

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

1 (43) / 2018



UNIwersYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

Partner wydawniczy



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Komitet redakcyjny

Redaktor naczelny

Stanisław Mazur

Redaktorzy tematyczni

Marek Cwiklicki – nauki o zarządzaniu

Jacek Klich – nauki polityczne, ekonomia

Łukasz Mamica – ekonomia

Stanisław Mazur – nauki polityczne

Karol Olejniczak – nauki o zarządzaniu

Dawid Sześciło – prawo

Pasquale Tridico – ekonomia

Mariusz Trojak – ekonomia

Marcin Zawicki – nauki o polityce publicznej

Redaktor statystyczny

Andrzej Sokołowski

Dział Wywiady

Marek Benio

Redaktor językowa

Dorota Kasjanowicz

Sekretarz

Anna Chrabąszcz

Koordynator baz danych

Marek Oramus

Redaktor on-line

Marcin Kukielka

Rada programowa

Przewodniczący Rady Programowej:

Jerzy Hausner – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,
Polska

Alain Alcouffe – Université Toulouse 1, Francja

Ash Amin – University of Cambridge, Wielka Brytania

Andrzej Bukowski – Uniwersytet Jagielloński, Polska

John L. Campbell – Dartmouth College, USA

Bernard Chavance – University of Paris Diderot, Francja

Robert Delorme – CEPREMAP, Francja

Dagmir Długosz – Departament Służby Cywilnej, Kancelaria
Prezesa Rady Ministrów, Polska

Marius D. Gavriletea – Babes Bolyai University, Rumunia

Anna Giza-Poleszczuk – Uniwersytet Warszawski, Polska

Jarosław Górniak – Uniwersytet Jagielloński, Polska

Jan Herbst – Uniwersytet Warszawski, Polska

Hubert Izdebski – Uniwersytet Warszawski, Polska

Dag Ingvar Jacobsen – University of Agder, Norwegia

Robert Jessop – Lancaster University, Wielka Brytania

Janusz Koczanowski – Uniwersytet Ekonomiczny
w Krakowie, Polska

Tadeusz Kudłacz – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,
Polska

Adam Leszkiewicz – Grupa Azoty S.A., Polska

Ove K. Pedersen – Copenhagen Business School, Dania

Victor Pestoff – Ersta-Sköndal University College, Szwecja

Grażyna Skąpska – Uniwersytet Jagielloński, Polska

Jacek Szlachta – Szkoła Główna Handlowa, Polska

Magdalena Środa – Uniwersytet Warszawski, Polska

Jan Jakub Wygnański – Pracownia Badań i Innowacji
Społecznych „Stocznia”, Polska

Janusz Zaleski – Politechnika Wrocławska, Polska

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2017
Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe. Czasopismo dostępne w bazach: CEEOL, CEJSH, BazEkon,
BazHum, EBSCO (Business Source Corporate Plus, Business Source Ultimate), ERIH Plus, ProQuest

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*

Adiustacja – *Anna Kaniewska, Dorota Szmajda*

Wydawca:

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków

tel. 12 293 75 60

www.msap.uek.krakow.pl

Partner wydawniczy:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.

ul. Wiślana 8, 00-317 Warszawa

tel./fax 22 692 41 18, 22 826 59 21, 22 828 93 91; dział handlowy: w. 108

e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)

Druk i oprawa: MCP, Marki

Nakład: 200 egz.

PUBLIC GOVERNANCE

1 (43) / 2018



Publishing partner



SCHOLAR
Publishing House

Editorial Board

Editor-in-Chief

Stanisław Mazur

Thematic Editors

Marek Cwiklicki – management science

Jacek Klich – political science, economics

Eukasz Mamica – economics

Stanisław Mazur – political science

Karol Olejniczak – management science

Dawid Sześciło – law

Pasquale Tridico – economics

Mariusz Trojak – economics

Marcin Zawicki – public policy science

Statistical Editor

Andrzej Sokolowski

Interviews Department

Marek Benio

Language Editor

Dorota Kasjanowicz

Secretary

Anna Chrabąszcz

Database Coordinator

Marek Oramus

Online Content Editor

Marcin Kukielka

Programme Board

President

Jerzy Hausner – Cracow University of Economics, Poland

Alain Alcouffe – Université Toulouse 1, France

Ash Amin – University of Cambridge, United Kingdom

Andrzej Bukowski – Jagiellonian University, Poland

John L. Campbell – Dartmouth College, USA

Bernard Chavance – University of Paris Diderot, France

Robert Delorme – CEPREMAP, France

Dagmir Długosz – Civil Service Department, Chancellery of the Prime Minister, Poland

Marius D. Gavriletea – Babes Bolyai University, Romania

Anna Giza-Poleszczuk – University of Warsaw, Poland

Jarosław Górniak – Jagiellonian University, Poland

Jan Herbst – University of Warsaw, Poland

Hubert Izdebski – University of Warsaw, Poland

Dag Ingvar Jacobsen – University of Agder, Norway

Robert Jessop – Lancaster University, United Kingdom

Janusz Koczanowski – Cracow University of Economics, Poland

Tadeusz Kudłacz – Cracow University of Economics, Poland

Adam Leszkiewicz – Grupa Azoty S.A., Poland

Ove K. Pedersen – Copenhagen Business School, Denmark

Victor Pestoff – Ersta-Sköndal University College, Sweden

Grażyna Skąpska – Jagiellonian University, Poland

Jacek Szlachta – Warsaw School of Economics, Poland

Magdalena Środa – University of Warsaw, Poland

Jan Jakub Wygnański – The Unit for Social Innovation and Research 'Shipyard,' Poland

Janusz Zaleski – Wrocław University of Technology, Poland

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2017

The original version of the magazine is its printed version. The magazine is available in the following databases: CEEOL, CEJSH, BazEkon, BazHum, EBSCO (Business Source Corporate Plus, Ultimate Business Source), ERIH Plus, ProQuest

ISSN 1898-3529

Graphic Design – *Agata Łankowska*

Copy Editing – *Anna Kaniewska, Dorota Szmajda*

Publisher

Małopolska School of Public Administration

Cracow University of Economics

ul. Rakowicka 27, 31-510 Krakow

phone: + (48) 122 937 560

www.msap.uek.krakow.pl

Publishing Partner

Scholar Scientific Publishing Company

ul. Wiślana 8, 00-317 Warsaw

phone/fax: + (48) 226 22 118 9248 921 265, 228 289 391; Sales Department: ext. 108

e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Typesetting: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)

Printing and binding: MCP, Marki

Circulation: 200 egz.

Spis treści

János Kornai

Zrewidowany paradygmat systemowy. Wyjaśnienia i dodatkowe elementy w świetle doświadczeń państw postsocjalistycznych – część trzecia 7

PaWEŁ Białynicki-Birula, Jacek Klich

Specyfika krajów neoweberowskich na przykładzie działań podejmowanych w reakcji na globalny kryzys finansowy 19

Leszek Kwieciński

Polskie parki technologiczne – w stronę IV generacji parków technologicznych. Wstępne wyniki badań terenowych 38

Kaja Gadowska

Relacje między polityką i administracją w procesie tworzenia służby cywilnej w Polsce. Perspektywa nowego instytucjonalizmu 54

Małgorzata Sidor-Rządkowska

Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach komercyjnych i w administracji publicznej. Czego biznes może się uczyć od służby cywilnej? 78

Małgorzata Mędrala

Wyższe stanowiska w służbie cywilnej – uwagi na tle ostatnich nowelizacji. 88

Michał Stebnicki

Rola funduszu leśnego w wyrównywaniu niedoborów finansowych w nadleśnictwach 104

Wojciech Fill

Wybrane aspekty prawne odpowiedzialności korpusu służby cywilnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w procesie realizacji krajowych programów operacyjnych. 117

Contents

János Kornai

The system paradigm revisited: Clarification and additions in the light of experiences in the post-socialist region – Part III 7

Paweł Białynicki-Birula, Jacek Klich

Specific traits of neo-Weberian states on the example of their reaction to the global financial crisis 19

Leszek Kwieciński

Polish technology parks: Towards 4th generation parks. Preliminary results of an empirical study 38

Kaja Gadowska

Relations between politics and administration in the process of creating civil service in Poland. The perspective of New Institutionalism 54

Małgorzata Sidor-Rządkowska

Human Resource Management in business organizations and in public administration: What can business learn from civil service? 78

Małgorzata Mędrala

Higher posts in Civil Service: Some reflections on the latest amendments 88

Michał Stebnicki

The role of the forest fund in balancing the deficit of Forest Districts 104

Wojciech Fill

Selected legal aspects of civil service responsibility for a breach of public finance discipline in the process of implementing national operational programmes 117

János Kornai

Zrewidowany paradygmat systemowy. Wyjaśnienia i dodatkowe elementy w świetle doświadczeń państw postsocjalistycznych – część trzecia¹

Termin *paradygmat* został wprowadzony do filozofii nauki przez Thomasa Kuhna, który posłużył się nim do określenia specyficznego podejścia wykorzystanego przez daną szkołę badawczą do analizowania przedmiotu badań. Badacze, używając tego samego paradygmatu, szukają odpowiedzi na podobne pytania badawcze i wykorzystują zbliżone metody i podejścia. W pracy opublikowanej w 2000 roku autor tego eseju wprowadził termin „paradygmatu systemowego” (*system paradigm*)², który odnosi się do systemów funkcjonujących w społeczeństwie. Niniejsze studium rozwija teoretyczne zagadnienia zarysowane we wcześniejszym artykule, uwzględniając doświadczenia z transformacji państw postsocjalistycznych.

Pierwsza część jest porównaniem systemu socjalistycznego i kapitalistycznego, autor opisuje ich główne cechy i konkluduje, że system kapitalistyczny został wprowadzony w państwach poprzednio socjalistycznych z wyjątkiem Korei Północnej i Kuby. Część druga to analiza różnych postaci kapitalizmu w świetle typologii zbudowanej na podstawie dominujących form polityki i rządów. Wyróżnione zostały trzy istotnie różniące się między sobą typy kapitalizmu: demokratyczny, autokratyczny i dyktatorski. Huntington pisał o „trzeciej fali” demokracji. Studium to kończyła konkluzja, że trzecia fala dobiegła kresu (*has dried up*): tylko w jednej dziesiątej z 47 państw postsocjalistycznych społeczeństwa żyją w ustroju demokratycznym, podczas gdy we wszystkich pozostałych państwach tej grupy przeważają autokracja i dyktatura. W trzeciej części eseju autor podejmuje wątki aparatu konceptualnego i analitycznego w odniesieniu do Węgier, gdzie funkcjonuje kapitalizm, natomiast przeważającą formą w polityce i rządzeniu jest autokracja – tu można znaleźć ważne cechy wspólne dla Węgier i innych państw kapitalistycznych czy innych ustrojów autokratycznych. Taki rezultat jest zgodny z obserwacją, że istnieją mniej fundamentalne cechy typowe dla Węgier („*hungarica*”), różne od cech innych państw³.

Słowa kluczowe: autokracja, demokracja, system kapitalistyczny, system socjalistyczny, transformacja postsocjalistyczna, Węgry

János Kornai
Professor of Economics Emeritus
Harvard University and Corvinus University
of Budapest
Fővámter 8
1093 Budapest, Hungary
janos.kornai@uni-corvinus.hu

¹ Jest to tłumaczenie trzeciej części artykułu: *The system paradigm revisited. Clarification and additions in the light of experiences in the post-socialist region*, który ukazał się w *Acta Oeconomica* 2016, 66(4), 547–596. Publikacja za zgodą Autora. Części pierwsza i druga ukazały się odpowiednio w numerach 3 (s. 7–18) i 4 (s. 7–22) „Zarządzania Publicznego”. Tłumaczenie: Jacek Klich.

² Przytaczane przez tłumacza oryginalne terminy angielskie zapisane italią w nawiasach mają za zadanie doprecyzować myśl Autora. Pozostałe wyróżnienia italią, bez nawiasów, pochodzą od samego Autora.

³ Chciałbym wyrazić swoją wdzięczność przede wszystkim mojej żonie, Zsuzsy Dániel, która zachęciła mnie do napisania tego eseju wbrew wszystkim trudnościom życiowym: była pierwszą czytelniczką kilkunastu wcześniejszych wersji opracowania, wspomagającą moją pracę kilkunastoma przemyślanymi sugestiami. Winien jestem również podziękowania wszystkim tym osobom, które czytały rękopis i wsparły mnie swoimi rekomendacjami, pomagały zebrać dane i dokonać przeglądu literatury. Chciałbym tu podkreślić rolę Ádáma Kerényiego, który najbardziej mi pomógł swoimi inicjatywami i wyjątkowymi zdolnościami. Trudno byłoby mi porównywać bezcenną pomoc ze strony innych współpracowników, zatem po prostu wymienię ich nazwiska: Dóra Andrics, Réka Branyiczki, Rita Fancsovits, Péter Gedeon, Péter Mihályi, Quang A. Nguyen, Ildikó Pető, Andrea Reményi, Eszter Rékasi, Miklós Rosta, András Simonovits, Adám Szajkó, Zoltán S. Bíró, Judit Ványai oraz Chenggang Xu. Jestem wdzięczny Brianowi McLeanowi, mojemu

3. Miejsce Węgier według dwóch typologii

Wykorzystanie ogólnych ram metodologicznych do doświadczeń Węgier

Ta część studium nie ma na celu uzupełniania obrazu przedstawiającego naturę i strukturę władzy siły politycznej rządzącej na Węgrzech od 2010 r. Jest już wiele pótek pełnych takich studiów⁴. Każdy dzień przynosi nowe zwroty (*twists*), a krytyczne raporty na ich temat można znaleźć w gazetach. Nie będę również próbował w tym studium uaktualniać moich wcześniejszych publikacji.

Węgry są państwem postsocjalistycznym, które znam najlepiej. Chciałbym zastosować aparat analityczny przedstawiany w tym studium, głównie ramy konceptualne i dwie typologie – do specyficznych doświadczeń Węgier. Czy Węgry mieszczą się w tych dwóch typologiach, czy stanowią pojedynczy, unikalny przypadek? Ta aplikacja sprawdza przydatność (*viability*) aparatu koncepcyjnego, ram konceptualnych i typologii. Przedstawia również możliwość wyjścia poza specyficzny przypadek Węgier i dodania kilku nowych myśli o bardziej ogólnym charakterze.

przyjacielowi i od dziesięcioleci stałemu tłumaczowi, za wierny i czytelny przekład. Chciałbym również podziękować Uniwersytetowi Korwina w Budapeszcie za stworzenie warunków do spokojnej pracy oraz Fundacji „By Force of Thought” za udział w finansowaniu badań.⁴ Jeszcze przed zwycięstwem tej siły politycznej w wyborach powszechnych w 2010 r. József Debreczeni przewidział prawdopodobne zmiany na wielu polach (Debreczeni 2009). Pierwszym opracowaniem po przejściu władzy pokazującym radykalne zmiany i dokonujące się procesy było studium Gábora Halmai (Halmai 2010), a po nim moje studium „Taking Stock” (Kornai 2011), które wskazywało na radykalną transformację, tj. na to, że rząd rozmontował już kilka kluczowych instytucji demokratycznych i zaczął tworzyć autokratyczną regułę swojego działania. Oprócz dużej liczby artykułów prasowych badających to zjawisko ukazało się kilkanaście akademickich analiz, spośród których powinienem tu wymienić: Ágh (2016), Bauer (2016), Bozóki (2016), Kornai (2012, 2015), Körösiényi (2015), Magyar (2016) i Magyar-Vásárhelyi (2013, 2014, 2015).

Węgierski kapitalizm

Powróćmy do tabeli 1. Wszystkie trzy cechy główne i sześć pobocznych cech kapitalizmu można odnieść do Węgier. Węgry nie znajdują się na żadnej „trzeciej drodze”. Węgier nie można klasyfikować jako systemu niekapitalistycznego czy niesocjalistycznego.

Kapitalizm jest bardzo mocnym systemem, zdolnym do znacznych osiągnięć nawet w niesprzyjających warunkach (*inimical conditions*). Jego siła była widoczna na Węgrzech, przede wszystkim w przyspieszaniu postępu technicznego. Osiągnięcia w rozwoju nowoczesnych technologii szybko się rozprzestrzeniały, a państwo przyczyniło się do powstania niejednej rewolucyjnej innowacji. Pomimo wielu błędów i zaniedbań w polityce gospodarczej gospodarka rozwijała się. Rośnie PKB, chociaż tempo wzrostu jest umiarkowane: nie jest ono tak szybkie, jak przyspieszenie obserwowane zazwyczaj w okresie szybkiego wzrostu po kryzysie. Jest to prawdziwy kapitalizm, chociaż jego korzystne aspekty były słabsze, a niekorzystne silniejsze niż te, które występują w wielu lepszych wariantach kapitalizmu.

Obecny system polityczno-rządowy wywiera silny wpływ na gospodarkę węgierską, ale nie uważam za stosowne określać go mianem „kapitalizmu państwowego”⁵. Wokół tego terminu panuje wielkie zamieszanie. Wielu używa go, by twierdzić, że państwo przejęło funkcje kapitalistycznej prywatnej własności lub że samo stało się kapitalistą. Z pewnością tak nie jest. Jakkolwiek silne pragnienie zwiększenia swojego bogactwa żywiliby ci, którzy pozostają przy władzy, błędem jest dopatrywanie się w tym jedynej motywacji.

⁵ Termin „kapitalizm państwowy” (*„state capitalism”*) był używany przez polityków i analityków polityki o różnych przekonaniach (od różnych odcieni socjalizmu i komunizmu, przez liberałów, aż do faszystów). Niektórzy stosują go do formacji, z którą sympatyzują, inni do tej, którą zwalczają. Pomocna historia tego terminu jest udostępniona na stronie Wikipedii: https://en.wikipedia.org/wiki/State_capitalism. Jednym z interesujących nurtów dyskursu na ten temat była w 2005 r. debata między Jánosem Kisem i Gáspárem Miklósem Tamásem (dwoma filozofami) na temat socjalizmu, kapitalizmu i kapitalizmu państwowego (Tamás 2005; artykuł Kisa z 2005 r. został wydrukowany ponownie w pracach zebranych autora: Kis 2014, s. 429–439).

Działanie maszynierii państwa nie opiera się na zasadach kapitalistycznej gospodarki rynkowej.

Wszystkie rodzaje kapitalizmu pokazują przeplatanie się (*entwining*) sfery polityki (aparatu państwa kierowany przez partie sprawujące władzę, prawodawca stanowiący prawo i przywództwo rządu) ze sferą biznesu. To przeplatanie się jest na Węgrzech nadzwyczaj silne i występuje na wielu polach i w wielu formach. Wszystkie rodzaje kapitalizmu niosą ze sobą korupcję. Na Węgrzech jest ona nadzwyczaj często spotykana, dotyczy olbrzymich sum pieniędzy i przyjmuje wiele różnych form. To przeplatanie się i korupcja jawią się na pierwszy rzut oka jako rozrastająca się dżungla, ale dalsza analiza tego zjawiska pokazuje kilka cech charakterystycznych:

1. Sektor państwowy znów się rozrasta, lecz w umiarkowanym zakresie (Mihályi 2015). Forma, jaką przyjmuje, to zazwyczaj nie konfiskata prywatnych firm, banków czy innych organizacji, chociaż takie przypadki też mają miejsce. Metody są bardziej wyrafinowane. Państwo kupuje do tej pory prywatne firmy, banki czy inne organizacje po niskich cenach, uprzednio używszy posiadanej władzy do utrudnienia ich działania i wpędzenia w długi. Następnie umieszcza swoich lojalnych ludzi w kierownictwie państwowych przedsiębiorstw czy instytucji finansowych. Dzięki temu zyskuje silną pozycję w życiu gospodarczym.
2. Często podmiot gospodarczy znajdujący się na skraju upadku jest kupowany przez państwo za symboliczną sumę, po czym zasilany środkami publicznymi odzyskuje dobrą pozycję, a następnie jest reprivatyzowany. Cena sprzedaży nie będzie wysoka, a nowi właściciele zbliżeni do Fideszu, partii rządzącej, zyskają.
3. Wysoki jest udział wydatków rządowych na finansowanie bieżącego funkcjonowania maszynierii rządowej (*governmental machinery*) i na inwestycje finansowane w całości czy w części ze środków publicznych. Te ostatnie zwiększane są przez środki z funduszy Unii Europejskiej otrzymywanych przez Węgry, które decydują o ich spożytkowaniu. Wszystkie te wydatki rządowe wykorzystywane są w tendencyjny sposób (*in a biased way*). Tam, gdzie na to pozwalają luki w prawie, procedury zamówień

publicznych są obchodzone. Jeżeli nie można ich ominąć, oferty są tak formułowane, aby zwyciężyły firmy bliskie rządowi. To pozwala wielkim firmom lub grupom firm na dynamiczną ekspansję i bywa tak, że pewna część tych ekstra zysków trafia do kieszeni tych, którzy ułatwili drogę do wygrania przetargu. Z reguły policja i prokuratura nie wykazują chęci do szukania dowodów na tak oczywistą korupcję⁶. Decydenci kierują się często politycznymi uprzedzeniami i osobistą przewagą w sprawach dotyczących zamówień publicznych, karier w służbie publicznej, wynagrodzeń dla kierownictwa, pomocy zagrożonym przedsiębiorstwom i innym organizacjom czy łagodzenia ograniczeń budżetowych. Beneficjenci takich działań stają się lojalnymi stronnikami rządzącej grupy; między posiadaczami władzy politycznej i tymi, których preferują, rozwija się relacja patron – klient. Tak poszerza się szkodliwe zjawisko znane w literaturze jako *klientelizm* czy *kapitalizm koleśiów* (*crony capitalism*).

4. Do przypadków przedstawionych powyżej można dodać inny powszechnie znany: beneficjenci powiązani są więziami rodzinnymi lub pokrewieństwa z decydentami. Takie amoralne przypadki są znane od dawna jako *nepotyzm*.
5. Wykorzystywany arsenał środków obejmuje nie tylko nagrody, ale również kary odstraszające. Jeżeli szef kapitalistycznej grupy zbyt wysoko mierzy lub zbliża się zbyt blisko do wierzchołka piramidy władzy, stosowane są środki odwetowe: zamówienie publiczne może być wycofane, można zaniechać wykupu firmy,

⁶ W pewnym zakresie badania procesów korupcji prowadzą media pozarządowe, ośrodki badawcze czy politycy opozycyjni. (Jako przykład można tu przywołać raport Corruption Research Center Budapest (2016), który pokazuje kompleksowe dane oparte na badaniach przeprowadzonych na dużej próbie). Ale ukazanie korupcji to tylko pierwszy krok. Jego efekty będą ograniczone, dopóki opublikowane podejrzenia nie zostaną objęte śledztwem policyjnym, zarzutami kryminalnymi, postępowaniem sądowym czy wreszcie nie skończą się wyrokami skazującymi. To wszystko jest monopolem państwa. Nawet najbardziej bezstronny sędzia nie może skazać tych, wobec których policja czy prokuratura nie przeprowadzą bezstronnego śledztwa i nie sformułują zarzutów.

mogą zostać zastosowane kary administracyjne lub wprowadzone regulacje prawne, które będą ograniczały działalność.

6. Sformułowanie *zawłaszczenie państwa (state capture)* weszło do słownika nauk o polityce, a zjawisko to jest spotykane również na Węgrzech: akty prawne i regulacje są przygotowywane według potrzeb określonych grup. Przeciwnie zjawisko jest równie często spotykane: państwo zawłaszcza sferę biznesu. Przywódcy państwa na stanowiska powołują oligarchów i ich odwołują. Takie interwencje polityków i biurokratów rozciągają się od najwyższych poziomów hierarchii biznesowej w dół, do poziomu średniego szczebla zarządzania. Oni decydują, kto szybko się wzbogaci (czasem z szybkością światła), a czyje bogactwo zostanie pomniejszone.

Ten szczególny wariant węgierskiej współpracy polityków sprawujących władzę i sfery biznesu, z dominacją tych pierwszych i rozpowszechnioną korupcją, skutkowałam nowym terminem *państwo mafijne*, ukutym przez Bálint Magyar i rozpowszechnionym teraz w żargonie politycznym⁷. Bez wątplenia istnieją silne podobieństwa między tym, co dzieje się na Węgrzech i mafią włoską, amerykańską, rosyjską czy wywodzącą się z innych rejonów świata. Na szczęście istnieją również podstawowe różnice. „Ojciec chrzestny” czy mała grupa rządząca mafią karze za niesubordynację nie zwolnieniem czy zatrudnieniem na mniej eksponowanym, ale ciągle komfortowym stanowisku, lecz śmiercią. Groźba śmierci gwarantuje bezwarunkowe posłuszeństwo. Jest to mocniejsza metoda dyscyplinowania niż degradacja i/lub pozbawienie wysokich zarobków.⁸

⁷ Bálint Magyar zaczął używać tego terminu w pierwszych latach XXI w. Szczegóły na temat tego terminu można znaleźć w Magyar 2016, s. 1–55 i Magyar-Vásárhelyi 2013, s. 9–85, a ponadto w Magyar-Vásárhelyi 2014 i 2015.

⁸ Albert Hirschman wskazał w błyskotliwym eseju, że są dwie organizacje, wobec których nie ma i nie może być sprzeciwu, czy to w formie wypowiedzi, czy wycofania się: władza stalinowska i mafia (Hirschman 1970). W dzisiejszym węgierskim systemie jest możliwość sprzeciwu w formie wypowiedzi czy wycofania się, a jeżeli wszystko inne zawiedzie, wykorzystania ekstremalnej formy wycofania się, jaką jest opuszczenie kraju.

Opisane powyżej cechy systemu od 1 do 6 w większości nie są napędzane tylko przez motywy władzy czy pieniądza. Można w nich dostrzec również *tendencje nacjonalistyczne*. Tam, gdzie jest to możliwe, preferuje się raczej własność węgierską niż zagraniczną lub międzynarodową⁹. Jest to jedna z normatywnych zasad rządzących zamówieniami publicznymi. Nacjonalistyczny rząd może się również uciekać do innych środków, takich jak manipulowanie kursem waluty. Słabnący węgierski forint uczyni import droższym i w ten sposób poprawi szanse węgierskich producentów (którzy mają wyższe ceny) na sprzedaż, kosztem konsumentów. Czołowi politycy rządowi często przedstawiają opinie antykapitalistyczne. Nie powinno to wprowadzić w błąd obywateli. System, w którym żyją Węgrzy, jest systemem kapitalistycznym.

Węgierska autokracja

Powróćmy do tabeli 2. Węgry wykazują wszystkie cztery główne cechy autokracji i sześć pobocznych. Mam świadomość, że aktualna sytuacja na Węgrzech jest ciągle przedmiotem debaty prowadzonej przez krytycznych analityków krajowych i zagranicznych: czy Węgry mogą być nazywane demokracją, nawet jeśli wiele przypadków wykazało, że demokracja jest im obca? Jak zauważyłem wcześniej, między specjalistami, politykami czy obywatelami o politycznym zmyśle (*politically minded*) nie ma zgody co do koncepcji demokracji, a zatem nie oczekuję, że to studium przekona każdego, że Węgry nie mogą być zaliczane do demokracji. Mam tylko nadzieję, że dla tych, którzy poznali moją dotychczasową argumentację, jasne jest, że według przedstawionej tu typologii Węgry są autokracją.

Niech mi będzie wolno zaakcentować minimalne warunki autokracji: rząd, który nie może zostać odwołany na podstawie zwyczajowych procedur demokratycznych; system instytucji (wprowa-

⁹ Są tu wyjątki. Silna, prestiżowa korporacja transnarodowa ze „strategicznym porozumieniem” z rządem może liczyć na specjalne traktowanie. Kiedy zderzają się dwa priorytety: umacnianie władzy centralnej i uprzedzenie nacjonalistyczne na rzecz preferowania kapitału węgierskiego, zazwyczaj to pierwsze okazuje się silniejsze.

dzenie prawa wyborczego uprzywilejowanego rządzącą siłą polityczną, obniżenie funduszy potrzebnych opozycji do efektywnego działania, drastyczne zmniejszenie wpływu opozycyjnych gazet i mediów itp.), które niemal gwarantują Fideszowi zwycięstwo wyborcze.¹⁰ Partia rządząca obsadza główne stanowiska na wszystkich szczeblach zaufanymi ludźmi. Wprowadza zatem własne mechanizmy równowagi politycznej (*checks and balances*), zapewniając w ten sposób, że zaufani ludzie wyznaczeni przez aktualnie rządzącą grupę zachowają kluczowe stanowiska i hamować będą normalne funkcjonowanie nowego rządu, gdyby partia rządząca straciła władzę (co wydaje się bardzo mało prawdopodobne).

Wszystko to nie jest zaskoczeniem dla tych, którzy patrzą na prawdopodobne wydarzenia bez myślenia życzeniowego.¹¹ Prawdziwi demokraci mogą zaakceptować swoją porażkę w wyborach. Być może Viktor Orbán nie zaakceptował swojej porażki w 2002 i 2006 i postanowił, że to nigdy nie powinno mu się znów przydarzyć. Już w swoim sławnym wystąpieniu w Kötöcs w 2009 r. zapowiedział, że Węgry potrzebują prawicowego reżimu, który pozostawałby u władzy przez co najmniej 15–20 lat.¹² Zaliczam się do grona tych, którzy serio potraktowali determinację Orbána. Pierwsze sygnały, że buduje on system autokratyczny, były widoczne już po kilku miesiącach po przejściu władzy. Niestety, pierwsze oznaki niebezpieczeństwa odniosły nikły skutek. Upłynęły lata, zanim niebezpieczeństwo dla demokracji stało się jasne dla węgierskich i zagranicznych

¹⁰ Jeżeli zajdzie taka konieczność, Fidesz zawrze ciche lub otwarte porozumienie ze skrajnie prawicową partią Jobbik. Przywodzi to na myśl koszmar z upadkiem demokracji weimarskiej: koalicję byłego kanclerza Franza von Papena i innych konserwatywnych polityków z partią nazistowską.

¹¹ „Myślenie życzeniowe” dobrze opisuje szczególnie zniekształcony, stronniczy pogląd na przyszłe wydarzenia: indywidualne pragnienia i nadzieje są włączane do racjonalnego i obiektywnego myślenia, co nieuchronnie prowadzi do zacierania granic między aspektem pozytywnym (co jest) i aspektem normatywnym (jak powinno być).

¹² Wystąpienie Orbána miało miejsce kilka miesięcy przed przejściem przez niego władzy. Wersja drukowana ukazała się w tygodniku *Nagyítás* na początku 2010 r. Bibliografia tego studium zawiera URL do tekstu na stronie internetowej Fideszu (Orbán 2009/2010).

obserwatorów. Reakcje Unii Europejskiej i innych międzynarodowych ciał były wolne i anemiczne. Demokracja jest kruchym i wrażliwym systemem polityczno-rządowym, ponieważ jej liberalny rys gwarantuje wolność wypowiedzi i zrzeszania się również przeciwnikom demokracji. UE zbudowana na zasadach demokracji nie miała i wydaje się, że wciąż nie ma środków do powstrzymywania antydemokratycznych działań.

Autokracja, jak powiedziałem wcześniej, może być miękka lub twarda. Na Węgrzech pojawiają się oznaki jej twardnienia, ale ciągle jeszcze nie uznawałbym istniejącej sytuacji za dyktaturę. Wystarczy popatrzeć na tabelę 2. Jedną z głównych cech dyktatury jest system jednopartyjny z całkowitym brakiem legalnej opozycji. Główną cechą jest również terror: masowe aresztowania, przymusowe obozy pracy, masowe morderstwa polityczne, wyroki śmierci wydawane na podstawie arbitralnie wprowadzanych przez dyktaturę zasad czy nieprzestrzeganie nawet swojego prawa, śledczy, którzy torturują swoje ofiary lub je rozstrzelują.

Wspomnienia o dyktaturze są wciąż mocne wśród starszych generacji węgierskiego społeczeństwa, które potrafią szybko odróżnić autokrację od dyktatury. Fałszywe odróżnienie może powstać nie tylko z myślenia życzeniowego, ale ze strachu (w jakiejś mierze uzasadnionego) o gorszą przyszłość, który jest obecny w naszym myśleniu. Autokracja jako kategoria sytuująca się pośrodku w typologii systemów form polityczno-rządowych musi być odróżniana z jednej strony od demokracji, z drugiej zaś od dyktatury.¹³ Również *kult przywódcy* (*leadership cult*) nie jest cechą charakterystyczną trzech typów w mojej typologii. Admiracja dla Viktora Orbána, która się pojawiła, jest w części spontaniczna, a w części sztuczna, co nie jest zjawiskiem wyjątkowym lub spotykanym tylko na Węgrzech. Kult przywódcy pojawia się prawie we wszystkich systemach autokratycznych i dyktaturach, albo w ekstremalnej postaci czczenia wodza niczym bóstwa, albo w bardziej

¹³ Rozumiem zagrożenia, jakie niesie ze sobą faszyzm, ale nie zgadzam się z tymi, którzy, jak na przykład Ungváry (2014) w swoim znakomitym zresztą tomie analiz, określają węgierski system polityczno-rządowy mianem „faszyzującego” (*„fascistoid”*).

trzeźwych formach. Rządziej charyzmatyczne postaci pojawiają się w demokracjach: aura wokół Churchilla, De Gaulle'a czy Roosevelta pojawiła się w krytycznym okresie drugiej wojny światowej. Unikam używania szeroko stosowanego określenia „autorytarny” reżim czy „autorytaryzm”, by nie zacierać różnic, ponieważ w demokracji, autokracji czy dyktaturze może na szczytach władzy pojawić się człowiek posiadający wysoki prestiż i autorytet, efektywnie służąc bądź to celom dobrym, bądź też diabelskim, admiraacja może być dobrowolna lub oparta na zaufaniu ludzi, a osoba na szczycie może zasługiwać albo nie zasługiwać na szacunek.

Polityka zagraniczna rządu węgierskiego

Wspomniano już, że w węgierskiej autokracji występują *silne tendencje nacjonalistyczne*, ale odnoszą się one do spraw wewnętrznych, przynoszą korzyści węgierskim producentom i przedsiębiorcom kosztem zagranicznych lub transnarodowych korporacji działających w tym kraju. Towarzyszy temu dobrze znana „narodowa” polityka gospodarcza: czynienie importu trudniejszym, na przykład za pomocą polityki monetarnej, która pcha w górę ceny towarów importowanych. Rozszerzmy teraz analizę na politykę zagraniczną.

Wspomnienia katastrof i rozlewu krwi w czasie dwóch wojen światowych, staranne studia nad tym, jak te konflikty się rodziły, oraz formułowane konkluzje skłoniły polityków Europy Zachodniej do utworzenia stowarzyszenia państw, które wyewoluowało w dzisiejszą Unię Europejską. Oby nie było więcej wojny między dużymi państwami europejskimi – nie tylko dlatego, że taka wojna rozrosła się w wojnę światową dwukrotnie w ostatnim stuleciu. Za utworzeniem UE stała również wspólnota interesów ekonomicznych i politycznych, lecz podstawowym celem było zapewnienie pokoju w Europie: pokojowa koordynacja interesów państw europejskich i wspólne podejście do wspierania europejskich idei zamiast zagrożeń i konfliktów zbrojnych. Od samego początku występowały wewnętrzne antagonizmy, z którymi trzeba było walczyć: integracja do poziomu obserwowanego w Stanach Zjednoczonych

była poza dyskusją w Europie, której państwa przez stulecia pozostawały pod wpływem tradycji narodowych. W każdym państwie członkowskim widoczna jest rywalizacja między tymi siłami politycznymi, które są gotowe przekazać UE więcej suwerenności, i państwami, które nie są na to gotowe i chcą powrócić do sytuacji swojej pełnej suwerenności.

Chociaż te dwie siły istnieją we wszystkich państwach UE, charakterystyczne dla Węgier jest podejmowanie metodycznych wysiłków zmierzających do osłabienia władzy UE, ignorowanie jej regulacji, wykorzystywanie luk prawnych i czynienie z antybrukselskiej retoryki integralnej części oficjalnej polityki rządu. Takie podejście zostało przyjęte przez premiera Orbána w małym kraju członkowskim zależnym od importu i zagranicznych inwestycji oraz od funduszy unijnych dostępnych za darmo. Orbán staje się coraz bardziej znany za granicą jako jutrzienka (*leading light*) nacjonalizmu i rebelii przeciwko spójności europejskiej.

Pomocną dla rządzącej na Węgrzech siły politycznej okazała się fala uchodźców z państw dotkniętych wojnami, która napłynęła w 2015 r.: setki tysięcy dorosłych muzułmanów poszukujących bezpieczeństwa i poprawy warunków życia w rozwiniętych państwach Europy. Wielu z nich nie miało zdolności albo woli asymilowania się. Zaczęło materializować się to, co Huntington opisał w swoim wykładzie w 1992 r. jako zderzenie cywilizacji (Huntington 1996). Liderzy najbardziej rozwiniętych państw nie byli przygotowani na falę uchodźców. Zareagowali z empatią, tak, jak dyktuje humanizm i z czym prawdziwi demokraci mogą się tylko zgadzać. Ale uczynili to bez planu koordynacji niekończącego się strumienia uchodźców czy organizowania i finansowania koegzystencji uchodźców z mieszkańcami krajów, do których się oni udawali. Słowa i czyny europejskich liderów politycznych były pochope i niekonsekwentne. Dezorientacja, niecierpliwość czy wręcz ksenofobia, które wystąpiły w wielu państwach, wzmocnione zostały przez krwawe zamachy terrorystyczne oraz terror i zagrożenie płynące ze strony Państwa Islamskiego. Orbán od samego początku zdecydowanie i jasno odmówił przyjęcia jakiegokolwiek emigranta. Wyraził srogie oburzenie wobec wolontariuszy, którzy

zaoferowali imigrantom pomoc humanitarną. Jego surowe słowa wywołały oburzenie wśród ludzi, którzy wyrażali ludzką sympatię wobec cierpiących, ale oczarowały tych członków węgierskiej społeczności, którzy wykazywali inklinacje w kierunku ksenofobii. Węgry stały się pierwszym państwem europejskim, które zbudowało płot z drutu kolczastego na swoich południowych granicach. Ten fakt był początkowo potępiany, ale później kopiowany przez zagranicznych polityków.

Nie będę szczegółowo przedstawiał problemów zrodzonych przez falę migracji i akty terroryzmu ani konfliktów między suwerennością państw narodowych i spójnością europejską. Chcę po prostu wskazać te czynniki i umieścić je wśród tematów tego studium. Nacjonalizm i ksenofobia nie są zjawiskami typowymi dla Węgier, ale metody przyjęte przez rządzącą partię i rząd w celu rozwiązania tych złożonych problemów składają się na *Hungaricum*.¹⁴ Istnieje niebezpieczeństwo, że polityka węgierska rozleje się falą poza granice kraju i zyska zwolenników. Węgry, przykro to przyznać, mają tradycję politycznych huśtawek (*policy swings*). Grupa pozostająca przy władzy lubi nazywać to zasadą demokracji i twierdzić, że Węgry zajmują ważne miejsce w kulturze europejskiego chrześcijaństwa. W międzyczasie słyszy się powtarzające się wystąpienia, które bagatelizują zachodnią demokrację, i wypowiedzi o upadku Zachodu, podczas gdy chwali się wiele wschodnich wersji despotyzmu, cytując reżimy z Rosji, Kazachstanu czy Azerbejdżanu, rządy twardej ręki w Singapurze, na wpół feudalne autokracje islamskie arabskich szejkanatów lub twarde rządy dyktatorskie w Chinach. Jest rzeczą jasną, że stoją za tym stoją również intencje ekonomiczne: oczekuje się, że wschodnia orientacja sprzyjać będzie wydajności inwestycji, pożyczkom i dużym zamówieniom. Ale istnieją również inne motywy: powinowactwo między własną autokracją i metodami afrozjatyckiego despotyzmu. Ta podwójna gra jest również charakterystyczna dla Węgier – nie jest typowa dla wszystkich autokracji.

¹⁴ Nacjonalizm grup politycznych sprawujących władzę ma głębokie korzenie i tradycję sięgającą setek lat. Na ten temat piszą: Agárdi (2015), Kende (2013), Rainer (2012, 2013) oraz Ungváry (2014).

Węgierska hybryda?

Kilka dekad temu wygłosiłem wykład na temat poszukiwania przez niektórych „optymalnego” systemu, kombinacji najlepszych zasad gry. Niech mi będzie wolno zacytować, co wówczas powiedziałem: „Ci, którzy do tego zmierzają, wyobrażają sobie siebie w dużym supermarkecie. Na półkach można zobaczyć różne składniki mechanizmu, przykłady różnych korzystnych cech systemu... Ci, którzy projektują system, muszą tylko zgromadzić «optymalne elementy» w koszyku na zakupy i udać się do domu, aby złożyć «optymalny system» – to wszystko, co mają do zrobienia. Ale jest to naiwne marzenie. Historia nie oferuje żadnego supermarketu, z którego możemy swobodnie wybierać... Jedynym wyborem dla tych, którzy decydują się na adaptację jakiegoś systemu, jest wybór między różnymi gotowymi już powiązaniem (*pre-packaged «tie-ins»*)” (Kornai 1980, s. 290).

Czy zatem Viktor Orbán i jego polityczni partnerzy obalali swoimi czynami moje stwierdzenie sprzed 36 lat, kiedy budowali swoją władzę? Czy doświadczenia Węgier falsyfikują metaforę historycznego supermarketu oferującego elementy systemu?

Wielu ludzi widzi dzisiejszy system jako swoistą mieszkankę systemu socjalistycznego i kapitalistycznego, posiadającą cechy obydwu, jako na wpół socjalistyczną i na wpół kapitalistyczną hybrydę. Uważa się powszechnie, że węgierska forma polityczno-rządowa jest specyficznym połączeniem demokracji i dyktatury, jest hybrydą otrzymaną ze skrzyżowania rośliny demokracji (*democracy-plant*) z rośliną dyktatury (*dictatorship-plant*).

Moje studium odrzuca taką teoretyczną innowację w rozumieniu systemu. Węgry, które zamieszkujemy, nie są hybrydą. Jest to specjalny rodzaj kapitalizmu i specyficzny rodzaj autokracji. Ramy koncepcyjne i aparat analityczny mojego studium prowadzą bezpośrednio do takiej konkluzji.

Nie mogę nie wspomnieć, że metafora supermarketu definiuje tylko ostre kontury formacji społecznych. Obok innych doświadczeń również zmiany na Węgrzech wskazują na potrzebę odświeżenia mojej wcześniejszej teorii.

Na dzisiejszych kapitalistycznych Węgrzech, jak również w innych państwach pojawiają się *wyspy*, które przypominają socjalizm. Przede wszystkim w sektorze ochrony zdrowia, gdzie w wielu krajach państwo dominuje po stronie podaży usług, a od strony popytu świadczenia są oferowane bezpłatnie lub prawie bezpłatnie. To generuje wtórną cechę socjalizmu: ekonomię niedoboru. Symptomy są widoczne: kolejki do specjalistów lub wirtualne kolejki na listach oczekujących na zabiegi planowe. Towarzyszy temu szara i czarna strefa w postaci dowodów wdzięczności oferowanych lekarzom, którzy zmniejszają tarcie przez oliwienie maszyny oficjalnej podaży usług zdrowotnych. Taki rodzaj socjalizmu jest literalnie wyspą na kapitalistycznym morzu.

Transformacja w kapitalizm na Węgrzech w większości już się dokonała, podobnie jak w innych państwach postsocjalistycznych, ale duża część *spuścizny* socjalistycznej pozostała, przede wszystkim w mentalności ludzi. Wielu z nich jest dalekich od krytyki paternalizmu państwa i kwestionuje swoją odpowiedzialność za siebie i swoją przyszłość, oczekując od państwowego lidera wskazówek i opieki. Jest to jeden z powodów, dla których Węgry odeszły tak płynnie od rządów prawa, egzekwowania umów i od szerokiej lokalnej samorządności. Umocniła się centralizacja. Jednakże rządząca siła polityczna nie zamierza wracać do punktu wyjścia, do stanu sprzed zmiany systemu, na drodze odbudowy socjalizmu. Po wzięciu zakrętu zatrzymała się na drodze odchodzącej od demokracji, rządów prawa, decentralizacji i uznania prywatnej własności. Reżim ma wszelkie powody, aby utrzymywać autokratyczny kapitalizm w jego szczególnej węgierskiej formie. Jak wcześniej wspomniano, intencje są dalekie od rezygnacji z dominacji własności prywatnej. To, czego reżim rzeczywiście chce, to wzmocnienie związków między rządzącą siłą polityczną, kluczowymi biurokratami i sferą biznesu, a zatem wzmocnienie pozycji osób posiadających władzę polityczną. Celem nie jest obalenie rynku poprzez działania populistyczne (takie jak arbitralne obniżenie stawek za energię, wodę czy gaz poniżej poziomu rynkowego) i/lub brutalne ingerowanie w doskonałą maszynериę rynkowej koordynacji, by uzyskać egoistyczne korzyści. Ponieważ główne cechy kapitalizmu

przetrwały, węgierski system instytucjonalny nie jest pół-socjalistyczny i pół-kapitalistyczny. Kapitalizm trwa, ale w specyficznej węgierskiej formie, w której jego antypatyczne cechy są szczególnie silne.

Obecna forma polityczno-rządowa na Węgrzech nie została powołana do życia przez wiodącego polityka popychającego wózek na zakupy i wrzucającego do niego elementy demokracji i dyktatury w celu poprawnego złożenia ich „optymalnej” kombinacji. Była to raczej kwestia selekcji różnych specyficznych elementów systemu umieszczonego na półkach tak, jak różne bochenki chleba w dziale piekarniczym supermarketu lub różne rodzaje wędlin w dziale delikatesowym. Ci, którzy opracowali obecny system węgierskich instytucji, wybierają alternatywne elementy w całym systemie instytucji. Na przykład przy podziale na ministerstwa, wyborze i przypisywaniu władzy tak zwanym niezależnym instytucjom (bank centralny, izba kontroli, komisja do spraw budżetu państwa itp.) i decydowaniu o tym, w jaki sposób będą wyłaniani sędziowie. Podstawowym kryterium wyboru było to, jak uczynić ich władzę silniejszą i trudniejszą do usunięcia. Z demokracji brytyjskiej przejęto chyba najgorsze cechy, tzn. dysproporcjonalny podział mandatów po wyborach powszechnych. Brytyjska zasada „zwycięzca bierze wszystko” zastosowana w wyborach przeprowadzanych w jednej rundzie sprawia, że jest prawie niemożliwe, by zwyciężyła koalicja złożona z kilku/kilkunastu partii opozycyjnych. Z demokracji amerykańskiej przejęto zasadę, zgodnie z którą sędziowie sądu najwyższego, jeżeli chcą, utrzymują swoje stanowiska przez bardzo długi okres czasu. Zatem sędzia trybunału konstytucyjnego wybrany i wyznaczony przez Fidesz może pozostać na swoim stanowisku i być lojalny wobec grupy politycznej, która go mianowała, nawet gdyby opozycja wygrała następne wybory parlamentarne. Rządowa propaganda głosi, że państwo wybrało specyficzną dla Węgier „trzecią drogę” polityczną. W rzeczywistości kiedy powstawał rząd, punktem wyjścia była demokracja: z wieloma słabościami – większą korupcją i zakresem niekompetencji niż w zachodnich demokracjach, które dojrzywały przez długie lata, ale ciągle była to demokracja. To utrudniało realizację głównego

celu nowej władzy: pozostawanie u władzy przez wiele kadencji przy równoczesnym zachowywaniu na zewnątrz cech demokracji. Rządzący wybrali inny kierunek: budowania autokracji szybko i zdecydowanie. Nie podążali wydeptaną ścieżką, ponieważ różne państwa w różnym czasie dochodziły do autokracji różnymi sposobami. Było wiele improwizacji i wiele nieoczekiwanych sytuacji, ale dość szybko osiągnęli pełną autokrację. Autokracja Perona w Argentynie zainicjowana została przez związki zawodowe, a Peron zyskał szerokie poparcie dzięki wprowadzeniu regulacji, z których korzyści odnieśli pracownicy i klasy niższe. Działania obecnego wariantu systemu na Węgrzech przyniosły natomiast korzyści warstwie dobrze uposażonych członków społeczeństwa – kosztem ubogich, pozbawionych własności, niepełnosprawnych, chorych i starych.

W podsumowaniu, opierając się na cechach głównych i pobocznych (patrz tabela 1 i 2), zdecydowanie przecząco odpowiadam na pytanie zawarte w tytule tej części: Czy mamy do czynienia z węgierską hybrydą? Zgodnie z paradygmatem systemowym prezentowanym w tym studium specyficzne węgierskie cechy są „tylko” trzeciorzędne, aczkolwiek nie próbuję przez to bagatelizować szczególnie szkodliwych skutków specyficznej węgierskiej formy, która spowodowała wielkie cierpienia dużej części populacji.

System Orbána

Spójno-histeryczna formacja, która pojawiła się na Węgrzech, jest rzeczywiście unikalna, ale w takim zakresie, jak inne konstrukty spójno-histeryczne. Dzisiejsza Albania, Mongolia czy Wietnam są również „unikalne” w tym zakresie. To stwierdzenie jest logicznie zgodne z faktem, że każdy konkretny system jest historyczną realizacją pewnego typu, stosownie do kryterium zdefiniowanego przez jakąś typologię. Ten sam typ ma również inne historyczne oblicza. Dzisiejsza forma węgierskiego społeczeństwa jest specyficznym przypadkiem szerszej kategorii: autokratycznego kapitalizmu. Patrząc na to przez okulary komparatystycznej teorii systemów, można dostrzec, że system węgierski ma wspólne cechy z innymi

formacjami autokratycznego kapitalizmu, ale również atrybuty wyróżniające go spośród innych państw należących do tego samego typu.

Słusznie można mówić o *systemie* Orbána. Jak zaznaczono we wprowadzeniu do tego studium, słowo „system” odnosi się do różnych formacji. Cechy Węgier Orbána składają się na system, ponieważ oddziałują na siebie i wzajemnie się wzmacniają. Wszystkie służą wspólnemu celowi: propagowaniu i konsolidowaniu władzy swoich przywódców oraz ich lidera Viktora Orbána i czynieniu jej nieusuwalną (*irremovable*).

Na wielu elementach systemu odcisnęła się osobowość Orbána. Nie jestem kimś, kto bagatelizuje efekt, jaki cechy osobowościowe czołowych polityków wywierają na bieg historii. Ich osobnicze cechy są jednym z ważnych czynników tłumaczących różnice między autokracją Horthy’ego, głowy państwa w latach 1920–1944, i Orbána. Tych dwóch ludzi różnią: pochodzenie społeczne, warunki, w jakich się wychowywali, poziom edukacji, doświadczenie wojskowe, system wartości, kultura i psyche.

W przypadku Orbána powstała warstwa dziesiątek tysięcy osób, które umieścił na wysokich stanowiskach i wzbogacił. Ludzie ci ochoczo bronią *status quo* z egoistycznych powodów – nie dlatego, że są lojalni wobec lidera, ale by utrzymać władzę i bogactwo.

W momencie kształtowania się systemu Orbána system ten zaczął tworzyć własne mechanizmy działania oraz cechy ewolucyjne i selekcyjne. Instytucje pojawiały się, by ustępować drogi innym, które lepiej służą głównemu celowi, jakim jest wzmacnianie władzy. Ludzie zdobywają sławę i władzę, by znów upaść (zazwyczaj lądując na ciągle atrakcyjnych, dobrze wynagradzanych, lecz mniej wpływowych stanowiskach). Pojawia się więcej nowych twarzy, ale bardziej entuzjastycznych i pragnących służyć liderowi. Nie ma potrzeby centralizacji decyzji w sprawach mniej istotnych: wierni podwładni mogą wprost odczytywać myśli przełożonego. Oczywiście płynne działanie tej maszyneryi wymaga, żeby wszyscy inni, podwładni kilku tysięcy ludzi skupiających w swoich rękach władzę, tj. miliony zwykłych obywateli, akceptowali bieżącą sytuację bez sprzeciwu i w milczeniu. Ta milcząca pasywność jest również unikalnym *Hungaricum*, wpisanym

w stulecia historii Węgier. Dynamika rezygnacji i cierpliwości czy protestów i rebelii jest zagadnieniem politycznie istotnym i intelektualnie stymulującym, ale niniejsze studium nie może go obejmować. Chociaż jest dla mnie oczywiste, że formacje społeczne ciągle się zmieniają, to studium porównuje typy w ujęciu statycznym. Dobrze byłoby pójść dalej i pokazać typologie *zmian*, typy, poprzez które dokonywała się transformacja socjalizmu: wolna albo szybka, dokonywana rewolucyjnie albo poprzez reformy, szokowa albo dokonywana małymi krokami, krwawa albo bezkrwawa. Na przykład, można byłoby stworzyć typologię powstawania i upadku światowych potęg od czasów antycznych aż po dzień dzisiejszy, włącznie z Niemcami, Związkiem Radzieckim i Wielką Brytanią.

To kieruje nas ku różnicy w podejściu dwóch grup dyscyplin¹⁵: historii i nowoczesnych nauk społecznych (ekonomii, socjologii, nauk o polityce). Większość historyków postrzega procesy historyczne jako unikalne następstwa różnych sytuacji. Tylko nieliczni próbują tworzyć filozofię lub teorię historii. Ci od Marksa, Spenglera i Toynbee'ego różnią się między sobą znacznie, ale łączy ich dążenie do wskazywania na *prawidłowości* w ramach złożonych procesów historycznych. Wśród badaczy z obszaru nauk społecznych takie podejście nie jest wyjątkiem, lecz regułą, mogą nawet powiedzieć: obowiązkiem. Kiedy szkoły biznesu wykorzystują studia przypadków, a historycy ekonomii mogą śledzić losy jakiegoś banku lub producenta, większość badaczy na wydziałach ekonomii buduje modele i przedstawia swoim studentom ich wykorzystanie. Nie ma sensu dyskutować, która dyscyplina wykorzystuje ważniejsze standardowe podejście. Oba są potrzebne, oba muszą pozostać. Mam nadzieję, że to studium dotrze do kilku historyków, szczególnie do tych, którzy zajmują się najnowszą historią. Może ich pomysły mogą być wzbogacone przez paradygmat, który uznaje alternatywne systemy, cechy formacji i typów, podczas kiedy

oni widzą jedynie szczegóły unikalnego i nigdy nie powtarzającego się procesu.

Uwagi końcowe

To studium zawiera rekomendacje co do sposobu podejścia do przedmiotów badań dla badaczy analizujących i porównujących różne systemy społeczne. Chociaż byłem inspirowany doświadczeniami regionu postsocjalistycznego, jestem pewien, że podstawowe zasady tego podejścia mogą być zastosowane do analiz państw wszędzie indziej na świecie.

Rozwinąłem uaktualnioną wersję paradygmatu systemowego, opisanego w mojej wcześniejszej publikacji, jako *jedno* z możliwych podejść. Przedyskutowałem dwie typologie (jedna to kapitalizm versus socjalizm; druga to demokracja – autokracja – dyktatura) jako *dwie* możliwe alternatywne typologie. Starłem się tak rozłożyć akcenty, żeby było widoczne, że paradygmat i dwie typologie, które przedstawiłem, nie wykluczają innych (*are not exclusive*). Robiąc to, nie szukam spokoju ani nie unikam kontrowersji, lecz po prostu wyrażam moje przekonanie, że nie ma jednej, powszechnie wykorzystywanej metodologii, która może wystarczyć do analizy społeczeństwa. Nie ma jednego paradygmatu, jednego systemu czy typologii, które mogłyby aspirować do monopolu na rozwiązywanie każdego problemu.

Wyobraźmy sobie formację, na którą składa się kilkanaście materiałów o kompleksowej strukturze, w przestrzeni trójwymiarowej. Takie rzeczy są pokazywane przez rzeźbiarzy lub innych artystów plastyków. Kreacja jest żywym spektaklem, jeżeli jest obserwowana z daleka. W ten sposób postrzegamy ją całościowo. Obraz ten ciągle się zmienia w miarę przybliżania się do niego. (Na przykład możemy dostrzec kształty form polityczno-rządowych, jeżeli wyróżnimy tylko trzy typy, tak jak w tym studium. Obraz staje się bardziej subtelny, jeżeli dodamy podtypy do każdej kategorii; jeszcze delikatniejsze różnice wystąpią, jeżeli podtypy podzielimy na mniejsze kategorie). Nie istnieje coś takiego jak idealna odległość między badaczem a badanym przedmiotem. Wszystkie perspektywy odgrywają użyteczną rolę.

¹⁵ Tak w oryginale. Uwzględniając istniejący w Polsce podział, należałoby mówić o dwóch obszarach wiedzy: obszarze nauk humanistycznych (z historią) oraz obszarze nauk społecznych (z ekonomią, socjologią i naukami o polityce) – przyp. tłum.

Wyobraźmy sobie kilkanaście reflektorów umieszczonych na ścianach i suficie, z których każdy daje światło w innym kolorze. Obserwator widzi oglądany artefakt różnie w zależności od tego, który reflektor jest włączony i jakim kolorem świeci. Jeżeli muzeum pozwoli nam obejrzeć artefakt w różnych przekrojach, poprzecznych i podłużnych, pod dowolnym kątem, znów będziemy widzieli różne wzory. Żadna perspektywa, żaden przekrój nie da nam „prawdziwego” kształtu. Wszystkie widoki są „prawdziwe”, jeżeli światło jest silne: wszystkie przekroje są „prawdziwe”, jeżeli są analizowane oczyma ekspertów.

To studium miało skromny cel zaproponowania analitykom jednego lub dwóch źródeł światła i jednego lub dwóch przekrojów. Jestem otwarty na poznawanie i wykorzystanie innych podejść oraz typologii.

Tłumaczenie: Jacek Klich

Bibliografia

- Agárdi, P. (2015). *Nemzeti értékviták és kultúrafelfogások 1847–2014*. Budapest: Napvilág Kiadó.
- Ágh, A. (2016). Bánatos regionális körkép. *Élet és Irodalom*, 60(12).
- Bauer, T. (2016). Szabadságharc – az első lépések. *Manuscript*. Budapest: Institute of Economics, Centre for Economics and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences.
- Bozóki, A. (2016). Van félnivalójuk. Interview by Bita, D., Pető, P. *Népszabadság*, dodatek weekendowy, 9 kwietnia.
- Corruption Research Center Budapest (2016). *Competitive Intensity and Corruption Risks. Statistical Analysis of Hungarian Public Procurement – 2009–2015*. http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2016/05/hpp_2016_crcb_report1_en_160513_.pdf.
- Debreczeni, J. (2009). *Arcmás*. Budapest: Noran Libro.
- Halmai, G. (2010). Búcsú a jogállamtól. *Élet és Irodalom*, 40(29), 22 lipca.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Huntington, S. P. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon and Schuster.
- Kende, P. (2013). *Államiság a kommunizmus után*. Bratislava: Kalligram.
- Kis, J. (2014). *Mi a liberalizmus?* Bratislava: Kalligram.
- Kornai, J. (1980). The dilemmas of a socialist economy: The Hungarian experience. *Cambridge Journal of Economics*, 4(2), 147–157.
- Kornai, J. (2011). Taking stock. *CESifo Forum*, 12(2), 63–72.
- Kornai, J. (2012). Centralization and the capitalist market economy. *Economics of Transition*, 20(4), 569–591.
- Kornai, J. (2015). Hungary's U-turn. *Journal of Democracy*, 26(3): 33–48.
- Körösényi, A. (red.) (2015). *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris –TÁRKI Social Research Institute.
- Magyar, B. (2016). *Post-Communist Mafia-State – The Case of Hungary*. Budapest: CEU Press, Noran Libro.
- Magyar, B., Vásárhelyi, J. (red.) (2013). *Magyar polip. A posztkommunista maffi aállam*, t. 1. Budapest: Noran Libro.
- Magyar, B., Vásárhelyi, J. (red.) (2014). *Magyar polip. A posztkommunista maffi aállam*, t. 2. Budapest: Noran Libro.
- Magyar, B., Vásárhelyi, J. (red.) (2015). *Magyar polip. A posztkommunista maffi aállam*, t. 3. Budapest: Noran Libro.
- Mihályi, P. (2015). *A privatizált vagyon visszaállamosítása Magyarországon 2010–2014*. Budapest: Institute of Economics, Centre for Economics and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences.
- Orbán, V. (2009/2010). *Megőrizni a létezés magyar minőségét*, <http://www.fi.desz.hu/hirek/2010-02-17/meg337rizni-a-letezes-magyarmin337seget/>.
- Rainer, M. J. (red.) (2012). *Bűvópatakok – a feltárás*. Budapest: 1956 Institute.
- Rainer, M. J. (red.) (2013). *Bűvópatakok – széttekintés*. Budapest: 1956 Institute.
- Tamás, G. M. (2005). Lassú válasz Kis Jánosnak. *Népszabadság*, 1 października.
- Ungváry, R. (2014). *A láthatatlan valóság*. Bratislava: Kalligram.

The system paradigm revisited: Clarification and additions in the light of experiences in the post-socialist region – Part III

The term paradigm was introduced to the philosophy of science by Thomas Kuhn – he used this term to denote the specific approach applied by a school of research to examine its subject matter. Using the same paradigm, researchers seek answers to similar questions, and employ similar methods and concepts. In an article published in 2000, the author of this essay introduced the term system paradigm, which focuses on the systems functioning in a society. This study develops the theoretical considerations outlined in that earlier article on the basis of experience of post-socialist transition.

The first part compares the socialist and capitalist systems, describing their main characteristics, and concludes that the capitalist system has become established in former socialist countries, except for North Korea and Cuba. The second part analyzes varieties of capitalism within a typology which classifies prevailing forms of politics and government. Three markedly different types are identified: democracy, autocracy, and dictatorship. Huntington wrote about the “third wave” of democratization. This study concludes the third wave has dried up: for the 47 post-socialist countries, only a tenth of the population live in democracies, while autocracy or dictatorship prevails in all other countries in this group. The third part of this essay applies the conceptual and analytical apparatus to Hungary, where capitalism exists, and autocracy is the prevailing politico-governmental form – here we can find important characteristics common to other capitalist countries or other autocracies. This finding is compatible with the observation that there are some less fundamental characteristics unique to Hungary, or “Hungarica”, which differ from the characteristics of all other countries.

Keywords: autocracy, democracy, capitalist system, socialist system, post-socialist transition, Hungary

Paweł Białynicki-Birula, Jacek Klich

Specyfika krajów neoweberowskich na przykładzie działań podejmowanych w reakcji na globalny kryzys finansowy¹

Celem artykułu jest zbadanie, w jakim zakresie wyróżnione w klasyfikacji Christophera Pollitta i Geerta Bouckaerta (2011) państwa neoweberowskie (New Weberian States – NWS) różnicowały swoje polityki w reakcji na globalny kryzys finansowy 2007/2008. Artykuł oparty jest na studiach literaturowych (z wykorzystaniem bazy ScienceDirect) i statystykach OECD. W pierwszej części przedstawiane są źródła neoweberowskiej koncepcji państwa, a następnie specyfika polityk publicznych. Zasadnicza część artykułu opisuje polityki państw NWS i Nowego Zarządzania Publicznego (NZP) w reakcji na globalny kryzys finansowy 2007/2008. W konkluzji autorzy stwierdzają, że analizowane państwa (w liczbie 11) w różny sposób i w różnej skali reagowały na globalny kryzys finansowy, a reakcja ta jest w znaczącym zakresie funkcją narodowych modeli kapitalizmu finansowego (Grittersová 2014), które nie pokrywają się z podziałem dokonany przez Pollitta i Bouckaerta (2011).

Słowa kluczowe: globalny kryzys finansowy 2007/2008, reakcja państw na globalny kryzys finansowy, państwa neoweberowskie, państwa Nowego Zarządzania Publicznego.

Wprowadzenie

Globalny kryzys finansowy zapoczątkowany na przełomie 2007/2008 r. stanowi największy kryzys od czasów wielkiej depresji z lat 1929–1935 i może być z nią porównywany (Claessens, Kose, Terrones 2010; Trichet 2010). Początkowo skutkowało gwałtownym spowolnieniem tempa rozwoju większości krajów rozwiniętych, a następnie w licznych przypadkach przekształcił się

w trwałą recesję². Przyczyny wybuchu obecnego kryzysu są w literaturze szeroko omawiane i analizowane, przy czym uwzględnia się rolę państwa tak na etapie powstawania kryzysu, jak i jego przełamywania. W tym kontekście należy wspomnieć m.in. o diagnozie Richarda Pomfreta

Paweł Białynicki-Birula
Katedra Gospodarki Publicznej
Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27
pawel.bialynicki@uek.krakow.pl

Jacek Klich
Katedra Administracji Publicznej
Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27
uuklich@cyf-kr.edu.pl

¹ Artykuł został przygotowany w ramach projektu badawczego finansowanego przez NCN pt. „Podejście neoweberowskie w zarządzaniu publicznym – w kierunku budowy paradygmatu”, nr DEC-2013/11/B/HS4/01064.

