



**Stowarzyszenie Absolwentów
Krajowej Szkoły Administracji Publicznej**

Służba cywilna

Rekomendacje

Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej

*"Pragnąc (...) działaniu instytucji publicznych
zapewnić rzetelność i sprawność"*

Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej
Polskiej

Spis treści

Spis treści.....	2
1.Wstęp	3
2.Propozycje nowych rozwiązań	5
2.1. Konstrukcja służby cywilnej.....	5
2.2. Nabory do służby cywilnej	7
2.3. Rozwój zawodowy członków korpusu służby cywilnej	10
2.4. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej	12
2.5. System wynagrodzeń w służbie cywilnej	14

1. Wstęp

Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (SAKSAP lub Stowarzyszenie) jest organizacją zrzeszającą absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (KSAP lub Szkoła), w większości urzędników służby cywilnej.

Jednym z naszych celów statutowych jest krzewienie wśród społeczeństwa idei apolitycznej i fachowej służby publicznej oraz dążenie do zapewnienia właściwych warunków jej wykonywania. Służymy Polsce nie tylko w urzędach, ale także pracując społecznie, poprzez działalność ekspercką, czerpiąc z wiedzy i doświadczeń członków Stowarzyszenia.

Dostrzegamy potrzebę zmian w służbie cywilnej. Zgłaszaliśmy uwagi do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej, ostatecznie uchwalonej 30 grudnia 2015 r. Apelowaliśmy wtedy o projektowanie zmian w zgodzie z zasadami służby cywilnej, wyrażonymi w Konstytucji RP. Podkreślaliśmy, że dobór kadr do pracy w polskiej administracji powinien opierać się przede wszystkim na merytorycznym przygotowaniu do pełnienia danej funkcji. Wyrażaliśmy też nadzieję, że projektowane wówczas modyfikacje ustawowe, polegające głównie na zmianie sposobu naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, nie będą ostatnimi. Ponad trzy lata jakie upłynęły od przyjęcia zmian w znacznej mierze potwierdzają potrzebę przyjęcia skodyfikowanych zasad ubiegania się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej, uwzględniających kryteria merytoryczne. Merytoryczne kryteria naboru na wyższe stanowiska w administracji publicznej są również integralnie związane z kształceniem w KSAP.

Celem dokumentu jest wskazanie możliwych kierunków zmian polskiej służby cywilnej, dzięki którym funkcjonowanie instytucji publicznych byłoby sprawniejsze, i które rekomendujemy do przyjęcia, pragnąc służby cywilnej profesjonalnej, sprawnej, spełniającej oczekiwania i aspiracje Polaków.

Urzędy, w których pracują członkowie korpusu służby cywilnej, wypracowują ramy prawno-organizacyjne życia publicznego oraz realizują kluczowe, niezarezerwowane dla władz niższego szczebla, zadania państwa. Proponując zmiany m.in. w ustawie o służbie cywilnej pragniemy, by polska administracja rządowa efektywnie realizowała politykę rządu.

Sprawnie działający aparat administracyjny jest kluczowy dla działania państwa. Mając to na uwadze, Stowarzyszenie rekomenduje zmiany w kilku głównych blokach tematycznych:

1) Nabory w służbie cywilnej:

Konieczne są zmiany w procedurze naboru do służby cywilnej, w tym na wyższe stanowiska poprzez prowadzenie naboru w ramach wyselekcjonowanej uprzednio grupy kandydatów spełniających wcześniej ustalone kryteria, gwarantujące wysoki

poziom merytoryczny urzędników oraz osób kierujących komórkami organizacyjnymi urzędów.

2) Rozwój zawodowy w służbie cywilnej:

Członkowie korpusu służby cywilnej powinni mieć zagwarantowane optymalne warunki do rozwoju zawodowego. Należy wprowadzić tzw. korpusy specjalistyczne, pozwalające na specjalizację i wymianę wiedzy w danym obszarze. Szkolenia w służbie cywilnej muszą być na najwyższym poziomie. Warto rozważyć kadencyjność funkcji dyrektorskich.

3) Szef Służby Cywilnej:

Służba cywilna musi być efektywnie koordynowana i dlatego instytucja Szefa Służby Cywilnej wymaga znaczącego wzmocnienia. Szef Służby Cywilnej powinien dysponować własnym urzędem i częścią budżetową. Powinien też bezpośrednio kierować pracą dyrektorów generalnych i za ich pośrednictwem dbać o harmonijny rozwój korpusu.

