

Rola administracji publicznej w czasie epidemii. Czy konieczne są cięcia kadrowe w służbie cywilnej?

Powrót do koncepcji silnego państwa, które potrafi w obliczu klęski żywiołowej sprawnie zarządzać, koordynować i realizować działania ratownicze i profilaktyczne, stał się faktem. Od paru miesięcy rządy państw całego świata organizują – na różne sposoby – nowe sposoby funkcjonowania państwa, gospodarki, społeczeństwa, każdego obywatela, które mają na celu, po pierwsze, pokonanie epidemii spowodowanej koronawirusem SARS-CoV-2 wywołującym chorobę COVID-19¹, ale także, po drugie, przeciwdziałanie jej skutkom (wszechobecnym i dalekosiężnym). Kolejny raz okazało się, że co pewien czas zwolennicy rozwiązań rynkowych muszą zostać poddani próbie odpowiedzi na pytanie, jak rozwiązać kryzys, który dotyka całe społeczeństwa, gospodarkę i w zasadzie wszystkie sfery funkcjonowania państwa? Odpowiedź jest wtedy jedna, którą symbolicznie możemy zawrzeć w wypowiedzi profesora ekonomii nowojorskiego Uniwersytetu Columbia: „ja mam wolnorynkowe poglądy i w normalnych czasach nie jestem skłonny automatycznie polegać na rządzie w rozwiązywaniu problemów [...] przed takim kryzysem nikt nie może się zabezpieczyć. Tylko państwo może nas przed czymś takim ubezpieczyć”². Państwo wielokrotnie w wielu częściach świata musiało sprostać wyzwaniom – takim choćby jak wielkie kryzysy gospodarcze z 1929 i 2008 roku, fale terroryzmu, kolejne kryzysy migracyjne z Afryki do Europy. Wreszcie współcześnie państwa muszą pokonać skutki pandemii koronawirusa.

Nowe wyzwanie, jakim jest walka z epidemią, zaskoczyły administrację publiczną w przeważającej części państw świata, aczkolwiek od mądrości przywódców zależało, jaka była skala zaskoczenia, jak szybko państwa przeszły do ofensywy, czy administracje okazały się wystarczająco mobilne oraz czy przyjęte strategie walki z koronawirusem okażą się skuteczne. Skalę zagrożeń obrazują jednoznacznie w tej mierze sformułowania przywódców poszczególnych państw³: premier Włoch Giuseppe Conte – „nasza wojna z koronawirusem”,

¹ SARS-CoV-2 – ang. *Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2*; COVID-19 – ang. *Coronavirus Disease 2019*.

² J. Żakowski, *Lekcja ekonomii. Co robić, by kryzys ekonomiczny wywołany epidemią koronawirusa nie był dla nas bardziej zabójczy niż sama pandemia*, „Polityka” 2020, nr 14, s. 27.

³ Pozostawiam tutaj bez komentarzy, ze względu na charakter tej wypowiedzi, wątek nieodpowiedzialnych wypowiedzi polityków bagatelizujących bądź fałszujących skalę zagrożenia.

prezydent Francji Emanuel Macron – „to jest wojna”, kanclerz Niemiec Angela Merkel i kanclerz Austrii Sebastian Kurz – „stoimy przed największym wyzwaniem od II wojny światowej”, premier Hiszpanii Pedro Sánchez – „jest jak podczas wojny”.

Jeśli będziemy trzymać się terminologii wojny, to oznacza, że bitwy trzeba wygrywać, a państwo winno skupiać siły i szeregi na linii frontu, ale też pamiętając o znaczeniu zabezpieczenia odpowiedniego zaplecza. Pierwsza linia frontu, jaką dzisiaj stanowią pracownicy szeroko rozumianej ochrony zdrowia, może szybko się załamać, jeśli zaplecze nie zostanie dobrze zabezpieczone. Bolesnie przekonali się o tym choćby Brytyjczycy, którzy w 1853 roku w czasie wojny krymskiej spostrzegli, że ich armię dziesiątkuje nie wróg, lecz choroby, głód, braki i wady amunicji, brak zaplecza sanitarnego. W 1854 roku ukazał się raport Northcote’a–Trevellyana, w którym zawarto tezę, że rekrutacja do pracy w administracji wyłącza osoby pozbawione ambicji, niezdolne do inicjatywy, zatrudniane często na zasadzie patronażu, ale przy tym sama praca dawała im wysoki status społeczny. Zalecono zmiany w administracji publicznej w kierunku ustanowienia systemów egzaminacyjnych dla urzędników, wprowadzenia otwartych konkursów na stanowiska oraz podziału pracowników na merytorycznych i technicznych⁴. W 1856 roku powstała Komisja Służby Cywilnej, która przeprowadziła reformy, m.in. eliminujące polityczną protekcję przy obsadzaniu stanowisk urzędniczych, która leżała u podstaw słabości funkcjonowania ówczesnej administracji brytyjskiej.

