

<p>Tytuł ocenianej ustawy Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2014 r. poz.1111, z późn. zm.)</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące KPRM</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Szef Służby Cywilnej, Claudia Torres-Bartyzel</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Monika.Dziadkowiec@kprm.gov.pl, tel. 22 694 6831</p>	<p>Data sporządzenia 09.10.2015 r.</p> <p>Data wejścia w życie ocenianej ustawy 24.03.2009 r. 26.11.2011 r. (nowelizacja wprowadzająca pierwszeństwo w zatrudnianiu w naborach w służbie cywilnej osób z niepełnosprawnością).</p> <p>Przygotowana z powodu (lista rozwijana do wyboru): Zalecenie Zespołu ds. Programowania Prac Rządu)</p>
---	---

OCENA FUNKCJONOWANIA USTAWY (OSR EX-POST)

1. Zakres przedmiotowy ustawy

Zasady dostępu, organizacji, funkcjonowania i rozwoju służby cywilnej

2. Podmioty, na które oddziałuje ustawa

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni na stanowiskach <u>niebędących wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej</u>	118 830 (przeciętne zatrudnienie ⁱ – w korpusie służby cywilnej w 2014 r., w etatach)	Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2014 r.	Ustawa reguluje kwestie związane ze stosunkiem pracy, prawami i obowiązkami członków korpusu służby cywilnej. W ustawie wprowadzono nowe rozwiązania z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi (zsz)
Członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni na <u>wyższych stanowiskach w służbie cywilnej</u> (dyrektorzy generalni urzędów, dyrektorzy komórki organizacyjnej oraz ich zastępcy w ministerstwach, urzędach centralnych i urzędach wojewódzkich, a także wojewódzcy lekarze weterynarii i ich zastępcy)	1582 (przeciętne zatrudnienie w korpusie służby cywilnej w 2014 r., w etatach)	Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2014 r.	Wyższe stanowiska w służbie cywilnej zostały ponownie włączone do korpusu służby cywilnej. W ustawie uregulowano sprawy związane ze stosunkiem pracy, prawami i obowiązkami tej grupy osób. Określono nowe zasady obsadzania tych stanowisk
Obywatele polscy, którzy ubiegają się o pracę w służbie cywilnej	ok. 1 202 tys. (liczba ofert złożonych przez obywateli polskich w naborach na wolne stanowiska w służbie cywilnej w latach 2009-2014 r.)	Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (DSC KPRM)	Ustawa określa zasady naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej
Osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, które ubiegają się o pracę w służbie cywilnej	56 (liczba ofert złożonych przez cudzoziemców w naborach na wolne stanowiska w służbie cywilnej w latach 2009-2014 r.)	DSC KPRM	Ustawa określa zasady naboru do służby cywilnej cudzoziemców (obywateli UE i obywateli innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium RP)
Osoby z niepełnosprawnością ubiegające się o pracę w służbie cywilnej	20 362 (liczba ofert złożonych przez osoby z niepełnosprawnością w naborach na wolne stanowiska w służbie cywilnej w latach 2011–2014).	DSC KPRM	W listopadzie 2011 r. wprowadzono regulacje, dające osobom z niepełnosprawnością pierwszeństwo w zatrudnieniu w naborach na wolne stanowiska w służbie cywilnej
Urzędy zatrudniające członków korpusu służby cywilnej	ok. 2300	DSC KPRM	Wdrożenie nowych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi, nowe obowiązki informacyjne/sprawozdawcze

3. Celowość wprowadzenia ustawy – zestawienie porównawcze w odniesieniu do sytuacji sprzed zmiany

Ocena <i>ex-ante</i>	Ocena <i>ex-post</i>
3.1 Zakładane cele (oczekiwany efekt) wprowadzenia ustawy	3.3 Stopień realizacji celów ustawy
1. Zapewnienie realizacji przepisów Konstytucji RP oraz prawa wspólnotowego (UE)	Cel ustawy został osiągnięty. Wprowadzone nowe rozwiązania ustawowe dostosowały przepisy ustawowe do Konstytucji RP oraz prawa wspólnotowego.
2. Stworzenie spójnego systemu zarządzania zasobami ludzkimi (zsl) w służbie cywilnej	<p>Wprowadzenie ustawowego obowiązku przygotowania strategii zsl i standardów zsl w służbie cywilnej, programów zsl w urzędach oraz obowiązku wydania szeregu aktów wykonawczych (np. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej) stworzyło ramy prawne do spójnego zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.</p> <p>Podsumowanie efektów:</p> <ul style="list-style-type: none">a) strategia zsl w służbie cywilnej nie została dotychczas wdrożona;b) ujednoczenie procedur i zasad zsl osiągnięto w szczególności dzięki zarządzeniu Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Określiło ono m.in. obligatoryjne do wdrożenia standardy, które mają również przełożenie na wewnętrzne procedury. Zgodnie z zarządzeniem obowiązkowe jest wprowadzenie:<ul style="list-style-type: none">— odpowiedniego zakresu programu zsl,— procedur antymobbingowych,— wewnętrznych procedur naboru,— zasad organizacji służby przygotowawczej,— formuły oraz zasad opracowywania i realizacji IPRZ,— rocznego planu szkoleń. <p>W świetle badania przeprowadzonego przez Szefa Służby Cywilnej w 2013 r., standardy te zostały wdrożone w ponad 90% ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich. Wewnętrzne procedury naboru zostały wdrożone we wszystkich badanych urzędach, najrzadziej wdrażane były standardy dot. rocznego planu szkoleń (94% urzędów);</p> <ul style="list-style-type: none">c) poziom wdrożenia standardów fakultatywnych (np. wprowadzenie procedury wywiadu wyjściowego <i>exit interview</i>) wynosił – w zależności od konkretnego obszaru zsl – od 50 do 100%;d) wyniki monitoringu wdrożenia wytycznych w zakresie kryteriów awansu wewnętrznego (2011 r.) wskazują, że w całości wytyczne zostały wdrożone w 42% urzędów, w 22% urzędów wytyczne wdrożono je częściowo, a w 36% urzędów wytyczne nie zostały uwzględnione;e) wdrażane są również programy – w 2014 r. programy zsl posiadało lub było w trakcie ich opracowywania 80% urzędów. <p>Cel ustawy został zatem osiągnięty częściowo. W odniesieniu do stanu sprzed zmiany ustawy w 2008 r. rozwinięto system zarządzania zasobami ludzkimi, niemniej jego spójność jest ciągle tworzona.</p>
3. Wzrost zatrudnienia osób z niepełnosprawnością w służbie cywilnej	<p>Cel ustawy został osiągnięty częściowo. Regulacje obowiązujące od listopada 2011 r., dające osobom z niepełnosprawnością pierwszeństwo w zatrudnieniu w wyniku naborów, sprzyjają wzrostowi ich zatrudnienia – udział tej grupy w korpusie służby cywilnej rośnie (w 2011 – 2,8%, w 2012 r. – 3,2%, 2013 r. – 3,4% 2014 – 3,7%). 31 grudnia 2014 r. w służbie cywilnej pracowały 4 533 osoby z niepełnosprawnością – o 1 059 więcej niż w roku 2011, w którym weszło w życie nowe rozwiązanie. Zatem w ciągu 3 lat zatrudnienie osób z niepełnosprawnością wzrosło o ok. 30 %.</p> <p>W latach 2011-2014 prowadzono szereg działań mających na celu promowanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w służbie cywilnej:</p> <ul style="list-style-type: none">— Szef Służby Cywilnej we współpracy z Pełnomocnikiem Rządu ds.

	<p>Osób Niepełnosprawnych upowszechniał wiedzę nt. regulacji dotyczących dostępu osób z niepełnosprawnością do korpusu służby cywilnej w trakcie konferencji, dni otwartych dla służby cywilnej, targów pracy, warsztatów i szkoleń,</p> <p>— w 2014 r. przeszkolono 700 pracowników komórek kadrowych urzędów administracji rządowej z zakresu zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy, a także przeprowadzono szkolenie dla pracowników 8 oddziałów Fundacji „Aktywizacja” z zakresu zasad naboru do służby cywilnej.</p> <p>Nie bez znaczenia jest także monitorowanie procesu naboru do służby cywilnej, pod kątem przestrzegania praw osób z niepełnosprawnością. Wzrostowi zatrudnienia tej grupy osób sprzyja również coraz większa otwartość urzędów na ich zatrudnienie. Znajduje to odzwierciedlenie w rosnącym odsetku ogłoszeń o naborach na wolne stanowiska w służbie cywilnej, w których z inicjatywy urzędów osoby z niepełnosprawnością są dodatkowo zachęcane do składania ofert. W 2014 r. 47% ogłoszeń o naborach na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej zawierało informację zachęcającą tę grupę osób do składania ofert (w 2013 r. – 45%, w 2012 r. – 36%, w 2011 r. – 34%). W przypadku naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej informację taką zawierało w 2014 r. 68% ogłoszeń (w 2013 r. – 63%, w 2012 r. – 51%, w 2011 r. – 39%).</p> <p>Zainteresowanie osób z niepełnosprawnością udziałem w naborach do służby cywilnej, choć systematycznie wzrasta, nadal jest niewielkie – udział ofert pochodzących od tych osób, złożonych we wszystkich naborach w latach 2011-2014, stanowił 2,1% wszystkich ofert złożonych w tych naborach (w 2011 r. – 0,5%, w 2012 r. – 2,3%, w 2013 r. – 2,8%, w 2014 r. – 3,1%).</p> <p>Niewielki jest też, choć stale rosnący, udział zatrudnionych osób z niepełnosprawnością w ogólnej liczbie osób zatrudnionych w wyniku wszystkich naborów zakończonych w latach 2011-2014 - wynosi on 2,4% (w 2011 r. – 1,2%, w 2012 r. – 2,7%, w 2013 r. – 2,8%, w 2014 r. – 2,8%).</p> <p>Wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnością na poziomie co najmniej 6% (przewidzianym w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych) osiągnęło tylko część urzędów, np. Biuro Rzecznika Praw Pacjenta, Główny Inspektorat Farmaceutyczny, Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Urząd Transportu Kolejowego, a także Lubuski, Podkarpacki oraz Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki.</p>
<p>3.2 Planowane środki realizacji celów ustawy (planowane narzędzia interwencji)</p>	<p>3.4 Ocena funkcjonowania środków realizacji celów ustawy</p>
<p>1.1. Rezygnacja z możliwości przenoszenia na stanowiska w służbie cywilnej pracowników w rozumieniu ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o pracownikach urzędów państwowych i ustawy o NIK</p>	<p>Ustawy: o służbie cywilnej, o pracownikach samorządowych, o pracownikach urzędów państwowych i o NIK w różny sposób regulowały zasady zatrudniania na stanowiskach objętych przepisami tych ustaw. Zlikwidowanie możliwości dokonywania przeniesień na stanowiska w służbie cywilnej pracowników, którzy zostali zatrudnieni na zasadach odmiennych niż obowiązujące w służbie cywilnej, doprowadziło do tego, że w obrębie służby cywilnej jest realizowana konstytucyjna zasada dostępu obywateli do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji RP). Niemniej rozwiązanie to miało wpływ na ograniczenie mobilności w ramach administracji publicznej – przez blisko 2,5 roku obowiązywania przepisów ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. przeniesiono do służby cywilnej z ww. segmentów administracji publicznej 182 osoby.</p> <p>W ocenie OECD (raport „Przegląd Polityk Publicznych w Polsce”, 2013), wielość statusów zatrudnienia w administracji publicznej jest jedną z przeszkód utrudniających szybkie kierowanie zasobów ludzkich tam, gdzie są one najbardziej potrzebne.</p> <p><u>Podstawa sformułowania oceny:</u></p> <p>— Analiza własna DSC KPRM,</p> <p>— raport OECD „Przegląd Polityk Publicznych w Polsce”, 2013 r., (<i>Public Governance Review of Poland</i>)</p>
<p>1.2. Włączenie do systemu służby cywilnej i objęcie otwartym i konkurencyjnym naborem wyższych stanowisk w służbie cywilnej;</p>	<p>Ponowne włączenie grupy wyższych stanowisk do korpusu służby cywilnej ustanowiło właściwą rolę tego korpusu w administrowaniu państwem. Sprzyja to utrwaleniu profesjonalnego charakteru korpusu i zapewnieniu politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa.</p>

Wprowadzenie otwartego i konkurencyjnego naboru, jako powszechnego sposobu wyłaniania kandydatów do pracy w służbie cywilnej, zapewniło realizację konstytucyjnej zasady dostępu obywateli do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji RP). Obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze naboru pozytywnie oceniła NIK, wskazując na jawność i konkurencyjność tego procesu.

Istotnym instrumentem służącym zagwarantowaniu właściwego przebiegu naboru na te stanowiska jest ustawowa kompetencja Szefa Służby Cywilnej do kierowania przedstawicieli w celu obserwacji przebiegu tych naborów oraz możliwość nakazania usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości lub ponownego przeprowadzenia naboru.

W okresie 2009–2014 obserwacją objęto 126 (10,5%) ogłoszonych naborów. Dostrzeżone w toku obserwacji nieprawidłowości dotyczyły m.in. sposobu przeprowadzania weryfikacji formalnej ofert, braku ustalenia minimalnego progu zaliczającego rozmowę kwalifikacyjną, braku kryteriów oceny odpowiedzi, ogólnikowego sprawdzania spełniania wymagań.

Z dostępnych danych wynika, że:

- większość (ok. 67%) przeprowadzonych dotychczas (tj. od dnia wejścia w życie ustawy) naborów na stanowiska dyrektorów generalnych urzędów wygrywają osoby zastępujące dyrektora generalnego urzędu, podobnie w przypadku dyrektorów komórek organizacyjnych wygrywają zastępcy dyrektorów (79%);
- nakład czasu ponoszony na przeprowadzenie tych naborów jest dość znaczny; nabory na stanowiska dyrektorów generalnych trwają średnio 2,4 miesiąca (z procedurą *assessment center* – średnio 29 roboczodni; bez procedury AC – średnio 11 roboczodni), w przypadku dyrektorów komórek – średnio 6 roboczodni (procedura AC jest stosowana rzadko);
- procedurę AC w naborach na stanowiska dyrektora generalnego urzędu stosowano rzadko – w ok. 6% przeprowadzonych naborów, ale jest to efekt przyjętej procedury naboru. Od kwietnia 2015 r. AC stosuje się konsekwentnie we wszystkich naborach na te stanowiska.

Biorąc pod uwagę znaczne nakłady związane z przeprowadzeniem naborów oraz fakt, że większą część naborów wygrywają osoby zastępujące dyrektorów generalnych urzędów lub dyrektorów departamentów (komórek równorzędnych), zasadne jest zrezygnowanie z obligatoryjnych naborów na stanowiska dyrektorów komórek organizacyjnych na rzecz pozostawienia dyrektorowi generalnemu decyzji o formie obsadzenia tych stanowisk: w drodze otwartego naboru czy w trybie naboru/awansu wewnętrznego. Zasadne jest także rozważenie innych form obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Dostępne dane wskazują, że stosowanie tego trybu obsadzania stanowisk zastępcy dyrektora departamentu nie doprowadziło do całkowitej rezygnacji z otwartego i konkurencyjnego naboru na te stanowiska (wg stanu na dzień 31.12.2014 r. 9% stanowisk zastępców dyrektorów departamentów oraz wojewódzkich lekarzy weterynarii było obsadzonych w wyniku naboru do służby cywilnej, 65% – w trybie naboru/awansu wewnętrznego w służbie cywilnej, a 26% – na podstawie oddelegowania, przepisów przejściowych i przepisów szczególnych). Zasadne jest także rozszerzenie kręgu kandydatów mogących ubiegać się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej (obecnie formuła otwartego naboru) o osoby posiadające doświadczenie zawodowe w instytucjach UE, organizacjach międzynarodowych czy instytucjach biznesowych. Zainteresowanie naborem na wyższe stanowiska w służbie cywilnej utrzymuje się bowiem na niewysokim, w porównaniu do innych stanowisk, poziomie (w latach 2010-2014 – średnio 6 ofert na 1 nabór, na pozostałe stanowiska w służbie cywilnej – średnio 31,5 oferty).

