

KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Nowe wyzwania dla współczesnego państwa

Raporty słuchaczy KSAP Promocji „Wiesław Chrzanowski”
ze staży zagranicznych

Redakcja merytoryczna
dr Łukasz Chimiak

Warszawa 2014

Opracowanie graficzne i skład:
Panton s.c.

© 2014 by KSAP

ISBN 978-83-61713-77-7

Opinie zawarte w niniejszej publikacji są poglądami autorów i nie należy ich utożsamiać ze stanowiskiem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Spis treści

<i>dr Łukasz Chimiak</i>	
WSTĘP	5
<i>Michał Gerwatowski</i>	
NA STRAŻY PORZĄDKU KONSTITUCYJNEGO – ROLA MINISTERSTWA SPRAWIEDLIWOŚCI W RAMACH FEDERALNEGO USTROJU PAŃSTWA NIEMIECKIEGO	7
<i>Katarzyna Kalisz</i>	
DROGA BEZ POWROTU – O SYSTEMIE OCHRONY SOCJALNEJ W REPUBLICIE IRLANDII	22
<i>Wojciech Kaczor</i>	
ELASTYCZNOŚĆ BIUROKRACJI ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA, CZYLI JAK DZIAŁAĆ SKUTECZNIE, BĘDĄC URZĘDNIKIEM	35
<i>Franciszek Szkop</i>	
DOBRE PRAKTYKI WE FRANCJI – NOWOCZESNE ZARZĄDZANIE OCHRONĄ ZABYTKÓW	47
<i>Sebastian Strawa</i>	
MIANOWANIA NA STANOWISKA PUBLICZNE W SZKOCJI	63
<i>Martyna Bildziukiewicz</i>	
FEDERALIZM – PRZEPIS NA EFEKTYWNA ADMINISTRACJĘ? OBSERWACJE ZE STAŻU W FEDERALNYM MINISTERSTWIE GOSPODARKI I TECHNOLOGII	78

Szymon Cienki

HOLENDESKI PRAGMATYZM. RAPORT ZE STAŻU ZAGRANICZNEGO W KRÓLESTWIE NIDERLANDÓW	92
NOTY BIOGRAFICZNE AUTORÓW – SŁUCHACZY XXIV PROMOCJI „WIESŁAW CHRZANOWSKI”	103

Łukasz Chimiak

Wprowadzenie

W bieżącym roku obchodzimy 15. rocznicę wstąpienia Polski do NATO oraz 25. rocznicę pamiętnych wyborów 4 czerwca 1989 r. Członkostwo Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim oraz w Unii Europejskiej są jednymi z największych osiągnięć Rzeczypospolitej, która w roku 1989 odzyskała suwerenność. Nie zapominając o tych sukcesach, powinniśmy nadal nie ustawać w wysiłkach, które mają na celu dalsze doskonalenie naszego państwa. Takie zadanie od początku istnienia przyświeca Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Elementem procesu kształcenia w KSAP jest odbywanie przez jej słuchaczy staży zagranicznych w administracjach i instytucjach zagranicznych w Europie i na świecie. Celem staży jest konfrontacja rozwiązań krajowych z doświadczeniami najbardziej rozwiniętych administracji europejskich - partnerów Szkoły. Doświadczenia wyniesione ze staży pozwalają słuchaczom - przyszłym urzędnikom państwowym - przyswajać najlepsze praktyki, a także unikać popełnionych gdzie indziej błędów.

Winston Churchill zwykł mawiać, że „imperia przyszłości to imperia umysłu” („The Empires of the future are the empires of the mind”). Od wielu lat mówi się w Polsce o potrzebie rozwinięcia myślenia strategicznego nad państwem i jego strukturami. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej jest ośrodkiem, w którym taka myśl się kształtuje, oraz miejscem debaty nad funkcjonowaniem naszego państwa. Wydaje się, że w dniu dzisiejszym potrzeba takiej refleksji jest nie mniejsza niż 25 lat temu. Symbolem refleksji nad polityką i państwem jest także postać patrona XXIV promocji Wiesława Chrzanowskiego. Był on spadkobiercą tradycji Narodowej Demokracji, uczestnikiem powstania warszawskiego, więźniem politycznym okresu

stalinowskiego oraz jednym z doradców NSZZ „Solidarność”. Po 1989 r. sprawował funkcje ministra i marszałka Sejmu. Za swoją działalność publiczną został odznaczony Orderem Orła Białego.

Niniejsza publikacja jest głosem młodej generacji Polaków w zakresie spraw publicznych. Podstawą publikacji są wybrane raporty słuchaczy ze staży zagranicznych. Spektrum zagadnień poruszonych w publikacji jest bardzo szerokie i dotyczy różnorodnych dziedzin zaangażowania państwa. W oparciu o doświadczenia niemieckie **Michał Gerwatowski** porusza ważne zagadnienie ochrony porządku konstytucyjnego i spraw karnych, w których występuje aspekt polityczny. **Katarzyna Kalisz** pisze o blaskach i cieniach systemu ochrony socjalnej w Irlandii. **Wojciech Kaczor** pokazuje, w jaki sposób rząd premiera Davida Camerona prowadzi lobbing na rzecz brytyjskich interesów w UE. **Franciszek Szkop** prezentuje doświadczenia i organizację francuskiego systemu ochrony zabytków. **Sebastian Strawa** przedstawia proces obsady wysokich stanowisk w administracji publicznej w Szkocji. **Martyna Bildziukiewicz** opisała udział niemieckiego Ministerstwa Gospodarki i Technologii w realizacji współpracy regionalnej w wymiarze międzynarodowym. **Szymon Cienki** przedstawia proces uzgadniania między rządem a administracją lokalną w Holandii kwestii dotyczących rozwoju regionalnego, transportu i ochrony środowiska.

Refleksje dotyczą różnych modeli funkcjonowania administracji: brytyjskiego, francuskiego, holenderskiego oraz niemieckiego. Publikacja jest adresowana do urzędników, polityków, specjalistów – praktyków na co dzień zajmujących się administracją.

Last but not least publikacja, którą przekazujemy do rąk czytelników, jest formą podziękowania wszystkim, dzięki pomocy których organizacja staży słuchaczy KSAP była możliwa.

Michał Gerwatowski

Na straży porządku konstytucyjnego – rola Ministerstwa Sprawiedliwości w ramach federalnego ustroju państwa niemieckiego

Wstęp

Niniejszy tekst jest zapisem wiedzy i doświadczeń autora nabytych podczas stażu w wydziale karnym Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości w Berlinie (14 października - 6 grudnia 2013 r.). W poszczególnych rozdziałach zaprezentowane zostały: zwięzły opis struktury organizacyjnej Ministerstwa i wydziału, zadania wykonywane przez poszczególne komórki organizacyjne wydziału na przykładzie wybranych studiów przypadku oraz próba porównania niektórych aspektów funkcjonowania niemieckiego resortu i jego polskiego odpowiednika. Warto przyjrzeć się niemieckim doświadczeniom w takich kwestiach, jak przeciwdziałanie terroryzmowi, walka z przestępczością motywowaną ideologicznie czy postępowanie w sprawach karnych o znaczeniu międzynarodowym, mających podtekst polityczny. Także niektóre metody pracy oraz rozwiązania instytucjonalne stosowane w niemieckim Ministerstwie wydają się godne uwagi z punktu widzenia polskiej administracji publicznej.

1. Struktura organizacyjna Ministerstwa Sprawiedliwości

Na czele Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości stoi minister, będący członkiem rządu federalnego oraz ponoszący polityczną odpowiedzialność za działania Ministerstwa. W skład kierownictwa Ministerstwa

wchodzi dwoje sekretarzy stanu, z których jeden jest tzw. parlamentarnym sekretarzem stanu i nie podlega organizacyjnie ministrowi. Jego zadaniem jest utrzymywanie łączności i koordynacja działalności Ministerstwa z oboma izbami parlamentu (*Budestagiem* i *Bundesratem*) oraz z partiami politycznymi. Drugi z sekretarzy stanu jest urzędnikiem Ministerstwa i reprezentuje ministra zarówno w stosunkach wewnętrznych urzędu, jak i w relacjach z podmiotami zewnętrznymi.

Ministerstwo dzieli się na sześć wydziałów (*Abteilungen*), a te z kolei dzielą się na podwydziały (*Unterabteilungen*) i referaty (*Referate*). Wydziały można uznać za odpowiedniki departamentów w polskich ministerstwach i urzędach centralnych. O ile jednak w polskiej administracji nie ma szczebla pośredniego między departamentami a wydziałami, o tyle w administracji niemieckiej taki szczebel występuje w postaci podwydziału (*Unterabteilung*). Na czele podwydziałów stoją kierownicy, którzy kierują pracą podległych sobie referatów. Z kolei wydziałami (*Abteilungen*) kierują dyrektorzy ministerialni (*Ministerialdirektors*). Dyrektorzy nadzorują i koordynują pracę wewnątrz wydziału oraz zapewniają wzajemną wymianę informacji z kierownictwem Ministerstwa. Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi Ministerstwa są referaty (*Referate*), których przewodniczący kierują bezpośrednio wykonywaniem zadań merytorycznych.

Podwydział II B, którego działalność będzie przedmiotem bardziej szczegółowego opisu, dzieli się na 5 referatów:

- ◆ II B 1, zajmujący się sprawami karnymi, których materia dotyczy w sposób bezpośredni bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego państwa (4 pracowników);
- ◆ II B 2, zajmujący się prawem karnym wykonawczym (11 pracowników);
- ◆ II B 3, zajmujący się weryfikacją centralnego rejestru działalności gospodarczej (4 pracowników);
- ◆ II B 4, zajmujący się międzynarodowym prawem karnym oraz współpracą międzynarodową (również w ramach Unii Europejskiej) w sprawach karnych (11 pracowników);
- ◆ II B 5, zajmujący się głównie projektami związanymi z walką z terroryzmem (5 pracowników).

Interesującym jest fakt, że w Federalnym Ministerstwie Sprawiedliwości nie obowiązuje żaden wewnętrzny akt prawny regulujący organizację, kompetencje i podział zadań w ramach Ministerstwa (statut, regulamin organizacyjny itp.). Tylko niektóre kompetencje Ministerstwa zostały określone w ustawach regulujących poszczególne dziedziny stosunków

społecznych (np. w ustawie o prokuraturze krajowej). W przeważającej mierze organizacja i zadania Ministerstwa zostały ukształtowane w toku ewolucji praktyki państwowej poczynając od Cesarstwa Niemieckiego, poprzez Republikę Weimarską, a skończywszy na RFN. Pokazuje to ciągłość niemieckiej państwowości, niezakłóconą przez gwałtowne i fundamentalne zmiany ustroju państwa, które miały miejsce w XIX i XX w.

Zadania i rolę Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości należy rozpatrywać w kontekście podstawowych zasad ustrojowych Republiki Federalnej Niemiec. Zgodnie z art. 30 konstytucji RFN zadania publiczne i władza publiczna sprawowana jest przez kraje związkowe (landy), chyba że konstytucja dopuszcza jakieś wyjątki. Również sprawy wymiaru sprawiedliwości leżą co do zasady w granicach kompetencji poszczególnych krajów związkowych, jednakże zgodnie z art. 92 ustawy zasadniczej władza sądownicza jest sprawowana przez sędziów Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, sędziów sądów federalnych oraz sądów krajowych. Jest to przykład wyjątku od zasady wykonywania władzy publicznej przez kraje związkowe, o którym mowa w art. 30. Sędziowie bowiem są niezależni i nie podlegają zwierzchnictwu władz federalnych ani krajowych.

W związku z powyższym każdy land ma swoje ministerstwo sprawiedliwości, które zajmuje się bieżącym zarządzaniem wymiarem sprawiedliwości oraz ustawodawstwem na szczeblu krajowym. W gestii Ministerstwa Federalnego leżą jedynie sprawy, których materia dotyczy ustawodawstwa federalnego, bezpieczeństwa państwa oraz spraw z elementem międzynarodowym (np. ekstradycja).

Zadania realizowane przez poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa można podzielić na trzy grupy:

- 1) tworzenie projektów aktów prawnych w zakresie właściwości Ministerstwa, do której zalicza się akty prawne z klasycznych dziedzin prawa, takich jak prawo cywilne, handlowe i gospodarcze, jak również prawo karne i procesowe;
- 2) współdziałanie z innymi ministerstwami federalnymi w zakresie przygotowywanych przez inne resorty projektów aktów prawnych;
- 3) tworzenie warunków organizacyjnych i finansowych dla pracy Ministerstwa oraz podległych mu administracyjnie sądów i urzędów, jak również nadzór służbowy nad sądami oraz merytoryczny i służbowy nadzór nad podległymi urzędami¹.

¹ Nadzorowi administracyjnemu Ministerstwa podlegają: Federalny Sąd Konstytucyjny (*das Bundesverfassungsgericht*) z siedzibą w Karlsruhe, Sąd Najwyższy (*der Bundesgerichtshof*) z siedzibą w Karlsruhe, Federalny Sąd Administracyjny (*das Bundesverwaltungsgericht*)

Wspomniana w punkcie drugim współpraca z pozostałymi ministerstwami federalnymi w zakresie przygotowywanych przez te resorty projektów aktów prawnych ma trzy wymiary. Polega ona na:

- ♦ weryfikowaniu zgodności projektów aktów prawnych z konstytucją i aktami prawnymi wyższego rzędu (także z prawem międzynarodowym i europejskim);
- ♦ badaniu poprawności formalnej i logicznej projektów (podział na poszczególne jednostki redakcyjne tekstu, spójność logiczna projektu);
- ♦ sprawdzaniu klarowności i jednoznaczności języka użytego przy sporządzaniu projektu aktu prawnego.

Bez dokonania tej trójaspektowej weryfikacji projektu przez Ministerstwo Sprawiedliwości nie może on być przedłożony rządowi federalnemu. Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości bierze również udział w każdym postępowaniu toczącym się przed Federalnym Sądem Konstytucyjnym (podobnie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych).

Wraz ze zwiększaniem się zadań państwa następuje również wzrost Ministerstwa Sprawiedliwości. W chwili swojej reaktywacji po wojnie (1949 r.) w Ministerstwie było zatrudnionych ok. 80 osób. Dzisiaj pracuje tam blisko 700 urzędników, z czego około 300 stanowią prawnicy. Niecałe 100 osób to sędziowie i prokuratorzy delegowani (zwykle na okres 2-3 lat) zarówno z instytucji federalnych, jak i krajowych. Nie mogą oni łączyć pracy w Ministerstwie z wykonywaniem swoich „zwykłych” obowiązków zawodowych (podobny status mają sędziowie i prokuratorzy delegowani w Polsce do pracy w Ministerstwie Sprawiedliwości).

Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości zostało przeniesione do Berlina z Bonn w 1999 r. W dawnej stolicy funkcjonuje wciąż jedna z agend Ministerstwa, zatrudniająca blisko 30 osób.

2. Zadania realizowane przez wybrane komórki organizacyjne

Referat II B 1

Referat II B 1 zajmuje się tymi aspektami prawa karnego i międzynarodowego, które są związane z bezpieczeństwem państwa oraz bezpieczeństwem międzynarodowym.

z siedzibą w Lipsku oraz Federalny Trybunał Finansowy (*der Bundesfinanzhof*) z siedzibą w Monachium.

Jedną ze spraw, która była przedmiotem prac referatu, dotyczyła wniosku obywatela Niemiec o udzielenie mu informacji na temat tego, kto pokrywa koszty obrony w toczącym się przed monachijskim sądem procesie Beate Zschäpe, byłej członkini neonazystowskiej terrorystycznej organizacji Narodowosocjalistyczne Podziemie (*Nationalsozialistische Untergrund*, NSU). Zschäpe i dwoje innych, nieżyjących już członków organizacji (popelnili samobójstwo) podejrzewanych jest o zamordowanie 9 osób wywodzących się z mniejszości narodowych lub etnicznych oraz niemieckiej policjantki. Proces został nagłośniony przez media, stąd duże zainteresowanie jego przebiegiem ze strony opinii publicznej.

Sprawa NSU jest dobrym punktem wyjścia do omówienia niedostatków systemu federalnego, które objawiły się przy okazji prowadzenia śledztw związanych ze wspomnianymi zabójstwami. W Niemczech wykrywanie i ściganie przestępstw leży zasadniczo w kompetencji poszczególnych landów. Członkowie NSU popełnili swoje zbrodnie na terenie kilku landów, co sprawiło, że przez długi czas prowadzono szereg równoległych śledztw (w każdym landzie oddzielne śledztwo). W wyniku niewystarczającej współpracy i wymiany informacji między policją w poszczególnych landach wspomnianych morderstw nie potrafiono powiązać ze sobą, co znacznie utrudniało prowadzenie skutecznego śledztwa.

Nie jest to bynajmniej przykład odosobniony. Dlatego można zaryzykować stwierdzenie, że zdecentralizowany system ścigania przestępstw często jest mniej efektywny niż system scentralizowany, szczególnie w przypadku serii groźnych przestępstw popełnionych na obszarze różnych jednostek podziału administracyjnego. Ta systemowa słabość niejednokrotnie utrudnia i wydłuża wykrywanie przestępstw i ściganie szczególnie niebezpiecznych przestępców. Może to dać podstawę do formułowanych w mediach zarzutów o opieszałość organów państwowych, które miały rzekomo wiedzieć o działalności NSU, nie podjęły jednak żadnych zdecydowanych działań, aby położyć kres tej działalności.

Inna sprawa opracowywana w referacie II B 1 dotyczyła zamordowania przez agentów jugosłowiańskich służb specjalnych chorwackiego dysydenta Stjepana Durekovicia w Bawarii w 1983 r. W toku śledztwa ustalono, że sprawców bezpośrednich mordu było dwóch. Jednego z nich udało się schwytać i postawić przed sądem. Ale najważniejszą kwestią było wykrycie zleceniodawców zabójstwa. Okazało się, że chodzi o funkcjonariuszy chorwackiej gałęzi jugosłowiańskich służb specjalnych. Zebrano materiał obciążający Josipa Perkovicia, dyrektora chorwackiej Służby Bezpieczeństwa, który po rozpadzie Jugosławii nadal sprawował ważne funkcje publiczne w Chorwacji. Obecnie jest na emeryturze. Niemcy domagają się jego ekstradycji, jednak strona chorwacka konsekwentnie odmawia.

Niemcy uważają taką postawę za sprzeczną z przepisami prawa Unii Europejskiej dotyczącymi ekstradycji, a pamiętać trzeba, że Chorwacja 1 lipca 2013 roku stała się członkiem UE. Wciąż jednak nie zgadza się na ekstradycję Perkovicia, argumentując to zasadą niedziałania prawa wstecz. Sprawę utrudnia fakt, że syn Perkovicia jest doradcą prezydenta Chorwacji ds. bezpieczeństwa. Sprawa dotyczy zatem chorwackich elit władzy, których znaczna część wywodzi się bezpośrednio z aparatu władzy systemu komunistycznego.

Sprawa Perkovicia pokazuje, jak duże znaczenie w niektórych państwach postkomunistycznych posiadają funkcjonariusze związani z poprzednim systemem władzy. Zbrodnie popełnione w celu zabezpieczenia tego systemu nie zostały rozliczone, a ich skutki dotyczą nie tylko polityki wewnętrznej, ale również mają wpływ na politykę zagraniczną niektórych państw byłego bloku komunistycznego².

W referacie II B 1 przygotowywane są również odpowiedzi na pytania deputowanych Bundestagu dotyczące tych aspektów działalności organów państwa, które leżą we właściwości referatu. Są to m.in. tzw. małe zapytania (*kleine Anfrage*). Małe zapytanie jest jednym z instrumentów parlamentarnej kontroli nad władzą wykonawczą. Jest ono kierowane przez deputowanych izby niższej niemieckiego parlamentu do rządu federalnego za pośrednictwem przewodniczącego Bundestagu. Musi odnosić się do ściśle określonego obszaru działalności egzekutywy. Do zapytania może być dołączone krótkie uzasadnienie. Termin na odpowiedź wynosi co do zasady 14 dni. Odpowiedź musi zostać udzielona na piśmie. Odpowiednikiem małego zapytania w prawie polskim jest zapytanie poselskie.

Jedno z zapytań dotyczyło aktów przemocy dokonanych w ostatnich latach w Niemczech, które sklasyfikowano jako tzw. przestępczość motywowaną politycznie (*Politisch Motivierte Kriminalität*). Przesłanki przestępstwa polegały w szczególności na podpaleniach i niszczeniu obiektów wojskowych i sprzętu wojskowego, aby uniemożliwić ich wykorzystanie przez armię niemiecką podczas działań stabilizacyjnych w Afganistanie. Jedna z frakcji parlamentarnych zwróciła się do Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości o wskazanie przesłanek i dowodów, na podstawie których wspomniane akty przemocy zaliczono do przestępczości motywowanej politycznie i przypisano ich popełnienie organizacjom lewicowym i pacyfistycznym. Ministerstwo Sprawiedliwości, przygotowując odpowiedź, konsultowało się i zasięgało informacji w Federalnym Ministerstwie Obrony i Federalnym Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

² Ostatecznie Perković został aresztowany 1 stycznia 2014 r. W tym samym miesiącu chorwacki Sąd Najwyższy zgodził się na jego ekstradycję.

Referat II B 2

Referat II B 2 jest odpowiedzialny za prawo karne wykonawcze, kryminologię i zapobieganie przestępczości. Jednym z największych projektów realizowanych przez tę komórkę w ostatnich miesiącach były prace nad szeroko zakrojonym projektem związanym z planowanymi zmianami Wzorcowych Reguł Minimalnych Postępowania z Więźniami ONZ (*UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, SMR*), uchwalonych w 1955 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ podczas sesji w Genewie.

Mimo że reguły te nie mają charakteru prawnie wiążącego, stanowią jednak podstawowe standardy odnoszące się do traktowania osób pozbawionych wolności i są akceptowane przez wspólnotę międzynarodową, która dąży do ich urzeczywistnienia. Ten właśnie cel przyświecał Radzie Ekonomiczno-Społecznej ONZ, gdy uchwaliła w 1984 r. rezolucję 1984/47 *Procedury efektywnej implementacji SMR*. Państwa członkowskie ONZ zostały również zaproszone do informowania Sekretariatu Generalnego ONZ co 5 lat na temat zasięgu stosowania Reguł oraz wszelkich trudnościach napotykanym przy ich implementacji.

W międzyczasie uchwalono również szereg dokumentów odnoszących się do traktowania poszczególnych kategorii więźniów (np. kobiet), jak również kilka aktów o zasięgu regionalnym. W Europie są to Europejskie Reguły Więzienne (*European Prison Rules*) przyjęte 11 stycznia 2006 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy w formie zalecenia dla państw członkowskich RE. W Europie stworzono również mechanizmy kontroli przestrzegania reguł postępowania z więźniami. Dokonuje jej Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom i Nieludzkiemu oraz Poniżającemu Traktowaniu i Karaniu, ustanowiony w 1989 r. Raporty z przeprowadzanych kontroli wraz z rekomendacjami przedkłada on poszczególnym państwom członkowskim RE.

Procedura zmiany Reguł rozpoczęła się od wezwania wystosowanego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ do Komisji ds. Zapobiegania Przestępczości i Wymiaru Sprawiedliwości (*Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*) celem powołania międzynarodowej grupy ekspertów (*open-ended intergovernmental expert group*) oraz zmiany obowiązujących reguł dot. traktowania więźniów, aby dostosować je do najnowszych osiągnięć nauki i praktyki. Zadaniem międzyrządowego zespołu jest wymiana informacji i doświadczeń dotyczących najlepszych praktyk penitencjarnych, jak również obowiązujących regulacji prawa międzynarodowego i prawa krajowego państw członkowskich ONZ w dziedzinie prawa karnego wykonawczego.

Stanowisko Niemiec w sprawie proponowanych zmian wypracowywane jest początkowo między poszczególnymi krajami związkowymi, gdyż więziennictwo należy do ich zakresu działania. Następnie mają miejsce konsultacje między landami a Federalnym Ministerstwem Sprawiedliwości, które współpracuje również z innymi zainteresowanymi resortami (np. z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych). W toku tych dyskusji wypracowywane jest stanowisko Niemiec, które są reprezentowane w pracach na forum ONZ przez pracowników referatu II B 2.

Kooperatywny model podejmowania decyzji pochłania wiele czasu i energii osób biorących w nim udział. Z drugiej jednak strony zapewnia, że przynajmniej zdecydowana większość zainteresowanych podmiotów będzie identyfikować się z wypracowanym w toku negocjacji stanowiskiem i będzie wspierać jego realizację. Taki model podejmowania decyzji jest niezbędny dla prawidłowego funkcjonowania porządku federalnego. Wydaje się jednak, że również w państwie unitarnym, takim jak Polska, istnieje wiele obszarów, na których podobna współpraca między organami różnych szczebli administracji publicznej byłaby bardzo korzystna.

Referat II B 4

Referat II B 4 zajmował się w 2013 r. m.in. sprawą amerykańskiego biznesmena pochodzenia rosyjskiego Ilji Leonidowicza Kaznelsona, aresztowanego w Niemczech w 2008 r. Rosyjska prokuratura zarzuca Kaznelsonowi popełnienie przestępstw gospodarczych w latach 2001-2004, gdy był on wiceprezesem przedsiębiorstwa żeglugowego Volgotanker oAG, dysponującego flotą przeszło 100 tankowców, którymi transportowano ropę naftową. Volgotanker oAG wchodziło w skład biznesowego imperium Michaiła Chodorkowskiego, biznesmena z branży paliwowej, oskarżonego m.in. o pranie brudnych pieniędzy i osadzonego w kolonii karnej.

Kaznelson zrzekł się obywatelstwa rosyjskiego i posiada wyłącznie obywatelstwo amerykańskie. Mieszka na stałe w Danii, gdzie przysługuje mu prawo pobytu.

Po zatrzymaniu Kaznelsona w Niemczech Rosja zwróciła się o jego ekstradycję. Niemcy jednakże zdecydowali się przekazać go Danii na podstawie rozporządzenia Rady WE nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (tzw. rozporządzenie Dublin II). Dania natomiast odmówiła ekstradycji.

Według niemieckiego sądu, na podstawie informacji udostępnionych przez rosyjską prokuraturę nie da się jednoznacznie stwierdzić, że

wniosek Federacji Rosyjskiej o ekstradycję jest uzasadniony. Po przekazaniu Kaznelsona Danii jego ponowne aresztowanie w Niemczech nie jest możliwe bez wystosowania przez prokuraturę rosyjską nowego wniosku ekstradycyjnego.

Mimo to swoboda poruszania się Kaznelsona została faktycznie znacznie ograniczona, gdyż poza USA i Danią może on się spodziewać aresztowania i przekazania Federacji Rosyjskiej. Jest to szczególnie uciążliwe w przypadku niemożności poruszania się na terenie Niemiec, gdzie Kaznelson często przebywał w związku z prowadzoną przez siebie działalnością gospodarczą. Kaznelson nie jest co prawda obecnie ścigany w Niemczech, ale nie można wykluczyć, że w przypadku wystosowania przez rosyjską prokuraturę kolejnego wniosku o ekstradycję ponownie pojawi się niebezpieczeństwo jego aresztowania. W związku z tym radca prawny Kaznelsona zwrócił się do Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości z wnioskiem o sporządzenie pisemnego potwierdzenia, że ekstradycja w oparciu o stan faktyczny wskazany we wniosku ekstradycyjnym z 2008 r. nie zostanie przeprowadzona. Oznaczałoby to, że Kaznelson będzie mógł swobodnie podróżować do Niemiec bez obawy o to, że zostanie aresztowany i przekazany Rosji. Ministerstwo nie udzieliło jednakże Kaznelsonowi takiej gwarancji.

Sprawa ta pokazuje, jak trudno jest nieraz oddzielić kwestie natury prawnej od polityki. Udzielenie gwarancji Kaznelsonowi oznaczałoby zdrażnienia w stosunkach Niemiec z Rosją, czego Niemcy starają się uniknąć. Z drugiej strony nie mogą zamykać oczu na fakt, że zarzuty w stosunku do Kaznelsona mogą mieć podłoże polityczne, gdyż był on bliskim współpracownikiem Chodorkowskiego, którego los jest powszechnie znany.

Rozpatrując inne rosyjskie wnioski ekstradycyjne (m.in. o wydanie trzech obywateli rosyjskich podejrzanych o przestępstwa finansowe), w referacie analizowano również najnowsze orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu dotyczące skarg osób poszkodowanych (bądź ich bliskich) w wyniku tortur i innych szykan stosowanych wobec nich w rosyjskich więzieniach. W październiku 2013 r. zapadło 9 takich orzeczeń. We wszystkich wyrokach Trybunał stwierdził naruszenie przepisów Konwencji, najczęściej art. 2 (prawo do życia), art. 3 (zakaz tortur), art. 5 (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego), art. 6 (prawo do rzetelnego procesu sądowego) oraz art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego).

Referat II B 4 zajmował się również głośną w ostatnich tygodniach sprawą Corneliusa Gurlitta, w którego monachijskim mieszkaniu wykryto

i zabezpieczono na początku 2012 r. ok. 1400 obrazów uznanych twórców, takich jak m.in. Albrecht Dürer, Pablo Picasso, Henri Toulouse-Lautrec, Marc Chagall, Pierre-Auguste Renoir, Oskar Kokoschka czy Max Liebermann. Ustalono, że ok. 590 dzieł pochodzi przypuszczalnie z grabieży dokonanej przez nazistów, głównie na osobach żydowskiego pochodzenia. Wśród nich są również obrazy uznane za przejaw „sztuki zdegenerowanej” („*entartete Kunst*”), które na mocy ustawy z 31 maja 1938 r. o konfiskacie wyrobów sztuki zdegenerowanej (*Gesetz vom 31. Mai 1938 über Einziehung von Erzeugnissen Entarteter Kunst*) zostały skonfiskowane przez władze nazistowskie z państwowych galerii. Następnie część z nich została sprzedana za granicę. Swoisty monopol na handel tymi dziełami miały cztery osoby, wśród nich ojciec Corneliusa Gurlitta - Hildebrand.

Przeszukanie mieszkania było związane z podejrzeniem popełnienia przestępstw finansowych przez Gurlitta. Sprawa została upubliczniona na początku listopada 2013 r., za sprawą publikacji magazynu „Focus”, a następnie nagłośniona przez inne media, co wywołało zainteresowanie na całym świecie. Szczególną uwagę zwrócili na to Stany Zjednoczone. Ambasada amerykańska w Berlinie zwróciła się do Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości z prośbą o rozmowę w tej sprawie z pracownikami Ministerstwa. Odbyła się ona 7 listopada 2013 r. Amerykanie nalegali na upublicznienie znalezionych obrazów w internecie, tak by ułatwić prawowitym właścicielom i ich prawnym spadkobiercom zidentyfikowanie swojej własności.

