

Administracja publiczna

Kadry administracyjne

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

rszarf.ips.uw.edu.pl/apub/

Znaczenie kadr administracji publicznej

- **Sposób rekrutowania, kształcenia oraz status kadr urzędniczych należy do najistotniejszych problemów administracji publicznej**
- *Dlaczego?*
 - Jest bowiem rzeczą oczywistą, że najlepiej nawet zorganizowana administracja nie będzie zdolna do działania, jeżeli stanowiska w niej nie zostaną obsadzone przez
 - **odpowiednio wykwalifikowane i umotywowane osoby,**
 - **których status formalny i materialny odizoluje je, w miarę możliwości, od sfery**
 - **bieżącej polityki, a jeszcze bardziej od sfery**
 - **prywatnej przedsiębiorczości**

Podstawy prawne dotyczące kadr administracji publicznej

- Konstytucja
 - art. 60, art. 153
- Ustawy
 - Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. (wcześniejsze ustawy o tej samej nazwie z 1996, 1998 i 2006 r.)
 - Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r. (reguluje sytuację tych urzędników, których nie dotyczy ustawa o służbie cywilnej)
 - Ustawa o Krajowej Szkole Administracji Publicznej z 1991 r.
 - Ustawa o pracownikach samorządowych z 2008 r. (poprzednia ustawa o takiej samej nazwie z 1990 r.)

Konstytucja RP z 1997

- **Art. 60**

- Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych **mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.**

- **Art. 153**

- W celu zapewnienia **zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa**, w urzędach administracji rządowej działa **korpus służby cywilnej.**
- Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej.

Ustawy o służbie cywilnej

- Mała stabilność prawa - w ciągu ostatnich 12 lat 4 ustawy o służbie cywilnej
- Regulowały one w różny sposób m.in.
 - kwestie organu właściwego w sprawach służby cywilnej (Szef Służby Cywilnej, Szef KPRM, ponownie Szef Służby Cywilnej) i jego obsługi (Urząd Służby Cywilnej, KPRM)
 - kwestie statusu wyższych stanowisk (w służbie cywilnej i poza nią)
 - Sposób obsady wyższych stanowisk (konkursy, powołania, nabór)

Ustawa o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r.	Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych, dołączone do Reskryptu Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z 11 czerwca 1918 r.	Ustawa o państwowej służbie cywilnej z 17 lutego 1922 r. ^a
Przepisy ogólne (Rozdział 1)	Warunki ogólne (Tytuł I)	Postanowienia ogólne (Rozdział I)
Nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej (Rozdział 3)	Wstąpienie do służby (Tytuł II)	Kwestie związane ze wstąpieniem do służby cywilnej zostały zawarte w Postanowieniach ogólnych
Zmiana i ustanie stosunku pracy w służbie cywilnej (Rozdział 5)	Rozwiązanie stosunku służbowego (Tytuł VI)	Zmiany w stosunku służbowym i rozwiązanie stosunku służbowego (Rozdział IV)
Obowiązki członka korpusu służby cywilnej (Rozdział 6)	Obowiązki urzędnika (Tytuł III)	Obowiązki (Rozdział II)
Uprawnienia członka korpusu służby cywilnej (Rozdział 7)	Prawa urzędnika (Tytuł IV)	Prawa urzędnika (Rozdział III)
Odpowiedzialność dyscyplinarna członka korpusu służby cywilnej (Rozdział 9)	Odpowiedzialność urzędników (Tytuł V)	Odpowiedzialność służbowa (Rozdział V)

Ustawa o służbie cywilnej z 1998 r. a ustawy z okresu międzywojennego

A. Górski, *Ustawa o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r. w świetle aktów prawnych o państwowej służbie cywilnej z lat 1918-1922*, Służba Cywilna, nr 1, 2000

Ślubowanie urzędników 1919 r. i 1998 r.

1919

„Przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu, że na powierzonym mi stanowisku urzędowym przyczyniać się będę w mym zakresie działania ze wszystkich sił do ugruntowania wolności, niepodległości i potęgi Rzeczypospolitej Polskiej, której zawsze wiernie służyć będę; wszystkich obywateli kraju w równym mając zachowaniu, przepisów prawa strzec będę pilnie, obowiązki mego urzędu spełniać gorliwie i sumiennie, polecenia moich przełożonych wykonywać dokładnie, a tajemnicy urzędowej dochowam.

Tak mi dopomóż Bóg”.

1998

„Ślubuję służyć Państwu Polskiemu, przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, sumiennie i bezstronnie wykonywać obowiązki urzędnika służby cywilnej zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą”. Do treści ślubowania urzędnik służby cywilnej może dodać słowa: „Tak mi dopomóż Bóg”.

Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. – przepisy ogólne

Art. 1.

W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju.

Art. 3.

W rozumieniu ustawy:

- 1) pracownik służby cywilnej oznacza osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie;
- 2) urzędnik służby cywilnej oznacza osobę zatrudnioną na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie;
- 3) członek korpusu służby cywilnej oznacza osobę, o której mowa w pkt 1 i 2.

Urzędnik służby cywilnej jest zatrudniony na podstawie mianowania

Ustawa o służbie cywilnej – korpus służby cywilnej

Art. 2.

1. Korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w:

- 1) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- 2) urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej,
- 3) urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej,
- 4) komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej,
- 5) (uchylony),
- 6) Biurze Nasiennictwa Leśnego,
- 7) jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej

– zwanych dalej „urzędami”.