Dotychczasowe doświadczenia stosowania przepisów prawa wskazują na konieczność modyfikacji lub doprecyzowania zasad obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze naboru. Pozwoliłoby to m.in. usprawnić proces naboru. Przykładowo, w obowiązującym stanie prawnym:

	<p>a) nie zapewniono jednakowych zasad zatrudniania na wyższym stanowisku w służbie cywilnej osób wyłonionych w drodze naboru (członkowie korpusu służby cywilnej, którzy wygrali nabór, są przenoszeni na wyższe stanowisko w ramach istniejącego stosunku pracy; w przypadku osób zatrudnionych na czas określony oznacza to kontynuację tej formy zatrudnienia na nowym stanowisku); powoduje to nierówne traktowanie w porównaniu z osobami niebędącymi członkami korpusu służby cywilnej, z którymi po naborze nawiązuje się stosunek pracy wyłącznie na czas nieokreślony;</p> <p>b) sposób oceny kompetencji kierowniczych jest zdecentralizowany - odbywa się w trakcie każdego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. W efekcie stosowane zestawy (zbiór) ww. kompetencji i sposób oceny kompetencji są niejednolite. Wyniki tych ocen nie zawsze są porównywalne, a ich wartość diagnostyczna bywa niewystarczająca;</p> <p>c) możliwość ubiegania się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej w drodze naboru mają osoby:</p> <ul style="list-style-type: none"> — posiadające staż pracy w jednostkach sektora finansów publicznych; dostępu do tych stanowisk zostały pozbawione osoby posiadające doświadczenie zawodowe w instytucjach UE, organizacjach międzynarodowych czy instytucjach biznesowych; — posiadające 2-letni staż na stanowisku samodzielnym; nieporównywalność struktur organizacyjnych nie pozwala na jednolitą ocenę samodzielnego charakteru wielu stanowisk. <p><u>Podstawa sformułowania oceny:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — analiza DSC KPRM dot. funkcjonowania przepisów ustawy o służbie cywilnej, — informacja NIK o wynikach kontroli „Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych”, 2012 r., — dane własne DSC KPRM oraz przekazane w ramach rocznych sprawozdań dyrektorów generalnych urzędów z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej.
<p>1.3. Dopuszczenie możliwości zatrudniania w służbie cywilnej osób nieposiadających obywatelstwa polskiego</p>	<p>Dopuszczenie zatrudnienia w służbie cywilnej osób nieposiadających obywatelstwa polskiego umożliwiło realizację wiążących Polskę postanowień <i>Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej</i> w zakresie swobody przepływu pracowników (art. 45 TFUE, dawny art. 39 TWE) oraz uwzględniło dorobek Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Komisji Europejskiej w tym zakresie.</p> <p>Wprowadzone rozwiązanie zwiększyło potencjalny krąg kandydatów mogących ubiegać się o zatrudnienie w służbie cywilnej. W praktyce nie przyczyniło się jednak do zwiększenia konkurencyjności naboru do służby cywilnej. W latach 2009-2014 ogłoszono 1404 nabory na stanowiska w służbie cywilnej, o które mogły ubiegać się osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego. Zainteresowanie pracą na tych stanowiskach wyraziło jedynie 56 cudzoziemców, z których jeden został zatrudniony.</p> <p>Jednocześnie w obowiązującym stanie prawnym, proces ogłaszania naboru na stanowisko w służbie cywilnej, o które mogą ubiegać się cudzoziemcy jest scentralizowany. Publikację ogłoszenia poprzedza czaso- i pracochłonna procedura wyrażania zgody przez Szefa Służby Cywilnej. W latach 2009-2014 do Szefa Służby Cywilnej wpłynęły wnioski w sprawie wyrażenia zgody na publikację ogłoszenia o naborze na 1638 stanowisk, o które mogą się ubiegać także cudzoziemcy (średnio 273 stanowiska w ciągu roku). Konieczność uzyskania ww. zgody Szefa Służby Cywilnej wydłużała proces rekrutacji średnio o 10 dni (czas potrzebny na rozpatrzenie wniosku, liczony od daty pisma urzędu do daty pisma Szefa Służby Cywilnej). Zasadne jest, aby decyzja o wskazaniu stanowiska, o które mogą ubiegać się cudzoziemcy była podejmowana bezpośrednio przez dyrektorów generalnych/kierowników urzędów.</p> <p><u>Podstawa sformułowania oceny:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — dane własne DSC KPRM oraz przekazane w ramach rocznych sprawozdań dyrektorów generalnych urzędów z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej, — analiza DSC KPRM dot. funkcjonowania przepisów ustawy o służbie cywilnej.

<p>2.1. Wyodrębnienie organu właściwego wyłącznie w sprawach służby cywilnej</p>	<p>Zarządzanie służbą cywilną przez odrębny organ centralny (Szefa Służby Cywilnej) odzwierciedla rozdzielenie tej służby od polityki i pozwala na skoncentrowanie uwagi podmiotu zarządzającego wyłącznie na problematyce służby cywilnej (zadaniach bieżących, funkcjonowaniu i perspektywach rozwoju).</p> <p>Za zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej odpowiadają różne podmioty. Na szczeblu centralnym kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej należy do kompetencji Szefa Służby Cywilnej, a także – w niektórych obszarach – do Ministra Finansów (w odniesieniu do administracji podatkowej i skarbowej) czy Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej (w odniesieniu do służby zagranicznej). Istotny wpływ na kwestię zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej posiada także minister właściwy do spraw administracji publicznej oraz poszczególni ministrowie, kierownicy urzędów i wojewodowie będący bezpośrednimi przełożonymi dyrektorów generalnych urzędów.</p> <p>W tym kontekście kompetencje Szefa Służby Cywilnej do dokonywania niektórych czynności ze stosunku pracy wobec dyrektorów generalnych urzędów wymagają wzmocnienia, gdyż nie zawsze zapewniają dostateczną koordynację i spójność zarządzania zasobami ludzkimi na szczeblu centralnym. Przykładowo doświadczenia stosowania obowiązujących przepisów wskazują na zasadność przyznania Szefowi Służby Cywilnej kompetencji do ustalania wynagrodzenia zasadniczego dyrektora generalnego urzędu, przyznawania dyrektorowi generalnemu kolejnego stopnia służbowego czy zawieszania go w pełnieniu obowiązków w przypadku wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub karnego.</p> <p><u>Podstawa sformułowania oceny:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – analiza DSC KPRM dot. obowiązującego stanu prawnego i ukształtowanej praktyki zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, – raport OECD „Przegląd Polityk Publicznych w Polsce”, 2013 r., (<i>Public Governance Review of Poland</i>)
<p>2.2. Wprowadzenie obowiązku przygotowania strategii zarządzania zasobami ludzkimi (zsl) w służbie cywilnej.</p>	<p>Strategia zsl w służbie cywilnej nie została dotychczas wdrożona. W 2013 r. projekt strategii opracowany przez ówczesnego Szefa Służby Cywilnej został przekazany pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów. Komitet zwrócił projekt bez rozpatrzenia w I-wszym kwartale 2014 r.</p> <p>Przepisy ustawy o służbie cywilnej, wprowadzające obowiązek przygotowania strategii zsl, nie są zharmonizowane z uregulowaniami obowiązującej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Trzonem systemu polityki rozwoju tworzonej na podstawie tej ustawy jest obecnie dziewięć zintegrowanych strategii rozwoju wraz ze strategiami nadrzędnymi – długookresową i średniookresową strategią rozwoju kraju. W świetle wskazanej ustawy, strategię rozwoju realizuje się za pomocą <u>programów</u> (dokumentów o charakterze operacyjno-wdrożeniowym).</p> <p>W przedstawionym stanie prawnym zasadne jest zrezygnowanie z przewidzianego w ustawie o służbie cywilnej obowiązku tworzenia dokumentu o nazwie „strategia”. Problematyka zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej może być przedmiotem strategii przyjętej zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W praktyce zostało to już zastosowane w strategii „Sprawne Państwo 2020”. Długookresowe zamierzenia Szefa Służby Cywilnej w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi są ujmowane w Planie działań na rzecz wdrożenia strategii „Sprawne Państwo 2020” w perspektywie do 2020 roku.</p> <p>Biorąc pod uwagę, że w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju kompetencje związane z przygotowaniem i realizacją programów rozwoju przysługują właściwym ministrom, uzasadnione jest zamieszczenie w ustawie o służbie cywilnej regulacji upoważniającej Szefa Służby Cywilnej do wykonywania zadań właściwego ministra w odniesieniu do programów rozwoju dotyczących służby cywilnej.</p> <p><u>Podstawa sformułowania oceny:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – analiza DSC KPRM dot. obowiązującego stanu prawnego i przebiegu prac nad projektem strategii zsl.

<p>2.3. Wprowadzenie obowiązku ustalenia standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej</p>	<p>Określenie standardów zsz pozytywnie wpłynęło na ujednoczenie oraz jakość procedur i zasad zsz stosowanych w służbie cywilnej. Standardy wspierają wdrażanie nowych rozwiązań (np. procedur antymobbingowych, exit interview, systemu bieżącej informacji zwrotnej).</p> <p>Badania przeprowadzone w latach 2013-2014 w ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich wskazują na zróżnicowany zakres i sposób wdrożenia standardów (w tym standardów fakultatywnych). Z zebranych danych wynika, że tylko w jednostkowych przypadkach nie zostały wdrożone standardy obligatoryjne (dane z lipca 2013 r.):</p> <ul style="list-style-type: none"> – brak programu (3% – 2 z 64 urzędów), – brak procedur antymobbingowych (3% – 2 z 64 urzędów), – brak wewnętrznych procedur naboru (0% – wszystkie urzędy posiadały takie procedury), – brak zasad organizacji służby przygotowawczej (2% – 1 z 64 urzędów), – brak formuły oraz zasad opracowywania i realizacji IPRZ (2% – 1 z 64 urzędów), – brak rocznego planu szkoleń (6% – 4 z 64 urzędów). <p>Poziom wdrożenia standardów fakultatywnych – w zależności od konkretnego obszaru zsz – wynosił od 50 do 100%.</p> <p>Jednocześnie podjęto szereg działań w celu wsparcia urzędów we wdrażaniu standardów i zapewnienia ich wdrożenia:</p> <ul style="list-style-type: none"> – szkolenia centralne pn. „Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej” (przeprowadzane metodą <i>blended-learning</i>) – specjalne wydania „Przeglądu Służby Cywilnej”, – spotkania eksperckie, – opracowanie i upowszechnianie dobrych praktyk w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. <p>Każde z tych działań cieszyło się dużym zainteresowaniem urzędów.</p> <p><u>Podstawa sformułowania oceny:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służbie cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2013 r., – raport z monitoringu wdrożenia standardów zsz w służbie cywilnej, 2013 r., – wyniki badania jakościowego programów zsz, 2014 r., – analiza DSC KPRM dot. częstotliwości korzystania użytkowników z zakładek strony „Serwis Służby Cywilnej”
<p>2.4. Wprowadzenie obowiązku tworzenia programu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie</p>	<p>W 2014 r. programy zsz posiadało lub było w trakcie ich opracowywania 80% urzędów. Najczęściej brak programu odnotowano w urzędach administracji powiatowej. Są to zazwyczaj mniejsze jednostki, w których uzasadnienie dla tworzenia typu dokumentu jest niewielkie. Nakłady ponoszone na przygotowanie programu mogą w takich przypadkach przewyższać korzyści z jego opracowania i być postrzegane jako zbędna biurokracja.</p> <p>Badania przeprowadzone w latach 2013-2014 w dużych jednostkach – ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich wskazują, że w zdecydowanej większości przypadków urzędy starały się wywiązać z obowiązku, jakim było ujęcie w programie elementów określonych standardami zsz. W większości przypadków programy były dobrze opracowane. Część z nich można wykorzystać jako dobre praktyki.</p> <p>Przeprowadzone w 2014 r. badanie dotyczyło jedynie oceny jakości samych programów. Ocena wdrożenia określonych w nich działań i wiążąca się z nimi oczekiwana poprawa funkcjonowania zsz w urzędach nie były przedmiotem analizy.</p> <p><u>Podstawa sformułowania oceny:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – analiza DSC KPRM dot. funkcjonowania przepisów ustawy o służbie cywilnej, – sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w latach 2013-2014, – raport z monitoringu wdrożenia standardów zsz w służbie cywilnej, 2013,

	<ul style="list-style-type: none"> — wyniki badania jakościowego programów zzl w urzędach, 2014 r., — wyniki prac Zespołu zadaniowego ds. uproszczenia aktów wykonawczych w służbie cywilnej, 2014 r., — analiza własna DSC KPRM dot. sprawozdań rocznych dyrektorów generalnych urzędów za 2014 r. i korespondencji nadsyłanej przez urzędy.
<p>2.5. Rezerwa budżetowa na modernizację służby cywilnej (umożliwiająca wdrożenie strategii zzl, standardów zzl oraz wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej i zasad etyki korpusu służby cywilnej)</p>	<p>Pomimo wniosków, które Szef Służby Cywilnej kierował każdego roku do Ministra Finansów, w ustawie budżetowej nie została dotychczas utworzona rezerwa na modernizację służby cywilnej.</p> <p>W tej sytuacji wdrażanie standardów zzl oraz wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej i zasad etyki korpusu służby cywilnej wspierano ze środków europejskich oraz środków rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na szkolenia centralne.</p> <p>W latach 2011-2014 w ramach szkoleń centralnych oraz w ramach projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego Szef Służby Cywilnej przeszkolił w ww. zakresie (standardy zzl, zasady sc i zasady etyki korpusu sc) ponad 4,1 tys. osób. Koszt szkoleń wyniósł blisko 1,8 mln zł.</p> <p>Należy podkreślić, że dzięki zaangażowaniu środków europejskich możliwe było podejmowanie kompleksowych przedsięwzięć na rzecz modernizacji administracji rządowej. Od 2008 r. do końca 2015 r., w ramach realizowanych przez Szefa Służby Cywilnej projektów współfinansowanych z EFS, zostanie wykorzystanych na ten cel ok. 87 mln zł. Działaniami o charakterze modernizacyjnym, informacyjnym, szkoleniowym oraz doradczym objęto ok. 2300 urzędów, w których funkcjonuje służba cywilna. W szkoleniach organizowanych w ramach prowadzonych projektów wzięło w tym okresie udział ponad 58 tys. pracowników administracji rządowej.</p> <p>O skuteczności i efektywności wydatkowanych środków europejskich świadczy osiągnięcie założonych w projektach wskaźników oraz – w przypadku certyfikowanych systemów zarządzania jakością – przyznanie urzędom certyfikatów przez niezależną jednostkę certyfikującą.</p> <p>Zasadne jest utworzenie w budżecie państwa rezerwy, dzięki której Szef Służby Cywilnej będzie mógł realizować przedsięwzięcia modernizujące administrację rządową, w zakresie szerszym niż tylko szkolenia członków korpusu służby cywilnej, gdyż:</p> <ul style="list-style-type: none"> — obecnie trwają prace nad wykorzystaniem środków z EFS w ramach nowej perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Wsparcie mające na celu modernizację służby cywilnej będzie m.in. polegać na zwiększeniu efektywności i skuteczności funkcjonowania urzędów w ramach konkretnych polityk. Jednak będzie ono kontynuowane w znacznie ograniczonej formie. Tym samym wzrasta potrzeba zaangażowania środków budżetu państwa na ten cel; — wysokość środków finansowych przeznaczonych na szkolenia centralne z rezerwy celowej budżetu państwa kształtuje się od kilku lat na niewysokim poziomie (463 tys. zł w latach 2012-2014, 500 tys. w latach 2015-2016.). Bardzo mała pula środków przekłada się na niedużą, a tym samym niedostateczną w stosunku do potrzeb liczbę miejsc szkoleniowych. <p>Uzasadnieniem dla utworzenia tej rezerwy jest m.in. planowana realizacja przedsięwzięć modernizujących służbę cywilną oraz mających na celu doskonalenie stosowania standardów zarządzania zasobami ludzkimi i wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej. Środki z tej rezerwy mogłyby zostać przeznaczone m.in. na wsparcie działań wpisujących się w realizację celów określonych w dokumentach strategicznych dotyczących służby cywilnej, w tym procesów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach.</p> <p><u>Podstawa sformułowania oceny:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — analiza własna DSC KPRM dot. obowiązującego stanu prawnego i przebiegu prac nad projektami budżetu państwa w latach 2009-2015. — analiza własna DSC KPRM dot. szkoleń centralnych oraz projektów

