

Marek Balicki

DOTYCHCZASOWE ROZWIĄZANIA I NOWE TRENDY W BRYTYJSKIEJ SŁUŻBIE CYWILNEJ. WZORY DLA POLSKI

Ustawa z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej¹ w art. 1 stanowi, iż: „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju”. Z drugiej strony premier rządu Marek Belka oświadcza w swym exposé² z 24 czerwca 2004 roku, że „...kończy się okres udawanej służby cywilnej”. Wynika z tego oświadczenia, iż w naszym kraju mamy „udawaną” służbę cywilną, której okres jednak się skończy. Co miał na myśli Prezes Rady Ministrów, wypowiadając te słowa? I co należy rozumieć przez „udawaną” służbę cywilną?

Z badań przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej w styczniu 2004 r. wynika, iż przeważająca część respondentów na pytanie: „jakie niekorzystne zjawiska występują w administracji publicznej, wymienia: nepotyzm (87% respondentów), łapówkarstwo (84%) i załatwianie kontraktów (81%).

Tak jest odbierana administracja, a w tym i jej „elita” – służba cywilna w polskim społeczeństwie. Czy obraz ten jest prawdziwy? Cytowany fragment exposé premiera Belki niestety to potwierdza. Taki stan rzeczy niewątpliwie powinien ulec zmianie, a najskuteczniejszą metodą wyeliminowania tych niekorzystnych zjawisk wydają się zmiany w materii ustawowej. Jednak przed ich dokonaniem, aby „nie wyważać otwartych drzwi” ustawodawca powinien wziąć pod uwagę rozwiązania zastosowane przez inne państwa w tym zakresie, szczególnie te z długą tradycją demokratyczną, w których idea służby cywilnej i zrozumienie jej konieczności zdążyły już dawno okrzepnąć. Dlatego właśnie celowy wydaje się przegląd rozwiązań istniejących w kraju znanym z apolitycznej i odpornej na korupcję służby cywilnej, za jaką jest powszechnie uznawana brytyjska Civil Servi-

¹ Dz. U. z 31 maja 1999 r., nr 49, poz. 483 z późn. zm.

² Exposé Prezesa Rady Ministrów Marka Belki z 24.06.2004 r. – fragment ze strony Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – www.kprm.gov.pl.

ce. Dodatkowym argumentem potwierdzającym wysoki poziom tej służby jest to, że brytyjski premier bardzo ją chwali w publicznych wystąpieniach. Oczywiście tamtejsze mechanizmy wykształciły się w innym modelu politycznym, wśród ludzi o innej mentalności, ale pewne rozwiązania można by z powodzeniem przenieść na polski grunt.

Początki służby cywilnej

Potrzebę utworzenia formacji, jaką jest służba cywilna, a więc elitarnej grupy urzędników, do której powinni dostawać się najlepsi, dostrzegli już parę tysięcy lat temu Chińczycy. Jednym z najstarszych przykładów służby cywilnej jest chińska administracja z czasów dynastii Tang, w której rekrutacja i awanse w mniejszym stopniu opierały się na arystokratycznych rekomendacjach, a bardziej bazowały na pisemnych egzaminach. Chińska służba cywilna stała się znana w Europie w XVIII w. i prawdopodobnie miała wpływ na powstanie służby cywilnej na tym kontynencie.

Pierwsza europejska służba cywilna powstała jednak nie w Europie, ale w Indiach, w ramach Kompanii Wschodnioindyjskiej. W celu zahamowania korupcji i protekcji awanse w ramach Kompanii oparto w pewnym momencie na egzaminach. Model ten przejęła Wielka Brytania w 1854 roku, a Stany Zjednoczone w 1883 roku.

