

Standardy OECD i Unii Europejskiej

Kluczowe wyzwania dla służby publicznej w Polsce

Jednym z zadań Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) jest wspieranie państw członkowskich w osiąganiu jak najwyższego wzrostu gospodarczego i poprawy życia obywateli. Umożliwia ona także regularne spotkania i wymianę doświadczeń między przedstawicielami urzędów odpowiedzialnych za służbę cywilną w wysokorozwiniętych krajach¹. Wspiera państwa kandydujące do niej i sąsiadujące z Unią Europejską przez Program SIGMA², wspólną inicjatywę OECD i UE, która pomaga w budowaniu nowoczesnej i efektywnej administracji, zdolnej kształtować i wdrażać polityki publiczne, a także prowadzić negocjacje akcesyjne i funkcjonować w UE. To wyzwania, z którymi Polska musiała, z różnym skutkiem, radzić sobie ponad 20 lat temu.

LECH MARCINKOWSKI

Wstęp

W 2009 r. opracowano raport dotyczący trwałości reform służby cywilnej w Europie Centralnej i Wschodniej pięć lat po przystąpieniu do UE³. Wnioski były jednoznaczne: Polska służba cywilna w 2009 r. odstawała od unijnych standardów i trend zmian nie był korzystny. Po 20 latach

od akcesji nasz kraj jest mniej więcej w tym samym miejscu. Choć na forum OECD Polska uczestniczy w dyskusjach o służbie cywilnej obok Kanady, Estonii i Singapuru, to część problemów, które musi dziś rozwiązać, są zbliżone do tych, przed którymi stoją Serbia, Albania czy Ukraina. W artykule przybliżono zagadnienia, które warto poruszyć w dyskusji na temat modelu przyszłej służby publicznej w Polsce.

¹ <<https://www.oecd.org/en/topics/public-employment-and-management.html>>

² <<https://sigmaweb.org/>>

³ Meyer-Sahling J.: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*, „SIGMA Papers” nr 44/2009, OECD Publishing, Paris, <<https://doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>>.

Międzynarodowy kontekst normatywny

Problemy definicyjne utrudniają porównania z innymi krajami UE czy OECD: służba cywilna, służba publiczna, administracja publiczna, wyższe stanowiska w służbie cywilnej – czyli kluczowe pojęcia – często oznaczają co innego. Dlatego nie ma żadnych wiarygodnych statystyk nawet odnośnie do optymalnej wielkości czy zakresu działania administracji publicznej (zatrudnienie w sektorze publicznym jako procent całkowitej siły roboczej waha się od 11% w Niemczech do 29% w Szwecji, przy średniej 17% w Unii Europejskiej⁴). Z tego powodu pojęcie „służba cywilna” jest w artykule używane do określenia merytorycznych pracowników administracji centralnej, przede wszystkim rządowej.

Nie ma prawie żadnego dorobku prawnego, na poziomie Unii Europejskiej, odnoszącego się do służby cywilnej (ujętej w ramach obszaru Administracja Publiczna, czyli pośród tzw. zagadnień fundamentalnych⁵), w odróżnieniu od pozostałych obszarów negocjacyjnych. Mówi się oczywiście o „europeizacji” administracji krajowych, prawo do dobrej administracji znajduje się w Karcie Praw Podstawowych⁶ (art. 41), jest dyrektywa

w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn podczas zatrudniania i pracy⁷ czy płacy minimalnej, która odnosi się także do wynagrodzenia w administracji, ale to właśnie dla administracji publicznej wprowadzono wyjątek od zasady swobodnego przepływu pracowników.

Niekiedy kraje członkowskie deklarują przywiązanie do wspólnych wartości podzielanych przez administracje publiczne, np. Deklaracja Strasburska⁸ z 2022 r. wzywa do stworzenia „atrakcyjnej, nowoczesnej i innowacyjnej służby cywilnej stanowiącej przykład; która jest transparentna i odporna na kryzysy”. Jednak konkretne rozwiązania organizacyjno-prawne w zakresie modelu administracji i służby cywilnej formalnie nadal są pozostawione państwom członkowskim.

Administracja publiczna jest jednak przedmiotem analiz w ramach Europejskiego Semestru, czyli corocznego procesu, który służy koordynacji polityki gospodarczej i społecznej⁹. Rada przedstawia swoje rekomendacje państwom członkowskim, często odnosząc się do konkretnych rozwiązań. Przykładowo, Hiszpania otrzymała zalecenie zmniejszenia tymczasowego zatrudnienia w sektorze publicznym

⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-4d.html?lang=en>

⁵ European Commission, *EU Accession process step by step*, October 2022, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/eu_accession_process_clusters%20%28oct%202022%29.pdf>.