² Wskaźnik przeciętnego rocznego tempa wzrostu realnego PKB w okresie 2008–2013 w grupie OECD wyniósł zaledwie 0,72%, a w krajach UE (27) 0,02% (Białynicki-Birula 2015). O skali kryzysu może świadczyć także zakres interwencji państwa w gospodarki narodowe. Dla przykładu, w USA rząd federalny do stabilizowania gospodarki już w pierwszym roku trwania kryzysu zaangażował ponad bilion USD, a całkowita pomoc brytyjskiego rządu dla sektora bankowego wyniosła w tym samym czasie 1,3 biliona funtów brytyjskich (Walker 2009, s. 90). W październiku 2009 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy szacował straty światowego systemu finansowego wynikające tylko ze złych (tj. niespłacalnych) kredytów i gwarancji kredytowych na kwotę 3,4 biliona USD (IMF 2009). Na koniec drugiego roku trwania kryzysu całkowite finansowe wsparcie skierowane do sektora finansów (m.in. na ratowanie takich banków jak: Bear Stearns, Northern Rock, Merrill Lynch, AIG, Wachovia, Fortis, Lloyds, Royal Bank of Scotland i inne) przez rządy i banki centralne szacowano już na około 13 bilionów USD (Huertas 2010, s. 14).

(2010), który za jeden z ważniejszych czynników kryzysu uznał nieskuteczne, a nierzadko błędne polityki publiczne, głównie te, które dotyczą metod publicznej interwencji oraz (de)regulacji rynków finansowych wraz z polityką łatwego kredytu.

W literaturze sposób odpowiedzi na pytania dotyczące determinant reakcji rządów na kryzysy finansowe jest ściśle związany z dyscypliną naukową badacza udzielającego takich odpowiedzi. Ekonomista będzie formułował odpowiedź przez pryzmat mechanizmów rynku. W tej perspektywie publiczna polityka jest wypadkową jego dynamiki, tj. głębokość i rodzaj kryzysu mają wyznaczać metodę interwencji rządu, a nie na odwrót. Interwencja państwa jest w najlepszym przypadku traktowana jako drugorzędny czynnik w określaniu sposobu wychodzenia z kryzysu (Reinhart, Rogoff 2009). Politolog będzie z kolei kładł nacisk na bardziej kompleksową ocenę sytuacji państwa, w tym jakość instytucji stanowiących kluczowe czynniki wpływające na kształt polityki fiskalnej czy monetarnej (MacIntyre 2001; Tsebelis 2002). W niniejszym artykule prezentowane są obie perspektywy.

Należy zatem zauważyć, że obecny kryzys łączy się z szeregiem przewartościowań, tak w przypadku teorii ekonomicznych, jak i politologicznych odnoszących się do miejsca i zakresu zadań stawianych przed współczesnym państwem. Wydaje się, że stanowi on punkt zwrotny, jeśli chodzi o sposób definiowania roli i odpowiedzialności państwa. Jednocześnie oznacza zerwanie z charakteryzującą drugą połowę XX w. negacją państwa wraz z utożsamianą z nim administracją typu weberowskiego, łączącą się z przekonaniem o jego ograniczonym potencjale jako centralnego podmiotu sterowania (Kickert i in. 1999). Główne przyczyny porażek państwowego (rządowego) sterowania upatrywano w jego izolacji od zewnętrznych czynników sprawowania władzy, w szczególności w nierespektowaniu takich warunkowań polityki publicznej, jak: potencjał reprezentowany przez innych aktorów, postępująca współzależność czy znaczenie szerszych jej kontekstów. Istotne znaczenie miało także zjawisko wzrostu ograniczeń informacyjnych decydentów w związku z pogłębiającą się złożonością świata gospodarki, polityki i stosunków społecznych.

Popularna w okresie lat 70. XX w. idea tzw. przeciążenia rządu (*overload of government*) wyrażała przekonanie o ograniczonych możliwościach zaspokajania przez państwo rosnących oczekiwań obywateli i braku skuteczności prowadzonej przez polityki. Stanowiła podstawę poglądów o potrzebie odwołania się do rozwiązań charakteryzujących sektor prywatny, w tym idei rynku jako zasadniczego mechanizmu koordynacji i metod zarządzania menedżerskiego. Wymienione uwarunkowania dały asumpt dla rozwoju paradygmatu tzw. nowego zarządzania publicznego (NZP) lokującego się w spektrum neoliberalnej wizji świata. NZP wyrastało z przekonania, że sektor publiczny można utożsamiać z prywatnym, jeśli chodzi o logikę działania i metody zarządzania. Obecna w tym podejściu promocja mechanizmów rynkowych *explicite* zakładała logikę samoregulacji, tj. samoczynności procesów ekonomicznych, w istocie łącząc się z negacją szerszej aktywności państwa, także jeżeli chodzi o zakres i skalę polityki publicznej. Tym samym oznaczała odrzucenie fundamentalnych założeń metody biurokratycznej opartej na centralizacji i władztwie.

Fenomen globalnego kryzysu można interpretować w kategoriach porażki dotychczasowych mechanizmów koordynacji, a co za tym idzie swoistej wizji państwa. Na tym tle rozwijana w opozycji do nowego zarządzania publicznego koncepcja państwa neoweberowskiego (*New Weberian State* – NWS) może być postrzegana jako swoista alternatywa dla neoliberalnej narracji zakładającej samoczynny i samoregulacyjny charakter procesów ekonomicznych. Łącząc się z reafirmacją państwa i zakładając prowadzenie przez nie aktywnej polityki publicznej, NWS wpisuje się tym samym w coraz wyraźniej wybrzmiewające wołanie o potrzebę redefinicji szeregu idei, także idei dotyczących państwa i jego aktywności (Białynicki-Birula, Mamica 2016).

Jak zaznaczają twórcy pojęcia NWS – Christopher Pollitt i Geert Bouckaert (2004/2011), koncepcję tę cechuje przede wszystkim akcentowanie roli państwa jako niezastąpionego ośrodka integracji i koordynacji społeczeństwa, ze swoistą osobowością i systemem wartości. Podejście to wpisuje się tym samym w nowocześnie rozumianą kontynuację tradycji silnego państwa

i wysokiego statusu urzędników publicznych. Oznacza zarazem, że państwa nie można zredukować jedynie do stanowiących wyznacznik sektora prywatnego wskaźników dotyczących efektywności, konkurencyjności czy satysfakcji klientów. Idea NWS ma stanowić m.in. swoistą odpowiedź na globalizację i jest wyrazem z jednej strony dążenia do zachowania europejskiego modelu socjalnego, z drugiej zaś stworzenia europejskiej przestrzeni administracyjnej wolnej od „deprawacji” globalnym neoliberalizmem. Ze względu na szereg różnic między systemami administracyjnymi i politycznymi krajów NZP wspomniani badacze wyróżnili trzy zasadnicze grupy państw:

- państwa anglosaskie: Australia, Nowa Zelandia, Wielka Brytania i USA stanowiące rdzeń NZP (*New Public Management marketizers, Anglo-Australasian-American core NPM enthusiasts*), dalej określane jako kraje NZP;
- państwa Europy Centralnej: Belgia, Francja, Niemcy i Włochy, określone mianem „menedżersko zorientowanych modernizatorów” (*modernizers/managerial*), dalej – NWS(m);
- państwa Europy północnej: Finlandia, Holandia i Szwecja, czyli „partycypacyjni modernizatorzy” (*participatory modernizers*), dalej – NWS(p).

Istnieje sporo analiz porównawczych dotyczących państw i globalnego kryzysu finansowego³.

W publikacjach na temat sposobów przeciwdziałania globalnemu kryzysowi finansowemu dominuje perspektywa makroekonomiczna, natomiast kwestie dotyczące polityk publicznych należą do rzadkości. Ponadto brak jest publikacji dokonujących takiego porównania w odniesieniu do trzech grup krajów wyróżnionych przez Pollitta i Bouckaerta.

Niniejszy artykuł jest próbą wypełnienia tej luki. Jego celem jest zbadanie, w jakim zakresie wyróżnione w klasyfikacji Pollitta i Bouckaerta

³ Niektóre z tych analiz dotyczą gospodarek państw wysokorozwiniętych (np. Turner 2016), inne państw rozwijających się czy państw azjatyckich (np. Ha, Kang 2015). W pierwszej grupie można wskazać prace porównujące rozwiązania przyjęte w USA i UE (np. Kowalski, Shachmurove 2014) lub w państwach członkowskich UE (np. Diacon, Dionici, Maha 2013; Matei, Calapod 2014; Tridico 2014)

(2012) państwa neoweberowskie różnicowały swoje polityki w reakcji na globalny kryzys finansowy 2007/2008. Artykuł składa się z trzech części i podsumowania. W pierwszej części przedstawiane są źródła neoweberowskiej koncepcji państwa, a w drugiej specyfika polityki publicznej. Trzon artykułu tworzy część trzecia, która opisuje polityki rządów NWS i NZP w reakcji na globalny kryzys finansowy 2007/2008. Artykuł oparty jest na studiach literaturowych (z wykorzystaniem bazy ScienceDirect) i statystykach OECD.

Źródła neoweberowskiej koncepcji państwa

Przyjmuje się, że koncepcja NWS stanowi swoistą syntezę dwóch będących w opozycji do siebie podejść – weberowskiego i nowego zarządzania publicznego (NZP). Pierwsze utożsamiane jest z tzw. tradycyjnym modelem administracji publicznej, który w pełni ukonstytuował się w okresie lat 20. XX w. i na ponad półwiecze zdominował sektor publiczny. Dopiero reformy nowego zarządzania publicznego z przełomu lat 70. i 80. XX w. łączyły się z jego zasadniczą negacją. NZP należy oceniać w kategoriach reakcji na niedostatki tradycyjnej biurokracji i łączyć ze zwrotem w kierunku rozwiązań nawiązujących do logiki rynku i metod zarządzania z sektora prywatnego. Inaczej mówiąc NZP zakładało do pewnego stopnia zrównanie państwa z sektorem prywatnym, wraz ze swoistą gloryfikacją mechanizmów rynkowej koordynacji i korporacyjnego zarządzania.

Teoretyczną podbudowę modelu tradycyjnej administracji stanowiły następujące trzy grupy idei (Hughes 1994; O’Flynn 2007): a) idealnej biurokracji; b) wilsonowskiej separacji administracji od polityki; c) naukowego zarządzania. Pojęcie biurokracji z jednej strony łączyło się z ideą rządów urzędników, z drugiej zaś z określoną formą organizacji publicznej administracji⁴.

⁴ W ujęciu M. Webera (1922/2002) biurokracja miała stanowić „idealny typ” rządów sprawowanych przez urzędników na podstawie systemu racjonalnych/legalnych reguł. Funkcjonowanie biurokratycznej organizacji miały zaś determinować następujące zasady: działalność na podstawie norm, hierarchia urzędowa, trwałość kompetencji

Uzupełnienie teorii biurokracji stanowiła zasada ścisłej separacji administracji od polityki, mająca przeciwdziałać destrukcyjnemu wpływowi instytucji politycznych łupów (*political spoils*) na stabilność systemów politycznych (Wilson 1887). Ciągłość i fachowość administracji miała zapewnić hierarchicznie zorganizowaną i wykwalifikowaną służbę publiczną, sprzyjającą „największej z możliwych wydajności przy najmniejszych kosztach pieniędzy bądź energii” (Wilson 1887, s. 197). Z kolei adaptacja dorobku naukowego zarządzania w administracji publicznej z jednej strony łączyła się ze standaryzacją pracy urzędników, mającą zapewnić najlepszą metodę jej wykonywania (*one best way*), z drugiej zaś wdrożeniem kontroli stosowania owych standardów. Idee standaryzacji i systematycznej kontroli doskonale współgrały z ideami weberowskiej biurokracji, a ich implementacja miała zapewnić zgodne z prawem, fachowe i wydajne funkcjonowanie aparatu administracyjnego (Hughes 1994).

Cechą charakterystyczną podejścia weberowskiego było ujmowanie administracji w sposób legalistyczny, jako domeny prawnych regulacji i procedur. Zakładało ono podporządkowanie prawu wszelkich aspektów działalności władzy wykonawczej⁵. Teoria biurokracji oznaczała także wyjście poza wąsko rozumiane wątki legalne, łącząc się z zagadnieniami zapewniania sprawności i wydajności aparatu administracji. W szczególności miały temu służyć następujące trzy cechy biurokracji: a) hierarchiczność – oznaczająca strukturyzację władzy służącą czytelnemu przypisaniu kompetencji i odpowiedzialności; b) specjalizacja – łącząca się z określeniem celów, misji i zadań państwa w sposób zapewniający

urzędowych, depersonalizacja, merytokracja, specjalizacja, formalizacja pracy i etatowe zatrudnianie urzędników.

⁵ Należy dodać, że kwestie te stanowiły kluczowy aspekt kształtujących się jeszcze od średniowiecza nowożytnych form państwowości określanych w Anglii mianem rządów prawa (*rule of law*), a w kontynentalnej Europie – państwa prawnego (*Rechtsstaat*). Ich wyrazem było skupienie się na kwestiach konstytucyjnych wraz z zapewnieniem formalnych gwarancji praw obywatelskich, a zarazem pomijanie zagadnień dotyczących współcześnie rozumianej polityki publicznej, kwestii organizacyjnych czy związanych z dostarczaniem usług publicznych (Izdebski 1997).

kompetentne wypełnianie obowiązków administracji; c) standaryzacja – oznaczająca stosowanie najlepszych praktyk celem osiągnięcia celów w sposób możliwie efektywny i racjonalny (Aucoin 1997).

Ujęcie weberowskie łączyło się z uznaniem technicznej wyższości biurokracji nad innymi formami organizacji oraz faktu, że stanowi ona nieodłączny aspekt modernizacji administracji publicznej. Patrząc szerzej, tradycyjny model zakładał możliwość identyfikacji najlepszych z możliwych sposobów administrowania opartego na stosunkowo prostych i uniwersalnych zasadach organizacyjnych. Tym samym zakładał, że rezultaty naturalnie wynikać będą z organizacji, tj. że stworzenie odpowiednich hierarchii wspartych kompetentnym personelem samo z siebie będzie prowadzić do satysfakcjonujących wyników (Hughes 1994). Stąd tradycyjna biurokracja była zdominowana przez strukturę nakładów (czynniki wejścia) bez szerszego zainteresowania kwestiami wyników. W konsekwencji koncentrowano uwagę jedynie na stosunkowo wąsko określonej problematyce organizacji struktur i procesów (Białynicki-Birula et al. 2016).

Weberowski model niewątpliwie stanowił w swoim czasie szczytowe osiągnięcie w zakresie organizacji administracji publicznej. Jego niedomagania uwidoczniły się dopiero wraz z zasadniczą zmianą warunków jej funkcjonowania. Okazało się, że organizacje biurokratyczne słabo radzą sobie w zmieniających się okolicznościach, gdy raz przyjęte procedury i uporządkowane schematy przestają działać. O ile biurokracja jest skuteczna w standaryzacji i kontroli ustalonych procedur, to zawodzi w sytuacjach wymagających innowacji. W małym stopniu jest zdolna do uczenia się na swoich błędach. Ponadto znamionującą dogmatyzm w przestrzeganiu reguł skutkowało często procesem zastępowania celów, w którym wartości instrumentalne stawały się ostatecznymi (Hughes 1994, za Merton 1968). Stąd brał się podstawowy zarzut, że metoda biurokratyczna nie sprzyja efektywności, gdyż wykazuje zainteresowanie jedynie procedurami, a nie rezultatami. Istotne znaczenie w zanegowaniu biurokracji miała konstatacja, że wytwarzanie publicznych usług w znacznym stopniu ma menedżerski, a nie wyłącznie administracyjny charakter.

Narastająca od lat 70. XX w. krytyka modelu weberowskiego wraz z ideami tzw. przeciążenia państwa (*overload of government*) czy malejących możliwości centralnego sterowania procesami społecznymi (*the ungovernability of society*) wskazywały na ograniczone możliwości zaspokajania przez państwo rosnących potrzeb społecznych (Mayntz 1993; Torfing i in. 2013). Ukazywały istnienie szeregu wad państwa dobrobytu silnie dotąd utożsamianego z tradycyjną biurokracją. Tę ostatnią zaczęto traktować jako nieefektywną, uciążliwą i nadmiernie ograniczającą wolność obywateli metodę organizacji tudzież prowadzenia spraw publicznych. Odrzucenie modelu tradycyjnej administracji łączyło się z akceptacją tzw. nowego zarządzania publicznego, które zaczęto traktować w kategoriach nowego, wyłaniającego się paradygmatu sektora publicznego (Osborne, Gaebler 1992; Hood 1991). Jego istotę stanowiło wdrażanie rozwiązań mających na celu oszczędność środków publicznych przy nie pogorszonym dostępie obywateli do usług zapewnianych przez państwo. Chodziło zatem z jednej strony o zwiększenie produktywności i efektywności sektora publicznego, z drugiej zaś o modernizację administracji publicznej mającą skutkować większą jej elastycznością i innowacyjnością (Lynn 2006)⁶.

NZP zasadniczo kształtowało się pod wpływem dwóch konkurencyjnych podejść, z których jedno określa się mianem menedżerskiego, a drugie rynkowego (O'Flynn 2007; McLaughlin i in. 2002). Pierwsze, utożsamiane z menedżeryzmem, łączyło się z przekonaniem o uniwersalnym charakterze zarządzania i nadrzędności profesjonalnego kierownictwa nad techniczną biegłością (Hood 1991). Niezależnie od dziedziny miało być ono sprawowane według jednolitych i powszechnie obowiązujących zasad. W reakcji na dostrzeżone ułomności biurokracji, a w szczególności sztywność struktur administracyjnych i brak responsywności zakładano m.in.: profesjonalizację funkcji zarządczych, wprowadzanie standardów

⁶ Istotę zachodzących przeobrażeń celnie ujął Roderick Rhodes (2010) w formule tzw. trzech „E”, tj. ekonomiczności, wydajności i efektywności (*economy, efficiency, effectiveness*). Urzeczywistnienie wymienionych idei miało nastąpić dzięki zastosowaniu wypracowanych w sektorze prywatnym metod zarządzania i wykorzystaniu na szeroką skalę mechanizmów rynkowych.

i miar wydajności, a także wdrażanie motywacyjnych systemów wynagradzania (Hughes 1994).

Z kolei podejście rynkowe, określane także jako kontraktualizm, miało stanowić remedium na nieefektywność państwa w dziedzinie polityki publicznej, w tym także w sferze wytwarzania usług publicznych (Alford, Hughes 1998). Pod wpływem nowej ekonomii instytucjonalnej oraz dwu ekonomicznych szkół, wyboru publicznego i racjonalnego wyboru, łączyło się z odrzuceniem tradycyjnego modelu organizacji usług opartego na monopolu państwa i zwrotem ku rozwiązaniom rynkowym (Hood 1991). Efektywność miały zapewnić odpowiednio skonstruowane zestawy bodźców ekonomicznych oddziałujących zgodnie z ideami konkurencji, transparentności i wolności wyboru. Realizacja tych założeń skutkowałą tworzeniem w sektorze publicznym quasi-rynków (*quasi-markets*) wraz z kontraktami jako zasadniczym instrumentem zarządzania relacjami (O'Flynn 2007).

Początkowo NZP przede wszystkim łączyło się z reformami typu menedżerskiego, przez co bywało określane mianem nowego czy też państwowego menedżeryzmu (Simonet 2008). Jednakże już pod koniec lat 80. XX w. zaznaczyła się przewaga podejścia rynkowego (Rhodes 2010). Niezależnie od różnic wynikających z odmiennych podejść i lokalnej specyfiki NZP konstytuowało wyraźny nurt reform cechujący się zbieżnością w zakresie podstawowych celów i charakteru przeobrażeń. Ich istotę stanowiło wprowadzenie szeregu rozwiązań służących ekonomizacji sektora publicznego; były to m.in.: uczynienie z rynku modelu dla relacji w sektorze publicznym, implementacja bodźców rynkowych; deregulacja i przeprowadzenie funkcjonalnej separacji polityki od sfery wytwarzania usług (O'Flynn 2007). W literaturze spotkać można liczne zestawienia kluczowych elementów NZP, przy czym dla wielu autorów punkt odniesienia stanowią te, które zostały zawarte w klasycznym tekście Christophera Hooda (1991)⁷.

⁷ W dużym uproszczeniu można za Patrickiem Dunleavym i współpracownikami (Dunleavy, i in. 2006) hasłowo sprowadzić NZP do następujących procesów czy priorytetów: dezagregacji, konkurencji i motywacji. Pierwszy łączy się demontażem hierarchicznych

Przeprowadzone pod szyldem NZP zmiany miały znacznie bardziej kompleksowy charakter, niż sugerowały to pierwotne związki z menedżeryzmem. Także realizowane w toku tych zmian priorytety zdecydowanie wykroczyły poza pierwotny cel, jakim było poszukiwanie oszczędności. Zarazem nie da się tych przeobrażeń utożsamiać jedynie z ideą konkurencji, wiązaną z wyższą produktywnością sektora publicznego, a odzwierciedloną w popularnym hasle *more for less* (Pollitt, Bouckaert 2011). Dokonujące się w duchu NZP przeobrażenia były w wielu krajach na tyle gruntowne, że w ich wyniku doszło do wykreowania nowego, swoistego modelu administracji publicznej. Jego odmiennosc w stosunku do weberowskiej biurokracji wyrażała się w podejmowaniu explicitę wątków ekonomicznych, ale przede wszystkim w innym spojrzeniu na zagadnienia organizacji

i sposobu działania sektora publicznego. Kluczowe w tym względzie wydaje się odwołanie do idei rynku jako metody koordynacji.

Według twórców koncepcji NWS – Pollitta i Bouckaerta (2004/2011) – zarówno organizacja społeczeństwa, jak i państwa jest postrzegana w głównej mierze jako rezultat aktywności elit administracyjnych i rządów. Cecha ta jest z definicji wpisana w perspektywę NWS, natomiast przedrostek *neo-* ma oznaczać zewnętrzną orientację administracji i jej nakierowanie na relacje z obywatelami (tab. 1). W podobnym duchu William Dunn i David Miller (2007) wskazują cztery główne aspekty NWS, nawiązujące bezpośrednio do weberowskiej biurokracji: a) centralną pozycję państwa; b) nacisk na reformowanie i wzmocnienie oddziaływania prawa administracyjnego; c) przyznanie usługom publicznym

Tab. 1. Syntetyczne ujęcie neoweberowskiego państwa

Elementy weberowskie	Elementy neoweberowskie
Reafirmacja roli państwa jako zasadniczego podmiotu w rozwiązywaniu problemów łączących się z globalizacją, technologiczną zmianą, wyzwaniem demograficznymi i zagrożeniami dla środowiska.	Odejście od koncentracji na wewnętrznych regułach administracyjnych na rzecz zewnętrznej orientacji w zakresie zaspokajania potrzeb i oczekiwań obywateli. Kluczowe znaczenie przypisywane jest nie tyle stosowaniu mechanizmów rynkowych, ile tworzeniu profesjonalnej kultury zapewniającej jakość funkcjonowania i usług.
Reafirmacja roli reprezentatywnej demokracji (na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym) jako elementu legitymizacji w ramach aparatu państwa.	Uzupełnianie (lecz nie zastępowanie) roli demokracji przedstawicielskiej szeregiem rozwiązań służących społecznym konsultacjom i reprezentacji poglądów obywateli.
Reafirmacja administracyjnego prawa – odpowiednio zmodernizowanego w celu zachowania podstawowych zasad relacji na linii obywatel – państwo, włączając w to równość w obliczu prawa, bezpieczeństwo prawne i nadzór nad działalnością państwa.	W ramach zarządzania zasobami państwa modernizacja prawa w celu zapewnienia skupienia się w większym stopniu na osiąganiu wyników niż jedynie przestrzeganiu procedur. Częściowo wyraża się przez zmianę optyki z kontroli <i>ex ante</i> na <i>ex post</i> .
Zachowanie idei służby publicznej z wyróżniającym się statusem, kulturą i warunkami zatrudnienia.	Profesjonalizacja usług publicznych w taki sposób, by biurokraci nie byli jedynie ekspertami w zakresie prawa, ale także profesjonalnymi menedżerami skoncentrowanymi na zaspokajaniu potrzeb obywateli.

Źródło: Drechsler 2009, na podstawie Pollitt, Bouckaert 2004.

struktur, uelastycznieniem szeregu działań administracji i stworzeniem odpowiednich zarządczych systemów informacyjnych. Pojęcie konkurencji odzwierciedla zaś zróżnicowanie form działalności i rywalizację o realizację publicznych kontraktów, często poprzez separację funkcji płatnika od dostawcy usług. Z kolei motywacja oznacza odejście od idei służby publicznej czy profesjonalnego etosu, uważanych za kategorie niedookreślone, na rzecz dających się precyzyjnie ująć i egzekwować ekonomicznych systemów motywacyjnych.

szczególnego charakteru; d) uznanie demokracji przedstawicielskiej za podstawę legitymizacji państwa i kontrolowania przez nie publicznej biurokracji. Z kolei swoiste „wyjście” poza typową weberowską biurokrację, zarazem będące nawiązaniem do zasad NZP, stanowią elementy łączące się z: a) zewnętrzną orientacją na obywateli; b) większym upodmiotowieniem obywateli wyrażającym się w publicznych konsultacjach i ich bezpośrednim zaangażowaniem w procesy polityczne; c) orientacją na wyniki; d) kładzeniem nacisku na profesjonalizm urzędników, tak by nie byli wyłącznie ekspertami w swoich dziedzinach, ale w istotnym stopniu stawali się także profesjonalnymi menedżerami.

Należy dodać, że w ujęciu Dunna i Millera (2007) podejście NWS stanowi krytykę NZP prowadzoną z perspektywy krajów europejskich (*European Public Administration – EPA*) w opozycji do apologetów menedżeryzmu i rynku, wzywających do rozprawy z państwem/biurokracją. Neoweberowska perspektywa w szczególności ma charakteryzować stabilne kraje demokratyczne (UE) mające rozbudowany system państwa opiekuńczego. Stąd koncepcja NWS ma nie mieć charakteru uniwersalnego, lecz ma być ograniczona jedynie do wybranych krajów.

Specyfika polityki publicznej w ujęciu neoweberowskim

Idea neoweberowskiego państwa (NWS) jest oparta na wyobrażeniu silnego państwa nastawionego na niesienie pomocy obywatelom, co zarazem ma stanowić główne źródło jego legitymizacji (Pollitt, Bouckaert 2011). Łączy się z wizją modernizacji jego aparatu (biurokracji), by stał się bardziej profesjonalny, wydajny i przyjazny obywatelom. Metody biznesowe mają być traktowane jedynie jako czynniki pomocnicze, ale to państwo ma pozostawać wyróżniającym się aktorem wraz ze specyficznymi regułami, metodami czy kulturą. Tym samym idea ta jednoznacznie przeciwstawia się znamionującej NZP gloryfikacji rynku i systemów zarządzania korporacyjnego. Odrzuca bezkrytyczne dążenie do urynkawiania sektora publicznego, które nie tylko ignoruje

specyfikę sektora publicznego, ale wręcz neguje jego ideowe fundamenty (Mintzberg 1996)⁸.

NWS nie należy utożsamiać z podejściem zakładającym wyłącznie negację NZP i prosty powrót do tradycji weberowskiej. W istocie stanowi ono swoistą syntezę weberowskiej administracji z zasadami NZP. O ile to ostatnie jest traktowane w kategoriach reakcji w stosunku do tradycyjnej biurokracji – stanowiącej ucieleśnienie tzw. dużego państwa – poprzez odwołanie się do rynku, o tyle NWS reprezentuje podejście nakierowane na modernizację państwa. Stąd koncepcja NWS stanowi próbę nawiązania do weberowskiej tradycji w kontekście nowoczesnego państwa i publicznej organizacji. Oznacza wybór „oświeconej i profesjonalnej hierarchii”, odpowiednio zmodernizowanej w stosunku do scentralizowanej biurokracji początku XX w. nieprzystającej do uwarunkowań współczesności (Pollitt, Bouckaert 2004/2011).

Pojęcie NWS zostało sformułowane w kontekście świadomości porażek NZP i ogólnie podejścia menedżerskiego do zarządzania państwem i sektorem publicznym. Można wskazać następujące główne punkty krytyki NPM prowadzonej z perspektywy NWS (Dunn, Miller 2007):

- liczne porażki w osiągnięciu zakładanych takich kluczowych celów, jak: zwiększanie wydajności systemów administracyjnych i skuteczności państwa;
- pomijanie specyfiki sektora publicznego i szerszych uwarunkowań rządzenia poprzez nacisk na menedżeryzm łączący się z ignorowaniem politycznych i społeczno-kulturowych kontekstów;
- dyskryminacja i dezawuowanie państwa w sytuacji wyzwań współczesności, co jest szczególnie szkodliwe w krajach o nieugruntowanej państwowości, cechujących się słabo rozwinię-

⁸ NZP, stawiając na pierwszym miejscu dyrektywy skuteczności, wydajności i indywidualizmu, prowadziło do istotnych i zdaniem wielu zgubnych dla życia społecznego przewartościowań. W szczególności łączyło się z upadkiem etosu służby publicznej stojącej na straży szeregu cenionych wartości, takich jak: sprawiedliwość, równość, powszechność dostępu do służby publicznej czy poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego obywateli (Sześciło 2014).

tymi systemami administracyjnymi, politycznymi czy gospodarczymi.

Zwolennicy NWS przeciwstawiają się jednostronnie negatywnemu opisowi państwa i administracji prezentowanemu przez NZP. Adherenci tego ostatniego kładli nacisk głównie na pejoratywne aspekty publicznej hierarchii, takie jak: sztywność, centralizacja czy brak responsywności. Jednocześnie pomijane były elementy uznawane za korzystne z punktu widzenia ładu społecznego, takie jak: idee kontynuacji, legalizmu czy równości wobec prawa. Podejście NWS stoi na stanowisku, że biurokracja odznacza się szeregiem pozytywnych aspektów, których nie sposób zastąpić mechanizmami rynku. Dość w tym kontekście wspomnieć o rozliczalności, praworządności, przewidywalności, ciągłości i szacunku dla instytucji prawa. Kluczowym wyzwaniem dla NWS jest więc pogodzenie tych cech z ideami efektywności, elastyczności i responsywności.

Podejście NWS przenosi zatem idee swojej modernizacji państwa, w tym publicznej administracji (biurokracji) poprzez uczynienie jej bardziej profesjonalną, wydajną i przyjazną obywatelom. Wydaje się, że jego istotę wyraża swoista reafirmacja państwa jako zasadniczego podmiotu polityki publicznej, odpowiedzialnego za rozwiązywanie tak problemów wewnętrznych, jak i zewnętrznych ze względu na reprezentowany przezeń potencjał polityczny, organizacyjny czy zarządczy (Drechsler 2009). Podejście to wyraźnie podkreśla znaczenie „maszinerii państwa” w sterowaniu społecznymi procesami, jak również wskazuje na znaczenie relacji władzy w systemach administracyjnych. Implikując nacisk na metodę hierarchicznej koordynacji, współgra z teoriami, które stawiają państwo w centrum uwagi (*state-centered*).

Reafirmacja państwa i jego aparatu administracyjnego jednocześnie wiąże się z postulatami zasadniczej reorientacji, modyfikacji czy też inaczej mówiąc, modernizacji tradycyjnie pojmowanej hierarchii (typu weberowskiego). Chodzi przede wszystkim o tworzenie nowoczesnych i efektywnie działających publicznych struktur zarządczych. NWS stanowi zatem podejście mające zastąpić NPM, zarazem nie będąc jedynie prostym powrotem do tradycji weberowskiej.

Z pewnością jednak bliżej jest mu do ujmowania państwa i jego polityki w kategoriach instrumentalnej racjonalności niż logiki samoregulacji właściwej mechanizmom rynkowym.

Podejście NWS odzwierciedla zatem zdecydowanie przychylny stosunek do państwa i oczekuje prowadzenia przez nie aktywnej polityki publicznej. Zarówno organizacja społeczeństwa, jak i państwa w głównej mierze jest postrzegana jako efekt aktywności administracyjnych elit i rządów, a nie społecznych interakcji (Lynn 2008). W tym sensie stanowi nawiązanie do tzw. konwencjonalnej perspektywy sterowania, w której rząd był traktowany jako nadrzędny podmiot racjonalnego zarządzania społeczeństwem, z tą jednak różnicą, że tu aktorom społecznym wyznacza się bardziej aktywną rolę. Zarazem kluczowe znaczenie tej perspektywy wiąże się nie tyle z oddziaływaniem mechanizmów rynkowych (co jest właściwe dla NZP), ile z tworzeniem profesjonalnej kultury zapewniającej wysoką jakość funkcjonowania państwa i jego administracji (Białynicki-Birula et al. 2017). Podejście neoweberowskie jest zatem nacechowane swoistym pragmatyzmem, przejawiającym się w dążeniu do koncentracji na realizacji fundamentalnych celów systemów publicznych, eliminacji funkcji nie służących tym celom i organizacji polityki publicznej, która zakłada określony stopień niezależności poszczególnych organizacji czy wspólnot w definiowaniu własnych wizji, misji i celów. Te trzy wymiary składają się łącznie na realizację ogólnych celów systemu.

Reakcje rządów NWS i NZP na globalny kryzys finansowy 2007/2008

W tym miejscu przedyskutowane zostaną zagadnienia dotyczące reakcji państw reprezentujących trzy wyróżnione przez Pollitta i Bouckaerta (2004, 2011) i omówione we wprowadzeniu grupy krajów NZP na globalny kryzys finansowy: 1) rynkowo zorientowanych (NZP *marketizers*); 2) menedżersko zorientowanych modernizatorów (*continental modernizers*) – NWS(m); 3) partycypacyjnych modernizatorów (*participatory modernizers*) – NWS(p). Najpierw scharakteryzowana zostanie kondycja ekonomiczna wymienionych

krajów poprzez odniesienie się do kluczowych wskaźników makroekonomicznych w okresie 2008–2014, tj.: realnego PKB, deficytu sektora publicznego i poziomu zadłużenia (tab. 2 i tab. 3). Następnie przywołane zostaną wybrane przykłady polityk publicznych analizowanych państw realizowanych w reakcji na globalny kryzys finansowy.

Jeśli chodzi o dynamikę PKB w okresie 2008–2014 (tab. 2), to obie grupy krajów NWS cechuje duża zbieżność, z kolei na ich tle korzystnie wyróżniała się grupa krajów NZP. W 2014 r. poziom PKB łącznie w krajach NWS przekraczał poziom roku sprzed kryzysu (2007) realnie jedynie o 1,1 p.p., podczas gdy w krajach NZP o 10,4 p.p. Z przedstawionych danych wynika, że w analizowanym okresie kryzys w krajach NWS i NZP przebiegał wyraźnie odmiennymi torami. W grupie NZP dość szybko, bo już w trzecim roku (2010) rozpoczął się trwały proces odbudowy PKB, tymczasem w obu grupach krajów NWS w całym analizowanym okresie realny PKB w zasadzie oscylował wokół poziomu roku bazowego (2007).

Uwagę zwraca przypadek W. Brytanii, którą w zakresie kształtowania się wskaźnika PKB cechują tendencje zbliżone do grupy krajów NWS, mimo przynależności do grupy NZP. To może sugerować, że wyjaśnienia tej odmienności należy poszukiwać na innym gruncie.

Analizowane grupy krajów cechowały wyraźne różnice w zakresie kształtowania się wyniku sektora publicznego (tab. 3). Przeciętnie najniższe poziomy deficytu odnotowały kraje NWS(p): w okresie 2008–2014 przeciętnie 1,7% PKB, podczas gdy w krajach NWS(m) deficyt wynosił 3,3% PKB, a w grupie NZP 5,5% PKB. Należy zarazem podkreślić, że kraje NWS(p) jako jedyne jeszcze w 2008 r. odnotowały nadwyżkę sektora publicznego na poziomie 2,3% PKB. Kraje NWS ujmowane łącznie miały w badanym okresie przeciętnie dwukrotnie niższy poziom deficytu niż kraje NZP (2,6% PKB w stosunku do 5,5% PKB). Należy odnotować, że grupa NZP była pod tym względem istotnie niejednorodna, deficyt bowiem w całym tym okresie w USA i W. Brytanii przeciętnie wyniósł 8,3% PKB,

Tabela 2. Różnice między krajami NZP i NWS ze względu na dynamikę PKB w cenach stałych w latach 2008–2014 (2007 = 100)

Kraje	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Australia	102,5	104,1	106,5	109,2	113,2	115,9	118,9
Nowa Zelandia	99,3	100,0	101,8	103,0	106,0	108,7	112,5
USA	99,7	96,9	99,3	101,2	104,0	105,9	108,6
Wielka Brytania	99,2	94,1	95,7	96,7	97,0	98,6	101,7
Grupa NZP przeciętnie	100,2	98,8	100,8	102,5	105,1	107,3	110,4
Belgia	101,0	98,2	100,4	102,2	102,1	102,3	103,8
Francja	99,8	96,7	98,3	100,3	100,4	100,7	101,6
Niemcy	100,8	95,7	99,4	102,7	103,7	104,2	106,2
Włochy	98,8	93,4	94,9	95,5	93,2	91,5	92,0
Grupa NWS(m) przeciętnie	100,1	96,0	98,3	100,2	99,9	99,7	100,9
Finlandia	100,3	91,7	94,8	97,5	96,5	95,2	95,4
Holandia	101,8	98,1	99,5	100,5	99,2	98,5	99,4
Szwecja	99,2	94,3	100,2	103,2	104,5	106,1	109,0
Grupa NWS(p) przeciętnie	100,4	94,7	98,2	100,4	100,1	99,9	101,3

Źródło: opracowanie na podstawie Białynicki-Birula 2015 i statystyk OECD 2016.

Tabela 3. Kształtowanie się deficytu i długu sektora publicznego w relacji do PKB w wybranych krajach w latach 2008–2014 (w %)

Kraje	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	dług sektora publicznego	deficyt/nadwyżka	dług sektora publicznego	deficyt/nadwyżka	dług sektora publicznego	deficyt/nadwyżka	dług sektora publicznego	deficyt/nadwyżka	dług sektora publicznego	deficyt/nadwyżka	dług sektora publicznego	deficyt/nadwyżka	dług sektora publicznego	deficyt/nadwyżka
Nowa Zelandia	28,7	0,4	34,0	-7,4	37,8	-4,4	41,3	-2,1	42,4	-0,3	40,6	0,1	39,3	
Australia	13,9	-0,6	19,4	-5,1	23,6	-3,6	27,0	-2,9	32,1	-1,4	33,1	-2,5	35,2	
USA	72,6	-7,2	85,8	-12,2	94,6	-10,7	98,8	-9,3	102,1	-6,4	104,3	-5,8	106,2	
Wielka Brytania	57,3	-5,1	72,1	-10,0	81,7	-7,9	97,1	-6,3	101,6	-5,9	99,3	-5,3	101,7	
Grupa NZP przeciętnie	43,1	-3,1	52,8	-8,7	59,4	-6,7	66,0	-5,1	69,6	-3,5	69,3	-3,4	70,6	
Belgia	92,6	-1,1	101,0	-4,0	100,9	-4,0	104,1	-4,1	106,4	-2,7	106,7	-2,1	106,8	
Francja	79,3	-3,3	91,4	-7,0	95,7	-5,2	99,3	-4,9	109,3	-4,3	112,6	-3,8	115,1	
Niemcy	69,9	-0,1	77,5	-4,2	86,2	-0,8	85,8	0,1	88,5	0,0	85,9	-0,2	83,9	
Włochy	118,9	-2,7	132,4	-4,4	131,1	-3,6	124,0	-2,9	142,2	-2,8	145,5	-2,7	147,2	
Grupa NWS(m) przeciętnie	70,7	-1,8	78,5	4,9	81,3	-3,4	82,0	-3,0	88,0	-2,5	89,6	-2,2	90,9	
Finlandia	40,3	4,3	51,8	-2,8	57,9	-1,0	58,2	-2,2	64,0	-2,5	66,4	-2,2	69,3	
Holandia	64,8	0,5	67,6	-5,0	71,9	-4,3	76,1	-4,0	82,7	-2,4	86,2	-2,7	87,5	
Szwecja	48,3	2,2	50,2	-0,0	47,3	-0,0	47,6	-0,7	46,7	-1,3	47,1	-1,5	48,5	
Grupa NWS(p) przeciętnie	51,1	2,3	56,5	-2,6	59,0	-1,8	60,6	-2,3	64,5	-2,1	66,6	-2,2	68,5	

Źródło: opracowanie na podstawie statystyk OECD 2016.

a w przypadku Australii i Nowej Zelandii zaledwie 2,7% PKB. Tym samym obu wymienionym krajom było pod tym względem bliżej do grupy NWS.

Jeśli chodzi o poziom zadłużenia, to w 2014 r. najwyższy notowany był w grupie krajów NWS(m) – 90,9% PKB, na następnej pozycji lokowały się kraje NZP – 70,6% PKB, a ranking zamykały kraje NWS(p) z poziomem 68,5% PKB. Dla porządku należy odnotować, że punkt wyjścia, tj. poziom zadłużenia w pierwszym roku analizowanego okresu (2008) był w poszczególnych grupach istotnie zróżnicowany. Najwyższe zadłużenie cechowało kraje NWS(m) – 70,7% PKB; w krajach NWS(p) wynosiło ono 51,1% PKB, zaś w krajach NZP – 43,1% PKB. Z tego też względu najwyższy przyrost zadłużenia w okresie kryzysu był udziałem krajów NZP – 27,4 p.p.; w krajach NWS(m) wynosił 20,2 p.p., zaś w krajach NWS(p) – 17,3 p.p. Kraje NWS ujmowane łącznie zwiększyły w analizowanym okresie przeciętne zadłużenie o 20,7 p.p.

Analiza wskaźników makroekonomicznych sugeruje istnienie istotnych różnic między omawianymi grupami krajów zarówno pod względem sposobu przeprowadzenia interwencji, jak i jej skali. Na tym tle najbardziej dynamiczna wydaje się sytuacja w krajach NZP, które stosunkowo szybko powróciły na ścieżkę wzrostu, stosując zarazem zdecydowanie najbardziej radykalne działania, skutkujące wysokimi deficytami i wzrostami

zadłużenia. Z kolei obie grupy krajów NWS cechuje większa zbieżność w tym względzie. Tym samym można założyć, że charakteryzują je bardziej umiarkowane procesy dostosowawcze.

Przejdźmy teraz do omówienia przykładów działań analizowanych państw w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy. Reakcje rządów były determinowane przez wiele czynników o charakterze tak egzogennym, jak i endogennym, których uporządkowana (i pełna) prezentacja z pewnością zasługuje na osobne omówienie. Wśród tych czynników w pierwszym rzędzie należałoby wskazać na kwestie rozmiaru i skali dostosowań w zakresie prawnych regulacji określających funkcjonowanie sektora finansów w danym kraju. Przykładowo tab. 4 zawiera wybrane dane charakteryzujące akcję banków w analizowanych krajach. Pokazuje, że znaczne zróżnicowanie jest widoczne zarówno między grupami wyróżnionych państw, jak i w ramach poszczególnych grup. Trudno w tym względzie sformułować jednoznaczne wnioski. Można jedynie wskazać na przewagę krajów grupy NZP, jeżeli chodzi o dynamikę wzrostu kredytów (średnio 10.46% rocznie) i wielkość aktywów (łącznie 20 863 mld USD). Grupa NWS(m) wyróżnia się z kolei wysoką liczbą fuzji i przejęć (61).

Należy zauważyć, że USA i Wielka Brytania z powodu największego narażenia na toksyczne kredyty były najdotkliwiej dotknięte kryzysem. Zacieranie się granic między bankami komer-

Tabela 4. Wybrane dane dla banków w wybranych państwach w latach 1995–2010

	Wzrost kredytów (rocznie, w %)	Aktywa (2009, w mld USD)	Liczba fuzji i przejęć	Liczba banków uratowanych przed bankrutwem
Australia	14,5	2163	4	0
USA	7,8	9185	39	14
Wielka Brytania	9,1	9515	15	2
Belgia	10,1	1926	7	3
Francja	9,3	6281	13	5
Niemcy	5,1	6319	6	2
Włochy	11,3	3345	35	6
Holandia	12,5	2011	1	3
Szwecja	8,9	1606	5	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie Brei, Gambacorta, von Peter 2013, s. 494.

cyjnymi i inwestycyjnymi oraz luźna tylko regulacja systemu bankowego w Wielkiej Brytanii (a w szczególności w Londynie, który był i jest lokomotywą gospodarki brytyjskiej) sprzyjały tworzeniu podglebia dla kryzysu. Luźna regulacja rynku finansowego, mająca swój udział w powstaniu kryzysu, może być uznana za cechę wyróżniającą system brytyjski, jednak w przypadku USA niedostateczna kontrola rynku finansowego była w mniejszym stopniu warunkowana brakami w sferze instytucjonalnej, a w większym błędami w sprawowaniu funkcji kontrolnych przez powołane do tego instytucje m.in. Federal Reserve System (FED) czy U.S. Securities and Exchange Commission (Lewis 2009; Catte i in. 2011; Turner 2016). Warto w tym miejscu odnotować,

że liberalne regulacje w Wielkiej Brytanii odnosiły się do rynków finansowych, bo już w odniesieniu do zagospodarowania przestrzennego wyglądało to zgoła inaczej niż w USA. Brytyjskie prawo było tu wymagające, co stanowiło pewną zaporę dla ekspansji na rynku domów i nie doprowadziło do rozbuchania tego rynku tak, jak w USA, gdzie swoboda deweloperów była dużo większa (Sentance, Taylor, Wieladek 2012, s.121).

W dostępnych publikacjach polityki publicznej konstruowane i realizowane w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy prowadzane są zazwyczaj do polityki fiskalnej i monetarnej (tab. 5). Widać to również w tab. 6, która pokazuje dominujące typy działania i środki wykorzystywane w analizowanych państwach do walki

Tabela 5. Rodzaje działań podejmowanych przez rządy w reakcji na globalny kryzys finansowy

Typ działania	Stosowane środki	Przykładowe aktywności
Polityka fiskalna	Pakiety stymulacji fiskalnej	Niemiecki <i>Pact for Employment and Stability</i> (14.01.2009); plan Sarkozy'ego (4.12.2008); brytyjski pakiet pomocy (24.11.2008); amerykański <i>Economic Stimulus Act</i> (18.01.2008, 24.01.2008, 29.01.2008)
Polityka monetarna: – obniżka stóp procentowych – podniesienie stóp procentowych i decyzja o ich zamrożeniu – ułatwianie dostępu do kredytów		Skoordynowana akcja obniżki stóp procentowych przez sześć banków centralnych (8.10.2008); zamrożenie stóp procentowych (ECB: 2.10.2008; Bank of England: 8.11.2007); FED zakupuje obligacje długoterminowe (18.03.2009); Bank of England tworzy warunki do zakupu udziałów (19.01.2009); ECB zakupuje zabezpieczone obligacje (7.05.2009)
Pomoc w zachowaniu płynności: – waluty krajowe – swapy dewizowe	Poluzowanie systemu zabezpieczeń; zmiany w warunkach finansowania czy planach aukcji; FX swaps	Uruchomienie <i>U.S. Term Auction Facility</i> (12.12.2007), <i>Term Asset-Backed Securities Loan Facility</i> (3.03.2009), <i>U.K. Special Liquidity Scheme</i> (21.04.2008); ECB oferuje finansowanie w USD (12.12.2007)
Polityki w odniesieniu do sektora finansów: – zakup udziałów – gwarantowanie zobowiązań – dokapitalizowanie	Zakup udziałów, wyodrębnianie/określanie toksycznych udziałów, udzielanie gwarancji na udziały Gwarancje dla nowych i starych zobowiązań Poszerzenie gwarancji dla depozytów Zastrzyki kapitałowe i nacjonalizacja	Amerykański <i>Troubled Assets Relief Program</i> (TARP) (3.10.2008); francuskie gwarancje kredytowe (13.10.2008); brytyjski <i>Asset Protection Scheme</i> (19.01.2009) i <i>Credit Guarantee Scheme</i> (8.10.2008) Gwarancje dla depozytów w Wielkiej Brytanii (3.10.2008) i w Niemczech (5.10.2008) Zastrzyki kapitałowe dla 9 amerykańskich banków (w ramach TARP) (28.10.2008), 6 banków francuskich (20.10.2008); utworzenie w Wielkiej Brytanii Bank Recapitalization Fund (8.10.2008)
Dorywcze wykupy banków i upadłości banków		Wykup przez rząd brytyjski banku Northern Rock (19.11.2008), przez rząd amerykański Bearn Stearns (14.03.2008), Fannie Mae i Freddie Mac (7.09.2008)

Źródło: Ait-Sahalia i in.2012, s. 166.

z kryzysem finansowym. Należy odnotować, że tylko w Niemczech pakiety ratunkowe dla banków obejmowały wszystkie cztery wyróżnione w tabeli rodzaje działań, i to bez żadnych ograniczeń. O skali zaangażowania FED w pomoc amerykańskim bankom może świadczyć to, że w okresie od 31 sierpnia 2008 do 31 marca 2009 bilans FED wzrósł o ponad 420%, co było zjawiskiem bez precedensu w historii gospodarczej USA. Warto odnotować, że już same zapowiedzi interwencji państwa w sferze polityki pieniężnej wpływały na rynki finansowe, ale jak zauważają Ait-Sahalia i in. (2012) nieskoordynowane wykupy zagrożonych banków prowadziły do wzrostu ryzyka i destabilizowały w krótkich okresach czasu rynki operacji międzybankowych.

Dużo rzadziej spotkać można opracowania podejmujące wątek innego rodzaju polityk publicznych, w tym przede wszystkim polityki rynku pracy czy polityki przemysłowej. W dostępnych publikacjach o charakterze komparatystycznym polityki publiczne stosowane przez analizowane państwa wykazywały różnice tak w wymiarze konstrukcji tych polityk, jak i w wymiarze ich rezultatów (Brei, Gambacorta, von Peter 2013).

Różne też były rezultaty ingerencji państw w gospodarkę. Zaproponowany przez Tridico (2014) wskaźnik zarządzania w warunkach kryzysu (Crisis Management Index – CMI), w którym wykorzystywane są dwie zmienne, tj. wzrost GDP i sytuacja na rynku pracy, przy uwzględnieniu dodatkowych zmiennych, takich jak prawne gwarancje zatrudnienia, praca czasowa oraz nierówności dochodowe, pozwolił na wyróżnienie grupy państw o najwyższym CMI. Wśród państw, które relatywnie najlepiej poradziły sobie z kryzysem⁹, znalazły się Niemcy, Belgia i Holandia, a na przeciwnym biegunie usytuowały się Włochy i Wielka Brytania (Tridico 2014, s. 58). Jak widać, również ta klasyfikacja nie pokrywa się z podziałem dokonany przez Pollitta i Bouckaerta.

Odwołując się do wątku analiz politologicznych anonsowanych we wprowadzeniu, można w tym miejscu przywołać czynniki związane z sytuacją polityczną danego kraju. Sytuacja ta jest kształtowana przez trzy kluczowe czynniki: przeszkody polityczne tworzone przez grupy (ośrodki) mające możliwość skutecznego wetowania niektórych decyzji rządu (*veto players*), stronnictwo rządu (*government partisanship*) i wybory (Ha, Kang 2015).

Tabela 6. Pakiety ratunkowe dla banków wykorzystywane w analizowanych państwach

	Gwarancje depozytów	Zastrzyki kapitału	Gwarancje dla nowo udzielanych kredytów	Wsparcie dla aktywów
Australia	X	–	x	X
USA	X	x	x	X nabywanie i ubezpieczanie aktywów
Wielka Brytania	X	x	x	x tylko ubezpieczanie aktywów
Belgia	X	Pojedyncze przypadki	x	Pojedyncze przypadki
Francja		x	x	Tylko ubezpieczanie aktywów
Niemcy	X	x	x	X
Włochy	X	x	x	–
Holandia	X	x	x	–
Szwecja	X	x	x	–

Legenda: X – ogólne pakiety ratunkowe (lub poszerzone systemy ubezpieczenia depozytów).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Brei, Gambacorta, von Peter 2013, s. 492 i: http://articles.economicstimes.indiatimes.com/2008-10-20/news/27730044_1_rescue-package-financial-sector-banks (dostęp: 27.03.2016).

⁹ Uwzględnione zostały tylko państwa będące przedmiotem niniejszego artykułu.

W Wielkiej Brytanii interwencja rządu i Banku Anglii była największa w historii tego kraju, co w dużym zakresie było skutkiem wiodącej pozycji londyńskiego City na globalnym rynku finansowym. Interwencja państwa była niezwykle również z tego powodu, że rząd nie interweniował, kiedy w latach osiemdziesiątych XX w. brytyjski przemysł pogrążony był w recesji, ani kiedy w latach dziewięćdziesiątych doszło do załamania na rynku budownictwa mieszkaniowego. Bank of England obniżył stopy procentowe do 0,5%. Uruchomiony został również program Quantitative Easing, w ramach którego system finansowy został zasilony środkami o wartości 200 mld funtów, co było zjawiskiem bez precedensu w historii Bank of England (Sentance, Taylor, Wieladek 2012). Rząd brytyjski, podobnie jak niemiecki, wprowadził od kwietnia 2009 r. program dopłat do zakupu nowych samochodów (i złomowania starych, co najmniej dziesięcioletnich). Podobnie postąpiły rządy Francji i Włoch (Żukowski 2009).

Dokonana przez Stefana Schrima (2011) analiza rozwiązań przyjętych przez rządy brytyjski i niemiecki pokazała, że narodowe strategie przyjęte w tych państwach wobec globalnego kryzysu finansowego były w istotny sposób kształtowane przez dominujące w tych państwach idee oraz narodowe interesy (Schrim 2011, s. 58–59). Jego zdaniem autora w działaniach rządu brytyjskiego wyraźnie zaznaczyły się te społeczne idee, które cechuje wiara w efektywność samoregulacji mechanizmu rynkowego i prymat interesów sektora finansowego (odgrywającego dużą rolę nie tylko w brytyjskiej gospodarce). Te dwie idee wzajemnie się wzmacniały, co sprawiło, że rząd brytyjski nie podjął wysiłku, by wprowadzić do systemu finansowego nowe rozwiązania – czy to w ramach polityki wewnętrznej, czy transakcji międzynarodowych. Dla odmiany w Niemczech przeważały idee „zaufania do regulacji rządowych”, niemiecki sektor finansowy nie był tak wpływowy jak londyńskie City, a na dodatek nie miał identycznych jak brytyjski system finansowy interesów (np. w rozpinaniu parasola ochronnego nad funduszami hedgingowymi, stanowiącymi ważny element działania londyńskiego City). Oba państwa podzielały co prawda pogląd o doniosłości regulacji rządowych i mechanizmów

rynkowych w działaniach antykryzysowych, ale odmiennie rozkładały akcenty między tymi dwoma sferami.

W działaniach rządu brytyjskiego i niemieckiego dotyczących stymulowania gospodarki występowały różnice oddające zarysowaną powyżej odmienną dominujących idei społecznych. Polityka rządu niemieckiego opierała się na zasadzie solidarności społecznej realizowanej przez państwo, zaufaniu do regulacji państwowych i skodyfikowanych, automatycznych stabilizatorów. Do takich stabilizatorów można zaliczyć mechanizmy stabilizujące w podsystemie zabezpieczenia socjalnego (m.in. wysoki poziom zasiłków dla bezrobotnych, *Kurzarbeit* pozwalający na pracę w niepełnym wymiarze godzin i subsydiowanie przez rząd wynagrodzeń). W opozycji do tego rząd brytyjski kreślił polityki zgodnie z zasadami indywidualnej odpowiedzialności i wiary w rynkowe regulacje, z ograniczonym jedynie udziałem mechanizmów stabilizujących.

Reakcja niemieckiego rządu na kryzys stanowiła odbicie tradycyjnych poglądów na finansową ostrożność i zmianę inkrementalną, podczas kiedy reakcja rządu brytyjskiego była szybsza i charakteryzowała się większą skłonnością do zwiększania deficytu budżetowego. Oprócz tego rząd niemiecki preferował ściślejszą kontrolę nad rajami podatkowymi i funduszami hedgingowymi, wyższy poziom rezerw obowiązkowych w bankach, jak również wzmocnienie pozycji IMF wobec swoich członków¹⁰.

Każdy z trzech rodzajów banków niemieckich: depozytowy, spółdzielczy i prywatny jest powiązany w zakresie odpowiedzialności (wypłacalności) z innymi w sposób, który w praktyce czyni bankructwo mało prawdopodobnym. Według stanu z września 2012 r. dwa z tych filarów niemieckiego systemu finansowego, tzn. banki depozytowe (w liczbie 423) i banki spółdzielcze (w liczbie 1116), przeszły przez czasy kryzysu praktycznie bez strat (Germany's banking system... 2010). W Niemczech pakiety ratunkowe dla banków obejmowały wszystkie cztery wy-

¹⁰ Minister finansów Steinbrück opowiadał się za pełnym wprowadzaniem międzynarodowych standardów przejrzystości i regulacji w państwach stanowiących raje podatkowe (Schrim 2011, s. 59).

kazywane w tab. 6 rodzaje aktywności, z czego można wnioskować, że nominalny zasięg działań antykryzysowych był w tym państwie najszerszy. Warto przy tym podkreślić, że rząd niemiecki w reakcji na kryzys stosował zasadę dobrowolności i scedował na banki decyzje dotyczące ewentualnego dokapitalizowania czy gwarancji, zakładając, że koszty takich działań będą ponoszone solidarnie. Państwo miało w takim podejściu pełnić rolę pośrednika. Rząd federalny i rządy landów nie pozostawały wszakże bierne i podejmowały inicjatywy zmierzające do stymulowania podaży kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych (Germany's banking system... 2010), jak również pobudzania popytu¹¹.

Badania efektów dyskrecjonalnej polityki fiskalnej w Niemczech na tle gospodarek innych państw UE (w tym strefy euro) w okresie recesji pokazały, że skumulowane efekty pozytywnie oddziaływały na niemiecki PKB, podczas kiedy w pozostałych państwach, w tym w Belgii, Francji, Holandii i Włoszech, był neutralny (Gadatsch i in. 2016)¹². Podobnie jak w Niemczech również we Francji nie obserwowano dążenia państwa do interwencji w bieżące zarządzanie bankami. Rząd francuski zachował swoje udziały (nie dające prawa głosu) i sformułował kilka warunków w projektach dokapitalizowania banków (Clift 2012, s. 582–584).

Państwa z silniejszym udziałem korporacji zawodowych w swoich strukturach były mniej skłonne do udziału w akcjach wykupu banków i w większości unikały nacjonalizacji banków (por. tab. 6). To z kolei powodowało, że koszty przeciwdziałania kryzysowi były mniej dotkliwe

¹¹ Przykładem tego może być uruchomiony w 2009 r. program dopłat ekologicznych *Abwrack* w wysokości 2 500 euro do zakupu nowego samochodu z jednoczesnym oddaniem na złom starego, co najmniej 9 letniego. *Niemcy uspokajają – dopłaty będą*, http://moto.pl/MotoPL/1,111276,6463392,Niemcy_uspokajaja___doplaty_beda.html (dostęp: 25.03.2016).

¹² We Francji plan pomocy sektorowi bankowemu został opracowany przez grupę dużych banków silnie powiązanych ze sobą biznesowo, a następnie był popierany przez prezydenta Sarkozy'ego, który umieścił swoich przyjaciół i doradców w zarządach restrukturyzowanych i przekształcanych banków, interpretując to jako kontrakt między sektorem bankowym i państwem (Grittersová 2014, s. 54).

dla podatników. Z kolei państwa zorientowane na osiągnięcie konsensusu (*consensus-oriented countries*), ze scentralizowanym systemem reprezentacji interesów, były również bardziej skłonne stosować konserwatywne stymulatory fiskalne niż państwa wykorzystujące system koordynacji rynkowej. Zapotrzebowanie na stymulatory było łagodzone przez istnienie bardziej rozbudowanego systemu bezpieczeństwa socjalnego (Grittersová 2014, s. 54). Brak takich rozwiązań prowadził do konieczności uruchamiania dużych pakietów stymulacyjnych w takich państwach jak USA. Natomiast w państwach, gdzie nie ma silnej instytucjonalnej reprezentacji korporacyjnych interesów i banki nie mówią jednym głosem, programy i projekty pomocy finansowej dla banków były przygotowywane i realizowane odgórnie przez rządy (Grossman, Woll 2012). Tam, gdzie banki utrzymywały dobre kontakty z politykami, otrzymywały pomoc finansową (Grossman, Woll 2012). Rządowe programy pomocy były pomocne dla kredytobiorców, ale kosztowne dla podatników.

Działania podejmowane w analizowanych państwach warto ocenić w szerszym kontekście. Tu przydatne (i inspirujące) mogą być wnioski i wskazania Choi, Bergera i Kima (2010), którzy opierając się na wnioskach wyciągniętych z doświadczeń z okresu globalnego kryzysu, podkreślają znaczenie infrastruktury instytucjonalnej w walce z negatywnymi konsekwencjami tegoż kryzysu i roli polityki przemysłowej (*industrial policy*) w tym procesie. Wskazują na konieczność budowy (i umacniania) trzech rodzajów instytucjonalnej infrastruktury: finansowej (*financial*), rzeczowej/materialnej (*physical*) i związanej z wiedzą (*knowledge*) (Choi, Berger, Kim 2010, s. 832–833). Nie trzeba dodawać, że sprawczą rolę w procesie budowania tej instytucjonalnej infrastruktury odgrywa państwo.

Do refleksji nad rolą państwa w gospodarce w kontekście globalnego kryzysu mogą służyć wyniki badania Christofa Beuselincka i jego współpracowników (2017) wykonane na próbie 4737 firm notowanych na giełdach, pochodzących z 28 państw Europy (badaniem objęto okres 2005–2009). Pokazują one, że w procesie wychodzenia z recesji przedsiębiorstwa, w których państwo ma przewagę udziałów, odnotowywały

mniejszy spadek wartości niż przedsiębiorstwa bez udziałów państwa. Warto również dodać, że to pozytywne dla firm z udziałem własności państwa zjawisko występowało tylko w krajach, w których prawa inwestorów są dobrze chronione, a poziom korupcji jest niski. To zaś wzmacnia przywołane powyżej konkluzje Choi, Bergera i Kima.

W logice kwestionowania zasadności konsensusu waszyngtońskiego pomieścić można również wyniki badania Chien-Chianga Lee i współpracowników (Lee, Lin, Zeng 2016). Opierając się na analizie 39 krajów, wykazują oni, że liberalizacja rynku finansowego ma istotnie negatywny wpływ (*significantly negative impact*) na prawdopodobieństwo pojawienia się kryzysu walutowego/systemowego oraz że bezpośrednie efekty rozwoju systemu ubezpieczeń i niższe ryzyko zmniejszają ryzyko pojawienia się kryzysów, ale pośrednie efekty zwiększają prawdopodobieństwo pojawienia się kryzysów. Należy dodać, że konsekwencje polityki fiskalnej i monetarnej nie zawsze prowadziły do uzyskiwania szybkich i oczekiwanych rezultatów, a kryzys pokazał, że potrzebne jest ściślejsze koordynowanie polityki dotyczącej finansów z polityką makroekonomiczną (Cleassens i in. 2010).