	współfinansowanych ze środków EFS, które realizował Szef Służby Cywilnej
<p>2.6. Nowe rozwiązania organizacyjne w zakresie prowadzenia naborów (rekrutacji i selekcji) na stanowiska w służbie cywilnej</p>	<p>Wprowadzone ustawą rozwiązania pozwoliły:</p> <ul style="list-style-type: none"> — zwiększyć jawność procesu naboru (obok istniejącego już obowiązku publikacji ogłoszeń o wolnym stanowisku oraz sporządzania protokołu, wprowadzono obowiązek upowszechnienia informacji o wyniku naboru) — uprościć procedurę naboru na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej (rezygnacja z upowszechniania listy osób spełniających wymagania formalne), — obsadzać część wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze tzw. naboru (awansu) wewnętrznego (wg stanu na dzień 31.12.2014 r. 9% stanowisk zastępców dyrektorów departamentów oraz wojewódzkich lekarzy weterynarii było obsadzonych w wyniku naboru do służby cywilnej, 65% – w trybie naboru/awansu wewnętrznego w służbie cywilnej, a 26% – na podstawie oddelegowania, przepisów przejściowych i przepisów szczególnych). Oznacza to, że wbrew powszechnej opinii, wprowadzenie naboru (awansu) wewnętrznego na stanowiska zastępców dyrektorów departamentów oraz wojewódzkich lekarzy weterynarii nie doprowadziło do całkowitej rezygnacji z otwartego i konkurencyjnego naboru na te stanowiska. <p>Określenie przez Szefa Służby Cywilnej standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w zakresie naboru (2012 r.) oraz wydanie rekomendacji dla dyrektorów generalnych urzędów w zakresie ustalania kryteriów naboru (awansu) wewnętrznego (2010 r.) ułatwiło ujednoczenie i zachowanie spójności rozwiązań dotyczących selekcji kandydatów w skali całej służby cywilnej.</p> <p>Dane z przeprowadzonego 2014 r. monitoringu jakościowego wdrożenia standardów zzi w zakresie naboru na wyższe stanowiska wskazują, że standardy te zostały wdrożone w 70% urzędów wojewódzkich, 67% ministerstw oraz w 55% urzędów centralnych. W odniesieniu do standardów naboru na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami, zostały one wdrożone w 83% urzędów wojewódzkich, 77% ministerstw oraz 74% urzędów centralnych.</p> <p>Wyniki monitoringu wdrożenia wytycznych w zakresie kryteriów awansu wewnętrznego (2011 r.) wskazują, że w całości wytyczne zostały wdrożone w 42% urzędów, w 22% urzędów wytyczne wdrożono je częściowo, a w 36% urzędów wytyczne nie zostały uwzględnione.</p> <p>Nabory na wolne stanowiska w służbie cywilnej pozytywnie oceniła NIK, wskazując w szczególności na dochowywanie zasady otwartości i konkurencyjność wyboru kandydatów. Jawność postępowania zapewniano zarówno na etapie ogłoszeń o naborach, jak i informowania o ich wynikach.</p> <p>Jednocześnie obowiązujące rozwiązania są w wielu przypadkach nieprecyzyjne lub niezasadnione. Dotyczy to na przykład:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) zasad wyłaniania kandydatów w wyniku naboru prowadzonego na kilka identycznych stanowisk, b) zbyt dużej roli wymagań pożądanых/dodatkových w stosunku do wymagań niezbędnych przy podejmowaniu decyzji o wyborze najlepszego kandydata, c) zakresu informacji publicznej, dotyczącej naboru do służby cywilnej. <p>Ponadto w obowiązującym stanie prawnym:</p> <ol style="list-style-type: none"> d) zawężenie naboru/awansu wewnętrznego w służbie cywilnej do stanowiska zastępcy dyrektora komórki organizacyjnej ogranicza możliwości rozwoju zawodowego (ścieżkę awansu stanowiskowego) członków korpusu służby cywilnej. <p><u>Podstawa sformułowania oceny:</u> analiza DSC KPRM dot. obowiązującego stanu prawnego i dostępnych danych nt. obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej.</p>
<p>2.7. Pierwsze zatrudnienie w służbie cywilnej i pierwsza ocena w służbie cywilnej</p>	<p>Osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej stanowią istotną część pracowników zatrudnianych w wyniku przeprowadzanych</p>

	<p>naborów do służby cywilnej (w 2014 r. – 61%). Wprowadzenie ustawowo określonych zasad zatrudniania tych osób (12-miesięczny okres zatrudnienia, służba przygotowawcza, pierwsza ocena) oraz ustanowienie warunków, od spełnienia których uzależnione jest zatrudnienie w służbie cywilnej na czas nieokreślony, pozwoliło ujednoczyć proces zawierania w służbie cywilnej umów o pracę na czas nieokreślony.</p> <p>Obowiązkowy i zindywidualizowany charakter służby przygotowawczej pozwala na lepsze jej dostosowanie do potrzeb i możliwości urzędów. Zakres i czas trwania służby przygotowawczej pozytywnie oceniła kontrola NIK. Wskazano m.in., że pracownicy mieli możliwość zapoznania się z praktycznymi zadaniami realizowanymi w urzędzie, a pracodawcy możliwość dokonania oceny przydatności pracowników do wypełniania obowiązków służbowych.</p> <p>Przeprowadzana w ramach pierwszego zatrudnienia ocena (pierwsza ocena w służbie cywilnej) sprawdza, czy wybrany w naborze pracownik w praktyce realizuje powierzone mu zadania na odpowiednim poziomie. Od tej oceny zależy decyzja pracodawcy, czy stosunek pracy z takim pracownikiem będzie kontynuowany, czy zostanie zakończony. Daje ona pracodawcom możliwość pozostawienia w służbie cywilnej tych pracowników, którzy będą rzetelnie wypełniać obowiązki służbowe. Kontrola NIK prowadzona w 2011 r. wykazała, że instrument ten jest traktowany przez urzędy z należytą uwagą. Pierwsza ocena jest postrzegana jako istotne narzędzie wspomagające budowanie korpusu służby cywilnej, opartego na profesjonalnej i zawodowej kadrze.</p> <p>W 2014 r. 97% pierwszych ocen stanowiły oceny pozytywne. Potwierdza to wysoką skuteczność narzędzi selekcyjnych stosowanych przez urzędy w trakcie naboru do służby cywilnej. Jednocześnie trafność wyborów dokonywanych w trakcie przeprowadzanych naborów oraz trafność pierwszych ocen znajduje odzwierciedlenie w bardzo wysokim odsetku pozytywnych ocen okresowych (99,6% w 2014 r.).</p> <p>Niezależnie od powyższego uproszczenia i doprecyzowania wymaga ustawowa definicja osoby podejmującej po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej oraz zasady zawierania umów o pracę z takimi osobami</p> <p><u>Podstawa sformułowania oceny:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2014 r., – informacja NIK o wynikach kontroli „Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych”, 2012 r., – analiza DSC KPRM dot. funkcjonowania przepisów ustawy o służbie cywilnej.
<p>2.8. Rozszerzenie systemu ocen okresowych na wszystkich członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych na czas nieokreślony</p>	<p>Przed wejściem w życie ustawy, obowiązkowej ocenie okresowej podlegali wyłącznie urzędnicy służby cywilnej.</p> <p>Pracownicy służby cywilnej mogli podlegać ocenie pracowniczej, przeprowadzanej według zasad ustalonych przez urzędy.</p> <p>Objęcie wszystkich członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych na czas nieokreślony oceną okresową umożliwiło przekazywanie informacji zwrotnej nt. wykonywania obowiązków służbowych według jednolitych zasad, niezależnie od posiadanego statusu pracowniczego (pracownik służby cywilnej/urzędnik służby cywilnej). Zasady te dotyczą m.in. przeprowadzania rozmów z pracownikiem, kryteriów oceny (ich rozumienia i sposobu doboru), formularzy stosowanych przy ocenie.</p> <p>W badaniu przeprowadzonym w 2013 r., dotyczącym monitoringu wdrożenia standardów zsz w służbie cywilnej, 97% ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich zadeklarowało, że ocena pracy (w tym ocena okresowa) jest wykorzystywana w tych urzędach jako narzędzie wspierające ustalanie poziomu wynagrodzenia za pracę. 85% ww. urzędów podało, że ocenę pracy wykorzystuje przy określaniu zasad i kryteriów przyznawania nagród. W praktyce nie wiadomo jednak, jaki odsetek ocen przełożył się na wysokość wynagrodzenia.</p> <p>Trzeba mieć na uwadze, że oceny wystawiane pracownikom są trudne do porównywania (nieporównywalność stanowisk pracy oraz różne podejście ocenających).</p> <p>Od samego początku wprowadzenia nowych przepisów odsetek ocen okresowych na dwóch najwyższych poziomach oceny utrzymuje się</p>

	<p>powyżej 50% (w 2014 – 57,4%). Przyczyny takiego stanu można upatrywać w:</p> <ul style="list-style-type: none"> — zbyt liberalnym podejściu przełożonych do procesu oceniania oraz sposobie konstrukcji skali ocen; — sprawnie funkcjonującym systemie weryfikacji, który pozwala na pozostawienie w służbie cywilnej wyselekcjonowanych i zasługujących na wysoką ocenę pracowników; — w przypadku urzędników służby cywilnej teoretycznie możliwe jest zawyżanie ocen w celu umożliwienia im uzyskiwania kolejnych stopni służbowych (obligatoryjny wyższy stopień służbowy jest przyznawany po uzyskaniu przez urzędnika służby cywilnej dwóch kolejnych ocen na jednym z dwóch najwyższych poziomów oceny). Niemniej jedynie ok. 4% wszystkich sporządzonych ocen okresowych prowadziło do obligatoryjnego przyznania urzędnikowi służby cywilnej kolejnego stopnia służbowego (musiała być to druga z rzędu pozytywna ocena okresowa urzędnika służby cywilnej przyznana na jednym z dwóch najwyższych poziomów). Z tego względu mogą być to przypadki sporadyczne, mające marginalny wpływ na wysokie oceny okresowe w całym korpusie służby cywilnej. <p>Zmiany w rozkładzie ocen na poszczególnych poziomach może przynieść dokonana w 2015 r. nowelizacja rozporządzenia w sprawie ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej. W nowym rozporządzeniu m.in. zmodyfikowano liczbową skalę ocen (wprowadzono skalę „1-3-5-7-9” w miejsce skali „1-2-3-4-5”). Celem było wyeliminowanie powszechnego kojarzenia oceny „na poziomie oczekiwań”, oznaczonej cyfrą „3”, ze słabą szkolną trójką. W nowej skali ocen, poziom oczekiwań oznaczono cyfrą „5”. Modyfikacja liczbowej skali ocen oraz podejmowane działania informacyjne mogą ograniczyć skłonność do wystawiania ocen na najwyższych poziomach.</p> <p>Ustawowe rozwiązania w zakresie ocen okresowych są jednym z tych zagadnień, w stosunku do których dyrektorzy generalni i kierownicy urzędów najczęściej zgłaszają potrzebę zmian. Najwięcej propozycji dotyczy wprowadzenia większej elastyczności w ustalaniu terminów sporządzania ocen okresowych. Obecnie obowiązujące przepisy przewidują sztywny termin – co 24 miesiące. Uniemożliwia to dostosowanie okresu oceny do indywidualnych potrzeb. Długi okres oceny zmniejsza także jej walor motywacyjny. Analiza rozwiązań stosowanych w sektorze biznesowym wskazuje, że najczęściej ocenę okresową przeprowadza się w cyklu rocznym.</p> <p><u>Podstawa sformułowania oceny:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — raport z monitoringu wdrożenia standardów zsl w służbie cywilnej, 2013 r., — sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2014 r., — wyniki prac Zespołu zadaniowego ds. uproszczenia aktów wykonawczych w służbie cywilnej, 2014 r., — analiza DSC KPRM dot. sprawozdań rocznych DG i korespondencji nadsyłanej przez urzędy, — analiza DSC KPRM dot. funkcjonowania przepisów ustawy o służbie cywilnej, — analiza DSC KPRM dot. wybranych dobrych praktyk oraz kierunków zmian w zakresie funkcjonowania ocen okresowych w biznesie i samorządzie, 2014 r.
<p>2.9. Objęcie członków korpusu służby cywilnej, za wyjątkiem dyrektora generalnego urzędu, systemem indywidualnych programów rozwoju zawodowego (IPRZ)</p>	<p>Indywidualne programy rozwoju zawodowego, których sporządzenie jest ustawowym obowiązkiem, są istotnym narzędziem zarządzania kadrami służby cywilnej. Spajają one dwa ważne procesy zsl w służbie cywilnej: przeprowadzanie ocen okresowych pracowników oraz opracowywanie rocznego planu szkoleń w urzędzie. Pozwala to na skuteczne planowanie rozwoju zawodowego pracowników według jednolitych zasad. Niemniej przy ustalaniu IPRZ istnieje ryzyko, że nie zostaną w nim ujęte te działania, które są dla urzędu dużym obciążeniem finansowym. Z drugiej strony może zdarzyć się, że wpisane w IPRZ szkolenia nie zostaną zrealizowane ze względu na ich wysoki koszt.</p> <p>W 2014 r. wewnętrzną procedurę dot. IPRZ (formułę oraz zasady</p>

