

20.09.2013 r.

Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej

W diagnozie zaprezentowano uwarunkowania prawno-ustrojowe zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej, ukazano zarządzanie zasobami ludzkimi w kontekście modeli zarządzania administracją publiczną i europejskich modeli służby cywilnej. Diagnoza obejmuje kilka obszarów: postawy etyczne, etos pracy i wizerunek służby cywilnej, strukturę zatrudnienia, organizację zarządzania, nabór do służby cywilnej, systemy ocen, szkoleń i rozwoju zawodowego, mechanizmy motywacji, w tym system wynagradzania, ruch kadr (fluktuacja, mobilność),.

1. Zarządzanie zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej – uwarunkowania prawno-ustrojowe

Zgodnie z art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Jego zwierzchnikiem jest Prezes Rady Ministrów. Zasady dostępu do służby cywilnej, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju są określane w ustawie o służbie cywilnej. Brak politycznego konsensusu co do kształtu i kierunku rozwoju służby cywilnej skutkowało uchwalaniem kolejnych ustaw o służbie cywilnej (w ciągu niespełna 13 lat uchwalono 4 ustawy). Regulowały one w różny sposób między innymi kwestie organu właściwego w sprawach służby cywilnej (SzeF Służby Cywilnej, SzeF Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ponownie SzeF Służby Cywilnej) i jego obsługi (Urząd Służby Cywilnej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów), czy kwestie statusu wyższych stanowisk (w służbie cywilnej i poza nią) oraz sposobu ich obsady (konkursy, powołania, nabór). Taki brak stabilności nie sprzyjał dobremu zarządzaniu zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Proces zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej i przestrzeganie zasad służby cywilnej wspierało natomiast orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Wskazuje się¹, że uchwalenie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr. 227, poz. 1505, z późn zm.), która weszła w życie w dniu 24 marca 2009 r.

¹ J. Czaputowicz, *Zasoby ludzkie w administracji publicznej – rozwiązania prawne i organizacyjne*, (w:) *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P. J. Suwaj, 2009.

rozpoczęło kolejny etap rozwoju służby cywilnej. Najważniejsze zmiany wprowadzone przez tę ustawę przedstawia poniższa tabela.

**Najważniejsze zmiany w systemie służby cywilnej
wprowadzone przez ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej**

Obszar analizy	Zakres zmian
Organy właściwe w sprawach służby cywilnej	Przywrócenie Szefa Służby Cywilnej jako centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach służby cywilnej, wyposażenie go w nowe instrumenty działania. Przywrócenie Rady Służby Cywilnej jako organu opiniodawczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów.
Wyższe stanowiska w służbie cywilnej	Przywrócenie do służby cywilnej stanowisk: dyrektora generalnego urzędu, dyrektora komórki organizacyjnej oraz jego zastępców w ministerstwach, urzędach centralnych i urzędach wojewódzkich, a także wojewódzkich lekarzy weterynarii i ich zastępców. Obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru lub w drodze awansu wewnętrznego (w przypadku stanowiska zastępcy kierującego komórką organizacyjną). Zakaz powierzania pełnienia obowiązków na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej.
Narzędzia i systemy zarządzania zasobami ludzkimi	Wprowadzenie nowych instrumentów: strategii i standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej oraz programów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach. Ustawowe umocowanie regulacji w zakresie zasad etyki i zasad służby cywilnej jako reguł funkcjonowania korpusu służby cywilnej. Zwiększenie znaczenia systemu ocen członków korpusu służby cywilnej (wprowadzenie pierwszej oceny dla osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, objęcie oceną okresową pracowników służby cywilnej zatrudnionych na czas nieokreślony). Objęcie obowiązkiem ustalania indywidualnego programu rozwoju zawodowego pracowników służby cywilnej (z wyjątkiem dyrektorów generalnych urzędów).
Warunki niezbędne do uzyskania zatrudnienia w służbie cywilnej	Dopuszczenie możliwości zatrudniania w służbie cywilnej osób nieposiadających obywatelstwa polskiego.
Warunki niezbędne do ubiegania się o mianowanie w służbie cywilnej	Rozszerzenie katalogu języków obcych, których znajomość dopuszcza do udziału w postępowaniu kwalifikacyjnym w służbie cywilnej.

Zródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

W 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę funkcjonowania służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych, obejmującą okres od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej do dnia 30 czerwca 2011 r. W ocenie Prezesa NIK, kontrola wykazała zdecydowaną poprawę stanu służby cywilnej. Wskazano, że znowelizowanie ram prawnych funkcjonowania służby cywilnej dało podstawy do zbudowania profesjonalnego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego aparatu państwowego, skutecznie wykonującego zadania publiczne².

² Informacja o wynikach kontroli „Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych”, NIK, 2012, Nr ewid. 14/2012/P/11/004/KAP, KAP-4101-05/2011.

Z tego między innymi względu nie jest uzasadnione wyłączenie z korpusu służby cywilnej różnych grup pracowników administracji rządowej. Działania tego typu można wręcz uznać za sprzeczne z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten z jednej strony określa zakres podmiotowy korpusu służby cywilnej, poprzez zdefiniowanie jego działania w szczególnym rodzaju jednostek organizacyjnych jakimi są urzędy administracji rządowej, z drugiej strony określa cele utworzenia służby cywilnej: zawodowe, rzetelne, bezstronne i neutralne politycznie wykonywanie zadań państwa. Argumentów za trafnością tezy o niezgodności koncepcji wyłączenia z korpusu służby cywilnej różnych grup pracowników administracji rządowej dostarczają wyroki Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do zakresu pojęcia „urzędy administracji rządowej”, użytego w przepisie art. 153 ust. 1 Konstytucji³. Pozwalają one sformułować następujące kluczowe wątki badania zgodności przepisów ustaw tworzących publiczne jednostki organizacyjne z art. 153 ust. 1 Konstytucji: (1) korpus służby cywilnej powinien działać we wszystkich urządach przydanych organom władzy publicznej do wykonywania ich zadań, jeżeli organy te są organizacyjnie i funkcjonalnie, bezpośrednio lub pośrednio, podporządkowane Radzie Ministrów, a nie powinien działać w urządach, które tych kryteriów nie spełniają, (2) w każdym z urzędów spełniających powyższe warunki, ustawa o służbie cywilnej powinna obejmować wszystkie osoby pozostające w stosunku pracy, które są zatrudnione w celu zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, (3) niezgodna z art. 153 ust. 1 Konstytucji jest ustawa wyłączająca stosowanie przepisów o służbie cywilnej w stosunku do wszystkich lub chociaż części pracowników jednostki spełniającej powyższe warunki i wykonujących zadania państwa, niezależnie od tego czy wyłączenie wynika z przepisu odnoszącego się do statusu prawnego pracowników, czy też wynika z takiego ukształtowania ustawowej pozycji organu spełniającego powyższe warunki, które nie jest przewidziane w przepisach określających zakres podmiotowy ustawy o służbie cywilnej.

2. Zarządzanie zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej a modele zarządzania administracją publiczną

Wraz ze zmianą kontekstu społeczno-gospodarczego, w którym działa administracja publiczna zmienia się także sposób zarządzania nią. W literaturze wyróżnia się trzy modele (paradygmaty) zarządzania administracją publiczną: model klasycznej administracji – biurokracji weberowskiej, model menedżerskiego zarządzania publicznego (ang. NPM – New

³ Między innymi wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2003 r. (Dz. U. z 2013 r. Nr 199, poz. 1952, sygn. akt K 51/02), dotyczący stosowania ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej do pracowników Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, jako samodzielnej jednostki organizacyjnej obsługującej ministra kierującego działem administracji rządowej w zakresie części jego zadań, odrębnej od ministerstwa utworzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn zm.). Wyrok ten odnosi się do systemu służby cywilnej ukształtowanego przepisami nieobowiązującej już ustawy, jednakże rozumowanie Trybunału Konstytucyjnego pozostaje w pełni adekwatne do obowiązującego stanu prawnego ukształtowanego przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn zm.), a w szczególności do jej zakresu podmiotowego określonego przepisami art. 2 ust. 1 ustawy.

Public Management) i nowe partypacyjne zarządzanie publiczne (ang. NPG – New Public Governance). Najważniejsze elementy ww. modeli odnoszące się do zasobów ludzkich charakteryzuje poniższa tabela.

Zasoby ludzkie w trzech modelach zarządzania administracją publiczną

Model administracji	Kategoria analizy – kadry (zasoby ludzkie)
Model klasycznej administracji (biurokracja weberowska)	Pracownik sektora publicznego jest urzędnikiem; zestandaryzowane i zrutynizowane działania, praca oparta na urzędniczym etosie, zorientowana na wypełnianie regulacji i procedur; dominuje relacja przełożony – podwładny; rekrutacja na zasadzie konkursów, popularne specjalne szkoły kształcące korpus służby cywilnej; kariera urzędnicza przebiega liniowo, szczeblowo – opiera się na doświadczeniu i stażu pracy.
Model menedżerskiego zarządzania publicznego (New Public Management)	Pracownik sektora publicznego jest menedżerem, jego zadaniem jest realizacja wyznaczonych celów strategicznych, wdrażanie interwencji publicznych w ramach zadań swojej organizacji; relatywnie duża swoboda w doborze środków i technik zarządzania operacyjnego; silne wzorce biznesowe (inicjatywa, zarządzanie zespołem, kreatywność); podnoszenie kompetencji, profesjonalizm, wprowadzanie konkurencji między pracownikami, otwarte nieliniowe ścieżki kariery, system motywacji oparty na narzędziach z sektora prywatnego (premie zależne od efektów pracy, staże, szkolenia).
Model nowego partypacyjnego zarządzania publicznego (New Public Governance)	Tak jak w NPM pracownik sektora publicznego jest menedżerem; w jego pracy następuje jednak przesunięcie akcentu na koordynację i współdziałanie w sieciach poza swoją organizacją; silny akcent na podnoszenie kompetencji, profesjonalizm i kreatywność, a także na samodzielne inicjowanie zmian, zdolności koordynacyjne i negocjacyjne; otwarte i nieliniowe ścieżki kariery, system motywacyjny analogiczny jak w NPM, coraz częstsze zastosowanie kontraktów terminowych.

Źródło: na podstawie B. Ledzion, K. Olejniczak, W. Pander, Raport „Ewaluacja trafności interwencji Działania 5.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”, KPRM, 2009.

Podkreśla się⁴, że poszczególne modele zarządzania administracją publiczną nie są rozłączne, nie wykluczają się wzajemnie. W rzeczywistości administracji krajów rozwiniętych chodzi jedynie o odmienne rozłożenie akcentów. Przykładowo sieci będące wyróżnikiem nowego partypacyjnego zarządzania publicznego nie zastępują i nie wykluczają istnienia hierarchii. Raczej łączą one różne organizacje hierarchiczne. Natomiast niektóre inne elementy (np. kreatywność, otwarte i nieliniowe ścieżki kariery, system motywacyjny oparty na narzędziach z sektora prywatnego, stałe podnoszenie kompetencji) są charakterystyczne zarówno dla menedżerskiego zarządzania publicznego jak i nowego partypacyjnego zarządzania publicznego.

Przechodzenie czy też adaptowanie modeli w różnych krajach przebiega w odmienny sposób. W przypadku polskiej administracji zaznacza się⁵, że musi ona podjąć wyzwanie zwiększenia efektywności w duchu zasad nowego zarządzania publicznego oraz stopniowego

⁴ B. Ledzion, K. Olejniczak, W. Pander, Raport „Ewaluacja trafności interwencji Działania 5.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”, KPRM, 2009.

⁵ Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, 2009 r., s.329.

wprowadzania partycypacji obywateli w kreowaniu usług publicznych. Na taki kierunek rozwoju polskiej administracji, a tym samym służby cywilnej wskazuje średniookresowa *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, zgodnie z którą poprawie efektywności instytucji publicznych służyć będzie wprowadzenie modelu menedżerskiego zarządzania publicznego charakteryzującego się między innymi nastawieniem na obywatela, skoncentrowaniem uwagi na kontroli wyników, a nie procedur, zwiększeniem udziału podmiotów niepublicznych w wykonywaniu zadań.

Działania mające na celu zwiększenie efektywności polskiej służby cywilnej i szerzej administracji rządowej, uczynienia jej bardziej przyjazną obywatelom są podejmowane. Przykładem są realizowane przez Szefa Służby Cywilnej projekty współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, które stworzyły możliwość podjęcia kompleksowych działań na rzecz modernizacji administracji rządowej⁶.

3. Zarządzanie zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej a europejskie modele służby cywilnej

Zagadnienia dotyczące administracji publicznej i służby cywilnej są uznawane w Unii Europejskiej za domenę państw członkowskich. Choć wskazuje się⁷, że następuje ujednocnianie zasad, które prowadzą do pewnej konwergencji między administracjami poszczególnych państw (rządy prawa, otwartość, przejrzystość, odpowiedzialność, efektywność i skuteczność), to realizacja tych zasad w poszczególnych krajach przebiega w różny sposób. Państwa członkowskie odmiennie kształtują zasady dostępu do służby cywilnej, jej organizację, sposób funkcjonowania i rozwoju, co wynika z uwarunkowań kulturowych i historycznych⁸. Tradycyjnie wyodrębnia się dwa modele służby cywilnej w państwach europejskich – model kariery (zamknięty) i model stanowisk (otwarty). W praktyce modele zamknięty lub otwarty rzadko występują w czystej formie. Większość państw łączy elementy obu modeli z przewagą jednego lub drugiego. Najważniejsze cechy obu modeli służby cywilnej przedstawia poniższa tabela.

⁶ Ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2011–2012 zrealizowano projekty: „Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr poprzez realizację wdrożeń usprawniających ukierunkowanych na poprawę procesów zarządzania w administracji rządowej”, „Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap”, „Klient w centrum uwagi administracji”, „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich”, „Wdrożenie strategii szkoleniowej”.

⁷ J. Czaputowicz, *Służba cywilna w procesie integracji europejskiej*, (w:) *Administracja publiczna w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, 2008.

⁸ W 2001 r. Parlament Europejski uchwalił „Europejski Kodeks Dobrej Administracji” i zalecił stosowanie go w organach i instytucjach Unii. Kodeks ten jest uważany jako zbiór standardów przydatnych do oceny funkcjonowania administracji także poza granicami Unii (J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2002).

Porównanie dwóch modeli służby cywilnej w Europie

Model kariery (zamknięty)	Model stanowisk (otwarty)
Rekrutacja na szczeble najniższe	Rekrutacja również na średni i wyższy szczebel
Wymagane konkretne wykształcenie i dyplomy	Wymagane konkretne umiejętności, niekoniecznie potwierdzone dyplomem
Nieuznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym	Uznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym
Sformalizowane procedury rekrutacji	Brak formalnych procedur rekrutacji, stosowanie zasad właściwych dla sektora prywatnego
Okres przygotowawczy dla nowozatrudnionych	Brak okresu przygotowawczego
Gwarancja stałego zatrudnienia	Brak gwarancji stałego zatrudnienia
Ustawowy system wynagrodzeń	Wynagrodzenia indywidualne w oparciu o porozumienia zbiorowe
Określone zasady wzrostu wynagrodzenia	Wzrost wynagrodzenia zależny od osiągniętych wyników
System starszeństwa (<i>seniority</i>) - wysokość wynagrodzenia związana z wiekiem pracownika i stażem pracy	Brak systemu starszeństwa – niezależność wynagrodzenia od wieku pracownika i stażu pracy
Regulacje prawne dotyczące systemu negocjacji warunków pracy	Wspólne dla sektora publicznego i prywatnego zasady negocjacji

Źródło: A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet: *Civil Services in the Europe of Fifteen*. Maastricht 1996, s. 137-138.

Polski model służby cywilnej jest oceniany jako mieszany⁹. Za elementy modelu zamkniętego występujące w polskiej służbie cywilnej uznaje się przykładowo służbę przygotowawczą, brak regulacji kwestii płacowych w drodze negocjacji z partnerami społecznymi, związek pomiędzy stażem pracy i wysokością wynagrodzenia. O występowaniu modelu otwartego świadczy natomiast otwarty i konkurencyjny nabór, w tym na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, wskazywanie każdorazowo wymagań do objęcia stanowiska w opisie stanowiska pracy, wliczanie stażu pracy poza sektorem publicznym do niektórych uprawnień członków korpusu służby cywilnej.

4. Postawy etyczne, etos pracy i wizerunek służby cywilnej

Wzmacnianie etosu pracy urzędniczej jest uznawane za jeden z elementów charakteryzujących sprawne państwo¹⁰. Z dostępnych badań wynika¹¹, że członkowie korpusu służby cywilnej (76% badanych) mają poczucie istnienia etosu, czyli ogólnych obowiązujących ich zasad, które stanowią o ich zawodowej tożsamości. Problemem jest natomiast niska zdolność do przełożenia tego poczucia przynależności do grupy o pewnym etosie zawodowym na konkretne reguły postępowania, a także niska zdolność jednoznacznego definiowania sytuacji nieetycznych.

W świetle wskazanych badań, większość członków korpusu służby cywilnej uznała, że ustanowiony w 2002 r. Kodeks Etyki Służby Cywilnej jest dokumentem potrzebnym. W tym

⁹ J. Czaputowicz, *Zasoby ludzkie w administracji publicznej – rozwiązania prawne i organizacyjne*, (w:) *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P. J. Suwaj, 2009 oraz J. Czaputowicz, *Służba cywilna w procesie integracji europejskiej*, (w:) *Administracja publiczna w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, 2008.

¹⁰ Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, op. cit., s. 300.