Krótką historia brytyjskiej służby cywilnej

Współcześnie brytyjska służba cywilna uważana jest za wyjątkowo uczciwą i bardzo profesjonalną, w znaczeniu kompetencji pracujących w niej urzędników. Jednak nie zawsze tak było. Ukształtowała się taką w wyniku przynajmniej dwustuletniego rozwoju. Aż do połowy XIX w. struktura służby cywilnej w Anglii była bardzo chaotyczna. Urzędnicy byli rekrutowani na zasadach patronażu lub kupowali sobie urzędy. Osoby stojące na czele różnych agend państwowych miały nieograniczoną swobodę w kwestiach zatrudnienia. Przy doborze urzędników nie kierowano się ich zdolnościami czy kompetencjami, nie było mowy o żadnym egzaminowaniu kandydatów na urzędników³. Taki stan rzeczy nie przez wszystkich był akceptowany. Komisja powołana pod przewodnictwem Stafforda H. Northcote'a i Charlesa E. Trevellyana ostro skrytykowała panującą praktykę, przede wszystkim w zakresie rekrutacji. Autorzy raportu przedstawionego w 1853 r. domagali się wprowadzenia egzaminów dla urzędników, jak to miało miejsce w Kompanii Wschodnioindyjskiej. Nadzorować i organizować rekrutację miała Komisja Służby Cywilnej. Urzędników powinny motywować do pracy jasno określone możliwości awansu. W ten sposób wprowadzono do administracji zasadę profesjonalizmu. Jednocześnie z wymaganiami w stosunku do urzędników zapewniono im gwarancje stabilizacji stosunku służbowego niezależnie od zmian rządu, co odno-

³ S. Mazur, *Narodowe modele administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2003, s. 66.

siło się do wszystkich urzędników państwowych z wyłączeniem ministrów⁴. Zmiany powyższe legły u podstaw powstania profesjonalnej służby cywilnej w Wielkiej Brytanii jako jednolitej struktury, charakteryzującej się jednakowymi warunkami zatrudnienia, standardami oraz świadczeniami finansowymi.

We wspomnianym raporcie znalazły się postulaty aktualne także i dzisiaj. Autorzy m.in. stwierdzali:

w obecnym stanie rzeczy nie można rządzić bez pomocy sprawnego aparatu stałych urzędników, którzy by byli należycie podporządkowani ministrom, bezpośrednio odpowiadającym przed monarchom oraz przed parlamentem, lecz którzy by byli zarazem obdarzeni niezależnością, siłą charakteru, zdolnościami i doświadczeniem wystarczającym do tego, aby radzić wspomagając i do pewnego stopnia wpływać na tych, którzy stoją ponad nimi⁵.

Zasady te sformułowano na podstawie praktyki istniejącej w Kompanii Wschodnioindyjskiej, wielkiej instytucji prywatnej, która aż do roku 1858 władała dużą częścią Indii. Był to jeden z pierwszych przykładów tak znaczącego wpływu administracji prywatnej na administrację publiczną. Oddziaływanie w takim właśnie kierunku jest charakterystyczne zarówno dla brytyjskiego, jak i amerykańskiego modelu administracji publicznej.

Współczesny kształt służby cywilnej w Wielkiej Brytanii

Obecnie służba cywilna w Wielkiej Brytanii obejmuje funkcjonariuszy publicznych zatrudnionych przez administrację centralną, którzy nie sprawują funkcji politycznych, stanowisk w wymiarze sprawiedliwości czy w siłach zbrojnych. Służba cywilna ma za zadanie pomagać rządowi Wielkiej Brytanii formułować swoją politykę, podejmować decyzję i zarządzać publicznymi usługami, za które jest odpowiedzialna. Civil service jest niewątpliwie formacją elitarną, zatrudniającą jedynie 2% z ogólnej liczby zatrudnionych w Wielkiej Brytanii i około 10% wszystkich zatrudnionych w sektorze publicznym. Prawie połowa urzędników służby cywilnej zajmuje się bezpośrednim świadczeniem usług dla ludności, w zakres których wchodzi: wypłacanie zasiłków i emerytur, prowadzenie agencji zatrudnienia, obsada stanowisk w więzieniach, wydawanie praw jazdy, świadczenie usług dla przemysłu i rolnictwa. Jedna piąta urzędników służby cywilnej jest zatrudniona w Ministerstwie Obrony i jego agencjach, a reszta w administracji centralnej, służbie celnej i przy świadczeniu różnego rodzaju usług w agencjach, które w większości przypadków są finansowo samowystarczalne. Za centralną koordynację i zarządzanie służbą cywilną jest odpowiedzialny premier, pełniący funkcję ministra służby cywilnej⁶.