	<p>opracowywania i realizacji IPRZ) posiadało 90% urzędów. Najczęściej brak wprowadzenia tych zasad odnotowywano w urzędach administracji powiatowej. Z kolei badanie przeprowadzone w 2013 r. w ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich wykazało, że 94% urzędów przygotowało roczny plan szkoleń pracowników, uwzględniający IPRZ i odpowiadający potrzebom urzędu. Zaznaczyć trzeba, że brak określenia zasad ustalania IPRZ nie jest jednoznaczny z brakiem ustalania IPRZ w tych urzędach. Programy takie mogły być ustalane indywidualnie, bez jednolitych zasad. Możliwe jest także korzystanie z metodologii ustalania IPRZ opracowanej i upowszechnionej przez Szefa Służby Cywilnej.</p> <p>Jednocześnie doświadczenia stosowania przepisów w zakresie IPRZ wskazują, że w niektórych sytuacjach koszty związane z pracochłonnością przygotowania programu przewyższają korzyści z jego funkcjonowania np. IPRZ dla osób zatrudnianych na czas określony, w szczególności w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej, IPRZ dla kierowników urzędów (w obowiązującym stanie prawnym program taki nie jest opracowywany dla dyrektora generalnego urzędu)..</p> <p><u>Podstawa sformułowania oceny:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2014 r., — analiza DSC KPRM dot. funkcjonowania przepisów ustawy o służbie cywilnej, — raport z monitoringu wdrożenia standardów zsz w służbie cywilnej, 2013 r., — analiza DSC KPRM rocznych sprawozdań dyrektorów generalnych urzędów.
<p>2.10. Monitoring stanu służby cywilnej i realizacji zadań tej służby (roczne sprawozdania DG i SSC)</p>	<p>Roczne sprawozdania dyrektorów generalnych/kierowników urzędów z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej, składane Szefowi Służby Cywilnej oraz roczne sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby, składane Prezesowi Rady Ministrów zapewniają dostęp do aktualnej i rzetelnej informacji na temat stanu służby cywilnej i działania jej organów. Służba cywilna wyróżnia się na tle polskiej administracji publicznej transparentnością dzięki prezentowaniu ww. informacji. Wszystkie dotychczasowe sprawozdania Szefa Służby Cywilnej zostały pozytywnie zaopiniowane przez Radę Służby Cywilnej i przyjęte przez Prezesa Rady Ministrów.</p> <p>Jednocześnie zakres i szczegółowość informacji o stanie służby cywilnej, które są gromadzone w ramach systemu informatycznego SWE_HR wymaga korekty. W 2014 r. urzędy były zobowiązane do wypełnienia ponad 1400 obowiązkowych pól danych. Niejednokrotnie zaangażowanie sił i środków w pozyskanie wymaganych informacji było niewspółmierne w stosunku do ich wartości analitycznej. Ograniczenie obciążeń sprawozdawczych jest jednym z zadań realizowanych w ramach planu działalności Szefa Służby Cywilnej na 2015 r. Eliminacja informacji, których analiza była wykorzystywana incydentalnie oraz uproszczenie agregacji danych pozwoli znacznie zredukować obowiązki sprawozdawcze (ograniczenie obowiązkowych pól danych o 50%).</p> <p><u>Podstawa sformułowania oceny:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — opinie Rady Służby Cywilnej w sprawie sprawozdań Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w latach 2009-2014. — analiza własna DSC KPRM dot. przebiegu prac nad uproszczeniem sprawozdawczości w służbie cywilnej.
<p>3.1. Wprowadzenie w służbie cywilnej pierwszeństwa w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnością.</p>	<p>Warunkiem uzyskania przez osobę z niepełnosprawnością pierwszeństwa w zatrudnieniu jest:</p> <ul style="list-style-type: none"> — złożenie oferty w naborze do urzędu, w którym wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnością jest niższy niż 6%, — złożenie wraz z ofertą dokumentu potwierdzającego niepełnosprawność, — wyłonienie w naborze, tj. znalezienie się w gronie nie więcej niż 2 (nabór na wyższe stanowiska) albo nie więcej niż 5 (nabór na

	<p>pozostałe stanowiska) najlepszych kandydatów, spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu wymagania dodatkowe.</p> <p>Ogłoszenia o naborach, w których kandydaci mogli skorzystać z pierwszeństwa w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnością stanowiły większość (62%) ogłoszeń o wolnych stanowiskach w służbie cywilnej, publikowanych w latach 2011-2014. (w 2011 r. – 3%, w 2012 r. i 2013 r. – 80%, w 2014 r. – 82%).</p> <p>Osoby z niepełnosprawnością korzystały z nowych regulacji, składając swoje oferty przede wszystkim w naborach dających im pierwszeństwo w zatrudnieniu – w latach 2011-2014 było to 76% wszystkich ofert składanych przez te osoby (w 2011 r. – 15%, w 2012 r. – 73%, w 2013 r. – 84%, w 2014 r. – 84%).</p> <p>Ponad 71% ogółu osób z niepełnosprawnościami zatrudnionych w wyniku naborów zakończonych w latach 2011-2014, to osoby zatrudnione na podstawie ww. nowych regulacji. Oznacza to, że w naborach, w których osoby z niepełnosprawnością mogły skorzystać z preferencji w zatrudnieniu, były one jedynymi kandydatami albo były w grupie najlepszych kandydatów – i z preferencji skorzystały. (w 2011 r. – 9%, w 2012 r. – 77%, w 2013 r. – 78%, w 2014 r. – 83%).</p> <p>Udział osób z niepełnosprawnością zatrudnionych w wyniku wszystkich naborów zakończonych w latach 2011-2014 w ogólnej liczbie osób zatrudnionych w wyniku tych naborów jest wciąż niski – 2,4%, choć sukcesywnie zwiększa się (w 2011 r. – 1,2%, w 2012 r. – 2,7%, w 2013 r. – 2,8%, w 2014 r. – 2,8%).</p> <p><u>Podstawa sformułowania oceny:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2014 r., – analiza własna DSC KPRM
--	--

4. Koszty i korzyści związane z funkcjonowaniem ustawy (zakładane i faktyczne, w tym korzyści i koszty dla podmiotów niebędących bezpośrednio w zakresie oddziaływania ustawy)

4.1 Sytuacja przed wejściem w życie ustawy (scenariusz bazowy)	4.2 Korzyści z przyjęcia ustawy zakładane przed jej wejściem w życie:	4.4 Faktyczne korzyści wynikające z funkcjonowania ustawy
<p>Zgodnie z ustawą o służbie cywilnej z 2006 r., postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie prowadziła Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (KSAP). W toku postępowania sprawdzano wiedzę, umiejętności i predyspozycje kierownicze niezbędne do wypełniania zadań służby cywilnej. Koszty postępowania pokrywano z opłat wnoszonych przez osoby przystępujące do postępowania (zgodnie z przepisami opłata nie mogła przekraczać 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę przewidzianego w przepisach o minimalnym wynagrodzeniu za pracę). Opłaty stanowiły przychód KSAP.</p>	<p>Wycofanie się ze sprawdzania predyspozycji kierowniczych w toku postępowania miało doprowadzić do zmniejszenia dla KSAP kosztów przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego prowadzonego dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie. Zakładano, że umożliwi to ograniczenie wydatków z budżetu państwa na ten cel.</p>	<p>Koszty prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej nie mają wpływu na wysokość dotacji dla KSAP (wysokość wydatków z budżetu państwa). Postępowanie kwalifikacyjne jest finansowane z opłat wnoszonych przez uczestników. Opłaty te stanowią przychód KSAP.</p>
<p>Administracja publiczna, w tym służba cywilna stanowi część rynku pracy. W 2008 r. zatrudnienie w korpusie służby cywilnej wynosiło 115 647 etatów. Na wysokich stanowiskach państwowych (pzk), które w marcu 2009 r. włączono do korpusu służby cywilnej (ksc), było zatrudnionych 1 662 osób w przeliczeniu na pełnozatrudnionych (etaty).</p> <p>Stanowiska w służbie cywilnej i wysokie stanowiska państwowe były dostępne wyłącznie dla obywateli polskich.</p>	<p>Projektowana ustawa stwarzała możliwość zatrudniania w administracji rządowej osób nieposiadających polskiego obywatelstwa. Zakładano, że otworenie administracji rządowej na cudzoziemców:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ułatwi urzędowi pozyskanie wykwalifikowanych pracowników (na rynku będzie potencjalnie więcej osób, które będą spełniać kryteria pozwalające na zatrudnienie w służbie cywilnej), – przyczyni się do wzrostu konkurencji na rynku pracy. <p>W pozostałym zakresie zakładano, że</p>	<p>Stworzenie możliwości zatrudniania w administracji rządowej osób nieposiadających polskiego obywatelstwa zwiększyło potencjalny krąg kandydatów mogących ubiegać się o zatrudnienie w służbie cywilnej. W praktyce nie przyczyniło się jednak do zwiększenia konkurencji na rynku pracy. W latach 2009–2014 ogłoszono 1404 nabory na wolne stanowiska w służbie cywilnej, o które mogły ubiegać się osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego. Zainteresowanie pracą na tych stanowiskach wyraziło jedynie 56 cudzoziemców, z których jeden został</p>

	wejście w życie ustawy nie będzie miało bezpośredniego wpływu na rynek pracy.	zatrudniony. Oznacza to w praktyce brak konkurencji ze strony osób nieposiadających polskiego obywatelstwa w naborach do służby cywilnej.
<p>Ponadto wskazywano m.in. na:</p> <ul style="list-style-type: none"> niekonstytucyjność niektórych obowiązujących rozwiązań (np. przenoszenie do służby cywilnej pracowników z innych segmentów administracji, w których obowiązywały inne niż w służbie cywilnej zasady naboru na stanowiska oraz obsadzanie stanowisk kierowniczych z pominięciem procedury konkursu naruszało konstytucyjną zasadę dostępu obywateli do służby publicznej na jednakowych zasadach), brak realizacji wiążących Polskę postanowień prawa międzynarodowego (podnoszono, że ograniczenie dostępności stanowisk w służbie cywilnej do obywateli polskich narusza postanowienia Traktatu o Funkcjonowaniu UE w zakresie swobody przepływu pracowników), rozbitcie systemu służby cywilnej oraz brak spójności zarządzania (wyłączenie wyższych stanowisk ze służby cywilnej, brak wyodrębnionego organu właściwego wyłącznie w sprawach służby cywilnej). <p>W służbie cywilnej nie było mechanizmów wspierających osoby zagrożone wykluczeniem z rynku pracy (osoby z niepełnosprawnością).</p>	<p>Zakładano, że projektowana ustawa umożliwi osiągnięcie celów wymienionych w pkt. 3.1. formularza:</p> <ul style="list-style-type: none"> realizację przepisów Konstytucji RP oraz prawa wspólnotowego (UE), stworzenie spójnego zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej wzrost zatrudnienia w służbie cywilnej osób z niepełnosprawnością (dotyczy nowelizacji ustawy w 2011 r.) 	<p>Wprowadzone nowe rozwiązania dostosowały przepisy ustawowe do Konstytucji RP oraz prawa wspólnotowego. Ponowne włączenie grupy wyższych stanowisk do korpusu służby cywilnej ustanowiło właściwą rolę tego korpusu w administrowaniu państwem. Sprzyja to utrwaleniu profesjonalnego charakteru korpusu i zapewnieniu politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa.</p> <p>Wprowadzone rozwiązania ustawowe stworzyły ramy prawne do osiągnięcia spójności zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (opis osiągniętego stopnia spójności znajduje się w punkcie 3.1.2.)</p> <p>Obowiązujące od listopada 2011 r. regulacje, dające osobom z niepełnosprawnością pierwszeństwo w zatrudnieniu w naborach, sprzyjają wzrostowi ich zatrudnienia w służbie cywilnej (opis osiągnięć na tym polu znajduje się w punkcie 3.1.3. oraz 3.2.3.1)</p>
<p>Szef KPRM był zobowiązany do prowadzenia ewidencji osób należących do państwowego zasobu kadrowego.</p> <p>Proces gromadzenia i analizowania danych o korpusie służby cywilnej odbywał się w oparciu o informacje dostarczane w przeważającej części w formie papierowej.</p>	<p>Z uchynieniem ustawy z 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach kierowniczych związane było zniesienie obowiązku prowadzenia przez Szefa KPRM ewidencji osób należących do państwowego zasobu kadrowego.</p>	<p>Wdrożenie nowych przepisów ustawowych przyczyniło się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych:</p> <ul style="list-style-type: none"> uchylono obowiązek prowadzenia przez Szefa KPRM ewidencji osób należących do państwowego zasobu kadrowego, usprawniono proces gromadzenia i analizowania danych o korpusie służby cywilnej dzięki uruchomieniu i doskonaleniu systemu informatycznego SWEZ-HR. Sprawozdania składane w formie papierowej zostały zastąpione elektronicznymi formularzami dostępnymi w ww. systemie.
	4.3 Koszty związane z funkcjonowaniem ustawy zakładane przed jej wejściem w życie	4.5 Faktyczne koszty związane z funkcjonowaniem ustawy
	<p>Zakładano, że koszty dla budżetu państwa związane z wdrożeniem nowych rozwiązań będą wynikały z konieczności:</p> <ul style="list-style-type: none"> utworzenia stanowiska Szefa Służby Cywilnej. W pierwszym roku obowiązywania ustawy środki miały pochodzić z rezerwy celowej budżetu państwa na zmiany organizacyjne i nowe zadania, a w kolejnych latach 	<p>Z rezerwy celowej budżetu państwa na zwiększenie wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań nie wydatkowano środków na utworzenie stanowiska Szefa Służby Cywilnej. Koszty utworzenia i funkcjonowania stanowiska zostały pokryte z budżetu KPRM bez wnioskowania o dodatkowe środki na ten cel w toku planowania budżetu państwa.</p> <p>Środki rezerwy celowej budżetu państwa na zwiększenie wynagrodzeń wynikających</p>

	<p>z budżetu KPRM, zgodnie z procedurą planowania budżetu państwa;</p> <p>– wzmocnienie obsługi kadrowej Szefa Służby Cywilnej. W pierwszym roku obowiązywania ustawy środki miały pochodzić z rezerwy celowej budżetu państwa na zmiany organizacyjne i nowe zadania, a w kolejnych latach z budżetu KPRM, zgodnie z procedurą planowania budżetu państwa;</p> <p>– zwiększenia zatrudnienia w komórkach kadrowych – w związku z koniecznością wdrażania nowych narzędzi zrz oraz realizacją obowiązków informacyjnych (np. roczne sprawozdania). Środki na ten cel miały zostać zaplanowane w budżetach urzędów, zgodnie z procedurą planowania budżetu państwa.</p>	<p>ze zmian organizacyjnych i nowych zadań nie zostały także uruchomione na dodatkową obsługę kadrową Szefa Służby Cywilnej czy wzrost zatrudnienia w komórkach kadrowych urzędów z tytułu wdrażania nowych rozwiązań wprowadzonych przez ustawę o służbie cywilnej. Na zwiększenie zatrudnienia w komórkach kadrowych urzędów w związku z koniecznością wdrożenia ustawy o służbie cywilnej nie wskazuje także analiza danych dot. planowania i wykorzystania budżetu państwa w latach 2009-2014 oraz dane sprawozdawcze przekazywane w tym okresie przez dyrektorów generalnych/kierowników urzędów.</p>
--	--	--

5. Ewaluacja efektów według mierników podanych w OSR / teście regulacyjnym

5.1 Zmiana wartości miernika zakładana	5.2 Zmiana wartości miernika osiągnięta
Sporządzona ocena skutków regulacji projektu ustawy nie zawierała wartości mierników, które zakładano osiągnąć.	—

6. Przyczyny różnic między założonymi a osiągniętymi rezultatami (koszty, korzyści, wartości mierników)

Ograniczenie zakresu postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej nie miało bezpośredniego wpływu na wysokość finansowanej z budżetu państwa dotacji podmiotowej dla KSAP. Co prawda w latach 2009-2014 wysokość tej dotacji uległa zmniejszeniu. Niemniej było to spowodowane ogólną koniecznością ograniczenia wydatków państwa. Dotacja podmiotowa, którą KSAP otrzymuje na realizację zadań (w tym prowadzenie postępowania kwalifikacyjnego) pokrywa jedynie część kosztów kształcenia i kosztów funkcjonowania Szkoły. Pozostałą część Szkoła finansuje z innych źródeł. Koszty postępowania kwalifikacyjnego pokrywają opłaty wnoszone przez uczestników. Opłaty te stanowią przychód KSAP. Z powyższego wynika, że w 2008 r. błędnie założono, że wycofanie się ze sprawdzania predyspozycji kierowniczych w toku postępowania kwalifikacyjnego umożliwi ograniczenie wydatków z budżetu państwa.

Stworzenie możliwości zatrudniania w służbie cywilnej cudzoziemców nie przyczyniło się do zakładanego łatwiejszego pozyskania do służby cywilnej wykwalifikowanych pracowników. Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać w niedostatecznej – w porównaniu do sektora prywatnego – konkurencyjności wynagrodzeń na stanowiskach wymagających wysokich specjalistycznych kwalifikacji. Istotnym powodem mogą być także problemy cudzoziemców ze znajomością j. polskiego na poziomie, który umożliwia zatrudnienie w służbie cywilnej.

Wdrożenie ustawy o służbie cywilnej nie skutkowało zakładanymi kosztami dla budżetu państwa. Nie uruchomiono środków z rezerwy celowej budżetu państwa na zwiększenie wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań. Wydatki związane z realizacją nowych zadań wynikających z ustawy były pokrywane z budżetów będących w posiadaniu poszczególnych urzędów bez wnioskowania o dodatkowe środki na ten cel w toku planowania budżetu państwa.