¹¹ Raport z badań „Postawy członków korpusu służby cywilnej wobec kwestii etycznych” przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w 2004 r.

kontekście za ważne należy uznać podjęte w ostatnich latach prace badające stopień aktualności zapisów Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, a następnie wydanie w 2011 r. zarządzenia w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej¹². Zarządzenie to nie tylko sformułowało wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej, ale także uściśliło zakres znaczeniowy zasad służby cywilnej i zasad etyki korpusu służby cywilnej. Ponadto zorganizowano szkolenia, które umożliwiły blisko 2 400 członkom korpusu służby cywilnej zapoznanie się z zasadami służby cywilnej oraz zasadami etyki korpusu służby cywilnej określonymi w zarządzeniu. Działania te należy uznać za istotne także w kontekście wyników badania efektywności dobrego rządzenia i etyki w administracji centralnej krajów Unii Europejskiej, z których wynika, że państwa członkowskie uważają regulacje prawne i szkolenia etyczne za skuteczne instrumenty w walce z korupcją i nieetycznym zachowaniem.

Niemniej istnieje potrzeba podjęcia wielowymiarowych działań na rzecz zwiększania świadomości etycznej członków korpusu służby cywilnej, które nie powinny ograniczać się tylko do wprowadzania nowych uregulowań prawnych i szkoleń z tego zakresu. Wyniki badań wskazują, że najbardziej skuteczne instrumenty w zakresie etyki to przywództwo oraz otwartość i przejrzystość. Przywództwo jest postrzegane jako najważniejszy instrument w walce z korupcją i nieetycznym zachowaniem. Natomiast brak przywództwa jest uważany za główną przeszkodę i trudność na drodze do skutecznej polityki etycznej. Kształtowanie właściwych postaw etycznych powinno być także obecne w kulturze organizacyjnej urzędów, odnosić się do ich misji i wartości.

Skuteczność różnych instrumentów etycznych

(1= skuteczny, 5=nieskuteczny)

	Średnia	N	Odch. st.
Przywództwo	1.29	24	0.69
Otwartość, przejrzystość	1.60	25	0.87
Prawa i regulacje	1.81	26	0.69
Szkolenia, w tym w zakresie dylematów	1.84	25	0.75
Kodeksy	2.31	26	1.12
Ochrona demaskatorów	2.36	25	1.11
Rejestracja interesów finansowych	2.42	26	0.95
Specjaliści ds. etyki zawodowej dostarczający porad	2.52	25	1.05
Precyzyjne polityki dotyczące prezentów	2.62	26	0.75
Zasady dotyczące okresu po ustaniu zatrudnienia	2.92	26	1.13

Źródło: Ch. Demmke, T. Moilanen, Efektywność dobrego rządzenia i etyki w administracji centralnej: ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego. Badanie na 57. spotkaniu Dyrektorów Generalnych Służb Publicznych państw członkowskich Unii Europejskiej, Europejski Instytut Administracji Publicznej, Maastricht, 2011, s.105-106

¹² Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. Nr 93, poz. 953).

Pesymistyczny obraz administracji publicznej, w tym służby cywilnej przekazywany przez media ulega poprawie w zestawieniu z oceną działalności urzędów, z którymi kontaktują się najczęściej obywatele. W świetle wyników badań przeprowadzonych 2011 r. przez firmę badawczą ARC Rynek i Opinia, osoby, które w ostatnim czasie miały okazję załatwiać sprawę w urzędzie administracji publicznej przyznają, że zostały w pełni profesjonalnie obsłużone (81%) oraz zauważają generalny trend poprawy jakości pracy i obsługi w urzędach (ok. 25% takich opinii i tylko 10% opinii o pogorszeniu obsługi). Obywatele przypisują także urzędnikom takie cechy jak profesjonalizm, rzetelność, uprzejmość i życzliwość. Podkreślenia wymaga fakt, że obsługa klientów w urzędach wchodzących w skład służby cywilnej jest niejednokrotnie oceniana wyżej niż w przypadku ogółu urzędów administracji publicznej. Przykładowo, 80% klientów urzędów wchodzących w skład służby cywilnej oceniło sposób obsługi jako sprawny, jednocześnie 74% było zadowolonych ze sposobu, w jaki zostali obsłużeni. Analogiczne oceny w przypadku ogółu urzędów administracji publicznej wyraziło odpowiednio 79% i 71% badanych.

Ocena wizyty w urzędach administracji publicznej

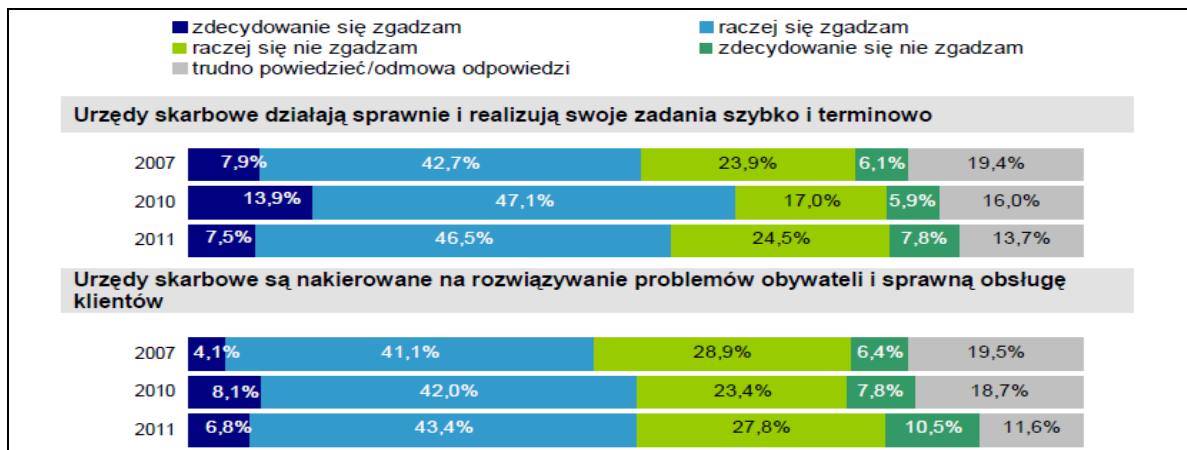


Źródło: Raport z badania ilościowego Wizerunek służby cywilnej, ARC Rynek i Opinia Sp. z o.o., 2011.

Generalny trend wskazujący na poprawę jakości pracy i obsługi w urzędach administracji publicznej (urzędów administracji samorządowej i urzędów administracji skarbowej) potwierdzają również wyniki badania przeprowadzonego przez TNS Pentor¹³. W 2011 r. 50,2% badanych wskazało, że urzędy skarbowe są nakierowane na rozwiązywanie problemów obywateli i sprawną obsługę klientów (w 2010 r. ocenę taką formułowało 50,1% badanych, w 2007 r. 45,2% badanych). Gorzej niż w 2010 r. oceniono natomiast sprawność, szybkość i terminowość realizacji zadań przez urzędy skarbowe: w 2011 r. pozytywną ocenę w tym zakresie wyraziło 54% badanych, w 2010 r. – 61 % w 2007 r. – 50,6%).

¹³ Raport TNS Pentor z badania omnibusowego na temat satysfakcji z obsługi i dostępu do informacji publicznej w urzędach, 2011 r.

Ocena działalności urzędów skarbowych



Źródło: Raport TNS Pentor z badania omnibusowego na temat satysfakcji z obsługi i dostępu do informacji publicznej w urzędach, 2011 r.

Bardzo pozytywnie swoje relacje i kontakty z organami podatkowymi postrzegają przedsiębiorcy. W świetle badań przeprowadzonych w 2010 r. przez firmę Deloitte, ponad 96% ankietowanych jest zdania, że ich kontakty są co najmniej dobre, w tym 5% ocenia je jako bardzo dobre, choć z ogólnie kreowanego w mediach wizerunku tego rodzaju relacji można by wnioskować, że jest zupełnie odwrotnie¹⁴.

Urzędy administracji skarbowej są dobrze rozpoznawalną częścią administracji, uwzględnianą w badaniach opinii publicznej. Sposób działania tych urzędów ma duży wpływ na kształtowanie społecznego wizerunku, a tym samym zaufania obywateli do służby cywilnej i całej administracji. Z tego względu istotne znaczenie mogą mieć wyniki kontroli funkcjonowania służby cywilnej przeprowadzonej w 2011 r., wskazujące na uchybienia w naborze na naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych¹⁵. Uzasadnia to monitorowanie sytuacji w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji skarbowej, prowadzenie dyskusji na temat występujących w tym sektorze problemów, z udziałem Szefa Służby Cywilnej, Ministra Finansów, Rady Służby Cywilnej i partnerów społecznych.

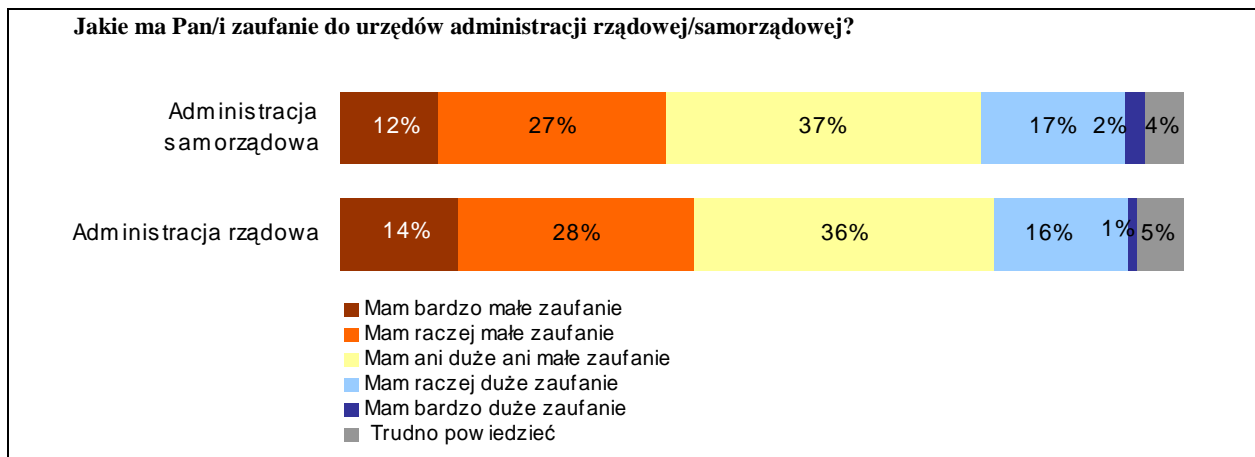
Pomimo pozytywnych ocen administracji, które wynikają z badań, nadal występuje niskie zaufanie do administracji publicznej. Zaufanie do administracji rządowej, w której działa korpus służby cywilnej zadeklarowało jedynie 17%. Porównawcze badania międzynarodowe ujawniają, że większość państw Unii Europejskiej spotyka się z problemem braku zaufania do służby cywilnej. Niemniej Polska należy do grupy państw o najniższym poziomie zaufania do własnej administracji¹⁶.

¹⁴ Raport firmy Deloitte z ogólnopolskiego badania przedsiębiorców w zakresie funkcjonowania polskiego systemu podatkowego „Polski system podatkowy w opinii podatnika”, 2010.

¹⁵ Informacja o wynikach kontroli, op. cit., s. 25–27.

¹⁶ R. Sobiech, Służba cywilna – oczekiwania społeczne a rozwiązania instytucjonalne. Konieczne realne zmiany w jej funkcjonowaniu, Warszawa, 2012, s. 3–4.

Zaufanie do urzędów administracji publicznej



Źródło: Raport z badania ilościowego Wizerunek służby cywilnej, ARC Rynek i Opinia Sp. z o.o., 2011

Analiza badań przeprowadzonych przez PBS i ARC Rynek i Opinia, uwzględniająca łączne zastosowanie kryteriów rozpoznawalności służby cywilnej, poprawnych skojarzeń i podstawowej wiedzy o korpusie służby cywilnej wskazuje, że podstawową wiedzę o służbie cywilnej posiadało 8% Polaków w 2005 r. i ok. 7% Polaków w 2011 r. Posiadanie wiedzy o służbie cywilnej nie wiązało się z większym zaufaniem do administracji rządowej ani pozytywnym nastawieniem do własnego państwa¹⁷.

Badania potwierdziły także istnienie negatywnych stereotypów dotyczących pojęć takich jak „urzędnik”, „urząd”, „administracja”. Zmiana stereotypów będzie procesem żmudnym i powolnym, wymagającym współpracy ze środowiskami opiniotwórczymi. Z tego względu informacja o organizacji i zasadach funkcjonowania służby cywilnej, wprowadzanych rozwiązaniach i uruchamianych projektach powinna być przekazywana społeczeństwu i budować pozytywny wizerunek służby cywilnej.

5. Struktura zatrudnienia w służbie cywilnej

Służba cywilna, w której na koniec 2012 r. pracowało w przeliczeniu na pełne etaty ok. 122 tys. osób, jest istotną pod względem wielkości zatrudnienia częścią administracji, sektora publicznego. Dla porównania przeciętne zatrudnienie w administracji samorządowej w 2012 r. wyniosło 248,6 tys. osób

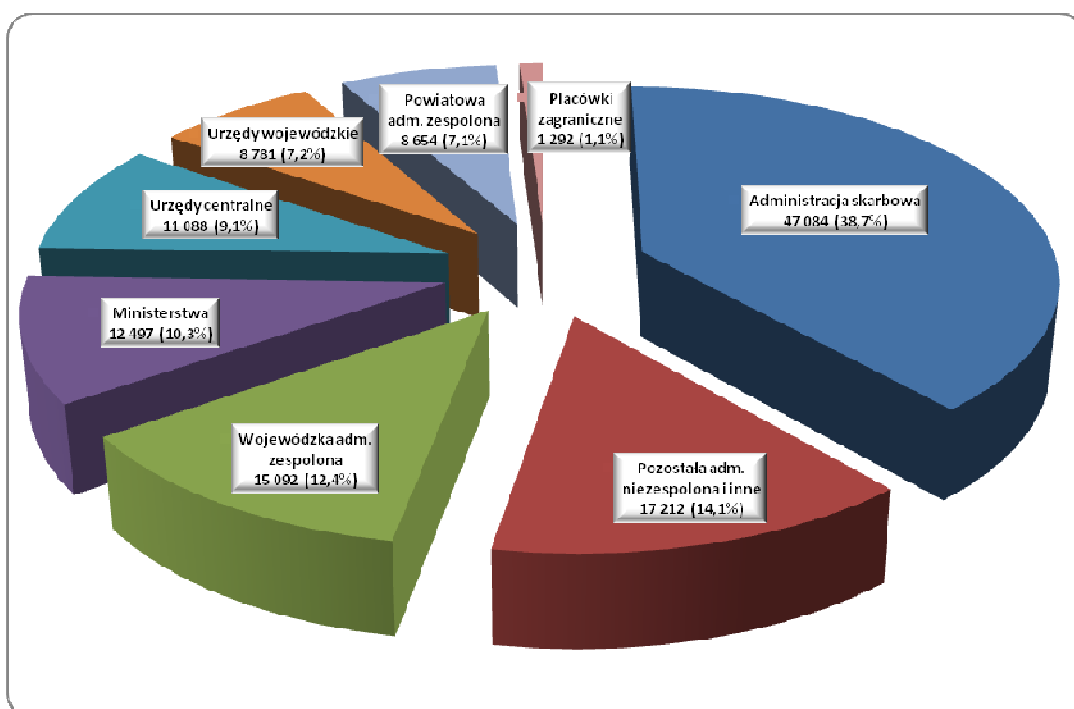
Członkowie korpusu służby cywilnej są zatrudnieni w ok. 2 300 urzędach (m.in. w ministerstwach, urzędach centralnych, urzędach wojewódzkich, urzędach administracji niezespólonej, urzędach administracji zespolonej), przy czym najliczniejszą grupę tworzą pracownicy administracji skarbowej (38,7%), stanowiącej część administracji niezespólonej. Pracownicy administracji skarbowej, z którymi często kontaktują się obywatele,

¹⁷ Ibidem, s. 13 i 29.

mają duży wpływ na kształtowanie społecznego wizerunku, a tym samym zaufania obywateli do służby cywilnej i całej administracji.

Nieporównywalność danych uniemożliwia analizę zatrudnienia w polskiej służbie cywilnej na tle zatrudnienia w służbie cywilnej innych państw. Jest to spowodowane różnym zakresem podmiotowym i sposobem definiowania pojęcia służba cywilna w poszczególnych krajach, a co za tym idzie nieporównywalnością publikowanych informacji. W Polsce, zgodnie z Konstytucją, korpus służby cywilnej działa w urzędach administracji rządowej, podczas gdy w wielu krajach służba cywilna jest utożsamiana z administracją publiczną, sektorem publicznym.

Zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej w przeliczeniu na pełnozatrudnionych i w podziale na grupy urzędów (stan na dzień 31 grudnia 2012 r.)¹⁸

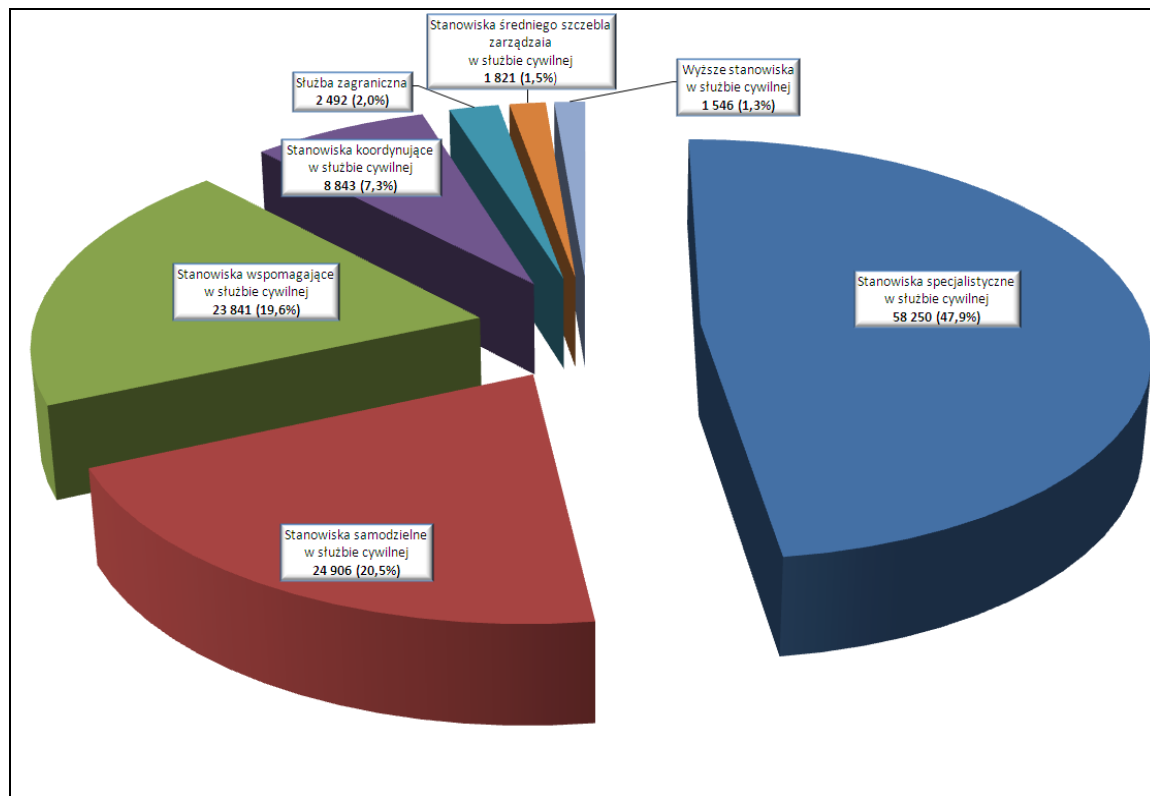


Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

¹⁸ Zakres podmiotowy wybranych grup urzędów zatrudniających członków korpusu służby cywilnej obejmuje:

- ministerstwa: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i ministerstwa,
- administrację skarbową: izby skarbowe, urzędy skarbowe oraz urzędy kontroli skarbowej,
- wojewódzką administrację zespólną: komendy wojewódzkie Policji i Państwowej Straży Pożarnej, kuratoria oświaty, wojewódzkie inspektoraty: inspekcji handlowej, farmaceutyczne, jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, nadzoru budowlanego, ochrony roślin i nasiennictwa, ochrony środowiska, transportu drogowego, weterynarii oraz wojewódzkie urzędy ochrony zabytków,
- powiatową administrację zespólną: komendy powiatowe (miejskie) policji i Państwowej Straży Pożarnej oraz powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego,
- pozostałą administrację niezespólną i inne urzędy: Biuro Nasiennictwa Leśnego, archiwa państwowe, instytucje podległe MON, graniczne i powiatowe inspektoraty weterynarii, izby celne i urzędy celne, oddziały Straży Granicznej, okręgowe inspektoraty rybołówstwa morskiego, okręgowe urzędy miar, okręgowe urzędy górnicze, regionalne dyrekcje ochrony środowiska, regionalne zarządy gospodarki wodnej, urzędy morskie, urzędy statystyczne, urzędy żeglugi śródlądowej, Zakład Emerytalno-Rentowy MSW.

Zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej w przeliczeniu na pełnozatrudnionych i w podziale na grupy stanowisk (stan na dzień 31 grudnia 2012 r.)

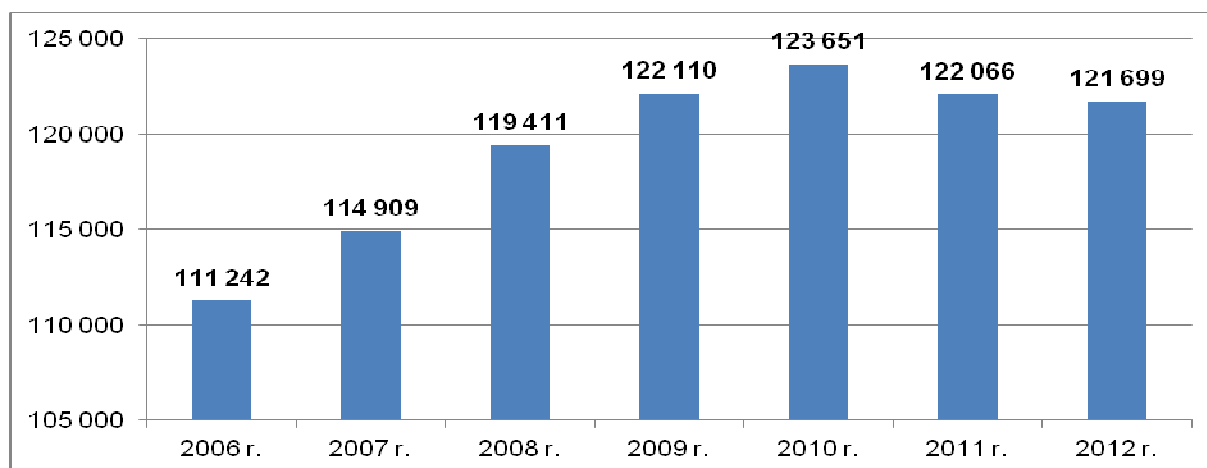


Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

W 2011 r. podjęto działania mające na celu ograniczenie zatrudnienia w administracji rządowej. W lutym 2011 r. członkowie Rady Ministrów zostali zobowiązani do realizacji zadania pn.: „Podjęcie działań w celu zmniejszenia, do dnia 30 września 2011 r., stanu zatrudnienia w kierowanych urzędach”. Perspektywa zmniejszenia zatrudnienia w służbie cywilnej warunkowała zwiększenie efektywności. Stanowiła jednocześnie istotne wyzwanie z punktu widzenia zarządzania zasobami ludzkimi.

W efekcie, w 2011 r. po raz pierwszy od 2006 r. odnotowano spadek zatrudnienia w służbie cywilnej o 1,3% wynikający z porównania danych na koniec każdego roku. Spadek zatrudnienia w służbie cywilnej zanotowano ponownie w 2012 r. W porównaniu do 31 grudnia 2011 r. zatrudnienie spadło o 0,3%, natomiast zatrudnienie przeciętne w 2012 r. spadło względem roku 2011 o 1,1%.

**Zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej w latach 2006–2012
(stan na dzień 31 grudnia każdego roku)**



Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Działania mające na celu zwiększenie efektywności administracji publicznej poprzez ograniczenie zatrudnienia podejmowane są także w innych krajach. W celu oceny funkcjonowania administracji publicznej, w tym wielkości zatrudnienia, część krajów wprowadziła specjalne programy, które funkcjonują pod różnymi nazwami¹⁹. Niektóre z krajów OECD przeprowadzają redukcje zatrudnienia w ramach szerszych programów mających na celu zwiększenie efektywności całej administracji publicznej (np. Dania i Finlandia). Niemniej dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu w tych krajach przedsięwzięć ukierunkowanych na redukcję zatrudnienia (np. programy zwolnień i przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, zamrożenie rekrutacji, cięcia budżetowe) wskazują, że działania takie przynoszą także szereg negatywnych efektów w postaci obniżonej zdolności administracji do wykonywania powierzonych zadań, spadku zaufania i obniżenia morale wśród pracowników. Stąd też podkreśla się, że w sytuacji ograniczeń finansowych wyzwaniem jest wdrażanie takich reform, które uwzględniają równowagę pomiędzy kosztami funkcjonowania, jakością i ciągłością administracji²⁰.

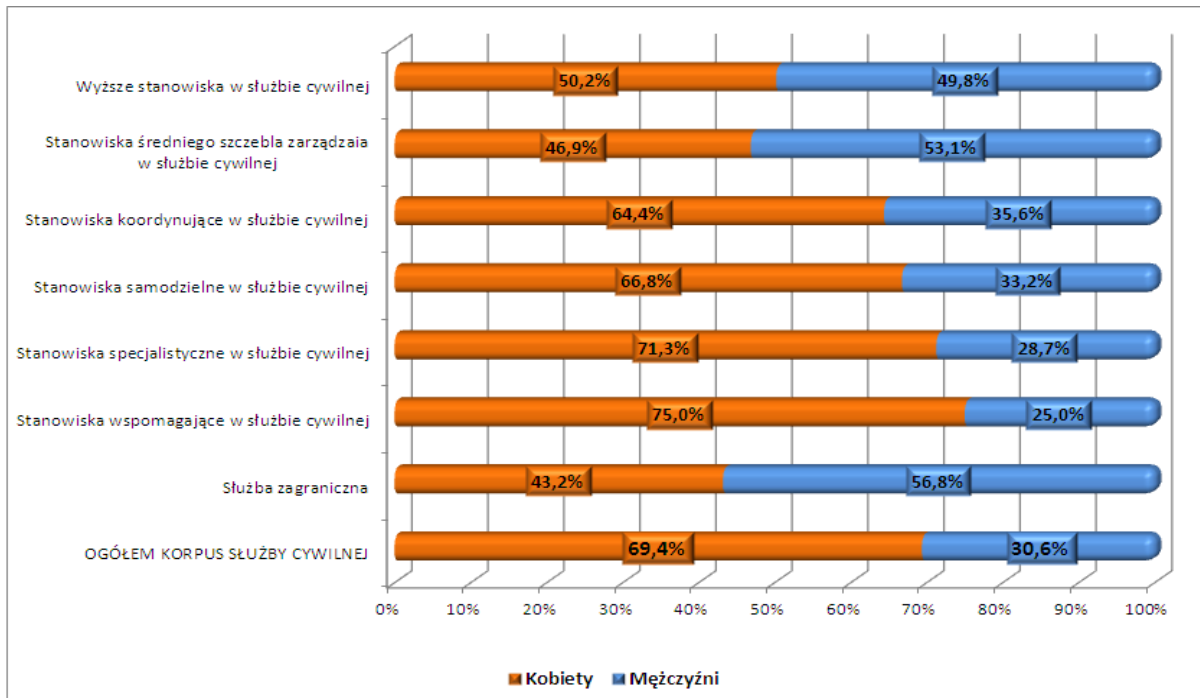
Kobiety stanowią 69,4% członków korpusu służby cywilnej, natomiast udział kobiet w grupie wyższych stanowisk w służbie cywilnej wynosi ok. 50,2% i jest jednym z najwyższych w Europie. Przeczy to częściowo powszechnemu przekonaniu, że kobiety pracują w przeważającej części na niższych stanowiskach i wskazuje na uwzględnianie w służbie cywilnej polityki równości płci realizowanej w Unii Europejskiej. Tak wysoki odsetek kobiet na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej pozytywnie wyróżnia polską służbę cywilną także wśród krajów członkowskich OECD, w których kobiety zajmują głównie stanowiska niższe

¹⁹ Przykładami strategicznych przeglądów wydatków publicznych są: *Strategic Policy Reviews* w Australii; *Strategic Program Reviews* w Kanadzie; *Interdepartmental Policy Reviews* w Niderlandach, czy *Spending Reviews* w Wielkiej Brytanii.

²⁰ *Public Servants as Partners for Growth. Toward a stronger, leaner and more equitable workforce*, OECD, 2011 r., s.25, 81,109.

i średniego szczebla zarządzania, natomiast stanowiska wyższe są przeważnie zajmowane przez mężczyzn²¹.

**Zatrudnienie wg płci i grup stanowisk w korpusie służby cywilnej
(stan na dzień 31 grudnia 2012 r.)**



Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Ze zgromadzonych danych wynika, że w służbie cywilnej na wszystkich szczeblach kariery występuje bardzo niewielkie zróżnicowanie wynagrodzeń, co świadczy o równym traktowaniu kobiet i mężczyzn w urzędach wchodzących w zakres służby cywilnej. W przypadku najwyższych stanowisk w służbie cywilnej (dyrektora generalnego urzędu) kobiety zarabiają więcej niż mężczyźni. Dane pokazują także, że kobiety awansują szybciej od mężczyzn – wśród pracowników poniżej 30 roku życia zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej ponad 2/3 stanowią kobiety.

Duży wpływ na wysoki odsetek kobiet wśród członków korpusu służby cywilnej może mieć postrzeganie służby cywilnej jako pracodawcy dającego gwarancję stabilności zatrudnienia, umożliwiającego w dużym stopniu godzenie życia zawodowego z życiem prywatnym. Ponadto obowiązujące przepisy prawne regulujące zasady funkcjonowania służby cywilnej, w tym zagadnienia dotyczące zatrudniania, są respektowane i zawierają jasne reguły postępowania zarówno dla pracowników jak i pracodawcy. Znajduje to odzwierciedlenie w wynikach badań przeprowadzonych wśród polskich studentów na temat idealnego pracodawcy²². Sektor publiczny i instytucje rządowe znalazły się na 3 miejscu wśród preferowanych branż,

²¹ Ibidem, s. 34.

²² Raport *Uniwersum Student Survey 2012*.

w których studiujące kobiety chciałyby podjąć zatrudnienie. Badania ujawniły jednocześnie, że bezpieczeństwo zatrudnienia i zachowanie równowagi pomiędzy życiem zawodowym a prywatnym należą do najważniejszych celów kariery zawodowej studiujących kobiet.

Między innymi w tym kontekście istotne jest wspieranie w służbie cywilnej rozwiązań umożliwiających budowanie równowagi praca – dom²³. Może to pozytywnie wpływać na atrakcyjność służby cywilnej jako pracodawcy, przyczyniać się do wzrostu zadowolenia samych zatrudnionych i jakości ich pracy, a w konsekwencji przełożyć się na wzrost zadowolenia klientów służby cywilnej. Podjęcie działań w tym zakresie jest również uzasadnione w świetle przedstawionego przez Komisję Europejską dokumentu *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Wynika z niej, że na poziomie krajowym państwa członkowskie powinny m.in. wspierać nowe sposoby utrzymania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym²⁴. Jest to zagadnienie istotne zarówno dla kobiet jak i mężczyzn. Działania te są także zgodne z realizowaną w Unii Europejskiej polityką równości płci. W świetle przyjętego w listopadzie 2009 r. przez Radę Ministrów *Planu uporządkowania strategii rozwoju*, godzenie pracy zawodowej z obowiązkami wobec rodziny będzie jednym z zagadnień ujętych w strategii rozwoju o nazwie *Strategia rozwoju zasobów ludzkich*.

Korpus służby cywilnej, tak jak i inne segmenty rynku pracy, dotykają zmiany demograficzne. Osoby powyżej 50 roku życia stanowią coraz liczniejszą grupę w korpusie (w 2012 r. – 30,4%, w 2011 r. – 29,7%, w 2010 r. – 28,3%), co odpowiada ogólnemu kierunkowi zmian w strukturze demograficznej Polski²⁵. Jednocześnie maleje udział w korpusie służby cywilnej osób młodych (do 30 lat) – w 2012 r. stanowiły one 14,1% korpusu (w 2011 r. – 15,7%, w 2010 r. – 18,4%). Podobne zmiany zachodzą także w innych państwach. Wskazuje się, że w niektórych krajach członkowskich OECD niekorzystne zmiany w strukturze demograficznej sektora publicznego są nawet bardziej zauważalne niż w reszcie społeczeństwa i innych segmentach rynku pracy (sektor publiczny starzeje się szybciej). Dodatkowo udział młodych pracowników zatrudnionych w tych krajach w sektorze publicznym jest mniejszy niż w sektorze prywatnym²⁶.

Wsparcie osób powyżej 50 roku życia w ich rozwoju zawodowym, umiejętne wykorzystanie ich doświadczenia z jednoczesną pomocą w przystosowaniu do zmieniających się warunków pracy (np. informatyzacja urzędów) może przyczynić się do zwiększenia efektywności pracy

²³ Szef Służby Cywilnej oraz część dyrektorków generalnych promują wdrażanie przez urzędy inicjatyw mających na celu lepsze godzenie życia prywatnego z zawodowym, np. w formie stosowania elastycznego czasu pracy lub pokojów do pracy z dzieckiem.

²⁴ Komunikat Komisji Europejskiej *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, s. 22.

²⁵ W świetle prognozy ludności na lata 2003–2030 przygotowanej przez GUS, następują zmiany w strukturze ludności Polski – systematycznie będzie maleć liczba ludności w wieku produkcyjnym. Towarzyszyć temu będą niekorzystne zmiany w strukturze wiekowej ludności (starzenia się społeczeństwa).

²⁶ *Public Servants as Partners for Growth*, op. cit., s. 31.

tej grupy osób, a także złagodzić skutki zmian demograficznych w organizacji pracy w urzędach. Wspieranie osób starszych, między innymi w celu osiągnięcia wyższej wydajności, umożliwianie pracownikom zdobywania nowych umiejętności w celu przystosowania się do nowych warunków i na wypadek ewentualnych zmian w karierze zawodowej jest również kierunkiem wskazywanym do realizacji przez państwa członkowskie w Strategii *Europa 2020*²⁷. W służbie cywilnej podjęto już działania w tym kierunku – w latach 2010–2011 w ramach współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego projektu „Wdrożenie strategii szkoleniowej” objęto wsparciem grupę osób powyżej 45 roku życia, organizując szkolenia informatyczne, językowe, z zakresu rozwijania umiejętności osobistych i interpersonalnych, a także z zakresu efektywnego przywództwa w sektorze publicznym.

