

Marek Szczepański

Stabilność zatrudnienia w polskiej służbie cywilnej a plany ograniczenia liczebności administracji rządowej

Zarządzanie Publiczne nr 16-17 (2-3), 45-54

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marek Szczepański

Stabilność zatrudnienia w polskiej służbie cywilnej a plany ograniczenia liczebności administracji rządowej

Artykuł omawia problematykę stabilności zatrudnienia w polskiej służbie cywilnej, wobec postulatów zmniejszenia kosztów funkcjonowania i liczebności administracji rządowej. W opracowaniu przedstawione zostały wybrane, teoretyczne założenia wyższej niż w przypadku innych grup zawodowych stabilności zatrudnienia w służbie cywilnej. Omówiono ponadto formalne podstawy stabilności zatrudnienia w polskiej służbie cywilnej oraz praktyczne problemy związane z rozwiązywaniem stosunku pracy z jej pracownikami i urzędnikami. Przedstawiono wyniki badań dotyczących wpływu stabilności zatrudnienia na postawy członków korpusu służby cywilnej. Poświęcono też uwagę podjętej w 2010 r. próbie redukcji (racjonalizacji) zatrudnienia w administracji rządowej.

W artykule zostały wykorzystane fragmenty rozprawy doktorskiej „Motywacja i motywowanie w polskiej służbie cywilnej” opracowanej pod kierunkiem prof. dr hab. Jolanty Szaban.

Słowa kluczowe: służba cywilna, stabilność zatrudnienia w administracji publicznej.

1. Szczególna stabilność zatrudnienia pracowników administracji publicznej

Zdaniem niektórych badaczy zatrudnienie w administracji publicznej powinno być regulowane w sposób odrębny od innych sektorów. Jako uzasadnienie dla tej odrębności wskazuje się m.in. to, że urzędnicy: 1) mają znaczącą władzę i ponoszą szczególną odpowiedzialność; 2) ustanawiają legalne standardy dla obywateli; 3) mogą interweniować bezpośrednio w podstawowe prawa obywateli oraz 4) są wynagradzani z kasy publicznej za pracę na rzecz ogółu (Demke 2005, s. 54).

Jednym z ważnych elementów odrębności administracji publicznej jest szczególna, wyższa niż w innych sektorach, stabilność zatrudnienia urzędników (w artykule wymiennie używam pojęć „pracownik administracji publicznej” i „urzędnik”, natomiast w przypadku polskiej administracji rządowej istotne będzie rozgraniczenie statusu członków służby cywilnej – **pracowników i urzędników służby cywilnej**). Wyższa stabilność zatrudnienia urzędników (rozumiana jako szczególne określenie zasad rozwiązywania

z nimi stosunku pracy) powinna z jednej strony wpływać na niezależność tych osób od ich politycznych zwierzchników, a z drugiej – umożliwiać budowanie kompetentnej kadry urzędniczej.

Stabilność zatrudnienia ma szczególne znaczenie w przypadku służby cywilnej. Zdaniem niektórych badaczy jest jednym z kluczowych warunków jej stworzenia i efektywnego funkcjonowania. Służba cywilna charakteryzuje się bowiem m.in.: wiernością konstytucji, apolitycznością lub neutralnością polityczną, bezstronnością, lojalnością wobec przełożonych, rzetelnością i profesjonalizmem oraz właśnie stabilnością zatrudnienia (Itrich-Drabarek 2004/2005, s. 105). Dobrą służbę cywilną powinna cechować stałość w czasie zmian politycznych (*permanence*), a także neutralność polityczna (*neutrality*) i oparcie na przesłankach merytorycznych przy rekrutacji oraz w przebiegu kariery zawodowej (*meritocracy*; Dugget 2004, s. 76). K. Działocha (2008) uważa, iż stabilność zatrudnienia (oprócz przejrzystości i jawności reguł dostępu do pełnienia określonych funkcji i stanowisk oraz konkurencyjności i merytorycznego charakteru rekrutacji na stanowiska) jest podstawową przesłanką zbudowania służby cywilnej. Nowoczesna służba cywilna wymaga stworzenia ram praw-

nych zapewniających m.in. zabezpieczenie stabilności zatrudnienia i poziomu wynagrodzenia (Mikułowski 2004, s. 84). Postulaty zagwarantowania stabilności zawodowej członków korpusu służby cywilnej można także znaleźć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹.

Pogląd o konieczności zapewnienia stabilności zatrudnienia w służbie cywilnej jest bardzo rozpowszechniony, choć nie jedyny. Przykładowo K. Szczerski zauważa, że współczesny model rozwoju zawodowego zakłada mobilność pracowników, dlatego administracja nie powinna trwać przy tradycyjnej koncepcji służby cywilnej, rozumianej jako grupa „nieusuwalnych biurokratów na całe życie zawodowe związanych z jedną

strukturą”. Celem zarządzania kadrami w administracji powinna być wysoka jakość, a nie wysoka stabilność zatrudnienia i rutyna (Szczerski 2008, s. 5).

Poziom stabilności zatrudnienia w służbie cywilnej wynika w dużym stopniu z przyjętego modelu – w literaturze wyróżnia się zazwyczaj dwa odmienne rozwiązania: **model kariery** (*career system*), inaczej: awansowy lub zamknięty, oraz **model pozycyjny** (*position system*), inaczej: stanowisk lub otwarty (szerzej na temat modeli służby cywilnej w: Czaputowicz 2008, s. 253 i nast.). Modele te różni szereg elementów (tab. 1), w tym poziom stabilności zatrudnienia, który jest wyższy w modelu kariery.