7. Ocena obowiązków informacyjnych wynikających z ustawy

l.p.	Obowiązek informacyjny (OI) (w tym jednostka redakcyjna, tj. nr artykułu)	Możliwy sposób redukcji wraz z uzasadnieniem					
		uchylenie OI	zmniejszenie częstotliwości wykonywania OI	zastąpienie trybu papierowego elektronicznym	zmniejszenie wymaganego zakresu informacji	uproszczenie formularza lub zamieszczenie formularza na stronie internetowej	skorzystanie z danych znajdujących się w danym organie lub w innych instytucjach
1.	Ubieganie się dyrektorów generalnych/kierowników urzędów o zgodę Szefa Służby Cywilnej na wskazanie stanowiska, o które mogą ubiegać się osoby nieposiadające obywatelstwa	<u>Zasadne jest uchylenie obowiązku.</u> Regulacja jest zbyt rygorystyczna w stosunku do potrzeb. Procedura wyrażania zgody przez Szefa Służby Cywilnej jest czas-	—	—	—	—	—

	polskiego (art. 5 ust. 1)	i pracochłonna. Decyzja o wskazaniu stanowiska, o które mogą ubiegać się cudzoziemcy powinna być podejmowana przez dyrektorów generalnych/ kierowników urzędów.					
2.	Składanie przez Szefa Służby Cywilnej rocznego sprawozdania o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby (art. 15 ust.7)	Uchylenie obowiązku nie jest zasadne. Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby jest ważnym źródłem informacji o służbie cywilnej. Jest także istotnym instrumentem nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad Szefem Służby Cywilnej	Nie jest zasadne zmniejszenie częstotliwości składania sprawozdania (raz w roku)	Ustawa nie określa, czy sprawozdanie jest składane elektronicznie czy papierowo. Tryb przekazywania sprawozdania jest na bieżąco dostosowywany do potrzeb Prezesa Rady Ministrów.	Nie dotyczy. Ustawa nie określa szczegółowego zakresu informacji, które ma zawierać sprawozdanie. Redukcja obowiązków informacyjnych w tym zakresie nie wymaga zmian ustawowych. Modyfikacja sprawozdania, w tym zmiana zakresu zamieszczanych informacji odbywa się każdorazowo na podstawie opinii przekazywanych przez Radę SC i Szefa KPRM w procesie opiniowania sprawozdania.	Nie dotyczy. Nie ma obowiązującego wzoru formularza sprawozdawczego	Nie jest możliwe zastąpienie informacji zawartych w sprawozdaniu danymi będącymi w posiadaniu innych instytucji
3.	Przekazywanie przez dyrektorów generalnych/ kierowników urzędów rocznych sprawozdań z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej (art. 25 ust. 5)	Uchylenie obowiązku nie jest zasadne. Sprawozdania z realizacji zadań wynikających ustawy o służbie cywilnej są ważnym źródłem informacji o służbie cywilnej.	Nie jest zasadne zmniejszenie częstotliwości składania sprawozdań (raz w roku)	Nie dotyczy. Formularze sprawozdawcze mają formę elektroniczną.	Nie dotyczy. Ustawa nie określa szczegółowego zakresu zbieranych danych. Redukcja obowiązków informacyjnych w tym zakresie nie wymaga zmian ustawowych. Zmniejszenie wymaganego zakresu zbieranych informacji jest jednym z zadań realizowanych w ramach planu działalności Szefa Służby Cywilnej na 2015 r. (cel: uproszczenie procedur w służbie cywilnej w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi).	Nie dotyczy. Ustawa nie określa wzoru formularza sprawozdawczego. Redukcja obowiązków informacyjnych w tym zakresie nie wymaga zmian ustawowych. Upraszczenie elektronicznych formularzy sprawozdawczych składanych przez dyrektorów generalnych i kierowników urzędów w systemie informatycznym SWEZ_HR jest jednym z zadań realizowanych w ramach planu działalności Szefa Służby Cywilnej na 2015 r. Liczba wypełnianych przez urzędy obowiązkowych pól danych(1400 w przypadku sprawozdania za 2014 r.) zostanie zredukowana o 50%. (cel:	Nie jest możliwe zastąpienie informacji zawartych w sprawozdaniu danymi będącymi w posiadaniu innych instytucji

						uproszczenie procedur w służbie cywilnej w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi).	
4.	Przekazywanie przez dyrektorów generalnych/ kierowników urzędów informacji o powołaniu komisji dyscyplinarnej (art. 117 ust 3)	Uchylenie obowiązku nie jest zasadne. Przekazywanie informacji o powołaniu komisji dyscyplinarnych jest jednym z instrumentów nadzoru Szefa Służby Cywilnej nad służbą cywilną.	Nie jest zasadne zmniejszenie częstotliwości przekazywania informacji (składane są raz na 4 lata).	Ustawa nie określa, czy informacja jest przekazywana elektronicznie czy papierowo. Część urzędów przekazuje informację w sposób elektroniczny.	Nie dotyczy Ustawa nie określa szczegółowego zakresu zbieranych danych.	Nie dotyczy. Nie ma obowiązującego wzoru formularza sprawozdawczego.	Nie jest możliwe zastąpienie przekazywanych informacji danymi będącymi w posiadaniu innych instytucji.

8. Opinie zgłaszane w związku z funkcjonowaniem ustawy

l.p.	Podmiot zgłaszający opinię/problem	Opis	Stanowisko Szefa Służby Cywilnej
1.	Dyrektorzy generalni urzędów	Wprowadzenie możliwości ubiegania się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej osób spoza sektora jednostek finansów publicznych.	Rozszerzenie kręgu osób mogących ubiegać się o wyższe stanowiska jest uzasadnione. Zainteresowanie naborem na te stanowiska utrzymuje się na niewysokim, w porównaniu do innych stanowisk, poziomie (w latach 2010-2014 – średnio 6 ofert na 1 nabór, na pozostałe stanowiska w służbie cywilnej – średnio 31,5 oferty). Jednocześnie dostęp do tych stanowisk zostały pozbawione osoby posiadające doświadczenie zawodowe w instytucjach UE, organizacjach międzynarodowych czy instytucjach biznesowych. Rozwiązanie zgłoszonego problemu wymaga nowelizacji ustawy o służbie cywilnej. Jednocześnie istnieje potrzeba zapewnienia wysokich standardów naboru na te stanowiska, np. poprzez dokonywanie oceny kompetencji kierowniczych metodą oceny zintegrowanej (assessment center).
2.	Związki zawodowe	Wprowadzenie zmian w zakresie organizacji konkursów na stanowiska dyrektorów izb skarbowych, naczelników urzędów skarbowych oraz dyrektorów urzędów kontroli. Objęcie procesu naboru na ww. stanowiska nadzorem Szefa Służby Cywilnej.	1 stycznia 2016 r. wejdzie w życie ustawa o Administracji Podatkowej, w świetle której do grupy wyższych stanowisk w służbie cywilnej będą należeć stanowiska dyrektora izby skarbowej, dyrektora Biura Krajowej Informacji Podatkowej i ich zastępców oraz stanowisko naczelnika urzędu skarbowego. Tym samym nabór na ww. stanowiska będzie odbywał się według zasad określonych w ustawie o służbie cywilnej. Szef Służby Cywilnej będzie mógł korzystać z ustawowego uprawnienia do monitorowania naborów na ww. stanowiska (kierowanie przedstawicieli do udziału tych naborach).
3.	Związki zawodowe Parlamentarzyści (interpelacje) Rada Służby Cywilnej	Ograniczenie możliwości obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze powierzenia obowiązków, wyznaczenia do koordynowania/kierowania pracami komórki organizacyjnej oraz nieogłaszania przez dłuższy czas naborów na ww. stanowiska.	Kwestia już jest uregulowana. Przepisy ustawy o służbie cywilnej zakazują obsadzania wyższego stanowiska w służbie cywilnej w drodze powierzenia obowiązków. Zasadny jest natomiast stały monitoring procesu obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej. W 2014 r. Szef Służby Cywilnej skierował 38 wystąpień w celu wyeliminowania nieprawidłowości w obsadzaniu ww. stanowisk.

4.	Osoby indywidualne Parlamentarzyści (interpelacje) Przedstawiciele Szefa Służby Cywilnej skierowani do obserwacji przebiegu procesu naborów Przedstawiciele Szefa Służby Cywilnej monitorujący ogłoszenia o wolnych stanowiskach w służbie cywilnej	Wylimitowanie nieprawidłowości w sposobie formułowania ogłoszeń o wolnych stanowiskach w służbie cywilnej oraz w procesie naboru na stanowiska w służbie cywilnej (m.in. niejasne kryteria i sposób dokonywania selekcji, odrzucanie kandydatów ze względu na uprzedzenia, w tym niepełnosprawność).	Prowadzony jest stały monitoring procesu naboru do służby cywilnej, w tym analiza ogłoszeń zamieszczanych na BIP KPRM. W 2014 r. Szef Służby Cywilnej skierował 130 wystąpień w sprawie formułowania ogłoszeń o naborach zgodnie z zasadami otwartości i konkurencyjności, w tym również w zakresie praw osób niepełnosprawnych.
5.	Rada Służby Cywilnej	Wypracowanie mechanizmu pozwalającego Szefowi Służby Cywilnej skutecznie interweniować w sytuacji przedłużającej się bezczynności kierownika urzędu w sprawie podjęcia prac związanych z przeprowadzeniem naboru na stanowisko dyrektora generalnego tego urzędu.	Zasadne jest ograniczenie do minimum okresu, w którym stanowisko dyrektora generalnego urzędu nie jest obsadzone. Niemniej rozwiązanie zgłoszonego problemu nie wymaga nowelizacji ustawy o służbie cywilnej.
6.	Dyrektorzy generalni i kierownicy urzędów	Umożliwienie nawiązywania stosunku pracy na czas określony inny niż 12 miesięcy, w szczególności na czas realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE lub innych źródeł zagranicznych.	Uproszczenie i uelastycznienie zasad nawiązywania stosunku pracy w służbie cywilnej jest uzasadnione. Rozwiązanie zgłoszonego problemu wymaga nowelizacji ustawy o służbie cywilnej.
7.	Dyrektorzy generalni i kierownicy urzędów	Wydłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy członków korpusu służby cywilnej i rozliczanie go w miesiącach, a nie w tygodniach, dostosowanie okresu rozliczeniowego do unormowań przyjętych w Kodeksie pracy, rozszerzenie katalogu dopuszczalnych w służbie cywilnej systemów czasu pracy.	Uelastycznienie czasu pracy w urzędach jest uzasadnione. Rozwiązanie zgłoszonych problemów wymaga nowelizacji ustawy o służbie cywilnej.
8.	Związki zawodowe Komitet Niezależnych Ekspertów, który dokonuje oceny sposobu wykonania przyjętych przez umawiające się państwa, zobowiązań wynikających z EKS	Rekompensowanie pracy w godzinach nadliczbowych dla urzędników i pracowników służby cywilnej (dostosowanie do Europejskiej Karty Społecznej).	Zmiana zasad rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych jest uzasadniona. Jednakże w przypadku urzędników służby cywilnej zagadnienie rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych powinno być powiązane z bilansem praw i obowiązków tej grupy pracowników. Rozwiązanie zgłoszonego problemu wymaga nowelizacji ustawy o służbie cywilnej
9.	Dyrektorzy generalni i kierownicy urzędów	Uproszczenie zasad sporządzania oceny okresowej, wprowadzenie większej elastyczności w ustalaniu terminu oceny (rezygnacja z określania dziennej daty sporządzania oceny, stosowanie krótszych, np. rocznych okresów oceny bądź różnicowanie długości tych okresów), ograniczenie możliwości sporządzania wcześniejszych ocen okresowych na wniosek oceniającego.	Uproszczenie i uelastycznienie zasad sporządzania oceny okresowej jest uzasadnione. Rozwiązanie zgłoszonych problemów wymaga nowelizacji ustawy o służbie cywilnej. Propozycja ograniczenia możliwości sporządzania wcześniejszych ocen okresowych na wniosek oceniającego nie wydaje się konieczna w przypadku zaostrzenia zasad przyznawania urzędnikom służby cywilnej kolejnych stopni służbowych.
10.	Dyrektorzy generalni i kierownicy urzędów	Zwiększenie wymagań w zakresie przyznawania kolejnych stopni. Rezygnacja z obligatoryjności przyznawania stopnia służbowego w przypadku dwukrotnej następującej po sobie oceny na jednym z dwóch najwyższych poziomów.	Zaostrzenie zasad przyznawania kolejnych stopni służbowych jest zasadne. Rozwiązanie zgłoszonych problemów wymaga nowelizacji ustawy o służbie cywilnej. Rezygnacja z trybu obligatoryjnego przyznawania kolejnego stopnia służbowego urzędnikowi służby cywilnej może być czynnikiem demotywującym.
11.	Związki zawodowe	Wprowadzenie do systemu ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej – analogicznie do sytuacji urzędników służby cywilnej – powiązań wyniku oceny z określonymi możliwościami awansu finansowego.	W obowiązującym stanie prawnym nie ma przeszkód, aby dyrektorzy generalni i kierownicy urzędów wprowadzali we własnym zakresie rozwiązania uzależniające awans finansowy pracowników służby cywilnej od wyników oceny okresowej.

12.	Związki zawodowe Osoby indywidualne	Umożliwienie udziału przedstawiciela zakładowej organizacji związkowej lub przedstawiciela załogi w rozmowie oceniającej w trakcie przeprowadzanej oceny okresowej.	W obowiązującym stanie prawnym nie ma przeszkód, aby na wniosek ocenianego lub oceniającego i za zgodą drugiej strony procesu oceny, przedstawiciel organizacji związkowej uczestniczył w rozmowie oceniającej.
13.	Dyrektorzy generalni urzędów	Ocenę okresową dyrektorów komórek organizacyjnych powinna przeprowadzać osoba z kierownictwa nadzorująca bezpośrednio pracę danej komórki. Racjonalna zasada, zgodnie z którą najlepszą wiedzę na temat pracownika ma jego bezpośredni przełożony nie przekłada się na przepisy dotyczące oceniania dyrektorów komórek organizacyjnych przez dyrektorów generalnych. Zgodnie z przepisami dyrektor generalny ocenia również pracowników, dla których nie jest bezpośrednim przełożonym.	W obowiązującym stanie prawnym nie ma przeszkód, aby osoba z kierownictwa nadzorująca bezpośrednio pracę danej komórki organizacyjnej uczestniczyła w procesie oceny dyrektorów tej komórki, np. poprzez przedstawienie opinii.
14.	Dyrektorzy generalni urzędów	Zasady sporządzania ocen okresowych i pierwszej oceny w służbie cywilnej powinny być określone w jednym akcie wykonawczym.	Ocena okresowa i pierwsza ocena w służbie cywilnej realizują różne cele. Z tego względu zasadne jest określenie zasad sporządzania tych ocen w dwóch odrębnych aktach prawnych.
15.	Dyrektorzy generalni urzędów	Rozważenie celowości odwołania się od pozytywnej oceny do sądu pracy.	Propozycja nie jest zasadna, ponieważ jej przyjęcie oznaczałoby ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu.
16.	Związki zawodowe	Zmiana zasad rozwiązywania stosunku pracy z urzędnikami służby cywilnej w razie dwukrotnych ocen negatywnych: uśrednianie oceny z ostatnich 4 lat. W przypadku, gdy średnia ocena kształtowałaby się poniżej określonego poziomu, skutkiem byłoby rozwiązanie stosunku pracy.	Propozycja budzi duże wątpliwości, co do praktycznego jej wprowadzenia i stosowania. Nie wydaje się zasadne dalsze różnicowanie uprawnień pracowników i urzędników służby cywilnej przez proponowane wzmocnienie ochrony stosunku pracy urzędników służby cywilnej.
17.	Dyrektorzy generalni urzędów	Wprowadzenie możliwości obniżenia urzędnikowi służby cywilnej stopnia służbowego lub zakazu awansowania na kolejny stopień w przypadku otrzymania negatywnej oceny okresowej. Jednocześnie dokonanie odpowiedniej zmiany katalogu kar dyscyplinarnych poprzez usunięcie kar odnoszących się do stopni urzędniczych.	Rozwiązanie zgłoszonego problemu wymagałoby nowelizacji ustawy o służbie cywilnej. Zmiana zasad przyznawania urzędnikom służby cywilnej kolejnych stopni służbowych powinna być powiązana z pogłębioną analizą (bilansem) praw i obowiązków tej grupy pracowniczej.
18.	Dyrektorzy generalni urzędów	Włączenie indywidualnego programu rozwoju zawodowego do arkusza oceny okresowej. Formułowanie w odrębnych dokumentach wniosków dotyczących rozwoju zawodowego oraz indywidualnego programu rozwoju zawodowego ma charakter biurokratyczny i wymaga uproszczenia.	Likwidacja zbędnych obowiązków biurokratycznych jest uzasadniona. Sposób uwzględnienia zgłoszonej propozycji wymaga dodatkowej analizy. Rozwiązanie zgłoszonego problemu wymaga nowelizacji ustawy o służbie cywilnej.
19.	Dyrektorzy generalni urzędów	Zawężenie obowiązku sporządzania indywidualnego programu rozwoju zawodowego (np. wyłączenie z obowiązku sporządzania programów pracowników posiadających wieloletnie doświadczenie zawodowe oraz osób na stanowiskach o jednorodnych, nieskomplikowanych zadaniach, którzy nie mają ambicji lub kwalifikacji na zmianę stanowiska oraz których przełożeni przewidują pozostawienie ich na tych stanowiskach).	Rozwiązanie zgłoszonego problemu wymagałoby nowelizacji ustawy o służbie cywilnej. Niemniej różnicowanie praw i obowiązków pracowników ze względu na staż pracy nie jest uzasadnione. Rozwój wiedzy zawodowej jest jednym z podstawowych obowiązków członka korpusu służby cywilnej, niezależnie od zajmowanego stanowiska i stażu pracy.
20.	Komitet Ekspertów MOP ds. Stosowania Konwencji i Zaleceń, Związki zawodowe	Umożliwienie członkowi korpusu służby cywilnej zajmującemu wyższe stanowisko w służbie cywilnej pełnienia funkcji w związkach zawodowych	Dostosowanie przepisów ustawy o służbie cywilnej do konwencji MOP jest uzasadnione. Rozwiązanie zgłoszonego problemu wymaga