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza uprawnia do sformułowania następujących konkluzji:

- po okresie dominacji negatywnego i niechętnego postrzegania instytucji państwa, marginalizacji jego funkcji i podważania legitymizacji sektora publicznego oraz kwestionowania zdolności administracji publicznej do rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych i świadczenia wysokiej jakości usług publicznych obecnie notujemy rewizję takiego stanowiska, czego przykładem jest koncepcja państwa neoweberowskiego;
- reakcje analizowanych państw na globalny kryzys finansowy były zróżnicowane i można je wiązać z dominującymi w tych państwach oczekiwaniami, zinstytucjonalizowanymi ideami czy wreszcie interesami ekonomicznymi państw lub kluczowych korporacji;

- analiza wskaźników makroekonomicznych sugeruje istnienie istotnych różnic między omawianymi grupami krajów zarówno pod względem sposobu przeprowadzenia interwencji, jak i jej skali. Najbardziej dynamiczna sytuacja notowana jest w grupie NZP, które stosunkowo szybko powróciły na ścieżkę wzrostu, stosując radykalne działania skutkujące wysokimi deficytami i wzrostem zadłużenia;
- różnice w sposobach walki z globalnym kryzysem i wykorzystanych w niej narzędziach są widoczne zarówno między wyróżnionymi przez Pollitta i Bouckaerta grupami państw NZP, NWS(m) oraz NWS(p), jak i wewnątrz tych grup, przy czym w grupie NWS(m) daje się zauważyć nieco większe zróżnicowanie;¹³
- w grupie NZP USA, Wielka Brytania i Australia wykorzystywały w działaniach antykryzysowych klasyczne narzędzia polityki monetarnej i opierały się przede wszystkim na mechanizmach rynkowych;
- w grupie NWS(m) elementy neoweberyzmu w przeciwdziałaniu skutkom globalnego kryzysu finansowego w największym zakresie dały się zauważyć w Niemczech. W tym państwie większa rola przyznana mechanizmom państwowej regulacji (aniżeli rynkowym), zaufanie do państwa, rozbudowany system konsultacji społecznych i elementy demokracji korporacyjnej połączone z zasadą odpowiedzialności (a także ostrożności) kierujących bankami i państwem skutkowały mniejszymi kosztami tak ekonomicznymi, jak i społecznymi;
- zarówno korzenie globalnego kryzysu finansowego, jak i reakcja rządów na ten kryzys są w znacznym zakresie funkcją narodowych modeli kapitalizmu finansowego (*financial capitalism*) (Grittersová 2014), a modele te nie pokrywają się z podziałem dokonany przez Pollitta i Bouckaerta.

Bibliografia

Ait-Sahalia, Y., Andritzky, J., Jobst, A., Nowak, S., Tamirisa, N. (2012). Market response to policy

¹³ Jest to zrozumiałe, zważywszy choćby na większą liczebność tej grupy.

initiatives during the global financial crisis. *Journal of International Economics*, 87, 162–177.

Alford, J., Hughes. O. (1998). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, 38 (2), 130–148.

Aucoin, P. (1997). The design of public organizations for the 21st century: Why bureaucracy will survive in public management. *Canadian Public Administration*, 40 (2), 290–306.

Beuselinck, C., Cao, L., Deloof, M., Xia, X. (2017). The value of government ownership during the global financial crisis. *Journal of Corporate Finance*, 42, 481–493.

Białyński-Birula, P. (2015). Wpływ globalnego kryzysu finansowego na wydatki zdrowotne w krajach rozwiniętych. *Wiadomości Statystyczne*, 6 (649), 66–82.

Białyński-Birula, P., Ćwiklicki, M., Głowacki, J., Klich, J., (2016). Konceptualizacja neoweberyzmu w literaturze przedmiotu. W: S. Mazur (red.), *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym: od modelu do paradygmatu?* (s. 28–58). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Białyński-Birula, P., Mamica, Ł. (2016). Uwarunkowania i efekty polityki przemysłowej w świetle neoweberowskiej koncepcji państwa. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 449, 40–51.

Białyński-Birula, P., Głowacki, J., Klich, J. (2017). Neo-Weberian concept of state and its implications for public management: Conclusion. W: S. Mazur, P. Kopyciński (red.), *Public Policy and the Neo-Weberian State* (s. 162–173). London–New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Brei, M., Gambacorta, L., von Peter, G. (2013). Rescue packages and bank lending. *Journal of Banking & Finance*, 37 (2), 490–505.

Catte, P., Cova, P., Pagano, P., Visco, I. (2011). The role of macroeconomic policies in the global crisis. *Journal of Policy Modeling*, 33 (6), 787–803.

Choi, C.J., Berger, R., Kim, J.B. (2010). Capitalism's global financial crisis: The role of the state. *The Social Science Journal*, 47 (4), 829–835.

Claessens S., Kose M.A., Terrones, M.E. (2010). The global financial crisis: How similar? How different? How costly? *Journal of Asian Economics*, 21 (3), 247–264.

Clift, B. (2012). Comparative Capitalisms. Ideational Political Economy and French Post-Dirigiste Responses to the Global Financial Crisis. *New Political Economy*, 17(5), 565–590.

Cukierman, A. (2013). Monetary policy and institutions before, during, and after the global financial crisis. *Journal of Financial Stability*, 9 (3), 373–384.

Diacon, P.E., Donici, G.A., Maha, L.G. (2013). From the global crisis to the national crises: The case of the European Union countries. *Procedia Economics and Finance*, 6, 41–47.

Drechsler, W. (2009). Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon agenda and public administration. *Halduskultuur*, 10, 6–21.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2006). New Public Management is dead – long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 467–494.

Dunn, W.N., Miller, D.Y. (2007). A critique of the New Public Management and the Neo-Weberian state: Advancing a critical theory of administrative reform. *Public Organization Review*, 7(4), 345–358.

Gadatsch, N., Hauzenberger, K., Stähler, N. (2016). Fiscal policy during the crisis: A look on Germany and the Euro area with GEAR. *Economic Modelling*, 52(Part B), 997–1016.

Germany's banking system. Old-fashioned but in favour (2010). *The Economist*, 10 listopada, <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21566013-defending-three-pillars-old-fashioned-favour> (dostęp: 24.03.2016).

Grittersová, J. (2014). Varieties of financial capitalism, crisis, and adjustment. W: L.W. Pauly, B.W. Jentleson (red.), *Power in a Complex Global System*. London–New York: Routledge.

Grossman, E., Woll, C. (2012). Saving the banks: The political economy of bailouts. *Comparative Political Studies*, 47 (4), 574–600.

Ha, E., Kang, M.-K. (2015). Government policy responses to financial crises: Identifying patterns and policy origins in developing countries. *World Development*, 68, 264–281.

Hood, Ch. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.

Huertas, T.F. (2010). *Crisis: Cause, Containment and Cure*. London: Palgrave Macmillan.

Hughes, O.E. (1994). *Public Management and Administration*. New York: Palgrave Macmillan.

International Monetary Fund (2009). *Global Financial Stability Report: Navigating the Financial Challenges Ahead*. Washington, D.C.: IMF.

Izdebski H. (2007). Od administracji publicznej do public governance. „Zarządzanie Publiczne”, 1, 7–20.

- Kickert, W.J.M., Klijn, E.-H., Koppenjan, J. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Klijn, E.-H., Koppenjan J. (red.) (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Kowalski, T., Shachmurove, Y. (2014). The reaction of the U.S. and the European Monetary Union to recent global financial crises. *Global Finance Journal*, 25 (1), 27–47.
- Księżyk, M. (2009). Kryzys ekonomiczny z 2008 roku – jego przyczyny i drogi wyjścia. W: R. Borowiecki, A. Jaki (red.), *Wyzwania restrukturyzacyjne w obliczu globalnego kryzysu gospodarczego*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Lee, C.-C., Lin, C.-W., Zeng, J.-H. (2016). Financial liberalization, insurance market, and the likelihood of financial crises. *Journal of International Money and Finance*, 62 (C), 25–51.
- Lewis, M.K. (2009). The origins of the sub-prime crisis: Inappropriate policies, regulations, or both? *Accounting Forum*, 33 (2), 114–126.
- Lindström, M., Giordano, G.N. (2016). The 2008 financial crisis: Changes in social capital and its association with psychological wellbeing in the United Kingdom – A panel study. *Social Science & Medicine*, 153, 71–80.
- Lynn, L. (2008). What is a Neo-Weberian State? Reflections on a concept and its implications. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*, 1 (2), 17–30.
- MacIntyre, A. (2001). Institutions and investors: The politics of the economic crisis in Southeast Asia. *International Organization*, 55 (1), 81–122.
- Matei, L., Calapod, A. (2014). Challenges for the European Union in times of crisis: reactions. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 143, 843–846.
- Mayntz, R. (1993). Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm. W: J. Kooiman (red.), *Modern Governance: New Government–Society Interactions* (s. 9–20). London: Sage.
- Merton, R. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.
- Mintzberg, H. (1996). Managing government, governing management. *Harvard Business Review*, May–June, 75–83.
- Nolan A. (red.) (2014). *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O’Flynn, J. (2007). From New Public Management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66 (3), 353–366.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. New York: Penguin Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, wyd. 2. Oxford–New York: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, wyd. 3. Oxford–New York: Oxford University Press.
- Pomfret, R. (2010). The financial sector and the future of capitalism. *Economic Systems*, 34 (1), 22–37.
- Reinhart, C.M., Rogoff, K.S. (2009). *This Time is different: Eight centuries of Financial Folly*. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, R.A.W. (2010 [1997]). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham–Philadelphia: Open University Press.
- Schrim, S.A. (2011). Varieties of strategies: Societal influences on British and German responses to the global economic crisis. *Journal of Contemporary European Studies*, 19 (1), 47–62.
- Sentance, A., Taylor, M.P., Wieladek, T. (2012). How the UK economy weathered the financial storm. *Journal of International Money and Finance*, 31 (1), 102–123.
- Simonet, D. (2008). The New Public Management theory and European health-care reforms. *Canadian Public Administration*, 51(4), 617–635.
- Sześciło, D. (2014). *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Torfin, J., Peters, B.G., Pierre, J., Sørensen, E. (2013). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. New York: Oxford University Press
- Trichet, J.-C. (2010). *Global governance today*. <http://www.bis.org/review/r100428b.pdf> (dostęp: 17.01.2016).
- Tridico, P. (2014). Why did some countries perform better than others during the current crisis? W: Ł. Mamica, P. Tridico (red.), *Economic Policy and Financial Crisis* (s. 40–60). London–New York: Routledge.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Turner, A. (2016). *Between Debt and the Devil. Money, Credit, and Fixing Global Finance*. Princeton–Oxford: Princeton University Press.

Viorica, S.(2012). The actual collapse and the importance of moral values (ethics); some reflections regarding the roots of the current crisis. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 58, 1057–1063.

Walker, D. (2009). *A Review of Corporate Governance in UK Banks and other Financial Industry Entities*. London: H M. Treasury.

Weber, M. (2002), *Gospodarka i społeczeństwo: zarys socjologii rozumiejącej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Wilson W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2), 197–222.

Zestos, G.K. (2016). *The Global Financial Crisis: From US Subprime Mortgages to European Sovereign Debt*. London–New York: Routledge.

Żukowski, Z. (2009). Jak dopłaty do nowych samochodów topią niemiecki budżet, <http://forsal.pl/artykuly/318270,jak-doplaty-do-nowych-samocho-dow-topia-niemiecki-budzet.html> (dostęp: 26.03.2016).

Specific traits of neo-Weberian states on the example of their reaction to the global financial crisis

The goal of the paper is to inquire to what extent neo-Weberian states (NWS) identified by Pollitt & Bouckaert (2011) differentiated their policies in reaction to the global financial crisis of 2007/2008. The paper is based on desktop studies from ScienceDirect and OECD. In the first part of the paper, the sources of the concepts of neo-Weberian states are presented, followed by characteristic traits of public policies. The core of the paper is a presentation of the policies of neo-Weberian states on the one hand, and of New Public Management states on the other, in their reaction to the global financial crisis. The paper concludes that the eleven analyzed countries reacted to the global financial crisis in different ways and to a different degree. Their reactions reflected their national models of financial capitalism (Grittersová 2014) rather than the categories identified by Pollitt & Bouckaert (2011).

Keywords: global financial crisis of 2007/2008, states' reaction to the global financial crisis, neo-Weberian states, New Public Management states

Leszek Kwieciński

Polskie parki technologiczne – w stronę IV generacji parków technologicznych. Wstępne wyniki badań terenowych

Celem artykułu jest analiza efektów funkcjonowania polskich parków technologicznych i ich funkcji. Pozwoli to następnie na określenie ich miejsca w systemie innowacji, a także będzie podstawą do określenia stopnia ich rozwoju (generacji). W artykule przedstawiono koncepcję parków technologicznych IV generacji. Parki te oprócz funkcji innowacyjnej, inkubacyjnej, promocyjnej i aglomeracyjnej spełniają także trzy nowe funkcje: cywilizacyjną, budowania sieci oraz wsparcia internacjonalizacji. Jest rzeczą oczywistą, że parki nie są jedynym i wyłącznym warunkiem kreowania innowacyjności, ale z racji swoich podmiotowych i procesowych właściwości mogą pełnić rolę akceleratora, a przede wszystkim koordynatora procesów proinnowacyjnych. Artykuł oparty jest na wstępnych wynikach badań realizowanych w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki. W analizie zastosowano metodę systemową i neoinstytucjonalizm, a także techniki badań ilościowych.

Słowa kluczowe: parki technologiczne, systemy innowacyjne, polityka innowacyjna, kraje doganiające, procesy modernizacyjne.

Polityka innowacyjna – ewolucja znaczenia

Jak zauważają autorzy raportu pt. *Państwo i my. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*, po okresie dominacji neoliberalnego podejścia, w którym państwo traktowano jak problem, stało się ono dziś znów wiodącym tematem publicznej debaty i sporu na całym świecie (Hausner, Mazur 2015, s. 5). Wiodąca rola państwa wiąże się z jego zasobami i możliwościami i uwidacznia się szczególnie albo w czasach kryzysu (np. finansowego, migracyjnego, tożsamościowego), albo w obszarach kluczowych dla budowania jego podmiotowości w stosunkach międzynarodowych. Takim obszarem kluczowego zaangażowania państwa była i ciągle jest międzynarodowa konkurencyjność gospodarki, której głównym atrybutem jest innowacyjność.

Oddziaływanie państwa na procesy innowacyjne może mieć zarówno charakter bezpośredni, odnoszący się do poszczególnych elementów (aktorów) tej polityki, np. sektora badawczo-rozwojowego (szkół wyższych, jednostek badawczych), sektora przedsiębiorstw (w tym głównie mikro-, małych i średnich), sektora instytucji otoczenia biznesu (inkubatorów, parków technologicznych, centrów transferu technologii, instytucji wsparcia finansowego, klastrów). Państwo może też oddziaływać pośrednio, np. poprzez wsparcie innych segmentów polityki gospodarczej, takich jak rynek pracy, polityka regionalna, przemysłowa, edukacyjna, bezpieczeństwa. Państwo może wreszcie aktywnie uczestniczyć w tej polityce jako podmiot realizujący zamówienia publiczne – bądź pasywnie, poprzez wspieranie dyfuzji innowacji, transferu wiedzy i technologii, promocję itp.

Polityka innowacyjna ma cechy, które nakazują rozpatrywać ją w kategoriach polityki publicznej. Do tych cech można zaliczyć: złożoność i kompleksowość rozumianą jako przestrzeń polityki (patrz oddziaływanie pośrednie), zmienność, wielopodmiotowość, różnorodność zasad i aren publicznych oraz prywatnych rozumianą jako

Leszek Kwieciński
Uniwersytet Wrocławski
Instytut Studiów Międzynarodowych
Wydział Nauk Społecznych
ul. Koszarowa 3, budynek 21
51-149 Wrocław
leszek.kwiecinski2@uwr.edu.pl

polityka niepełnych kontraktów (patrz oddziaływanie bezpośrednio) oraz potrzebę reakcji na zmianę przy zachowaniu stabilności i otwartości w kontaktach z otoczeniem rozumianą jako polityka samoreferencyjna (por. Luhmann 2007).

Jak każda z dziedzin publicznych, tak i polityka innowacyjna przechodziła i przechodzi nieustannie ewolucję. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że wskazane poniżej kolejne fazy ewolucji polityki proinnowacyjnej nie wiążą się bezpośrednio z konkretnym modelem państwowym. Jest to próba uogólnienia zmian zachodzących w obrębie tej polityki publicznej, a także opisu konstruktywów teoretycznych odnoszących się do tej sfery działalności publiczno-prywatnej. Obecnie w literaturze przedmiotu wyróżnia się cztery generacje tej sfery działalności państwa (por. Weresa 2014, s. 95–96; Kwieciński 2009, s. 260–281).

W ramach pierwszej generacji (lata 60 i 70 XX w.) dominował linearny model wspierania działalności badawczo-rozwojowej, co powodowało, że wsparcie publiczne było kierowane głównie do podmiotów z sektora badawczo-rozwojowego (B+R), gdyż dominowało założenie, iż więcej badań da więcej innowacji.

Druga generacja datowana na lata 70 i 80 XX w. skupiona była na nawiązaniu bliższych relacji między podmiotami polityki naukowej i przemysłowej, co skutkowało powolnym wdrażaniem narzędzi mających zintegrować sektor B+R z sektorem przedsiębiorstw, przemysłu. Następował powolny proces rozwoju systemów innowacji, z początku w układzie branżowym, aby później ewoluować w inne układy przestrzenne (regionalne i narodowe). Widoczne było odejście od modelu linearnego i kreowanie modeli integracyjnych.

Trzecia generacja to lata 90 XX w. kiedy to polityka innowacyjna zaczynała być polityką generyczną, a więc swego rodzaju wspólnym mianownikiem innych polityk strukturalnych, jak np. przemysłowej, naukowej, regionalnej, ochrony środowiska, społecznej, edukacyjnej. Następował także powolny proces decentralizacji polityki innowacyjnej i tworzenie się regionalnych systemów innowacyjnych oraz klastrów gospodarczych. Zaczęto zwracać uwagę na kwestie edukacji dla przedsiębiorczości i procesy komercjalizacji wiedzy, co stanowiło podstawę dla włączania szkół wyższych w procesy innowacyjne (uniwersytety

III generacji). Ważnym elementem dla tej polityki stała się także jej ewaluacja.

Obecnie polityka innowacji nosi znamiona IV generacji, w której nacisk kładziony jest na internacjonalizację procesów innowacyjnych, jej interdyscyplinarność rozumianą jako nowe formy innowacji, w tym: społeczne, instytucjonalne, ekoinnowacje oraz innowacje kulturowe i behawioralne. Jednym z istotnych celów polityki innowacji jest nadanie jej silniejszej legitymizacji i kontekstu użyteczności społecznej.

Dzisiejsze podejście do polityki innowacyjnej ma charakter systemowy, a zatem nieliniowy i interaktywny, który akcentuje rolę użytkownika procesów innowacyjnych (*user-driven innovation*), a także tworzy otwarte zasoby (*open-innovation*), co w efekcie daje kompleksowe podejście do tej sfery działań państwa (*innovation policy mix*). Elementem strukturalnym, w ramach którego realizowana jest polityka innowacyjna, są systemy innowacyjne (OECD 2007, s. 3–34).

Systemy innowacyjne – ujęcie mezo, makro i mikrostrukturalne

Historycznie jako pierwszą pracę o rozwoju systemów gospodarczych i ich modernizacji traktuje się opracowanie Friedricha Lista z 1841 r., w którym opisywana jest metodyka rozwoju Niemiec przy wykorzystaniu strategii doganiania. Jego koncepcja narodowych systemów produkcji opisuje proces wyłaniania instytucji narodowych, włączając do analizy podmioty z sektora edukacji, badań, a także społeczną infrastrukturę sieci. Z tym, że List skupia się w swej analizie bardziej na procesie produkcji niż alokacji czy dyfuzji. Krytycznie odnosił się on do koncepcji wolnej gry rynkowej Adama Smitha. Jego zdaniem tylko świadome działania instytucjonalno-organizacyjne budują przewagę danego państwa (List 1841). W tym nurcie swoją koncepcję Narodowych Systemów Innowacyjnych rozwinęli następnie tacy badacze jak: Christopher Freeman (1982), Bengt-Åke Lundvall (1992), Richard Nelson (1993), Parimal Patel i Keith Pavitt (1994), Stan Metcalfe (1995).

Syntetyzując powyższe koncepcje, można przyjąć, że Narodowy System Innowacji jest

najczęściej definiowany jako kompleks wyodrębnionych instytucji, które wspólnie lub indywidualnie wnoszą wkład w rozwój nowej ekonomii, tzw. ekonomii wiedzy, tworząc jednocześnie otoczenie (bazę), w ramach którego rząd wraz z instytucjami większościowymi formułuje i realizuje politykę innowacyjną. Można zatem powiedzieć, że NSI jest elementem instytucjonalnym w realizowanej przez dane państwo polityce innowacji (patrz ryc. 1).

Analizując NSI w sensie podmiotowym można również wyróżnić kilka płaszczyzn odniesienia:

- analiza sektorowych NSI (systemy ekologiczne, obronne, socjalne) – Malerba 2002, s. 247–264,
- analiza technologicznych NSI (przemysłowe, procesowe) – Carlsson 1997; Carlsson, Stankiewicz 1991,
- analiza regionalnych NSI – Braczyk, Cooke, Heidenreich 1998; Cooke 1996; Etzkowicz, Leydesdorff 2000,
- analiza interregionalnych NSI, w tym metropolitarnych – Fischer i in. 2001; Weresa 2012.

Z kolei z punktu widzenia procesowego można wyróżnić 6 paradygmatów analizowania NSI (Edquist 2004):

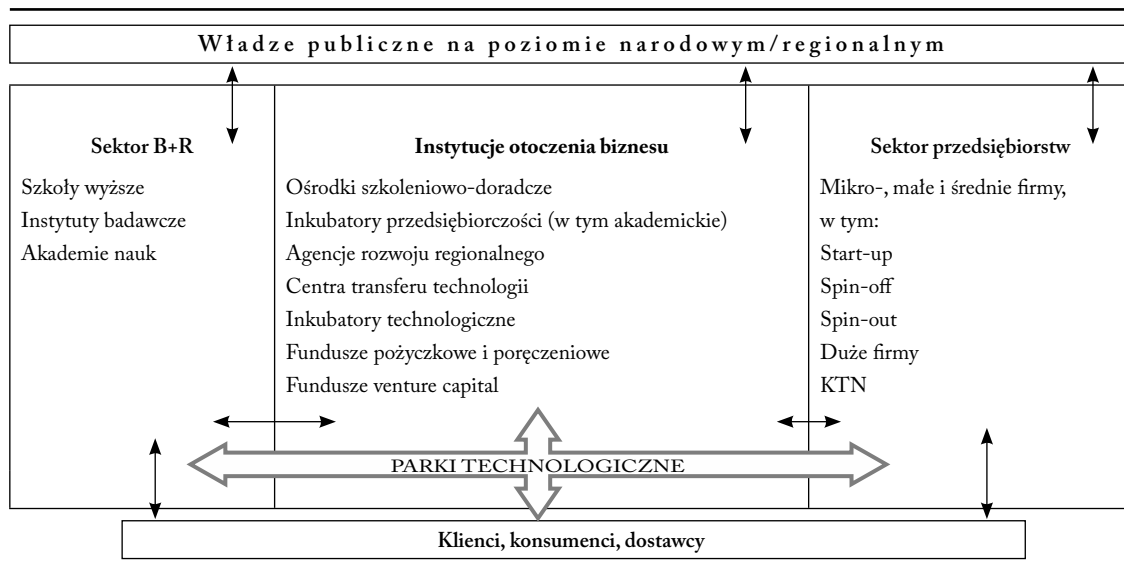
- historyczną perspektywę ewolucji – paradygmat postmodernistyczny,

- holistyczne i interdyscyplinarne ujęcie – paradygmat systemowy,
- nacisk na rolę i znaczenie instytucji – paradygmat neoinstytucjonalny,
- podejście wynikowe, podaźowo-popytowe do innowacji – paradygmat funkcjonalny,
- nacisk na współzależność i nieliniowość, procesy wzajemnego uczenia się – paradygmat kooperacji,
- centralizacja versus regionalizacja w podejściu do procesów innowacji – paradygmat przestrzenno-terytorialny (decentralistyczno-prokonkurencyjny lub centralistyczno-wyrównawczy).

Podejście do analizy NSI uwzględnia także kontekst tzw. państw w transformacji, inaczej państw doganiających. Martin Bell i Keith Pavit (1997) w swej pracy argumentują, że proces doganiania innowacyjnego czy technologicznego nie może opierać się jedynie na imitacji i zewnętrznym transferze instytucji oraz technologii, lecz musi być oparty o własne zasoby, a nade wszystko aktywną politykę uczenia się.

Moses Abramovitz (1994) wskazuje, że proces budowania systemów w państwach doganiających winien być oparty na dwu wymiarach: technologicznej i społecznej akceptowalności, natomiast kluczowymi zasobami dla tych zmian

Ryc. 1. Schemat Narodowego Systemu Innowacji



Źródło: opracowanie własne.

powinna być edukacja, a także infrastruktura wsparcia biznesu, jako łącząca logiki i zasoby sfery badawczo-rozwojowej i biznesu. W literaturze przedmiotu opisane są też cechy, jakimi charakteryzują się NSI w krajach doganiających:

1. Niedocenywanie roli NSI przez władze publiczne rozumiane jako skupianie się na mechanicznym kopiowaniu rozwiązań sprawdzonych w państwach rozwiniętych przy jednoczesnym zaniedbaniu własnej strategii, zasobów i czynników instytucjonalnych.
2. Dominująca rola linearnego modelu procesu innowacyjnego (polityka innowacji I generacji) przy zaniedbaniu czynnika popytowego. Przyjęcie założenia, że wyższe nakłady na B+R przełożą się automatycznie na wyższą innowacyjność, a co gorsza – przedsiębiorczość i współpracę.
3. Konfrontacja między gałęziami wysokiej i niskiej techniki. Przyjęcie takiej alternatywy kreuje fałszywe i nierealne, a ponadto nieoparte na rzeczywistych zasobach wzorce rozwoju. W konkluzjach europejskiego projektu PILOT 2005 wyraźnie wskazano, że przyszłością rozwoju innowacyjnego czy szerzej, przemysłowego, w Europie jest spójna koegzystencja obu sektorów, np. firmy niskiej techniki są często podwykonawcami dla przedsiębiorstw wysokiej techniki, jest to pewna symbiotyczna zależność. Przykłady rozwiązań fińskich i szwedzkich wyraźnie wskazują, że umiejętne budowanie współzależności między oboma sektorami jest kluczem do współczesnej konkurencyjności.
4. Przecenianie roli Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych (BIZ) i korporacji transnarodowych (KTN). Jest to spójne z wcześniejszą uwagą. KTN prowadzą własną politykę i rzadko wpisują się w oczekiwania strategiczne danego kraju lub regionu. W związku z tym nie jest dla nich kluczowe budowanie powiązań z podmiotami lokalnymi, które często i długo muszą uczyć się relacji z takimi graczami. Nierzadko jest to oparte na wpisywaniu się w oczekiwania korporacji (asymetryczna współpraca). W tym zakresie kluczowa staje się rola władz publicznych w animowaniu współpracy i określaniu warunków przejrzystej współpracy. Głównym proponowanym narzędziem do budowania re-

lacji na linii KTN – władze publiczne są partnerstwa publiczno-prywatne.

5. Braki kapitału społecznego i słabości w tworzeniu sieci społecznych, w szczególności w ramach tzw. partnerstw innowacyjnych opartych na ryzyku i zaufaniu. Nick von Tunzelmann wskazuje nawet, że obok niesprawności rządu i rynku, występujących w państwach doganiających, mamy do czynienia z niesprawnością sieci. Tunzelmann identyfikuje trzy rodzaje niesprawności sieci: a) brak sprawnego przepływu zasobów – partykularyzmy, żelazne obręcze; b) sieci są antyrozwojowe, trwają, ale się nie rozwijają, często oparte są na nomenklaturze, klientelizmie, zjawisku pogoni za rentą; c) sieci nie są zdwersyfikowane podmiotowo i przedmiotowo. Słabość sieci często skutkuje słabością procesów dyfuzji innowacji i pozostaje z nią związana (Tunzelmann 2003).
6. Słabość procesów uczenia się i niska motywacja do zmiany. Sukces poszczególnych aktorów NSI, jak i NSI jako całości wiąże się z procesami poszukiwania, przyswajania i implementacji wiedzy i umiejętności, a co ważne, często z procesami internacjonalizacji i współpracy. Proces uczenia się to sytuacja w której system i jego składowe mogą uniknąć sytuacji zamknięcia (*lock-in*), a co za tym idzie przezwyciężania niepewności towarzyszących zmianom technologiczno-społecznym; minimalizują zjawisko zależności od ścieżki (*path-dependency*), a w efekcie identyfikują i kreują własne zasoby. Pozyskiwanie i akceleracja tej wiedzy powinny się dokonywać w instytucjach dyfuzji innowacji; parki technologiczne, będąc takimi instytucjami, mogą działać jako swego rodzaju agenci zmiany.

Reasumując powyższe rozważania, zauważyć należy, że kształtowanie polityki innowacyjnej i systemu innowacyjnego zawsze będzie zawierać w sobie dylemat, czy jest to polityka skuteczna, wykonalna, oparta na endogennych zasobach instytucjonalno-społecznych i jednocześnie czerpiąca w sposób przemyślany z otoczenia, czy raczej jest to polityka imitacyjna, zachowująca status quo i zamknięta na procesy uczenia się. Instrumentem skutecznej polityki, pozwalającym na wykorzystanie endogennych zasobów, mogą stać się właśnie parki technologiczne, które

działają jako niepaństwowe podmioty sektora publicznego (*public non-state sector institutions*) (Theatcher 2002).

Parki technologiczne – potencjalni agenci zmiany

Analizując raz jeszcze ryc. 1 i przedstawione na niej miejsce parków technologicznych w systemie innowacji, a w konsekwencji w polityce innowacyjnej, można wyciągnąć wniosek, że instytucje te są niejako ich centralnym ogniwem. Wynika to z dwóch zasadniczych przesłanek. Po pierwsze, jako niepaństwowy podmiot sektora publicznego park technologiczny w najpełniejszy sposób łączy w sobie logikę rynkową i publiczną, aby wypełnić funkcje użyteczności społecznej/publicznej z jednej strony oraz ekonomicznej efektywności z drugiej. Są one także instytucjonalnym warunkiem partycypacji w polityce publicznej i legitymacji tej polityki, a szerzej, inkluzji i współodpowiedzialności za dobro wspólne. To właśnie w inicjowanie i rozwój parku technologicznego powinni być włączeni wszyscy potencjalni interesariusze procesów innowacyjnych, czyli: szkoły wyższe (kształtujące postawy przedsiębiorczości i kreatywności, dostarczające pomysłów innowacyjnych i rozpoczynające procesy komercjalizacji), władze publiczne (wnoszące często wkład w postaci aportu materialnego: budynków, dróg, powierzchni lub finansowego: udziałów w spółkach, a także tworzące dogodny klimat polityczny i warunki prawne – regulacyjne – i w efekcie wzmacniające klimat inwestycyjny), instytucje finansowe (wnoszące zasoby kapitału inwestycyjnego ryzykownych przedsięwzięć) oraz przedsiębiorstwa, w tym głównie start-upy, spin-offy czy spin-outy, które odpowiadają z jednej strony za podaż pomysłów innowacyjnych czy kapitału, a z drugiej strony tworzą rynki, kreują łańcuchy wartości bazujące na wartości dodanej i w efekcie podnoszą konkurencyjność międzynarodową w skali regionalnej czy krajowej.

Po drugie, park technologiczny jest najszerszą formą zaliczaną do tzw. instytucji otoczenia biznesu. To właśnie w ramach parku powinny być świadczone usługi z zakresu wynajmu powierzchni biznesowych (inkubowanie), wyposażonych

w najwyższej klasy sprzęt badawczo-laboratoryjny (innowacyjność). Ponadto powinny tam być oferowane usługi finansowego wsparcia przedsięwzięć znajdujących się na wczesnym etapie wzrostu (fundusze pożyczkowe, poręczeniowe, PE, VC), a także nowoczesne usługi rozwoju biznesu (tworzenie sieci proinnowacyjnych, kreowanie partnerstw, wsparcie patentowe, prawne) oraz pomoc w zakresie internacjonalizacji przedsiębiorstw.

W efekcie można zdefiniować cztery zasadnicze funkcje parków technologicznych (Kwieciński 2005, s. 179–181):

- inkubacyjną – ułatwianie startu i przezwyciężanie barier rynkowych i administracyjnych, na jakie natykają się młode firmy (start-upy),
- innowacyjną – stymulację procesów innowacyjnych, transferu technologii między nauką a praktyką gospodarczą (tworzenie firm typu *spin-off* lub *spin-out*),
- integracyjną – tworzenie sprzyjającego środowiska biznesowego, w którym młode firmy powstają i rozwijają się, tworzą związki kooperacyjne i wymieniają się wiedzą, a także dzielą rynkiem, a w efekcie tworzą nowe formy współpracy sieciowej, np. w formie klastrów,
- promocyjną (aglomeracyjną) – park powinien być swego rodzaju wizytówką regionu, instrumentem przyciągającym potencjalnych inwestorów, kontrahentów i klientów, a także miejscem budowania kultury wspierania przedsiębiorczości i innowacyjności.

Ponadto opierając się na przeprowadzonych badaniach, opisanych w dalszej części artykułu, można wyróżnić trzy kolejne funkcje parków:

- cywilizacyjną – budowanie świadomości proinnowacyjnej, znaczenia wiedzy w gospodarce i społeczeństwie; oddziaływanie na procesy systemowego podejścia do innowacyjności i przedsiębiorczości, np. w formie wpisania parków jako kluczowych elementów regionalnych strategii i systemów innowacji; kształtowanie świadomości proinnowacyjnej regionalnych władz politycznych, akademickich czy instytucji finansowych (banków),
- kolektywnych sieci współpracy – promocja partnerstwa publiczno-publicznego, publiczno-prywatnego, wpływ na podnoszenie jakości kapitału społecznego (zaufanie) oraz relacyjnego (współodpowiedzialność, partycypacja),

- wsparcia internacjonalizacji, a zatem umiędzynarodowienia samych parków, jak i przedsiębiorstw-lokatorów.

Należy zatem podkreślić, że parki technologiczne (PT) nie są jedynie instrumentami polityki gospodarczej, w szczególności innowacyjnej, ale spełniają także szereg funkcji społecznych.

Parki technologiczne przyjmują różnorodne modele biznesowe i formy organizacyjne. Można wyróżnić zatem: parki uniwersyteckie, parki przedsiębiorczości, specjalistyczne parki badawcze, technopolie, parki wirtualne, parki proekologiczne, parki naukowe, parki technologiczne, megaparki, spontaniczne dystrykty badawcze (Weresa 2014, s. 130).

Każdy park technologiczny powstaje w określonych warunkach geograficznych, społecznych, gospodarczych i instytucjonalnych. Podstawowym czynnikiem pomyślnego rozwoju parku jest dopasowanie formuły organizacyjnej i zadań parku do lokalnych uwarunkowań, tradycji przemysłowej i struktury instytucjonalnej regionu. Należy zatem wyraźnie podkreślić, że nie ma jednego słusznego modelu, szablonu tworzenia i rozwoju parku.

W zależności od posiadanych zasobów i przyjętego modelu biznesowego, a w konsekwencji od spełnianych funkcji możemy klasyfikować PT jako należące do **trzech zasadniczych generacji** (Allen 2007; Bruneel, Rathino, Clarysse, Groen 2006; Spyra 2006; Bąkowski, Mażewska 2015).

Parki **pierwszej generacji** lokalizowane były pod miastem, często funkcjonowały jako niezależne zespoły (Cambridge Science Park). Głównych ich celem było zapewnienie infrastruktury pod inwestycje, wsparcia biznesowego oraz podstaw budowania relacji między nauką a biznesem.

Dla parków **drugiej generacji** charakterystyczna staje się coraz większa różnorodność struktury funkcjonalnej oraz większa integracja z miastem (Dortmund Technology Park), np. wsparcie laboratoryjne, kapitałowe. W przypadku tego typu parków występuje zjawisko specjalizacji parków i widoczny jest nacisk na tworzenie firm odpryskowych. Negatywnym zjawiskiem jest uzależnienie się od dotacji publicznych, a jednocześnie deficyty w wysokospecjalistycznych usługach i kreowaniu kooperacji między firmami.

Funkcjonowanie parków zaliczanych do **trzeciej generacji** związane jest już nierozzerwalnie

ze środowiskiem międzynarodowym (Technopolis Barcelona, Norrköping Technology Parks, Medical Valley Lund, EBC Cambridge). Rzecz jasna nie są to podmioty jednorodne czy względnie jednorodne. Ich wspólnymi elementami są: misja, cele, formy działania i zasady organizacji. Ich struktura jest jednak bardzo elastyczna, a sposób funkcjonowania różnorodny. Owa elastyczność związana jest z koniecznością dostosowywania się do dynamicznie zmieniającej się sytuacji rynkowej i z dynamicznym sposobem funkcjonowania współczesnych firm. PT trzeciej generacji oddziałują na region w dwojaki sposób:

- bezpośrednio – zmienia się struktura gospodarcza miasta, wzrasta jego konkurencyjność,
- pośrednio – identyfikowalne są trudno mierzalne efekty w sensie społecznym, widoczny jest rozwój unikatowych zasobów i kompetencji, miasto i otoczenie zyskuje na wizerunku. Zdecydowanie częściej zauważalne są efekty pośrednie.

John Allen (2007) i współpracownicy określili 5 typowych cech parków technologicznych trzeciej generacji:

- globalny gracz zakorzeniony lokalnie,
- uczestnik złożonych sieci globalnych,
- działania skupione na realnych potrzebach firm-lokatorów,
- lokalna specyfika przejawiająca się w trosce o ludzi i środowisko naturalne,
- miejsce głównej aktywności uczelni.

Ewolucja rozwoju PT i przejście między poszczególnymi generacjami może wynikać z naturalnego (wewnętrzny) rozwoju tych instytucji, zarówno ilościowego (wzrost liczby firm-lokatorów, rozrost terytorialny), jak i jakościowego (wzrost jakości świadczonych usług, powiązań lokalnych oraz międzynarodowych). Może się jednak okazać, że owe wewnętrzne determinanty nie będą wystarczające i nie doprowadzą do ewolucji PT. W takiej sytuacji o rozwoju PT mogą zdecydować zewnętrzne czynniki wzrostu konkurencyjności PT, do których zaliczamy (Matusiak 2011, s. 23):

1. Rosnącą konkurencję – nowe parki i/lub instytucje otoczenia biznesu w regionie.
2. Wyższe oczekiwania w stosunku do PT, nowe regulacje, certyfikacja, konieczność rozwo-

ju usług, funkcji, współpracy międzynarodowej, sieciowanie, aspekty społeczne.

3. Wzrastające potrzeby firm parkowych – wspomaganie lokatorów w funkcjonowaniu na rynkach globalnych, wynikającym z cech gospodarki opartej na wiedzy.

Parki trzeciej generacji wpisują się w logikę polityki innowacji IV generacji, toteż mogą stać się aktywnymi podmiotami procesu modernizacji i powinny się nimi stać. Opierając się na powyżej przedstawionych założeniach teoretycznych, należy poddać analizie miejsce polskich parków technologicznych w polityce i narodowym systemie innowacji.

Polskie parki technologiczne – zależność od ścieżki czy instytucje zmiennych modyfikujących?

Przedstawione poniżej rozważania oparte zostały na wybranych wstępnych wynikach badań empirycznych poświęconych innowacyjności MŚP funkcjonujących w parkach technologicznych zlokalizowanych w Polsce¹. Uzyskane dane są rezultatem realizacji projektu badawczego finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w latach 2014–2017².

¹ W przedstawionej tu analizie świadomie nie odwołuję się do powszechnie znanych opracowań mających charakter ekspercko-administracyjny, przygotowanych m.in. przez: SOOIPP, NIK, PARP, EBN czy IASP, i nie podejmuję z nimi polemiki. Są co najmniej dwa powody do przyjęcia takiego założenia. Po pierwsze, opracowania te mają inne założenia analityczne, związane często z wąsko pojętym (użytkowym) celem, dla którego są przygotowane, i tym samym umyka w nich walor teoretyczno-metodologiczny (badawczy, naukowy), jak np. w opracowaniu NIK. Po drugie, moim celem było spojrzenie na problematykę parków technologicznych z własnej, autorskiej perspektywy i wpisanie tej problematyki w optykę publicznej polityki proinnowacyjnej oraz systemów innowacji.

² Projekt badawczy pt. „Parki technologiczne jako kluczowy element regionalnej polityki wsparcia internacjonalizacji innowacyjnych firm sektora MŚP” realizowany w ramach programu NCN – OPUS 6, nr projektu: UMO-2013/11/B/HS5/03491, okres realizacji 08.2014–03.2017. Należy zaznaczyć, że wskazany projekt badawczy ma znacznie szerszy zakres badawczy. Obszar badań prowadzo-

Niniejszy projekt składa się z dwóch zasadniczych części empirycznych:

1. Badania ilościowe firm-lokatorów polskich parków technologicznych przeprowadzone na reprezentatywnej próbie 300 podmiotów gospodarczych – etap zakończony w marcu 2016.

2. Badania jakościowe podmiotów zarządzających parkami technologicznymi opracowane na próbie 28 parków – etap obecnie realizowany, do listopada 2016 włącznie.

Przeprowadzone badanie ilościowe obejmowało całą populację parków technologicznych aktywnych operacyjnie w Polsce w 2015 r. (tj. 39) i działających w nich podmiotów gospodarczych. Na tej podstawie wylosowano próbę przedsiębiorstw mających swoją siedzibę na terenie danego parku technologicznego (N=300)³. Badanie zostało zrealizowane techniką wywiadu bezpośredniego PAPI (ang. *Paper and Pen Personal Interview*). Narzędziem badawczym był przygotowany przez badaczy zestandaryzowany kwestionariusz ankiety, w którym znajdowały się przede wszystkim pytania o fakty i opinie (oceny). Kwestionariusz składał się z pytań zamkniętych, wykorzystujących powszechnie stosowane w tego typu badaniach skale pomiarowe. Respondentami

nymi w ramach projektu obejmuje również problematykę internacjonalizacji firm-lokatorów parków technologicznych, efektywność parków technologicznych w zakresie wsparcia procesów internacjonalizacji firm-lokatorów oraz ogólną efektywność działania parków technologicznych w Polsce, traktowanych jako jeden z ważnych instrumentów stymulowania rozwoju regionalnego. Na potrzeby niniejszego artykułu wykorzystano jednak tylko częściowe wyniki badań empirycznych, co wynika z przyjętego celu badawczego przedmiotowej publikacji.

³ Badania ilościowe obejmowały przedsiębiorstwa (N = 00) mające siedzibę w jednym z 39 parków technologicznych. Kwoty w poszczególnych parkach odpowiadały próbie reprezentatywnej. Próba badanych przedsiębiorstw w 39 parkach technologicznych (N=300) stanowiła 19% liczebności wszystkich przedsiębiorstw. Identycznie wyglądała sytuacja w każdym parku – wielkość próby odpowiadała 1/5 firm znajdujących się w danym parku. Próba była dobierana losowo. Każde przedsiębiorstwo w Polsce, które w czasie realizacji badań miało swoją siedzibę w jednym z 39 parków technologicznych, miało szansę dostania się do próby z określonym prawdopodobieństwem – 19%. Zastosowany został dobór systematyczny przez dzielenie próby 1564 przedsiębiorstw na interwały.

badania byli właściciele przedsiębiorstw, kadra zarządzająca lub osoby wskazane przez zarządzających firmą. Zmiennymi w badaniu ilościowym były kwestie związane z: wdrażaniem innowacji, w tym procesowych, produktowych, organizacyjnych i marketingowych, zakres współpracy w procesie badawczo-rozwojowym, zakres internacjonalizacji, miejsce w łańcuchu wartości oraz korzystanie ze wsparcia publicznego w wyżej opisanych aspektach.

Z kolei w ramach prowadzonych obecnie badań jakościowych wyselekcjonowano grupę 28 parków technologicznych, w których liczba firm przekracza 10. Z osobami zarządzającymi parkami przeprowadzane są indywidualne wywiady pogłębione (IDI). Na podstawie tych wywiadów gromadzony jest materiał dotyczący funkcji i miejsca parków w systemie innowacji, ich rozwoju, polityki naboru firm-rezydentów, sposobów komunikacji z rezydentami i świadczenia im usług, a także internacjonalizacji samego parku.

Ze względu na zakres badań oraz wciąż trwającą fazę badań jakościowych nie będzie możliwe przedstawienie wyników badań ilościowych i jakościowych w ramach niniejszego opracowania. Stąd też wskazane zostaną pewne cząstkowe i syntetyczne informacje, które jednak pozwalają na sformułowanie uogólnień i wniosków, a także rekomendacji.

Parki technologiczne w polskiej przestrzeni innowacyjnej zaczęły powstawać od połowy lat 90. XX w. Pierwszy polski park technologiczny, czyli Poznański Park Naukowo-Technologiczny został utworzony w 1995 r. Od tego czasu liczba polskich parków technologicznych systematycznie rośnie, z sześciu przed 2004 r., ośmiu w roku akcesji Polski do UE, osiągając w swoim największym rozkwicie, czyli pod koniec 2014 r. liczbę 54. Obecnie, tj. w połowie 2016 r. można zidentyfikować 39 tego typu instytucji.

Obserwując ewolucję działalności parków technologicznych w Polsce, można wyróżnić siedem okresów ich powstawania i rozwoju. Należy jednak zdecydowanie podkreślić, że członkostwo w UE i dostęp do funduszy strukturalnych w szczególności sposób zdynamizowały rozwój tych instytucji wsparcia (por. Matusiak 2009, s. 20–22).

1. Okres pionierski – lata 1990–1993. Powstające parki miały charakter kopiowania wzorców zachodnioeuropejskich, były tworzone przez „pasjonatów” przy wyraźnym wsparciu konsultantów zagranicznych.
2. Rozwiązywanie problemów rynku pracy – lata 1993–1996. Parki powstające w tym okresie były skoncentrowane na zagadnieniach strukturalnego bezrobocia, z którym w tym okresie szczególnie mocno borykała się polska gospodarka. Dominowały raczej inicjatywy wspierające przedsiębiorczość niż innowacyjność czy komercjalizację.
3. Stabilizacja systemu wsparcia i nowe pomysły w latach 1998–2000 – w tym okresie widoczny jest spadek liczby parków i pierwsze próby poddania ich regułom gry rynkowej. Skutkuje to zjawiskiem silnej komercjalizacji oferty usługowej (wynajem biur), co także pozytywnie nie wpłynęło na realizację funkcji innowacyjnej, promocyjnej czy wspierania internacjonalizacji.
4. Okres przedakcesyjny – lata 2001–2003. W tym okresie dostępne były już fundusze przedakcesyjne (PHARE, INTERREG) i programy rządowe na rzecz wsparcia przedsiębiorczości, co w znacznym stopniu ożywiło tworzenie załączków parków technologicznych. Dominującą formą działania były inkubatory, bardziej przedsiębiorczości niż technologiczne.
5. Doświadczenia unijne – lata 2004–2007. Jest to okres największego ilościowego rozwoju parków technologicznych, związany z absorpcją funduszy strukturalnych UE. Trzeba także zaznaczyć, że od tego okresu parki zaczynają stopniowo spełniać funkcję cywilizacyjną (wpisanie w RIS).
6. Konsolidacja regionalnych systemów innowacji od 2008 do 2014 r. – duża płynność w ilości parków technologicznych. Wiąże się to z pierwszymi niepowodzeniami w absorpcji funduszy unijnych, brakiem rzetelnej oceny zasobów lokalnych na rzecz efektywnego działania parków, a także ze zmianami ustawowymi, które z jednej strony wzmagają presję działania proinnowacyjnego (np. nowe regulacje dotyczące szkolnictwa wyższego), a z drugiej – „wpychają” część tych instytucji w szybką zmianę nazwy, np. z parku „przemysłowego”

na „technologiczny” lub poszerzenie zakresu działania, np. związane ze statusem specjalnej strefy ekonomicznej.

7. Dalsza konsolidacja i poszukiwanie modelu biznesowego – po zakończeniu kolejnej perspektywy finansowej UE 2007–2013 następuje proces „zamrożenia” liczby parków technologicznych, a następnie powolnej redukcji w sensie ilościowym. Część parków okrzepła na rynku i tworzy awangardę tego typu instytucji (Wrocław, Poznań, Gdynia, Gliwice), a część stosuje strategię *catch all*, a zatem spełniania funkcji parku technologicznego, przemysłowego, specjalnej strefy ekonomicznej czy strefy aktywności gospodarczej, w zdecydowanie mniejszym stopniu spełniając funkcję innowacyjną (np. Bydgoszcz, Dąbrowa, Dolnośląski Park Innowacji i Nauki).

widać, że dominują parki małe (23), zaledwie 6 badanych parków ma powyżej 75 firm-lokatorów. Sytuacja ta wynika z pewnością z okresu w jakim parki funkcjonują, gdyż zdecydowana większość z nich powstała po 2004 r. (33), z czego 12 po 2009 r. Niestety fakt zmniejszania się ilości parków po 2013 r., czyli po zakończeniu Wieloletniej Perspektywy Finansowej UE na lata 2007–2013, wskazuje, że możemy w odniesieniu do części z tych instytucji postawić tezę, że są to instytucje zależne od ścieżki rozwojowej (efekt uzależnienia od dotacji). Pozytywny z kolei jest fakt, że połowa parków działa w ramach dużych ośrodków miejskich lub aglomeracji liczących powyżej 500 000 mieszkańców, co pozytywnie rokuje w kontekście efektów synergii i kumulacji potencjałów oraz zasobów.

Charakterystyka parków technologicznych

W tabeli 1 przedstawiono podstawowe charakterystyki parków technologicznych objętych badaniem. Kiedy poddaje się te dane analizie,

Charakterystyka firm-rezydentów parków technologicznych

Pierwszym elementem opisu firmy-rezydentów polskich parków technologicznych jest ogólna charakterystyka ich działalności. Jak wynika z tabeli 2, w polskich parkach technologicznych

Tabela 1. Parki technologiczne w Polsce

Zmienna		Liczba parków	Liczba firm w parkach N (%)	Liczba firm objętych badaniem N (%)
Wielkość parku	małe (do 30 firm)	23	381 (24,4%)	73 (24,3%)
	średnie (od 31 do 75 firm)	10	508 (32,5%)	114 (38,0%)
	duże (powyżej 75 firm)	6	675 (43,2%)	113 (37,7%)
Czas powstania parku	przed 2004 r.	6	579 (37,0%)	98 (32,7%)
	między 2004 a 2009 r.	21	760 (48,6%)	163 (54,3%)
	po 2009 r.	12	225 (14,4%)	39 (12,0%)
Lokacja parku	aglomeracja wielkomiejaska (powyżej 500 tys. mieszkańców)*	18	903 (57,7%)	170 (56,7%)
	aglomeracja dużego miasta (od 200 do 500 tys. mieszkańców)	9	424 (27,1%)	82 (27,3%)
	średnie miasto (poniżej 200 mieszkańców)	12	237 (15,2%)	48 (16,0%)
Razem		39	1564	300

* W tym konurbacja górnośląska

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 2. Charakterystyka przedsiębiorstw objętych badaniem

Zmienna		Liczba firm N = 300	% ogółem	% ważnych
Przychody ze sprzedaży w ostatnim roku obrotowym	do 100 tys. zł	43	14,3%	30,1%
	od 100 do 500 tys. zł	34	11,3%	23,8%
	od 500 tys. do 1 mln zł	14	4,7%	9,8%
	od 1 mln zł do 2 mln zł	20	6,7%	14,0%
	od 2 mln zł do 5 mln zł	7	2,3%	4,9%
	od 5 mln zł do 10 mln zł	6	2,0%	4,2%
	powyżej 10 mln zł	19	6,3%	13,3%
	<i>ODMOWA ODPOWIEDZI</i>	157	52,3%	
Wielkość przedsiębiorstwa	indywidualna działalność gospodarcza	29	9,7%	9,7%
	mikroprzedsiębiorstwo	162	54,0%	54,0%
	małe przedsiębiorstwo	75	25,0%	25,0%
	średnie przedsiębiorstwo	22	7,3%	7,3%
	duże przedsiębiorstwo	12	4,0%	4,0%
Rok założenia firmy	przed 1991 r.	10	3,3%	3,3%
	między 1991 a 2000 r.	40	13,3%	13,3%
	między 2001 a 2010 r.	106	35,3%	35,3%
	między 2011 a 2015 r.	119	39,7%	39,7%
	po 2015 r.	25	8,3%	8,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

dominują mikro- i małe przedsiębiorstwa, które stanowią nieco więcej niż 90% ogółu przedsiębiorstw. Zdecydowana większość tych firm to przedsiębiorstwa nowo utworzone, liczące nie więcej niż 5 lat. Zaledwie 16% firm powstało przed 2000 r., a zatem można wnioskować, że parki nie przyczyniają się do wzmocnienia pejoratywnego efektu substytucji, z którym mamy do czynienia wtedy, gdy dany podmiot gospodarczy podejmuje działalność w parku i w związku z tym zamyka swoje oddziały w innych regionach, co w efekcie prowadzi do obniżenia popytu na wysoko wykwalifikowaną działalność i spadku innowacyjności w pierwotnej lokalizacji (regionie). Z racji swego wieku firmy te osiągają stosunkowo niskie przychody ze sprzedaży, aż 64% z nich nie przekracza wielkości 1 mln PLN rocznie. W tym miejscu podkreślić jednak należy, że wyniki te są mało reprezentatywne, gdyż aż 52% respondentów odmówiło odpowiedzi na to pytanie.

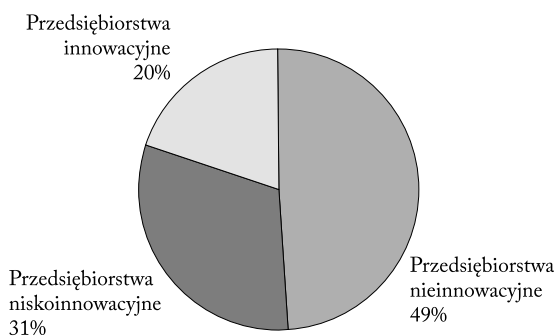
Wyniki badań wskazują, że działalność przedsiębiorstw będących lokatorami parków technologicznych w większości przypadków zaliczyć można do trzech zasadniczych sekcji PKD 2007: M – działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (27% firm objętych badaniami); J – informacja i komunikacja (26%); C – przetwórstwo przemysłowe (17%). Stosunkowo często reprezentowana była także sekcja G – handel hurtowy i detaliczny, naprawa pojazdów samochodowych z motocyklami włącznie (10%). Te wyniki potwierdzają fakt, że możemy mówić, iż większość firm zalicza się do szeroko pojętej sfery innowacyjnych przedsiębiorstw (działalność naukowo-techniczna, informatyka).

Innowacyjność firm-rezydentów

Kluczową funkcją parku będącego narzędziem polityki innowacyjnej jest określenie skali innowa-

cyjności zlokalizowanych w nim przedsiębiorstw. W związku z tym konieczne jest przede wszystkim przedstawienie wyników pomiaru udziału firm innowacyjnych w całej populacji tzw. firm parkowych. W tym celu wykorzystano mierniki oparte na wielkości nakładów na sferę B+R oraz dodatkowo odsetek firm wprowadzających nowe lub ulepszone produkty i odsetek firm wdrażających nowe procesy (w sferze produkcji).

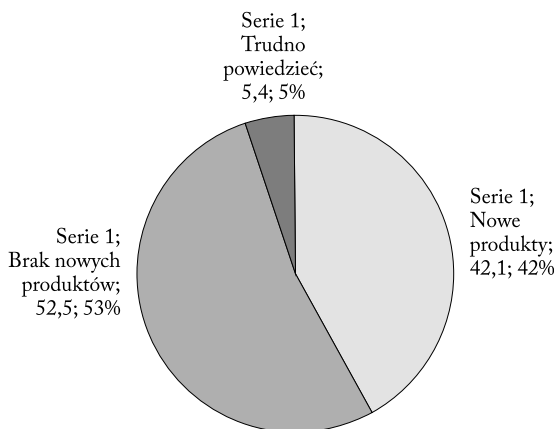
Przedstawione na ryc. 2 dane wskazują wyraźnie, że populacja przedsiębiorstw innowacyjnych w całej populacji firm działających w parkach technologicznych w Polsce jest stosunkowo niewielka. Zaledwie 20% podmiotów gospodarczych można uznać (na podstawie przyjętego miernika) za innowacyjne. Kolejne 31% analizowanej populacji wykazuje bardzo ograniczoną skłonność do kreowania innowacji, natomiast niemal połowa lokatorów parków technologicznych została sklasyfikowana jako przedsiębiorstwa nieinno-



Ryc. 2. Innowacyjność przedsiębiorstw MŚP w parkach technologicznych w Polsce w latach 2010–2015 (w %)*

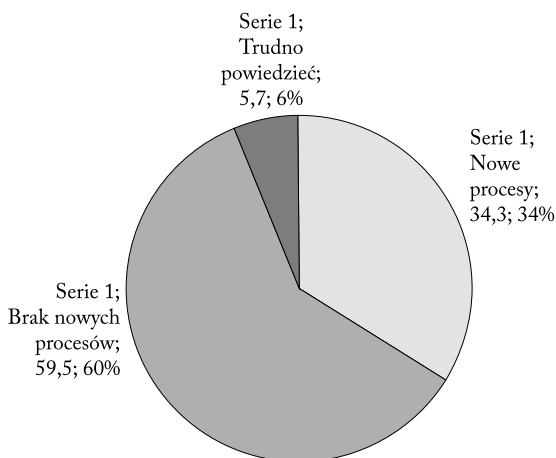
Uwaga: przedstawione dane odzwierciedlają wartości przyjętego w badaniach empirycznych wskaźnika innowacyjności (wielkość nakładów na B+R w całości wydatków inwestycyjnych firmy). Za firmy nieinnowacyjne uznano podmioty, które nie przeznaczały w badanym okresie żadnych środków na sferę B+R, za firmy niskoinnowacyjne uznano podmioty, które wydatkowały na B+R środki w przedziale $\leq 20\%$ wydatków, za firmy innowacyjne uznano podmioty, które wydatkowały na sferę B+R $> 20\%$ całości wydatków inwestycyjnych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań empirycznych przeprowadzonych w trakcie realizacji projektu *Parki technologiczne jako kluczowy element regionalnej polityki wsparcia internacjonalizacji innowacyjnych firm sektora MSP* finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.



Ryc. 3. Odsetek przedsiębiorstw MŚP w parkach technologicznych w Polsce w latach 2010–2015 (w %) deklarujących wprowadzenie nowych produktów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań empirycznych przeprowadzonych w trakcie realizacji projektu *Parki technologiczne jako kluczowy element regionalnej polityki wsparcia internacjonalizacji innowacyjnych firm sektora MSP* finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.



Ryc. 4. Odsetek przedsiębiorstw MŚP w parkach technologicznych w Polsce w latach 2010–2015 (w %) deklarujących wprowadzenie nowych procesów produkcyjnych (wytwarzanie produktów lub usług)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań empirycznych przeprowadzonych w trakcie realizacji projektu *Parki technologiczne jako kluczowy element regionalnej polityki wsparcia internacjonalizacji innowacyjnych firm sektora MSP* finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

wacyjne. Znamienne, iż wyniki te są tylko nieznacznie lepsze od wyników dotyczących skali innowacyjności wszystkich firm MŚP w Polsce (por. powyżej dane GUS).

W rezultacie pochodnym zjawiskiem jest także ograniczony potencjał firm parkowych do wprowadzania nowych produktów na rynek. Dane przedstawione na ryc. 3 wskazują, że tylko 42% całej populacji firm MŚP działających w parkach technologicznych w Polsce ulokowało na rynku w okresie objętym badaniem (2010–2015) nowe produkty. Jednocześnie niemal 60% badanej populacji podmiotów nie wprowadziło żadnych nowych produktów rynkowych (uwzględniając brak jasnej deklaracji ze strony 6% respondentów, co można interpretować także jako brak ekspansji rynkowej w wymiarze nowych produktów). Dopełnieniem wcześniejszych obserwacji empirycznych są również dane zaprezentowane na ryc. 4. Badane przedsiębiorstwa w jeszcze mniejszym zakresie deklarowały wdrożenie nowych procesów produkcyjnych (tylko 34%).

Z zaprezentowanych powyżej wyników badań można wywnioskować, że podstawową funkcję, czyli funkcję kreowania podmiotów innowacyjnych, badane instytucje spełniają połowicznie. Co jest szczególnie niekorzystne, populacja firm innowacyjnych zlokalizowanych w polskich parkach technologicznych nie różni się pod względem ilościowym od firm funkcjonujących poza parkami, co może wskazywać, że parki, a przynajmniej ich część można wpisać na efekt biegu jałowego, czyli sytuację występującą wówczas, gdy wzrost innowacyjności czy współpracy na linii biznes – nauka nastąpiłby niezależnie od istnienia parku.

Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że wszelkie uogólnianie efektów działalności parków jest dla tych podmiotów krzywdzące. Identyfikujemy bowiem inicjatywy przynoszące efekty w postaci inkubacji innowacyjnych firm, i to w skali globalnej (Poznań, Wrocław, Gdynia, Gliwice, Kielce), oraz podmioty, a z drugiej strony – podmioty, które są stosunkowo młode i borykają się z problemami określanymi jako niepewność w sferze zasobów lub w sferze popytowo-podażowej (Bydgoszcz, Elbląg, Koszalin, Łódź, Puławy, Olsztyn). Te drugie jednak wpisują się w nowe funkcje parków, które nazwałem cywilizacyjnymi czy też funkcjami kreowania kolektywnych

sieci współpracy. Biorąc pod uwagę problemy strukturalno-instytucjonalne identyfikowane w ramach polskiej polityki i systemu innowacyjnego, działalność parków uznać należy w zdecydowanej większości za wpisującą się w zjawisko zmiennych modyfikujących. Ta modyfikacja nie zawsze dotyczy sfery technologii czy techniki, ale jeśli traktuje się proces innowacyjny jako szersze pole działań socjotechnologicznych, działalność parków technologicznych można postrzegać jako zaczyn kreowania środowiska i świadomości sprzyjającej działaniom innowacyjnym, a szerzej – modernizacyjnym. Można nawet postawić tezę, że w przypadku polskich parków technologicznych, działających w warunkach systemów państw doganiających, tworzą one swego typu IV generację parków – działających w warunkach transformacji i modernizacji. Generacja ta charakteryzuje się wąską grupą parków realizujących głównie funkcje innowacyjne, inkubacyjne, aglomeracyjne i wsparcia internacjonalizacji, a z drugiej strony zdecydowanie większą grupą o dominacji tzw. funkcji miękkich – integracyjną, cywilizacyjną, kolektywnych sieci współpracy, które poprzedzać mogą zaistnienie bardziej zaawansowanych efektów czysto innowacyjnych. I jedno, i drugie tworzą jednak niezbędną tkanę proinnowacyjną, bez istnienia której nie wystąpiłyby w określonej przestrzeni działania projakościowe bazujące na innych zasobach niż tylko niskie koszty pracy.

Podsumowanie

W ostatniej części artykułu chcę przedstawić główne dylematy (problemy) polskich parków technologicznych i wstępne wnioski płynące z powyższej analizy.

Podstawowe dylematy parków technologicznych:

1. Dylemat wyboru formy działania i w konsekwencji modelu biznesu: park technologiczny, park naukowo-technologiczny, strefa aktywności gospodarczej, specjalna strefa ekonomiczna, park przemysłowy, centrum transferu technologii, inkubator.
2. Dylemat: Specjalizacja parku, a zatem również jego lokatorów versus strategia otwarta (*catch all*).

3. Efekty skali mikro, mezo czy makro? – wybór między podejściem branżowym a regionalnym.
4. Jak wyglądają relacje między nakładami (głównie publicznymi) na park a deklarowanymi i faktycznymi efektami jego funkcjonowania? Jaka powinna być w związku z tym rola władz publicznych w tego typu przedsięwzięciach?
5. W jaki sposób oceniać i rozwijać park – czy uwzględniać efekty krótko-, średnio- czy długoterminowe?
6. Jak kształtują się zasoby wewnętrzne parku i jak budowane jest partnerstwo wokół danego przedsięwzięcia – czy jest to model endo-, czy egzogeniczny?

W efekcie parki technologiczne można traktować jako infrastrukturę tzw. państwa wspierającego, będącą swego rodzaju łącznikiem między sferą rynkową a publiczną (czasem polityczną). Głównym celem działania takich instytucji jest efektywność adaptacyjna i realizacja funkcji integracyjnej systemu innowacyjnego i polityki innowacyjnej przejawiająca się w:

1. Konkurowaniu form, a nie firm, co daje większe możliwości strategiczne.
2. Dostosowaniu form działania do zasobów i otoczenia.
3. Dominacji efektu zakresu, nie skali, co może skutkować pojawieniem się parków IV generacji, a na pewno realizacją nowych funkcji tego typu instytucji.
4. Poszerzeniu funkcji parków, które może skutkować działaniami z zakresu edukacji, nauki, ochrony środowiska, aktywnej polityki rynku pracy – czyli parki jako element publicznej polityki innowacyjnej.
5. Nowej formie artykulacji, akumulacji i reprezentacji interesów politycznych, społecznych i ekonomicznych.
6. Sposobach rozliczalności parków – między oparciem się na dotacjach a komercjalizacją działań.
7. Hybrydowej specyfice polskich parków technologicznych, która powinna mieć swoje odniesienie w krajowej strategii polityki innowacji (jeśli taka powstanie). Wiodące parki technologiczne, które liczą blisko 100 firm-lokatorów (obecnie 6) i które jednocześnie, jak wynika

- z badań, realizują bardziej złożone jakościowo funkcje, powinny być wsparte dedykowanym im narodowym programem, np. Wiodących Polskich Parków Technologicznych, pozostałe zaś powinny być mocnymi elementami regionalnych systemów innowacji i uzyskiwać wsparcie ze strony szczebla samorządowego.
8. Identyfikacji aktorów i zasobów w wyniku procesu organicznej ewolucji, co powodować może budowanie tożsamości innowacyjnej opartej na zasobach endogenicznych, ale otwartej na procesy internacjonalizacji.
9. Wpisaniu współczesnych narzędzi rozwoju gospodarczego (a zatem i parków) w paradygmat nowoczesnej polityki rozwoju; następnie stają się one środkiem w procesie społecznej zmiany i istotnym elementem procesów modernizacyjnych. Innowacje powinny być następstwem wielopodmiotowych i wielopłaszczyznowych relacji, a nie narzuconym i przyswajaniem rozwiązaniem.

