozumiałe dla możliwie najszerszego grona odbiorców. Chodzi o pokazanie, że stworzony system naboru do służby cywilnej, został pozostawiony bez żadnej kontroli i daje możliwości działania jak się chce i na różne sposoby. W zasadzie pieczy, władzy nie ma nad nim nikt. Urzędnicy mogą sobie robić co chcą. Nie ma ewidencjonowania, właściwego dokumentowania czy odpowiedzialności przed kimkolwiek. Moim zdaniem – jest to zupełnie nie do przyjęcia, żeby tak funkcjonował system służby cywilnej, który – bezsprzecznie - jest niezbędny dla sprawnego funkcjonowania państwa. Pokazałem tutaj niektóre słabe punkty, które powinny być koniecznie usunięte tak, aby nie zostawiać możliwości luzu decyzyjnego urzędnikom, którzy w różny, przedziwny nieraz sposób tłumaczą swoje zachowania. Albo też w ogóle się nie odzywają, co jest, oczywiście, naganne i stanowi ewidentne łamanie prawa.

To opracowanie urywa się w pewnym momencie; można by je było poprowadzić dalej; sytuacje opisane trwają nadal. Tylko w jednym miejscu: w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego etap wyjaśniania sprawy w instytucji dobiegł końca w tym znaczeniu, że są dokładne informacje, jak przebiegała procedura naboru i kto w jej wyniku został wybrany. To, co się tam wydarzyło, nie przyszłoby chyba nikomu do głowy, że w ogóle jest możliwe. To, czego nie ma w raporcie, zawarłem w kolejnym artykule dotyczącym tego tematu, który nieco szerzej traktuje całą tę sprawę i chyba rzuca światło na całość systemu służby cywilnej: kulisy sprawy naboru w powiązaniu z konkursem na stanowisko dyrektora przeprowadzonym w urzędzie służby cywilnej. Myślę, że warto byłoby się z tym zapoznać.

Cezary Lewanowicz

Opracowanie pana Witolda Filipowicza ma bez wątpienia bardzo dużą wartość. Powiedziałbym nawet: wartość dowodową. Mówię to z pewnym wahaniem, ale chyba słowo jest uzasadnione. Wszystkie opisane zjawiska zostały zilustrowane przykładami konkretnymi, wziętymi z życia. Nie zasłyszanymi, ale niejako przeżyтыми, ponieważ pan Filipowicz uczestniczył w różnego rodzaju procedurach, które tutaj opisuje i rzeczywiście, osobiście je obserwował. I dlatego od razu, chociaż może to powinna być konkluzja, zacznę od odpowiedzi na pytanie - czy raport powinien być upubliczniony. Ja oczywiście wolałbym, żeby o służbie cywilnej wszyscy mówili dobrze i żeby ta dobra opinia była uzasadniona. Ale niestety jest rzeczą oczywistą dla nas wszystkich, że w służbie cywilnej dzieją się rzeczy złe i dlatego należy odróżnić konkretne przypadki, które są negatywne i, które niewątpliwie wpływają na negatywny obraz całości - od pewnej idei służby cywilnej. I myślę, że nie zaszkodzi idei służby cywilnej przekazanie do publicznej wiadomości pewnych przykładów, które ilustrują nie to, czym służba cywilna jest jako idea, projekt, tylko to, czym być nie powinna. Myślę, że precyzując te rozróżnienia przy publicznym udostępnieniu raportu osiągniemy cel zamierzony, to znaczy służba cywilna stanie

się przedmiotem debaty publicznej, bo rzeczywiście jest to obszar poniekąd zapomniany. Dotyczy to nie tylko tego wycinka, którym się zajęliśmy w poprzednim i w tym raporcie, to znaczy kwestii naboru, ale w ogóle całości problematyki służby cywilnej.

Ten raport rzeczywiście jest kontynuacją raportu przygotowanego w ubiegłym roku przez pana Krzysztofa Burnetko. Tamten opisywał przypadki naruszenia idei i litery ustawy o służbie cywilnej w odniesieniu do naboru na stanowiska wyższe. Koncentrował się w dużej mierze na stanowiskach dyrektorów generalnych. Podawał konkretne przypadki, analizował konkretne przepisy prawne. Ten raport jest dostępny nadal na stronach internetowych Fundacji. Myślę, że dobrze jest czytać raport pana Filipowicza w kontekście pierwszego raportu nie tylko dlatego, że ten nowy jest jego kontynuacją, ale również dlatego, że jest on uzupełnieniem krytycznym.

Wydaje mi się, że pan Filipowicz uznał, że jest pewnym nonsensem koncentrowanie całej uwagi na stanowiskach najwyższych, w sytuacji, kiedy negatywny obraz służby cywilnej, czy po prostu administracji publicznej - obraz, który funkcjonuje w opinii publicznej - jest w dużej mierze wynikiem kontaktu obywatela z urzędnikami, którzy niekoniecznie są dyrektorami generalnymi, bo najczęściej to nie oni podejmują decyzje dotyczące bezpośrednio obywatela. I trudno się z tą opinią nie zgodzić. Trudno też nie zgodzić się z opinią, że rzeczywiście pominięto w poprzednim raporcie bardzo duży obszar - liczbowo rzecz biorąc - bardzo szerokie zagadnienie naboru na niższe stanowiska. Niższych stanowisk jest więcej, to też oczywiste, tyle że ja nie mówiłbym o tym krytycznie. Po prostu inny był cel tamtego raportu, inny jest cel tego nowego opracowania i myślę, że one się świetnie uzupełniają.

Mają też jeszcze jeden wspólny mianownik: i w jednym i w drugim raporcie zwrócono uwagę na bardzo wiele zagadnień wykraczających poza techniczny wydawałoby się aspekt funkcjonowania służby cywilnej, jakim jest procedura naboru. Zagadnienia te wykraczają poza tematykę służby cywilnej jako takiej i dotyczą w ogóle konstrukcji polskiej demokracji, polskiego państwa. W obu raportach stan służby cywilnej jest jednym z możliwych mierników, pozwalających na ustalenie w jakim stanie znajduje się w ogóle państwo polskie, ponieważ nie można nie przyjąć do wiadomości, że dla państwa nie jest istotne jak funkcjonuje administracja publiczna. Administracja publiczna jest kluczowa dla każdego państwa, a zwłaszcza dla państwa, które odbudowuje swoją tożsamość, buduje swój ustrój i które na dodatek znajduje się nie tylko w nowej sytuacji wewnętrznej, ale w nowej sytuacji na zewnątrz wchodząc do Unii Europejskiej.

I tylko jedna uwaga odnośnie nowych uwarunkowań zewnętrznych: w Unii Europejskiej silni są nie ci, którzy mają urzędników przeszkolonych z integracji europejskiej i niekoniecznie ci, którzy mają największy potencjał demograficzny tylko ci, którzy mają dobrych urzędników. Po prostu dobrych, funkcjonujących w ramach dobrej służby cywilnej. I kiedy słyszę, że Polska wchodząc do Unii Europejskiej może wykorzystać swoje atuty, albo ich nie wykorzystać, to od razu przychodzi mi do głowy to, co sam wiem o służbie cywilnej, to co przeczytałem w raporcie pana Burnetki i to, co przeczytałem w raporcie pana Filipowicza i dlatego martwię się o to, jak będziemy sobie radzić w Unii Europejskiej.

Wracając do samego raportu. Jak mówiłem, w dużej mierze ma on charakter materiału dowodowego. Ci z państwa, którzy nie zapoznali się z opisanymi przypadkami, jak sądzę powinni to zrobić, bo one rzeczywiście są ciekawe nawet dla tych, którzy je znają z autopsji, którzy znają służbę cywilną będąc urzędnikami. W materiale przedstawionym przez pana Filipowicza jest też druga niejako warstwa poznawcza, która jest bardziej - wydaje mi się - odzwierciedleniem jego oceny sytuacji, być może jego osobistych doświadczeń, poglądów znowu nie tylko na służbę cywilną, ale na państwo w ogóle i mam wrażenie, że to spojrzenie cechuje bardzo duża nieufność i utrata wiary w to, że może być lepiej. Pewna nieufność do państwa w ogóle. W opracowaniu pojawił się cytat z jednego z artykułów pana Wiktora Osiatyńskiego o silnym państwie i słabym społeczeństwie - bardzo dobrego artykułu skąd inąd. Wydaje mi się, że cały raport pisany jest w duchu tego, co Wiktor Osiatyński powiedział na poprzednim spotkaniu, to znaczy, że on nie ma w ogóle zaufania do osób pełniących funkcje publiczne, wszystko jedno gdzie na świecie. Moja pierwsza konkluzja była taka, że wychodząc z takiego punktu widzenia i kreśląc obraz takiego państwa, które - siłą rzeczy - składa się z władzy, czyli aparatu z definicji wrogiego obywatelom oraz ze społeczeństwa, które musi się przed tym państwem, jako aparatem ciągle bronić, to myślę, że w takim obrazie, który dla mnie jest jednak obrazem państwa permanentnej rewolucji i ciągłego sporu, myślę, że w takim państwie w ogóle nie ma miejsca na służbę cywilną. Bo idea służby cywilnej, w moim przekonaniu, wynika z zupełnie innych przesłanek. Z wiary w państwo, z wiary w to, że w tym państwie społeczeństwo może funkcjonować jako społeczeństwo obywatelskie, że ludzie tworzący służbę cywilną i administrację publiczną niekoniecznie muszą być źli, niekompetentni i zajmować swoje stanowiska albo w wyniku nepotyzmu, albo w wyniku luk prawnych w procedurze naboru. To jest oczywiście moja interpretacja, ale tego ducha, który jest mi obcy, dopatrzyłem się w raporcie i wydaje mi się on w pewnym stopniu punktem wyjścia dla niektórych konkluzji, które pan Filipowicz przedstawia. I znowu, na pierwszy rzut oka, trudno się z nim nie zgodzić. Jedną z tych konkluzji, dość oczywistych, jest następująca: jeżeli mamy tyle nieprawidłowości to wynika to z dwóch rzeczy. Po pierwsze w ogóle sam system jest ułomny, ponieważ jest w nim tyle luk, że urzędnik pozostawiany sam sobie i dysponujący właściwie wszelkimi uprawnieniami, siłą rzeczy podejmie decyzje złe i właściwie te przypadki tu opisane potwierdzają tę tezę. A druga konkluzja jest taka, że skoro tak, to pewnie należałoby zwiększyć kontrolę, żeby te przypadki się nie zdarzały. I dlatego po prostu urzędnikowi trzeba patrzeć na ręce.

Odpowiem w następujący sposób. Również w moim przekonaniu ta całkowita dowolność, ta płynność zapisów nie poprawianych, ale pogarszanych, dotyczących naboru na stanowiska niższe jest rzeczą złą. O ile mógłbym zarzucać tej czy innej osobie, że brakuje jej całkowicie ufności do państwa, o tyle wydaje mi się, że tutaj prawodawca wykazał się taką niesamowitą ufnością i do urzędników i do rodzaju ludzkiego w ogóle, że jest to rozwiązanie rzadko spotykane w prawodawstwach europejskich, bo w gruncie rzeczy sprowadza się do jednego: urzędnika na niższe stanowiska można zatrudnić jak się chce. Jedyne warunki są takie, żeby było konkurencyjnie. Co to znaczy konkurencyjnie, dokładnie nie wiadomo. Jak to wygląda w praktyce? Ja nie twierdzę, że opisane przez pana Filipowicza przypadki to jest sto procent realiów, ale one są bardzo znaczące i odzwierciedlają tę część - nie zawaham się użyć - patologii w funkcjonowaniu służby cywilnej, której nie będę statystycznie oceniał, ponieważ nikt nie zbadał ile jest złych konkursów ile dobrych... Zgodzę się z tym, że przepisy powinny być bardziej ściśle, powinny jaśniej określać co to znaczy zatrudniać "konkurencyjnie" na stanowisko niższe, powinny pozostawiać mniej furtek dla dowolności. A jeżeli ta dowolność istnieje (ale tutaj też się różnimy z panem Filipowiczem, pewna dowolność w moim przekonaniu musi istnieć, zaraz powiem dlaczego), to jeżeli taka dowolność jest, to musi jej towarzyszyć wyższy stopień kontroli i ta kontrola również musi dysponować instrumentami jasno określonymi.

Co mam na myśli mówiąc o pewnej dowolności. Ja po prostu nie wierzę w systemy, w których wszystko jest uregulowane i w których wszystko jest powiedziane od a do z. Nie tylko dlatego, że takie systemy nie działają, ponieważ im ściślejsza regulacja, tym większa pokusa, żeby tę regulację przekroczyć i żadna kontrola nas przed tym nie obroni, ale też dlatego, że w praktyce, zwłaszcza jeśli chodzi o niższe stanowiska, rzeczywiście jest tak, że czasami trzeba zatrudnić kogoś szybko, dlatego że jest do wykonania zadanie, dlatego że są różne sytuacje, w których pewien stopień elastyczności jest niezbędny. Ale tę elastyczność sytuowałbym w strefie tego, co się nazywa uprawnieniami dyskrecyjnymi, i które nie mogą być pozostawione same sobie.