2. Korpus służby cywilnej tworzą także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy.

Modele organizacji systemu zatrudnienia urzędników publicznych

- Dominujące
 - **Model kariery**
 - **Model stanowisk** (pozycyjny)
- Wyjątkowe
 - Model wyboru (np. w administracji stanowej i lokalnej USA)
 - Model dyskrejonalnego powołania (patronaż, dotyczy urzędników politycznych)

Model kariery

- Zakłada stopniową karierę urzędniczą: od dołu do góry hierarchii.
- Wstępuje się do służby **w zasadzie dożywotniej**
- Podstawowe znaczenie ma **egzamin umożliwiający wejście**, w ramach którego bada się zdolność kandydata do zajmowania określonej kategorii stanowisk, a nie zajmowania konkretnego stanowiska
- W rezultacie urzędnika zatrudnia państwo, a nie dany urząd
- **Status urzędnika określają przepisy ze sfery prawa publicznego.** Przepisy te odnoszą się również do materii wynagrodzeń oraz emerytur

Model stanowisk

- Model stanowisk (pozycyjny) opiera się na rekrutacji na konkretne stanowiska, a to oznacza, że **zatrudnienie nie jest dożywotnie**, co łączy się z **badaniem w toku postępowania rekrutacyjnego konkretnych kompetencji**, niezależnie od dyplomów oraz formalnego stażu pracy
- Model ten **odwołuje się w wielu sferach do doświadczeń sektora prywatnego**, w szczególności w odniesieniu rekrutacji oraz metod ustalania wynagrodzeń oraz emerytur
- Jest on znacznie bliższy zwolennikom - opierającego się na jak najszerszym wykorzystaniu **instrumentów kontraktowych** - **nowego zarządzania publicznego**

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 osiąganych 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

Zalety i wady modelu kariery

- System kariery – zalety
 - większa stabilność kadr,
 - utrwala pamięć systemową,
 - zmniejsza zagrożenie konfliktem interesu
- System kariery - wady
 - ogranicza tak ważną w szybko zmieniających się warunkach działania mobilność kadr
 - osłabia związek między jakością pracy i wysokością wynagrodzenia
 - daje małą otwartość kadr na zmiany
 - tworzy zagrożenie kształtowania się partykularnego interesu grupowego urzędników zawodowych zmniejszając ich zainteresowanie realizacją celów programowych rządu

Zalety i wady modelu stanowisk

- System stanowisk – zalety
 - tworzy warunki dla uzyskania dużej mobilności kadr
 - tworzy zdolność reagowania w polityce kadrowej na szybko zmieniające się wyzwania
 - daje możliwość stymulowania jakości pracy wysokością płacy
- System stanowisk – wady
 - powoduje małą stabilność kadr
 - wzmacnia sytuacyjne zagrożenie konfliktem interesu w związku z częstym przemieszczaniem się kadr między biznesem i administracją
 - kreuje niezbyt rozwinięte poczucie misji służby publicznej (praca w administracji staje się w nim jednym ze sposobów zarobkowania)

Niektóre różnice między narodowymi systemami organizacji służby cywilnej

- Czy urzędnicy państwowi podlegają ogólnym przepisom prawa pracy, czy też przepisom szczególnym, właściwym tylko dla stanu urzędniczego?
- Jaki typ wykształcenia jest preferowany u kandydatów na stanowiska administracyjne?
- Czy rekrutacja na stanowiska administracyjne jest scentralizowana i należy do szczególnego organu państwowego, czy też dokonują jej osobno poszczególne organy administracji?

Kadry w trzech modelach zarządzania administracją publiczną

Model administracji	Kategoria analizy – kadry (zasoby ludzkie)
Model klasycznej administracji (biurokracja weberowska)	Pracownik sektora publicznego jest <u>urzędnikiem</u> ; 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 <u>menedżerem</u> , 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 <u>menedżerem</u> ; 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.

Dlaczego nie model rynkowego naboru kadr do administracji w Polsce?

- W kraju takim jak Polska, **pozbawionym podstaw funkcjonowania służby cywilnej przez wiele dziesięcioleci...** najpierw należy wprowadzić rozwiązania typu klasycznego, a dopiero później, w miarę krzepnięcia instytucji demokratycznych i samej służby cywilnej, uelastycznić funkcjonujące już rozwiązania.
- wobec występującej także aktualnie... [pierwsze lata XXI wieku] **tendencji do politycznych kryteriów rekrutacji istotnej części kadry**, rynkowe metody naboru **mogą oznaczać umacnianie polityzacji...** [co] zaprzecza podstawowym cechom europejskiego demokratycznego państwa prawnego

Kategorie pracowników administracji publicznej

1. **Wyżsi urzędnicy** - podejmują decyzje lub przynajmniej przygotowują je merytorycznie (z dalszym wewnętrznym podziałem w obrębie tej kategorii)
2. **Średni personel administracyjny**
3. **Personel pomocniczy**
4. **Pracownicy obsługi**

Podział stanowisk urzędniczych i wymogi kwalifikacyjne, rozporządzenie w sprawie określenia stanowisk urzędniczych... z 2009 r.