Stosunkowo niedużą lecz rosnącą liczebnie grupą w korpusie służby cywilnej są urzędnicy służby cywilnej (w 2012 r. – 6,2%, w 2011 r. – 5,9%, w 2010 r. – 5,6% korpusu), z czego najwięcej w ministerstwach (31,9% wszystkich urzędników), urzędach skarbowych (20,1% wszystkich urzędników) i urzędach kontroli skarbowej (12,3% wszystkich urzędników). Najliczniej urzędnicy służby cywilnej są reprezentowani w grupie wyższych stanowisk w służbie cywilnej, z odsetkiem urzędników wynoszącym 41,1%²⁸. Wzrost liczby urzędników służby cywilnej sprzyja budowie profesjonalnego korpusu służby cywilnej i tym samym realizacji konstytucyjnej zasady zawodowości tego korpusu²⁹. Uzyskanie statusu urzędnika jest bowiem możliwe tylko w przypadku osób z wykształceniem wyższym, doświadczeniem zawodowym w służbie cywilnej i znających co najmniej jeden język obcy, które ukończą postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem pozytywnym i miejscem uprawniającym do mianowania lub ukończą Krajową Szkołę Administracji Publicznej. Dokonywanie mianowań w służbie cywilnej, które odbywa się w ramach limitu urzędników w służbie cywilnej na dany rok budżetowy³⁰ stanowi także istotny czynnik motywujący do pracy w służbie cywilnej oraz element wzmacniający stabilność służby cywilnej.

Choć w 2012 r. odnotowano wzrost udziału zatrudnienia osób niepełnosprawnych w korpusie służby cywilnej – 3,2% (w 2011 r. – 2,8%) to nadal znacznie ono odbiegało (podobnie jak w innych obszarach gospodarki narodowej) od wskaźnika postulowanego w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (6%).

²⁷ Komunikat Komisji Europejskiej *Europa 2020*, op. cit., s. 21-22.

²⁸ Dane dotyczące zatrudnienia na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej zostały przedstawione w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, nie obejmują osób przebywających na zasiłkach chorobowych, urlopach macierzyńskich, wychowawczych i bezpłatnych.

²⁹ W świetle art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, korpus służby cywilnej działa w urzędach administracji rządowej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa.

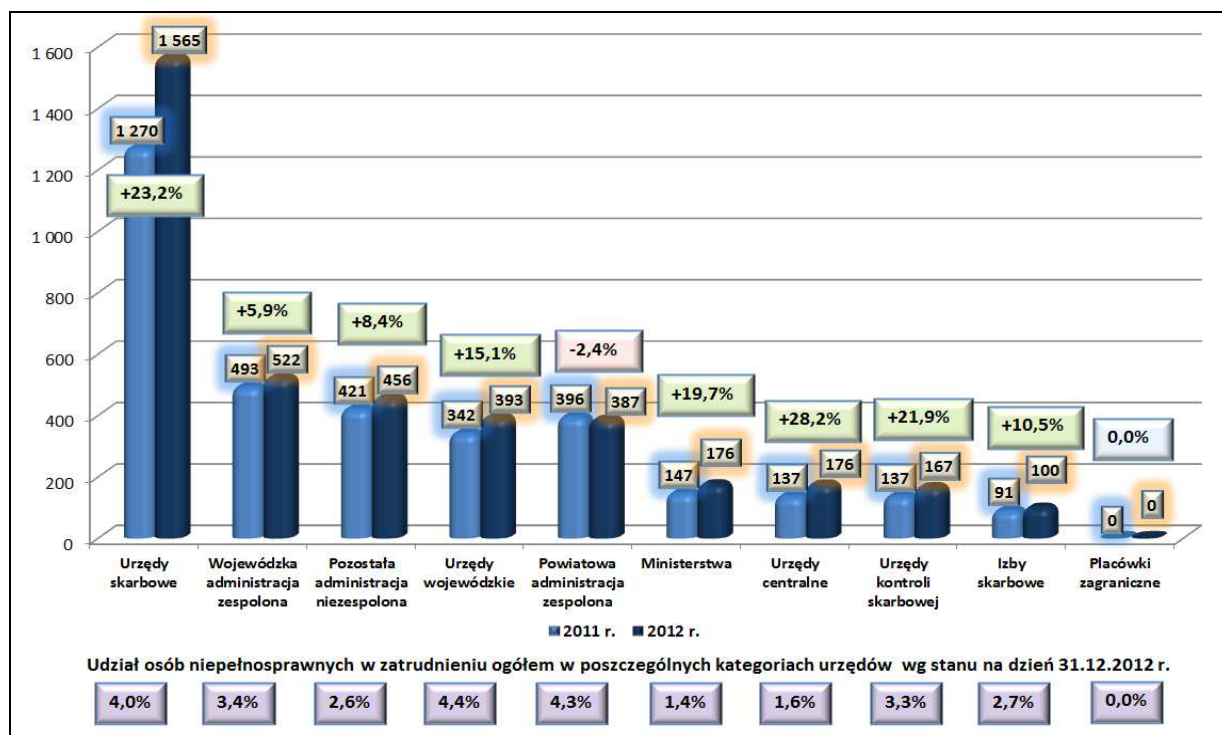
³⁰ W myśl art. 7 ustawy o służbie cywilnej, limit mianowań urzędników służby cywilnej na dany rok budżetowy określa ustawa budżetowa. Rada Ministrów ustala corocznie trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej i przedkłada go do wiadomości Sejmowi równocześnie z projektem ustawy budżetowej.

W dniu 31 grudnia 2012 r. w korpusie służby cywilnej było zatrudnionych 3 941 osób niepełnosprawnych (wzrost w stosunku do 2011 r. o 14,8%). Poziom ich zatrudnienia wzrósł niemal we wszystkich grupach urzędów (z wyjątkiem urzędów powiatowej administracji zespolonej). Szczególnie wzrost ten był widoczny w urzędach centralnych, skarbowych oraz w urzędach kontroli skarbowej (ponad 20% w stosunku rok do roku).

Porównanie danych dotyczących udziału osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu ogółem wskazuje, że udział tej grupy osób w korpusie służby cywilnej wzrósł w stosunku do 2011 r. o 0,4 p. proc (w 2012 r. – 3,2%, w 2011 r. – 2,8%). Największy wzrost udziału osób niepełnosprawnych odnotowano w urzędach skarbowych z 3,3% w 2011 r do 4,0% w 2012 r.

Na koniec 2012 r. najwyższy odsetek (udział) osób niepełnosprawnych odnotowano w urzędach wojewódzkich (4,4% ogółu osób zatrudnionych w tej grupie urzędów), najniższy – w ministerstwach (1,4% ogółu osób zatrudnionych w tej grupie urzędów).

Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w służbie cywilnej w podziale na grupy urzędów (stan na dzień 31 grudnia 2012 r.)



Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

W latach 2010–2012 podejmowano szereg działań na rzecz wyrównywania szans osób niepełnosprawnych przystępujących do naborów w korpusie służby cywilnej. Szef Służby Cywilnej, jako umocowany przedstawiciel Rządu, poparł rozwiązania zawarte w poselskim projekcie ustawy mającym na celu wprowadzenie zasady pierwszeństwa osób

niepełnosprawnych w zatrudnieniu na stanowiskach w korpusie służbie cywilnej³¹ oraz podejmował działania mające na celu promowanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w służbie cywilnej³². Ponadto urzędy coraz częściej zachęcają osoby niepełnosprawne do ubiegania się o stanowisko w służbie cywilnej zamieszczając stosowną informację w treści ogłoszenia o naborze zarówno na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej (w 2012 r. – 36%, w 2011 r. – 34% ogółu ogłoszeń), jak i na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (w 2012 r. – 51%, w 2011 r. – 39% ogółu ogłoszeń). Urzędy stosują także obowiązującą od 26 listopada 2011 r. zasadę pierwszeństwa w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.

Działania te mogą przyczynić się w dłuższej perspektywie do zwiększenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych w służbie cywilnej. Niemniej muszą one być połączone z przedsięwzięciami mającymi na celu dostosowanie urzędów i poszczególnych stanowisk pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz ogólnymi działaniami ułatwiającymi podnoszenie kwalifikacji przez osoby niepełnosprawne (w 2011 r. udział osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym posiadających wykształcenie wyższe wynosił 9,4%). Ważnym zagadnieniem jest także wspieranie aktywizacji zawodowej tych osób, gdyż większość osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wciąż pozostaje poza rynkiem pracy – jest bierna zawodowo (w 2011 r. – 73,6%). Zniechęcenie bezskutecznością poszukiwań pracy jest powodem zaprzestania aktywności w tym zakresie jedynie dla 1,5% osób niepełnosprawnych biernych zawodowo w wieku produkcyjnym. Pozostałe osoby niepełnosprawne nie poszukują pracy z innych przyczyn: z powodu choroby i niesprawności, w związku z emeryturą, ze względu na obowiązki rodzinne i związane z prowadzeniem domu, z uwagi na kontynuowanie nauki i uzupełnianie kwalifikacji³³. W tym kontekście istotne jest także przeciwstawianie się stereotypom i uprzedzeniom wobec osób niepełnosprawnych, dotyczącym niższej wydajności ich pracy czy też konieczności stałego monitorowania sposobu wykonania powierzonych im zadań, a także przełamywanie subiektywnych, psychologicznych barier w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, występujących zarówno po stronie tych osób jak i pracodawców.

Pomimo stwarzania osobom nieposiadającym obywatelstwa polskiego coraz większych możliwości ubiegania się o zatrudnienie w służbie cywilnej, zainteresowanie cudzoziemców pracą w służbie cywilnej jest znikome. Rok 2012 był kolejnym, w którym nastąpił wzrost liczby

³¹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 201, poz. 1183) weszła w życie w dniu 26 listopada 2011 r.

³² Szef Służby Cywilnej we współpracy z Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych upowszechniał w 2012 r. wiedzę nt. nowych regulacji dotyczących dostępu osób niepełnosprawnych do korpusu służby cywilnej m.in. w trakcie konferencji „Osoby niepełnosprawne jako kandydaci na wolne stanowiska w służbie cywilnej”, Dnia otwartego dla służby cywilnej, warsztatów „Służba cywilna pracodawcą osób niepełnosprawnych”.

³³ Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2011 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, przekazana do Sejmu RP w dniu 12 września 2012 r., s. 7 i 13–14.

wniosków kierowanych do Szefa Służby Cywilnej o wyrażenie zgody na wskazanie stanowisk, o które poza obywatelami polskimi mogą ubiegać się również cudzoziemcy, jak również wzrost liczby ogłoszeń dostępnych dla cudzoziemców. W 2012 r. opublikowano 378 tego typu ogłoszeń (w 2011 r. – 129, w 2010 r. – 88). W odpowiedzi na ww. ogłoszenia wpłynęło jedynie 5 ofert od osób nieposiadających obywatelstwa polskiego. Spośród tych osób, dwie spełniły wymagania formalne, w wyniku czego w 2012 r. doszło do zatrudnienia w służbie cywilnej 1 cudzoziemca”.

Osoby zatrudnione w służbie cywilnej charakteryzują się wyższymi kwalifikacjami zawodowymi w stosunku do ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej. Świadczy o tym m.in. ok. 50% udział osób zajmujących stanowiska, na których wymagane jest wykształcenie wyższe w korpusie służby cywilnej, podczas gdy zgodnie z danymi GUS, odsetek osób z wykształceniem wyższym wśród pracujących w gospodarce narodowej wynosi ok. 30%³⁴. Świadczy to o potencjale intelektualnym służby cywilnej, który może być wykorzystany na rzecz skutecznego i efektywnego realizowania zadań. Wyższe kwalifikacje zawodowe członków korpusu służby cywilnej są jednym z powodów wyższego poziomu ich wynagrodzeń w stosunku do ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej w 2012 r. (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym – 4 729 zł brutto) było o 34,3% wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ogółem, które w tym samym okresie wyniosło 3 522 zł brutto. Jednocześnie było ono wyższe (o 26,8%) od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, które wyniosło w 2012 r. 3 728 zł brutto wraz z wypłatami nagród z zysku. Warto podkreślić, że mimo wyższych kwalifikacji wymaganych na stanowiskach należących do służby cywilnej, przeciętne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej w latach 2009–2012 realnie spadało, w przeciwieństwie do gospodarki narodowej³⁵.

6. Organizacja zarządzania w służbie cywilnej

Za zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej odpowiadają różne podmioty. Realizacja polityki personalnej i dokonywanie – na podstawie ustawy o służbie cywilnej, Kodeksu pracy i innych przepisów prawa pracy – czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w ok. 2300 urzędach w służbie cywilnej należy do kompetencji dyrektorów generalnych urzędów i kierowników urzędów – w przypadku urzędów, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego urzędu. Na szczeblu centralnym kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej należy do kompetencji Szefa Służby Cywilnej, a także – w niektórych obszarach – do innych podmiotów, np. Ministra Finansów

³⁴ *Aktywność ekonomiczna ludności Polski. I kwartał 2012*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, s. 149.

³⁵ Więcej informacji na temat spadku wynagrodzeń w służbie cywilnej znajduje się w rozdziale 7 – *Mechanizmy motywacji, system wynagradzania w służbie cywilnej*.

w odniesieniu do administracji skarbowej czy Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej w odniesieniu do służby zagranicznej. Jednocześnie istotny wpływ na kwestię zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej posiada minister właściwy do spraw administracji publicznej. Działalność administracji publicznej obejmuje swoim zakresem między innymi sprawy organizacji urzędów administracji publicznej, reform i organizacji struktur administracji publicznej oraz zespolonej administracji rządowej w województwie. Sprawy te, w szczególności poprzez działania ministra właściwego do spraw administracji publicznej o charakterze regulacyjnym, mają bezpośrednie przełożenie na zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Tym samym duży wpływ na skuteczność i efektywność działań podejmowanych w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej ma współdziałanie wyżej wymienionych podmiotów.

W zdecentralizowanym systemie zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej rolą Szefa Służby Cywilnej jest głównie określanie ram prawnych, reakcja na sygnały o nieprawidłowościach oraz dostarczanie dobrych praktyk. Przykłady administracji publicznej różnych państw (np. Kanady, Szwecji) wskazują, że w przypadku tak zdecentralizowanych systemów często jest wdrażany system monitoringu funkcjonowania urzędów. Dzięki temu, kadra kierownicza ma pozostawiony znaczący margines decyzyjności dot. zarządzania urzędami, ale jednocześnie jest rozliczana z efektów działania. Także w polskiej służbie cywilnej, w przypadku braku zmian dotyczących większej centralizacji procesów kadrowych, zalecane byłoby wypracowanie skutecznego systemu monitoringu.

Ustawa o służbie cywilnej daje możliwość stosowania instrumentów zarządzania takich jak standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (określane w drodze zarządzenia przez Szefa Służby Cywilnej) i programy zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach (przygotowywane przez dyrektorów generalnych urzędów i kierowników urzędów – w przypadku urzędów, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego urzędu). Tworzą one podstawy do zapewnienia spójności podejmowanych działań w służbie cywilnej oraz określenia celów i zadań do wykonania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach. Uznając, iż efektywna administracja to między innymi organizm, który zna i rozumie kierunek w jakim podąża, opracowanie i wdrożenie tych instrumentów może przyczynić się do zwiększenia efektywności funkcjonowania korpusu służby cywilnej.