⁶ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, (Dz.U.UE.C.2007.303.1) <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT>>.

⁷ Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.7.2006 w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przedrządowana) <<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/54/oj>>

⁸ <https://www.transformation.gouv.fr/files/presse/Declaration_common_values_challenges_european%20public_administrations_1.pdf>

⁹ <https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester_pl>

w kontekście przeglądu funkcjonowania rynku pracy (2019 r.). Grecji zalecono, aby chronić efektywność administracji publicznej, zachowując jednocześnie spójność z jednolitą siatką płac (2022 r. i 2023 r.). Z kolei w Chorwacji (w 2019 r.) zarekomendowano wprowadzenie zharmonizowanych ram ustalania wynagrodzeń w całej administracji publicznej i usługach publicznych¹⁰.

Warto też zwrócić uwagę na inicjatywę Komisji Europejskiej ComPact¹¹ z 2023 r., której celem jest wzmocnienie Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej przez propagowanie wspólnego zbioru nadrzędnych zasad, stanowiących podstawę jakości administracji publicznej, a także zwiększenie wsparcia dla modernizacji administracyjnej państw członkowskich. ComPact obejmuje trzy filary: wspieranie współpracy administracyjnej, wzmocnienie potencjału transformacji cyfrowej i ekologicznej. W ramach tej inicjatywy Komisja pracuje m.in. nad „paszportem kluczowych kompetencji” dla stanowisk i ról w administracji publicznej, uwzględniającym umiejętności przywódcze. Ma on pomóc w opracowaniu nowoczesnej polityki rozwoju zasobów ludzkich,

uwzględniającej umiejętności potrzebne w przyszłości oraz wspierać wewnątrzunijną mobilność urzędników służby cywilnej.

Kraje należące do OECD przyjęły jedną rekomendację odnoszącą się bezpośrednio i w całości do służby cywilnej, ale zanim do tego doszło powstała rekomendacja Rady z 2017 r.¹², dotycząca przede wszystkim uczciwości w życiu publicznym – zapobiegania i zwalczania korupcji. Rekomendacja uznaje, że w celu propagowania uczciwości w służbie publicznej, państwa powinny wspierać tworzenie merytorycznego, profesjonalnego sektora publicznego, działającego zgodnie z wartościami służby publicznej i dobrego rządzenia. W tym celu należy m.in. zapobiegać faworyzowaniu kogokolwiek, zwalczać nepotyzm, chronić przed ingerencjami politycznymi oraz zmniejszać ryzyko nadużywania pozycji, a ponadto zapewnić sprawiedliwy i otwarty system rekrutacji, wyboru i awansu, na podstawie obiektywnych kryteriów i sformalizowanej oceny.

W 2019 r. państwa członkowskie OECD przyjęły Rekomendację Rady OECD dotyczącą przywództwa i potencjału służby publicznej¹³. Czternaście przedstawionych tam zasad promuje administrację opartą

¹⁰ Por. L. Marcinkowski, A. Butnaru, A. Rabrenović: *Salary systems in public administration and their reforms: Guidance for SIGMA partners*, „SIGMA Papers” nr 71/2024, s. 22, OECD Publishing, Paris, <<https://doi.org/10.1787/8f08a005-en>>.

¹¹ Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Usprawnienie europejskiej przestrzeni administracyjnej (ComPact)*, COM(2023) 667 final, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0667>>.

¹² OECD, *Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD/LEGAL/0435 <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>>, nieoficjalne tłumaczenie na język polski: <<https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/13baecb7-d163-43db-8464-fd6eeaf86f0.pdf>>.

¹³ OECD, *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, OECD/LEGAL/0445, <<https://legalinstruments.oecd.org/%20en/instruments/OECD-LEGAL-0445>>, nieoficjalne tłumaczenie na język polski: <<https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/a1d1a7f5-6f1e-4b66-bb77-27c019866d3c.pdf>>.

na obiektywizm, bezstronności i rządach prawa, jako podstawowym warunkiem zapewnienia zaufania obywateli do instytucji publicznych. Wśród uzgodnionych zasad odnajdujemy przejrzysty, otwarty i konkurencyjny nabór (dokument zawiera podstawowe wskazówki, jak spełnić te kryteria), ale także: budowanie kultury i przywództwa opartego na wartościach; inwestowanie w potencjał służby publicznej przez identyfikowanie umiejętności i kompetencji potrzebnych do przekładania politycznej wizji na wysokiej jakości politykę i usługi; tworzenie kultury i środowiska służących uczeniu się w służbie publicznej; ocenianie, wynagradzanie i docenianie wyników w pracy, talentu i inicjatywy oraz tworzenie długookresowego, strategicznego i systematycznego podejścia do zarządzania ludźmi.

