



## Szanowni Państwo!

Z przyjemnością prezentujemy Państwu kolejny numer „Przeglądu Służby Cywilnej”, a w nim między innymi: przykłady dobrych praktyk zarządzania i realizowanych w urzędach usprawnień, materiały dotyczące różnych aspektów podejmowania decyzji w organizacji oraz rozważania na temat przyczyn i konsekwencji fluktuacji kadr wewnątrz administracji oraz z i do sektora publicznego.

W celu przybliżenia zagadnień diskutowanych w Warszawie podczas 6. Europejskiej Konferencji Jakości (29–30 września 2011 r.) Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu oraz Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Łodzi prezentują swoje rozwiązania z dziedziny tworzenia warunków dla przywództwa zorientowanego na wyniki (s. 12–15) i roli mediacji w realizowaniu polityki prokonsumenckiej (s. 16–19). Kolejne dobre praktyki, zaprezentowane w Warszawie podczas polskiej prezydencji w Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej (EUPAN), przedstawimy w następnym numerze pisma.

Rezultaty dwóch projektów systemowych: „Efektywna administracja” i „Klient w centrum uwagi administracji” przedstawiamy na s. 25–28. Wdrożone w urzędach usprawnienia służące poprawie jakości zarządzania i obsługi klientów mogą być wykorzystane w jednostkach administracyjnych podobnego typu. Produkty wypracowane w ramach realizacji zadań są udostępniane na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej KPRM ([www.dsc.kprm.gov.pl](http://www.dsc.kprm.gov.pl)). Publikację „Audyt organizacyjny i wdrożenie usprawnień zarządczych. Podsumowanie projektu” omawiamy już w bieżącym wydaniu „Przeglądu...” na s. 53. Przykłady najciekawszych usprawnień zostaną zaprezentowane w kolejnych numerach „Przeglądu Służby Cywilnej”.

Sukcesywnie będziemy także informować o nowych projektach przewidzianych do realizacji w „Planie działania” na lata 2012–2015, również z wykorzystaniem środków europejskich.

W ramach dobrych praktyk zarządzania Okręgowy Urząd Górniczy w Rybniku przedstawia wypracowany w urzędzie system przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym jako część systemu zarządzania jakością (s. 20–24).

Na czym polega nowoczesne przywództwo w organizacji, czym różni się przywództwo od „dyrektorowania”, jaką rolę – w kontekście zmian w organizacji – pełnią wyższe stanowiska w służbie cywilnej, wyjaśniamy na s. 32–36. Dla kadry kierowniczej, choć nie tylko, może być ponadto interesujący artykuł na temat czterech umiejętności lidera, których znaczenie w przywództwie rośnie. Jak twierdzą Autorzy artykułu, są to: wgląd we własne emocje, dostrojenie, zarządzanie sprzecznościami i korzystanie z inspiracji (s. 39–43).

Na temat otoczenia administracji, tj. sfery polityki, biznesu i *think tanków*, oraz ich wpływu na funkcjonowanie państwa, w bieżącym numerze wypowiada się prof. dr hab. Antoni Kamiński („Fluktuacja kadr – szanse i zagrożenia”, s. 5–8). Wątek *think tanków*, jako naturalnego zaplecza kadr i źródła wiedzy dla administracji, kontynuuje Piotr Zbieranek w artykule „*Think tanki* w pigułce” (s. 37–39).

O rozwiązaniach etycznych w biznesie, będącym punktem odniesienia dla administracji, informuje Robert Sroka w artykule „Wzorcowe zachowania. Kodeksy etyki w praktyce polskich firm” (s. 47–50).

W bieżącym numerze na s. 43–46 publikujemy ponadto raport pt. „Społeczny wizerunek służby cywilnej”, powstały w ramach projektu Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej. W marcu br. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbędzie się konferencja poświęcona zaprezentowaniu wyników przeprowadzonych na potrzeby KPRM badań oraz przedyskutowaniu kwestii dotyczących uwarunkowań zaufania obywateli do służb publicznych. O wynikach konferencji poinformujemy w następnym wydaniu „Przeglądu...”.

**Dagmir Długosz**

Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM  
Redaktor Naczelny

## SPIS TREŚCI

### OD REDAKTORA NACZELNEGO

Dagmir Długosz, Dyrektor Departamentu Służby  
Cywilnej KPRM, artykuł wstępny 1

### RADA SŁUŻBY CYWILNEJ

Z pracy Rady Służby Cywilnej 3

### KARIERA W SŁUŻBIE CYWILNEJ

Informacja dla osób ubiegających się o mianowanie  
w służbie cywilnej w 2012 r. 4

### KADRY

Fluktuacja kadr – szanse i zagrożenia. Rozmowa  
z prof. Antonim Kamińskim 5

Cudzoziemcy a służba cywilna. Doświadczenia  
związane ze stosowaniem art. 5 ustawy o służbie  
cywilnej, przewidującego możliwość zatrudnienia  
w korpusie cudzoziemców 9

### DOBRE PRAKTYKI ZARZĄDZANIA

Polskie dobre praktyki z 6. Europejskiej Konferencji  
Jakości 11

Rezultaty i strategiczne cele jednostki. System  
zarządzania w Pierwszym Urzędzie Skarbowym  
w Opolu 12

Interakcja z konsumentami. Nowa „twarz” Inspekcji  
Handlowej 16

System przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym  
jako część systemu zarządzania jakością w Okrę-  
gowym Urzędzie Górniczym w Rybniku 20

### PROJEKTY SYSTEMOWE

Efektywna administracja. Konferencja podsumo-  
wująca projekt Departamentu Służby Cywilnej  
KPRM 25

Urząd przyjazny klientowi. Konferencja w ramach  
projektu KPRM „Klient w centrum uwagi  
administracji” 27

### SZKOLENIA W SŁUŻBIE CYWILNEJ

Kursy *e-learningowe* w KPRM 29

Informacja nt. raportu końcowego dotyczącego ewa-  
luacji wybranych działań szkoleniowych realizo-  
wanych w ramach projektu „Wdrożenie strategii  
szkoleniowej” 30