Jaki jest związek między tymi historycznymi faktami, a dzisiejszą sytuacją w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem administracji? Administracja publiczna w Polsce, a szczególnie służba cywilna, jako reprezentant administracji centralnej/rządowej stanęła przed nowym wyzwaniem, jakim jest walka z epidemią koronawirusa. Powinna stanowić sprawne narzędzie budowania zaplecza do walki z epidemią, ale równie ważne jest, aby utrzymywała ciągłość podstawowych funkcji państwa. Jej rolą jest więc monitorowanie potrzeb związanych z epidemią, budowanie systemu ze sprawnymi narzędziami do walki z nią – nie zwalnia to z obowiązku zapewnienia ciągłości funkcjonowania państwa w wielu innych wymiarach. Tymczasem mamy do czynienia ze zjawiskiem wysoce niepokojącym. Ochrona zdrowia boryka się z epidemią, brakuje pełnej koordynacji działań w zakresie dostaw leków i sprzętu, państwo „zapomniało” o domach pomocy społecznej, domach dziecka (i innych osobach znajdujących się w gorszej od przeciętnej sytuacji jak choćby bezdomni). Sektor edukacji, nieprzygotowany do nauczania zdalnego, wprowadza je chaotycznie i nieprofesjonalnie.

⁴ Tamże, s. 53.

Nie wiadomo też, jakie zadania (w tle) wykonuje kilkudziesięciu „nieliniowych” ministrów i wiceministrów – wydaje się, że koronawirus zahamował zdecydowaną większość działań niezwiązanych z „pierwszą linią walki”. Nawet jeśli jest inaczej, brak informacji na ten temat.

W obliczu tych problemów rząd decyduje się na rozwiązania mocno ryzykowne – umożliwienie wprowadzenia redukcji zatrudnienia i wynagrodzeń w służbie cywilnej⁵. Zaskakująco, zakłada to projekt tzw. tarczy antykryzysowej 2.0. Tej samej, która obejmuje działania na rzecz utrzymania miejsc pracy w sektorze prywatnym. Projekt rządu zakłada, że w przypadku, gdy negatywne skutki gospodarcze COVID-19 spowodują stan zagrożenia dla finansów publicznych państwa lub państwowego długu publicznego, rada ministrów, na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zaopiniowany przez Szefa Służby Cywilnej, może na mocy rozporządzenia (sic! – nawet nie ustawy) nałożyć obowiązek zmniejszenia zatrudnienia oraz wprowadzić, na czas określony, nie dłuższy niż rok budżetowy, mniej korzystne warunki zatrudnienia pracowników w takich podmiotach, jak Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa, urzędy wojewódzkie, a także w jednostkach podległych i nadzorowanych przez premiera, ministra i wojewodę. Również na mocy rozporządzenia rząd ma mieć możliwość – odrębnie dla każdego z podmiotów służby cywilnej – określić wysokość procentowego wskaźnika zmniejszenia zatrudnienia oraz czas na realizację tego obowiązku. Z zakresu działania projektowanych norm wyłącza się osoby przede wszystkim na stanowiskach kierowniczych⁶.

O ile zdecydowanie rozsądne wydaje się podjęcie działań oszczędnościowych – a więc przyjęcie założenia, że w związku ze skutkami epidemii na czas danego roku budżetowego wprowadza się np. zawieszenie prawa do dodatkowych składników wynagrodzeń, nagród, premii i innych świadczeń o takim charakterze lub zawieszenie uprawnień wynikających z innych przepisów, w tym prawa do dodatkowego urlopu, o tyle na projekt zwolnień w szeregach służby cywilnej nie znajduję żadnego uzasadnienia. Planowane zmniejszanie zatrudnienia może nastąpić poprzez rozwiązanie z pracownikiem stosunku pracy (w tym osoby, które nabyły prawa do emerytury i renty), a w przypadku umowy zawartej na czas próbny lub określony – niezawieranie z pracownikiem kolejnej umowy, wreszcie poprzez obniżenie wymiaru czasu pracownika z jednoczesnym proporcjonalnym obniżeniem wynagrodzenia.