4) Krajowa Szkoła Administracji Publicznej:

KSAP wymaga wzmocnienia, dzięki któremu będzie wprowadzała do administracji absolwentów spełniających wysokie oczekiwania.

2. Propozycje nowych rozwiązań

2.1. Konstrukcja służby cywilnej

2.1.1. Rolą służby cywilnej jest realizacja zadań w interesie publicznym. Konieczny jest przegląd całej administracji publicznej pod kątem celowości, spójności, efektywności w wykonywaniu zadań państwa.

Służbą cywilną – opartą na fundamentalnej instytucji mianowania - należy objąć całą administrację rządową. Tak wyznaczone granice służby cywilnej wprowadziłyby jasność instytucjonalną i pewność, że wszystkie te instytucje podlegają jednakowej pragmatyce i są zarządzane w sposób jednolity.

Jednym z problemów służby cywilnej jest jej partykularyzm – urzędy działają niezależnie od siebie, a urzędnicy zazwyczaj utożsamiają się bardziej ze swoim urzędem, departamentem lub nawet wydziałem, niż z abstrakcyjnie pojmowanym często przez nich "dobrem wspólnym". Służba cywilna musi być spójna, zaś jej działania odpowiednio i konsekwentnie koordynowane. Tylko w ten sposób możemy uczynić z niej jeden z motorów rozwoju państwa. Powinna funkcjonować w ramach wspólnych standardów, zapewniać warunki do dobrego zarządzania informacją i wiedzą, umożliwiać rozwój zawodowy w szerokim ujęciu, zarówno w wymiarze poziomym (możliwość wykorzystywania nabytego doświadczenia w różnych urzędach), jak i pionowym, dzięki awansom dokonywanym w oparciu o wyłącznie merytoryczne przesłanki. Aby zrealizować taką wizję, zdaniem SAKSAP, konieczne jest zreformowanie instytucji Szefa Służby Cywilnej. Organ centralny właściwy do spraw służby cywilnej powinien dysponować realnymi narzędziami do kształtowania aktualnego i przyszłego kształtu korpusu. Docelowo służba cywilna powinna przejąć sprawdzone rozwiązania „służby mundurowej”, takich jak sprawność w operacyjnym zarządzaniu, mobilność wewnętrzna, jednolite standardy. Wzmocnienie roli Szefa Służby Cywilnej, podległego premierowi, umożliwi efektywniejsze wypełnianie funkcji konstytucyjnego zwierzchnika służby cywilnej przez Prezesa Rady Ministrów. Realizacja tych postulatów wymaga istotnych zmian prawnych, nie tylko w ustawie o służbie cywilnej, ale i zmian w innych ustawach systemowych.

2.1.2. Szef Służby Cywilnej musi być rzeczywistym kierownikiem korpusu, działającym na rzecz realizacji polityki rządu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu przestrzegania standardów profesjonalnej służby cywilnej.

Brak jest instytucji spajającej korpus, wyznaczającej mu ramy i określającej kierunek rozwoju. Taką instytucją powinien być Szef Służby Cywilnej, jednak – niezależnie od osoby zajmującej to stanowisko – jego obecne umocowanie praktycznie wyklucza jakiegokolwiek przywództwo, ograniczając możliwość wypełniania roli organu

odpowiedzialnego za całokształt funkcjonowania służby cywilnej. Instrumenty działania, którymi dysponuje, nie odpowiadają pojawiającym się wyzwaniom, takim jak choćby jednolite i profesjonalne podejście we wszystkich urzędach do procesu naboru pracowników i ich rozwoju. Skutkuje to m.in. marnowaniem potencjału kadrowego i intelektualnego służby cywilnej oraz nieuzyskiwaniem najlepszych efektów z nakładów ponoszonych na ten cel. Szef Służby Cywilnej winien zatem zostać wyposażony w instrumenty umożliwiające rzeczywiste przywództwo.

Prezes Rady Ministrów, na mocy Konstytucji RP, jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej. Naturalne i warte zachowania jest zatem powoływanie Szefa Służby Cywilnej przez premiera. Należy jednak zwrócić uwagę na merytoryczny aspekt dokonywanego wyboru. Postulujemy wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym wybór ten dokonywany byłby po wyrażeniu opinii przez właściwą komisję sejmową (ds. administracji). Kandydat na Szefa Służby Cywilnej miałby w ten sposób możliwość zaprezentowania swojej wizji służby cywilnej przed przedstawicielami wszystkich sił politycznych. Opinia komisji sejmowej służyłaby m.in. wprowadzeniu kwestii służby cywilnej do szerszej debaty nad państwem oraz budowaniu zaufania polityków do urzędników.