Prokuratura w Augsburgu wszczęła śledztwo w sprawie znalezionych obrazów, podejrzewając popełnienie przestępstwa sprzeniewierzenia mienia oraz przestępstw podatkowych przez C. Gurlitta. Pojawiło się jednak wiele problemów natury prawnej. Podstawowy jest taki, że zgodnie z niemieckim prawem posiadacz rzeczy ruchomych zostaje ich właścicielem po 30 latach posiadania, nawet jeśli posiada w złej wierze. Nie uczyniono tu wyjątku dla rzeczy zrabowanych w okresie dyktatury nazistowskiej. C. Gurlitt stał się właścicielem kolekcji przypuszczalnie w roku 1967, gdy zmarła jego matka (ojciec zmarł w 1956 r.). Przedawnienie roszczeń prawowitych właścicieli bądź ich spadkobierców nastąpiło zatem w roku 1998. Jednakże pod naciskiem międzynarodowej opinii publicznej, a w szczególności rządu Stanów Zjednoczonych, rząd niemiecki zdecydował o powołaniu specjalnej grupy ekspertów, której zadaniem ma być ustalenie pochodzenia obrazów. Rozpoczęto również publikację zdjęć obrazów w internecie.

Sprawa ta pokazuje, jak dużym ciężarem dla demokratycznych Niemiec jest trudne dziedzictwo narodowego socjalizmu, które wciąż, mimo upływu blisko 70 lat od upadku III Rzeszy, negatywnie oddziałuje

na wizerunek Niemiec na arenie międzynarodowej oraz ich stosunki z najbliższymi sąsiadami i sojusznikami.

Referat II B 5

Jednym z projektów, które są przedmiotem prac referatu, jest opracowywana obecnie przez ONZ Kompleksowa Konwencja w sprawie Zwalczania Terroryzmu (*The Comprehensive Convention on International Terrorism*), która ma całościowo regulować wszelkie aspekty walki z międzynarodowym terroryzmem. Obecnie funkcjonuje 18 konwencji i protokołów, regulujących poszczególne aspekty zwalczania terroryzmu. Przeszkodą w przyjęciu ww. dokumentu są kwestie sporne, dotyczące m.in. definicji terroryzmu, umieszczenia w dokumencie odniesień do terroryzmu państwowego, oceny źródeł terroryzmu oraz odróżnienia walki narodowo-wyzwoleńczej od działań terrorystycznych.

Ważnym obszarem działalności referatu są sprawy związane z tzw. listami sankcyjnymi Organizacji Narodów Zjednoczonych (*The Al-Qaida Sanctions List*) i Unii Europejskiej (*Consolidated list of persons, groups and entities subject to EU financial sanctions*).

Pierwsza z nich to lista osób i organizacji powiązanych z Al-Kaidą. Obecnie znajdują się na niej 222 osoby indywidualne i 63 organizacje. Sankcje obejmują m.in. zamrożenie aktywów finansowych i zakaz podróży osób, które znalazły się na jednej z list. W tym kontekście warto przytoczyć najważniejsze tezy uzasadnienia głośnego wyroku w sprawach C584/10P, C593/10P i C595/10P Komisja, Rada i Zjednoczone Królestwo vs. Y.A. Kadi (tzw. *Kadi II*), rozstrzygniętych przez TSUE wyrokiem z dnia 18 lipca 2013 r. Instytucje UE podjęły decyzję o umieszczeniu Saudyjskiego Kadiego na liście sankcyjnej UE na podstawie dowodów stanowiących informacje poufne. W odpowiedzi Y.A. Kadi wniósł do sądu skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzeń, na podstawie których wpisano go na listę sankcyjną, w zakresie, w jakim go dotyczyły. Zarzuty dotyczące stwierdzenia nieważności odnosiły się do naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, prawa do poszanowania własności i zasady proporcjonalności oraz prawa do skutecznej kontroli sądowej.

Kadi zarzucał, że jego uwagi i wyjaśnienia nie zostały wzięte pod uwagę, a Komisja, wydając rozporządzenie, oparła się przede wszystkim na informacjach Komitetu ds. Sankcji, nie umożliwiając mu dostępu do tych informacji i odniesienia się do nich. W tych okolicznościach sąd uznał, że rozporządzenie nie zapewniało wystarczającej ochrony podstawowych praw Kadiego, w tym prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej, a także stanowiło nieproporcjonalne naruszenie jego prawa własności, ze

względu na brak jakichkolwiek informacji lub dowodów na poparcie zarzutów (konsekwentnie odpieranych przez Y.A. Kadiego).

Trybunał Sprawiedliwości UE utrzymał wyrok sądu, stwierdzając, że bez możliwości przeanalizowania informacji poufnych, na podstawie których podjęto decyzję o nałożeniu sankcji, nie będzie mógł ocenić, czy jest ona uzasadniona. Przyjęte jest, że wątpliwości rozstrzygane są na korzyść podejrzanego.

W związku z powyższym Komisja rozpoczęła prace nad zmianą przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem, aby umożliwić wymianę informacji poufnych między organami ścigania państw członkowskich a TSUE. Przeprowadzono konsultacje z państwami członkowskimi. Pytania Komisji dotyczyły prawnego unormowania wymiany informacji niejawnych na linii administracja publiczna-sądy w prawie wewnętrznym państw członkowskich, jak również tego, pod jakimi warunkami państwa członkowskie zgodziłyby się przekazywać informacje niejawne sądom europejskim.

Sztab ds. współpracy w Unii Europejskiej i współpracy międzynarodowej

Wskazana w tytule podrozdziału komórka organizacyjna ma charakter samodzielny, tzn. nie wchodzi w skład żadnego z wydziałów. Pracownicy wspomnianej jednostki zajmują się m.in. organizacją spotkań z delegacjami prawników z państw spoza UE. Spotkania te mają formę wykładów i dyskusji, a dotyczą struktury i zadań Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości, jak również przebiegu procesu legislacyjnego i struktury sądownictwa w Niemczech czy też procesu ustawodawczego w UE oraz zasad udzielania pomocy prawnej w ramach UE. Jesienią 2013 r. w Ministerstwie gościły m.in. delegacje prawników i urzędników z Rumunii, Chin, Afryki Wschodniej i Ukrainy.

Podsumowanie

Zaprezentowany opis wskazuje na niektóre aspekty funkcjonowania państwa niemieckiego w dziedzinie szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości i prawodawstwa. Pokazuje zadania realizowane przez administrację publiczną z perspektywy dużego i liczącego się podmiotu w stosunkach międzynarodowych, jakim jest RFN. Skala wyzwań stojących przed administracją federalną (walka z terroryzmem i motywowanym ideologicznie ekstremizmem, konieczność radzenia sobie z dziedzictwem bezprawia czasów dyktatury narodowosocjalistycznej, konieczność uzgadniania wspólnego stanowiska z landami przed wdaniem się w jakiegokolwiek

wiążące projekty na arenie międzynarodowej) różni zasadniczo administrację niemiecką od polskiej, gdyż wymienione wyżej problemy nie dotyczą naszego kraju. Niemniej warto poznawać sposoby działania administracji niemieckiej w tych obszarach, gdyż nie jest wykluczone, że takie wyzwania jak walka z terroryzmem na obszarze własnego terytorium staną w przyszłości przed Polską.

3. Opis przykładowego działania komórki w perspektywie porównawczej działania polskiej administracji

Porównanie zadań realizowanych przez polskie i niemieckie ministerstwo sprawiedliwości jest bardzo trudne z kilku powodów. Przede wszystkim federalny charakter państwa niemieckiego sprawia, że zakres działania Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości jedynie w niewielkiej części pokrywa się z zakresem działania polskiego Ministerstwa. Większość spraw związanych z bieżącym funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz ustawodawstwem krajowym realizowana jest przez krajowe (landowe) ministerstwa sprawiedliwości. Właściwość Ministerstwa Federalnego odnosi się do spraw najpoważniejszych, mających implikacje dla bezpieczeństwa państwa lub jego pozycji w stosunkach międzynarodowych. Niemniej kilka spostrzeżeń może zostać przedstawionych w perspektywie porównawczej.

Celowe wydaje się zwrócenie uwagi na centralną rolę Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości w procesie legislacyjnym. Jednym z najważniejszych zadań Ministerstwa jest przygotowywanie projektów aktów prawnych w porozumieniu z zainteresowanymi resortami. Jednakże gdy projekt aktu prawnego został opracowany w innym ministerstwie federalnym, musi on zostać zaakceptowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Pracownicy Ministerstwa badają spójność logiczną i formalną (podział na określone jednostki redakcyjne tekstu) projektu, jego zgodność z aktami prawnymi już obowiązującymi, jak również to, czy język użyty przy sporządzaniu projektu jest na tyle jasny i jednoznaczny, że może być zrozumiany przez przeciętnego obywatela nieposiadającego wykształcenia prawniczego. Powołano nawet specjalny zespół złożony z prawników-lingwistów, którego zadaniem jest możliwe upraszczanie języka aktów prawnych.

Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości wykonuje zadania realizowane w Polsce przez Rządowe Centrum Legislacji oraz część zadań realizowanych przez Trybunał Konstytucyjny. Być może warto rozważyć, czy pewna centralizacja procesu

legislacyjnego w Polsce nie przyczyniłaby się do większej spójności systemu prawnego. Mogłoby się to odbyć poprzez utworzenie departamentu legislacyjnego w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości i włączenie do niego zasobów pozostających w dyspozycji RCL, które w takiej sytuacji należałoby zlikwidować, aby nie mnożyć ponad potrzebę jednostek administracji publicznej. Taki „superdepartament” legislacyjny dokonywałby weryfikacji wszystkich rządowych projektów aktów prawnych w oparciu o przyjęte kryteria, analogiczne jak w przypadku tych stosowanych przez Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości.

Również powołanie specjalnego zespołu zajmującego się „upraszczaniem” języka aktów prawnych wydaje się szczególnie godne polecenia. Nie jest tajemnicą, że coraz więcej przepisów aktów prawnych pisanych jest hermetycznym językiem, niezrozumiałym nawet dla prawników. Dotyczy to w szczególności aktów implementujących przepisy prawa europejskiego. Być może stworzenie zespołu, który będzie weryfikował styl języka użytego przy sporządzaniu projektu aktu prawnego, pozwoliłoby uprościć i ujednoczyć język powstających ustaw, co mogłoby przyczynić się do wzrostu zaufania obywateli do państwa polskiego i stanowionego przezeń prawa oraz ograniczyć nieco liczbę sporów sądowych i administracyjnych, będących efektem niejednoznaczności przepisów.

W ramach wydziału prawa karnego (odpowiednik departamentu w polskim ministerstwie) odbywają się cykliczne narady, w których uczestniczą przedstawiciele każdego z referatów tworzących wydział. Naradzie przewodniczy kierownik wydziału. Przedstawiciele poszczególnych referatów informują zgromadzonych o projektach i działaniach, którymi w danym czasie zajmuje się referat. Wskazują na problemy i wyzwania, z którymi muszą się mierzyć, oraz informują o działaniach zaplanowanych w najbliższej przyszłości. Narady te umożliwiają pracownikom wydziału uzyskanie szerszego wyobrażenia o zadaniach realizowanych przez wszystkie referaty oraz koordynację wspólnych wysiłków. Umożliwiają również takie zaplanowanie pracy referatów, które pozwoli unikać konfliktów kompetencyjnych. Jest to o tyle istotne, gdyż jak już była mowa, zadania poszczególnych komórek organizacyjnych nie są określone w żadnym akcie prawnym.

Usprawnieniu komunikacji i efektywności realizowania zadań służy również umiejscowienie kilku pracowników wydziału w dwóch referatach jednocześnie. Dotyczy to tych komórek organizacyjnych, których przedmiot działania w niektórych aspektach pokrywa się ze sobą.

W polskiej administracji można się niekiedy spotkać z niewystarczającą komunikacją między wydziałami w ramach jednego departamentu,

jak również między departamentami i między resortami. Warto zatem rozważyć pomysł przeprowadzania takich cyklicznych narad w ramach departamentów w polskich ministerstwach, jak również narad między-departamentalnych. Zapewne wymagałoby to instytucjonalizacji tych zebrań w postaci wprowadzenia odpowiednich zapisów w regulaminach organizacyjnych. Odbywanie takich narad mogłoby przyczynić się do utrwalania kultury współpracy i wzajemnego wspomagania się w wykonywaniu zadań publicznych, zamiast spotykanej czasami ambicjonalnej rywalizacji między poszczególnymi pracownikami oraz komórkami organizacyjnymi. Mogłoby to przyczynić się do lepszej koordynacji podejmowanych działań, a tym samym zwiększyć efektywność wykorzystania posiadanych zasobów i jakość uzyskiwanych wyników.

Wykaz aktów prawnych

- Wzorcowe reguły minimalne postępowania z więźniami. Przyjęte w Genewie w 1955 r. przez Pierwszy Kongres Narodów Zjednoczonych w sprawie Zapobiegania Przeszłości i Postępowania ze Sprawcami Przeszłości i zaaprobowane przez Radę Gospodarczą i Społeczną w rezolucji 663C (XXIV) z dnia 31 lipca 1957 r. oraz 2076 (LXII) z dnia 13 maja 1977 r.
- Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).
- Zalecenia Rec (2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych (przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 11 stycznia 2006 r. na 952. posiedzeniu delegatów).
- Rozporządzenie Rady WE nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.U. L 50 z 25.2.2003, s. 1).
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (BGBl. S. 1) – Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. (Dz.U. 1949, nr 1).
- Gesetz vom 31. Mai 1938 über Einziehung von Erzeugnissen Entarteter Kunst (RGBl. I, S. 612) – Ustawa z 31 maja 1938 r. o konfiskacie wyrobów sztuki zdegenerowanej (Dz.U. I, nr 612).

Wykaz stron internetowych

www.un.org/

<http://curia.europa.eu/>

www.berlin.de/sen/justiz/justizvollzug/jva-heidering/

Katarzyna Kalisz

Droga bez powrotu – o systemie ochrony socjalnej w Republice Irlandii

1. Informacje dotyczące systemu opieki socjalnej w Republice Irlandii

Podstawy irlandzkiego systemu ochrony socjalnej

Aktem prawnym, który stanowi podstawę bardzo rozbudowanego systemu opieki socjalnej w Irlandii, jest konstytucja uchwalona przez naród 1 lipca 1937 r. Państwo uznaje rodzinę za pierwotnie naturalną i podstawową grupę społeczną oraz za instytucję moralną, posiadającą niezbywalne i nienaruszalne prawa, uprzednie i nadrzędne wobec wszystkich praw ustanowionych. Dlatego irlandzki system ochrony socjalnej ogniskuje się na rodzinie jako świadczeniobiorcy. Jeżeli jeden z członków rodziny kwalifikuje się do wypłaty zasiłku socjalnego, oprócz płatności na siebie (*personal rate*) może też uzyskać dodatkowe świadczenie dla osoby zależnej - dorosłej bądź małoletniej (*Qualified Adult/Child Payment*). Osobą dorosłą zależną może być małżonek, partner cywilny lub konkubent, zamieszkujący we wspólnym gospodarstwie. Dodatek do głównego świadczenia przysługuje, jeśli osoba ta jest w dużym stopniu lub całkowicie na utrzymaniu członka rodziny otrzymującego zasiłek główny. Państwo uznaje w szczególności, że kobieta przez swoją aktywność w domu daje państwu wsparcie, bez którego dobro wspólne nie mogłoby zostać osiągnięte, dlatego też jeśli mężczyzna jest głównym żywicielem rodziny, to

utrata głównego źródła zarobków oznacza pogorszenie sytuacji nie tylko jego, ale też jego partnerki oraz dzieci¹. Państwo stara się zapewniać takie warunki, aby matki nie były zmuszone ekonomiczną potrzebą do podejmowania pracy, zaniedbując swoje obowiązki domowe – zasiłek dla samotnego rodzica (*One-Parent Family Payment*) oraz suplement do dochodu rodzinnego (*Family Income Supplement* – FIS) mają to umożliwić². Państwo dąży do wspierania dobrobytu całego narodu przez możliwie skuteczne zabezpieczenie i ochronę porządku społecznego, w którym sprawiedliwość i miłosierdzie kieruje wszystkimi instytucjami życia narodowego. Dlatego jego polityka nakierowana jest na zapewnienie wszystkim obywatelom takich warunków, by dzięki wykonywaniu swojego zawodu mogli uzyskać środki, by godziwie zaspokoić potrzeby swoich rodzin. Polityka prowadzona przez państwo powinna również umożliwić założenie jak największej liczby rodzin i zapewnienie im gwarancji ekonomicznych, uwzględniając realne możliwości. Państwo zobowiązuje się zagwarantować szczególną opiekę ekonomiczną słabszym członkom wspólnoty i w razie konieczności udzielać wsparcia osobom niedołącznym, wdowom, sierotom i osobom w podeszłym wieku. Państwo stara się zapewnić takie warunki, aby nie nadużywano sił i zdrowia pracowników, mężczyzn i kobiet oraz osób małoletnich, a także aby obywatele nie byli zmuszani potrzebą ekonomiczną do podejmowania pracy, nieodpowiedniej dla nich ze względu na płeć, wiek lub siły. Dlatego państwo wypłaca zasiłki.

Wydatki na ochronę socjalną w budżecie na 2014 r.

W budżecie na 2014 r. na wydatki na ochronę socjalną przeznaczona została kwota 19,6 miliardów €, co czyni ją największą częścią wydatków budżetowych, obok 13,3 miliardów € na zdrowie oraz 8,2 miliardów € na edukację. Biorąc pod uwagę dane dotyczące rynku pracy za rok 2013, trudno się dziwić, że z prognozowanych cięć w zasiłkach i ograniczeń w ulgach niewiele znalazło miejsce w budżecie na 2014 r. Liczba obywateli zdolnych do pracy to 2 170 700. Zatrudnienie w 2013 r. wyniosło 60,2% (1 869 900). Oznacza to, że prawie połowa mieszkańców państwa korzysta z pomocy socjalnej i pobiera jakieś świadczenie. Płaca minimalna w Irlandii wynosi 8,65 € za godzinę, co daje 337,35 € tygodniowo³, i jest regulowana przez *National Minimum Wage Act* z 2000 r. Pomoc w postaci zasiłku, którą można uzyskać, jest równoważna pensji minimalnej, a czasem nawet ją przewyższa. Ciekawy kulturowo jest fakt zmiany

¹ W dobie równouprawnienia wszystkie zapisy mają takie samo zastosowanie odnośnie do męża/partnera/konkubenta, który pozostaje w domu i opiekuje się dziećmi.

² Ojcom oczywiście też.

³ 39 h pracy w tygodniu

nastawienia Irlandczyków do korzystania z pomocy państwa. Wcześniejsze pokolenie uważało bycie na zasiłku za upokarzające, teraz jest to traktowane jako niezbywalne prawo. Niestety, w systemie, który zakłada uczciwość (*presumption of honesty*) i prawdomówność klienta, rośnie skala nadużyć. Również tutaj kontekst kulturowy stopniowo ulega zmianie. Wcześniej zgłaszanie podejrzenia o oszustwo było postrzegane jako donosicielstwo, dziś jest to obywatelski obowiązek. Bardzo popularną usługą online, dostępną na stronie departamentu, jest zgłaszanie podejrzenia o popełnieniu oszustwa (*Report Suspected Social Welfare Fraud*, www.welfare.ie/en/Pages/secure/ReportFraud.aspx).

Niestety po wnikliwej analizie irlandzkiego systemu socjalnego muszą przychylić się do wniosków zawartych w raporcie na temat tegorocznego budżetu - brak mu wizji, kierunku i rozwiązań.

Wprowadzenie do działalności Departamentu Ochrony Socjalnej

Departament Ochrony Socjalnej (*Department of Social Protection*⁴) został utworzony w 1947 r. Obecnie na jego czele stoi pani minister Joan Burton. Misją departamentu jest promowanie opiekuńczego społeczeństwa poprzez zapewnienie dostępu do materialnego wsparcia i innych usług, umożliwianie aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym, promowanie integracji społecznej i wspieranie rodzin. Departament projektuje politykę ochrony socjalnej, administruje i zarządza dostawą ustawowych i nieustawowych systemów i usług. Jest również odpowiedzialny za dostarczenie usług w zakresie ubezpieczenia społecznego i pomocy socjalnej, w tym pomocy na wypadek bezrobocia, choroby, macierzyństwa, opieki, wdowieństwa, starości i emerytury. W 2013 r. w Irlandii płatności zasiłków dokonano na rzecz 1 475 913 osób (tygodniowo⁵), a korzystających z nich bezpośrednio szacuje się na 2 283 127 osób⁶. Ogółem wydatki pomocy socjalnej w 2013 r. wyniosły 20,243 miliarda €. Dla porównania w roku 2012 płatności zasiłków dokonano na rzecz 1 469 202 osób, a skorzystało z nich bezpośrednio 2 259 807 osób. Wydatki pomocy społecznej w 2012 r. wyniosły 20,727 miliardów € i reprezentowały 40,6% wszystkich wydatków rządowych.

⁴ Poprzednia nazwa ministerstwa: Department of Social and Family Affairs. Obecna nazwa obowiązuje od 23.03.2010 r. W Irlandii departamenty są odpowiednikami kontynentalnych ministerstw.

⁵ W dalszej części raportu, jeśli nie zaznaczono inaczej, wszystkie podawane sumy i wskaźniki będą dotyczyły tygodniowego okresu rozliczeniowego.

⁶ Biorąc pod uwagę dorosłe osoby zależne i dzieci.

Usługi dla klientów departamentu dostarczane są na szczeblu lokalnym i poprzez urzędy centralne. Sieć komputerowa i system administracji danych dla wszystkich są wspólne, zarządzane i administrowane centralnie (Dublin). Wszystkie urzędy mają dostęp do bazy danych ministerstwa tak, że informacje na temat roszczeń i płatności są łatwo osiągalne. Ministerstwo ma ponad 6700 pracowników⁷. Edukacja i pomoc społeczna pozostają w gestii samorządów lokalnych, które finansowane są w części przez rząd centralny, a w części z lokalnych źródeł (m.in. lokalne podatki). Dlatego świadczenie usług lokalnie jest zorganizowane na szczeblu regionalnym z 3 regionalnymi i 13 wydzielonymi urzędami wspierającymi krajową sieć składającą się z 64 lokalnych urzędów ochrony socjalnej, 850 byłych biur opieki społecznej i klinik i 60 byłych biur usług zatrudnienia (FÁS)⁸. Departament świadczy dodatkowo usługi poprzez 62 oddziały urzędów prowadzonych przez osoby prywatne⁹. Pod egidą departamentu działają też trzy agencje państwowe, m.in. Rada Informacji Obywatelskiej (*Citizens Information Board*).

Reforma Intreo

Obecnie we wszystkich Lokalnych Urzędach Ochrony Socjalnej przeprowadzana jest reforma Intreo. Na początku 2012 r. nastąpiło połączenie Służb Zatrudnienia, Programów Zatrudnienia (wcześniej zarządzane przez Urząd ds. Szkoleń i Zatrudnienia - FÁS) oraz Opieki Społecznej szczebla lokalnego (wcześniej w ramach Zarządu Służby Zdrowia - HSE). W ramach tego połączenia Departament Ochrony Socjalnej zapewnia nową, zintegrowaną usługę dla osób poszukujących pracy. Urząd typu Intreo jest/ma być jedynym punktem kontaktowym we wszystkich sprawach dotyczących wspomaganie zatrudnienia oraz zasiłków. W jednym miejscu klient ma dostęp do spersonalizowanych usług w oparciu o indywidualne potrzeby, w tym: porad dotyczących wykształcenia, szkoleń i możliwości rozwoju osobistego, wsparcia w poszukiwaniu pracy, informacji o zakresie oferowanych zasiłków i dostępu do tych świadczeń. Pomoc dla osób poszukujących pracy oraz pracodawców, większe wsparcie doradców zawodowych, centrów szkoleniowych, a przede wszystkim lepszy przepływ informacji i efektywniejsza współpraca urzędników - to cele reformy. Pierwszy urząd typu Intreo został oficjalnie uruchomiony w Intreo Centre

⁷ Liczba ta obejmuje pracowników urzędów centralnych i lokalnych.

⁸ Obecnie prowadzona jest reforma biur i urzędów - „Intreo”, która została szczegółowo opisana w dalszej części raportu.

⁹ Podstawą są kontrakty na świadczenie usług w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

w Sligo w dniu 15 października 2012 r. Transformacja innych urzędów przewidziana jest na lata 2013-2014.

Rodzaje zasiłków i innych świadczeń

Realizowane przez Lokalne Urzędy Pomocy Socjalnej płatności zasadniczo dzielą się na trzy grupy:

- ♦ płatności realizowane z tytułu ubezpieczenia socjalnego (składkowe), które są dokonywane na podstawie składek PRSI¹⁰;
- ♦ płatności z zakresu pomocy społecznej (nieskładkowe), które są dokonywane na podstawie spełnienia kryterium dochodowego;
- ♦ płatności uniwersalne (takie jak zasiłek na dziecko lub możliwość podróży za darmo środkami komunikacji miejskiej), które nie są zależne ani od składek PRSI, ani od spełnienia kryterium dochodowego.

Warunki ubiegania się o zasiłek (PPSN, HRC)

Warunkiem ubiegania się o jakikolwiek zasiłek jest posiadanie numeru identyfikacji podatkowej PPSN¹¹ (*Personal Public Service Number*). Numer nadawany jest automatycznie osobom urodzonym w Irlandii w 1971 r. lub później. Posiadają go także osoby, które pracowały legalnie w Irlandii w kwietniu 1979 r. lub później. Numer posiadają również osoby korzystające z pomocy socjalnej. Przyznawany jest jeden raz i nie traci ważności, niezależnie od czasu, jaki dana osoba spędziła w Irlandii. Otrzymanie go jest bardzo proste. Należy osobiście zgłosić się do właściwego dla miejsca zamieszkania Lokalnego Urzędu Pomocy Socjalnej, wypełnić formularz o nadanie PPSN i okazać odpowiednie dokumenty:

¹⁰ Związane z wynagrodzeniem składki na ubezpieczenie socjalne (*Pay Related Social Insurance - PRSI*) płacone przez pracowników, pracodawców i pracujących na własny rachunek jako procent wynagrodzenia obok składek emerytalnych. Obejmują ubezpieczenie socjalne i składkę zdrowotną. Składki na ubezpieczenie socjalne są wykorzystywane do opłacenia świadczeń socjalnych i emerytury. Cotygodniowa płatność daje pracownikowi „kredyt” lub „wkład”, które są wykorzystywane w celu ustalenia uprawnień do zasiłków realizowanych z tytułu ubezpieczenia socjalnego, np. zasiłku dla poszukujących pracy oraz emerytury państwowej (składkowej). Składka zdrowotna jest stosowana w celu sfinansowania usług zdrowotnych, choć nie jest tożsama z prawem do leczenia. Zwykle obie składki są łączone razem i podane jako jedno potrącenie z pensji na odcinku wypłaty (tzw. *pay slip*).

¹¹ Numer PPSN jest podstawą funkcjonowania w Irlandii, można go porównać do numeru PESEL. Nawet w przypadku procedury wydalenia z kraju do dokonania jakiegokolwiek czynności należy osobie wydalanej przyznać PPSN.

- ♦ obywatele Irlandii: akt urodzenia wydany przez GRO¹² (pełny odpis aktu urodzenia lub adopcji), dokument tożsamości ze zdjęciem (np. paszport lub prawo jazdy), dokument potwierdzający miejsce zamieszkania w Irlandii (np. umowa najmu, rachunek imienny za prąd);
- ♦ obywatele Irlandii Północnej lub Wielkiej Brytanii: paszport, akt urodzenia bądź przysposobienia, dokument tożsamości ze zdjęciem, dokument potwierdzający miejsce zamieszkania w Irlandii;
- ♦ obywatele UE/EOG: paszport lub dowód osobisty, dokument potwierdzający miejsce zamieszkania w Irlandii;
- ♦ osoby spoza UE: paszport i dokument potwierdzający miejsce zamieszkania w Irlandii.

W tym samym dniu dane z formularza wprowadzane są do systemu. W dniu następnym wszystkie wprowadzone dane osoby widoczne są w systemie wraz z nadanym numerem PPSN. Na podany adres zamieszkania zostaje wysłany list z centrali w Dublinie. Z reguły od momentu złożenia prośby do momentu otrzymania listu z przyznanym PPSN upływa max. 2 tygodnie¹³. Obecnie numer wymagany jest przy zatrudnieniu (pracodawca nie może legalnie zatrudnić pracownika nieposiadającego PPSN), we wszystkich usługach pomocy socjalnej, do otrzymania karty darmowej podróży, identyfikacji uczniów, w publicznych usługach medycznych (włączając w to Kartę Medyczną), szczepieniu dzieci, systemie podatkowym, przydziale mieszkań socjalnych oraz kursie prawa jazdy¹⁴.

Ustalanie miejsca stałego pobytu¹⁵ (HRC – *Habitual Residence Condition*) jest konieczne przy występowaniu o płatności z zakresu pomocy społecznej (nieskładkowe) oraz przy płatnościach uniwersalnych. Decyzje o uznaniu osoby za stałego rezydenta Irlandii są mocno uznaniowe i poddane silnej krytyce społecznej¹⁶. Należy jednak zaznaczyć, że odmowa uznania za rezydenta nie powoduje wydalenia z Irlandii, a jedynie odmo-

¹² General Register Office.

¹³ Mój numer PPSN to: 1389065CA. Odbylałam całą procedurę jako klient, jednakże już na następny dzień mogłam zobaczyć mój numer PPSN w centralnej bazie danych, do której uzyskałam wgląd dzięki uprzejmości pracowników urzędu.

¹⁴ Tylko przy składaniu prośby o wydanie PPSN wymagane jest okazanie dowodu tożsamości ze zdjęciem. Później, w większości przypadków, PPSN podawany jest ustnie, bez konieczności okazania jakiegokolwiek dokumentu.

¹⁵ Formularz dostępny jest online: www.welfare.ie/en/pdf/hrc1.pdf.

