



Warszawa, 1 września 2020 r.

Raport SAKSAP – cz. 1

Skąd się biorą dyrektorzy w służbie cywilnej?

W czerwcu br. Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej złożyło do dyrektorów generalnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i ministerstw wnioski o udostępnienie informacji w zakresie realizacji w urzędach przepisu art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, określającego wymagania wobec osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Wniosek obejmował zestaw 20 pytań. Na wniosek odpowiedziało 20 spośród 21 instytucji (jedynie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie udzieliło nam odpowiedzi¹). Wynikiem analizy otrzymanych materiałów są raporty problemowe dotyczące poszczególnych pytań lub ich grup – publikowane sukcesywnie, a w przyszłości – raport zbiorczy dotyczący całości przedmiotu zapytania. Propozycje gruntownych zmian w zakresie przepisów regulujących kwestię naborów na wyższe stanowiska służby cywilnej zostały przedstawione w opracowaniu pn. „Służba cywilna. Rekomendacje Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” z listopada 2019 r.

Niniejszy raport problemowy stanowi zbiorcze opracowanie odpowiedzi na pytania nr 19 i 20 zawarte w naszym wniosku o udostępnienie informacji o realizacji przepisu art. 53 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, tj.:

- W jaki sposób są pozyskiwane informacje na temat potencjalnych kandydatów zainteresowanych objęciem wyższego stanowiska służby cywilnej?
- Ile razy od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw ogłoszono publicznie nabór na wyższe stanowisko służby cywilnej?

¹ W przypadku udzielenia odpowiedzi przez MSWiA w późniejszym terminie raport zostanie uzupełniony o przekazane informacje.

Główne wnioski

Istniejąca praktyka selekcji kandydatów na wyższe stanowiska obejmuje szereg współistniejących i komplementarnych sposobów poszukiwania i typowania kandydatów, których to sposobów wspólnym mianownikiem pozostaje dominujący wpływ politycznego kierownictwa ministerstwa i niesformalizowany charakter działań. Nie ogłaszając publicznie naborów na wyższe stanowiska służby cywilnej instytucje administracji rządowej radykalnie zawężają krąg potencjalnych kandydatów istotnie ograniczając sobie możliwość dokonania optymalnego wyboru w oparciu o merytoryczne przygotowanie kandydatów.

Ustalenia

1. Jedynie jedno z indagowanych ministerstw (na 21 jednostek) zadeklarowało, że upublicznia informacje o wolnych wyższych stanowiskach w służbie cywilnej i wykorzystuje tę – niewątpliwie najbardziej transparentną – drogę naboru.

Na pytanie ile razy (od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw) ogłoszono publicznie nabór na wyższe stanowisko służby cywilnej tylko Ministerstwo Cyfryzacji odpowiedziało, że upublicznia informacje o wolnych stanowiskach na swojej stronie internetowej oraz w mediach społecznościowych, jednakże nie prowadzi rejestru ogłoszeń. Trudno zatem ustalić czy publikowanie ogłoszeń o naborze na wyższe stanowiska służby cywilnej w Ministerstwie Cyfryzacji jest regularną praktyką, czy też ma charakter epizodyczny i dotyczy jedynie niektórych stanowisk.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i pozostałe ministerstwa nie publikują ogłoszeń o naborze na wyższe stanowiska służby cywilnej. W udzielonych odpowiedziach podkreślano, że ustawa o służbie cywilnej nie nakłada prawnego obowiązku publicznego ogłaszania takowych naborów.

2. Skoro kancelaria premiera i wszystkie (poza jednym) ministerstwa nie ogłaszają publicznie, że poszukują kandydatów na stanowiska kierownicze, to nasuwa się pytanie w jaki sposób są pozyskiwane informacje o osobach zainteresowanych objęciem wyższego stanowiska służby cywilnej, tudzież o osobach posiadających niezbędne kwalifikacje by je objąć. Odpowiedzi udzielone w powyższej kwestii, zacytowane poniżej, wskazują na dużą uznaniowość i brak stosowania ustandaryzowanych praktyk:

„Informacja na temat potencjalnych kandydatów na wakujące stanowisko jest pozyskiwana najczęściej wewnątrz – jako rekomendacja kandydata przez członka kierownictwa nadzorującego dany obszar lub dyrektora komórki organizacyjnej, w której obsadzane jest stanowisko zastępcy dyrektora” (MC).

„Informacje na temat potencjalnych kandydatów zainteresowanych objęciem wyższego stanowiska w służbie cywilnej pozyskiwane są m.in. w ramach wymiany informacji wewnętrznych MEN (awanse), współpracy międzyresortowej, współpracy Ministerstwa z różnymi instytucjami i jednostkami podległymi, a także pochodzą z ofert przekazanych bezpośrednio przez kandydatów” (MEN).