Tab. 1. Porównanie cech modeli kariery i stanowisk

	Model kariery	Model stanowisk
Rekrutacja	na szczeble najniższe	na wszystkie szczeble
Wymagania	konkretne wykształcenie i dyplomy	konkretne umiejętności, niekoniecznie potwierdzone dyplomem
Okres przygotowawczy	tak – dla nowo zatrudnionych	brak
Procesy rekrutacji	sformalizowane	brak formalnych procedur rekrutacji, stosowanie zasad wykorzystywanych w sektorze prywatnym (kontrakty)
Uznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym	nieuznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym	uznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym
Gwarancja stałego zatrudnienia	tak	nie
System wynagrodzeń	ustawowy system wynagrodzeń	wynagrodzenia indywidualne na podstawie porozumienia zbiorowego lub wynegocjowanego kontraktu
Zasady wzrostu wynagrodzeń	określone zasady wzrostu wynagrodzeń	wzrost wynagrodzenia zależny od osiągniętych wyników (wynagradzanie za wyniki)
System starszeństwa (<i>seniority</i>)	system starszeństwa – wysokość wynagrodzenia związana z wiekiem pracownika i stażem pracy	brak systemu starszeństwa – niezależność wynagrodzenia od wieku pracownika i stażu pracy
Negocjacje warunków pracy	regulacje prawne dotyczące systemu negocjacji warunków pracy	wspólne dla sektora publicznego i prywatnego zasady negocjacji

Źródło: Kożuch 2004, s. 141 (adaptacja).

¹ Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2002 r. orzekł, iż „zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie ma być jedynie przejściowym zajęciem, ale stałym źródłem utrzymania oraz miejscem pracy, zapewniającym osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej”. Dlatego niezbędne jest zdaniem Trybunału „zapewnienie stabilności zawodowej i stworzenie przejrzystych reguł naboru i weryfikacji zdobywanej wiedzy i doświadczeń” – Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. akt – K 9/02 (Dz. U. nr 238, poz. 2025), pkt 5.6.

2. Stabilność zatrudnienia w polskiej służbie cywilnej – wymiar formalny i praktyczny

Zgodnie z pierwotnymi założeniami polska służba cywilna miała działać w systemie mieszanym. Jednak silnie zakorzenione w polskiej administracji cechy modelu kariery: stabilność zatrudnienia i system starszeństwa, oraz obawy przed konkursami sprawiły, że dominują w niej elementy modelu zamkniętego; polski model jest uważany za departamentalny (Czaputowicz 2004/2005, s. 31–33).

Formalną podstawę funkcjonowania służby cywilnej stanowi obecnie Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 227, poz. 1505 z późn. zm.). Warto odnotować, że jest to piąta w ciągu ostatnich piętnastu lat ustawa regulująca ten segment administracji publicznej – świadczy to wyraźnie o braku ciągłości instytucjonalnej służby cywilnej. Podobnie jak wcześniejsze akty prawne regulujące jej funkcjonowanie (ustawy z 1998 i 2006 r.), ustawa z 2008 r. rozróżnia (w art. 3): **pracowników służby cywilnej** – osoby zatrudnione na podsta-

wie umowy o pracę, oraz **urzędników służby cywilnej** – zatrudnionych na podstawie mianowania (ustawa reguluje szczegółowo jego warunki i zasady). Co istotne, ustawa nie ogranicza możliwości uzyskania statusu urzędnika do określonych grup stanowisk w służbie cywilnej – urzędnikami mogą zostać pracownicy zatrudnieni zarówno na stanowiskach najniższych (np. pomocniczych czy wspomagających), jak i na stanowiskach kierowniczych.

Część badaczy podkreśla pozytywną rolę zarówno wyodrębnienia w służbie cywilnej grupy urzędników, jak i dużego odsetka pracowników o takim statusie w administracji. Pogląd o istotnej roli zwiększania liczby urzędników mianowanych podziela Najwyższa Izba Kontroli, uznając, że powoduje to korzystne zmiany strukturalne w korpusie i większą stabilność kadr (NIK 2012, s. 12).

Można także spotkać opinie przeciwne. Przykładowo w raporcie sygnowanym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (KPRM) znalazła się opinia, iż grupa urzędników służby cywilnej powinna zostać ograniczona „do osób zajmujących najbardziej odpowiedzialne stanowiska pracy, wiążące się w sposób bezpośredni z wykonywaniem władzy publicznej” – zdaniem

Tab. 2. Cechy polskiego modelu służby cywilnej

Wyszczególnienie	Rozwiązania	Model służby cywilnej
Rekrutacja do służby cywilnej	zdecentralizowana, odformalizowana rekrutacja na konkretne stanowiska	stanowisk
Wymagania	każdorazowo wskazane w opisie stanowiska pracy	stanowisk
Służba przygotowawcza	obowiązkowa	kariery
Gwarancja stałego zatrudnienia	urzędnicy służby cywilnej – mianowanie; pracownicy służby cywilnej – trudna do rozwiązania umowa o pracę na czas nieokreślony	kariery
Obsada wyższych stanowisk	w drodze otwartego, konkurencyjnego naboru; w przypadku zastępcy dyrektora komórki organizacyjnej – możliwość powołania bez konkursu	kariery / stanowisk
System wynagrodzeń	ustawowo określony system mnożnikowy	kariery

Źródło: Czaputowicz 2004/2005, s. 33 (adaptacja).

autorów raportu nie ma większego uzasadnienia zatrudnianie urzędników na niższych stanowiskach (KPRM i Polski Instytut Dyrektorów 2009, s. 10)².

Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. odrębnie niż *Kodeks pracy* reguluje szereg elementów zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej (np. szczegółowo określając zasady rekrutacji czy organizacji służby przygotowawczej).

W przypadku pracowników służby cywilnej ustawa ta co do zasady nie wyłącza stosowania określonych w *Kodeksie pracy* rozwiązań dotyczących rozwiązywania stosunku pracy. Z formalnego punktu widzenia pracownik służby cywilnej jest zatem tak samo zagrożony rozwiązaniem stosunku pracy jak np. pracownik sektora prywatnego. Większa stabilność zatrudnienia pracowników korpusu wynika z polityki kadrowej prowadzonej w urzędach – prostsze niż próba derekrutacji jest pozostawienie nawet najslabszych pracowników na ich dotychczasowych stanowiskach. Wypowiedzenie stosunku pracy w administracji jest bowiem bardziej skomplikowane niż w sektorze prywatnym, gdzie przed sądem pracy pracodawca może argumentować potrzebę zmniejszenia zatrudnienia np. mniejszą skalą zleceń. Rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem korpusu służby cywilnej może nastąpić m.in. w sytuacji likwidacji stanowiska pracy (wiążącego się np. z reorganizacją urzędu) lub uzyskania przez pracownika dwóch kolejnych negatywnych ocen okresowych – trzeba jednak pamiętać, iż od oceny okresowej pracownik może odwołać się do sądu pracy. Dlatego też w praktyce zwolnienie pracownika poprzedza długotrwałe gromadzenie dowodów potwierdzających np. notoryczne spóźnianie się do pracy czy niedotrzymywanie terminów wykonywania zadań. Procedura ta nie tylko jest długo-

trwała, lecz także niesie ze sobą ryzyko zarzutu mobbingu.

Inna jest formalna podstawa stabilności zatrudnienia w przypadku urzędników mianowanych. Ustawa enumeratywnie określa bowiem przesłanki wygaśnięcia stosunku pracy urzędnika (są nimi np. odmowa złożenia ślubowania lub prawomocne skazanie za umyślne przestępstwo); rozwiązanie zaś stosunku pracy (z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia) jest możliwe m.in. w razie dwukrotnej, następującej po sobie negatywnej oceny okresowej. Co ważne, nawet w przypadku reorganizacji urzędnik (inaczej niż pracownik korpusu służby cywilnej) musi otrzymać ofertę pracy w urzędzie.

Podsumowując tę część rozważań, przypomnijmy, iż model polskiej służby cywilnej ma charakter mieszany. Jak zauważa G. Dostatni, taki właśnie mieszany charakter można dostrzec w odmiennym statusie pracowników korpusu służby cywilnej i urzędników. Status urzędników mianowanych w większym stopniu opiera się na przepisach publicznoprawnych (ustawa o służbie cywilnej), przez co rozwiązanie to bliższe jest modelowi kariery. Z kolei status pracowników korpusu służby cywilnej ma w większym stopniu charakter prywatnoprawny (bazuje raczej na *Kodeksie pracy*), co zbliża je do modelu stanowisk i założeń *New Public Management*, postulujących odchodzenie od przepisów szczególnych na rzecz prawa pracy (Dostatni 2011, s. 134–144).

3. Stabilność zatrudnienia w administracji rządowej w świetle badań

Rola stabilności zatrudnienia pracowników administracji rządowej była w ostatnich latach przedmiotem kilku badań. W badaniu motywacji członków korpusu służby cywilnej przeprowadzonym w lipcu 2005 r. przez PBS na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej (metodą ankiet pocztowych, na próbie losowej, objęto 2068 osób), 86% respondentów wymieniło stabilność zatrudnienia wśród czynników mających duży wpływ na stosunek do pracy (odpowiedzi „bardzo duży” i „raczej duży”). W tym samym badaniu na pytanie „Czy ma Pan(i) poczucie bezpieczeństwa swojego zatrudnienia?” pozytywnie odpowiedziało prawie trzy czwarte responden-

² Niektórzy dyrektorzy generalni często nie są zainteresowani zachęcaniem pracowników do ubiegania się o mianowanie, obawiając się zmniejszenia zaangażowania w pracę. Dyrektor Generalna Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (w którym urzędnicy stanowią jedynie ok. 1% zatrudnionych) stwierdziła, iż „niektórzy pracownicy po uzyskaniu stopnia urzędnika mianowanego przestają angażować się w pracę, bo podlegają szczególnej ochronie przed zwolnieniem” (Radwan 2011).

tów („raczej tak” – 66% i „zdecydowanie tak” – 8%), nie miało zaś poczucia bezpieczeństwa 18% badanych (w tym 15% odpowiedzi „raczej nie”). Większość respondentów uznała służbę cywilną za dobrego pracodawcę, a 74% tych osób jako powód takiej opinii wskazało stabilność zatrudnienia (PBS 2005).

