

(1. notatka z tego cyklu, 30
dla Prezydium Sejmu) $\frac{XII}{R}$

ZAK. NR 3 000395

REORGANIZACJA KANCELARII SEJMU (czerwiec 1990 - grudzień 1991)

Ryszard Stemplowski

Wybory 1989 roku zapoczątkowały przemianę roli Sejmu. Instytucja legalizująca postanowienia podejmowane w trybie pozaparlamentarnym poczęła się zwolna przeistaczać w organ legislujący. Nieuchronnie też, w miarę jak Sejm stawał się Sejmem, coraz wyraźniej musiała się zaznaczać nieadekwatność Kancelarii Sejmu. Nawet Sejm częściowo pochodzący z wolnych wyborów miał coraz większe potrzeby. W Obywatelskim Klubie Parlamentarnym już jesienią 1989 roku zdawano sobie sprawę z konieczności zreformowania Kancelarii Sejmu. Trudno mi ocenić, czy i ewentualnie w jakim stopniu potrzebę dokonania zmian rozumiano w samej Kancelarii. W każdym razie, nie uczyniła ona w tym kierunku widocznego wysiłku, a w pierwszych miesiącach 1990 roku stało się to już prawie niemożliwe wskutek odwołania ówczesnego szefa Kancelarii Sejmu.

Kluczem do reformy miała się stać osoba nowego jej szefa. Szukano go poza Sejmem. Nie byłem jedynym kandydatem. Po przesłuchaniu przez Prezydium OKP, zostałem przedstawiony marszałkowi Sejmu. I marszałkowi, i po kolei wszystkim członkom Prezydium Sejmu, przedstawiłem w zarysie swoją koncepcję zmian. Zgodnie z Regulaminem Sejmu, na wniosek marszałka, złożony po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, Prezydium Sejmu powołało mnie na szefa Kancelarii Sejmu z dniem 1 czerwca 1990 roku. Z perspektywy dziewiętnastu miesięcy widzę, że dokonałem mniej, niż zamierzałem, natomiast praca w

Kancelarii okazała się wprawdzie ciekawsza, lecz i bardziej stresująca, aniżeli oczekiwałem. Zmiana kadencji jest właściwym momentem dla dokonania bilansu prac.

Po pierwsze, starałem się zapewnić jak najsprawniejszą obsługę bezprecedensowo intensywnie pracującemu Sejmowi; zapewnić ją takimi środkami, jakie na samym początku stały do mojej dyspozycji. Ta konieczność nadrzędna miała wiele implikacji, spośród których w tej krótkiej notatce wymienię jedną: Intensywna praca Sejmu wymagała dużego wysiłku pracowników Kancelarii, nie mogłem dopuścić do osłabnięcia ich motywacji, nie wolno mi było wywołać (czy raczej pogłębić) paraliżującego uczucia niepewności; nie miałem zamiaru okazać się człowiekiem, który może i miał parę niezłych pomysłów, lecz swymi eksperymentami doprowadził do dezorganizacji prac sejmowych.

Po drugie, trzeba było wypracować model Kancelarii na najbliższe lata. Od początku miałem świadomość, że przypadło mi w udziale zaszczytne i doniosłe dzieło tworzenia Kancelarii dla pierwszego po dziesięcioleciach demokratycznie wybranego Sejmu. Początkową koncepcję należało skonfrontować z tym, co wynikało z rozpoznania rzeczywiście realizowanych funkcji, istniejących struktur organizacyjnych, pracujących tu ludzi i ^{omysł} już wypracowanych w objętej przeze mnie Kancelarii. Po trzech miesiącach mogłem zaproponować Prezydium Sejmu nadanie Kancelarii nowego statutu, po dalszych siedmiu miesiącach nadałem Kancelarii nowy regulamin organizacyjny, pod sam koniec X kadencji ^{można} było już zamknąć ten etap modernizacji nadaniem przez Prezydium

Sejmu "ostatecznego" (obliczonego na dłuższe trwanie) statutu Kancelarii. Najkrócej rzecz ujmując: Funkcje Kancelarii zostały wydatnie rozszerzone, w celu podołania szerzej zakreślonym zadaniom zaprojektowano bardziej rozwiniętą strukturę organizacyjną, przewidziana została większa samodzielność dyrektorów jednostek statutowych, zdecentralizowano kierowanie i usprawniono koordynację i nadzór poprzez wprowadzenie stanowisk dyrektorów generalnych. (W załączeniu schematy organizacyjne.)