⁵ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/153C73E24F9CDC125854300456AEB> [dostęp: 8.04.2020].

⁶ Grupa ta obejmuje: kierownicze stanowiska państwowe (np. wiceministrów), kierowników jednostek niebędących osobami zajmującymi kierownicze stanowiska państwowe, dyrektorów generalnych urzędów, głównych księgowych, audytorów wewnętrznych, pełnomocników ds. ochrony informacji niejawnych, pracowników służby bezpieczeństwa i higieny pracy.

Reguły, jakie mają być zastosowane, są nietransparentne, w projekcie bowiem wymienia się następujące kryteria tzw. podstawowe, „o charakterze obiektywnym, sprawiedliwym i niedyskryminującym”, związane ze stosunkiem pracy, w szczególności dotyczące kwalifikacji zawodowych lub umiejętności i doświadczenia zawodowego: dotychczasowy przebieg pracy i stosunek do obowiązków pracowniczych; przydatność pracownika do pracy; dyspozycyjność pracownika w związku z potrzebą zapewnienia prawidłowego funkcjonowania podmiotu. Kryterium „przydatności do pracy” wydaje się najbardziej kontrowersyjnym, bo podważa całą istotę dotychczasowej pracy urzędu i oznacza, że mogły tam być zatrudnione osoby nieprzydatne. Ponadto mają być stosowane kryteria pomocnicze, służące ocenie zgodności z zasadami współżycia społecznego, w tym uwzględniające sytuację osobistą i rodzinną pracownika, dotyczące osób samotnie wychowujących dzieci lub samotnie utrzymujących rodziny, lub osoby niepełnosprawne. Planuje się też, że wypowiedzenie pracownikowi stosunku pracy w sytuacjach, o których mowa w art. 41 Kodeksu pracy ma być dopuszczalne w czasie urlopu udzielonego na co najmniej 3 miesiące, a jeżeli upłynął już okres uprawniający pracodawcę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia – także w czasie innej usprawiedliwionej nieobecności pracownika w pracy.

Uzasadnienie wprowadzanych zmian nie ma charakteru ani prawnego, ani merytorycznego, jedynie demagogiczny. Do zmian dotyczących służby cywilnej, zawarto jedynie takie lakoniczne uzasadnienie: „Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga, aby całe społeczeństwo uczestniczyło w kosztach społecznych sytuacji kryzysowej. Zatem przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie mogą ustanawiać, czy też stanowić uprzywilejowania poszczególnych grup zawodowych, zwłaszcza w sektorze publicznym. Dlatego też jakkolwiek zaproponowane przepisy mogą budzić wątpliwości w zakresie potencjalnego ograniczenia niektórych praw indywidualnych, to jednak wydają się być uzasadnione, ponieważ będą służyć ochronie wartości o charakterze bardziej ogólnym jak stabilność finansów publicznych państwa, a także pełniej realizować wspomnianą zasadę sprawiedliwości społecznej”.

Powoływanie się w tych okolicznościach – oraz w kontekście całokształtu działań, które mają stanowić ograniczanie negatywnego oddziaływania epidemii – na zasadę sprawiedliwości społecznej jest wysoce nieetyczne oraz nie znajduje merytorycznego uzasadnienia. Projekt rządu przyznaje radzie ministrów nadzwyczajne kompetencje do określenia, w formie rozporządzenia, rodzaju stosowanych rozwiązań w zakresie ograniczenia kosztów wynagrodzeń osobowych, w tym redukcji zatrudnienia lub zmniejszenia wynagrodzenia pracowników. Tymczasem są one nie do pogodzenia choćby z konstytucyjnymi wymogami

dotyczącymi trwałości stosunku pracy urzędników mianowanych, wskazanymi m.in. w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego. Także w świetle wypowiedzi premiera Mateusza Morawieckiego z 8 kwietnia 2020 roku, który stwierdził, że obecnie trzeba walczyć o utrzymanie miejsc pracy i minimalizowanie strat we wszystkich możliwych obszarach⁷, projekt wydaje się co najmniej chybiony.