Szczególnie zaleca się, by administracja publiczna określiła i oferowała czytelne zasady i warunki zatrudnienia (m.in. wynagrodzenie, okres zatrudnienia, bezpieczeństwo pracy, prawa i obowiązki), pasujące do danego stanowiska. Powinno to być realizowane przez:

- czytelne określanie kategorii zatrudnienia, które obejmują statusy zatrudnienia regulowane prawem urzędniczym tam, gdzie one istnieją, albo status zatrudnienia regulowany powszechnym prawem pracy, na podstawie przejrzystych i obiektywnych kryteriów;

- czytelne określenie i konsekwentne stosowanie zasad i warunków zatrudnienia na podstawie takich czynników, jak: charakter pracy, uwarunkowania rynku pracy i potrzeby rozwoju potencjału służby publicznej.

Zasady administracji publicznej

Dokumentem, który najpełniej przedstawia standardy służby cywilnej zgodnej z najlepszymi praktykami krajów Unii Europejskiej i OECD są natomiast przyjęte w 2023 r. Zasady administracji publicznej (ang. *The Principles of Public Administration*¹⁴), opracowane przez Program SIGMA, zaakceptowane przez Komitet Spraw Publicznych OECD oraz Komisję Europejską. Po raz pierwszy koncepcja Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej została zdefiniowana przez SIGMA w 1999 r.¹⁵, w 2014 r. odzwierciedlono ją w pierwszej wersji Zasad¹⁶, zaś od 2023 r. obowiązuje wersja zaktualizowana.

The Principles, czyli Zasady administracji publicznej, stanowią kompleksowe ramy standardów wyrażających wartości i zachowania, których obywatele i przedsiębiorstwa oczekują od nowoczesnej administracji. Opierają się na dorobku prawnym UE, instrumentach prawnych OECD (w tym wspomnianych rekomendacjach Rady), standardach międzynarodowych, a także dobrych praktykach z państw członkowskich UE i OECD. Obejmują sześć obszarów, w tym: Kształtowanie i koordynację

¹⁴ OECD, *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris 2023, <<https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023.pdf>>.

¹⁵ OECD, *European Principles of Public Administration*, „SIGMA Paper” nr 27/1999, OECD Publishing, <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>>.

¹⁶ OECD, *Zasady Administracji Publicznej*, <<https://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-POL.pdf>>.

polityki państwa, Organizację, Odpowiedzialność i nadzór, Świadczenie usług publicznych, Zarządzanie finansami publicznymi (i podobszary budżetu, audytu i zamówień publicznych). W odrębnym obszarze, nazwanym Służba publiczna i zarządzanie zasobami ludzkimi (PSHRM), ujęto pięć głównych zasad, doprecyzowanych w 42 punktach. Nie ma tu miejsca na ich szczegółowe przedstawienie, tym bardziej że dla celów oceny opartej na dowodach (ang. *evidence-based assessment*) SIGMA opracowała i wykorzystuje w praktyce ok. 250 szczegółowych kryteriów, które doprecyzowują wymagania wyrażone w Zasadach¹⁷.

Największym wyzwaniem w obszarze Służby publicznej i zarządzania zasobami ludzkimi w krajach, które dla uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej są zobowiązane wdrożyć powyższe Zasady, wydaje się być przestrzeganie ich przez całą administrację publiczną, a nie tylko przez służbę cywilną, tzn. tę część administracji rządowej, dla której ustawodawca przyjął podstawową ustawę i zadbał o jej zgodność z Zasadami. Otwarty i konkurencyjny nabór, kompetentny poziom menedżerski, przejrzystość merytokratycznych procedur, polityka rozwoju zawodowego

– wszystkie te wymogi mają zastosowanie do całej służby publicznej, obejmującej merytorycznych pracowników ministerstw i agencji rządowych, administracji premiera i prezydenta oraz parlamentu, najwyższego organu kontroli, rzecznika praw obywatelskich, administracji sądów, ale także administracji regionalnej i lokalnej. Nie oznacza to konieczności uchwalenia jednej ustawy dla wszystkich tych grup, choć jest to możliwe.

Na zakończenie przedstawiania międzynarodowego kontekstu normatywnego należy odnotować, że choć istnieje stosunkowo obszerna literatura porównawcza¹⁸ dotycząca służby cywilnej, to zazwyczaj opisuje ona różne funkcjonujące modele, a rzadziej – i zazwyczaj wycinkowo – daje podstawy do oceny, który model, czy które konkretne rozwiązanie jest najlepsze, a przynajmniej skuteczne. Przy całej złożoności sformułowania „najlepsze”.