„W przypadku stanowiska dyrektora departamentu/biura z wnioskiem o powołanie na to stanowisko, do Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów występuje Członek Kierownictwa Ministerstwa Finansów nadzorujący departament/ biuro. W przypadku stanowiska zastępcy dyrektora, wnioski o powołanie na to stanowisko, do Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów składa dyrektor departamentu/biura. Wniosek wymaga akceptacji Członka Kierownictwa Ministerstwa Finansów nadzorującego departament/biuro” (MF).

„Informacje na temat potencjalnych kandydatów zainteresowanych objęciem wyższego stanowiska w służbie cywilnej pozyskiwane są przez Dyrektora generalnego z różnych źródeł dostępnych na rynku pracowniczym, tj.: bazy ofert pracowniczych, serwisów zrzyszających pracowników, forów branżowych, mediów społecznościowych, rekrutacji wewnętrznej. Są to informacje pozyskiwane zarówno na rynku pracy administracji publicznej, jak i na rynku prywatnym” (MGMiZŚ).

„Odpowiadając na pytanie dotyczące sposobu pozyskiwania wiadomości na temat potencjalnych kandydatów informuję, że Ministerstwo Infrastruktury nie posiada sformalizowanych zasad pozyskiwania ww. informacji” (MI).

„W Ministerstwie Klimatu mamy liczne przypadki powoływania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej pracowników Ministerstwa, którzy w swojej dotychczasowej pracy wykazali się odpowiednią wiedzą, doświadczeniem i kompetencjami i dają rękojmię właściwej realizacji zadań, w ramach awansu wewnętrznego. Ponadto, informacje o kandydatach na wyższe stanowiska są pozyskiwane w ramach sieci kontaktów dyrektorów generalnych” (MK).

„Obecnie obowiązująca ustawa o służbie cywilnej nie przewiduje obowiązku ogłaszania naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, a tym samym obowiązku poszukiwania kandydatów zainteresowanych objęciem takiego stanowiska” (MKiDN).

„Informacje na temat potencjalnych kandydatów w Ministerstwie są pozyskiwane w różny sposób, jednakże przede wszystkim w ramach organizacji – większość osób zajmujących wyższe stanowiska stanowią dotychczasowi pracownicy urzędu” (MNiSW).

„Większość wyższych stanowisk w służbie cywilnej w Ministerstwie Rozwoju obsadzana jest w drodze awansu wewnętrznego. W przypadku braku takich osób, zwykle podejmowane są działania mające na celu pozyskanie innych kandydatów np. spośród osób zatrudnionych w innych urzędach lub instytucjach współpracujących z Ministerstwem” (MR).

„W większości wyższe stanowiska w Ministerstwie Sprawiedliwości obsadzone są przez:

- dyrektorów zajmujących te stanowiska przed 1.01.2016 r. lub*
- powołanych na takie stanowisko w trybie awansu wewnętrznego lub powołanie na stanowisko osób przeniesionych w ramach służby cywilnej” (MS).*

„Potencjalnych kandydatów do objęcia wyższego stanowiska w służbie cywilnej przedstawiają przełożeni nadzorujący stanowisko pod względem merytorycznym i organizacyjnym, w celu zapewnienia optymalnej realizacji zadań komórki zgodnie z potrzebami pracodawcy i zleconymi zadaniami” (Min. Sportu).

„Informacje o kandydatach na wyższe stanowiska pozyskiwane są przez Kierownika Urzędu i Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej. Kandydaci na wyżej wymienione stanowiska są także poszukiwani wśród pracowników MSZ” (MSZ).

„Informacje na temat potencjalnych kandydatów zainteresowanych objęciem wyższego stanowiska w służbie cywilnej są w miarę możliwości pozyskiwane w formie referencji od współpracowników kandydata, za jego zgodą” (MZ).

Spośród zapytywanych instytucji aż 7 (33%) nie udzieliło odpowiedzi na pytanie w jaki sposób są pozyskiwane informacje na temat potencjalnych kandydatów zainteresowanych objęciem wyższego stanowiska służby cywilnej (były to: KPRM, MAP, MFiPR, MON, MRiRW, MRPiPS, MŚ). Podsumowanie zawiera poniższa tabela.