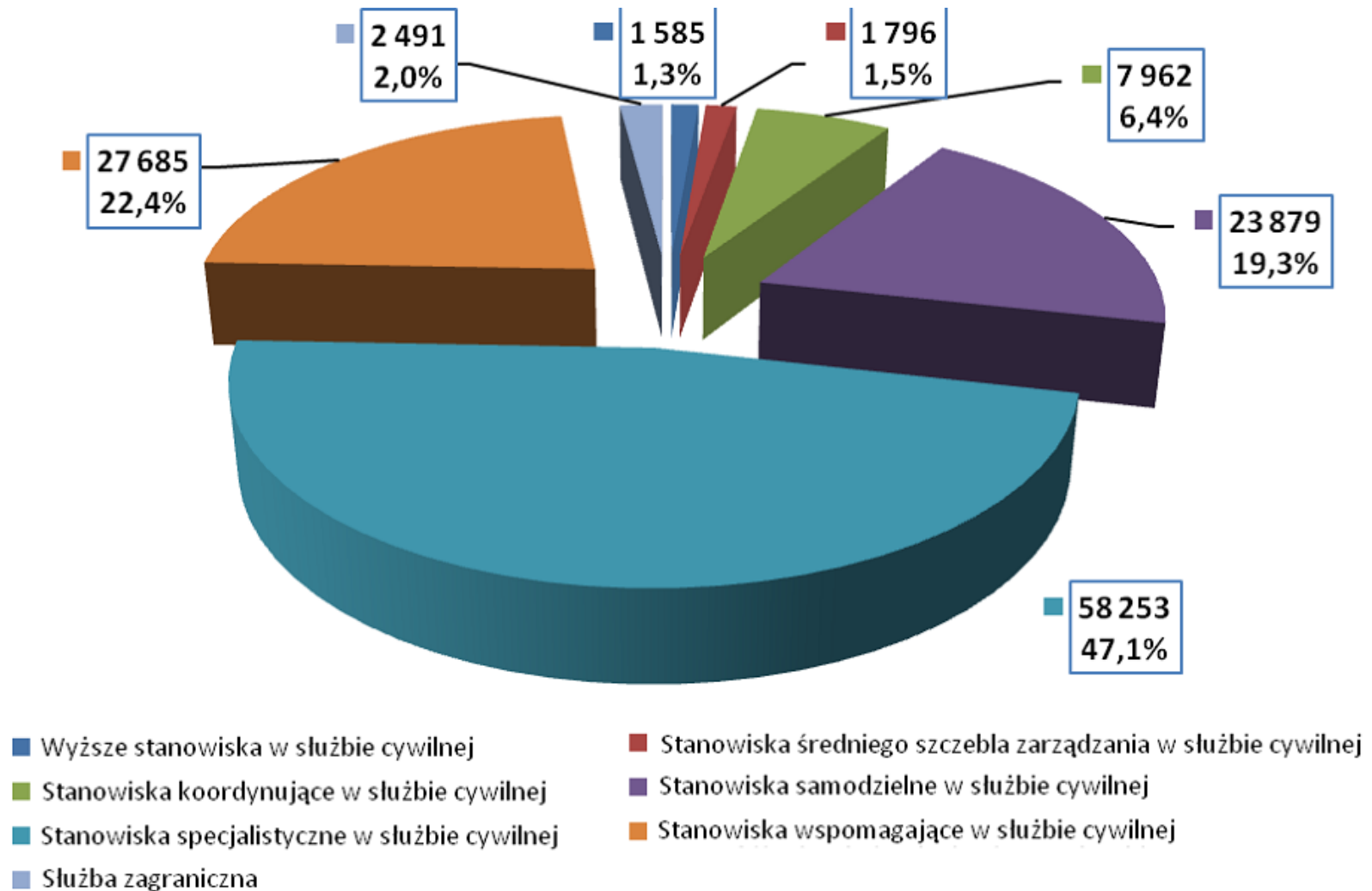
Grupa stanowisk	Stanowisko	Wymagane kwalifikacje
Wyższe stanowiska w służbie cywilnej	dyrektor generalny urzędu, dyrektor departamentu lub komórki równorzędnej, zastępca dyrektora departamentu lub komórki równorzędnej	według odrębnych przepisów
Stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej	główny księgowy resortu	według odrębnych przepisów, jak dla głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych
	główny księgowy	według odrębnych przepisów
Stanowiska koordynujące w służbie cywilnej	naczelnik wydziału	wykształcenie wyższe
	pełnomocnik do spraw ochrony informacji niejawnych, zastępca pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych	według odrębnych przepisów
	główny specjalista do spraw legislacji	wykształcenie wyższe prawnicze i aplikacja legislacyjna albo wykształcenie wyższe prawnicze i 4 lata pracy związanej z opracowywaniem aktów prawnych
Ciąg dalszy tabeli na kolejnym slajdzie		

Grupa stanowisk	Stanowisko	Wymagane kwalifikacje
Stanowiska samodzielne w służbie cywilnej	radca generalny, radca: ministra (innego członka Rady Ministrów), kierownika urzędu centralnego, główny specjalista	wykształcenie wyższe
	audytor wewnętrzny, radca prawny, główny wizytator	według odrębnych przepisów
	kierownik kancelarii tajnej	wykształcenie średnie
Stanowiska specjalistyczne w służbie cywilnej	starszy specjalista, starszy projektant, starszy programista	wykształcenie wyższe
	psycholog, starszy wizytator	według odrębnych przepisów
	specjalista, projektant, programista	wykształcenie wyższe
	specjalista do spraw legislacji	wykształcenie wyższe prawnicze i aplikacja legislacyjna albo wykształcenie wyższe prawnicze i 2 lata pracy związanej z opracowywaniem aktów prawnych
	wizytator	według odrębnych przepisów
	starszy inspektor, starszy statystyk, referendarz	wykształcenie wyższe
	referent prawny	wykształcenie wyższe prawnicze
Stanowiska wspomagające w służbie cywilnej	inspektor, statystyk, podreferendarz, starszy księgowy, starszy referent, księgowy, referent, sekretarz	wykształcenie średnie

Podział z poprzedniego slajdu cd.

Tabela dotyczy urzędów ministrów, urzędów centralnych organów administracji rządowej

Zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej wg stanu na dzień 31.12.2010 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionych w podziale na grupy stanowisk



Mianowanie w służbie cywilnej

Mianowanie w służbie cywilnej uzyskuje osoba, która pozytywnie zakończyła postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej, zwane też egzaminem na urzędnika mianowanego. Organizuje je Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (KSAP). Termin i miejsce przeprowadzenia sprawdzianu ustala dyrektor KSAP w porozumieniu z Szefem Służby Cywilnej, co najmniej na 30 dni przed sprawdzianem. Informacja ta jest ogłaszana na stronie internetowej KSAP, a także w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

O mianowanie może ubiegać się osoba, która:

- jest pracownikiem służby cywilnej,
- posiada co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej lub uzyskała zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej,
- posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny,
- zna co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej lub jeden z następujących języków obcych: arabski, białoruski, chiński, islandzki, japoński, norweski, rosyjski, ukraiński,
- jest żołnierzem rezerwy lub nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony.

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej

- Szkoła służy Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowując kadry dla służby publicznej, neutralne politycznie, kompetentne i odpowiedzialne za powierzone im sprawy.
- Do zakresu działania Szkoły należy w szczególności:
 - kształcenie kandydatów na stanowiska wyższych urzędników administracji publicznej,
 - opracowywanie programów oraz organizowanie szkoleń dla administracji publicznej, w szczególności przewidzianych dla służby cywilnej,
 - współpraca z administracją publiczną, ze szkołami wyższymi oraz innymi instytucjami, a także organizacjami krajowymi i zagranicznymi.