Jeszcze o kontroli. Tak jak mówię, zgadzam się z postulatem większej kontroli, ale przy okazji muszę powiedzieć, że w ogóle słowo kontrola strasznie źle mi się kojarzy. Mam też pewne wątpliwości co do tego, czy system kontroli jest w stanie pełnić rolę swego rodzaju panaceum. Tutaj z kolei ja dam dowód pewnemu braku zaufania do systemu. Jeżeli nie mam żadnych powodów, żeby podważać to, co pan Filipowicz napisał w raporcie, podważać prawdziwości opisanych tutaj, rzeczywiście okropnych przypadków, to też nie mam powodu żeby twierdzić, że jest to jedyny element w administracji publicznej, który działa w sposób ułomny. Nie widzę powodu, dla którego wykazując się tak wielkim brakiem zaufania do tego akurat elementu, wykazywać z kolei bezgraniczne niemalże zaufanie do innego elementu, administracji, procedur, jakim jest kontrola. Znam przypadki, w których kontrole, postępowania dyscyplinarne, postępowania wyjaśniające - podobnie, jak procedura naboru - były przedmiotem instrumentalizacji. Podobnie, jak w przypadku naboru, zdarza się, że na stanowisko - daj Boże, żeby to było stanowisko wymagające rzeczywiście obsadzenia, rzeczywiście dobrze zdefiniowane i rzeczywiście czemuś służące - że na to stanowisko przyjmowana jest osoba o niskich kwalifikacjach, a odmawia się pracy osobie, która ma wysokie kwalifikacje. Podobnie w odniesieniu do kontroli, jak sądzę, zdarzają się przypadki, w którym bezkarne pozostają osoby, które powinny ponieść odpowiedzialność, a karze się, albo stara się ukarać osoby, które są po prostu niewygodne. Nie chciałbym, żeby to zabrzmiało populistycznie. Podam tylko jeden przykład konkretnego dyrektora gabinetu politycznego, który nie tak dawno pracował u boku pewnego ministra, szefa ważnego urzędu, i który na zebraniu, jedynym, które w czasie jego kadencji się odbyło - dyrektorów departamentów - powiedział zupełnie otwarcie: proszę państwa służba cywilna, co to jest? Ja tego w ogóle nie przyjmuję do wiadomości. Ów dyrektor gabinetu politycznego prowadził zebranie tak, jakby sam był dyrektorem generalnym, tak jakby był urzędnikiem służby cywilnej. On pełnił funkcję dyrektora generalnego de facto. Szef gabinetu politycznego! A kiedy indziej, zwracając się do dyrektora biura dyrektora generalnego, tenże dyrektor gabinetu politycznego powiedział: a tak w ogóle, to co robi minister to w ogóle nie jest państwa sprawa. Czy ktoś z państwa w ogóle widział żeby polityk za coś został ukarany? To pan zostanie ukarany, bo pan jest urzędnikiem służby cywilnej. I to była konkluzja tego spotkania. I szczerze mówiąc, jeżeli dzisiaj mówię o braku ufności, który również mnie się udzielił, to zawsze myślę o tym przypadku, który też nie jest wzięty z sufitu i niestety znam więcej takich przypadków.

Konkludując i zachęcając do lektury raportu pana Filipowicza, skoncentrowałem się na kontroli i na uszczegółowieniu przepisów, ale są tam inne postulaty, z którymi nie sposób się nie zgodzić, a jeden z nich ma znaczenie absolutnie fundamentalne. Otóż bez względu na to, jak system działa, bez względu na to, jak dobre albo złe są przepisy jest w państwie demokratycznym jedna zasada, która musi być przestrzegana, bo bez niej nie ma demokracji, i to jest zasada jawności, i dostępu obywatela do informacji publicznej. Przypadki, które przedstawił pan Filipowicz opisują nie tylko wady w procedurze naboru, albo jak praktycznie rozumiana jest zasada konkurencyjności. Pan Filipowicz opisał również sytuacje, w których zwracał się po informacje do urzędów publicznych, informacje, które - ja też nie rozumiem dlaczego - są de facto tajne - i ich nie otrzymał, albo otrzymał takie odpowiedzi, że właściwie byłoby lepiej żeby urzędnik, dla powagi urzędu wstrzymał się od dawania odpowiedzi. Znowu konkluzja jest taka: jawność rzeczywiście jest niezbędna. Rzeczywiście, kiedy pewne zmiany w ustawie o służbie cywilnej będą tworzone (to znowu jest coś, co wykracza poza problem ustawy i procedury naboru, ale dotyczy w ogóle państwa) należałoby stworzyć takie mechanizmy prawne, które

zapewnią większy dostęp do wyników konkursów, do wyników procedury naboru, do ich przebiegu. W końcu nie jest rzeczą wstydliwą powiedzieć, jak wysokie kwalifikacje ma osoba, która wygrała konkurs, albo przeszła pozytywnie przez procedurę naboru. Skoro przeszła - znaczy, że jest najlepsza. To powinien być powód do chwały, a nie do utajnienia. Ciągłe powoływanie się na ustawę o ochronie danych osobowych jest u nas swego rodzaju chorobą, bo to dotyczy wszystkiego. Kiedy pracowałem w polskich urzędach zdarzyło mi się usłyszeć nawet, że jeden urzędnik drugiemu nie chciał udzielić jakis informacji, powołując się na ustawę o ochronie danych osobowych. Skoro ta ustawa funkcjonuje, to stwórzmy taki system, takie instrumenty w ustawie o służbie cywilnej, które pozwolą niektóre dane ujawnić. Cóż za problem dać do podpisu osobie, która zgłasza się do konkursu, albo która zgłasza kandydaturę do procedury naboru mały formularz, na którym oświadczy, że nie ma nic przeciwko temu żeby ogłosić wyniki.

W. Filipowicz

Jest, oświadczenie, które się podpisuje przystępując do konkursu.

C. Lewanowicz

Ale widocznie to oświadczenie jest za mało precyzyjne i widocznie jest w nim ogólne odniesienie do ustawy o ochronie danych osobowych, a nie jest napisane konkretnie, co należy ujawnić. Myślę, że powinno być jasno napisane co powinno zostać ujawnione.

W. Filipowicz

Ale jest w ustawie o dostępie do informacji publicznej napisane jasno.

Cezary Lewanowicz

No tak, ale kiedy się przechodzi od ustawy do ustawy, gdzie coś jest jasno napisane, to okazuje się, że są kłopoty. Nie wiem czy można liczyć na to, że wszyscy znają ustawy na pamięć.

Kolejna sprawa to postulat naprawienia systemu w ogóle. Różne postulaty, które pan Filipowicz zgłasza, w gruncie rzeczy powinny być wprowadzone do ustawy, a skoro do ustawy, to znaczy, że będziemy poprawiać prawo, będziemy nowelizować ustawę. Wszyscy znamy przypadki, w których naprawianie prawa kończyło się jego psuciem, i w których nowelizowanie ustawy nie sprawiało, że procedura stawała się jaśniejsza, że zasada konkurencyjności stawała się silniejsza, natomiast zdarzało się zupełnie na odwrót. W swoich pisemnych uwagach posłużyłem się przykładami dwóch projektów nowelizacji: z 24 października 2003 r. i z 19 grudnia 2003 r., w których wprowadzane są pewne zmiany. I jeżeli w pierwszym czytam o liście dziesięciu najlepszych kandydatów, która powinna być dostępna (ja nie wiem czy dziesięć jest wystarczające czy nie, ale to jest ruch w dobrym kierunku), a w drugim czytam, że wystarczy pięciu, to jest to cofanie się i jest to psucie prawa i ukrywanie tego, co powinno być jawne. Jeżeli czytam tam, że dokumenty kandydatów należy przechowywać tylko przez trzy miesiące, to nie wiem dlaczego przez trzy miesiące. Znam urzędy, w których przechowuje się dokumenty przez dziesięć lat tylko dlatego że zginęły, ale poważnie: jest wiele dokumentów, które się przechowuje bardzo długo. Dlaczego coś, co jednak jest istotne, jak się okazuje również społecznie i może mieć wymiar polityczny, ma być przechowywane tylko przez trzy miesiące - nie wiem. Dobrze jednak, że się je w ogóle przechowuje. W tej nowelizacji nie ma ani słowa o protokole, a przecież to protokół ma być podstawą do odwołania się z kolei do innej możliwości, która pozwoli zatrudnić pracownika z pominięciem procedury konkurencyjnej jeżeli brakuje kandydatów. Pomijam już słynny przypadek art. 144 a z przeszłości, gdzie chodziło o to, żeby na najwyższe stanowiska służby cywilnej zatrudniać dyrektorów generalny bez konkursu, po uważaniu, zapis wydający państwu jak najgorsze świadectwo. Nie tylko nowych dyrektorów, ale także po to, żeby usankcjonować pewien stan rzeczy: wtedy dyrektorzy generalni byli już zatrudnieni na umowę o pracę tak, jakby zapomniano w ogóle o tym, że jakaś ustawa o służbie cywilnej istnieje i że w ogóle jakaś zasada konkurencyjności musi być przestrzegana. Trybunał Konstytucyjny wydał w tej sprawie wyrok i art. 144a został uznany za niekonstytucyjny. Przy okazji pytanie do Szefa służby cywilnej, czy przypadkiem do dzisiaj nie ma dyrektorów generalnych, którzy sprawują funkcje swoje po objęciu stanowiska w wyniku działania tego artykułu, albo jeszcze przed jego wejściem w życie i po wprowadzeniu go po to żeby ten chorobliwy stan rzeczy usankcjonować.

Nie jestem zwolennikiem deklaracji i dodatkowych opracowań, ale w wielu dziedzinach - gospodarki przynajmniej - istnieje coś takiego, jak kodeks dobrych praktyk: badawczych czy innych. Być może należałoby opracować coś takiego, jak kodeks dobrych praktyk administracyjnych, tak jak jest w UE, w którym jasno byłoby powiedziane po co Polsce jest służba cywilna, na czym ona polega i w którym zawarte byłyby pewne wskazówki m.in. odnośnie tego, co oznacza konkurencyjność naboru, dlaczego nabór ma być konkurencyjny. Być może to by pomogło, a przynajmniej nam by pomogło w różnych dyskusjach, bo nikt by nie mógł nam powiedzieć, że nie zrozumiał ustawy, albo, że ustawa A odsyła do ustawy B, która tak naprawdę sprecyzowana jest w ustawie C. Niech sobie ludzie przeczytają i niech wiedzą. Myślę, że jednym z podstawowych problemów ze służbą cywilną w Polsce jest to, że mamy do czynienia z pewną nową konstrukcją w polskim ustroju. Oczywiście mamy doświadczenia z lat trzydziestych, ale w nowym ustroju, w nowej rzeczywistości to jest nowa konstrukcja, która ciągle wygląda na konstrukcję zapożyczoną z innych państw, na pewien model, którego nie rozumiemy. Zdarzało mi się rozmawiać z wysokimi i z niskimi urzędnikami pełniącymi różne funkcje, z posłami i z politykami, którzy proszę mi wierzyć, naprawdę nie rozumieją, co to jest służba cywilna. Naprawdę bez

specjalnie złej woli majstrują przy tym, czy innym prawie obniżając na przykład konkurencyjność naboru, dlatego że nie rozumieją lub nie chcą zrozumieć sensu służby cywilnej. Komuś się wydaje, że dlaczego nie miałyby zatrudnić Kowalskiego skoro on uważa, że Kowalski jest dobry. Oni naprawdę nie rozumieją. To niekoniecznie jest nepotyzm i zła wola, po prostu zdarza się niezrozumienie pewnych dość nowych mechanizmów w państwie. Może taki kodeks dobrych praktyk administracyjnych by pomógł.

Odsyłam państwa do wczorajszej “Rzeczpospolitej” (15.04.2004), gdzie napisano o nowych propozycjach Rady Ministrów, która znowu postanowiła zreformować służbę cywilną. Nie streszczając tych negatywnych propozycji, odsyłam do artykułu, żeby jeszcze raz ilustrować poprzez zawarte w nim informacje, w jaki sposób prawo się psuje i w jaki sposób służbę cywilną czyni się coraz bardziej ułomną, zamiast coraz bardziej ją wzmacniać. A wzmacniać ją trzeba, dlatego że ona jest fundamentem administracji publicznej i że bez niej dobrej administracji publicznej po prostu nie będzie. I nie będzie dlatego dobrego państwa, ani silnego państwa, ani tym samym społeczeństwa obywatelskiego i dlatego trzeba służby cywilnej bronić również na poziomie naboru.

Dyskusja:

Prof. Maria Gintowt-Jankowicz, Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej

Bardzo podziwiam autora raportu głównego, który zajął się bodajże najślabszym ogniwem służby cywilnej, kształtowanej ustawą z 1998 r. Tym najślabszym ogniwem, czy jak wskazuje Pan Filipowicz “zapomnianym obszarem”, jest pozostawienie w ustawie procedury pierwszego zatrudnienia w administracji swobodnej decyzji dyrektora generalnego urzędu. Co to oznacza – przedstawia raport. Tymczasem to starannie przemyślana polityka kadrowa “na wejściu”, czyli w momencie przyjmowania kogoś po raz pierwszy do pracy w urzędzie administracji publicznej, uważana jest za sprawę szczególnie ważną.