Są jednak zagadnienia, co do których nie ma wątpliwości: badania naukowe konsekwentnie dowodzą, że nabór w drodze otwartego konkursu prowadzi do bardziej wydajnej, skutecznej i odpornej na korupcję administracji publicznej¹⁹. Przez zmniejszenie korupcji, zwiększenie profesjonalizmu oraz zapewnienie wyboru

¹⁷ OECD (2024), *Assessment Methodology of the Principles of Public Administration*, OECD, Paris, <<https://www.sigmaweb.org/publications/Assessment-Methodology-Principles-PublicAdministration.pdf>>.

¹⁸ Np.: *The civil service in Europe : a research companion*, K. P. Sommermann (red.), A. Krzywoń, C. Fraenkel-Haeberle, Routledge, New York, 2025, <DOI: 10.4324/9781003458333>; *Research Handbook on HRM in the Public Sector*, Bram Steijn and Eva Knies (red.), Edward Elgar Publishing Limited, 2021, <<http://dx.doi.org/10.4337/9781789906622>>; *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, Frits M. Meer, Jos C. N. Raadschelders, Theo A. J. Toonen, Palgrave (red.), Macmillan London 2015 <<https://doi.org/10.1057/9781137491459>>.

¹⁹ E. Oliveira, G. Abner, S. Lee, K. Suzuki, H. Hur, J. L. Perry: *What does the evidence tell us about merit principles and government performance?* „Public Administration” nr 2/2024, s. 668-690, <<https://doi.org/10.1111/padm.12945>>.

wykwalfikowanych kandydatów systemy merytokratyczne przyczyniają się do lepszego zarządzania i poprawy wyników sektora publicznego. Te wnioski są poparte obszernymi badaniami empirycznymi, co stanowi silny argument za przyjęciem rekrutacji opartej na zasadach merytokracji w służbie cywilnej.

Oczywiście proces selekcji musi być zorganizowany profesjonalnie, aby nie tylko spełniał wymogi obiektywnego naboru, ale zawierał elementy, które pozwolą na zweryfikowanie kompetencji kandydatów i wyłonienie osoby najlepiej odpowiadającej potrzebom na danym stanowisku pracy. Instytucje organizujące nabory stoją przed podobnymi dylematami: na przykład test wielokrotnego wyboru (który można zorganizować w pełni elektronicznie) daje wynik obiektywny – zarówno w przypadku odwołania ze strony kandydatów, jak i kontroli *ex post* można udowodnić prawidłowość wyboru, ale czy pozwala on wystarczająco sprawdzić niezbędne kompetencje? Na ile zostały one precyzyjnie określone w modelu kompetencyjnym, wspólnym dla całej administracji, a nie tylko w opisie stanowiska pracy, opracowanym w danej instytucji i nie zawsze ujednoliconym nawet wewnątrz jednostki? Polska należy do czołówki państw, gdzie funkcjonuje system stanowiskowy, a nie system kariery (zdaniem niektórych autorów ustępujemy tylko Holandii, Australii i Islandii)²⁰. To system zdecentralizowany, w którym niełatwo o profesjonalizację

naboru – w wiodących krajach kompetencje w zakresie metod selekcji stanowią odrębną specjalizację w dziale zasobów ludzkich, tymczasem w polskiej administracji każda instytucja dla każdego naboru tworzy samodzielnie pytania konkursowe i skalę ocen, niezależnie od tego, czy posiada do tego wykwalifikowanych specjalistów.

Innym obszarem, w którym – jak się wydaje – panuje pewien konsensus, jest minimalizacja wpływu polityków na powoływanie najwyższych urzędników (ang. *top public managers*) – w Polsce byłoby to dyrektorzy generalni w ministerstwach oraz szefowie agencji i innych instytucji podległych ministerstwom. Próby całkowitego odsunięcia polityków od selekcji nie powiodły się chyba nigdzie i – poza bardzo nielicznymi państwami UE – minimalny udział osób należących do sfery politycznej w wyborze urzędników, z którymi będą bezpośrednio współpracowali został dopuszczony. Najczęściej ma to formę bardziej lub mniej dyskrejonalnego wyboru z krótkiej listy sporządzonej przez niezależną, profesjonalną komisję. Oznacza to, że komisja, po przeprowadzeniu naboru gwarantuje, że wszyscy kandydaci będą w stanie odpowiednio wykonywać zadania, natomiast osoba, która będzie miała bezpośrednio pracować z danym urzędnikiem (najczęściej minister) dokonuje końcowego wskazania. Sam sposób powoływania, skład, funkcjonowanie i poziom niezależności takich komisji ds. selekcji (czasem

²⁰ W. van Acker: *Civil Service Recruitment: Recruiting the Right Persons the Right Way*, „Governance Notes” nr 20 Washington, D.C., World Bank Group, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/572061574455651589/Civil-Service-Recruitment-Recruiting-the-Right-Persons-the-Right-Way>>.

stałych, czasem tymczasowych) mogłyby być przedmiotem odrębnego artykułu.