Reasumując, zagadnienia związane z procesami innowacyjnymi dają duże możliwości eksplanacyjne. Badania przeprowadzone w ramach projektu NCN, do których się odwołuję w niniejszym opracowaniu, są niewielką częścią tego złożonego obszaru badań. Mało prawdopodobne jest uchwycenie całości zagadnień odnoszących się do polityki innowacyjnej, co wynika z jej złożoności, permanentnego konstruowania i wielopłaszczyznowości procesowej. Powoduje to jednak tym większą konieczność zagłębiania się w tę sferę, aby móc mobilizować właściwe zasoby, budować realne scenariusze rozwoju oraz skutecznie wdrażać i jednocześnie współkształtować pojawiające się procesy rozwojowe. W innym przypadku realny stanie się scenariusz ciągłego doganiania, adaptacyjności oraz wyczerpywania się prostych zasobów i przewag komparatywnych, a w efekcie dryf strukturalny. Ważne jest jednak, aby wszelkie zmiany były wpisane w kontekst (zakorzenione), aby ewolucyjnie rekonfigurowały rzeczywistość, wykorzystując przy tym procesy współdziałania, uczenia się i dyfuzji. Jednym z potencjalnych elementów skutecznej polityki proinnowacyjnej może być właśnie działalność parków technologicznych i umieszczenie tam firm-rezydentów. Jak pokazują jednak przedstawione powyżej wstępne wyniki badań, większość

polskich parków technologicznych nie jest relevantnym narzędziem krajowej polityki w dziedzinie wspierania innowacyjności *sensu stricto*. Mogą one jednak być swego rodzaju „zaczynem” kreowania postaw i zasobów przedsiębiorczych, kreatywnych, endogennych oraz alternatywą dla biernych instrumentów polityki rynku pracy w Polsce⁴.

Literatura

Abramovitz, M. (1994). Catch-up and convergence in the postwar growth boom and after. W: W. J. Baumol, R. R. Nelson, and E. N. Wolf (red.), *Convergence of productivity – cross-national studies and historical evidence*. Oxford: Oxford University Press.

Allen, J. (2007). *Third generation science parks*. Manchester Science Park Ltd.

Bąkowski, A., Mażewska, M. (2015). *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2014*. Warszawa – Poznań: Stowarzyszenie Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce.

Bell, M., Pavitt, K. (1997). Technological accumulation and industrial growth: contrasts between developed and developing countries. W: D. Archibugi, J. Michie (red.). *Technology, globalization and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Błaszczyk, M., Kwieciński, L., Stawicka, M., Wróblewski, M. (2017). *Parki technologiczne jako element regionalnej polityki wsparcia internacjonalizacji innowacyjnych firm sektora MŚP*. Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.

Braczyk, H.-J., Cooke, P., Heidenreich, M. (red.) (1998). *Regional Innovation Systems*. London: UCL Press.

Bruneel, J., Ratinho, T., Clarysse, B., Groen, A. (2012). The evolution of business incubators: Comparing demand and supply of business incubation services across different incubator generations, *Technovation*, 32 (2), 110–121.

⁴ Całościowy zakres i efekty funkcjonowania polskich parków technologicznych zostały opisane w publikacji podsumowującej projekt: M. Błaszczyk, L. Kwieciński, M. Stawicka, M. Wróblewski, *Parki technologiczne jako element regionalnej polityki wsparcia internacjonalizacji innowacyjnych firm sektora MŚP*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2017.

Carlsson, B. (red.) (1997). *Technological systems and industrial dynamics*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Carlsson, B., Stankiewicz, R. (1991). On the nature, function, and composition of technological systems. *Journal of Evolutionary Economics*, 1 (2), 93–118.

Cooke, P. (1996). The new wave of regional innovation networks: analysis, characteristics and strategy. *Small Business Economics*, 8 (2), 159–171.

Di Maggio, P.J., Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48 (2), 147–160.

Edquist, C. (2004). Systems of Innovation – A Critical Review of the State of the Art. W: J. Fagerberg, D. Mowery, R. Nelson (red.), *Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.

Etzkowitz, H., Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to Triple Helix of university–industry–government relations. *Research Policy*, 29 (2), 109–123.

Fischer, M.M., Revilla Diez, J., Snickars, F. (2001). *Metropolitan Innovation Systems: Theory and Evidence from three Metropolitan Regions in Europe*. Berlin – Heidelberg–New York: Springer Verlag.

Freeman, C. (1982). *Technological infrastructure and international competitiveness. Draft paper submitted to the OECD Ad Hoc Group on Science, Technology and Competitiveness*.

Geodecki, T., Gorzelak, G., Górniak, J., Hausner, J., Mazur, S., Szlachta, J., Zaleski, J. (2012). *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.

Hausner, J. (red.) (2014), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności w Polsce*, tom 2, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

Hausner, J., Mazur, S. (red.) (2015), *Państwo i my. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*, Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.

Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Jessop, B. (2007). Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami. *Zarządzanie publiczne* nr 2(2), 5–25.

Kooiman, J. (2000). Societal governance. Levels, modes and orders of social-political interaction. W:

Debating Governance: Authority Steering and Democracy. Oxford: Oxford University Press.

Kwiecieński, L. (2005). *Parki technologiczne jako element polityki badawczo-rozwojowej w Polsce i w krajach Unii Europejskiej.* Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Kwiecieński, L. (2009). Narodowe Systemy Innowacyjne jako nowa wizja zarządzania państwem na przykładzie Finlandii, Niemiec i Polski. W: A. Lisowska, A.W. Jabłoński (red.), *Wizje dobrego państwa. Państwo w procesach przemian. Teoria i praktyka.* Toruń: Wydawnictwo A. Marszałek.

List, F. (1841). *Das Nationale System der Politischen Oekonomie.* Basel: Kyklos.

Luhmann, N. (2007). *Systemy społeczne. Zarys ogólnej teorii.* Warszawa: Zakład Wydawniczy Nomos.

Lundvall, B.-A. (red.) (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning.* London: Pinter.

Malerba, F. (2002). Sectoral systems of innovation and production. *Research Policy*, 31 (2), 247–264.

Matusiak, K.B. (red.) (2009). *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości. Raport 2009.* Warszawa – Łódź: Wydawnictwo PARP.

Matusiak, K.B. (2011). Wyzwania strategiczne rozwoju parków technologicznych. W: K.B. Matusiak (red.), *Strategiczne obszary rozwoju parków technologicznych.* Warszawa: Wydawnictwo PARP.

Meier, I., Hekkert, M.P., Faber, J., Smits, R.E.H.M. (2006). Perceived uncertainties regarding socio-technological transformation: towards a framework. *The International Journal of Foresight and Innovation Policy*, 2 (2), 214–240.

Metcalfe, S. (1995). The Economic Foundations of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives. W: P. Stoneman (red.), *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change.* Oxford (UK) – Cambridge (US): Blackwell Publishers.

Nelson, R.R. (red.) (1993). *National Innovation Systems: A Comparative Analysis.* Oxford: Oxford University Press.

Nurek, S. (1987). *Teorie zmian społecznych. Wybrane zagadnienia. Idea ewolucji społecznej*, cz. 2. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

OECD (2007). *Policy Mix for Innovation Policy in Poland – key issues and recommendations, Working Party on Innovation and Technology Policy.* Paris–Warsaw: OECD.

Patel, P., Pavitt, K. (1994). The Nature and Economic Importance of National Innovation Systems. *STI Review*, 14, Paris: OECD.

PILOT (2005). *Low-Tech Industries: Innovativeness and Development Perspectives. A Summary of a European Research.*

Smits, R.E.H.M., Kuhlmann, S. (2004). The rise of systemic instruments in innovation policy. *The International Journal of Foresight and Innovation Policy*, 2 (1–2), 4–32.

Spyra, M. (2006). Parki naukowo-technologiczne. Analiza wybranych przykładów europejskich. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*, z. 44 (nr 1744), 229–234.

Theatcher, M. (2002). Regulation after Delegation: independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*, 9 (6), 954–972.

Tunzelmann von, N. (2003). *Network alignment and innovation in transition economies.* Roskilde: Roskilde University.

Weresa, M.A. (2012). *Systemy innowacyjne we współczesnej gospodarce światowej.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Weresa, M.A. (2014). *Polityka innowacyjna.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Willke, H. (2007). Tragedia państwa. Prolegomena do teorii państwa i policentrycznego społeczeństwa. *Zarządzanie publiczne*, 1(1), 125–140.

Polish technology parks: Towards 4th generation parks. Preliminary results of an empirical study

The main research aim of the paper is to analyze the place and effects of technology parks and their function. The paper presents the concept of fourth generation technology parks. These parks, in addition to previous functions: innovation, incubation, promotion, and agglomeration, have three new functions: they foster civilization progress, help create networks, and support internationalization processes. It is obvious that the parks are not the crucial condition for creating innovative public policy, but they can act as an accelerator and a coordinator of pro-innovation processes. The paper mostly uses an empirical approach, presenting selected results of a nationwide research project financed by the National Science Centre of Poland. The study uses systemic analysis and the empirical method (PAPI) for primary data collection.

Keywords: technology parks, innovation systems, innovation policy, catching-up countries, modernization processes

Kaja Gadowska

Relacje między polityką i administracją w procesie tworzenia służby cywilnej w Polsce. Perspektywa nowego instytucjonalizmu¹

Służba cywilna stanowi ważny element systemu administracji rządowej i wywiera zasadniczy wpływ na sposób wykonywania zadań państwa. Utworzenie służby cywilnej w Polsce służyć miało temu, by zadania administracji publicznej wykonywane były w sposób profesjonalny, bezstronny i niezakłócony przez partykularne interesy polityczne. Celem niniejszego artykułu jest analiza przebiegu procesu tworzenia służby cywilnej w Polsce po 1989 r. i pokazanie, jak od początku transformacji, pod rządami kolejnych ugrupowań politycznych, kształtował się w praktyce podział na sferę polityczną i administracyjną oraz w jakim stopniu faktyczne relacje między polityką i administracją stanowiły odzwierciedlenie formalnych uregulowań zawartych w kolejnych ustawach o służbie cywilnej. Artykuł koncentruje się w szczególności na polityce kadrowej dotyczącej wyższych stanowisk, bowiem ich obsadzenie wiąże się z przejściem kontroli nad procesami decyzyjnymi i polityką personalną w urzędach. W badaniach wykorzystano zróżnicowane, wzajemnie uzupełniające się metody o charakterze jakościowym i ilościowym. Wielowymiarowa analiza danych prowadzi do wniosku, że partie polityczne dążą do ograniczenia autonomii administracji rządowej. Legislacja w zakresie służby cywilnej podporządkowana była (i nadal jest) w znacznym stopniu doraźnym interesom politycznym, a nie długofalowemu interesowi państwa. Dzięki przyjęciu perspektywy neoinstytucjonalnej możliwe stało się, po pierwsze, wskazanie faktycznych powodów przyjmowania określonych rozwiązań prawnych, po drugie zaś – rzeczowy sposób wywoływanych przez nie skutków.

Słowa kluczowe: administracja rządowa, służba cywilna, relacje między polityką i administracją, wyższe stanowiska w służbie cywilnej, polityka kadrowa, nowy instytucjonalizm.

Wprowadzenie

Służba cywilna stanowi ważny element systemu administracji rządowej i wywiera zasadniczy wpływ na sposób wykonywania zadań państwa. W latach 90. XX wieku Polska, podobnie jak inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej, koncentrując się na reformach gospodarczych i politycznych, zaniedbała reformę sektora administracji

publicznej i proces tworzenia służby cywilnej, co przyczyniło się do nadmiernego upolitycznienia administracji (Czaputowicz 2005; Kamiński 2004). Pierwsza po zmianie ustrojowej ustawa o służbie cywilnej została uchwalona dopiero w lipcu 1996 r. Dwa i pół roku później została ona zastąpiona drugą, najdłuższą obowiązującą, wielokrotnie nowelizowaną ustawą z grudnia 1998 r., zaś ponad siedem i pół roku później

Kaja Gadowska
Instytut Socjologii
Wydział Filozoficzny
Uniwersytet Jagielloński
ul. Grodzka 52, 31-044 Kraków
kaja.gadowska@uj.edu.pl

¹ Artykuł opiera się na monografii *Dysfunkcje administracji. Służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej* (2015), której podstawę stanowiły badania sfinansowane z przyznanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego środków na realizację kierowanego przeze mnie

w latach 2006–2009 projektu badawczego nr N116 029 31/3130 *Prawo w działaniu. Problem stosunków polityczno-administracyjnych w Polsce po 1989 roku w świetle reformy służby cywilnej*. Badania kontynuowane były w ramach kierowanego przeze mnie w latach 2009–2010 projektu badawczego *Korupcja w administracji publicznej w Polsce. Analiza zjarwiska*, finansowanego ze środków Instytutu Socjologii Wydziału Filozoficznego Uniwersytetu Jagiellońskiego, a następnie w ramach badań własnych realizowanych przeze mnie w Instytucie Socjologii UJ w latach 2010–2017.

zasady organizacji służby cywilnej uległy kolejnej zmianie, co wiązało się z przyjęciem dwóch wzajemnie powiązanych ustaw z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej oraz o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Od marca 2009 r. zasady funkcjonowania służby cywilnej określa ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Zasady te zostały jednak w istotnym stopniu zmienione w związku z wejściem w życie ustawy nowelizującej z dnia 30 grudnia 2015 r.

Utworzenie służby cywilnej w Polsce po zmianie ustrojowej 1989 r. służyć miało temu, by zadania administracji publicznej wykonywane były w sposób profesjonalny, bezstronny i niezakłócony przez partykularne interesy polityczne. Jak trafnie zauważają Antoni i Bartłomiej Kamiński (2004, s. 235–270), koniecznym warunkiem sprawnego funkcjonowania państwa jest wysoki poziom moralny i intelektualny służby publicznej, do spełnienia owego warunku niezbędne jest zaś stworzenie konkurencyjnego, opartego na kryteriach merytorycznych systemu rekrutacji urzędników, właściwe ich wynagradzanie, stabilizacja zatrudnienia oraz zapewnienie powagi i niezależności urzędu, tj. ograniczenie do minimum możliwości wywierania nacisków przez polityków i inne zewnętrzne grupy interesu w celu uzyskania specjalnych korzyści. Zawodowi urzędnicy administracji winni być neutralni politycznie, czyli niezależnie od tego, które ugrupowanie polityczne sprawuje władzę, realizować jego politykę w ramach obowiązującego prawa.

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. celem ustanowienia służby cywilnej jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa przez urzędników administracji rządowej. Ustanowienie służby cywilnej służyć miało zatem utrzymaniu ciągłości instytucji oraz zachowaniu pamięci systemowej państwa. Założeniem leżącym u podstaw utworzenia służby cywilnej w Polsce było także jej ukształtowanie, aby niezależny, bezstronny, apolityczny i kompetentny aparat urzędniczy, wyłoniony w drodze otwartego postępowania konkursowego, mógł wykonywać zadania na rzecz państwa i obywateli niezależnie od zmian na stanowiskach politycznych. Podział na sta-

nowiska polityczne, obsadzone przez każdą nową ekipę rządzącą, i stanowiska urzędnicze, z założenia apolityczne i stabilne bez względu na orientację polityczną kolejnych gabinetów, w założeniu gwarantować miał ciągłość pracy administracji państwowej niezależnie od zmian władzy politycznej.

W Polsce jednak nadal obserwujemy przewagę czynników politycznych nad administracyjnymi. Partie polityczne dążą do ograniczenia autonomii administracji i podporządkowania jej swym interesom. W praktyce polityka kadrowa w administracji rządowej sprowadza się do tego, że po każdych wyborach parlamentarnych następuje wymiana urzędników na osoby cieszące się poparciem partii, które objęły władzę, mimo że decyzje dotyczące zatrudnienia i awansów w służbie cywilnej winny zapadać na podstawie kryteriów merytorycznych, nie zaś politycznych (Burnetko 2003; Burnetko 2008; Filipowicz 2004; Informacja NIK 2005; Gadowska 2015). Wyższe stanowiska w służbie cywilnej traktowane są jak łup polityczny. W konsekwencji każda zmiana koalicji rządzącej pociąga za sobą daleko idące zmiany personalne w korpusie służby cywilnej. Istnieje poważne zagrożenie, że osoby zawdzięczające swoją pozycję politycznej protekcji, nie zaś merytorycznym kwalifikacjom, gotowe będą realizować interesy swych patronów, nawet jeśli byłoby to sprzeczne z interesem urzędu, a nawet państwa. W opinii zdecydowanej większości Polaków (85%) najczęstszym przejawem patologii życia publicznego jest stosowanie pozamerytorycznych kryteriów przy obsadzaniu wysokich lub strategicznie ważnych stanowisk w urzędach, spółkach i innych pozostających w gestii państwa instytucjach (CBOS 2014).

Celem artykułu jest analiza słabości organizacyjnych i prawnych systemu służby cywilnej w Polsce, mających bezpośredni wpływ na kształtowanie profesjonalnej kadry urzędników publicznych. Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, jak od początku transformacji, pod rządami kolejnych ugrupowań politycznych, kształtował się w praktyce podział na sferę polityczną i administracyjną oraz w jakim stopniu faktyczne relacje między polityką i administracją stanowiły odzwierciedlenie formalnych uregulowań zawartych w kolejnych ustawach o służbie

cywilnej. Interesowały mnie rzeczywiste powody przyjmowania określonych rozwiązań prawnych normujących funkcjonowanie służby cywilnej w Polsce w okresie rządów kolejnych ugrupowań sprawujących władzę – czy faktyczne motywy ustawodawcy były zbieżne z oficjalnie deklarowanymi, tj. czy dysfunkcyjny dla służby cywilnej skutek działania określonego przepisu był niezamierzony, czy też przyjęcie określonego rozwiązania umożliwiającego w efekcie realizację celów niezgodnych z oficjalnie deklarowanymi było z góry zaplanowane.

Celem badań była analiza przebiegu procesu tworzenia służby cywilnej w Polsce po 1989 r., w szczególności zaś analiza polityki kadrowej w odniesieniu do wyższych stanowisk i określenie, w jakim stopniu rzeczywiste zasady i praktyki nią rządzące były i są zbieżne z formalnie zdefiniowanymi. Wychodzę z założenia, że zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia podstawowych celów związanych z ustanowieniem służby cywilnej ma oparta na obiektywnych kryteriach rekrutacja kandydatów. W badaniach skupiłam się na polityce kadrowej dotyczącej wyższych stanowisk, ich obsadzenie wiąże się bowiem z przejęciem kontroli nad polityką kadrową w urzędach. Upolitycznienie wyższych stanowisk niesie ze sobą niebezpieczeństwo powielenia manipulacji kadrowych na niższych szczeblach. Badania opierały się na hipotezie, że im większy jest wpływ czynników politycznych, a nie kryteriów merytorycznych na proces obsadzania stanowisk urzędniczych i im słabsze są gwarancje stabilnego zatrudnienia, w tym większym stopniu urzędnicy będą skłonni ulegać sugestiom politycznych patronów (i realizować partykularne interesy ze szkodą dla interesu ogólnospołecznego) i tym trudniej będzie im oprzeć się naciskom.

Horyzont teoretyczny

Horyzont teoretyczny prowadzonych badań wyznaczony został przez podstawowe założenia teorii neoinstytucjonalnych (zob. Hall, Taylor 1996; Peters 2005; March, Olsen 2005, 2009; Meyer, Rowan 1991; Powell, DiMaggio 1991; North 1990, 1991, 1998; Nee 1998, 2005; Scott 1995; Scott, Meyer 1994 i in.). Ujęcie to pozwala

z jednej strony prześledzić wpływ dokonujących się od początku transformacji zmian o charakterze instytucjonalno-prawnym na zachowania społeczne, z drugiej zaś uchwycić wpływ czynników kulturowych na funkcjonowanie instytucji.

W świetle podjętej problematyki badawczej szczególną uwagę poświęciłam relacjom między instytucjami formalnymi i nieformalnymi (North 1990; Lauth 2000, 2015; Helmke, Levitsky 2004; Chavence 2008). Instytucje pojmuję w sposób bliski rozumieniu Douglasa Northa, jako swego rodzaju ograniczenia (*constraints*) ludzkich działań i wyborów. Składają się na nie ograniczenia nieformalne w postaci sankcji, zwyczajów, tradycji i zasad postępowania oraz reguły formalne w postaci prawa (North 1991, s. 98). Interesowały mnie dwa wymiary owych relacji: pierwszy dotyczy konwergencji instytucjonalnej, czyli stopnia, w jakim skutki przestrzegania obu rodzajów reguł są zbieżne; drugi związany jest ze skutecznością regulacji formalnych, czyli prawdopodobieństwem, że zapisane prawa i obowiązki będą realizowane w praktyce (Helmke, Levitsky 2004). Przyjęłam, że w realizowanych strategiach aktorzy z jednej strony wykorzystują strukturę szans stworzoną przez formalne reguły gry w postaci prawa, z drugiej zaś sięgają do własnych, odziedziczonych historycznie zasobów kulturowych, dokonując rekombinacji obu elementów (Tatur 2004). Zmian instytucji formalnych można dokonać z dnia na dzień, jednak zmiana przyswojonych w dłuższym okresie nawyków, rutynowych schematów działania i dyspozycji wymaga czasu. W efekcie dochodzić może do napięć między przekształconymi regułami formalnymi a utrzymującymi się ograniczeniami nieformalnymi (North 1990). Decydując się na podjęcie określonego działania, aktorzy społeczni dokonują kalkulacji kosztów związanych z dostosowaniem się do formułowanych przez oba typy instytucji oczekiwań. Jeśli instytucje oficjalne mają do zaoferowania nagrody mniej atrakcyjne od tych, które można osiągnąć, łamiąc lub omijając formalne reguły działania, jednocześnie zaś mechanizmy egzekwowania przestrzegania reguł formalnych nie są wystarczająco skuteczne, wówczas rośnie prawdopodobieństwo, że reguły te nie będą przestrzegane.

Metody badawcze

W badaniach wykorzystano zróżnicowane, wzajemnie uzupełniające się metody o charakterze jakościowym i ilościowym. Analiza zmieniających się podstaw prawnych funkcjonowania systemu służby cywilnej – ustaw i aktów wykonawczych – uzupełniona została o badanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zagadnień związanych z konstytucyjnym umocowaniem służby cywilnej w polskim porządku prawnym. Dokonano analizy treści artykułów prasowych opublikowanych w wybranych dziennikach ogólnopolskich i tygodnikach na temat organizacji i funkcjonowania służby cywilnej. Przeprowadzona została ponadto szczegółowa analiza materiałów źródłowych, w tym sprawozdań Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji jej zadań oraz raportów Najwyższej Izby Kontroli na temat funkcjonowania służby cywilnej w Polsce. Podczas realizacji badań przeprowadzono 198 wywiadów pogłębionych z wytypowanymi członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionymi w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwach i urzędach centralnych, urzędach wojewódzkich oraz terenowych urzędach administracji zespolonej i niezespolonej, a także ekspertami ds. służby cywilnej, politykami i przedsiębiorcami². Zrealizowano ponadto

² Większość wywiadów (143) zrealizowana została przez studentów Instytutu Socjologii UJ w trakcie czterech odbywających się w kolejnych latach obozów naukowo-badawczych, a 55 przeprowadziłam osobiście. Rozmówcy w większości rekrutowali się spośród osób znanych osobiście prowadzącym wywiady, w tym członków rodziny i znajomych zatrudnionych w służbie cywilnej, oraz – na zasadzie kuli śnieżkowej – osób przez nie poleconych. Mniej więcej jedna czwarta respondentów wytypowana została do udzielenia wywiadu przez dyrektorów generalnych urzędów, do których zwracano się z oficjalną prośbą o umożliwienie przeprowadzenia badań, lub upoważnione przez nich osoby. Z około jedną piątą respondentów kontaktowano się ponownie, by uzyskać komentarz do aktualnych wydarzeń. Wywiady, powadzone na podstawie przewodnika zawierającego wyodrębnione bloki tematyczne, trwały od 30 minut do dwóch godzin, średnio około godziny. W zdecydowanej większości przypadków były – po uprzednim wyrażeniu zgody przez rozmówcę – nagrywane. W przypadkach gdy respondenci nie wyrazili zgody na nagranie, wywiady były rekonstruowane przez prowadzących na podstawie sporządzanych w trakcie roz-

trzy wywiady zogniskowane z wytypowanymi respondentami.

Tło historyczne. Służba cywilna w okresie II Rzeczypospolitej. Ustawa z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej

Warto przypomnieć, że w Polsce idea służby cywilnej obecna była już w okresie międzywojennym. Pierwszą regulacją porządkującą kwestie dotyczące urzędników państwowych, a zarazem pierwszą próbą powołania do życia pragmatyki urzędniczej na ziemiach polskich po I wojnie światowej były Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych, stanowiące załącznik do Reskryptu Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z 11 czerwca 1918 r. (por. Szewczyk 2010, s. 19–20; Mikułowski 2004, s. 86–87). Uregulowania dotyczące statusu prawnego urzędników państwowych zawarte zostały w przepisach uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy 17 lutego 1922 r. ustawy o państwowej służbie cywilnej. Co warte odnotowania, ustawa ta, kilkanaście razy nowelizowana, została formalnie uchylona dopiero z dniem 1 stycznia 1975 r. na mocy Przepisów wprowadzających Kodeks pracy. Nawiązywała ona do austriacko-pruskiego modelu służby państwowej o charakterze publicznoprawnym. Dzieliła funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej na dwie kategorie, urzędników oraz niższych funkcjonariuszy państwowych, i zawierała odrębne regulacje dla każdej z grup. Podkreśla się, że „w dwudziestolecie międzywojennym doprowadzono do wytworzenia się w Polsce profesjonalnych kadr administracji, które służbę państwu traktowały jako misję publiczną” (Izdebski, Kulesza 2004, s. 68). Zawarte w ustawie z 1922 r. rozwiązania nadal stanowią

mowy notatek. Formuła prowadzenia wywiadu, charakter oraz zakres pytań i poruszanych zagadnień dopasowywany był do konkretnych respondentów, dysponujących różnym zasobem wiedzy, zależnie od zajmowanego stanowiska i przebytej drogi zawodowej. Transkrypcje wywiadów i sporządzone przez prowadzących notatki umożliwiły szczegółową analizę uzyskanych informacji. Szczegółowy opis metod badawczych – zob. Gadowska 2015, s. 53–64.

źródło inspiracji dla współczesnego ustawodawcy (Dostatni 2011, s. 79)³.

Rządy ugrupowań postsolidarnościowych w latach 1989–1993. Brak ustawy o służbie cywilnej

W okresie pierwszych rządów solidarnościowych w latach 1989–1993 brakowało wyraźnego instytucjonalnego rozgraniczenia między obszarem politycznym i wykonawczym w ramach administracji rządowej. Podjęte zostały dwie próby stworzenia całościowego projektu prawnej regulacji statusu administracji publicznej w postaci ustawy o państwowej służbie cywilnej, jednak obie zakończyły się porażką, u źródeł której leżała fragmentacja i niestabilność sceny politycznej oraz związane z nią częste zmiany rządzących koalicji (zob. Rydlewski 2001, s. 30; Itrich-Drabarek 2010, s. 127; Dostatni 2011, s. 83; Gadowska 2015, s. 93–116). Przygotowany przez rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego, przedłożony u schyłku kadencji sejmowi projekt nie został już poddany procedurze legislacyjnej. Niewątpliwym sukcesem tego okresu było natomiast uchwalenie w przez parlament w czerwcu 1991 r. ustawy o Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Następną próbą reformy administracji publicznej podjęta została w roku 1993 przez rząd Hanny Suchockiej. Zespół pod przewodnictwem specjalnego pełnomocnika rządu ds. reformy administracji publicznej prof. Michała Kuleszy przygotował kompleksowy pakiet ustaw dotyczących zasadniczej reformy administracji państwowej, którego element stanowić miała ustawa o służbie cywilnej (więcej na ten temat zob. Rydlewski 2002, s. 82–86; Kulesza, Barbasiewicz 2007, s. 34–37). Jednak po dojściu do władzy ugrupowań postkomunistycznych w wyniku przedterminowych wyborów parlamentarnych przygotowany przez poprzedników pakiet reform został wycofany.

Zapoczątkowane w 1989 r. przeobrażenia ustrojowe wymagały zaangażowania w ten proces

kadry urzędniczej. Rządy solidarnościowe nie miały w tym względzie zaufania do zastanych pracowników urzędów. Jednocześnie z oczywistych powodów nie dysponowały własnym, wystarczającym szerokim zapleczem odpowiednio przygotowanych kadr. Już wówczas uwidoczniła się tendencja do czynienia z afiliacji partyjnych istotnego kryterium oceny przydatności do pracy w administracji (zob. *Interpelacja nr 26 1992; Odpowiedź Szefa Urzędu Rady Ministrów na interpelację nr 26 1992*). Jak zauważył jeden z respondentów, były działacz opozycyjny, piastujący w owym czasie wysokie stanowisko w jednym z ministerstw: „To zrozumiałe, że chcieliśmy się pozbyć komunistycznych aparatczyków”. „Początkowo – jak pisał Antoni Kamiński – podjęto próby usunięcia ze stanowisk kierowniczych w aparacie państwa osób zawdzięczających pozycje zasługom na rzecz poprzedniego ustroju. Działanie to było uzasadnione względem praktycznym, ale operacja ta nie została przeprowadzona w sposób podporządkowany jakimkolwiek obiektywnym, precyzyjnie sformułowanym kryteriom. Nie przyjęto też żadnego terminu jej zakończenia. Nie było tu reguł ani konsekwencji, a regularne czyszczenie administracji po każdych wyborach, by stworzyć miejsca dla »swoich«, trwa po dziś dzień” (Kamiński 2009, s. 123).

Rządy ugrupowań postkomunistycznych w latach 1993–1997. Ustawa o służbie cywilnej z 1996 r.

Pomimo deklaracji, że zmiany personalne w administracji zostaną ograniczone do minimum, zaś koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego przeprowadzi reformę administracji rządowej, która nada jej apolitycznej charakter, w praktyce działania premiera Waldemara Pawłaka doprowadziły do skrajnego upolitycznienia administracji, przy czym istotnym kryterium obsadzania wyższych stanowisk stały się, obok przynależności do PSL, osobiste koneksje (Dudek 2004, s. 356). Z powodu ograniczonej liczby odpowiednio przygotowanych osób w szeregach PSL przywracano na wysokie stanowiska w administracji urzędników z okresu PRL, w tym także byłych członków PZPR

³ Więcej na temat ustawy z 1922 r. zob. Górski 2001; Itrich-Drabarek 2010, s. 89–96 oraz Dostatni 2011, s. 75–79.

(Dudek 2004, s. 364). Wskazuje się, że w tym okresie Urząd Rady Ministrów stał się swoistym „państwem w państwie”, zaś decyzje dotyczące polityki zatrudnienia w administracji państwowej spoczywały w rękach szefa tego resortu (Jednaka 2000, s. 120–123). Po objęciu stanowiska premiera przez Józefa Oleksego nastąpiły kolejne zmiany kadrowe na szczeblu centralnym i wojewódzkim, tym razem umacniające pozycję SLD.

Jesienią 1996 r., za czasów gabinetu Włodzimierza Cimoszewicza, rozpoczęła się reforma centrum rządowego, której element stanowiło przyjęcie ustawy o służbie cywilnej. Skierowana do sejmu jeszcze przez rząd Waldemara Pawlaka ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. wytyczyła linię podziału między sferą polityczną i administracyjną. Ustanowiono Szefa Służby Cywilnej jako centralny organ administracji rządowej, któremu pomocą w wykonywaniu zadań służył powołany w tym celu Urząd Służby Cywilnej. Ustanowiona została ponadto Komisja Kwalifikacyjna, której zadaniem było prowadzenie postępowań kwalifikacyjnych podczas rekrutacji do służby cywilnej. Rozwiązania zawarte w ustawie opierały się na założeniu, że służba cywilna kształtowana będzie w sposób ewolucyjny. W początkowym okresie większość pracowników administracji rządowej miała być zatrudniona na dotychczasowych zasadach i podstawach prawnych, następnie zaś stopniowo, po przejściu postępowania kwalifikacyjnego pracownicy mieli być mianowani do jednej z czterech kategorii urzędniczych w ramach korpusu służby cywilnej (Rydlewski 2001, s. 32–33). Jednak wprowadzenie warunku co najmniej siedmioletniego stażu pracy, w tym czteroletniego na stanowiskach kierowniczych lub samodzielnych, dla kandydatów na stanowiska urzędnicze najwyższej kategorii w praktyce uniemożliwiło ubieganie się o nie osobom związanym z obozem solidarnościowym, uprzywilejowując urzędników związanych z systemem komunistycznym. W opinii respondenta zatrudnionego w tym czasie w jednym z urzędów administracji „tak sformułowane przepisy w praktyce zamknęły drogę awansu ludziom o solidarnościowym rodowodzie. Naturalnie wprowadzenie tego rozwiązania to właśnie miało na celu”.

Wdrażanie ustawy o służbie cywilnej z 1996 r. rozpoczęło się od powołania Szefa Służby Cywilnej, Sekretarza Rady Ministrów i dyrektorów

generalnych poszczególnych urzędów. Jak jednak słusznie zauważono, powołanie na początku 1997 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Leszka Millera 48 nowych dyrektorów generalnych w urzędach wojewódzkich miało podłoże polityczne. Zarówno opozycja, jak i PSL wskazywały, że większość nowych dyrektorów generalnych określających się jako bezpartyjni, co w myśl przepisów ustawy stanowiło warunek objęcia urzędu, to osoby związane uprzednio z aparatem PZPR. Jak się wyraził jeden z respondentów „wróciła komuna”.

Przyspieszenie procesu rekrutacji i mianowań, który objął w głównej mierze wyższe stanowiska urzędnicze w służbie cywilnej, nastąpiło tuż przed wyborami parlamentarnymi. Wskazywano na nieprawidłowości przy przeprowadzaniu postępowań kwalifikacyjnych. Wśród 244 osób, które przeszły postępowanie z wynikiem pozytywnym, znalazło się 24 dyrektorów generalnych ministerstw i urzędów centralnych, 35 dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich, 60 dyrektorów i wicedyrektorów departamentów, 44 dyrektorów i zastępców dyrektorów wydziałów urzędów wojewódzkich i zaledwie 77 osób zatrudnionych na innych stanowiskach w urzędach administracji rządowej. Status urzędnika służby cywilnej nadano 115 osobom, z których 91 zostało mianowanych do kategorii A, zaś 24 do kategorii B, przy czym okazało się, że niemal połowie osób, które uzyskały mianowanie, wcześniej w wyniku uzgodnień politycznych powierzono pełnienie funkcji dyrektorów generalnych urzędów (Derdziuk i in. 1998, s. 5–12; Stawowiak 1997, s. 10–12; Rydlewski 2001, s. 34; Burnetko 2003, s. 28–29).

Rządy ugrupowań postsolidarnościowych w latach 1997–2001.

Ustawa o służbie cywilnej z 1998 r.

Po wyborach parlamentarnych wyniki postępowań kwalifikacyjnych zostały uznane przez zwycięskie ugrupowania za powodowane motywami politycznymi i niewiarygodne, w rezultacie czego znaczna część dyrektorów generalnych urzędów została odwołana ze stanowisk (Rydlewski 2001, s. 35; Dostatni 2011, s. 97). Rządy Akcji

Wyborczej „Solidarność” i Unii Wolności, podobnie jak poprzedniej koalicji, rozpoczęły się od przeprowadzenia daleko idących zmian kadrowych w administracji centralnej i wojewódzkiej (Dudek 2004: 455–456).

Nowy rząd zdecydował się przygotować własny projekt ustawy o służbie cywilnej, na co wpłynęły zarówno względy merytoryczne, jak i polityczne (Szewczyk 2010, s. 25; por. Dostatni 2011, s. 98; Mikułowski 2004, s. 95; Górzyńska 2009, s. 196). Ustawa z 1998 r. miała się stać podstawą procesu tworzenia profesjonalnej i neutralnej politycznie służby cywilnej, mającej umocowanie w Konstytucji z 1997 r., stąd też w art. 1 ustawy powtórzone zostało sformułowanie zawarte w art. 153 ust. 1 Konstytucji, że służba cywilna ustanowiona zostaje w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa. W sferze organizacji służby cywilnej nowa ustawa zachowała rozwiązania wprowadzone przez ustawę z 1996 r. Znaczącemu rozszerzeniu uległ natomiast jej zakres podmiotowy, w przeciwieństwie do poprzedniej włączyła ona bowiem do korpusu służby cywilnej wszystkie osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w administracji rządowej, których status w dniu jej wejścia w życie regulowały przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r. (Rydlewski 2001, s. 35). Podczas gdy w dniu 1 stycznia 1999 r. korpus służby cywilnej, który zgodnie z ustawą z 5 lipca 1996 r. tworzyli wyłącznie mianowani urzędnicy, liczył 104 członków, w efekcie rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy i nowego zdefiniowania korpusu w dniu 31 grudnia 1999 r. liczył on powyżej 116 000 członków, w tym 99 urzędników służby cywilnej. Równocześnie w ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich istniało 1630 wyższych stanowisk (*Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej* 2000, s. 7, zał. 1).

Członkowie korpusu służby cywilnej zostali podzieleni na dwie kategorie: pracowników służby cywilnej, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, i urzędników służby cywilnej, zatrudnionych na podstawie mianowania. Warunkiem uzyskania mianowania było – oprócz odbycia służby przygotowawczej oraz posiadania co najmniej dwuletniego stażu pracy w służbie

cywilnej – przejście z wynikiem pozytywnym postępowania kwalifikacyjnego, przeprowadzanego przez Szefa Służby Cywilnej. Przepisy ustawy zapewniały mianowanym urzędnikom wzmocnioną stabilizację zatrudnienia w porównaniu z pozostałymi członkami korpusu.

Ustawa wprowadziła ponadto obligatoryjny otwarty, jawny i konkurencyjny system naboru do służby cywilnej, co było zjawiskiem bezprecedensowym, zarówno w polskiej administracji, jak i w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (*Sprawozdanie...* 2000, s. 3). Nie określała jednak sposobu ani trybu wyłaniania najlepszych kandydatów, w rezultacie dyrektor generalny mógł prowadzić nabór wedle dowolnie sformułowanych przez siebie kryteriów. Podstawowym mechanizmem rekrutacji na wyższe stanowiska w służbie cywilnej stać się miał konkurs, do którego dopuszczani mieli być mianowani urzędnicy służby cywilnej. Konkursy na wyższe stanowiska przeprowadzał Szef Służby Cywilnej przy pomocy powołanych w tym celu zespołów konkursowych.

Wprowadzenie przejrzystych procedur konkursowych, służących wyborowi najlepszych kandydatów na podstawie merytorycznych kryteriów, przyczynić się miało do ograniczenia klientelizmu politycznego w administracji. Od początku obowiązywania ustawy z 1998 r. stosowano jednak rozmaite furtki służące ich omijaniu. Obok konkursu wprowadzane były rozwiązania przejściowe lub równoległe, pozwalające na obsadzenie wyższych stanowisk osobami z zaplecza politycznego rządzących partii. Odwoływano się przy tym do rozmaitych argumentów, począwszy od zbyt małej liczby urzędników spełniających ustawowe kryteria upoważniające do ubiegania się o wyższe stanowiska, kończąc na fikcyjnym charakterze dotychczasowej praktyki konkursów, w których w wielu wypadkach wygrywali z góry ustaleni kandydaci. Nawet w początkowym okresie po wprowadzeniu ustawy o służbie cywilnej jej zapisy obchodzono, aby osiągnąć doraźne zyski polityczne. Wykorzystywano w tym celu przepis przejściowy, dopuszczający w okresie pięciu lat od wejścia w życie ustawy możliwość ubiegania się o wyższe stanowiska osób spoza korpusu urzędniczego. Przyjęcie takiej regulacji uzasadnione było niedostateczną w momencie uchwalenia ustawy liczbą urzędników służby cywilnej. Interpretacja

togo przepisu jako formalnego przyzwolenia na obsadzanie wyższych stanowisk z pominięciem trybu konkursowego – wbrew opinii Rady Służby Cywilnej, zgodnie z którą nie mógł on być uznany za podstawę zmiany trybu ich obsadzania – otworzyła możliwość bezpośredniej ingerencji systemu politycznego w system służby cywilnej (zob. Burnetko 2003, s. 34–35).

Równolegle stosowano całą gamę środków, by uniknąć ogłoszenia konkursu i zatrudnić na określonym stanowisku preferowaną osobę lub gdy konkurs został rozstrzygnięty wbrew oczekiwaniom zwierzchnika politycznego, by nie powoływać na stanowisko nieakceptowanego zwycięzcy. Dyrektor generalny urzędu na prośbę ministra bądź wojewody nie zgłaszał wakatów na wolnym stanowisku, co umożliwiało obsadzenie go przez wskazaną osobę w charakterze pełniącego obowiązki, w rezultacie czego Szef Służby Cywilnej nie mógł ogłosić na nie konkursu. W niektórych urzędach stosowano taktykę celowego przedłużania zatrudnienia na zasadzie pełnienia obowiązków dyrektorów przez pracowników do tego wyznaczonych. W przypadkach zgłoszenia wakatów przez dyrektorów generalnych urzędów Szef Służby Cywilnej często przez wiele miesięcy nie był w stanie ustalić z danym ministrem lub wojewodą wymagań, jakie winien spełniać kandydat na określone stanowisko, co stanowiło warunek ogłoszenia konkursu. Nawet pomyślnie przeprowadzenie konkursu nie gwarantowało obsadzenia stanowiska w związku z możliwością wyrażenia sprzeciwu wobec wyłonionego kandydata przez politycznego przełożonego (zob. *Sprawozdanie...* 2001, s. 5–7; Burnetko 2003, s. 36–37).

Opinie respondentów różniły się w tej kwestii: „Owszem, przypominam sobie, że [w owym czasie] w niektórych urzędach centralnych procedury konkursowe [przy obsadzaniu wyższych stanowisk] nie były stosowane – wspominał jeden z polityków, członek rządzącej wówczas koalicji. – Ale uważam, że było to usprawiedliwione, po pierwsze, faktem, że liczba urzędników była [w tamtym okresie] ograniczona, a po drugie, wcale tak wielu specjalistów nie było zainteresowanych objęciem funkcji kierowniczych [w służbie cywilnej]. Tu chodziło o ludzi z odpowiednimi kwalifikacjami. A uruchomienie całej procedury

[konkursowej] zabrałoby tyle czasu, że na pewno zdążyliby się zniechęcić”. Inny z uczestników badań fokusowych argumentował jednak, że „takie praktyki podważały zasadniczą ideę, która przyświecała przyjęciu tej ustawy”. Jeden z byłych ministrów tłumaczył rzecz w następujący sposób: „Chciałem współpracować z dyrektorem [generalnym], któremu mogłem zaufać. Dobra współpraca między ministrem i dyrektorem ma zasadniczy wpływ na efektywność działania”. Inny z rozmówców podważył takie stanowisko, zwracając uwagę, że „praktyka zatrudniania w charakterze pełniących obowiązki osób zaufanych politycznie, osób, które w wielu wypadkach nie miały wcześniejszego doświadczenia [pracy] w administracji, no, w praktyce paraliżowała pracę urzędów na parę miesięcy”.

Rządy ugrupowań postkomunistycznych w latach 2001–2005. Nowelizacje ustawy o służbie cywilnej z 1998 r.

Po ponownym objęciu władzy przez ugrupowania lewicowe – utworzeniu rządu koalicyjnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy – jesienią 2001 r. proces upolitycznienia służby cywilnej uległ nasileniu (zob. Burnetko 2003; Majcherkiewicz 2006). Do przeprowadzenia czystek na wyższych stanowiskach wykorzystywano przepis umożliwiający przeniesienie urzędnika do innego urzędu lub wyznaczenie mu innego stanowiska ze względu na „ważny interes służby cywilnej” (zob. Matys 2002a, 2002b). Równocześnie w drodze zwykłego wypowiedzenia rozwiązywano umowy o pracę z zajmującymi wyższe stanowiska osobami niebędącymi urzędnikami służby cywilnej. Zmian personalnych na wyższych stanowiskach dokonywano również pod pozorem reorganizacji urzędów. W wyniku zmian w statutach i regulaminach urzędów ich komórki organizacyjne ulegały połączeniu, podziałowi lub likwidacji, co umożliwiało pozbawienie stanowiska niewygodnej osoby, by zatrudnić politycznego nominanta. Sposobem na ominięcie konkursów w urzędach centralnych stało się tworzenie wydziałów w miejsce departamentów, obsadzenie stanowisk naczelników wydziałów – inaczej

niż dyrektorów departamentów – nie wymagało bowiem procedury konkursowej. Dochodziło również do przypadków przekształcania urzędów w państwowe jednostki budżetowe, tych ostatnich bowiem nie obejmowały przepisy ustawy o służbie cywilnej (*Sprawozdanie...* 2003, s. 4–5).

Nie kwestionując otwarcie prawnych regulacji gwarantujących polityczną neutralność służby cywilnej, rząd podejmował działania zmierzające do przejęcia nad nią ścisłej kontroli politycznej. W tym celu dokonano nowelizacji ustawy o służbie cywilnej z 1998 r., wprowadzając do jej przepisów przejściowych artykuł, który umożliwił obejmowanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej przez osoby spoza korpusu bez zachowania procedury konkursowej, na podstawie nieostrej przesłanki „uzasadnionych potrzeb urzędu”. Posłużono się przy tym argumentem o braku kandydatów zdolnych spełnić kryteria umożliwiające przystąpienie do konkursu w związku ze zbyt małą liczbą urzędników mianowanych. W rezultacie przyjęcia powyższego przepisu w okresie rządów premiera Millera powszechna stała się forma zatrudniania na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej na zasadzie powierzenia pełnienia obowiązków, czego wymowną ilustracją stanowił fakt, że stanowisko dyrektora generalnego w Kancelarii Premiera, będącego konstytucyjnym zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej, pozostawało nieobsadzone, funkcję tę pełniła zaś faktycznie w zastępstwie osoba, która jednocześnie pełniła obowiązki dyrektora departamentu. O ile w grudniu 2001 r., niejako w spadku po rządach gabinetu Jerzego Buzka, na 1758 wyższych stanowisk w służbie cywilnej 440 obsadzonych było przez osoby pełniące obowiązki, to w grudniu 2002 r. spośród 1498 wyższych stanowisk już 693 obsadzonych było przez pełniących obowiązki (*Sprawozdanie...* 2002, zał. 5; 2003, zał. 10). Odejście od dotychczasowych rozwiązań ustawowych spowodowało podważenie zasady apolityczności służby cywilnej, stając się furtką do obsadzania wyższych stanowisk w urzędach administracji osobami z klucza politycznego, nie rzadko pozbawionymi odpowiednich kwalifikacji merytorycznych (zob. Informacja NIK 2005; *Sprawozdanie...* 2003, s. 4, 20; Burnetko 2003, s. 56–59; Górzyńska 2009). Wielu respondentów wyrażało opinię, że w okresie rządów Millera

nastąpiło upolitycznienie służby cywilnej na niespotykaną wcześniej skalę. „Wróciły najgorsze komunistyczne tradycje”.

W grudniu 2002 r. Trybunał Konstytucyjny, uznawszy za zasadne obawy, że przepis dopuszczający możliwość powoływania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej osób spoza korpusu z pominięciem procedury konkursowej stwarza zagrożenie upolitycznienia administracji, prowadząc do podważenia istoty samej instytucji służby cywilnej, orzekł, iż jest on niezgodny z ustawą zasadniczą. Mimo to wiele miesięcy po ogłoszeniu wyroku duża liczba wyższych stanowisk w służbie cywilnej nadal pozostawała obsadzona przez osoby pełniące obowiązki (Burnetko 2003, s. 42–43).

W okresie rządów gabinetu Millera, podobnie jak za kadencji Jerzego Buzka, dochodziło do blokowania przez ministrów, kierowników urzędów centralnych lub wojewodów konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. W skrajnych przypadkach listy wymagań na stanowisko dyrektora generalnego urzędu – stanowiącej warunek ogłoszenia konkursu – nie udawało się uzgodnić przez kilka lat, mimo że obowiązki dyrektorów pełnili w nich osoby obsadzone poza konkursem na podstawie przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją. Zdarzały się również sytuacje, gdy premier odmawiał nominacji zwycięzcy konkursu na stanowisko dyrektora generalnego urzędu lub z nią zwlekał. W kilku przypadkach osoby, które wygrały konkurs, nie objęły stanowiska w związku z negatywną opinią ministra bądź wojewody. Opóźnianie procedur konkursowych w celu przedłużenia zatrudnienia na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej w charakterze pełniących obowiązki osób niespełniających profesjonalnych standardów i niemających wymaganego doświadczenia niejednokrotnie wynikało z konieczności wywiązania się przez kierujących urzędami ze zobowiązań natury politycznej lub koteryjnej (*Sprawozdanie...* 2004, s. 4, zał. 16; 2005, s. 14).

Nieprawidłowości związane z obsadzaniem wyższych stanowisk w służbie cywilnej pojawiały się zarówno na etapie przygotowań do konkursów, jak i na etapie ich przeprowadzania. Podejmowano próby dostosowywania wymagań konkursowych do doświadczenia zawodowego osób, którym

uprzednio powierzono pełnienie obowiązków na stanowisku, którego dotyczył konkurs. Zdarzało się, że nad kryteriami dla kandydatów na dyrektorów pracowały właściwe departamenty, w których pełniącymi obowiązki dyrektora były osoby planujące wziąć udział w konkursie. Faktycznie określały one zatem kryteria dla samych siebie. Wynikały trudności w powoływaniu zespołów konkursowych powodowane opóźnieniem zgłaszania do nich przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów lub przedstawicieli urzędu, co uniemożliwiało przeprowadzenie konkursu, bądź wskazywaniem jako przedstawicieli osób, których neutralność polityczna okazywała się problematyczna, lub przyszłych podwładnych osoby, która wygra konkurs. Dochodziło do faworyzowania przez członków zespołów konkursowych wybranych kandydatów. Wątpliwości budziła przewaga uzyskiwana w konkursach przez osoby, którym wcześniej powierzono obowiązki na stanowisku objętym konkursem. Odnotowano wiele przypadków, gdy pełniący obowiązki dyrektorów po upływie dozwolonej kadencji wygrywali konkursy, niekiedy stając do nich jako jedyni kandydaci. Szeroko rozpowszechnione przeświadczenie, że o wynikach konkursu decydują układy polityczne lub towarzyskie, decyzje zapadają z wyprzedzeniem, zaś samo postępowanie konkursowe jest w rzeczywistości fikcją, sprawiało, że do konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej zgłaszało się stosunkowo niewielu kandydatów. W wielu wypadkach konkursy nie spełniały swych założonych funkcji, co działo się zgodnie z zamierzeniami politycznych zleceńodawców oraz samych organizatorów postępowań konkursowych i części ich uczestników, wbrew interesowi ogólnospołecznemu (*Sprawozdanie...* 2003, s. 4, 8, 12; 2004, s. 4; 2005, zał. 14; Informacja NIK 2005, s. 36–51; Filipowicz 2004).

Również proces naboru do służby cywilnej nie był wolny od nieprawidłowości. Nierzadko, w szczególności w pierwszych latach obowiązywania ustawy, urzędy nie przestrzegały ustawowego obowiązku umieszczenia ogłoszenia o naborze w Biuletynie Służby Cywilnej. Ukrywano przed zainteresowanymi fakt prowadzenia naboru, nie wywieszając ogłoszenia w siedzibie urzędu. Niejednokrotnie wymagania w ogłoszeniu formułowane były w taki sposób, by speł-

niała je wyłącznie wybrana wcześniej osoba. Liczne były przypadki, gdy w związku z naciskami przełożonych rekrutacja prowadzona była w sposób nieobiektywny, tak by zakończyła się wyborem faworyzowanego kandydata, nawet jeśli wiązało się to z odrzuceniem kandydatów ewidentnie lepiej spełniających stawiane wymagania (*Sprawozdanie...* 2003, s. 10). Jak bowiem zauważył jeden z respondentów: „Jeżeli łamie się te zasady w przypadku [obsadzania] wyższych stanowisk [w służbie cywilnej], to nie można się spodziewać, że one będą przestrzegane w przypadku pozostałych. Jest oczywiste, że nie będą. W ten sposób służba cywilna staje się zależna od polityki, a w zasadzie od partii politycznych. Tworzą się sieci powiązań w urzędach. [...] Interes partii wypiera interes publiczny”.

W okresie rządów gabinetu premiera Marka Belki podjęte zostały działania mające na celu ograniczenie nieprawidłowości związanych z obsadzaniem wyższych stanowisk w służbie cywilnej i zwiększenie przejrzystości procesu naboru na stanowiska urzędnicze w korpusie. Wprowadzone w 2005 r. w drodze nowelizacji ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. uregulowania prawne nałożyły obowiązek jawności procedur konkursowych przy ubieganiu się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Szef Służby Cywilnej został zobowiązany do podania do wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej listy kandydatów, którzy zgłosili się do danego konkursu, następnie zaś – w Biuletynie Służby Cywilnej i w Biuletynie Informacji Publicznej – nazwiska zwycięzcy wraz z uzasadnieniem dokonanego wyboru bądź uzasadnienia niewyłonienia żadnego kandydata, a ponadto do niezwłocznego upowszechnienia informacji o obsadzeniu stanowiska w drodze konkursu lub o powodach jego nieobsadzenia. Istotną zmianę z punktu widzenia ograniczenia upolitycznienia służby cywilnej stanowiło doprecyzowanie zasad powierzania pełnienia obowiązków na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej w razie ich nieobsadzenia w drodze konkursu. W świetle nowelizacji pełnienie obowiązków można było powierzyć na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy, z możliwością jednokrotnego przedłużenia o trzy miesiące, członkowi korpusu służby cywilnej zatrudnionemu w urzędzie. Nowe przepisy wyznaczyły po-

nadto dwutygodniowy termin na wydanie opinii przez właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewodę na temat urzędnika wyłonionego w konkursie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, precyzując jednocześnie, że jej brak jest równoznaczny z opinią pozytywną. Z punktu widzenia ograniczenia możliwości manipulacji podczas przeprowadzania naboru do korpusu służby cywilnej istotne znaczenie miało natomiast wprowadzenie obowiązku sporządzania protokołu z przeprowadzonego naboru. Interesy polityczne sprawiły jednak, że przepisy te obowiązywały zaledwie przez kilkanaście miesięcy.

Rządy Prawa i Sprawiedliwości w latach 2005–2007. Nowelizacje ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. Ustawy o służbie cywilnej oraz o państwowym zasobie kadrowym z 2006 r.

Po zwycięstwie Prawa i Sprawiedliwości w wyborach parlamentarnych 2005 r. niezwłocznie podjęte zostały działania mające na celu ułatwienie powrotu do uznaniowego doboru kadr w służbie cywilnej. Dokonano w tym celu nowelizacji ustaw o służbie cywilnej oraz o pracownikach samorządowych i o Najwyższej Izbie Kontroli. Nowelizacja umożliwiła zajmowanie stanowisk urzędniczych w urzędach objętych przepisami ustawy o służbie cywilnej przez osoby przeniesione z samorządów lub NIK, jeżeli przemawiał za tym szczególny interes służby cywilnej. Przepisy nowelizacji dopuściły ponadto możliwość ubiegania się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej członków korpusu niebędących urzędnikami służby cywilnej, w wyniku czego ubiegać się o nie mogli również nowo przyjęci pracownicy. W opinii Rady Służby Cywilnej umożliwienie pracownikom samorządowym oraz pracownikom NIK przechodzenia do administracji rządowej bez jawnego naboru i z pominięciem procedury kwalifikacyjnej stanowiło naruszenie konstytucyjnej zasady równości, jawności i transparentności naboru do służby cywilnej. Równocześnie pozbywano się pracowników zatrudnionych w okresie rządów poprzedniej koalicji w charakterze pełniących obowiązki,

argumentując, że brak im merytorycznych kwalifikacji, ponieważ objęli stanowiska na podstawie politycznej nominacji. Podejmowano również starania, by pozbawić stanowisk osoby, które objęły je w wyniku konkursu.

Po zmianie na stanowisku premiera, kiedy nowym szefem rządu został Jarosław Kaczyński, doszło do uchwalenia dwóch merytorycznie powiązanych z sobą ustaw: zastępującej ustawę z 1998 r. nowej ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Sprowadzały się one w istocie do rezygnacji z podstawowych instytucji i procedur obowiązujących dotychczas w służbie cywilnej. Nowa ustawa zlikwidowała stanowisko Szefa Służby Cywilnej i obsługujący go Urząd Służby Cywilnej. Realizację zadań Szefa Służby Cywilnej powierzono Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, natomiast zadania Urzędu Służby Cywilnej przejęła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. W miejsce zlikwidowanej Rady Służby Cywilnej utworzono Radę Służby Publicznej. Prowadzenie postępowań kwalifikacyjnych dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie powierzono Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Zasadniczą zmianą wprowadzoną na mocy nowych przepisów było wyłączenie dotychczasowych wyższych stanowisk w służbie cywilnej z zakresu podmiotowego ustawy o służbie cywilnej i objęcie ich przepisami ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Spośród wszystkich ugrupowań sprawujących władzę jedynie Prawo i Sprawiedliwość zdobyło się na jawne zakwestionowanie wartości politycznej neutralności urzędników, rezygnując z konkursów i wprowadzając w zamian zasadę powołania na wysokie stanowiska państwowe z państwowego zasobu kadrowego osób cieszących się politycznym poparciem i zaufaniem rządzących. Modyfikacji uległy również regulacje dotyczące naboru do korpusu służby cywilnej. Utrzymany został co prawda obowiązek sporządzania protokołu z przeprowadzonego naboru, jednak w świetle przepisów ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. dyrektor generalny urzędu nie miał obowiązku podawania do publicznej wiadomości, kto i dlaczego objął dane stanowisko, skutkiem czego opinia publiczna utraciła

możliwość kontrolowania decyzji personalnych w urzędach.

Regulacje z 2006 r. spotkały się z powszechną krytyką. Wskazywano, że wprowadzenie powołania jako trybu obsadzania wyższych stanowisk było niezgodne z podstawowym założeniem, jakie przyświecało tworzeniu służby cywilnej, tj. zagwarantowaniem jej stabilności bez względu na zmiany polityczne, jakie następują po wyborach parlamentarnych. Wyłączenie wyższych stanowisk z korpusu służby cywilnej doprowadziło w rezultacie do pozbawienia tej grupy neutralności politycznej, stając się zagrożeniem dla realizacji podstawowego, wskazanego w Konstytucji celu służby cywilnej, jakim jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej. Wątpliwości budziło również powierzenie kompetencji Szefa Służby Cywilnej Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który jest powoływany i odwoływany przez premiera, co zwiększało niebezpieczeństwo bezpośredniej ingerencji polityki w działalność korpusu. Z zarzutem sprzeczności z konstytucyjnym prawem dostępu obywateli do służby publicznej spotkały się także regulacje umożliwiające przenoszenie na stanowiska urzędnicze w służbie cywilnej pracowników objętych przepisami ustawy o pracownikach urzędów państwowych, ustawy o pracownikach samorządowych i ustawy o NIK na mocy porozumienia między pracodawcami (zob. *Ocena funkcjonowania...* 2008, s. 1–7; Dostatni 2011, s. 159–167; Działocha, Łukaszczyk 2006, s. 3; Działocha 2006; Galińska-Raczy 2006; Ura 2006; Stelina 2006; Kulesza 2006; Stec 2006). Wniesiony przez opozycję do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności przepisów obu ustaw z Konstytucją nie został jednak wobec upływu kadencji sejm u rozpatrzony.

Uzasadniając konieczność wprowadzenia zmian, politycy PiS wskazywali, że mają one na celu zapewnienie sprawnego współdziałania między aparatem urzędniczym a poziomem politycznym, zapewniając nie tylko kompetencje urzędników, ale też ich polityczną lojalność. Podnosili przy tym argument, że dotychczasowe konkursy na wyższe stanowiska w wielu wypadkach stanowiły fikcję (Służba cywilna... 2006). Nieprawidłowości, jakie

zdarzały się podczas przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, nie powinny jednak prowadzić do przekreślenia tej idei i rezygnacji z konkursowego sposobu obsady stanowisk. Jedynie bowiem oparty na obiektywnych kryteriach konkursowy system rekrutacji kandydatów na wyższe stanowiska urzędnicze stanowić może gwarancję realizacji konstytucyjnych celów ustanowienia służby cywilnej. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują na istnienie związku między sposobem obsady wyższych stanowisk i podatnością na wpływy polityczne w procesie podejmowania decyzji. Osoby, które objęły stanowisko w wyniku politycznej nominacji bądź dzięki nieformalnym powiązaniom, w większym stopniu były skłonne ulegać naciskom politycznym i działać zgodnie z oczekiwaniami patronów aniżeli urzędnicy zawdzięczający stanowisko rzeczywistym kwalifikacjom. Jak bowiem zauważył Antoni Kamiński, zastąpienie kryteriów merytokratycznych w polityce personalnej kryteriami partykularnymi prowadzi do demoralizacji personelu oraz erozji norm i wartości będących podstawą funkcjonalna kultury administracyjnej (Kamiński 2009, s. 143). Przyjęte w 2006 r. rozwiązania ustawowe umożliwiły wprowadzenie w miejsce niezależnych, profesjonalnych i apolitycznych urzędników osób dyspozycyjnych wobec władzy, skłonnych przy realizacji przypisanych im zadań kierować się interesem partii, której zawdzięczali powołanie na stanowisko (zob. Uhlig 2006; Heywood, Meyer-Sahling 2008, s. 46). Presja związana z możliwością utraty stanowiska – w świetle przepisów ustawy o państwowym zasobie kadrowym osoby powołane na wysokie stanowiska państwowe mogły bowiem zostać w każdym czasie odwołane – dodatkowo osłabiała ich zdolność do obrony własnego zdania, wzmacniając uzależnienie od politycznych promotorów.

Regulacje zawarte w ustawach z 2006 r. stanowiły niewątpliwie przekroczenie dotychczasowych barier w zakresie deklarowanych przez sferę polityki postaw wobec służby cywilnej, zrywając jednocześnie z pozornością działania, czego trafnym podsumowaniem wydają się słowa jednego z wyższych urzędników likwidowanego Urzędu Służby Cywilnej: „Wszystkie partie, cokolwiek by nie mówiły, cieszą się z tego, co się stało. Nowe przepisy dotyczące urzędników

są na rękę politykom, bo rozwiązują im rękę w sprawach kadrowych” (cyt. za: Koniec służby cywilnej 2006). W opinii ekspertów ustawa sankcjonowała ustalony i od lat praktykowany przez kolejne ugrupowania rządzące sposób działania: zwycięzca bierze wszystko. „Takie rozwiązanie – pisał Michał Kulesza – wypacza cel i sens służby cywilnej, oddaje bowiem administrację rządową na łup partii politycznych, dla których – z natury rzeczy – horyzont myślenia wyznacza kadencyjny rytm pracy parlamentu” (Kulesza 2006, s. 5–6). Podobnie w ocenie respondentów: „Oni [Prawo i Sprawiedliwość] zrobili jawnie to, co wszyscy wcześniej robili po cichu”.

Rządy Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego w latach 2007–2011 i 2011–2015. Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r.

