

KONIECZNA JEST APOLITYCZNA I DOBRZE OPŁACANA SŁUŻBA CYWILNA

..,WWW.SERWISY.GAZETAPRAWNA.PL (2022-03-09 00:00:00)

serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8375822,apolityczna-i-dobrze-oplacana-sluzba-cywilna.html

Postulaty do środowiska naukowego / Shutterstock Historia służby cywilnej w Polsce jest nierozłącznie związana z budową silnego i sprawnego państwa. Jej rola szczególnie wzrasta podczas kryzysów (np. finansowych, humanitarnych, pandemii), ale jest ona również niezbędnym elementem codziennego funkcjonowania państwa i wykonywania efektywnie jego funkcji.

Tekst opracowała prof. dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW.

Przedstawiamy rekomendacje uczestników międzynarodowej konferencji naukowej „100-lecie polskiej służby cywilnej”, która odbyła się na Uniwersytecie Warszawskim (patrz ramka).

Jolanta Itrich-Drabarek, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW:

■ W Polsce należy uporządkować prawo urzędnicze i stworzyć jeden korpus urzędniczy – obejmujący administrację rządową, państwową i samorządową – a jego regulacje winne być oparte na zasadach prawa publicznego. Umożliwi to mobilność kadr urzędniczych oraz wywoła efekt tzw. zwinności administracji, szczególnie istotnej w sytuacjach kryzysowych. Problem upolitycznienia służby cywilnej (s.c.) winien być rozwiązany przez zwiększenie ochrony członków korpusu s.c. przed ingerencją partyjną osób aktualnie sprawujących władzę. Upolitycznienie wpływa bowiem negatywnie na jakość i efektywność pracy s.c.

dr hab. Kaja Gadowska, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego:

■ Zasadniczą rekomendacją dla służby cywilnej Anno Domini 2022 jest pryncypialne oparcie jej pozycji na aktualnym porządku prawnym osadzonym w Konstytucji RP, przeciwstawienie się działaniom polityków mającym na celu upartyjnienie administracji rządowej przez aktywne działania wszystkich aktorów życia społecznego, w tym urzędników s.c., mediów, środowiska naukowego oraz opinii publicznej. Zasadnicze znaczenie dla właściwej realizacji zadań administracji ma oparta na obiektywnych kryteriach rekrutacja kadr. Kluczowe wydaje się tu przywrócenie otwartych konkursów na wyższe stanowiska urzędnicze, z których zrezygnowano w 2015 r.

prof. dr hab. Jacek Wojnicki, UW:

■ Postulowaną zmianą w administracji samorządowej jest rozszerzenie korpusu s.c. jako oddzielnej kategorii w urzędach samorządowych. Pominiecie administracji samorządowej przy tworzeniu państwowej służby cywilnej było poważnym błędem ustawy z 1922 r. i kolejnych rządów II RP. Podobny błąd został popełniony w ustawach o pracownikach samorządowych z 1990 r. i 2008 r., co wystawiło urzędy samorządowe na żer partii politycznych i lokalnych włodarzy. Profesjonalna kadra urzędnicza niezwiązana z konkretnym włodarzem wydaje się szczególnie potrzebna w wydziałach księgowo-budżetowych i rozliczających fundusze unijne. Jest sposobem na ukrócenie nepotyzmu i złych praktyk w administracji samorządowej.

dr Wojciech Drobny, Instytut Nauk Prawnych PAN:

■ Służba cywilna, tak jak całe polskie prawo urzędnicze, wymaga podejścia kompleksowego. Konieczna jest przemyślana decyzja społeczna o docelowym modelu tej formacji. Nie mam wątpliwości, że źródłem nowych rozwiązań powinny być występujące dziś w innych pragmatykach służbowych elementy publicznoprawne. Służba cywilna powinna ponownie stać się instytucją prawa administracyjnego.

Jerzy Jaskiera, prezes Stowarzyszenia Absolwentów KSAP:

■ Należy objąć ustawą o służbie cywilnej całą administrację rządową. Korpus s.c. powinni tworzyć funkcjonariusze zatrudnieni w urzędach organów administracji rządowej wszystkich rodzajów i szczebli, w tym w jednostkach podległych ministrom lub przewodniczącym komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz w agencjach wykonawczych.

Należy dokonać korekty trybu obsadzania stanowisk kierowniczych w kierunku jego większej otwartości (publikowanie ogłoszeń) i konkurencyjności oraz poprawy mechanizmów weryfikacji spełniania merytorycznych kryteriów przez kandydatów.