		(stosownie do zapisów konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych).	nowelizacji ustawy o służbie cywilnej.
21.	Związki zawodowe	Dokonanie zmian w postępowaniu dyscyplinarnym w służbie cywilnej (m.in. zmiany dot. ponoszenia kosztów postępowania dyscyplinarnego, zasad powoływania rzeczników dyscyplinarnych).	Zasadne jest wprowadzenie rozwiązań ułatwiających egzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbie cywilnej. Część zgłoszonych propozycji wymaga pogłębionej analizy, np. zwrot poniesionych kosztów osobom niewinnym. Wprowadzenie postulowanych zmian wymaga nowelizacji ustawy o służbie cywilnej.
22.	Dyrektorzy generalni urzędów	Dokonanie zmian w sposobie egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbie cywilnej (np. poszerzenie katalogu kar, ułatwienie tworzenia wspólnych komisji dyscyplinarnych, uproszczenie procedury dyscyplinarnej przy zachowaniu zasady kontradyktoryjności i pisemności).	Zasadne jest wprowadzenie rozwiązań ułatwiających egzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbie cywilnej. Część zgłoszonych propozycji wymaga pogłębionej analizy, np. poszerzenie katalogu kar. Wprowadzenie postulowanych zmian wymaga nowelizacji ustawy o służbie cywilnej.
23.	Dyrektorzy generalni urzędów	Zniesienie obowiązku opracowywania programu zarządzania zasobami ludzkimi w małych urzędach lub zatrudniających niewielką ilość członków korpusu służby cywilnej.	Zawężenie kręgu podmiotów zobowiązanych do przygotowania programu zsz jest uzasadnione. Nakłady ponoszone na przygotowanie takiego programu w urzędach zatrudniających niewielką ilość członków korpusu służby cywilnej mogą przewyższać korzyści z jego opracowania. Wprowadzenie postulowanej zmiany wymaga nowelizacji ustawy o służbie cywilnej.
24.	Ekspertzy zewnętrznicy uczestniczący w opracowaniu „Polityki szkoleniowej w służbie cywilnej”. Urzędy stosujące przepisy ustawy o służbie cywilnej.	System szkoleń w służbie cywilnej jest niejednoznaczny. Z uwagi na brak czytelnego rozgraniczenia pomiędzy poszczególnymi rodzajami szkoleń problemy sprawiają stosowanie obowiązującej klasyfikacji szkoleń w służbie cywilnej.	Zasadna jest zmiana obowiązujących przepisów w sposób, który pozwoli na czytelne rozróżnienie ustawowo określonych rodzajów szkoleń. Rozwiązanie zgłoszonego problemu wymaga nowelizacji ustawy o służbie cywilnej.
Inne źródła opinii o ustawie (np. badania opinii, materiały konferencyjne)			

9. Pozostałe wnioski wynikające z dotychczasowego funkcjonowania ustawy

Ocena rozwoju systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej oraz skuteczności nowych lub modyfikowanych rozwiązań.

W porównaniu do 2008 r. nastąpił rozwój systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Wprowadzone nowe rozwiązania ustawowe dostosowały przepisy ustawowe do Konstytucji RP oraz prawa wspólnotowego. Stworzono ramy prawne do spójnego zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Zwiększono jednolitość stosowanych procedur zsz. Wprowadzono regulacje sprzyjające wzrostowi zatrudnienia w służbie cywilnej osób z niepełnosprawnością. Niemniej doświadczenia płynące ze stosowania obowiązujących przepisów wskazują na konieczność modyfikacji szeregu rozwiązań. Dotyczy to poniższych, wcześniej nieomówionych, obszarów:

1. Zakres podmiotowy ustawy

Zasadne jest rozciągnięcie przepisów ustawy o służbie cywilnej na jednostki organizacyjne utworzone przez kierownika urzędu objętego przepisami ustawy o służbie cywilnej na podstawie ustawy o finansach publicznych w celu obsługi wykonywania zadań organu lub kierownika urzędu.

Zanotowano przypadki wyprowadzania poza urząd zadań organu administracji rządowej, które wcześniej były wykonywane przez członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie bezpośrednio obsługującym ten organ. Zdarzają się także przypadki tworzenia przez kierowników urzędów odrębnych jednostek organizacyjnych w celu obsługi zadań tego kierownika urzędu wynikających z umów i porozumień (np. programy finansowane ze środków Unii Europejskiej). Przykładem jest Ośrodek Rozwoju Edukacji, utworzony zarządzeniem Ministra Edukacji Narodowej (do ORE przeniesiono realizację projektów współfinansowanych ze środków europejskich) czy Centrum Projektów Europejskich, utworzone zarządzeniem ówczesnego Ministra Rozwoju Regionalnego.

Podstawa sformułowania wniosku:

analiza dot. praktyki tworzenia jednostek organizacyjnych na podstawie ustawy o finansach publicznych w celu obsługi wykonywania zadań organu lub kierownika urzędu.

2. System szkoleń w służbie cywilnej

Aktualny system szkoleń w służbie cywilnej i obowiązki informacyjno-sprawozdawcze w tym obszarze są zbyt rozbudowane i niejednoznaczne. Obowiązująca klasyfikacja szkoleń nie pozwala na czytelne rozróżnienie poszczególnych rodzajów szkoleń. Stan taki między innymi wprowadza wątpliwości co do możliwości finansowania niektórych szkoleń oraz powoduje trudności w zakresie prawidłowego wypełniania obowiązków sprawozdawczych – zarówno przez urzędy administracji rządowej, jak i przez Szefa Służby Cywilnej.

Podstawa sformułowania wniosku:

- analiza DSC KPRM dot. funkcjonowania przepisów ustawy o służbie cywilnej,
- Polityka szkoleniowa w służbie cywilnej, 2012,
- wyniki prac Zespołu zadaniowego ds. uproszczenia aktów wykonawczych w służbie cywilnej, 2014

3. Czas pracy

- W opinii Komitetu Niezależnych Ekspertów przepisy ustawy o służbie cywilnej w zakresie pracy w godzinach nadliczbowych są niezgodne z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, którą Polska ratyfikowała w 1997 r. (prawo pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych). Kwestia ta będzie przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich).
- Dotychczasowe regulacje w zakresie czasu pracy (m.in. dot. systemów czasu pracy, okresów rozliczeniowych) są niewystarczające dla zapewnienia prawidłowego wykonywania zadań przez urzędy administracji rządowej, które realizują zadania w innym czasie niż dni przypadające między poniedziałkiem a piątkiem, a także w innych godzinach niż uznawane za zwykłe godziny pracy – między 8.15 a 16.15 (np. inspekcja weterynaryjna, inspekcja transportu drogowego, inspekcja ochrony środowiska, inspekcja ochrony roślin i nasiennictwa).

Podstawa sformułowania wniosków:

- analiza DSC KPRM dot. funkcjonowania przepisów ustawy o służbie cywilnej (dot. pkt. a i b),
- opinia Komitetu Niezależnych Ekspertów, organu kontrolnego Rady Europy (dot. pkt. a),
- analiza DSC KPRM dot. informacji przekazywanych przez urzędy administracji rządowej (dot. pkt. b).

4. Prawa i obowiązki członków korpusu służby cywilnej

W opinii Komitetu Ekspertów Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) przepisy ustawy o służbie cywilnej, zgodnie z którymi członek korpusu służby cywilnej zajmujący wyższe stanowisko w służbie cywilnej nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych, są niezgodne z art. 3 Konwencji nr 87 MOP, ratyfikowanej przez Polskę.

Podstawa sformułowania wniosku:

opinia Komitetu Ekspertów MOP do spraw stosowania konwencji i zaleceń.

5. Stosunek pracy członków korpusu służby cywilnej

Istnieje konieczność wprowadzenia zmian legislacyjnych, które wyeliminują nieprawidłowości i wątpliwości dotyczące zasad nawiązywania, zmiany i ustania stosunku pracy w służbie cywilnej. Przykładowo, w obowiązującym stanie prawnym:

- istnieje możliwość składania zgłoszenia do postępowania kwalifikacyjnego, a następnie uzyskania mianowania w służbie cywilnej przez osoby, co do których pracodawca nie miał intencji zatrudnienia na czas nieokreślony, np. pracownicy zatrudnieni na czas zastępstwa,
- kwestionowana jest dopuszczalność rozwiązywania stosunku pracy z pracownikiem służby cywilnej z jego winy w razie ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych – orzecznictwo sądów i praktyka urzędów w tym zakresie są niejednolite,
- istnieją wątpliwości interpretacyjne dot. podmiotów właściwych do dokonywania czynności ze stosunku pracy względem kierowników urzędów oraz ich zastępców, będących członkami korpusu służby cywilnej,
- niejasne jest, na jakiej podstawie powinien być zatrudniony urzędnik służby cywilnej podejmujący dodatkowe zatrudnienie w innym urzędzie administracji rządowej, a także czy w przypadku uzyskania mianowania przez pracownika służby cywilnej zatrudnionego równocześnie w dwóch urzędach, przekształcenie stosunku pracy następuje w jednym czy w obu urzędach,
- swoboda zawierania umów o pracę na czas określony jest ograniczona. Zawarcie umowy na czas określony inny niż 12 miesięcy jest możliwe tylko z osobą, która nie podejmuje po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej (osoby po raz pierwszy podejmujące pracę w służbie cywilnej podlegają pierwszej ocenie w służbie cywilnej, a po jej pozytywnym zakończeniu przełożony wnioskuję o zawarcie umowy na czas nieokreślony). Utrudnia to urzędom zatrudnianie w służbie cywilnej nowych pracowników na czas realizacji projektów.

Podstawa sformułowania wniosków:

analiza własna DSC dot. funkcjonowania przepisów ustawy o służbie cywilnej.

6. Mianowania w służbie cywilnej

Urzędnicy służby cywilnej, których stosunek pracy jest nawiązywany na podstawie mianowania, pełnią istotną rolę w procesie zarządzania korpusem służby cywilnej. Będąc niewielką grupą w korpusie (ok. 6,4%), zajmują dużą część stanowisk kierowniczych (66% w grupie dyrektorów generalnych urzędów, 40,5% ogółem wyższych stanowisk w służbie cywilnej, 16,1% wśród stanowisk średniego szczebla zarządzania oraz 12,3% wśród stanowisk koordynujących).

Osoby, które z wynikiem pozytywnym przechodzą postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej, a które niekoniecznie pełnią funkcje kierownicze, generują dla tej służby wartość dodaną wynikającą z podwyższonego w trakcie przygotowań do egzaminu poziomu kompetencji. Zakres sprawdzianu wiedzy wymaganej od przyszłego urzędnika służby cywilnej obejmuje takie bloki, jak: prawo, administracja publiczna, finanse publiczne, polityka zagraniczna, organizacja i zarządzanie, zagadnienia społeczne i ekonomiczne. Dobre poznanie tak szerokiej tematyki wymaga od kandydatów własnej, intensywnej pracy, a pozwala później w pracy analizować zjawiska w

szerszym kontekście. Jednocześnie przeprowadzany jest sprawdzian umiejętności, który weryfikuje umiejętność rozwiązywania problemów oraz umiejętność analizy i wykorzystania informacji.

Według Trybunału Konstytucyjnego ta kategoria członków korpusu służby cywilnej stanowić ma jej zasadniczy trzon, swoisty „kręgosłup”. W wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, Trybunał zauważa, że stabilizacja zatrudnienia gwarantowana urzędnikom służby cywilnej poprzez mianowanie, trwałość tego stosunku pracy w służbie publicznej, pełni niezwykle ważną funkcję zapewniając instytucjom państwowym wysoko wykwalifikowanych pracowników. Uniezależnia obsadzenie stanowisk w służbie publicznej od kryteriów politycznych i stanowi konieczny warunek bezstronności politycznej i kompetencji tej służby. Trzon administracji w postaci urzędników mianowanych, którego zróżnicowanie statusu prawnego, jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, wynika z rozwiązań konstytucyjnych, stanowi gwarancję ciągłości profesjonalnej realizacji zadań państwa, priorytetów kolejnych rządów, wdrażania reform.

Niemal we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej istnienie specjalny status urzędnika służby cywilnej – w myśl zasady, że „służenie państwu różni się od każdej innej pracy” (ang.: *serving the state is not like any other job*). Istnienie i potrzeba utrzymania tego statusu są uzasadnione specjalną funkcją przypisywaną urzędnikowi służby cywilnej, dotyczącą zadań ściśle związanych z ogólnym interesem państwa. Co do zasady specjalny status ma umożliwić ochronę urzędnika przed politycznymi, ekonomicznymi, religijnymi i innymi naciskami o podłożu korupcyjnym (w szerokim tego słowa rozumieniu), co ma pozwolić urzędnikowi na jak najlepszą realizację powierzonych zadań w interesie publicznym, w sposób bezstronny, politycznie neutralny, rzetelny i profesjonalny.

W opinii Rady Służby Cywilnej dotychczasowa proporcja liczby urzędników służby cywilnej w stosunku do ogółu członków korpusu służby cywilnej jest dalece niewystarczająca. Zbyt niski limit mianowań w służbie cywilnej nie służy profesjonalizacji, a zwłaszcza stabilizacji tej służby i ukazuje niekorzystną stagnację, zwłaszcza z punktu widzenia urzeczywistniania wartości służby cywilnej oraz istoty jej funkcjonowania i rozwoju w świetle art. 153 Konstytucji RP.