W 2008 r. KPRM przeprowadziła badanie systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej – ankietę wypełniło ok. 6,2 tys. członków korpusu (KPRM nie podała dokładnej liczby respondentów). W odpowiedzi na pytanie „Co najbardziej motywuje Cię do pracy w służbie cywilnej?” (można było wybrać maksymalnie dwie odpowiedzi) 48,4% osób wskazało czynnik „bezpieczeństwo i stabilność zatrudnienia”. Badanie świadczyło o zróżnicowaniu ocen w zależności od płci respondentów – czynnik ten uznało za motywujący do pracy 51,21% kobiet wobec 43,02% mężczyzn (KPRM 2008).

Stabilność zatrudnienia była także jednym z elementów badania ilościowego dotyczącego pracowników urzędów wojewódzkich, które przeprowadziłem w okresie 15 marca–23 kwietnia 2010 r. Zostało ono zrealizowane z wykorzystaniem techniki CAWI (*Computer-Assisted Web Interviewing*). Prośbę o wypełnienie ankiety skierowano do wszystkich członków korpusu zatrudnionych w urzędach wojewódzkich, a kwestionariusz wypełniły 1393 osoby, tj. prawie 17% całej populacji.

Badanie to przyniosło m.in. następujące wyniki. Po pierwsze, czynnik „bezpieczeństwo i stabilność zatrudnienia w administracji” miał duże lub raczej duże znaczenie w podjęciu decyzji o rozpoczęciu pracy w administracji dla ponad 89% respondentów (pytanie brzmiało: „Jakie znaczenie dla Pana(i) decyzji o podjęciu pracy w administracji rządowej miały...?”). Dla zbliżonego odsetka respondentów czynnik ten miał duże lub raczej duże znaczenie dla kontynuowania pracy w administracji (pytanie brzmiało: „Gdyby dzisiaj otrzymał(a) Pan(i) atrakcyjną propozycję pracy poza administracją, jakie znaczenie – w kontekście decyzji o pozostaniu w obecnym miejscu pracy – miałyby...?”). Znaczenie bezpieczeństwa i stabilności zatrudnienia dla kontynuowania pracy różniło się nieznacznie według płci respondentów (był to czynnik ważny dla 90% kobiet i 84,9% mężczyzn), w większym

zaś stopniu według statusu w służbie cywilnej (czynnik ważny odpowiednio dla 79,3% urzędników i 89% pracowników korpusu).

Po drugie, w odpowiedzi na pytanie o wagę poszczególnych czynników dla motywacji do pracy (pytanie „Jak ważne jest dla Pana(i)...?”) czynnik „bezpieczeństwo i stabilność zatrudnienia” został uznany za ważny lub raczej ważny przez 98,6% respondentów. Oceny tego czynnika nie różniły się znacząco między poszczególnymi kategoriami respondentów – np. był on ważny lub raczej ważny dla 99% kobiet i 97,5% mężczyzn oraz dla 99% urzędników i 98,5% pracowników służby cywilnej.

Po trzecie, w odpowiedzi na pytanie o swoje stanowisko wobec kilkunastu, często podnoszonych przez opinię publiczną, krytycznych opinii o administracji rządowej respondenci podzielili tylko dwie, z wymienionych w kwestionariuszu ankiety, uwagi krytyczne (pytanie brzmiało: „Poniżej zostało przedstawionych kilka, często podnoszonych przez opinię publiczną, krytycznych opinii o administracji rządowej. Czy Pan(i) zgadza się z tymi opiniami?”). Osoby, które wypełniły ankietę, uznały, że administracja jest zbyt zbiurokratyzowana i upolityczniona. Jedynie 39% respondentów zgodziło się z opinią, że administracja zajmuje się zbyt wieloma sprawami, a 33% badanych – że zatrudnia zbyt wielu pracowników.

4. Koncepcja racjonalizacji zatrudnienia w administracji rządowej

Kwestia ograniczania kosztów funkcjonowania sektora publicznego zyskała na znaczeniu w obliczu trwającego kryzysu gospodarczego. Pogorszenie sytuacji finansów publicznych w krajach UE, w tym presja rynków finansowych na ograniczanie deficytu budżetowego, wymusza na rządach podejmowanie różnorodnych działań zaradczych, takich jak redukcja kosztów administracji publicznej. Radykalne, doraźne działania oszczędnościowe często są określane pojęciem *austerity measures* (szerzej: Pietrasiński 2011).

Dyskusja o skali i kosztach funkcjonowania administracji trwa też w Polsce, co w dużym stopniu wiąże się z informacjami o rosnącym zatrudnieniu w administracji publicznej. Autorzy raportu dotyczącego społecznego wizerunku służby

cywilnej zauważają, że w dominującym obecnie, liberalnym dyskursie dogmatem jest myślenie „...im mniej państwa, tym lepiej (...). Nawet dyskurs «silnego państwa» wydaje się raczej zakładać wzrost jego sprawności, efektywności niż rozrost struktur” (ARC 2011, s. 4). W tej sytuacji nie dziwią zapowiedzi kolejnych ekip rządzących dotyczące zmniejszenia zatrudnienia w administracji rządowej.

Według klasyfikacji OECD sektor rządowy i samorządowy (*general government*) zatrudniał w Polsce w 2011 r. 9,7% ogółu siły roboczej (*total labour force*) wobec 10,8% w 2000 r.; co ciekawe, jest to jeden z najniższych poziomów w krajach OECD (średnia wynosi 15%; OECD 2011, s. 2). Liczba zatrudnionych w sekcji „Administracja publiczna” na 10 tys. mieszkańców w Polsce w 2010 r. wyniosła 274 osoby wobec średniej UE na poziomie 308 osób, jednak w ostatniej dekadzie w przypadku naszego kraju nastąpił jeden z najwyższych wzrostów tego wskaźnika (Dąbrowski 2011, s. 7).