Obowiązujące rozwiązania systemowe, w tym obecny stan prawny, nie gwarantują doboru merytorycznego na wyższe stanowiska, a nadmierna swoboda i uznaniowość w powoływaniu i odwoływaniu osób negatywnie wpływa na zarządzanie ludźmi i realizację zadań państwa. Brak otwartego i konkurencyjnego naboru oraz nierzetelne podejście do oceny spełniania ustawowych wymagań przez kandydatów na wyższe stanowiska uniemożliwiają dokonanie optymalnego wyboru na podstawie merytorycznego przygotowania kandydatów. Skutkiem tego na wyższych stanowiskach mamy do czynienia z endemiczną niestabilnością korpusu służby cywilnej, mierzoną dużą rotacją na stanowiskach dyrektorskich i znaczną fluktuacją kadry kierowniczej.

Należy ograniczyć polityzację służby cywilnej – m.in. przez zmniejszenie wpływu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz doradców i asystentów politycznych na sprawy kadrowe urzędów, takie jak nabory, awanse, indywidualne warunki pracy i płacy członków korpusu służby cywilnej. Można to osiągnąć przez zwiększenie kompetencji szefa s.c., w tym podporządkowanie mu dyrektorów generalnych.

Należy przeprowadzić kompleksową reformę systemu wynagradzania s.c. Niezbędnym elementem reformy wydaje się wprowadzenie ustawowego mechanizmu powiązania wzrostu kwoty bazowej ze wzrostem wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw lub – ewentualnie – ze wzrostem wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Za wprowadzeniem mechanizmu waloryzacji przemawia także wadliwość mnożnikowego systemu wynagradzania w s.c., który cechuje istotne zróżnicowanie wynagrodzeń na tych samych stanowiskach (szerokie widełki) oraz brak jasnych kryteriów awansu i wynikająca z niego duża uznaniowość. Staż zatrudnienia i wyniki ocen okresowych nie wpływają bezpośrednio na wysokość wynagrodzenia zasadniczego, dlatego dla wielu członków korpusu s.c. jedynie wzrost kwoty bazowej oznacza podwyżkę.

Niezależnie od powyższego należy niezwłocznie podjąć doraźne działania w celu nowelizacji ustawy budżetowej na 2022 r. i zwiększenia kwoty bazowej dla członków korpusu s.c. Jej zamrożenie na poziomie obowiązującym od 2020 r. w warunkach najwyższej od 20 lat inflacji powoduje realny i znaczący spadek dochodów pracowników administracji i ich rodzin. Brak indeksacji kwoty bazowej, w połączeniu z dynamicznym wzrostem wynagrodzeń w innych sektorach gospodarki, pogłębia problemy z rekrutacją pracowników do urzędów państwowych, wzmacnia odpływ najbardziej doświadczonych urzędników i przyspiesza niekorzystne zmiany w strukturze wieku osób zatrudnionych w administracji.

Dagmir Długosz, były dyrektor Departamentu Służby Cywilnej w latach 2008–2014:

■ Ważne jest rozpoczęcie dyskusji i wypracowanie rozwiązań mających na celu większe zaangażowanie prezesa Rady Ministrów w sprawy służby cywilnej jako jej konstytucyjnego zwierzchnika. To zaangażowanie powinno mieć bardziej aktywny i pozytywny charakter (piecza). Wzorcem powinien być tu Prezydent RP jako konstytucyjny zwierzchnik sił zbrojnych. Tym bardziej że zapisy konstytucyjne brzmią niemal identycznie.

Potrzeba też otwartej dyskusji na temat poszerzenia zgodnych z prawem i zasadami etyki możliwościami angażowania się członków w:

- aktywność na rzecz życiowych interesów członków korpusu s.c. jako rodziców, podatników, konsumentów usług publicznych (np. pacjentów, przyszłych emerytów), osób, na które wpływ ma stan środowiska naturalnego itp.;
- działania społecznie użyteczne związane z działalnością organizacji pozarządowych, także te związane z legalnymi środkami

wyrażania opinii (petycje, korzystanie z wolności zgromadzeń i wolności słowa);

- kandydowanie na stanowiska radnych w samorządach terytorialnych (poza partiami politycznymi), ponieważ kapitał kulturowy i społeczny członków korpusu s.c. mógłby być wykorzystany z korzyścią dla wspólnot lokalnych;
- zniesienie ograniczeń w zakresie pełnienia funkcji w związkach zawodowych dla członków s.c.