Populistyczni przywódcy świata, tacy jak prezydent USA Donald Trump czy premier Wielkiej Brytanii Boris Johnson, uznawali początkowo koronawirusa za element walki politycznej i próbowali go potraktować równie surowo, jak swoich oponentów politycznych. Podjęto też próbę zrzucenia odpowiedzialności na wygenerowanie i rozprzestrzenianie się koronawirusa na Chiny, co ma na celu odwrócenie uwagi od głównego problemu, jakim jest zorganizowanie skutecznego przeciwdziałania epidemii (w 1918 roku rozsiewano plotkę, że chorobę rozprzestrzeniały celowo niemieckie okręty podwodne docierające do brzegów USA). Tymczasem od 2015 roku Światowa Organizacja Zdrowia zakazała stosowania przymiotników stygmatyzujących źródło pochodzenia wirusa i generalnie w przestrzeni publicznej używa się pojęcia COVID-19, a nie – jak początkowo – „chiński wirus”. Trzeba tu zastrzec, że inaczej było w przypadku grypy z 1918 roku zwanej hiszpanką, jej nazwa bowiem pochodzi od tego, że Hiszpanie, jako jeden z nielicznych krajów na świecie, nie cenzurowali wówczas prasy i pisali o epidemii wprost. Z kolei USA, Wielka Brytania i Francja, mimo tego, że grypa wystąpiła u nich wcześniej niż w Hiszpanii, wprowadziły cenzurę i nie pozwalały na publikacje na ten temat⁸.

Wracając do współczesności – walka z koronawirusem polega na koordynacji wysiłku wielu tysięcy osób działających w imieniu państwa. Przede wszystkim tych na pierwszej linii: lekarzy, pielęgniarzy, ratowników medycznych, obsługi pomocniczej (salowe i osoby sprzątające), a także pracowników domów opieki społecznej. Równie ważne jednakże są działania struktur odpowiedzialnych za inne dziedziny życia społecznego i gospodarczego w warunkach epidemii, w tym za ochronę miejsc pracy, czyli np. uruchomienie szybkiej obsługi wniosków przedsiębiorców, aby zapewnić im pomoc finansową, za zdalne nauczanie (dostęp do sprzętu i internetu dzieci i nauczycieli), za zapewnienie łańcucha dostaw do produkcji lub sprzedaży niezbędnych lekarstw (nie tylko na COVID-19, ale i wiele innych chorób, w tym kardiologicznych czy onkologicznych), za sprawne funkcjonowanie systemu opieki społecznej

⁷ <https://www.newsweek.pl/wiedza/zdrowie/koronawirus-w-polsce-8-kwietnia-ile-przypadkow-koronawirusa-w-polsce/xr1qgc9> [dostęp: 8.04.2020].

⁸ W 1918 r., zanim przyjęto nazwę „hiszpanka”, Brazylijczycy nazywali ją grypą niemiecką, Senegalczyki – brazylijską, Polacy – bolszewicką... (*Czarne msze i zamknięte granice*, „Forum” 2020, nr 7, s. 71).

w drastycznie zmienionych warunkach (opieka nad niepełnosprawnymi, w tym samotnymi seniorami, czy przeciwdziałanie przemocy w rodzinie).

Polski rząd stosuje odmienną filozofię działania w odniesieniu do podstawowej struktury państwowej, wobec jej kadr (nie nazwałabym tych planów strategią z racji braku jakichkolwiek przepracowanych dokumentów w tej materii), przygotowując projekt zwalniania pracowników i urzędników służby cywilnej. A przecież państwo nadal winno realizować polityki publiczne, które odsunięto w cień (co nie znaczy, że zniknęły); w samej ochronie zdrowia występują problemy dotyczące m.in: dostępu do lekarzy specjalistów, ochrony osób przewlekle chorych, leczenia osób z zawałami czy udarami, a w innych sferach chociażby problem zanieczyszczenia powietrza (smogu), problem przestępstw, w tym przestępstw w cyberprzestrzeni, problem przemocy domowej i wiele innych. Odnotowujemy niedostatek koordynacji prac w zakresie logistycznego wsparcia dla szpitali, domów pomocy społecznej, domów dziecka, dla policjantów, a nawet kasjerek w sklepach czy przy zabezpieczeniu cyberprzestrzeni, natomiast w tym czasie zapadają dramatyczne rozstrzygnięcia, kogo zwalniamy, a kogo zatrzymujemy w służbie cywilnej.