Należy podkreślić, iż status służby cywilnej nie jest uregulowany odrębnym aktem prawnym, jak to ma miejsce w innych krajach, lecz ogólnymi normami

⁴ H. Izdebski, *Współczesne modele administracji publicznej*, Warszawa 1993, s. 7.

⁵ Fragment raportu pochodzi z pracy H. Izdebskiego, *op. cit.*, s. 7.

⁶ Por. www.cabinetoffice.gov.uk.

prawnymi dotyczącymi pracowników oraz normami ustanowionymi przez rząd w Kodeksie Zarządzania Służbą Cywilną⁷. Każdy urzędnik służby cywilnej zawiera umowę o pracę ze swoją jednostką organizacyjną oraz podlega ochronie wynikającej z ogólnych przepisów prawa pracy. Urzędnicy służby cywilnej nie są uprzywilejowani w stosunku do pracowników sektora prywatnego, a ich umowy o pracę są bardzo podobne do tych stosowanych w „biznesie”.

Precyzyjnie określone są zasady naboru do służby cywilnej; są nimi otwartość i bezstronność postępowania konkursowego, a w efekcie wybór najlepszego kandydata. Proces rekrutacji obejmuje najczęściej dane stanowisko, selekcja opiera się, więc na zasadzie wyboru najlepszego do danej pracy. Następną zasadą jest równy dostęp do informacji o wolnym stanowisku pracy i wymogach niezbędnych do objęcia tego stanowiska. Zagwarantowane prawnie jest równe traktowanie każdego kandydata. Rekrutacja jest prowadzona przez kierownika jednostki, w której pojawił się wakat. Za przestrzeganie zasad konkurencyjnego i otwartego naboru odpowiedzialny jest Urząd Komisarzy Służby Cywilnej (Office of the Civil Service Commissioners). Jest to bardzo ważna instytucja, utworzona w październiku 1994 r. w celu zapewnienia prawidłowej rekrutacji i awansowania na podstawie zasług. Komisarze nie są urzędnikami służby cywilnej i są niezależni od ministrów. Mianuje ich królowa w ramach swych królewskich prerogatyw. Ich zadaniem jest przyczynianie się do rozwoju wydajnej i bezstronnej służby cywilnej i wspieranie podstawowych wartości tej służby przez gwarantowanie, że nominacje są dokonywane na podstawie zasług oraz rozpatrywanie odwołań składanych przez kandydatów, którzy nie przeszli procesu rekrutacji. Swoje zadania Komisarze realizują przez:

- wydanie Kodeksu Rekrutacji, który zawiera wskazania odnośnie rekrutacji na wszystkie stanowiska,
- gwarantowanie stosowania powyższego Kodeksu w trakcie rekrutacji,
- nadzorowanie procesu selekcji Starszej Służby Cywilnej, aby wybierano najlepszych kandydatów,
- badanie odwołań,
- praca nad wpojeniem zasad prawidłowej rekrutacji w wydziałach,
- podtrzymywanie dobrych praktyk i wspieranie innowacji celem unowocześnienia służby cywilnej.

Ze swojej działalności Komisarze sporządzają coroczny raport, który jest publikowany⁸. Możliwość badania przyczyn niewybrania kandydata na dane stanowisko przez niezależny organ, który działa szybko i któremu odpowiednie urzędy prowadzące proces rekrutacji winne są złożyć szczegółowy raport o wszystkich zarzutach, ma zasadniczy wpływ na proces rekrutacji, skutecznie zapewniając wybór najlepszych kandydatów na dane stanowisko.

Równie istotną cechą modelu brytyjskiej służby cywilnej jest wyraźne rozróżnienie pomiędzy neutralną politycznie służbą cywilną oraz osobami wykonującymi obowiązki publiczne z nominacji politycznej. Politycy, inaczej niż np. w Sta-

⁷ D. Długosz, *Kadry w administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna...*, s. 230.

⁸ www.ocpa.gov.uk.

nach Zjednoczonych, nie mają wpływu na obsadę wysokich stanowisk w służbie cywilnej. Rekrutacja dokonywana jest przez określony urząd. Jedynie w przypadku najwyższego stanowiska urzędniczego w resorcie (stałego sekretarza stanu) nominacji dokonuje premier⁹.