Zatrudnienie w korpusie służby cywilnej systematycznie rośnie – z poziomu 103 800 w 2001 r. do 122 989 pracowników w roku 2010³. Wzrost ten wynikał m.in. z konieczności obsługi projektów unijnych, ucywilnienia części etatów w służbach mundurowych, włączenia w strukturę niektórych urzędów gospodarstw pomocniczych oraz powstania nowych urzędów (tamże, s. 4–5).

Rząd Donalda Tuska podjął próbę stworzenia formalnych podstaw redukcji zatrudnienia w administracji w 2010 r. Na podstawie przedłożenia rządowego Parlament uchwalił Ustawę z 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013 (co istotne, projekt tej ustawy nie powstał w Departamencie

³ W momencie oddawania do druku tego artykułu nie były jeszcze dostępne informacje na temat stanu zatrudnienia w korpusie służby cywilnej na koniec 2011 r. Z informacji uzyskanych przeze mnie w KPRM wynika, iż stan zatrudnienia może po raz pierwszy od 2001 r. zmaleć. Trzeba jednak pamiętać, że podawane przez KPRM dane na temat wielkości zatrudnienia w administracji rządowej mogą być mylące, nie uwzględniają one bowiem osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych. Szerzej zob.: Radwan 2012

Służby Cywilnej KPRM, a w zespole doradców premiera kierowanym przez ministra M. Boniego, większość członków zespołu stanowiły osoby spoza służby cywilnej)⁴. Zgodnie z powyższą ustawą „racjonalizacja”, tzn. zmniejszenie zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych (a więc także w urzędach, w których funkcjonuje służba cywilna), miała wynieść minimum 10% pracowników w stosunku do stanu zatrudnienia z dnia 30 czerwca 2009 r. Zamierzano tego dokonać m.in. w drodze niezawierania z pracownikami kolejnych, terminowych umów o pracę lub na skutek rozwiązywania stosunku pracy. Redukcja zatrudnienia miała dotyczyć pracowników zatrudnionych zarówno na podstawie umowy, jak i mianowania. Ustawa ta mogła zatem faktycznie zachwiać jednym z filarów służby cywilnej – stabilnością zatrudnienia urzędników.

Rządowa koncepcja redukcji zatrudnienia w administracji rządowej nie tylko wzbudziła zrozumiałe opór środowisk urzędniczych, lecz także wywołała krytykę wielu ekspertów i publicystów, której zostały poddane z jednej strony zapisy ustawy, a z drugiej – sposób jej przygotowania⁵.

W konsekwencji 7 stycznia 2011 r. Prezydent RP skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności wspomnianej ustawy z ustawą zasadniczą. We wniosku zarzu-

⁴ Być może taka decyzja była spowodowana obawą, że dojdzie do głosu kategoria urzędników, którą R. O’Leary określa mianem „rządu partyzanckiego” (*guerilla government*). Pojęcie to oznacza działania części urzędników publicznych realizowane wbrew życzeniom (zakomunikowanym bezpośrednio lub pośrednio) ich przełożonych. „Partyzanci” nie decydują się na publiczne przedstawienie swoich obiekcji, a wśród technik ich postępowania O’Leary wymienia m.in.: niekorygowanie błędnych działań przełożonych, co ma doprowadzić do ich porażki, niewykonywanie poleceń uznanych za niesprawiedliwe oraz przecieki do mediów (O’Leary 2010).

⁵ Jak zauważa K. Rybiński, „to, co dzieje się z administracją, to jest przejaw patologii w zarządzaniu państwem. Rząd dwa razy dawał urzędowi komunikat, że zamierza racjonalizować zatrudnienie w administracji: raz w połowie 2009 roku i drugi w zeszłym. Ponieważ obie próby były nieskuteczne, to zamiast zmniejszenia administracji mamy jej wzrost. (...) Urzędy dwa razy zatrudniały na wypadek, gdyby okazało się, że muszą zwalniać. (...) Zapowiadanie i nierealizowanie zamierzeń przez rząd to skrajna nieodpowiedzialność” (Rybiński 2011).

cono, iż zaskarżona ustawa, dopuszczając do zmniejszania zatrudnienia poprzez arbitralne rozwiązywanie stosunków pracy z pracownikami zatrudnionymi na podstawie mianowania, może naruszać zasadę państwa prawa, a w szczególności zasadę bezpieczeństwa prawnego i wywodzoną z niej zasadę ochrony praw nabytych. Zdaniem Prezydenta RP regulacje dotyczące urzędników mianowanych wprowadzane zaskarżaną ustawą stanowią istotny i zaskakujący dla obywateli wyłom w dotychczasowym systemie gwarancji szczególnej ochrony stosunku pracy pracowników mianowanych. Ustawa dopuszcza również arbitralne zwalnianie członków korpusu, w tym urzędników służby cywilnej – takie zaś rozwiązanie można uznać za sprzeczne z koniecznością zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa za pośrednictwem korpusu służby cywilnej (Kancelaria Prezydenta RP 2011).