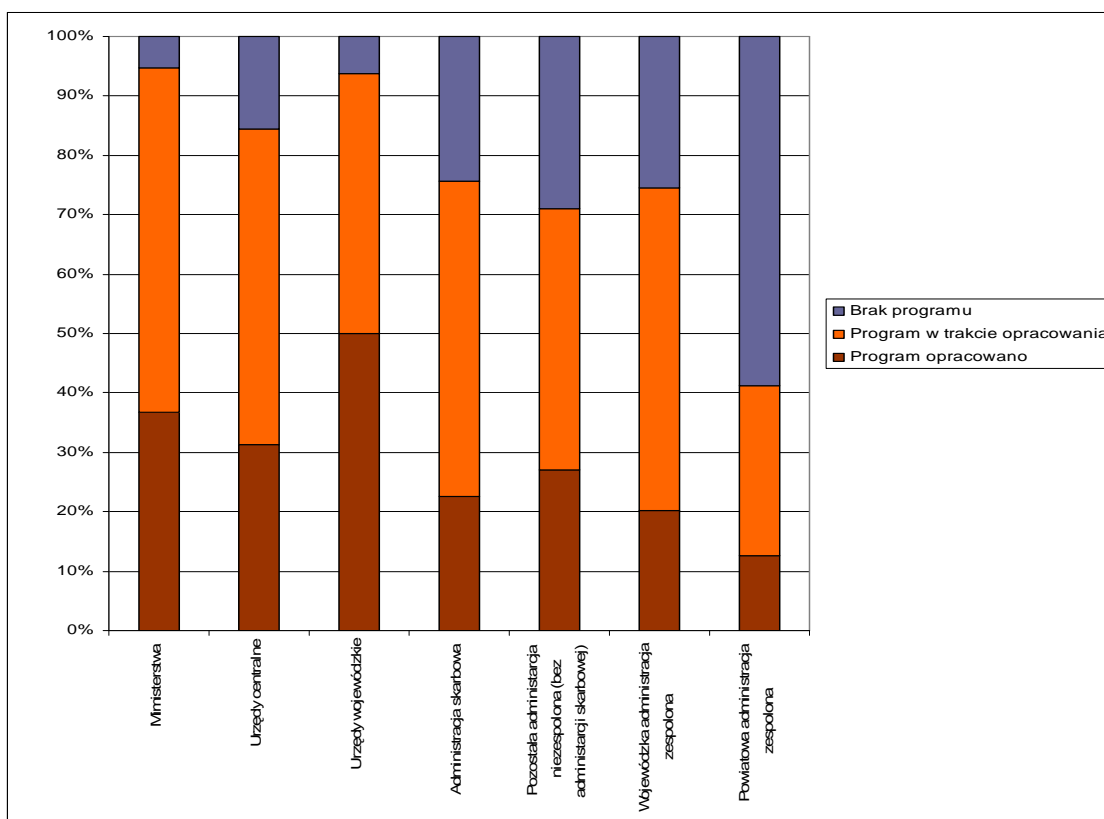
Z analizy materiałów przekazanych przez ministerstwa, urzędy centralne i wojewódzkie, a także izby skarbowe i urzędy kontroli skarbowej w kwietniu 2010 r. wynikało, że określenie *program zarządzania zasobami ludzkimi* jest różnie rozumiane, co wpływało na niejednorodność przygotowywanych dokumentów zarówno pod względem ich zawartości, jak i formy³⁶. Różny

³⁶ T. Rostkowski, Programy zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach zatrudniających członków korpusu służby cywilnej – raport z przeprowadzonej analizy, 2010.

sposób definiowania tego pojęcia miał także istotne znaczenie przy udzielaniu odpowiedzi na pytanie o przygotowanie takiego programu. Biorąc to pod uwagę oraz uwzględniając fakt, że część urzędów sygnalizowała problemy w zakresie opracowania programów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie (w 2011 r. – 8%)³⁷, podjęto działania w celu wsparcia dyrektorów generalnych urzędów w procesie tworzenia tych programów. W 2012 r. Szef Służby Cywilnej wydał i upowszechnił zarządzenie w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej³⁸, które określa między innymi standardy w obszarze organizacji zarządzania zasobami ludzkimi, w tym w zakresie opracowywania programów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach.

Stan zaawansowania prac nad opracowaniem programów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem. Przykładowo, podczas gdy na przygotowanie lub rozpoczęcie przygotowania programów w 2012 r. wskazało 94,7% ministerstw, 93,8% urzędów wojewódzkich, 84,4% urzędów centralnych, to działania takie zostały podjęte jedynie w 41,3% urzędów administracji zespolonej szczebla powiatowego³⁹.

Stopień przygotowania programów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach w 2012 r.



Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

³⁷ Na podstawie danych przekazanych przez dyrektorów generalnych urzędów w sprawozdaniach z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2011 r.

³⁸ Zarządzenie Nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej określa standardy zarządzania zasobami ludzkimi w pięciu obszarach: organizacja zarządzania zasobami ludzkimi, nabór i wprowadzenie do pracy, motywowanie, rozwój i szkolenia, rozwiązanie stosunku pracy.

³⁹ Na podstawie danych przekazanych przez dyrektorów generalnych urzędów w sprawozdaniach z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2012 r.

Stan w zakresie stosowania metod zarządzania podnoszących jakość zarządzania w służbie cywilnej jest silnie zróżnicowany – prawie 24% urzędów deklaruje, że wdrożyło normy ISO lub CAF⁴⁰. Niektóre resorty podjęły kroki zmierzające do opracowania i wdrożenia spójnej polityki i strategii zarządzania jakością w ramach danej grupy urzędów (strategia kompleksowego zarządzania jakością w polskiej administracji podatkowej, programy przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, optymalizacja podejścia procesowego⁴¹). Brak podejścia procesowego oraz mała elastyczność zarządzania są istotnymi przeszkodami w zwiększeniu efektywności administracji rządowej. Wskazuje się także, że efektywnie działające instytucje państwowe to te, które traktują obywateli (jednostki) i przedsiębiorców jako ważnych klientów. W latach 2010–2012 realizowano szereg projektów ze środków europejskich mających na celu udzielenie urzędom kompleksowego wsparcia w zakresie podnoszenia jakości zarządzania organizacją, w szczególności w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, wiedzą, podejścia procesowego, zarządzania jakością, standardów i procesu obsługi klienta⁴². Uzasadnione jest kontynuowanie tych działań. Przyczyniają się one do usprawnienia funkcjonowania administracji i służą kształtowaniu pozytywnego wizerunku służby cywilnej.

Efektywne planowanie i zarządzanie wymaga szybkiego dostępu do informacji. W służbie cywilnej zrealizowano już działania, które częściowo uprościły i usprawniły proces gromadzenia oraz przetwarzania danych poprzez wdrożenie narzędzi informatycznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W latach 2010–2012 r. stworzono i rozbudowano informatyczny „System wspierający efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi w korpusie służby cywilnej” – SWEZ_HR. Całkowite przejście na elektroniczną formę sprawozdawczości pozwoliło na ujednoczenie oraz usprawnienie realizacji obowiązków sprawozdawczych przez dyrektorów generalnych i komórki kadrowo-finansowe urzędów. Zasadne jest dalsze doskonalenie tego narzędzia w oparciu o doświadczenia zebrane w trakcie użytkowania systemu. Umożliwi to szybszą i mniej pracochłonną realizację zadań przez członków korpusu służby cywilnej, a tym samym przyczyni się do zwiększenia ich efektywności.

Duże znaczenie dla zwiększenia efektywności członków korpusu służby cywilnej ma elastyczna organizacja pracy, w tym elastyczne ustalanie czasu pracy. W dotychczasowym stanie prawnym w służbie cywilnej istnieje możliwość stosowania dwóch systemów czasu pracy: podstawowego i równoważnego. Z informacji przekazywanych przez różne urzędy

⁴⁰ W świetle Raportu „Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej”, system zarządzania jakością oparty o wymagania normy ISO 9001 oraz model CAF staje się znaczącym narzędziem wspierającym pożądane kierunki rozwoju administracji. Wymagania normy ISO i kryteria modelu CAF, akcentujące potrzebę stałego pomiaru dokonań organizacji, nowoczesnego przywództwa i kształtowania procesów pozyskiwania i zarządzania informacjami w otoczeniu, są uznawane za właściwe narzędzia do planowania zmian.

⁴¹ Podejściem procesowym nazywamy systematyczną identyfikację procesów w organizacji oraz odpowiednie zarządzanie tymi procesami i ich wzajemnymi powiązaniami.

⁴² Ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego zrealizowano projekty: „Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr poprzez realizację wdrożeń usprawniających ukierunkowanych na poprawę procesów zarządzania w administracji rządowej”, „Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap”, „Klient w centrum uwagi administracji”, „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich”.

(np. inspekcję weterynaryjną, inspekcję transportu drogowego, inspekcję ochrony środowiska, inspekcję ochrony roślin i nasiennictwa) wynika, że dotychczasowe regulacje w zakresie czasu pracy są niewystarczające dla zapewnienia prawidłowego wykonywania ich zadań. Modyfikacja przepisów regulujących czas pracy członków korpusu służby cywilnej jest jedną z najczęściej zgłaszanych przez urzędy propozycji zmian w ustawie o służbie cywilnej⁴³. Z tego punktu widzenia za ważne należy uznać opracowanie i wprowadzenie zmian, których celem jest umożliwienie stosowania w urzędach również innych systemów czasu pracy: systemu zadaniowego, systemu pracy weekendowej, systemu skróconego tygodnia. Istotnym zagadnieniem jest także dostosowanie sposobu rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych w służbie cywilnej do rozwiązań przyjętych w Europejskiej Karcie Społecznej.

7. Nabór do służby cywilnej

Obowiązujące od wielu lat zasady naboru do służby cywilnej (otwartość, jawność, konkurencyjność), a także nowe instrumenty monitorowania naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej wprowadzone przez ustawę o służbie cywilnej z 2008 r. i działania Szefa Służby Cywilnej⁴⁴, tworzą dobre podstawy do przeprowadzenia tego procesu w rzetelny sposób. Wyniki kontroli funkcjonowania służby cywilnej przeprowadzonej w 2011 r. wskazują, że w zdecydowanej większości kontrolowanych urzędów wdrożono wewnętrzne procedury naboru, w tym na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, w których zostały doprecyzowane regulacje ustawowe. Nabory na wolne stanowiska pracy w kontrolowanych urzędach były realizowane w sposób zapewniający dochowanie zasady otwartości i konkurencyjności wyboru kandydatów. Zapewniano jawność postępowania zarówno na etapie ogłoszeń o naborach jak informowania o ich wynikach⁴⁵.

Zainteresowanie pracą w służbie cywilnej jest uzależnione w dużej mierze od ogólnej sytuacji na rynku pracy. W okresie, gdy rynek pracy staje się rynkiem pracownika, zainteresowanie zatrudnieniem w administracji, w tym w służbie cywilnej maleje. Potwierdza to analiza dostępnych danych⁴⁶. W 2008 r., największą grupę problemów z jakimi urzędy spotykały się podczas procesu naboru na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej stanowiły problemy związane z funkcjonowaniem rynku pracy (87,2% wskazań). Wśród nich najczęściej wymieniano brak odpowiednio wykwalifikowanej kadry na rynku pracy, co w konsekwencji wiązało się ze zgłoszeniami osób, które nie spełniały wymagań

⁴³ Zmiany w tym zakresie są jednym z zagadnień, które znalazły się w przygotowanym w 2012 r. przez Szefa Służby Cywilnej projekcie założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw.

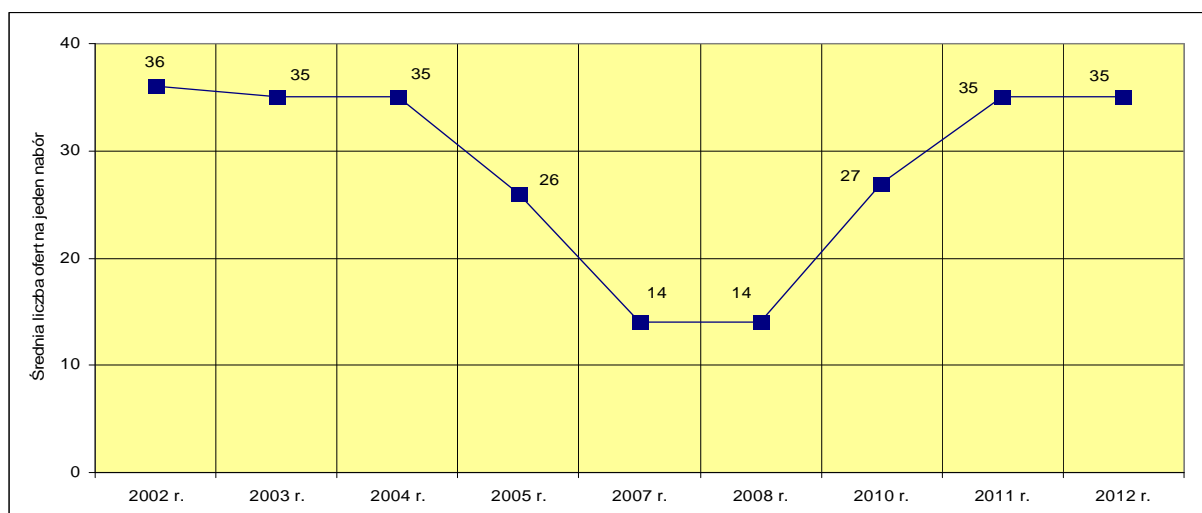
⁴⁴ Możliwość kierowania przez Radę Służby Cywilnej i Szefa Służby Cywilnej przedstawicieli w celu obserwacji przebiegu procesu naboru, rekomendacje Szefa Służby Cywilnej dotyczące przeprowadzania naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, standardy w zakresie naboru i wprowadzenia do pracy, które są częścią wydanego w 2012 r. zarządzenia Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

⁴⁵ Informacja o wynikach kontroli, op. cit., s. 25 i 34.

⁴⁶ Raport z badania dotyczącego monitorowania procesu naboru w służbie cywilnej zrealizowanego na losowej próbie urzędów, obejmującego okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r., przeprowadzonego przez Departament Służby Cywilnej KPRM oraz sprawozdania dyrektorów generalnych urzędów z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w latach 2009–2012.

określonych w ogłoszeniu (64,1% wskazań) lub brakiem kandydatów (22,8% wskazań). Istotnym problemem w przyciągnięciu do pracy wysoko wykwalifikowanej kadry było także zbyt niskie wynagrodzenie oferowane kandydatom (20% wskazań). W latach 2009–2012 zanotowano znaczący spadek sygnalizowanych problemów z naborem, związanych z funkcjonowaniem rynku pracy (brak kandydatów, kłopoty z pozyskaniem specjalistów określonych dziedzin, rezygnacja z ubiegania się o wolne stanowiska po zapoznaniu się z oferowanym wynagrodzeniem). Problemy takie zgłosiło w 2009 r. – 39%, w 2010 r. – 11% urzędów. W 2012 r. jedynie 4% urzędów wskazało na brak kandydatów posiadających specjalistyczne wykształcenie lub doświadczenie niezbędne do pracy w urzędzie, a 3% urzędów – na brak zainteresowania lub rezygnację kandydatów z ubiegania się o wolne stanowisko ze względu na niskie wynagrodzenie. Może odzwierciedlać to zmiany na rynku pracy spowodowane kryzysem, przekładające się na większe zainteresowanie podjęciem pracy w służbie cywilnej. Niemniej, ze względu między innymi na wymóg posiadania stażu pracy w jednostkach sektora finansów publicznych w przypadku osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz znaczne różnice w wynagrodzeniach oferowanych wysoko wykwalifikowanym specjalistom i menedżerom wysokiego szczebla w służbie cywilnej i sektorze biznesowym, przyciągnięcie do pracy w służbie cywilnej pracowników o wysokich kompetencjach, specjalistów w określonych dziedzinach nadal może być trudne. Urzędy sygnalizowały np. trudności w pozyskaniu wysokiej klasy specjalistów w zakresie finansów i bankowości, ekspertów w dziedzinie informatyki, telekomunikacji, inżynierów, specjalistów w zakresie budowy dróg i mostów, metrologii, lotnictwa, kolejnictwa, farmacji, osób z uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii, budownictwa, weterynarii⁴⁷.

Zainteresowanie pracą na stanowiskach niebędących wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej w latach 2002–2012



Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

⁴⁷ Na podstawie danych przekazanych przez dyrektorów generalnych urzędów w sprawozdaniach z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2010 r.

W 2012 r. stopień zainteresowania pracą na stanowiskach niebędących wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej utrzymywał się na podobnym do 2011 r. poziomie – średnio 35 ofert na jeden nabór. Niemniej, im wyższa grupa stanowisk, tym generalnie mniejsza liczba kandydatów ubiega się o zatrudnienie na wolnym stanowisku. W naborach na stanowiska wspomagające składano w 2012 r. średnio 52 oferty, natomiast na wyższe stanowiska w służbie cywilnej – średnio 6 ofert. Może wiązać się to ze znacznie większymi wymaganiami wobec tych stanowisk, jak również ze znacznie mniejszymi wynagrodzeniami w stosunku do porównywalnych stanowisk w sektorze prywatnym.

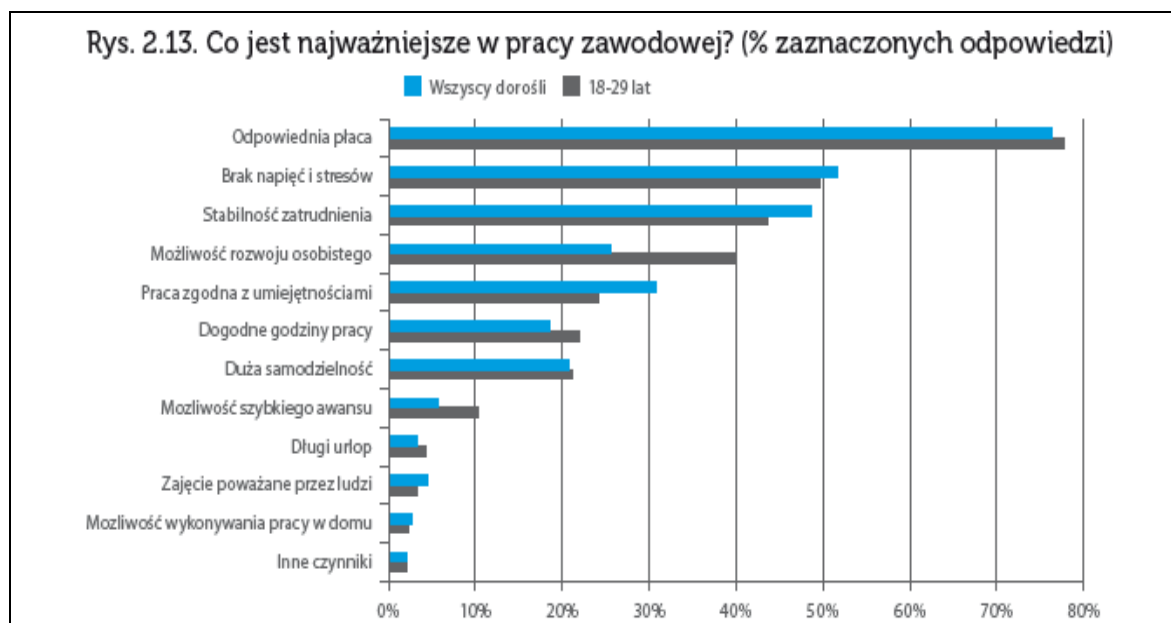
Praca w służbie cywilnej może być natomiast atrakcyjna dla osób młodych, rozpoczynających karierę zawodową, gdyż dostępne analizy wskazują, że płace na nisko zaszeregowanych (na najniższych szczeblach kariery) stanowiskach w każdej z grup stanowisk są wystarczająco konkurencyjne, pozwalają na przyciągnięcie i utrzymanie kandydatów do pracy o odpowiednich kwalifikacjach oraz skuteczne ich motywowanie⁴⁸.