Na czele służby cywilnej stoi Starsza Służba Cywilna (Senior Civil Service – SCS), której rola polega na politycznym doradztwie ministrom, wdrażaniu polityki rządu i zarządzaniu strategicznym podległymi urzędnikami. Coraz więcej członków SCS jest rekrutowanych z sektora prywatnego. Planowane jest, by wymóg posiadania doświadczenia zewnętrznego (poza służbą cywilną) był warunkiem wstępnym do mianowania na wyższe stanowisko. Jeśli chodzi o sposób i okres zatrudnienia, to Urzędnicy Wyższej Służby Cywilnej są powoływani na czas określony w drodze kontraktów, które mogą być odnawiane w zależności od osiągniętych wyników, od których zależy też wysokość ich wynagrodzenia¹⁰. Przepływ wykwalifikowanej kadry z sektora prywatnego to przejaw utrzymującego się wpływu administracji prywatnej na publiczną.

Inni urzędnicy poza SCS zatrudniani są na trzech szczeblach, jako: asystenci (*assistants*), urzędnicy (*officers*) i urzędnicy generalni (*executive officers*). Pracownicy Służby Cywilnej są zatrudniani w ramach umów o pracę: na czas określony, nieokreślony, w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy; na podstawie prawa powszechnego i europejskiego, statutów, zbiorowych układów pracy zawieranych pomiędzy związkami zawodowymi służby cywilnej a pracodawcą, a także regulaminów pracy, zwyczajów i praktyki¹¹.

Służba cywilna jest zdecentralizowana i prowadzona według wzorów stosowanych w sektorze prywatnym (przede wszystkim polityka personalna). Charakteryzuje się zarządzaniem menedżerskim. W niektórych przypadkach doszło do prywatyzacji zadań administracji publicznej, a niektóre urzędy przekształcono w agencje wykonawcze (Executive Agencies), które pracują w podobnych do sfery prywatnej warunkach konkurencji. Stanowią one specyficzną cechę brytyjskiej administracji publicznej. Ich istnienie wpływa na poprawę zarządzania administracyjnego oraz poprawę świadczonych usług publicznych. Mają one własny budżet i plan realizowanych przedsięwzięć, bez narzucanego z góry sposobu realizacji zadań, ale z jasno określonymi procedurami zwierzchniej kontroli. Płace są uzależniane od efektów¹². Inną cechą służby cywilnej w Wielkiej Brytanii jest brak szkoleń przygotowawczych do pracy w służbie, jak też brak wstępnego określania stawianych wymagań zawodowych przed wstąpieniem do służby, a zasadą, na której opiera się selekcja i awanse, jest „najlepsza osoba do pracy”. Choć pracownicy rozpoczynają karierę w różnych miejscach hierarchii, to na wszystkich szczeblach zwiększają się nominacje spoza służby cywilnej. Nabór jest prowadzony w oparciu o profile osobiste kandydatów oraz selekcję dokonywaną przez centra ds. kwalifikacji.

⁹ D. Długosz, *op. cit.*, s. 239.

¹⁰ S. Horton, *Ewolucja służby cywilnej w Zjednoczonym Królestwie Brytyjskim*, Białystok 2001, s. 271.

¹¹ *Ibidem*, s. 268.

¹² www.civilservice.gov.uk – Civil service – Agencies and Public Bodies.

W wyniku stosowania tych wszystkich rozwiązań brytyjska służba cywilna staje się coraz bardziej otwarta, różnorodna, upodabnia się do firmy i jest coraz bardziej dostępna (za pomocą komunikacji elektronicznej) oraz lepiej przeszkolona w zakresie umiejętności zarządzania i usług zorientowanych na klienta¹³.