W wyroku z 14 czerwca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy dotyczące redukcji zatrudnienia w korpusie służby cywilnej są niezgodne z art. 2 i 153, ust. 1 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału kształtowanie zasad pracy w administracji publicznej musi uwzględniać status urzędników, wszystkie zaś modyfikacje zasad funkcjonowania służby cywilnej należy oceniać pod kątem możliwości wykonywania zadań administracji w sposób determinowany konstytucyjnie. Trybunał uznał, że przewidziana w zaskarżonej ustawie nadmierna swoboda w ustalaniu kryteriów planowanych zwolnień wiąże się z brakiem jednoznacznego rozstrzygnięcia, czy podstawowym problemem administracji jest zbyt duża liczba urzędników, czy też ich niewłaściwa alokacja w ramach administracji (Wyrok TK z 14 czerwca 2011 r.).

Premier Tusk uznał brak postępów w redukcji zatrudnienia w administracji za jedną z największych porażek swojego rządu. Po wspomnianym rozstrzygnięciu Trybunału zlecił on ministrom i wojewodom zmniejszenie stanu zatrudnienia do poziomu z końca 2007 r., co oznaczałoby konieczność zwolnienia z pracy ok. 27,5 tys. pracowników. Dyrektorzy generalni urzędów nie wdrożyli jednak tego zalecenia, ograniczając się do namawiania osób, które osiągnęły wiek emerytalny, do odejścia z pracy za porozumieniem stron. Przedstawiciele rządu deklarują, że

mimo wyroku Trybunału redukcja zatrudnienia w administracji rządowej zostanie dokonana, np. w drodze negocjacji⁶.

Zapowiedzi redukcji zatrudnienia w administracji znalazły się w *exposé* premiera Tuska z 18 listopada 2011 r. – „odchudzenie” administracji ma być wynikiem przede wszystkim deregulacji i zmniejszenia „nadprodukcji ustaw”. Czynnikiem, który ma poprawić jakość funkcjonowania administracji, jest także nowy resort administracji i cyfryzacji (Tusk 2011)⁷. Warto odnotować, że jego powołanie wiąże się z dodatkowymi etatami, co kłóci się z zapowiedziami zmniejszania zatrudnienia.

5. Podsumowanie

W literaturze przeważa pogląd, iż stabilność zatrudnienia urzędników wiąże się ściśle z ich neutralnością polityczną – uważa się, że urzędnicy będą mogli efektywnie współpracować z pionem politycznym tylko wtedy, jeśli zapewnione im będzie minimum ochrony przed arbitralnymi decyzjami polityków (np. Kamiński 2008, s. 53–54). Podkreśla się również, że wyższe bezpieczeństwo zatrudnienia w administracji stanowi element rekompensujący mniejsze wynagrodzenia niż te osiągnięte w sektorze prywatnym⁸. Przywołane wyniki badań pracowników korpu-

⁶ Komentując zapowiedzi rządu o rezygnacji z pomysłu redukcji zatrudnienia w administracji na rzecz zwolnień w drodze negocjacji kierowników jednostek organizacyjnych z ich podwładnymi, A. Sadowski stwierdził: „Przez negocjacje rozumiem na przykład przesuwanie pracowników na inne stanowiska, tylko czemu ma to służyć? (...) Przecież albo dany pracownik jest potrzebny, albo nie; albo rząd chce odchudzić administrację, albo nie. Widać, że rządowi nie zależy, by zwalniać, ale by utrzymać efekt propagandowy. To porażka” (Kacprzak 2009).

⁷ Jak stwierdził premier: „Jest rzeczą konieczną (...) kontynuowanie procesu, który kulał w ostatnich latach, także za czasów, kiedy byłem premierem w ostatnich czterech latach. Mówię tu o odchudzaniu administracji i czynieniu jej coraz bardziej przyjazną i służebną” (Tusk 2011).

⁸ Ciekawe porównania wynagrodzeń w sektorze publicznym i prywatnym zob.: HRM partners S.A. (2011). „Prezentacja końcowa z «Przeprowadzenia badania i dokonania analizy wynagrodzeń w służbie cywilnej w porównaniu do wynagrodzeń w pozostałych urzędach administracji publicznej oraz sektorach gospodarki», <http://www.dsc.kprm.gov.pl/badanie-hrm> [dostęp: 3.10.2011].

su służby cywilnej potwierdzają duże znaczenie stabilności zatrudnienia dla decyzji o podejmowaniu i kontynuowaniu pracy w administracji rządowej oraz dla ich motywacji do pracy.

W sytuacji deficytu budżetowego redukcja zatrudnienia w administracji rządowej wydaje się niezbędna. Wyzwaniem dla obecnego i przyszłych rządów będzie zatem swoiste pogodzenie ognia z wodą – kontynuacja instytucjonalizacji służby cywilnej z równoczesnym zmniejszeniem zatrudnienia w administracji rządowej. Rozwiązaniem tego problemu nie była z pewnością próba racjonalizacji zatrudnienia w formule zaproponowanej przez Radę Ministrów w 2010 r. Usiłowanie wymuszenia na dyrektorach generalnych cięć, mających w dużym stopniu charakter automatyczny, nie miało szansy powodzenia nie tylko z powodów formalnych (wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny), lecz także ze względu na opór samej administracji.