Przywództwo czy dyrektorowanie? Rola wyższych  
stanowisk w służbie cywilnej 32

„Nowoczesne przywództwo w organizacji publicznej  
na rzecz zmian – rola wyższych stanowisk w służbie  
cywilnej”. Fragmenty skryptu 32

### BADANIA I ANALIZY

*Think tanki* w pigułce. Co powinni wiedzieć o nich  
potencjalni partnerzy? 37

Cztery umiejętności, których znaczenie w przy-  
wództwie rośnie 39

„Społeczny wizerunek służby cywilnej”. Raport  
podsumowujący w ramach projektu Strategia  
Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej,  
Warszawa, 2011 r. 43

### ETYKA

Wzorcowe zachowania. Kodeksy etyki w praktyce  
polskich firm 47

### WARTO PRZECZYTAĆ

„Koncepcja służby cywilnej a realizacja konstytu-  
cyjnego celu jej działania”, Warszawa 2011 r. 51

„Audyty organizacyjny i wdrożenie usprawnień  
zarządczych. Podsumowanie projektu”. KPRM,  
Warszawa 2012 r. 53

„Obywatele jako partnerzy. Podręcznik OECD na  
temat informowania, konsultacji i udziału społe-  
czeństwa w podejmowaniu decyzji politycznych”.  
Warszawa 2010 r. 54

Efektywność ZZL w administracji i w biznesie.  
„Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” nr 3–4 (80-81)/II  
z 2011 r. 56

„Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności  
polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowa-  
dzonej w latach 2001–2011”.  
Warszawa 2011 r. 57

„Prawda o wypaleniu zawodowym. Co robić ze  
stressem w organizacji”. Wydawnictwo Naukowe  
PWN, Warszawa 2011 r. 60

### POLECAMY

Nagrody dla ZUS. GRATULUJEMY!!! 62

Skrzynka podawcza MAiC na ePUAP 62

Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji 62

Powołanie pełnomocnika ds. rozwoju kompetencji  
cyfrowych 62

Raport nt. wpływu informatyzacji na działanie  
urzędów 62

### PUBLIKATORY

„Personel i Zarządzanie” 63

Magazyn „THINKTANK” 64

### REDAKCJA

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL

# RADA SŁUŻBY CYWILNEJ

## Z prac Rady Służby Cywilnej

**20 grudnia 2011 r.** pod przewodnictwem **Adama Leszkiewicza**, przewodniczącego RSC, odbyło się 25. posiedzenie Rady Służby Cywilnej. W spotkaniu uczestniczyli m.in.: Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**, przedstawiciele Departamentu Służby Cywilnej KPRM oraz firmy ARC Rynek i Opinia Sp. z o.o.

Przewodniczący Rady w imieniu Premiera **Donalda Tuska** wręczył przedstawicielom klubów parlamentarnych, powołanym przez Prezesa Rady Ministrów na członków Rady Służby Cywilnej, akty powołań.

Członkowie Rady zapoznali się z zaprezentowanymi przez przedstawicieli firmy ARC **Andrzeja Gołosia** oraz **Grzegorza Sygnowskiego** wynikami raportu opracowanego na podstawie przeprowadzonego na zlecenie Szefa Służby Cywilnej badania wizerunku służby cywilnej.

Rada została także zapoznana z informacjami na temat spraw bieżących w zakresie zarządzania służbą cywilną, które przekazał Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**.

**24 stycznia 2012 r.** pod przewodnictwem **Adama Leszkiewicza**, przewodniczącego RSC, odbyło się 26. posiedzenie Rady Służby Cywilnej. W spotkaniu uczestniczyli m.in.: Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**, Minister Administracji i Cyfryzacji **Michał Boni** oraz przedstawiciele Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Rada zapoznała się z projektem *ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw*. W ramach dyskusji członkowie RSC zgłosili wątpliwości oraz uwagi do projektu przedstawionego przez Ministra Administracji i Cyfryzacji **Michała Boniego**, zwracając uwagę na potrzebę przeprowadzenia przez projektodawcę ponownej analizy proponowanych zmian – przede wszystkim w świetle art. 153 Konstytucji RP. Obawy Rady wzbudziła propozycja dotycząca zmiany usytuowania Szefa Służby Cywilnej, niosąca ze sobą zagrożenie ograniczenia suwerenności oraz samodzielnego działania centralnego organu właściwego w sprawach służby cywilnej. Jednocześnie Rada Służby Cywilnej poparła koncepcję budowania nowoczesnej administracji publicznej, wyrażając nadzieję na rozwój służby cywilnej w Polsce. Członkowie RSC podkreślali, że bezstronny i politycznie neutralny korpus służby cywilnej, zapewniający właściwą realizację zadań państwa, odgrywa i powinien nadal odgrywać ważną rolę w systemie administracji publicznej.

(Uchwała nr 60 Rady Służby Cywilnej:  
[http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala\\_nr\\_60\\_rsc\\_z\\_dnia\\_24\\_stycznia\\_2012\\_roku.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_nr_60_rsc_z_dnia_24_stycznia_2012_roku.pdf)).

Anna Prażuch  
Główny specjalista w Departamencie Służby Cywilnej  
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Skład Rady Służby Cywilnej  
dostępny jest na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej  
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pod adresem:  
(<http://dsc.kprm.gov.pl/sklad-rady-sluzby-cywilnej-0>).



## Informacja dla osób ubiegających się o mianowanie w służbie cywilnej w 2012 r.

W Biuletynie Informacji Publicznej KPRM zostały opublikowane: wzór zgłoszenia do postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie w służbie cywilnej w roku 2012 oraz wzór wniosku o mianowanie w służbie cywilnej absolwenta Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w roku 2012.

Formularz zgłoszenia do postępowania w postaci umożliwiającej wypełnienie i wydruk dostępny jest na stronach Internetowego Systemu Zgłoszeń KSAP pod adresem:  
<http://www.ksap.gov.pl/pksc/>

Osoba przystępująca do postępowania kwalifikacyjnego kieruje zgłoszenie do Szefa Służby Cywilnej, składając je bezpośrednio w siedzibie KSAP albo drogą pocztową pod adresem KSAP z dopiskiem „zgłoszenie do postępowania kwalifikacyjnego”. Do zgłoszenia dołącza się dowód wniesienia na rachunek bankowy KSAP opłaty za przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego. W roku 2012 opłata ta wynosi 525 zł.

Absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej kierują wnioski o mianowanie w służbie cywilnej do Szefa Służby Cywilnej.

Zarówno zgłoszenie do postępowania kwalifikacyjnego, jak i wniosek o mianowanie w służbie cywilnej absolwenta KSAP składa się w okresie **od dnia 1 stycznia do dnia 31 maja**.

Internetowy System Zgłoszeń KSAP:  
Zgłoszenie do postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej  
ubiegających się o mianowanie w służbie cywilnej w roku 2012

<http://www.ksap.gov.pl/pksc/>

Wniosek o mianowanie w służbie cywilnej absolwenta Krajowej Szkoły Administracji  
Publicznej w roku 2012

<http://bip.kprm.gov.pl/download.php?s=75&id=5179>

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r.  
w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie  
cywilnej (DzU nr 218, poz. 1695)

[http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/1695\\_0.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/1695_0.pdf)

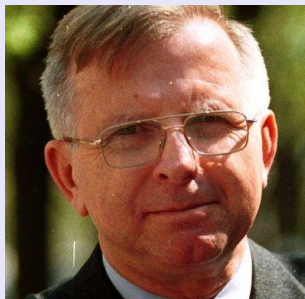




## Fluktuacja kadr – szanse i zagrożenia

Rozmowa z prof. Antonim Kamińskim

### Prof. dr hab. Antoni Kamiński



Socjolog, profesor zwyczajny, kierownik Zakładu Bezpieczeństwa Międzynarodowego i Studiów Strategicznych Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk. W latach 1999–2001 prezes

Zarządu Transparency International Polska.

Specjalizuje się w takich zagadnieniach, jak instytucje polityczno-gospodarcze oraz studia strategiczne. Wykładał w Ameryce, Kanadzie, Wielkiej Brytanii, Japonii, Ukrainie, Białorusi i Chinach. Ostatnie publikacje książkowe: (z Bartłomiejem Kamińskim) „Korupcja rządów: państwa pokomunistyczne wobec globalizacji (Warszawa 2004 r.) oraz „Polityka bez strategii. Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie globalnej” (współautor i redaktor naukowy, Warszawa 2008 r.).

W publikacji „Shadow Elite: How the World's New Power Brokers Undermine Democracy, Government, and the Free Market” (New York: Basic Books, 2009) Janine Wedel wprowadza pojęcie „flexians” od angielskiego słowa „flexibility”, tj. giętkość, obrotowość, i m.in. opisuje przejęcie kontroli nad administracją przez nieformalne grupy, stanowiące jednorodny środowiska społeczne, złożone z osobników pełniących różnorodne role formalne w środowisku polityki i poza nim, związane ze sobą wspólnotą przekonań i celów.

Pan wraz z prof. Joanną Kurczewską, socjologiem i historykiem idei, wprowadza do literatury przedmiotu pojęcie „nomadyzmu instytucjonalnego”, tj. zjawiska przejmowania przez elity polityczne instytucji, łupienia ich i doprowadzania do kryzysu, po czym przenoszenia się gdzie indziej bez ponoszenia odpowiedzialności za błędy.

**□ Jakie są podobieństwa i różnice pomiędzy opisanym przez J. Wedel, na bazie amerykańskich doświadczeń, zjawiskiem „giętkich sieci” a zjawiskiem „nomadyzmu instytucjonalnego” w Polsce?**

Pojęcie „instytucjonalnych nomadów” jest znaczeniowo bliskie „fleksjanom” i Wedel używa czasem obu tych terminów zamiennie. Artykuł, w którym wraz z Joanną Kurczewską wprowadziliśmy to pojęcie, „Institutional Transformations

in Poland: The Rise of Nomadic Political Elites” ukazał się w 1994 i był reakcją na częste wówczas „kolonizowanie” administracji publicznej przez zewnętrzne układy polityczne. Zdobywcze cywilizacyjne, a należy do nich państwo, wymagają stałej troski i dbałości. Praktyka obsadzania stanowisk w administracji publicznej przez osoby niemające ku temu kwalifikacji i podporządkowujące swoje działania krótkofalowym, partykularnym interesom nieformalnych układów, z którymi są związane, było i jest zjawiskiem szkodliwym z punktu widzenia interesu państwa i jego suwerenności. Można więc powiedzieć, iż obie koncepcje, „nomadyzmu instytucjonalnego” i „giętkich sieci”, są sobie bliskie. Z punktu widzenia publicystycznej nośności wprowadzenie w miejsce nieformalnego układu terminu „giętkiej siatki” jest użyteczne, bo pobudza wyobraźnię. W końcu także zwrot „nomadyzm instytucjonalny” jest publicystyczną przenośnią nawiązującą do sposobu życia ludów koczowniczych.

Janine Wedel jest z wykształcenia antropologiem. Tematem jej pracy doktorskiej były układy nieformalne w Polsce lat 80. ubiegłego wieku. W ostatniej książce Wedel przenosi doświadczenia uzyskane z badań nad społeczeństwami komunistycznymi i nad zmianami ustrojowymi w tych społeczeństwach na grunt amerykański. Twierdzi między innymi, że poważną groźbą dla działania demokracji amerykańskiej są grupy nieformalne, „giętkie siatki”; obsadzają one strategiczne pozycje w kluczowych instytucjach politycznych kraju, uzyskując kontrolę nad procesem politycznym. Ich uczestnicy, „fleksjanie”, manipulują politykami oraz opinią publiczną. Nieformalny charakter ich związków powoduje, że procesy podejmowania decyzji stają się nieprzejrzyste, co ogranicza zdolność obywateli do rozliczania urzędników publicznych z podejmowanych działań. Koncepcja Wedel jest swoistą „teorią konspiracji”. Jak wiadomo, teorie konspiracji były wielokrotnie wyśmiane, niemniej konspiracje zdarzają się. Fakt, że Wedel bada tego typu zjawisko, nie daje więc podstawy do negowania *a priori* prezentowanego przez nią podejścia.