Ważną kwestią jest powoływanie wyższych urzędników, co wymaga nie tylko odpowiednich przepisów, ale i mechanizmów rozliczalności/odpowiedzialności. W Serbii przepisy w zasadzie wyłączają udział polityków w naborze najwyższych urzędników – w efekcie od lat ich zdecydowaną większość stanowią osoby pełniące obowiązki dyrektora, których ci sami politycy mogą dowolnie powoływać. Z kolei w Niemczech minister ma swobodę w powoływaniu sekretarza generalnego, ale nie zdarzyło się, by taki wybór wywołał kontrowersje ze względu na brak profesjonalizmu czy nepotyzm.

Trzeba dodać, że państwa UE i OECD bardzo różnie definiują, które stanowiska należą do najwyższych – zarówno z których instytucji (czy tylko ministerstwa, czy też instytucje podległe, jak agencje wykonawcze – w takim wypadku często na ich czele stoi wyższy urzędnik), jak i od jakiego poziomu (czy tylko dyrektory generalni, czy niżej). Sytuacja występująca w Polsce, w której ze służby cywilnej wyłączono nawet stanowiska z poziomu D4 (czyli zastępcę dyrektora departamentu)²¹ w zasadzie jest niespotykana, także w państwach starających się o członkostwo w UE (nawet w Północnej Macedonii, jedynym kraju kandydującym, gdzie nie ma zwykłego naboru, mianować

na wyższe stanowiska można tylko osoby już zatrudnione w służbie cywilnej. Wyjątkiem jest obecnie Ukraina; tam w związku z wprowadzeniem stanu wojennego tymczasowo zawieszono otwarte nabory na wyższe stanowiska).

Czy ten paradygmat profesjonalnego, apolitycznego i konkursowego obsadzania wyższych stanowisk się utrzyma? Na pewno inne państwa będą uważnie obserwować utworzenie kategorii stanowisk F (ang. *Schedule F positions*) w Stanach Zjednoczonych²². Poprzednia decyzja w tej sprawie została uchylona przed jej wejściem w życie, ale już zapowiedziano jej ponowne przyjęcie. W praktyce oznaczałoby to, że tysiące urzędników administracji federalnej (mówi się o minimalnej liczbie 50 tys.) zostałoby objętych nowymi regulacjami, analogicznymi do tych, które dotyczą nominacji politycznych (czyli bez konkursu i bez ochrony). W zasadzie byłby to model obowiązujący obecnie w Polsce.

Jeśli chodzi o wyższe stanowiska urzędnicze, warto zwrócić uwagę, że nie ma w polskim systemie służby cywilnej takiego poziomu dyrektorów, których usytuowalibyśmy ponad dyrektorami departamentów, a poniżej ministrów, i którzy byliby odpowiedzialni za większe obszary polityk publicznych. Tak jest w większych ministerstwach we Francji²³, w Niemczech²⁴, Włoszech²⁵,

²¹ Poziomy D1-D4: Nomenklatura stanowisk urzędniczych przyjęta w OECD na podstawie Międzynarodowego standardu klasyfikacji zawodów ISCO-08, OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris 2017, <https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en>. Box D.2, s. 261.

²² <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-creating-schedule-f-excepted-service/>>
²³ <<https://www.info.gouv.fr/ministere/ministere-de-linterieur-et-des-outre-mer#organisation>>

²⁴ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/themen/ministry/organigramm.pdf?__blob=publicationFile&v=32>

²⁵ <<https://www.mef.gov.it/en/ministero/struttura/organigramma.html>>

Holandii²⁶ czy Belgii²⁷. W Polsce ich rolę pełnią podsekretarze stanu powoływani w sposób polityczny, co jest raczej wyjątkowe na tle państw UE.

Innym zagadnieniem jest zakres służby cywilnej. Jej ograniczenie do centralnej administracji rządowej nie należy do rzadkości, choć oczywiście jednolitość służby publicznej w całej administracji jest dodatkową wartością, pozwalającą choćby na większą mobilność pracowników. Tu jednak ogromne znaczenie mają tradycja i przekonania społeczne oraz siła związków zawodowych. Chodzi o wybór, które instytucje lub które stanowiska pracy powinny być uregulowane – w ogromnym uproszczeniu – przepisami ustawy o służbie cywilnej (dającej zazwyczaj większą ochronę), które ustawą o służbie publicznej (czyli bez mianowania), które wymagają ustawodawstwa szczególnego (i czy może ono być identyczne dla wszystkich takich instytucji), a które powinny być regulowane wyłącznie kodeksem pracy. Trudno byłoby stworzyć matrycę przedstawiającą wszystkie możliwe i funkcjonujące w krajach OECD konfiguracje.