Zmniejszenie kosztów funkcjonowania administracji rządowej wymagać będzie, moim zdaniem, opracowania i konsekwentnego wdrożenia programu zmian, opartego na teorii i praktyce zarządzania. Opisane poniżej propozycje wymagają determinacji i konsekwencji polityków⁹ oraz ich współpracy z pionem urzędniczym (to przecież urzędnicy przygotowują najczęściej projekty dokumentów, które wpływają na funkcjonowanie służby cywilnej – przykładem jest choćby *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi*¹⁰). Wyzwaniem dla takiej współpracy może być postawa polityków – jak słusznie zauważa G. Dostatni, istot-

⁹ Jak zauważa M. Matheson (2003–2004), znacznie więcej politycznych programów reform administracji rozpoczyna się, niż kończy; wyzwaniem jest bowiem duża trudność w rzeczywistej reformie systemu – zgłaszanie inicjatyw reformatorskich przynosi doraźne korzyści polityczne.

¹⁰ Ustawa z 2008 r. o służbie cywilnej nakłada na Szefa Służby Cywilnej obowiązek przygotowania strategii zarządzania zasobami ludzkimi, która podlega zatwierdzeniu przez Radę Ministrów. Prace nad *Strategią Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej na lata 2011–2020* trwają od 2009 r. – jej projekt został poddany konsultacjom społecznym oraz międzyresortowym i od września 2011 r. oczekuje na rozpatrzenie przez Komitet Rady Ministrów. Wspomniany dokument ma być instrumentem realizacji strategii *Sprawne Państwo*, która nie została dotychczas przyjęta przez Radę Ministrów, można zatem spodziewać się zmian w kształcie *Strategii Zarządzania...* (Puzyna 2011).

nym problemem wpływającym na rozwój służby cywilnej w Polsce jest „nieufność sfery politycznej wobec czynnika urzędniczego w administracji, w tym w szczególności do członków korpusu służby cywilnej” (Dostatni 2011, s. 69).

Po pierwsze, punktem wyjścia dla redukcji zatrudnienia w administracji rządowej powinna być rzeczywista deregulacja (prób podejmowanych w ostatnich latach nie można bowiem uznać w żadnym przypadku za udane). W tym kontekście warto odnotować trzy teoretyczne dylematy (czy może rozwiązania) dotyczące podnoszenia efektywności w administracjach państw OECD i UE: *doing the same with less* (wykonywanie tych samych zadań przy mniejszych zasobach); *doing more with less* (realizacja szerszych zadań przy mniejszych zasobach) oraz *doing less for less* (wykonywanie mniejszej liczby zadań przy mniejszych zasobach). J. Pietrański uważa, że to ostatnie rozwiązanie mogłoby spowodować, iż „redukcji uległaby skuteczność jej [tj. administracji] działania jako całości” (Pietrański 2011, s. 10). Jednak w przypadku polskiej administracji rządowej wykonującej, jak oceniam, zbyt wiele zadań, metoda *doing less for less* jest w pełni uzasadniona.

Po drugie, równoległe do rzeczywistej deregulacji powinien być prowadzony przegląd zadań poszczególnych urzędów pod kątem liczby zatrudnionych w nich pracowników. Jeśli byłoby to możliwe, przegląd taki powinien być dokonywany przez osoby spoza urzędu – zewnętrznych ekspertów i/lub pracowników innych urzędów. Postulat ten wiąże się m.in. z trudnością pomiaru wyników działania administracji (szerzej: Zieliński 2011, s. 31–32).

Po trzecie, warto rozważyć ograniczenie możliwości zdobywania statusu urzędnika mianowanego jedynie do wyższych grup stanowisk w służbie cywilnej; nie wydaje się zasadne umożliwianie osobom zatrudnionym na najniższych stanowiskach w korpusie służby cywilnej uzyskiwania statusu urzędnika (zwiększającego znacznie stabilność zatrudnienia)¹¹.

¹¹ Odchodzenie od określania szczególnego statusu urzędników można zaobserwować w wielu państwach europejskich – zob. np. zestawienie zmian w pozycji członków służby cywilnej w ośmiu krajach europejskich: Czupatowicz 2008, s. 270.

Po czwarte, należy z uwagą odnotować diagnozę autorów raportu *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, iż administracja pozbawiona jest dynamizmu, kreatywności i zdolności reformowania się. Dylemat zaś, przed którym stoi polska administracja, dotyczy z jednej strony poddania się rosnącej biurokratycznej inercji, a z drugiej – dokonania systemowej diagnozy i podjęcia reformy mechanizmów jej funkcjonowania (*Polska 2030... 2009*, s. 299 i nast.). Dlatego też wobec potrzeby zmniejszania kosztów administracji warto rozważyć ograniczenie stabilności zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej – także w przypadku urzędników mianowanych. Szczególna stabilność zatrudnienia ma z pewnością swoje zalety, jednak w znacznym stopniu utrudnia racjonalne prowadzenie polityki kadrowej w urzędach, uniemożliwiając lub znacznie ograniczając możliwość zwalniania pracowników najmniej efektywnych. Faktyczna nieusuwalność pracowników administracji rządowej nie tylko wpływa na mniejszą skuteczność administracji, lecz także działa demotywująco na osoby efektywne i zaangażowane w wykonywanie swoich obowiązków.