Sprawdziany KSAP

Sprawdzian ma formę pisemną, a jego części trwają odpowiednio:

- sprawdzian wiedzy: nie krócej niż **60 minut**,
- sprawdzian umiejętności: nie dłużej niż **120 minut**,
- sprawdzian predyspozycji kierowniczych: nie dłużej niż **90 minut**.

WYKAZ ZAGADNIEŃ DO CZĘŚCI SPRAWDZIANU SPRAWDZAJĄCEJ WIEDZĘ

1. Prawo: źródła prawa, prawo konstytucyjne, instytucje polityczne, prawo administracyjne, sądownictwo (w tym administracyjne), dostęp do informacji publicznej, ochrona danych osobowych, ochrona informacji niejawnych, służba cywilna, prawo międzynarodowe publiczne, prawo Unii Europejskiej.
2. Administracja publiczna: funkcje i struktura organów władzy publicznej, instytucje polityczne, struktura administracji, procesy decyzyjne w administracji publicznej.
3. Finanse publiczne: prawo finansów publicznych, budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego, procedury budżetowe, polityka budżetowa, kontrola finansowa, fundusze Unii Europejskiej w systemie finansów publicznych, system podatkowy, dług publiczny, zamówienia publiczne.
4. Polityka zagraniczna: uczestnictwo Rzeczypospolitej Polskiej w organizacjach międzynarodowych, stosunki międzynarodowe i polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej.
5. Organizacja i zarządzanie: zasady, metody, środki organizacji i zarządzania, zarządzanie zasobami ludzkimi, współdziałanie w zarządzaniu, dialog społeczny i negocjacje.
6. Zagadnienia społeczne i ekonomiczne: pomiar zjawisk i procesów społeczno-ekonomicznych, zastosowanie statystyki w administracji, znajomość podstawowych zagadnień społecznych i ekonomicznych oraz ich wzajemnych zależności w gospodarce i polityce społecznej Rzeczypospolitej Polskiej, krajów Unii Europejskiej i na świecie, czynniki rozwoju społecznego i wzrostu gospodarczego, dochody i wydatki oraz konsumpcja gospodarstw domowych, zatrudnienie, współczesne problemy polityki społecznej i gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej w związku z procesami integracji i globalizacji gospodarki, problemy społeczne Rzeczypospolitej Polskiej, metody i środki rozwiązywania problemów społecznych, dostosowanie zasad, prawa i instytucji polskiej polityki społecznej do standardów europejskich.

Mianowania w 2011

Z dniem 1 grudnia 2011 r. mianowanych zostało 497 osób, w tym 431 uczestników tegorocznego postępowania kwalifikacyjnego oraz 66 absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.



	2009 r.	2010 r.	2011 r.
Uczestnicy sprawdzianu	1059	2466	1760
Osoby, które ukończyły sprawdzian z wynikiem pozytywnym*	530	1482	1348
Płeć			
kobiety	68,49 proc. (363)	67,88 proc. (1006)	72,33 proc. (975)
mężczyźni	31,51 proc. (167)	32,12 proc. (476)	27,67 proc. (373)
Wiek			
30 lat i mniej	31,51 proc. (167)	22,67 proc. (336)	22,48 proc. (303)
31–40 lat	50,57 proc. (268)	46,63 proc. (691)	47,11 proc. (635)
41–50 lat	14,15 proc. (75)	23,01 proc. (341)	21,88 proc. (295)
powyżej 50 lat	3,77 proc. (20)	7,69 proc. (114)	8,53 proc. (115)
Staż pracy w służbie cywilnej			
od 2 do 3 lat	17,36 proc. (92)	11,40 proc. (169)	12,17 proc. (164)
co najmniej 3 lata	82,64 proc. (438)	88,60 proc. (1313)	87,83 proc. (1184)
Typy urzędów			
ministerstwa	36,79 proc. (195)	23,55 proc. (349)	23,96 proc. (323)
urzędy centralne	11,51 proc. (61)	7,42 proc. (110)	7,86 proc. (106)
urzędy wojewódzkie	5,47 proc. (29)	6,34 proc. (94)	9,35 proc. (126)
urzędy terenowe	46,23 proc. (245)	59,99 proc. (889)	55,34 proc. (746)
– w tym administracja skarbowa	38,11 proc. (202)	54,25 proc. (804)	49,11 proc. (662)
Profil wykształcenia			
ekonomiczne	33,96 proc. (180)	39,27 proc. (582)	36,57 proc. (493)
prawniczo-administracyjne	32,64 proc. (173)	30,57 proc. (453)	32,12 proc. (433)
nauki społeczne	15,28 proc. (81)	12,75 proc. (189)	14,32 proc. (193)

Dane statystyczne dotyczące osób, które w latach 2009–2011 zakończyły sprawdzian w toku postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej z wynikiem pozytywnym, Przegląd Służby Cywilnej nr 5/2011