Wśród przypadków działania „giętkich sieci” w warunkach amerykańskich, które Wedel bada, najważniejsze są dwa. Jeden dotyczy powiązań między instytucjami rządowymi a przemysłem zbrojeniowym. Jest to przypadek szczególnie, bo w każdym państwie, ze względu na znaczenie dla bezpieczeństwa kraju, przemysł zbrojeniowy znajduje się w intymnej relacji z instytucjami rządowymi. Instytucja tajemnicy państwowej powoduje, że decyzje podejmowane w tej dziedzinie są

z natury rzeczy mniej przejrzyste niż w innych. Powoduje to wiele różnych problemów, ryzyko błędnej alokacji środków i korupcji, ale trudno tu o dobre rozwiązanie.

Drugi przypadek dotyczy wpływu środowiska „neokonów” (neokonserwatystów) na politykę Waszyngtonu w dziedzinie bezpieczeństwa i polityki zagranicznej. Środowisko to składa się z absolwentów czołowych amerykańskich uczelni, na ogół mają oni też za sobą doświadczenia w pracy naukowo-dydaktycznej. Jego przedstawiciele od młodości angażowali się w działalność polityczną, nie pełniąc jednak nigdy urzędów z wyboru – pełnili z reguły funkcje doradcze lub urzędnicze na stanowiskach będących bezpośrednio w gestii polityków. Wedel interesował okres prezydentury George’a W. Busha jr., tj. lata 2000–2008, a przede wszystkim jej pierwszą kadencją. Był to czas szczególnej aktywności tego środowiska w życiu politycznym Ameryki. Jego członkowie pełnili eksponowane funkcje w Departamencie Stanu i Obrony, w Pentagonie i w Białym Domu. W co najmniej równym stopniu „neokoni” angażowali się również w działalność publicystyczną, co w połączeniu ze znaczeniem politycznym czyniło z nich, przynajmniej pozornie, najpotężniejszy ośrodek wpływu w amerykańskiej polityce wojskowej i zagranicznej. Nic więc dziwnego, że to neokonserwatywów wybrała Wedel na koronny przykład działania „giętkiej siatki”.

Nasuwa się jednak pytanie, czy „neokoni” pełnili swą rolę samodzielnie, czy też zostali wykorzystani przez innych polityków, tj. samego prezydenta, wiceprezydenta Dicka Cheney’a lub sekretarza obrony Donalda Rumsfelda? Żaden z tych polityków nie należał do środowiska neokonserwatywnego. Jeżeli uznać, że „neokoni” byli instrumentalnie przez nich wykorzystani, na co wiele wskazuje, to argumentacja Wedel traci wiele na swej wartości, bo to nie konspiracyjna działalność przyniosła im wpływ polityczny, a ich chwilowa przydatność dla czołowych polityków. Ci zaś osiągnęli swe pozycje dzięki zwycięstwu wyborczemu lub mianowaniu przez urzędującego prezydenta. Nie przekreśla to jednak użyteczności samego pojęcia „giętkiej siatki” ani diagnozy o zagrożeniach, które takie zjawiska niosą dla stabilności demokratycznych rządów.

**□ Gdzie w Europie najwcześniej doszło do sytuacji rabunkowego korzystania z zasobów publicznych? Gdzie obecnie zjawisko to występuje najintensywniej?**

Współczesne pojęcie „publiczności”, a więc i zasobów publicznych, pojawiło się w Europie na dobre dopiero w drugiej połowie XVIII wieku. Od XIX wieku podejmuje się tu wysiłek na rzecz tworzenia ram ustrojowych pozwalających względnie racjonalnie wykorzystać zasoby narodowe, materialne i ludzkie. W państwach, gdzie przez ostatnie dwieście lat rozwój przebiegał w sposób względnie stabilny, rozwinęły się dojrzałe systemy instytucjonalne. Tendencje do łamania przyjętych reguł występują wszędzie, lecz tu są one monitorowane i skutecznie opanowywane. Miarą siły instytucji jest zdolność do

wykrywania i eliminowania zachowań (i osób) niekorzystnych z punktu widzenia ich misji. Pojawiają się czasem wyzwania, którym instytucje nie są w stanie sprostać, co rodzi kryzysy. Istotne jest, by prowadziły one do prób naprawy przez szukanie innowacyjnych rozwiązań. W stabilnych demokracjach zdarzają się „afery” i niesprawności w działaniu państwa, ale ogólnie posiadają one zdolność do radzenia sobie z nimi.

Zjawisko rabunkowego korzystania z zasobów publicznych pojawia się tam, gdzie instytucje są słabe, tj. niezdolne do skutecznego wykrywania i eliminowania zjawisk szkodliwych z punktu widzenia interesu publicznego. Z natury rzeczy warunki zmiany ustrojowej, przez którą przeszły wszystkie kraje dawnego bloku sowieckiego, nie sprzyjają sile instytucji: stare instytucje ustrojowe są likwidowane, nowe nie zdołały okrzepnąć. Stąd wszystkie państwa pokomunistyczne doświadczyły, chociaż w nierównym stopniu, rabunku zasobów publicznych. W stosunkowo lepszej pod tym względem sytuacji znalazły się te, które obecnie należą do Unii Europejskiej. Wszystkie one przed drugą wojną światową były suwerennymi państwami; istniała tam niezależna opinia publiczna oraz warstwa inteligencji, która pielęgnowała w swym systemie wartości obowiązku służby dobru publicznemu. Gorzej sprawa wygląda w pozostałych przypadkach, tj. w Rosji, Ukrainie, Białorusi oraz w państwach Azji Środkowej. Tam, o ile ten system wartości i etos w ogóle zdołał się rozwinąć, rewolucja zniszczyła go. Stąd rabunkowa prywatyzacja i zawłaszczenia państwa przez partykularne układy interesów występują tam najintensywniej.