¹⁶ Wskazówki dla urzędników mające pomóc w wydaniu decyzji dostępne są na stronie departamentu: www.welfare.ie/en/Pages/Habitual-Residence-Condition-Guidelines-for-Deciding-Offic.aspx.

wę wypłaty zasiłku. Ciekawy jest fakt, że wymaganie HRC musi spełnić jedynie główny beneficjent zasiłku. Osoby zależne, na które może być przyznany dodatek, nie muszą być uznane za rezydentów. Przy wydawaniu decyzji dotyczącej HRC branych jest pod uwagę 5 głównych czynników:

- 1) długość i ciągłość pobytu w Irlandii i w każdym innym kraju,
- 2) długość i cel każdej nieobecności w Irlandii,
- 3) rodzaj zatrudnienia i ścieżka zawodowa w Irlandii,
- 4) główne centrum zainteresowania wnioskodawcy,
- 5) plany wnioskodawcy na przyszłość z uwzględnieniem wszystkich realnych warunków i okoliczności¹⁷.

2. Opis przebiegu stażu

Zapoznanie się z systemem opieki socjalnej w Irlandii poprzez główne zadania Lokalnego Urzędu Opieki Socjalnej w Cork

- *Miejsce odbywania stażu*
- *Lokalny Urząd Opieki Socjalnej w Cork*

Lokalny Urząd Opieki Socjalnej (*Social Welfare Local Office*) w Cork jest pierwszym co do wielkości w Irlandii¹⁸. Znajduje się w stolicy hrabstwa Cork (County Cork) - Cork. Urząd obsługuje klientów z miasta Cork (populacja 119 230) oraz z pobliskich: Ballincollig (populacja 17 368), Blarney (populacja 5226) i Glanmire (populacja 15 498). Na terenie hrabstwa działa 9 oddziałów urzędu (*Social Welfare Branch Office*) w: Fermoy, Brandon, Bantry, Kinsale, Macroom, Mallow, Midleton, Youghal i Clonakilty¹⁹. Pomoc osobom bezrobotnym, aktywizacja na rynku pracy oraz pomoc społeczna to 3 podstawowe obszary zadań urzędu.

¹⁷ Jak bardzo uznaniowe są decyzje dotyczące HRC, obrazują akta spraw, z którymi miałam okazję się zapoznać. Obywatel UE po przyjeździe do Irlandii przez rok nie podjął żadnego zatrudnienia. Następnie na 4 lata trafił do więzienia. Po wyjściu na wolność złożył podanie o HRC, które zostało rozpatrzone pozytywnie.

¹⁸ W Dublinie działa obecnie 17 Lokalnych Urzędów Opieki Socjalnej - przy obecnej populacji miasta 525 383 (dane z „Census of Population 2011”. Preliminary Results. Central Statistics Office, 2011-06-30, s. 21).

¹⁹ www.welfare.ie/en/pages/OfficeLocator.aspx?k=cork&start1=1.

W urzędzie zatrudnione są 122²⁰ osoby na stanowiskach:

- ◆ Assistant Principal Officer (AP) - 1,
- ◆ Higher Executive Officer (HEO) - 1,
- ◆ Executive Officer (EO) - 14,
- ◆ Staff Officer (SO) - 22,
- ◆ Clerical Officer (CO) - 77,
- ◆ Temporary Clerical Officer (TCO) - 7²¹.

Urząd podzielony jest na działy, które zajmują się takimi sprawami, jak:

- ◆ odzyskiwanie długów, gotówka;
- ◆ ustalanie miejsca stałego pobytu (HRC), skargi, oświadczenia publiczne, zapytania parlamentarne;
- ◆ badanie stanu posiadania;
- ◆ nowe roszczenia, roszczenia nieautoryzowane;
- ◆ informacja o systemie socjalnym;
- ◆ numer identyfikacji podatkowej (PPSN);
- ◆ roszczenia;
- ◆ korespondencja;
- ◆ aktywizacja zawodowa;
- ◆ karta usług publicznych (Public Services Card).

Akty prawne regulujące pracę urzędu to akty dotyczące: służby cywilnej (Civil Service Regulation Act, 1956, Civil Service Commissioners Act, 1956, Civil Service (Employment of Married Women) Act, 1973); bezpieczeństwa i higieny pracy (Safety, Health and Welfare at Work Act, 2005); zachowania tajemnicy służbowej (Official Secrets Act, 1963); dostępu do informacji publicznej (Freedom of Information Act, 1997) oraz o ochronie socjalnej i emeryturach (Social Welfare Consolidation Act, 2005). We wszystkich rozpatrywanych sprawach urzędnicy kierują się przede wszystkim wewnętrznymi wytycznymi (Operational Guidelines) uaktualnianymi i publikowanymi na stronie departamentu. Urząd nie posiada regulaminu organizacyjnego ani statutu. Wszelkie zmiany omawiane są z pracownikami i wprowadzane na bieżąco. Taki styl zarządzania pozwala bardzo szybko reagować na zmiany zachodzące na lokalnym

²⁰ Wszystkie osoby zatrudnione w administracji publicznej Irlandii są członkami korpusu służby cywilnej.

²¹ Raport z audytu wewnętrznego nr 19/2013 ukończonego 18.10.2013 r.

rynku pracy, umożliwi też efektywniejszą pomoc klientowi w zakresie pomocy socjalnej.

- ***Wprowadzenie reformy Intreo w Cork***

Ze względu na wielkość urzędu i liczba obsługiwanych codziennie klientów proces przekształcania w jednostkę typu Intreo wymaga czasochłonnych i przemyślanych działań. Brak urzędu Intreo w drugim co do wielkości mieście w Irlandii, z liczbą 54 989 bezrobotnych w całym hrabstwie, budzi duże emocje²². Głównym problemem jest właściwe miejsce, umożliwiające efektywną obsługę, z odpowiednim zapleczem biurowym. Budynek mający stanowić nową siedzibę urzędu został już wybrany. Obecnie odbywają się konsultacje mające na celu jego optymalne przystosowanie. Biorą w nich udział kierownicy poszczególnych sekcji oraz architekci odpowiedzialni za projekt przeróbki budynku. Takie spotkania dają wiedzę na temat sposobu organizacji pracy urzędników i standardów obsługi klienta, do których dąży Departament Pomocy Socjalnej. Po transformacji w urzędzie będzie pracowało 137 osób. Szacunkowa liczba klientów obsługiwanych tygodniowo to 13 000. Głównym warunkiem przy wyborze nowej siedziby było jej umiejscowienie w ścisłym centrum. Pod jednym dachem mają znaleźć się instrumenty rynku pracy i edukacji dotychczas dostępne w różnych punktach miasta. W budynku ma się mieścić 13 pojedynczych biur, plan otwarty dla stanowisk pracy 124 urzędników, recepcja, 14 kontuarów do obsługi interesantów oraz 27 zamkniętych, prywatnych boksów, do użytku wspólnego, przeznaczonych na indywidualne wywiady z klientami²³. Pomimo nacisków reforma Intreo w Cork realizowana jest z wielką starannością i dbałością o każdy szczegół. W pierwszym rzędzie brane są pod uwagę potrzeby i komfort klientów²⁴.

- ***Centrum szkoleniowe SOLAS***

Osoba zarejestrowana jako poszukująca pracy ma prawo do uczestnictwa w wybranym kursie, szkoleniu lub praktyce zawodowej. Centrum szkoleniowe w Cork jest największym w Irlandii. Prowadzi kursy dzienne i wieczorowe, praktyki zawodowe oraz umożliwia kształcenie online. Na 2014 rok w ofercie centrum jest 35 kursów oraz 28 praktyk

²² <http://corkpolitics.ie/wp/?p=11575>.

²³ W części przeszklone małe pokoje pozwalają na zachowanie zasady poufności przy kontaktach z klientem.

²⁴ Dla porównania Grodzki Urząd Pracy w Krakowie znajduje się 45 min jazdy tramwajem od centrum miasta.

zawodowych. Każdy dostępny kurs i praktyka mają w programie zdobycie doświadczenia zawodowego w firmach zewnętrznych. Centrum jest bardzo dobrze wyposażone i daje wiele możliwości rozwoju. Pomimo to dla osób, które nie znajdą nic dla siebie, a są zainteresowani kursem, którego nie zapewnia SOLAS, jest przewidziana jednorazowa dopłata do wybranego kursu w wysokości 500 € na rok. Centrum szkoleniowe to o wiele lepsze rozwiązanie niż wyłanianie firm szkoleniowych w drodze przetargu publicznego przez urzędy pracy w Polsce. SOLAS oferuje usługi na najwyższym poziomie, zatrudnia najlepszych wykładowców i bardzo szybko potrafi dostosować swoją ofertę do zmieniającego się rynku pracy. Z kursów i szkoleń korzystają nie tylko uczniowie, ale również pracodawcy. Niektóre firmy już od lat pozostają partnerami centrum i zatrudniają absolwentów wybranych kursów.

- ***Klinika dla osób bezdomnych²⁵ w Cork***

Dla osób w kryzysowej sytuacji klinika oferuje zakwaterowanie w jednym z pięciu ośrodków noclegowych. Pomoc osobom bezdomnym jest bardzo dobrze zorganizowana – pracownicy socjalni mają dużą swobodę w podejmowaniu decyzji o udzieleniu zasiłku, co pozwala im reagować tak szybko, jak to jest konieczne w sytuacjach kryzysowych. Ośrodki dla bezdomnych dysponują ulotkami w języku polskim i kontraktowym pracownikiem socjalnym polskiego pochodzenia²⁶. W klinice pracuje 4 pracowników socjalnych, budynek, w którym się znajduje, jest w pełni monitorowany, w poczekalni przebywa ochroniarz. Klinika pozostanie niezależnym biurem nawet po przeprowadzeniu reformy Intreo w Cork ze względu na specyfikę pracy z klientem bardzo trudnym. Klientami kliniki są bardzo często osoby uzależnione. Kierowani są też do niej więźniowie po odbyciu kary. Reforma Intreo zakłada pozbycie się wszystkich szklanych ekranów oddzielających urzędników od klientów. W klinikach dla bezdomnych ekrany zostaną zachowane. Praca tam jest wymagająca, a pracownicy narażeni są na efekt wypalenia zawodowego.

Praca Specjalnej Jednostki Dochodzeniowej Południe

Ponieważ system ochrony socjalnej oparty jest na założeniu uczciwości drugiej strony, stwarza to pole do wielkich nadużyć. Tym bardziej

²⁵ Działa na podstawie Housing Act, 1988.

²⁶ Cork jest drugim, po Dublinie, skupiskiem polonii w Irlandii. Według danych za 2011 rok dostępnych na stronie Centralnego Biura Statystycznego (www.cso.ie/px/pxeirestat/-Statire/SelectVarVal/Define.asp?maintable=CD622&PLanguage=0) liczba Polaków w hrabstwie Cork to 15 796, z czego miasto Cork zamieszkuje 3600.

może dziwić, że w skali kraju jest tylko ok. 90 oficerów śledczych, którzy zajmują się tropieniem nadużyć i oszustw. Niestety nikt jeszcze nie próbował ocenić skali tego zjawiska ani oszacować strat, na które narażone jest państwo. Udowodnienie ponad wszelką wątpliwość oszustwa leży po stronie urzędników i nawet jeśli się udaje, trudno mówić o sankcjach. Jeśli zasiłek pobierany był nielegalnie, jego wysokość ma być zwrócona do urzędu, który go wypłacał. Nie ma tutaj zastosowania egzekucja i komornik, a kwota zwracana jest bez odsetek, na zasadzie dobrowolnej deklaracji²⁷. Dopiero w ostatnim czasie sprawy dotyczące defraudacji dużych sum są oddawane do sądu i zagrożone karą więzienia²⁸ – jest to jednak stosunkowo nowe zjawisko. Rozwija się ciągle tzw. turystyka zasiłkowa – do Irlandii przybywają młodzi ludzie z Włoch, Hiszpanii i Grecji, od razu po przybyciu składając podania o HRC i odpowiednie zasiłki. Ponieważ wszystkie zasiłki wypłacane są na pocztę raz w tygodniu²⁹, a osoby pobierające świadczenie jako poszukujący pracy muszą raz w miesiącu potwierdzić podpisem, że są w pełni dyspozycyjne do jej podjęcia, dużo jest przypadków fałszowania podpisu, zmiany tożsamości lub przybywania do Irlandii tylko w celu złożenia podpisu³⁰. Oszukanie systemu jest o tyle proste, że wszystko ma z góry określony czas, a procedury są ogólnodostępne. Nie ma też obowiązku posiadania dowodu tożsamości ze zdjęciem. Tak jak już wspomniano, tylko przy pierwszej rejestracji należy okazać dowód tożsamości ze zdjęciem, a numer PPSN jest podawany ustnie. Jednakże w związku z reformą Intreo przewidziano wydawanie plastikowych kart z numerem PPSN i zdjęciem, która będzie musiała być okazywana przy załatwieniu każdej sprawy w urzędzie. Rozpoczęto już wydawanie takich kart identyfikacyjnych. Na razie otrzymują je nowe osoby zgłaszające się po PPSN. Docelowo każdy mieszkaniec Irlandii będzie musiał posiadać taką kartę.

²⁷ Osoba, która ma zwrócić kwotę 5000 €, może zadeklarować zwrot w tygodniowych ratach po 10 €. W razie jej śmierci dług nie przechodzi na członków rodziny ani na spadkobierców.

²⁸ Sprawa tego typu, która dotyczyła jednego z klientów urzędu w Cork, została opisana przez Irish Examiner: www.irishexaminer.com/ireland/man-with-373k-savings-claimed-29k-welfare-247298.html.

²⁹ Nieodebrane w ciągu 3 dni wracają z powrotem do urzędu.

³⁰ Zamiast transferować świadczenia do kraju zamieszkania, niektórzy decydują się na częste podróże, np. tanimi liniami lotniczymi.

3. Porównanie działań administracji Polski i Irlandii na polu aktywizacji zawodowej i pomocy socjalnej

Lokalny Urząd Ochrony Społecznej w Cork pełni funkcje, które w Polsce są podzielone pomiędzy Miejski Urząd Pracy i Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej. Urząd Pracy zajmuje się rejestracją osób bezrobotnych i poszukujących pracy oraz wypłatą zasiłków dla osób bezrobotnych. Zapewnia usługi doradców zawodowych oraz szkolenia, które w praktyce nie zaspokajają nawet ułamka potrzeb zarejestrowanych osób. Wszystko jest niezwykle sformalizowane i na dłuższą metę zniechęca potencjalnego klienta. Dla przykładu: osoba zarejestrowana w UP nawet w celu podjęcia pracy na 1 dzień musi się wyrejestrować, a potem przejść przez żmudną procedurę rejestracji od samego początku. W Irlandii akta takiej osoby pozostają „otwarte” przez 8 tygodni (w okresach świątecznych, kiedy jest dużo pracy tymczasowej, nawet dłużej). Zachęca to do podejmowania nawet krótkotrwałego zatrudnienia. Samo podejście do utraty pracy jest w Irlandii traktowane kompleksowo – jako zjawisko dotyczące nie tylko osobę bezrobotną, ale też całą rodzinę. Mogące mieć wpływ na sytuację mieszkaniową. Znacznie obniżające jakość życia. Dlatego Urząd Ochrony Socjalnej zapewnia szeroko rozumianą pomoc społeczną. Niestety, do pomocy społecznej w Polsce nie ma jej nawet jak porównać. W polskim systemie ciężar dowodu spoczywa na kliencie, a skomplikowane procedury powodują, że pomoc przychodzi za późno lub jest niewystarczająca. Jednakże parasol ochrony socjalnej w Irlandii ma też swoje złe strony. Jeśli zasiłki przewyższają minimalną pensję, nie istnieje żaden bodziec, żeby dążyć do zmiany swojej sytuacji³¹. Ciężar dowodu, który spoczywa na urzędniku, powoduje pokusę nadużycia i prowadzi do oszustw i defraudacji. Podejście do kultury pracy również jest inne w obu krajach. W Irlandii zwraca się większą uwagę na szybkie wyczerpanie sił w pracy z klientem trudnym. W Polsce nie przestrzega się gwarantowanych Kodeksem pracy przerw, a nawet zniechęca do odejścia od okienka, kiedy klienci czekają. Kiedy irlandzcy koledzy pytali o polski system ochrony socjalnej i aktywizacji na rynku pracy, nie mogli uwierzyć w wysokość zasiłku na dziecko³², trudności w skorzystaniu z usług – zarówno Urzędów Pracy, jak i Ośrodków Pomocy Społecznej. Najbardziej szokujący jednak był dla nich fakt, że państwo zrzuca odpowiedzialność za osoby potrzebujące bezpośrednio

³¹ Na stronie internetowej Instytutu Badań Ekonomicznych i Socjalnych (ESRI) została opublikowana praca, w której stwierdzono, że 44% osób posiadających małe dzieci byłoby w lepszej sytuacji, pozostając na zasiłku, niż podejmując pracę. Praca została jednak szybko usunięta, kiedy zainteresowały się nią media krajowe i zagraniczne.

³² Ok. 7 € na miesiąc – uzależnione od dochodu na członka rodziny.

na swoich obywateli, choćby poprzez występowanie o przyznanie alimentów od dzieci na rzecz rodziców, którzy znaleźli się w biedzie³³.

Uważam że oba systemy powinny się spotkać „w pół drogi”. W Polsce potrzeby potencjalnego klienta powinny mieć pierwszeństwo przed wszystkim innym, w Irlandii wymagania wobec klientów powinny zostać bardziej zaostrzone, szczególnie pod względem badania stanu posiadania, sprawdzania dokumentów oraz zawartych w formularzach informacji.

³³ Ośrodki Pomocy Społecznej przeprowadzają szczegółowy wywiad z osobą ubiegającą się o zasiłek i w jej imieniu występują o zasądzenie alimentów (http://wyborcza.biz/finanse/1,105684,12181593,Alimenty_na_rodzicow__Dorose_dzieci_maja_obowiazek.html).

Wojciech Kaczor

Elastyczność biurokracji Zjednoczonego Królestwa, czyli jak działać skutecznie, będąc urzędnikiem

Wstęp

W okresie od 14 października do 6 grudnia 2013 r. przebywałem na stażu zagranicznym w stolicy Wielkiej Brytanii, Londynie. Urzędem, w którym pracowałem, było jedno z 24 ministerstw brytyjskiego rządu - *Department for Business, Innovation & Skills* (BIS). W ramach niego zostałem oddelegowany do *Better Regulation Executive* (BRE), jednostki odpowiedzialnej za ograniczanie szkodliwego wpływu tworzonego i obowiązującego już prawa na sektor prywatny, a konkretnie do jednego z zespołów - *Europe and International Team*.

Staż zagraniczny okazał się owocny z wielu względów. W jego trakcie miałem okazję poznać specyfikę funkcjonowania brytyjskiej służby cywilnej, poznać skuteczne metody zarządzania wiedzą w ramach konkretnego ministerstwa oraz w ramach całej administracji rządowej, a także uczestniczyć w wielu pożytecznych szkoleniach, spotkaniach roboczych i wykładach tematycznych przygotowanych dla rozwoju urzędników BIS.

Niniejszy raport stanowi podsumowanie mojej obecności w bardzo dynamicznej jednostce zachodniej administracji rządowej. Opisuję w nim zarówno same fakty dotyczące szeroko rozumianego procesu deregulacji w Wielkiej Brytanii, jak również subiektywnie oceniam zasadność poszczególnych decyzji, skuteczność wybranych przedsięwzięć, czy też funkcyj-

nalność przyjętych w BIS-ie rozwiązań organizacyjnych. Dokonuję przy tym częstych odniesień do realiów panujących w polskiej administracji centralnej.

W ostatnim rozdziale bardziej szczegółowo opisuję przykład opublikowanego w październiku 2013 r. raportu *Cut EU red tape*, który posłużyć może za dobrą praktykę w dziedzinie kreatywnego i efektywnego oddziaływania narodowej administracji na agendę Unii Europejskiej.

1. *Europe and International Team* w kontekście realizacji polityki rządu Wielkiej Brytanii

Opis działalności i cele *Europe and International Team*

Europe and International Team (zwany dalej Zespołem) jest jednym z czterech zespołów działających w strukturze BRE. Teoretycznie zajmuje się on wąskim zakresem obowiązków o wyłącznie europejskim charakterze. W rzeczywistości jednak odpowiada za realizację jednej z flagowych polityk rządu (tj. za ograniczanie administracyjnych obciążeń spoczywających na brytyjskim biznesie), w często niesprzyjających warunkach, na styku narodowego i europejskiego procesu legislacyjnego.

Zespół składa się z dziewięciu pełnoetatowych pracowników. Są oni podzieleni na trzy podzespoły zajmujące się odrębnymi aspektami szeroko rozumianej reformy regulacji na szczeblu UE:

- ♦ wczesne oddziaływanie - współpraca z pozostałymi ministerstwami na rzecz maksymalizacji wpływu rządu brytyjskiego na kształt aktów prawnych Unii Europejskiej, na możliwie wczesnym etapie ich powstawania;
- ♦ instytucje UE - współpraca z instytucjami unijnymi i innymi państwami członkowskimi w celu zwiększenia poparcia i praktycznego wykorzystania idei „lepszych regulacji” (ang. *better regulation*);
- ♦ transpozycja - przeciwdziałanie niepożądanemu zjawisku tzw. *gold-platingu*, głównie poprzez udzielanie pomocy i kontrolę innych ministerstw w zakresie racjonalnego transponowania aktów prawnych UE (tj. niewiążącego się z nakładaniem nowych, przekraczających wymogi konkretnej dyrektywy kosztów dla przedsiębiorców).

Zadania podejmowane przez członków Zespołu cechuje znaczna różnorodność. Niektóre z nich można uznać za standardowe, powszechne

dla administracji funkcjonujących w wielu rozwiniętych krajach. Do powyższych zaliczyć można m.in. uczestniczenie członków Zespołu w częstych spotkaniach z udziałem przedstawicieli innych ministerstw lub przygotowywanie odpowiedzi na interpelacje poselskie (ang. *Parliamentary Questions*).

Na szczególną uwagę zasługują jednak te aspekty działalności Zespołu, które stanowią pewnego rodzaju zaskoczenie, szczególnie biorąc pod uwagę fakt organizacyjnej „sztywności”, naturalnie wpisanej w strukturę każdej administracji publicznej. Do najbardziej niestandardowych sposobów osiągnięcia wyznaczonych celów zakwalifikować można przede wszystkim zdywersyfikowane metody pozyskiwania sojuszników „lepszycy regulacji”. Kryje się pod tym przede wszystkim udzielanie briefingów na ten temat liczny politykom europejskim odwiedzającym BIS, publikacja innowacyjnego w swojej formie raportu - *Cut EU red tape*, jak również regularne organizowanie wizyt studyjnych dla urzędników różnego szczebla z innych państw UE oraz, *last but not least*, stażystów, mogących w przyszłości lobbować na rzecz „lepszycy regulacji” w swoich przyszłych miejscach zatrudnienia.

Umiejscowienie Zespołu w strukturze *Department for Business, Innovation & Skills*

Jak wspomniałem we wstępie raportu, Zespół, w którym odbywałem swój staż, stanowi część *Department for Business, Innovation & Skills*. Urząd ten jest, w pewnym przybliżeniu, odpowiednikiem polskiego Ministerstwa Gospodarki, wykonującym też niektóre zadania przypisane do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Cały BIS, utworzony w swojej obecnej postaci w czerwcu 2009 r., został podzielony na osiem zasadniczych grup tematycznych. Jedną z nich jest grupa *Enterprise & Skills*, zajmująca się szeroko rozumianym wsparciem dla brytyjskiej przedsiębiorczości.

Better Regulation Executive, jedna z sześciu jednostek organizacyjnych działająca w ramach ww. grupy, odpowiada za ograniczanie negatywnego wpływu prawa aktualnie tworzonego, jak i tego już obowiązującego, na sektor prywatny. W jego skład poza *Europe and International Team* wchodzi następujące zespoły:

- ◆ *Framework & Red Tape Challenge Team* - odpowiada za całościowy kształt prac nad wdrażaniem nowego prawa, w tym za istotny dla rządu program „Red Tape Challenge”, zachęcający Brytyjczyków do zgłaszania, za pośrednictwem specjalnego portalu

internetowego, określonych przepisów, które z różnych powodów wydają się im najbardziej uciążliwe i/lub niepotrzebne¹;

- ♦ *Communications, Operations and Engagement Team* - odpowiada m.in. za takie kwestie, jak angażowanie partnerów społecznych w rządowy proces decyzyjny lub szukanie alternatyw dla wszelkich nowych działań legislacyjnych (w postaci samoregulacji, kodeksów dobrych praktyk, publikacji branżowych wytycznych itd.);
- ♦ *Focus on Enforcement Team* - skupiający się na kontroli procesu wdrażania obowiązującego już prawa.

Działalność Department for Business, Innovation & Skills **w szerszym kontekście programu konserwatywno-liberalnego** **Rządu Jej Królewskiej Mości**

Aktualny rząd Wielkiej Brytanii rozpoczął swoją kadencję w maju 2010 r. Jest on pierwszym od wielu lat rządem koalicyjnym, godzącym polityków i programy dwóch partii: Partii Konserwatywnej (ang. *the Conservative Party*) i Liberalnych Demokratów (ang. *the Liberal Democrats*).

Obie one, w sposób zdecydowany i zazwyczaj jednogłośnie, opowiadają się za wyższością mechanizmów wolnego rynku nad bardziej centralistycznym, właściwym opozycyjnej Partii Pracy (ang. *the Labour Party*), podejściem w prowadzeniu polityki gospodarczej. Pomimo to różnią się one w poszczególnych aspektach rozumienia szeroko pojmowanej wolności gospodarczej. Przykładowo, podczas gdy konserwatyści postulują ograniczenie napływu imigrantów do Zjednoczonego Królestwa, liberalni demokraci (często ustami Vince'a Cable'a, sekretarza stanu w BIS) podkreślają, że to właśnie stały napływ pracowników z zagranicy pozwala brytyjskiej gospodarce utrzymywać swoją globalną konkurencyjność.

Różnice pojawiają się także w stosunku do członkostwa w Unii Europejskiej. W styczniu 2013 r. David Cameron zobowiązał swoją partię, w przypadku wygrania najbliższych wyborów parlamentarnych w roku 2015, do organizacji referendum w sprawie ewentualnego wyjścia Wielkiej Brytanii ze struktur unijnych. Koalicyjni partnerzy konserwatystów są przeciwni tej inicjatywie, twierdząc, że pozostanie w UE stanowi ważną część brytyjskiego interesu narodowego.

Tarcia w rządzie wywoływane są również przez czynniki pozaprogramowe, wynikające z bieżących realiów politycznych. Wpływają one zarówno na coraz bardziej eurosceptyczną postawę Partii Konserwatywnej

¹ www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/.

(obawa przed krytyką ze strony często antyeuropejskich tabloidów i rosnącym poparciem dla Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa – ang. *the UK Independence Party*), jak i na Liberalnych Demokratów, cierpiących na „syndrom przystawki”, a więc marginalizację w obrębie koalicji i stopniowy spadek poparcia wyborców.

W tym kontekście BIS cechuje się zaskakującą zgodnością interesów obu sił politycznych. Realizując łącznie 29 polityk rządowych (z czego 11 w obszarze wspierania brytyjskiej przedsiębiorczości), ministerstwo wypełnia program tak konserwatystów, jak i Liberalnych Demokratów. Odpowiedzialne za wzrost gospodarczy Wielkiej Brytanii, zajmuje się koordynacją prac na rzecz usprawnienia wyższej edukacji i systemu szkoleń. Działania te mają na celu zwiększenie przyszłych obrotów handlowych, wsparcie innowacyjności oraz pomoc w zakładaniu i prowadzeniu własnych przedsiębiorstw.

2. Efektywna działalność na rzecz lepszych regulacji – praktyczne sposoby na zagospodarowanie stażysty i organizację pracy zespołu

- *Opis zadań wykonywanych w trakcie stażu*

W ramach czasu spędzonego w BIS-ie powierzano mi wiele zróżnicowanych zadań. Wymagały one wykorzystania wiedzy zdobytej w trakcie kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej (w cyklu takich przedmiotów jak m.in. proces decyzyjny w UE lub ewaluacja polityk publicznych) oraz innych umiejętności, dobieranych w zależności od charakteru konkretnego zadania. Ich realizacja wymagała znacznej elastyczności w działaniu. Wiele wymagało z jednej strony kreatywności (głównie w zakresie poszukiwania źródeł danych oraz sposobu optymalnego wykorzystania tak zdobytych informacji), z drugiej zaś dużej wytrwałości, niezbędnej w obliczu często wielogodzinnej pracy nad konkretnym przedsięwzięciem.

Najważniejsze zadania wykonywane przeze mnie dla Zespołu oraz cele, dla których zostały mi one powierzone, przedstawione zostały w poniższej tabeli.

Zadanie	Cel przydzielenia danego zadania
Analiza i porównanie transpozycji trzech uciążliwych dla sektora przedsiębiorstw dyrektyw Unii Europejskiej do polskiego i brytyjskiego systemu prawnego;	Zaznajomienie członków Zespołu ze stanem zaawansowania systemu oceny skutków regulacji w Polsce w celu wykorzystania tej wiedzy przy ewentualnych rozmowach z przedstawicielami polskiej administracji;
Porównanie i opisanie polskiego i brytyjskiego systemu oceny skutków regulacji (ang. <i>Impact Assessment</i>);	
Przygotowanie raportu na temat stosunku polskich posłów do Parlamentu Europejskiego względem promowanej przez BRE idei „lepszyc regulacji”;	Zaznajomienie pracownika Zespołu odpowiedzialnego za oddziaływanie na Parlament Europejski z poglądami polskich europosłów w celu wykorzystania tej wiedzy w uprawianym przez niego „lobbingu” na rzecz „lepszyc regulacji”;
Przygotowanie wewnętrznego dokumentu <i>Better Regulation Key Facts</i> , prezentującego szerokie spektrum informacji potwierdzających wagę „lepszyc regulacji” w procesie stanowienia prawa na szczeblu UE;	Wyposażenie Zespołu w „ściąge” umożliwiającą szybki dostęp do przekonujących danych nt. „lepszyc regulacji”;
Analiza ocen skutków regulacji wykonanych przez Komisję Europejską pod kątem obciążeń administracyjnych, jakie nowe akty prawne UE nakładają na brytyjskich przedsiębiorców (w szczególności tych z sektora SME – małych i średnich przedsiębiorstw).	Pomoc właściwemu pracownikowi Zespołu w identyfikacji potencjalnych obszarów ryzyka w nowej legislacji UE.

Cennym doświadczeniem był także udział w kilkugodzinnym posiedzeniu Komitetu ds. Polityki Regulacyjnej (ang. *Regulatory Policy Committee*). Jest to zewnętrzny i niezależny od rządu organ odpowiedzialny za kontrolę jakości nowego prawa. Jego głównym zadaniem jest opiniowanie udokumentowanych ocen skutków regulacji, załączanych do każdego nowego aktu legislacyjnego.