Zatrudnienie i płace w administracji publicznej

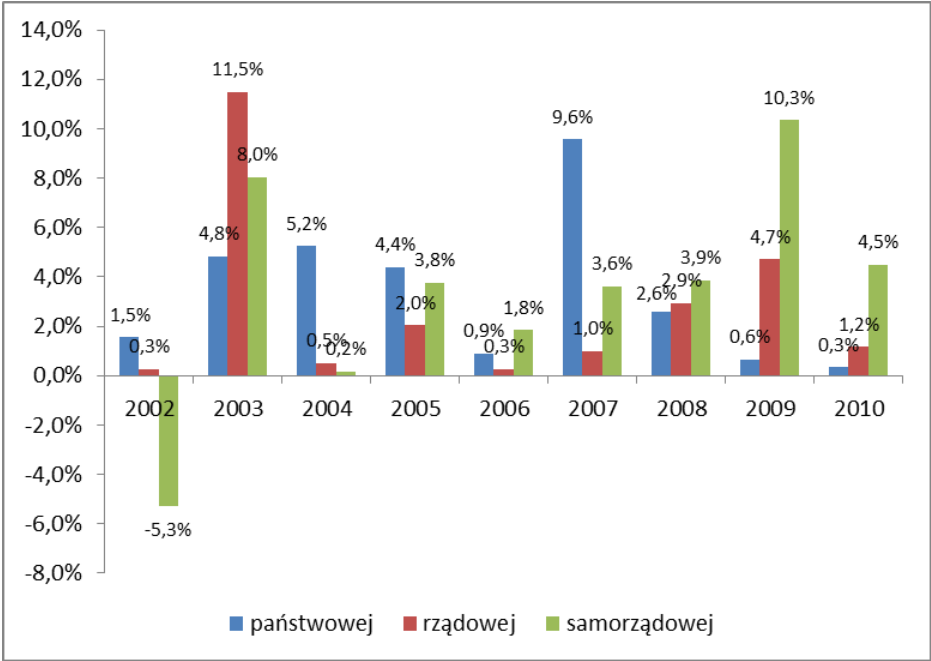
Jak podaje GUS w 2010 r. w administracji publicznej zatrudnionych było **437 851 pracowników** z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w wysokości **4014,98 zł brutto**, przy czym:

- **naczelne i centralne organy administracji** zatrudniały 134 821 osób z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem 4818,38 zł miesięcznie,
- **w urzędach wojewódzkich** pracowało 11 588 pracowników zarabiających przeciętnie 3701,25 brutto,
- **gminy i miasta na prawach powiatu** liczyły 169 164 pracujących z wynagrodzeniem średnim 3612,31 brutto
- **powiaty** zatrudniały 57914 osób o przeciętnym wynagrodzeniu 3246,10 zł brutto,
- **województwa** liczyły 23787 pracujących z wynagrodzeniem 4322,38 zł brutto.

Tabela nr 1. Zatrudnienie przeciętne w administracji publicznej w latach 2001–2010.

Rok	Zatrudnienie w administracji publicznej	w tym w administracji:		
		państwowej	rządowej	samo-rządowej
2001	787 536	46 787	550 550	190 199
2002	789 518	47 511	561 865	180 142
2003	880 091	49 804	635 657	194 630
2004	884 642	52 418	637 283	194 941
2005	902 728	54 729	645 706	202 293
2006	904 985	55 212	643 765	206 008
2007	914 103	60 491	640 130	213 482
2008	940 857	62 060	657 062	221 735
2009	985 126	62 461	677 989	244 676
2010	996 530	62 667	678 183	255 680
Wzrost 2001-2010 (2001=100)	208 994 126,5 proc.	15 880 133,9 proc.	127 633 123,2 proc.	65 481 134,4 proc.

Roczne przyrosty zatrudnienia w administracji publicznej (porównanie do poprzedniego roku)



Na podstawie danych z tabeli oprac. RSz

Tabela 2. Udział zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej w zatrudnieniu w administracji publicznej w latach 2001–2010.

Rok	Administracja publiczna	w tym		Korpus służby cywilnej w administracji publicznej (w proc.)	Korpus służby cywilnej w administracji rządowej (w proc.)
		administracja rządowa	w tym:		
			korpus służby cywilnej		
2001	787 536	550 550	103 800	13,2	18,9
2002	789 518	561 865	104 167	13,2	18,5
2003	880 091	635 657	105 007	11,9	16,5
2004	884 642	637 283	107 596	12,2	16,9
2005	902 728	645 706	110 582	12,2	17,1
2006	904 985	643 765	110 684	12,2	17,2
2007	914 103	640 130	112 448	12,3	17,6
2008	940 857	657 062	117 309	12,5	17,9
2009	985 126	677 989	120 908	12,3	17,8
2010	996 530	678 183	122 989	12,3	18,1
Wzrost 2001-2010 (2001=100)	208 994 126,5 proc.	127 633 123,2 proc.	19 189 118,5 proc.	- 0,9 p. proc.	- 0,8 p. proc.

Art. 85.

1. Wynagrodzenie pracownika służby cywilnej składa się z wynagrodzenia zasadniczego przewidzianego dla zajmowanego stanowiska pracy oraz dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej.
2. Wynagrodzenie urzędnika służby cywilnej składa się z wynagrodzenia zasadniczego przewidzianego dla zajmowanego stanowiska pracy, dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej oraz dodatku służby cywilnej z tytułu posiadanego stopnia służbowego.

Art. 86.

1. Ustanawia się dziewięć stopni służbowych urzędników służby cywilnej.
2. Stopniom służbowym są przyporządkowane stawki dodatku służby cywilnej z tytułu posiadanego stopnia służbowego.

Stopień służbowy	Mnożnik kwoty bazowej
I	0,47
II	0,65
III	0,85
IV	1,05
V	1,25
VI	1,45
VII	1,65
VIII	1,85
IX	2,05

Stopnie służbowe w służbie cywilnej

Kwota bazowa dla stawki dodatku w 2010 r. wynosiła

- **1835,35 zł** dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe,
- **1873,84 zł** dla członków korpusu służby cywilnej....

Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. i rozporządzenie o stanowiskach urzędniczych... z 2009 r.

Zatrudnienie w administracji rządowej 2008-2012

Pozycja	2008	2009	2010	2011	2012	Suma 2008-2012
Nowi urzędnicy (umowy o pracę)	1 845	15 332	1 166	-1 703	0	16 640
Nowi urzędnicy (umowy cywilnoprawne)	-	61	-625	3 697	-488	2 645
Razem						19 285

Tabela 1. Przyrost etatów w administracji rządowej 2008-2012

Źródło: Zatrudnienie w administracji rządowej, Fundacja Republikańska, 2012

<http://republikanie.org/zatrudnienie-w-administracji-rzadowej-dynamika-i-koszty/>

Komentarz: charakterystyczny jest rok 2011, gdy nowe zatrudnienie w oparciu o umowy o pracę zmniejszyło się, ale zatrudnienie w oparciu o umowy cywilnoprawne wzrosło dwukrotnie, więc licząc łącznie zatrudnienie wzrosło.