Po trzecie, wdrożenie nowej struktury organizacyjnej polegało na gruntownym przeprofilowaniu niektórych biur, likwidacji innych, powołaniu nowych biur. Wdrażanie zmian w kierowaniu polegało m.in. na podziale zadań pomiędzy dyrektorów generalnych (każdy z nich nadzoruje 3-5 biur i wspomaga szefa Kancelarii w kierowaniu nią). Wdrażanie większej samodzielności dyrektorów biur polegało na zwiększeniu ich możliwości w dziedzinie zatrudniania, nagradzania i dyscyplinowania pracowników, jak również na sformułowaniu nowych oczekiwań w zakresie kształtowania budżetu Kancelarii oraz rozwijania współpracy poziomej (pomiędzy biurami) jak również wprowadzania innowacji.

Po czwarte, wdrażanie nowego modelu wymagało zapoczątkowania zmian personalnych. Odłożyłem przeprowadzenie oceny kwalifikacyjnej na okres po przeprowadzeniu zmian w składzie grupy kierowniczej, która takich okresowych ocen miałyby dokonywać. Skupiłem się przede wszystkim na grupie dyrektorów. Spośród czternastu osób pełniących takie stanowiska kierownicze w połowie roku 1990, pod koniec roku 1991 jedna zajmuje

stanowisko wyższe (Dyrektor Prac Sejmowych), trzy nadal pełnią takie funkcje, pozostałe natomiast zostały przeniesione na niższe stanowiska albo odeszły z Kancelarii Sejmu. Na stanowiskach dyrektorów generalnych mamy obecnie jednego pracownika awansowanego spośród pracowników wieloletnich (wyżej wspomniany DPS), jeden vacat i jedną osobę zatrudnioną przed rokiem w charakterze dyrektora Biura Studiów i Ekspertyz i obecnie awansowanego na stanowisko Dyrektora Analiz Sejmowych. Mamy obecnie szesnaście stanowisk dyrektorów biur (albo jednostek statutowych tego rzędu). Obsadzonych jest dwanaście stanowisk, z czego osiem zajmują osoby zatrudnione najwyżej przed rokiem. W styczniu zostaną przyjęci pozostali czterej dyrektorzy jako osoby w Kancelarii nowe. Udział osób nowozatrudnionych pośród wicedyrektorów jest jednak nieco niższy (osiem na dziewiętnaście). Do zmian należy też zaliczyć poziom wykształcenia. O ile przedtem w grupie dyrektorów i wicedyrektorów zatrudniano trzy osoby z doktoratem, w tym jedną z habilitacją, o tyle obecnie mamy w tej grupie osiem osób z doktoratem, w tym cztery z habilitacją. Należy też wspomnieć o kwalifikacjach radcowskich, bardzo przydatnych w Kancelarii Sejmu, a występujących w grupie dyrektorskiej i wicedyrektorskiej.

Po piąte, wdrażanie nowego modelu spowodowało zmiany w zatrudnieniu. W czerwcu 1990 r. pracowało w Kancelarii Sejmu 970 osób, w czerwcu 1991 r. - 1142, prognoza na czerwiec 1992 r. wynosi 1140 osób. W tym czasie jednak zanika prawie zupełnie kategoria pracownika biura poselskiego albo sekretariatu klubu, a natomiast rośnie zatrudnienie przede wszystkim pracowników obsługi prawno-ekspertckiej oraz funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (przejęli funkcje spełniane przez BOR). Przy 1140 zatrudnionych będziemy mieli wkrótce ok. 360 osób z wyższym wykształceniem (30 z doktoratem lub habilitacją); prawie 500 osób to obsługa hotelowa, techniczna i funkcjonariusze Straży Marszałkowskiej.