Ponadto w czasie stażu miałem okazję uczestniczyć w trzech interesujących szkoleniach. Poruszały one następującą tematykę:

- ◆ poprawnego rozumienia i sporządzania ocen skutków regulacji,
- ◆ właściwego zrozumienia szerokiego kontekstu tworzenia polityk publicznych,
- ◆ roli instytucji unijnych w procesie stanowienia brytyjskiego prawa.

Opis rozwiązań organizacyjnych wpływających na jakość pracy urzędu

Dwumiesięczny staż w BIS uważam za okres wyjątkowo owocny. Miałem w tym czasie okazję zapoznać się z mechanizmami pracy brytyjskiej administracji rządowej, dokonując jednocześnie częstych porównań ze stylem pracy poznanym w czasie wcześniejszego stażu odbywanego w jednym z polskich ministerstw.

Poniżej prezentuję swoje najważniejsze spostrzeżenia, mogące w przyszłości posłużyć mi w bardziej produktywnej pracy w polskiej służbie cywilnej:

- ***Istotna rola kultury pracy w funkcjonowaniu danej jednostki organizacyjnej***

Pracownicy Zespołu są realnie zaangażowani w wykonywaną przez siebie pracę, utożsamiając się jednocześnie z misją całej instytucji. Przejawia się to w jak najbardziej naturalny sposób i znacząco wpływa na wysoką jakość ich pracy. Traktowani przez swoich przełożonych z dużym zaufaniem (przejawiającym się m.in. w elastycznym czasie pracy i braku jakiegokolwiek formy kontroli czasu faktycznie w niej spędzonego), odwiedzają się widoczną rzetelnością i poświęceniem, jako że ostatecznie znacząco przekraczają ustawowo określoną, tygodniową liczbę godzin na stanowisku.

Bazując na swoim dotychczasowym doświadczeniu, uważam, że w polskich warunkach pracownicy (nie tylko w sektorze publicznym) traktowani są w znacznie mniej partnerski sposób. Relacja kontrolujący-kontrolowany przyczynia się, moim zdaniem, do istotnych strat w ostatecznej motywacji i efektywności pracownika.

Inną kwestią wartą uwagi jest poczucie wspólnoty celów instytucji z celami ludzi w nich zatrudnionymi. Brak jedności na tym polu (nie wynikający być może z czyjejkolwiek złej woli, a raczej ze słabej wewnętrznej „polityki informacyjnej” resortów i braku przywództwa) skutkować może mniejszym zrozumieniem roli urzędników w realizowaniu polityk publicznych. To z kolei prowadzić może do ich wypalenia zawodowego i spadku efektywności.

- ***Wpływ przepływu informacji na pracę w ramach komórki organizacyjnej***

Przeszło 50 pracowników BRE w całości ulokowane jest na piątym piętrze budynku. Z racji braku osobnych pomieszczeń (biuro w układzie tzw. *open space*) pracuje się tam razem zarówno w wymiarze instytucjonalnym (służba wspólnej sprawie deregulacji), jak i dosłownym. Ma to niebagatelne znaczenie w aspekcie efektywnej wymiany informacji. Zamknięte pomieszczenia zdają się utrudniać proces dzielenia się wiedzą, podczas gdy praca „wspólna” z całą pewnością sprzyja twórczym interakcjom.

Nie przesądzając o słuszności i wykonalności umieszczenia licznej komórki organizacyjnej danego urzędu w jednym pomieszczeniu, rozważenie „grupowania” samych wydziałów we wspólnych pokojach wydaje się godne rozważenia również w polskich warunkach.

- ***Znaczenie przemyślanej architektury struktur organizacyjnych urzędów dla późniejszego ich funkcjonowania***

Zarówno w całym BIS-ie, jak i w ramach BRE zauważyć można przejrzysty i funkcjonalny podział kompetencji i obowiązków. Co więcej, obserwacja kontaktów utrzymywanych przez członków Zespołu z innymi instytucjami brytyjskiej administracji rządowej pozwala mi stwierdzić, że organizacja sfery biurokratycznej odgrywa wielką rolę w codziennym funkcjonowaniu konkretnej administracji.

Spory kompetencyjne stanowią w Polsce częsty problem tak w relacjach międzyinstytucjonalnych, jak również w obrębie samych urzędów. Usprawnienie przypisywania odpowiedzialności za daną kategorię spraw w obrębie samego tylko resortu byłoby w tym względzie istotnym krokiem do przodu. Jako remedium rozważyć można opracowanie listy kluczowych słów przypisanych danej komórce, a dostępnej osobom odpowiedzialnym za pierwotną dekretację spraw, lub też innej procedury wyjaśniania wątpliwości kompetencyjnych.

Warta odnotowania jest w tym miejscu także rola tzw. centrum decyzyjnego rządu w całokształcie krajowej administracji. Brytyjski *Cabinet Office* ma pod tym względem zdecydowanie silniejszą pozycję niż jego polski odpowiednik (tj. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów), rozstrzygając wszelkie spory (tak kompetencyjne, jak i polityczne) pojawiające się między poszczególnymi ministerstwami.

3. Raport *Cut EU red tape* jako innowacyjny sposób skutecznego współtworzenia polityki Unii Europejskiej

Pod koniec czerwca 2013 r. premier Wielkiej Brytanii, David Cameron, powołał specjalną grupę sześciu liderów biznesowych (ang. *Business Task Force*) w celu zidentyfikowania aktów prawnych UE (wraz z tymi będącymi jeszcze w trakcie opracowywania), które hamują rozwój europejskich przedsiębiorstw. Zadanie postawione przed grupą polegało na opracowaniu raportu wskazującego najbardziej uciążliwe regulacje, w nieprzekraczalnym terminie do końca października 2013 r.

Chociaż koordynacja całego przedsięwzięcia spoczywała na właściwej komórce *Cabinet Office*, większość faktycznej pracy nad raportem wykonywana była przez trzy osoby pracujące w *Europe and International Team*. Dzięki temu miałem okazję z bliska obserwować zarówno zakończenie prac nad publikacją finalnego dokumentu, jak i przygotowania do dalszego jego wykorzystania.

Raport składa się z trzech zasadniczych części:

- ♦ postulat wdrożenia do praktyki legislacyjnej Komisji zasady COMPETE, stanowiącej swego rodzaju filtr zabezpieczający pozycję europejskich przedsiębiorstw; sam akronim oznacza następujące działania:
 - *Competitiveness test* - poddawanie nowych propozycji legislacyjnych Komisji rygorystycznemu testowi w celu wykazania ich pozytywnego wpływu na unijną konkurencyjność;
 - *One-in, one-out* - tj. bilansowanie nowych obciążeń biurokratycznych redukcją obciążeń o tej samej wartości pieniężnej w innych przepisach (co samo w sobie zawiera postulat większego nacisku na wysoką jakość procesu oceny skutków regulacji na poziomie UE, jako że aktualnie przygotowywane w Brukseli *impact assessments* nie cieszą się zaufaniem w brytyjskiej administracji rządowej);
 - *Measure the impact* - publikacja przez Komisję corocznego zestawienia łącznych kosztów dla biznesu przedkładanych propozycji legislacyjnych, jak również powołanie niezależnego Komitetu ds. Oceny Skutków Regulacji (ang. *Impact Assessment Board*), z możliwością blokowania procesu prawotwórczego w szczególnie uzasadnionych sytuacjach;

- *Proportionate rules* - propozycja opracowywania nowych aktów prawnych w oparciu o zasadę proporcjonalności (bazując na obiektywnych i naukowych argumentach), jak również publikowania jasnych wytycznych odnośnie do tego, jak stosować nowo przyjęte prawo;
- *Exemptions and lighter regimes* - wyłączenie, tak często jak to możliwe, małych i średnich przedsiębiorstw spod obowiązywania nowych przepisów;
- *Target for burden reduction* - przyjęcie wyrażonego kwotowo celu ograniczenia łącznego obciążenia biurokratycznego na poziomie UE;
- *Evaluate and enforce* - poprzedzenie wszelkiej nowej inicjatywy legislacyjnej KE rzetelną i wyczerpującą ewaluacją funkcjonującego prawa oraz zapewnienie jednolitego wykonywania prawa we wszystkich krajach członkowskich;
- ◆ trzydzieści priorytetowych rekomendacji uporządkowanych w pięć bloków tematycznych:
 - ogólna konkurencyjność,
 - bariery w zakładaniu przedsiębiorstwa i zatrudnianiu pracowników,
 - bariery w rozwijaniu przedsiębiorstwa,
 - bariery w handlu zagranicznym,
 - bariery innowacyjności;
- ◆ załącznik z dalszymi 66 propozycjami działań deregulacyjnych.

Praca nad raportem stanowiła dla całego Zespołu wyzwanie tak dużej miary, że wspomniane trzy osoby zostały na okres kilku miesięcy całkowicie zwolnione ze swoich bieżących obowiązków. Wszechstronność i nieprzewidywalność zadań wymagały wykorzystywania ciągle to nowszych umiejętności, w skład których zaliczyć można m.in. organizowanie częstych spotkań konsultacyjnych we wciąż zmieniającym się składzie osobowym, utrzymywanie efektywnego kontaktu z pełnomocnikami wyznaczonymi przez strony liderów biznesowych czy też asystowanie członkom *Task Force*'u we wszelkich ich aktywnościach na arenie europejskiej.

Na zakończenie projektu wszystkie zaangażowane osoby zostały zaproszone na spotkanie z Davidem Cameronem, w trakcie którego premier osobiście podziękował im za trud włożony w prace nad raportem oraz wyznaczył ogólny zarys dalszego jego wykorzystania.

W ostatnim dniu mojego stażu Zespół zgromadził się w celu wyznaczenia wstępnego planu dalszych prac nad raportem. Plan ten przedstawia się następująco:

- ♦ do czerwca 2014 r. Downing Street 10 (odpowiednik Centrum Informacyjnego Rządu) zobowiązało BIS do realizacji jak największej części z nakreślonych w raporcie 30 rekomendacji. Dzięki temu premier ma mieć możliwość obwieszczenia sukcesu na kolejnej Radzie Europejskiej, którego oficjalnym adresatem ma być KE, faktycznym zaś - w opinii członków Zespołu - brytyjski wyborca w przededniu możliwego referendum nad pozostaniem lub wyjściem swojego kraju z UE;
- ♦ zwrócono uwagę na konieczność opracowania kilku *case studies*, służących zilustrowaniu problemu i zwiększeniu siły oddziaływania kolejnego wydania raportu (w założeniu poruszające przykłady europejskich przedsiębiorstw uwieczionych w gąszczu przepisów w większym stopniu przemówią do wyobraźni przywódców państw członkowskich i urzędników Komisji);
- ♦ *Cabinet Office* nalega, aby dołożyć starań na rzecz uwzględnienia zasady COMPETE w programie działania nowej, wybranej w 2014 r. Komisji;
- ♦ zidentyfikowano konieczność wyznaczenia nowego modelu współpracy administracji rządowej z przedstawicielami biznesu. Przed Zespołem pojawia się więc zadanie przedstawienia potencjalnych płaszczyzn działania, zwiększających szanse pełnego wykorzystania potencjału raportu.

Za szczególnie interesujące i inspirujące aspekty opracowywania oraz publikacji raportu *Cut EU red tape* można uznać:

- ♦ powszechny odbiór dokumentu jako produktu ze świata biznesu - umieszczenie wysokiej rangi biznesmenów na „pierwszej linii frontu” oraz zdobycie 100 głosów poparcia od firm z całej Unii Europejskiej pozwoliło uzyskać pożądaną wiarygodność postulowanym zmianom; uniknięto tym samym negatywnych skojarzeń z kolejnym biurokratycznym wytworem (raportem jako celem samym w sobie) oraz z odczytywaną przez niektórych za eurosceptyczną postawą brytyjskiego rządu;
- ♦ pozytywna reakcja europejskich elit - raport został przedstawiony przy okazji jednego z posiedzeń Rady Europejskiej;

brytyjscy urzędnicy zdołali pozyskać wcześniej cenne poparcie José Manuela Barroso, kanclerz Merkel, Donalda Tuska i innych politycznych liderów, zwiększając tym samym wagę dokumentu w przyszłych pracach na szczeblu ponadnarodowym;

- ♦ wykorzystanie wcześniejszych doświadczeń - trzy lata wcześniej opublikowany został raport o zbliżonej tematyce; jego ukazanie nie wzbudziło wtedy większego zainteresowania, ze względu na brak jakiegokolwiek politycznego „promotora”, który byłby w stanie nadać sprawie dalszy obrót; tym razem to sam premier zaangażował się w lobbowanie na rzecz wykorzystania zawartych w raporcie postulatów;
- ♦ nieskomplikowane, a skuteczne zarządzanie wiedzą - wszystkie dokumenty związane z pracą nad raportem rozsyłane były do wszystkich osób zaangażowanych w projekt, po czym wysyłane do wspólnej bazy danych „Matrix”; ponadto zaangażowani urzędnicy z różnych instytucji regularnie spotykali się i dyskutowali nad wszelkimi wątpliwościami, potencjalnymi obszarami ryzyka oraz możliwościami pojawiającymi się w miarę postępu toczonych prac.

Franciszek Szkop

Dobre praktyki we Francji

– nowoczesne zarządzanie ochroną zabytków

Wstęp

Raport jest efektem dwumiesięcznego stażu, który odbyłem w jednej z francuskich terytorialnych jednostek odpowiedzialnych za dziedzictwo narodowe. Ze względu na moje wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe zostałem skierowany do *Service régional des recherches archéologiques* (regionalnego biura do spraw badań archeologicznych), które stanowi wydział *Direction régionale des affaires culturelles* (dyrekcji regionalnej do spraw kultury).

Praca została podzielona na trzy części. Dwie pierwsze opisują miejsce odbywania stażu oraz jego przebieg. W ostatniej części porównuję urząd, w którym odbyłem staż, z polską jednostką zajmującą się ochroną zabytków archeologicznych. Również w ostatniej części rekomenduje rozwiązania, które, jeśli zostałyby wcielone w życie, mogłyby znacznie usprawnić system ochrony zabytków w Polsce.

Podczas stażu miałem okazję poznać urzędników oddanych sprawie ochrony dziedzictwa narodowego. Ich praca była dla mnie prawdziwą inspiracją. Wartością dodaną stażu było to, że w ramach obowiązków służbowych miałem okazję obejrzeć liczne zabytki nie tylko kultury francuskiej, ale również te uznawane za dziedzictwo całej ludzkości.

1. Opis miejsca staużu

DRAC, SRA

Swój staż zagraniczny odbyłem w *Direction régionale des affaires culturelles* (DRAC¹) regionu Dolnej Normandii. Jest to zdecentralizowany² urząd, który podlega Ministrowi Kultury i Komunikacji Republiki Francuskiej. Każdy z regionów Francji ma własny DRAC. Misją i celem tego urzędu jest prowadzenie w imieniu rządu polityki kulturalnej państwa w regionie i w każdym z wchodzących w jego skład departamentów. Oznacza to, że zadaniem jednostki jest gromadzenie wiedzy o dziedzictwie narodowym w regionie oraz jego ochrona i konserwacja, a także wspieranie rozwoju i promocja sztuk plastycznych, kin, teatrów oraz innej działalności artystycznej. W zakres pojęcia „dziedzictwo narodowe” wchodzi dwa duże działy: archeologia i ochrona zabytków będących wytworami rąk ludzkich. Jest to bardzo szeroka definicja, która obejmuje zarówno takie zabytki, jak Mont-Saint-Michel, jak i niemiecki czołg „Tiger” z okresu drugiej wojny światowej.

Siedziba DRAC Dolnej Normandii mieści się w Caen, stolicy departamentu Calvados i jednocześnie stolicy regionu. Pozostałe departamenty regionu to Manche (stolica w Saint-Lô) i l’Orne (stolica w Alençon). Ze względu na wykształcenie zostałem przydzielony do *Service regional des recherches archeologiques* (SRA). Kierownikiem SRA jest François Fichet de Clairfontaine, konserwator regionalny Dolnej Normandii w stopniu konserwatora generalnego oraz kawaler Legii Honorowej.

W DRAC zatrudnionych jest około osiemdziesięciu osób. W momencie mojego przybycia na staż dyrektorem jednostki był Pan Kléber Arhoul, wychowanek *École nationale d’administration* (ENA) promocji „Valmy”. 15 listopada br. zakończyła się jego pięcioletnia kadencja. Obecnie osobą pełniącą obowiązki dyrektora jest Pani Diane de Ruyg. W samym SRA pracuje około piętnastu osób. Są to w większości konserwatorzy dziedzictwa narodowego. Aby zostać konserwatorem dziedzictwa narodowego, należy ukończyć *Institut Nationale du Patrimoine* (INP). Szkoła ta została powołana przez Ministra Kultury Émile’a Biasiniego 16 maja 1990 r. Wzorem dla niej była ENA, a celem stworzenie „enarków” dziedzictwa narodowego. Poszczególne stopnie możliwe do osiągnięcia dla konserwatorów dziedzictwa narodowego to: konserwator II klasy, konser-

¹ www.culturecommunication.gouv.fr/Regions/Drac-Basse-Normandie [17.12.2013].

² „Zdecentralizowanie” jest dosłownym tłumaczeniem. Najlepszym odpowiednikiem tego pojęcia w Polsce jest „administracja zespolona”.

wator I klasy, konserwator pełniący funkcje kierownicze (*conservateur en chef*) oraz najwyższy – konserwator generalny.

Siedziba DRAC w Caen

Caen jest największym miastem w Dolnej Normandii. Wraz z przyległymi miejscowościami liczy ponad sto tysięcy mieszkańców. Mieszczą się tutaj siedziby wszystkich najważniejszych urzędów regionalnych i oczywiście władze departamentu. Historia Caen sięga XI wieku, kiedy to Wilhelm Bękart, po podboju Anglii nazywany Wilhelmem Zdobywcą, księżę Normandii, zdecydował się uczynić z Caen swoją stolicę. Zbudował zamek oraz ufundował dwa klasztory, które do dziś stanowią jedne z największych atrakcji turystycznych tego miasta (*Abbey des Hommes*, *Abbey des Dammes*). Caen bardzo szybko zostało najprężniej rozwijającym się miastem w Normandii, która z kolei nazywana była „spichlerzem Paryża”. Po przyłączeniu Normandii do królestwa Francji przez Filipa II Augusta dochody z podatków wzrosły o 40%. Świadczy to o bogactwie tego regionu w stosunku do wszystkich pozostałych ziem królestwa. W czasie wojny stuletniej Caen zostało zdobyte przez Anglików. Zamek znacznie rozbudowano w obawie przed wzrastającą niechęcią mieszkańców, szczególnie po spaleniu na stosie Joanny d’Arc. Był to czas rodzącej się świadomości narodowej Francuzów. Znaczenie Normandii i jej stolicy zaczęło wówczas słabnąć. Po raz kolejny Normandia wkroczy na arenę dziejów dopiero w czasie drugiej wojny światowej.

Siedziba DRAC w Caen³ mieści się w jednym z budynków niegdyś bardzo rozległego szpitala psychiatrycznego, w tak zwanym skrzydle św. Józefa. Budynek powstał w 1818 r. i jest wpisany na listę ochrony zabytków razem z większością zabudowań szpitala (wpisów dokonano 26 września 2006 i 21 stycznia 2010 r.). Szpital wciąż funkcjonuje, ale w jednym z odległych budynków kompleksu. DRAC położony jest w jednej z południowo-zachodnich dzielnic Caen, w pewnym oddaleniu od centrum, w dzielnicy St. Ouen. Położenie budynku jest o tyle ważne, że uchroniło go przed większymi zniszczeniami w trakcie wojny. Po alianckim lądowaniu na plażach Normandii 6 czerwca 1944 r., według planów marszałka Montgomery’ego, Caen miało być zdobyte już pierwszego dnia. Alianci natrafili jednak na bardzo silny opór niemieckiej 21. dywizji pancерnej oraz 12. dywizji pancерnej SS „Hitlerjugend”. Po kolejnych niepowodzeniach w okrażeniu miasta zostało ono zbombardowane 7 lipca, a następnie wyzwolone przez Kanadyjczyków 19 lipca. W wyniku trwającej półtora miesiąca bitwy o Caen ponad 68% zabudowy miasta zostało zbu-

³ *Monuments historiques du XIX^e siècle en Basse-Normandie*, t. 1, IAC ditions d’Art, 2012.

rzone. Żadne inne francuskie miasto tej wielkości nie zostało zniszczone w tak dużym stopniu.

Powstanie DRAC

Pierwszych pięć eksperymentalnych dyrekcji regionalnych do spraw kultury powstało za kadencji ministra kultury André Malraux w 1969 r. (w regionach Île-de-France, Rhône-Alpes, Alsace, Provence-Alpes-Côte d'Azur oraz Corse). Kolejni ministrowie poparli ich wprowadzenie w pozostałych regionach. Proces ten zakończył się w 1977 r., za kadencji minister Françoise Giroud. Ostatnią dużą zmianą w funkcjonowaniu dyrekcji regionalnych było dołączenie do ich struktury tzw. SDAP (*services départementaux de l'architecture et du patrimoine*, czyli departamentalnych serwisów do spraw architektury i dziedzictwa narodowego). We Francji od bardzo wielu lat trwa debata nad koniecznością zmniejszenia liczby urzędów. Ponieważ misje SDAP i DRAC są identyczne, a różni je tylko zakres działalności (departamentalny i regionalny), wydaje się, że kolejnym krokiem będzie zlikwidowanie serwisu departamentalnego. Są to jednak tylko przypuszczenia.

Serwisy regionalne do spraw archeologii (SRA) powstały w roku 1991 na podstawie okólnika⁴ z 7 października 1991 r. o organizacji regionalnych serwisów do spraw archeologii w dyrekcjach regionalnych do spraw kultury.

Podstawa prawna funkcjonowania

Na polu dziedzictwa narodowego bardzo dużą zmianę wprowadził Kodeks dziedzictwa narodowego (*Code du patrimoine*⁵). Jest to akt prawny, który wszedł w życie 9 grudnia 2004 r. Reguluje on wszelkie sprawy dotyczące archiwów, bibliotek, muzeów, archeologii i zabytków historycznych. Jego wprowadzenie zostało w pewnym sensie wymuszone przez regulacje Unii Europejskiej. Do tej pory archeologia we Francji działała na podstawie prawa wprowadzonego jeszcze w 1942 r. przez tzw. Państwo Vichy. Dążono wówczas do powiązania dziedzictwa narodowego z państwem, co wiązało się z wprowadzeniem ścisłych mechanizmów kontroli.

Prawo z 1942 r. było dość ogólne i mówiło jedynie, że państwo francuskie chroni dziedzictwo narodowe, w skład którego wchodzi również nieodkryte jeszcze ślady działalności człowieka znajdujące się pod

⁴ www.archeodroit.net/Textes/Orgadmin/071091.html [dostęp: 12.12.2013].

⁵ www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074236, [dostęp: 18.12.2013].

ziemią lub pod wodą. Nie istniały jednak żadne przepisy mówiące o tym, w jaki sposób dziedzictwo to ma być chronione. Dlatego też w latach poprzedzających wprowadzenie *Code du patrimoine* archeolodzy byli często nazywani *racketters* (osoby żyjące z haraczu, od słowa *racket* – haracz). Chodziło o to, że archeolodzy z instytucji państwowych proponowali inwestorom przeprowadzenie finansowanych przez nich częściowo lub całkowicie wykopalisk, które zwalniały teren z ochrony konserwatorskiej. Ponieważ tego typu wykopaliska, nazywane w Polsce wykopaliskami ratowniczymi, mogły być przeprowadzone wyłącznie przez instytucje państwowe, Unia Europejska wymogła na Francji wprowadzenie regulacji prawnych uwalniających rynek i umożliwiających również firmom prywatnym przeprowadzanie tego typu prac.

Code du patrimoine wprowadził znaczne zmiany w ochronie dziedzictwa narodowego, szczególnie w archeologii. Pojawiło się rozróżnienie badań archeologicznych na badania ratownicze i planowane (*archéologie préventive* oraz *archéologie programmée*).

Jednym z najważniejszych osiągnięć nowego prawa było wprowadzenie przejrzystych regulacji finansowania badań archeologicznych przez państwo, dlatego też określenie *racketters* przeszło do historii. Stopień finansowania przez państwo badań archeologicznych uzależniony został od rodzaju planowanej inwestycji na terenie stanowiska archeologicznego oraz od wartości naukowej samego stanowiska. Jeśli inwestorem jest osoba prywatna budująca dom, w którym zamierza mieszkać, wykopaliska są w 100% finansowane przez państwo. W przypadkach, gdy planowana jest budowa obiektu użyteczności publicznej, na przykład szpitala lub szkoły, wykopaliska najczęściej są finansowane przez państwo i inwestora. Kiedy duże przedsiębiorstwo zamierza zbudować np. magazyn lub nowy zakład produkcyjny, musi on samodzielnie sfinansować badania. Z tego powodu przedstawiciele administracji publicznej zawierają często porozumienie z inwestorami. Ci ostatni uzyskują częściowe finansowanie, budując dodatkowo jakiś obiekt użyteczności publicznej lub wykonując inne prace na rzecz określonej gminy czy regionu.

Procedury wewnętrzne DRAC regulowane są przez regulamin wewnętrzny przyjmowany przez prefekta regionu. Jest to dokument opisujący misję jednostki oraz zakres działania poszczególnych biur dyrekcji.

2. Opis przebiegu stażu

Charakter stażu

François Fichet, mój opiekun, przedstawił mi plan stażu. Przewidywał on, że sześć tygodni spędzę w SRA, ściśle współpracując z nim oraz innymi pracownikami serwisu, a pozostały czas przeznaczę na poznanie innych serwisów zajmujących się dziedzictwem narodowym, w tym przede wszystkim biura zabytków historycznych (CRMH - *La conservation régionale des monuments historiques*). Opiekun wyjaśnił, że zamierza traktować mnie w ten sam sposób, jak traktuje nowych pracowników serwisu lub stażystów INP, to znaczy, że moim zadaniem będzie obserwacja pracy biura i towarzyszenie opiekunowi stażu w jego codziennej pracy. Powiedział, że nie może mi przydzielić konkretnych zadań z dwóch powodów:

- ♦ po pierwsze z powodu istniejącej bariery językowej,
- ♦ po drugie z powodu mojej nieznamomości prawa francuskiego.

Nowi pracownicy jego biura rozpoczynają właściwą samodzielną pracę często nawet po półrocznym okresie obserwacji i nauki.

Moim drugim zadaniem było poznanie francuskiego prawa ochrony dziedzictwa narodowego, a więc wspomnianego już *Code du patrimoine*. Tak więc staż miał charakter głównie obserwacyjny.

Charakter pracy konserwatora regionalnego ds. archeologii

Konserwator regionalny do spraw archeologii ma za zadanie gromadzić wiedzę o stanowiskach archeologicznych występujących na podległym mu obszarze, dbać o ich zachowanie i konserwację oraz uzgadniać wszelkie prace mogące doprowadzić do destrukcji zabytków lub stanowisk. Do jego zadań należy również popularyzowanie wiedzy o dziedzictwie archeologicznym regionu i dbanie o rozwój naukowy tej dziedziny. Dlatego też od konserwatora generalnego wymagana jest bardzo duża mobilność. Towarzystwem mojemu opiekunowi podczas prawie wszystkich spotkań i podróży służbowych, które odbył w październiku i listopadzie. Tego typu wyjazdy odbywaliśmy nawet cztery razy w tygodniu.

CIRA

Jednym z najważniejszych spotkań, w jakich udało mi się wziąć udział, była sesja międzyregionalnej komisji badań archeologicznych (CIRA - *Commission interrégionales de la recherche archéologique*), która

odbyła się w dniu 23 października 2013 r. w siedzibie DRAC Bretanii w Rennes. Obecnie we Francji funkcjonuje siedem takich komisji. Zakres odpowiedzialności każdej z nich obejmuje kilka regionów. CIRA regionu zachodniego, której obrady miałem okazję obserwować, obejmuje Górną Normandię, Dolną Normandię, Bretanię oraz Kraj Loary. W skład komisji wchodzi przedstawiciele uniwersytetów, INRAP⁶, CNRS⁷ oraz inni niezależni specjaliści reprezentujący wszystkie okresy historyczne i protohistoryczne. Zadaniem CIRA jest opiniowanie teczek poszczególnych badań archeologicznych (zarówno archeologii ratowniczej, jak i planowanej) pod kątem finansowania badań przez dany region. To rozwiązanie pozwala uniknąć sytuacji, w których publiczne pieniądze byłyby marnotrawione na wykopaliska niemające znacznego wpływu na rozwój wiedzy. Opinia CIRA jest przekazywana prefektowi regionu, który ma finansować dane wykopaliska. Gdyby prefekt pomimo opinii CIRA nie wyraził zgody na finansowanie badań, pełna dokumentacja takiego przypadku może zostać przekazana Komisji Narodowej Badań Archeologicznych (CNRA - *Conseil national de la recherche archéologique*), która jest ciałem opiniodawczym ministra kultury. Wówczas minister kultury może wstrzymać inwestycję na określonym terenie, dopóki badania archeologiczne nie zostaną przeprowadzone w zakresie proponowanym przez CIRA.

Podczas posiedzenia, w którym brałem udział, omawiano prezentowane przez konserwatorów regionalnych Dolnej Normandii oraz Kraju Loary *dossier* badań archeologicznych, które zostały przez nich uznane za warte finansowania. Prezentacje z pozostałych dwóch regionów (Bretania i Górna Normandia) zostały przewidziane na następne posiedzenie CIRA, które ma się odbyć w połowie grudnia. Prezentowana dokumentacja pochodzi zarówno z tak zwanej diagnostyki archeologicznej, czyli pierwszego i najtańszego stopnia archeologicznych badań ratowniczych (charakteryzuje się on objęciem badaniami wykopaliskowymi około 10% przeznaczanego na inwestycję terenu z zastosowaniem metodyki sondażu archeologicznych), jak i z archeologicznych badań programowych na stanowiskach unikalnych i mających szansę znacznie rozwinąć wiedzę na temat przeszłości określonego obszaru.

⁶ *Institut national de recherches archéologiques préventives* – Narodowy Instytut Badań Archeologii Ratowniczej; jest to instytucja publiczna zajmująca się realizowaniem archeologicznych badań ratowniczych.

⁷ *Centre national de la recherche scientifique* – Narodowe Centrum Badań Naukowych; państwowa instytucja naukowa, największa w Europie.