W świetle prowadzonych badań, wynagrodzenie jest jednym z najważniejszych czynników przy wyborze pracy, ma ono również dominujące znaczenie jeśli chodzi o zadowolenie pracownika z wykonywanego zajęcia. Wskazuje się jednak, że w miarę polepszania się sytuacji na rynku pracy na znaczeniu zyskiwać będą także inne kwestie, np. rozwiązania ułatwiające pogodzenie życia zawodowego z prywatnym, atmosfera w miejscu pracy czy wizerunek pracodawcy⁴⁹. Choć wśród młodych osób (18–29 lat) dominuje przekonanie o tym, że najważniejsze w pracy są odpowiednie dochody (78% wskazań), to bardzo ważny jest dla nich także brak stresów i napięć (50%), stabilność zatrudnienia (44%) i możliwość osobistego rozwoju (40%). Wskazuje się, że współczesna polska młodzież coraz bardziej odpowiada charakterystyce generacji Y, która ma wysokie wymagania w stosunku do pracy, jest elastyczna, otwarta, nastawiona na dynamiczną karierę, ale jednocześnie uważa, że czas poświęcany pracy nie może przekreślać możliwości rozwijania własnych zainteresowań, odbierać prawa do odpoczynku czy przebywania z rodziną. Duża waga przywiązywana przez osoby młode do życia rodzinnego, towarzyskiego i czasu wolnego sprawia, że równowaga pomiędzy pracą a życiem osobistym jest ważną zasadą⁵⁰.

⁴⁸ Raport HRM Partners SA z przeprowadzenia badania i dokonania analizy wynagrodzeń w służbie cywilnej w porównaniu do wynagrodzeń w pozostałych urzędach administracji publicznej oraz sektorach gospodarki, 2010 r.

⁴⁹ Ogólnopolskie badanie Campus przeprowadzone dla portalu Pracuj.pl przez Interaktywny Instytut Badań Rynkowych, 2010 r.

⁵⁰ Raport Młodzi 2011, KPRM, Warszawa 2011, s. 50-51.



Źródło: Raport Młodzi 2011, KPRM, Warszawa, 2011 r.

Znajduje to potwierdzenie w wynikach badań przeprowadzonych wśród polskich studentów na temat idealnego pracodawcy⁵¹. Ujawniły one, że najwięcej studentów za najważniejsze cele kariery zawodowej uznaje bezpieczeństwo zatrudnienia, osiągnięcie pozycji eksperta oraz zachowanie równowagi pomiędzy życiem zawodowym i prywatnym. O atrakcyjności i wyborze pierwszego pracodawcy decyduje także możliwość zdobycia mocnych referencji na przyszłość, perspektywa uzyskania wysokich zarobków oraz możliwość szkoleń i rozwoju zawodowego. W tym kontekście za niezbędne należy uznać działania ukierunkowane na zwiększenie motywacji do pracy w służbie cywilnej, w tym poprzez wprowadzanie rozwiązań wspierających łączenie życia zawodowego i prywatnego, a także podejmowanie inicjatyw mających na celu poprawę wizerunku służby cywilnej, promowania służby cywilnej jako dobrego pracodawcy, wspierającego rozwój zawodowy pracowników.

8. Mechanizmy motywacji, system wynagradzania w służbie cywilnej

Celem wynagrodzeń w każdej organizacji powinno być przyciągnięcie najlepszych kandydatów do pracy i ich utrzymanie, a także motywowanie pracowników do efektywnej pracy. W 2012 r. 12% urzędów uznało za istotny problem niskie i mało konkurencyjne wynagrodzenia, w szczególności w stosunku do sektora prywatnego⁵².

Z danych dotyczących relacji wynagrodzeń w służbie cywilnej do wynagrodzeń na porównywalnych stanowiskach pracy w sektorze biznesowym wynika⁵³, że wynagrodzenia

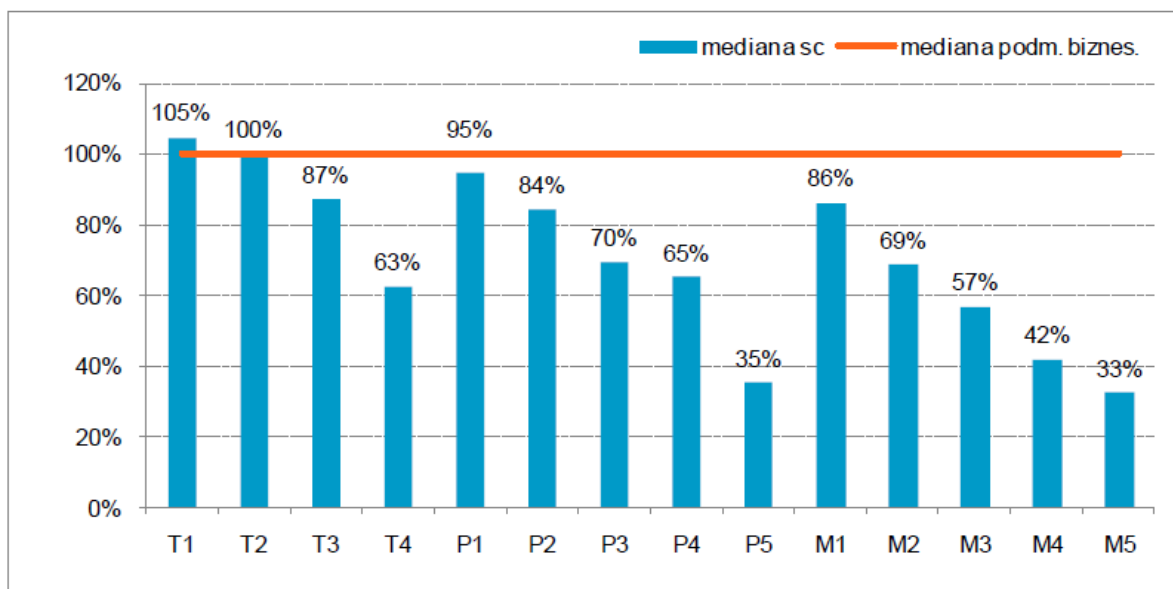
⁵¹ Raport *Uniwersum Student Survey 2012*.

⁵² Na podstawie danych przekazanych przez dyrektorów generalnych urzędów w sprawozdaniach z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2012 r.

⁵³ Raport HRM Partners S.A. z przeprowadzenia badania i dokonania analizy wynagrodzeń w służbie cywilnej w porównaniu do wynagrodzeń w pozostałych urzędach administracji publicznej oraz sektorach gospodarki, grudzień 2010 r. W badaniu wykorzystana została metodyka klasyfikacyjna oparta na tzw. Mapie karier, uwzględniającej podział badanych stanowisk na trzy

w służbie cywilnej są najbardziej konkurencyjne na nisko zaszeregowanych (na najniższych szczeblach kariery) stanowiskach w każdej z grup stanowisk, gdzie mediany wynagrodzeń zasadniczych kształtują się na poziomie od 71% do 85% wynagrodzeń w sektorze biznesowym, a mediany wynagrodzeń całkowitych od 84% do 105%. Analitycy uznają, że płace na tych stanowiskach są wystarczająco konkurencyjne, pozwalają na przyciągnięcie i utrzymanie kandydatów do pracy o odpowiednich kwalifikacjach oraz skuteczne ich motywowanie. Niższą konkurencyjność wynagrodzeń w służbie cywilnej odnotowano w odniesieniu do stanowisk wysoko wykwalifikowanych specjalistów i menedżerów wysokiego szczebla, dla których mediany wynagrodzeń zasadniczych stanowią ok. 25%–26% w porównaniu z sektorem biznesowym i 33%–35% w odniesieniu do mediany wynagrodzeń całkowitych, co może być poważnym źródłem ryzyka związanego z możliwością przyciągnięcia i utrzymania pracowników o odpowiednich kwalifikacjach.

Porównanie wynagrodzeń całkowitych w służbie cywilnej i sektorze biznesowym w 2010 r.



Źródło: Raport HRM Partners S.A. z przeprowadzenia badania i dokonania analizy wynagrodzeń w służbie cywilnej w porównaniu do wynagrodzeń w pozostałych urzędach administracji publicznej oraz sektorach gospodarki, 2010 r.

Stanowiska wsparcia: T1 Początkujący, T2 Młodszy, T3 Doświadczony, T4 Wiodący.

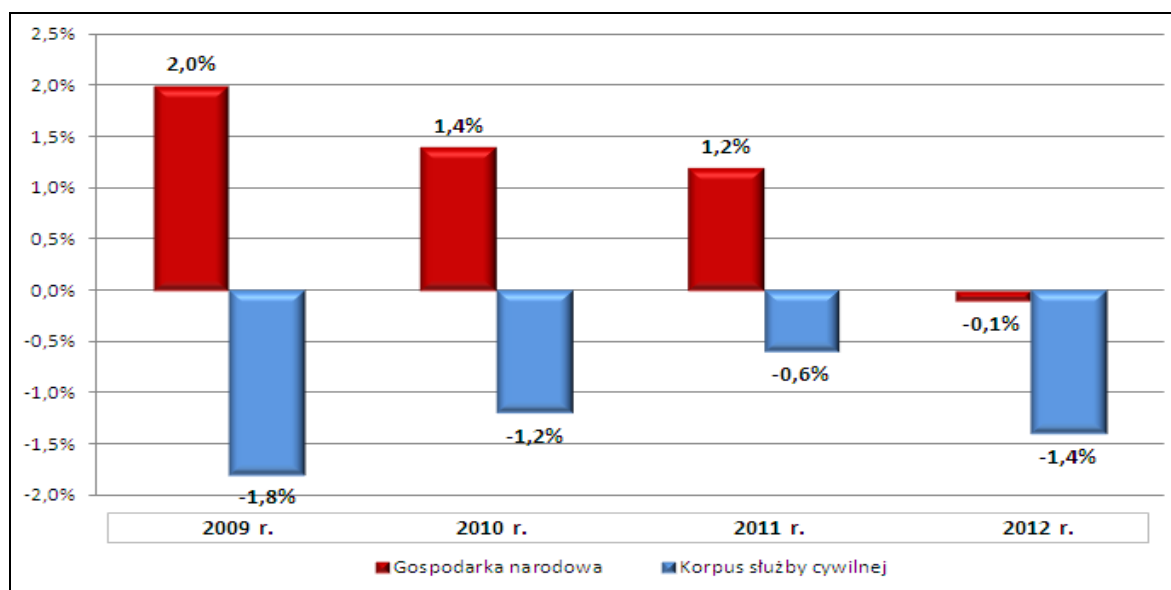
Stanowiska specjalistyczne: P1 Początkujący, P2 Młodszy, P3 Samodzielny, P4 Ekspert, P5 Doświadczony ekspert.

Stanowiska zarządzające: M1 Nadzorujący, M2 Liniowy, M3 Starszy, M4 Integrujący, M5 Generalny.

W tym kontekście niepokojący jest zanotowany w 2012 r. czwarty rok z rzędu realny spadek wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, który w latach 2009–2012 wyniósł 4,9%, przy towarzyszącym mu w tym samym czasie realnym wzroście wynagrodzeń w gospodarce narodowej o 4,8%. Realne zmiany wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej oraz w gospodarce narodowej w poszczególnych latach obrazuje poniższy wykres.

grupy (stanowiska zarządzające, specjalistyczne, wsparcia). W ramach każdej z grup określone zostały szczeble kariery odzwierciedlające role stanowiska w organizacji.

Realna zmiana wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej i gospodarce narodowej w latach 2009–2012



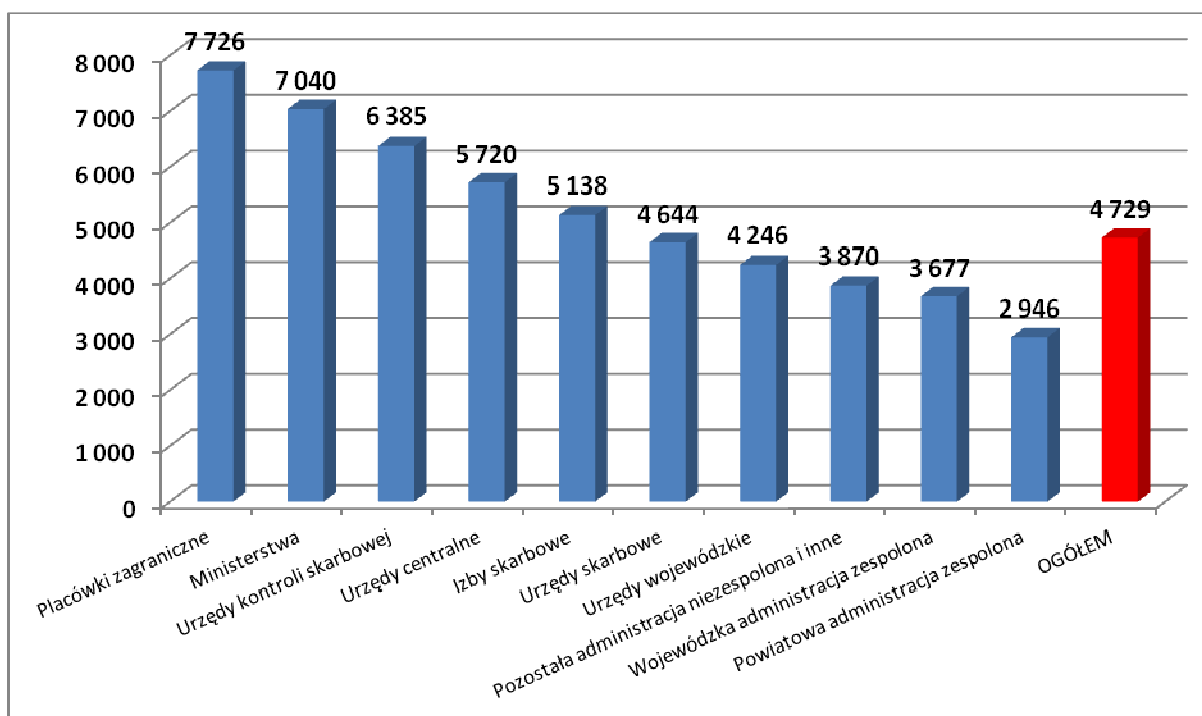
Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Wyżej wymienione badania wskazują, że zmiennymi elementami wynagrodzenia (nagrody i premie), w służbie cywilnej jest objęta podobna grupa osób co w sektorze biznesowym (96% pracowników w służbie cywilnej wobec 86% pracowników w sektorze biznesowym). Przy czym w służbie cywilnej świadczenie to dotyczy wypłaconych nagród o charakterze uznaniowym, natomiast w sektorze biznesowym dotyczy premii, które są przyznawane za realizację celów. Dodatkowo w sektorze biznesowym przyznawane są nagrody o charakterze uznaniowym.

Przeprowadzone badania akcentują jednocześnie, że mimo wielu ograniczeń natury budżetowej i prawnej dokładano wielu starań, aby płace w służbie cywilnej były kształtowane w sposób bardziej racjonalny. Analiza spójności wewnętrznej płac w służbie cywilnej potwierdza „spłaszczenie” wynagrodzeń, zarówno zasadniczych jak i zmiennych, dla stanowisk wspomagających, gdzie niezależnie od złożoności pracy na stanowiskach w tej grupie oferowane jest podobne wynagrodzenie. Natomiast w pozostałych grupach stanowisk udaje się utrzymać właściwe zróżnicowanie wewnętrzne wynagrodzeń.

W korpusie służby cywilnej występuje zróżnicowanie poziomu wynagrodzeń w poszczególnych grupach urzędów. W 2012 r. najwyższy poziom wynagrodzeń według grup urzędów odnotowano w placówkach zagranicznych, w których przeciętne miesięczne wynagrodzenie kształtowało się na poziomie 7 726 zł brutto oraz w ministerstwach – 7 040 zł brutto. Najniższy poziom wynagrodzeń wystąpił zaś w powiatowej administracji zespolonej – 2 946 zł brutto, a więc poniżej przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (3 522 zł).

**Wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ogółem
(wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) członków korpusu służby cywilnej w 2012 r.
w podziale na grupy urzędów (w zł, brutto)**



Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Ograniczenia finansowe stanowią barierę dla wyrównania dysproporcji w poziomie wynagrodzeń w poszczególnych grupach urzędów, a także dysproporcji w poziomie wynagrodzeń w służbie cywilnej i w sektorze biznesowym w poszczególnych grupach stanowisk. Niemniej, aby zmniejszać ryzyko odchodzenia ze służby cywilnej do sektora biznesowego najbardziej kompetentnych pracowników, w szczególności wysoko wykwalifikowanych specjalistów i menedżerów wysokiego szczebla, można w większym stopniu wykorzystywać narzędzia motywacji finansowej w ramach dostępnych środków na wynagrodzenia (np. obejmować nagrodami w urzędach mniejszą grupę osób i różnicować poziom wypłacanych nagród w zależności od efektów wykonywanej pracy). Zasadne jest również stałe monitorowanie wynagrodzeń w służbie cywilnej i ich analiza porównawcza – także z wynagrodzeniami poza służbą cywilną.