Zestawienie cech modelu brytyjskiego i czynników na niego wpływających

W zatrudnieniu w brytyjskiej służbie cywilnej można wyróżnić następujące cechy:

- 1) rekrutacja prowadzona w drodze otwartych konkursów na wszystkie stanowiska; urzędnicy muszą konkurować zarówno z kandydatami pochodzącymi z zewnątrz, jak i z wewnątrz urzędu; nie ma sztywnych procedur rekrutacji, stosuje się zasady charakterystyczne dla sektora prywatnego;
- 2) wyraźne rozróżnienie pomiędzy neutralną politycznie służbą cywilną oraz osobami wykonującymi obowiązki publiczne z nominacji politycznej;
- 3) od urzędników wymaga się konkretnych umiejętności, niekoniecznie potwierdzonych dyplomami;
- 4) praca nie jest poprzedzana okresem przygotowawczym;
- 5) brak jest gwarancji stałego zatrudnienia;
- 6) wynagrodzenie ustalane jest indywidualnie w oparciu o porozumienia zbiorowe; wzrost wynagrodzenia zależy od osiąganych wyników w pracy – motywacyjny system wynagrodzeń, nie zależy od wieku pracownika i stażu pracy, lecz od efektów;
- 7) warunki pracy są ustalane na zasadach negocjacji¹⁴.

Natomiast zestawiając trendy charakteryzujące służbę cywilną w Wielkiej Brytanii, możemy wyróżnić:

- 1) wprowadzenie zarządzania menedżerskiego w administracji (menedżeryzm),
- 2) nastawienie na obywatela-klienta (konsumeryzm),
- 3) decentralizacja organizacyjna – coraz większa liczba urzędów autonomicznie wykonujących zadania administracyjne,
- 4) prywatyzacja usług publicznych,
- 5) poddanie administracji mechanizmom rynkowym oraz podporządkowanie potrzebom użytkowników,
- 6) większe wymogi w stosunku do służby cywilnej wyższego stopnia,
- 7) istnienie organów chroniących neutralność polityczną urzędników (minister ds. służby cywilnej).

Ogólna tendencja i kierunek zmian w Wielkiej Brytanii to reformowanie sektora publicznego tak, aby stał się konkurencyjny dla sektora prywatnego, przede wszystkim silne i postępujące zarządzanie w stylu menedżerskim, z naciskiem na wywiązywanie się z takiego zarządzania, rozwijanie przywództwa oraz wyniki.

¹³ S. Horton, *Unowocześnianie brytyjskiej służby cywilnej: służba cywilna XXI wieku*, [w:] *Profesjonalizm administracji publicznej*, red. A. Dębicka, Białystok 2004, s. 180.

¹⁴ Na podstawie: A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet, *Civil Services in the Europe of Fifteen*, Maastricht 1996, s. 139; zob. także J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna” jesień-zima 2000/2001, nr 1, s. 22-49.

Szczególnie te cechy wyróżniają służbę cywilną w Wielkiej Brytanii, ale też w innych krajach anglosaskich (Stany Zjednoczone, Australia, Nowa Zelandia)¹⁵.

Osiągnięte ma być w ten sposób ukształtowanie nowego typu urzędnika o następujących cechach:

- dobry menedżer,
- osoba wrażliwa, aktywna, kreatywna,
- nastawiony na skuteczną realizację zadań,
- przyjazny wobec obywateli,
- konkurencyjny wobec osób zatrudnionych w sektorze prywatnym.

Patrząc na powyższe rozwiązania, które dają w efekcie służbę cywilną na światowym poziomie, pojawia się pytanie o uwarunkowania, dzięki którym to osiągnięto. Wydaje się, że za czynniki, które spowodowały, że w Wielkiej Brytanii udało się stworzyć profesjonalną służbę cywilną, należy uznać przede wszystkim:

- społeczeństwo obywatelskie i silnie rozbudowany sektor prywatny, z którego można czerpać wzory i kadry urzędnicze (sektor prywatny jest bardziej efektywny i oszczędny),
- mechanizmy zapewniające mianowanie najlepszych kandydatów na stanowiska,
- prywatyzacja niektórych zadań państwa (tych szczególnie kosztownych i nieefektywnych) – tworzenie agencji wykonawczych (Executive Agencies),
- kraj ze stabilnymi politycznie instytucjami o długiej historii demokratycznej,
- system wyborczy, który powoduje, że polityka jest zdominowana przez dwie partie (większe zaangażowanie społeczeństwa w życie polityczne, konstruktywne propozycje partii opozycyjnej).

Jakie elementy powinna przejąć polska służba cywilna z modelu brytyjskiego?