Odwoływanie Szefa Służby Cywilnej powinno również pozostać w gestii premiera, z tym ograniczeniem, że następować powinno po uzyskaniu opinii w/w komisji sejmowej. Zapewniłoby to służbie cywilnej większą ochronę przed naciskami politycznymi i, co bardzo ważne, stabilizację w dłuższym okresie.

Szef Służby Cywilnej powinien dysponować obsługującym go samodzielnym urzędem oraz odrębną częścią budżetu państwa. Wyodrębnienie organizacyjne stanowi w dużej mierze o mocy sprawczej podmiotu i skuteczności podejmowanych przez niego działań. Zakres zadań i odpowiedzialności organu koordynującego służbę cywilną jest wystarczającą przesłanką na rzecz wyodrębnienia obsługującej go jednostki z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Pozwoliłoby to na realne kierowanie rozległymi strukturami oraz podejmowanie czynności, które obecnie podejmowane nie są (np. samodzielne opiniowanie projektów zmian systemowych dotyczących służby cywilnej). Z kolei osobna część budżetowa (z której finansowane byłyby m.in. dodatki służby cywilnej, jej modernizacja oraz udzielane byłyby dotacje celowe np. na szkolenia) zapewniłaby stabilizację finansową korpusu oraz umożliwiłaby długookresowe planowanie jego rozwoju.

Ustawowym obowiązkiem Szefa Służby Cywilnej powinno być pełnienie roli promotora służby cywilnej. Konieczne są działania w celu zwiększenia świadomości społecznej w tym zakresie. Szef Służby Cywilnej powinien kształtować jej wizerunek, podkreślając konieczność profesjonalizmu dla skutecznej realizacji zadań państwa. Szef Służby Cywilnej powinien stać się katalizatorem wymiany wiedzy i najlepszych praktyk w zakresie zadań realizowanych przez służbę cywilną, tak aby jakość pracy wykonywanej w różnych urzędach była jak najwyższa.

Szef Służby Cywilnej powinien dysponować elektronicznym zasobem danych o członkach korpusu. Pozwoliłoby to na lepszą analizę mocnych i słabych stron administracji rządowej oraz ocenę szans i zagrożeń przed nią stojących. W bazie gromadzono by dane z Indywidualnych Programów Rozwoju Zawodowego, informacje zgłaszane przez dyrektorów generalnych (np. o wyróżniających się członkach korpusu), informacje o byłych członkach korpusu, którzy wyrazili wolę otrzymywania aktualnych ofert pracy i innych aktualności w służbie cywilnej. Tak skonstruowana baza danych stałaby się jednym z podstawowych narzędzi zarządczych Szefa Służby Cywilnej.

- 2.1.3. Należy zwiększyć odpowiedzialność Szefa Służby Cywilnej za jakość służby cywilnej poprzez silniejsze podporządkowanie mu dyrektorów generalnych.

SAKSAP rekomenduje wprowadzenie silniejszego podporządkowania dyrektorów generalnych Szefowi Służby Cywilnej, w szczególności w zakresie polityki kadrowej oraz przestrzegania standardów służby cywilnej w urzędzie. Głównym celem tej zmiany jest bardziej skuteczna koordynacja rozwoju całego korpusu, zapewnianie jego spójności oraz umożliwienie długofalowego rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej, który pozytywnie wpływałby na jakość działania administracji publicznej. Dyrektorzy generalni powinni być rekrutowani spośród grona osób wyselekcjonowanych do pełnienia wyższych stanowisk i spełniać najwyższe wymagania w zakresie kompetencji kierowniczych (doświadczenie zawodowe, wykształcenie, szkolenia menadżerskie itp.) oraz powoływani na stanowisko przez Szefa Służby Cywilnej.

Ponadto, w tym kontekście, rozważyć można wprowadzenie koncepcji „jednego pracodawcy”. Każdy nowy członek korpusu podpisywałby umowę z Szefem Służby Cywilnej (operacyjnie z dyrektorem generalnym lub szefem komórki ds. kadr, działającymi z jego upoważnienia). W ten sposób urzędnicy otrzymywaliby jasny sygnał, że ich pracodawcą jest państwo, a nie urząd, i że ich praca ma służyć interesowi powszechnemu. Miałoby to również praktyczny wymiar w postaci zwiększenia mobilności kadr wewnątrz administracji.