**□ Czy w kontekście zjawiska „nomadyzmu instytucjonalnego” nauka odnotowuje różnice w ocenie działania poszczególnych segmentów administracji w Polsce (administracja państwowa, rządowa, samorządowa)? Jak – w tym kontekście – widzi Pan rolę urzędników mianowanych służby cywilnej w zachowaniu pamięci instytucjonalnej organizacji?**

Po pierwsze, jest mało badań nad samym funkcjonowaniem administracji w Polsce. Te, które zrobiono, dotyczyły głównie kadry urzędniczej i jej opinii. Nie ma więc podstaw do dobrze udokumentowanej odpowiedzi na to pytanie. Po drugie, na każdym ze szczebli działania państwa administracja styka się z odmiennymi problemami i warunkami w otoczeniu. Po trzecie, nasze państwo zdominował układ resortowy. Tworzy to trudne do pokonania bariery dla współpracy między działami administracji, blokujące mechanizmy koordynacji poziomej w systemie organizacyjnym państwa. Są one podstawą sprawnego funkcjonowania państwa. Bez badań trudno jest dokonać rzetelnej oceny stanu poszczególnych segmentów administracji publicznej w Polsce.

Odpowiedź na postawione pytanie jest trudna z dwóch dodatkowych powodów. Pierwszy wynika z braku w Polsce utrwalonego modelu administracji publicznej. Liczba zasadniczych zmian, jakie w tej

d dziedzinie przeprowadzono w ciągu ostatnich dwudziestu lat oraz ich wzajemne wykluczanie się wskazują, że decyzjami ich inicjatorów nie kierowała żadna spójna doktryna polityczno-organizacyjna. Moim zdaniem, logika tych zmian odpowiada anglosaskiemu porzekadłu „mieć ciastko i zarazem zjeść je”: chcieliby się mieć do dyspozycji sprawne narzędzie wykonawcze, a zarazem sprawować nad nim bezpośrednią kontrolę i ręcznie nim sterować. Te dwa cele są nie do pogodzenia.

Wprowadzenie kategorii urzędników mianowanych służby cywilnej jest ważnym krokiem we właściwym kierunku. Jednocześnie ci wysoce kompetentni urzędnicy są skazani na działanie w anachronicznej strukturze organizacyjnej. W dziedzinie budowy sprawnego, profesjonalnego korpusu służby publicznej wiele jest jeszcze w Polsce do zrobienia.

**□ Jakie szanse, a jakie zagrożenia dla administracji widzi Pan w zjawisku przyływu pracowników pomiędzy różnymi segmentami życia społeczno-gospodarczego, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki i *think tanków*?**

Na pytanie to trudno jest udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Nasuwa ono bowiem pytania następujące: Jaki rozmiar fluktuacji? Jakie czynniki są za nią odpowiedzialne? Jak proces ten przebiega? Kto odchodzi, a kto przychodzi? Bez uwzględnienia tych elementów kontekstu nie sposób cokolwiek orzec.

Fluktuacje pracownicze, o ile utrzymują się w pewnych granicach, są zjawiskiem naturalnym i mogą być korzystne. Zastrzeżenie dotyczące granic wiąże się z podstawową funkcją administracji, jaką jest zorganizowana pamięć państwa. Pamięcią są nie tylko dokumenty – są nią przede wszystkim ludzie z ich wiedzą i doświadczeniem. Zbyt wysoka fluktuacja pozbawia organizację ciągłości, czyli właśnie pamięci.

Sedno problemu tkwi jednak gdzie indziej: znajduje się ono w kryteriach, na podstawie których ludzie są przyjmowani do pracy lub z niej usuwani, awansowani, przenoszeni z jednego stanowiska na inne. Jeżeli czynnikiem regulującym te ruchy osobowe są kryteria merytoryczne, to fluktuacja jest zjawiskiem pożytecznym. Inaczej rzecz wygląda, kiedy służba publiczna zostaje skolonizowana przez zewnętrzne układy, np. w rodzaju „giętkich siatek”, o czym pisała Janine Wedel, lub „układów nomadycznych”. Polityką personalną rządzą wtedy kryteria zewnętrzne wobec misji, dla której organizacja została powołana. Efektem takiej kolonizacji jest zjawisko, które w nomenklaturze Banku Światowego nazywa się „zawłaszczeniem państwa”, czyli podporządkowanie polityki państwa partykularnym interesom jakiś grup lub środowisk. Zawłaszczenia mogą dokonać zainteresowane działaniem określonego sektora administracji publicznej środowiska biznesu, przedstawiciele organizacji pozarządowych lub *think tanków*. Te zjawiska, przynajmniej w odniesieniu do paru dziedzin, zostały dobrze zbadane przez socjologów krakowskich: Kaję Gadowską, która opisała

zawłaszczenie polityki państwa w zakresie restrukturalizacji sektora węgla kamiennego oraz Paulinę Polak, która zbadała podobne praktyki przemysłu farmaceutycznego.

Organizacje pozarządowe uznaje się za wskaźnik dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego. Często jednak są to grupy interesu żyjące ze środków publicznych, których relacje ze służbą publiczną powinny być monitorowane w podobny sposób jak środowisk biznesu. Organizacje pozarządowe nie są immunizowane na korupcję.

Z drugiej strony, doświadczenie wyniesione z życia gospodarczego może być z pożytkiem wykorzystane w administracji publicznej. Na przykład, kiedy w połowie lat 70. XX wieku Nowy Jork znalazł się w obliczu bankructwa, władze miasta zatrudniły Felixa Rohatyna, wybitnego bankiera inwestycyjnego z Wall Street, dając mu pełnomocnictwo w zakresie cięcia wydatków miejskich. Podobnie, w biurze doradcy prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego USA za czasów prezydentury Ronalda Reagana zatrudniony został wiceprezydent Chase Manhattan Bank, który miał za zadanie opracowanie strategii redukcji dochodów dewizowych ZSRR z eksportu. W obu przypadkach ludzie ci wywiązali się wzorowo z powierzonych im zadań. Szczególnie, gdy niezbędne stają się daleko idące zmiany w polityce państwa, zaangażowanie ludzi z zewnątrz może okazać się bardzo przydatne.