Proponowałabym, żebyśmy zechcieli czas jakiś poświęcić dyskusji o koncepcji. Darujmy sobie zastanawianie się gdzie, kto prawo naruszył i gdzie kto pracuje w niewłaściwym miejscu. Spróbujmy porozmawiać o koncepcji, ponieważ jest z nami szef służby cywilnej i kierownictwo służby cywilnej i warto po prostu porozmawiać o koncepcji, o której właściwie dyskusji nie było nigdy. W pewnym momencie pojawiła się pierwsza ustawa o służbie cywilnej, potem następna, ale ustawa powinna być poprzedzona jasnym określeniem koncepcji systemu – od rekrutacji poprzez hierarchię i cechy stanowisk, procedury mianowania, szkoleń, aż do zmian i wyjścia z korpusu służby cywilnej.

Jak sądzę, dzisiejsze seminarium jest doskonałą okazją, aby poddać dyskusji kilka ważnych elementów systemu służby cywilnej – takich, jak m.in. pierwsze zatrudnienie (czyli wg terminologii ustawy “nabór”), korzystając z doświadczeń ostatnich lat i biorąc pod uwagę warunki miejsca, czasu i świadomości tych osób, które mają stosować prawo o służbie cywilnej.

Pan Cezary Lewanowicz w pewnym momencie użył określenia, że to dobrze, że się zajmiemy naborem na niższe stanowiska. Pragnę zauważyć, że to nie jest ścisłe określenie sprawy, o której mówimy. Chodzi przecież o coś więcej – o nabór do korpusu służby cywilnej. I chociaż prawdą jest, że dyrektor generalny urzędu zatrudniając kogoś po raz pierwszy zazwyczaj oferuje niższe stanowisko, to w istocie jest to przyjęcie (nabór) do korpusu służby cywilnej, który otwiera perspektywę kariery zawodowego pracownika i poprzez służbę przygotowawczą i mianowanie – urzędnika służby cywilnej. A zatem nie ograniczajmy pola dyskusji do “naboru na niższe stanowiska”, skoro tak naprawdę sprawa jest znacznie poważniejsza. W praktyce, jeżeli nowoprzyjęty do pracy pracownik porusza się w miarę zręcznie w tym środowisku, to ma duże szanse pozostać w administracji na długo chyba, że sam zrezygnuje. Właśnie z uwagi na tę prawidłowość kraje dobrze rządzone szczególną wagę przywiązują do kryteriów i procedury pierwszego zatrudnienia w administracji; jest to jeden z ważniejszych elementów systemu służby cywilnej. Natomiast u nas ustawa pozostawiła w tej materii swobodę każdemu z dyrektorów generalnych, ograniczając jego ustawowe obowiązki do ogłoszenia informacji o wolnym stanowisku. Jak sądzę, w tym momencie zbliżamy się do modelu służby cywilnej opartego na tzw. systemie karier i jest to jeden z aspektów wymagających szerszej dyskusji, której niestety zabrakło w okresie prac nad projektem ustawy o służbie cywilnej. Miejmy nadzieję, że doświadczenia zebrane w ostatnich latach pozwolą powrócić do tych spraw, kiedy nadejdzie czas nowelizowania ustawy z 1998 r. W tej ustawie pomieszanie zasad jest miejscami tak niekonsekwentne, że trudno było oczekiwać dobrych rezultatów.

Mówię o tym bez satysfakcji, choć należałam do tych nielicznych, którzy od początku oficjalnych prac w Sejmie nad projektem ustawy mieli zasadnicze wątpliwości, jak można pozostawić moment przyjmowania nowych osób do korpusu służby cywilnej swobodnemu uznaniu dyrektora generalnego. A zatem, zgadzam się z autorem opracowania, że to właśnie ta rekrutacja czy inaczej nabór jest niezwykle ważnym elementem zarządzania kadrami w administracji rządowej i regulacja ustawowa wymaga poważnych uzupełnień.

Ponadto, trochę między wierszami pan Filipowicz stawia bardzo interesującą tezę ogólną, a mianowicie, że najślabsze ogniwo systemu zadecyduje o jakości całości systemu. Nie znam tego twierdzenia i nie wiem, czy powołuje je autor za jakimś miarodajnym autorytetem. Natomiast w dyskutowanym opracowaniu teza ta ma

następujące znaczenie: najslabszym elementem obowiązującego systemu służby cywilnej jest pozostawienie swobodnemu uznaniu dyrektora generalnego organizowania naboru na wolne stanowiska pracy w urzędzie. Przyznaję, że też mam ulubione twierdzenie, którego źródła nie pamiętam, ale jestem głęboko przekonana o jego słuszności, a mianowicie, że “administracja nie może być lepsza aniżeli ludzie, którzy w niej pracują”. Przyjmując ten punkt widzenia opowiadamy się za szczególną starannością w doborze i rekrutacji ludzi, kryteriach ich awansowania, budowie racjonalnego systemu szkoleń, czyli za profesjonalną polityką i zarządzaniem kadrami. Nie oznacza to lekceważenia ani aspektów organizacyjnych ani prawa jako istotnych czynników jakości rządzenia.

Sam fakt, że jest opracowanie, dzięki programowi pani dyrektor Grażyny Kopińskiej, które skupiło się na tym jednym fragmencie jest naprawdę ważne. Przyłączam się do autora w jego wywodzie podstawowym, ale zarazem nie mam za złe redaktorowi Burnetko, że dużo miejsca poświęcił w swoim wcześniejszym raporcie wyższym stanowiskom, bo sama doceniam ich znaczenie. Zazwyczaj jest tak, że wyższe stanowisko o czymś decyduje, kreuje postawy i sposób pracy sobie podległych. Jeżeli marnie obsadzamy wyższe stanowiska, to nic z tego nie wychodzi.

Niemniej przy tych pełnych uznania słowach co do wyboru tematu i tezy głównej, ja się zgadzam właściwie w stu procentach z panem Cezarym Lewanowiczem. Ja też odczytuję niedobłą wizję państwa, którą ma autor tego opracowania. Zgadzam się z wątkiem, który koreferent zechciał przedstawić. Co więcej, nie mogę się zgodzić z autorem, kiedy pisze “nie kryteria wiedzy, elementy profesjonalizmu są podstawowe i decydujące. Pojawiające się czasem kwestie o predyspozycjach, postawach kreatywności jako dodatkowych kryteriach są bardziej teoretyzowaniem, bo w żaden sposób nie da się tego sprawdzić w tej procedurze”. Zdecydowany protest i gotowa jestem przytaczać argumenty i dowody. Już dziś w normalnych krajach dobrze rządzonych wiedza jest potwierdzona dokumentami, dyplomami, świadectwami itd. To, co pan nazywa dodatkowymi, to właśnie są główne kryteria selekcji, naboru, awansu itd. Wszystko się sprawdza i my mamy psychologów, którzy mają najrozmaitsze testy, jakkolwiek należą do ludzi, którzy też są tu dosyć sceptyczni. Jeżeli pani dyrektor nas pyta, czy raport drukować czy nie, ja od razu powiem - w takiej postaci, w jakiej jest, ja osobiście bym była przeciwna, natomiast po poprawkach, wyeliminowaniu błędów, powtórzeń itp., tak.

Jest to kontynuacja myślenia, że każdy przepis należy tak konstruować, żeby ten, kto chce go ominąć nie był w stanie, to tak było w PRL i myślałam, że to jest właściwość tamtego systemu. Nie jest dobrze, gdy prawodawca z góry zakłada “złą wiarę” adresata tzn., że adresaci będą chcieli to prawo obejść albo go nadużyć, czyli ja nie ufam adresatom przepisu, a adresaci przepisu z góry nastawieni są tylko na to, jak to prawo ominąć, a w konsekwencji zdezawuować. Jeżeli tak mamy postępować przez następne czternaście lat, to jest to nieporozumienie. Tu przebijają się niedobre elementy. Zwracam uwagę, że polityka kadrowa, zarządzanie kadrami jest niezwykle subtelną sprawą, sprawą dla zawodowców, której nie wolno przeregulować. Czego brakuje w ustawie? Oczywiście brakuje dwóch rzeczy: brakuje kryteriów, brakuje lekkiego związania dyrektora generalnego elementami procedury, ale nade wszystko i to jest naszą bolączką przez te wszystkie lata - jak długo nie będzie funkcjonalnego powiązania Szefa służby cywilnej z siecią dyrektorów generalnych, tak długo nie mówimy o żadnej służbie cywilnej, bo nie może być służby cywilnej tylko dla pracowników Urzędu Służby Cywilnej. Oczywiście przesadzam, ale jeżeli dobrze przyjrzeć się różnym uwagom, to zwracają one w tym kierunku. Są w tym raporcie dzisiejszym fragmenty i podteksty, które w świetle uwag pana Cezarego Lewanowicza, sprawiają, że nie byłabym tak entuzjastyczna z poparciem upowszechniania raportu w obecnej postaci.

Jan Pastwa, Szef Służby Cywilnej

Powinienem zacząć od wyrażenia podziękowań i pewnego rodzaju satysfakcji, choć mając w pamięci wymowę raportu, jest to trochę gorzka satysfakcja, ale zasłużona i oczekiwana. Oczekiwana od pięciu lat, ponieważ przy projektowaniu tego systemu, w roku 1998, świadomie - mając na uwadze wiele uwarunkowań, niektóre z nich postaram się wymienić - wprowadzono do ustawy bardzo (jak jest teraz oceniany) niewystarczający przepis: regulację dotyczącą naboru do służby cywilnej.

Przypomnę, że w tym zakresie mieliśmy wówczas do czynienia z brakiem jakichkolwiek regulacji i w pozostałych częściach administracji publicznej mamy nadal do czynienia z brakiem jakichkolwiek regulacji. Tego rodzaju raport nie mógłby powstać w odniesieniu do administracji samorządowej, bo od niej nikt niczego - jeżeli chodzi o rekrutację pracowników - nie wymaga. Mieliśmy i mamy nadal do czynienia - tyle że może, podobnie jak to jest z korupcją, społeczna świadomość istnienia zjawiska jest o wiele silniejsza teraz niż w roku 98, czy w 97 - z ogromnym stopniem akceptacji dla nepotyzmu. Prawdopodobnie większym niż dla korupcji, ponieważ korupcja jest widziana przede wszystkim jako łapownictwo. Natomiast nepotyzm, przy zatrudnianiu zwłaszcza - to jest tak, jak pan Lewanowicz powiedział - czasem objawia się poprzez wyobrażenie o tym, że: “ja powinienem zatrudnić Kowalskiego, bo uważam, że Kowalski jest dobry”. Innymi słowy: “Jeżeli ta firma - w domyśle: urząd - ma sprawnie działać”, rozumuje jej szef - w domyśle: minister, szef gabinetu politycznego, dyrektor generalny, dyrektor departamentu posługujący się uproszczonymi kategoriami, np. wąsko rozumianej

efektywności, “to tak, oczywiście, że Kowalskiego”, bo tylko Kowalski – w jego rozumieniu – nadaje się do tej pracy. A te wszystkie procedury, choć w istocie niezbyt uciążliwe, to jest “utrudnianie życia, zawracanie głowy i niepotrzebna biurokracja”.

Zapamiętałem sobie cytát jednego z pism, które nadeszło w trakcie prac nad nowelizacją ustawy o służbie cywilnej, w którym napisano, że “projekt nowelizacji niesie za sobą kolejne, biurokratyczne obciążenia, które odciągają nas będą od wykonania naszych merytorycznych zadań”. Taka jest świadomość wysokiego urzędnika na stanowisku quasi-politycznym, szefa urzędu centralnego, który w ten sposób odpowiada na zmierzające do zwiększenia przejrzystości propozycje zapisane w projektach nowelizacji.

Przy świadomości tych uwarunkowań, zdecydowaliśmy się, mówię to w imieniu osób, które były zaangażowane w projektowanie ustawy o służbie cywilnej z r. 98, aby delikatnie, choć stanowczo jeżeli chodzi o zasadę - otwartość i konkurencyjność - zarysować kwestie naboru. Aby uruchomić procesy, które są - w mojej ocenie - o wiele bardziej skuteczne, nawet jeżeli długotrwałe, niż wprowadzenie całego zespołu bardzo precyzyjnych przepisów, które pozostałyby martwe. Moja “gorzka” satysfakcja wynika z tego, że oto właśnie zainicjowane procesy przynoszą efekt. Można by powiedzieć: szkoda, że po pięciu latach, ale z drugiej strony dobrze, że w ogóle. Podziękowania dla autora i dla Fundacji, dlatego że właściwie jest to pierwsza tego rodzaju obserwacja i inicjatywa.