Dopełnieniem ww. działań winno być zwiększenie roli Szefa Służby Cywilnej w organizacji i przeprowadzaniu naborów, postępowań kwalifikacyjnych itp.

2.2. Nabory do służby cywilnej

- 2.2.1. Nabór do służby cywilnej musi być transparentny i oparty na kryteriach merytorycznych.

Ludzie są najważniejszym zasobem organizacji i kluczem do sukcesu. Postulaty zapewnienia otwartości i transparentności naborów do służby cywilnej nie wynikają z chęci wprowadzenia skomplikowanych procesów, które i tak narażone będą na różnego rodzaju nieprawidłowości. Szeroko pojmowana uczciwość naborów jest

konieczna, ponieważ sprzyja zachowaniu wysokiego poziomu kadr urzędniczych, a przede wszystkim buduje społeczne zaufanie do służby i wysoką jakość pracy urzędów.

Oceniamy, że obecne przepisy ustawy o służbie cywilnej nie regulują precyzyjnie procedury naboru - brak jasnych wytycznych co do procedury naboru przyczynia się do różnic w zakresie kompetencji członków korpusu, jak również do występowania nieprawidłowości podczas zatrudniania nowych członków. Postulujemy zatem, aby wzmocnić mechanizmy kontrolne zapewniające pełny obiektywizm w przeprowadzaniu naborów, np. poprzez utworzenie instytucji rekruterów, czyli pracowników kadrowych podległych Szefowi Służby Cywilnej, którzy uczestniczyliby w procesie rekrutacji, bądź powierzenie naborów wyspecjalizowanej jednostce zewnętrznej, np. Krajowej Szkole Administracji Publicznej.

2.2.2. Postulujemy dwuetapowy nabór do służby cywilnej.

Do pierwszego etapu rekrutacji dopuszczani powinni być kandydaci spełniający precyzyjnie określone kryteria. Ich katalog (np. wykształcenie, doświadczenie zawodowe, poziom znajomości języka obcego) byłby wskazany w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów. Tym samym weryfikacja kandydatów w zakresie spełniania przez nich wymagań formalnych byłaby prosta i obiektywna, a naganna praktyka tworzenia oferty „dedykowanej” konkretnej osobie zdecydowanie utrudniona.

Testowy etap rekrutacji składałby się z dwóch zbiorów pytań. Pierwszy zbiór obejmowałby pytania z wiedzy ogólnej, niezbędnej w pracy w administracji publicznej. Powszechnie dostępną bazę pytań ogólnych przygotowywałby i aktualizował Szef Służby Cywilnej. Drugi zbiór związany byłby z zakresem zadań wykonywanych na danym stanowisku. Wybór poszczególnych pytań należałby każdorazowo do komisji rekrutacyjnej, na podstawie szerokiej puli zaproponowanej przez komórkę merytoryczną.

Osoby, które z najlepszym wynikiem zdałyby część testową, uczestniczyłyby następnie w rozmowie kwalifikacyjnej, w trakcie której oceniane byłyby wymagane umiejętności i wiedza. Członkowie komisji rekrutacyjnej dokonywaliby oceny odpowiedzi kandydatów w określonej skali oraz opisowo. Informacja o wyborze kandydata zamieszczana byłaby na portalu Szefa Służby Cywilnej oraz na stronie internetowej urzędu, wraz z podaniem liczby punktów zdobytych przez wszystkich zakwalifikowanych do ostatniego etapu kandydatów. Można rozważyć podawanie wyników na każdym etapie rekrutacji.

W celu ograniczenia występowania przypadków przewlekłości postępowań rekrutacyjnych, której skutkiem bywa nieobsadzenie wolnego stanowiska, proponuje się określenie wiążącego terminu zakończenia naboru.

Ponadto zaleca się wprowadzenie wymogu wskazywania w ogłoszeniu o naborze przedziału płacowego obowiązującego dla danego stanowiska. Przyjęcie powyższego rozwiązania powinno ograniczyć przypadki rezygnacji kandydatów z podjęcia pracy ze względu na nie satysfakcjonujący poziom wynagrodzenia.

- 2.2.3. Nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej powinien odbywać się na podstawie kryteriów merytorycznych, przy uwzględnieniu obiektywnie sprawdzonych predyspozycji kierowniczych. Obowiązujące rozwiązania systemowe, w tym obecny stan prawny, nie gwarantują doboru merytorycznego na wyższe stanowiska, a nadmierna swoboda i uznaniowość w powoływaniu i odwoływaniu osób może negatywnie oddziaływać na sprawne zarządzanie ludźmi i realizację zadań państwa.