Bibliografia

- ARC Rynek i opinia (2011). „Społeczny wizerunek służby cywilnej. Raport podsumowujący” (raport zrealizowany na zlecenie KPRM), http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/raport_podsumowujacy.pdf [dostęp: 18.04.2012].
- Czaputowicz J. (2004/2005). „Służba cywilna w Polsce – między polityką a profesjonalizacją”, *Służba Cywilna*, nr 9.
- Czaputowicz J. (2008). „Służba cywilna w procesie integracji europejskiej”, w: J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa: Europejski Instytut Administracji Publicznej – Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dąbrowski M. (2011). „Zatrudnienie w korpusie służby cywilnej na tle administracji publicznej”, *Przegląd Służby Cywilnej*, nr 4(13).
- Demke Ch. (2005). *Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants?*, Luxemburg: EIPA.
- Dostatni G. (2011). *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa: WoltersKluwer.
- Duggett M. (2004). „Wkład profesjonalnej służby cywilnej w demokrację”, w: A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok: Stowarzyszenie Administracji Publicznej.
- Działocha K. (2008). „Uwagi wstępne do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej”, <http://dsc.kprm.gov.pl/strona.php?id=154> [dostęp: 15.03.2010].
- HRM partners S.A. (2011). „Prezentacja kończąca z «Przeprowadzenia badania i dokonania analizy wynagrodzeń w służbie cywilnej w porównaniu do wynagrodzeń w pozostałych urzędach administracji publicznej oraz sektorach gospodarki», <http://www.dsc.kprm.gov.pl/badanie-hrm> [dostęp: 3.10.2011].
- Itrich-Drabarek J. (2004/2005). „Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity”, *Służba Cywilna*, nr 9, jesień – zima.
- Kacprzak I. (2009). „Zamiast zwolnień będą negocjacje”, *Rzeczpospolita*, 28 grudnia.
- Kamiński A.Z. (2008). „Administracja publiczna we współczesnym państwie”, w: J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa: Europejski Instytut Administracji Publicznej – Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kancelaria Prezydenta RP (2011). Informacja na stronie Kancelarii: <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wiadomosci/art,1604,prezydent-skierowal-dotk-ustawe-o-racjonalizacji-zatrudnienia.htm> [dostęp: 15.01.2011].
- Koźuch B. (2004). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa: PLACET.
- KPRM (2008). „Wyniki badania nt. wynagrodzeń w służbie cywilnej”, <http://www.dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci.php?id=9&look=169> [dostęp: 30.11.2010].
- KPRM i Polski Instytut Dyrektorów (2009). „System wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej na tle rozwiązań zagranicznych – analiza i propozycje zmian”.
- Matheson A. (2003–2004). „Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi”, *Służba Cywilna*, nr 7.
- Mikułowski W. (2004). „Sprawność cywilnej służby publicznej jako instrumentu rządzenia państwem”, w: W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego.
- Najwyższa Izba Kontroli (2012). Informacja o wynikach kontroli „Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych”, marzec, <http://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/informacja-o-wynikach-kontroli-nik-funkcjonowanie-sluzby-cywilnej-w-ramach> [dostęp: 15.04.2012].

OECD (2011). „Government at a Glance 2011. Country note: POLAND”.

O’Leary R. (2010). „Guerrilla employees: Should managers nurture, tolerate, or terminate them?”, *Public Administration Review*, styczeń–luty.

PBS (2005). „Badanie dotyczące motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej. Raport z badania”.

Pietrasiński P. (2011). „Działania doraźne i pakiety oszczędnościowe w administracjach publicznych”, *Przegląd Służby Cywilnej*, nr 1(10), styczeń–luty.

Polska 2030. Wyzwania rozwojowe (red. naukowa M. Boni) (2009). Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Puzyna E. (2011). „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Instrument realizacji strategii *Sprawne Państwo*”, *Przegląd Służby Cywilnej*, nr 6(15), listopad–grudzień.

Radwan A. (2011). „W urzędach brak specjalistów”, *Gazeta Prawna*, 24 marca.

Radwan A. (2012). „Urzędy omijają umowy o pracę. Rośnie zatrudnienie na zlecenie”, *Dziennik Gazeta Prawna*, 11 kwietnia.

Rybiński K. (2011). „Administracja przejada efekty podwyżki VAT”, rozmowa z A. Fandrejewską, *Rzeczpospolita*, 1 marca.

Szczerski K. (2008). „Opinia do projektów ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej wykonana na zlecenie Biura Analiz Sejmowych”, <http://www.dsc.kprm.gov.pl/strona.php?id=154> [dostęp: 1.03.2011].

Tusk D. (2011). Exposé z 18 listopada 2011 r., <http://www.premier.gov.pl> [dostęp 25.11.2011].

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. akt – K 9/02 (Dz. U. nr 238, poz. 2025).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. akt – Kp1/11.

Zieliński W. (2011). „Efektywność ZZL w sektorze publicznym”, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 3–4.

Employment stability in Polish civil service versus plans of reducing the scale of government administration

The article concerns aspects of employment stability in Polish civil service in the context of the government’s plans of reducing the costs of functioning and scale of government administration. The author presents theoretical assumptions of higher employment stability in civil service compared to other professional groups and discusses formal grounds of employment stability in Polish civil service as well as practical problems relating to terminating employment relationships with civil servants. What is more, he introduces the results of research concerning the influence of employment stability on the attitude of civil servants. The article also discusses the 2010 attempt to reduce employment in government administration. To conclude, the author offers some suggestions concerning employment reduction in government administration.

Key words: civil service, stability of employment in public administration.