Co więcej, szybkie zmiany w środowisku działania administracji powodują, że oprócz stabilnego trzonu niezbędne jest wykorzystanie wiedzy i kwalifikacji zewnętrznych wobec administracji, które znaleźć można w biznesie, organizacjach pozarządowych, instytucjach naukowych, ośrodkach eksperckich. Problem polega na tym, by wykorzystując te źródła kompetencji, administracja publiczna miała jasność, jakie umiejętności i doświadczenie są jej potrzebne i jak ich najlepiej użyć. Jednym słowem, musi ona zachować autonomię wobec tych sfer.

Istota sprawy tkwi więc w kryteriach decyzyjnych i dobrej orientacji. Te zaś mają swe źródło w formalnych normach, ale skuteczne są wtedy, gdy ugruntowane są w podkulturze organizacji, w internalizacji norm i wartości mających rzadzić funkcjonowaniem służby publicznej. Nie chodzi tu o normy i wartości deklarowane, lecz o te, które ujawniają się w rzeczywistym działaniu. To, jaki model administracji się wybierze – anglosaski, niemiecki czy francuski – jest, moim zdaniem, wtórne wobec podstawowej kwestii umożliwienia służbie cywilnej wytworzenia funkcjonalnej wobec jej misji podkultury organizacyjnej.

**□ Czy – Pana zdaniem – należy ograniczać przepływ pracowników pomiędzy administracją a pozostałymi sektorami, czy – zgodnie z bieżącą tendencją – czynić administrację otwartą (poza ustawowymi ograniczeniami) na wpływy z zewnątrz?**

Otwartość administracji oznacza receptywność na sygnały z jej otoczenia, gotowość do poprawy skuteczności i sprawności działań na rzecz założonych celów, zdolność do wykrywania i korekty błędów. Przepływy pracowników między administracją a innymi sektorami mogą, choć nie muszą, być efektem zmyślenia przeciwko interesowi publicznemu. W żadnym razie nie należy traktować przepływu pracowników między administracją a pozostałymi sektorami jako miary jej otwartości.

Administracja powinna być otwarta i zróżnicowana wewnętrznie pod względem zasad organizacyjnych. W centrum, na poziomie rządu, powinna mieć względnie stabilny człon o funkcjach planistyczno-strategicznych, niezaangażowany w bieżące działania operacyjne, realizujący funkcje analityczne,

zdolny do wyznaczania zadań i monitorowania ich realizacji. W obszarze związanym z dominium powinna być zachowana większa elastyczność i zdolność do pozyskiwania różnych specjalistów oraz współpracy środowisk zewnętrznych.

Najważniejsze w tym momencie jest wzmocnienie instytucji służby publicznej, co oznacza zwiększenie jej zdolności do wykrywania, diagnozowania i eliminowania czynników ułatwiających działania sprzeczne z misją organizacji. Otwarcie się administracji na środowisko przynosi korzyść interesowi publicznemu wtedy tylko, kiedy jest ona silną w przyjętym tu rozumieniu.

Rozmawiała Dorota Gdańska





## Cudzoziemcy a służba cywilna

Doświadczenia związane ze stosowaniem art. 5 ustawy o służbie cywilnej, przewidującego możliwość zatrudniania w korpusie cudzoziemców

*Zainteresowanie cudzoziemców stanowiskami w służbie cywilnej jest znikome. Od początku obowiązywania rozwiązań umożliwiających zatrudnienie w służbie cywilnej osób nieposiadających obywatelstwa polskiego (tj. od 24 marca 2009 r.), w odpowiedzi na 237<sup>1</sup> ogłoszeń o naborach na stanowiska, o które mogli ubiegać się również cudzoziemcy, oferty złożyło jedynie trzech kandydatów nieposiadających obywatelstwa polskiego. W żadnym z tych przypadków o stanowiska nie ubiegali się obywatele Unii Europejskiej. W wyniku ogłoszenia tych naborów nie doszło do zatrudnienia cudzoziemców w korpusie.*

### **Regulacje w zakresie przepływu pracowników sektora publicznego wewnątrz UE**

Zgodnie z postanowieniami art. 45 ust. 1 i 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zapewnia się swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii. Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy. Jednak zgodnie z art. 45 ust. 4 tego Traktatu postanowienia dotyczące swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej.

Zakres wyjątku określony w tym przepisie został sprecyzowany w Komunikacie Komisji Europejskiej z 1988 r. (Communication 88/C 72/02: Freedom of movement of workers and access to employment in public service of Member States – Commission action in respect of application of Article 48(4) of the EEC Treaty). Zdaniem Komisji omawianym wyjątkiem objęte są wszystkie stanowiska w siłach zbrojnych, policji i innych formacjach przeznaczonych do utrzymywania porządku, w sądownictwie, władzach podatkowych oraz korpusie dyplomatycznym.

Ponadto w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 17 grudnia 1980 r. w sprawie 149/79 Commission v. Belgium stwierdzono, że stanowiska wiążące się z bezpośrednim udziałem w sprawowaniu władzy w oparciu o prawo publiczne i wykonywaniem obowiązków, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub władz publicznych, wymagają od osób je zajmujących istnienia szczególnego stosunku lojalności wobec państwa oraz wprowadzają dwustronność praw i obowiązków, które stanowią podstawę więzi narodowej.

### **Zatrudnianie cudzoziemców w polskiej służbie cywilnej**

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. (DzU nr 227, poz. 1505 ze zm.), dyrektor

generalny urzędu, upowszechniając informacje o wolnych stanowiskach pracy, wskazuje za zgodą Szefa Służby Cywilnej stanowiska, o które, poza obywatelami polskimi, mogą ubiegać się obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Polski.

Stosownie do art. 5 ust. 2 i 3 ustawy osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku pracy, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiada znajomość języka polskiego potwierdzoną jednym z dokumentów określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, ubiegające się o zatrudnienie (DzU nr 64, poz. 539).