Fragmentaryczność rozwiązań można minimalizować przez ogólną ustawę podstawową o służbie publicznej, która pozwala – w uzasadnionych wypadkach – na specyficzne regulowanie pewnych kwestii dla niektórych instytucji, czy grup instytucji, jednak przy zachowaniu zasad określonych w ustawie głównej (tzn. otwarty i konkurencyjny nabór, ogłaszany na centralnym portalu, itp.).

Jeśli chodzi o trwałość stosunku pracy, w szczególności ochronę urzędników przed zwolnieniem, stosunek pracy na podstawie mianowania, regulowany prawem publicznym, nie jest polskim pomysłem, choć patrząc na trendy w krajach OECD, ustępuje on bardziej elastycznym formom zatrudnienia. Zazwyczaj decydujące jest usytuowanie stanowiska pracy i to, czy jest tam potrzebna wzmocniona ochrona, a nie ukończenie rządowej szkoły lub zdany dodatkowy egzamin. Występująca dziś w Polsce możliwość zatrudnienia na tym samym stanowisku urzędnika mianowanego, pracownika służby cywilnej oraz urzędnika na podstawie ustawy o urzędnikach państwowych, a nawet eksperta na podstawie kodeksu pracy wskazuje na brak koncepcyjnego rozróżnienia tych równoległych reżimów prawnych.

Atrakcyjność pracy

Wspólnym wyzwaniem dla większości państw OECD jest zapewnienie atrakcyjności służby cywilnej, w szczególności skuteczne zainteresowanie nią osób młodych. Nieudane bywają próby ściągnięcia do administracji ekspertów czy menadżerów z sektora prywatnego. Choć często otwarcie naborów na menadżerskie stanowiska w administracji, zwłaszcza tam, gdzie funkcjonuje system kariery, uzasadnia się chęcią przyjęcia ekspertów z sektora prywatnego, to przeważnie konkursy wygrywają kandydaci wewnętrzni – szczególnie tam, gdzie proces rekrutacji

²⁶ <<https://download.belastingdienst.nl/itd/beleid/taskorg0503.pdf>>

²⁷ <https://www.belspo.be/belspo/organisation/about_organigram_en.stm>

prowodzi sama administracja publiczna i stosuje tradycyjne metody selekcji.

Średnia liczba kandydatów w naborach podawana dla polskiej służby cywilnej (pięciu i to przed formalną weryfikacją aplikacji) jest wielkością zbyt zagregowaną, by można było wyciągać z niej wnioski: kraje mierzą liczbę kandydatów spełniających kryteria formalne dla danej grupy stanowisk lub instytucji, a także liczbę naborów, w których nie była zapewniona konkurencja z uwagi na zbyt niską liczbę kandydatów (SIGMA przyjmuje próg pięciu kandydatów). Administracje robią jednocześnie wiele, by proces aplikowania był jak najsprawniejszy z punktu widzenia kandydata (standardem jest aplikowanie elektroniczne). OECD opracowała indeks mierzący proaktywność w rekrutacji kandydatów (w 2020 r. Polska była poniżej średniej w Organizacji)²⁸, ale ciekawe rozwiązania można znaleźć w krajach kandydujących do UE (np. w Albanii, gdzie 1/3 wszystkich wakatów w służbie cywilnej w danym roku zarezerwowana jest dla wybitnych absolwentów studiów w kraju i zagranicą; otrzymują oni roczne zatrudnienie i oczywiście wygrywają potem nabory na te stanowiska pracy).

Krajom, w których funkcjonuje model kariery, czyli dokonującym naboru na niskie stanowiska i zapewniającym awanse wewnętrzne, znacznie łatwiej jest przyciągnąć do administracji absolwentów szkół wyższych. W krajach z systemem

stanowiskowym jest to możliwe, ale wymaga prowadzenia świadomej polityki w tym względzie, wyznaczania „początkowych” stanowisk, sporządzania takich opisów stanowisk pracy, w których nie podaje się wymogu stażu czy doświadczenia zawodowego oraz odrębnej komunikacji z uczelniami wyższymi i samymi absolwentami.

Przed większością krajów stoi kolejne wyzwanie: przyciągnięcia do administracji osób z wiedzą dotyczącą sztucznej inteligencji, czy szerzej IT. Ich rynek pracy jest w zasadzie rynkiem globalnym, więc swoje wynagrodzenia mogą porównywać z zarobkami w firmie z siedzibą w dowolnym miejscu na świecie. Zbadano, że dla nich nie ma znaczenia tzw. motywacja sektora publicznego, pozwalająca na zaoferowanie zarobków poniżej średniej rynkowej. W Austrii dla specjalistów IT w służbie cywilnej wprowadzono atrakcyjniejszą tabelę płac, w innych krajach oferuje im się krótsze godziny pracy i pracę zdalną, ciekawe szkolenia, itp. We Francji plan przyciągnięcia specjalistów z branży IT do administracji publicznej obejmował aż 37 konkretnych działań²⁹.