Po wygranej w przedterminowych wyborach parlamentarnych rządy objęła koalicja Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Jak można się było spodziewać, nowy rząd szybko wykorzystał obowiązujące przepisy w celu pozbawienia stanowisk urzędników powołanych w okresie rządów PiS i zastąpienia ich własnymi zaufanymi kadrami. Rezygnując z konkursów i wprowadzając w zamian zasadę powoływania na wysokie stanowiska osób z państwowego zasobu kadrowego, PiS sam dał swoim następcom do ręki argument na rzecz wymiany kadry kierowniczej urzędów i jednocześnie narzędzie do jej przeprowadzenia. W świetle obowiązujących wówczas regulacji na wysokie stanowiska państwowe mogły jednak zostać powołane jedynie osoby zarejestrowane w państwowym zasobie kadrowym. Zastosowanym przez Platformę Obywatelską sposobem na obejście tego przepisu było zatrudnienie dyrektorów departamentów w urzędach, m.in. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i kilku ministerstwach, jako „kierujących” (Partyjne Zabiegi Kadrowe 2008; Kadrowe obejścia... 2008; Grochal, Uhlig 2008). Pomimo przedstawianej argumentacji, że nie udało się znaleźć w PZK osób z odpowiednimi kwalifikacjami, nic jednak nie stało na przeszkodzie, by przeprowadzić na te stanowiska konkursy.

Odbudowa i rozszerzenie zakresu działania służby cywilnej stanowiło jedną z obietnic wyborczych złożonych przez Platformę. W listopadzie 2008 r., zgodnie z poczynionymi w kampanii zapowiedziami, doszło do uchwalenia nowej ustawy o służbie cywilnej. Przywróciła ona główne rozwiązania prawne ustawy z 1998 r., wprowadzając równocześnie rozwiązania nieznane wcześniej. Jedną z najistotniejszych zmian wprowadzonych mocą nowej ustawy było przywrócenie Szefa Służby Cywilnej jako centralnego organu administracji rządowej. Powierzenie jego obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, nie zaś – jak w przypadku ustawy z 1998 r. – odrębnemu urzędowi, należy jednak uznać za rozwiązanie niewystarczające, wskazujące na chęć zachowania politycznej kontroli nad służbą cywilną (zob. Stec 2008, s. 34; AKOP 2008, s. 15; Górzyńska 2009, s. 198; Kamiński 2009, s. 137–138; Radwan 2009).

Zasadnicza zmiana wprowadzana na mocy ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. polegała na likwidacji państwowego zasobu kadrowego i ponownym włączeniu do służby cywilnej wyższych stanowisk w służbie cywilnej, objętych uprzednio przepisami ustawy z 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych i obsadzanych w drodze powołania. Ustawa wprowadziła zasadę otwartego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Przepisy stanowiły, że nabór ma być przeprowadzany niezwłocznie po powstaniu wakat lub utworzeniu nowego wyższego stanowiska. Informacja o naborze miała być ogłaszana przez umieszczenie ogłoszenia w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu i w Biuletynie KPRM. Inaczej niż ustawa o służbie cywilnej z 1998 r., która wprowadziła scentralizowany system przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, ustawa z 2008 r. zdecentralizowała kompetencje w zakresie przeprowadzania naboru na wyższe stanowiska. W przypadku naboru na stanowiska dyrektora generalnego urzędu nabór prowadził zespół powoływany przez Szefa Służby Cywilnej, natomiast w przypadku naboru na stanowisko dyrektora departamentu i jego zastępcy – zespół powoływany przez dyrektora generalnego

urzędu. W wyniku procedur naboru wyłanianio maksymalnie dwóch najlepszych kandydatów.

Wprowadzenie procedur konkursowych w procesie obsadzania wyższych stanowisk stanowiło krok w kierunku wzmocnienia politycznej neutralności służby cywilnej. Jednak fakt, że przepisy ustawy nie określały obiektywnych kryteriów ani metod wyłaniania najlepszego kandydata lub kandydatów, pozostawiając decyzje w tym zakresie zespołowi prowadzącemu nabór, mógł wzbudzać wątpliwości odnośnie do obiektywizmu procesu naboru (Jagielski, Rączka 2010, s. 243). Ponadto możliwość wyłonienia przez zespół prowadzący nabór dwóch kandydatów, spośród których kierownik urzędu (w przypadku naboru na stanowisko dyrektora generalnego) lub dyrektor generalny (w przypadku naboru na pozostałe wyższe stanowiska) według własnego uznania wybiera nowego pracownika, rodził obawy o możliwość upolitycznienia decyzji (Drobny, Mazuryk, Zuzankiewicz 2010, s. 273; Radwan 2012). Jak zauważył jeden z respondentów, „pojawia się w tej sytuacji zagrożenie, że decyzje dotyczące obsady stanowiska dyrektora generalnego będą miały czysto polityczny charakter”.

Zastrzeżenia budziły również wymagania formułowane przez ustawodawcę w stosunku do kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. W świetle obowiązujących przepisów ubiegające się o nie osoby nie tylko nie muszą być urzędnikami, ale nawet członkami korpusu⁴. Przyjęcie tego rozwiązania zbliża polski model służby cywilnej do modelu stanowiskowego, podczas gdy w rodzimym kontekście kulturowym korzystniejsze wydaje się oparcie zasad polityki personalnej w korpusie na modelu kariery (Działocha 2008, s. 59). Właściwym rozwiązaniem byłoby ograniczenie możliwości ubiegania się o wyższe stanowiska w pierwszej

⁴ Przepisy stanowiły, że osoby ubiegające się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu powinny mieć co najmniej sześćoletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych, a osoby ubiegające się o pozostałe wyższe stanowiska w służbie cywilnej powinny mieć co najmniej trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielnym w jednostkach sektora finansów publicznych.

kolejności do urzędników służby cywilnej, w razie ich braku – do pozostałych członków korpusu, dopiero zaś w sytuacji braku odpowiednich kandydatów z tej grupy umożliwienie ubiegania się o nie osobom spoza korpusu służby cywilnej (Stec 2008, s. 27, 37).

Ustawa dopuszczała odstępstwa od konieczności przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska. Obsadzenie stanowisk zastępców dyrektorów departamentów mogło nastąpić w drodze przeniesienia członka korpusu służby cywilnej, czyli tzw. awansu wewnętrznego. Ponadto w świetle przepisów ustawy wyższe stanowiska w urzędach, z wyjątkiem stanowiska dyrektora generalnego, mogły zajmować także osoby oddelegowane na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione. Przeniesienie jest procedurą szybszą i łatwiejszą do przeprowadzenia niż organizowanie naboru w trybie konkursowym, konkurs umożliwia jednak bardziej obiektywną weryfikację kompetencji kandydatów. W przypadku przeniesienia decyzja podejmowana jednoosobowo przez dyrektora generalnego ma z natury rzeczy charakter arbitralny (zob. Góra-Ojczyk 2010a). Choć nadrzędną ustawową zasadą obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej jest procedura otwartego i konkurencyjnego naboru, najczęściej stosowanym trybem obsadzania stanowisk zastępców dyrektorów departamentów stało się – jak można się było spodziewać – przeniesienie (*Sprawozdanie...* 2011, s. 19; 2012, s. 23).

Przepisy ustawy przewidują również możliwość przeniesienia członka korpusu zajmującego wyższe stanowisko na inne stanowisko urzędnicze, jeżeli przemawiają za tym uzasadnione potrzeby urzędu lub interes służby cywilnej. Przyjęcie tego rozwiązania, służącego tzw. uwalnianiu stanowisk, osłabia jednak niezbędną do zagwarantowania politycznej niezależności stabilizację zatrudnienia na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej (Liszczyk 2010, s. 49). Respondenci wskazywali na przypadki wykorzystywania tego przepisu do pozbycia się niewygodnych dyrektorów, mimo braku merytorycznych podstaw do takich decyzji.

Od momentu wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. obserwowano nieprze-

strzeżenie ustawowej zasady niezwłoczności obsadzania wyższych stanowisk. Nadmiernemu wydłużeniu ulegały uzgodnienia między Szefem Służby Cywilnej a kierownikami urzędów dotyczące wymagań, jakie powinny się znaleźć w opisie stanowisk pracy dyrektorów generalnych i w ogłoszeniach o naborach. Ponadto zdarzały się sytuacje, gdy pomimo wyłonienia kandydatów na stanowisko dyrektora departamentu dyrektor generalny nie podejmował decyzji co do wyboru jednego z nich w celu obsadzenia stanowiska. Wykształciła się również praktyka powtarzania konkursów w przypadku gdy ministrowi, kierownikowi urzędu centralnego lub wojewodzie nie odpowiadają wyłonieni kandydaci. Zdarzały się przypadki organizowania konkursów pod wskazaną przez zwierzchnika politycznego osobę. W sytuacji ustawowego zakazu powierzania pełnienia obowiązków na wyższym stanowisku w służbie cywilnej stosowane było rozwiązanie polegające na wykonywaniu obowiązków dyrektora generalnego przez zastępującą go osobę (*Sprawozdanie...* 2012, s. 44; Informacja NIK 2012, s. 16–18; Góra-Ojczyk 2010b; Radwan 2011).

W okresie rządów Platformy Obywatelskiej podjęte zostały próby zmniejszenia zatrudnienia w administracji rządowej. W 2009 r. do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych trafił projekt ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych, zakładający ograniczenie liczby zatrudnionych tam pracowników o co najmniej 10%. Pod wpływem fali krytyki rząd zdecydował się jednak z niego wycofać (Góra-Ojczyk 2009). Kolejna próba podjęta została rok później, przy czym nowy projekt w znacznym zakresie stanowił powielenie wcześniejszych rozwiązań. Celem ustawy było wymuszenie redukcji zatrudnienia w podmiotach objętych jej zakresem, w tym podmiotach wchodzących w skład administracji rządowej i jednostkach im podległych lub przez nie nadzorowanych, o co najmniej 10%. Projekt spotkał się z szeroką krytyką. Zwracano m.in. uwagę na brak zdefiniowania w ustawie kryteriów przeprowadzania redukcji zatrudnienia. Pozostawienie decyzji w tym zakresie uznaniu kierowników jednostek mogło prowadzić do zwalnia-

nia pracowników na podstawie arbitralnych kryteriów, bez uzasadnionych merytorycznie przyczyn. Wskazywano, że planowana redukcja zatrudnienia nie była poprzedzona rzetelnymi analizami zadań realizowanych przez poszczególne jednostki i ich potrzeb kadrowych. Ze szczególnie krytyczną oceną spotkał się brak wyłączenia spod rygoru ustawy mianowanych urzędników służby cywilnej (zob. Pracodawcy RP 2010; Prezydium KK NSZZ „Solidarność” 2010; OPZZ 2010; Sąd Najwyższy 2010). Mimo licznych zastrzeżeń ustawa została uchwalona przez sejm. Prezydent przed jej podpisaniem złożył jednak wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o weryfikację zgodności jej postanowień, m.in. w części, w jakiej dopuszczała ona wypowiedzenie stosunków pracy pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania, z Konstytucją. W wyroku z 2011 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy ustawy w zakresie, w jakim dotyczą urzędników służby cywilnej, są niezgodne z Konstytucją. Ze względu na określone w Konstytucji cele powołania korpusu służby cywilnej w administracji rządowej urzędnicy służby cywilnej powinni podlegać szczególnej ochronie prawnej. Trybunał podkreślił, że gwarancje stabilności zatrudnienia urzędników służby cywilnej służą niezależnieniu obsadzania stanowisk w korpusie od kryteriów politycznych, stanowiąc warunek bezstronności politycznej i kompetencji tej służby. Wprowadzenie przez ustawodawcę mechanizmów wymuszających mechaniczną redukcję zatrudnienia skutkowało wyłączeniem ochrony stabilizacji zatrudnienia gwarantowanej urzędnikom. Zdaniem Trybunału brak wytycznych w zakresie kryteriów zwolnień mógł doprowadzić do znacznej uznaniowości decyzji podejmowanych przez kierowników jednostek odnośnie do kategorii i liczby etatów, które miałyby zostać zlikwidowane, ponadto zaś stwarzała możliwość arbitralnego doboru urzędników podlegających zwolnieniom.

Systematyczne obniżanie limitu mianowań w ostatnich latach, aż do poziomu 200 osób rocznie w planie przyjętym na lata 2013–2016, doprowadziło do zahamowania procesu budowy profesjonalnego, neutralnego politycznie korpusu urzędniczego. Przygotowany w 1999 r. program rozwoju służby cywilnej zakładał, że docelowy udział grupy urzędników w korpusie wyniesie

15%. (*Sprawozdanie... 2000*, s. 14). Założenia tego nie udało się jednak do tej pory zrealizować nawet w połowie. Według stanu na koniec 2015 r. w służbie cywilnej zatrudnionych było 7744 urzędników, co oznacza, że udział procentowy tej grupy w ogólnej liczbie członków korpusu wynosił zaledwie 6,5%. Jednocześnie spośród 1588 wyższych stanowisk w służbie cywilnej jedynie 649 (41,9%) obsadzonych było przez urzędników (*Sprawozdanie... 2016*, zał. 1).

Rządy Prawa i Sprawiedliwości od 2015 r. Nowelizacje ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.

W grudniu 2015 r., wkrótce po objęciu władzy przez Prawo i Sprawiedliwość w wyniku wygranych wyborów parlamentarnych, uchwalona została nowelizacja ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. W programie politycznym z 2014 r. PiS deklarował przywrócenie rzeczywistego wymiaru idei profesjonalnej, apolitycznej kadry urzędniczej, zapowiadając jednocześnie powrót do koncepcji państwowego zasobu kadrowego, z którego rekrutować się będą kandydaci do wyższych stanowisk w administracji (*Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*, s. 51). Rezygnacja z konkursów na wyższe stanowiska i wprowadzenie w ich miejsce w pełni uznaniowego trybu ich obsadzania w drodze powołania w celu przejścia politycznej kontroli nad korpusem nie była zatem zaskoczeniem. Projekt ustawy, pospiesznie przyjęty przez sejm, został zgłoszony jako projekt poselski przez grupę posłów partii rządzącej, co pozwoliło uniknąć przeprowadzenia konsultacji społecznych, obligatoryjnych w przypadku projektów rządowych. Krytyczne opinie ekspertów, w tym Rady Służby Cywilnej, Prokuratora Generalnego, Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Sądu Najwyższego oraz organizacji pozarządowych i opozycji, wskazujące na niezgodność proponowanych zmian z Konstytucją zostały zignorowane (zob. Sąd Najwyższy 2016; Prokurator Generalny 2015; Naczelna Rada Adwokacka 2015; Krajowa Rada Radców Prawnych 2015; Izdebski 2015; PO, PSL i Nowoczesna... 2015). W lakonicznym uzasadnieniu do projektu ustawy

posłowie Prawa i Sprawiedliwości wskazywali, że dotychczas obowiązujące procedury konkursowe niejednokrotnie ulegały wydłużeniu i były nieefektywne, stąd proponuje się, aby zatrudnienie na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej „odbywało się w sposób elastyczny i mniej sformalizowany”. Obsadzanie tych stanowisk będzie zatem następowało w drodze powołania przez uprawnione organy, co umożliwi zatrudnianie kandydatów, których umiejętności i predyspozycje będą „dostosowane do aktualnych potrzeb urzędu”. Należy jednak mieć na uwadze, że powołanie jest najłabszym stosunkiem pracy, bowiem osoby zatrudnione na jego podstawie mogą być w każdym czasie odwołane ze stanowiska. Ponadto zrezygnowano z wymogu posiadania przez kandydatów co najmniej sześcioletniego stażu pracy, w tym co najmniej trzyletniego na stanowisku kierowniczym, w jednostkach sektora finansów publicznych, w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu oraz najmniej trzyletniego stażu pracy, w tym co najmniej rocznego na stanowisku kierowniczym lub dwuletniego na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych, w przypadku ubiegania się o pozostałe wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Obniżenie wymogów rekrutacyjnych stwarza zagrożenie upolitycznienia kluczowej grupy urzędników administracji rządowej.

Zgodnie z przepisami nowelizacji stosunki pracy z osobami zajmującymi w dniu jej wejścia w życie wyższe stanowiska w służbie cywilnej wygasają po upływie 30 dni, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostały im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków. W przypadku osób będących mianowanymi urzędnikami służby cywilnej, w odniesieniu do których wygaszenie stosunków pracy (w razie nieotrzymania lub nieprzyjęcia nowych warunków) nie było możliwe na gruncie obowiązujących przepisów, dokonywano przeniesienia na inne stanowisko w tym samym lub innym urzędzie. To rozwiązanie prawne, jak można sądzić, miało na celu ułatwienie dokonania masowej wymiany osób zatrudnionych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej na osoby odpowiadające politycznym potrzebom aktualnego rządu i więk-

szości parlamentarnej (Izdebski 2015). Przyjęty mechanizm wygaszania stosunków pracy naruszył jednak zasadę stabilności zatrudnienia, która jest istotnym gwarantem apolityczności i zawodowego charakteru służby cywilnej (Rzecznik Praw Obywatelskich 2016)⁵.

Ustawa nowelizująca wprowadziła ponadto znaczące zmiany w odniesieniu do Szefa Służby Cywilnej i jego zastępcy. Kandydaci na te stanowiska nie muszą już być urzędnikami służby cywilnej. W świetle nowych przepisów nie mogą być członkami partii politycznych w dniu powołania na stanowisko, podczas gdy wcześniej zakaz ten obowiązywał pięć lat wstecz. Nie muszą również mieć żadnego doświadczenia zawodowego, podczas gdy w dotychczasowym stanie prawnym musieli legitymować się co najmniej pięcioletnim doświadczeniem na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej lub – wyłącznie w przypadku kandydatów na Szefa Służby Cywilnej – co najmniej siedmioletnim doświadczeniem na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych. W obecnym stanie prawnym Szef Służby Cywilnej może zostać odwołany przez Prezesa Rady Ministrów w każdym czasie bez podania przyczyny. Zmiany te prowadzą do zwiększenia politycznej kontroli nad Szefem Służby Cywilnej i osłabienia jego niezależności.

Ponadto Radę Służby Cywilnej zastąpiła Rada Służby Publicznej ze zmienionym składem (ograniczoną o połowę liczbą członków powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów, bez zachowania parytetu reprezentacji wszystkich klubów parla-

mentarnych) i z ograniczonymi kompetencjami, co czyni z niej organ fasadowy.

Wprowadzone zmiany spotkały się z powszechną krytyką. Wskazywano, że mimo że wyższe stanowiska w służbie cywilnej nie zostały wyłączone z korpusu służby cywilnej, jak to miało miejsce w przypadku ustaw przyjętych przez Prawo i Sprawiedliwość w 2006 r., zastąpienie otwartej konkursowej procedury ich obsadzania całkowicie arbitralnym trybem powołania stwarza ryzyko ograniczenia politycznej neutralności osób, którym zostaną one powierzone. Ciągłe zagrożenie możliwością utraty stanowiska, w przypadku gdy zajmujące je osoby przestaną odpowiadać politycznej linii partii rządzącej, może dodatkowo osłabić ich niezależność. W opinii ekspertów nowo przyjęte przepisy stoją w sprzeczności z podstawowymi konstytucyjnymi zasadami zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa przez urzędników administracji rządowej, a ponadto ograniczają konstytucyjne prawo obywateli do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Posłowie Platformy Obywatelskiej i Rzecznik Praw Obywatelskich złożyli wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności nowych regulacji z Konstytucją (PO kieruje wniosek... 2016; Wójcik 2016; RPO zaskarżył... 2016; Grupa Posłów na Sejm VIII kadencji 2016; Rzecznik Praw Obywatelskich 2016).

Według informacji Szefa Służby Cywilnej spośród 1580 członków korpusu służby cywilnej zajmujących wyższe stanowiska w przededniu wejścia w życie nowelizacji w ustawowo wyznaczonym okresie przejściowym (23 stycznia – 22 lutego 2016 r.) 293 osoby (19%) zostały przeniesione na inne stanowiska w służbie cywilnej, a wraz z upływem tego okresu wygasły stosunki pracy 212 osobom zatrudnionym na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej (13%). W tym okresie wyższe stanowiska objęło 1124 członków korpusu służby cywilnej, wśród których były też osoby zajmujące wcześniej wyższe stanowiska, przy czym w *Sprawozdaniu* nie została podana ich liczba. Natomiast 131 osób (8%) powołano spoza służby cywilnej (*Sprawozdanie...* 2017, s. 29–30).

Z sondy przeprowadzonej przez *Gazetę Prawną* po roku obowiązywania omawianych przepisów wynika, że w wielu urzędach dokonano wymiany

⁵ Warto dodać, że analogiczne rozwiązanie zastosowane zostało później podczas reformy administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej, przy czym objęło ono wówczas ogół zatrudnionych. Mocą przepisów wprowadzających ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (z dnia 16 listopada 2016 r.) stosunki pracy osób zatrudnionych w izbach administracji skarbowej, które nie otrzymały we wskazanym w ustawie trzymiesięcznym terminie pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, wygasły. Złożenie lub niezłożenie propozycji zatrudnienia pozostawiono swobodnemu uznaniu organu dokonującemu czynności prawnych w stosunkach pracy lub stosunkach służby, przy czym przepisy nie przewidują możliwości weryfikacji i kontroli instancyjnej tej decyzji w postępowaniu administracyjnym (szerzej – zob. Gadowska 2017).

większości osób zajmujących wyższe stanowiska. Brak właściwej weryfikacji kandydatów odbija się niekorzystnie na funkcjonowaniu urzędów, powodując konieczność odwoływania powoływanych spoza korpusu służby cywilnej osób, które nie dysponowały należytyimi kwalifikacjami (Radwan 2017).

Podsumowanie i wnioski

Przyjęcie perspektywy neoinstytucjonalnej umożliwiło przeprowadzenie wielowymiarowej analizy procesu tworzenia i funkcjonowania służby cywilnej w Polsce w kontekście relacji z systemem politycznym. Badanie wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań działania służby cywilnej miało na celu, po pierwsze, wskazanie faktycznych powodów przyjmowania określonych rozwiązań prawnych, po drugie zaś – rzeczywistych wywoływanych przez nie skutków.

Analiza zmieniających się podstaw prawnych określających zasady funkcjonowania służby cywilnej prowadzi do wniosku, że regulacje projektowane jako instrument mający zapewnić efektywność systemu wykorzystywane były po części zgodnie z oficjalnie głoszoną intencją ustawodawcy, po części zaś wbrew owej intencji – jako narzędzie upolitycznienia służby cywilnej. Powtarzalność działań systemu politycznego polegająca na przeprowadzaniu czystek kadrowych w służbie cywilnej, bądź przy wykorzystaniu instrumentów prawnych, które w założeniu służyć miały innym celom, bądź przy pomocy doraźnych zmian ustaw o służbie cywilnej, świadczy o tym, że rzeczywisty stosunek systemu politycznego do służby cywilnej jest inny niż oficjalnie głoszony. W świetle przeprowadzonych badań uprawniona wydaje się teza przypisująca politykom intencjonalne projektowanie instytucji służby cywilnej w taki sposób, by przejąć nad nią kontrolę. Z drugiej wszelako strony wyniki badań wskazują, że wiele właściwie zaprojektowanych rozwiązań instytucjonalnych mających służyć profesjonalizacji służby cywilnej wykorzystywanych było w sposób niezgodny z zamierzeniami ustawodawcy.

Wyniki przeprowadzonych badań prowadzą do wniosku, że zasadniczą przeszkodę dla realizacji

konstytucyjnego modelu służby cywilnej stanowi niski poziom kultury politycznej klasy rządzącej, wyrażający się brakiem wspólnych ponadpartyjnych wartości niezbędnych do realizacji interesów państwa. Ugrupowania sprawujące władzę, dążąc do jej zachowania i umocnienia, nie troszczą się o konsekwencje przyjmowanych rozwiązań, dyktowanych często doraźnymi względami taktyki partyjnej. Jedną z istotnych przyczyn zawłaszczania służby cywilnej przez politykę stanowi przewaga w polskiej tradycji kulturowej kapitału spajającego/wykluczającego (*bonding/exclusive*) nad kapitałem pomostowym/łączącym (*bridging/inclusive*) w rozumieniu Roberta Putnama (2008), z czym wiąże się dominacja gęstego, spartykularyzowanego zaufania społecznego przy niedostatku zaufania uogólnionego (Newton 1999). Silne więzi i zaufanie ograniczone do członków własnej grupy, wewnątrzgrupowa solidarność i lojalność, którym towarzyszy nieufność do świata zewnętrznego, powodują, że do wyższych stanowisk w służbie cywilnej, które powinny być dostępne na podstawie jasno zdefiniowanych kryteriów konkursowych, w praktyce dopuszczani są członkowie określonej sieci społecznej, czyli osoby dysponujące poparciem ugrupowań rządzących, od których oczekuje się następnie zatrudnienia na podległych im stanowiskach kolejnych protegowanych. W rezultacie po każdym wyborach parlamentarnych dochodzi do wymiany osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, którym odmawia się kredytu zaufania, ponieważ kojarzone są z poprzednią ekipą rządzącą, na osoby cieszące się zaufaniem ugrupowań, które przejęły władzę. Praktyka ta stanowi w pewnej mierze następstwo realizowanej w początkowym okresie transformacji polityki kadrowej, u której podstaw leżał – poniekąd zrozumiały w warunkach zmiany ustrojowej – niski poziom zaufania w stosunku do urzędników przejętych po poprzednim systemie. W późniejszych latach doszło do utrwalenia się tej tendencji. Raz uruchomiony mechanizm okazał się niezwykle trudny do wyrugowania.

Istotę podejmowanych przez kolejne ugrupowania rządzące działań związanych z polityką kadrową w służbie cywilnej oddaje koncepcja działań pozornych Jana Lutyńskiego (Lutyński 1990; Gadowska 2009). W sferze deklaratywnej

większość ugrupowań rządzących podzielała przekonanie, że służba cywilna ma służyć nie partiom politycznym sprawującym władzę, a państwu i jego obywatelom. Przyjmowane rozwiązania ustawowe mające, jak głoszone, przyczynić się do umocnienia służby cywilnej okazywały się jednak w wielu przypadkach wyrazem wartości uznawanych, nie zaś konsekwentnie realizowanych. Wprowadzane przez kolejne ugrupowania rządzące regulacje prawne dotyczące organizacji i działania służby cywilnej, w szczególności przepisy normujące zasady obsadzania wyższych stanowisk, miały charakter w dużej mierze pozorny. Rzeczywiste powody ich przyjmowania niejednokrotnie różniły się od oficjalnie deklarowanych. Analiza funkcjonowania służby cywilnej w Polsce po 1989 r. prowadzi do wniosku, że legislacja w tym zakresie podporządkowana była (i nadal jest) w znacznym stopniu doraźnym interesom politycznym, a nie długofalowemu interesowi państwa. Równocześnie należy podkreślić, że pewne rozwiązania formalne wykorzystywane były niezgodnie z intencją ustawodawcy w celu realizacji partykularnych interesów poszczególnych ugrupowań politycznych, stanowiących zaplecze kolejnych rządów. Wyniki badań wskazują, że dysfunkcje służby cywilnej mają swe źródło zarówno w wadliwie zaprojektowanych instytucjach formalnych, jak i w instytucjach nieformalnych.

Formalne rozwiązania instytucjonalne wyznaczające ramy działania administracji rządowej są bez wątpienia niezwykle istotne. Jak jednak wskazują wyniki przeprowadzonych badań, sam kształt obowiązujących przepisów prawa nie stanowi wystarczającej gwarancji zachowania politycznej neutralności korpusu służby cywilnej. Równie ważny okazuje się kontekst kulturowy, w którym funkcjonują instytucje, utrwalone wzorce postępowania – w tym obyczaje panujące na styku sfery politycznej i administracyjnej. Zmiany instytucji formalnych – poprzez wyznaczanie ram działania aktorów i strukturyzację oczekiwań co do zachowań innych – wywierają jednak wpływ na kulturę, w związku z tym implementacja określonych rozwiązań prawnych w dłuższej perspektywie czasowej wpływa na zmianę obowiązujących norm społecznych i wartości.

Literatura

AKOP (2008). *Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku. I Raport podsumowujący*. Warszawa: Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych, <http://www.akop.pl/materialy/publikacje.html> (dostęp: 15.12.2016).

Arcimowicz, J. (2010). *Urzędnicy w służbie demokratycznego państwa*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Burnetko, K. (2008). Administracja publiczna. W: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce* (s. 77–83). Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Burnetko, K. (2003). *Służba cywilna III RP. Punkty krytyczne*. Raport na zamówienie Programu przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego. Warszawa, http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/sluzba_cywilna.pdf (dostęp: 15.12.2016).

CBOS (02.2014). *Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce*. Warszawa: CBOS, http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_014_14.PDF (dostęp: 15.12.2016).

Chavence, B. (2008). Formal and Informal Institutional Change. The Experience of Postsocialist Transformation. *The European Journal of Comparative Economics*, 5 (1), 57–71.

Czaputowicz, J. (2005). Służba cywilna w Polsce – między polityzacją a profesjonalizacją. *Służba Cywilna*, 9, 27–46.

Derdziuk, Z., Gintowt-Jankowicz, M., Stępień, J., Kochanowski, J., Warakomski, J. (1998). Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996–wrzesień 1997). *Biuletyn Służby Cywilnej*, 4 (10), 5–12.

Dostatni, G. (2011). *Koncepcja służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Drobny, W., Mazuryk, M., Zuzankiewicz P. (2010). *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Dudek, A. (2004). *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*. Kraków: Wydawnictwo Arcana.

Działocha, K. (2006). *Opinia o zgodności z Konstytucją RP projektów ustaw: o służbie cywilnej (druk sejmowy nr 552) oraz o państwowym zasobie kadrowym, obsadzeniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druki sejmowe nr 553 i 553-A)*. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych.

- Działocha, K. (2008). *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 595)*. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych.
- Działocha, K., Łukaszczuk, A. (2006). Nowa ustawa o służbie cywilnej (Aspekt prawno-konstytucyjny). *Państwo i Prawo*, 11, 3–16.
- Filipowicz, W. (2004). *Służba cywilna III RP. Zapomniany obszar*. Raport na zamówienie Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego. Warszawa, <http://www.batory.org.pl/doc/filipowicz.pdf> (dostęp: 15.12.2016).
- Gadowska, K. (2009). Działania pozorne. Problem upolitycznienia procesu obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej w Polsce. *Przegląd Socjologiczny*, LVIII (1), 51–90.
- Gadowska, K. (2015). *Dysfunkcje Administracji. Służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Gadowska, K. (2017). Praktyka obsadzania stanowisk w administracji skarbowej III RP w świetle wartości konstytucyjnych. *Rocznik Lubuski*, 43, cz. 2, 25–48.
- Galińska-Rączy, I. (2006). *Opinia prawna na temat projektów ustaw o służbie cywilnej (druk sejmowy nr 552) oraz o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 553 i 553-A)*. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych.
- Góra-Ojczyk, J. (2009). Rząd wycofuje się z ustawowego zwalniania urzędników. *Gazeta Prawna*, 19.10.
- Góra-Ojczyk, J. (2010a). Urzędnicy omijają przepisy o otwartym naborze. *Gazeta Prawna*, 26.01.
- Góra-Ojczyk, J. (2010b). Etat w urzędzie tylko z politycznym poparciem. *Gazeta Prawna*, 24.03.
- Górski, A. (2001). Ustawa o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r. w świetle aktów prawnych o państwowej służbie cywilnej z lat 1918–1922. *Służba Cywilna*, 1, 73–96.
- Górznińska, T. (2009). Służba cywilna w Polsce – problemy z tradycją, problemy z przyszłością. W: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi* (s. 189–199). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Grochal, R., Uhlig, D. (2008). Pracują u premiera bez egzaminu. *Gazeta Wyborcza*, 23.09.
- Grupa Posłów na Sejm VIII kadencji (2016). *Wniosek Grupy Posłów na Sejm VIII kadencji do Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa, Sygn. akt K 6/16.
- Hall, P., Taylor, R.C.R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, XLIV (5), s. 936–957.
- Helmke, G., Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics. A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2 (4), 725–740.
- Heywood, P., Meyer-Sahling, J.-H. (2008). *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*. Raport Ernst & Young, Program Sprawne Państwo, http://www.ey.com/global/content.nsf/Poland/Issues_&_Perspectives_-_Sprawne_Panstwo_-_Raport_-_Zarzadzanie_administracja_publiczna (dostęp: 20.05.2012).
- Informacja NIK (2005). *Informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania służby cywilnej*, nr 014. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- Informacja NIK (2012). *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*, nr 014. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- Interpelacja nr 26 – do Prezesa Rady Ministrów – w sprawie kryteriów oceny przydatności do pracy w administracji państwowej* (1992). Warszawa.
- Itrich-Drabarek, J. (2010). *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Izdebski, H. (2015). *Opinia prawna na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie projektu nowelizacji ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 119)*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Izdebski, H., Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Wydawnictwo Liber.
- Jagielski, J., Rączka, K. (2010). *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Jednaka, W. (2000). Proces decyzyjny w administracji rządowej. W: L. Habuda (red.), *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej* (s. 111–128). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kadrowe obejścia w ministerstwach (2008). *Newsweek*, 6.10.
- Kamiński, A.Z. (2004). Administracja publiczna we współczesnym państwie. *Służba Cywilna*, 7, 9–28.
- Kamiński, A.Z. (2009). „Polityczne uwarunkowania sprawności administracji publicznej. Przypadek pokomunistycznej Polski”. W: J. Kochanowski (red.), *W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989–2009* (s. 107–145), materiały z konferencji

naukowej 3.06.2009, Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12440173220.pdf> (dostęp: 15.12.2016).

Kamiński, A.Z., Kamiński, B. (2004). *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Trio, ISP PAN.

Koniec służby cywilnej (2006). *Gazeta Wyborcza*, 27.10.

Krajowa Rada Radców Prawnych (2015). *Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 119)*. Warszawa: Krajowa Rada Radców Prawnych.

Kulesza, M. (2006). *Opinia na temat systemu funkcjonowania służby cywilnej w obszarach projektowanych ustaw (druki sejmowe nr 552, 553 i 553-A)*. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych.

Kulesza, M., Barbasiewicz, A. (2007). Gabinety polityczne w polskim ustroju administracyjnym. W: D. Bach-Golecka (red.), *Gabinety polityczne. Narzędzie skutecznego rządzenia* (s. 29–52). Kraków – Nowy Sącz: Ośrodek Myśli Politycznej, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University.

Lauth, H.-J. (2000). Informal Institutions and Democracy. *Democratization*, nr 7 (4), 21–50.

Lauth, H.-J. (2015). Rule of Law and Informal Institutions. W: A. Mica, J. Winczorek, R. (red.), *Sociologies of Formality and Informality* (s. 149–172). Frankfurt am Main: Peter Lang.

Liszczy, T. (red.) (2010). *Prawo urzędnicze*. Lublin: Oficyna Wydawnicza Verba.

Lutyński, J. (1990). Działania pozorne. W: J. Lutyński, *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa* (s. 105–120). Warszawa: Polski Instytut Wydawniczy.

Łukaszczuk, A. (2014). *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Majcherkiewicz, T. (2006). Nomenclature Versus Civil Service in Poland. Defining Politico-administrative Relations under Leszek Miller's Government. W: A. Rosenbaum, J. Nemeč (red.), *Democratic Governance in Central and East European Countries. Challenges and Responses for the XXI Century* (s. 115–131). Bratislava: NISPACEE Press.

March, J.G., Olsen, J.P. (2005). Elaborating the „New Institutionalism”. *ARENA Working Papers*, nr 11, Oslo: Centre for European Studies, University of Oslo.

March, J.G., Olsen, J.P. (2009). The Logic of Appropriateness. *ARENA Working Papers*, nr 4, Oslo: Centre for European Studies, University of Oslo.

Matys, M. (2002a). Brama dla swoich. *Gazeta Wyborcza*, 13.06.

Matys, M. (2002b). W służbie cywilnej, w służbie partyjnej. Rozmowa z Markiem Wagnerem, Szefem Kancelarii Premiera i Michałem Toberem, rzecznikiem rządu. *Gazeta Wyborcza*, 18.06.

Meyer, J.W., Rowan B. (1991). Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony. W: W.W. Powell, P.J. DiMaggio (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (s. 41–62). Chicago–London: The University of Chicago Press.

Mikułowski, W. (2004). Sprawność służby cywilnej jako instrumentu zarządzania państwem. W: W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo* (s. 77–110). Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego.

Mroccka, K. (2015). *Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

Naczelna Rada Adwokacka (2015). *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 119)*. Warszawa: Naczelna Rada Adwokacka.

Nee, V. (1998). Sources of New Institutionalism. W: M.C. Brinton, V. Nee (red.), *The New Institutionalism in Sociology* (s. 1–16). New York: Russell Sage Foundation.

Nee, V. (2005). The New Institutionalism in Economics and Sociology. W: N.J. Smelser, R. Swedberg (red.), *The Handbook of Economic Sociology* (s. 49–74). Princeton – Oxford: Princeton University Press; New York: Russel Sage Foundation.

Newton, K. (1999). Social Capital and Democracy in Modern Europe. W: J.W. van Deth, M. Maraffi, K. Newton, P.F. Whiteley (red.), *Social Capital and European Democracy* (s. 3–24). London – New York: Routledge.

North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge – New York – Port Chester – Melbourne – Sydney: Cambridge University Press.

North, D.C. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, nr 5 (1), 97–112.

North, D.C. (1998). Economic Performance Through Time. W: M.C. Brinton, V. Nee (red.), *The New Institutionalism in Sociology* (s. 247–257). New York: Russell Sage Foundation.

Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. „o służbie cywilnej” (Dz.U. 2006.170.1218

z późn. zm.) oraz ustawy o „państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych” (Dz.U. 2006.170.1217 z późn. zm.) (2008). Informacja dla Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego.

Odpowiedź Szefa Urzędu Rady Ministrów na interpelację nr 26 w sprawie kryteriów oceny przydatności do pracy w administracji państwowej (1992). Warszawa.

OPZZ (2010). *Dot. Pisma SMB-10-2(3)/10 z dnia 21 sierpnia 2010 r. w sprawie projektu ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych*. Warszawa: Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych.

Paczocho, J. (2018). *Partia w państwie. Bezprecedensowa wymiana kadr w administracji rządowej i jej legislacyjne podstawy*. Warszawa: Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Partyjne Zabiegi Kadrowe (2008). *Newsweek*, 22.09.

PO kieruje wniosek do TK ws. ustawy o służbie cywilnej (2016). *Rzeczpospolita*, 22.01.

PO, PSL i Nowoczesna: Chcemy odrzucenia projektu PiS noweli ustawy o służbie cywilnej (2015). *Gazeta Prawna*, 17.12.

Peters, B.G. (2005). *Institutional Theory in Political Science. The „New Institutionalism”*. London – New York: Continuum.

Powell, W.W., DiMaggio, P.J. (red.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago – London: University of Chicago Press.

Pracodawcy RP (2010). *Stanowisko Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej do projektu ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013*. Warszawa: Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej.

Prezydium KK NSZZ „Solidarność” (2010). *Decyzja Prezydium KK nr 216/10 ws. opinii o rządowym projekcie ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych*. Gdańsk: Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”.

Program Prawa i Sprawiedliwości (2014). <http://pis.org.pl/dokumenty> (dostęp: 15.12.2016).

Prokurator Generalny (2015). *Stanowisko w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw*. Warszawa: Prokurator Generalny.

Putnam, R.D. (2001). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. London: Simon & Schuster.

Radwan, A. (2009). Brak urzędu osłabia pozycję Szefa Służby Cywilnej. Debata Gazety Prawnej. *Gazeta Prawna*, 17.04.

Radwan, A. (2011). W urzędach naginają przepisy. Urzędnik może być p.o. nawet przez kilka lat. *Gazeta Prawna*, 10.11.

Radwan, A. (2012). Konkursy w urzędach to formalność. Kierownicy ustawiają kryteria naboru. *Gazeta Prawna*, 3.08.

Radwan, A. (2017). Urzędy: Powoływanie szefów bez konkursów, częste zmiany – to destabilizuje pracę. *Gazeta Prawna*, 10.01.

RPO zaskarżył zmiany w ustawie o służbie cywilnej do TK (2016). *Gazeta Prawna*, 1.02.

Rydlewski, G. (2001). *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Rydlewski, G. (2002). *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

Rzecznik Praw Obywatelskich (2016). *Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa, Sygn. akt K 8/16.

Sąd Najwyższy (2010). *Uwagi do projektu ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013*. Warszawa: Sąd Najwyższy, Biuro Studiów i Analiz.

Sąd Najwyższy (2016). *Opinia o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, przedstawionym przez posłów Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość”*. Warszawa: Sąd Najwyższy, Biuro Studiów i Analiz.

Scott, R.W. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks – London – New Delhi: Sage Publications.

Scott, R.W., Meyer, J.W. (1994). *Institutional Environments and Organisations. Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks – London – New Delhi: Sage Publications.

Służba cywilna nie spełnia swoich zadań (2006). *Gazeta Wyborcza*, 8.06.

Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2009 r., w 2010 r., w 2011 r., w 2012 r., w 2013 r., w 2014 r., w 2015 r., w 2016 r. (2010, 2011, 2012, 2013, 2014,

2015, 2016 / 2017), <http://dsc.kprm.gov.pl/sprawozdania-szeffa-sluzby-cywilnej> (dostęp: 15.12.2016).

Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 1999 r., za 2000 r., za 2001 r., za 2002 r., za 2003 r., za 2004 r., za 2005 r. (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006). <http://www.usc.gov.pl/> (dostęp: 5.04.2006).

Stawowiak, Z. (1997). Działalność Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej. *Biuletyn Służby Cywilnej*, 5–6, 10–12.

Stec, M. (2006). Kaleki korpus. *Tygodnik Powszechny*, 8.05.

Stec, M. (2008). *Opinia o projektach ustaw: rządowym – o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 595) i poselskim – o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowe nr 125, 125a)*. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych.

Stelina, J. (2006). *Opinia do poselskich projektów ustaw o służbie cywilnej (druk sejmowy nr 552) oraz o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 553) oraz autopoprawki do ww. projektu (druk sejmowy nr 553-A)*. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych.

Shewczyk, H. (2010). *Stosunki pracy w służbie cywilnej*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Tatur, M. (2004). Introduction: Conceptualising the Analysis of „Making Regions” in Post-Socialist Europe. W: M. Tatur (red.), *The Making of Regions in Post-Socialist Europe. The Impact of Culture, Economic Structure and Institutions. Case Studies from Poland, Hungary, Romania and Ukraine* (s. 15–47). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Uhlig, D. (2006). Eksperci: Propozycje PiS godzą w neutralność służby cywilnej. *Gazeta Wyborcza*, 18.07.

Ura, E. (2006). *Opinia dotycząca projektu ustawy o służbie cywilnej (druk sejmowy nr 552) i ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 553) oraz autopoprawki do projektu ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 553-A)*. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych.

Wójcik, K. (2016). Ustawa PiS o służbie cywilnej do Trybunału Konstytucyjnego. *Rzeczpospolita*, 22.01.

Wykaz ustaw

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 1982 r. Nr 31, poz. 214 ze zm., tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1996 r. Nr 89, poz. 402 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów, ustawy o działaniach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz.U. z 2001 r. Nr 102, poz. 1116).

Ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2005 r. Nr 132, poz. 1110).

Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz.U. z 2006 r. Nr 79, poz. 549).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1217 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1218 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 maja 2007 r. o zmianie ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007 r. Nr 123, poz. 847).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. Nr 0, poz. 34).

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r. Nr 0, poz. 1947 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r. Nr 0, poz. 1948 ze zm.).

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

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r. Sygn. akt Kp 1/11 (M.P. z 2012 r. Nr 57, poz. 577).

Relations between politics and administration in the process of creating civil service in Poland. The perspective of New Institutionalism

Civil service is an important element in the system of public administration and has a major impact on a state's manner of functioning. The creation of civil service in Poland was intended to ensure that the public administration performed its duties in a professional and impartial manner, unhindered by special political interests. The aim of the paper is to analyze the process of creating civil service in Poland after 1989, and to show how, in practice, from the beginning of the transformation and under the governments of successive political groups, a division was formed between the political and administrative spheres, and to what degree the actual relations between politics and public administration reflect the formal regulations contained in civil service acts. The paper concentrates in particular on personnel policy in regard to senior positions in civil service, because these appointments are connected with assuming control of decision making processes and human resource policy in administrative offices. In the research, various complementary qualitative and quantitative methods were used. Multidimensional analysis of the data leads to the conclusion that political parties in Poland strive to limit the autonomy of the government administration and to make it subordinate to their interests. The legislation in the area of civil service has been largely subjugated to the political interest of the moment, and not to the long-term interest of the state. The use of neo-institutional perspective helps to identify the reasons behind the adoption of specific legal measures and to show their actual effects.

Keywords: government administration, civil service, politico-administrative relations, senior civil servants, personnel policy, new institutionalism

Małgorzata Sidor-Rządkowska

Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach komercyjnych i w administracji publicznej. Czego biznes może się uczyć od służby cywilnej?

Autorka podejmuje temat zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL) – dziedziny, której prawidłowe funkcjonowanie stanowi warunek realizacji celów strategicznych przez współczesne organizacje. Jego celem jest próba wskazania niektórych podobieństw i różnic między zarządzaniem zasobami ludzkimi w biznesie i w administracji publicznej. Rozważania opierają się na analizie literatury przedmiotu, aktów prawnych i doświadczeń autorki jako pracownika naukowego zajmującego się zagadnieniami ZZL, wykładowcy na studiach MBA i studiach podyplomowych, konsultanta i trenera, zarówno w organizacjach komercyjnych, jak i w jednostkach administracji publicznej. Szczególną uwagę poświęcono rozwiązaniom stosowanym w służbie cywilnej. Autorka wskazuje, że w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi przepływ inspiracji powinien być dwukierunkowy – nie tylko administracja może uczyć się od firm biznesowych, ale także firmy biznesowe od organizacji o charakterze administracyjnym.

Słowa kluczowe: zarządzanie zasobami ludzkimi, organizacje komercyjne, administracja publiczna, służba cywilna

Wprowadzenie

Ogromna większość zarówno prac naukowych, jak i dyskusji praktyków odnosi się do zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL) w organizacjach komercyjnych. Analogiczny temat w odniesieniu do administracji publicznej, jeżeli w ogóle jest podejmowany, to na ogół w kontekście uwag krytycznych. Zagadnienie podobieństw i różnic między zarządzaniem zasobami ludzkimi w biznesie i w administracji publicznej to obszar, który od lat czeka na solidne opracowanie przez zespoły badaczy. Celem tego artykułu jest jedynie próba uzasadnienia tezy, że na pytanie zawarte w tytule artykułu Loizosa Heracleousa i Roberta Johnstona *Can business learn from the public sector?* można, także w warunkach polskich, odpowiedzieć twierdząco. Uzasadnienie to oparte zostało na analizie literatury przedmiotu, aktów prawnych

oraz kilkunastoletnim doświadczeniu autorki jako pracownika naukowego zajmującego się zagadnieniami ZZL, wykładowcy na studiach MBA i podyplomowych, konsultanta oraz trenera, zarówno w środowisku biznesowym, jak i administracyjnym. Patrząc z tej perspektywy, nie sposób zgodzić się z rozpowszechnionym przekonaniem, że biznes wdraża nowoczesne rozwiązania w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi, natomiast administracja publiczna pozostaje pod tym względem swoistym skansenem. Przekonanie takie jest nieprawdziwe co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, w wielu organizacjach komercyjnych ZZL prowadzone bywa w sposób, najdelikatniej mówiąc, daleki od doskonałości. Po drugie, można wskazać wiele organizacji należących do administracji publicznej, które są przykładem dobrych praktyk w tej dziedzinie.

Trudno nie zgodzić się z Tadeuszem Oleksynem, że zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej naznaczone jest trzema słabościami, które autor ten syntetycznie określa jako „za krótki horyzont czasowy, nadmiar centralizacji, słabe regulacje” (Oleksyn 2014). Nie

Małgorzata Sidor-Rządkowska
Wydział Zarządzania
Politechnika Warszawska
ul. Narbutta 85
02-524 Warszawa
m.sidor.rzadkowska@pw.edu.pl

oznacza to jednak, że należy tracić z oczu fakt, iż administracja publiczna, w tym zwłaszcza służba cywilna, wypracowała niejedną praktykę, która może być inspiracją dla wielu firm biznesowych.

Warto także pamiętać, że nowoczesne podejście do kwestii zarządzania zasobami ludzkimi ma w administracji wyjątkowo długą tradycję. Władysław Baliński, autor pracy *Administracja a personel* pisał już w latach trzydziestych ubiegłego wieku: „Żadna instytucja ani przedsiębiorstwo nie jest więcej w stanie zdziałać, niż potrafi jej personel. Wartość każdej instytucji, jej żywotność i siła zależy od wchodzących w jej skład pracowników, tworzących łącznie personel. Im większa jest jego wartość – tym większa jest jej wartość (...). Człowiek jest nie tylko nieodzownym elementem każdej działalności, lecz jest jej elementem najważniejszym, gdyż stanowi nie tylko przedmiot, ale i podmiot działania” (Baliński 1939, s. 15).

Pojęcie zarządzania zasobami ludzkimi

Za autora terminu *human resources management* uważany jest Raymond E. Miles, który w 1965 r. opublikował na łamach czasopisma *Harvard Business Review* głośny artykuł *Human relations or human resources? W naszym kraju termin ten przełożony jako „zarządzanie zasobami ludzkimi” pojawił się wraz z transformacją ustrojową na początku lat dziewięćdziesiątych. Od początku towarzyszyły mu głosy krytyczne, związane z dwoma członami tej nazwy – „zarządzanie” i „zasób”. Peter Drucker podkreślał, że w odniesieniu do ludzi należałoby raczej mówić o wywieraniu wpływu; autorowi temu przypisuje się powiedzenie, że „zarządzać można przedmiotami, ludziom trzeba przewodzić”. Kwestionowane bywa także określenie „zasób” jako termin uprzedmiotawiający pracownika. Aleksy Pocztański, odrzucając ten zarzut, pisze wprawdzie, iż termin ZZZL nie oznacza, że ludzie są zasobem, lecz że dysponują zasobem, który stanowi ich wiedza i umiejętności; głos ten wydaje się jednak słabo słyszalny. W organizacjach biznesowych coraz częściej pojawia się tendencja, aby zastępować termin „zarządzanie zasobami ludzkimi” terminami takimi jak „polityka per-*

sonalna”, „zarządzanie kapitałem ludzkim” czy (w praktyce szczególnie popularne) HR. Terminy te używane są zamiennie, choć z teoretycznego punktu widzenia istnieją między nimi znaczące różnice (por. Jamka 2011).

W administracji publicznej określenie „zarządzanie zasobami ludzkimi” wydaje się powszechnie akceptowane; używa go ogromna większość autorów książek i artykułów poświęconych omawianej problematyce. Termin ten przyjął się także w działaniach wdrożeniowych. Świadczyć może o tym chociażby fakt, że ogłoszonemu w 2012 r. zarządzeniu w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi nie towarzyszyły dyskusje o charakterze semantycznym. Podejście to należy ocenić jako racjonalne. Niekończące się debaty na temat wzajemnych relacji takich terminów, jak ZZZL, zarządzanie kapitałem ludzkim, HR, zarządzanie kapitałem społecznym, zarządzanie kapitałem intelektualnym, zarządzanie personelem, zarządzanie pracą, gospodarowanie pracą, zarządzanie ludźmi, zarządzanie potencjałem społecznym i wiele innych, interesują przypuszczalnie jedynie wąskie grono teoretyków. Chęć uniknięcia słów „zarządzanie” i „zasób” może prowadzić na naukowe i zdroworozsądkowe manowce. Przykładem jest zgłoszenie przez jednego z uczestników konferencji poświęconej omawianym zagadnieniom propozycji, aby zacząć posługiwać się terminem „przewodzenie kapitałowi ludzkiemu”.

Przegląd definicji ZZZL przekroczyłby znacznie ramy tego artykułu; przytoczmy więc jedynie trzy z nich. Zarządzanie zasobami ludzkimi to:

a) „strategiczne i spójne podejście do zarządzania najcenniejszymi aktywami organizacji, to znaczy zatrudnionymi w niej ludźmi, którzy indywidualnie i zbiorowo przyczyniają się do osiągnięcia celów tej organizacji” (Armstrong 2007, s. 29);

b) „współczesne podejście do realizacji funkcji personalnej w organizacji. Polega ono na kształtowaniu i stosowaniu zasobów ludzkich firmy w taki sposób, aby możliwe było pełne osiągnięcie celów, przy uwzględnieniu interesów pracodawcy i pracobiorców. Zarządzanie zasobami ludzkimi opiera się na całym dotychczasowym dorobku nauki o organizacji i zarządzaniu, uwzględniając jednocześnie dzisiejszy stan rozwoju gospodar-

czego, a przede wszystkim wzrost konkurencji oraz proces globalizacji stosunków gospodarczych, społecznych i politycznych. W zarządzaniu zasobami ludzkimi znajduje odzwierciedlenie postęp techniczny, głównie w informatyce i komunikacji, a także przekształcenia w sferze społecznej” (Pawlak 2011).

c) „dziedzina, ale także filozofia i model zarządzania, związane z czynnikiem ludzkim w organizacji, zorientowane na pozyskanie, utrzymanie, motywowanie i rozwój zawodowy ludzi w organizacji i z nią związanych, stanowiące część holistycznego systemu zarządzania. (...) Charakteryzuje się silną orientacją organizacji na zewnątrz, dążeniem do zapewnienia wysokiej efektywności zasobów ludzkich, podejściem całościowym i systemowym (...). Postuluje uznawanie pracowników za aktywa firmy i jej najważniejszy kapitał. Wspiera misję i wizję organizacji, nadając duże znaczenie strategicznemu zarządzaniu zasobami ludzkimi, a także zarządzaniu zmianami i kulturą” (Oleksyn 2014).

Istotą nowoczesnego podejścia do zagadnień zarządzania zasobami ludzkimi jest (por. Pawlak 2011):

- 1) traktowanie ludzi jako składnika aktywów organizacji o znaczeniu strategicznym, w który warto i trzeba inwestować;
- 2) całościowe spojrzenie na pracowników organizacji, postrzeganie ich jako zespołu, a nie jako izolowanych jednostek;
- 3) akcentowanie potrzeby rozwiniętej partycypacji pracowników w osiągnięciu przez organizację jej celów;
- 4) nacisk na indywidualny i zespołowy rozwój pracowników, jako warunek rozwoju organizacji;
- 5) konieczność uelastyczniania kwalifikacji pracowników jako czynnika ułatwiającego funkcjonowanie człowieka na konkurencyjnym rynku pracy;
- 6) podkreślenie potrzeby uelastyczniania zatrudnienia w interesie zarówno pracodawcy, jak i pracownika;
- 7) stosowanie zróżnicowanych form wynagrodzenia; materialnych i pozamaterialnych;
- 8) rozpatrywanie działań personalnych w kontekście kulturowym organizacji, który tworzą wewnętrzne normy i wartości, zwyczaje i tradycje;

- 9) dążenie do harmonijnego współdziałania, szybkie rozwiązywanie sporów i konfliktów;
- 10) podkreślanie etycznych aspektów stosunków pracy i społecznej odpowiedzialności organizacji.

Wszystkie powyższe punkty można odnieść zarówno do organizacji o charakterze biznesowym, jak i administracyjnym. Na czym polega więc specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej? Przechodzimy teraz do próby zarysowania odpowiedzi na to pytanie.

Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej¹

Wojciech Zieliński (2010) wskazuje, że specyfikę działania administracji publicznej warto rozpatrywać w dwóch głównych obszarach: wewnętrznym i zewnętrznym (związanym z otoczeniem). Wśród głównych czynników składających się na specyfikę wewnętrzną wymienia następujące:

1. Odmienność misji i celów działania. Celem działania przedsiębiorstwa jest osiąganie zysku. Mówiąc o celach działania administracji, akcentuje się zwykle trzy elementy: skuteczność, legalizm i podmiotowość obywateli. W kontekście ostatniego z wymienionych elementów podziały na administrację państwową, rządową i samorządową mają znaczenie drugorzędne. Jak piszą Jolanta Itrich-Drabarek i Kamil Mroczyński (2015, s. 20): „Przyjmując perspektywę obywatela, nie jest istotne, czy pracownik realizujący konkretną usługę publiczną na szczeblu różnych typów administracji publicznej ma status członka korpusu służby cywilnej, pracownika samorządowego lub pracownika zatrudnionego na podstawie innej ustawy. (...) obywatelowi zależy przede wszystkim na terminowym, rzetelnym i profesjonalnym załatwieniu jednostkowej sprawy”. Zauważmy na marginesie, że w ramach bezkrytycznego kopiowania rozwiązań stosowanych

¹ Rozważania przedstawione w tej części artykułu zostały częściowo opublikowane w książce *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Ocena i rozwój członków korpusu służby cywilnej* (Sidor-Rządkowska 2013).

w biznesie pojawiła się tendencja używania określenia „klient” w miejsce rzekomo nienowoczesnych nazw „obywatel” i „interesant”. Tendencją taką należy zdecydowanie odrzucić. Zgodnie z zasadą konsekwencji, godząc się na używanie terminu „klient”, powinniśmy godzić się także na stosowanie terminu „sprzedawca”, czy też, mówiąc językiem korporacyjnym, „przedstawiciel handlowy”. Używanie takiej nazwy w odniesieniu do pracowników administracji publicznej byłoby oczywistym absurdem.

2. Inna motywacja pracowników do pracy. Mówi się o tzw. motywacji służby publicznej (Public Service Motivation – PSM): „pracownicy służby publicznej są w dużym stopniu motywowani przez możliwość uczestnictwa w procesie tworzenia polityki, często się z nim identyfikują, pragną służyć interesowi publicznemu i działać na rzecz sprawiedliwości społecznej, a także często kierują się patriotyzmem. Osoby te przejawiają także większą gotowość do poświęcania się w służbie innym” (Zieliński 2010, s. 29).

3. Hierarchiczna kultura organizacyjna. Rozbudowane procedury, przepaść dzieląca szeregowego pracownika od dyrektora – to najczęściej pojawiające się wypowiedzi osób pytanym o wrażenia związane z przejściem z pracy w biznesie do pracy w administracji.

Na zewnętrzną specyfikę działania administracji składają się następujące czynniki:

1. Regulacje prawne. Podstawą działania administracji jest zasada legalizmu (praworządności). Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. W praktyce oznacza to, że urzędy zobowiązane są do działania według reguły „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa”. Jest to podejście odmienne niż w organizacjach komercyjnych, gdzie powszechnie stosowana jest reguła „co nie jest prawnie zabronione, jest dozwolone”.

2. Zasady finansowania. W firmach biznesowych dąży się do maksymalizacji efektów przy jak najmniejszych nakładach. Przepisy dotyczące funkcjonowania jednostek budżetowych powodują natomiast, że priorytetem jest wydatkowanie środków zgodnie z procedurami,

nie zaś wydatkowanie oszczędne. Ponadto: „Zasady finansowania jednostek budżetowych praktycznie uniemożliwiają konstruowanie efektywnych systemów premiowych, gdyż wydatków (w tym na wynagrodzenia) można dokonywać tylko w ramach nieprzekraczalnych limitów określonych w ustawie budżetowej, bez możliwości ich zwiększenia, np. w przypadku osiągnięcia wyższych wpływów przez dany urząd” (Zieliński 2010, s. 30).

3. Specyfika rynku pracy. W administracji publicznej istnieją stanowiska, które nie mają swoich odpowiedników w sektorze przedsiębiorstw (np. legislatorzy – prawnicy zajmujący się tworzeniem przepisów prawa). Specjalistów tych nie można zatrudnić z zewnątrz – trzeba ich wyszkolić w ramach administracji. Z drugiej strony, funkcjonują w niej stanowiska podlegające powszechnym regułom rynku pracy. Sytuacja taka wymusza odmienne niż w biznesie rozwiązania dotyczące polityki wynagradzania i rozwoju pracowników.

4. Interesariusze. W administracji są nimi obywatele, media, klasa polityczna. Jak podkreśla Zieliński (2010, s. 30): „Ze względu na wpływ czynników politycznych na funkcjonowanie administracji publicznej, dla działania urzędu równie ważny jest cykl ekonomiczny co «cykl polityczny». Odmieński i bardziej wymagający interesariusze wymuszają na administracji powolne, ostrożne, zachowawcze, jednym słowem biurokratyczne działanie. Dlaczego? Jeżeli menedżer w przedsiębiorstwie podejmie 10% błędnych decyzji, ale na końcu roku osiągnie zysk, to te błędy nie będą się liczyły. W przypadku administracji jest odwrotnie – nie liczy się, że 90% decyzji zostało podjętych właściwie – liczy się te 10% błędnych”.

Analizując ofertę administracji publicznej jako pracodawcy (w porównaniu z organizacjami biznesowymi), warto zwrócić szczególną uwagę na takie czynniki, jak wysokość wynagrodzeń, bezpieczeństwo zatrudnienia oraz równowaga życia prywatnego i życia zawodowego (por. Rostkowski 2012).

1. Wysokość wynagrodzeń. Panuje rozpowszechnione przekonanie, że „biznes płaci lepiej niż administracja”. W rzeczywistości zagadnienie jest dużo bardziej złożone. W firmach komer-

cyjnych dąży się do tego, by wynagrodzenie zależało od posiadanych kompetencji i wartości realizowanych zadań. W tradycyjnemu zorganizowanych jednostkach administracji wciąż jeszcze akceptowany jest fakt, że wynagrodzenie zależy od formalnych kwalifikacji i stażu pracy. Powoduje to, że „reguły wynagradzania w administracji weberowskiej najsilniej promują pracowników o wysokich kwalifikacjach, realizujących proste prace i unikających rozwoju lub niebędących w stanie rozwinąć cennych dla organizacji kompetencji zawodowych. Te same reguły powodują, że osoby, które szybko pozyskują cenne kompetencje zawodowe i realizują zadania o najwyższym poziomie skomplikowania, wynagradzane są zdecydowanie poniżej obowiązujących stawek rynkowych” (Rostkowski 2012, s. 223).

2. Bezpieczeństwo zatrudnienia. Nie jest prawdą, że organizacje biznesowe dążą do nieustannej wymiany pracowników. Nie jest też prawdą, iż podjęcie pracy w administracji publicznej oznacza gwarancję dożywotniego zatrudnienia. Faktem jednak pozostaje, że praca w administracji w większości przypadków oznacza stabilną karierę zawodową. Dla wielu osób jest to element rozstrzygający.
3. Równowaga życia prywatnego i życia zawodowego. Jedną z najbardziej cenionych wartości pracy w administracji jest fakt, że – w większym stopniu niż praca w biznesie – umożliwiała ona osiągnięcie takiej równowagi. Nieco odmiennie patrzy na te zagadnienia Christoph Demmke (2005), zauważając, że praca w administracji publicznej ma cechy całodobowej służby, co sprzyja „przynoszeniu do domu” problemów z pracy, utrudniając zachowanie wspomnianej równowagi. Analizując te kwestie, warto pamiętać, że czym innym jest autentyczne zaangażowanie, a czym innym występująca w wielu organizacjach biznesowych tendencja do (zwykle pozbawionego racjonalnych podstaw) wydłużania czasu pracy. W niektórych przedsiębiorstwach oczekuje się wręcz od pracowników uczestniczenia w swoistej rywalizacji o to, kto później wyjdzie z firmy. Takie zjawiska działają niszcząco na życie prywatne, uniemożliwiając osiągnięcie omawianej rów-

nowagi. Nie byłoby dobrze, gdyby administracja zaczęła naśladować te praktyki.

Wysokość wynagrodzenia, stabilność zatrudnienia, równowaga między życiem zawodowym a prywatnym to ważne, lecz nie jedyne czynniki decydujące o atrakcyjności pracodawcy. Elementów tych jest wiele i mają one w dużej mierze charakter subiektywny.

Od kilkunastu lat prowadzę zajęcia na studiach MBA. Są to studia przeznaczone dla osób legitymujących się wyższym wykształceniem: znających język angielski, posiadających minimum trzyletnie doświadczenie na stanowiskach kierowniczych. Najczęściej doświadczenie to bywa większe i obejmuje 10, 15, a niekiedy i więcej lat aktywności zawodowej. Słuchacze studiów MBA to zwykle ludzie o dużych ambicjach zawodowych, aktywnie kształtujący ścieżki kariery, otwarci na propozycje zmiany pracy. Niektórzy z nich decydują się przejść z administracji do biznesu, są też i tacy, którzy wybierają kierunek odwrotny.

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że osoby decydujące się przejść z administracji do biznesu najczęściej wskazują następujące motywy swojej decyzji:

- chęć osiągnięcia wyższych zarobków;
- zmęczenie przewlekłymi procedurami towarzyszącymi wykonywaniu codziennych zadań;
- chęć sprawdzenia się w dynamicznym, pełnym wyzwaniach środowisku zawodowym.