Na znaczenie urzędników mianowanych, jako gwarantów realizacji zadań państwa w sposób zgodny z wartościami konstytucyjnymi, wskazują także podmioty międzynarodowe (OECD, instytucje UE).

Faktem jest, że w obecnym stanie prawnym brak jest powiązania statusu urzędnika służby cywilnej z pełnieniem funkcji kierowniczych. Zasadne jest dokonanie bilansu praw i obowiązków tej grupy pracowników.

Dotychczasowe doświadczenia stosowania przepisów ustawy o służbie cywilnej wskazują m.in. na zasadność ograniczenia niektórych uprawnień urzędników służby cywilnej, a poprzez to kosztów funkcjonowania tej grupy pracowniczej. W 2014 r. na dodatki służby cywilnej wydatkowano 112 975 tys. zł. Oznacza to wzrost w stosunku do 2013 r. o 7%. W zdecydowanej większości był on skutkiem przyznawania kolejnych stopni służbowych oraz w niewielkim zakresie – mianowaniami nowych urzędników. Jednocześnie obowiązujące zasady obligatoryjnego przyznawania urzędnikom służby cywilnej kolejnych stopni służbowych oraz dodatkowego urlopu wypoczynkowego są zbyt liberalne. Umożliwiają one uzyskiwanie kolejnych stopni służbowych oraz zwiększanie wymiaru dodatkowego urlopu wypoczynkowego w zbyt krótkim czasie.

Podstawa formułowania wniosku:

- analiza własna DSC KPRM dot. funkcjonowania przepisów ustawy o służbie cywilnej.
- uwagi Rady Służby Cywilnej zgłoszone w ramach procedowania nad „Sprawozdaniem Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2012 r.”

7. System wynagrodzeń w służbie cywilnej

System wynagrodzeń w służbie cywilnej obejmuje szereg składników: wynagrodzenie zasadnicze, dodatki: za wieloletnią pracę w służbie cywilnej, służby cywilnej, zadaniowy, dodatkowe wynagrodzenie roczne, nagrody: z funduszu nagród, jubileuszowe, odprawy emerytalne i rentowe, dodatki wynikające ze specyfiki pracy (w tym m.in. prowizje dla pracowników komórek egzekucyjnych urzędów skarbowych oraz dodatki kontrolerskie), inne składniki (w tym ekwiwalent za niewykorzystany urlop, wynagrodzenie chorobowe).

W 2014 roku całkowite wydatki na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej wyniosły 7,0 mld zł, z czego ok. 1,3 mld zł (18,6%) stanowiły wydatki na stałe dodatki o ograniczonych walorach motywacyjnych, które nie zależą od ilości i jakości pracy, lecz od stażu i przepracowanego okresu. Do głównych składników o takim charakterze należą:

- dodatek za wieloletnią pracę w służbie cywilnej, na który wydatkowano 725 mln zł (wzrost wydatków względem 2009 r. o 17,3%),
- dodatkowe wynagrodzenie roczne – kwota ok. 477 mln zł (wzrost względem 2009 r. o 16,8%),
- nagroda jubileuszowa, stanowiąca wydatek na poziomie ok. 100 mln zł (wzrost wydatków względem 2009 r. o 25,4%).

Należy podkreślić, że dynamika wzrostu wydatków na ww. stałe dodatki – ogółem 17,7% w latach 2009-2014 – jest znacznie wyższa od dynamiki wzrostu całego funduszu wynagrodzeń w tym samym okresie (9,3%).

Natomiast wydatki na składniki o motywacyjnym charakterze (tj. płace zmienne, czyli nagrody z funduszu nagród i dodatki zadaniowe) stanowią jedynie 8,9% wydatków na wynagrodzenia (ok. 627 mln zł). Dynamika wzrostu tych składników w latach 2009-2014 jest przy tym niższa od dynamiki wzrostu całego funduszu wynagrodzeń i wynosi 7,5%, co nie jest optymalne z punktu widzenia zapewnienia odpowiedniego poziomu funkcji motywacyjnej wynagrodzenia.

Powyższe dane wskazują, że obecną strukturę wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej w znacznym stopniu warunkują narzędzia o ograniczonym potencjale motywacyjnym oraz zmiany demograficzne (starzenie się korpusu – w 2009 r. udział w korpusie służby cywilnej osób w wieku do 30 lat wynosił ponad 20%, w 2014 r. udział ten spadł do ok. 10%). Powoduje to przede wszystkim konieczność większych nakładów na dodatki o charakterze stałym, kosztem bardziej motywacyjnych elementów, jak nagrody z funduszu nagród czy dodatki zadaniowe.

Badanie przeprowadzone przez firmę HRM Partners SA w zakresie analizy wynagrodzeń w służbie cywilnej na tle sektora biznesowego – na porównywalnych stanowiskach wykazało, że w służbie cywilnej wydatki na dodatki stałe, takie jak dodatek za wieloletnią pracę w służbie cywilnej, dodatkowe wynagrodzenie roczne, nagroda jubileuszowa stanowią ok. 22% a płace zmienne ok. 9% wynagrodzenia całkowitego. Natomiast w podmiotach biznesowych ww. dodatki stałe stanowią jedynie ok. 2%, zaś płace zmienne ok. 15% wynagrodzenia całkowitego. Dane te, w odniesieniu do służby cywilnej, potwierdzają przedstawione wyżej informacje o udziale poszczególnych wydatków w funduszu wynagrodzeń.

Analiza funkcjonowania systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej wskazuje na zasadność wzmocnienia jego motywacyjnej roli przy jednoczesnym uproszczeniu (zmniejszeniu liczby składników) i zwiększeniu elastyczności jego kształtowania. Można przy tym rozważać zmianę zasad ustalania wynagrodzenia zasadniczego, poprzez silniejsze związanie go z oceną pracy, przy zachowaniu związku wynagrodzenia z wynikami wartościowania stanowisk pracy.

Należy również podkreślić, że mimo wielu ograniczeń natury budżetowej i prawnej, w czasie funkcjonowania obecnej ustawy o służbie cywilnej dokładano starań, aby płace w służbie cywilnej były kształtowane w sposób bardziej racjonalny i motywujący pracowników. Do działań tych należy zaliczyć przede wszystkim:

Działania na poziomie ustawowym:

- rezygnacja z funkcjonującego do 2009 r. dodatku specjalnego wynikającego z charakteru i specyfiki zadań, który stanowił obligatoryjny element wynagrodzenia każdego członka korpusu służby cywilnej z uwagi na jego niską efektywność i ograniczone walory motywacyjne,

Działania na poziomie wykonawczym (niezwiązane ze zmianami ustawowymi):

- zawężenie rozpiętości mnożników dla poszczególnych grup stanowisk, a tym samym zmniejszenie dysproporcji w ramach danej grupy stanowisk i urzędów oraz zmniejszenie dynamiki wzrostu wysokości dodatku służby cywilnej w ramach wdrożenia nowego tzw. rozporządzenia stanowiskowo-płacowego dla członków korpusu służby cywilnej w 2009 r.,

- zwiększenie motywacyjnego oddziaływania wynagrodzeń prowizyjnych dla członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach skarbowych wykonujących czynności egzekucyjne w zakresie egzekucji administracyjnej, poprzez wydanie nowego tzw. rozporządzenia prowizyjnego,

- określenie obligatoryjnych wytycznych w zakresie ustalania wynagrodzenia zasadniczego oraz fakultatywnych zaleceń w zakresie nagradzania w wydanym przez Szefa Służby Cywilnej zarządzeniu w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej,

- wydanie zbiorów dobrych praktyk rekomendowanych przez Szefa Służby Cywilnej w zakresie nagradzania i przyznawania dodatków zadaniowych w oparciu o przeprowadzone analizy wybranych zasad i regulaminów przyznawania nagród oraz dodatków zadaniowych. Badania realizowane były w 2011 i 2012 r. i objęły swoim zakresem ministerstwa, urzędy centralne, urzędy wojewódzkie oraz inne wybrane urzędy, w tym część administracji skarbowej,

Podstawa sformułowania wniosków:

- analizy DSC KPRM dot. funkcjonowania systemu wynagradzania służby cywilnej (m.in. „Analiza wybranych zasad przyznawania nagród członkom korpusu służby cywilnej”, 2012, „Analiza wybranych zasad przyznawania dodatków zadaniowych członkom korpusu służby cywilnej, 2013)
- 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.

8. Wartościowanie stanowisk pracy w służbie cywilnej

W służbie cywilnej nie określono na szczeblu centralnym sposobu uwzględniania wyników wartościowania stanowisk pracy przy ustalaniu wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej. Fakultatywne zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w tej sprawie nie zostało wydane. Niemniej w zarządzeniu Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej dyrektorzy generalni urzędów zostali zobligowani do uwzględniania wyniku wartościowania stanowiska pracy przy ustalaniu poziomu wynagrodzenia zasadniczego członka korpusu służby cywilnej. Z badania przeprowadzonego w 2013 r. w ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich wynika, że 91% dyrektorów generalnych ww. urzędów deklaruje stosowanie się do tych wytycznych. Analizy wskazują także na występowanie wyraźnej dodatniej zależności (0,56) pomiędzy wynikiem wartościowania a wysokością mnożnika wynagrodzenia zasadniczego na stanowiskach dyrektorów generalnych urzędów. Analiza tej zależności na innych stanowiskach jest utrudniona z uwagi na ograniczoną porównywalność cech tych stanowisk między sobą oraz na zróżnicowany proces wartościowania stanowisk między urzędami. W przypadku zaś stanowisk dyrektorów generalnych urzędów, zarówno cechy tych stanowisk w różnych urzędach są do siebie zbliżone, jak i proces ich wartościowania zachodzi przy zastosowaniu wspólnych przedziałów wyników tego wartościowania. Jednocześnie część urzędów zwraca uwagę na pracochłonność procesu wartościowania oraz trudności z przełożeniem wyników wartościowania na indywidualne wynagrodzenia pracowników ze względu na ograniczone środki finansowe. Dotyczy to zwłaszcza małych urzędów w terenie.

Proces wartościowania stanowisk pracy tworzy podstawy do opracowania i utrzymania racjonalnej struktury płac oraz zarządzania zależnościami istniejącymi między stanowiskami w poszczególnych urzędach. Praca działających w urzędach wewnętrznych zespołów wartościujących oraz zewnętrznego zespołu wartościującego stanowiska dyrektorów generalnych urzędów nie generuje dodatkowych kosztów dla budżetu państwa. Należy podkreślić, że jedynie powiązanie z systemem wynagrodzeń stworzy warunki dla pełnej realizacji funkcji wartościowania stanowisk pracy.

Podstawa sformułowania oceny:

- zarządzenie nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej,
- raport z monitoringu standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, 2013 r.
- wyniki prac Zespołu zadaniowego ds. uproszczenia aktów wykonawczych w służbie cywilnej, 2014,
- analiza własna DSC KPRM dot. przełożenia wyników wartościowania na poziom wynagrodzenia zasadniczego dyrektorów generalnych urzędów oraz sygnałów przekazywanych przez urzędy.

9. Odpowiedzialność dyscyplinarna członków korpusu służby cywilnej

Doświadczenia w stosowaniu przepisów rozdziału 9 ustawy o służbie cywilnej wskazują, że zasadne jest wprowadzenie rozwiązań ułatwiających egzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbie cywilnej. Dotyczy to w szczególności dokonania zmian w powoływaniu komisji dyscyplinarnych. Obecne przepisy nie przewidują możliwości wcześniejszego zakończenia kadencji komisji dyscyplinarnej oraz dołączenia urzędu do już funkcjonującej komisji, co powoduje – szczególnie dla mniejszych urzędów – problemy z utworzeniem komisji. Z informacji przesyłanych z urzędów wynika, że występują przypadki nieprawidłowego powołania komisji dyscyplinarnej urzędu wynikające, np. z braku wystarczającej liczby członków korpusu służby cywilnej w urzędzie lub braku osób posiadających odpowiednie kwalifikacje (wykształcenie prawnicze).

Zasadne jest również wprowadzenie przepisów gwarantujących rzecznikowi dyscyplinarnemu odpowiednią ilość czasu na rzetelne i wszechstronne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Obecnie w zależności od tego, kiedy dyrektor generalny urzędu wyda polecenie wszczęcia postępowania wyjaśniającego czas, jaki rzecznik dyscyplinarny ma na przeprowadzenie tego postępowania waha się od 3 m-cy do kilku dni. Za wprowadzeniem ww. rozwiązania przemawia wysoki stosunek umarzanych postępowań wyjaśniających do postępowań wszczynanych (2014 r. – 41%, w 2013 r. – 50 %, w 2012 r. – 50%), na co w latach ubiegłych zwróciła uwagę Rada Służby Cywilnej.

Podstawa sformułowania oceny:

- wyniki prac Zespołu zadaniowego ds. uproszczenia aktów wykonawczych w służbie cywilnej,
- informacje pisemne i telefoniczne napływające do DSC KPRM,
- uwagi Rady Służby Cywilnej zgłoszone w ramach procedowania nad „Sprawozdaniem Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2012 r.”,
- analiza własna DSC KPRM dot. funkcjonowania przepisów w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej.

10. Konkurencyjność służby cywilnej

Konkurencyjność pracy w służbie cywilnej w stosunku do sektora prywatnego determinuje przede wszystkim ogólna sytuacja na rynku pracy. W okresie kryzysu liczba kandydatów ubiegających się o stanowiska w służbie cywilnej rośnie. W okresie, gdy rynek pracy staje się rynkiem pracownika, zainteresowanie zatrudnieniem w administracji, w tym w służbie cywilnej maleje.

Możliwości konkurowania na rynku pracy i przyciągnięcia do służby cywilnej pracowników o odpowiednich kwalifikacjach są w dużej mierze ograniczone poziomem wynagrodzeń. Dostępne analizy wskazują, że niska konkurencyjność wynagrodzeń na pewnych stanowiskach oraz w niektórych grupach urzędów może utrudniać przyciągnięcie i utrzymanie w służbie cywilnej menedżerów i wysokiej klasy specjalistów.

W służbie cywilnej najbardziej **konkurencyjne są wynagrodzenia na nisko zaszerogowanych** (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.

Oznacza to, że służba cywilna może przyciągnąć swoją ofertą specjalistów, jednak dla menedżerów średniego jak i wyższego szczebla z rynku prywatnego jest niekonkurencyjna (jest to też zauważalne na podstawie jedynie 9% osób pochodzących z „zewnątrz” (nabór do służby cywilnej) w obsadzaniu stanowisk zastępców dyrektorów departamentów oraz wojewódzkich lekarzy weterynarii – stan na 31.12. 2014).

Należy zauważyć, że w latach 2009–2014 r. (tj. w okresie zamrożenia kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej) wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej realnie spadło o 3,3%, podczas gdy wynagrodzenie w gospodarce narodowej oraz w jednostkach samorządu terytorialnego realnie wzrosło – odpowiednio o 11,6% i 11,5%. Analiza danych gromadzonych przez Departament Służby Cywilnej KPRM oraz Główny Urząd Statystyczny wskazuje, że osoby zatrudnione w służbie cywilnej charakteryzują się wyższymi kwalifikacjami zawodowymi w stosunku do ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej. Ponad 50% członków korpusu służby cywilnej zajmuje stanowiska, na których wymagane jest wykształcenie wyższe (przypuszcza się, że faktyczny udział osób z wykształceniem wyższym jest dużo większy). W przypadku osób zatrudnionych w całej gospodarce narodowej udział osób z wyższym wykształceniem wynosi ok. 30%. Dowodzi to potencjału intelektualnego służby cywilnej, który może być wykorzystany na rzecz skutecznego i efektywnego realizowania zadań państwa. Wyższe kwalifikacje zawodowe członków korpusu służby cywilnej są jednym z powodów wyższego poziomu ich wynagrodzeń w stosunku do ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej. Warto podkreślić, że mimo wyższych kwalifikacji wymaganych na stanowiskach należących do służby cywilnej, przeciętne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej w latach 2009–2014 realnie spadało, w przeciwieństwie do gospodarki narodowej.