Przeciętne wynagrodzenie w administracji rządowej i w sektorze przedsiębiorstw

Pozycja	Rok			
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (bez wypłat z zysku) w:	2008	2009	2010	2011
Administracji rządowej	4 374,12 zł	4 439,93 zł	4 596,01 zł	4 696,38 zł
Sektorze przedsiębiorstw	3 174,00 zł	3 319,00 zł	3 430,00 zł	3 597,00 zł
Różnica bezwzględna na korzyść sektora administracji	1 200,12 zł	1 120,93 zł	1 166,01 zł	1 099,38 zł
Różnica procentowa	37,81%	33,77%	33,99%	30,56%

Tabela 2. Porównanie wysokości przeciętnego wynagrodzenia w sektorach administracji rządowej i przedsiębiorstw (źródło: *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej*, raporty GUS za lata 2008-2011)

Źródło: Zatrudnienie w administracji rządowej, Fundacja Republikańska, 2012
<http://republikanie.org/zatrudnienie-w-administracji-rzadowej-dynamika-i-koszty/>

Pracownicy samorządowi – mocne i słabe strony w relacji urzędnik-obywatel

Do mocnych stron można zaliczyć przede wszystkim:

- grzeczność, uprzejmość, życzliwość urzędników,
- kompetencje,
- chęć niesienia pomocy odbiorcom (klientom) jednostek samorządu terytorialnego,
- sprawne załatwianie spraw,
- indywidualne podejście do klienta,
- zaangażowanie w rozwiązywanie spraw odbiorców (klientów).

Do słabych stron można zaliczyć przede wszystkim:

- długi czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy,
- długie kolejki,
- brak możliwości załatwienia sprawy „od ręki”,
- opieszałość i powolny sposób pracy urzędników,
- brak uprzejmości, złe zachowanie, brak kultury,
- brak szacunku dla odbiorcy (klienta) jednostek samorządu terytorialnego,
- przedmiotowe traktowanie klientów,
- brak odpowiednich informacji, niedoinformowanie,
- brak kompetencji, wiedzy i przygotowania do pracy.

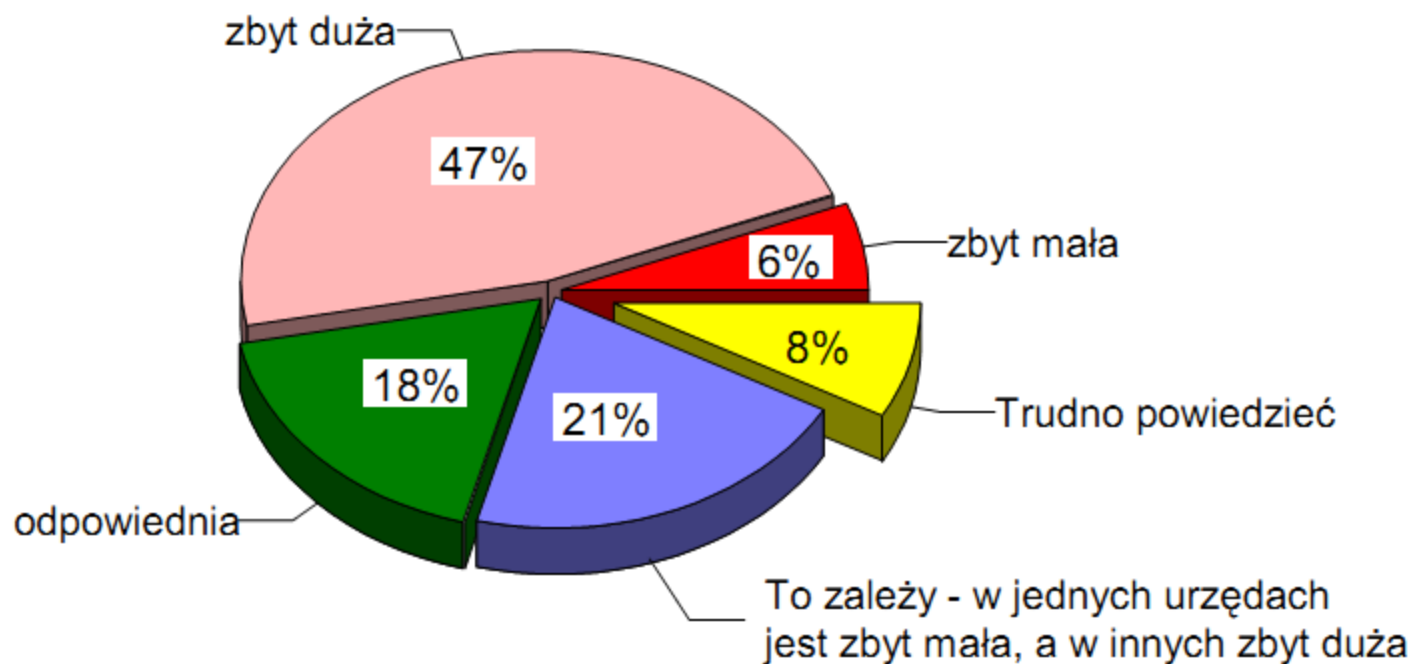
Nieprawidłowości ujawnione w toku kontroli Najwyższej Izby Kontroli polegały głównie na