Dla osób, które zdecydowały się opuścić środowisko biznesowe i przejść do pracy w administracji, czynnikami decydującymi były:

- większa stabilizacja zatrudnienia;
- przewidywalne godziny pracy;
- pragnienie spełniania ważnych zadań zawodowych.

Wiele wypowiedzi dotyczyło tej ostatniej kwestii. To częsty, choć niekiedy głęboko skrywany motyw zmiany: poszukiwanie sensu własnej pracy; chęć podjęcia zatrudnienia w organizacji realizującej ważne cele, nawet kosztem znacznego zmniejszenia osiągniętych dochodów. W tym kontekście bardzo aktualnie i prawdziwie brzmi zdanie: „Służbie państwowej nie poświęca się nikt, kto chce dorobić się majątku, poświęca się człowiek, który chce służyć państwu tak, jak filantrop tworzy fundację, chcąc służyć społeczeństwu (...)” (Makarewicz 1923, cyt. za Itrich-

Drabarek 2012). Trudno przy tym nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że: „We współczesnym, skomercjalizowanym świecie, opanowanym przez nihilizm i cynizm, słowa te dla jednych będą niezrozumiałe, czy wręcz śmieszne, a dla innych nic nie znaczące. (...) są i tacy, dla których cytowane słowa wyrażają tęsknotę za pewnym ideałem, postawą godną naśladowania, którą najkrócej można określić jako misję służby publicznej” (Itrich-Drabarek 2012).

Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej

30 maja 2012 r. weszło w życie zarządzenie nr 3 Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi. Określone w zarządzeniu standardy podzielone zostały na 5 obszarów:

- organizacja zarządzania zasobami ludzkimi,
- nabór i wprowadzenie do pracy,
- motywowanie,
- rozwój i szkolenia,
- rozwiązanie stosunku pracy.

Treść tego dokumentu została wysoko oceniona przez ekspertów. Oto wypowiedź prof. Marty Juchnowicz kierującej Katedrą Rozwoju Kapitału Ludzkiego Szkoły Głównej Handlowej: „Standardy (...) uwzględniają najnowszy stan wiedzy w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi oraz odpowiadają najlepszym praktykom biznesowym. (...) Standardy dotyczą wszystkich kluczowych obszarów zarządzania zasobami ludzkimi. Ich intencją jest efektywne wspieranie realizacji misji i celów urzędów, a także troska o poziom satysfakcji zawodowej pracowników. (...) Wdrożenie standardów stwarza warunki do modernizacji oraz wyrównania poziomu zarządzania w urzędach (...). Poprzez propagowanie najlepszych wzorców przyczyni się do podniesienia jakości zarządzania w jednostkach administracji publicznej” (Juchnowicz 2012, s. 8).

Należy podzielić wysoką ocenę treści omawianego zarządzenia. Wśród jego głównych atutów wymienić warto:

- spójną wizję elementów składających się na zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji;

- dbałość o ujednoczenie używanej terminologii wyrażającą się w opracowaniu słownika używanych określeń;
- propagowanie szeregu nowoczesnych rozwiązań z dziedziny ZZL.

Obszar pierwszy standardów nakłada na osoby kierujące urzędami obowiązek przygotowania programu zarządzania zasobami ludzkimi. Można tutaj stawiać pytanie, czy słuszne jest konstruowanie programów ZZL według jednolitego wzorca wspólnego dla wszystkich jednostek wchodzących w skład służby cywilnej. Radosław Hancewicz (Zieliński 2013, s. 29), odpowiadając na to pytanie, stwierdza: „Oczywiście, przygotowując program zzl, konkretna instytucja musi go sobie «uszyć na miarę», niemniej (...) nie wyklucza to korzystania z pewnych propozycji, które mogą przybrać formę wzoru. Podczas mojej współpracy z urzędami przy opracowywaniu ich programów zzl okazało się, że wiele problemów, które były zapisywane w diagnozie, powtarzało się w większości urzędów. I nie miało znaczenia, czy jest to Powiatowa Inspekcja Weterynarii, Kuratorium Oświaty, Urząd Wojewódzki czy Ministerstwo”.

Trudno nie zgodzić się z takim podejściem. Analogiczna sytuacja występuje w organizacjach komercyjnych. Ich wielkość i specyfika wywiera oczywiście ogromny wpływ na sposób rozwiązywania problemów dotyczących zagadnień zarządzania zasobami ludzkimi, jednak katalog tych problemów jest podobny.

Drugi obszar to, jak wspominaliśmy, „nabór i wprowadzenie do pracy”. Mimo nieco odmiennej terminologii, w omawianych standardach znajdujemy rozwiązania, których zastosowanie podniosłoby jakość procesu rekrutacji i selekcji pracowników w organizacjach biznesowych. Można tu wymienić m.in.:

- określenie przed rozpoczęciem rekrutacji jej metod i technik oraz sposobu oceny kandydatów do pracy;
- zgodność ogłoszenia rekrutacyjnego z opisem stanowiska pracy;
- badanie stopnia spełniania stawianych kandydatom wymagań przy użyciu adekwatnych narzędzi.

W odniesieniu do kwestii związanych z wprowadzeniem nowo zatrudnionych osób w pracę standardy zawierają następujące zalecenia:

- 1) zapoznanie nowego pracownika z misją i głównymi celami urzędu;
- 2) informowanie pracowników danej komórki organizacyjnej lub całego urzędu o zatrudnieniu nowej osoby;
- 3) przedstawienie nowemu pracownikowi współpracowników oraz zapoznanie go z działalnością i zadaniami komórki organizacyjnej;
- 4) wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za proces adaptacji nowego pracownika.

Systematyczne stosowanie tych czterech zasad w organizacjach biznesowych ograniczyłoby w znacznym stopniu problemy związane z adaptacją zawodową pracowników.

W trzecim obszarze standardów, określonym jako „motywowanie”, na szczególną uwagę zasługują:

- a) „Obowiązek zapewnienia, aby różnice w poziomie wynagrodzenia zasadniczego pomiędzy stanowiskami pracy, wynikające z hierarchii stanowisk, motywowały do awansowania i rozwoju”.
- b) „Obowiązek wprowadzenia systemu bieżącej informacji zwrotnej regularnie oceniającej wyniki pracy i sposób realizacji zadań”.

Wśród zaleceń znajdujemy natomiast tak ważne, także dla firm komercyjnych, zasady, jak troska pracodawcy o stworzenie zatrudnionym warunków umożliwiających godzenie obowiązków zawodowych z życiem prywatnym i rodzinnym czy starania przełożonych o indywidualny sposób dopasowywania narzędzi motywacyjnych do potrzeb poszczególnych pracowników.

Obszar „rozwój i szkolenia” odnosi się do kilku newralgicznych dla zarządzania zasobami ludzkimi zagadnień, które od lat nie mogą doczekać się zadowalającego rozwiązania w organizacjach biznesowych. Szczególną uwagę zwrócić warto na:

- obowiązek tworzenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego – sekwencji działań opierających się na przekonaniu, że kwestią kluczową jest pogodzenie aspiracji rozwojowych pracownika z potrzebami organizacji;
- zalecenie określenia zasad i wdrożenia narzędzi zarządzania wiedzą – działań „mających na celu identyfikację, gromadzenie, upowszechnianie i wykorzystywanie tzw. wiedzy jawnej i ukrytej pracowników”;

- zalecenie opracowania programów wspierających osoby debiutujące w rolach menedżerów.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że cały (piąty) obszar standardów poświęcony został rozwiązaniu stosunku pracy. W organizacjach biznesowych kwestia ta stanowi najbardziej zaniedbaną dziedzinę zarządzania zasobami ludzkimi. Nawet w przedsiębiorstwach uważanych za liderów ZZL, otrzymujących z tego tytułu różne certyfikaty i nagrody, kwestia rozstawiania się z osobami kończącymi pracę w organizacji otaczana bywa złą milczeniem.

Pracując nad książką *Zwolnienia pracowników a polityka personalna firmy*, przeprowadziłam kilkaset wywiadów z osobami, które odeszły z pracy w organizacjach biznesowych, z inicjatywy własnej lub z inicjatywy pracodawcy. Większość rozmówców bardzo negatywnie wypowiadała się na temat formy, w jakiej przebiegało ich rozstanie z organizacją. Nierzadkie były głosy, że forma ta wręcz przekreśliła wartość wielu lat wspólnej pracy (por. Sidor-Rządkowska 2010).

Podkreślenie w standardach wagi właściwego rozstania się z osobami, które postanowiły odejść z organizacji, ma więc ogromne znaczenie nie tylko dla służby cywilnej, ale także dla podniesienia poziomu zarządzania zasobami ludzkimi we wszystkich organizacjach. Zalecany w omawianym dokumencie *exit interview* (tzw. „wywiad wyjściowy”, przeprowadzany z pracownikami odchodzącymi na własną prośbę) pozwala na:

- uzyskanie informacji na temat przyczyn decyzji pracownika;
- dyskusję o zauważonych mankamentach polityki personalnej;
- budowanie pozytywnego wizerunku pracodawcy zarówno w oczach odchodzącego pracownika, jak i osób pozostających w organizacji.

W omawianych standardach znajdujemy także zalecenie przygotowania osób kierujących pracownikami do przeprowadzenia rozmów derekrutacyjnych (rozmów z pracownikami odchodzącymi z organizacji na skutek decyzji pracodawcy). To szczególnie trudne zadanie; menedżerowie firm biznesowych powszechnie go unikają. We wspomnianych wywiadach wielokrotnie przebija rozżalenie spowodowane zachowaniami menedżerów, którzy, jak to określiła jedna ze zwolnionych osób, „nie mają nawet odwagi spojrzeć człowiekowi

prosto w oczy”. Przygotowanie kadry kierowniczej do prowadzenia takich rozmów to kolejne zadanie, które powinno stać się standardem postępowania także w organizacjach komercyjnych.

Przyjęty w rozporządzeniu podział standardów na obligatoryjne (takie, które urząd zobowiązany jest wprowadzić) i rekomendowane (zalecane, fakultatywne) wydaje się podejściem bardzo rozsądnym. Szkoda, że brakuje go w firmach biznesowych. Jednym z głównych problemów zarządzania zasobami ludzkimi w tych firmach jest fakt, że w wielu z nich wdraża się bardzo zaawansowane metody i narzędzia ZZL przy jednoczesnym zaniedbywaniu kwestii elementarnych. Nie należą do rzadkości przedsiębiorstwa, w których wprowadza się np. rozbudowane programy zarządzania talentami czy systemy 360-stopniowej oceny kadry menedżerskiej przy równoczesnym braku zaktualizowanych opisów stanowisk pracy. W tym kontekście podejście opierające się na założeniu „najpierw sprawy podstawowe” mogłyby okazać się bardzo pożyteczne.

Podsumowanie

Kluczowe znaczenie zarządzania zasobami ludzkimi dla każdej organizacji, niezależnie od tego, w jakim sektorze funkcjonuje, to fakt niepodlegający dyskusji. Potrzeba unowocześnienia stosowanych w administracji rozwiązań w dziedzinie ZZL także jest bezdyskusyjna. Działania te muszą być jednak prowadzone z wielką rozważą. Odrzucić należy przekonanie, że drogą do osiągnięcia efektywności zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze publicznym jest kopiowanie rozwiązań stosowanych w organizacjach biznesowych. Konieczna jest przede wszystkim rzetelna debata na temat podobieństw i różnic między „biznesowym” i „administracyjnym” ZZL oraz systematyczny proces wypracowania najbardziej adekwatnych metod i narzędzi.

Administracja publiczna musi przestać być traktowana jako obszar, który ma „uczyć się” od biznesu; przepływ inspiracji powinien być dwukierunkowy. Jak starałam się wykazać, administracja publiczna, zwłaszcza służba cywilna, wprowadziła w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi szereg rozwiązań, których nie powsty-

dziłyby się nawet najbardziej nowoczesne organizacje biznesowe. Trzeba o tych rozwiązaniach dyskutować. Odwołując się do przytaczanego wcześniej tytułu artykułu *Can business learn from the public sector?*, warto pójść krok dalej i pytać nie tylko o to, czy z biznesu może uczyć się od administracji, ale także o to, czy z administracji może się uczyć. Kilka takich elementów wskazywałam w prezentowanym opracowaniu.

Przedstawiona w artykule wysoka ocena *Standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej* nie zmienia faktu, iż sprawdzianem wszystkich, najlepszych nawet koncepcji, pozostaje praktyka. Jak zauważa Stanisław Mazur (2012, s. 8): „Aby standardy te spełniły pokładane w nich nadzieje, muszą zostać osadzone w kulturze organizacyjnej urzędu i jego praktykach organizacyjnych (instytucjonalizacja) oraz przyswojone przez jego urzędników (socjalizacja). Konieczne jest wytworzenie (...) przekonania o celowości wprowadzanych rozwiązań, wykazanie ich użyteczności oraz zapewnienie zasobów niezbędnych do ich implementacji, a także, co ważne, ich konsekwentnego stosowania. (...) Warto także zadbać o to, aby wdrażaniu tych standardów towarzyszyła ocena ich przydatności, która stanowiłaby podstawę do korygowania ich ewentualnych niedoskonałości. Bez wypełnienia tych ogólnie zarysowanych warunków standardy te staną się jedynie uciążliwymi biurokratycznymi procedurami, które pozostaną bez wpływu na jakość zarządzania zasobami ludzkimi”.

Powyższe słowa dotyczą ZZL w służbie cywilnej. Odnieść je jednak warto do wszelkich koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi wdrażanych w organizacjach różnego typu. O sukcesie można mówić dopiero wtedy, gdy wypracowane rozwiązania stają się częścią codziennego funkcjonowania organizacji. Dotyczy to zarówno firm komercyjnych, jak i jednostek administracji publicznej.

Bibliografia

Armstrong, M. (2007). *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Baliński, W. (1939). *Administracja a personel*. Warszawa: Instytut Naukowej Organizacji i Kierownictwa.
- Czajka, Z. (2012). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Demmke, C. (2005). *Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants?* Luxemburg: European Institute of Public Administration.
- Długosz, D. (2005). *Kadry w administracji publicznej*. W: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Heracleous, L., Johnston, R. (2009). Can business learn from the public sector? *European Business Review*, 21 (4), 373–379.
- Itrich-Drabarek, J. (2012). *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Itrich-Drabarek, J., Mroczyńska, K. (2015). Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity w świetle wyników badań. *Zarządzanie Publiczne*, 4(34), 7–22.
- Jamka, B. (2011). *Czynnik ludzki we współczesnym przedsiębiorstwie: zasób czy kapitał?* Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jezińska-Markocka, A., Markocki, M. (2016). *Służba cywilna. Stosunek pracy, zarządzanie zasobami ludzkimi*. Warszawa: Wydawnictwo CH Beck.
- Juchnowicz, M. (2012). Wypowiedź w sondzie redakcyjnej „Jakich zmian w systemie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej spodziewają się Państwo po wejściu w życie zarządzenia?”. *Przegląd Służby Cywilnej*, wyd. specjalne, nr 2, sierpień.
- Koźuch, B. (2004). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Placet.
- Kulikowski, K. (2016). Satysfakcja z wynagradzania i zaangażowanie w pracę wśród pracowników firm prywatnych i państwowych. *Zarządzanie Publiczne*, 1(35), 58–67.
- Lendzion, B., Olejniczak, K., Rok, J. (2014). *Jak wzmacniać organizacyjne uczenie się w administracji rządowej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mazur, S. (2012). Wypowiedź w sondzie redakcyjnej „Jakich zmian w systemie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej spodziewają się Państwo po wejściu w życie zarządzenia?”. *Przegląd Służby Cywilnej*, wyd. specjalne, nr 2, sierpień.
- Miles, R.E. (1965). Human relations or human resources? *Harvard Business Review*, t. 43, nr 4, s. 148–157.
- Mroczyńska, K. (2015). *Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi na funkcjonowanie państwa*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Oleksyn, T. (2014). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Pawlak, Z. (2011). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Rostkowski, T. (2012). *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sidor-Rządkowska, M. (2010). *Zwolnienia pracowników a polityka personalna firmy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sidor-Rządkowska, M. (2013). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Ocena i rozwój członków korpusu służby cywilnej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szaban, J. (2011). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i w administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Władek, Z. (2013). *Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej. Zarys wykładu*. Warszawa: Wydawnictwo Difin SA.
- Zieliński, W. (2010). Efektywność ZZL w sektorze publicznym. *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 3–4, 25–34.
- Zieliński, W. (2013). Urzędy a program zarządzania zasobami ludzkimi. Z Radosławem Hancewiczem rozmawia Wojciech Zieliński. *Przegląd Służby Cywilnej*, nr 6 (27), 28–30.

Human Resource Management in business organizations and in public administration: What can business learn from civil service?

The paper discusses the topic of human resource management – the area whose proper functioning reflects the implementation of strategic goals of contemporary organizations. It aims to identify some of the similarities and differences in managing human resources in business and public administration. The considerations are based on the analysis of the relevant literature, legal acts as well as the author's experience gained over the years as the scientist working in the field of Human Resource Management, MBA lecturer, consultant and trainer both in business and public administration bodies. Special attention is given to solutions implemented by civil service. The author indicates that inspiration flow should be bidirectional: public administration units may learn and benefit from business, and corporations may learn from administration bodies.

Keywords: Human Resource Management, business sector, public administration, civil service

Małgorzata Mędrala

Wyższe stanowiska w służbie cywilnej – uwagi na tle ostatnich nowelizacji¹

W dniu 30 grudnia 2015 r. została uchwalona nowelizacja ustawy o służbie cywilnej oraz innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 34), która obowiązuje od 23 stycznia 2016 r. Nowelizacja ta wprowadziła istotne zmiany w naborze na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Zmiany te w wielu aspektach mogą wydawać się kontrowersyjne, w tym z perspektywy konstytucyjnej. Celem niniejszego artykułu jest ocena wprowadzonych zmian w kontekście zasady równego dostępu, w tym otwartego i konkurencyjnego naboru do służby publicznej. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatyczną oraz analityczną. Autorka dokonuje analizy regulacji znowelizowanej ustawy, odnosząc się do najważniejszych wprowadzonych nowelizacją zmian w naborze na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Konkludując swoje rozważania, autorka wyraża pogląd, iż nowo wprowadzone regulacje w zakresie naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej niezupełnie dają się pogodzić z modelem politycznie neutralnego i zawodowego korpusu służby cywilnej.

Słowa kluczowe: służba publiczna, służba cywilna, pracownik, powołanie

Wprowadzenie

Uchwalona 30 grudnia 2015 r. nowelizacja ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej² oraz innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 34), która obowiązuje od 23 stycznia 2016 r., zwana dalej „ustawą nowelizującą”, wprowadziła istotne zmiany w naborze na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Zmiany te pod wieloma względami mogą wydawać się kontrowersyjne, między innymi z perspektywy konstytucyjnej.

Małgorzata Mędrala
Katedra Prawa Publicznego
Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 27
31-510 Kraków
m.medrala@gmail.com

¹ Publikacja została dofinansowana ze środków Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na badania dla młodych naukowców i uczestników studiów doktoranckich.

² Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1345; w dalszej części artykułu na określenie tej ustawy używam skrótów „u.s.c.”

³ *Uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej*, LEX Omega, 2017.

Ponadto stanowią one istotne novum w stosunku do przyjętych u nas do tej pory standardów naboru na stanowiska w służbie cywilnej. Jak czytamy w uzasadnieniu projektu ustawy, celem nowelizacji miała być taka modyfikacja procedur, by zatrudnienie przebiegało „w sposób elastyczny i mniej sformalizowany” niż do tej pory³.

Wprowadzone w styczniu 2016 r. radykalne, nieznanne powojennemu polskiemu prawu urzędniczemu rozwiązania dotyczące zatrudniania osób na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej wymagają pogłębionych badań co do zgodności z uwarunkowaniami konstytucyjnymi i systemowymi w ramach wyodrębnionych gałęzi prawa, w szczególności prawa konstytucyjnego, urzędniczego, prawa pracy i prawa administracyjnego. Co więcej, po upływie ponad roku obowiązywania nowych przepisów możliwe jest także dokonanie pierwszych ocen skutków ich wprowadzenia dla praktycznego funkcjonowania korpusu służby cywilnej i administracji rządowej. Powstaje zatem pytanie o zasadność zastosowanego nowego modelu zatrudnienia na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, jak również rodzą się pytania o źródła niedoskonałości funkcjonowania ustawy

w stosunku do tej właśnie grupy korpusu służby cywilnej, także w poprzednim stanie prawnym. Nie da się przy tym zatuzszować faktu, że zmiana ustawy w zakresie naboru do tej grupy stanowisk już kilkakrotnie zbiegła się czasowo ze zmianą ekipy rządzącej. W niniejszym tekście chciałam przedstawić kilka refleksji związanych z powyższymi kwestiami. Ze względu na jego ograniczoną objętość skupiam się przede wszystkim na analizie i ocenie konstrukcji samego wprowadzonego modelu, dlatego niektóre szczegółowe zagadnienia, np. kwestie wynagrodzeniowe, będące skutkiem dokonanej nowelizacji, zostaną jedynie zasygnalizowane.

Zasada otwartego i konkurencyjnego naboru do służby cywilnej oznacza, że może brać w nim udział każda osoba spełniająca wszystkie wymogi ustawowe, a wybór odpowiedniej osoby na dane stanowisko powinien zostać dokonany po porównaniu kwalifikacji poszczególnych kandydatów. Aby porównać te kwalifikacje, nabór na wolne stanowiska organizowany jest na zasadzie konkursowej⁴. Zgodnie z art. 60 Konstytucji RP⁵ obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Ponadto na podstawie art. 153 ust. 1 Konstytucji, w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycz-

⁴ Cecha otwartości w odniesieniu do konkursu jest definiowana w następujący sposób: „konkurs otwarty” to „konkurs, do którego może stanąć każdy” (por. *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, t. 5, PWN, Warszawa 1969, s. 525). Należy przyjąć, że otwartość naboru oznacza powszechność, jawność i równość ubiegania się o zatrudnienie w służbie cywilnej. Powszechność to łatwy i bezwarunkowy dostęp do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej dla wszystkich zainteresowanych. Jest ona powiązana z równością w dostępie do informacji o wolnych stanowiskach w służbie cywilnej. Oznacza to, że żadna grupa nie jest wyłączona z możliwości uzyskania informacji o wolnych stanowiskach w służbie cywilnej, ponieważ ustawa wskazuje obligatoryjne sposoby rozpowszechniania informacji. Jawność natomiast jest zapewniona między innymi również przez ustawy obowiązek upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, podawanie w ogłoszeniu listy kandydatów spełniających wymagania formalne i upublicznianie wyniku naboru – zob. Drobny 2012.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

nie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Jednakowy dostęp do służby cywilnej oznacza wolny i równy dla wszystkich osób spełniających określone wymogi dostęp do określonej pracy w służbie cywilnej. Konkurencyjność i otwartość w dostępie do stanowisk powinna być realizowana na zasadach wykluczających wszelką arbitralność ocen spełnienia przez kandydatów wymagań dotyczących kwalifikacji zawodowych (Szewczyk 2010, s. 13). Rozwinięciem tych przepisów jest art. 6 u.s.c., który wskazuje, że każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty i konkurencyjny⁶. Od dnia wejścia w życie zmian w ustawie o służbie cywilnej w styczniu 2016 r. przepis ten nie dotyczy już wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Najważniejsze zmiany wprowadzone na podstawie nowelizacji grudniowej dotyczą:

- 1) zastąpienia konkursowego naboru na stanowiska w służbie cywilnej stosunkiem pracy na podstawie powołania,
- 2) obniżenia wymagań kwalifikacyjnych i wymogów w zakresie neutralności politycznej na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej,
- 3) zniesienia Rady Służby Cywilnej, która została zastąpiona Radą Służby Publicznej,
- 4) wygaśnięcia nawiązanych według starego trybu naboru stosunków pracy w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Poniżej przedstawiam wybrane refleksje na temat nowo wprowadzonych regulacji oraz ich skutków prawnych i społecznych.

⁶ Zob. Stelina 2014. W komentarzu do art. 6 ustawy o służbie cywilnej J. Stelina zwraca uwagę, że z jednej strony, prawo równego dostępu do służby publicznej musi uwzględniać dwa podstawowe aspekty – jawność procedur naboru oraz sprawiedliwe dla wszystkich mechanizmy rekrutacji. Z drugiej strony, rzetelność i profesjonalizm kadr administracyjnych zależy w dużej mierze, choć nie tylko, od jakości kandydatów do służby, stąd bardzo ważną rolę odgrywają obiektywne i merytoryczne kryteria selekcji kandydatów do służby.

1. Powołanie zamiast konkursu na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej

Zmiany dokonane ustawą grudniową objęły zatrudnianie na stanowisku: dyrektora generalnego urzędu, kierującego departamentem w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwie, urzędzie centralnym organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób; wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy; kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego oraz zastępcy tej osoby (art. 25 u.s.c.). W wyniku zmian ustawowych w październiku 2016 r. katalog wyższych stanowisk w służbie cywilnej powiększył się o stanowiska powiatowego lekarza weterynarii i jego zastępcy⁷. Stanowiska te znajdowały się dotychczas w grupie stanowisk średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej. W 2016 r. stanowiska te zajmowało 514 osób⁸. Od 1 marca 2017 r. do grupy wyższych stanowisk w służbie cywilnej należą także stanowiska dyrektora izby skarbowej i jego zastępcy; dyrektora Biura Krajowej Informacji Podatkowej i jego zastępcy oraz naczelnika urzędu skarbowego⁹.

Zasadnicza różnica polega na tym, że po nowelizacji zasada otwartego i konkurencyjnego naboru do służby cywilnej nie obowiązuje przy obsadzaniu wskazanych wyższych stanowisk (art. 26 u.s.c.). Z tego też powodu zmianie uległy przepisy art. 6 i 26 u.s.c.¹⁰, będące wyrazem tej zasady.

⁷ Wejście w życie ustawy z dnia 23 września 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt – zob. art. 52 pkt 3a dodany przez art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 23 września 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1605) zmieniającej u.s.c. z dniem 18 października 2016 r.

⁸ Tak wynika z przekazanego przez Szefa Służby Cywilnej Dobrosława Dowiata-Urbańskiego 31 marca br. *Sprawozdania o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2016 roku* na ręce Prezesa Rady Ministrów, <https://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/sprawozdanie-szefa-sluzby-cywilnej-za-2016-rok>.

⁹ Zob. art. 52 pkt 5 dodany przez art. 112 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948) zmieniającej u.s.c. z dniem 27 lutego 2017 r.

¹⁰ Zgodnie z art. 6 u.s.c. każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cy-

W wyższe stanowiska w służbie cywilnej obecnie są obsadzane w drodze powołania w rozumieniu przepisów kodeksu pracy¹¹, a nie konkursu, przez uprawnione organy. Wiąże się to tym samym z wprowadzeniem do ustawy nowej podstawy nawiązania stosunku pracy (powołania – obok umowy o pracę oraz mianowania), jak również rozszerzeniem definicji członka korpusu służby cywilnej na osoby zatrudnione na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, obok pracowników oraz urzędników korpusu służby cywilnej (art. 3 u.s.c.).

Powołanie przewidziane w nowelizacji jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy w trybie powołania określonym w art. 68 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (dalej: k.p.). Przesądza o tym wprost dodany art. 53a ust. 3 u.s.c. Ze względu na fakt, iż nowelizacja nie przewiduje terminowego powołania, należy przyjąć, że bezwzględnie musi być ono ustalone na czas nieokreślony¹². W myśl bowiem art. 68 § 1¹ k.p. stosunek pracy z powołania nawiązuje się na czas nieokreślony, a jeżeli na podstawie przepisów szczególnych pracownik został powołany na czas określony, stosunek pracy nawiązuje się na okres objęty powołaniem.

Niewątpliwą zaletą omawianego rozwiązania jest przynajmniej to, iż ustawodawca wprost przesądza, że w tym przypadku chodzi o stosunek pracy nawiązany na podstawie powołania¹³. Jest to o tyle istotne, że na gruncie innych regulacji prawnych niezupełnie wiadomo, czy chodzi o stosunek pracy na podstawie powołania, czy o powołanie w znaczeniu powierzenia funkcji¹⁴. Pomimo to uważam, że rozwiązanie to zasługuje na krytykę. W najnowszej literaturze prawa pracy zwraca się bowiem uwagę, że stosunki pracy z powołania to

wilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty i konkurencyjny, z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 4. Według art. 26 ust. 1 ustawy dyrektor generalny urzędu organizuje nabór kandydatów do korpusu służby cywilnej, z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 4.

¹¹ Zob. art. 68 i n. k.p.

¹² Por. wyrok Sądu Najwyższego z 5 sierpnia 2008 r., sygn. akt I PK 29/08, Legalis nr 170440.

¹³ Zgodnie z art. 2 k.p. pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę.

¹⁴ Więcej na ten temat – zob. Mędrała 2016.

był minionego ustroju, pochodzenia radzieckiego, dlatego też stopniowo powinny być eliminowane z ustaw (zob. Płażek 2016). Tak było zresztą na gruncie ustawy o pracownikach samorządowych i pracownikach spółek handlowych. Powstaje także pytanie o sens wprowadzania kolejnej nowej podstawy nawiązania stosunku pracy w ustawie o służbie cywilnej.

Stosunek pracy z powołania charakteryzuje się najmniejszą stabilnością i najmniejszą ochroną zatrudnienia. Powołany pracownik może być w każdej chwili odwołany (art. 70 k.p.), nie przysługuje mu roszczenie o przywrócenie do pracy, a jedynie o odszkodowanie (art. 69 k.p.). Może to niejednokrotnie prowadzić do wykorzystywania wyższych stanowisk do celów politycznych. Moim zdaniem rozwiązaniem alternatywnym mogłaby być po prostu umowa o pracę na czas określony.

Powołanie wprawdzie może być poprzedzone konkursem (art. 68 k.p. w zw. z art. 9 ust. 1 u.s.c.), ale biorąc pod uwagę cel nowelizacji, którym miało być przyspieszenie naboru, prawdopodobnie będzie on rzadko (jeśli w ogóle) organizowany. Co do wagi konkursu w ramach naboru do służby cywilnej, to na uwagę zasługuje w szczególności bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Podkreśla się w nim także zawodowy charakter służby cywilnej. Wprowadzone nowe rozwiązania przeczą zarówno modelowi naboru konkursowego, jak i zawodowego do służby cywilnej.

Z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że służba cywilna ma mieć charakter zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny. Dlatego też w literaturze¹⁵ wskazuje się, że zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód. Zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie ma z założenia charakteru zajęcia przejściowego, lecz stanowi źródło utrzymania i miejsce pracy, które zapewnia osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej. Członek korpusu służby cywilnej, podejmując swoją pracę jako służbę, podejmuje ją w zgodzie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, a ponadto w sposób lojalny wobec państwa i urzędu – podporządkowuje się polece-

niom służbowym przełożonego. W wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r.¹⁶ Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganii pewności prawa, a więc zespoleniu tych cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą jej działania. Bezpieczeństwo prawne jednostki może kolidować z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednakże prawodawca nie może w sposób całkowicie dowolny kształtować treści obowiązującego prawa, traktując je jako instrument do osiągnięcia dowolnie wyznaczonego celu. Nawet w wypadku faktycznego braku obsady stanowisk konieczne jest przeprowadzenie konkursu, który jest podstawowym instrumentem gwarantującym realizację wymogów konstytucyjnych¹⁷.

Podobnie w wyroku z dnia 29 listopada 2007 r.¹⁸ Trybunał Konstytucyjny uznał, że regułą powinien być dostęp do stanowisk w służbie publicznej w drodze konkursu przeprowadzanego na podstawie jasnych, określonych w ustawie kryteriów. Takie rozwiązanie odpowiada nie tylko wymogom sprawiedliwości, wykluczając arbitralność rozstrzygnięć, ale ponadto służy realizacji dobra wspólnego, umożliwiając nabór najlepszych kandydatów na poszczególne stanowiska w służbie publicznej. Ustawodawca powinien dążyć do coraz szerszego wprowadzania procedury konkursowej przy obsadzaniu stanowisk w służbie publicznej. Również w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r. Trybunał Konstytucyjny¹⁹ wskazał, że konstytucyjne cele służby cywilnej ograniczają swobodę ustawodawcy w zakresie ustalania zasad rekrutacji, funkcjonowania, organizacji i statusu służby cywilnej. Realizacja tych celów jest bowiem możliwa jedynie przez stworzenie określonych standardów oraz odpowiednich mechanizmów ustawowych.

¹⁶ Sygn. akt P 3/00, OTK z 2000 r. Nr 5, poz. 138.

¹⁷ Wyrok TK z 12 grudnia 2002 r., sygn. akt K 9/02.

¹⁸ Sygn. akt SK 43/06, OTK z 2007 r., Nr 10/A, poz. 130.

¹⁹ Sygn. akt K 9/02.

¹⁵ Por. Leoński 2006; Wojtczak 1999.

W tym miejscu warto także zwrócić uwagę na uzasadnione argumenty doktryny prawa administracyjnego, czyli oceny wskazujące, że narzędzia prawa pracy (tj. „powołanie”), nie powinny rugować i zastępować narzędzi właściwych prawu publicznemu/prawu administracyjnemu, takich jak np. akt mianowania czy powołania. W polskiej literaturze prawa pracy – zarówno przed, jak i po uchwaleniu kodeksu pracy – do niedawna przeważał pogląd, że nominacja jest aktem jednostronnym, a w szczególności władczym aktem administracyjnym, regulującym stosunki pracy także pod rządami kodeksu pracy (zob. Górczyńska, Łętowski 1986, s. 43). W świetle tego poglądu akt mianowania jest władczą decyzją administracyjną, do której w sprawach nieuregulowanych w ustawie o służbie cywilnej należy stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Być może więc wprowadzenie na wyższych stanowiskach zatrudnienia na podstawie aktów administracyjnych byłoby rozwiązaniem bardziej właściwym. Dałoby się ono uzasadnić wagą powierzanej funkcji i zadań publicznych. Rozwiązanie to tym bardziej warto by rozważyć, gdyby miało zostać zastosowane w obrębie korpusu służby cywilnej, przy utrzymaniu jego zawodowego charakteru, i ograniczałoby się do samego powierzania funkcji w trybie administracyjnym. Niemniej jednak obecnie w literaturze częściej spotykany jest pogląd, że oprócz tradycyjnego ujęcia akt nominacji nie jest tylko aktem powierzającym stanowisko i nawiązującym stosunek pracy, ale jest także czynnością w sprawach z zakresu prawa pracy wywierającą skutki materialnoprawne, a w istocie oświadczeniem uprawnionego podmiotu o nawiązaniu stosunku pracy (zob. Stelina 2005, s. 102 i n.; Kalina-Prasznick 2007, s. 595).

Warto nadmienić, że ustawa nowelizująca w tym zakresie została także zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez Rzecznika Praw Obywatelskich²⁰, który argumentował, że związana z powołaniem możliwość swobodnego

odwołania urzędnika z zajmowanego stanowiska przez organ powołujący jest zaprzeczeniem stabilności służby i zachowania przez urzędnika politycznej neutralności. Wykonywanie zadań państwa w urzędach administracji rządowej powinno być wolne od jakichkolwiek wpływów i nacisków politycznych. Stabilność zatrudnienia w służbie cywilnej ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa. Brak poczucia bezpieczeństwa prawnego i permanentna obawa przed możliwością zwolnienia z pracy z pewnością nie sprzyjają zasadzie bezstronności i politycznej neutralności.

Zgodnie z uzasadnieniem ustawy nowelizującej²¹ taki tryb nawiązywania stosunku pracy ma umożliwić sprawne zatrudnienie na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej osób spełniających wymagania przewidziane dla tych stanowisk w ustawie o służbie cywilnej, posiadających wykształcenie, umiejętności i predyspozycje dostosowane do aktualnych potrzeb urzędu. Uzasadnienie takie nie jest moim zdaniem w pełni przekonujące. W wyroku z dnia 2 grudnia 2009 r.²² Sąd Najwyższy orzekł, że nie budzi wątpliwości, że stosunek pracy na podstawie powołania charakteryzuje się najmniejszą (w porównaniu do stosunku z umowy, wyboru czy nawet mianowania) ochroną pracownika na wypadek jego rozwiązania. Wyraża się to w szczególności w normie art. 69 k.p., w świetle którego nie stosuje się do pracownika powołanego regulacji kodeksu pracy dotyczących trybu rozwiązania stosunku pracy, a także orzekania o bezskuteczności wypowiedzenia lub przywracaniu do pracy. Uważam, że stosowanie powołania jako podstawy zatrudnienia byłoby uzasadnione w przypadku obsadzania stanowisk typowo politycznych. Nie ma ono jednak uzasadnienia wówczas, gdy obsada dotyczy stanowisk wchodzących w skład stanowisk urzędniczych zaliczanych do korpusu służby cywilnej. W tym przypadku w mojej ocenie konsekwencją stosowania powołania jest nieuniknione przenikanie wpływów politycznych do kadry urzędniczej zatrudnionej w służbie cywilnej.

²⁰ Wniosek RPO z 1 lutego br. do TK, sprawa połączona z wnioskiem poselskim w sprawie niekonstytucyjności ustawy – sygn. K 6/16; <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-skarzy-do-trybunalu-zmiany-w-ustawie-o-sluzbie-cywilnej>.

²¹ Zob. uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej.

²² Sygn. akt I PK 112/09, LEX nr 577682.

2. Rada Służby Publicznej zamiast Rady Służby Cywilnej

Na mocy ustawy nowelizującej zniesiono Radę Służby Cywilnej²³. W jej miejsce działa obecnie Rada Służby Publicznej, z okrojonymi – w porównaniu z dotychczasową Radą Służby Cywilnej – kompetencjami²⁴.

Zmianie uległy także zasady powoływania i odwoływania centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach służby cywilnej, jakim jest Szef Służby Cywilnej. Wprowadzono możliwość powołania na stanowisko Szefa Służby Cywilnej i jego zastępcy osób niebędących urzędnikami służby cywilnej. Od stycznia 2016 r. powołanie i odwołanie Szefa Służby Cywilnej może nastąpić w dowolnym momencie.

Przed wejściem w życie zmian Szefa Służby Cywilnej powoływał Prezes Rady Ministrów spośród urzędników służby cywilnej, po zasięgnięciu opinii Rady Służby Cywilnej. Nowelizacja pozostawiła kompetencję do powołania Prezesowi Rady Ministrów, przy czym nie ma już ograniczenia osobowego odnoszącego się do Szefa Służby Cywilnej – nie musi to być osoba będąca urzędnikiem służby cywilnej. Stanowi to zatem kolejne osłabienie koncepcji kształtowania stałego, zawodowego korpusu służby cywilnej. Wyłączono także konieczność zasięgnięcia przy powołaniu opinii Rady Służby Cywilnej (a obecnie – działającej w miejsce tej rady na podstawie nowelizacji – Rady Służby Publicznej).

Zniesiono równocześnie ograniczenia w zakresie odwoływania Szefa Służby Cywilnej. Przed nowelizacją ustawa o służbie cywilnej zawierała postanowienia doprecyzowujące obowiązki w zakresie fakultatywnego odwołania. Niezbędna była opinia Rady Służby Cywilnej, a zwracając się do niej z pisemnym wnioskiem o zaopiniowanie, Prezes Rady Ministrów wskazywał przyczyny uzasadniające odwołanie Szefa Służby Cywilnej. Przyczyny odwołania oraz opinia Rady Służby Cywilnej stanowiły informację publiczną. Rada przedstawiała opinię w terminie 14 dni. Niewyrażenie opinii w tym terminie nie wstrzymywało możliwości odwołania Szefa Służby

Cywilnej. Prezes Rady Ministrów musiał jednak oczekiwać na opinię, nie mógł dokonać odwołania z przyczyn wskazanych w art. 13 u.s.c. przed otrzymaniem opinii lub upływem tego terminu.

Po zmianach nie ma w u.s.c. jakichkolwiek ograniczeń w zakresie odwoływania Szefa Służby Cywilnej. Dotyczące tej kwestii przepisy art. 12 i art. 13 ustawy zostały uchylone i w ich miejsce nie pojawiają się inne regulacje. Obecnie Prezes Rady Ministrów może podejmować decyzję w tym zakresie swobodnie (bez konieczności zasięgnięcia niczyjej opinii), przy czym w ustawie o służbie cywilnej odwołanie nie jest ograniczone tylko do wystąpienia określonych sytuacji.

Inaczej także wygląda procedura wyznaczenia osoby zastępującej Szefa Służby Cywilnej. Do dnia wejścia w życie zmian Szef Służby Cywilnej niezwłocznie wyznaczał, w uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów, zastępującą go osobę spośród urzędników służby cywilnej. O ustanowieniu zastępstwa Szef Służby Cywilnej informował Radę Służby Cywilnej, przedstawiając uzasadnienie wyznaczenia określonej osoby. Po zmianach Szef wyznacza zastępującą go osobę w uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. Nie informuje o tym Rady i nie uzasadnia w tej informacji okoliczności wyznaczenia tej czy innej osoby. Na podkreślenie zasługuje, że zastępca nie musi być także urzędnikiem służby cywilnej, jak również mieć co najmniej pięcioletniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej – tego wymagano w poprzednich przepisach²⁵. Taki tryb powoływania i odwoływania Szefa Służby Cywilnej i jego zastępcy stanowi kolejny wyraz przyjęcia przez ustawodawcę odmiennego niż do tej pory modelu kształtowania korpusu Służby Cywilnej.

Obecnie członkowie Rady Służby Publicznej pełnią swoje funkcje społecznie. Ich kadencja trwa 4 lata. W poprzednim stanie prawnym członkom Rady Służby Cywilnej przysługiwało zryczałtowane wynagrodzenie miesięczne, a kadencja trwała 6 lat. Skład rady został jednocześnie zmniejszony do 7–9 członków (w miejsce poprzednich 15). Przyjęcie takiego modelu może świadczyć o osłabieniu roli i pozycji Rady. Rada nadal jest organem opiniodawczo-doradczym działają-

²³ Zob. art. 10 ustawy nowelizującej.

²⁴ Zob. art. 19–23 u.s.c.

²⁵ Art. 11 ust. 2 u.s.c.

cym przy Prezesie Rady Ministrów. Obecnie Rada Służby Publicznej może skierować swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu postępowania kwalifikacyjnego jedynie na poziomie średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu postępowania kwalifikacyjnego może zwrócić się do Szefa Służby Cywilnej o zarządzenie przeprowadzenia ponownego postępowania kwalifikacyjnego. Na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów Rada Służby Cywilnej mogła skierować swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu procesu przeprowadzania naboru na wyższe stanowisko w służbie cywilnej oraz postępowania kwalifikacyjnego; mogła także skierować swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu procesu naboru na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej podległej Prezesowi Rady Ministrów albo właściwemu ministrowi lub przez nich nadzorowanej, na które na podstawie odrębnych przepisów przeprowadza się otwarty i konkurencyjny nabór. Ponadto w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu procesu naboru na wyższe stanowisko w służbie cywilnej lub na stanowisko wskazanego kierownika jednostki organizacyjnej Rada mogła zwrócić się do Szefa Służby Cywilnej o zarządzenie przeprowadzenia ponownego naboru. Tego rodzaju zmiany oznaczają niewątpliwie zmniejszenie roli Rady w zakresie wpływu na obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej i są jednocześnie konsekwencją zmiany całościowego modelu w zakresie naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

3. Kwalifikacje i neutralność polityczna na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej

Przyjęty obecnie w Polsce model naboru na wyższe stanowiska w ramach służby cywilnej wzbudza wątpliwości z punktu widzenia profesjonalizmu i neutralności politycznej, gwarantowanych w art. 153 Konstytucji. Zmianą mogącą wzbudzać wiele kontrowersji jest w mojej ocenie znaczne obniżenie wymagań kwalifikacyjnych wobec osób ubiegających się o zatrudnienie na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej.

Zlikwidowany został też wymóg, aby nowy szef służby cywilnej w okresie ostatnich 5 lat nie był członkiem partii politycznej. Obecnie obowiązuje zasada, żeby jedynie w momencie powołania na stanowisko nowy szef służby cywilnej nie był członkiem partii.

Wprowadzone zmiany mogą moim zdaniem budzić wątpliwości w świetle konstytucyjnych gwarancji zasad ustroju służby cywilnej. W świetle art. 153 Konstytucji na plan pierwszy wybijają się zasada politycznej neutralności (politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa przez korpus służby cywilnej) i zasada profesjonalizmu, stanowiące główną *ratio legis* służby cywilnej (Łukaszczyk 2012, s. 485 i n.; Łukaszczyk 2014, s. 115 i n.). Znaczenie mają także niektóre nadrzędne zasady ustrojowe, w szczególności zasada dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji), zasada równości (art. 32 Konstytucji) i prawo równego dostępu obywateli do służby publicznej (art. 60 Konstytucji). Należy ponadto uwzględnić Preambułę do Konstytucji w zakresie, w jakim stanowi o woli prawodawcy konstytucyjnego, by „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność” (Łukaszczyk 2016). W doktrynie słusznie przy tym zwrócono uwagę, że ustawa nowelizująca z 2015 r. zalicza wyższe stanowiska tylko formalnie do korpusu służby cywilnej (art. 3 pkt 3, art. 52 zd. 1 u.s.c.). Uchylenie art. 56-61 u.s.c. i wprowadzenie systemu powoływania osób na wyższe stanowiska wyprowadza *de facto* wyższe stanowiska poza korpus jako całość ukształtowaną konstytucyjnymi zasadami ustroju służby cywilnej (Łukaszczyk 2016, s. 59).

Według aktualnych regulacji wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która ma kompetencje kierownicze (art. 53 pkt 3 u.s.c.). Przepisy jednakże nie wskazują, w jaki sposób powinna odbywać się ocena tych kompetencji. Organ powołujący daną osobę na wyższe stanowisko powinien ocenić, czy dana osoba je posiada. Ocena może zostać dokonana na podstawie istniejących dokumentów, analizy doświadczenia zawodowego lub innych metod, które pozwalają na sprawdzenie posiadania kompetencji kierowniczych. Niemniej rezygnacja ze ścieżki kariery zawodowej i brak doprecyzowania przez ustawodawcę modelu weryfikacji osób na stanowiska w służbie cywilnej w znaczącym stopniu zwiększają pole do nadużyć

w tym zakresie. Nie ma także już wymogu stażu pracy, jaki stawiano na gruncie poprzednich regulacji. W przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej był to sześćioletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu – oraz trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o pozostałe wyższe stanowiska. Odstąpiono więc od wymogu posiadania kompetencji kierowniczych potwierdzonych doświadczeniem zawodowym, które w przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej mają szczególne znaczenie. Oznacza to faktyczną zmianę modelu kariery na rzecz modelu stanowisk przy obsadzaniu wyższych stanowisk w służbie cywilnej, o czym szerzej będzie mowa w przedostatnim podrozdziale niniejszego artykułu. Ścieżka kariery zawodowej w ramach korpusu służby cywilnej nie obejmuje szczebla wyższych stanowisk urzędniczych w tej służbie.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej nie są już objęte systemem ocen okresowych, nadal jednak podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej. Osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej mogą uczestniczyć w szkoleniach, ale nie będzie dla nich ustalany indywidualny program rozwoju zawodowego²⁶. Świadczy to również o obniżeniu wymagań kwalifikacyjnych.

W doktrynie (Łukaszcuk 2016, s. 57) słusznie zwrócono uwagę, że nowelizacja ustawy o służbie cywilnej z 2015 r. głęboko ingeruje w materię konstytucyjną i może być porównywana tylko z ustawami z 2006 r.²⁷ Zwraca się uwagę także na argumentację o podłożu politycznym wysuwaną przez posłów przedkładających i popierających projekt ustawy²⁸. Do argumentacji i koncepcji

²⁶ Uzasadnienie ustawy nowelizującej.

²⁷ Chodzi o ustawę z 24.08.2006 r. o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 170, poz. 1218, oraz ustawę z 24.08.2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz. U. Nr 170, poz. 1217.

²⁸ Szerzej na temat historii projektu ustawy nowelizującej o służbie cywilnej z 2015 r. – zob. Łukaszcuk 2016, s. 55–57.

nowej obsady stanowisk kierowniczych w służbie cywilnej odnieśli się zdecydowanie krytycznie posłowie opozycji, wskazując na niezgodność zmian z Konstytucją, w tym z zasadą neutralności politycznej i profesjonalizmu służby cywilnej.

Uważam, że przyjęty obecnie przez ustawodawcę model weryfikacji kwalifikacji na wyższe stanowiska w służbie cywilnej prowadzić może do utraty merytorycznego znaczenia służby cywilnej. Osoby na niższych stanowiskach nie będą bowiem zmotywowane do lepszej pracy, mając świadomość, że mają niewielkie szanse na awans na stanowisko dyrektorskie. Może to prowadzić do sytuacji, że na pracę w służbie będą często decydować się osoby o słabszych umiejętnościach i kwalifikacjach.

W tym kontekście należy też zauważyć, iż ze Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej za rok 2016 wynika, że zniechęcenie wielu osób pracujących w służbie cywilnej w dużej mierze wynika także z pobudek pozafinansowych. Jego powodem jest niespójny system zarządzania rozwojem pracownika, ukierunkowany na procedury, a nie na efekt. Brak jest przejrzystych ścieżek rozwoju, a w szczególności nie ma systemowych rozwiązań pozwalających na kreowanie i rozwój przyszłej kadry kierowniczej. Rok 2016 był kolejnym rokiem spadku zatrudnienia i pogłębienia się procesu starzenia się korpusu służby cywilnej.

4. Wynagrodzenie na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej

Wynagrodzenie osoby na wyższym stanowisku w służbie cywilnej składa się obecnie z wynagrodzenia zasadniczego przewidzianego dla zajmowanego stanowiska pracy, dodatku funkcyjnego i dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej. Nowością jest wprowadzenie dodatku funkcyjnego zamiast poprzedniego dodatku dla służby cywilnej z tytułu posiadanego stopnia służbowego, przy czym wynagrodzenie zasadnicze i dodatek funkcyjny ustala się z zastosowaniem mnożników kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej²⁹. Tzw. dodatek funkcyjny jest

²⁹ Rozporządzenie z 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji

powiązany z wykonywaniem pracy na wyższym stanowisku w służbie cywilnej.

W sprawozdaniu Szefa Służby Cywilnej za rok 2016 wskazuje się, że wprowadzony nowelizacją nowy składnik wynagrodzenia osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, mający postać dodatku funkcyjnego, występuje także w systemach wynagradzania innych grup pracowników administracji publicznej. Wysokość dodatku funkcyjnego dla członków korpusu służby cywilnej zajmujących wyższe stanowiska (przedział od 0,2 do 2,05 mnożnika kwoty bazowej) określiło nowe rozporządzenie stanowiskowo-płacowe³⁰. Przyjęty zakres wysokości dodatku dał możliwość uwzględnienia specyfiki urzędu, charakteru zadań i zakresu kompetencji na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej w poszczególnych komórkach organizacyjnych. Pozwolił także na wzięcie pod uwagę możliwości funduszu wynagrodzeń i prowadzonej w urzędzie polityki wynagradzania członków korpusu służby cywilnej. Dodatek funkcyjny umożliwił też zrekompensowanie urzędnikom służby cywilnej powołanym na wyższe stanowiska utraty dodatku służby cywilnej.

Należy zauważyć, że zmiana ustawy polegająca na wyodrębnieniu trzeciej grupy członków korpusu służby cywilnej w postaci wyższych stanowisk w służbie cywilnej (art. 3 pkt 3 u.s.c.) może także powodować pewne wątpliwości praktyczne w za-

zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej zostało wydane na podstawie ustawy z 30 grudnia 2015 r. o zmianie Ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 34). To tzw. rozporządzenie stanowiskowo-płacowe określiło mnożniki kwoty bazowej służące do ustalenia wysokości dodatku funkcyjnego dla osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej w przedziale od 0,2 do 2,05. Określa to załącznik nr 3 do rozporządzenia.

³⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. z 2016 r., poz. 125).

kresie naliczania wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej. W tym kontekście analizy wymagają na przykład następujące kwestie: uprawnienia osób piastujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej w zakresie wliczania okresu urlopu bezpłatnego do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze; w jaki sposób ustalić wymiar urlopu wypoczynkowego i dodatkowego urlopu wypoczynkowego urzędnika służby cywilnej powołanego na wyższe stanowisko w służbie cywilnej; w jaki sposób należy liczyć okres pracy uprawniający do nagrody jubileuszowej osobie, której udzielono urlopu bezpłatnego na czas powołania na wyższe stanowisko w służbie cywilnej; czy obecnie przysługujące dodatki służby cywilnej mają być naliczane do czasu zmiany podstawy zatrudnienia na powołanie.

Zgodnie z art. 53a u.s.c. osoby na stanowiskach dyrektora generalnego urzędu powołuje i odwołuje właściwy minister, kierownik urzędu centralnego, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub wojewoda. Osoby na stanowisko kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także na stanowisko zastępcy tych osób powołuje i odwołuje dyrektor generalny urzędu. Osoby na stanowisko wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy powołuje i odwołuje Główny Lekarz Weterynarii, w porozumieniu z właściwym wojewodą. Osoby na stanowisko kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tej osoby powołuje i odwołuje dyrektor Biura Nasiennictwa Leśnego.

Według art. 53 ust. 6–9 u.s.c. urzędnikowi służby cywilnej i pracownikowi służby cywilnej powołanemu na stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 2–5, dyrektor generalny urzędu, w którym jest on zatrudniony, udziela urlopu bezpłatnego na czas powołania. Urzędnikowi służby cywilnej oraz pracownikowi służby cywilnej powołanemu na stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 1, w urzędzie, w którym jest on dotychczas zatrudniony, urlopu bezpłatnego udziela kierownik tego urzędu. Dyrektorowi generalnemu

powołanemu na stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 1–4 urlopu bezpłatnego udziela kierownik urzędu, w którym jest on dotychczas zatrudniony. Ustawodawca wprowadza gwarancję dalszego zatrudnienia dla osób powołanych, a jednocześnie już wcześniej zatrudnionych w służbie cywilnej. Nie jest to jednak gwarancja tego samego stanowiska (sprzed powołania), jak również nie przewidziano gwarancji płacowych. Zgodnie bowiem z art. 53a ust. 9 u.s.c. po zakończeniu urlopu bezpłatnego dyrektor generalny urzędu wyznacza urzędnikowi służby cywilnej oraz pracownikowi służby cywilnej stanowisko pracy zgodnie z jego kwalifikacjami i umiejętnościami zawodowymi. Wykładnia celowościowa przemawia za tym, że nie powinno to być stanowisko niższe od poprzedniego, jednakże można przewidzieć sytuacje, gdy kwalifikacje czy umiejętności pracownika uległy obniżeniu, i w takiej sytuacji ocena tego może wzbudzać spore emocje w konkretnych sytuacjach. W przypadku powołania osób spoza korpusu służby cywilnej przepisy te nie znajdują zastosowania.

Zasadą wynikającą z art. 174 § 2 k.p. w zw. z art. 9 ust. 1 u.s.c. jest, że okresu urlopu bezpłatnego nie wlicza się do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. W tym przypadku jednak przyjęcie takiej wykładni może w mojej ocenie rodzić zasadnicze wątpliwości natury aksjologicznej. Nie jest to bowiem urlop udzielany na pisemny wniosek pracownika i pozostawiony do uznania pracodawcy, ale jak wskazuje brzmienie ustawy, pracodawca ma obowiązek jego udzielenia. Ponadto po zakończeniu urlopu pracownik ma gwarancje powrotu nie na to samo stanowisko, ale stanowisko pracy zgodne z jego kwalifikacjami i umiejętnościami zawodowymi. W przeciwieństwie do urlopu bezpłatnego w związku z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie wyboru z art. 74 k.p. omawiany urlop ma charakter obligatoryjny, a nie fakultatywny. Dlatego też uważam, że argumenty natury funkcjonalnej i celowościowej przemawiają za tym, by urlop ten traktować jako obowiązkowy urlop ustawowy, wliczany do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Tym bardziej za taką wykładnią przemawia także okoliczność, że osoba na wyższym stanowisku urzędniczym pozostaje nadal członkiem korpusu służby cywilnej.

Stąd też instytucja tego urlopu pozostaje bardziej zbliżona do urlopu z art. 174¹ k.p., udzielanego w celu wykonywania pracy u innego pracodawcy przez okres ustalony w zawartym w tej sprawie porozumieniu między pracodawcami. W takim przypadku w myśl ust. 2 art. 174¹ k.p. okres urlopu bezpłatnego wlicza się do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze u dotychczasowego pracodawcy. Dodatkowym argumentem przesądzającym o zasadności takiego poglądu jest brzmienie § 4 ust. 3 rozporządzenia stanowiskowo-płacowego, zgodnie z którym członkowi korpusu służby cywilnej, który wykonuje pracę w urzędzie w czasie urlopu bezpłatnego udzielonego przez pracodawcę w celu wykonywania tej pracy, okres zatrudnienia u tego pracodawcy poprzedzający dzień rozpoczęcia urlopu bezpłatnego wlicza się do okresu pracy uprawniającego do dodatku za wysługę lat.

Urzędnikowi i pracownikowi służby cywilnej przysługuje prawo do corocznego urlopu wypoczynkowego w wymiarze kodeksowym, tj. 20 lub 26 dni (art. 154 k.p. w zw. z art. 9 u.s.c.). Ponadto niezależnie od tego urlopu na podstawie art. 105 u.s.c. urzędnikowi służby cywilnej przysługuje corocznie dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze wynoszącym po 5 latach zatrudnienia w służbie cywilnej 1 dzień. Urlop ten wzrasta z każdym rokiem pracy o 1 dzień aż do osiągnięcia 12 dni. Do okresu zatrudnienia uprawniającego do dodatkowego urlopu wypoczynkowego wlicza się okres zatrudnienia w administracji publicznej. Tym samym uzasadniony jest pogląd, że również okres zatrudnienia na wyższym stanowisku w służbie cywilnej, które jest niewątpliwie zatrudnieniem w administracji publicznej, ulega wliczeniu do stażu urlopowego urzędników służby cywilnej.

Istnieją także argumenty zarówno wynikające z wykładni literalnej przepisów, jak i natury funkcjonalnej, aby dotychczasowy okres pracy osobie, której udzielono urlopu bezpłatnego na czas powołania na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, liczył się jako okres pracy uprawniający do nagrody jubileuszowej. Przede wszystkim jest to wciąż okres zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej (art. 3 pkt 3 u.s.c.). Ponadto z literalnego brzmienia art. 91 ust. u.s.c. regulującego prawo do nagrody jubileuszowej wynika, że do

okresów pracy uprawniających do takiej nagrody wlicza się wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia oraz inne udowodnione okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Dodatkowo na podstawie § 5 ust. 2 rozporządzenia stanowiskowo-płacowego członkowi korpusu służby cywilnej, który wykonuje pracę w urzędzie w czasie urlopu bezpłatnego udzielonego przez pracodawcę w celu wykonywania tej pracy, okres zatrudnienia u tego pracodawcy poprzedzający dzień rozpoczęcia urlopu bezpłatnego wlicza się do okresu pracy uprawniającego do nagrody jubileuszowej.

Obecnie dodatki przysługujące służbie cywilnej mają być naliczane do czasu zmiany podstawy zatrudnienia na powołanie. Po zmianie podstawy zatrudnienia nie jest naliczany dodatek z tytułu posiadanego stopnia służbowego, a w jego miejsce przewidziano dodatek funkcyjny. Przysługuje w dalszym ciągu dodatek za wieloletnią pracę. Istnieją jednak argumenty przemawiające za tym, by przyjąć, że dodatek zadaniowy przysługuje w przypadku zmiany stanowiska – pod warunkiem, że powierzone dodatkowe zadania są nadal wykonywane (art. 88 u.s.c.).

5. Wygaśnięcie stosunków pracy na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej

Bardzo duże kontrowersje może wzbudzać regulacja pozwalająca na wygaśnięcie stosunków pracy z osobami zajmującymi wyższe stanowiska służbowe w służbie cywilnej po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy. Zgodnie z art. 6 ustawy nowelizującej: „stosunki pracy z osobami zajmującymi w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej, będące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, wygasają po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im

zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy”.

Do wygaśnięcia nie dojdzie tylko wówczas, gdy przed upływem wskazanego terminu osobom tym zostaną zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres i warunki te zostaną przez pracownika przyjęte. Należy zwrócić uwagę, że przepis ten jest niezupełnie dobrze sformułowany, albowiem nie określono w nim, w jakim terminie te warunki winny być przyjęte, jeśli zostały zaproponowane, albo też w jakim terminie może nastąpić odmowa ich przyjęcia, a także jakie znaczenie przypisać milczeniu pracownika. Ustawodawca nie przewidział zarazem żadnej regulacji, która pozwalałaby osobom zajmującym dotychczas wyższe stanowiska na przeniesienia na inne odpowiednie stanowiska za ich zgodą, pod warunkiem, że dotychczasowe stanowisko było w myśl nowej ustawy wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej, a kandydat spełniał warunki wymagane na tym stanowisku. Możliwość taką stwarzały natomiast przepisy przejściowe ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. (art. 193 ust. 1) (por. Łukaszczyk 2014, s. 253).

Jednocześnie ww. przepisów dotyczących wygaśnięcia stosunków pracy nie stosuje się do mianowanych urzędników służby cywilnej, do których mają zastosowanie przepisy rozdziału 5 ustawy o służbie cywilnej, tj. dotyczące zmiany i ustania stosunku pracy w służbie cywilnej, w szczególności przeniesienia urzędnika służby cywilnej na inne stanowisko w tym samym urzędzie w tej samej lub w innej miejscowości albo do innego urzędu w tej samej miejscowości.

Należy zwrócić uwagę, że taki mechanizm zwalniania wszystkich z mocy prawa był już wprowadzany podczas reformy samorządowej w 1990 r. i 1998 r. Przedstawiciele nauki prawa oraz praktycy z zakresu administracji publicznej wskazują, że to rozwiązanie obroniło się wówczas nawet przed Konstytucją (Radwan 2015). Wprowadzone zasady stanowią niestety kolejny wyraz upolitycznienia służby cywilnej.

Ponadto na uwagę zasługuje regulacja wprowadzająca możliwość wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem. Wprowadzono tutaj szczególną możliwość wypowiedzenia, „oderwaną” od zwykłych przesłanek wskazanych

w ustawie, odnoszących się do urzędników służby cywilnej. Zgodnie z art. 7 ustawy nowelizującej w przypadku wygaśnięcia stosunku pracy, lub wypowiedzenia, przysługuje odprawa pieniężna przewidziana dla pracowników, z którymi stosunki pracy rozwiązuje się z powodu likwidacji urzędu. Ponadto postępowania dotyczące naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej wszczęte na podstawie dotychczasowych przepisów i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy ulegają zakończeniu z tym dniem.

Z tej perspektywy powstaje także pytanie, czy przyjęty mechanizm wygaszania stosunków pracy jest zgodny z zasadą zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji RP), ponieważ bez konstytucyjnie uzasadnionego powodu narusza bezpieczeństwo prawne osób dotychczas zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Zakończenie stosunku pracy w związku z jego wygaśnięciem lub wypowiedzeniem, w konsekwencji zastosowania art. 6 ustawy nowelizującej, skutkuje nabyciem prawa do odprawy pieniężnej przewidzianej dla pracowników, z którymi stosunki pracy rozwiązuje się z powodu likwidacji urzędu (art. 7 ustawy nowelizującej).

Regulacja stanowiąca o odprawie z powodu likwidacji urzędu jest niejasna. Ciekawe jest, że ustawodawca nie odnosi się w tym miejscu do świadczenia pieniężnego przysługującego w razie rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej z powodu likwidacji urzędu (art. 73 u.s.c.). Po pierwsze, świadczenie to odnosi się do urzędników służby cywilnej, gdy tymczasem ustawa nowelizująca wskazuje na pracowników. Po drugie, świadczenie nie ma charakteru jednorazowej odprawy związanej z samym faktem wypowiedzenia. Przysługuje ono zwolnionemu urzędnikowi w okresie między ustaniem zatrudnienia w likwidowanym urzędzie a podjęciem pracy lub działalności gospodarczej (z ograniczeniem czasowym do 6 miesięcy). Świadczenie to nie przysługuje urzędnikowi, który nabył prawo do emerytury.

Wyrażam pogląd, że w przepisie powinno raczej wystąpić odesłanie do regulacji dotyczących zwolnień z przyczyn niedotyczących pracowników, ponieważ ze względów funkcjonalnych i systemowych regulacja ta dotyczyć może jedynie odprawy wynikającej z ustawy z 13 marca

2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników³¹.