Ponadto należy wskazać, że tryb obsadzania stanowisk kierowniczych ma niebagatelny wpływ na legitymizację przywódczej roli osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Wyłanianie najlepszych kandydatów w drodze transparentnego i opartego na kryteriach merytorycznych postępowania będzie budować autorytet kadry kierowniczej oraz zaufanie podwładnych i współpracowników.

Mając na uwadze potrzebę sprawnego obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej, Stowarzyszenie proponuje przeprowadzanie naborów na bazie wyselekcjonowanej uprzednio grupy kandydatów, spełniających wcześniej ustalone precyzyjne kryteria, dotyczące doświadczenia i wiedzy oraz predyspozycji kierowniczych. Nabory miałyby charakter dwuetapowy.

Pierwszy z etapów miałby na celu zapewnienie obiektywnej selekcji grupy kandydatów o wysokich kompetencjach kierowniczych i merytorycznych, potwierdzonych niezależnym postępowaniem sprawdzającym, zdolnych do podjęcia odpowiedzialności za funkcjonowanie komórki organizacyjnej. Instytucją odpowiedzialną za prowadzenie tego etapu mogłaby być KSAP przy współpracy z urzędem obsługującym Szefa Służby Cywilnej. Tak skonstruowany mechanizm selekcji kandydatów na stanowiska kierownicze sprzyjałby profesjonalizacji korpusu służby cywilnej oraz gwarantował prawo dostępu obywateli do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Drugi etap polegałby na publicznym ogłoszeniu naboru na wyższe stanowisko służby cywilnej, do którego mogłyby przystąpić wyłącznie osoby wyselekcjonowane w pierwszym etapie. Etap drugi sprowadzałby się do przeprowadzenia, w obecności dyrektora generalnego urzędu, przedstawiciela dyrekcji danej komórki oraz ewentualnie ww. rekruterów, rozmowy kwalifikacyjnej obejmującej merytoryczne zadania problemowe z zakresu funkcjonowania danej komórki.

Informacja o wyborze kandydata wraz z uzasadnieniem zamieszczana byłaby na portalu Szefa Służby Cywilnej oraz na stronie internetowej urzędu.

Procedura naboru na wyższe stanowiska służby cywilnej powinna przewidywać możliwość wniesienia odwołania od wyniku postępowania.

Proponowany model uwzględnia doświadczenia procedur naboru funkcjonujących w przeszłości (trybu konkursowego i Państwowego Zasobu Kadrowego), czerpiąc z ich najlepszych rozwiązań (powszechny dostęp do naboru, obiektywne postępowanie sprawdzające) i eliminując ich słabości (przewlekłość postępowań, uznaniowość w zakresie powołań na wyższe stanowiska służby cywilnej).

W celu wzmocnienia zasady neutralności politycznej służby cywilnej proponujemy, aby kandydat na kierownicze stanowisko składał pisemne oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie nieprawdziwych oświadczeń, że nie jest i w okresie ostatnich pięciu lat nie był członkiem partii politycznej. Proponowane rozwiązanie pozwoli na czytelne rozdzielenie funkcji administracji rządowej od funkcji aparatu partyjnego i przysłuży się umocnieniu stabilności korpusu urzędniczego, która jest niezbędna do sprawnego działania nowoczesnego państwa.

2.3. Rozwój zawodowy członków korpusu służby cywilnej

- 2.3.1. Przemysłana strategia rozwoju zawodowego członków korpusu jest warunkiem dobrego funkcjonowania służby cywilnej.

W obowiązującej ustawie o służbie cywilnej znajduje się przepis określający rozwój wiedzy zawodowej jako jeden z obowiązków członka korpusu. Dyrektorzy generalni obligowani są do zapewnienia członkom korpusu właściwych warunków do wykonywania tego i innych obowiązków wynikających z ustawy. W praktyce rozwój zawodowy w administracji jest zazwyczaj wyłącznie wypadkową determinacji samego urzędnika oraz krótkookresowej polityki kadrowej zatrudniającego go urzędu. Ogłoszone przez Szefa Służby Cywilnej standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej nie mają charakteru wiążącego, a ocena okresowa oraz Indywidualny Program Rozwoju Zawodowego są powszechnie odbierane jako przejawy zbędnej biurokracji, bez większego przełożenia na faktyczny rozwój.