Nabór na stanowiska w samorządzie terytorialnym - problemy

- ignorowaniu ustawowego obowiązku obsadzania stanowisk urzędniczych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, co stwierdzono w 4 jednostkach (opis, str. 7-8);
- obchodzeniu przepisów nakładających obowiązek stosowania konkurencyjnej procedury naboru, co stwierdzono w 9 jednostkach; polegało to na zatrudnianiu na podstawie umów cywilnoprawnych w warunkach, w których powinien zostać nawiązany stosunek pracy (opis, str. 12-13) oraz zwlekaniu z przeprowadzeniem naboru (opis, str. 15);
- stwarzaniu pozorów stosowania otwartego i konkurencyjnego naboru, a w rzeczywistości sterowaniu przebiegiem konkursów, by zwiększyć szanse konkretnych kandydatów. Odbywało się to poprzez ustalanie kryteriów nieadekwatnych do zadań realizowanych na obsadzanych stanowiskach, za to odpowiadających kwalifikacjom preferowanych osób, wybiórcze stosowanie przyjętych zasad oraz nierówne traktowanie kandydatów. Takie przypadki ujawniono w 17 skontrolowanych jednostkach (opis, str. 8-11; 14-19);
- nierzetelnym wykonywaniu czynności kancelaryjnych dotyczących naborów, a także niedochowaniu terminów publikacji ogłoszeń o naborach lub o ich wynikach, odstępstwach od obowiązkowej treści tych informacji,

Opinia społeczna o urzędnikach

RYS. 3. CZY, PANA(I) ZDANIEM, LICZBA URZĘDNIKÓW W POLSCE JEST:



Komunikat z badania CBOS o
urzędach i urzędnikach, 2007

Opinia społeczna o urzędnikach

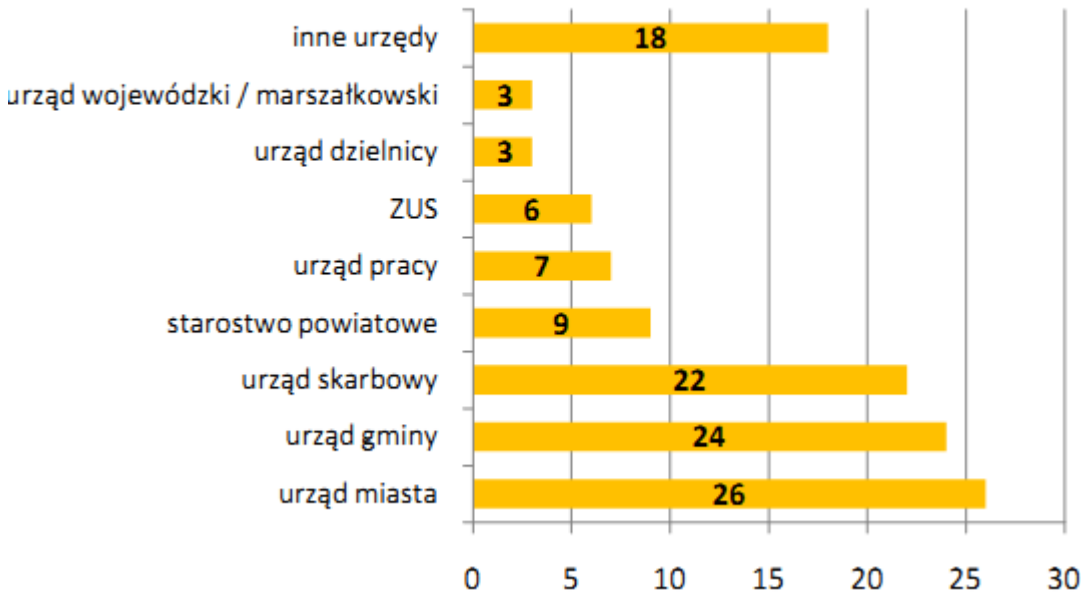
RYS. 5. JAK BY PAN(I) OCENIŁ(A) PRACĘ WIĘKSZOŚCI URZĘDNIKÓW W POLSCE?
CZY URZĘDNICY NA OGÓŁ:



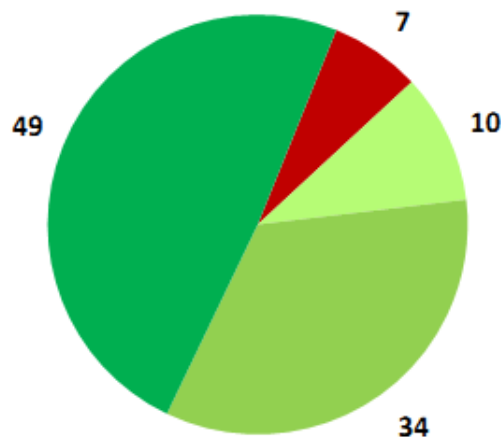
Komunikat z badania CBOS,
2007

Opinia społeczna o urzędnikach

W jakim urzędzie załatwiał(a) Pan(i) ostatnią konkretną sprawę?



Czy był(a) Pan(i) zadowolony(a) ze sposobu załatwienia tej sprawy?



- nie, gdyż nie udało mi się załatwić sprawy
- sprawa została załatwiona, ale było to bardzo uciążliwe, mnożono trudności
- sprawa została załatwiona, ale musiałe(a)m przychodzić do urzędu kilka razy
- tak, sprawa została załatwiona sprawnie, "od ręki"

Polacy o urzędach i urzędnikach – analiza wyników badań sondażowych, Kancelaria Prezydenta RP

Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej 2011-2020 – cele i wskaźniki

Miernik	Wskaźnik	Wartość bazowa (2010 r.)	Wartość docelowa (2020 r.)	Źródło danych	Częstotliwość pomiaru
Cel główny: Zwiększenie skuteczności i efektywności działań członków korpusu służby cywilnej*					
Ocena skuteczności i efektywności działań członków korpusu służby cywilnej	Odsetek klientów urzędów oceniających sposób ich obsługi jako sprawny	72% ²⁴	80%	Wyniki badań opinii publicznej	co 2-3 lata
Cel szczegółowy nr. 1: Wzmocnienie zarządzania w służbie cywilnej					
Wsparcie urzędów w zakresie podnoszenia jakości zarządzania organizacją	Wzrost odsetka urzędów objętych wsparciem w zakresie podnoszenia jakości zarządzania organizacją	3,5%	10% ²⁵	Dane będące w posiadaniu Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	corocznie
Cel szczegółowy nr. 2: Wzmocnienie profesjonalizmu członków korpusu służby cywilnej					
Ocena kompetencji członków korpusu służby cywilnej	Odsetek uczestników szkoleń, którzy uważają, że podnieśli swoje kompetencje zawodowe na skutek uczestnictwa w szkoleniach ²⁶	85%	85% ²⁷	Arkusze indywidualnej oceny szkolenia wypełniane przez uczestników szkoleń	corocznie
	Odsetek urzędników służby cywilnej w korpusie służby cywilnej	5,6%	10%	Dane będące w posiadaniu Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	corocznie