Kwota otrzymywana z tego tytułu przez poszczególnych pracowników uzależniona jest jedynie od zakładowego stażu pracy. Pracownik może więc otrzymać z tego tytułu:

- miesięczne wynagrodzenie – jeżeli był zatrudniony krócej niż 2 lata,
- 2-miesięczne wynagrodzenie – jeżeli był zatrudniony od 2 do 8 lat,
- 3-miesięczne wynagrodzenie – jeżeli był zatrudniony dłużej niż 8 lat.

Wysokość odprawy pieniężnej nie będzie mogła przekraczać kwoty 15-krotnego minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu rozwiązania stosunku pracy. Odprawę pieniężną będzie się ustalało według zasad obowiązujących przy obliczaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy.

Na marginesie należy dodać, że analogiczne zasady w zakresie naboru na wyższe stanowiska urzędnicze wprowadzono w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej³².

W tym kontekście analizy wymaga oczywiście faktyczna skala zastosowanego rozwiązania. Z przekazanego przez Szefa Służby Cywilnej w dniu 31 marca br. *Sprawozdania o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2016 roku*³³ wynika, że zastosowany mechanizm wygaszania stosunków pracy nie dotyczył jednak znacznej części członków korpusu służby cywilnej. Być może wynikało to z dotychczasowych przyzwyczajeń i przyjętej kultury i praktyki w zakresie obsadzania stanowisk. Z informacji zgromadzonych przez Szefa Służby Cywilnej wynika, że w przededniu wejścia w życie nowelizacji wyższe stanowiska w służbie cywilnej zajmowało 1580 członków korpusu służby cywilnej. W ustawowo wyznaczonym okresie przejściowym 293 osoby (19%) zostały przeniesione na inne stanowiska w służbie cywilnej, a wraz z upływem tego okresu wyga-

³¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 192 ze zm.

³² Dz.U. Nr 128, poz. 1403 z późn. zm.; zob. art. 28a tej ustawy.

³³ <https://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/sprawozdanie-szefa-sluzby-cywilnej-za-2016-rok>.

sły stosunki pracy 212 osobom zatrudnionym na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej (13%). Powołanie w przeważającej większości otrzymywali członkowie korpusu służby cywilnej. We wskazanym okresie wyższe stanowiska objęło 1124 członków korpusu służby cywilnej, wśród których były też osoby zajmujące wcześniej wyższe stanowiska. Jedynie 131 osób powołano spoza służby cywilnej. Sposób obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze powołania, umożliwiającą zajmowanie wyższych stanowisk przez osoby, które doświadczenie zawodowe zdobywały także poza sektorem finansów publicznych, nie został więc w praktyce zastosowany w szerokim zakresie, co być może nieco łagodzi skalę wysoce kontrowersyjnej problematyki.

6. Wątpliwości wokół modelu służby cywilnej w Polsce

Omawiana w ramach niniejszego tekstu nowelizacja ustawy o służbie cywilnej w zakresie naboru na wyższe stanowiska urzędnicze zmusza niewątpliwie do postawienia pytania o przyjęty model służby cywilnej w Polsce. Czy nadal wpisujemy się w model niezależnego politycznie korpusu urzędniczego? Czy w Polsce mamy model kariery służbowej, zwany inaczej modelem awansowym czy też model zatrudnienia służbowego, zwany inaczej modelem stanowisk lub modelem pozycyjnym³⁴?

Należy zwrócić uwagę, że we współczesnych ustawodawstwach spotykamy dwa podstawowe modele prawa urzędniczego, wyróżniane ze względu na sposób ukształtowania zasad zatrudniania osób tworzących aparat administracyjny państwa (Dubownik, Pisarczyk 2011, s. 70 i n.). W zachodnioeuropejskiej doktrynie prawa publicznego przyjęta została systematyka modeli służby cywilnej dzieląca je na model kariery i model stanowisk. Model kariery przywiduje zawodowe i stopniowe kształcenie korpusu służby cywilnej, od najniższego stanowiska po najwyższe. Oparty jest na stopniowym kształceniu członków służby cywilnej i dłuioletnim rozwoju kariery. Osoba

przystępująca do pracy w administracji zostaje włączona do korpusu urzędniczego na najniższe stanowisko w hierarchii, by następnie w sposób ewolucyjny w drodze awansu zawodowego stopniowo przechodzić na coraz wyższe stanowiska. Model kariery zakłada zatrudnienie urzędnika w imieniu państwa, a więc związanie go w istocie stosunkiem prawnym nie z danym urzędem, ale z państwem. Jest to więc docelowo zatrudnienie na całe życie zawodowe, aż do osiągnięcia wieku emerytalnego. Stabilizacji zatrudnienia towarzyszy zapewnienie urzędnikom wysokiego statusu materialnego i społecznego (Stelina 2013, s. 11).

Z kolei w przypadku tzw. modelu stanowisk (pozycyjnego) występuje większa elastyczność, polegająca na tym, że angaż pracownika następuje na konkretne stanowisko, a nie do korpusu jako takiego. W konsekwencji zatrudnienie odbywa się w imieniu konkretnego urzędu, a nie państwa (por. Rydlewski 2001, s. 18). Mamy więc do czynienia ze ścisłym powiązaniem osoby ze stanowiskiem i zadaniami, które są mu przypisane. W związku z tym większe znaczenie ma w tym przypadku wiedza specjalistyczna i konkretne kwalifikacje oraz doświadczenie, mniejszą rolę odgrywają zaś takie elementy, jak wykształcenie ogólne czy staż pracy. Bardziej elastyczne i zróżnicowane są też wynagrodzenia urzędników (Rydlewski 2001). Model stanowisk wprowadza możliwość powoływania spoza administracji publicznej osób mających unikalną, ekspercką wiedzę do czasowego wykonywania zadań. Skrajną odmianą modelu stanowisk jest typowy dla systemu amerykańskiego tzw. system podziału łupów, którego cechą charakterystyczną jest przyznanie partii (osobie), która wygrała wybory, swobody w podziale pewnej części stanowisk administracyjnych (Stelina 2013, s. 13).

Do tej pory polskie standardy naboru do służby cywilnej oparte były na modelu kariery. Obecne regulacje dotyczące naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej model ten w znacznym stopniu podważają, a wobec wyeliminowania postępowania konkursowego jako zasadniczego trybu naboru do służby cywilnej stawiają pod dużym znakiem zapytania gwarancje w zakresie profesjonalizmu i neutralności politycznej służby cywilnej. W przypadku przyjęcia pierwszego ze wskazanych modeli aktualne rozwiązania,

³⁴ Więcej na temat modeli służby publicznej – zob. Chochowski 2013.

godzące w podstawowe założenia rządzące tym modelem, z pewnością nie znajdują żadnego uzasadnienia. Duże wątpliwości budzi odejście przez ustawodawcę od gwarancji neutralności politycznej urzędników, brak ścisłego oddzielenia korpusu urzędniczego od politycznego, obniżenie wymogów merytorycznych i etycznych stawianych członkom korpusu, jak również brak zapewnienia tym osobom ścieżki awansu służbowego powiązanego z ich obiektywnymi zasługami.

7. Podsumowanie

Wprowadzone nowelizacją z grudnia 2015 r. zmiany w ustawie o służbie cywilnej pozostają wysoce kontrowersyjne z punktu widzenia zasad konstytucyjnych. W doktrynie wskazuje się, iż nie można powiedzieć, że ustawa zmieniająca z 2015 r. zlikwidowała jedynie konkursy na wyższe stanowiska w służbie cywilnej i zastąpiła je powołaniem. W rzeczywistości akt ten ukształtował wyższe stanowiska w służbie cywilnej na wzór państwowego zasobu kadrowego³⁵, z naruszeniem konstytucyjnych założeń dotyczących ustroju służby cywilnej. W nauce prawa zwraca się także uwagę, że zjawisko upolitycznienia służby cywilnej rozciąga się nie tylko na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, ale obejmuje również cały korpus służby cywilnej usytuowany poniżej tych stanowisk. Osoby zatrudniane na wyższych stanowiskach urzędniczych, wykonując swoje uprawnienia w zakresie nawiązywania i rozwiązywania stosunków pracy, organizacji i kontroli przebiegu służby przygotowawczej, organizacji naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej, kontroli spełniania warunków przez osoby ubiegające się o mianowanie na urzędnika służby cywilnej, przenoszenia urzędnika na inne stanowisko pracy lub do innego urzędu, przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu, a nawet w zakresie powoływania członków komisji

dyscyplinarnych i rzecznika dyscyplinarnego czy wykonywania kar dyscyplinarnych, mają dostateczne możliwości kształtowania kariery pracowników i urzędników służby cywilnej zgodnie z linią polityczną osób piastujących wyższe stanowiska (Łukaszczuk 2016, s. 63).

Aby utrzymać model politycznie neutralnego i zawodowego korpusu służby cywilnej, konieczne jest zapewnienie odpowiedniej ścieżki kariery zawodowej i stabilności zawodowej jego członkom. Przepisy ostatniej nowelizacji pogłębiły wątpliwości w tym zakresie. Przede wszystkim negatywnie należy ocenić pozostawienie swobody podmiotowi zatrudniającemu w zakresie określenia wymagań kwalifikacyjnych na wyższe stanowiska urzędnicze. Niewątpliwie zniechęca to do robienia kariery w służbie cywilnej. Moim zdaniem powinno być tak, że im wyższe stanowisko, tym wyższe powinny być wymagania kwalifikacyjne i etyczne wobec kandydata do jego objęcia. Ponadto powinna istnieć jasna, otwarta i przejrzysta procedura naboru na stanowiska w służbie cywilnej. Zawodowy charakter służby cywilnej, gwarantowany konstytucyjnie, musi cechować się stabilnością zatrudnienia oraz istnieniem jasnej ścieżki awansu zawodowego.

Rezygnacja z otwartego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej rodzić może duże wątpliwości w świetle konstytucyjnej zasady równego dostępu do służby publicznej dla obywateli, wynikającego z art. 60 Konstytucji. Brak jawnego i opartego na obiektywnych kryteriach naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej prowadzić może *de facto* do tego, że powołanie określonej osoby na stanowisko będzie przedmiotem jednoosobowej decyzji kierownika danego urzędu, niepodlegającej jakiegokolwiek weryfikacji.

Wątpliwe pozostaje także wprowadzenie kolejnej podstawy nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej. Taka zmiana powoduje, że w korpusie służby cywilnej będą obok siebie pracowali ludzie o najmniejszej (powołanie) i największej (mianowanie) stabilności zatrudnienia. Niewątpliwą zaletą stosunku pracy nawiązanego na podstawie powołania jest łatwość dokonywania zmian kadrowych. Z drugiej strony, rodzi to jednak bardzo często pokusę arbitralności i nadużyć. Ponadto tę samą zaletę i te same efekty można

³⁵ Por. opinia H. Izdebskiego z 21.12.2015 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 119), s. 1, <http://www.batory.org.pl/upload/files/HIzdebski-opiniaustawasc2015.pdf> (dostęp: 16.07.2017 r.). Podobnie: Łukaszczuk 2016, s. 63.

osiągnąć chociażby dzięki umowie o pracę w czas określony.

Poważne wątpliwości budzą regulacje w zakresie wygaszania i rozwiązywania istniejących w chwili wejścia w życie ustawy zmieniającej stosunków pracy na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. Nieposzanowanie zasady ochrony stosunku pracy w stosunku do tej grupy osób stanowi kolejny wyraz polityzacji służby cywilnej. Przyjęta konstrukcja stawia po raz kolejny pod znakiem zapytania konstytucyjną zasadę neutralności politycznej korpusu służby cywilnej.

Bibliografia

- Chochowski, P. (2013). Model służby publicznej w III RP. W: S. Płażek, M. Stec (red.), *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania* (s. 38–49). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Drobny, W. (2012). Komentarz do art. 6 ustawy o służbie cywilnej. W: W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dubownik, A., Pisarczyk, Ł. (2011). *Prawo urzędnicze*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Górzyńska, T., Łętowski, J. (1986). *Urzednicy administracji państwowej*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Kalina-Prasznic, U. (red.) (2007). *Encyklopedia prawa*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Leoński Z. (2006). Wyodrębnienie zawodu urzędniczego i swoistych jego cech. *Administracja* 2(3), 5–15.
- Łukaszczuk, A. (2012). Konstytucyjne zasady ustroju służby cywilnej (art. 153 Konstytucji RP). W: B. Banaszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Łukaszczuk, A. (2014). *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*. Warszawa: Kancelaria Sejmu, Wydawnictwo Sejmowe.
- Łukaszczuk A. (2016). Służba cywilna po zmianach z 2015 r. *Państwo i Prawo* 11, 55–67.
- Mędrała, M. (2016). Kiedy stosunek pracy na podstawie powołania? (rozważania na przykładzie zatrudnienia dyrektorów urzędów pracy). W: B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska (red.), *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*. Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego.
- Płażek, S. (2016). Po co stosunki pracy z powołania. *Przegląd Prawa Publicznego*, 2(107), 46–63.
- Radwan, A. (2015). Płażek o zmianach w służbie cywilnej: Zwalnianie wszystkich urzędników z mocy prawa sprawdziło się już w przeszłości. Wywiad, *Gazeta Prawna*, 14.12, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/910820,sluzba-cywilna-zwalnianie-urzednikow-z-mocy-prawa-sprawdzilo-sie-w-przeslosci.html>.
- Rydlewski, G. (2001). *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Sprawozdanie o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2016 roku*, <https://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/sprawozdanie-szefa-sluzby-cywilnej-za-2016-rok>.
- Stelina, J. (2005). *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*. Gdańsk: Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego.
- Stelina, J. (2013). *Prawo urzędnicze*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Stelina, J. (2014). Komentarz do art. 6 ustawy o służbie cywilnej. W: K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szewczyk, H. (2010). *Stosunki pracy w służbie cywilnej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wojtczak, K. (1999). *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*. Poznań: „Ars Boni et Aequi”.

Higher posts in Civil Service: Some reflections on the latest amendments

The amendment to the Act on Civil Service and other acts was passed on 30 December and entered into force on 23 January 2016. The amended Act introduced significant changes concerning recruitment for higher positions in the Civil Service. The changes may be considered controversial in many aspects, especially from a constitutional perspective. The objective of this paper is the assessment of the amendments with special focus on the principle of equal treatment, especially open and competitive recruitment for public service.

Dogmatic and analytical methods were used in the paper. The Author analyzes the regulations of the amended Act, focusing on the most important changes in recruitment procedures for higher positions in Civil Service.

The Author concludes that the new regulations concerning recruitment for higher positions in Civil Service violate the principle of a politically neutral and professional Civil Service.

Keywords: public service, civil service, employee, appointment

Michał Stebnicki

Rola funduszu leśnego w wyrównywaniu niedoborów finansowych w nadleśnictwach

Lasy Państwowe prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywają koszty działalności z własnych przychodów (ustawa o lasach, rozdz. 8, art. 50); celem nadleśnictw nie jest maksymalizacja zysku, lecz realizacja funkcji gospodarczych, produkcyjnych, pozaprodukcyjnych przyrodniczych i funkcji społecznych. Aby taka gospodarka mogła być prowadzona na terenie całego kraju, nawet w tych nadleśnictwach, których koszty są wyższe od osiągniętych przychodów, wyodrębniony został fundusz leśny, którego zadaniem jest wyrównywanie niedoborów finansowych w nadleśnictwach deficytowych. Fundusz leśny to instrument finansowy, którego środki przeznaczone są na wykonywanie zadań określonych w ustawie o lasach, w szczególności na: wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej; wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych lasów państwowych; tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej oraz prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych. Zasady redystrybucji funduszu leśnego nie są jasno określone, co powoduje że każda Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych (RDLP) przyjmuje różne kryteria związane z redystrybucją funduszu leśnego. Celem artykułu jest określenie znaczenia funduszu leśnego na wyrównywanie niedoborów finansowych nadleśnictw na podstawie otrzymanych z Dyrekcji Generalnej lasów Państwowych (DGLP) danych za 2014 r. Wielkość odpisu w 2014 r. wynosiła 14,50% wartości sprzedaży drewna dla poszczególnych RDLP. Każda RDLP różnicuje wielkość odpisu i dopłaty z funduszu leśnego przeznaczone na poszczególne nadleśnictwa i tym samym wpływa na płynność finansową oraz rentowność nadzorowanych nadleśnictw.

Artykuł przygotowano na podstawie wybranej literatury, analizy materiałów otrzymanych z Generalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, własnych analiz i doświadczenia zdobytego w pracy zawodowej w Lasach Państwowych.

Słowa kluczowe: lasy państwowe, fundusz leśny, zrównoważony rozwój, gospodarka leśna

Fundusz leśny

Podstawowym celem tego artykułu jest zbadanie wpływu funduszu leśnego na wyrównywanie niedoborów finansowych w nadleśnictwach i w związku z tym na prowadzenie zrównoważonej gospodarki leśnej. „Celem gospodarki leśnej jest produkcja dóbr materialnych i świadczenie usług publicznych w postaci coraz bardziej poszerzającego się wachlarza funkcji nieprodukcyjnych lasu. Zarówno dobra materialne, jak i świadczone usługi są wynikiem określonych

potrzeb (preferencji) społecznych” (Dawidziuk, Klocek 2005, s. 64). Postaram się określić, jak fundusz leśny wpływa na równowagę finansową i jak jest rozdzielany przez poszczególne RDLP do nadleśnictw oraz zbadać zasady podziału funduszu leśnego, dopłaty do działalności podstawowej, dopłaty do aktywów trwałych (zakup oraz nakłady na środki trwałe) i wielkości odpisu na fundusz leśny. Badaniem objęte zostały wszystkie nadleśnictwa (430 jednostek). Na potrzeby pracy wykorzystano pochodzące z Systemu Informatycznego Lasów Państwowych (SILP) dane na dzień 31.12.2014 r., m.in. sprawozdania finansowo-gospodarcze, takie jak: rachunek zysku i strat, bilans, lasy państwowe informacja roczna (LPIR – 1). Dodatkowo uwzględniono obroty na kontach związanych z funduszem leśnym, kapitałami, amortyzacją (nr konta: 081 – Roboty

Michał Stebnicki
ul. Żołnierzy Września 31/6
55-100 Trzebnica
Główny księgowy Nadleśnictwa Antonin
RDLP Poznań
m.stebnicki@poznan.lasy.gov.pl

budowlano-montażowe; 082 – Zakupy gotowych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych; 450 – Amortyzacja; 516 – Odpis na fundusz leśny; 740 – Dopłaty wewnętrzne Lasów Państwowych; 800111 – Otrzymane środki na aktywa trwałe z funduszu leśnego; 243 – Rozrachunki wewnątrz branżowe z tytułu pozostałych dochodów funduszu leśnego według tytułów od 01 do 11).

Podstawą tworzenia funduszu leśnego jest ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów z 1971 r. (Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Początkowo fundusz leśny miał formę celowego funduszu specjalnego przeznaczenia, który był tworzony w ramach systemu finansowego przedsiębiorstwa. Funkcjonowanie funduszy o typowo branżowym charakterze polegało na finansowaniu w szczególnych i specjalnych zakresach działalności. Przede wszystkim był to fundusz tworzony z narzutów na koszty, zatem przyczyniał się on do minimalizowania odpowiedzialności przedsiębiorstw za niegospodarność (Dyduch, Kożuch 2007). Fundusz leśny do roku 1981 był wypracowany z wpływów środków finansowych pochodzących z zakładów, które wywoływały szkody w gospodarstwie leśnym. Na mocy ustawy w 1982 r. dokonano zmiany w zasadach funkcjonowania Funduszu Leśnego: wprowadzono obligatoryjnie tworzenie go w przedsiębiorstwach wchodzących w skład organizacji gospodarczej Lasy Państwowe (Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Należności i opłaty z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów znajdujących się pod zarządem Ministerstwa Leśnictwa i Przemysłu Leśnego stanowiły przychód funduszu leśnego. Przede wszystkim były to odszkodowania z tytułu: przedwczesnego wyrębu lasu, pożarów leśnych, szkód powstałych w wyniku działalności górniczej oraz odszkodowanie za szkodliwe oddziaływanie pyłów i gazów. Głównym przeznaczeniem środków funduszu leśnego było zagospodarowanie lasów, nieużytków na cele leśne, rekultywacja gruntów, remonty i budowa dróg leśnych oraz urządzeń wodno-melioracyjnych oraz wykup gruntów (GUS 1982). Kolejne zmiany wprowadziła ustawa z dnia 28 września 1991 r. określająca nie tylko zasady zachowania, ochro-

ny i powiększania zasobów leśnych, ale także zasady gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym oraz zasady funkcjonowania i tworzenia funduszu leśnego (Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach).

Fundusz leśny w nadleśnictwach jest przeznaczony głównie na działalność administracyjną i podstawową. Przede wszystkim są to wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Zadania finansowane ze środków pieniężnych funduszu leśnego to:

- a) kreowanie korzystnego wizerunku Lasów Państwowych: finansowanie *public relations*;
- b) rozpowszechnianie wiedzy leśnej wśród pracowników Państwowego Gospodarstwa Leśnego lasów Państwowych i w społeczeństwie przez Leśne Kompleksy Promocyjne;
- c) wprowadzanie nowych technologii lub technik, finansowanie wytwarzania prototypów i finansowanie badań naukowych;
- d) utrzymanie jednostek organizacyjnych – zgodnie z art. 32.1. pkt. 4 ustawy o lasach – o szczególnym znaczeniu dla całego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe;
- e) podnoszenie wiedzy pracowników Lasów Państwowych w zakresie użytkowania technik i technologii, szczególnie nowych, ważnych i jednolitych dla wszystkich jednostek Lasów Państwowych, np. dotowanie szkoleń w ramach rozpowszechniania Systemu Informatycznego Lasów Państwowych (SILP);
- f) wprowadzanie w Lasach Państwowych zadań innowacyjnych, które podnoszą efektywność Państwowego Gospodarstwa Leśnego, np. finansowanie procesu upowszechniania Systemu Informatycznego Lasów Państwowych (SILP);
- g) finansowanie zabiegów ochronnych związanych z zagrożeniem przeciwpożarowym i gradacją owadów;
- h) tworzeniu infrastruktury leśnej, zakup maszyn i urządzeń niezbędnych do prowadzenia gospodarki;
- i) tworzenie rynku usług w leśnictwie i innych gałęziach działalności związanych z obsługą jednostek Lasów Państwowych.

Na szczeblu Dyrekcji Generalnej tworzony jest fundusz leśny. Dyrektor Generalny pełni funkcję dysponenta funduszu leśnego; jego rola polega

przede wszystkim na obsłudze administracyjnej przy pomocy DGLP poprzez:

- a) określenie zadań i wspólnych przedsięwzięć realizowanych przez jednostki Lasów Państwowych;
- b) podział środków funduszu leśnego, określenie w procesie planowania przychodów i rozchodów z funduszu leśnego, określenie zasad jego rozliczania;
- c) pełnienie nadzoru nad realizacją wspólnych przedsięwzięć w jednostkach organizacyjnych i rozliczenie zadań;
- d) gromadzenie wszelkich informacji zarówno o rzeczowym, jak i finansowym zaawansowaniu sprzężonych przedsięwzięć;
- e) przygotowanie dokumentacji z realizacji wspólnych przedsięwzięć.

Wyżej wymienione czynności są realizowane w ramach kosztów utrzymania RDLP (Poherely 1999, s. 23).

Fundusz leśny tworzony jest na podstawie procentowego odpisu od wartości sprzedaży drewna (wielkość drewna przeznaczonego na sprzedaż w każdym roku określona jest w 10-letnim planie urządzania lasu); odpis na fundusz leśny obciąża koszty działalności podstawowej nadleśnictw i co miesiąc jest przekazywany przez nadleśnictwa do RDLP i dalej do DGLP. Ponadto do dochodów funduszu leśnego zaliczamy: kary, opłaty związane z wyłączeniem gruntów leśnych z produkcji, odszkodowania wynikające z oddziaływania gazów i pyłów, opłaty za przedwczesny wyręb drzewostanów oraz za szkody górnicze powstałe w wyniku prac górniczych i geodezyjnych. Dopłaty z funduszu leśnego kierowane są do nadleśnictw w celu wyrównania niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej. Dopłata polega na comiesięcznym przekazywaniu środków w wysokości 1/12 wykazanej w planie zasadniczym przez DGLP za pośrednictwem RDLP. Wielkość dopłaty na każdy rok ustalana jest podczas procesu planowania i tak kształtowana w nadleśnictwach, aby wynik finansowy działalności podstawowej i ubocznej był większy od zera. Oprócz dopłaty do działalności podstawowej wyróżnia się też dopłaty celowe, np. na budowę dróg leśnych, infrastruktury turystycznej lub ochronę cennych gatunków. Dopłata celowa jest określana przez DGLP, a nadleśnictwa na

etapie planowania mogą składać wnioski za pośrednictwem RDLP do DGLP w celu akceptacji zadania. Nadleśnictwa, prowadząc działalność, muszą uwzględniać nie tylko koszty i przychody związane z działalnością leśną, ale także koszty związane z udostępnieniem lasu społeczeństwu (koszty budowy infrastruktury leśnej, edukacyjnej, turystycznej) czy ochrony cennych zasobów przyrodniczych i leśnych. Z tego względu część nadleśnictw generuje większe koszty niż uzyskiwane przychody z działalności podstawowej i ubocznej.

W literaturze przedmiotu tematy związane z funduszem leśnym były niejednokrotnie poruszane na płaszczyźnie produkcyjnej, ekonomicznej i pozaprodukcyjnej. Fundusz leśny „jest źródłem i instrumentem wyrównywania niedoboru środków finansowych na działalności administracyjnej i podstawowej w nadleśnictwach” (Buraczewski, Jarosz 2005, s. 191). Zasady jego redystrybucji rodzą nasuwają wiele pytań co do sposobu jego podziału, który może prowadzić do nierównomiernego rozwoju nadleśnictw (Piekutin 2006, s. 3–18, na przykładzie RDLP Radom; Abramowicz, Dyrzc, Szramka 2014, na przykładzie RDLP Wrocław). Wielkość odpisu na fundusz leśny oraz dopłaty mają bezpośredni wpływ na kapitały nadleśnictw i wynik, a zatem również na rozwój jednostki, na realizację funkcji gospodarczych, społecznych i przyrodniczych. Trwale zrównoważona gospodarka leśna została zdefiniowana jako działalność zorientowana na ukształtowanie struktury lasów i ich wykorzystanie w określony sposób i w określonym tempie, jednocześnie zapewniając trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego przy prowadzeniu działalności produkcyjnej, zachowanie ich potencjału regeneracyjnego, a także żywotności i zdolności do wypełniania wszystkich ważnych funkcji ochronnych, gospodarczych i socjalnych, zarówno obecnych, jak i przyszłych, na szczeblu lokalnym, krajowym oraz globalnym bez zagrożenia dla innych ekosystemów. Gospodarka leśna prowadzona w zrównoważony sposób musi realizować każdą z tych funkcji w taki sposób, aby żadna z nich nie była ograniczona lub zaniechana. Lasy Państwowe, prowadząc działalność na terenie całego kraju, mają wpływ na otoczenie i społeczeństwo. Jak to przedstawia Mateusz Zmyślony: „Firma-Idea na

pierwszym miejscu stawia zatem wartości społeczne, przydatność, wrażliwość i zaangażowanie. Od fundamentów chce być ekologiczna i zarządzana zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju” (Zmyślony 2016, s. 12). Działalność Lasów Państwowych musi być tak projektowana, żeby nie ograniczać dóbr dostarczanych przez las, choć nie dotyczy to wszystkich dóbr. Dobra związane z wartością produkcyjną powinny być komercjalizowane w sposób, który nie zakłóciłby istnienia innych wartości lasu i możliwości dostarczania społeczeństwu dóbr rynkowych i nierynkowych. Dlatego tak ważna jest rola funduszu leśnego. Służy on temu, by wszystkie nadleśnictwa mogły realizować zarówno cele gospodarcze związane z produkcją leśną, jak i pozaprodukcyjne cele przyrodnicze i społeczne.

Gospodarka finansowa w Lasach Państwowych

Lasy Państwowe są jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Lasy w Polsce w większości są publiczne i należą do majątku skarbu państwa, działają za zasadzie samodzielności finansowej, pokrywając koszty z własnych przychodów. Model zarządzania w Lasach Państwowych jest trzystopniowy:

1. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych – powoływany jest przez Ministra Środowiska. Kieruje całą organizacją przez wydawanie zarządzeń i decyzji.
 2. RDLP – w jej skład wchodzi 17 jednostek organizacyjnych; do ich zadań należy nadzór nad podległymi jednostkami, nadleśnictwami i zakładami.
 3. Nadleśnictwa – 430 jednostek, które prowadzą gospodarkę leśną na podstawie planu urzędzenia lasu. Nadleśnictwa dzielą się na leśnictwa.
 4. Zakłady o zasięgu krajowym – 7 jednostek organizacyjnych; pełnią funkcję pomocniczą.
 5. Ponadto w ramach Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych funkcjonuje 9 zespołów ochrony lasu. Minister Środowiska sprawuje nadzór nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym.
- Obecne rozwiązanie finansowe zastępuje podatek dochodowy podatkiem leśnym naliczanym od 1 ha lasu. Wielkość podatku leśnego odpro-

wadzona do budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2014 r. wynosiła 153,3 milionów zł. Działalność leśna wyłączona jest z opodatkowania podatkiem dochodowym, pozostała działalność lasów jest natomiast opodatkowana; płatnikiem tego podatku jest DGLP. W 2014 r. podatek wynosił 30,8 milionów zł. (*Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2014 rok*, s. 11–15).

Bilans lasów państwowych prowadzony jest w sposób ciągły, bilans zamknięcia na koniec roku obrotowego jest jednocześnie bilansem otwarcia następnego roku obrotowego. Aktywa, w tym obrotowe, przechodzą na następne okresy, w odróżnieniu od sektora finansów publicznych; w ten sposób po pomniejszeniu o 15% (środki pieniężne przeznaczone na cele społeczno-użyteczne i zasilenie funduszu socjalnego) pozostałe 85% zysku zasila kapitał własny jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, pozwalający na dalsze finansowanie aktywów jednostki.

Fundusz Leśny – zasady podziału

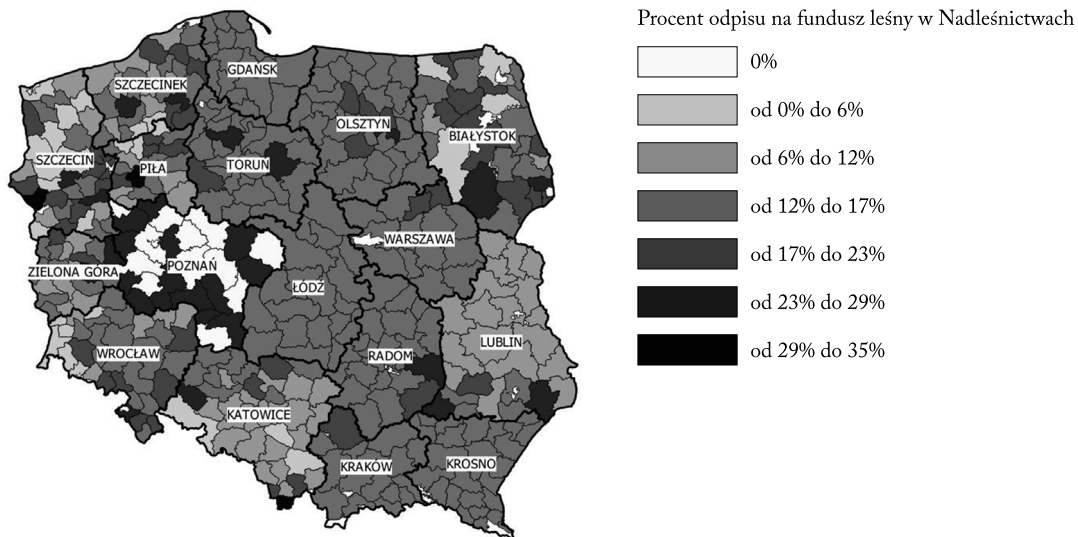
Zasady funkcjonowania funduszu leśnego nie są szczegółowo określone w ustawie o lasach, co prowadzi do zróżnicowania sposobu jego podziału. Ustawa o lasach tylko w ogólnym zakresie reguluje tę kwestię: Dyrektor Generalny „wyrównuje niedobory środków finansowych w nadleśnictwach i RDLP, wynikające ze zróżnicowanych warunków gospodarki leśnej” (ustawa o lasach, art. 33 ust. 3 pkt 7), a „minister właściwy do spraw środowiska, na wniosek Dyrektora Generalnego, w drodze decyzji, ustala corocznie Lasom Państwowym wielkość odpisu na fundusz leśny” (ustawa o lasach, art. 57 ust. 2).

Dopłaty z funduszu leśnego pozwalają nadleśnictwom na prowadzenie działalności leśnej, gdy koszty generowane przez działalność podstawową i administracyjną są wyższe od osiągniętych przychodów. Kluczowym zadaniem funduszu leśnego jest wyrównywanie niedoborów w jednostkach lasów państwowych, kiedy niedobory te są wynikiem działalności podstawowej, gospodarczej i administracyjnej. Środki z funduszu leśnego przeznaczone są na dopłaty do działalności podstawowej, wspólne przedsięwzięcia jednostek lasów państwowych, badania naukowe, tworzenie

infrastruktury leśnej i inne zadania określone w planie zasadniczym zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego.

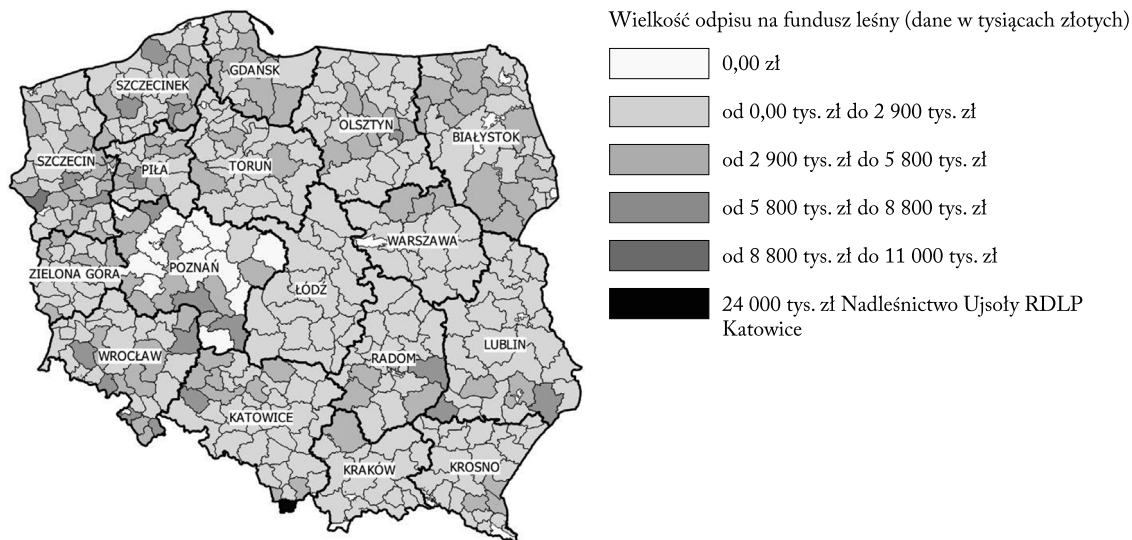
Co roku podczas procesu planowania ustalany jest procent odpisu na fundusz leśny dla RDLP. W roku 2014 odpis wynosił 14,5% dla

17 RDLP. Zróżnicowanie odpisów na poszczególne nadleśnictwa dokonuje się na poziomie RDLP – to one różnicują (lub nie) wielkość odpisu i dopłaty do działalności podstawowej i administracyjnej poszczególnych nadleśnictw tak, aby wynik był większy od zera.



Ryc. 1. Procent odpisu na fundusz leśny w nadleśnictwach w 2014 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w: Lasy Państwowe Informacja Roczna (LPIR – 1) PGL LP – 430 nadleśnictw.



Ryc. 2. Wielkość odpisu na fundusz leśny dane w tys. złotych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie obrotów na koncie 516 – Odpis na fundusz leśny 430 nadleśnictw.

Biorąc pod uwagę dane przedstawione na rycinach 1 i 2 można zauważyć, że regionalne dyrekcje różnie dzielą procent odpisu na fundusz leśny – stosują różne kryteria podziału. Nadleśnictwa w RDLP Łódź i Krosno mają stały odpis na fundusz leśny, w pozostałych dyrekcjach procent odpisu jest różny – stopień zróżnicowania wynosi od 0,40% do 35%. W RDLP Poznań 12 nadleśnictw zostało zwolnionych z odprowadzania środków do funduszu leśnego, a ciężar przejęło pozostałe 13 nadleśnictw, w których odpis wynosił od 25% do 27%.

Oprócz procentowego odpisu od wielkości sprzedaży fundusz leśny zasilają też pozostałe opłaty związane z wyłączeniem lasów z produkcji i inne. Wymieniane opłaty rozliczane są głównie w RDLP i przekazywane do GDLP.

W tabeli 1 przedstawiono dodatkowe dochody funduszu leśnego. Porównując zawarte w niej informacje, można zauważyć, że w tych regionalnych dyrekcjach, na terenie których znajdują się kopalnie, kamieniołomy i elektrownie, przekazywane są największe środki finansowe do funduszu leśnego. Jest to związane z tym, że działające na terenie gruntów leśnych zakłady przekazują środki finansowe za przekazane im grunty leśne, na których prowadzą działalność gospodarczą.

W ramach wykorzystania funduszu leśnego można wyróżnić trzy kategorie dopłat: pierwsza to dopłata kosztowa do działalności podstawowej i ubocznej, druga to dopłata kosztowa celowa, trzecia to dopłata do zadań inwestycyjnych.

Tabela 1. Dodatkowe dochody funduszu leśnego w 2014 r., konto 243 – Rozrachunki wewnątrzbranżowe z tytułu pozostałych dochodów funduszu leśnego według tytułów (konto 24301 do 24311)

LP	RDLP	Liczba nadleśnictw	Pozostałe dochody funduszu leśnego, konto 24301 do 24311 (dane w tys. złotych)
1	RDLP Białystok	31	808,29
2	RDLP Katowice	38	25 779,24
3	RDLP Kraków	16	8 549,97
4	RDLP Krosno	26	5 094,00
5	RDLP Lublin	25	1 854,10
6	RDLP Łódź	19	25 593,50
7	RDLP Olsztyn	33	3 414,87
8	RDLP Piła	20	1 051,56
9	RDLP Poznań	25	31 803,21
10	RDLP Szczecin	35	9 816,32
11	RDLP Szczecinek	30	4 942,33
12	RDLP Toruń	27	6 964,34
13	RDLP Wrocław	33	18 921,82
14	RDLP Zielona Góra	20	3 068,93
15	RDLP Gdańsk	15	5 582,45
16	RDLP Radom	23	4 658,31
17	RDLP Warszawa	14	11 979,28
	Suma	430	169 882,52

Źródło: opracowanie własne na podstawie obrotów na kontach 24301 do 24311 – Rozrachunki wewnątrzbranżowe z tytułu pozostałych dochodów funduszu leśnego według tytułów.

Dopłata kosztowa celowa

Dopłata ta rozliczana jest na podstawie faktycznie poniesionych kosztów. Rozliczenie następuje po wykonaniu zadania. Dopłata kosztowa ma bezpośredni wpływ na wynik finansowy nadleśnictwa, na wzrost wyniku o wielkość dopłaty (konto 740 – dopłaty wewnętrzne z funduszu leśnego na wyrównanie niedoborów środków finansowych jednostek LP). Dopłata celowa tworzona jest na etapie planu zasadniczego nadleśnictwa zgodnie z wytycznymi określonymi przez DGLP (DGLP określa, jakie zadania będą realizowane z funduszu leśnego). Nadleśnictwa występują za pośrednictwem RDLP do DGLP o sfinansowanie zadań z funduszu leśnego, takich jak np. restytucja jodły, restytucja cietrzewia i inne zawarte w planie zasadniczym. Nadleśnictwo po uzyskaniu zgody umieszcza zadanie w planie zasadniczym.

Dopłata do działalności podstawowej

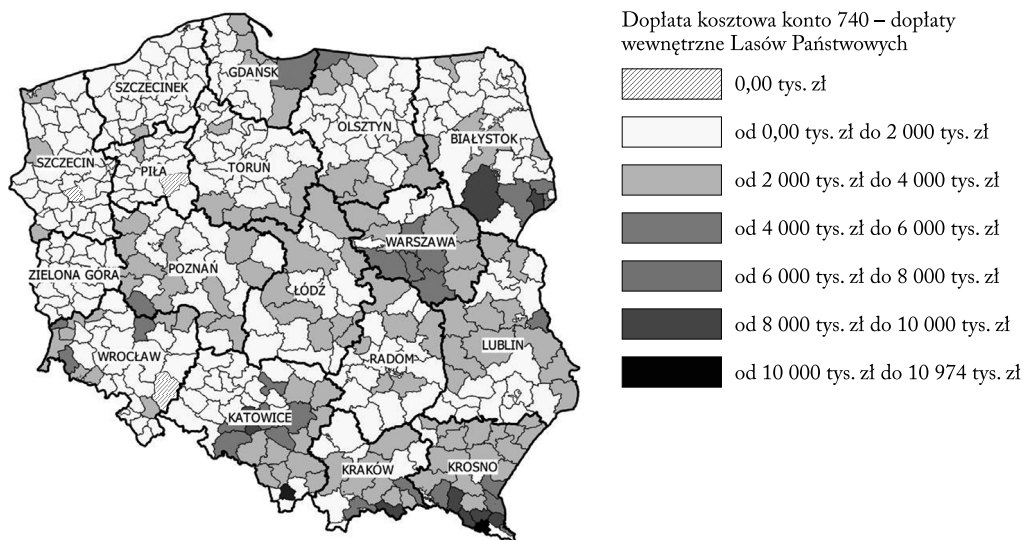
Dopłata ta nie jest przeznaczona na realizację określonego zadania rzeczowego; jest kierowana do nadleśnictw, których przychody z działalności podstawowej i administracyjnej są niższe od planowanych kosztów, w celu zapewnienia prowadzenia działalności leśnej. Dopłata do działalności podstawowej powoduje wzrost wyniku o wielkość dopłaty (konto 740 – dopłaty

wewnętrzne z funduszu leśnego na wyrównanie niedoborów środków finansowych jednostek Lasów Państwowych). Nadleśnictwa podczas planowania ujmują koszty (rozmiar prac leśnych określony jest w planie urządzania lasu) i przychody (masa drewna przeznaczonego na sprzedaż wynika z planu urządzania lasu) działalności podstawowej oraz ubocznej. W przypadku gdy nadleśnictwo na etapie planowania wykazuje wynik ujemny działalności podstawowej i ubocznej, RDLP przesuwa dopłatę do tych nadleśnictw w takiej wysokości, aby wynik był dodatni. Na rycinie 3 przedstawiono wielkość dopłaty kosztowej (dopłata celowa kosztowa oraz dopłata do działalności podstawowej), jaką otrzymały nadleśnictwa z funduszu leśnego w 2014 r.

Głównymi biorcami dopłaty kosztowej są nadleśnictwa znajdujące się w południowo-wschodniej części Polski. Są to tereny, na których prowadzenie gospodarki leśnej oraz warunki przyrodnicze, społeczne i ukształtowanie terenu wymagają przekierowania dopłaty, aby nadleśnictwa te bez względu na ponoszone koszty mogły prowadzić działalność leśną.

Dopłata celowa – kapitałowa

Dopłata ta rozliczana jest na podstawie faktycznie poniesionych nakładów inwestycyjnych.



Ryc. 3. Wielkość dopłaty kosztowej do nadleśnictw w 2014 r.

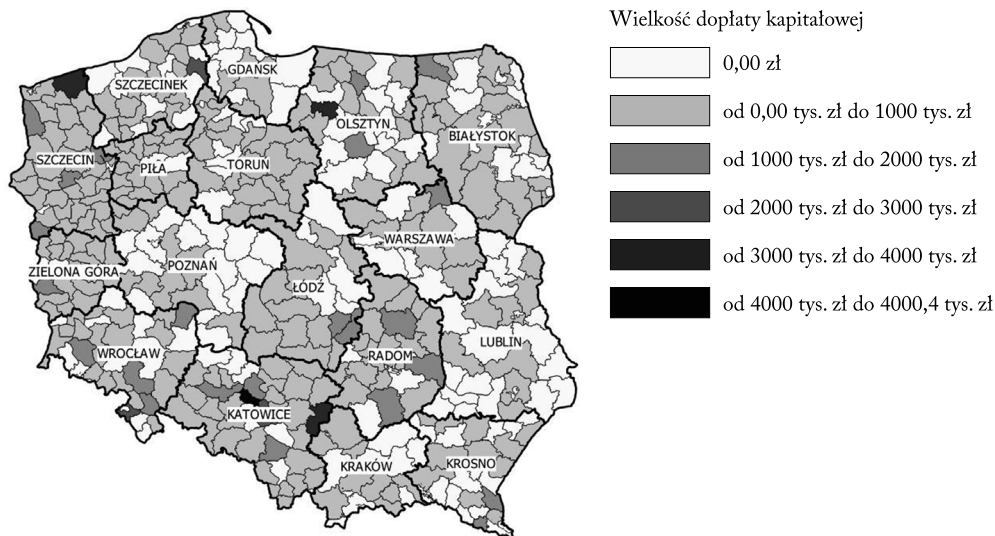
Źródło: Opracowanie własne na podstawie obrotów na koncie 740 – dopłaty wewnętrzne Lasów Państwowych 430 nadleśnictw.

Rozliczenie następuje po wykonaniu zadania według faktycznie poniesionych nakładów inwestycyjnych. Dopłata kapitałowa bezpośrednio zwiększa kapitał zasobów Lasów Państwowych danej jednostki (konto 800111 – otrzymane środki na aktywa trwałe z funduszu leśnego). Dopłata celowa kapitałowa tworzona jest na etapie planu zasadniczego nadleśnictwa zgodnie z wytycznymi określonymi przez DGLP (DGLP określa, jakie zadania inwestycyjne będą dofinansowane z funduszu leśnego). Nadleśnictwa występują za pośrednictwem RDLP do DGLP o sfinansowanie zadań inwestycyjnych z funduszu leśnego. Na ryc. 4 przedstawiono dopłatę kapitałową do budowy i zakupu środków trwałych w poszczególnych nadleśnictwach w 2014 r.

Wielkość dopłaty kapitałowej i zadania, których realizacji będzie ona służyć, ustalane są w procesie planowania. Dopłaty mogą dotyczyć zakupu, budowy i modernizacji środków trwałych służących gospodarce leśnej, jak i budowy środków trwałych niezwiązanych z gospodarką leśną, np. infrastruktury turystycznej. DGLP zatwierdza zadania inwestycyjne, jakie będą finansowane z funduszu leśnego, nadleśnictwa zaś w trakcie roku mogą występować o dofinansowanie zadań inwestycyjnych za pośrednictwem RDLP. Przy

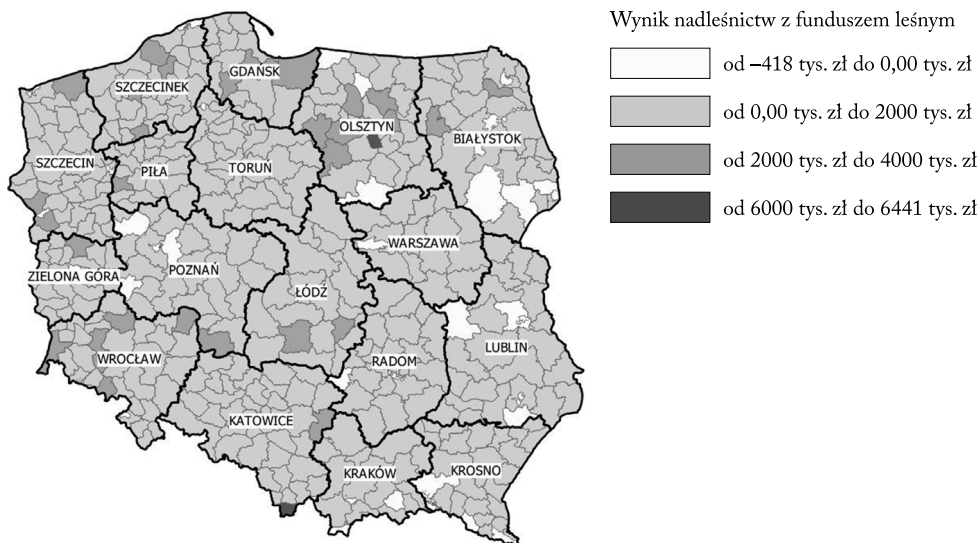
takiej redystrybucji dopłaty z funduszu leśnego DGLP ma bezpośredni wpływ na to, jakie inwestycje będą realizowane, może stymulować zadania inwestycyjne, na których budowie najbardziej jej zależy, np. budowę szkółek leśnych lub zakup maszyn leśnych. Dopłata kapitałowa powoduje wzrost kapitałów w nadleśnictwie, ale nie ma wpływu na wynik finansowy nadleśnictwa. Na rycinach 5 i 6 przedstawiono wyniki nadleśnictw w zakresie działalności administracyjnej, podstawowej i ubocznej z funduszem leśnym oraz bez funduszu leśnego.

Jak widać z przedstawionych danych, fundusz leśny jest narzędziem finansowym pozwalającym realizować zadania związane z działalnością produkcyjną leśną, jak i działalnością pozaprodukcyjną. Przedstawione ryciny wyraźnie świadczą o tym, że część nadleśnictw nie może prowadzić gospodarki leśnej bez funduszu leśnego, gdyż przychody które osiąga jednostka nie wystarczają do pokrycia kosztów zadań określonych w ustawie o lasach. Rolą funduszu leśnego jest taki podział środków finansowych, aby można było realizować zadania w równomierny sposób na terenie całego kraju, i przesunięcie tych środków z jednostek dochodowych do jednostek deficytowych.



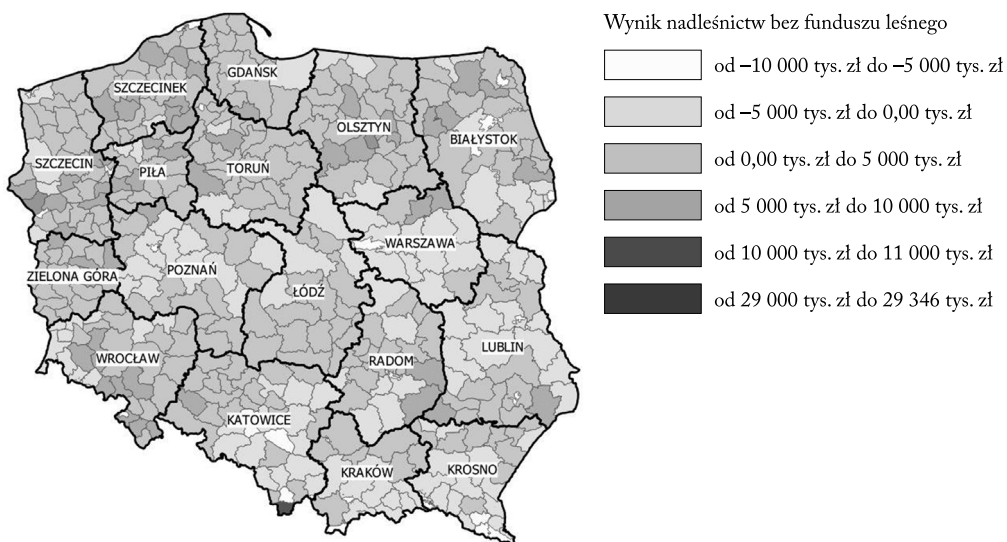
Ryc. 4. Wielkość dopłaty kapitałowej do nadleśnictw w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie obrotów na koncie 800111 – Otrzymane środki na aktywa trwałe z funduszu leśnego 430 nadleśnictw.



Ryc. 5. Wynik nadleśnictw z funduszem leśnym w 2014 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w: Lasy Państwowe Informacja Roczna LPIR-1.



Ryc. 6. Wynik nadleśnictw bez funduszu leśnego w 2014 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w: Lasy Państwowe Informacja Roczna LPIR-1.

Analiza dopłaty z funduszu leśnego

Weryfikacji dopłaty można dokonać za pomocą zbadania rentowności, inaczej zyskowności, metodą analizy wskaźnikowej. Wskaźniki rentowności informują o szybkości zwrotu zaangażowanego w nadleśnictwie kapitału. Poziom tych wskaź-

ników jest wyrazem zdolności nadleśnictwa do generowania zysków z zaangażowanych środków – im wyższy poziom wskaźników, tym lepiej. Zaznaczyć trzeba, że nadleśnictwa nie działają jak przedsiębiorstwa rynkowe, nie mogą dowolnie zwiększać podaży drewna, gdyż wielkość drewna

przeznaczonego na rynek jest określona w planie urzędowania lasu. Z drugiej strony, nadleśnictwa zobligowane są do wykonania zabiegów hodowlanych i ochronnych bez względu na ponoszone koszty, do utrzymywania i powiększania zasobów i upraw leśnych.

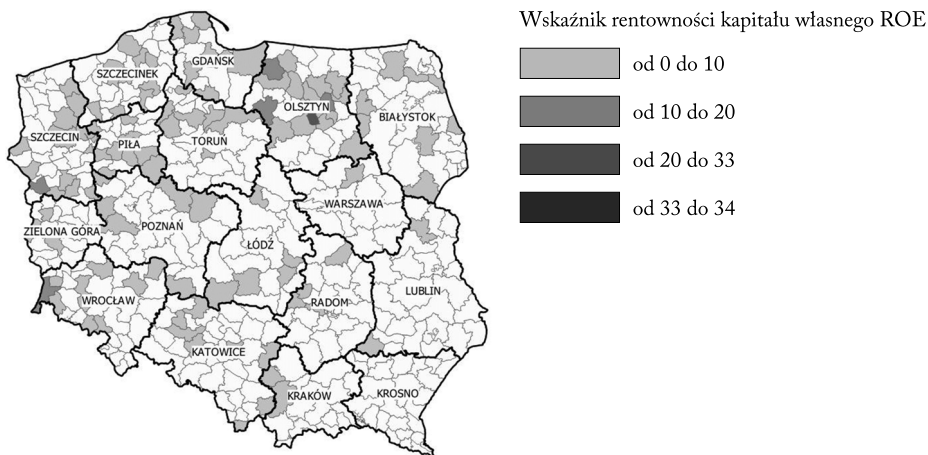
Zazwyczaj wyróżnia się dwa aspekty rentowności: rentowność kapitałów (rentowność ekonomiczną ROE) i rentowność aktywów (rentowność ekonomiczną ROA),

Rentowność zaangażowanych kapitałów własnych (rentowność finansowa ROE) określa, ile

procent czystego zysku udało się osiągnąć w firmie z jednej jednostki kapitałów własnych. Inaczej mówiąc, określa ona stopę zysku, jaką przynosi jednostkowa inwestycja w danym nadleśnictwie. Chcąc wyrównać powstałe różnice, można przesunąć kapitały pomiędzy nadleśnictwami lub korygować dopłatę z funduszu leśnego, czyli wpływać na wynik jednostek czy wielkość kapitałów.

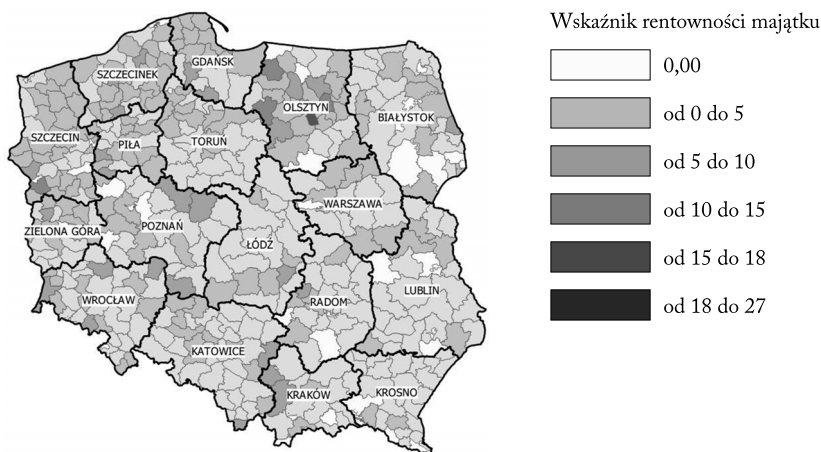
Wskaźnik rentowności ROE

Rentowność aktywów (rentowność ekonomiczna ROA) informuje o wielkości zysku netto



Ryc. 7. Wskaźnik rentowności ROE nadleśnictw w 2014 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w bilansie – 430 nadleśnictw.



Ryc. 8. Wskaźnik rentowności ROA nadleśnictw w 2014 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w bilansie – 430 nadleśnictw.

przypadającego na jednostkę zaangażowanego w nadleśnictwie majątku, obejmującego majątek trwały i majątek obrotowy. Określa również zdolność nadleśnictwa do zarządzania aktywami i generowania zysku. Wskaźnik ten informuje, jak skutecznie pracuje (przynosi zyski) każda złotówka zainwestowanego kapitału w przedsiębiorstwie. Im wyższa jest wartość tego wskaźnika, tym wyższa efektywność i potencjał rozwojowy nadleśnictwa. Chcąc wyrównać różnice pomiędzy jednostkami, można korygować wysokość dopłaty kosztowej pomiędzy nadleśnictwami tak, aby współczynnik ROA był na zbliżonym poziomie we wszystkich nadleśnictwach.

Wnioski

Dopłata i odpis na fundusz leśny mogą być tak weryfikowane, aby nadleśnictwa mogły rozwijać się równomiernie. Dopłata z funduszu leśnego stymuluje w nadleśnictwie te działania, które pobudzałyby zarówno dobra rynkowe, jak i nierynkowe, tj. środowiskowe – pozaprodukcyjne. Spełnienie tych działań nie jest związane z generowaniem przychodów i nie może być z przychodem związane. Funkcje przyrodnicze lasy spełniają w sposób naturalny lub w wyniku oddziaływania człowieka. Lasy mają korzystny wpływ na kształtowanie klimatu globalnego i lokalnego (na ochronę gleb przed erozją i regulację obiegu wody w przyrodzie). W celu ochrony cennych siedlisk zakładane są lasy ochronne (3527 tys. ha – 49,8% całkowitej powierzchni leśnej przy uwzględnieniu powierzchni rezerwatów: 101 tys. ha – 51,2% całkowitej powierzchni leśnej). Funkcje społeczne lasy spełniają, będąc miejscem rekreacji, wypoczynku i edukacji społeczeństwa, dają też nieograniczoną możliwość korzystania z płodów runa leśnego. Nie jest jednak możliwe, aby osiągnąć przychody z działalności turystycznej mogły w całości pokryć koszty związane z infrastrukturą turystyczną i edukacyjną oraz ochroną lasu.

Nadleśnictwa nie mają charakteru przedsiębiorstwa, nie dążą do maksymalizacji zysku; bez względu na ponoszone koszty muszą realizować zadania gospodarcze zawarte w planie urzędowania lasu i w ustawie, w szczególności:

1. Zachowania lasów (utrzymywania lesistości na niezmiennym poziomie bez względu na ponoszone koszty) i ich korzystnego wpływu na klimat, powietrze, wodę oraz warunki życia i zdrowia człowieka.
2. Ochrony lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych. Składnikami tego zadania są:
 - a) zachowanie różnorodności przyrodniczej;
 - b) zachowanie leśnych zasobów genetycznych;
 - c) zachowanie walorów krajobrazowych;
 - d) służenie potrzebom nauki.
3. Ochrony gleb i terenów szczególnie narażonych na zniszczenia lub uszkodzenie oraz o szczególnie znaczeniu społecznym.
4. Ochrony wód powierzchniowych i głębinowych, retencji, zlewni, w szczególności na obszarach wododziału i na obszarach zasilania zbiorników wód podziemnych.
5. Produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu.

Prowadząc działalność gospodarczą, Lasy Państwowe muszą uwzględniać wyżej wymienione cele w procesie gospodarczym i tak zarządzać zasobami finansowymi, aby nie ograniczać, nie zaniedbać ani nie pominąć żadnego z nich. Podstawy finansowe muszą być precyzyjnie określone i stabilne, aby gwarantowały zrównoważony rozwój nadleśnictwa, jak i otoczenia, na którym gospodarują. Las jest zasobem naturalnym, ma zdolność odtwarzania swoich funkcji: „zasoby odnawialne charakteryzują się tym, że dopóki korzysta z nich racjonalnie, nie naruszając warunków równowagi środowiska, odnawiają się i stanowią rezerwuar dóbr, z którego człowiek może czerpać.” (Woś 1995, s. 13). „Lasy, należące do najważniejszych ekosystemów występujących na kuli ziemskiej, odgrywają wiele bardzo istotnych funkcji zarówno w ramach zasobów kapitału naturalnego, jak i gospodarce człowieka” (Becla, Czaja 2002, s. 142). Są bezcennym ekosystemem, w którym gospodarka leśna jest tak prowadzona że nie pomija pozostałych funkcji.

Na podstawie przedstawionych danych można jednoznacznie stwierdzić, że fundusz leśny wyrównuje niedobory finansowe w jednostkach, w których koszty działalności leśnej są wyższe niż

przychody z tej działalności. Stąd też wśród nadleśnictw wysokotarowych mających dodatni bilans funduszu leśnego istnieje przeświadczenie, że jednostki mające ujemny bilans działają na ich koszt. Łatwiej jest uzyskać nadleśnictwom dopłaty ze środków funduszu leśnego niż dążyć do maksymalizacji efektów ekonomicznych w innych gałęziach działalności lub ograniczyć koszty działalności administracyjnej. Z tego względu dofinansowywanie jednostek deficytowych nie rozwiązuje problemu sprawiedliwego czy racjonalnego wyrównywania różnic finansowych, wynikających z prowadzenia gospodarki leśnej w zróżnicowanych warunkach środowiskowych i ekonomicznych oraz z realizacji funkcji przyrodniczych i społecznych. Dopłata z funduszu leśnego powinna być dzielona w taki sposób, żeby umożliwiała równomierny rozwój nadleśnictw, co doprowadziłoby do równomiernego wykorzystania produkcyjnych, a zwłaszcza pozaprodukcyjnych funkcji jednostek lasów państwowych na terenie całego kraju.

Bibliografia

- Abramowicz, K., Dyrz, A., Szramka H. (2014). Wpływ redystrybucji środków funduszu leśnego na rentowność nadleśnictw. *Sylwan* 158 (7), 483–490.
- Becla, A., Czaja, S. (2002). *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Buraczewski, A., Jarosz, K. (2005). *Podstawy rachunkowości i gospodarki finansowej w Lasach Państwowych*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego.
- Dawidziuk, J., Klocek, A. (2005). Uwarunkowania rozwoju gospodarki leśnej. W: *Polityka leśna państwa i Narodowy Program Leśny. Materiały z konferencji*, Ośrodek Edukacji Ekologicznej i Integracji Europejskiej Lasów Państwowych, Jedlnia Letnisko, 18 maja 2005 r. Warszawa: Centrum Informacyjne Lasów Państwowych.
- Dyduch, J., Kozuch, M. (2007). Wykorzystanie Funduszu Leśnego i Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych w finansowaniu przedsięwzięć proekologicznych w Polsce. *Zeszyty Naukowe. Akademia Ekonomiczna w Krakowie*, 732, 75–94.
- GUS (1982). *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Uwagi metodyczne. Ochrona środowiska i gospodarka wodna*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Piekutin, J. (2006). Analiza funkcjonowania funduszu leśnego w systemie finansowym Lasów Państwowych na przykładzie Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Radomiu. *Sylwan* 6, 3–18.
- Pohereły, M. (1999). Fundusz Leśny, mikrowersja. Szczegółowa charakterystyka systemu finansowego Lasów Państwowych proponowanego do upowszechnienia w LP, Katowice.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczególnych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, Dz.U. z 1994 r. Nr 134, poz. 692.
- Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2014 rok*. Warszawa: Lasy Państwowe, <http://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty/sprawozdanie-finansowo-gospodarcze-pgl-lp>.
- Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. z 1971 r. Nr 27, poz. 46.
- Ustawa z dnia 28 września 1991r. o lasach, Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435.
- Woś, A. (1995). *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*. Warszawa: Wydawnictwa Naukowo-Techniczne.
- Zmyślony, M. (2016). Introduction: Brand as culture – culture as brand. w: E. Bendyk, J. Buzek, J. Hausner, M. Kudłacz, A.D. Rotfeld, M. Zmyślony, *Open Eyes Book* (s. 9–33). Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.