Strategiczne i konsekwentne podejście w tym zakresie zapewni oczekiwaną mobilność kadr oraz identyfikację i promocję najbardziej utalentowanych osób.

Należy dążyć do profesjonalizacji służby cywilnej poprzez promowanie mianowania. Celowym jest zatem zwiększanie rocznych limitów mianowań oraz rezygnacja z opłaty za przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego.

- 2.3.2. Za słuszne uznajemy wdrożenie idei diskutowanych w przeszłości „korpusów specjalistycznych”, a więc podzbiorów korpusu służby cywilnej, skupionych wokół wąskiego, specjalistycznego obszaru tematycznego.

Struktura służby wymaga przemodelowania w kierunku ciągłej specjalizacji, doskonalenia i zdobywania kolejnych kompetencji w danym obszarze (np. legislacji, budżetu i finansów, integracji europejskiej i współpracy z zagranicą, kontroli, logistyki). Istotą tej koncepcji jest usieciwienie administracji, mające nadać jej bardziej macierzowy charakter. Dotychczasowe, pionowe i sformalizowane podporządkowanie

urzędnika w danym urzędzie zostałyby uzupełnione o poziomą, merytoryczną współpracę w ramach "korpusu branżowego". Korzyści płynące z wprowadzenia korpusów specjalistycznych to m.in.:

- Łatwiejsze zarządzanie kadrami służby cywilnej – Szef Służby Cywilnej przy wsparciu podmiotu zarządzającego danym korpusem (np. minister finansów w przypadku korpusu budżetowego) mógłby przenosić lub czasowo oddelegowywać pracowników do urzędów, w których istnieje zwiększone zapotrzebowanie na ich pracę.
- Dostosowanie programów szkoleń – podmiot zarządzający korpusem przygotowywałby i merytorycznie nadzorował szkolenia specjalistyczne dla członków swojego korpusu.
- Wymiana doświadczeń – w miejsce logiki resortowej – logika holistyczna, przekazywanie dobrych praktyk i uczenie się na cudzych błędach, ponadresortowe wypracowywanie rozwiązań racjonalizatorskich.
- Możliwość sprawiedliwego wynagradzania pracowników zajmujących się daną dziedziną.
- Zwiększenie mobilności urzędników w ramach „korpusu branżowego”.

2.3.3. Służba cywilna wymaga nowej, efektywniejszej polityki szkoleniowej.

Każdy urzędnik powinien mieć zapewnione realne możliwości rozwoju i szkolenia zarówno pod kątem obecnie wykonywanych obowiązków, jak również z perspektywą długoterminową, uwzględniającą zmianę miejsca zatrudnienia. Stowarzyszenie Absolwentów rekomenduje systematyczne podejście do szkoleń członków korpusu, nastawione przede wszystkim na osiągnięcie maksymalnych korzyści dla jakości pracy uczestnika szkolenia w strukturach służby cywilnej. Nowy system powinien promować osoby podnoszące swoje kwalifikacje, np. poprzez obowiązkowe uwzględnianie zdobytych kwalifikacji w procesie awansu i w systemie wynagrodzeń. Przyczyni się to do ograniczenia odpływu specjalistów z administracji.

2.3.4. Stowarzyszenie postuluje rozważenie kadencyjności na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej.

Obecnie obserwuje się przypadki pełnienia funkcji dyrektorskich przez wiele lat, a nawet dekad, co może w niekorzystny sposób wpływać na pracę danej komórki (brak elastyczności, nowych pomysłów, "szklany sufit"). Kadencyjność wyższych stanowisk w służbie cywilnej doprowadziłaby do sytuacji, w której kompetencje kierownicze dyrektorów byłyby okresowo weryfikowane, a przez to – podnoszone. Korzyścią wynikającą z takiego rozwiązania (stosowanego np. w Najwyższej Izbie Kontroli) byłaby większa dynamika struktur administracyjnych i realna szansa na objęcie wyższych stanowisk przez osoby, które w obecnej sytuacji, pomimo wielu lat pracy w departamencie i bogatego doświadczenia w danym obszarze, nie mają perspektyw na awans.

Z drugiej strony aktualnie obowiązujące regulacje stosunku pracy na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej nie sprzyjają, w naszej ocenie, optymalnej ochronie interesu publicznego.

2.4. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej

2.4.1. Od samego początku swojego istnienia nadrzędnym zadaniem Szkoły jest kształcenie starannie wyselekcjonowanych kandydatów, którzy po intensywnym szkoleniu mają stanowić „kadry wyższych urzędników administracji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Jako stowarzyszenie skupiające absolwentów KSAP-u uważamy, że misja ta nie dezaktualizuje się pomimo upływu lat i zmian, jakie zaszły w Polsce od 1991 roku.