Po szóste, rozwój Kancelarii wymagał zwiększenia liczby i powierzchni pomieszczeń przeznaczonych na szeroko rozumiane zaplecze eksperckie. Starania nasze zostały uwieńczone przejęciem gmachu przy ul. Zagórnej 3, gdzie pomieszczono Wydawnictwo Sejmowe oraz prawie całe Biuro Studiów i Ekspertyz. Została też opracowana wstępna koncepcja budowy nowego gmachu w celu pomieszczenia w nim sekretariatów klubów parlamentarnych, biblioteki i służb eksperckich oraz garaży podziemnych, inwestycji finansowanej całkowicie ze środków pozabudżetowych. Trwają ponadto starania mające na celu przejęcie gmachu Kancelarii Prezydenta, w związku z jej przenosinami do innego budynku.

Po siódme, prowadziłem aktywną politykę w dziedzinie wynagrodzeń. Nadałem sens instytucji nagrody, wydatnie zmniejszając liczbę nagrodzonych (przedtem otrzymywali nagrody prawie wszyscy), różnicując nagrody i przyznawanie ich oddając przede wszystkim w ręce dyrektorów. Istnieje teraz tylko jedna i jawna lista nagrodzonych. Następnie przekonałem ministra pracy i opieki socjalnej, że limitowanie przez niego płac w Kancelarii Sejmu i podobnych instytucjach (NIK, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta, biura Sądu Najwyższego) jest sprzeczne z konstytucyjną podstawą działania najwyższych organów władzy państwowej. Zasady wynagradzania ustala marszałek Sejmu. Piramida płac została wysmuklona. Wysokość wynagrodzenia ustala szef Kancelarii Sejmu. Najlepiej wynagradzani dyrektorzy zarabiają więcej, niż szef Kancelarii Sejmu, a grupę uprzywilejowaną stanowią pracownicy z wyższym wykształceniem, ze szczególnym uwzględnieniem prawników.

Po ósme, starałem się o opracowanie adekwatnego budżetu Kancelarii Sejmu na rok 1991, a następnie projektu na rok 1992. Obydwa projekty zostały zaakceptowane przez Prezydium Sejmu X kadencji, pierwszy projekt z niewielką korektą in minus, drugi - jako projekt z założenia podlegający korekcie ze strony Prezydium Sejmu kadencji obecnej. Zasadniczą cechą budżetu na rok 1991 był wzrost planowanych wydatków o dobre 170 procent. W rezultacie przesunięcia niektórych wydatków na rok 1992, rzeczywiste wykonanie wyniesie ok. 250 mld, czyli 150 procent więcej niż w roku 1990. Projekt budżetu na rok 1992 przewiduje w stosunku do wykonania w roku 1991 wzrost o 100 procent. Zmniejszenie dynamiki wydatków wiąże się ze stanem finansów publicznych. Jednakże dynamika nakładów na biura poselskie i sekretariaty klubów parlamentarnych ma być wyższa, przewidziano wzrost nakładów o 170 procent, żeby zapewnić elementarny poziom funkcjonowania tej obsługi poselskiej. (Wszystkie liczby w tym akapicie zaokrąglono.) POziom elementarny nie oznacza, niestety, poziomu dostatecznego.

Po dziewiąte, od początku starałem się realizować zasadę instytucjonalnego obiektywizmu Kancelarii Sejmu czyli zasadę apolityczności. Nie idzie tu, rzecz to oczywista, o postulat braku poglądów, taki brak prowadzi zazwyczaj do konformizmu i nieuczciwości. Kancelaria ma być apolityczna w tym sensie, że jej pracownicy muszą obsługiwać wszystkie kluby i wszystkich posłów z jednakowym oddaniem. Urzędnikowi nie wolno być stronniczym, partyjnym, w swej pracy sejmowej. Społeczna rola

pracownika Kancelarii Sejmu musi być spełniana w sposób nie budzący wątpliwości co do obiektywizmu naszej instytucji i każdego jej pracownika z osobna. Nie jestem przekonany, że wszyscy nasi pracownicy potrafią sprostać wymogom tej roli. Idzie przy tym tak o "starych" jak i "nowych" ludzi. Przy czym rzecz nie tyle w dobrej czy złej ich woli, ile raczej w poziomie kultury politycznej, do pewnego stopnia - także w postawie posłów i szerszego otoczenia. Budowa instytucji demokratycznych i służby urzędniczej wymagać będzie czasu i starań.