The role of the forest fund in balancing the deficit of Forest Districts

The company Lasy Państwowe (State Forests) is financially autonomous and covers the costs of its activity from its own revenues (Chapter 8, Article 50, of the Act). It is not its objective to maximize profits but to perform economic, productive and non-productive natural and social functions. In order to ensure that such activities may be conducted throughout Poland, even in those forest districts where the costs are higher than the revenues generated, the forest fund has been established to offset financial deficits in loss-making forest districts. The forest fund is a financial instrument spent on tasks defined in the forest act, especially to offset deficits due to the costs of forest management, joint ventures of the company's organizational units, creation of the infrastructure necessary to conduct forest management, as well as evaluating and estimating the forests and their resources. The rules of forest fund redistribution are not clearly specified, which is why each Regional Directorate of State Forests (RDSF) adopts different criteria relating to its redistribution. The aim of the paper is to define the role of the forest fund in balancing financial deficits in forest districts on the basis of data received from General Directorate of State Forests for the year 2014. The write-off in 2014 amounted to 14.5% of timber sales for individual RDSFs. Each RDSF differentiates the write-off and the subsidies from the forest fund for individual forest districts and influences liquidity and profitability of the forest districts it supervises.

This paper was prepared on the basis of selected literature, analysis of materials received from the General Directorate of State Forests, own analyses and the experience gained in the course of professional work in the State Forests.

Keywords: state forests, forest fund, sustainable development, forestry

Wojciech Fill

Wybrane aspekty prawne odpowiedzialności korpusu służby cywilnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w procesie realizacji krajowych programów operacyjnych

Celem opracowania jest charakterystyka zadań członków korpusu służby cywilnej w obszarze realizacji ogólnokrajowych programów operacyjnych i określenie przesłanek przypisania członkom tego korpusu odpowiedzialności w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Problematyka ta eksponuje jeden z istotniejszych problemów leżących u podstaw sprawnego funkcjonowania służby cywilnej, jakim jest pogodzenie uprawnień i obowiązków piastuna funkcji organu z nadania politycznego z utrwalonymi w państwach demokratycznych zasadami funkcjonowania służby cywilnej oraz rozgraniczenia odpowiedzialności politycznej i prawnej. W praktyce istnieją obszary, gdzie sfery te się nakładają. Stan taki może powodować różnego rodzaju kolizje prawne.

Słowa kluczowe: służba cywilna, dyscyplina, kompetencje, program operacyjny

Wstęp

Czynności związane z gospodarką strumieniami bezzwrotnych i zwrotnych środków europejskich w ramach krajowych programów operacyjnych obciążają w znacznej mierze członków korpusu służby cywilnej. Wiąże się to z ustawowym powierzeniem kompetencji tak zwanych instytucji zarządzających, certyfikujących, a nierzadko również pośredniczących i wdrażających m.in. centralnym organom administracji rządowej. Zjawisko to pozwala dostrzec jeden z istotniejszych problemów leżących u podstaw sprawnego funkcjonowania służby cywilnej, jakim jest pogodzenie uprawnień i obowiązków piastuna funkcji organu z nadania politycznego z utrwalonymi w państwach demokratycznych zasadami funkcjonowania służby cywilnej oraz rozgraniczenia odpowiedzialności politycznej i prawnej. W praktyce istnieją znaczące

obszary, gdzie sfery te się przecinają lub nakładają. Sytuacja taka może powodować powstawanie złożonych stanów prawnych na gruncie przypisania odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W celu analizy wskazanych zagadnień oraz sformułowania wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda* przyjęto hipotezę badawczą, zgodnie z którą ustawa o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych¹, pozwalając na względnie precyzyjną identyfikację znamion poszczególnych deliktów finansowych i administracyjnych, nie rozstrzyga zarazem w sposób wyczerpujący wątpliwości natury podmiotowej istniejących w obszarze rozdzielenia odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych między piastunami funkcji organów administracji publicznej a korpusem służby cywilnej. W szczególności kwestią nierozstrzygniętą w doktrynie pozostaje zagadnienie konieczności łącznego wypełniania przez tę samą osobę materialnoprawnych i proceduralnych przesłanek popełnienia czynu zabronionego określonych w art. 13 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny

Wojciech Fill
Katedra Prawa Publicznego
Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 27
31-511 Kraków
wojciech.fill@uek.krakow.pl

¹ Ustawa z dnia 17.12.2004 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

finansów publicznych². Problemów tych nie rozwiązuje również wykładnia art. 29 wskazanej ustawy, gdyż wynikająca stąd norma pozwala tylko częściowo wyjaśnić istniejące wątpliwości.

1. Struktura instytucjonalna oraz podstawy prawne

Programy operacyjne stanowią podstawę prowadzenia działań współfinansowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej, zwanych normatywnie polityką rozwoju. Programy te są realizowane w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki i tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej³. Cele prowadzenia krajowej polityki rozwoju w znacznym stopniu determinuje członkostwo w Unii Europejskiej. W konsekwencji skuteczna realizacja celów tej polityki przesądza o sensowności funkcjonowania Unii Europejskiej⁴. Priorytety polityki rozwoju i sposób ich realizacji wpływają na sposób podziału zasobów budżetu Unii Europejskiej. Tym samym priorytety te przesądają o kształcie działań społeczno-polityczno-gospodarczych podejmowanych w poszczególnych państwach członkowskich. Ze względu na skalę absorpcji środków wspólnotowych przez Polskę oddziaływanie to widoczne jest w sposobie myślenia polityków i ekonomistów, a co za tym idzie w strukturze i treści wewnątrz krajowych regulacji prawnych.

Analiza rozwiązań normatywnych pozwala na wyodrębnienie poszczególnych obszarów prowadzenia polityki rozwoju. Ze względu na zagadnienia prawnofinansowe za najważniejszy z tych obszarów należy uznać politykę spójności; realizacja jej celów opiera się na europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych, Funduszu Spójności oraz budżetowych środkach

własnych państw członkowskich. W perspektywie finansowej na lata 2014–2020 instytucjonalne i prawnofinansowe ramy prowadzenia polityki spójności wyznacza rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. Ustanawia ono: wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego; przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego; przepisy uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006⁵ (dalej zwane rozporządzeniem ogólnym⁶). Na gruncie regulacji krajowej wdrażaniu unormowań rozporządzenia ogólnego służą dwie komplementarne względem siebie ustawy: o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej na lata 2014–2020⁷. Pierwsza z tych ustaw kształtuje ramy organizacyjne umożliwiające podział zadań wynikających z rozporządzenia ogólnego – w tym przygotowanie dokumentów programowych takich jak: umowa partnerstwa, strategię i programy operacyjne (Jaśkiewicz 2014a, 1.3) – druga zaś koncentruje się na implementacji rozwiązań prawnofinansowych wynikających z rozporządzenia ogólnego (Jaśkiewicz 2014b, 1.3). Oba akty zostały skorelowane również z rozwiązaniami ustawy o finansach publicznych⁸, dotyczącymi charakteru i procedur związanych z wydatkowaniem zasobów budżetu środków europejskich oraz niektórych kategorii dotacji celowych.

⁵ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320.

⁶ Jest to skrót przyjęty normatywnie (zob. art. 2 pkt 22 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020).

⁷ Ustawa z dnia 11.07.2014 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1460 z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

² Dz.U. z 2017 r., poz. 1311 z późn. zm.

³ Art. 2 ustawy z dnia 06.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2017 r., poz. 1376 z późn. zm.).

⁴ Ramy prawne prowadzenia Polityki Rozwoju zostały wyeksponowane w art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

Zgodnie z tzw. zasadą zarządzania dzielonego⁹ państwa członkowskie i Komisja UE są odpowiedzialne za zarządzanie programami realizowanymi w ramach polityki spójności oraz za ich kontrolę zgodnie z obowiązkami określonymi m.in. w rozporządzeniu ogólnym i w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy. Państwa członkowskie, realizując wymogi w zakresie zarządzania, kontroli i audytu, są zobligowane do utworzenia odpowiedniego systemu instytucjonalnego oraz zapewnienia, aby systemy zarządzania i kontroli programów były ustanawiane zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy oraz aby systemy te funkcjonowały skutecznie.

W ramach kompetencji określonych regulacjami rozporządzenia ogólnego system instytucjonalny tworzą na gruncie rozwiązań polskich instytucje zarządzające, pośredniczące, wdrażające, certyfikujące i audytowe¹⁰. W rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju instytucją zarządzającą, która odpowiada za kierowanie wykonaniem programu operacyjnego zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami¹¹, jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego lub inny odpowiedni minister¹². Z kolei pod pojęciem instytucji pośredniczącej ukrywają się różne organy administracji publicznej lub inne jednostki sektora finansów publicznych, którym w drodze porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą została powierzona część zadań związanych z realizacją programu

operacyjnego. Instytucja wdrażająca może być podmiotem publicznym lub prywatnym, któremu na podstawie porozumienia lub umowy została powierzona, w ramach programu operacyjnego, realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów. Funkcje instytucji audytowej może pełnić wyłącznie organ administracji publicznej funkcjonalnie niezależny od instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej, wyznaczony dla każdego programu operacyjnego oraz odpowiedzialny za weryfikację skutecznego działania systemu zarządzania i kontroli.

W zakresie realizacji krajowych programów operacyjnych funkcje zarówno instytucji zarządzającej, jak i certyfikującej powierzono w drodze regulacji ustawowej ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego¹³, zaś kompetencje instytucji audytowej Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej¹⁴. Przypisanie pozostałych ról w strukturze podmiotów realizujących cele polityki spójności konkretnym jednostkom życia społecznego następuje w drodze zawierania stosownych umów lub porozumień, w granicach wyznaczonych przepisami rozporządzenia ogólnego.

W ramach krajowych programów operacyjnych przyjętych w obecnej perspektywie finansowej status instytucji pośredniczących uzyskały: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, liczne ministerstwa¹⁵, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), Narodowe Centrum Badan i Rozwoju, Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Centrum Projektów Europejskich, Centrum Projektów

⁹ Zob. art. 59 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).

¹⁰ Zob. art. 5, pkt. 2–4a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; por. art. 2 i art. 122–125 rozporządzenia ogólnego.

¹¹ Zob. art. 125 ust. 1 rozporządzenia ogólnego w związku z art. 2, pkt 11 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.

¹² Art. 5 pkt 2 ustawy o zasadach rozwoju. W przypadku regionalnych programów operacyjnych rolę instytucji zarządzającej pełni zarząd danego województwa (art. 9 ust. 1, pkt 2 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020).

¹³ Art. 9 ust. 1 pkt. 1 i 6 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Od zasady tej istnieją jednak wyjątki. Na przykład, w przypadku Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich funkcję instytucji zarządzającej pełni minister właściwy do spraw rozwoju wsi, zaś w przypadku Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze minister właściwy do spraw rybołówstwa.

¹⁴ Art. 14 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 508), a także art. 123 ust. 4 rozporządzenia ogólnego.

¹⁵ Ministerstwa: Spraw Wewnętrznych, Sprawiedliwości, Edukacji Narodowej, Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Środowiska, Energii, Zdrowia oraz Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Polska Cyfrowa, Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych, Ośrodek Przetwarzania Informacji, Instytut Nafty i Gazu – Państwowy Instytut Badawczy, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach oraz kilka wojewódzkich urzędów pracy¹⁶.

Tworzenie instytucji pośredniczących oraz wdrażających (tzw. instytucji pośredniczących drugiego stopnia) nie ma charakteru obligatoryjnego i jest warunkowane koniecznością zapewnienia skuteczności wdrażania poszczególnych programów operacyjnych.

Wyodrębnienie instytucji wdrażających okazało się konieczne tylko w przypadku dwóch krajowych programów operacyjnych, w ramach których status ten uzyskały: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Instytut Nafty i Gazu – Państwowy Instytut Badawczy, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach, Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych¹⁷ oraz Ośrodek Przetwarzania Informacji¹⁸.

Jak wynika z powyższych zestawień, cechą instytucjonalnego systemu gospodarowania środkami wspólnotowymi jest dążenie do koncentracji zadań związanych z pośredniczeniem i wdrażaniem programów operacyjnych w rękach jednostek sektora finansów publicznych, często powoływanych specjalnie w celu gospodarowania tymi środkami (jednostki budżetowe w formie centrów tworzone przez centralne organy administracji rządowej i agencje wykonawcze, w tym przede wszystkim PARP), bądź realizujących przedmiotowe zadania w ramach kompetencji tradycyjnie związanych z zadaniami danej jednostki (jednostki budżetowe w postaci ministerstw i niektórych funduszy celowych oraz BGK).

2. Korpus służby cywilnej i jego zadania

W strukturze organizacyjnej tylko niektórych ze wskazanych podmiotów funkcjonują stanowiska zajmowane przez członków korpusu służby cywilnej. Wobec regulacji art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁹ ich identyfikacja może stanowić problem teoretyczny. Zgodnie z tym przepisem korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych m.in. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, a także w urzędach centralnych organów administracji rządowej. Zgodnie z doktryną ustawodawca, wskazując w powołanym przepisie na urzędy centralne organów administracji rządowej, miał na myśli te podmioty, które zostały *expressis verbis* wskazane w przepisach jako obsługujące organy centralne (Jagielski 2010, komentarz do artykułu 2, teza 4; Wujczyk 2014). Spośród wymienionych podmiotów należy zatem zaliczyć do wykazujących podaną cechę tylko urzędy obsługujące: ministrów, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej i Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, z pominięciem urzędów obsługujących organy agencji rządowych, NFOŚiGW, instytutów badawczych i kierowników pozostałych jednostek budżetowych. Stąd identyfikacja zadań obciążających poszczególnych członków korpusu służby cywilnej w dalszej części artykułu może dotyczyć tylko urzędów obsługujących te trzy grupy organów.

Centralną pozycję w instytucjonalnym systemie gospodarowania środkami europejskimi zajmuje obecnie Minister Inwestycji i Rozwoju. Zadania tego organu – działającego w zależności od konkretnego programu operacyjnego jako instytucja zarządzająca, pośrednicząca, certyfikująca lub wdrażająca – wykonują pracownicy szeregu ministerialnych departamentów utworzonych specjalnie w celu realizacji wskazanych zadań ministra. Przykładowo w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju obsługę zadań Ministra w zakresie działu administracji rządowej „rozwój regionalny” zapewniają m.in. następujące departamenty: Budżetu Rozwoju, Certyfikacji i Desygnacji,

¹⁶ M.in. w Lublinie, Toruniu i Wrocławiu.

¹⁷ W ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”.

¹⁸ W ramach Programu Operacyjnego „Inteligentny Rozwój”.

¹⁹ Dz.U. z 2017 r., poz. 1889 z późn. zm.

Europejskiego Funduszu Społecznego, Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej, Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Programów Infrastrukturalnych, Programów Pomocowych, Programów Ponadregionalnych, Programów Wsparcia Innowacji i Rozwoju, Regionalnych Programów Operacyjnych, Rozwoju Cyfrowego, Strategii Rozwoju, Współpracy Terytorialnej oraz Zarządzania Projektami²⁰. Podobnie rzecz się przedstawia w przypadku ministerstw obsługujących ministrów pełniących funkcje instytucji pośredniczących oraz Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Również Szef Krajowej Administracji Skarbowej – piastujący stanowisko sekretarza stanu – wykonuje zadania Instytucji Audytowej za pośrednictwem nadzorowanych komórek organizacyjnych w strukturze Ministerstwa Finansów oraz 16 izb administracji skarbowej, w szczególności ustanowionych w nich wydziałów lub oddziałów do spraw kontroli środków z Unii Europejskiej²¹.

Można zatem stwierdzić, że w obszarze krajowych programów operacyjnych wszystkie zadania instytucji zarządzających i audytowych, a częściowo także pośredniczących i wdrażających realizują w praktyce członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w urzędach ministrów, innych urzędach centralnych i urzędach terenowych podlegających organom centralnym. W związku z powyższym, zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 2 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności, urzędników i pracowników ministerialnych departamentów wspierających odpowiedniego ministra w wypełnianiu zadań instytucji zarządzającej bądź pośredniczącej obciążać mogą następujące zadania:

- 1) przygotowanie propozycji kryteriów wyboru projektów;
- 2) wybór projektów do dofinansowania;
- 3) zawieranie z wnioskodawcami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu;

²⁰ § 2 załącznika do zarządzenia nr 18 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2018 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Inwestycji i Rozwoju (M.P. poz. 207).

²¹ Zob. art. 14 ust. 1 pkt 14 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.

- 4) zlecanie płatności²² oraz zlecanie wypłaty współfinansowania krajowego z budżetu państwa w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego na rzecz beneficjentów;
- 5) zapewnienie aktualności i poprawności danych służących do monitorowania realizacji programu operacyjnego;
- 6) pełnienie funkcji instytucji certyfikującej;
- 7) prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym weryfikacja prawidłowości wydatków ponoszonych przez beneficjentów – w przypadku krajowego albo regionalnego programu operacyjnego;
- 8) nakładanie korekt finansowych;
- 9) odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w szczególności kwot związanych z nałożeniem korekt finansowych²³, w tym:
 - a) wydawanie decyzji o zwrocie środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań i decyzji o zapłacie odsetek²⁴,
 - b) wydawanie decyzji o umorzeniu w całości albo w części oraz o odroczeniu albo rozłożeniu na raty spłaty należności wynikających z obowiązku zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań²⁵,
 - c) rozpatrywanie odwołań od decyzji, o których mowa w podpunktach a) i b), wydawanych w pierwszej instancji przez instytucję pośredniczącą albo instytucję wdrażającą;
- 10) ewaluacja programu operacyjnego;
- 11) monitorowanie postępów realizacji programu operacyjnego;
- 12) zapewnianie informacji o programie operacyjnym i jego promocja²⁶.

²² O których mowa w art. 188 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

²³ Na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych albo w umowie o dofinansowanie projektu, albo w decyzji o dofinansowaniu projektu.

²⁴ O których mowa odpowiednio w art. 207 ust. 9 i art. 189 ust. 3b ustawy o finansach publicznych.

²⁵ O których mowa w art. 61 ustawy o finansach publicznych.

²⁶ Art. 9 ust. ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.

Z kolei w ramach wypełniania zadań instytucji audytowych na barki członków korpusu służby cywilnej spadają obowiązki związane ze sprawdzaniem: 1) skuteczności funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli; 2) prawidłowości rachunków; 3) prawidłowości i zgodności z prawem wydatków; 4) wywiązywania się z warunków finansowania pomocy. Zadania te powinny być realizowane w stosunku do: instytucji zarządzających, certyfikujących, pośredniczących, wdrażających, instytucji płatniczej oraz podmiotów zaangażowanych w realizację wspólnych programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a także agencji płatniczych.

Obowiązki poszczególnych grup urzędników są zróżnicowane i uzależnione od zajmowanego stanowiska. Są one ściśle wyznaczone regulaminami organizacyjnymi poszczególnych ministerstw, departamentów, biur, zespołów oraz innych komórek organizacyjnych funkcjonujących w strukturze ministerstw i innych urzędów centralnych²⁷. Powyższe uogólnienie, dokonane na podstawie interpretacji ustawowych oraz podustawowych norm prawa krajowego, znajduje oparcie również w regulacjach szczegółowych wypełniających dyspozycję art. 122 rozporządzenia ogólnego. Zgodnie z jego brzmieniem państwa członkowskie zapewniają, aby systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych były ustanawiane zgodnie z art. 72, 73 i 74 tego rozporządzenia. W odniesieniu do analizowanej problematyki, w pewnym uproszczeniu, przepis ten zawiera wymóg wypełniania przez państwa członkowskie obowiązków w zakresie zarządzania, kontroli i audytu oraz przyjęcia na siebie wynikających z tego obowiązków określonych w przepisach w sprawie zarządzania dzielonego ustanowionych w rozporządzeniu finansowym i w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy. W celu wypełnienia wskazanych obowiązków każda instytucja zarządzająca została zobowiązana

m.in. do przygotowania, podlegającego procesowi audytu w celu udzielenia desygnacji instytucji zarządzającej (pośredniczącej)²⁸, opisu funkcji i procedur zgodnie z załącznikiem nr III do rozporządzenia wykonawczego 1011/2014 z dnia 22 września 2014 r. ustanawiającego szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzorów, które służą do przekazywania Komisji określonych informacji, oraz szczegółowe przepisy dotyczące wymiany informacji między beneficjentami a instytucjami zarządzającymi, certyfikującymi, audytowymi i pośredniczącymi²⁹. Istotnym elementem opisu funkcji i procedur jest określenie schematu organizacyjnego oraz wyszczególnienie funkcji jednostek, w tym planu przydziału odpowiedniego personelu posiadającego niezbędne umiejętności³⁰. Można zatem powiedzieć, że przypisanie wskazanym członkom korpusu służby cywilnej określonych zadań w zakresie dysponowania środkami wspólnotowymi ma oprócz podstawy ogólnej, wynikającej z możliwości, które daje z jednej strony art. 39 ust. 6 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów³¹, z drugiej zaś art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych³²,

²⁸ Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–20201 desygnacja jest to potwierdzenie przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wykonującego zadania państwa członkowskiego spełniania przez instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą i instytucję wdrażającą lub krajowego kontrolera lub wspólny sekretariat warunków zapewniających prawidłową realizację programu operacyjnego.

²⁹ Dz.U. UE L 286, s.1.

³⁰ Zob. pkt 2.2.1. załącznika nr III do rozporządzenia wykonawczego 1011/2014 z dnia 22 września 2014 r. ustanawiającego szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013.

³¹ Zgodnie z treścią tego przepisu minister ustala, w drodze zarządzenia, regulamin organizacyjny ministerstwa, określając zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych ministerstwa, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, oraz jednostek podległych i nadzorowanych przez ministra (tj. Dz.U. z 2012 r., poz. 392 z późn. zm.).

³² Zgodnie z treścią tego przepisu kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie

²⁷ Zob. np. rozdział 7 zarządzenia nr 11 Ministra Rozwoju z dnia 03.03.2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju (Dz.Urz. M. R. poz. 8) pt. *Podstawowe zadania komórek organizacyjnych wynikające z pełnienia przez Ministra funkcji Instytucji Zarządzającej programami operacyjnymi*.

także podstawę szczególną, w postaci podlegających audytowi opisów funkcji i procedur danej jednostki zarządzającej (pośredniczącej). Moc prawna przypisania kompetencji do konkretnych stanowisk urzędniczych wynika z faktu udzielenia desygnacji konkretnej instytucji zarządzającej (pośredniczącej) w formie decyzji administracyjnej odpowiedniego ministra³³.

A zatem w przypadku gdy funkcję instytucji zarządzającej, pośredniczącej lub wdrażającej powierza ministrowi lub kierownikowi urzędu centralnego ustawa (instytucje zarządzające i audytowe) lub porozumienie (instytucje pośredniczące i wdrażające), do osób zobowiązanych do działania w imieniu organu na mocy statutu ministerstwa lub regulaminu funkcjonowania urzędu – konstruowanych oraz interpretowanych w zgodzie z zatwierdzonymi przez odpowiedni organ desygnacyjny opisami funkcji i procedur, a także na podstawie odpowiednich upoważnień imiennych – należą oprócz podsekretarza stanu dyrektorzy poszczególnych departamentów i ich zastępcy, jako osoby bezpośrednio odpowiedzialne za realizację zadań instytucji zarządzającej, pośredniczącej lub wdrażającej, ściśle wyznaczonych

obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.

³³ Pomimo brzmienia art. 16 ust. 11 ustawy wdrożeniowej, „decyzja o udzieleniu, zawieszeniu lub odmowie udzielenia desygnacji stanowi władcze i jednostronne rozstrzygnięcie administracyjne podejmowane przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego na podstawie opinii i sprawozdania instytucji audytowej, po uzyskaniu rekomendacji komitetu do spraw desygnacji”. Decyzja ta wywołuje skutki prawne zarówno o charakterze podmiotowym, jak i przedmiotowym. Minister, wykonując przyznane mu prawem kompetencje, załatwia sprawę administracyjną w drodze aktu administracyjnego (por. B. Majchrzak, *Elementy materialnoprawne procedury administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 10, s. 99 i n.). Postępowanie to stanowi zatem klasyczne postępowanie administracyjne, do którego znajdują zastosowanie odrębne od k.p.a. przepisy ustawy wdrożeniowej oraz przepisy unijne” (M. Dołowiec, *Komentarz do art. 16 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, LEX 2016, komentarz nr 532016, teza 2). Zob. też akt udzielenia desygnacji instytucjom w ramach RPO WŚ na lata 2014–2020, <http://www.sub-regioncentralny.pl/desygnacja.html> (dostęp: 26.06.2017).

zakresem służbowych kompetencji. Szefowie departamentów, o ile znajduje to podstawę w zatwierdzonej przez organ desygnacyjnych strukturze organizacyjnej, mają możliwość dalszej delegacji części tych zadań podległym organizacyjnie i merytorycznie kierownikom biur oraz zespołom, co znajduje swoje odzwierciedlenie w treści załączników do aktów mianowania lub umów o pracę i upoważnień imiennych. Tym sposobem odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmuje także członków korpusu służby cywilnej piastujących stanowiska szczebla średniego i zatrudnionych na stanowiskach samodzielnych (np. radców prawnych), a także na stanowiskach specjalistycznych.

3. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Ze względu na znaczenie zadań podejmowanych przez korpus służby cywilnej w analizowanym obszarze, a przede wszystkim ze względu na możliwość spowodowania poważnych strat w dziedzinie publicznej gospodarki finansowej, szczególnego znaczenia nabiera zagadnienie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Należy przy tym rozróżnić zakres odpowiedzialności osoby piastującej funkcję organu i zakres odpowiedzialności członka korpusu służby cywilnej realizującego zadania organu.

Analiza określonego w art. 13 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych katalogu deliktów dotyczących gospodarowania środkami zagranicznymi pozwala na wyodrębnienie naruszeń mogących obciążać dysponentów oraz beneficjentów. Wśród naruszeń odnoszących się do dysponentów należy wymienić:

- 1) przyznanie lub przekazanie środków związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych bez zachowania lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich przyznaniu lub przekazaniu;
- 2) niedokonanie w terminie rozliczenia tych środków przez przyznającego lub przekazującego środki związane z realizacją programów lub

- projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych;
- 3) nieustalenie podlegającej zwrotowi kwoty środków związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych albo ustalenie takiej kwoty w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia;
 - 4) niedochodzenie podlegającej zwrotowi kwoty środków związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych albo dochodzenie takiej kwoty w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia;
 - 5) niezgodne z przepisami umorzenie podlegającej zwrotowi kwoty środków związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności.

Przywołany katalog naruszeń bezpośrednio koresponduje z zakresem działań, do podejmowania których zobowiązane są na mocy rozporządzenia ogólnego oraz ustawy o zasadach realizacji programów jednostki zarządzające, pośredniczące, wdrażające i audytujące. W strukturze katalogu w rozbudowany sposób wyeksponowano działania dysponentów w zakresie czynności technicznych, takich jak m.in. dokonywanie płatności oraz stosownych rozliczeń okresowych i końcowych³⁴.

Nowelizując w 2011 r. ustawę o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, prawodawca nie tylko starał się sprecyzować katalog zachowań karalnych w odniesieniu do gospodarowania środkami zagranicznymi poprzez poszerzenie opisu znamion poszczególnych czynów karalnych – czego owocem stało się kazuistyczne wyliczenie zawarte w art. 13 (Lipiec-Warzecha 2012a) – ale również postanowił wyodrębnić z ogólnego zakresu podmiotowego ustawy kategorię podmiotów mogących podlegać odpowiedzialności w przypadku popełnienia deliktów należących do analizowanej grupy (art. 4a). Ustalenie relacji między oboma zakresami podmiotowymi można uznać za odrębny

problem teoretyczny. W literaturze istnieje pogląd, zgodnie z którym wyodrębnienie z ogólnego katalogu podmiotów podlegających reżimowi ustawy w art. 4a można uznać za uzasadnione na mocy twierdzenia, „(...) że za delikty z art. 13 odpowiadają wyłącznie osoby określone w art. 4a, bowiem w przepisie tym brakuje słowa „również”, wskazującego, że art. 4a stanowi dookreślenie podmiotowego zakresu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych sformułowanego w art. 4, a nie samodzielną podstawę prawną odpowiedzialności podmiotowej” (Lipiec-Warzecha 2012b). Wydaje się jednak, że w przypadku tym znacznie bardziej racjonalne wnioski da się wyprowadzić przy zastosowaniu wykładni systemowej oraz celowościowej.

Przede wszystkim trzeba zauważyć, że na gruncie ustawy o finansach publicznych z 2009 r. budżet środków europejskich, w którego postanowieniach znajdują odzwierciedlenie przepływy środków europejskich, stanowi element konstrukcyjny budżetu państwa. W związku z realizacją unormowań ustawy budżetowej, które dotyczą np. limitów wydatków i źródeł pokrywania deficytu budżetu środków europejskich mających podstawowy wpływ na prawidłowość procesu absorpcji tych środków, pojawiają się zadania wypełniane przez podmioty (oraz osoby) inne niż związane kompetencyjnie wyłącznie z realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Można wśród nich znaleźć również członków korpusu służby cywilnej. Należą do nich np. główny księgowy budżetu państwa i główny księgowy obsługujący dochody budżetu środków europejskich, którzy zajmują stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej. Trudno sobie wyobrazić sytuację, w której ich zaniedbania nie byłyby objęte odpowiedzialnością z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, co jednoznacznie wskazuje na konieczność odejścia od literalnej wykładni analizowanego przepisu. W tym kontekście przede wszystkim należy wskazać na art. 4a pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowiący, że odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 13 podlegają osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu, któremu ustawą lub na jej podstawie albo na podstawie

³⁴ O których mowa w art. 202–210 ustawy o finansach publicznych.

umowy lub w drodze porozumienia powierzono określone zadania związane z realizacją programu finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, które nie podlegają zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), lub innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Pomimo że w literaturze wskazuje się, iż do podmiotów o których mowa w przywołanej regulacji należą przede wszystkim instytucje zarządzające, pośredniczące i wdrażające (Lipiec-Warzecha 2012a; Borowska 2012), zawarte w jej treści sformułowania: „osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu, któremu odrębną ustawą lub na jej podstawie albo na podstawie umowy lub w drodze porozumienia powierzono określone zadania” brzmią, jak się wydaje, jednoznacznie, zwłaszcza w kontekście art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 268a KPA³⁵. Zgodnie z art. 53 ust 2 ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki. Jednoznacznie wydaje się również brzmienie art. 268a KPA dającego organom administracji publicznej podstawę do upoważnienia, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń.

W praktyce stosowania art. 4a pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych może zastanawiać również, czy sformułowanie „do działania w imieniu podmiotu” należy rozumieć w sposób cywilistyczny i wiązać przede wszystkim z zagadnieniem reprezentacji przy składaniu oświadczeń woli, czy też w sposób nieco bardziej elastyczny, dopuszczający także inne formy działania niż dokonywanie czynności prawnych. Wydaje się, że wykładnia utrzymana w duchu prawa prywatnego byłaby

nadmernie usztywniająca. Działanie w imieniu instytucji zarządzającej lub wdrażającej nie zawsze musi bowiem sprowadzać się do składania w imieniu ministra oświadczeń woli. Równie często zobowiązanie do „działania w imieniu podmiotu” może dotyczyć podejmowania działań faktycznych mających charakter organizacyjny, konsultacyjny lub koordynacyjny. Nie można również wykluczyć działania w charakterze *falsus procurator*, zwłaszcza gdyby brak takiego działania miałyby skutkować naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Ponadto trudno sobie wyobrazić sytuację, w której dyrektor departamentu w ministerstwie lub jego zastępca, a nawet osoba zatrudniona na stanowisku specjalisty ds. wdrażania konkretnego programu operacyjnego, nie dysponowałyby stosownymi upoważnieniami do dokonywania czynności prawnych obciążających instytucję zarządzającą lub wdrażającą. W przypadku braku stosownych pełnomocnictw oświadczenia woli musiałyby zawsze składać odpowiedni minister lub podsekretarz stanu. Przy masowej skali absorpcji środków brak ogólnych i indywidualnych umocowań do działania udzielonych członkom korpusu służby cywilnej groziłby paraliżem organizacyjnym.

Jak wskazuje się w doktrynie, „do naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 13 pkt 1 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, konieczne jest łączne wypełnienie dwóch znamion, tj. czynności przyznania lub przekazania środków oraz towarzyszącego tym czynnościom, naruszenia procedur. (...) W związku z tym należy postawić pytanie, czy obydwa znamiona naruszenia dyscypliny muszą być wypełnione przez jedną osobę, czy też odpowiedzialność obejmuje podmiot przyznający (przekazujący) środki, jeżeli uprzednio zostały naruszone procedury ich przyznania (przekazania) niezależnie przez kogo” (Lipiec-Warzecha 2012a; Borowska 2012). W kontekście badania relacji istniejących między organami politycznymi a korpusem służby cywilnej zagadnienie to nabiera podstawowego znaczenia³⁶. Punkt wyjścia do

³⁵ Ustawa z dnia 14.06.1965 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm.).

³⁶ Warto w tym miejscu ponadto nadmienić, że ustawą z dnia 19.08.2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 1429)

rozważań może stanowić art. 29 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z jego treścią, osoba, która naruszyła dyscyplinę finansów publicznych wskutek wykonania polecenia przełożonego albo kierownika jednostki, albo dysponenta środków publicznych, organu nadzorującego lub organu założycielskiego, nie ponosi odpowiedzialności, jeżeli przed wykonaniem polecenia zgłosiła pisemnie zastrzeżenie i pomimo tego zastrzeżenia otrzymała pisemne potwierdzenie wykonania polecenia albo polecenie nie zostało odwołane albo zmienione. W tym przypadku odpowiedzialność ponosi osoba, która podpisała się pod pisemnym poleceniem wykonania polecenia, a przy braku takiego dokumentu – osoba, która wydała polecenie.

Wątpliwości w zakresie interpretacji wskazane go przepisu mogą się nasuwać przede wszystkim w sytuacji powierzenia pracownikowi obowiąz-

uchyłono art. 22 rozróżniający umyślny i nieumyślny charakter popełnienia czynu. Nieumyślność działania lub zaniechania nie powodowała bowiem, że szkodliwość tego zachowania dla finansów publicznych była mniejsza. Pojawiały się nawet opinie, że bardziej szkodliwa jest sytuacja, w której do naruszenia dyscypliny finansów publicznych dochodzi w sposób nieumyślny, gdyż świadczy to o braku kompetencji osoby naruszającej tę dyscyplinę. Orzeczenie nieumyślności zachowania prowadziło do łagodniejszego traktowania osób, które wykazują się brakiem wiedzy, doświadczenia, ogólnie – kompetencji do zajmowania stanowiska. Sposób dookreślenia winy jest odzwierciedleniem dotychczasowej linii orzeczniczej sądów administracyjnych w zakresie winy (por. np. wyrok NSA z 01.08.2001 r., sygn. akt III SA 546/01). Dlatego dokonywanie czasochłonnej i pracochłonnej oceny, czy czyn był popełniony umyślnie, czy nieumyślnie, jest niecelowe i nie powinno mieć wpływu na rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności i wymiaru kary (szerzej zob. uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 19.08.2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw). W proponowanym kształcie, odpowiedzialność ponoszona byłaby na zasadzie winy określonej w sposób najbardziej zbliżony do ujęcia normatywnego znanego z doktryny prawa karnego (zob. np. Komentarz pod redakcją prof. G. Rejmana, Kodeks karny – Część ogólna, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999 s. 150 i n.), z modyfikacjami wynikającymi ze specyficznego zakresu podmiotowego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

ków na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Rodzi się wówczas pytanie, czy tego typu czynność spowoduje wyłączenie odpowiedzialności kierownika jednostki, zwłaszcza jeżeli będzie to czynność zgodna z możliwościami, jakie wynikają z zatwierdzonego układu funkcji i procedur oraz regulaminu organizacyjnego jednostki. Brak obecnie orzecznictwa, które pozwoliłoby na analizę konkretnych przypadków wyłączenia odpowiedzialności w ramach relacji między centralnym organem administracji publicznej a członkiem korpusu służby cywilnej w przedmiocie realizacji krajowych programów operacyjnych. Być może stan taki wynika ze szczególnej staranności w określaniu tych kompetencji urzędników instytucji zarządzających, które podlegają desygnacji.

Istniejące orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej pozwala jednak na analizę przedmiotowych relacji na gruncie gospodarowania środkami wspólnotowymi przez jednostki samorządu terytorialnego. Główna Komisja Orzekająca wielokrotnie wskazywała, że kierownik jednostki organizacyjnej nie może się uchylać od odpowiedzialności za stwierdzone nieprawidłowości z tego powodu, że zatrudnia wykwalifikowane osoby³⁷.

„Samo powierzenie obowiązków pracownikowi przez wójta nie stanowi wyłączenia odpowiedzialności samego wójta – powierzając pełnienie określonych funkcji, czy wykonywania określonych czynności wójt nie pozbyswa się własnych kompetencji. W szczególności wójt nie może się skutecznie pozbyć kompetencji do reprezentowania jednostki. Skutkiem tego nie może się również pozbyć odpowiedzialności za fakt, iż jednostka przezeń kierowana nie wykonuje określonych obowiązków. Odpowiedzialność wójta jest w tym zakresie niezależna od odpowiedzialności pracownika i wynika z innych podstaw. O ile odpowiedzialność pracownika wynika wprost z dokumentu powierzenia mu obowiązków, o tyle odpowiedzialność kierownika jednostki za pełny zakres działań podległej mu jednostki wynika z pełnionej funkcji (...)”³⁸.

³⁷ BDF1/4900/107/117/10/25.

³⁸ Orzeczenie głównej Komisji Orzekającej z dnia 25.11.2013 r. BDF1/4900/59/63/13/RWPD-625; zob. też Orzeczenie głównej Komisji Orzekającej z dnia 16.05.2014

Wobec powyższego, przenosząc rozważania na grunt relacji między organem a członkiem korpusu służby cywilnej, wyłaniają się teoretycznie cztery możliwości przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Po pierwsze: odpowiedzialność może obciążać wyłącznie piastuna funkcji organu, po drugie: odpowiedzialność może obciążać wyłącznie członka korpusu służby cywilnej, po trzecie: odpowiedzialność może mieć charakter nierozłączny i obciążać na tej samej podstawie prawnej zarówno piastuna funkcji organu, jak i podległego pracownika, po czwarte: odpowiedzialność może mieć charakter rozłączny i obciążać niezależnie organ oraz podległego pracownika na odrębnych podstawach prawnych.

Mimo że – ze względu na gwarancyjną funkcję prawa, szczególnie istotną w obszarze norm sankcyjnych – racjonalnym założeniem wydaje się uzależnienie możliwości przypisania popełnienia czynu penalizowanego od powiązania obu przesłanek z konkretną osobą, jak wynika z powołanego orzecznictwa, najczęściej w praktyce może dochodzić do przypisania odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych o charakterze łącznym (gdy do kompetencji piastuna funkcji organu należało dokonywanie określonych czynności, przekazanych do wykonania podległemu członkowi korpusu służby cywilnej) bądź rozłącznym (ze względu na dodatkową przesłankę ogólną w postaci odpowiedzialności za prawidłowe funkcjonowanie całej jednostki organizacyjnej). Wobec utrwalonego orzecznictwa Głównej Komisji Orzekającej przypisanie odpowiedzialności wyłącznie członkowi korpusu służby cywilnej wydaje się możliwością marginalną. Z kolei wyłączenie jego odpowiedzialności na podstawie art. 29 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych powinno być analizowane w kontekście wykładni funkcjonalnej (Czyżak 2011).

Przepis art. 29 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych koresponduje z art. 19 ust. 3 tej ustawy, zgodnie z którym odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi także osoba, która wydała polecenie wy-

konania czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych. Stąd pojawia się także możliwość przypisania winy wyłącznie piastunowi funkcji organu „w przypadku złożenia zastrzeżenia i nie-odwołania polecenia przez działanie lub w sposób dorozumiany” (Kościńska-Paszkowska 2012).

Wyjątkowy charakter podmiotowego rozdzielenia odpowiedzialności piastuna funkcji organu oraz członka korpusu służby cywilnej w przypadku zaistnienia przesłanek wskazanych w art. 29 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych wydaje się potwierdzać również historyczna wykładnia systemowa. Na skutek nowelizacji ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z 19.08.2011 r. uchylono art. 17 ust. 7 analizowanej ustawy, pozwalający na przypisanie całości odpowiedzialności kierownikowi jednostki zamawiającej w przypadku popełnienia deliktu finansowego przez członka komisji przetargowej. Zabieg ten, rozszerzając zakres odpowiedzialności kierowników jednostek sektora finansów publicznych, miał służyć zmuszeniu kierowników do dopełniania obowiązków w zakresie ustanawiania procedur pozwalających ustalić w sposób niebudzący wątpliwości zakres obowiązków pracowników jednostek sektora finansów publicznych i ich upoważnienia do dokonywania czynności. Z praktyki orzeczniczej wynikało bowiem, „że w takich sytuacjach komisje orzekające uniewinniały osoby, które nie miały formalnie powierzonych zadań lub czynności, nie przypisując także odpowiedzialności kierownikowi jednostki z tytułu odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej, bowiem nie był on bezpośrednim sprawcą czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych. (...) A zatem w sytuacji, gdy odpowiedzialności nie będzie ponosiła osoba, która nie posiadając upoważnienia bezpośrednio wykonywała czynności naruszające dyscyplinę finansów publicznych, odpowiedzialność samodzielnie ponosił będzie kierownik jednostki, jeżeli zostanie udowodnione, iż niedopełnienie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, przyczyniło się do niezgodnego z prawem działania pracowników bez upoważnienia”³⁹.

BDF1/4900/8/10/RN-4/302/RD-382. Zob. też wyrok NSA z dnia 02.09.2014 r. (sygn. V SA/Wa 760/14).

³⁹ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych

5. Wnioski

Wobec złożoności podstaw prawnych powierzenia zadań obciążających organy odpowiedzialne za realizację krajowych programów operacyjnych oraz dającej wyprowadzić się z powołanego orzecznictwa zasady odpowiedzialności organu za całokształt działań obsługującej go jednostki organizacyjnej rozdzielenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez piastuna funkcji organu i jej naruszenie przez członka korpusu służby cywilnej w większości przypadków wymaga posiłkowania się poglądami orzecznictwa i doktryny. *De lege lata* sytuacja taka wynika z braku precyzyjnych regulacji ustawowych umożliwiających rozdzielenie odpowiedzialności. Znaczący – choć niewystarczający – wyjątek w tym zakresie stanowi art. 29 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, pozwalając na rozdzielenie odpowiedzialności w przypadku pisemnego potwierdzenia przez piastuna funkcji organu obowiązku dokonania przez członka korpusu służby cywilnej czynności wypełniającej znamiona deliktu finansowego. Stąd *de lege ferenda* wydaje się zasadne wprowadzenie do ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przepisu, który będzie *expressis verbis* określał zasady rozdzielenia zakresu odpowiedzialności także w przypadku braku podstaw do wyłączenia odpowiedzialności członka korpusu służby cywilnej na podstawie art. 29. Z normy takiej powinien wynikać co najmniej zakres odpowiedzialności piastuna funkcji organu i zakres odpowiedzialności urzędnika. Realizacja postulatu służyłaby wzmocnieniu gwarancyjnej funkcji prawa, zapewniając dodatkową ochronę członkom korpusu służby cywilnej przed wyraźnie widoczną w kontekście orzecznictwa tendencją do obciążania wyspecjalizowanych urzędników, zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach, skutkami niezgodnych z prawem działań organów.

De lege lata należy też uznać, że wskazane w tezie badawczej niniejszego artykułu doktrynalne zagadnienie konieczności łącznego wypełniania materialnoprawnych i formalnoprawnych przesła-

nek przypisania odpowiedzialności, określonych w art. 13 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, na gruncie współodpowiedzialności piastuna funkcji organu oraz członka korpusu służby cywilnej traci szersze znaczenie. Z orzecznictwa bowiem wyraźnie wynika możliwość przypisania odpowiedzialności zarówno jednej, jak i drugiej kategorii podmiotów przy rozdzieleniu tych przesłanek.

Opierając się na systemowej wykładni art. 4a ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, można wyprowadzić z kolei wniosek, że przesłanki odpowiedzialności z tytułu naruszeń dyscypliny w zakresie gospodarowania środkami europejskimi należy przypisać nie tylko podmiotom wyodrębnionym w art. 4a, ale również niektórym innym kategoriom urzędników korpusu służby cywilnej, objętych hipotezą przepisu normującego ogólny zakres podmiotowy ustawy. Na ich szczegółową identyfikację pozwalają nie tylko regulaminy organizacyjne funkcjonowania urzędów centralnych, ale także opisy funkcji i procedur przygotowywane przez każdą instytucję zarządzającą zgodnie z wymogami rozporządzenia wykonawczego Komisji Europejskiej nr 1011/2014, podlegające szczegółowej kontroli w ramach tzw. audytu desygnacji. W tym kontekście art. 53 ustawy o finansach publicznych należy interpretować jako *lex generalis*, pozwalający na podejmowanie działań stanowiących uzupełnienie kompetencji określonych normatywnie lub uzasadnionych zaistnieniem okoliczności nadzwyczajnych.

Bibliografia

Borowska, K. (2012). Komentarz do art. 13 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W: Bolek, T., Borowska, K., Kościńska-Paszkowska, A., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis. LEX nr 9933.

Czyżak, M. (2011). Działanie na polecenie przełożonego jako okoliczność uchylająca odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. *Finanse Komunalne*, 6.

Dołowiec, M. (2016), Komentarz do art.16 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki

ustaw, nr druku: 4465, <http://www.sejm.gov.pl> (dostęp: 03.07.2017 r.).

spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. W: Poźdżik, R. (red.), *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*. LEX nr 532016.

Jagielski, J. (2010). Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz. LEX nr 9107.

Jaśkiewicz, J. (2014a). Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz. LEX nr 8937.

Jaśkiewicz, J. (2014b). Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Komentarz. LEX nr 9487.

Kościńska-Paszkowska, A. (2012). Komentarz do art. 29 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W: Bolek, T.,

Borowska, K., Kościńska-Paszkowska, A., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis. LEX nr 9933.

Lipiec-Warzecha, L. (2012a). Komentarz do art. 13 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. LEX nr 123413.

Lipiec-Warzecha, L. (2012b). Komentarz do art. 4a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. LEX nr 123404.

Rejman, G. (red.) (1999). *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Wujczyk, M. (2014). Komentarz do art. 2 ustawy o służbie cywilnej. W: *Prawo urzędnicze. Komentarz*. LEX nr 8973.

Selected legal aspects of civil service responsibility for a breach of public finance discipline in the process of implementing national operational programmes

The aim of the paper is to characterize the tasks of civil servants in the area of implementation of national operational programmes and to determine the conditions in which civil servants can be responsible for a breach of public finance discipline. This problem exposes one of the key issues underlying the smooth functioning of civil service, which is to reconcile the rights and obligations of a member of a body dependent on politicians, with the principles of civil service which obtain in democratic states and with the rule that separates political and legal responsibility. In practice, there are areas where these spheres overlap. This situation can cause all sorts of legal collisions.

Keywords: civil service, discipline, competence, operational programme

DLA AUTORÓW

Redakcja „Zarządzania Publicznego/Public Governance” informuje, że od numeru 2(44)/2018 w kwartalniku będą drukowane wyłącznie teksty w j. angielskim.

W związku z powyższym, począwszy od lipca 2017 r., redakcja nie będzie już przyjmować tekstów w j. polskim.

Zgłoszenia tekstów

Redakcja kwartalnika „Zarządzanie Publiczne” przyjmuje do druku następujące teksty w języku angielskim:

- artykuły naukowe i komunikaty z badań,
- recenzje książek.

Redakcja przyjmuje tylko oryginalne teksty, które nie są zgłoszone do innych wydawnictw i nie były publikowane w innym czasopiśmie lub książce. Za zgłoszenie i publikację tekstów nie są pobierane opłaty. Teksty prosimy nadsyłać na adres Redakcji Kwartalnika: [anna.chrabaszcz\(at\)uek.krakow.pl](mailto:anna.chrabaszcz(at)uek.krakow.pl). Redakcja zastrzega sobie prawo wprowadzenia – w porozumieniu z Autorem – zmian edytorskich oraz dokonania skrótów, jeśli artykuł przekracza przewidzianą objętość. Redakcja zastrzega sobie prawo odmowy publikacji nadesłanego artykułu. Decyzję o przyjęciu przedłożonego artykułu (i rozpoczęciu procesu recenzowania) bądź jego odrzuceniu podejmuje redakcja czasopisma. Autor jest powiadamiany o decyzji w terminie nie dłuższym niż 10 dni roboczych od dnia złożenia artykułu. Redakcja nie zwraca nadesłanych tekstów. Autorzy nie otrzymują honorariów za opublikowane artykuły. Teksty członków Rady Programowej i Redakcji podlegają takim samym zasadom jak innych autorów.

Informacje o prawach autorskich

W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor wyraża zgodę na przekazanie praw autorskich do tego artykułu wydawcy. Autor artykułu zachowuje prawo wykorzystania treści opublikowanego przez kwartalnik artykułu w dalszej pracy naukowej i popularyzatorskiej pod warunkiem wskazania źródła publikacji.

Odwołanie się od decyzji Redakcji

Autorzy mają prawo odwołania się od decyzji redakcji. Autor nie podzielający decyzji Redakcji bazującej na recenzjach, w ciągu dwóch tygodni od daty otrzymania informacji o nieprzyjęciu tekstu do publikacji kieruje do redakcji pismo o ponowną ocenę jego tekstu. W piśmie tym wskazuje argumenty przemawiające, jego zdaniem, za przyjęciem tekstu do druku. Redakcja, po zapoznaniu się z tymi argumentami podejmuje decyzję o podtrzymaniu pierwotnej decyzji lub też kieruje tekst do ponownej recenzji. Proces ponownej oceny artykułu trwa 3 tygodnie od momentu otrzymania pisma w sprawie ponownej oceny.

Kwestie etyczne

Autor nadesłanego artykułu ponosi wszelką odpowiedzialność z tytułu naruszenia praw autorskich i innych związanych z artykułem. Autor artykułu musi mieć stosowne zgody autorów/redakcji/wydawców w sytuacji wykorzystywania w artykule fragmentów innych publikacji, wykresów, ilustracji lub podobnych materiałów. Jeśli artykuł został przygotowany przez kilku autorów, Autor nadsyłający artykuł zobowiązuje się do uzyskania zgody pozostałych autorów na powyższe wymogi redakcyjne.

Ghostwriting i guest-authorship

W związku z wdrożeniem procedury zapobiegającej *ghostwriting* i *guest-authorship* redakcja wymaga ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem ich afiliacji

oraz kontrybucji, tj. informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji), przy czym główną odpowiedzialność ponosi Autor zgłaszający manuskrypt. Zważywszy na fakt, że *ghostwriting* i *guest-authorship* są przejawem nierzetelności naukowej, redakcja będzie o wszystkich wykrytych przypadkach powiadamiać odpowiednie podmioty (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.). Autorzy są zobowiązani podać informację o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów (*financial disclosure*). W sytuacjach wątpliwych prosimy kierować się wytycznymi The Committee on Publication Ethics (COPE): *COPE Principles of Transparency and Best Practice in Scholarly Publishing*, http://publicationethics.org/files/Principles%20of%20Transparency%20and%20Best%20Practice%20in%20Scholarly%20Publishing_0.pdf.

Proces recenzji

Każdy artykuł jest anonimowo przekazywany dwóm recenzentom. Autor otrzymuje recenzje do wglądu niezależnie od tego, czy tekst jest zakwalifikowany do druku, czy odrzucony. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor powinien ustosunkować się do sugerowanych poprawek w terminie wyznaczonym przez Redakcję. Kryteria oceny: jasność sformułowania celu, oryginalność podjętej problematyki, zaawansowanie teoretyczne, jakość warstwy empirycznej, oryginalność wnioskowania, znaczenie dla rozwoju nauki w tematyce zbieżnej z profilem naukowym Kwartalnika, jakość języka, komunikatywność, interpunkcja, dobór źródeł. Każda recenzja kończy się jednoznaczoną rekomendacją:

- Praca nadaje się do publikacji w obecnej formie.
- Praca nadaje się do publikacji po dokonaniu nieznacznych zmian i uzupełnień.
- Praca nadaje się do publikacji po przeredagowaniu i ponownej recenzji.
- Artykuł nie nadaje się do publikacji.

Wymogi edytorskie

Teksty powinny spełniać następujące wymogi formalne:

1. Przyjmowane są teksty w języku angielskim.
2. Zgłaszane teksty należy dostarczyć w formie pliku (w formacie MS Word) wraz z tabelami i wykresami (w formacie MS Excel lub zapisanymi w edytorze wykresów MS Word). Jeśli w dokumencie pojawiają się tabele, grafy, rysunki przygotowane w innych programach (np. Corel Draw, Statistica, SPSS), należy je zapisać w formacie WMF lub EPS z załączonymi czcionkami, w rozdzielczości 300 dpi. Wydruk musi zawierać wszystkie fonty narodowe oraz symbole matematyczne.
3. Redakcja prosi o podawanie na osobnej stronie tytułu (stopnia) naukowego Autora, nazwy zakładu pracy oraz adresu do korespondencji (wraz z adresem e-mail i numerami telefonów).
4. Należy również dołączyć wypełniony i podpisany formularz „Oświadczenie Autora” dostępny na stronie: <http://www.zarzadzaniepubliczne.pl/pl/dla-autorowa>.
5. Prosimy o stosowanie formatu cytowań autor-rok, a opisów bibliograficznych zgodnie z regułami APA.

Monografie:

Nazwisko, X., Nazwisko, X. Y. (rok). *Tytuł książki*. Miejsce wydania: Wydawnictwo.
Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Rozdziały w monografiach:

Nazwisko, X. (rok). Tytuł rozdziału. W: Y. Nazwisko, B. Nazwisko (red.), *Tytuł książki* (s. strona początku–strona końca). Miejsce wydania: Wydawnictwo.

Artykuły:

Nazwisko1, X., Nazwisko2, X. Y., Nazwisko3, Z. (rok). Tytuł artykułu. *Tytuł Czasopisma*, nr rocznika, strona początku–strona końca.

Mazur, S. (2013). Zmiana instytucjonalna. *Zarządzanie Publiczne*, 2–3 (24–25), 34–43.

Źródła internetowe:

Nazwisko, X. (rok). *Tytuł tekstu*. Pobrane z: adres strony

6. Do artykułu należy dołączyć słowa kluczowe (4–5 słów) oraz streszczenie (100–150 słów) – obydwie elementy w języku polskim i angielskim. Streszczenie powinno się składać z następujących elementów:

Tło rozważań: Jedno lub dwa zdania wstępne pokazujące kontekst artykułu.

Cele: Jedno lub dwa zdania opisujące cele artykułu.

Metody: Jedno lub dwa zdania wyjaśniające zastosowane metody badawcze.

Wyniki: Jedno lub dwa zdania wskazujące główne ustalenia.

Konkluzje: Jedno zdanie prezentujące najważniejsze wnioski płynące z artykułu.

Objętość artykułu (wraz z bibliografią przygotowaną zgodnie z konwencją przyjętą w kwartalniku, streszczeniami i słowami kluczowymi) nie powinna przekraczać arkusza wydawniczego (22 strony znormalizowane, 1800 znaków na stronie).

Recenzje

1. Przyjmowane są wyłącznie recenzje prac naukowych (autorskich, zbiorowych, zbiorów dokumentów, edycji prac źródłowych itp.). Recenzowana książka nie powinna być starsza niż rok w przypadku publikacji polskich i dwa lata w przypadku publikacji zagranicznych.
2. W recenzji powinien znaleźć się pełny opis bibliograficzny książki (imię i nazwisko autora, tytuł, wydawnictwo, miejsce i rok wydania, liczba stron, załączników itd.). Recenzja może obejmować kilka prac tego samego autora lub dotyczących podobnej tematyki. W tekście musi być wyrażony stosunek własny autora do recenzowanej pracy (pochwała lub krytyka), a także sformułowane wnioski dla czytelnika (czyli co książka wnosi nowego do swojej dziedziny, ocena aparatu naukowego, bibliografii, podkreślenie obecności lub braku indeksów, ilustracji, tabel itp.). Autor może też oceniać pracę wydawnictwa (korekty, redaktora, grafika itd.).
3. Wskazany jest wcześniejszy kontakt z redakcją w celu uzgodnienia przedmiotu recenzji, co pozwoli autorowi recenzji zwiększyć szanse przyjęcie jej przez redakcję czasopisma.
4. Objętość recenzji powinna mieścić się w przedziale od 3 do 11 stron znormalizowanych (1800 znaków na stronie).

FOR AUTHORS

The Editors of *Zarządzanie Publiczne*/Public Governance wish to inform all Contributors that as of issue 2 (44) / 2018 of the quarterly, all the texts will be published in English only. Therefore as of July 2017, the Editors will cease to accept submissions in Polish.

Submissions

The Editorial Board of *Public Governance* approves for publication the following papers in English:

- Academic articles and research reports,
- Book reviews.

The Editorial Board approves only original papers previously unpublished in any other periodicals or books or being subject of evaluation in other journals. All submissions and publications are free of charge. Submissions should be emailed and sent by regular mail to the Editorial Board: [anna.chrabaszcz\(at\)uek.krakow.pl](mailto:anna.chrabaszcz@uek.krakow.pl)

The Editorial Board reserves the right to introduce – in consultation with the author – appropriate modifications, including cuts, to the paper if it exceeds the approved length. The Editorial Board reserves the right to refuse any material for publication and advises that authors should retain copies of submitted manuscripts as these materials will not be returned. The decision to accept the submission (and begin the review process) or reject it shall be made by the Editorial Board. The author is notified of the decision no later than 10 days from the date of submission. The authors are not paid for the publication of their papers. Submissions from Programme Board and Editorial Board members are handled in the same way as those from other authors.

Copyright

Upon acceptance for publication, the author consents to transfer the copyright for the paper to the Editor. The author retains the right to use the content of the paper published in *Public Governance* in further scientific research provided s/he cites the source of the publication.

Appeal procedure

Authors have the right to appeal the Editorial Board's decision to refuse publication of their paper based on peer reviews. All appeals must be submitted in writing to the Editorial Board within two weeks of receipt of the rejection notice. The appeal should include arguments in favour of publication of the paper in question. The Board, based on the arguments offered, either upholds the original verdict or requests a re-review of the paper. The re-review shall be completed within three weeks of the date of receipt of the appeal.

Publication Ethics and Malpractice Statement

The submitting author is responsible for any copyright violations and other related issues. Specifically, the author should obtain relevant consent from other authors/editors/publishers to use excerpts from other publications, charts, graphics and similar sources. If the paper has several co-authors, the submitting author shall obtain relevant consent from other co-authors in order to meet the editorial requirements listed above.

Ghostwriting and guest-authorship

In order to prevent ghost-writing and guest-authorship, the Editorial Board requires the submitting authors to disclose the contributions of individual authors to paper development (listing their affiliations and inputs, i.e. the information about the author of the concept, hypotheses, methods,

protocols, etc. used in the writing of the paper), while the overall responsibility for the paper rests with the main author. In consideration of the fact that ghost-writing and guest-authorship constitute symptoms of scientific dishonesty, the Editorial Board shall report each such case to relevant bodies (academic units employing the authors, academic associations, academic editors' associations, etc.).

Financial disclosure

Authors are obliged to disclose information concerning all the sources of funding for their publication, including the contributions of research institutions, associations and other entities. In case of doubt, please observe the guidelines contained in the statement by The Committee on Publication Ethics (COPE): http://publicationethics.org/files/Principles%20of%20Transparency%20and%20Best%20Practice%20in%20Scholarly%20Publishing_0.pdf

Peer review process

Each paper is anonymously given to two reviewers. The author receives their reviews irrespective of whether or not the submission is approved for publication. If the submission is approved for publication, the author is requested to comment on the suggested modifications by the deadline set by the Editor.

Evaluation criteria: clarity of the stated objective, originality of research issues, theoretical background, quality of empirical research, originality of conclusions, significance for the research area aligned with the scientific profile of the quarterly, quality of language, comprehensibility, punctuation and appropriate source selection. Each review ends with an unambiguous recommendation:

- The paper can be published as submitted.
- The paper can be published pending minor modifications and inclusion of additional relevant information.
- The paper can be published pending substantial revision and re-review. The paper is unsuitable for publication.

Editorial requirements

All submissions should meet the following formal requirements:

1. They should be in English.
2. They should be emailed in electronic format (MS Word), including tables and charts (MS Excel or MS Word Chart Editor). If the paper contains tables, charts or graphics saved using other software (e.g. CorelDRAW, Statistica, SPSS), the author is expected to save them as.wmf or.eps files with enclosed fonts and in 300 dpi resolution. The printed copy must include every national character and all the mathematical symbols.
3. The submission should include a cover page containing information about the author's academic title (position), affiliation and address for correspondence (including e-mail and telephone numbers).
4. The submission should be accompanied by a completed and signed Author Statement form (<http://www.zarzadzaniepubliczne.pl/en/for-authors>).
5. Authors should use the following citation format: author (year of publication) and bibliographical data according to APA as shown in the examples below:

Monographs:

Author, A. (date). *Title of book*. Location: Publisher.

Hausner, J. (2008). *Public governance*. Warsaw: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Chapters in monographs:

Author, A. (date). Title of chapter. In E. Editor (Ed.), *Title of book* (pp. xx-xx). Location: Publisher.

Articles:

Mazur S. (2013). Institutional change, *Zarządzanie Publiczne*. 2–3 (24–25), 34–43.

Websites:

Author, A. (date). *Title of document* [Format description]. Retrieved from <http://xxxxxxxxx>

6. The submission should be accompanied by a list of 4–5 keywords and an abstract (100–150 words) both in Polish and in English. Essential elements of the abstract include:

Background: A simple opening sentence or two that place the work in context.

Aims: One or two sentences stating the purpose of the work.

Method(s): One or two sentences explaining the research methods used.

Results: One or two sentences indicating the main findings.

Conclusions: One sentence giving the most important findings.

The total number of pages (including the bibliography presented in accordance with the requirements described above, the abstract and the keywords) should not exceed 22 standard pages (1800 characters per page).

Reviews

1. Only reviews of academic papers (by a single author, by a group of authors, a collection of documents, an edition of source documents etc.) can be approved for publication. Reviewed books should not be older than one year in the case of Polish publications and two years in the case of foreign-language ones.
2. The review should contain complete bibliographical data of the book (name and surname of the author, title, publisher, place and year of publication, number of pages, appendices, etc.). The review may refer to several papers by the same author or to a similar research question. The reviewer should express his/her personal attitude towards reviewed paper (approval or criticism) and formulate conclusions (i.e. what the book contributes to a given scientific area, evaluation of scientific methodology, bibliography, presence or absence of an index, graphics, tables etc.). The reviewer may also evaluate the quality of editing work (spellchecking, proofreading, graphics etc.).
3. Authors of reviews are expected to contact the Editorial Board in order to agree on the subject of the review and to obtain approval for publication.
4. An individual review should consist of a minimum of 3 and a maximum of 11 standard pages (1800 characters per page).

Warunki prenumeraty

Zachęcamy do prenumeraty kwartalnika *Zarządzanie Publiczne*. Cena pojedynczego numeru rocznika 2018 wynosi 20 zł plus 5% VAT (zryczałtowana roczna opłata pocztowa za wysłanie czterech numerów periodyku to 20 zł brutto). Nie przyjmujemy przedpłat, do każdego numeru będziemy dołączać fakturę, płatną przelewem po otrzymaniu. Prosimy o podanie wszystkich niezbędnych informacji potrzebnych do wystawienia faktury VAT. Zamówienia (pocztą bądź e-mailem) prosimy kierować na adres:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.
ul. Wiślana 8, 00-317 Warszawa
tel./fax 22 692 41 18, 22 826 59 21, 22 828 93 91
dział handlowy: jw. w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl

Jednocześnie informujemy, że na stronie internetowej www.scholar.com.pl można kupić wersję elektroniczną kwartalnika – zarówno cały numer, jak i pojedyncze artykuły.

Prenumeratę kwartalnika prowadzą również RUCH SA, Kolporter i Garmond Press.

Prenumerata realizowana przez RUCH SA

Zamówienia na prenumeratę w wersji papierowej i na e-wydania można składać bezpośrednio na stronie www.prenumerata.ruch.com.pl.

Ewentualne pytania prosimy kierować na adres e-mail: prenumerata@ruch.com.pl lub kontaktując się z infolinią pod numerem: 801 800 803 lub 22 693 7000. Koszt połączenia wg taryfy operatora.