Ograniczenia i wyzwania polskiej administracji rządowej - kadry

Kluczowy deficyt / problem polskiej administracji rządowej	Przypuszczalne przyczyny deficytu/problemu
Wysoki poziom fluktuacji zatrudnienia w KSC, w szczególności w ministerstwach i urzędach wojewódzkich, gdzie wartość wskaźnika przekroczyła 20%.	Nieodpowiednio skonstruowany system motywacji kadr w KSC. Niski poziom zarobków, w stosunku do osób zajmujących się obsługą środków UE, jak i do osób na porównywalnych stanowiskach w sektorze prywatnym. Mała dynamika wzrostu płac w sektorze publicznym.
Niski poziom wiedzy merytorycznej wśród pracowników, jak i niska efektywność pracowników w administracji rządowej.	Nieodpowiednio skonstruowany system motywacji kadr w KSC, który nie ocenia pracowników za rzeczywiste efekty ich pracy (w tym brak obiektywnych systemów awansowania i wynagradzania). Brak systemów pomiaru efektywności pracowników (opinia ekspertów). Luki kompetencyjne wśród pracowników KSC w zakresie umiejętności merytorycznych.
Zbyt mała liczba nowoczesnych liderów, właściwie przygotowanych do kierowania zespołami.	Znaczące luki kompetencyjne kadry zarządzającej odnoszące się do umiejętności menedżerskich, koncepcyjnych oraz merytorycznych. Bardzo duże ograniczenia w transferze pracowników z sektora prywatnego do administracji publicznej wynikają bezpośrednio z ustawy o służbie cywilnej (zarówno przed, jak i po nowelizacji). Jest to szczególnie istotna bariera w dobie kryzysu, który teoretycznie sprzyja przechodzeniu specjalistów z sektora prywatnego do publicznego.
Znikomy przejaw inicjatyw i umiejętności kreatywnego myślenia, brak umiejętności pracy w zespole.	Kultura organizacyjna polskiej administracji rządowej zakłada tradycyjny, autorytarny tryb zarządzania, w którym szefowie podejmują decyzję i nie cedują odpowiedzialności na innych - to sprzyja tworzeniu kultury asekuracji oraz prowadzi do braku chęci podejmowania decyzji, a co za tym idzie ryzyka.
Słabości systemu szkoleń i podnoszenia kwalifikacji.	Często szkolenia są nieadekwatne do rzeczywistych potrzeb urzędników. Zbyt rzadko prowadzone badania i diagnozy w zakresie potrzeb szkoleniowych.
Postępująca erozja etosu pracy i poczucia misji służby publicznej.	Brak motywacji pracowników Brak wyraźnego powołania

Mocne strony	Słabe strony
• Ustrojowy charakter systemu służby cywilnej w Polsce • Neutralny politycznie korpus służby cywilnej • 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) • Świadomość istnienia norm i etosu zawodowego • Rosnące oceny opinii publicznej dot. działalności urzędów	• Wielość podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej • Zróżnicowany stan urzędów w zakresie stosowania metod zarządzania podnoszących jakość zarządzania • Niedostateczne wykorzystywanie efektywnych systemów zbierania i analizowania danych • 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 • Brak narzędzi do badania potrzeb szkoleniowych, oceny efektywności szkoleń • Niedostateczne zarządzanie wiedzą w urzędach • Erozja etosu pracy i poczucia misji służby publicznej • Niedostateczna ilość aktualnych danych pozwalających zdiagnozować sytuację i zaplanować działania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (np. w obszarze motywacji, kształtowania pozytywnego wizerunku służby cywilnej)

Szanse	Zagrożenia
• Rosnące zainteresowanie pracą w służbie cywilnej wśród wysokiej klasy specjalistów • 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 • Radykalna poprawa informatyzacji administracji umożliwiające urzędom korzystanie z nowoczesnych narzędzi informatycznych w codziennej pracy	• 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

Priorytetowe zagadnienia podczas polskiej prezydencji w EUPAN

- ☐ Organizacja 6. Konferencji Jakości „Doing the right things right”;
- ☐ Efektywność dobrego rządzenia i etyki;
- ☐ *Flexicurity* w kontekście elastycznych form czasu pracy;
- ☐ Przyszłość statusu zatrudnienia w służbie cywilnej;
- ☐ Koordynacja i współpraca na wyższym szczeblu zarządzania;
- ☐ Ewaluacja i aktualizacja wspólnej metody oceny (CAF – Common Assessment Framework);
- ☐ Zarządzanie satysfakcją klienta;
- ☐ Budowa pozytywnego wizerunku służby cywilnej;
- ☐ Urzędnicy wysokiego szczebla jako inicjatorzy zmian;
- ☐ Rola *think-tanków* we wsparciu procesów decyzyjnych.

W ramach polskiej prezydencji w UE Polska w II półroczu 2011 r. przewodniczy również pracom Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej (*European Public Administration Network – EUPAN*)

Przyszłość statusu zatrudnienia

Na podstawie prezentacji przykładów rozwiązań z Francji, Niemiec i Hiszpanii dyskutowano nad przyszłością statusu zatrudnienia w służbie cywilnej i aktualnymi trendami w tym zakresie. Podkreślono ogólną tendencję odchodzenia od specjalnego statusu zatrudnienia, a przynajmniej zmniejszania jego zakresu. Zauważono jednocześnie potencjalne negatywne skutki takiego podejścia, zwłaszcza w relatywnie młodych demokracjach, gdzie wprowadzanie wartości, reform wymaga pewnego wzmocnienia. Ponadto w dyskusji podkreślano także kulturowy charakter stosowanych rozwiązań.

Przegląd Służby Cywilnej,
nr 5, 2011