W 2008 r. w służbie cywilnej przeprowadzono wartościowanie stanowisk pracy, które pozwoliło ustalić relatywną wartość poszczególnych stanowisk w urzędach, a tym samym dało podstawę do porównywania wartości stanowisk pracy i kształtowania wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej w bardziej sprawiedliwy sposób. Efektem podjętych działań było między innymi podniesienie wynagrodzeń tym pracownikom, którzy zarabiali najmniej

w porównaniu do ustalonej wartości ich stanowisk pracy⁵⁴. Audyt wewnętrzny dotyczący wdrożenia wartościowania pracy przeprowadzony w 2008 r. we współpracy z Ministerstwem Finansów wykazał, w zdecydowanej większości, poprawne wdrożenie tego narzędzia przez urzędy. Powszechnie uznaje się, iż proces wartościowania stanowisk pracy tworzy racjonalne podstawy do opracowania i utrzymania sprawiedliwej i uzasadnionej struktury płac, pomaga w zarządzaniu zależnościami istniejącymi między stanowiskami w danej organizacji, umożliwia podejmowanie konsekwentnych decyzji dotyczących stopniowania i stawek za pracę, tworzy schemat porównywania wartości stanowisk tak, aby zapewnić równą płacę za pracę o takiej samej wartości⁵⁵. W tym kontekście za ważne należy uznać sfinalizowanie w styczniu 2011 r. prac mających na celu uzupełnienie i zmianę dotychczasowych przepisów dotyczących zasad opisywania i wartościowania stanowisk pracy niebędących wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, a także wprowadzenie nowych rozwiązań dotyczących metodologii opisywania i wartościowania wyższych stanowisk w służbie cywilnej⁵⁶. W 2011 r. rozpoczął prace zewnętrzny zespół wartościujący, którego zadaniem jest wartościowanie stanowisk dyrektorów generalnych urzędów. Do końca 2012 r. zwartościowano łącznie 55 tych stanowisk pracy (w 2012 r. – 29, w 2011 r. – 26). Wyniki wartościowania zostały przesłane do akceptacji odpowiednim kierownikom urzędów. Prace zespołu są kontynuowane.

Istotnym zagadnieniem, ale jednocześnie trudnym do realizacji ze względu na brak dodatkowych środków finansowych, jest uwzględnienie wyników wartościowania stanowisk pracy przy ustalaniu wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej.

W świetle wyników badań⁵⁷, największy wpływ na stosunek do pracy ma, oprócz wysokości wynagrodzenia, stabilność zatrudnienia, atmosfera w miejscu pracy, satysfakcja z pracy, organizacja pracy, możliwość podwyższania własnych zdolności i umiejętności. Jednocześnie wzrost wynagrodzenia jest uznawany za najsilniej motywujący czynnik (pozwalający na poprawę stosunku do pracy). W dalszej kolejności badani wskazali na większe możliwości rozwoju zawodowego, lepszą organizację pracy, wzrost satysfakcji z pracy.

⁵⁴ Na podniesienie wysokości wynagrodzeń w wyniku przeprowadzonego procesu wartościowania stanowisk przeznaczono część środków z rezerwy celowej budżetu państwa w wysokości ok. 264 478 tys. zł wraz z pochodnymi.

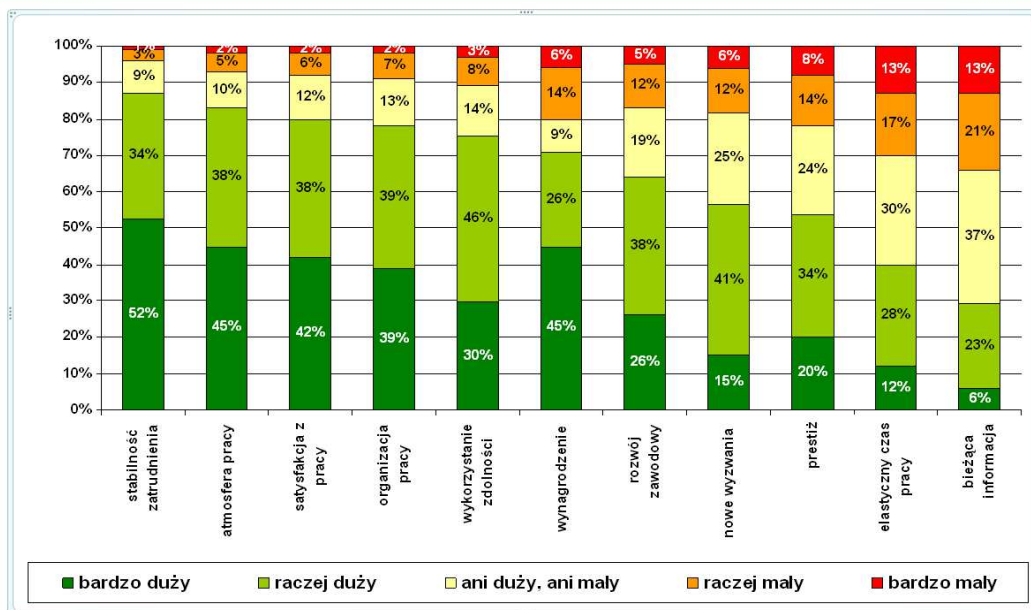
⁵⁵ Michael Armstrong, Zarządzanie zasobami ludzkimi, s. 510.

⁵⁶ Zarządzenie Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej (M.P. Nr 5, poz. 61).

⁵⁷ Raport PBS z badania dotyczącego motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej, 2005 r.

Motywacja

Czynniki wpływające na stosunek do pracy



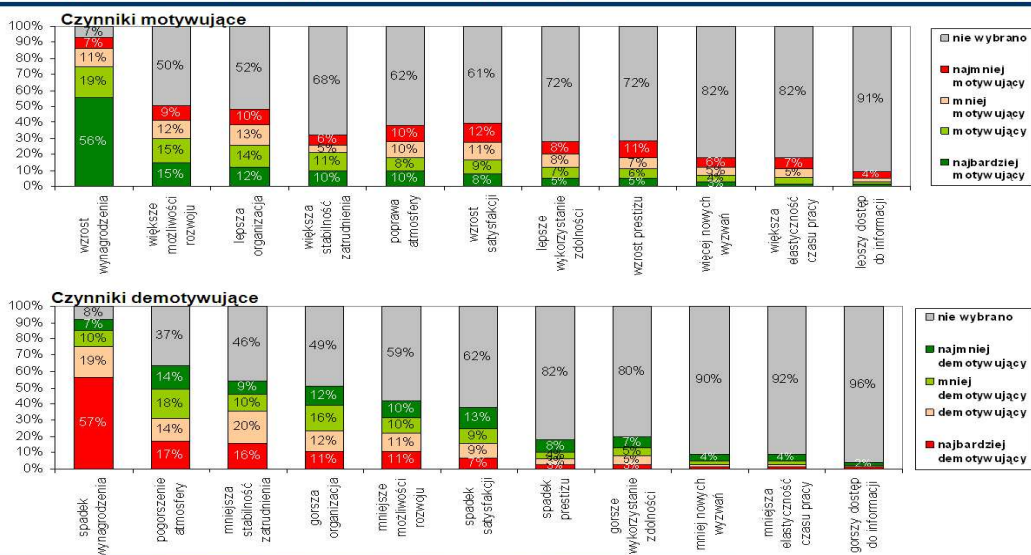
16

Raport dla USC

Źródło: Raport PBS z badania dotyczącego motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej, 2005 r.

Motywacja

Czynniki motywujące i demotywujące



17

Raport dla USC

Źródło: Raport PBS z badania dotyczącego motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej, 2005 r.

Dane te są zbieżne z wynikami ankiety przeprowadzonej w 2011 r. Wynika z nich, że w ocenie ankietowanych czynnikami, które mają największy wpływ na zadowolenie ze

stosunku pracy w służbie cywilnej są: stabilność zatrudnienia (87,4%), wysokość wynagrodzenia (86,9%), atmosfera pracy (85,1%) oraz satysfakcja z wykonywanej pracy (84,9%). Respondenci uznali także, iż czynnikiem mogącym wpłynąć w największym stopniu na poprawę zadowolenia z pracy, jest wzrost wysokości wynagrodzenia (94,8%) oraz wzrost satysfakcji z wykonywanej pracy (78,6%). Największy wpływ na spadek zadowolenia z pracy miałyby obniżenie wynagrodzenia (95,1%), mniejsza stabilność zatrudnienia (78,4%) oraz pogorszenie atmosfery pracy (78,3%). Natomiast w najmniejszym stopniu na zadowolenie z pracy, a także wzrost czy spadek tego zadowolenia ma prestiż zawodowy⁵⁸.

W 2011 r. rozpoczęto prace mające na celu udoskonalenie systemu motywacyjnego w zakresie nagród, między innymi poprzez stworzenie dobrych praktyk w zakresie nagradzania członków korpusu służby cywilnej. W ich wyniku w 2012 r. została przygotowana „Analiza wybranych zasad przyznawania nagród członkom korpusu służby cywilnej” zawierająca katalog inspirujących rozwiązań w zakresie nagradzania, które funkcjonują w urzędach oraz katalog dobrych praktyk rekomendowanych przez Szefa Służby Cywilnej. Istotne znaczenie ma także wydanie w 2012 r. zarządzenia Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, które określa m.in. standardy w obszarze motywowania pracowników.

9. Systemy ocen, szkoleń i rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej

Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. zwiększyła znaczenie systemu ocen członków korpusu służby cywilnej – wprowadzono pierwszą ocenę dla osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, a także objęto oceną okresową pracowników służby cywilnej zatrudnionych na czas nieokreślony. Wyniki kontroli funkcjonowania służby cywilnej przeprowadzonej przez NIK w 2011 r. wskazują, że w zdecydowanej większości przypadków, pierwszych ocen dokonywano rzetelnie i starannie, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej. Dyrektorzy generalni urzędów zapewniali oceniającym warunki do prawidłowego i rzetelnego wywiązania się z obowiązku przeprowadzenia tych ocen⁵⁹. Można oczekiwać, że wprowadzony system ocen przy jego właściwym stosowaniu i powiązaniu z mechanizmami motywacyjnymi będzie sprzyjał zachęcaniu pracowników do bardziej efektywnej pracy i będzie podstawą do podejmowania racjonalnych decyzji kadrowych⁶⁰. Jednocześnie są

⁵⁸ Informacja o wynikach kontroli, op. cit., s. 54, 56 i 58.

⁵⁹ Informacja o wynikach kontroli, op. cit., s. 32 i 36.

⁶⁰ W 2011 r. przygotowano i upowszechniono w urzędach zatrudniających członków korpusu służby cywilnej poradniki: „Pierwsza ocena w służbie cywilnej” oraz „Oceny okresowe w służbie cywilnej” oraz przeprowadzono szkolenia z tego zakresu.

podejmowane działania służące doskonaleniu dotychczasowych rozwiązań w zakresie ocen pracowniczych⁶¹.

W świetle ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. znacząco wzrosła również rola indywidualnego programu rozwoju zawodowego, który jest ustalany dla każdego członka korpusu służby cywilnej (z wyjątkiem dyrektora generalnego urzędu). Program ten stanowi podstawę do kierowania członka korpusu służby cywilnej na szkolenia. Za jego ustalenie odpowiedzialny jest bezpośredni przełożony, który jest zobowiązany uwzględnić przy tym wnioski zawarte w ocenie okresowej członka korpusu służby cywilnej, planowaną ścieżkę awansu stanowiskowego i finansowego oraz plany i możliwości rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej, a także potrzeby i możliwości urzędu w zakresie zatrudnienia. Wynika z tego, że ustalenie indywidualnego programu zawodowego jest złożonym procesem, w który zaangażowanych powinno być kilka podmiotów – bezpośredni przełożony, zainteresowany pracownik, wspierający proces rozwoju i zarządzanie zasobami ludzkimi pracownicy komórek kadrowych oraz dyrektor generalny urzędu. Właściwie przygotowane i funkcjonujące w praktyce programy powinny być podstawą rozwoju zawodowego pracowników i odegrać ważną rolę w ich motywowaniu oraz utrzymaniu w pracy. Stąd też istotne znaczenie ma opracowanie na poziomie centralnym i upowszechnienie w 2011 r. metodologii tworzenia indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej oraz pakietu narzędzi (w tym poradnika dobrej praktyki w tym zakresie oraz arkuszy służących do ustalania IPRZ), z których urzędy mogą korzystać przy ustalaniu indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej. W 2012 r. wypracowano dodatkowo metodologię ustalania indywidualnych programów rozwoju zawodowego dostosowaną do potrzeb i specyfiki urzędów administracji skarbowej. Uzasadnione jest monitorowanie procesu realizacji IPRZ przez urzędy i wspieranie ich w wykorzystywaniu opracowanej na poziomie centralnym metodologii i narzędzi.

Niezbędnym działaniem jest także upowszechnienie wśród pracowników informacji na temat zasad i możliwości rozwijania kariery zawodowej w urzędzie. Awans wewnętrzny, jako przewidziana w przepisach ustawy możliwość obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej zastępcy kierującego departamentem lub komórką równorzędną oraz stanowisk zastępcy wojewódzkiego lekarza weterynarii, stanowi istotne narzędzie motywacyjne w systemie służby cywilnej. Planowana ścieżka awansu stanowiskowego i finansowego jest jednym z elementów, który przełożony powinien uwzględnić przy ustalaniu indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej. Tymczasem wyniki ankiety przeprowadzonej w 2011 r. wskazują, że 31% ankietowanych nie wiedziało, czy w ich

⁶¹ Zmiany doskonalące system ocen pracowniczych w służbie cywilnej zaproponowano w przygotowanym przez Szefa Służby Cywilnej w 2012 r. projekcie założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw. Prowadzone są także prace nad nowelizacją rozporządzeń w sprawie ocen pracowniczych.

urzędach zostały określone zasady awansowania na kolejne stanowiska służbowe, a 33% pracowników, którzy wzięli udział w badaniu stwierdziło, iż w ich urzędach nie zostały określone takie zasady. Dodatkowo ponad połowa badanych (59,7%) nie znała lub nie wiedziała w jaki sposób dokonywane są awanse w urzędzie⁶².

W kontekście zgłaszanych przez urzędy problemów w obszarze szkoleń i rozwoju zawodowego (ustalanie luk kompetencyjnych) istotnym zagadnieniem jest kwestia wykorzystania w służbie cywilnej modelu kompetencyjnego. Wskazuje się⁶³, że kraje członkowskie OECD coraz chętniej stosują zarządzanie kompetencjami w sektorze publicznym, które jest postrzegane nie tylko jako narzędzie umożliwiające zdefiniowanie wiedzy, umiejętności i postaw niezbędnych dla wykonywania określonych zadań, ale również jako czynnik pomagający wprowadzić zmianę w kulturze organizacyjnej instytucji. Zastosowanie modelu kompetencyjnego mogłoby wspomóc określanie potrzeb szkoleniowych i ocenę efektów prowadzonych szkoleń, a także być wykorzystane w innych obszarach zarządzania zasobami ludzkimi, na przykład w procesie rekrutacji i selekcji. Pierwsze działania w tym kierunku zostały już podjęte – ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego zrealizowano projekt, w ramach którego w kilku urzędach opracowano i wdrożono model kompetencyjny. Wyniki projektu będą mogły być wykorzystane przy podejmowaniu decyzji dotyczącej wprowadzenia w służbie cywilnej modelu kompetencyjnego.

Szkolenia są ważną formą podnoszenia kompetencji członków korpusu służby cywilnej. W świetle dokumentów strategicznych przyjętych przez Radę Ministrów (np. *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, strategia *Sprawne Państwo 2020*, program *Lepsze Regulacje 2015*), niezbędne jest w szczególności wzmocnienie roli przywództwa w służbie cywilnej i rozwijanie przez kadrę kierowniczą umiejętności w zakresie zarządzania, rozwijanie tzw. kompetencji miękkich członków korpusu służby cywilnej (osobistych i interpersonalnych), kompetencji w zakresie zarządzania zmianą w urzędach, umiejętności posługiwania się nowoczesnymi technologiami, zarządzania wiedzą oraz umiejętności z zakresu komunikacji publicznej, a także wzmocnienie potencjału analitycznego członków korpusu służby cywilnej.

W świetle obowiązujących przepisów, system szkoleń w służbie cywilnej jest zdecentralizowany – planowaniem, organizowaniem i nadzorowaniem szkoleń (powszechnych, specjalistycznych oraz szkoleń w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego) zajmują się dyrektorzy generalni za wyjątkiem szkoleń centralnych, których organizacja należy do kompetencji Szefa Służby Cywilnej. Wyniki ankiety przeprowadzonej w 2011 r. wskazują, że blisko 80% badanych uważa, że ich urzędy stwarzają pracownikom możliwość odbywania szkoleń. Prawie tyle samo (75,6%) wyraziło pogląd, że szkolenia są

⁶² Informacja o wynikach kontroli, op. cit., s. 65.

⁶³ *Public Servants as Partners for Growth*, op. cit., s. 121.

adekwatne do wykonywanej pracy i uwzględniają potrzeby szkoleniowe, przeciwnego zdania jest 17,5% ankietowanych⁶⁴. Niemniej zwraca się uwagę⁶⁵, że ww. podział szkoleń, a także sprawozdawczość ich dotycząca są nadmiernie rozbudowane. Z tego względu zasadne jest ograniczenie katalogu szkoleń oraz wprowadzenie uproszczeń w systemie gromadzenia danych oraz sprawozdawczości w tym zakresie. Konieczne jest także lepsze wykorzystanie przez dyrektorów generalnych urzędów posiadanych środków na szkolenia powszechne i specjalistyczne.