Spotkania i zebrania

Spotkania, w których brałem udział z François Fichetem podzielić można na trzy rodzaje:

- ◆ kontrole,
- ◆ uzgodnienia,
- ◆ zebrania wewnętrzne.

• *Kontrole*

Aby spełniać swoje zadanie, czyli gromadzić wiedzę i dbać o ochronę zabytków archeologicznych na podlegającym mu terenie, konserwator regionalny do spraw archeologii odwiedza prowadzone wykopaliska lub obiekty, przy których trwają prace mogące naruszyć stanowisko. Konserwator regionalny wykonuje to zadanie osobiście lub zleca je swoim pracownikom. Tego typu kontrole służą sprawdzeniu, w jakim tempie postępują prace oraz jakich znalezisk należy się spodziewać. Umożliwiają też konserwatorowi ewentualną interwencję w przypadku, gdyby dochodziło do niepożądanych działań. Podczas stażu miałem okazję uczestniczyć w kilku kontrolach tego typu.

Do najbardziej interesujących zaliczyłbym wykopaliska ratownicze na przedmieściach Cherbourga, gdzie gmina planuje wybudować wielohektarowe osiedle mieszkaniowe. Już przed rozpoczęciem wykopalisk wiadomo było, że znajduje się tam duży bunkier stanowiący część umocnień wału atlantyckiego. Z wykonanej przez badaczy kwerendy wynika, że najprawdopodobniej był to bunkier dowodzenia baterii artylerii przeciwlotniczej na obrzeżach Cherbourga. Dodatkowo na zdjęciu lotniczym z 1947 r. zlokalizowano sieć transzei prowadzących do umocnionych stanowisk, tak zwanych *tobruków*, tworzących pierścień obrony wokół głównego bunkra. Podczas wykopalisk udało się zlokalizować nie tylko obiekty odkryte na zdjęciu, ale także ziemiankę oraz szereg zabytków ruchomych⁸ używanych przez załogę bunkra. Należy zaznaczyć, że podczas tych badań odkryto również pozostałości osadnictwa z okresu neolitu.

Najważniejszą kontrolą, w jakiej brałem udział, była kontrola prac zabezpieczających na Mont-Saint-Michel. Zabytek ten jest unikatem światowej skali i oprócz licznych obiektów zabytkowych (ponad pięćdziesiąt obiektów wpisanych na listę ochrony zabytków oraz klasyfikowanych) znajduje się tam również stanowisko archeologiczne. Obecność Pana

⁸ Zabytkami ruchomymi (artefaktami) nazywane są wszelkie zabytki możliwe do przemieszczenia, a więc niebędące zabytkami nieruchomymi lub śladami.

Ficheta była niezbędna, ponieważ pełni on w DRAC również funkcję specjalisty do spraw architektury średniowiecznej. Podczas spotkania z wykonawcami prac obecni byli również pracownicy SDAP, dyrektor DRAC oraz pracownik CRMH. Od kilkunastu miesięcy obiekt jest zabezpieczany i rekonstruowany. Na obecnym etapie wykonywane jest przede wszystkim:

- ♦ zabezpieczenie odsłoniętego skalnego podłoża, na którym wznosi się opactwo i miasteczko – stwierdzono, że w wyniku silnej erozji szczególnie odsłonięte skały północnej części wyspy pływowej, na której wznosi się Mont-Saint-Michel, stają się coraz bardziej niestabilne i grozi im odpadnięcie od głównej formacji skalnej, co stanowi zagrożenie nie tylko dla przebywających tam osób, ale również dla fundamentów zabytkowych budynków. W ramach zabezpieczenia zabytków wykonywane są tam głębokie, kilkumetrowe wiercenia poziome, w które następnie wkładane są stalowe pręty zalewane betonem. Wykonane w ten sposób zbrojenie stabilizuje formację skalną;
- ♦ rekonstrukcja południowych i południowo-wschodnich fortyfikacji obiektu, przede wszystkim wymiana lub zabezpieczanie wietrzejącej zaprawy murarskiej;
- ♦ naprawa i częściowa odbudowa dachu południowego budynku mieszkalnego opactwa.

Trwają również prace przygotowawcze do dekonstrukcji parkingu i grobli dojazdowej na wyspę. Założeniem projektu było przywrócenie warunków najbardziej przypominających warunki naturalne sprzed okresu, gdy zbudowano groblę umożliwiającą stały kontakt z wyspą. Grobla zaburzyła ruch wód pływowych wokół wyspy i przyczyniła się do postępującej erozji okolicznych terenów. Nowy projekt zakłada budowę mostu wspartego na filarach zakotwiczonych w dnie zatoki pływowej, co umożliwi swobodny przeływ wód pod nim.

• *Uzgodnienia*

W trakcie stażu najczęściej uczestniczyłem w tzw. uzgodnieniach. Jednym z zadań SRA jest uzgadnianie wszelkich inwestycji wykonywanych na terenach, na których mogą zostać odkryte stanowiska archeologiczne. To, czy „ryzyko” istnieje, ustala się na podstawie bardzo sprawnego narzędzia, jakim jest „Mapa archeologiczna” (*Carte archeologique*). Sposób działania tego narzędzia opiszę w dalszej części pracy. Uzgodnienie polega

na tym, że SRA określa, czy przed wydaniem pozwolenia na budowę należy wykonać diagnostyczne badania ratownicze, czy też można z nich zrezygnować. Należy zaznaczyć, że dotyczy to tylko inwestycji obejmujących obszar mniejszy niż 3 hektary. Jeśli planowana inwestycja jest większa, to badania diagnostyczne są obowiązkowe.

W przypadku wydania decyzji o konieczności przeprowadzenia badań diagnostycznych, inwestor wybiera firmę archeologiczną, która będzie je prowadziła, oraz podaje nazwisko archeologa, który będzie kierował pracami. SRA może nie wyrazić zgody na prowadzenie badań przez wybranego archeologa w sytuacjach, gdy dopuścił się on świadomego zniszczenia stanowiska archeologicznego w przeszłości, nie oddał raportu z poprzednich prowadzonych przez siebie badań lub gdy raport ten był niezgodny z wytycznymi.

Następnym krokiem SRA jest wydanie zeszytu zaleceń badań. Zalecenia szczegółowo opisują, przy zastosowaniu jakich technik należy prowadzić badania, czego należy się spodziewać, w jaki sposób prowadzić doraźną konserwację zabytków nieruchomych oraz jak należy przygotować raport z badań i jakie informacje powinien on zawierać. Zeszyt jest bardzo ważnym elementem procesu przygotowań do badań, ponieważ właściwe sformułowanie zaleceń jest podstawą do ewentualnych późniejszych interwencji konserwatora regionalnego. Po wydaniu zeszytu zaleceń należy już tylko określić, w jakim terminie będą prowadzone badania.

W przypadku gdy badania diagnostyczne nie wykażą nic lub odkryte stanowisko nie zostanie uznane za warte dalszych badań, teren zostaje zwolniony z dalszej ochrony konserwatorskiej. Jeśli jednak konserwator regionalny uzna odkryte stanowisko za warte dalszych badań, może on wstrzymać inwestycję i przedstawić dokumentację komisji międzyregionalnej do spraw badań archeologicznych (CIRA), która albo przychyli się do wniosku konserwatora regionalnego, albo odrzuci jego propozycję. Jeśli CIRA uzna stanowisko za warte dalszych badań, to wówczas konserwator regionalny może podjąć decyzję o nakazie przeprowadzenia szerokopłaszczyznowych ratowniczych badań wykopaliskowych.

Spotkania uzgodnieniowe odbywające się pomiędzy SRA, inwestorem a wykonawcą badań należą do stałych obowiązków pracowników biura. Bardzo ważnym tematem podczas tych spotkań jest oczywiście partycypacja państwa, reprezentowanego tutaj przez SRA, w finansowaniu badań. System ten opisałem już częściowo w części poświęconej *Code du patrimoine*. Należy dodać, że dofinansowania pochodzą z *Fonds national pour l'archéologie préventive*⁹ (FNAP - Narodowy Fundusz Archeologii Ra-

⁹ *L'archéologie en France: missions et acteurs*, Ministère de la culture et de la communi-

towniczej) tworzonego przez wszystkie podmioty (publiczne i prywatne), których działalność może ingerować w to, co znajduje się pod ziemią, a więc uszkodzić zabytki archeologiczne. FNAP jest zarządzany przez INRAP, ale to DRAC i prefekt regionu podejmują decyzje o dofinansowaniu badań z funduszu.

SRA jest zazwyczaj pierwszą instytucją, z którą kontaktują się inwestorzy pragnący zwolnić teren z ochrony konserwatorskiej. Dlatego podczas spotkań uzgodnieniowych miałem okazję uczestniczyć w każdym niemal etapie powyżej opisanej procedury. Jednym z ciekawszych było spotkanie z inwestorami i jednocześnie właścicielami *Forges de Varenne* – Huty Varenne, czyli zabytkowego ośrodka produkcji stali w Normandii z XVII–XVIII wieku. Znajduje się tam doskonale zachowany piec hutniczy z początku XVIII wieku, a także bardzo dobrze zachowana kuźnia z czterema wielkimi paleniskami. Obiekt ten jest objęty ochroną konserwatorską, jednak właściciele/inwestorzy planują stworzenie centrum turystycznego i dlatego zorganizowali spotkanie służb konserwatorskich, aby dowiedzieć się, w jaki sposób mogą to zrobić. Ponieważ miejsce to jest również chronione jako stanowisko archeologiczne, niezbędna była obecność pracownika SRA. W spotkaniu uczestniczyła również specjalistka regionalna do spraw historycznego hutnictwa oraz przedstawiciel CRMH. Ustalono, że przed rozpoczęciem prac renowacyjnych przy zachowanych konstrukcjach przeprowadzone zostaną archeologiczne badania diagnostyczne.

- ***Zebrania wewnętrzne***

Trzecim rodzajem spotkań, w jakich brałem udział, były zebrania wewnętrzne DRAC lub SRA. Pierwszym z nich było spotkanie szefów serwisów DRAC prowadzone przez dyrektora jednostki. Poinformował on zebranych o najważniejszych dokonaniach dyrekcji z ostatniego miesiąca (spotkania tego typu odbywają się raz w miesiącu) oraz przedstawił, w jaki sposób będzie wyglądało jego odejście 13 listopada i kto będzie pełnił obowiązki dyrektora w okresie do wyznaczenia jego następcy. Następnie wszyscy po kolei przedstawiali sytuację panującą w poszczególnych serwisach i informowali o najważniejszych nadchodzących wydarzeniach z zakresu swojej odpowiedzialności. Przykładowo: szef biura do spraw kinematografii poinformował, że DRAC zamierza wesprzeć finansowo remont nowej lokalizacji kina specjalizującego się w pokazach filmów niezależnych. Natomiast kierownik biura do spraw muzyki przypomniał o nadchodzącym festiwalu muzycznym „Nordic impact” oraz o koncercie muzyki

chóralnej w katedrze w Bayeux. Oba wydarzenia wspierane były oczywiście organizacyjnie i finansowo przez DRAC. Kolejne spotkanie szefów serwisów odbyło się w drugiej połowie listopada i było prowadzone przez pełniącą obowiązki dyrektora w okresie *interim* Diane de Ruyg. Należy zaznaczyć, że w okresie przejściowym urząd pracował równie skutecznie, jak do tej pory.

SRA

Jednym z moich zadań było dokładne zapoznanie się z pracą wszystkich pracowników SRA i najważniejszymi narzędziami, jakimi się posługują. Większość pracowników stanowią osoby z wykształceniem archeologicznym i historycznym, ale są też absolwenci takich kierunków, jak geologia czy archiwistyka. Wszyscy są konserwatorami dziedzictwa wykształconymi w INP (oprócz kierownika SRA, François Ficheta, który konserwatorem został jeszcze przed powstaniem szkoły). Każdy z pracowników ma szczegółowo określony zakres odpowiedzialności. Biuro prowadzi działalność edukacyjną, realizując szkolenia dla uczniów i studentów, wydaje publikacje naukowe i popularnonaukowe propagujące wiedzę o archeologii i systemie ochrony zabytków, utrzymuje laboratorium konserwatorskie i magazyn zabytków ruchomych oraz jest odpowiedzialne za prowadzenie „Mapy archeologicznej”. Poniżej szczegółowo opisuje to ostatnie narzędzie.

- *Carte Archéologique*

„Mapa archeologiczna” jest narzędziem, poprzez które SRA realizuje swoje zadanie gromadzenia wiedzy o zabytkach archeologicznych na podległym terenie. Jest to program informatyczny umożliwiający wyszukanie wszystkich odnalezionych na terenie Normandii zabytków (nie tylko archeologicznych). Podstawę programu stanowi na bieżąco aktualizowana baza danych zawierająca informacje o tym, gdzie, kiedy i w jakich okolicznościach odnaleziono dany zabytek. Wyszukiwarka podaje też automatycznie informację o kontekście odnalezienia i miejscu przetrzymywania zabytku oraz wszystkich publikacjach, w których się on pojawia. Program umożliwia wyszukiwanie po nazwach zabytków (możemy na przykład wyszukać wszystkie brązowe siekiery), okresach historycznych i protohistorycznych (na przykład okres lateński) oraz gminach (na przykład wszystkie zabytki odnalezione na terenie gminy Caen). Baza danych stanowi podstawę funkcjonowania programu.

Drugim, bardzo imponującym elementem programu jest mapa regionu, na której możemy wyświetlić wyszukiwany przez nas zbiór. Kiedy

szukamy na przykład siekierek brązowych z okresu wczesnego brązu, program nie tylko poda nam informację, gdzie zostały one odnalezione, ale również wyświetli nam te informacje na mapie. Podstawowa mapa to jedynie kontur regionu na białym tle, jednakże liczne wbudowane nakładki pozwalają nam nałożyć dodatkowo wszelkie zbiorniki wodne, rzeki i kanały, siatkę działek ewidencyjnych, zdjęcia satelitarne powierzchni oraz, co uważam za prawdziwie imponujące osiągnięcie, dokładne umiejscowienie wszystkich otwartych kiedykolwiek wykopów archeologicznych na terenie regionu. Program umożliwia więc przeprowadzenie bardzo dokładnej kwerendy. Praca, której rzetelny badacz w Polsce musiałby poświęcić wiele miesięcy, dzięki „Mapie archeologicznej” może być wykonana w kilka minut. Należy zaznaczyć, że stworzenie tego narzędzia było wewnętrzną inicjatywą pracowników SRA z kilku regionów Francji. Historia utworzenia archeologicznej bazy informatycznej ma zresztą we Francji dość długą historię. Pierwsza z nich powstała już w latach 70., gdy jeden z archeologów, będący jednocześnie pasjonatem informatyki, utworzył bazę danych kolekcji jednego z regionalnych muzeów. Na początku lat 90. pracownicy SRA eksperymentowali z utworzeniem regionalnych baz danych. Często kontaktowali się ze sobą, szukając najlepszego rozwiązania. W końcu stworzyli pierwszy projekt „Mapy” i przedstawili go ministrowi kultury. Ustalono, że w każdym regionie powstanie baza regionalna, za którą będzie odpowiedzialny DRAC. Oprócz tego utworzono także bazę centralną wraz z serwerownią w Paryżu. Serwerownia centralna przechowuje informacje o wszystkich regionach, z kolei DRAC utrzymuje mniejszy serwer z informacjami tylko o swoim regionie. Powstanie tego narzędzia zmusiło urzędników do utworzenia bardzo dokładnych wytycznych prowadzenia wykopalisk. Warto zaznaczyć, że każdy zabytek posiada również kartę papierową, która jest odpowiednikiem wersji cyfrowej. Zabezpiecza to cały system na wypadek utracenia bazy informatycznej. Stworzenie „Mapy archeologicznej” zajęło ponad dwadzieścia lat. Obecnie narzędzie to jest dostępne tylko w DRAC, ale trwają prace nad udostępnieniem go dla pracowników uniwersytetów i innych jednostek badawczych.

- *Przydatność stażu*

Ze względu na moje dotychczasowe doświadczenie zawodowe, oceniam przydatność stażu w SRA dla swojego rozwoju bardzo dobrze. Za najbardziej przydatne elementy stażu uznaję dwie rzeczy. Po pierwsze bardzo dokładne zapoznanie się z systemem ochrony zabytków stworzonym w innym kraju i przekonanie się, że mimo iż polski system jest bardzo podobny, to wymaga jeszcze wielu lat pracy, zanim zbliży się pod

względem wydajności do modelu francuskiego. Nie jest to oczywiście system doskonały, jednak pokazuje, że Francja dba o swoje zabytki i stara się je chronić w możliwie mało uciążliwy dla obywateli sposób. Po drugie miałem okazję obserwować przez dwa miesiące sprawnie funkcjonującą instytucję publiczną. Zrozumiałem, w jaki sposób rozdzielane są funkcje i zadania. Największe wrażenie zrobiła na mnie otwartość pracowników oraz chęć rozwiązywania problemów w grupie.

3. Porównanie DRAC/SRA z polską jednostką administracji publicznej

Wydział archeologiczny WUOZ

Zakres odpowiedzialności i realizowane zadania sprawiają, że łatwo możemy wskazać odpowiednik SRA w strukturach polskiej administracji. Jest nim Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków (WUOZ). Ponieważ przez ponad rok pracowałem w mazowieckim WUOZ, uznam go za przykład modelowy. Oczywiście należy zaznaczyć, że SRA pełni funkcję tylko wydziału archeologicznego. W WUOZ jest drugi wydział merytoryczny, czyli wydział zabytków nieruchomych. Jeśli chcielibyśmy zatem znaleźć odwzorowanie całego WUOZ w administracji francuskiej, musielibyśmy połączyć kompetencje SRA i CRMH. Nie możemy też uznać samego DRAC za odpowiednik WUOZ, ponieważ poza dziedzictwem narodowym zajmuje się on również takimi dziedzinami, jak muzea czy sztuki piękne.

Różnice organizacyjne

Podstawowa różnica pomiędzy SRA a wydziałem archeologicznym WUOZ to liczba zatrudnionych pracowników. Podczas gdy w SRA pracuje piętnaście osób, w jego polskim odpowiedniku w 2009 roku pracowały cztery osoby. Należy oczywiście zaznaczyć, że w zakresie działalności wydziału archeologicznego WUOZ znajduje się dziewięć powiatów o łącznej powierzchni ok. 5583 km², tymczasem SRA jest odpowiedzialna za całą Górą Normandię o powierzchni 17 589 km². Jednakże działalność SRA jest wspierana przez dodatkowych pracowników oddelegowanych do pracy w poszczególnych departamentach. Tak więc łącznie SRA zatrudnia około dwudziestu pracowników.

Jak już wspominałem powyżej, do zadań SRA należy kontrolowanie prowadzonych badań archeologicznych. Takie samo zadanie spoczywa na wydziale archeologicznym. Jednakże SRA dysponuje flotą pojazdów służbowych DRAC (łącznie około dziesięciu samochodów osobowych

różnego rodzaju). Tymczasem mazowiecki WUOZ (oczywiście nie włączając delegatur) w roku 2009 dysponował tylko jednym pojazdem pozostającym do dyspozycji konserwatora wojewódzkiego oraz wszystkich wydziałów. W efekcie pracownicy wydziału archeologii, jak i innych wydziałów, nie mogli w pełni realizować powierzonych im zadań. SRA nie ma takich ograniczeń.

Bardzo poważna różnica w działalności SRA i wydziału archeologicznego WUOZ występuje w zakresie używanych narzędzi pracy. Chodzi mi tu oczywiście o opisaną powyżej „Mapę archeologiczną”. Wydział archeologiczny WUOZ niestety nie dysponuje tak zaawansowanym narzędziem. W Polsce od 1978 r. realizowany jest projekt Archeologicznego Zdjęcia Polski (AZP), który ma na celu zlokalizowanie wszystkich stanowisk archeologicznych z terenu całego państwa. Można powiedzieć, że jest to jedynie papierowa wersja „Mapy”. Od dwóch lat Narodowy Instytut Dziedzictwa (NID) realizuje powierzone mu przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zadanie utworzenia bazy danych AZP i przeniesienia lokalizacji stanowisk archeologicznych na mapy Geograficznego Systemu Informacyjnego (GIS). Należy jednak pamiętać, że projekt znajduje się dopiero w swojej początkowej fazie, a we Francji prace nad nim trwają już od dwudziestu lat. Dodatkowo „Mapa” zawiera informacje nie tylko o zabytkach archeologicznych, ale również o zabytkach architektury i innych zabytkach nieruchomych.

Różnice systemowe

SRA poza działalnością administracyjną prowadzi również działalność naukową: wydaje liczne publikacje oraz dysponuje laboratorium i magazynem zabytków archeologicznych. Można zatem śmiało powiedzieć, że jest to jednostka naukowa nie tylko gromadząca wiedzę z zakresu archeologii, ale również aktywnie przyczyniająca się do jej rozwoju. Wydział archeologiczny WUOZ nie ma obowiązku realizowania tego typu zadań.

Za najważniejszą różnicę w funkcjonowaniu administracji francuskiej i polskiej należy uznać wymianę informacji. Chodzi mi o to, że pracownicy SRA podczas comiesięcznego zebrania wewnętrznego są informowani przez swojego kierownika o najważniejszych wydarzeniach w biurze. Sam kierownik SRA regularnie uczestniczy w comiesięcznych spotkaniach szefów serwisów, dzięki czemu zna dobrze zadania realizowane na terenie całej dyrekcji.

Bardzo zaskakujące było dla mnie, że regionalny konserwator do spraw archeologii uczestniczy w trwających obecnie pracach nad noweli-

zają *Code du patrimoine*. Podczas mojego stażu François Fichet brał udział w trzech zebraniach, które odbyły się w tej sprawie w Paryżu. W prace są oczywiście zaangażowani również jego odpowiednicy z pozostałych regionów. Dla porównania, podczas mojej pracy w WUOZ nie zorganizowano ani jednego zebrania wydziału. Nie zorganizowano również żadnego spotkania podczas mojego dwumiesięcznego stażu w Departamencie Ochrony Zabytków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Dzięki takiej wymianie informacji nie tylko wszyscy wiedzą, co obecnie dzieje się w urzędzie, ale ma to również znaczenie motywacyjne. Ponieważ pracownik został poinformowany o sukcesie lub też porażce urzędu przez kierownika (a nie drogą nieoficjalną), ma poczucie, że zostało mu okazane zaufanie (w dzieleniu się problemami związanymi z działalnością urzędu). Tak samo może dostrzec swój udział w sukcesie jednostki (w przypadku wiadomości pozytywnej).

Rekomendacje

Na zakończenie chciałbym zaproponować kilka wniosków i rekomendacji dla polskiej służby ochrony zabytków. Wynikają one z dostrzeżonych przeze mnie różnic w funkcjonowaniu francuskich i polskich „organizacji administracyjnych”:

- należy promować rozwój komunikacji i wymiany informacji pomiędzy różnymi urzędami, szczególnie jednostkami o podobnym zakresie obowiązków (na przykład pomiędzy WUOZ a NID). Dotyczy to też komunikacji wewnętrznej pomiędzy poszczególnymi wydziałami. Podniosłoby to morale pracowników oraz zwiększyłoby efektywność ich pracy;
- należy zintensyfikować prace nad digitalizacją dokumentacji AZP oraz innych katalogów zawierających informacje z zakresu ochrony zabytków. Za konieczne uważam włączenie do prac nad tym projektem pracowników innych urzędów zajmujących się opieką nad zabytkami oraz pracowników uniwersyteckich, czyli tych, którzy będą w przyszłości z tego narzędzia korzystać;
- fundusze na finansowanie szeroko rozumianej służby ochrony zabytków są niewystarczające. Jeśli państwo polskie chce faktycznie działać zgodnie z artykułem 5 konstytucji, to musi aktywniej strzec dziedzictwa narodowego niż dotychczas;
- należy zwiększyć mobilność urzędników i umożliwić im skuteczniejszą ochronę zabytków. W obecnej sytuacji nie są w stanie wykonywać wszystkich powierzanych im zadań ze względu na brak niezbędnych do tego środków.

Sebastian Strawa

Mianowania na stanowiska publiczne w Szkocji

Wstęp

Staż zagraniczny w Wielkiej Brytanii był okazją do zapoznania się z funkcjonowaniem administracji publicznej w kraju o uznanych i rozbudowanych standardach demokratycznych. Na atrakcyjność stażu wpływała również nietypowa pozycja Rządu Szkocji w stosunku do centralnego rządu w Wielkiej Brytanii. Stosunkowo młode, ciągle rozwijające się szkockie struktury administracyjne stanowią pożyteczne źródło informacyjne na temat nowoczesnych rozwiązań i mechanizmów budowanych na solidnej, ugruntowanej w czasie brytyjskiej bazie.

Raport przedstawia podstawową strukturę Rządu Szkocji wraz ze wskazaniem najbardziej charakterystycznych elementów. Dokładna analiza odnosi się do komórki organizacyjnej, w której staż miał miejsce, czyli *Public Appointments Centre of Expertise*, oraz samego procesu mianowań publicznych (*public appointments*). Należy zaznaczyć, że program stażu przewidywał zapoznanie się z jak najszerszym spektrum działania poszczególnych jednostek tworzących strukturę Rządu Szkocji, dlatego w raporcie można odnaleźć informacje wykraczające poza sferę mianowań publicznych.

Oprócz czysto teoretycznych spostrzeżeń dotyczących funkcjonowania szkockiej administracji, raport odnosi się również krytycznie do niektórych rozwiązań wykorzystywanych w codziennej pracy urzędników oraz wskazuje propozycje usprawnień.

1. Opis miejsca stażu

Public Appointments Centre of Expertise (PACE) to komórka organizacyjna, której podstawowym zadaniem jest przygotowanie oraz obsługa procesu naboru na wolne stanowiska w zarządach instytucji publicznych (proces ten został przeze mnie nazwany mianowaniem publicznym). Przez instytucję publiczną rozumie się organizację, której działalność jest przynajmniej w pięćdziesięciu procentach finansowana z państwowych funduszy. W zdecydowanej większości są to jednostki, które funkcjonują w istotnych, z punktu widzenia społeczeństwa, dziedzinach życia, takich jak zdrowie (*National Health Service*), prawa człowieka (*Scottish Human Rights Commission*), edukacja (*Education Scotland*) czy gospodarka przestrzenna (*Architecture and Design Scotland*). Co więcej, nabór dotyczy głównie pozycji prezesa oraz członków zarządu. W związku z tym, że są to stanowiska kluczowe, prestiżowe oraz dobrze płatne, procedura rekrutacji i jej rezultat nie mogą budzić zastrzeżeń.

W skład *Public Appointments Centre of Expertise* wchodzi dwunastu pracowników. Stosunkowo duża liczba zatrudnionych osób wynika ze zróżnicowanego zakresu pracy komórki. Jej podstawowym zadaniem jest sprawne przeprowadzenie procesu naboru z zachowaniem zasad uczciwości i otwartości oraz zapewnieniem, że wybór został dokonany na podstawie kompetencji kandydatów. Do tego należy dodać szereg innych obowiązków. PACE zajmuje się tworzeniem strategii mianowań publicznych (*public appointments*), dbaniem o transparentność procesu oraz szeroko pojętą obsługą interesariuszy. Biorąc pod uwagę, że samych instytucji publicznych jest sto trzysta¹, wspomniana wcześniej liczba pracowników nie budzi zastrzeżeń.

Więcej informacji na temat zakresu obowiązków PACE znajduje się w kolejnych rozdziałach raportu, w których będę szczegółowo opisywał proces mianowań publicznych oraz zadania, które wykonywałem podczas stażu. Aby dobrze zrozumieć zasady oraz cele funkcjonowania *Public Appointments Centre of Expertise*, należy umiejscowić tę jednostkę w strukturze organizacyjnej Rządu Szkocji (*Scottish Government*).

Struktura Rządu Szkocji ze szczególnym uwzględnieniem Dyrektoriatu do spraw Kadr i Organizacyjnego Rozwoju

Rząd Szkocji posiada unikalną sytuację prawną. Wynika to z faktu, że Szkocja wchodzi w skład Wielkiej Brytanii i posiada tylko tyle praw, ile

¹ Lista wszystkich instytucji nie jest powszechnie dostępna, ale część z nich znajduje się w tym miejscu: www.publicappointments.org/regulating-appointments/regulated-bodies/.

zostało jej przekazanych na mocy porozumień z rządem brytyjskim. Istnieje domniemanie prawne, że Rząd Szkocji może dowolnie regulować sprawy, które nie są wyraźnie zastrzeżone dla Zjednoczonego Królestwa². Podstawowym aktem prawnym regulującym przekazywanie władzy w ręce szkockich ministrów jest *Scotland Act 1998*³, na mocy którego zostały utworzone Parlament (*Scottish Parliament*) oraz szkocka egzekutywa (*Scottish Executive*), czyli protoplasta dzisiejszego *Scottish Government*. Były to pierwsze samodzielne instytucje państwowe w Szkocji od 1707 r., czyli od momentu zawarcia unii z Królestwem Wielkiej Brytanii. Stopniowy proces uniezależniania się Szkocji, zapoczątkowany przez luźną politykę brytyjskiego premiera Tony'ego Blaira wobec części składowych Królestwa, może zostać definitywnie zakończony we wrześniu 2014 r. Wtedy też Szkoci zadecydują w referendum, czy chcą pełnej niepodległości. Do tego czasu, można zaryzykować stwierdzenie, władza zwierzchnia znajduje się w Londynie.

Oprócz unikalnej sytuacji prawnej Rząd Szkocji posiada również charakterystyczną dwoistą strukturę. Jeden termin *Scottish Government* odnosi się do dwóch płaszczyzn organizacyjnych. Podstawowe, ścisłe znaczenie to: premier (*First Minister*), siedmiu sekretarzy (*Cabinet Secretaries*) oraz trzynastu ministrów (*Junior Scottish Ministers*), którzy są pomocnikami sekretarzy. Należy jednak zauważyć, że tylko premier razem z sekretarzami tworzą trzon władzy wykonawczej (*Cabinet*). Kolejne, tym razem szersze znaczenie pojęcia *Scottish Government* odwołuje się do Służby Cywilnej (*Civil Service*), czyli około szesnastu tysięcy urzędników⁴, na których czele stoi Stały Sekretarz (*Permanent Secretary*) wraz z sześcioma Dyrektorami Generalnymi (*Director-Generals*) – każdy z nich jest odpowiedzialny za konkretną grupę Dyrektoriatów (*Directorates*). Nie ma bezpośredniej relacji pomiędzy Dyrektoriatami a Rządem Szkocji w ścisłym tego słowa znaczeniu. Głównym łącznikiem, który spaja te struktury, jest stanowisko Stałego Sekretarza. Jest on najwyższym rangą urzędnikiem (*Senior Civil Servant*) i jednocześnie osobą blisko współpracującą z premierem i jego sekretarzami. Warto podkreślić, że Służba Cywilna jest materią zarezerwowaną dla brytyjskiego parlamentu. Dlatego szkoccy urzędnicy pracują zgodnie ze zwyczajami i zasadami określonymi przez Wielką Brytanię, jednak swoją lojalność muszą zagwarantować władzom w Szkocji. Tym większa trudność w zachowaniu obiektywizmu i apolityczności (podsta-

² Obecnie: obronność, gospodarka, sprawy zagraniczne, energetyka, migracje, reformy ustrojowe, pomoc społeczna.