Wysokość wynagrodzeń na najwyższych stanowiskach w polskiej służbie cywilnej odpowiada poziomowi rozwoju Polski: obserwacje potwierdzają, że w krajach OECD ich roczne wynagrodzenie to zazwyczaj 4-6 razy wielkość PKB *per capita* w danym państwie (czyli 52 tys. euro rocznie byłoby

²⁸ OECD, *Attracting and recruiting public servants, in Government at a Glance*, OECD Publishing, Paris 2021, <<https://doi.org/10.1787/85ae5d36-en>>.

²⁹ OECD, *Strengthening the attractiveness of the public service in France: Towards a territorial approach*, „OECD Public Governance Policy Papers” nr 28/2023, <<https://doi.org/10.1787/ab9ebe85-en>>.

takim wystarczającym poziomem na tle pozostałych krajów OECD). Stanowi to istotny, choć niekoniecznie najważniejszy czynnik atrakcyjności. Równie ważne są transparentność systemu wynagrodzeń, sprawiedliwość i przestrzeganie zasady równej płacy za pracę równej wartości. Tu też spotykamy ogromne zróżnicowanie w krajach UE w metodach realizacji tych wymogów. Od dosłownie jednej tabeli zawierającej konkretną kwotę dla każdej kategorii urzędników, przez stopnie awansu finansowego dla każdego stanowiska (Niemcy) i widełki płacowe ze środkiem kategorii zdefiniowanym jako 80% wynagrodzenia na podobnym stanowisku w sektorze prywatnym (Łotwa), po bardzo ogólne wytyczne ograniczone jedynie sektorowymi porozumieniami ze związkami zawodowymi (Dania).

OECD rekomenduje likwidację dodatku stażowego. Są państwa, które starają się tak czynić, wychodząc z założenia, że liczą się wiedza i kompetencje, a nie po prostu doświadczenie. Choć większość państw OECD wprowadziła formę wynagrodzenia związanego z wynikami (ang. *performance-related pay*), którą w Polsce odzwierciedla fundusz nagród, to panuje zgoda, że nie ma żadnych dowodów na pozytywny wpływ takich rozwiązań na efektywność i skuteczność służby cywilnej, szczególnie tam, gdzie urzędnicy nie świadczą wystandardyzowanych i łatwo mierzalnych usług dla ludności.

Polska tabela płac, z bardzo szerokimi widełkami potencjalnych mnożników i brakiem związku między wartościowaniem stanowiska pracy a wynagrodzeniem, zazwyczaj prowadzi do istotnych różnic w wynagrodzeniach pomiędzy

instytucjami, jak i wewnątrz nich. Duża dowolność w ustanawianiu uposażenia sprzyja występowaniu różnic ze względu na płeć i utrudnia przestrzeganie zasady równej płacy za równą pracę. *De facto* dochodzi do zróżnicowania wynagrodzenia wyłącznie ze względu na miejsce zatrudnienia, a nie charakter wykonywanych zadań. Klasyfikacja stanowisk i ich wartościowanie jest warunkiem *sine qua non* sprawiedliwych płac w skali całej administracji, a reformy służby cywilnej często obejmują jednocześnie reformę systemu wynagrodzeń, tak jak to miało miejsce w Słowenii, Litwie, Łotwie czy Rumunii.

Mobilność pracowników

Wśród innych wartych odnotowania trendów w państwach OECD i UE widzimy dążenie do większej mobilności pracowników. Nie chodzi jedynie o przeniesienia wewnątrz czy między urzędami – zarówno za zgodą, jak i bez zgody pracownika – ale także powoływanie na stanowiska menadżerskie, a na pewno na najwyższe stanowiska w służbie cywilnej, na z góry określony, ograniczony czas (kadencje). Tu ważne jest, aby kadencja osób powoływanych na stanowiska urzędnicze (czyli w Polsce – dyrektorów generalnych) – była dłuższa niż kadencja parlamentu (i rządu). I znowu różne są rozwiązania dotyczące możliwości i warunków powoływania na kolejny mandat oraz odwoływania ze stanowisk.