Tu jedna uwaga dotycząca wyboru systemu. W naszym systemie, w tym co zarysowała ustawa o służbie cywilnej mamy połączenie “systemu stanowisk” i “systemu kariery”. W tym wypadku otwarty i konkurencyjny nabór na rozmaite stanowiska z wyjątkiem wyższych, jest cechą systemu stanowisk. To też był świadomy wybór, choć wybór wynikający z oceny ówczesnych uwarunkowań, zresztą trwających do teraz. Uznaliśmy za niewłaściwe wprowadzenie tylko “systemu kariery”, naboru wyłącznie na podstawowe stanowiska i następnie kolejnych awansów, opisanego w literaturze, choć w rzeczywistości już nawet w swej kolebce - we Francji - nie do końca działającego. Dość przywołać jako przykład - ostatnio zresztą modernizowany - system naboru do instytucji Unii Europejskiej, gdzie mamy konkurs wstępny, w wyniku którego tworzy się listy osób legitymowanych do objęcia stanowisk, a następnie zatrudnia z tej listy. Mamy najpierw pewną listę osób, które spełniają określone kryteria, a następnie następuje z tej listy dobór na poszczególne stanowiska w danej kategorii. Problem, który wtedy zauważaliśmy, i który uważam, że istnieje do teraz jest taki, że ten system także nie gwarantuje równego i konkurencyjnego naboru, otwartego dostępu, jaki każe nam realizować Konstytucja. Samo znalezienie się na liście osób legitymowanych, na liście tych, którzy mają jak gdyby promesę zatrudnienia, wcale nie gwarantuje tego, że z tej listy dobór nastąpi w sposób rzetelny, pozbawiony nepotyzmu. Anegdotyczne historie, które po korytarzach brukselskich na ten temat krążą, można by długo przytaczać.

Jedną uwagę rzeczową chciałbym wnieść. Otóż oceniam jako nieporozumienie najpierw zacytowanie udzielonej informacji, że “Urząd Służby Cywilnej prowadzi badania dotyczące otwartego i konkurencyjnego naboru od listopada 2000 r.”, a następnie stwierdzenie w ocenie tej odpowiedzi przez autora raportu, iż: “nie wiadomo dlaczego przez blisko pięć lat nie przeprowadzono żadnych badań funkcjonowania systemu naboru”.

Zanim wypowiem się co do kwestii, które pozostają do rozstrzygnięcia i powinny być dyskutowane, chciałbym jeszcze powiedzieć o tym, dlaczego istnieje w systemie zarysowanym w ustawie różnica między konkursem a naborem. Dlaczego pewne stanowiska - mimo, że potocznie mówi się o wszystkich rekrutacjach “konkurs” - zostały opatrzone bardzo ścisłymi rygorami, a pozostała, przytłaczająca większość - nie. Dlaczego większość nie, to mam nadzieję, że wytłumaczyłem. Kolejne regulacje, które tutaj można dołożyć jeżeli chodzi o nabór, są zawarte w projektach nowelizacji - choć słusznie pan Lewanowicz zauważa, że tendencja co do ich akceptacji jest schyłkowa - ale nie jest to wynik zamiaru szefa służby cywilnej. Jest to efektem tego, że uzgodnienia międzyresortowe, czyli uzgodnienia wewnątrz biurokracji administracji rządowej tego państwa nie zmierzają do polepszenia systemu, ale do pogorszenia. To wychodzi na jaw w kolejnych projektach nowelizacji, które są efektem negocjacji i uzgodnień wewnątrzbiurokratycznych. Zapewne inna sytuacja zaistnieje, kiedy rzecz trafi do parlamentu, ale na razie mamy etap, w którym wypada powiedzieć, że na taki stan rzeczy oddziałują nie tylko samowola urzędnicza, ale i wola polityczna. Stanowiska poszczególnych resortów, w negocjacjach międzyresortowych są podpisywane i akceptowane przez polityków stojących na czele tych resortów, a nie przez urzędników, którzy przygotowują pewne elementy, zresztą często zróżnicowane jeżeli chodzi o treść.

Natomiast skierowanie się ku procedurom selekcji na wyższe stanowiska w służbie cywilnej i opatrzenie ich bardzo silnymi regulacjami wynikało z tego, że w sytuacji ograniczonych zasobów, czasu, środków, ludzi, wiedzy trzeba było wybrać jakąś część działań, która może przynieść zmianę jakościową. Na ile ten zamiar został zrealizowany w ciągu pięciu lat, to oczywiście podlega ocenie. Ale tutaj, zgodnie z taką zasadą, że 20 proc. wysiłków przynosi 80 proc. efektów, wyższe stanowiska w służbie cywilnej zostały zidentyfikowane jako te kluczowe, te, na które dobór może przynieść efekt w postaci zmiany jakościowej i stąd tak duży nacisk w ustawie na procedury selekcji dotyczące tych właśnie stanowisk.

Jeszcze element dotyczący prac nowelizacyjnych nad ustawą. W pewnym momencie, mając świadomość tego, że regulacje mogą być nieskuteczne, że nadmierne, bądź niedobrze zaadresowane uregulowania mogą - jeżeli będą obchodzone - pozostać martwe, bądź stać się własną karykaturą, zaproponowaliśmy, aby wprowadzić do ustawy pojęcie standardów. Czyli nie rozwiązań o charakterze regulacyjnym, prawnym, ale rozwiązań o

charakterze dobrych praktyk tj. tego, co może być przykładem, który jeżeli dostatecznie szeroko naśladowany przez tych, którzy chcą czynić dobrze, będzie się upowszechniał i będzie zmieniał jakościowo sytuację. Proszę sobie wyobrazić jak wielki, zupełnie formalny, opór przed tego rodzaju rozwiązaniem został zgłoszony przez większość respondentów w toku uzgodnień międzyresortowych.

Chciałbym także powiedzieć o kilku pytaniach, na które raport nie odpowiada. Nad niektórymi odpowiedziami trzeba by się zastanowić - jeżeli myśleć o środkach naprawczych. Bo w kontekście odpowiedzi na pytanie, czy raport publikować powiedziałbym tak: ustalenia faktograficzne tak, mają one bardzo dużą siłę i myślę, że ich opublikowanie przyczyni się znacząco do tego, że debata publiczna dotycząca służby cywilnej będzie intensywniejsza i lepsza. Jeżeli chodzi o wyobrażenia prezentowane przez autora raportu co do rozmaitych rozwiązań i skuteczności rozmaitych rozwiązań, czy też powinności państwa, urzędników - jak wszelkie opinie pozostają kwestiami dyskusyjnymi. Trudno mi powiedzieć, czy taka była koncepcja raportu, ale najmniej znajdujemy w nim propozycji środków zaradczych. Gdyby dyskutować nad nimi trzeba by sobie odpowiedzieć na kilka pytań.

W raporcie pada stwierdzenie, iż ustawa o służbie cywilnej należy do prawa administracyjnego. Otóż, niestety nie. Odmiennie niż międzywojenna ustawa o państwowej służbie cywilnej, obecna nie należy do pragmatyk o charakterze służby, nie należy do obszaru prawa administracyjnego. Jest pragmatyką na gruncie kodeksu pracy. Członkowie korpusu służby cywilnej nie mają statusu funkcjonariuszy. Nie wiąże ich z państwem stosunek służbowy. To jest dziedzictwo PRL. Dyskusje na ten temat nie były zbyt długie, ale intensywne, w ich efekcie mamy w tej chwili ustawę o służbie cywilnej, która powtarza model taki, iż służba cywilna jest po prostu częścią grupy pracowników, nie grupy funkcjonariuszy. Zatem należy ją traktować jako część prawa pracy. Na tym tle pojawiają się problemy.

Kolejne stwierdzenie: czy jest zasadne, jest właściwe - stawiam pytanie nie siląc się na odpowiedź, bo odpowiedź jest bardzo trudna - stosowanie do rekrutacji w służbie cywilnej kodeksu postępowania administracyjnego. Proszę zwrócić uwagę, że tutaj organ administracji (choć w istocie nie organ, bo to nie organ decyduje o zatrudnieniu, tylko ktoś występujący w roli pracodawcy w danym urzędzie) nie występuje wobec obywatela szukającego pracy i gotowego wziąć udział w procesie rekrutacji jako właśnie organ administracji versus obywatel domagający się realizacji swoich praw. Mamy do czynienia tutaj z urzędem administracji i z obywatelem, ale oni wobec siebie występują w relacji "potencjalny pracodawca i potencjalny pracownik". Trzeba mieć tego świadomość nie tylko ze względów praktycznych, choć i one nie powinny tutaj zostać zupełnie zanegowane. Pomylenie tych pojęć, z którymi do pewnego stopnia mamy trudność, widać w sądowej ocenie efektów konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, gdzie sądy administracyjne zmierzają do tego, żeby nakazać szefowi służby cywilnej, stosowanie wprost kodeksu postępowania administracyjnego do procedur, które z trudem dają się ujmować w postać postępowania administracyjnego, co wychodzi choćby w kontrowersji dotyczącej badania tzw. miękkich kompetencji. Jak w postępowaniu administracyjnym ustalić, że ktoś ma kompetencje osobowe potrzebne do pracy na danym stanowisku? Oczywiście nie da się tego zrobić i stosowanie narzędzi postępowania administracyjnego tutaj jest nietrafne.

Czy istnieje możliwość niepozostawienia luzu decyzyjnego? Czy można tak skonstruować procedurę naboru, aby wszystko było możliwe do zrealizowania bez jakiegokolwiek - użycie tego określenia - uznania administracyjnego? Należy tu powiedzieć pracodawcy - tak nie da się tego zrobić, jeżeli myśleć o celu, jaki przyświeca pracodawcy. Tutaj, na chwilę wejść w skórę pracodawcy publicznego, który ma za zadanie poszukać najlepszego pracownika. Jeżeli ma poszukać najlepszego pracownika, to nie może to być pracownik, którego cechy będą określone li tylko w drodze właściwej dla postępowania administracyjnego.

Tu też powstaje pytanie, czy lepiej wszystko kontrolować, czy lepiej postarać się, aby ci, którzy realizują pewne procedury mieli osobistą i własną, a nie wynikłą z kontroli jakiegoś czynnika zewnętrznego postawę, która będzie prawidłowa, która będzie odpowiedzialna w stosunku do celów, jakie mają zostać zrealizowane. Pytanie starożytnych: "Kto będzie strzegł strażników?" jest stale aktualne.

Wreszcie pytania już dwa, ostatnie, nad którymi zastanawiamy się często: jak znaleźć rozsądny kompromis pomiędzy dostępem do informacji publicznej a ochroną danych osobowych. Nie ulega wątpliwości, że funkcjonariusz publiczny - w tym momencie używam tego pojęcia szeroko - czyli każdy członek korpusu służby cywilnej jest podmiotem publicznym i w tym sensie podlega raczej ustawie o dostępie informacji publicznej, a nie ochronie danych, i co za tym idzie - jego dane podlegają udostępnieniu. Co jednak zrobić z kandydatami? Tutaj jakieś rozstrzygnięcie powinno nastąpić. Ustawodawca, czy inny rozstrzygający, powinien dać wyraźną wskazówkę, którą wartość: otwartość i konkurencyjność naboru czy ochronę prywatności - stawia na pierwszym miejscu w tych warunkach.

I pytanie, które jest retorycznym: "Czy w tego rodzaju obszarze, podobnie jak w wielu innych obszarach, gdzie widzimy, że państwo jako dobro wspólne: poszczególne jego mechanizmy, procedury, instytucje nie spełniają naszych oczekiwań, nie chcą działać tak, jak uważamy, że powinny działać - czy właściwsze jest podejście ewolucyjne, czyli uruchamianie pewnych procesów i zmian po to, aby osiągnąć efekt może w dłuższym okresie, ale solidniejszy, czy podejście rewolucyjne, w którym ustanowimy pewne zmiany, a potem być może będziemy

narzekać, że one nie są trwałe, bądź że w istocie obracają się przeciwko zamiarowi, który leżał u ich podłoża. Przykładów na jedno i drugie mamy wiele i warto sobie na te pytania odpowiedzieć.

Witold Filipowicz

To nieprawda, że kreślę wizję państwa, które będzie złe. Ono może takie być, jeśli się nie postawi tamy takiemu sposobowi konstruowania administracji publicznej. A jaka ona jest, już mamy odpowiedź społeczeństwa - jak je ocenia. Częściowo jest to zastrzeżone, ale w znakomitej większości jednak jest wynikiem bezpośredniej styczności z niższymi stanowiskami. Wiele jest wypowiedzi, które mogłyby świadczyć, że państwo jednak nie przeczytało całości raportu i stąd pojawiają się niektóre wnioski, chyba troszkę sprzeczne z tym, co zostało przedstawione.

Co do predyspozycji, na które pani dyrektor tak mocny kładzie nacisk. Ja się zgadzam, że jest to bardzo ważna sprawa, ale chodziło mi o co innego. Chodziło mi o ten moment, który następuje po ukazaniu się ogłoszenia i nadesłaniu aplikacji, kiedy urzędnik ma do czynienia wyłącznie z papierami. Czym on ma się kierować żeby zweryfikować te aplikacje i zakwalifikować do dalszego, ewentualnego, postępowania, jeśli nie tym, co jest w papierach. Na pewno nie predyspozycjami, tylko tym, co jest napisane. Czy jest jakaś inna możliwość? Nie sądzę. Tymczasem dzieje się zupełnie odwrotnie. Te aplikacje, które są przedstawiane, dokumenty, z których wynikają często bardzo wysokie kwalifikacje w ogóle nikną.