³ Znowelizowany przez *Scotland Act 2012*, który rozszerzył zakres władzy przekazanej Szkocji.

⁴ www.scotland.gov.uk/Publications/2012/09/8779/6.

wowe zasady *Civil Service*), szczególnie w obliczu zbliżającego się referendum.

Struktura, która wymaga bliższej charakterystyki, to Dyrektoriat do spraw Kadr i Organizacyjnego Rozwoju (*Human Resources and Organisational Development Directorate*, HROD), który jest częścią składową Dyrektoriatów do spraw Zarządzania i Wspólnot (*Governance and Communities Directorates*). HROD jest jednostką, której bezpośrednio podporządkowane jest *Public Appointments Centre of Expertise*. Do podstawowych obowiązków tego dyrektoriatu zaliczają się⁵:

- ♦ zapewnienie, że Rząd Szkocji zatrudnia właściwych ludzi, którzy posiadają odpowiednie umiejętności oraz ich postawa jest adekwatna do zajmowanego stanowiska;
- ♦ dbanie o dobre relacje pracownicze między urzędnikami oraz partnerami z sektora publicznego;
- ♦ wsparcie nieustannej transformacji w celu zwiększenie elastyczności, wydajności i skuteczności poszczególnych komórek organizacyjnych;
- ♦ określanie standardów i koordynowanie współpracy pomiędzy instytucjami wchodzącymi w skład sektora publicznego;
- ♦ promowanie zasad i wartości reprezentowanych przez Służbę Cywilną.

Powyższe obowiązki są realizowane głównie za pomocą dużych, szeroko nagłaśnianych projektów. Są one zazwyczaj traktowane jako flagowe zadania, nad którymi pracuje kilka zespołów zajmujących się przygotowaniem, wdrożeniem oraz ewaluacją. Przykładem może być projekt o nazwie *Location Neutral Policy*, w którego przygotowaniu brałem udział osobiście. Jego celem jest umożliwienie urzędnikom pracy z innego miejsca niż to, w którym znajduje się pozostała część zespołu (często z innego miasta). Projekt ten będzie szerzej opisany w rozdziale drugim.

Komisarz do spraw Standardów Etycznych w Życiu Publicznym w Szkocji i jego rola w procesie mianowań publicznych

Jest to najważniejszy organ posiadający pełne prawo do swobodnego regulowania mianowań publicznych. Urząd Komisarza posiada mocną podstawę prawną (mianowany przez Królową, całkowicie niezależny od rządu i parlamentu) zagwarantowaną przez *Public Appointments and Public Bodies etc. Scotland Act 2003*. Ustawa ta jednak mówi o nieistniejącym już

⁵ www.scotland.gov.uk/About/People/Directorates/HR.

Komisarzu do spraw Mianowań Publicznych w Szkocji (*Commissioner for Public Appointments in Scotland*). Aby w pełni oddać sytuację prawną komisarza odpowiedzialnego za regulację mianowań, należy wymienić następujące akty prawne:

- ♦ *Ethical Standards in Public Life etc. Scotland Act 2000* - który ustanowił urząd *Chief Investigating Officer* (urząd odpowiedzialny za przestrzeganie standardów etycznych w życiu publicznym);
- ♦ *Scottish Parliamentary Standards Commissioner Act 2002* - który ustanowił urząd *Scottish Parliamentary Standards Commissioner* (Komisarz do spraw Standardów Szkockiego Parlamentu);
- ♦ *Public Appointments and Public Bodies etc. Scotland Act 2003* - który ustanowił urząd *Commissioner for Public Appointments in Scotland* (Komisarz do spraw Mianowań Publicznych w Szkocji);
- ♦ *Scottish Parliamentary Commissions and Commissioners etc. Act 2010* - który ustanowił urząd *Commission for Ethical Standards in Public Life in Scotland* (Komisja do spraw Standardów Etycznych w Życiu Publicznym w Szkocji);
- ♦ *Public Services Reform (Commissioner for Ethical Standards in Public Life in Scotland etc.) Order 2013 (Scottish Statutory Instrument 2013/197)* - który zdelegalizował wszystkie powyższe urzędy i zamiast nich ustanowił jeden urząd *Commissioner for Ethical Standards in Public Life in Scotland*, któremu zostały przekazane kompetencje poprzedników. Komisarz rozpoczął pracę 1 lipca 2013 r.⁶

Przytoczone powyżej akty prawne ustanawiają systemową podstawę funkcjonowania Komisarza, jednak nie regulują samego procesu mianowań publicznych. Wszelkie wytyczne i zalecenia w tej kwestii zostały pozostawione Komisarzowi do swobodnej decyzji. Dlatego za najważniejszy dokument uznaje się *Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies in Scotland*, zbiór opracowany pod przewodnictwem Komisarza i ustalający podstawowe zasady procesu mianowań publicznych, takie jak: uczciwość, otwartość, merytoryczność. Wspomniany kodeks, pomimo tego, że nie zawiera aspektów technicznych procesu, jest podstawowym narzędziem pracy członków PACE, którzy muszą całkowicie podporządkować się jego wytycznym.

⁶ www.ethicalstandards.org.uk/site/uploads/publications/e1e994d164a443d9111da9a-15de46dfa.pdf.

Obowiązek Komisarza opracowania i opublikowania kodeksu praktyk wynika wprost z *Public Appointments and Public Bodies etc. Scotland Act 2003*. Aby zapewnić przestrzeganie zawartych w kodeksie wytycznych, Komisarz powołuje niezależnych asesorów (*assessors*). Różnica między pracownikami PACE a asesorami polega na tym, że zespół PACE jest odpowiedzialny za mianowania publiczne bardziej od strony technicznej (w imieniu Rządu Szkocji), natomiast głównym zadaniem asesorów jest zadbanie o aspekt merytoryczny (w imieniu Komisarza do spraw Standardów Etycznych w Życiu Publicznym w Szkocji), który pojawia się w zasadzie dopiero na etapie selekcji, czyli wybierania kandydatów do rozmowy kwalifikacyjnej (*shortlisting*). Więcej informacji na temat udziału asesorów w mianowaniach publicznych znajdzie się w kolejnym punkcie, w którym zostaną przedstawione poszczególne etapy tego procesu.

Zasady i sposób funkcjonowania *Public Appointments Centre of Expertise*. Proces mianowań publicznych

Podstawowym celem, dla którego powstało PACE, jest organizacja procesu wspomnianych już wcześniej mianowań publicznych. Przed rozpoczęciem szczegółowej analizy zasad funkcjonowania tej komórki organizacyjnej należy zaznaczyć, że nie istnieje konkretny akt prawny, który można byłoby potraktować jako jej wewnętrzny regulamin czy statut. Tego typu jednostki tworzy się na podstawie decyzji Dyrektorów Generalnych, które powstają w oparciu o przepisy prawne. Najczęściej jest to po prostu zlecenie danemu urzędnikowi stworzenia struktury o określonych kompetencjach, na przykład koordynacji procesu mianowań publicznych. Sposób, w jaki dany cel zostanie osiągnięty, jest pozostawiony do decyzji konkretnej komórki. Rezultaty podlegają ocenie i ewaluacji, w przypadku PACE, przez Komisarza do spraw Standardów Etycznych w Życiu Publicznym w Szkocji (określany również jako Komisarz ds. Standardów Etycznych).

W poprzednim podrozdziale został przedstawiony *Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies in Scotland* jako podstawowy dokument, na bazie którego opiera się strukturę mianowań publicznych. Zawarte w nim wytyczne ustalają pewien cel, a od pracowników PACE zależy wybór środków do jego osiągnięcia. Strategia ta charakteryzuje się dużą swobodą w doborze mechanizmów oraz ewentualnej ich modyfikacji. Szczególnie wtedy, gdy nie istnieją sztywne przepisy prawne, a jedynie zalecenia opisane w kodeksie. Dlatego podstawą relacji służbowych pomiędzy członkami PACE a Komisarzem do spraw Standardów Etycznych (a raczej jego przedstawicielami, w tym asesorami) jest nieustanna koordynacja współpracy. Ponadto jednym ze sztandarowych projektów PACE jest

Continuous Improvement Project, który posiada dwie charakterystyczne cechy: brak ram czasowych oraz ciągła praca nad usprawnieniem procesu mianowań publicznych. Podczas mojego stażu komórka skupiała się przede wszystkim na ograniczeniu liczby wymaganych dokumentów, tak aby proces był bardziej przystępny i dynamiczny. Zbyt duża liczba formalności mogłaby być negatywnie odbierana przez potencjalnych kandydatów, co w efekcie by ich zniechęcało do wzięcia udziału w naborze. Warto zaznaczyć, że *Continuous Improvement Project* to również działania mające na celu usprawnienie wewnętrznych procedur i standardów. W związku z tym, że byłem zaangażowany również w ten projekt, więcej informacji zostanie zawartych w rozdziałach drugim i trzecim raportu.

Najlepszym sposobem na opisanie funkcjonowania PACE w praktyce jest analiza poszczególnych etapów mianowania publicznego wraz z zaznaczeniem udziału tej komórki w każdym z nich:

- ♦ planowanie (*Planning*) - jest to pierwszy etap procesu, w którym do zadań PACE należy ustalenie harmonogramu dalszych etapów, przede wszystkim ich ram czasowych tak, aby ustalić wstępną datę zakończenia naboru;
- ♦ ogłoszenie (*Advertising*) - na tym etapie dochodzi do upublicznienia informacji na temat wolnego stanowiska oraz niezbędnych wymagań związanych z procesem naboru. Wypracowana praktyka nakazuje zamieszczenie ogłoszenia w miejscach powszechnie dostępnych. Najczęściej są to oficjalna strona internetowa mianowań publicznych⁷, lokalne gazety, siedziba i strona internetowa instytucji publicznej, do której prowadzi się nabór. Ogłoszenie zawiera podstawowe informacje, takie jak: opis stanowiska, wynagrodzenie, niezbędne wymagania. Na stronie internetowej oprócz informacji znajdują się również załączniki w postaci dokumentów, których wypełnienie jest konieczne do wzięcia udziału w rekrutacji. W przypadku osób, które nie są biegłe w obsłudze komputera i internetu, istnieje możliwość przesłania dokumentów pocztą tradycyjną. Po odebraniu dokumentów przez pracowników PACE dochodzi do formalnej kontroli, czy wszystkie wymagane dane i informacje zostały poprawnie wpisane. Jeżeli coś budzi wątpliwości, obowiązkiem urzędników jest weryfikacja u danego aplikanta;
- ♦ selekcja (*Shortlisting*) - jest to jeden z najbardziej istotnych etapów. Dochodzi do zebrania się tak zwanego panelu, w któ-

⁷ www.appointed-for-scotland.org.

rego skład wchodzi pracownik PACE, członek zarządu, prezes zarządu (chyba że proces dotyczy wyboru na prezesa, wtedy kolejny członek zarządu) oraz asesor. Zadaniem panelu jest wybranie najbardziej odpowiednich kandydatów, którzy następnie zostaną zaproszeni na rozmowę kwalifikacyjną. Ten etap powinien być anonimowy: dane osobiste, takie jak imię i nazwisko, wiek, płeć, powinny zostać ujawnione dopiero podczas rozmowy kwalifikacyjnej. Zdarzają się wyjątki, które wynikają z czysto praktycznego punktu widzenia. Przykładem jest nabór na stanowiska do instytucji z siedzibami na terenie archipelagu Orkady. Proces ten jest odtajniony od samego początku, gdyż niewielka populacja (około dwudziestu tysięcy osób) sprawia, że wszyscy się doskonale znają i nie ma potrzeby anonimowości. Taka sytuacja występuje, gdy jednym z wymogów procesu jest obowiązek zamieszkiwania na terenie objętym działaniem danej instytucji publicznej. W przypadku Orkad dotyczy to między innymi Narodowej Służby Zdrowia (*National Health Service Orkney*). Wybór kandydatów do rozmowy kwalifikacyjnej odbywa się wyłącznie na podstawie przesłanych dokumentów i informacji w nich zawartych. W zależności od rodzaju stanowiska potencjalnym kandydatom zadaje się kilka pytań dotyczących ich zdolności, umiejętności czy doświadczenia. Od kandydatów wymaga się zwięzłych i konkretnych odpowiedzi na postawione w załączonych ankietach pytania. Są oni oceniani tylko na podstawie odpowiedzi. Takie rozwiązanie zostało wprowadzone, aby uniknąć wyboru na podstawie bogatego życiorysu lub wybitnych osiągnięć. Osobą odpowiedzialną za dopilnowanie tego stanu rzeczy jest asesor. Jeżeli nabór dotyczy jednego miejsca, to do kolejnego etapu dopuszcza się około pięciu osób;

- ♦ rozmowa kwalifikacyjna (*Interviewing*) – celem tej części procesu jest weryfikacja odpowiedzi udzielonych wcześniej przez kandydatów. Skład panelu przeprowadzającego rozmowę kwalifikacyjną jest taki sam co podczas selekcji. Zasadniczo rozmowa nie powinna dotyczyć elementów, które nie były poruszane na poprzednim etapie. Kandydaci powinni być świadomi, o co mogą zostać zapytani. W praktyce pojawiają się czasami pytania wyjaśniające, które dotyczą kwestii spornych;
- ♦ przedstawienie kandydatur (*Submission*) – w związku z tym, że proces mianowań publicznych jest organizowany przez PACE, ale w imieniu Rządu Szkocji, ostateczna decyzja, kto

zostanie wybrany, należy do poszczególnych ministrów. Praktyka wskazuje, że przedstawia się co najmniej dwóch kandydatów, aby umożliwić wybór (w przypadku dużej konkurencji dopuszczalna jest większa liczba). Celem takiego zabiegu jest pozostawienie ostatecznej decyzji w gestii ministrów, a nie urzędników;

- ♦ mianowanie (*Appointment*) – ten etap stanowi formalne i oficjalne zakończenie całego procesu mianowania publicznego. Kandydat wybrany przez ministra rozpoczyna pracę we wskazanym na etapie planowania terminie.

2. Opis zadań wykonywanych przez słuchacza w trakcie stażu

Zadania wykonywane przeze mnie podczas stażu w *Public Appointments Centre of Expertise* można podzielić na trzy obszary. Pierwszy z nich dotyczył ściśle sfery mianowań publicznych. Drugi obejmował współpracę z innymi komórkami wchodzącymi w skład Dyrektoriatu do spraw Kadr i Organizacyjnego Rozwoju. Ostatni obszar mojego stażu związany był z uczestnictwem w spotkaniach oraz wydarzeniach organizowanych przez przedstawicieli Rządu Szkocji oraz Parlamentu.

Zadanie zlecane przez *Public Appointments Centre of Expertise*

Mój staż rozpoczął się od teoretycznego wdrożenia do dziedziny mianowań publicznych. Zapoznanie się z całą procedurą w stosunkowo krótkim czasie jest utrudnione ze względu na brak przepisów prawnych oraz regulaminu działania. Najlepszym rozwiązaniem jest prześledzenie procesu poprzednich mianowań oraz jak najczęstsze konsultacje z pracownikami, którzy zajmują się tym na co dzień. Pierwsze dni spędziłem na zagłębianiu się w poszczególne etapy mianowania publicznego. Z braku merytorycznego przygotowania do pracy przy mianowaniach publicznych moje zadania początkowo miały charakter bardziej teoretyczny niż praktyczny.

Wraz z nabywaniem niezbędnej wiedzy konsultacje z pracownikami PACE zaczęły ewoluować w kierunku asystowania lub wykonywania zadań pod ich nadzorem. Pierwsze oficjalne zadanie polegało na opublikowaniu ogłoszenia o naborze na stanowisko Niezależnego Członka Zarządu Uniwersytetu im. Roberta Gordona w Aberdeen. Aby poprawnie wykonać to polecenie, musiałem się zalogować na stronie www.appointed-for-scotland.org jako administrator, a następnie krok po kroku opisać wymagania

stawiane kandydatom na wolne stanowisko. Jednym z elementów tego zadania było umieszczenie załącznika z aplikacjami do wypełnienia przez kandydatów w serwisie. System internetowy umożliwił udzielenie odpowiedzi on-line i wykonanie wszystkich formalności za pomocą komputera, dlatego ważne jest, aby informacje zawarte w ogłoszeniu były proste i przejrzyste.

Zadanie, które wymagało ode mnie najwięcej czasu i zaangażowania, dotyczyło naboru na członka zarządu w Narodowej Służbie Zdrowia na archipelagu Orkady (*National Health Service Orkney*). Musiałem wczuć się w rolę członka panelu na etapie selekcji. Otrzymałem aplikacje złożone przez wszystkich (dwudziestu) kandydatów. Tydzień przed datą oficjalnego spotkania członków panelu rozpocząłem analizę poszczególnych kandydatur wraz z dokonaniem ich wstępnej oceny. Efektem końcowym miało być wytypowanie pięciu najlepszych kandydatów. Poprawne wykonanie polecenia wymagało ode mnie dokładnego przeczytania przesłanych aplikacji i zdecydowania, które z nich udzielają najbardziej konkretnych odpowiedzi w obszarach dotyczących analizy, rozwiązywania złożonych problemów oraz pracy w sektorze publicznym. Weryfikacja poprawności nastąpiła podczas spotkania panelu, w którym brałem udział jako obserwator. Efekty były zaskakujące, gdyż trzech spośród pięciu wytypowanych przeze mnie kandydatów zostało zaproszonych do rozmowy kwalifikacyjnej. Jednak osoba, której dawałem największe szanse ze względu na medyczne wykształcenie, bogate doświadczenie zarówno zawodowe, jak i naukowe, okazała się najgorszym kandydatem. Zrozumiałem, że popełniłem błąd, oceniając osobę na podstawie jej bogatego życiorysu, mniej przywiązując wagę do udzielonych w ankiecie odpowiedzi. Ważna zasada procesu mianowań publicznych, dbająca o równość szans, wyraźnie stanowi, że dotychczasowy dorobek kandydatów nie jest istotny.

Wspomniany w rozdziale pierwszym *Continuous Improvement Project* był, obok mianowań publicznych, procesem, któremu pracownicy PACE poświęcali najwięcej uwagi. Szczególnie że był to projekt, w który był zaangażowany Komisarz do spraw Standardów Etycznych. Przedstawiciel jego zespołu odbywał cotygodniowe spotkania z zespołem PACE celem monitorowania postępu oraz sugestii rozwiązań w procesie usprawniania mianowań publicznych. Moja rola w tym przypadku ograniczała się najczęściej do testowania nowych mechanizmów. Jako osoba spoza komórki, która z jednej strony dopiero zaznajamiała się z procedurami, ale z drugiej posiadała już wiedzę na temat zasad i idei mianowań publicznych, byłem w stanie ocenić obiektywnie, czy proponowane rozwiązania przyniosą efektywne korzyści, ułatwienia, czy może nic nieznaczące zmiany. Najczęściej dotyczyły one odformalizowania procesu, mniejszej ilości nie-

zbędnych dokumentów oraz łatwiejszej drogi dostępu do strony internetowej mianowań publicznych.

Zadania zlecane przez komórki wchodzące w skład Dyrektoriatu ds. Kadr i Organizacyjnego Rozwoju

Jednym z ważniejszych projektów, w który byłem bezpośrednio zaangażowany, był *Equality Impact Assessment* (dotyczący oceny wpływu wprowadzenia zasady równych szans) w polityce określanej roboczo jako *Location Neutral Policy* (polityka neutralnej lokalizacji). Zadanie to zostało zlecone przez komórkę organizacyjną zajmującą się zasobami ludzkimi oraz ponownym zatrudnieniem (HR - *Resourcing and Redeployment*).

Podstawową ideą polityki neutralnej lokalizacji jest zaoferowanie możliwości podjęcia pracy „na odległość”. Jeżeli konkretna komórka ma swoją siedzibę w Edynburgu, to część jej członków może pracować na przykład z Glasgow i komunikować się z resztą zespołu za pomocą telefonu, internetu czy coraz częściej poprzez urządzenia do wideokonferencji.

Może to być dobre rozwiązanie dla osób, które chcą się rozwijać zawodowo, ale nie mogą tego zrobić w swoim miejscu zamieszkania. Z drugiej strony może to stanowić zagrożenie dla zespołu, który nie pracuje w jednym miejscu. Moje zadanie polegało na zebraniu komentarzy od urzędników, potencjalnych użytkowników tej polityki, oraz na podstawie ich negatywnych lub pozytywnych opinii opracować konkluzje wraz z rekomendacjami. Wymagało to ode mnie wykorzystania umiejętności analitycznych oraz zdolności do formułowania wniosków na podstawie dużej ilości nieuporządkowanego materiału. Wszystkie opinie zostały przesłane do mnie w formie elektronicznej. Nie posiadały one żadnej spójnej struktury, stanowiły raczej swobodnie spisane myśli, często poparte przykładami z życia. Musiałem przeczytać wszystkie odpowiedzi, a następnie sklasyfikować je jako pozytywne lub negatywne. Ostatnią i najważniejszą częścią były wnioski i rekomendacje, które należało przedstawić zwięźle i precyzyjnie. Moja praca została dobrze oceniona. Najlepszym tego potwierdzeniem było wykorzystanie sformułowanych przeze mnie wniosków w oficjalnej wersji *Equality Impact Assessment*. Oczywiście zostały poddane one odpowiedniej obróbce strukturalnej i językowej tak, aby spełniały wymagania szkockiego pisma urzędowego.

Kolejne zadanie związane było z organizacją konferencji pod nazwą „Women on Public Boards” („Kobiety w zarządach instytucji publicznych”). Przy okazji tego wydarzenia miałem okazję współpracować z przedstawicielami *Diversity Team* (zespół zajmujący się równouprawnieniem). W tym przypadku musiałem wykazać się umiejętnościami organizacyjnymi. Na

konferencję zostało zaproszone ponad sto pięćdziesiąt osób, wśród których znajdowali się najwyżsi przedstawiciele Rządu Szkocji, w tym Stały Sekretarz. Moje obowiązki polegały głównie na koordynacji poszczególnych etapów konferencji. W ciągu ośmiu godzin różnego rodzaju przemówień i warsztatów byłem odpowiedzialny za zaopatrzenie w niezbędne materiały czy urządzenia audiowizualne. Po zakończeniu konferencji odebrałem pozytywną informację zwrotną, że moja praca znacząco przyczyniła się do powodzenia tego wydarzenia.

Spotkania z przedstawicielami komórek spoza Dyrektoriatu ds. Kadr i Organizacyjnego Rozwoju

Jednym z głównych celów organizacji stażu zagranicznego jest pogłębianie wiedzy na temat funkcjonowania administracji publicznej innych państw. Przy okazji stażu w Rządzie Szkocji odbyłem wiele spotkań z przedstawicielami różnych komórek organizacyjnych. Spotkania te miały najczęściej formę krótkich (kilkudziesięciominutowych), nieformalnych wizyt. Poniżej znajduje się lista wszystkich wydarzeń, w których miałem okazję uczestniczyć w trakcie mojego stażu:

- ♦ HR Freedom of Information Awareness Sessions - spotkanie dotyczące dostępu do informacji publicznej,
- ♦ LINK Holocaust Survivor Seminar - spotkanie dotyczące holokaustu,
- ♦ Danish Green City Solutions - spotkanie dotyczące duńskiej polityki wdrażania rozwiązań przyjaznych środowisku,
- ♦ Scottish Parliament Visit - spotkanie dotyczące historii Parlamentu w Szkocji,
- ♦ International Strategy and Coordination - spotkanie dotyczące strategii międzynarodowej oraz jej koordynacji,
- ♦ UK Relations - spotkanie dotyczące relacji Szkocji z Wielką Brytanią,
- ♦ Protocol & Honours - spotkanie dotyczące protokołu dyplomatycznego oraz nadawania tytułów szlacheckich,
- ♦ Location Neutral Policy - spotkanie dotyczące wdrażania polityki Location Neutral,
- ♦ First Minister's Questions - sesja parlamentarna, podczas której premier odpowiada na pytania posłów,

- ◆ All Staff Corporate Events – White Paper Briefing – spotkanie na temat podsumowania informacji zawartych w białej księdze dotyczącej referendum niepodległościowego,
- ◆ Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies in Scotland – spotkanie dotyczące wdrażania wytycznych nowego Kodeksu Praktyk mianowań publicznych.

3. Opis możliwych usprawnień w sposobie funkcjonowania *Public Appointments Centre of Expertise*

W tej części raportu chciałbym opisać moje zaangażowanie w *Continuous Improvement Project*. Przydzielone mi zadanie dotyczyło opracowania uniwersalnego harmonogramu czasowego dla uczestników procesu mianowań publicznych. W trakcie odbywania stażu zostałem poproszony o sugestie rozwiązań, które sprawiłyby, że ustalane podczas etapu planowania terminy będą przestrzegane. Pracownicy PACE wspólnie z Komisarzem ds. Standardów Etycznych wypracowali koncepcję, według której standardowy proces mianowań publicznych powinien trwać czternaście tygodni zgodnie z następującym schematem:

- ◆ planowanie – cztery tygodnie,
- ◆ ogłoszenie – dwa tygodnie,
- ◆ selekcja – cztery tygodnie,
- ◆ rozmowy kwalifikacyjne – dwa tygodnie,
- ◆ przedłożenie kandydatur – jeden tydzień,
- ◆ mianowanie – jeden tydzień.

Liczby tygodni przedstawione obok poszczególnych etapów opisują, ile maksymalnie czasu może zostać poświęcone na wykonanie konkretnego zadania.

Idea harmonogramu czasowego pojawiała się już znacznie wcześniej, jednak egzekwowanie jej w praktyce okazało się pewną trudnością. Tym bardziej że w procesie mianowań publicznych bierze udział kilka różnych podmiotów: pracownicy PACE, przedstawiciele danej instytucji publicznej (w tym członkowie i prezes zarządu), zespół Komisarza ds. Standardów Etycznych (na przykład asesory) oraz sami zainteresowani kandydaci. Brak sztywnych regulacji prawnych znacznie komplikuje sprawne przeprowadzenie tego procesu, jeżeli nie istnieją odgórne procedury, a same terminy mają charakter wyłącznie instrukcyjny. Opóźnienie

na jednym z etapów sprawia, że data mianowania przesuwa się w czasie, co skutkuje między innymi krytyką ze strony ministrów.

Skoro nie można wymusić stosowania się do terminów za pomocą przepisów prawnych, należy przekonać poszczególnych uczestników procesu, że harmonogram jest rzeczą dobrą i potrzebną. Moja propozycja dotyczyła mechanizmu, który z jednej strony ustanawia ramy czasowe, a z drugiej zachęca do ich przestrzegania. Zasugerowałem wykres Gantta (zwany również diagramem Gantta lub harmonogramem Adamickiego), czyli rodzaj grafu, który stosuje się w zarządzaniu projektami (najczęściej w sektorze prywatnym). Uwzględnia on podział zadań i rozplanowanie ich w czasie.

Moja propozycja spotkała się z ogólną aprobatą wśród pracowników PACE, ale musiałem jeszcze udowodnić, że ten mechanizm ma szansę adaptacji. Przedstawiłem listę następujących argumentów:

- ♦ wykres Gantta jest powszechnie stosowany w wielu świetnie prosperujących korporacjach na całym świecie;
- ♦ wykonanie takiego wykresu jest możliwe dzięki prostym narzędziom arkusza kalkulacyjnego, który stanowi podstawowe wyposażenie każdego stanowiska komputerowego szkockiego urzędnika;
- ♦ prostota i przejrzystość arkusza sprawia, że nawet pracownicy, którzy nie są zaawansowani w obsłudze komputera, potrafiliby wykonać podstawowe operacje na wykresie Gantta;
- ♦ wykres Gantta tworzy się za pomocą standardowego narzędzia, jakim jest Excel, podczas gdy wiele programów komputerowych oferujących rozwiązania w dziedzinie zarządzania projektami wymaga opłacenia dodatkowej licencji;
- ♦ wykres Gantta umożliwia ukazanie upływającego czasu oraz tego, ile pozostało go do końca procesu;
- ♦ zarządzanie projektem za pomocą wykresu Gantta wymaga od poszczególnych uczestników procesu osobistego zaangażowania w rozplanowanie czynności w czasie, co w pewien sposób zobowiązuje ich do przestrzegania ustalonego terminu.

Zaproponowany przez mnie sposób usprawnienia procesu mianowań publicznych został oceniony pozytywnie i określony jako możliwy do zaadaptowania. W ten sposób wyraźnie zazaczyłem swój udział w *Continuous Improvement Project*.

Zakończenie

Staż zagraniczny w *Public Appointments Centre of Expertise* uważam za udany. Na uznanie zasługuje fakt, że moi współpracownicy bardzo angażowali mnie w wykonywane przez siebie projekty. Dzięki temu miałem okazję aktywnie uczestniczyć w działaniach tej komórki organizacyjnej, a co za tym idzie, zdobywać doświadczenie i umiejętności pracy w administracji publicznej. To już mój drugi staż w tym obszarze i cieszę się, że mogłem porównać pracę polskiej i szkockiej administracji. Wyciągnąłem wiele ciekawych wniosków i zapoznałem się z nowymi rozwiązaniami, które na pewno zaowocują w przyszłości w mojej pracy urzędnika w Polsce. Mam nadzieję, że nie tylko ja zyskałem tak wiele podczas tego stażu, ale także, chociaż w niewielkim stopniu, wniosłem swój wkład w funkcjonowanie *Public Appointments Centre of Expertise*.