Po dziesiąte, działaniom i zmianom zasadniczym towarzyszyła duża liczba zmian cząstkowych. Wyliczę niektóre: (a) Komendanta Straży Marszałkowskiej i niektórych jej funkcjonariuszy wyznaczało - na mocy zarządzenia ministra spraw wewnętrznych - BOR. Położyłem temu kres. W imyich sprawach z tym związanych przywróciłem stan sprzed 13 grudnia 1981 roku. (b) Uświadomiłem współpracownikom, że nie istnieje to co określali mianem funduszu marszałkowskiego i przyczyniłem się do zaniechania praktyki dofinansowywania rozmaitych instytucji z budżetu Kancelarii Sejmu. (c) Doprowadziłem do zlikwidowania tzw. patronatu nad innymi instytucjami w rodzaju stowarzyszenia czy szkoły, jako rozwiązania niestosownego w przypadku Sejmu czy Kancelarii Sejmu. (d) Opracowana została koncepcja aplikacji sejmowej, a projekt zarządzenia marszałka Sejmu w tej sprawie zostanie złożony do połowy stycznia 1992 roku. (e) Opracowana została nowa koncepcja załatwiania listów do Sejmu, jej wdrażanie rozpocznie się w styczniu. (f) Opracowane zostało i uzgodnione z Kancelarią Senatu zarządzenie szefa Kancelarii Sejmu w sprawie bezpieczeństwa

budynków sejmowych ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa przeciwpożarowego. (g) Straż Marszałkowska rozpoczyna działania w celu uregulowania dostępu do gmachów sejmowych, a to w celu zmniejszenia zagrożenia atakiem terrorystycznym (w ten sposób reagujemy na doświadczenia z poprzedniej kadencji) i przygotowania ewentualnej ewakuacji gmachów w przypadku takiego zagrożenia albo zagrożenia pożarem. (h) Dobiega końca opracowywanie nowej instrukcji kancelaryjnej (zastałem Kancelarię bez funkcjonującej instrukcji i z niewłaściwie zorganizowanym obiegiem akt); nowa instrukcja ma być gotowa w styczniu 1992 roku. (i) Przeprowadzono częściową reorganizację służby inwestycyjnej. (j) Opracowano w porozumieniu z Kancelarią Senatu nowy zakres usług świadczonych przez Kancelarię Sejmu na rzecz Kancelarii Senatu; sprawa ma być załatwiona do 31 grudnia br. Uwaga: Niniejsza lista nie obejmuje zmian wynikających w oczywisty sposób z realizacji regulaminowych zadań biur Kancelarii Sejmu.

Po jedenaste, pomijając opis zmian związanych z powołaniem nowych biur, dla ilustracji załączam folder informacyjny przeznaczony dla posłów i zawierający zwięzłą prezentację Biura Studiów i Ekspertyz (około 70 pracowników, 30% z doktoratem lub habilitacją). Zwrócę natomiast uwagę na zmiany związane z przeprofilowaniem biur istniejących już wcześniej, ilustrując te zmiany przykładem Biura Legislacyjnego. I tak, z dawnego Biura Prawnego przeniesione dwie jego funkcje do innych biur (obsługa prawna Kancelarii została umieszczona w Gabinetcie Szefa Kancelarii, odpowiedzi na zapytania prawne organów Sejmu i posłów udziela teraz Biuro Studiów i Ekspertyz w szerszym zakresie i w inny sposób), Biuro Legislacyjne (zmieniona nazwa sygnalizuje