Marek Kuchciński – Poseł na Sejm RP, PiS

Chciałbym krótko powiedzieć z perspektywy mojego doświadczenia. Byłem wicewojewodą podkarpackim przez dwa lata przed 2002 r. Zgadzam się z tezami i opiniami, że system naboru do służby cywilnej jest zły. Funkcjonowanie rządowej administracji publicznej, o samorządowej to trudno mówić, w wielu przypadkach budzi zastrzeżenia, nie tylko w centrum, w Warszawie, ale także na poziomie województw, na poziomie powiatów szczególnie po reformie z 99 r. Inspekcje są - moim zdaniem - tego poważnym przykładem. Nepotyzm, przyzwolenie społeczne na klientelizm polityczny są tutaj powszechne. W związku z tym sądzę, że jeżeli mielibyśmy radzić państwu, czy upublicznić materiał, czy też nie, to jak najbardziej upublicznić. Bo moim zdaniem obecnie jedną z lepszych recept na naprawę państwa polskiego jest działanie rewolucyjne, nie ewolucyjne. Nie tylko ze względu na rządy obecne, ale ze względu na potrzebę pobudzenia świadomości społecznej i zwrócenia uwagi na rangę problemu. Więcej, żeby dotrzeć do opinii publicznej z problemem to myślę, że nie tylko trzeba opublikować ten materiał, być może z komentarzami, z uwagami takimi, jakie przedstawiła pani dyrektor, ale należałoby dokonać wysiłku, żeby debata na temat stanu służby publicznej w Polsce stała się debatą powszechną. Nie tylko prowadzoną w zamkniętych kręgach, nawet podczas otwartych konferencji np. przez Fundację Batorego. Myślę, że w ten sposób możemy spowodować reakcję społeczną, zwiększenie świadomości opinii publicznej i wymuszenie przez nią zmian tego stanu, który nam grozi, jeżeli będziemy godzili się na to dalej funkcjonujące, czy pogłębiające się miękkie państwo budowane od kilkunastu lat, które jest opisane przez pana Filipowicza na przykładzie służby cywilnej.

Prof. Maria Gintowt-Jankowicz

Warto się zastanowić dlaczego ta idea kompetentnych, bezstronnych pracowników administracji, czyli idea służby cywilnej, czy szerzej służby publicznej, dlaczego ta idea spotyka się z tak niechętnym, w sferze faktów, przyjęciem, z taką dużą nieufnością i niedobłą reakcją. Dlaczego np. decentralizacja administracyjna, tworzenie samorządu terytorialnego, dlaczego to wszystko udało się, i to w tak krótkim czasie, wprowadzić w życie. Czym innym jest, czy my to praktykujemy dobrze, czy ku zadowoleniu beneficjentów, ale niemniej mamy samorząd terytorialny, a niektórzy twierdzą, że jest go nawet zbyt dużo. Dlaczego zatem uporządkowanie zasad zatrudniania, wynagradzania, awansu, wymagań wobec pracowników administracji państwowej w praktyce wciąż pozostaje sprawą otwartą. Nie wiem, czy jest pocieszające, że wprowadzenie służby cywilnej z prawdziwego zdarzenia natrafia na ten faktyczny opór nie tylko w Polsce, ale nie w mniejszym stopniu w pozostałych państwach transformacji politycznej. I w zadziwiający sposób u nas powszechnie ignoruje się fakt praktykowania służby cywilnej w państwach m.in. Unii Europejskiej skutecznie upowszechniając pogląd, że to jakaś fanaberia pewnej grupy dziwaków.

Jak sądzę, należałoby poddać analizie te uwagi, setki uwag, jakie zostały zgromadzone przez pana ministra Pastwę i jego urząd przy okazji pierwszych konsultacji i uzgodnień dotyczących projektu zmian w ustawie o służbie cywilnej, projektu zmian doprawdy niewielkich i skromnych w stosunku do oczywistych potrzeb. Przecież jest to ogrom materiału, który pokazuje, że tak naprawdę to chodzi tylko o to, żeby nic się nie zmieniło w administracji. Właściwie zmieniło się bardzo niewiele w administracji przez te czternaście lat, bardzo niewiele się zmieniło co do pryncypiów, bo ja nie chcę mówić o szczegółach. Może warto o tym porozmawiać, bo ja nie mogę przyłączyć się do obiegowego wyjaśnienia - "no, tak, bo politykom wygodniej zatrudniać kolesi". Nie przesadzajmy, sprawa jest znacznie poważniejsza. Kolesie polityczni są problemem, to fakt, ale skala i "siła oporu" jest znacznie poważniejsza. Aby nie być gołosłowną, pierwszy przykład jaki przychodzi mi na myśl: od dnia wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej minęło co najmniej 7 lat i nie przypominam sobie, aby zakres

podmiotowy służby cywilnej został rozszerzony. Przeciwnie, w tym okresie mamy spektakularne przykłady "wyłączania" np. nowotworzonych urzędów administracji rządowej ze służby cywilnej, wbrew logice i podejściu systemowemu również całych fragmentów administracji rządowej i państwowej. Autor raportu pisze m.in. o przywilejach pragmatyki służby cywilnej, jeśli jest to tak uprzywilejowany status, to jak skomentować brak zainteresowania aby je uzyskać.

Ostatnia uwaga. Czas najwyższy przypomnieć sobie, że odbudowanie służby cywilnej nie jest celem samym w sobie, jak niektórzy nawet jej zwolennicy zdają się sądzić. Jest to fundamentalny warunek efektywnego rządzenia w demokracji. I tej prawdy nie wolno tracić z pola widzenia projektując system służby cywilnej.

On musi służyć sprawnemu wykonywaniu politycznego programu rządu, a współpraca polityka – członka rządu z profesjonalną kadrą podległego mu urzędu musi mieć za podstawę wzajemne zaufanie. Aby tak było, obie strony tego kluczowego stosunku minister - dyrektor generalny wraz z otoczeniem muszą wypracować zaufanie. Dlatego nie można iść zbyt daleko w "zabetonowanie" najwyższych stanowisk w urzędzie i system służby cywilnej musi cechować pewną elastyczność, uwzględniająca warunki miejsca i często indywidualne sytuacje, przy racjonalnym wykorzystaniu każdego pracownika, który przez lata pełnił nienaganną służbę, wygrał konkurs lub konkursy na wyższe stanowiska itp.

Jerzy Widzyk, b. minister – Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w rządzie AWS-UW

Zacnę od tego, o co zapytała pani profesor (Gintowt-Jankowicz). Odpowiem z perspektywy doświadczenia, które miałem, czy mam nadal. Zapewne jest tak w naszym kraju, że zdobycie władzy wiąże się nieodparcie z oczekiwaniem zagarnięcia "łupów wojennych". Z przekonaniem, że jednak te łupy wpadną w ręce zwycięzców, a zatem, że znacząca rzesza tych, którzy organizowali, popierali, współtworzyli sukces wyborczy znajdzie oto dobre posady, które będą związane z możliwością podejmowania wielorakich decyzji, w tym także następnych decyzji personalnych. Ponieważ jestem z określonej strony sceny politycznej, więc kiedy będę mówił o działaniach obecnego rządu, to zapewne będzie to spojrzenie przeciwnika politycznego, ale bardzo negatywnie i tylko tak odczytuję decyzje dotyczące wprowadzenia art. 144 a, jego funkcjonowania i sytuacji, gdzie nadal mamy konsekwencję tego artykułu. Nie wiem czy pan minister Pastwa odpowiedział wprost, że dyrektorzy generalni są jeszcze ciągle zatrudnieni wedle tego artykułu i nadal mamy z tym problem, który nie szybko będzie rozwiązany. Niedobre decyzje występują niestety przy każdej zmianie władzy, jednak ta ekipa wykazuje tutaj wyjątkowy "ciąg na bramkę", psując państwo i psując prawo.

To jest jeden sposób myślenia, który jest obecny wśród zwycięzców. W moim przekonaniu obecny często nie tylko wśród tych, którzy decydują, jak na przykład: wśród członków rządu, czy wiceministrów, ale także wśród posłów, zaplecza politycznego, które atakuje ministrów "a co z naszymi ludźmi, z tymi, którzy są najlepsi, którzy powinni teraz być przy władzy". Pytanie, czy jesteśmy w stanie stworzyć klasę polityczną, która nie będzie w ten sposób myśleć?

Jest też inna przyczyna. Pani profesor powiedziała, że każdy człowiek chce pracować w otoczeniu bezpiecznym. Jeśli się przychodzi do resortu, w którym pracuje pięćset czy tysiąc osób i ma się możliwość wprowadzenia do tego resortu - będąc ministrem - trzech członków gabinetu politycznego, to przyznam, że ja się czułem mało bezpiecznie. Wolałbym, żeby w moim gabinecie politycznym było piętnaście osób, z czego trzynastu, czy dwunastu, byłiby to specjaliści w poszczególnych dziedzinach, za które minister odpowiada. Mogliby to być pracowni naukowci albo pracownicy firm, specjaliści w danej dziedzinie, być może urzędnicy którzy zdecydowaliby się z tym ministrem pracować. Którzy mogliby skutecznie i merytorycznie rozwiązywać problemy wspólnie z urzędnikami odpowiedzialnymi za poszczególne dziedziny danego resortu. Jeśli nie ma takich ludzi, to są dwa wyjścia. Albo się wierzy urzędnikom, wtedy wszystko wygląda z pozoru bardzo dobrze, to znaczy minister jest przygotowany na posiedzenia rządu, a dokumenty przygotowywane są w terminie. Albo się nie do końca wierzy urzędnikom i wtedy jest problem, ponieważ trudno funkcjonować, kiedy ma się jedną osobę, która może się zająć tematem. Stąd mój postulat, który powtarzam od jakiegoś czasu, który nawet próbowaliśmy w 2000 r wdrożyć, żeby powiększyć gabinety. Nawet nie nazywać je politycznymi, nazywać je gabinetami, żeby ministrowie, członkowie rządu mogli jednak przyjść z ludźmi, którym oni ufają i, którzy będą merytorycznie przygotowani do pracy w danym resorcie. Taki pogląd nie znajduje jednak poparcia. Pojawia się bardzo dużo argumentów, że to jest zły pomysł, ponieważ mamy wiele (a przynajmniej kilka) przykładów, że członkowie gabinetów politycznych postępowali karygodnie i łamali prawo. Ja też je znam. Myślę jednak, że wzmocnienie gabinetów politycznych specjalistami przyniosłoby bardzo dobre efekty. Mamy przykład administracji amerykańskiej, gdzie znacząca jej część przychodzi i odchodzi z prezydentem. To proszę bardzo: niech minister wybierze sobie dziesięciu ludzi, za których odpowiada w całości, w pełni i nie może się tłumaczyć, że ich nie znał, że nie wie skąd się wzięli, gdzie pracowali, co robili, jak się tłumaczył minister spraw wewnętrznych i administracji obecnego rządu.

To, co powiedział pan minister Pastwa odnośnie wymagań postawionych osobom, które mają być na szczycie w administracji, jest moim zdaniem bardzo istotne. Często proszę przewodniczącego rady służby cywilnej, żeby mnie upoważniał do obserwowania konkursów. I jestem tam dlatego właśnie, że uważam, iż tam jest klucz sprawy. Jednym z najważniejszych warunków sprawności administracji rządowej są sprawni, odpowiedzialni i

etyczni dyrektorzy generalni. Spotykałem się z sytuacjami, kiedy dyrektor generalny, nie powodowany żadnym interesem, znajomością, czy kumoterstwem, jednoznacznie stawiał na to, żeby najlepszy kandydat został wybrany. Ale tak jest wtedy, kiedy dyrektor generalny posiada określone atrybuty i rozumie istotę swej pracy. Czy nam się udaje obserwując konkursy przybliżyć do pożądanego stanu rzeczy? Na pewno nie w stu procentach.

Wróć do sytuacji politycznej, zmian w prawie, które chcielibyśmy, żeby szły w dobrym kierunku, tego, co również panowie przedstawialiście, że klasa polityczna w znaczącej swojej większości jest kompletnie niezorientowana i niesłuchanie słabo poinformowana odnośnie istoty służby cywilnej. Otóż ja mam obawy, że może być gorzej w następnym rządzie, który w ogóle nie będzie wprowadzał żadnego artykułu 144a, lecz będzie prezentował swoje poglądy w taki sposób, jak przykładowo jeden z wiceministrów znowu obecnego rządu – “a co mnie obchodzi konstytucja, ja jestem ministrem proszę to zrobić”. (Ten Pan nie jest już na szczęście wiceministrem). Obawiam się również, że właśnie stan świadomości posłów, parlamentarzystów tego sejmiku jest nie tak wysoki, żeby przebiły się dobre rozwiązania.

Wreszcie administracja, struktura rządu jest przeciw, dlatego że każda zmiana w kierunku polepszania statusu służby cywilnej jest równoznaczna z oddaniem jakiejś części atrybutów władzy ministrowi Pastwie, a pozbawianiem siebie części władzy i oddawaniem pola. W takich sytuacjach najlepszym sposobem jest rewolucja. Reformy samorządowe przeszły bo były rewolucyjne, gdyby były wprowadzane ewolucyjnie, to nie zostałyby w ogóle wprowadzone. Każdy miesiąc zwłoki, to jest miesiąc okopywania się przeciwników nowych rozwiązań na pozycjach. Myślę, że bardzo ważne jest, ażeby raport, przynajmniej w części faktograficznej został udostępniony. Fakty powinny być podane, ponieważ one świadczą o tym jak jest. Dyskusja w mediach na ten temat nie może zaszkodzić, a być może pomoże. Być może ci, którzy dzierżą władzę w jakiejś części uświadomią sobie również błędy w swoim postępowaniu. Na pewno przyczyni to się do przynajmniej częściowej weryfikacji myślenia. Sądzę, że przyniesie to więcej pozytywnych efektów, jestem zdecydowanie za.