Posiadanie przez absolwenta KSAP wiedzy, umiejętności i predyspozycji kierowniczych niezbędnych do wypełniania zadań służby cywilnej sprawdzane jest w toku kształcenia i potwierdzane dyplomem jej ukończenia. Losy zawodowe kolejnych roczników opuszczających mury Szkoły wskazują jednak na to, że uznanie tak określonej roli KSAP i jej absolwentów nie jest powszechne i dostatecznie ugruntowane w systemie służby cywilnej.

Słabości systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej sygnalizowane we wcześniejszych podrozdziałach oddziałują także na absolwentów KSAP. Pomimo często przychylnego stosunku kolejnych rządów do tej instytucji, praktycznie nigdy tzw. pierwsze zatrudnienie absolwentów nie przebiegało w sposób efektywny i gwarantujący optymalne wykorzystanie potencjału kolejnych roczników. Rekrutacja i kształcenie KSAP są kosztowne. Istotnym jest zatem, aby system służby cywilnej funkcjonował w sposób umożliwiający osiągnięcie najlepszych efektów z tej inwestycji, zwłaszcza że dotyczy to względnie małej liczby przyszłych członków korpusu.

Rekomendujemy podjęcie działań, których celem będzie ugruntowanie w systemie służby cywilnej roli KSAP jako instytucji kształcącej kadrę zarządzającą administracją publiczną.

Wiedza i umiejętności przekazywane w Szkole, zarówno w ramach kształcenia stacjonarnego, jak i ustawicznego, powinny w większym stopniu wychodzić naprzeciw wyzwaniom stojącym przed administracją. Konieczne jest określenie profilu absolwenta KSAP, zaprojektowanego zgodnie ze strategią zarządzania służbą cywilną.

W ostatnich latach pojawia się błędna opinia, że absolwenci KSAP powinni reprezentować wąskie specjalności, np. arabiści, geodeci, itp. Uważamy, że absolwenci KSAP powinni być menadżerami w administracji publicznej, którzy będą wnosili wartość dodaną w dowolnym urzędzie. Ich kompetencje pozwalałyby w pierwszej kolejności na szybkie wzmocnienie merytoryczne urzędu, a w dalszej – na ubieganie się o stanowisko koordynacyjne lub kierownicze niższego szczebla. Takie rozwiązanie powinno być konsekwencją długofalowej strategii zarządzania służbą cywilną, tak aby Szkoła dostarczała „produkt” zaspokajający szczególne potrzeby służby jako

całościowej struktury. Pożądany profil absolwenta może zarówno zmieniać się w czasie (w cyklu pozwalającym na uprzednie zaplanowanie i wprowadzenie zmian w programie kształcenia, budżecie Szkoły itp.), jak i równoległe poprzez różnicowanie toku i programu kształcenia w ramach promocji.

Ewentualna modyfikacja profilu absolwenta Szkoły wymaga zmian w toku kształcenia słuchaczy. Wykształcenie wartościowego absolwenta będzie niemożliwe bez aplikacyjnego charakteru zajęć.

W zmodernizowanym modelu kształcenia nacisk powinien być położony na rozwiązywanie określonych problemów oraz zdobywanie doświadczeń. Stowarzyszenie postuluje spójny system kształcenia obejmujący staże, polegające na wykonywaniu zadań związanych z omawianym blokiem tematycznym (ekonomiczny, administracyjny, stosunków międzynarodowych). Staże służyłyby utrwaleniu wiedzy teoretycznej oraz skonfrontowaniu posiadanych kwalifikacji z potrzebami administracji. Z uwagi na pożądany aplikacyjny charakter kształcenia, postulujemy wydłużenie staży. Słuchacze mogliby odbywać staż po zakończeniu bloku lub, dla lepszej efektywności kształcenia, częściowo w połączeniu z zajęciami w Szkole.

Należy również jednoznacznie określić podmiot odpowiedzialny za tworzenie programu kształcenia, wyznaczanie celów kształcenia w ramach poszczególnych przedmiotów.