zmianę profilu biura) zajmuje się teraz prawie wyłącznie legislacją (marginalnie "trafia" doń problematyka regulaminu Sejmu). Już samo zmniejszenie zakresu dało skutek podobny do efektu wywoływanego zwiększeniem zatrudnienia. Do tego jednak i specjalizacji i podwyższenie kwalifikacji pracowników dodać należy rzeczywisty wzrost liczby zatrudnionych. Ponadto, druki sejmowe biuro to sporządza obecnie techniką komputerową, co jest ogromnym ułatwieniem pracy poselskiej, szczególnie w przypadkach rozległych nowelizacji. Podobnie doniosłe zmiany przyniosło przeprofilowanie niektórych innych biur (np. Biuro Informacyjne wykracza swym działaniem daleko poza prace dawnego Biura Prasowego). Systematyczny opis zmian wprowadzonych we wszystkich biurach zawarty zostanie w szerszym opracowaniu.

Nie wszystkie zaprojektowane zmiany zostały wdrożone, nie wszystkie zmiany wdrażane zaowocowały w oczekiwany sposób, lista braków jest również długa. Mimo zmian, obsługa legislacyjna jest nadal niewystarczająca, modernizacja Biblioteki Sejmowej ledwie się zaznaczyła (mediateka), komputeryzacja nie postępuje szybko, z powodu braku pieniędzy i nieustannej pracy Sejmu nie dało się zainstalować nowego urządzenia elektronicznego do głosowania, z powodu braku pieniędzy nie wymieniono wind w Starym Domu Poselskim, przy pewnej poprawie "starej" restauracji nie zadowala poziom restauracji w Nowym Domu Poselskim, etc., etc.

Niewiele da się powiedzieć o recepcji przemian. Co do reakcji posłów, to na nieliczne reakcje pozytywne nakładały się mniej liczne i cząstkowe lecz negatywne reakcje i to przejawiające się w dobitniejszy, przykry dla mnie sposób. Ocen całościowych

oszczędnie
zabrakło, z wyjątkiem raz wyrażonej oceny ogólnej i pozytywnej przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich (przy okazji oceny wykonania budżetu). Prezydium Sejmu X kadencji, przepracowane i działające pod dużą presją, akceptowało przemiany bez nadmiernego zagłębiania się w systematyczną analizę. Bez poparcia ze strony Prezydium Sejmu, nie zdołałbym jednak przeprowadzić niczego. Praktyka pokazała, że Kancelaria może się rozwijać najlepiej wtedy, gdy szef Kancelarii Sejmu i jego wykonawczy aparat będą stali do dyspozycji Prezydium Sejmu, a do stosunków między marszałkiem Sejmu a szefem Kancelarii Sejmu nie zakradną się najmniejsze nawet nieporozumienia. Kolejną przesłanką dobrego działania jest porozumienie pomiędzy Prezydium Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich a szefem Kancelarii, ułatwiające rozwój obsługi poselskiej i klubowej, budżetowanie i generalną ocenę warunków sprawowania mandatu poselskiego.

Gdy idzie o recepcję przemian ze strony środków masowego przekazu, uderza małe zainteresowanie reformą instytucjonalną. Uwaga skupia się raczej na marginaliach, najczęściej nieporozumieniach, przynosząc uogólnienia dokonywane na niedostatecznej podstawie informacyjnej. Na ocenę Kancelarii bezpośrednio wpływa postawa polityczna dziennikarza. Ten stan ulegać będzie zmianie w miarę poznawania przez dziennikarzy naszej pracy i zasad naszego działania.

Rozwój naszej Kancelarii doceniają natomiast obserwatorzy zagraniczni; odwiedzający Warszawę moi odpowiednicy z Pragi, Budapesztu, ^{Miń}~~Emil~~ ska, eksperci Kongresowej Służby Badawczej z USA. Mamy w Sejmie najlepszą w Europie Wschodniej służbę parlamentarną.