OECD⁹ zbiera informacje, jakie działania podejmują państwa członkowskie w obecnej pandemii. Wiele rządów oraz organizacji międzynarodowych stosuje politykę *duty of care*, czyli zasadę opieki nad pracownikami w sytuacjach kryzysowych. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie nie tylko nie zwalnia pracowników, ale opracowuje plan, jak chronić tzw. *daily staff*, czyli osoby, które są w jej strukturach zatrudnione na godziny, obsługują kawiarnie, współpracują z organizacją w miarę potrzeb (np. tłumacze).

Nikt nie kwestionuje tego, że epidemia nadszarpnie budżety każdego z dotkniętych nią państw. Konieczne jest więc oczywiście szukanie oszczędności, także w finansach sektora publicznego. Doświadczenia po kryzysie gospodarczym z 2008 roku wskazują, jakie kierunki działań powinni wybrać rządowi pracodawcy¹⁰. Po pierwsze, w czasie kryzysu powinno nastąpić przeniesienie pracowników publicznych do sektorów wymagających kadrowego wzmocnienia (przykład z Danii z 2008 r.). Po drugie, jeśli już wprowadzamy działania oszczędnościowe, to należy to czynić w sposób o wiele bardziej dopracowany, przemyślany, czyli połączyć je z przeglądem struktur/funkcji/wydatków państwa (tak stało się np. w Kanadzie czy Finlandii po 2008 r.). Oprócz tego należałoby zastanowić się nad

⁹ OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

¹⁰ P. Pietrasiński, *Działania doraźne i pakiety oszczędnościowe w administracjach publicznych*, „Przegląd Służby Cywilnej” 2011, nr 1, s. 9-16.

wprowadzeniem reguły zastępowania (limitu rekrutacji na zwalniane stanowiska)¹¹, nad zamrożeniem rekrutacji czy obniżeniem wynagrodzeń najlepiej zarabiającym urzędnikom (po 2008 roku obniżenie pensji o 5% wysokim urzędnikom państwowym nastąpiło np. w Portugalii i we Włoszech). Pod rozwagę warto poddać propozycję, by w kolejnym roku albo jednorazowo, albo na czas trwania kryzysu zrezygnować z dodatkowego wynagrodzenia rocznego, tzw. trzynastki (tak uczyniły Węgry po 2008 roku)¹² lub też na czas kryzysu wstrzymać awanse i podwyżki oraz ograniczyć budżet szkoleniowy (z wyłączeniem kontynuowanych form nauki). Byłyby to z pewnością bardziej łagodne, celowane, a co najmniej równie skuteczne (jeśli chodzi o koszty) środki niż zwolnienia czy powszechne obniżenie wynagrodzeń¹³. Trzeba też wspomnieć o takich działaniach, jak np. te w Bułgarii, gdzie niedawno deputowani do parlamentu postanowili „zrezygnować z otrzymywania zapłaty w czasie trwania stanu nadzwyczajnego z powodu koronawirusa. Na razie stan ten obowiązuje do 13 maja. Bez wynagrodzenia został też Naczelny Inspektor Sanitarny Bułgarii Angel Kunczew”¹⁴.

Ekspert Banku Światowego Zahid Hasnain przedstawił opinię dającą jeszcze jedną odpowiedź na pytanie, dlaczego nie należy zwalniać urzędników z administracji publicznej właśnie teraz, w sytuacji pandemii. Według niego priorytetem działania państwa powinna być ochrona miejsc pracy zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, ponieważ to administracja walczy z koronawirusem, a dokonywanie obecnie jej restrukturyzacji może się okazać zgubne dla czynionych wysiłków powstrzymania epidemii. Ekspert zaleca również zamiast zwalniania – przesuwanie pracowników tam, gdzie są najbardziej potrzebni (w polskich warunkach na pewno byłoby to wzmocnienie stacji Sanepidu, ZUS i innych instytucji, m.in. udzielających wsparcia dla przedsiębiorców) i wreszcie twierdzi – jak wielu innych – że obecny

¹¹ We Francji po 2008 r. limit ten wynosił 50% – na miejsce dwóch odchodzących pracowników przyjmowano jednego, w Hiszpanii z kolei 10%.