Wykaz stron internetowych:

www.appointed-for-scotland.org/

<http://intranet/InExec/Home> (strona tylko do wewnętrznego użytku SG)

<http://home.scotland.gov.uk/home>

www.legislation.gov.uk/

www.publicappointments.org/

Wykaz aktów prawnych i dokumentów

Scottish Parliamentary Standards Commissioner Act 2002

Public Appointments and Public Bodies etc. (Scotland) Act 2003

Scottish Parliamentary Commissions and Commissioners etc. Act 2010

The Public Services Reform (Commissioner for Ethical Standards in Public Life in Scotland etc.) Order 2013 (Scottish Statutory Instrument 2013/197)

Scotland Act 1998 I 2012

Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies in Scotland October 2013 (www.ethicalstandards.org.uk/site/uploads/publications/4598-460370affec2a8a8359e32ee32b5.pdf)

Martyna Bildziukiewicz

Federalizm – przepis na efektywną administrację? Obserwacje ze stażu w federalnym Ministerstwie Gospodarki i Technologii

Stosunki z państwami skandynawskimi, krajami EFTA i Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Radą Państw Morza Bałtyckiego – takimi kompetencjami można byłoby obdarzyć kilka wydziałów. Jeżeli dodać do tego zagadnienie Europejskiej Współpracy Terytorialnej – wokół wymienionych zadań możliwe byłoby stworzenie całego departamentu. Tymczasem w Federalnym Ministerstwie Gospodarki i Technologii w Berlinie wszystkie te zadania wykonywane są przez siedem osób, pracujących w wydziale EB5. Jest on częścią Departamentu Europy, zatrudniającego około pięćdziesięciu osób.

Ministerstwo Gospodarki i Technologii funkcjonowało od listopada 2005 do grudnia 2013 r. W wyniku umowy koalicyjnej między CDU/CSU i SPD zostało ono przekształcone w Ministerstwo Gospodarki i Energii. Poniższy raport odnosi się do czasu odbywania stażu, tj. okresu od 14 października do 7 grudnia 2013 r. Jednak zmiana nazwy i poszerzenie obowiązków ministerstwa w grudniu 2013 r. nie wpłynęło znacząco na działania Departamentu Europy i Wydziału EB5. Informacje na temat tych komórek pozostają zatem aktualne.

1. Podstawy prawne funkcjonowania ministerstwa

Podstawę prawną i organizacyjną funkcjonowania Ministerstwa Gospodarki i Technologii (*Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, BMWi) stanowiły trzy dokumenty:

- ♦ Regulamin Rządu Federalnego (*Geschäftsordnung der Bundesregierung*);
- ♦ Wspólny Regulamin Ministerstw (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien*, GGO);
- ♦ Regulamin Ministerstwa Gospodarki i Technologii (*Geschäftsordnung des BMWi*, GO BMWi).

W regulaminie BMWi znajduje się zapis o konieczności pracy w sposób zgodny z zasadami oszczędności, gospodarności, efektywności i wydajności. Należy jednak zaznaczyć, że powyższe akty prawne nie regulują pracy poszczególnych komórek w taki sposób, jak ma to miejsce w polskiej administracji publicznej. Dokument zawiera także bardzo szczegółowe zasady tworzenia pism i korzystania z ich wzorów, ich obiegu, terminów dostarczenia itp. Ponadto w regulaminie znajdują się zapisy dotyczące współpracy z Bundestagiem i Bundesratem, oceny pracowników, dostępu do informacji, rozliczania czasu pracy i innych zagadnień. Jednocześnie dla polskiego urzędnika trudny do zrozumienia jest fakt, że regulaminy nie zawierają podziału obowiązków między poszczególne komórki danego ministerstwa. Wydaje się zatem, że podział ten, konieczny dla sprawnego funkcjonowania administracji, jest arbitralny, a nowo zatrudniani pracownicy otrzymują informacje o zadaniach departamentów i wydziałów od kolegów oraz przełożonych. Choć wydaje się to rozwiązaniem nietypowym i obciążonym ryzykiem niedoinformowania pracowników, zapewnia jednocześnie elastyczność reakcji struktury ministerstwa na zmiany w światowej oraz krajowej gospodarce i polityce.

Ministerstwo Gospodarki i Technologii zostało utworzone w listopadzie 2005 r. Od maja 2011 do grudnia 2013 r. funkcję ministra pełnił dr Philipp Rösler. W wyniku zeszłorocznych wyborów parlamentarnych został on zastąpiony przez Sigmara Gabriela. Wsparcie w kierowaniu ministerstwem zapewnia sześciu sekretarzy stanu, odpowiedzialnych za poszczególne obszary działania ministerstwa. Trzech z nich ma status urzędników, pozostałych trzech to tzw. parlamentarni sekretarze stanu (*parlamentarische Staatssekretäre*). Zgodnie z Ustawą o statusie prawnym parlamentarnych sekretarzy stanu muszą oni być deputowanymi Bundestagu (jednej z dwu izb parlamentu). Ma to zapewnić ich dobrą współpracę i wymianę informacji z parlamentem.

Warto wspomnieć, że podobnie jak inne podmioty niemieckiego rządu, BMWi posiada dwie siedziby: w Berlinie oraz Bonn. Jest to wynik tzw. ustawy Berlin/Bonn z 1994. Po zjednoczeniu Niemiec główne siedziby części ministerstw pozostawiono w Bonn, pozostałe – m.in. BMWi – utrzymują w tym mieście część pracowników, jednak większość ich działań ma miejsce w Berlinie.

Zagadnienia, którymi zajmuje się ministerstwo, zostały podzielone według departamentów, kierowanych przez dyrektorów. W ramach nich funkcjonują wydziały prowadzone przez kierowników. Wydziały zebrane są, w zależności od departamentu, w dwóch lub trzech grupach lub poddziałach (A, B i ewentualnie C). Jednostka ta nie występuje w polskiej administracji publicznej, dlatego wyjaśnienie sposobu jej funkcjonowania nastrocza trudności. Każdą grupą (*Unterabteilung*) kieruje koordynator, jednak jednostki te nie pełnią istotnej funkcji; ich wprowadzenie było zasadne raczej ze względu na porządek organizacyjny. Kierownicy wydziałów są bezpośrednio odpowiedzialni przed dyrektorami departamentów, a nie koordynatorami poddziałów.

W BMWi funkcjonowały następujące jednostki:

- ◆ Departament Centralny (*Zentralabteilung*, Z): w jego kompetencjach leżą wszelkie kwestie organizacyjne, budżetowe, personalne oraz techniczne. Ponadto jednostka ZB w ramach tego departamentu zajmuje się takimi zagadnieniami, jak gospodarczy wymiar obrony, zwalczanie terroryzmu oraz ochrona informacji niejawnych;
- ◆ Departament Zarządzania i Planowania (*Leistungs- und Planungsabteilung*, L), do którego należą m.in. wydział ds. protokołu, serwis prasowy, wydziały koordynujące współpracę z rządem oraz parlamentem, a także odpowiedzialne za komunikację strategiczną;
- ◆ Departament Gospodarki (*Wirtschaftspolitik*, I), zajmujący się wszelkimi zagadnieniami związanymi z regionalną, państwową i międzynarodową współpracą gospodarczą, a także analizami, prognozami, opracowywaniem danych statystycznych itp.;
- ◆ Departament Polityki Dobrobytu (*Mittelstandspolitik*, II): w ramach tej komórki toczą się prace nad edukacją zawodową, wsparciem przedsiębiorstw, promocją przemysłu, turystyką i in.;
- ◆ Departament Polityki Energetycznej (*Energiepolitik*, III), zajmujący się dywersyfikacją źródeł energii, współpracą z organi-

zaczajami międzynarodowymi z tego zakresu, badaniami nad polityką energetyczną itp.;

- ◆ Departament Polityki Przemysłowej (*Industriepolitik*, IV), do którego kompetencji należy polityka surowcowa, współpraca z koncernami przemysłowymi, a także zagadnienia związane z ochroną środowiska i zmianami klimatycznymi;
- ◆ Departament Zewnętrznej Polityki Gospodarczej (*Außenwirtschaftspolitik*, V), zajmujący się współpracą handlową z innymi państwami oraz kooperacją w ramach organizacji międzynarodowych;
- ◆ Departament IT, Komunikacji i Postpolityki (*IT-, Kommunikations- und Postpolitik*, VI), do którego zadań należą m.in. współpraca i wsparcie dla branży informatycznej i technologii cyfrowych;
- ◆ Departament Polityki Technologicznej (*Technologiepolitik*, VII), zajmujący się państwowymi i ponadnarodowymi zagadnieniami innowacyjności, patentów, norm, a także lotów kosmicznych;
- ◆ Departament Europy (*Europapolitik*, E), którego kompetencje zostaną opisane poniżej w sposób bardziej szczegółowy.

2. Zadania Departamentu Europy oraz Wydziału EB 5

W Departamencie Europy funkcjonują dwa poddziały: EA oraz EB. Do kompetencji EA należą: koordynacja polityk unijnych, w tym polityki strukturalnej, a także zagadnienia prawa UE. W grupie EB znajdują się kwestie związane z unijnym rynkiem wewnętrznym, strategią „Europa 2020” oraz relacje z poszczególnymi państwami europejskimi. W ramach tego poddziału funkcjonuje wydział EB 5.

Pełna nazwa wydziału EB 5 brzmi: *Beziehungen zu Skandinavien, EFTA, EWR, Ostseerat, Territoriale Zusammenarbeit*. Sama nazwa wskazuje na bardzo szeroki zakres kompetencji komórki. Obejmuje on:

- ◆ stosunki z państwami skandynawskimi,
- ◆ relacje z krajami EFTA oraz samą organizacją,
- ◆ zagadnienia związane z Europejskim Obszarem Gospodarczym (EOG),
- ◆ relacje z Radą Państw Morza Bałtyckiego,
- ◆ relacje z Europejską Współpracą Terytorialną.

W czasie stażu wydział nie realizował zadań związanych z gospodarczymi stosunkami z państwami skandynawskimi, przy czym przez to pojęcie rozumie się zarówno wybrane państwa skandynawskie, jak i nordyckie, tj. Szwecję, Finlandię i Danię (relacje z Norwegią oraz Islandią zawiera się w kolejnym bloku zadań - zob. poniżej). Ten obszar działań jest jednym z mniejszych w praktyce wydziału. Spośród wymienionych państw najważniejsze dla Niemiec są relacje z Danią i Szwecją. Jednak współpraca z nimi (a także z Finlandią) odbywa się obecnie głównie za pośrednictwem oraz na forum Unii Europejskiej. Z tego względu kontakty bilateralne, za które odpowiada EB 5, ograniczają się do sporadycznych wizyt studyjnych, udziału w konferencjach itp. Mają też miejsce przypadki koordynacji współpracy realizowanej przez inne jednostki, np. izby przemysłowo-handlowe.

Zadania związane ze stosunkami z krajami EFTA (tj. z Norwegią, Islandią, Liechtensteinem i Szwajcarią) oraz z samą organizacją są realizowane przez EB 5 na dwóch płaszczyznach. Z jednej strony istotna jest tu współpraca bilateralna. Najważniejszym partnerem Niemiec spośród wymienionych państw jest Szwajcaria. Gospodarcze kontakty dwustronne są zaawansowane, zarówno na szczeblu roboczym, jak i politycznym. W wybranych przypadkach Niemcy pełnią też funkcję pośrednika w dialogu między Unią Europejską a Szwajcarią. Wydział EB 5 blisko współpracuje z rządową komisją do spraw współpracy niemiecko-szwajcarskiej. Kolejnym forum tej kooperacji są spotkania trójstronne, do których włączana jest jeszcze Austria.

Drugą płaszczyzną relacji z krajami EFTA jest grupa robocza funkcjonująca w ramach Rady Unii Europejskiej. Należą do niej przedstawiciele wszystkich państw członkowskich UE. Spotkania grupy odbywają się średnio raz lub dwa razy w miesiącu. Na jej forum omawiane są bieżące sprawy w stosunkach z poszczególnymi państwami EFTA oraz z całą organizacją. W obradach uczestniczy pracownik Stałego Przedstawicielstwa RFN przy Unii Europejskiej i/lub pracownik EB 5. W okresie od października do grudnia 2013 r. grupa zajmowała się przede wszystkim dwoma tematami. Pierwszym z nich było spotkanie Rady EOG, które miało miejsce 19 listopada 2013 r. Grupa robocza opracowała porządek obrad oraz konkluzje spotkania. Te ostatnie były przedmiotem wielu dyskusji między państwami członkowskimi, prace nad nimi trwały przez kilka miesięcy. Drugą kwestią, którą zajmowała się grupa, były porozumienia między Szwajcarią a Wspólnotą Europejską w zakresie wybranych konsekwencji przystąpienia Chorwacji do UE. Dotyczyły one m.in. rozszerzenia zasady wolnego przepływu osób oraz szwajcarskiego wkładu finansowego do funduszy unijnych przeznaczonych dla Chorwacji. To zagadnienie zostało

zawarte w aneksie do Memorandum o Porozumieniu między Przewodniczącym Rady UE a Szwajcarską Radą Związkową. Dokument ten wzbudził kontrowersje w państwach członkowskich UE ze względu na fakt, iż jego treść oraz jednostka wyznaczona do jego podpisania nie były przedmiotem konsultacji. Do dyskusji w grupie roboczej włączyli się przedstawiciele Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz serwisu prawnego. Mimo wyraźnych nacisków państw na konieczność debaty nad załącznikiem do memorandum nie osiągnięto porozumienia w tej kwestii.

Do kompetencji wydziału należą także kwestie związane z Europejskim Obszarem Gospodarczym, obejmującym państwa członkowskie UE oraz państwa EFTA, z wyłączeniem Szwajcarii. Te zadania również realizowane są poprzez struktury Unii Europejskiej (w tym wspomnianą wyżej grupę roboczą). Istotnym organem jest Wspólna Komisja Parlamentarna EOG, w skład której wchodzi przedstawiciele parlamentów państw obszaru oraz oddelegowani posłowie do Parlamentu Europejskiego. EB 5 monitoruje prace tego podmiotu.

Do obowiązków wydziału należy także koordynacja działalności związanej z członkostwem Niemiec w Radzie Państw Morza Bałtyckiego. Celem Rady jest zacieśnianie współpracy politycznej, gospodarczej, kulturalnej i w zakresie ochrony środowiska między państwami szeroko pojętego regionu Bałtyku. Rada ma status konsultacyjny, lecz jej działania nie odgrywają dużej roli w pracy EB 5. Przyczyną jest, ponownie, fakt, iż obecnie większość członków organizacji to członkowie Unii Europejskiej, która stanowi atrakcyjniejsze forum współpracy. Rada nie jest też wykorzystywana jako narzędzie pogłębienia relacji z Rosją ani Białorusią. Tu także chętniej używane są instrumenty UE, takie jak Partnerstwo Wschodnie.

Jednym z najważniejszych obecnie zagadnień, jakimi zajmują się pracownicy EB 5, jest Europejska Współpraca Terytorialna (EWT). EWT to jeden z programów Polityki Spójności UE, którego celem jest pogłębianie współdziałania na poziomie międzynarodowym, które ma przyczynić się do zmniejszania różnic społecznych i gospodarczych oraz zrównoważonego rozwoju w Europie. EWT została podzielona na trzy podstawowe grupy programów: współpracy przygranicznej (tzw. Interreg A), transnarodowej (Interreg B) oraz międzyregionalnej (Interreg C). Każdy z tych programów jest swoistym blokiem, zawierającym określoną liczbę programów operacyjnych. Dla przykładu, w ramach Interregu B w nowym okresie programowania zaplanowano udział Niemiec w sześciu programach: Morza Bałtyckiego, Morza Północnego, Obszaru Alp, Europy Północno-Zachodniej, Regionu Dunaju oraz Europy Środkowej.

Ponadto w ramach EWT funkcjonują trzy programy mające wspomagać kooperację: INTERACT (w ramach niego powstają opracowania, bazy danych i inne narzędzia usprawniające wdrażanie programów EWT), URBACT (wspierający współpracę miast) oraz ESPON (skoncentrowany na współdziałaniu państw w zakresie ładu przestrzennego).

Działania EB 5 w okresie od października do grudnia 2013 r. skoncentrowane były na podziale środków oraz przygotowaniu nowych programów EWT, w ramach perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Ta kwestia została szczegółowo omówiona w ostatniej części raportu. W tym miejscu warto jednak zaznaczyć, iż rola BMWi i EB 5 w tym zakresie jest ograniczona. Ze względu na zasadę federalizmu o kształcie poszczególnych programów współpracy decydują kraje związkowe (landy), a EB 5 przekazuje ich postanowienia do Komisji Europejskiej. Natomiast w kwestii podziału środków BMWi pełni funkcję pośredniczącą, która przybiera różne formy w zależności od programu. W zakresie Interreg A powołano komisję, w której zasiadają przedstawiciel wydziału oraz reprezentanci landów. W październiku 2013 r. przedmiotem ich obrad był przede wszystkim podział funduszy - nie tylko na poszczególne programy, lecz również na kraje związkowe (w kilku przypadkach w programie uczestniczy więcej niż jeden land). Wypracowany wynik obrad został przesyłany do Dyrekcji Generalnej do spraw Polityki Regionalnej. Rola BMWi miała w tym przypadku charakter koordynujący. Nie było to łatwe zadanie, jako że każdy land zgłaszał zapotrzebowanie na znaczące środki, natomiast rolą EB 5 było ich sprawiedliwe rozdzielanie, z uwzględnieniem poprzedniej perspektywy finansowej oraz możliwości efektywnego wykorzystania przyznanych funduszy. Choć przedstawiciele ministerstwa wychodzili z propozycją podziału, nie można temu działaniu zarzucić arbitralności, ponieważ landy musiały jednogłośnie zaaprobować każdą propozycję. Negocjacje trwały przez kilka miesięcy. Porozumienie osiągnięto na posiedzeniu w ostatnich dniach października 2013 r.

W programach B rolę koordynatora odbrywa Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast. Funkcja BMWi ogranicza się do pośredniczenia w przekazywaniu informacji do Komisji Europejskiej. W przypadku programów Interreg C do dyspozycji jest jedna pula środków, która nie jest dzielona między kraje związkowe.

W październiku i listopadzie 2013 r. istotną kwestią w pracach EB 5 stały się tzw. wstępne porozumienia (*pre-agreements*, *Vorvereinbarungen*). Według projektu Rozporządzenia EWT na mocy tych dokumentów beneficjenci poszczególnych programów operacyjnych zgadzają się na uczestnictwo i warunki ich finansowania. Wymóg ten spowodował intensywną dyskusję między landami i Ministerstwem Gospodarki i Technologii od-

nośnie do instytucji i osoby uprawnionej do podpisania porozumienia wstępnego. Kwestia ta była badana przez wydział prawny. Jednocześnie treści samych programów operacyjnych były przedmiotem uważnej analizy oraz porównania z dokumentami z obecnej perspektywy finansowej.

Kolejnym ważnym zagadnieniem, którym zajmowali się pracownicy EB 5, było przystąpienie do programu INTERACT. Do tej pory Niemcy nie uczestniczyły w tej inicjatywie, w związku z czym konieczna była analiza jej dotychczasowych działań i ich efektów.

2. Obowiązki realizowane podczas stażu

Zadania związane z relacjami z EFTA

Moje zadania w czasie stażu dotyczyły niemal wyłącznie Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Wyjątkiem był udział w pracach grupy roboczej do spraw EFTA w siedzibie Rady UE w Brukseli 23 października 2013 r. Przedmiot obrad został ograniczony do zakresu opisanego powyżej. Ponadto przedstawiciel Europejskiej Służby Działań Zagranicznych poinformował członków grupy o wynikach referendum ws. przystąpienia do UE, które odbyło się trzy dni wcześniej w San Marino. Moim zadaniem było sporządzenie raportu z obrad, który został wysłany do Ministerstwa Spraw Zagranicznych i innych jednostek zaangażowanych w tematykę prac grupy. Uczestnictwo w posiedzeniu pozwoliło mi poznać specyfikę prac grup roboczych UE. Pogłębiłam także umiejętność sporządzania raportów według ściśle określonych zasad. Z pewnością stanowiło to także wyzwanie na poziomie językowym.

Zadania związane z EWT

Jednym z zadań przekrojowych, dotyczących wszystkich programów EWT, była analiza porozumień wstępnych, dotyczących poszczególnych programów operacyjnych. Przygotowałam własną koncepcję dotyczącą możliwości podpisywania poszczególnych dokumentów przez wybranych decydentów w BMWi.

Ponadto przygotowałam zestawienie najważniejszych treści przyszłych programów operacyjnych, a także opracowanie dotyczące kolejnych kroków w zakresie programowania i wdrażania, za które odpowiedzialny jest wydział EB 5.

Moje pozostałe obowiązki w zakresie EWT można podzielić według poszczególnych programów.

3. Współpraca przygraniczna, transnarodowa i międzyregionalna - Interreg A, B i C

Ze względu na toczącą się dyskusję o kształcie nowych programów współpracy moim obowiązkiem było m.in. zbieranie uwag poszczególnych landów odnośnie do proponowanego podziału obszarów kwalifikowalnych oraz środków na poszczególne programy. Przygotowane przeze mnie opracowanie było bazą dyskusji na poziomie krajowym. Zostało ono później wzbogacone o konkluzje z obrad wspólnej komisji BMWi oraz landów i przesłane do Komisji Europejskiej. Kwestia przeznaczenia środków finansowych dla poszczególnych krajów związkowych była przedmiotem osobnego spotkania. Jego efekty także znalazły się w przygotowanym przeze mnie opracowaniu.

Moim największym projektem był raport dotyczący systemów zarządzania oraz kontroli w programach Interregu B oraz C. Zawierał on informacje dotyczące obecnej oraz przyszłej perspektywy finansowej. W celu przygotowania raportu kontaktowałam się z przedstawicielami poszczególnych landów, a także sekretariatów programów i instytucji kontrolnych (np. z Federalną Izbą Doradców Podatkowych).

Ostatnim zadaniem, które zrealizowałam w przedmiotowym zakresie, była analiza dokumentów związanych z zakończeniem programu współpracy CADSES. Był on realizowany w poprzedniej perspektywie finansowej, tj. w latach 2002–2006. W czasie procedury zamykania programu Komisja Europejska odkryła błędy w wydatkowaniu, co w konsekwencji doprowadziło do żądania zwrotu prawie 5 mln euro skierowanego do Włoch (były one Instytucją Zarządzającą tego programu). Państwa uczestniczące w programie, w tym Niemcy, stanęły na stanowisku, iż środki nie powinny zostać zwrócone, przytaczając m.in. argument złych założeń kontroli (np. reprezentatywności wysokiego poziomu czynnika ryzyka). Dialog z Komisją toczy się od kilku lat. Moim zadaniem była analiza dotychczasowej korespondencji i innych dokumentów z tego zakresu, przygotowanie krótkiego raportu o sednie problemu oraz możliwych rozwiązań.

Program INTERACT

Ze względu na fakt, że Niemcy staną się beneficjentem programu INTERACT dopiero w 2014 r., konieczne było przygotowanie analiz dotyczących wartości dodanej tego programu i uczestnictwa w nim. Zrealizowałam to zadanie, opierając się m.in. na polskich doświadczeniach. Ponadto przygotowałam streszczenie programu operacyjnego, a także uwagi do

proponowanych w nim wskaźników wykonania, ich adekwatności i wykonalności. Opracowałam również podsumowanie raportu INTERACT dotyczącego systemów kontroli pierwszego stopnia (tzw. FLC, *First Level Control*).

Ocena wykonywanych zadań

Powierzane mi obowiązki miały różne stopnie trudności. Do łatwych zaliczam sporządzanie raportów oraz opracowań na podstawie dostępnych dokumentów. Większe wyzwaniem stanowiły dla mnie obowiązki wymagające pracy koncepcyjnej, takie jak zestawienie kolejnych kroków, które powinien podjąć wydział w kwestii systemów zarządzania i kontroli w nowych programach operacyjnych.

Wykonałam wszystkie powierzone mi zadania, wychodziłam również z własną inicjatywą. Niestety, mimo kilkukrotnych próśb nie otrzymałam żadnej informacji zwrotnej na temat dostarczanych produktów. Brak feedbacku był z pewnością największą wadą odbytego stażu. Spotkanie z opiekunem stażu dotyczące oceny mojej pracy, które odbyło się w ostatnim tygodniu stażu, było w zasadzie jedyną okazją do rozmowy o moich mocnych stronach oraz obszarach wymagających poprawy. Dowiedziałam się wówczas, że zwyczajowo przyjęło się, że realizując dane zadanie, stażysta informuje opiekuna o bieżących postępach. Nie mając wcześniej informacji o takim sposobie procedowania, nie stosowałam się do tego systemu, lecz dostarczałam od razu gotowy produkt. Według opiekuna moja samodzielna postawa nie jest wadą, jednak nie pasowała do przyjętych procedur.

Ponadto liczba obowiązków, choć w pierwszych tygodniach wypełniająca całe dni pracy, w ostatnim miesiącu nie była duża. Wynikało to m.in. z przejściowej sytuacji politycznej: we wrześniu w Niemczech odbyły się wybory parlamentarne, w wyniku których Partia Liberalna Niemiec (*Freie Partei Deutschlands*, FPD) nie dostała się do Bundestagu. Dlatego w grudniu 2013 r. minister Philipp Rösler (wówczas przewodniczący FPD) przestał sprawować swoją funkcję. Zanim powołano nowego ministra, w urzędzie panowała atmosfera oczekiwania. Powodowało to, że oprócz bieżącej pracy w ministerstwie nie wdrażano nowych inicjatyw, co skutkowało mniejszą liczbą zadań, także dla stażystów.

Staż odbyty w Ministerstwie Gospodarki i Technologii oceniam pozytywnie, choć uważam, że rzeczowy feedback oraz bardziej skomplikowane zadania mogłyby jeszcze podnieść jego wartość edukacyjną. Jednocześnie jestem przekonana, że będę mogła wykorzystać zdobytą wiedzę w przyszłości.

Obserwacje i wnioski

Departament Europy jest sprawnie funkcjonującą komórką, a jej pracownicy są zaangażowani w swoje obowiązki. Efektywność pracy wynika m.in. z bardzo uważnego i skrupulatnego planowania działań z dużym wyprzedzeniem, a także z klarownego podziału obowiązków pomiędzy poszczególne wydziały. Charakterystyczny dla systemu pracy w wydziale EB 5 jest także długi czas podejmowania decyzji, który wynika z kilku zjawisk. Po pierwsze, w procesie decyzyjnym uczestniczą, w zależności od rozważanej tematyki, rozmaici aktorzy spoza sektora rządowego. W przypadku zakresu obowiązków EB 5 są to przede wszystkim przedstawiciele landów, a także izb gospodarczych i innych jednostek zajmujących się międzynarodową współpracą ekonomiczną. Spotkania, debaty i wspólna praca nad kompromisową wersją danego projektu zajmują więcej czasu niż arbitralne decyzje, ale ich gremialne podejmowanie niesie dużą szansę na zaprojektowanie działań dopasowanych do potrzeb ich adresatów. Kolejną przyczyną długiego procesu decyzyjnego jest swoista kultura administracyjna w Niemczech, która przejawia się w dwóch aspektach. Po pierwsze, chodzi tu o potrzebę dogłębnej, precyzyjnej analizy danego problemu, która wymaga czasu. Po drugie, dla kultury tej charakterystyczne jest duże przywiązywanie wagi do oficjalnych pism. Wspólny regulamin organizacyjny ministerstw zawiera zapis, iż sprawy, które nie otrzymały oficjalnego podpisu na stosownych dokumentach, nie powinny być traktowane priorytetowo. Z pewnością jest to pomocne narzędzie przy hierarchizowaniu spraw w kompetencjach ministerstwa. Jednak z drugiej strony tworzy to swojego rodzaju paradoks, ponieważ może prowadzić do przedłużania biegu „mniej oficjalnych” spraw, z korzyścią dla kwestii mniej istotnych, lecz „oficjalnych”. Kilkakrotnie miałam wrażenie, że decyzje są odkładane o parę dni bez konkretnej przyczyny. Powodem mógł być właśnie brak obiegu oficjalnych dokumentów w danej sprawie.

W codziennej pracy dużym ułatwieniem jest baza wzorów pism, do których dostęp uzyskuje się przez prostą zakładkę w programie Word. Szeroki zasób wzorów oraz ich pełne sformatowanie nie tylko umożliwia oszczędzenie czasu, lecz również gwarantuje ujednolicony, czytelny wygląd dokumentów.

Warto wspomnieć także o jednolitej identyfikacji wizualnej w niemieckiej administracji publicznej. Wszystkie jednostki administracji rządowej w Niemczech stosują te same logo, kolory i inne elementy komunikacji. Pozwala to na szybką identyfikację inicjatyw rządowych oraz spójność wizerunku całego gabinetu.

Kolejnym elementem usprawniającym pracę biurową jest dostęp do wspólnych dysków, na których zawarte są wszystkie informacje potrzebne do bieżącej pracy wydziału i departamentu. Ponadto każdy pracownik oraz stażysta posiada indywidualny, wirtualny dysk (tzw. chmurę), na którym powinien zapisywać wszystkie efekty swojej pracy. Dzięki temu może uzyskać dostęp do swoich plików po zalogowaniu się na jakimkolwiek komputerze w obrębie ministerstwa.

Ze względu na stały kontakt z organami Unii Europejskiej oraz partnerami z zagranicy pracownicy EB 5 często używają języków angielskiego oraz francuskiego. Powoduje to przenikanie żargonu do codziennego języka administracji, co czyni go niezrozumiałym bądź trudnym dla odbiorców spoza kręgu instytucji zajmujących się EWT. Wskazana byłaby zatem większa dbałość o komunikatywność i zrozumiałość przekazu dla wszystkich adresatów.

4. Europejska współpraca terytorialna w Niemczech i w Polsce – próba porównania

Jedną z cech charakterystycznych i niezwykle istotnych w niemieckim systemie programowania i wdrażania środków unijnych jest federalizm, rozumiany jako znaczący udział landów w podejmowaniu decyzji w omawianym zakresie. Wpływa on na sposób funkcjonowania EB 5 i całego Departamentu Europy, odpowiedzialnego za koordynację programów w ramach Interreg A oraz Interreg C. Komponentem transnarodowym (B) zarządza Ministerstwo Infrastruktury, Budownictwa i Rozwoju Miast. Jednym ze skutków federalnego ustroju Niemiec jest przeniesienie kompetencji zarządzania i wdrażania poszczególnych programów na poziom regionalny. Instytucje Zarządzające znajdują się w landach, do ich obowiązków należy także wybór podmiotów prowadzących kontrolę pierwszego stopnia, będącą istotnym elementem wdrażania. Ingerencja szczebla federalnego w przypadku EWT ogranicza się w zasadzie do koordynacji oraz usprawniania przepływu informacji. Także na etapie programowania (planowania) kraje związkowe odgrywają najważniejszą rolę. To one są zobowiązane do przedyskutowania i jednomyślnej akceptacji wszelkich propozycji z zakresu podziału środków oraz zarządzania nimi. Dotyczy to również landów, które nie uczestniczą w części programów. Na przykład Hesja, mimo że nie bierze udziału w Interregu A, także musi wyrazić zgodę na rozplanowanie środków dla innych krajów związkowych.