Podstawa sformułowania oceny:

- 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.,
- analiza własna DSC KPRM dot. poziomu płac w poszczególnych grupach urzędów oraz poziomu zainteresowania pracą w służbie cywilnej.

10. Rekomendacje Szefa Służby Cywilnej dotyczące dalszych działań

Rozwiązanie części problemów związanych z funkcjonowaniem ustawy możliwe jest poprzez monitoring i skuteczne egzekwowanie prawidłowego stosowania obowiązujących przepisów. W wielu przypadkach zasadna jest jednak zmiana przepisów.

Rekomenduje się podjęcie działań w następujących obszarach:

1. Zakres podmiotowy ustawy

Rozciągnięcie przepisów ustawy o służbie cywilnej na jednostki organizacyjne utworzone przez kierownika urzędu objętego przepisami ustawy o służbie cywilnej na podstawie ustawy o finansach publicznych w celu obsługi wykonywania zadań organu lub kierownika urzędu.

2. Kompetencje Szefa Służby Cywilnej

Wzmocnienie kompetencji Szefa Służby Cywilnej do dokonywania niektórych czynności ze stosunku pracy wobec dyrektorów generalnych (np. kompetencji do ustalania, w uzgodnieniu z kierownikiem urzędu, wynagrodzenia zasadniczego dyrektora generalnego urzędu, przyznawania dyrektorowi generalnemu kolejnego stopnia służbowego czy zawieszania go w pełnieniu obowiązków w przypadku wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub karnego)

3. Obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze naboru

- Zasadne jest rozważenie innych niż obecnie obowiązujące form obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej, w tym rozszerzenie naboru/awansu wewnętrznego w służbie cywilnej do stanowiska dyrektora komórki organizacyjnej urzędu.
- Umożliwienie dostępu do wyższych stanowisk w służbie cywilnej osobom nieposiadającym stażu pracy w jednostkach sektora finansów publicznych (włączenie osób, które mają doświadczenie w administracji UE, organizacjach międzynarodowych) oraz wykluczenie możliwości ubiegania się o nie przez osoby posiadające wyłącznie staż pracy na stanowisku samodzielnym (ze względu na nieporównywalność struktur organizacyjnych, która nie pozwala na jednolitą ocenę samodzielnego charakteru wielu stanowisk i nie stwarza dostatecznych gwarancji posiadania kompetencji koniecznych do zajmowania stanowiska kierowniczego).
- Zapewnienie wysokich standardów naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, np. poprzez obowiązkowe dokonywanie oceny kompetencji kierowniczych metodą oceny zintegrowanej (assessment center).
- Ustanowienie zasad zatrudniania na wyższym stanowisku w służbie cywilnej analogicznych do obowiązujących w odniesieniu do zatrudniania na pozostałych stanowiskach w służbie cywilnej. Podstawa zatrudnienia uzależniona od charakteru zadań (tymczasowe lub stałe) oraz indywidualnego statusu kandydata (urzędnik służby cywilnej, pracownik, który może zostać zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, osoba po raz pierwszy podejmującą pracę w służbie cywilnej zatrudniona na czas określony).

4. Nabory na pozostałe stanowiska w służbie cywilnej

Doprecyzowanie obowiązujących przepisów dotyczących zasad wyłaniania kandydatów w wyniku naboru prowadzonego na kilka identycznych stanowisk, roli wymagań pożądanых/dodatkových w stosunku do wymagań niezbędnych przy podejmowaniu decyzji o wyborze najlepszego kandydata, zakresu informacji publicznej, dotyczącej naboru do służby cywilnej.

5. Zatrudnianie w służbie cywilnej osób nieposiadających obywatelstwa polskiego

Podejmowanie decyzji o wskazaniu stanowiska, o które mogą ubiegać się cudzoziemcy bezpośrednio przez dyrektorów generalnych/kierowników urzędów.

6. Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej

Rezygnacja z przewidzianego w ustawie o służbie cywilnej obowiązku tworzenia dokumentu o nazwie „strategia”. Biorąc pod uwagę, że w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju kompetencje związane z przygotowaniem i realizacją programów rozwoju przysługują właściwym ministrom, uzasadnione jest zamieszczenie w ustawie o służbie cywilnej regulacji upoważniającej Szefa Służby Cywilnej do wykonywania zadań właściwego ministra w odniesieniu do programów rozwoju dotyczących służby cywilnej.

7 Programy zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach

Zawężenie kręgu podmiotów zobowiązanych do przygotowania programu zsz - nakłady ponoszone na przygotowanie takiego programu w urzędach zatrudniających niewielką ilość członków korpusu służby cywilnej mogą przewyższać korzyści z jego opracowania.

8. Pierwsze zatrudnienie w służbie cywilnej

Uproszczenie i doprecyzowanie ustawowej definicji osoby podejmującej po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej oraz zasad zawierania umów o pracę z takimi osobami.

9. Oceny okresowe członków korpusu służby cywilnej

Uproszczenie i uelastycznienie zasad sporządzania oceny okresowej (przede wszystkim terminów sporządzania ocen).

10. Indywidualne programy rozwoju zawodowego (IPRZ)

Rezygnacja z przygotowywania IPRZ np. dla osób zatrudnianych na czas określony, w szczególności w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu sc, kierowników urzędów (koszty związane z pracochłonnością przygotowania programu przewyższają korzyści z jego funkcjonowania).

11. Mianowania w służbie cywilnej

Zaostrzenie obowiązujących zasad obligatoryjnego przyznawania urzędnikom służby cywilnej kolejnych stopni służbowych oraz dodatkowego urlopu wypoczynkowego (wydłużenie czasu nabywania uprawnień).

12. Prawa i obowiązki członków korpusu służby cywilnej

Dostosowanie przepisów ustawy o służbie cywilnej do konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (w opinii Komitetu Ekspertów MOP przepisy ustawy o służbie cywilnej, zgodnie z którymi członek korpusu służby cywilnej zajmujący wyższe stanowisko w służbie cywilnej nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych, są niezgodne z art. 3 Konwencji nr 87 MOP, ratyfikowanej przez Polskę).

13. Stosunek pracy członków korpusu służby cywilnej

- a) Wyeliminowanie możliwości składania zgłoszenia do postępowania kwalifikacyjnego, a następnie uzyskania mianowania w służbie cywilnej przez osoby, co do których pracodawca nie miał intencji zatrudnienia na czas nieokreślony, np. pracownicy zatrudnieni na czas zastępstwa.
- b) Uregulowanie wprost możliwości rozwiązywania stosunku pracy z pracownikiem służby cywilnej z jego winy w razie ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych – orzecznictwo sądów i praktyka urzędów w tym zakresie są niejednolite.
- c) określenie podmiotów właściwych do dokonywania czynności ze stosunku pracy względem kierowników urzędów oraz ich zastępców, będących członkami korpusu służby cywilnej.
- d) dookreślenie podstawy zatrudnienia urzędnika służby cywilnej podejmującego dodatkowe zatrudnienie w innym urzędzie administracji rządowej, a także czy w przypadku uzyskania mianowania przez pracownika służby cywilnej zatrudnionego równocześnie w dwóch urzędach, przekształcenie stosunku pracy następuje w jednym czy w obu urzędach.
- e) zwiększenie swobody zawierania umów o pracę na czas określony, np. do realizacji projektów.

14. System szkoleń w służbie cywilnej

Zmianę określonej w ustawie klasyfikacji szkoleń w służbie cywilnej w sposób, która pozwoli na uniknięcie wątpliwości interpretacyjnych oraz czytelne rozróżnienie poszczególnych rodzajów szkoleń (poprzez precyzyjne określenie ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego).

15. System wynagrodzeń w służbie cywilnej

Biorąc pod uwagę wnioski wynikające z diagnozy systemu wynagradzania służby cywilnej przedstawione w pkt 9.7., zasadne jest podjęcie szerszej dyskusji w zakresie jego ewentualnej modernizacji. Przy odpowiednich zmianach w systemie wynagradzania służby cywilnej, znaczną część wydatków można wykorzystać w celu zwiększenia motywacji członków korpusu służby cywilnej do pracy, a co za tym idzie – w celu zwiększenia efektywności tej pracy.

Poniżej przedstawiono propozycje będące rezultatem analiz prowadzonych w okresie obowiązywania obecnej ustawy o służbie cywilnej. Ich źródłem są m.in.: propozycje własne DSC KPRM, opinie ekspertów, w tym m.in. Banku Światowego, propozycje zespołu doradczego Szefa Służby Cywilnej złożonego z dyrektorów generalnych (2009 r.), wyniki ankiety przeprowadzonej z 2008 r. dotyczącej postrzegania systemu wynagrodzeń (w badaniu wzięło udział ok. 6 tys. osób), literatura w zakresie systemów wynagradzania w sektorze prywatnym.

- **uzależnienie wzrostu funduszu wynagrodzeń w służbie cywilnej od dynamiki PKB** (rozwiązanie rekomendowane Rządowi polskiemu przez ekspertów Banku Światowego – w raporcie pn. Polska: Reforma praktyk w procesie kształtowania wynagrodzeń w sektorze publicznym, Czerwiec 2013 r. Raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Finansów.) – stanowiłoby to powiązanie wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej z koniunkturą gospodarczą, wskaźnik wzrostu funduszu wynagrodzeń dla korpusu służby cywilnej ustalany byłby na poziomie nie mniejszym niż prognozowana dynamika PKB. Dotychczas decyzje o ewentualnych wzrostach funduszu wynagrodzeń nie były bezpośrednio powiązane z koniunkturą gospodarczą i sytuacją na rynku pracy.

- **zmiana zasad ustalania wynagrodzenia zasadniczego połączona z likwidacją dodatku za wysługę lat** – wzrost wynagrodzenia zasadniczego powiązany z oceną okresową; zwiększenie motywacyjnego charakteru ocen okresowych, które stwarzałyby możliwość osiągania podwyżki wynagrodzenia; stanowiłoby to rozwiązanie zbliżone w swej istocie do mechanizmu już funkcjonującego w służbie cywilnej, stosowanego wobec urzędników sc,

- **włączenie środków z dodatkowego wynagrodzenia rocznego** (dwr) do funduszu wynagrodzeń zasadniczych lub częściowe przeznaczenie ich na wzrost wynagrodzenia zasadniczego, z częściowym ich wykorzystaniem na wsparcie motywacyjnego charakteru innych składników (nagrody z funduszu nagród i dodatki zadaniowe),

- **zmiana zasad wypłacania nagrody jubileuszowej** – zmniejszenie liczby progów wynikających ze stażu pracy uprawniającego do otrzymania tej nagrody z ewentualnym zmniejszeniem jej wymiaru; oznaczałoby to alokację środków w kierunku budowania motywacyjnego aspektu wynagrodzenia zasadniczego i innych składników wynagrodzenia, przy jednoczesnym utrzymaniu swego rodzaju „ bonusu za lojalność”, ale w ograniczonej formie,

- **zmniejszenie wysokości odpraw emerytalno-rentowych**

- **modyfikacja zasad wynagradzania urzędników służby cywilnej** – poprzez zaostrzenie kryteriów umożliwiających awans na kolejne stopnie służbowe lub zastąpienie stopni służbowych indeksacją wynagrodzeń zasadniczych na podstawie oceny okresowej (odrębna tabela wynagrodzeń dla urzędników np. z wyższą niż u pracowników indeksacją).

Istotą tych propozycji jest reforma obecnego systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej w kierunku promotywacyjnym i proefektywnościowym.

Likwidacja części mało motywacyjnych składników wynagrodzeń (jak dodatkowe wynagrodzenie roczne, dodatek stażowy, czy ograniczenie nagrody jubileuszowej) pozwoli na wzmocnienie motywacyjnej roli systemu wynagrodzeń oraz na bardziej racjonalne gospodarowanie tym funduszem. Jednocześnie zmiana w zakresie kształtowania funduszu wynagrodzeń w oparciu o koniunkturę gospodarczą umożliwiłaby odpowiednie finansowanie tego systemu. Zmodernizowany system mógłby m.in. w większym stopniu umożliwić promowanie zachowań zwiększających jakość pracy. Byłoby to rozwiązanie korzystne zarówno dla pracodawców jak i pracowników.

16. Finansowanie służby cywilnej

Utworzenie w budżecie państwa rezerwy celowej, dzięki której Szef Służby Cywilnej będzie mógł realizować przedsięwzięcia modernizujące administrację rządową. Środki pochodzące z tej rezerwy mogłyby być przeznaczone na realizację programów rozwoju dotyczących służby cywilnej, lecz nie byłoby to wyłączne ich przeznaczenie. Propozycja jest szczególnie istotna w kontekście ograniczenia wsparcia modernizacji służby cywilnej ze środków EFS w ramach perspektyw finansowej 2014-2020, co wymusza większe zaangażowanie środków pochodzących z budżetu państwa.

17. Czas pracy

- a) Zmiana zasad rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych w sposób uwzględniający zapisy Europejskiej Karty Społecznej - jednakże w przypadku urzędników służby cywilnej zagadnienie rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych powinno być powiązane z bilansem praw i obowiązków tej grupy pracowników.
- b) Zmiana regulacji dot. systemów czasu pracy i okresów rozliczeniowych, w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zadań przez urzędy administracji rządowej, które realizują zadania w innym czasie niż dni przypadające między poniedziałkiem a piątkiem, a także w innych godzinach niż uznawane za zwykłe godziny pracy – między 8.15 a 16.15 (np. inspekcja weterynaryjna, inspekcja transportu drogowego, inspekcja ochrony środowiska, inspekcja ochrony roślin i nasiennictwa)

18. Odpowiedzialność dyscyplinarna członków korpusu służby cywilnej

Zasadne jest wprowadzenie rozwiązań ułatwiających egzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbie cywilnej. W szczególności konieczne jest wprowadzenie ułatwień w powoływaniu komisji dyscyplinarnych oraz wprowadzenie przepisów gwarantujących rzecznikowi dyscyplinarnemu odpowiednią ilość czasu na rzetelne i wszechstronne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego.

11. Załączniki (dokumenty źródłowe, dokumenty metodologiczne, wyniki pogłębionych studiów, badań)

1. Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w latach 2009-2014.
2. Uchwały Rady Służby Cywilnej w sprawie sprawozdań Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w latach 2009-2014.
3. Prezentacja końcowa – 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.
4. Informacja NIK o wynikach kontroli „Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych”, 2012 r.
5. Polityka szkoleniowa w służbie cywilnej, 2012 r.
6. Analiza wybranych zasad przyznawania nagród członkom korpusu służby cywilnej, 2012 r.
7. Zarządzenie nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.
8. Raport z monitoringu wdrażania standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, KPRM, 2013 r.
9. Raport OECD „Przegląd Polityk Publicznych w Polsce” (Public Governance Review of Poland), 2013 r.
10. Analiza wybranych dobrych praktyk oraz kierunków zmian w zakresie funkcjonowania ocen okresowych w biznesie i samorządzie, 2013 r.
11. Analiza wybranych zasad przyznawania dodatków zadaniowych członkom korpusu służby cywilnej, 2013 r.
12. Wyniki prac Zespołu zadaniowego ds. uproszczenia aktów wykonawczych w służbie cywilnej, 2014 r.

ⁱ Zastosowane w OSR pojęcie „przeciętne zatrudnienie” odnosi się do wartości obliczonej przy wykorzystaniu metody średniej chronologicznej, poprzez dodanie przeciętnej liczby zatrudnionych, w tym także na zastępstwo, w poszczególnych miesiącach roku i podzielenie otrzymanej sumy przez liczbę tych miesięcy; przeciętną liczbę zatrudnionych w danym miesiącu obliczono poprzez dodanie połowy stanu zatrudnionych na początku miesiąca, stanu zatrudnionych w 15-tym dniu miesiąca oraz połowy stanu w ostatnim dniu miesiąca; otrzymana suma została podzielona przez 2.