Grażyna Kopińska

Zainteresowały mnie w wypowiedzi pana ministra Widzyka dwie sprawy. Pierwsza to, kiedy pan powiedział, że “przychodzi nowy minister i może zaufać bądź nie, urzędnikom w ministerstwie” - czy to nie jest zagadnienie kluczowe. To, w jaki sposób politycy podchodzą do urzędników, do korpusu służby cywilnej. Czy to nie jest tak, że większość polityków z góry zakłada, że skoro kogoś już zastałem w ministerstwie, to musi być to osoba zaprzyjaźniona z poprzednim ministrem? Pan powiedział też, że politycy ciągle nie są przekonani do samej koncepcji służby cywilnej, czy w związku z tym nie jest zasadnicze dotarcie do polityków z wiedzą na temat tego, jaką wartość niesie służba cywilna i koncepcja, budowania administracji państwa opartej na apartyjnej, fachowej służbie cywilnej.

Druga sprawa, którą Pan poruszył dotyczy gabinetów politycznych. Wiąże się z tym kwestia odpowiedzialności. Minister ma odpowiedzialność polityczną i konstytucyjną, urzędnik odpowiedzialność administracyjną. Natomiast jaką odpowiedzialność ponoszą osoby pracujące w gabinecie politycznym? Można zastosować taką koncepcję, jaką pan wskazał, to znaczy, że minister ponosi pełną odpowiedzialność za swój gabinet, tyle tylko, że to chyba nie może być kwestia zwyczaju, obyczaju. To musiałyby być zapisane w ustawach, bo inaczej mamy do czynienia z takimi praktykami, które dziś oglądamy dookoła. Pan wymienił kilka sytuacji nagannych, które miały miejsce za czasów ostatniego rządu, zgadzam się, ale i w poprzednim zdarzył się przynajmniej jeden taki członek gabinetu politycznego ministra, który przyniósł mu sporą niesławę. Jeżeli członkowie gabinetów politycznych mają dużą władzę, to wobec tego muszą też ponosić odpowiedzialność.

Jerzy Widzyk

Zdecydowanie, to wymagałoby dodatkowych regulacji, również odpowiedzialności bezpośredniej członków gabinetu politycznego. Zapewne nie dałoby się tego kontynuować w taki sposób, jak to działa obecnie to znaczy, że tylko minister odpowiada. Myślę, że to jest sposób na to żeby członek rządu poczuł się bezpieczniej, poczuł, że znajduje się wśród ludzi, do których ma zaufanie.

Odnosnie zaufania urzędników. Nie jest tak, że większość ministrów, większość szefów urzędów administracyjnych przychodząc do pracy pierwszy raz nie ma zaufania do urzędników. Sądzę, że jest odwrotnie. Mamy jednak przykłady, również z własnego życiorysu, kiedy urzędnik nas podprowadził; np. dał nam do podpisania pismo, które było natychmiast niezbędne, po czym się okazało, że to co zrobiliśmy było błędem. Takie sytuacje przedstawiają moi koledzy, którzy w rządzie byli nie jeden raz. Zaufanie musi być ograniczone. Niestety to minister odpowiada, musi mieć ograniczone zaufanie do urzędników, chociaż na nich polega, chociaż z nimi chce pracować. Ja zasadniczo przychodząc do jakiegokolwiek urzędu zmiany personalne stawiam na ostatnim miejscu i wielu z moich kolegów tak robiło. Natomiast potrzeba jednak pewnej weryfikacji, pewnego sprawdzenia. Mamy do czynienia z pracownikami, którzy przeżyli już dziesięciu ministrów i to jest tylko kwestia czasu, kiedy ten też się zmieni. Są tacy wśród urzędników, którzy uważają, że pierwsze trzy miesiące trzeba przetrzymać, bo on (minister) będzie się rzucał, a potem już będziemy wiedzieli jaki jest. Puścimy mu parę sygnałów, zobaczymy jak na nie zareaguje i za trzy miesiące wiemy do czego jest zdolny. Jeżeli chcemy

żeby ta administracja lepiej pracowała, żeby polityk mógł realizować wizje, z którymi przychodzi do urzędu to nie może być w stu procentach podporządkowany temu co myślą urzędnicy. Jeżeli tak jest, to jest to sytuacja, która miała miejsce na kilku posiedzeniach naszego rządu, kiedy jeden z ministrów mówił, że jest przedstawicielem ministerstwa. Na to minister Kropiwnicki odpowiadał, że on jest ministrem, a urząd ma do pomocy. Reasumując sądzę, że politycy w większości mają ograniczone zaufanie do urzędników, natomiast uważam, że zdecydowanie potrzebne jest ministrowi merytoryczne wsparcie od współpracowników do których może mieć zaufanie pełne.

Jan Pastwa

Spróbuję zacząć nie od najbardziej aktualnej refleksji, ale refleksji, która mi natychmiast przyszła do głowy, kiedy próbowałem się zastanowić nad pytaniem przez postawionym panią profesor: “Dlaczego jest tak źle z akceptacją zasad służby cywilnej?”.

Nie da się całą winą obciążyć polityków, niestety. Krótka odpowiedź jest taka: To jest konglomerat dwóch zjawisk, jednego “od góry”, drugiego “od dołu”. “Od góry” to jest najkrócej rzecz biorąc, nieumiejętność rządzenia. W Polsce rządzenie widziane jest jako kierowanie poprzez personel: “mam swojego człowieka więc jestem bezpieczny”. Jak jest “nie mój” to wtedy nie czuję się bezpiecznie. Natomiast ten czynnik “od dołu”, który się tutaj splata bardzo silnie wynika z relatywnej atrakcyjności pracy w administracji: sucho, czysto, ciepło, nikt, albo prawie nikt nie krzyczy, albo można się nauczyć jak ministra “otorbić”, żeby nie nakrzyczał i w gruncie rzeczy za niewiele się odpowiada. Jeżeli tak się widzi pracę w administracji to oczywiście jej uzyskanie jest warte wielkich wysiłków i również powszechne jest zrozumienie dla nepotyzmu w obsadzaniu stanowisk. A kto wie czy się nie doczekamy korupcji, czyli wypłacania “odstepnego” za objęcie stanowiska w administracji, jak to się już zdarza w niektórych zawodach. To taka refleksja na gorąco.

Pracuję w administracji od 90 r., wprawdzie nie mogę policzyć ilu ministrów przeżyłem, bo nie tylko z ministrami pracowałem, ale to już drugi rząd, dla którego pracuję - i wieloma przykładami również mógłbym służyć - to tym bardziej mogę się ucieszyć, że mam ochotę powiedzieć: “Tak jest panie ministrze, tak jest właśnie jak pan mówi”, Jako szef służby cywilnej, mimo że pogląd jest niepopularny i prof. Kieżun byłby natychmiast tutaj oburzony - uważam, że gabinet polityczny powinien być silny, dobrze wyposażony, ponieważ on rzeczywiście stwarza komfort rządzenia. Oczywiście nie powinien to być gabinet złożony z tych, którzy się najlepiej wyróżnili w roznoszeniu ulotek wyborczych, tylko tych, którzy ekspercko zapewniają komfort ministrowi i potrafią ekspercko kontrolować, dyskutować, zadaniować urzędników. Dzieje się to poprzez dyrektora generalnego, poprzez polecenie ministra, ale tak, żeby ten poziom zaufania mógł zostać osiągnięty. Teoretycznie można dywagować o tym, że politycy obejmujący stanowiska powinni mieć zaufanie do urzędników, ale choćby ustalenia dzisiejszego raportu pokazują, że do urzędników w wielu wypadkach zaufania mieć nie można. Kiedy mówię o trzech stronach tego procesu, który tworzy służbę cywilną: politykach, urzędnikach i opinii publicznej to oczywiście najrzadziej mam okazję, a także i ochotę mówić o tym, co jest złego w zachowaniach korpusu urzędniczego, ale o tym też trzeba mówić, bo to też jest istotne. Otóż: nie dziwię się brakowi zaufania ministrów. Uważam że aby stworzyć system sensowny i realnie działający to silne gabinety polityczne są elementem niezbędnym. Dowody na to są dwa. Jeden z okresu działania poprzedniego rządu (żeby nie było tak, że “na pochyłe drzewo kozy skaczą”), otóż to jeden z kolegów ministra Widzyka w rządzie premiera Buzka wypracował schemat, zgodnie z którym najpierw zatrudniało się doradcę politycznego, po miesiącu umieszczało się ogłoszenie o stanowisku wolnym w służbie cywilnej i ten doradca polityczny przechodził na etat służby cywilnej, a nazajutrz po objęciu stanowiska w służbie cywilnej otrzymywał powierzenie pełnienia obowiązków dyrektora departamentu. W ten sposób problem mikrogo gabinetu politycznego był rozwiązany, bo kontrola polityczna została w ten sposób skutecznie nad ministerstwem ustanowiona. I przykład dobry, szkoda, że rzadki, otóż kodeks dobrych praktyk relacji gabinetu politycznego z korpusem służby cywilnej wprowadził pan premier Hausner, jeszcze jako minister pracy w swoim ministerstwie i on do teraz działa. Różne rzeczy można powiedzieć o różnych ministerstwach i urzędach pod rządami obecnego rządu, ale na pewno tam to się sprawdza.

Jeżeli mógłbym zaproponować - może Fundacja jest w stanie to zaakceptować - żeby uznać dwie rzeczy za udowodnione w wyniku dzisiejszej dyskusji. Jedna, że mimo wszystko gabinety polityczne powinny być silne bo one zabezpieczają przed - co nie powinno mieć miejsca - infiltracją “czynnika politycznego” do służby cywilnej. Są na to dowody z praktyki rządu poprzedniego i rządu obecnego. I druga, że właśnie powinna zaistnieć regulacja dotycząca pracy doradców politycznych. Wprawdzie ktoś mógłby powiedzieć, że przecież jest regulacja, bo oni są zatrudniani na podstawie rozporządzenia wykonawczego do ustawy o pracownikach urzędów państwowych, tam są pewne obowiązki. No tylko, że jak sobie przypomnę kilka z tych obowiązków, to one są trudne do pogodzenia z rolą doradcy politycznego. Siłą rzeczy, od doradcy politycznego nie oczekuje się bezstronności w załatwianiu spraw wszystkich obywateli i powinno to zostać inaczej uregulowane. Taka drobna regulacja byłaby możliwa do przeprowadzenia, odmiennie niż duża nowelizacja ustawy o służbie cywilnej.

(...)

Prof. Maria Gintowt-Jankowicz

(...) Przyznałam się, że nie byłam w stanie przeczytać raportu od deski do deski, ale fragmenty przeczytałam. Otóż tam, gdzie zestawia pan odpowiedzi kilku urzędów, wyciąga pan wnioski, że są one skandaliczne, bo każdy odpowiada co innego. Ja się z tym nie zgadzam. Według mnie pod bardzo różnymi słowami, różnymi zdaniem, co jest normalne, kryje się logiczna, trafna i taka sama w istocie interpretacja pytania pana, cały szereg urzędów daje w istocie tę samą odpowiedź na pańskie pytanie.

Mam wrażenie, że bardzo dużo przebarwionego, czarnego koloru przewija się przez te karty i bardzo łatwo jest pokazać, że wyraża pan opinie niezgodne z tym, co pan sam wcześniej przedstawia.

Chciałam wrócić do niezwykle ważnych twierdzeń czy też hipotez, które tu zostały powiedziane, mianowicie sprawa gabinetów politycznych i postawy ministra. Tak, jak pani powiedziała, jest zadaniem urzędników a także szefa służby cywilnej przekonywać nieustannie, każdego dnia, całe otoczenie ja nawet powiem nie polityczne, a społeczne o wysokich kwalifikacjach i kompetencjach swoich własnych w przypadku urzędników, a szefa jako odpowiedzialnego za te tysiące, że tu się bardzo wiele zmienia, że kwalifikacje się podnoszą. Dlaczego? Dlatego, że zgadzam się z panem ministrem Widzykiem, że urzędnicy muszą wypracować zaufanie do siebie. Ale czy przez te 14 lat, czy przez 10 lat nie ma pewnych elementów, które jednak powinny już uczynić polityków bardziej przekonanymi do pracowników administracji? To jest stosunek dwustronny, ale on jest fundamentalny. My nie mamy się co zastanawiać nad takim, czy innym zapisem o naborze, konkursie, rozporządzeniu. Punkt wyjścia rozmowy o administracji leży na styku wzajemnego wizerunku polityków, którzy albo rządzą, albo będą rządzić bo po to są - o administracji.