Brakuje informacji, czy polska służba cywilna mierzy okres zatrudnienia na stanowisku – nie tylko osób na stanowiskach kierowniczych, ale wszystkich pracowników. Tylko 17 krajów OECD podaje

takie dane, np. w Niemczech pracownicy zmieniają stanowisko co 2-5 lat, w Kanadzie pozostają na nim średnio 5 lat, w Izraelu – 11 lat. Warto wspomnieć o wspieranym przez Komisję Europejską programie wymiany kadry kierowniczej średniego szczebla w ramach współpracy administracji publicznej (PACE) oraz wymianach dwustronnych (TSI-PACE). W KE (z systemem kariery) rotacja na każdym stanowisku jest obowiązkowa po 5 latach.

Jest jeszcze jeden rodzaj mobilności, mianowicie przyspieszona ścieżka awansu, którą oferuje się szczególnie rokującym pracownikom, ale w systemie stanowiskowym, w którym nie ma określonej przepisami ścieżki kariery, takie rozwiązanie jest trudniej wprowadzić.

Jeśli chodzi o dane na temat służby cywilnej, to coroczne sprawozdanie polskiego Szefa Służby Cywilnej jest dobrym wzorem dla krajów, które zastanawiają się nad kształtem takich dokumentów. Raport byłby pełniejszy, a jego przygotowanie łatwiejsze, gdyby polska administracja dysponowała zintegrowanym systemem kadrowym, zawierającym m.in. moduły: płacowy, wspomagający rekrutację, szkolenia, ocenę okresową, itp. Taki system może łączyć się automatycznie z rejestrami stanu cywilnego

czy systemem podatkowym i pozwalać na analizę *Big Data* – np. w Korei Południowej centralny system HRM zawiera dane 300 tys. pracowników i oprócz raportów statystycznych pozwala na średniookresową symulację kosztów wynagrodzeń³⁰. Przy gromadzeniu jedynie okresowych i zagregowanych danych nie można symulować przyszłych wydatków oraz zidentyfikować potencjalne nieprawidłowości.

Warto wiedzieć, że służba cywilna w krajach OECD cieszy się względnym zaufaniem (45%), ustępuje tylko policji (63%) i sądom (54%). Obywatele bardziej ufają jej niż samorządowi terytorialnemu, organizacjom międzynarodowym, rządowi centralnemu, mediom, parlamentowi czy partiom politycznym³¹. Najnowsze badanie OECD z 2024 r. identyfikuje czynniki wpływające pozytywnie na zaufanie do służby cywilnej i warto się z nim zapoznać, bo im wyższe zaufanie do instytucji państwowych, tym mniejsze ryzyko dla demokracji.

LECH MARCINKOWSKI
starszy doradca w OECD,
Program SIGMA

³⁰ <<https://www.mpm.go.kr/english/system/eSaram/>>

³¹ OECD, *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment*, OECD Publishing, Paris 2024, <<https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>>.

Słowa kluczowe: służba cywilna, administracja publiczna, OECD, Unia Europejska

Bibliografia:

1. Marcinkowski L., Butnaru A., Rabrenović A.: *Salary systems in public administration and their reforms: Guidance for SIGMA partners*, „SIGMA Papers” nr 71/2024, OECD Publishing, Paryż.
2. Meyer-Sahling J.: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*, „SIGMA Papers” nr 44/2009.
3. OECD, *The Principles of Public Administration*, OECD, Paryż 2023.
4. OECD, *European Principles of Public Administration*, „SIGMA Paper” nr 27/1999, OECD Publishing, Paryż 1999.
5. OECD, *Zasady Administracji Publicznej*, Paryż.
6. OECD, *Attracting and recruiting public servants, in Government at a Glance*, OECD Publishing, Paryż 2021.
7. OECD, *Strengthening the attractiveness of the public service in France: Towards a territorial approach*, „OECD Public Governance Policy Papers” nr 28/2023.
8. Oliveira E., Abner G., Lee S., Suzuki K., Hur H., & Perry J. L.: *What does the evidence tell us about merit principles and government performance?* „Public Administration”, 2024.
9. Acker W. van: *Civil Service Recruitment: Recruiting the Right Persons the Right Way. Governance Notes*, nr 20/2019, Washington, D.C., World Bank Group.

ABSTRACT

Key Challenges for Public Service in Poland – OECD and European Union’s Standards

In 2009, a report was elaborated on the stability of civil service reforms in the Central and Eastern Europe – five years since ten countries from the region had joined the European Union. The results were clear: the Polish civil service in 2009 lagged behind the EU standards, and forecasts at the time were not optimistic. Twenty years after the accession, our country is still more less in the same position. In the forum of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Poland has been participating in discussions on civil service next to Canada, Estonia and Singapore, yet some of the problems that it still has to solve are similar to those faced by Serbia, Albania or Ukraine. In his article, the author presents the issues that should be covered during discussion on the model of the future public service in Poland.

Lech Marcinkowski, senior advisor, OECD, SIGMA Programme

Key words: civil service, public administration, OECD, European Union