Z przeprowadzonej analizy wynika także, że choć szkolenia centralne są uznawane za potrzebne urzędom, to w coraz mniejszym zakresie stanowią wsparcie systemu kształcenia realizowanego przez urzędy⁶⁶. Spowodowane jest to przede wszystkim wysokością środków finansowych na szkolenia centralne pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa, które od kilku lat pozostają na zbliżonym poziomie (463 tys. zł w latach 2012–2013, 446 tys. zł w latach 2009–2011). Bardzo mała pula środków finansowych przekłada się na niedostateczną liczbę miejsc szkoleniowych w stosunku do liczby zatrudnionych oraz urzędów. Odczuwalny deficyt szkoleń na poziomie centralnym do pewnego stopnia pozwalają ograniczyć szkolenia organizowane w ramach projektów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. W latach 2008–2012 r. w ramach ww. projektów realizowanych ze środków EFS w urzędach administracji rządowej wykorzystano blisko 51 tys. miejsc szkoleniowych. Jednocześnie wyżej wymienione szkolenia (centralne i współfinansowane ze środków europejskich) są bardzo wysoko oceniane. W 2011 r. 87% osób wskazało, że podniosło swoje kompetencje zawodowe na skutek uczestnictwa w tych szkoleniach, w 2012 r. – 89,6%⁶⁷.

Ważną inicjatywą Szefa Służby Cywilnej dotyczącą szkoleń i rozwoju pracowników było opracowanie w 2012 r. polityki szkoleniowej w służbie cywilnej⁶⁸ określającej cele, zasady oraz ramy realizacji zadań związanych z prowadzeniem działań szkoleniowych w służbie cywilnej, a także wydanie zarządzenia w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, obejmującego m.in. obszar rozwoju i szkoleń.

W proces szkoleń w służbie cywilnej jest włączona Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (KSAP), która współdziała z Szefem Służby Cywilnej przy przygotowywaniu programów szkoleń centralnych⁶⁹. KSAP jest także organizatorem szerokiego zakresu szkoleń dla

⁶⁴ Informacja o wynikach kontroli, op. cit., s. 62.

⁶⁵ Raport powołanej przez Szefa Służby Cywilnej grupy roboczej ds. systemu edukacji członków korpusu służby cywilnej i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, 2011 r.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Na podstawie wyników analizy arkuszy indywidualnej oceny szkolenia wypełnionych przez uczestników szkoleń.

⁶⁸ W ramach projektu „Wdrożenie strategii szkoleniowej”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego opracowano 2 dokumenty: Polityka szkoleniowa w służbie cywilnej oraz Wytoczne dotyczące wdrażania Polityki szkoleniowej w służbie cywilnej.

⁶⁹ Art. 107 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej.

administracji publicznej (kształcenie ustawiczne), w szczególności dla służby cywilnej, umożliwiając członkom korpusu służby cywilnej podnoszenie kompetencji zawodowych.

Wskazuje się⁷⁰, że uczenie się, w tym w formie szkoleń, nie jest celem samym w sobie. Jest tylko środkiem do lepszego realizowania funkcji przypisanych instytucji i do poprawiania jej wyników, a organizacja ucząca się to taka, która podnosi swoją skuteczność, wyciągając wnioski zarówno ze swoich sukcesów, jak i porażek. Stąd też zwiększenie skuteczności członków korpusu służby cywilnej jest uzależnione także od tego, w jaki sposób w urzędach zarządza się wiedzą, czyli pozyskuje, gromadzi, rozpowszechnia i wykorzystuje się wiedzę jaką posiadają pracownicy. Podkreśla się⁷¹, że ryzyko braku systemu zarządzania wiedzą w organizacji (także w administracji) wynika z tego, że nie wykorzystuje się doświadczeń w bieżącej i planowanej działalności instytucji, przez co nie wzrasta poziom wiedzy organizacyjnej. Niski poziom wiedzy organizacyjnej lub brak umiejętności jej wykorzystania ogranicza nie tylko jej rozwój, ale także innowacyjność. Z przeprowadzonych badań⁷² wynika m.in., że struktury wspierania informacji i wiedzy w ministerstwach są bardzo ułomne. Mniej niż połowa ankietowanych przyznała, że ich departament ma politykę zarządzania wiedzą. W niewystarczającym stopniu korzysta się z prostych rozwiązań gwarantujących pamięć instytucjonalną (np. baz szablonów pism i prezentacji, zrealizowanych projektów, baz kompetencji pracowników, podręcznych księgozbiorów). Rzadkością jest praca zespołowa, współpraca z ekspertami zewnętrznymi, które wspomagają uczenie się pracowników i rozwijają ich potencjał. Dominuje uczenie się na własnych błędach i samokształcenie. W tym kontekście za ważne należy uznać podjęte w służbie cywilnej działania mające na celu udzielenie urzędom wsparcia w zakresie podnoszenia jakości zarządzania, w tym zarządzania wiedzą. Istotne znaczenie ma także opracowanie i upowszechnienie w 2011 r. wytycznych Szefa Służby Cywilnej dla urzędów administracji rządowej w sprawie wzmocnienia potencjału analitycznego służby cywilnej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich⁷³. Współpraca urzędów z instytucjami analityczno-doradczymi i ekspertami zewnętrznymi jest monitorowana.

⁷⁰ Administracja na 5? Rozmowa z dr K. Olejniczakiem z Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego nt. wyników badania „Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się. Przegląd Służby Cywilnej Nr 3 (6) Maj–Czerwiec 2010 r.

⁷¹ Raport z badań „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2011.

⁷² Administracja na 5? op. cit.

⁷³ Ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego zrealizowano projekt „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich” oraz projekt „Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr poprzez realizację wdrożeń usprawniających ukierunkowanych na poprawę procesów zarządzania w administracji rządowej”

10. Ruch kadr (fluktuacja, mobilność) w służbie cywilnej

Ważnym zagadnieniem z punktu widzenia skutecznego i efektywnego wykonywania zadań jest zatrzymanie w służbie cywilnej osób o wysokich kompetencjach. Badania pokazują⁷⁴, że biorąc pod uwagę różnicę wysokości wynagrodzeń w służbie cywilnej i sektorze biznesowym, problemy z utrzymaniem w pracy mogą szczególnie dotyczyć wysoko wykwalifikowanych specjalistów i menedżerów wysokiego szczebla (grupa wyższych stanowisk w służbie cywilnej). Z informacji uzyskanych od dyrektorów generalnych urzędów wynika, że podstawowym problemem kadrowym w 2012 r. było odchodzenie z pracy w urzędzie kompetentnych pracowników ze względu na niskie i mało konkurencyjne w stosunku do innych instytucji wynagrodzenie – na problem ten wskazało 7% urzędów⁷⁵.

Niemniej wskaźnik fluktuacji zatrudnienia w służbie cywilnej (tj. stosunek liczby odejść z pracy do przeciętnego zatrudnienia w badanym okresie w osobach) pozostawał w 2012 r. na bezpiecznym i zrównoważonym poziomie 6,2% (w 2011 r. – 7,3%). Odnotowany poziom fluktuacji zatrudnienia, mieszczący się między 5 a 10%, można uznać za optymalny. Z jednej strony fluktuacja pracowników na tym poziomie jest nieodzownym elementem rozwoju danej instytucji i sprzyja pozyskiwaniu nowych pracowników, posiadających potrzebne kompetencje, z drugiej – nie powinna stanowić zagrożenia dla realizacji przez urzędy statutowych zadań. Jednocześnie dla części osób zmiana pracy nie wiązała się z odejściem ze służby cywilnej – ok. 12% odejść z urzędów stanowiły przeniesienia członków korpusu służby cywilnej do innych urzędów w służbie cywilnej⁷⁶. Tym samym ich wiedza i doświadczenie nadal mogą być wykorzystywane w służbie cywilnej.

Na poziom fluktuacji zatrudnienia, a w konsekwencji zatrzymanie w służbie cywilnej osób o wysokich kompetencjach może wpływać sytuacja na rynku pracy. Wyniki ankiety przeprowadzonej w 2011 r. wykazały, że ponad połowa ankietowanych uważa, iż ich kwalifikacje są odpowiednie do wykonywanej pracy. Jednocześnie blisko połowa respondentów zadeklarowała posiadanie umiejętności na poziomie znacznie powyżej oczekiwań i powyżej oczekiwań. Mimo przekonania o wysokich kwalifikacjach ankietowani nie rezygnują z zatrudnienia, a główną tego przyczyną jest brak innych ofert pracy⁷⁷.

Analiza fluktuacji zatrudnienia w służbie cywilnej w latach 2006–2012 wskazuje, że ogólny wskaźnik fluktuacji zatrudnienia w służbie cywilnej, począwszy od 2007 r. maleje, co może być między innymi związane ze zmianami zachodzącymi na rynku pracy. Przy spadającej

⁷⁴ Raport HRM Partners S.A. op. cit.

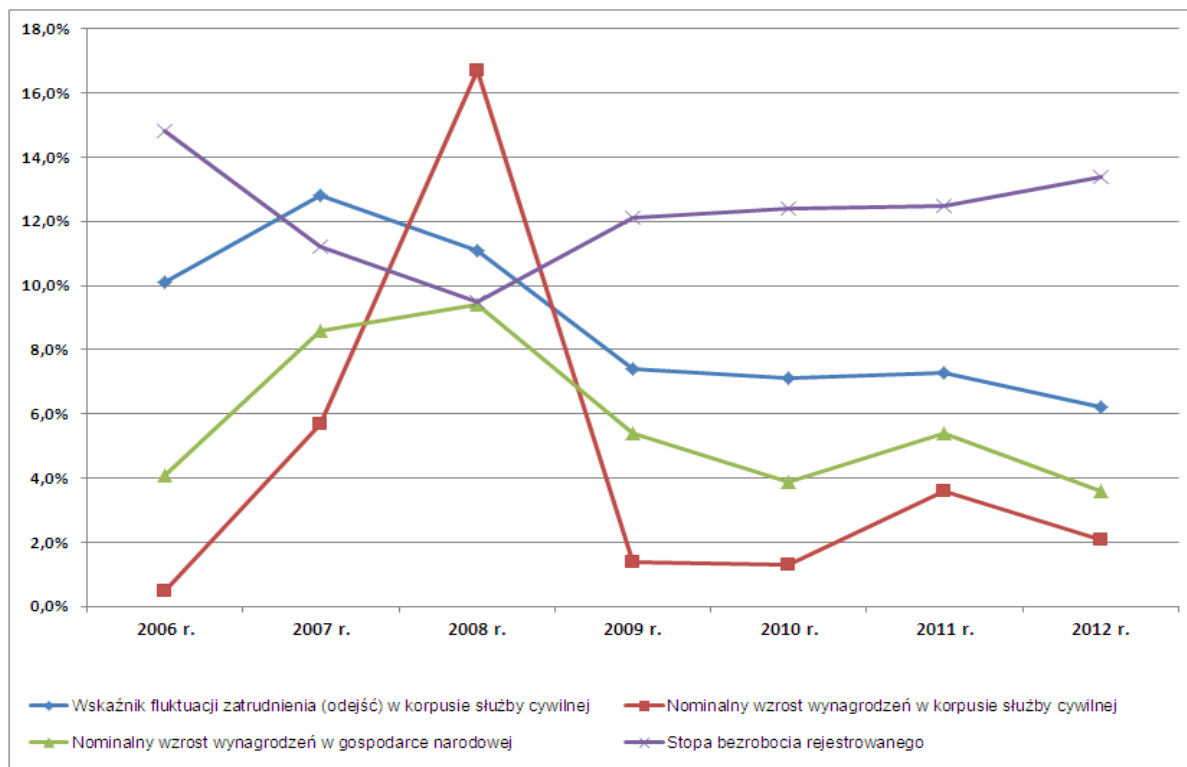
⁷⁵ Na podstawie danych przekazanych przez dyrektorów generalnych urzędów w sprawozdaniach z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2012 r.

⁷⁶ Odsetek osób, których odejście z urzędu nie wiązało się z odejściem ze służby cywilnej może być większy z uwagi na fakt, że część osób mogła dokonać rozwiązania umowy o pracę w jednym urzędzie i ponownie nawiązać stosunek pracy w innym urzędzie należącym do służby cywilnej. Jednakże poziom agregacji dostępnych danych uniemożliwia pozyskanie informacji na temat skali tego zjawiska.

⁷⁷ Informacja o wynikach kontroli, op. cit., s. 63.

stopie bezrobocia uwidacznia się wzrost wskaźnika fluktuacji (odejść) w służbie cywilnej – z wyjątkiem okresu 2007–2008 r. Zanotowano wtedy znaczny nominalny wzrost wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, który był wyższy niż wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Natomiast utrzymującej się od 2009 r. wyższej i stabilnej stopie bezrobocia rejestrowanego (z lekką tendencją wzrostową) towarzyszy od czterech lat stabilizacja wskaźnika fluktuacji na poziomie niższym niż w poprzednich latach. Do dokonania wyważonej oceny sytuacji w tym zakresie konieczne jest jednak zbadanie wskaźnika fluktuacji w dłuższym okresie oraz rozdzielenia go na fluktuację zewnętrzną (odejścia poza korpus służby cywilnej) i mobilność w ramach korpusu służby cywilnej. W tym kontekście zasadne jest stałe monitorowanie fluktuacji zatrudnienia w służbie cywilnej i sytuacji na rynku pracy oraz identyfikowanie przyczyn odejścia z pracy.

Relacje wskaźnika fluktuacji zatrudnienia (odejść) w korpusie służby cywilnej ze stopą bezrobocia i wzrostami przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej oraz w gospodarce narodowej w latach 2006–2012



Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na podstawie danych własnych oraz Głównego Urzędu Statystycznego

Niezależnie od sytuacji na rynku pracy, istotną kwestią jest zatrzymanie w służbie cywilnej kompetentnych pracowników, między innymi poprzez tworzenie im odpowiednich perspektyw rozwoju zawodowego i dobrych warunków pracy. W związku z zakończeniem polskiego przewodnictwa w Radzie UE dotyczy to w szczególności przeszkolonych i doświadczonych członków korpusu prezydencji.

Analiza SWOT zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> • Ustrojowy charakter systemu służby cywilnej w Polsce • Neutralny politycznie korpus służby cywilnej • Świadomość istnienia norm i etosu zawodowego • Wyższe w stosunku do ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej wykształcenie członków korpusu służby cywilnej • Istnienie instrumentów zarządzania zasobami ludzkimi, które tworzą podstawy do zapewnienia spójności podejmowanych działań (np. standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, programy zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach) • Istnienie zasad, instrumentów umożliwiających przeprowadzanie naboru do służby cywilnej w rzetelny sposób • Konkurencyjny w stosunku do sektora biznesowego poziom wynagrodzeń na stanowiskach najniższych w szczeblach kariery • Wyższe przeciętne miesięczne wynagrodzenie w służbie cywilnej od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej • Możliwość stosowania instrumentów zarządzania zasobami ludzkimi umożliwiających przenoszenie członków korpusu służby cywilnej w ramach służby cywilnej • Różnorodność obszarów, w których funkcjonuje służba cywilna (duża liczba ekspertów w różnych dziedzinach) • Rosnące oceny opinii publicznej dot. działalności urzędów 	<ul style="list-style-type: none"> • Wielość podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej • Zróżnicowany stan urzędów w zakresie stosowania metod zarządzania podnoszących jakość zarządzania • Ograniczone możliwości elastycznego ustalania czasu pracy członków korpusu służby cywilnej • Niedostateczne powiązanie poziomu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej z efektami pracy • Mała atrakcyjność pracy w służbie cywilnej, w szczególności pod względem poziomu wynagrodzeń, dla wysokiej klasy specjalistów i menedżerów • Nadmiernie rozbudowany system szkoleń w służbie cywilnej i sprawozdawczości na jej temat • Niedostateczne zarządzanie wiedzą w urzędach • Nieprecyzyjne regulacje dotyczące współdziałania oraz wzajemnych relacji Szefa Służby Cywilnej i dyrektorów generalnych urzędów
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> • Rosnące zainteresowanie pracą w służbie cywilnej • Wykorzystywanie środków europejskich do realizowania projektów wzmacniających potencjał polskiej administracji • Uczestniczenie w pracach różnych instytucji i struktur międzynarodowych, w tym Sieci Unii Europejskiej ds. Administracji Publicznej, Komitetu Zarządzania Publicznego OECD, umożliwiające korzystanie z dobrych praktyk w zakresie zarządzania i podnoszenie standardów pracy • Poprawa informatyzacji administracji umożliwiająca urzędom korzystanie z nowoczesnych narzędzi informatycznych w codziennej pracy 	<ul style="list-style-type: none"> • Zmiany demograficzne (starzejące się społeczeństwo) skutkujące zwiększoną naturalną fluktuacją kadr i brakiem dostatecznej liczby specjalistów w określonych dziedzinach • Wzrost zadań do wykonania przy jednoczesnym ograniczaniu zasobów (ludzkich, finansowych) do ich wykonania • Negatywny obraz medialny administracji, w tym służby cywilnej • Osłabienie tempa budowy profesjonalnego korpusu służby cywilnej spowodowane zmniejszeniem limitu mianowań w służbie cywilnej • Utrata konkurencyjności służby cywilnej wobec innych segmentów rynku pracy w związku z zamrożeniem wysokości wynagrodzeń • Wyłączanie z korpusu służby cywilnej różnych grup pracowników administracji rządowej