Jednak odważę się powiedzieć, że wielu polityków nie wie, po co ta administracja jest. Ja należę do osób bardzo sceptycznie nastawionych do gabinetów politycznych, ich rozbudowy. W ostatnich latach w skład tych gabinetów są powoływani ludzie, którzy pojęcia nie mają, co mają robić w tych gabinetach. Jest to formuła, która bardzo łatwo dezorganizuje i deprecjonuje do końca administrację, bo to jest ten pośrednik między ministrem rządzącym, a - tak jak pan minister powiedział kadrą urzędniczą. Więc zastanówmy się po co my, społeczeństwo, utrzymujemy - pan był łaskaw powiedzieć 500, 800 etatów w tym urzędzie - jeżeli wszystko ma załatwiać gabinet polityczny. Mówię skrajnie, bo akurat jestem pod wrażeniem kilku takich historii, znowu autentycznych, nie wymyślonych, gdzie fakt, że tylko ten doradca z gabinetu politycznego ma bezpośredni dostęp do ucha ministra, sprawia, że naprawdę, nawet dyrektor departamentu jest bezradny wobec jego twierdzeń, on nie zna poleceń itd.. Uważam, że należy pracować choćby 24 godziny na dobę (a nie bez przerwy szukać świąt tygodniowych dla całej Polski), po to żeby mieć administrację z prawdziwego zdarzenia, po to aby stworzyć podstawy zaufania polityków do administracji, ale co więcej – aby politycy wiedzieli po co ona jest. Bo najgorsze jest to, że polityk przychodzi i wcale nie wie, po co jest ta administracja. A administracja nawet, jeżeli bardzo chciałaby robić owe zadania, to musi mieć pojęcie co ma robić. Niestety zdarza się, że ministrowi chodziło tylko o to, żeby zostać ministrem i zasiąść w tym gabinecie - to jest problem.

Gabinety polityczne są pewnym katalizatorem potrzeby otoczenia ministra osobami zaufania politycznego, ale przecież są inne stanowiska polityczne. Rzadko spotyka się państwo, gdzie jest tak wielu podsekretarzy i sekretarzy stanu, jak u nas. To już jest wystarczająca destabilizacja jakiegokolwiek struktury. Jakby to wszystko dobrze policzyć to naprawdę u nas miejsce na łupy jest obszerne.

Wydaje mi się, że dzięki temu spotkaniu, zostały zarejestrowane naprawdę ważne zagadnienia. M.in. na pewno trzeba wrócić do wypunktowanych przez pana min. Pastwę zagadnień. Stosunek służbowy - niedługo wymrze to pokolenie, które wie, na czym polega stosunek służbowy i czym on się różni od stosunku pracy. Kiedy robiliśmy pierwszy projekt ustawy o służbie cywilnej w latach 1991-92, prof. Zbigniew Janowicz z Poznania, napisał wielką recenzję: cóż wy tam wymyślacie, karciał nas przyjaźnie, punktem wyjścia i dojścia musi być przywrócenie stosunku służbowego, bo tylko wtedy można mówić o służbie cywilnej. Wrzawa jaka się podniósł dookoła - że właściwa jest przecież tylko umowa o pracę. Czy kpa, czy nie, to są wszystko fundamentalne zagadnienia. Powinno się najpierw przedyskutować w szerokim gronie, politycznym też, te trudne, techniczne sprawy, a potem przygotować projekt ustawy.

(...)

Cezary Lewanowicz

Wróć do pytania, które zadała pani dyrektor Gintowt-Jankowicz, o przyczyny, bo ono rzeczywiście wydaje się kluczowe. Kiedy się szuka rozwiązań, to trzeba się zastanowić dlaczego trzeba coś rozwiązywać. To jest bardzo filozoficzny temat, ale ma też parę konkretnych aspektów. Trzy lata temu miesięcznik "Znak" opublikował numer specjalny pt. "1989 rok, niedokończona rewolucja". Najprostsza odpowiedź na pytanie jest taka, że służba cywilna jest elementem tej niedokończonej rewolucji. To jest jeden z tych elementów doktryny państwa, który dowodzi, że państwo nie ma doktryny. Jest wiele takich dziedzin w Polsce, które zapisano w Konstytucji, w pewnym sprzyjającym momencie dziejowym i których dzisiaj się specjalnie nie rozumie, na przykład: dlaczego ma być bezpłatne szkolnictwo, co to znaczy gospodarka rynkowa i dlaczego ma być służba cywilna. Na

początku przemian ustrojowych, w pewnym momencie, sprzyjającym swego rodzaju rewolucji, zapisano w prawie pewne dyspozycje. Ich źródłem były umysły i doświadczenia wąskiej w sumie grupy ludzi, które położyły fundamenty pod zmiany ustrojowe w Polsce. Dzisiaj jesteśmy w sytuacji kiedy ani te osoby, ani idee, które tym osobom były bliskie nie stanowią - powiedziałbym ogólnie - trzonu polskiej rzeczywistości. Dlatego spotykamy się z pewnym niezrozumieniem. Mówimy dzisiaj o naprawianiu czegoś, co pozostaje zjawiskiem dyskutowanym w gronie kilkunastu osób, a ich dyskusja ogranicza się do konkretnych zapisów, w konkretnej, mało komu znanej ustawie. Ten stan trwać będzie tak długo, jak długo ten temat nie stanie się przedmiotem tego, o czym mówił pan poseł, to znaczy publicznej debaty. Ale tutaj też mamy doświadczenia dosyć kiepskie. Zauważyłem to przy okazji debaty europejskiej. Dlaczego niby mielibyśmy mieć debatę publiczną akurat na temat integracji europejskiej, albo na temat służby cywilnej, skoro przez 14 lat nie ma w ogóle debaty publicznej o państwie. Dlaczego akurat te fragmenty rzeczywistości miały by stać się przedmiotem debaty? Już najmniej chyba się do tego nadaje, niestety, z bólem to mówię, służba cywilna, która jest mimo wszystko technicznym i bardzo prawnym zagadnieniem, chociaż fundamentalnym. I to jest pierwszy element odpowiedzi na to, dlaczego jest tak źle.

Służba cywilna jest elementem modelowych rozwiązań zadekretowanych na początku transformacji ustroju, poniekąd zapożyczonych, i również dlatego one nie są do końca zrozumiałe. Pewnie ten moment rewolucyjny nie był aż tak bardzo sprzyjający jakiejś refleksji i zmianie w świadomości, żeby dzisiaj o służbie cywilnej można było mówić z przekonaniem, że wszyscy rozumieją o co chodzi. Teraz, przechodząc już do stosowania w praktyce przyjętych rozwiązań, myślę, że na pewno problemem dosyć podstawowym jest stan świadomości. I w społeczeństwie i wśród polityków, ale również wśród urzędników. Pan minister miał rację mówiąc, że urzędnicy sami niespecjalnie chcą zmieniać ten stan rzeczy, bo urzędnicy są bardzo różni. Jedni chcą, drudzy nie chcą, są lepsi i gorsi. I to wszystko trzeba brać pod uwagę.

Jeszcze jedna rzecz w raporcie, która budzi moje wątpliwości. To nie zostało napisane wprost, ale w kolejnych fragmentach było widać, że mamy do czynienia z pewną masą urzędniczą, która z zasady jest raczej niekompetentna i znalazła się tam przypadkowo, a wszyscy ci ludzie popełniają błędy. (...) Ja tylko dodam od siebie, że zdarzało mi się pracować z ludźmi, którzy byli naprawdę bardzo dobrzy, wszystko jedno czy to był główny specjalista, czy referendarz. On na swoim poziomie mógł być świetny. A to czy jest świetny, czy nie, czy chce się zaangażować w pracę czy nie i czy stara się wykonywać swoje obowiązki jak najlepiej bardzo często zależało od tego, czy ma szacunek do swojego przełożonego i czy jego przełożony zajmuje się tym, czym powinien się zajmować, że nie jest jakimś spadochroniarzem, że rzeczywiście się zna na tym, co ma wykonywać.

Na pytanie, jaki jest stan świadomości, właściwie wszyscy sobie odpowiadaliśmy i wielokrotnie zostało to zilustrowane. Dlaczego on taki jest, tego dotyczy po części również pytanie prof. Gintowt-Jankowicz i jakiś element odpowiedzi też również tutaj się pojawił. Co z tym robić? Być może wspólnie dojdziemy do jakiejś konkluzji, ale pewne elementy już się pojawiły i warto je podkreślić. Skoro mówimy o stanie świadomości i odpowiedzialności różnych grup czy osób, które decydują o tym, jak jest i w praktyce i na gruncie prawa, to myślę, że rzeczywiście grupa polityków, klasy politycznej jest tutaj elementem kluczowym. Tyle że nasz wpływ na stan świadomości polityków jest dosyć ograniczony. Możemy wpływać jako wyborcy oczywiście, tylko że tutaj czkawką odbije się nam nasz własny, społeczny stan świadomości. To jest taki wąż zjadający własny ogon. Społeczeństwo wybiera spośród polityków tych, którzy myślą - lub dają do zrozumienia, że myślą - tak jak ono. I choć nie zawsze przecież jest to najlepszy dla państwa sposób myślenia, często jest on całkowicie podporządkowany potrzebie zwycięstwa w wyborczym współzawodnictwie, to niestety właśnie oni będą odnosić największe sukcesy w demokratycznym systemie, a nie ci najlepsi i patrzący dalej w przyszłość, a to odbija się na wszystkim, nie tylko na służbie cywilnej.

Co do postrzegania sytuacji przez polityków. Pan minister Widzyk powiedział, w jakiej sytuacji znajduje się minister, który przychodzi do urzędu. Myślę, że żadna rewolucja nie pomoże nam w zmianie świadomości z godziny na godzinę i dlatego ja też patrzę ze sceptycyzmem na gabinety polityczne, bo miałem z nimi - tak się źle złożyło akurat - same złe doświadczenia. Ale myślę, że one są potrzebne. To prawda, co mówił pan min. Widzyk: władza jest często postrzegana w kategoriach podziału łupów. Ale właśnie gabinety polityczne mogą pozwolić na skanalizowanie tego zjawiska, byle tylko były dobrze uregulowane i by nie były to takie miejsca, gdzie się zatrudnia osoby w dowód wdzięczności za roznoszenie ulotek wyborczych, a rzeczywiście często tak jest.

Kolejna sprawa: dyrektor generalny. Rzeczywiście to jest postać kluczowa i rzeczywiście uzależnienie de facto dyrektora generalnego od decyzji politycznej jest pewną ułomnością systemu. Nie mam gotowego rozwiązania, nie wiem co z tym zrobić konkretnie. W końcu to jest najbliższy współpracownik ministra. I wiemy z doświadczeń różnych, że zatrudnienie dyrektora generalnego w urzędzie wbrew ministrowi, nawet może to być słuszne, doprowadza do sytuacji, w której tej dyrektor generalny najpierw jest marginalizowany, coraz bardziej ostentacyjnie, potem de facto zastępuje go dyrektor gabinetu politycznego, a potem się zmienia dyrektora generalnego na różne sposoby, na przykład zatrudniając kogoś na umowę zlecenia. Znam taki przypadek: zatrudniono na umowę zlecenia znajomego socjologa, który potem został dyrektorem generalnym, ponieważ

podpisano z nim umowę o pracę. Wbrew ustawie o służbie cywilnej, w zgodzie z zasadą: "zawód-dyrektor". W głowie się nie mieści, ale tak bywa.

Także postulat pełnego uniezależnienia dyrektora generalnego od polityka wydaje mi się w pełni uzasadniony, tylko co zrobić żeby ten dyrektor generalny potem przeżył, jeżeli polityk tego poglądu nie podziela? Na to niestety nie mam odpowiedzi. Wracamy znowu do punktu wyjścia. Odpowiedzią na to pytanie będzie odpowiedź sformułowana już wielokrotnie - kluczowy jest stan świadomości polityków. Rzeczywiście liczy się moment przyjścia polityka do ministerstwa. Chodzi o zrozumienie podziału obowiązków, uwolnienie się od logiki zawłaszczenia wszystkiego, co się tylko da. Świadomość tego, że dyrektor generalny jest tutaj po to żeby zajmować się pewnymi rzeczami, które nie są polityczne i nie powinny być, a ja minister jestem od czego innego. I znowu z tym stanem świadomości mamy pewien kłopot oczywiście.

Kolejna sprawa, to jest jednak w moim przekonaniu poszerzająca się grupa urzędników, którzy są dobrzy, którzy są coraz lepsi i którzy mimo całej wadliwości systemu naboru i wszelkich innych systemów, coraz liczniej się w administracji pojawiają i mimo wszystko zmieniają sposób jej funkcjonowania, jej obraz. To było widać również w raporcie pana Filipowicza. Ale jaka jest ich pozycja? To nie jest tylko tak, że obywatel wobec administracji bywa bezbronny. Urzędnik wobec własnej administracji bywa bezbronny dlatego właśnie, że brakuje pewnych uregulowań, które by mu dały do ręki instrument prawny, dzięki któremu mogliby ci urzędnicy powiedzieć: nie możemy tak przeprowadzić rekrutacji, bo to jest niezgodne z przepisami. On nie może powiedzieć "tak mi się wydaje", musi mieć niepodważalny argument prawny, bo jest za nisko w hierarchii i minister mu powie, tak jak to kiedyś słyszałem: "a co mi pan tutaj opowiada, w końcu to ja jestem ministrem". I na to się nic nie poradzi tak długo, jak długo nie będzie tych instrumentów.

Ostatnia uwaga dotyczy części zarzutów sformułowanych przez pana Filipowicza. (...) Uważam, że nie jest tak, że kwalifikacje najwyższe są kwalifikacjami najodpowiedniejszymi. Najlepsze i najbardziej odpowiednie to znaczy rzeczywiście odpowiednie do działań i do celów jakemu dane stanowisko służy.