### **Praktyka w zakresie stosowania artykułu 5**

Obowiązek właściwej realizacji tego zapisu spoczywa na dyrektorach generalnych urzędów lub kierownikach urzędów realizujących zadania dyrektora generalnego.

Przed podjęciem decyzji o skierowaniu ogłoszenia również do cudzoziemców konieczne jest przeprowadzenie analizy opisu stanowiska pracy pod kątem realizowanych na nim zadań i posiadanych uprawnień oraz dokonanie oceny, czy o dane stanowisko może ubiegać się osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego. Analiza ta, prowadzona z uwzględnieniem przesłanek wynikających z art. 5 ust 2 dokonywana jest na poziomie urzędu, który jest zainteresowany zatrudnieniem pracownika.

W przypadku, gdy efektem przeprowadzonej analizy jest skierowanie do Szefa Służby Cywilnej stosownego wniosku, podlega on dodatkowej analizie, która ma gwarantować, że zostały spełnione ustawowe przesłanki wynikające z art. 5 ust. 2 ustawy dla konkretnego stanowiska pracy. Publikacja ogłoszenia o naborze bez uzyskania zgody Szefa Służby Cywilnej nie jest możliwa. Jednakże na raz wskazane za zgodą Szefa Służby Cywilnej stanowisko możliwe jest publikowanie kolejnych ogłoszeń o naborach. Należy jednak pamiętać, że jakakolwiek zmiana opisu stanowiska pracy aktualizuje konieczność skierowania do Szefa Służby Cywilnej wniosku w przypadku publikacji ogłoszenia o naborze ze wskazaniem, że o stanowisko pracy mogą ubiegać się również cudzoziemcy.

Obecnie obowiązująca ustawa o służbie cywilnej weszła w życie 24 marca 2009 r. Już 14 kwietnia 2009 r. zostało skierowane do dyrektorów generalnych urzędów, a za ich pośrednictwem również do kierowników urzędów wykonujących zadania dyrektora generalnego wystąpienie, w którym wskazano na nowe systemowe rozwiązania umożliwiające dostęp do służby cywilnej osobom nieposiadającym obywatelstwa polskiego.

### **Działania na rzecz realizacji obowiązku wynikającego z artykułu 5**

W roku 2009 do Szefa Służby Cywilnej wpłynęły dwa wnioski dotyczące wyrażenia zgody na wskazanie stanowisk, o które poza obywatelami polskimi mogą ubiegać się obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W obydwu przypadkach Szef Służby Cywilnej pozytywnie zaopiniował przedmiotowe wnioski, wyrażając zgodę na wskazanie stanowisk, których dotyczyły te wnioski, jako stanowisk, o które mogą ubiegać się również osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego.

Niewielka liczba kierowanych wniosków stała się impulsem do dalszych działań Szefa Służby Cywilnej w celu realizacji rozwiązania wynikającego z art. 5 ustawy o służbie cywilnej oraz zasady swobodnego przepływu pracowników Unii Europejskiej, w odniesieniu do tych obszarów administracji, w których dopuszczają to krajowe i unijne przepisy. W dniu 24 lutego 2010 r. Szef Służby Cywilnej skierował do dyrektorów generalnych urzędów, a za ich pośrednictwem do kierowników urzędów, w których zatrudnieni są członkowie korpusu służby cywilnej, wystąpienie zwracające uwagę na konieczność korzystania z rozwiązań zawartych w art. 5 ustawy o służbie cywilnej. Następnie, 18 października 2010 r., w oparciu o zebrane doświadczenia – pismo, w którym Szef Służby Cywilnej zawarł m.in. ogólne wytyczne dotyczące charakteru zadań wykluczających możliwość ubiegania się o stanowiska obywateli Unii Europejskiej w polskiej służbie cywilnej. Zaliczone zostały do nich czynności o charakterze umożliwiającym władcze kształtowanie uprawnień oraz podejmowanie uznaniowych decyzji w stosunku do obywateli lub/i podmiotów prywatnych, np. poprzez nakładanie grzywn w drodze mandatu, ingerowanie w prawa i wolności majątkowe obywateli czy też prowadzenie kontroli, których efektem może być podjęcie decyzji nakazującej lub zakazującej określonych działań.

Efektom wskazanych działań był znaczny wzrost zarówno kierowanych wniosków o wyrażenie zgody

na publikację ogłoszenia z możliwością ubiegania się o zatrudnienie przez cudzoziemców, jak również wzrost liczby dostępnych ogłoszeń o wolnych stanowiskach pracy dla tych osób. W roku 2010 do Szefa Służby Cywilnej wpłynęło 91 wniosków o wyrażenie zgody na wskazanie stanowisk, o które poza obywatelami polskimi mogą ubiegać się również osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego. W 77 przypadkach Szef Służby Cywilnej wyraził zgodę. Łącznie w roku 2010 opublikowano 88<sup>2</sup> ogłoszeń, o które mogły ubiegać się osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego. Natomiast w roku 2011 wpłynęło 138 takich wniosków, z czego w 118 przypadkach została wyrażona zgoda. W roku 2011 opublikowano 129<sup>3</sup> ogłoszeń o naborach na stanowiska, o które mogły ubiegać się osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego.

Odmowy wyrażenia zgody każdorazowo były poprzedzone gruntowną analizą, której celem było ustalenie czy zakres zadań i uprawnień realizowanych na stanowisku nie prowadzi do wykonywania przez osobę pracy, która polega na bezpośrednim lub pośrednim wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa. Odmowy dotyczyły m.in. stanowisk związanych z prowadzeniem postępowań podatkowych, wydawaniem decyzji, prowadzeniem kontroli (zarówno administracji publicznej, jak również prywatnych przedsiębiorców) oraz nakładaniem grzywien.

Stosowanie art. 5 ustawy stało się elementem ogólnokrajowych szkoleń poświęconych wybranym zagadnieniom funkcjonowania służby cywilnej, w tym procesowi naboru w służbie cywilnej. Podkreślanie podczas przedmiotowych szkoleń rozwiązań wynikających z art. 5 ustawy znacznie wpłynęło na świadomość dotyczącą prawidłowego postępowania w zakresie udostępnienia stanowisk pracy w służbie cywilnej również dla osób nieposiadających obywatelstwa polskiego.