Deklarowana metoda pozyskiwania kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej	Liczba urzędów
Rekomendacja kandydata przez członka kierownictwa	5
Sieć kontaktów kierownictwa	2
Poszukiwanie wśród pracowników urzędu	7
Poszukiwanie wśród pracowników innych urzędów	3
Media społecznościowe	1
Działania ad hoc	1
Ogłoszenia o naborze	1
Nie poszukuje kandydatów	1

(urzędy mogą stosować więcej niż 1 metodę)

3. Na podstawie analizy przesłanych odpowiedzi ustalono, że kwestia upubliczniania informacji o naborze oraz tryb pozyskiwania wiedzy o potencjalnych kandydatach do obsadzenia wolnego stanowiska kierowniczego służby cywilnej w KPRM i ministerstwach nie jest uregulowana w wewnętrznych aktach normatywnych.

Wnioski

1. Nie ogłaszając publicznie naborów na wyższe stanowiska służby cywilnej instytucje centralnej administracji rządowej radykalnie zawężają krąg potencjalnych kandydatów, istotnie ograniczając sobie możliwość dokonania optymalnego wyboru w oparciu o merytoryczne przygotowanie kandydatów.
2. Jednocześnie rezygnacja z publikowania informacji o naborach na wyższe stanowiska służby cywilnej ogranicza prawo obywateli do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.
3. W odniesieniu do kwestii pozyskiwania wiedzy o kandydatach zainteresowanych objęciem wyższego stanowiska służby cywilnej należy wskazać na istotne zróżnicowanie stosowanych praktyk. W części odpowiedzi stwierdzono, że kandydatów wskazuje bezpośrednio członek kierownictwa ministerstwa (w przypadku stanowiska zastępcy dyrektora – także dyrektor komórki organizacyjnej po uzyskaniu akceptacji dla kandydatury ze strony nadzorującego członka kierownictwa). Część ministerstw próbuje aktywnie poszukiwać kandydatów na rynku pracy, inne natomiast podkreślają znaczenie awansu wewnętrznego.
4. W udzielonych odpowiedziach znalazło się również stwierdzenie, że informacje o kandydatach na wyższe stanowiska są pozyskiwane w ramach „sieci kontaktów” dyrektorów generalnych, a także wyjaśnienie, że pochodzą m.in. z ofert przekazanych bezpośrednio przez kandydatów.
5. Nasuwa się wniosek, że w ministerstwach funkcjonują bardzo różne metody poszukiwania i typowania kandydatów. Tym samym można ocenić, że

ukształtowany po nowelizacji ustawy o służbie cywilnej z 30 grudnia 2015 r. model selekcji kandydatów na wyższe stanowiska obejmuje wszystkie wymienione w odpowiedziach, współistniejące i komplementarne wobec siebie, praktyki w zakresie poszukiwania i typowania kandydatów.

6. Kandydaci na wyższe stanowiska służby cywilnej są zatem poszukiwani w ramach „sieci kontaktów” i typowani przez członków kierownictwa poszczególnych ministerstw. Rozpowszechnioną praktyką jest, że ministrowie i wiceministrowie wskazują bezpośrednio lub akceptują kandydatów do objęcia stanowiska kierowniczego w departamentach merytorycznych, które nadzorują, natomiast dyrektorzy generalni decydują o obsadzie wyższych stanowisk w komórkach obsługowych (np. kadry, księgowość, zamówienia publiczne). Ministerstwa poszukują kandydatów do stanowisk kierowniczych również wśród kadr urzędu. Zdarza się, że ministerstwa podejmują aktywne poszukiwania kandydatów na rynku pracy.
7. Należy zauważyć, że w przedstawionym modelu dominujący wpływ na politykę kadrową urzędu w zakresie obsady wyższych stanowisk służby cywilnej, szczególnie w departamentach merytorycznych, posiada polityczne kierownictwo ministerstwa.

Zalecenia

1. Stojąc na stanowisku, że wybór najlepszego spośród możliwie szerokiego zbioru kandydatów służy interesowi publicznemu i administracji państwowej należy zalecić publiczne ogłaszanie naboru na wyższe stanowiska służby cywilnej – co najmniej w bazie ogłoszeń o wolnych stanowiskach w Serwisie Służby Cywilnej oraz na oficjalnej stronie internetowej urzędu. Należy umożliwić obywatelom realizację ich prawa do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Podstawowym warunkiem realizacji powyższego prawa jest dostęp do informacji o nieobsadzonych stanowiskach kierowniczych w służbie cywilnej.
2. Ponadto, w celu ujednoczenia standardów w ramach administracji rządowej, należy zalecić uregulowanie ogółu kwestii związanych z procesem obsadzania wyższych stanowisk służby cywilnej w wewnętrznym akcie normatywnym.

Propozycje gruntownych zmian w zakresie przepisów regulujących kwestię naborów na wyższe stanowiska służby cywilnej zostały przedstawione w opracowaniu pn. „Służba cywilna. Rekomendacje Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” z listopada 2019 r.