Jan Pastwa

Ja jestem winien odpowiedź na pytanie, które postawiono. Pytanie, które brzmi: "dlaczego się nas okłamuje mówiąc, że służba cywilna jest niezależna i gdzie jest ta apolityczność korpusu". Wypada mi z całym przekonaniem powiedzieć, że rzeczywiście mówienie o niezależności służby cywilnej jest kłamstwem. Bo służba cywilna nie jest niezależna. Służba cywilna jest powołana do wykonywania zadań państwa, a zadania tego państwa określa demokratycznie wyłonione jego kierownictwo. I niezależność od niego byłaby tym, o czym pisze prof. Osiatyński, wyalienowaniem się kasty biurokratów, którzy gotowi by dopuścić się bardzo złych rzeczy. I nie można mówić, ja się ciągle tego czepiam, choć wiele osób myśli, że to jest zapewne gra w słowa, o apolityczności korpusu służby cywilnej, tylko o neutralności korpusu służby cywilnej. Apolityczny on nie będzie, bo zawsze będzie realizował politykę demokratycznie wyłonionego rządu. Gdyby się zdarzył rząd niedemokratycznie wyłoniony, to wtedy wszystkie zasady idą na bok, ale mam nadzieję, że się to nam nie przydarzy. Więc upieram się przy neutralności politycznej, upieram się przy zależności służby cywilnej w imię tych zasad.

Dlaczego się także upieram przy tym, żeby minister opiniował kandydata na dyrektora generalnego? Bo to rozwiązanie jest w ustawie z 98 r. i jak niestety widać jest nadużywane, bo ta opinia jest używana również wtedy, kiedy idzie wniosek o odwołanie dyrektora generalnego, wystarczy wówczas taka negatywna opinia ministra. Pan Lewanowicz trochę mnie wyręczył, bo rzeczywiście chyba nie trzeba długo tłumaczyć, że choćby nawet wszystkie przepisy przemawiały za tym, że dyrektor generalny wbrew woli ministra może objąć swoje stanowisko i funkcjonować, to by tam długo razem "nie pożyli", albo on, albo minister. Innymi słowy to nie jest rozwiązanie, które jest w stanie obronić się funkcjonalnie, bo aparat państwowy, ministerstwo musi funkcjonować. I jeszcze jedno, musi funkcjonować w układzie podległości. To minister ma mandat demokratyczny, mandat polityczny, który stawia go ponad dyrektorem generalnym i dyrektor generalny ma go słuchać, mówiąc wprost, ale ma go słuchać w ramach prawa, budżetu, etyki, a nie we wszystkim czego minister sobie zażyczy. Niestety doświadczenie Kancelarii Premiera, doświadczenie Ministerstwa Edukacji jest doświadczeniem niezbyt zachęcającym. Ale proszę mi wierzyć, że zupełnie niedaleko od tych ministerstw są takie wyspy szczęścia, gdzie dyrektorzy generalni pracują nawet nie z drugim, trzecim a nawet i z piątym ministrem i potrafią ze sobą współpracować. Wymagało to jednak dość dużego "heroizmu" ze strony poszczególnych ministrów, bo łatwo było pójść za przykładem kolegów, którzy "zmiatali" dyrektora generalnego na wejściu. Był taki minister, który przez tydzień po objęciu stanowiska nie spotykał się z dyrektorem generalnym, którego zastał, a jak już się spotkał to po to żeby mu wręczyć dymisję podpisaną przez premiera i odtąd zaczęły się nieszczęścia polskiej służby zdrowia. I są takie ministerstwa, których ministrowie okazali odwagę, szlachetność i heroizm, i także dyrektorzy generalni okazali właściwą postawę. Można by tutaj znaleźć łatwe wytłumaczenie, że ci dyrektorzy zapłacili pełną podległością, pełnym oportunizmem za to, żeby się utrzymać na stanowisku, na szczęście tak nie jest. Czyli możliwe są również rozwiązania pozytywne. No i zawsze kwestia oceny: czy przysłowiowa szklanka jest do połowy pełna czy pusta. Ja posługuję się twardymi danymi. Twarde dane mówią nam, że na piętnaście ministerstw w pięciu mamy dyrektorów generalnych, którzy

pracują dłużej niż z jednym ministrem. Na szesnaście, w dwóch urzędach wojewódzkich mamy dyrektorów generalnych, którzy pracują z więcej niż z jednym wojewodą, a na trzydzieści urzędów centralnych mamy dwadzieścia kilka takich, w których dyrektorzy generalni pracują z więcej niż jednym prezesem, albo może raczej dla więcej niż jednego rządu. W urzędach centralnych znajdujemy do pewnego stopnia wytłumaczenie tego faktu w tym, że prezesi zmieniają się rzadziej niż ministrowie i wojewodowie. Ale można i trzeba się starać, żeby więcej było takich pozytywnych przykładów.

Jerzy Widzyk

W pierwszej mojej wypowiedzi zastrzegłem się, że prawdopodobnie mój postulat, żeby gabinety polityczne były mocniejsze nie przejdzie i to właśnie m.in. dlatego, że pani dyrektor myśli inaczej. Jeszcze kilka innych ważnych osób myśli inaczej i sądzę, że będziemy mieli kłopot i chyba się to nam jednak nie uda. (...)

Witold Filipowicz

Postaram się raczej krótko powiedzieć, bo zdaje się, że co poniektóre osoby próbują do mnie strzelać, że ja zrobiłem coś przeciwko służbie cywilnej, a jest akurat odwrotnie. Dlatego, że jest w interesie służby cywilnej, żeby pokazywać gdzie są zagrożenia, gdzie jest źle, gdzie trzeba to naprawić.

Nie otrzymałem dotąd żadnej odpowiedzi na pytanie, czym ma kierować się urzędnik na tym pierwszym etapie, kiedy dostaje dokumenty. Pośrednio owszem, usłyszeliśmy, że przeprowadza proces myślowy, że człowiek, który się pokazuje z wielkimi kwalifikacjami, źle się będzie czuł, jego się odrzuca, bo ktoś inny spełnia inne nadzieje, czy wizje urzędnika, który dokonuje selekcji. To jest bardzo niebezpieczny kierunek myślenia. Natomiast ja się zgadzam, że predyspozycje są ważne, zaprezentowanie się tak, tylko trzeba najpierw dać szansę, by można się było zaprezentować. Jeżeli ktoś składa aplikację i przewyższa, wielokrotnie czasem, kwalifikacjami całą resztę, to ja nie bardzo rozumiem dlaczego zostaje pominięty. Ja nie mówię, że on musi być zatrudniony. Tylko, że on nie dostaje w ogóle szansy, żeby się zaprezentować. Czym w takim razie urzędnik ma się kierować, bo ja nie bardzo rozumiem - arbitralnością? To jest bardzo niebezpieczne myślenie, choć po części zgadzam się z tym, że trzeba brać pod uwagę wiele aspektów. Natomiast pojawia się tutaj pewnego rodzaju niebezpieczeństwo, że urzędnik dokonując takiej, ja się nie waham powiedzieć manipulacji, robi to w określonym celu, wcale nie myśląc w kategoriach dobra urzędu, dobra państwa.

Dlaczego tak twierdzę? Przywołany tu został przykład porównania sposobu rekrutacji dyrektora i referendarza – ten sam urząd, ta sama komórka organizacyjna. W tekście, którego nie ma w raporcie, jest wykazane jak wyglądają kulisy tej sprawy. Ja jestem gotów się założyć o wszystko, że tam nie było ani cienia elementu tego, o którym pani wspominała, wręcz przeciwnie, ale można sobie poczytać i zobaczyć. Jest to w ogóle bardzo ciekawy tekst, dlatego że tam są i konkursy dyrektorskie i dyrektor generalny i sprawa naboru, cały mechanizm. Oczywiście, każdy ma prawo do własnej oceny zdarzeń, ale najpierw musi je dokładnie poznać.

Niektóre opisane sprawy mają swój dalszy bieg, nie zostały zakończone w tym momencie, w którym kończy się raport. Wspomniany artykuł jest skróconą wersją publicystyczną, jak to dalej się rozwija.

Nie bardzo rozumiem, dlaczego nie może być pełnej jawności w tych procedurach. Dlaczego ma się utajniać kwalifikacje kogokolwiek, kto przystępuje, czy ubiega się o stanowisko w służbie publicznej? Przecież nikt nikogo tam na siłę nie ciągnie. Dlaczego mamy utajniać kwalifikacje kogoś, kto będzie wykonywać zadania państwa, czyli w interesie nas wszystkich. My mu będziemy płacić, jest to pośrednio nasz pracownik, bo z naszych podatków bierze pensje. Dlaczego mamy nie wiedzieć kto będzie te zadania wykonywał. Dotyczy to zarówno funkcjonariusza publicznego...

Prof. Maria Gintowt-Janowicz

Będzie czy wykonuje?

Witold Filipowicz

Wszystko jedno, ubiega się, więc dlaczego utajniać jego kwalifikacje? Przecież on doskonale wie, że jeśli zostanie zatrudniony, to jego kwalifikacje zostaną upublicznione, czyli z założenia już wyraża zgodę na upublicznienie swoich kwalifikacji. Chyba, że ktoś ma cel, by je kryć.

Co do kontroli. Tu nie chodzi o policję, ale w moim przekonaniu jest niezbędne powołanie struktury, która będzie tego rodzaju rzeczy kontrolować. Nie umiejscowionej w strukturze jakiegoś resortu, nie w strukturze międzyresortowej, czy w ogóle zależnej od jakiegokolwiek urzędu; musi być nad nią kontrola, ale wyłącznie w strukturze parlamentu. Inaczej nie zda to żadnego egzaminu. Taka kontrola musi być. Urzędnik musi wiedzieć, że w każdej chwili zostanie skontrolowany.

Co do szybkości postępowania i faktu, że czasem wychodzą sytuacje, że trzeba już natychmiast kogoś zatrudnić. Ja sobie nie wyobrażam takiej sytuacji, żeby z dnia na dzień instytucja musiała konkretnego pracownika zatrudnić. Nie ma takiej sytuacji. Ale zdarzają się sytuacje, że się postępuje, jak na przykład Kuratorium, które w ciągu jednego dnia przeprowadza konkurs i zatrudnia. To jest w porządku?

Nie odnoszę się do spraw polityki, nie jestem politykiem, pozostawiam sprawę fachowcom.

To nieprawda, że nie widzę dobrych urzędników. Wręcz przeciwnie, jest bardzo dużo dobrych urzędników tylko oni nie mogą działać tak, jakie mają wewnętrzne przekonania i chcą, i chcieliby działać. Nie mogą z różnych względów; w instytucjach, niestety, działa coś w rodzaju piramidy strachu. Nie mogą się sprzeciwić często własnemu koledze czy koleżance obok, bo wiedzą, że mają układy z kimś wyżej. Tak to niestety wygląda.

Grażyna Kopińska

Z naszej dyskusji, która była bardzo interesująca nie możemy wyciągnąć żadnego wniosku, który byłoby dla wszystkich wspólnych. Poruszano tu między innymi sprawy powoływania bądź nie, akceptowania bądź nie dyrektora generalnego przez ministra - i mamy rozbieżne zdania. Rozbudowywania bądź, nie gabinetów politycznych - mamy rozbieżne zdania.

Właściwie zgadzamy się co do jednego, że powinien być zmieniony system naboru do służby cywilnej, ale też co do tego, w jaki sposób go zmienić, czy go bardziej sformalizować, czy też iść w tym kierunku, aby wpływać na zmianę postaw członków komisji, która dokonuje takiego wyboru, na bardziej propaństwowe i etyczne, też nie mamy jednego stanowiska.

W związku z tym bardzo trudno jest wyciągnąć wnioski z tej dyskusji. Moja propozycja jest taka, ponieważ większość z państwa jednak była zdania, że warto ten raport upublicznić, to - ja mam propozycję abyśmy zdecydowali, że gdyby ten raport razem z koreferatem pana Lewanowicza, plus zapisem dyskusji upublicznienie? Czy państwo uważacie, że to miałyby sens? Przy czym przez upublicznienie rozumiem tu spisanie, wydrukowanie, rozesłanie do ministerstw, do Rady Służby Cywilnej, do klubów poselskich.

Prof. Maria Gintowt-Jankowicz

Jak najbardziej upublicznienie. Ja powiedziałam tylko - w obecnej formie, bo mnie się wydaje, że jest trochę powtórzeń, że jest ten tekst przegadany. Ja nie byłam przeciwna.

Jerzy Widzyk

Ja uważam, żeby jednak dyskusji nie przedstawiać. Była ona wielowątkowa, wychodziła poza zakres opracowania raportu, dotyczyła w znaczącej części innych problemów. I pewnie też jest niekompletna, bo jednak poruszaliśmy znaczące, poważne zagadnienia. Stąd zapewne może być także nieczytelna. Sądzę zatem, że publikacja mogłaby ograniczyć się do zmodyfikowanego raportu i koreferatu, bo jeśli chcielibyśmy przedstawić dyskusję, to musielibyśmy dokonać korekt i poprawek tekstu, a to trochę potrwa.

Jan Pastwa

Ja tutaj mam dwa imperatywy. Jeden, że cokolwiek jest stwierdzone i jest prawdą musi zostać opublikowane, bo inaczej zataja się ważny element dla opinii publicznej, więc raport powinien być opublikowany. A jeżeli tak, to bym postulował, żeby zrobić to wraz z dyskusją.