Jakie powinny być kierunki działania w najbliższych miesiącach? (A) Udzielenie wszechstronnej pomocy w tworzeniu i rozwijaniu biur poselskich i sekretariatów klubów; (B) dalsze zwiększenie zatrudnienia w Biurze Legislacyjnym i Biurze Komisji Sejmowych; (C) wdrożenie nowego systemu reagowania na listy do Sejmu; (D) poprawa informacji o pracy Sejmu i jego organów; (E) pełniejsza komputeryzacja prac sejmowych; (F) zainicjowanie aplikacji sejmowej; (G) pełna realizacja funkcji Sekretariatu POsiedzeń Sejmu; (H) przyspieszenie modernizacji Biblioteki Sejmowej; (I) przeprowadzenie pierwszego etapu oceny kwalifikacyjnej pracowników zatrudnionych na stanowiskach naczelników (i ekwiwalentnych).

Inaczej sformułowałbym odpowiedź na pytanie o długofalową strategię rozwoju. Wydaje mi się, że obecny model Kancelarii, stale doskonalony i realizowany przez coraz lepszy personel, będzie jeszcze przydatny przez okres 3-4 lat. W tym czasie należałoby położyć nacisk na rozbudowę sekretariatów komisji i obsługę legislacyjną oraz rozwój specjalistycznej informacji dla posłów, przy jednoczesnym zmniejszeniu zatrudnienia w dziedzinie usług techniczno-hotelarskich (będziemy je mogli kupować na lepiej rozwiniętym rynku).

Jednakże na dalszą metę należałoby rozważyć przydatność modelu alternatywnego: Zamiast szefa scentralizowanej Kancelarii, można utworzyć stanowisko Sekretarza Sejmu i powierzyć mu rozbudowany zakres działania Dyrektora Prac Sejmowych. Marszałek Sejmu, podniesiony do rangi organu Sejmu, nadzorowałby bezpośrednio pracę Sekretarza Sejmu i Dyrektora Administracji Sejmowej (powoływanego przez marszałka). Do Biblioteki należałoby wówczas włączyć ekspertów, wydawców, archiwistów oraz informatyków, na czele postawić dyrektora powoływanego przez marszałka Sejmu w

porozumieniu z marszałkiem Senatu (Biblioteka i wymienione jej służby obsługiwałyby i Sejm, i Senat). W Radzie Bibliotecznej zasiadali by posłowie i senatorowie. Marszałka wspomagałaby w kierowaniu całokształtem i nowa Komisja Służby Sejmowej. Największa część personelu tych służb zatrudniona byłaby w sekretariatach komisji sejmowych i tak szeroko rozbudowanej Bibliotece. Wielka część nakładów budżetowych zostałaby przeznaczona na biura poselskie i - nade wszystko - na finansowanie sekretariatów klubów, reprezentujących ustabilizowane do tego czasu partie polityczne. Na sekretariatach klubów spocząłby główny ciężar obsługi eksperckiej oraz znaczna część obsługi legislacyjnej, służb odpowiednio nastawionych na przygotowanie partyjnych inicjatyw legislacyjnych oraz przygotowanie stanowiska klubu wobec inicjatywy rządowej, wypracowywanych we współpracy z innymi częściami aparatu danej partii. Wszystkie usługi w zakresie transportu, hoteli, restauracji, utrzymania czystości, druku, etc. byłyby kontraktowane na zewnątrz.

.....

Załączniki:

1. Folder Biura Studiów i Ekspertyz
2. Schemat organizacyjny "Struktura Kancelarii Sejmu przed reorganizacją"
3. Schemat "Struktura Kancelarii Sejmu od 25 września 1990 r."

Struktura Kancelarii Sejmu przed reorganizacją

Szef
Kancelarii
Sejmu

Biuro Prezydialne

Biuro Prasowe

Biuro Kontaktów Międzynarodowych

Biuro Prac Sejmowych

Biuro Prawne

Biblioteka Sejmowa

Ośrodek Informatyki

Biuro Finansowe

Biuro Gospodarczo-Techniczne

Zarząd Inwestycji

Zarząd Nowego Domu Poselskiego

Straż Marszałkowska