Jedną z największych bolączek polskiej służby cywilnej jest brak prawidłowych mechanizmów rekrutacyjnych, gwarantujących dobór najlepszych kandydatów na dane stanowisko. W modelu brytyjskim miało to już od czasów słynnego raportu Northcote'a-Travellyana fundamentalne znaczenie i takim pozostało do dzisiaj. Bo jeżeli kandydat nie zostanie wybrany w drodze konkursu przez bezstronną komisję, ale wszystko się dokonuje zakulisowo i nieuczciwie, to jakie gwarancje uczciwego i zgodnego z przepisami wykonywania obowiązków daje kandydat wybrany z pominięciem reguł zarówno prawnych, jak i moralnych? Czy taka osoba identyfikuje się ze swoją pracą, czy raczej z osobami, którym zawdzięcza stanowisko?

Dlatego przede wszystkim należy zagwarantować lepsze zabezpieczenie rzetelności przeprowadzania konkursów na wszystkie stanowiska, tak, by wygrywały je osoby z najwyższymi kwalifikacjami (angielska zasada: „najlepsza osoba do danej pracy”). Ponadto w krajach anglosaskich występuje struktura zajmująca się sprawami rekrutacji personelu zwłaszcza najwyższego szczebla, a także zapewnienia jego profesjonalizmu i politycznej neutralności. Taką samą strukturę nale-

¹⁵ J. Halligan, *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, MPG Books Ltd, Great Britain 2003, s. 213 [tłum. własne].

żałoby utworzyć i w Polsce. Wprawdzie ustawa o służbie cywilnej wprowadza zasady otwartości i konkurencyjności naboru, ale nie wskazuje mechanizmów wyboru kandydatów na wolne stanowiska, pozostawiając pełną swobodę wyboru kandydatów dyrektorom generalnym urzędów. W ten sposób stają się oni niemal nieograniczonymi dysponentami tak cennego dzisiaj dobra, jakim jest praca. Taki mechanizm powoduje, że ogłaszane na wolne stanowisko konkursy są na pewno często fikcją, a zatrudniane są osoby, które zostały zaakceptowane przed konkursem.

Ponieważ zwycięzcy kandydaci powinni być osobami o dużej wiedzy i posiadać umiejętności związane ze stanowiskiem, na które kandydują, należałoby rozważyć, za wzorem Wielkiej Brytanii, zniesienie sześciomiesięcznego okresu przygotowawczego. W obecnym polskim stanie prawnym mamy taką sytuację, iż osoba, która wygrywa konkurs, gdyż w założeniu ma najwyższe ze starających się kandydatów kwalifikacje, po zatrudnieniu odbywa sześciomiesięczną służbę przygotowawczą, której celem jest zdobycie wiedzy i umiejętności praktycznych dotyczących funkcjonowania administracji państwowej, swojego urzędu i stanowiska pracy. Program służby przygotowawczej obejmuje 160 godzin wykładów i ćwiczeń z zakresu prawa administracyjnego, finansów publicznych, integracji europejskiej, statusu urzędnika i kultury pracy w urzędzie, a przecież wszystkie te umiejętności i wiedzę zwycięski kandydat powinien mieć już na etapie rzetelnie przeprowadzonego konkursu, aby po jego wygraniu przystąpić do pełnienia obowiązków wynikających z objętego stanowiska. Obecne rozwiązanie poddaje już na wstępie w wątpliwość, założenie co do kwalifikacji zwycięskiego kandydata, który jest właściwie wszystkiego uczony w trakcie służby przygotowawczej. Może mieć to znaczenie przy naborze kandydatów ze względu na przeświadczenie decydenta, że kandydat, który nie dysponuje najlepszą wiedzą i umiejętnościami, będzie mógł je nabyć w trakcie służby przygotowawczej (co nie zawsze musi nastąpić). Ponadto służba ta wiąże się z dużymi obciążeniami finansowymi dla budżetu państwa, co jest znaczącym argumentem za jej zniesieniem, przy założeniu (jak najbardziej słusznym), że nie jest nieodzowna. Przepisy ustawy o służbie cywilnej przewidują, że pracownik tej służby cywilnej po okresie przygotowawczym może nie zdać egzaminu i nie zostać dalej zatrudniony. W takim przypadku mamy do czynienia z dalszym marnotrawstwem publicznych pieniędzy wydanych na szkolenia, egzaminowanie, dodatki dla opiekunów, co i tak może spowodować w rezultacie jego zwolnienie pracownika, w którego tyle zainwestowano. W Wielkiej Brytanii, kraju dużo bogatszym od Polski, nie marnuje się budżetowych pieniędzy na „okresy przygotowawcze”. Czy nie jest to lepsze rozwiązanie? Konkurs powinien wygrać pracownik, który całą niezbędną wiedzę i umiejętności na dane stanowisko już posiada – zdobył ją w trakcie studiów, studiów podyplomowych czy na specjalistycznych kursach. Rynek zareagowałby odpowiednio na takie potrzeby. Niech wybierani będą od początku najlepsi, a zaoszczędzone na nieprzeprowadzaniu służby przygotowawczej pieniądze pójdą raczej na zwiększenie wynagrodzeń, by przyciągnąć najlepszych do konkursów.