Jak wspomniano powyżej, jednym z zadań EB 5 jest podział środków Europejskiej Współpracy Terytorialnej na poszczególne programy

przygraniczne z puli dla Niemiec. Wydział wysuwa propozycje oraz poszukuje wersji kompromisowej i płaszczyzn porozumienia na etapie planowania podziału. Jednocześnie nie posiada on kompetencji decyzyjnych w tym zakresie, a dalsze procedowanie jest zależne od głosów krajów związkowych. Dalsza rola EB 5 ogranicza się do przekazywania informacji o podjętej kolektywnie decyzji do odpowiedniego organu Komisji Europejskiej.

EB 5 proponuje podział środków z uwzględnieniem programów oraz poszczególnych krajów związkowych, które w nim uczestniczą. Bierze również pod uwagę kwoty przyznane w poprzedniej perspektywie finansowej. Ponadto na lata 2014–2020 przewidziano uruchomienie mechanizmu pozwalającego na przenoszenie środków pomiędzy programami A i B w wysokości maksymalnie 15% (Komisja Europejska pozostawiła w gestii poszczególnych państw członkowskich UE ostateczny pułap). Wydział EB 5 opowiedział się za wysokością 8,5%. Wszystkie powyższe propozycje zostały przedłożone na posiedzeniu grupy roboczej, złożonej z przedstawicieli Ministerstwa Gospodarki i Technologii (reprezentowanego przez pracowników EB 5) oraz wszystkich krajów związkowych. Dyskusja trwała kilka miesięcy. Zamknięcie tej sprawy wymagało od pracowników wydziału dużych umiejętności negocjacyjnych i dyplomatycznych. Dzięki nim osiągnięto kompromis i jednomyślność beneficjentów.

W Polsce w nowej perspektywie finansowej wpływ województw na sposób wydatkowania środków został znacząco zwiększony. Można zatem powiedzieć, że w tym elemencie filozofia polska jest zbliżona do niemieckiej, jako że opiera się na założeniu większej efektywności spożytkowania środków na niższym szczeblu podziału terytorialnego. Mimo to polski system diametralnie różni się od niemieckiego. Jest to związane m.in. z faktem, iż w świetle polskiego prawa województwa posiadają dużo mniejsze kompetencje niż kraje związkowe. W perspektywie finansowej 2014–2020, podobnie jak w poprzednim okresie, wszystkie programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej są koordynowane na szczeblu centralnym. Funkcję Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Certyfikującej pełni Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MIR). Zadania Instytucji Audytowej wykonuje Ministerstwo Finansów. Zdecentralizowany jest jedynie system kontroli pierwszego stopnia, za które odpowiedzialne są urzędy wojewódzkie. Nie ulega jednak wątpliwości, że w całym programie EWT najistotniejszą rolę odgrywa jednostka centralna – MIR. W związku z tym skupione są w niej także najważniejsze zadania w zakresie wdrażania programu. Efektem odmienności niemieckiego i polskiego systemu jest także liczba osób zajmujących się tym zagadnieniem: w Niemczech jest to

siedmioosobowy wydział, w Polsce – Departament Współpracy Terytorialnej, zatrudniający około czterdziestu osób.

Mimo zasadniczych różnic w kontekście funkcjonowania Europejskiej Współpracy Terytorialnej system niemiecki może dostarczyć Polsce przykładów usprawnienia programowania i wdrażania. Jednym z nich jest szeroka kooperacja z landami. Wynika ona co prawda przede wszystkim z ustroju terytorialnego oraz porządku prawnego, który jest odmienny od polskiego, jednak sama koncepcja współpracy mogłaby zostać wykorzystana. Należy bowiem pamiętać, że w przypadku programów Interreg A beneficjentami są w pierwszej kolejności powiaty i województwa, a zatem większa liczba i zakres konsultacji z nimi mogą przyczynić się do lepszego dopasowania programów do ich potrzeb oraz efektywniejszego wykorzystania środków. Interesującym rozwiązaniem może być także dopuszczenie do kontroli pierwszego stopnia nie tylko podmiotów publicznych, lecz również prywatnych. Mogą one wprowadzać wysokie standardy kontroli, a także gwarantować niezależność od beneficjenta.

Szymon Cienki

Holenderski pragmatyzm. Raport ze stażu zagranicznego w Królestwie Niderlandów

Charakterystyka położenia geograficznego, duże zagęszczenie ludności oraz wysoka świadomość społeczeństwa w sprawach związanych z ekologią sprawiają, że zagadnienia związane z gospodarką wodną, infrastrukturą, transportem i ochroną środowiska mają strategiczne znaczenie dla funkcjonowania państwa holenderskiego. Ministerstwo Infrastruktury i Środowiska jest jednym z trzynastu aktualnie istniejących resortów w Królestwie Niderlandów. Zostało utworzone 14 października 2010 r., w wyniku połączenia Ministerstwa Transportu, Robót Publicznych i Gospodarki Wodnej z Ministerstwem Budownictwa, Zagospodarowania Przestrzennego i Środowiska. Stanowisko ministra piastuje Melanie Schultz van Haegen z Partii Wspierania Wolności (VVD). Mimo bardzo rozbudowanej struktury i szerokiego spektrum realizowanych zadań ministra wspiera tylko jeden sekretarz stanu. Od 2012 r. funkcję tę sprawuje Wilma Mansveld (Partia Pracy - PvdA), której bezpośrednio podlega część pionów organizacyjnych resortu.

Podstawowym aktem prawnym regulującym organizację, zakres powierzonych zadań oraz upoważnień jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Środowiska z 5 grudnia 2011 r.¹ Określa ono schemat organizacyjny resortu oraz definiuje zakres powierzonych mu zadań.

¹ Besluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 5 december 2011, nr. IENM/BSK-2011/159456 houdendevaststelling van de organisatie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en verlening van mandaat, volmacht en machtigingaan de secretaris-generaal en de diensthoofden.

Z punktu widzenia zakresu odpowiedzialności oraz liczby wykonywanych i koordynowanych działań kluczowymi jednostkami w resorcie są:

- ♦ Dyrekcja Generalna ds. Mobilności (*het Directoraat-Generaal Bereikbaarheid*), zajmująca się szeroko pojętymi zagadnieniami dotyczącymi transportu. Szerzej zostanie ona omówiona w dalszej części rozdziału;
- ♦ Dyrekcja Generalna ds. Środowiska i Stosunków Międzynarodowych (*het Directoraat-Generaal Milieu en Internationaal*), która realizuje zadania m.in. z zakresu zrównoważonego rozwoju, gospodarki odpadami, zmian klimatu, jakości powietrza i gleb. Ponadto zajmuje się przygotowaniem strategii międzynarodowej ochrony środowiska, a także zapewnia spójność działań prowadzonych przez organy państwowe w tym zakresie;
- ♦ Dyrekcja Generalna ds. Przestrzeni i Wody (*het Directoraat-Generaal Ruimte en Water*), która zajmuje się m.in. koordynacją i wdrażaniem polityki przestrzennej państwa, prowadzeniem badań nad skutkami społecznymi i ekonomicznymi rozwiązań w tym zakresie oraz wdrażaniem infrastruktury geoinformacji. Ponadto opracowuje i wdraża polityki z zakresu efektywnego wykorzystania cieków i zbiorników wodnych jako elementów wpływających na rozwój strategicznych punktów kraju;
- ♦ Dyrekcja Główna ds. Administracyjnych oraz Prawnych (*de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken*);
- ♦ Dyrekcja Generalna ds. Infrastruktury (*het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat*), która jest odpowiedzialna za projektowanie, budowę, zarządzanie i utrzymanie głównych obiektów infrastruktury w Holandii, w szczególności: sieci dróg lądowych, szlaków rzecznych, a także infrastruktury systemów wodnych. Z uwagi na specyficzne położenie geograficzne kraju, a co za tym idzie, strategiczne znaczenie tej komórki organizacyjnej, została ona ustanowiona specjalnym rozporządzeniem².

W skład IenM wchodzi także inne komórki organizacyjne o relatywnie mniejszym znaczeniu:

- ♦ Departament ds. Wsparcia Zarządu (*de Directie Bestuursondersteuning*);

² Besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat tot het instellen van het directoraat-generaal Rijkswaterstaat (Instellingsbesluit directoraat-generaal Rijkswaterstaat).

- ◆ Departament ds. Komunikacji (*de Directie Communicatie*);
- ◆ Centrum Kontaktów Społecznych (*het Centrum Publieksparticipatie*);
- ◆ Dyrekcja Główna ds. Finansów, Zarządzania i Kontroli (*de Hoofddirectie Financiën, Management en Control*);
- ◆ Departament Zarządzania Informacją (*de Directie Concern Informatievoorziening*);
- ◆ Departament ds. Wiedzy, Innowacji i Strategii (*de Directie Kennis, Innovatie en Strategie*);
- ◆ Instytut Polityki Transportowej (*het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid*);
- ◆ Biuro Planowania Ochrony Środowiska (*het Planbureau voor de Leefomgeving*);
- ◆ Biuro Komisarza Programu DELTA (*het Stafbureau deltacommissaris*);
- ◆ Holenderski Królewski Instytut Meteorologiczny (*het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut*);
- ◆ Departament ds. Zarządzania Emisją Gazów Ciepłarnianych (*de Directie Nederlandse emissieautoriteit*);
- ◆ Inspekcja Ochrony Środowiska i Transportu (*de Inspectie Leefomgeving en Transport*).

Dyrekcja Generalna ds. Mobilności (*het Directoraat-Generaal Bereikbaarheid*)

W skład Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności wchodzi następujące komórki organizacyjne:

- ◆ Departament Transportu Lotniczego (*de Directie Luchtvaart*)
Realizuje zadania z zakresu m.in.: przyłączenia holenderskich portów lotniczych do globalnej sieci transportu lotniczego, bezpieczeństwa i ochrony portów lotniczych, organizacji i użytkowania przestrzeni powietrznej;
- ◆ Dyrekcja Gospodarki Morskiej (*de Directie Maritieme Zaken*)
Realizuje zadania z zakresu m.in.: zarządzania portami morskimi, organizowania transportu morskiego, w tym dostępu do portów i wód terytorialnych, organizacji żeglugi śródlądowej, ochrony wód, bezpieczeństwa morskiego;

- ◆ Departament Transportu Kolejowego (*de Directie Openbaar Vervoer en Spoor*)
Realizuje zadania z zakresu m.in.: organizowania kolejowego transportu publicznego, zarządzania, użytkowania i budowy głównej infrastruktury kolejowej, organizowania przewozów towarowych, bezpieczeństwa ruchu kolejowego;
- ◆ Departament Transportu Drogowego (*de Directie Wegen en Verkeersveiligheid*)
Realizuje zadania z zakresu m.in.: budowy dróg, wykorzystania i utrzymania sieci drogowej, bezpieczeństwa ruchu i transportu;
- ◆ Departament Wykorzystywania Zasobów (*de programma-directie Beter Benutten*)
Realizuje zadania z zakresu tworzenia polityk dotyczących zwiększenia przepustowości głównych szlaków transportowych;
- ◆ Departament Strategii (*de unit Strategie*);
- ◆ Departament Administracyjny (*het stafbureau directoraat-generaal Bereikbaarheid*).

Pracę dyrekcji (oraz całego ministerstwa) charakteryzuje brak ściśle przyporządkowanych przez regulamin organizacyjny zakresów zadań. W związku z tym pracownicy są dość luźno przyporządkowani do poszczególnych departamentów oraz wydziałów. Bardzo często tworzy się za to zespoły składające się z pracowników różnych komórek organizacyjnych. Znajduje to również odzwierciedlenie w liczbie stanowisk pracy w siedzibie resortu. Liczba biur stanowi jedynie 70% ogólnej liczby pracowników. Z przeprowadzonych badań wynikało bowiem, iż większość dnia pracy urzędnicy spędzają poza swoimi biurami. Pracownicy bardzo często uczestniczą w różnego rodzaju spotkaniach wewnętrznych, wyjazdach oraz szkoleniach. Część z nich pracuje zdalnie. W celu lepszego zagospodarowania zasobów zdecydowano się na wprowadzenie takiego rozwiązania. Trend ten dostrzegany jest w większości holenderskich urzędów centralnych.

Przebieg stażu

Staż miał charakter obserwacyjny. Jego tematyka została ukierunkowana w oparciu o memorandum o współpracy pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Niderlandów z 2010 r. Jako jeden z obszarów

kooperacji wskazuje ono transport intermodalny, który stał się tematem przewodnim stażu. Już pierwszego dnia opiekun przedstawił mi listę potencjalnych rozmówców, którzy mogliby udzielić informacji na temat zagadnień związanych z transportem kolejowym oraz intermodalnym. Byli to w większości pracownicy ministerstwa lub zewnętrzni konsultanci resortu.

Pierwszym, mającym zresztą kluczowe znaczenie dla późniejszego przebiegu stażu, było spotkanie z Adriaanem Roestem Croliussem - starszym konsultantem zewnętrznej firmy Panteia, zajmującym się m.in. zagadnieniem tworzenia kolejowego korytarza transportowego nr 8 (Rotterdam - Warszawa). zaproponował mi on napisanie opracowania dotyczącego sytuacji transportu intermodalnego w Polsce oraz możliwych kierunków jego rozwoju. Miał być to element większego dokumentu, tworzonego w celu porównania sytuacji państw (Holandii, Belgii, Niemiec oraz Polski) uczestniczących w budowie korytarza. Zadanie to realizowałem w zasadzie przez cały okres stażu. Jego efektem było opracowanie dotyczące rozwiązań prawnych oraz technicznych przyjętych w celu dostosowania polskiego prawa krajowego do wymogów prawa wspólnotowego.

W dalszej części stażu moimi rozmówcami byli zarówno specjaliści z zakresu transportu, jak i innych dziedzin:

- ♦ Rob van der Burg - starszy specjalista w Wydziale Bezpieczeństwa Kolejowego (Departament Transportu Kolejowego, IenM).
Rozmowa dotyczyła przede wszystkim kondycji infrastruktury kolejowej w Holandii. Mój rozmówca skoncentrował się na przedstawieniu standardów bezpieczeństwa na poziomie krajowym. Głównymi tematami były: wymogi techniczne oraz legalizacyjne torowisk, które mogą zostać dopuszczone do ruchu pasażerskiego oraz towarowego, a także uprawnienia maszynistów i problemy wynikające z braku ich standaryzacji na obszarze Unii Europejskiej. Na koniec Pan Burg przedstawił mi strukturę organizacyjną holenderskiego odpowiednika PKP - Nederlandse Spoorwegen.
- ♦ Ton Jurriansen - menedżer programowy w Wydziale Polityk i Środowiska (Departament Transportu Kolejowego, IenM).
Rozmowa dotyczyła holenderskich regulacji prawnych w zakresie transportu kolejowego, z uwzględnieniem implementacji prawa europejskiego. Głównym wątkiem były przepisy dotyczące rozwoju transportu intermodalnego oraz jego oddziaływania na środowisko naturalne.

- ◆ Caroline van Heurn - starszy konsultant w Wydziale Współpracy Bilateralnej (Departament Współpracy Międzynarodowej, IenM);
- ◆ Henk Meeldijk - menedżer programowy w Wydziale Współpracy Bilateralnej (Departament Współpracy Międzynarodowej, IenM).
Głównym tematem dyskusji była polsko-holenderska umowa bilateralna, podpisana w 2010 r. Moi rozmówcy przedstawili dokładnie genezę współpracy oraz poszczególne etapy negocjacji w sprawie podpisanego memorandum. W dalszej części rozmowy poruszyliśmy także temat potencjalnych inwestycji holenderskich firm w Polsce.
- ◆ Henk Kohsiek - konsultant strategiczny w Departamencie Komunikacji i Strategii (IenM).
Rozmówca przybliżył mi najważniejsze elementy holenderskiej polityki w zakresie transportu kolejowego. Podkreślał znaczenie zoptymalizowanej siatki połączeń, a także strategiczną lokalizację infrastruktury przeładunkowej. Scharakteryzował także bardzo istotne znaczenie transportu śródlądowego, pozwalającego odciążać pozostałe gałęzie transportu. Na koniec przedstawił znaczenie oraz plany rozwoju Europortu w Rotterdamie (największy port morski w Europie). Jest to kluczowa inwestycja dla całej holenderskiej gospodarki, która pozwoli rozwinąć siatkę połączeń transportowych, a co za tym idzie, zwiększyć udział w rynku usług portowych.
- ◆ Masja Stefanski - starszy specjalista ds. opracowywania polityk w Wydziale Zarządzania i Kontroli (Departament Transportu Kolejowego, IenM).
Rozmowa dotyczyła strategii zarządzania jakością w transporcie kolejowym (pasażerskim oraz kolejowym). Moja rozmówczyni przedstawiła jej główne założenia, ze szczególnym uwzględnieniem: skrócenia czasu podróży, zwiększenia przepustowości istniejącej infrastruktury, poprawy infrastruktury dworcowej oraz terminalowej, instalacji gniazdek wysokiego napięcia (230 V) oraz infrastruktury pozwalającej na bezprzewodowy dostęp do internetu we wszystkich pociągach pasażerskich (obecnie tylko w klasie InterCity). Ponadto miałem okazję zapoznać się ze szczegółowymi danymi dotyczącymi terminów, w jakich poszczególne elementy strategii jakości powinny zostać wdrożone.

- ◆ Pim van Gemeren – starszy specjalista w Wydziale Infrastruktury i Środowiska (Departament Transportu Kolejowego, IenM). Rozmowa dotyczyła przede wszystkim zakłóceń w ruchu kolejowym, spowodowanych awariami lub warunkami atmosferycznymi. Dużym sukcesem resortu było wdrożenie programu „Zima”, który został opracowany w wyniku paraliżu transportu kolejowego, który miał miejsce 4 lutego 2010 r. Niespodziewane opady śniegu doprowadziły praktycznie do całkowitego wstrzymania ruchu kolejowego na terenie całego kraju. Opracowany program zakładał m.in. utworzenie centrów szybkiego powiadamiania o zakłóceniach w ruchu kolejowym, możliwość doraźnego wprowadzania tzw. zimowego rozkładu jazdy (w przypadku wcześniejszych prognoz o niekorzystnych warunkach atmosferycznych) oraz zmiany polityki w zakresie konserwacji infrastruktury kolejowej (np. utworzenie specjalnych, mobilnych zespołów do odmrażania zwrotnic).
- ◆ Ronald Keus – starszy specjalista ds. opracowywania polityk w Wydziale Infrastruktury i Polityki Transportu Drogowego (Departament Transportu Drogowego, IenM). Rozmowa dotyczyła przede wszystkim zagadnień związanych z transportem intermodalnym, a w szczególności specyficznych rozwiązań technicznych przyjętych m.in. w Holandii. Rozmówca przedstawił mi szereg uwarunkowań pozwalających dopuścić do ruchu drogowego pojazdy o dopuszczalnej masie całkowitej sięgającej 50 ton. Podkreślił bardzo istotne znaczenie niestandardowych 45-stopowych kontenerów, a także możliwości, jakie daje wykorzystanie ich potencjału.
- ◆ Ad Toet – prezes Holenderskiej Królewskiej Federacji Transportu (*Koninklijk Nederlands Vervoer – KNV*). Była to zdecydowanie najdłuższa i najbardziej wielowątkowa rozmowa w trakcie całego stażu. Jej najważniejszym tematem były priorytety holenderskiej polityki transportowej, sposoby ich realizacji, a także znaczenie polsko-holenderskiej współpracy w tym zakresie. Mój rozmówca posiadał bardzo szeroką wiedzę w tym zakresie, ponieważ od prawie 20 lat współpracuje zarówno z polskimi władzami, jak i z przedstawicielami sektora prywatnego.
- ◆ Paulina Fonville-Chromik – uczestniczka holenderskiego programu rządowego dla przyszłych urzędników państwowych (*Rijkstraineeprogramma*). Rozmowa dotyczyła przede wszystkim różnic pomiędzy kształ-

cenieniem w Krajowej Szkole Administracji Publicznej a *Rijks-traineeprogramma*, które okazały się dość znaczące. Zbliżony jest jedynie proces rekrutacji, który składa się z podobnych etapów. Uczestnicy holenderskiego programu nie przechodzą jednak szkolenia teoretycznego. W zamian za to spędzają 24 miesiące na stażach w różnych komórkach administracji krajowej (cztery półroczne staże). Poza tym rozmawialiśmy o specyfice pracy w holenderskiej administracji oraz życia codziennego w Holandii.

Bardzo interesującym elementem stażu okazały się spotkania z pracownikami Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Hadze. Moimi rozmówcami byli: dr Piotr Perczyński - zastępca ambasadora, dyrektor Wydziału Polityczno-Ekonomicznego, oraz Arkadiusz Michoński - radca-minister w tej samej jednostce. Rozmowy dotyczyły przede wszystkim współpracy Rzeczypospolitej Polskiej z Królestwem Niderlandów. Moi rozmówcy bardzo chętnie dzielili się doświadczeniami i wiedzą na ten temat. Ponadto z wielką uwagą wysłuchiwali moich spostrzeżeń ze stażu w Ministerstwie Infrastruktury i Środowiska. Była to doskonała okazja do nawiązania ciekawych kontaktów oraz zdobycia praktycznej wiedzy na temat utrzymywania stosunków polityczno-gospodarczych pomiędzy Polską a innym krajem.

W ramach stażu odbyłem również dwie podróże służbowe, w czasie których byłem członkiem delegacji ministerialnej:

- ♦ spotkanie przedstawicieli ministerstwa z przedstawicielami władz lokalnych (gmina Hengelo, prowincja Overijssel) oraz organizacji pozarządowych (Region Twente) w Hengelo, 29 października 2013 r.

Dotyczyło ono współpracy regionalnej w ramach sieci korytarzy transportowych TEN-T. Przez prowincję Overijssel przebiegają bowiem główne korytarze kolejowe prowadzące do Niemiec, a dalej do państw Europy Środkowej i Wschodniej. Zadaniem przedstawicieli władz lokalnych była odpowiedź na pytania: kim są najważniejsi zainteresowani współpracą akto-ry? Kogo można byłoby zaangażować do współpracy w przyszłości? Jakie korzyści mógłby odnieść region w przypadku silnego zaangażowania w projekt?

Spotkanie charakteryzowało się świetnym przygotowaniem merytorycznym wszystkich uczestników dyskusji oraz otwartością na dialog. Uważam, że było to bardzo cenne doświadcze-

nie zawodowe, pokazujące wysoki standard prowadzenia rozmów na linii władze centralne - samorządy;

- ♦ spotkanie Zarządu Kolejowego Korytarza Transportowego nr 1 Rotterdam - Genua (Rail Freight Corridor 1) w Bonn (Republika Federalna Niemiec), 28-29 października 2013 r. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele ministerstw państw zaangażowanych (Holandii, Belgii, Niemiec, Szwajcarii i Włoch), a w drugim dniu także przedstawiciele Komisji Europejskiej, najważniejszych operatorów kolejowych obsługujących korytarz (m.in. DB Schenker) oraz zarządców infrastruktury kolejowej.

Najważniejszymi punktami programu obrad były:

- przygotowanie spotkania na szczeblu ministerialnym, które miało się odbyć 5 grudnia 2013 r.;
- przedstawienie raportu z poprzedniego spotkania zarządu, które odbyło się we wrześniu br. w Hadze;
- plan realizacji najnowszych założeń Korytarza nr 1;
- zatwierdzenie raportu i sprawozdania finansowego za 2012 r.;
- warsztaty dotyczące hałasu kolejowego.

Udział w tym wydarzeniu pozwolił mi obserwować przebieg procesu negocjacyjnego na poziomie międzynarodowym. Ukazał również charakterystykę pracy w grupach roboczych, z uwzględnieniem interesu narodowego oraz sztuki wypracowywania kompromisu. Spotkanie było także świetną okazją do nawiązania kontaktów i dyskusji z ekspertami w dziedzinie transportu kolejowego oraz intermodalnego.

Opis przykładowego działania komórki w perspektywie porównawczej działania polskiej administracji

Efektywna współpraca władz centralnych z samorządami jest kluczowym elementem zarządzania państwem. Nie ulega także wątpliwości, że w atmosferze dialogu oraz wzajemnego poszanowania łatwiej wspólnie wyznaczyć oraz zrealizować cele. Na przykładzie spotkań na linii organy centralne - samorząd, obserwowanych w Polsce i Holandii, postaram się wskazać zasadnicze różnice w standardach prowadzenia rozmów i negocjacji.

Uczestnicząc w spotkaniu przedstawiciele ministerstwa z reprezentantami władz lokalnych i organizacji pozarządowych w Hengelo, dotyczącym współpracy regionalnej w ramach sieci korytarzy transportowych TEN-T, a także śledząc wymianę korespondencji mailowej pomiędzy uczestnikami spotkania, zaobserwowałem partnerskie stosunki między wszystkimi stronami negocjacji. Istotnym czynnikiem kreującym takie podejście było miejsce spotkania – siedziba władz lokalnych (250 km od Hagi). Ukazywało to otwartość przedstawicieli organów centralnych na współpracę i dialog. W trakcie spotkania nie występowała atmosfera konfrontacji, tzn. żadna ze stron nie dążyła do przeforsowania swoich propozycji bez uprzedniego ich przedyskutowania. Po zakończeniu negocjacji wszyscy uczestnicy udali się na wspólny obiad, gdzie kontynuowano rozmowy w bardzo przyjaznej atmosferze. Również ton korespondencji mailowej wyrażał szacunek dla wszystkich stron.

W trakcie pierwszego stażu krajowego w ramach kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, który odbyłem w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, miałem okazję wziąć udział w spotkaniu przedstawicieli resortu z delegacją województwa warmińsko-mazurskiego, dotyczącym Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020. Odbyło się ono w siedzibie ministerstwa w Warszawie, co jest standardową praktyką przy organizowaniu tego typu spotkań. Prowadzona dyskusja nie należała do najłatwiejszych. Z uwagi na znaczące rozbieżności w oczekiwaniach nie wypracowano kompromisu oraz wiążących rozwiązań. Strony umówiły się jedynie na przesłanie swoich ostatecznych propozycji w konkretnym terminie.

Przytoczonych powyżej przykładów nie można oczywiście traktować jako ogólnych standardów prowadzenia rozmów na linii organy centralne – samorządy. Jednakże na ich podstawie możliwe jest przeprowadzenie analizy porównawczej, prowadzącej do wskazania przyczyn powstawania różnic w standardach komunikacji.

Po pierwsze, nie wypracowano tradycji prowadzenia tego typu konsultacji w Polsce. Wynika to ze stosunkowo krótkiej historii istnienia samorządu. Ponadto dopiero od 1999 r. samorządy odgrywają znaczącą rolę w kreowaniu polityk publicznych. W Holandii model ten wypracowywano przez kilkadziesiąt lat poprzez stopniowe modyfikacje.

Po drugie, stosunki organów centralnych z samorządami charakteryzuje brak wzajemnego zaufania, który jest prawdopodobnie skutkiem ogólnie niskiego poziomu kapitału społecznego w Polsce.

Wskazane przyczyny prowadzą do nieskutecznej komunikacji pomiędzy zainteresowanymi stronami, co znacząco utrudnia proces nego-

cyjny oraz wypracowanie wspólnych stanowisk. Korzystając ze standardów wypracowanych w Holandii, można istotnie poprawić jakość prowadzonych w Polsce rozmów między organami centralnymi a samorządami. Nie ulega jednak wątpliwości, że jest to proces długotrwały i tylko jego stopniowe wprowadzanie może przynieść poprawę sytuacji w przyszłości.

Noty biograficzne autorów – słuchaczy XXIV Promocji „Wiesław Chrzanowski”

Martyna Bildziukiewicz interesuje się polityką spójności, rozwojem regionalnym oraz polityką zagraniczną, zwłaszcza Niemiec i krajów nordyckich. W 2014 r. planuje obronę pracy doktorskiej dotyczącej udziału Szwecji w międzynarodowych operacjach pokojowych.

Szymon Cienki jest absolwentem Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Jego zainteresowania skupiają się wokół metropolizacji, ustroju samorządu terytorialnego oraz rozwoju regionalnego.

Michał Gerwatowski urodził się w Reszlu (woj. warmińsko-mazurskie). Ukończył studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Interesuje się historią, literaturą, sztuką, zagadnieniami prawa publicznego i stosunkami międzynarodowymi. Laureat Wojewódzkiego Konkursu Historycznego dla gimnazjów 2003/2004 i okręgowego etapu XXIII edycji Olimpiady Historycznej (2006/2007), jak również uczelnianych konkursów z historii ustroju i prawa sądowego Polski oraz z prawa rzymskiego. Mieszka w Warszawie.

Wojciech Kaczor jest absolwentem Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Katarzyna Kalisz jest absolwentką V Liceum Ogólnokształcącego im. Augusta Witkowskiego w Krakowie. Ukończyła studia na Uniwersytecie Jagiellońskim o specjalności historia i kultura Żydów (studia licencjackie) oraz kulturoznawstwo międzynarodowe (studia magisterskie). Pracowała w Grodzkim Urzędzie Pracy w Krakowie, w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie, w Urzędzie Gminy w Zabierzowie, Regionalnym Ośrodku Polityki Społecznej w Krakowie oraz w oddziałach firm zagranicznych w Polsce. Mieszka w gminie Zabierzów, od lat należącej do ścisłej czołówki najlepszych gmin w Polsce.

Sebastian Strawa jest absolwentem prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego. Interesuje się legislacją oraz zagadnieniami związanymi z bezpieczeństwem wewnętrznym i międzynarodowym. Po ukończeniu studiów prawniczych podjął kształcenie w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Został słuchaczem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, aby połączyć swoje zainteresowania z przyszłą karierą w Służbie Cywilnej.

Franciszek Szkop jest z zamiłowania historykiem starożytności, z wykształcenia archeologiem. Jego specjalnością stała się numizmatyka rzymska i tego tematu dotyczyła zarówno jego praca licencjacka, jak i magisterska („Sarmaci w mennictwie Cesarstwa Rzymskiego”, 2008). W okresie od listopada 2008 do kwietnia 2010 roku pracował w urzędzie Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Następnie podejmował się różnych zajęć, od pracownika fizycznego podczas wykopalisk archologicznych, aż po administratora nieruchomości. W 2012 r. dostał się do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.