Możliwości ekspresji tych interesów powinny być poszerzone, z zachowaniem ograniczeń dotyczących aktywności w partiach politycznych i podmiotach z nimi ściśle powiązanych (mediach, stowarzyszeniach itp.). Zasada neutralności politycznej powinna jednak uwzględniać, że w demokratycznym państwie prawa członek korpusu s.c. może korzystać z zagwarantowanych wolności i praw człowieka i obywatela, w tym prawa do udziału w życiu publicznym, a konieczne ograniczenia nie mogą negować istoty tych wolności.

W zakresie praw mających charakter polityczny dyskusja powinna być otwarta – pamiętajmy, że w historii prawa te miały zmiennie historycznie charakter, np. prawa wyborcze kobiet i osób uboższych.

Kolejną sprawą jest podjęcie dyskusji nad utworzeniem samorządu zawodowego s.c., uwzględniającego ramy art. 17 Konstytucji RP oraz art. 153 Konstytucji RP. Rolą samorządu powinna być:

- piecza nad wykonywaniem zawodu członka korpusu s.c. we współpracy i pod nadzorem prezesa RM, w tym sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego oraz nadzór nad pieczęcią nad etyką zawodu;
- reprezentacja ogółu członków korpusu s.c. wobec państwa i jego organów, niezależnie od stanowiska, poziomu dochodów, członkostwa w związkach zawodowych itp.

Stopień uzależnienia statusu społecznego członków korpusu s.c. od decyzji państwa (np. budżet, regulacje dotyczące ograniczeń praw obywatelskich i obowiązków ingerujących w te prawa) powinien umożliwić otwartą dyskusję nad tymi kwestiami, tak aby stopień ingerencji i ograniczenia uwzględniał konstytucyjny wymóg, aby ograniczenia te były proporcjonalne i nie znosiły istoty praw i wolności. Członkowie korpusu s.c. w polityce państwa powinni być traktowani równo w ramach działań (polityka podatkowa, dochodowa), których celem jest wzmacnianie szeroko rozumianej klasy średniej. Szef s.c. powinien zapewnić możliwości takiej dyskusji niezależnie od realizacji postulatu samorządu zawodowego.

Postulaty do środowiska naukowego:

- socjologicznego – podjęcie badań zatrudnionych w s.c. (ok. 120 tys. osób) pod kątem ich umiejscowienia w strukturze społeczeństwa polskiego (klasowo-warstwowej), wpływu dochodów na pozycję w tej strukturze, wpływu płci na sytuację członków s.c. (70 proc. to kobiety), napiętości pozycji społecznej członków korpusu zajmujących różne stanowiska pracy (kierownicze, wykonawcze), zasobów kapitału społecznego i kulturowego;
- politologicznego – podjęcie pogłębionych badań dotyczących stosunku elit politycznych i partyjnych Polski do służby cywilnej. Ich celem powinno być zbadanie „politycznego pola” decyzji wobec służby cywilnej, w tym możliwych obszarów ponadpartyjnego konsensusu dotyczących operacjonalizacji art. 153 konstytucji, w ramach demokracji zdominowanej przez partie polityczne;
- prawniczego – dokonanie pogłębionej analizy uwarunkowań konstytucyjno-normatywnych ograniczeń praw człowieka i obywatela członków korpusu s.c., w tym w świetle orzecznictwa w tym zakresie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. ©©

Międzynarodowa konferencja naukowa „100-lecie polskiej służby cywilnej”

Otrzymała się ona 24–25 lutego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zgromadziła licznych uczestników i badaczy administracji publicznej, którzy łączyli się m.in. z Niemiec, Wielkiej Brytanii, USA.

Konferencję otworzył prof. dr hab. Alojzy Nowak, rektor UW. Wzięła w niej udział kadra naukowa z 19 ośrodków akademickich z kraju i zagranicy, prezesi centralnych instytucji rządowych, członkowie korpusu służby cywilnej z 13 ministerstw, pracownicy urzędów centralnych, członkowie stowarzyszenia absolwentów KSAP, przedstawiciele Rady Interesariuszy funkcjonującej przy WNPiSM UW, liderzy partii politycznych oraz prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki.

Konferencja odbyła się przy wsparciu ZUS i pod patronatem m.in. Dziennika Gazety Prawnej.

Opracowanie Jolanta Itrich-Drabarek

Jolanta Itrich-Drabarek

Materiał chroniony prawem autorskim - wszelkie prawa zastrzeżone. Dalsze rozpowszechnianie artykułu za zgodą wydawcy INFOR PL S.A. Kup licencję

Źródło:

Dziennik Gazeta Prawna