Kolejna sprawa to duża trwałość stosunku pracy urzędników – mianowanie w przypadku urzędników służby cywilnej. Z jednej strony może wydawać się to

pożyteczne, gdyż urzędnik powinien mieć pewną stabilizację zatrudnienia, która nie uzależnia go tak bardzo od swych przełożonych, mogących rozwiązać umowę o pracę w ściśle określonych przez przepisy przypadkach, ale z drugiej – zawieranie krótkoterminowych umów kreuje bardziej elastyczne warunki pracy i zatrudniania, co w rezultacie jest czynnikiem motywującym. System umów krótkoterminowych jest bardziej korzystny dla obywateli – świadczeniobiorców usług administracji niż dla samych urzędników, ale w sytuacji, gdy *status quo* jest niezadowolające, tzn. praca jest często mało efektywna, to elastyczniejsze warunki zatrudniania mogłyby wpłynąć na polepszenie tej sytuacji. Tak jak w modelu brytyjskim, pracownik podlegałby ochronie wynikającej z ogólnych przepisów prawa pracy. Dlaczego stanowiska urzędnicze mają być bardziej uprzywilejowane? Przepisy szczególne, chroniące urzędników, nie powinny ich nadzwyczajnie wyróżniać na tym polu, skoro obecnie administracja świadczy wiele usług na tych samych zasadach, co podmioty prywatne, i ma się cechować podobną efektywnością oraz podobnie życzliwym podejściem do klienta.

Innym wartym naśladownictwa elementem z systemu brytyjskiego jest wymóg posiadania doświadczenia „zewnętrznego”, a więc nabytego poza służbą cywilną i administracją w ogóle. Urzędnicy z takim doświadczeniem mają „szersze horyzonty”, łatwiej dostosowują się do potrzeb obywateli, tworzą prostsze procedury i są bardziej efektywni niż pracownicy, którzy całe swoje życie zawodowe spędzają w administracji.

Postulowane cechy nowoczesnego modelu zatrudnienia w służbie cywilnej

Na pewno w polskiej służbie cywilnej konieczne są zmiany. Przemiany w społeczeństwie, a przede wszystkim coraz większe oczekiwania społeczne wobec jakości usług publicznych, konieczność rozwoju konkurencyjności państwa na rynkach światowych, to wszystko zmusza także służbę cywilną do coraz większych udoskonaleń.

Taki nowoczesny system zatrudnienia w służbie cywilnej powinien charakteryzować się, za wzorami angielskimi, następującymi cechami¹⁶:

- otwarty z bardzo elastycznymi mechanizmami zatrudniania, których celem jest wyłonienie najlepszych pracowników oraz zwalnianie złych pracowników na wszystkich szczeblach struktury,
- stosujący atrakcyjny i motywujący urzędników system ocen i rozwoju zawodowego,
- kształtujący system zadaniowy.