¹² P. Pietrasieński, *Działania doraźne i pakiety oszczędnościowe w administracjach publicznych*, "Przegląd Służby Cywilnej", 2011, nr 1, ss. 9-16.

¹³ Warto też odnotować pojawiające się np. takie pomysły: „Obniżenie wynagrodzeń członków rad nadzorczych miejskich spółek do 1000 zł miesięcznie zaproponował przewodniczący Rady Miasta w Kielcach. Kamil Suchański uważa, że przyczyni się to do »zniwelowania skutków pandemii dla naszej gospodarki«”. <https://kielce.wyborcza.pl/kielce/7,47262,25813641,przewodniczacy-rady-miasta-chce-obnizenia-wynagrodzen-czlonkow.html?disableRedirects=true> [dostęp: 8.04.2020].

¹⁴ <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103086,25852515,deputowani-w-bulgarii-zrezygnowali-z-otrzymywania-pensji-w-czasie.html> [dostęp: 8.04.2020].

kryzys pokazał, jak ważna jest rola państwa, a osłabienie jego kadr może spowodować jedynie dłuższe z niego wychodzenie¹⁵.

Podobną argumentację przytoczyło Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. W piśmie z 7 kwietnia 2020 roku do marszałka sejmu Elżbiety Witek wskazano, że planowane redukcje dotyczące urzędników służby cywilnej naruszają Konstytucję RP (wskazując konkretne artykuły projektu). Stowarzyszenie powołuje się przy tym na sytuację z roku 2010, kiedy to rząd RP, walcząc ze skutkami światowego kryzysu finansowego, przygotował projekt (z 8 listopada 2010 r.) ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych, w którym przewidywano m.in. automatyczną redukcję zatrudnienia w jednostkach objętych ustawą o przynajmniej 10%. Wówczas to (11 stycznia 2011 r.) prezydent RP złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności przepisów tej ustawy z Konstytucją RP, a w wyroku z 14 czerwca 2011 roku¹⁶, Trybunał uznał, że przepisy, które dotyczą urzędników służby cywilnej, są niezgodne z art. 2 i art. 153 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu wskazano, że „zapropozowany przez ustawodawcę mechanizm redukcji zatrudnienia w ramach szeroko rozumianej administracji publicznej nie może w jednakowym stopniu odnosić się do wszystkich pracowników wykonujących zadania państwa. Status urzędników służby cywilnej wymaga szczególnej ochrony przejawiającej się m.in. potrzebą stworzenia im warunków do zawodowego wykonywania zadań. Niezbędnym elementem pozwalającym na spełnienie tego wymagania jest zapewnienie odpowiedniej stabilizacji stosunku pracy, która to wartość – sama w sobie – nie jest w takim samym stopniu konstytucyjnie potwierdzona względem innych pracowników. Na tym tle należy uznać, że korzyści związane z obniżeniem wydatków na działalność administracji publicznej nie są – w badanej sprawie – zrównoważone kosztem, jaki planuje ponieść ustawodawca, to znaczy wyłączeniem szczególnej ochrony stosunku pracy urzędników służby cywilnej, a tym samym wyraźnym osłabieniem stabilności zatrudnienia tej kategorii pracowników”. Stowarzyszenie wyraża pogląd, że w obliczu prawdopodobnego kryzysu gospodarczego, którego skutkiem będzie m.in. wzrost bezrobocia, państwo jako pracodawca powinno skoncentrować się na ochronie miejsc pracy wszystkich członków korpusu służby cywilnej, zarówno pracowników

¹⁵ <https://blogs.worldbank.org/governance/should-public-sector-wages-be-cut-finance-coronavirus-response> [dostęp: 7.04.2020].

¹⁶ Sygn. akt Kp 1/11; <https://www.saos.org.pl/judgments/110289> [dostęp: 8.04.2020].

jak i urzędników mianowanych, oraz zapewnieniu im godnych warunków pełnienia służby publicznej¹⁷.