2.4.2. SAKSAP postuluje systematyczne podwyższanie stypendium słuchaczy Szkoły.

Obecny jego poziom, tj. 3300 zł brutto miesięcznie, mimo indeksowania w ostatnim roku o kwotę 900 zł, odbija się negatywnie na misji Szkoły, która nie może konkurować finansowo o osoby w wieku kwalifikującym je do ubiegania się o przyjęcie, ale z powodów obiektywnych (np. konieczność utrzymania rodziny) niemogących zdecydować się na tak duży spadek dochodów. Wysokość stypendium winna zostać zrównana ze świadczeniem otrzymywanym w ramach aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, tj. do kwoty 3.800 brutto. Docelowo Stowarzyszenie rekomenduje ustawowe określenie wysokości stypendium na poziomie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw.

2.4.3. Postulujemy rezygnację z dotychczasowej granicy wiekowej dla osób ubiegających się o przyjęcie do KSAP i jej podwyższenie do 40 lat.

Rezygnacja z obecnej granicy wiekowej (32 lata) poszerzy grono słuchaczy KSAP o osoby z większym doświadczeniem zawodowym.

2.4.4. SAKSAP postuluje ustalenie w ustawie minimalnego stanowiska, na którym może zostać zatrudniony absolwent KSAP-u.

Stowarzyszenie za nieefektywny uznaje obecny tryb zatrudniania absolwentów KSAP bezpośrednio po ukończeniu Szkoły (tzw. pierwsze zatrudnienie). Sytuacja, w której część z nich podejmuje pracę nieodpowiadającą kompetencjom nabytym w trakcie kształcenia, jest szkodliwa z punktu widzenia państwa i stanowi marnotrawstwo

środków publicznych. Powinno to być co najmniej stanowisko samodzielne lub koordynujące.

2.5. System wynagrodzeń w służbie cywilnej

W ocenie Stowarzyszenia główną przyczyną coraz mniejszego zainteresowania pracą w administracji rządowej i związanych z tym trudności w pozyskaniu i utrzymaniu wykwalifikowanej kadry jest sytuacja płacowa w służbie cywilnej.

Stowarzyszenie postuluje przyjęcie przez Radę Ministrów trzyletniego planu zakładającego zniwelowanie negatywnych efektów nierównej dynamiki wzrostu wynagrodzeń w służbie cywilnej i sektorze przedsiębiorstw, skutkujących obniżeniem konkurencyjności płac w administracji rządowej w ciągu ostatniej dekady. W praktyce oznaczałoby to podnoszenie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej w ujęciu rocznym w tempie o 4 p. proc. większym od wyrażonego procentowo wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w roku poprzedzającym. Mając na względzie, że wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w 2018 roku wyniósł 7,1%, plan powinien zakładać wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej w 2019 roku o 11,1%.

Następnie należy powiązać wzrost wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej ze wzrostem płac w sektorze przedsiębiorstw w ten sposób, aby wzrost wynagrodzeń w służbie cywilnej równał się wzrostowi płac w sektorze przedsiębiorstw w roku poprzedzającym. Takie rozwiązanie powinno mieć rangę przepisu ustawy.

Należy zrewidować system wynagradzania członków korpusu służby cywilnej. Obecnie wynagrodzenia osób zatrudnionych na takich samych stanowiskach i o podobnym zakresie obowiązków mogą się diametralnie różnić. Zdarza się również, że członkowie korpusu wykonujący ważne zadania publiczne są wynagradzani na poziomie odpowiadającym płacy minimalnej. Tego typu sytuacje są niedopuszczalne z punktu widzenia należytego wykonania zadań państwa.

Przeгляд administracji, o którym mowa w pkt 2.1.1, jako element reformy całego sektora publicznego, powinien skutkować wytyczeniem ścieżek awansu, nazewnictwa stanowisk i jasnych kryteriów wynagradzania w zależności od statusu w hierarchii. Podobne stanowiska powinny zajmować osoby o podobnych kompetencjach i doświadczeniu zawodowym, w związku z czym nie ma uzasadnienia do różnicowania ich wynagrodzenia. Kluczowa jest właściwa polityka kadrowa.

Proponowane w niniejszych rekomendacjach korpusy specjalistyczne mogłyby stanowić dodatkowe narzędzie dla długofalowego procesu wyrównywania różnic w poziomie wynagrodzeń. Szef Służby Cywilnej dysponujący pełną bazą danych o członkach korpusu, a więc także o poziomie wynagrodzeń we wszystkich właściwych urzędach, powinien dążyć do stopniowego wyrównywania poziomu płac w urzędach.

Bardziej przejrzysty system wynagradzania będzie stanowił zachętę do podnoszenia kwalifikacji w celu awansowania.