Na całym świecie służba cywilna ulega przemianom. Obecny kierunek reform biegnie od systemu zamkniętego do otwartego, przemieniając służbę cywilną opartą na doświadczeniu, wiedzy i lojalności na służbę zorientowaną na rezultaty i opartą na umiejętnościach menedżerskich i planowaniu strategicznym. Minimum niezbędne do powstania i funkcjonowania nowoczesnego modelu służby cywilnej to

¹⁶ B. Kudrycka, *Rozwój kadr administracji publicznej. Teoria i praktyka*, „Służba Cywilna” 2002, nr 4.

wspominane już rozgraniczenie sfery publicznej i prywatnej, sprawiedliwe płace, rekrutacja i promocja oparte na kryteriach merytorycznych, rozgraniczenie polityki i administrowania. Niespełnienie wszystkich powyższych wymogów powoduje, że służba cywilna charakteryzowana będzie określeniami: „nepotyzm”, „system łupów”.

Trudno jest znaleźć rozwiązanie, które zespoliłoby korzyści i niedogodności dotyczące służby cywilnej. Z jednej strony chodzi o zachowanie odpowiedzialności osób w niej zatrudnionych, dbanie o interes publiczny, ale także o zapewnienie prawa do godziwego wynagrodzenia, aby pracownicy nie traktowali służby cywilnej jako etapu przejściowego przed objęciem interesujących ich posad poza służbą cywilną albo jako „przechowalni” na czas wielkiego bezrobocia. A z drugiej strony chodzi o stworzenie służby cywilnej efektywnej, nowoczesnej, konkurencyjnej z sektorem prywatnym, zarządzanej na zasadach menedżerskich i sprawnie realizującej postawione jej cele. Prawodawca i osoby zarządzające służbą cywilną powinny dążyć do osiągnięcia modelu optymalnego. Oczywiście jest to zadanie długotrwałe i właściwie niekończące się. Brytyjska służba cywilna kształtuje się już od niemal dwustu lat i proces zmian nie ustaje, lecz wręcz przyspiesza (ostatnie dwadzieścia pięć lat). W tym ostatnim okresie przekształciła się ta służba z biurokratycznej administracji w służbę menedżerską, działającą w oparciu o konkretnie wytyczone cele¹⁷. Polska powinna pójść w tym kierunku.

Nawet najlepiej zorganizowana administracja nie będzie zdolna do sprawnego działania, jeżeli stanowiska w niej nie będą obsadzone przez urzędników wykwalifikowanych i umotywowanych, a także odpowiednio odizolowanych od sfery polityki i prywatnej przedsiębiorczości, dlatego wynagrodzenia urzędnicze powinny być powiązane z jakością świadczonej pracy, na szczeblach kierowniczych powinny być zawierane kontrakty menedżerskie na czas określony, a wyższe stanowiska w służbie cywilnej powinny być dostępne dla osób spoza korpusu służby cywilnej. Te rozwiązania, stosowane przez służbę cywilną, która ma za sobą najdłuższy okres rozwoju, wydają się odpowiednie do przeniesienia na polski grunt.

Przyszłość brytyjskiej służby cywilnej

Brytyjska służba cywilna stale się zmienia, udoskonala, dąży w wyżej wspomnianym kierunku, a jak będzie wyglądała w przyszłości? Na to pytanie udzielił odpowiedzi szef brytyjskiej służby cywilnej sir Andrew Turnbulla, który przedstawił swoją wizję służby cywilnej¹⁸. Ma to być służba:

- ciesząca się szacunkiem tak samo dzięki umiejętności osiągnięcia wyników, jak i zdolnościom politycznym,
- myśląca kreatywnie i działająca strategicznie,
- atrakcyjna dla młodych ludzi sukcesu, którzy chcieliby do niej wstępować,
- tworząca wartość dla opinii publicznej i utożsamiana z takimi wartościami, jak:

¹⁷ S. Horton, *Unowocześnianie brytyjskiej służby cywilnej...*, s. 182.

¹⁸ *Ibidem*, s. 176.

- 1) uczciwość i zaufanie,
- 2) bezstronność i gotowość do służenia wszystkim obywatelom i rządowi,
- 3) rekrutacja i awans w oparciu o kryteria merytoryczne,
- 4) reprezentatywność – wizytówka społeczeństwa.

Reasumując, można uznać realizację tych postulatów za mało prawdopodobną, ale bez tak określanych w przeszłości planów rozwoju brytyjskiej służby cywilnej nie doszłaby ona do pozycji „wzoru do naśladowania” dla innych państw, a zwłaszcza dla Polski.