Profesor Christophe Demmke, który bada związek mechanicznych cięć kadrowych z kwestią zaufania urzędników do ich politycznych przywódców, analizował próby zwalniania pracowników administracji w sytuacji kryzysu gospodarczego (a przecież obecnie oprócz początku kryzysu gospodarczego mamy kryzys epidemiologiczny). Wskazuje on na podstawie badania ankietowego przeprowadzonego w państwach Europejskiej Sieci Administracji Publicznej, że oszczędności z tego tytułu mają charakter jedynie pozorny, natomiast wpływają negatywnie w największym stopniu na satysfakcję, zaufanie i zaangażowanie w pracę pracowników publicznych¹⁸. Jednocześnie redukcje znajdują się na piątym miejscu (z czternastu) wśród najbardziej narażonych na nieprawidłowości kierunków zmian w polityce kadrowej¹⁹. W efekcie działania takie osłabia zaufanie do państwa, demotywuje pracowników (także przyszłych, potencjalnych kandydatów) i skłania ich do szukania pracy gdzie indziej. Na tym tle warto zauważyć, że niestety polską tradycją „reformowania państwa” jest oszczędzanie na służbie cywilnej, a pomijanie o wiele bogatszych, liczniejszych korpusów urzędniczych czy instytucji (choćby administracja samorządowa czy państwowa, Kancelarie Sejmu i Senatu, Kancelaria Prezydenta, NBP, UKNF, NFOŚiGW, wreszcie spółki Skarbu Państwa oraz banki z udziałem skarbu państwa).

Oczywiście, należy oszczędzać, racjonalizować działania administracji publicznej pod kątem jej efektywności i spójności działania. Ale to działanie powinno być zaplanowane na szeroką skalę, czyli dotyczyć całego sektora publicznego (nie tylko administracji rządowej), wieloaspektowe (niepolegające jedynie na zwalnianiu pracowników) oraz projakościowe (cięcia kadrowe nie mogą być celem samym w sobie). Takim przykładem kompleksowego działania była holenderska reforma nazwana *compact government* (kompaktowa administracja)²⁰. W jej wyniku administracja miała stać się mniejsza, ale bardziej „zwinna”, inteligentna – szybko przystosowująca się do nowych warunków działania. Reforma obejmowała głównie: 1. zmniejszenie „biurokracji w biurokracji” (czyli odejście od nadmiernej sprawozdawczości, przerostu wewnętrznych procedur itp.); 2. utworzenie centrum wspólnych

¹⁷ <http://www.saksap.pl/wp-content/uploads/2020/04/Stanowisko-Stowarzyszenia-Absolwent%C3%B3w-KSAP-ws.-projektu-ustawy-druk-330.pdf> [dostęp: 7.04.2020].

¹⁸ Ch. Demmke, T. Moilanen, *Efektywność dobrego rządu i etyki w administracji centralnej: ocena w wyniku reform w kontekście kryzysu finansowego*, Badania nr 57, EUPAN 2011, s. 93.

¹⁹ Tamże, s. 87-88.

²⁰ <https://www.government.nl/documents/publications/2016/07/13/compact-central-government-implementation-programme> [dostęp: 7.04.2020].

usług w zakresie kadrowym i technicznym; 3. łączenie podobnych funkcji wykonawczych czy inspekcyjnych (tzw. „deduplikacja”); 4. ujednoczanie warunków pracy między segmentami administracji, tak by łatwo przenosić pracowników tam, gdzie są najbardziej potrzebni. Tymczasem polska służba cywilna – na co trzeba zwrócić uwagę w obliczu planowanych przez rząd centralnych zwolnień – nie ma nawet systemu kadrowego, który by zawierał informację, ilu codziennie członków korpusu przyszło do pracy (istotnej w sytuacji kryzysowej). Czy więc mamy szansę na jakieś racjonalne działanie w tym zakresie – bez aktualnej, pełnej wiedzy na temat tego, czym chcemy zarządzać?

W czasach obecnego kryzysu, który ma charakter klęski żywiołowej skutkującej nadciągającym kryzysem ekonomicznym, musimy zatem dokonać wyboru, czy działać zgodnie z zaleceniami organizacji Global Ethics i współpracować na rzecz jego pokonania, czy szukać winnych, ciąć koszty i pozostawić szereg osób w przekonaniu, że transakcja między państwem jako pracodawcą, a pracownikiem polegająca na wzajemnym zaufaniu i poczuciu realizacji misji służby publicznej w polskich warunkach jest niemożliwa.