Ponadto w dniu 23 lutego br. Szef Służby Cywilnej skierował do dyrektorów generalnych urzędów pismo przypominające o obowiązku stosowania rozwiązań wynikających z artykułu 5 ustawy o służbie cywilnej.

#### **Przypisy**

<sup>1</sup>Według stanu na dzień 26 stycznia 2012 r.

<sup>2</sup>Różnica w liczbie wydanych zgód wynika z faktu, że na wskazane przez Szefa Służby Cywilnej stanowisko może być ogłoszony nabór po raz kolejny, bez konieczności ponownego uzyskiwania zgody.

<sup>3</sup>Jak wyżej.

Dariusz Suprun  
Główny specjalista w Wydziale Naboru w Służbie Cywilnej oraz  
Kadr Wyższych Stanowisk w Służbie Cywilnej DSC KPRM

W kolejnym numerze „Przeglądu Służby Cywilnej” opublikujemy artykuł polemiczny Grzegorza Dostatniego, dotyczący zatrudniania cudzoziemców w polskiej służbie cywilnej.

W bieżącym wydaniu „Przeglądu...” na s. 51 publikujemy recenzję książki jego autorstwa, pt. „Koncepcja służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania”.

← powrót

## Polskie dobre praktyki z 6. Europejskiej Konferencji Jakości

W „Przeglądzie Służby Cywilnej” nr 5 (14) z 2011 r. informowaliśmy o zorganizowanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w Warszawie w dniach 29–30 września 2011 r. 6. Europejskiej Konferencji Jakości. Konferencja zgromadziła blisko 300 uczestników reprezentujących wyższy szczebel zarządzania w sektorze publicznym państw członkowskich Unii Europejskiej, państw współpracujących z Europejską Siecią ds. Administracji Publicznej – EUPAN (Norwegia, Szwajcaria), państw kandydujących (Chorwacja), państw Partnerstwa Wschodniego (Gruzja, Ukraina), a także państw pozaeuropejskich (USA) oraz instytucji uniijnych i organizacji międzynarodowych.

W ramach konferencji w trakcie 16 sesji równoległych zaprezentowano 41 przykładów dobrych praktyk z 25 krajów, w tym 5 przykładów z Polski. Polscy prelegenci reprezentowali Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu, Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Łodzi, Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Mazowiecki Urząd Wojewódzki oraz Izbę Skarbową w Bydgoszczy.

W bieżącym numerze „Przeglądu...” przedstawiamy przykłady dobrych praktyk z pierwszych dwóch ww. instytucji, a w kolejnym zostaną zaprezentowane następne. Publikacja artykułów ma na celu przybliżenie Czytelnikom zagadnień znajdujących się w centrum uwagi sektora publicznego w Europie za pomocą zilustrowania ich przykładami z „własnego podwórka”.

Konferencja pod hasłem “Doing the right things right. Towards a more result oriented public sector in Europe” poświęcona była zagadnieniom jakości oraz efektywności w zarządzaniu sektorem publicznym, które skupiały się wokół czterech głównych wątków tematycznych:

- przechodzenie od tradycyjnego „mikrozarządzania” konkretnymi organizacjami do „metazarządzania” wychodzącego poza strukturalne ograniczenia,
- prokliencka orientacja organizacji sektora publicznego,
- przywództwo w sektorze publicznym zorientowane na wyniki,
- wdrażanie w instytucjach publicznych sposobu myślenia i kultury pracy nakierowanej na długofalowe rezultaty działania.

W ramach tych wątków wyodrębniono dodatkowo obszary, które w bardziej szczegółowy sposób ilustrowały treść dobrych praktyk prezentowanych w trakcie danej sesji. Polskie przykłady prezentowane w niniejszym numerze znalazły się wśród przykładów ilustrujących następujące obszary: tworzenie warunków dla przywództwa zorientowanego na wyniki (I US Opole) oraz współprodukcja: zaangażowanie obywateli/klientów w osiąganie lepszych długofalowych rezultatów (WIH Łódź). Wspólny mianownik dla wszystkich praktyk stanowi zorientowanie na rezultaty. Jest to odpowiedź na coraz to nowe wymagania stawiane sektorowi publicznemu przez społeczeństwo oraz zmieniającą się sytuację gospodarczą. Jednocześnie wypracowanie podejścia wynikowego w administracji publicznej stanowi wyzwanie ze względu na wielowątkowość i wielowarstwowość tego zagadnienia. Polskie przykłady prezentowane podczas 6. Europejskiej Konferencji Jakości pokazują jak można sprostać temu wyzwaniu.

Zapraszamy do lektury!

Izabela Najda-Jędrzejewska

Radca Szefa KPRM w Wydziale Współpracy Międzynarodowej  
i Polskiej Prezydencji w Unii Europejskiej

Więcej informacji nt. 6. Europejskiej Konferencji Jakości  
(program, prezentacje, nagrania sesji transmitowanych online, lista uczestników)  
dostępnych jest na stronie [www.eupan.eu](http://www.eupan.eu).





## Rezultaty i strategiczne cele jednostki

System zarządzania w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu



**Halina Hoszowska**

Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu

*Urzędy skarbowe wchodzące w skład administracji publicznej mają do spełnienia misję publiczną, a ich działalność służy zarówno obywatelom, jak i społeczeństwu.*

*Szczególnie istotne jest więc, aby ich działanie ukierunkowane było na zadowolenie podatników i kształtowanie prawidłowego wizerunku urzędu w oczach społeczeństwa.*

*Realizacja strategicznych celów urzędu jest możliwa dzięki skutecznemu systemowi kierowania jednostką, opartemu na procesach zarządzania ryzykiem zewnętrznym i wewnętrznym. Dla zapewnienia wysokiej jakości świadczonych usług, a tym samym zaspokojenia potrzeb społeczeństwa istotne jest ukierunkowanie systemu zarządzania na rezultaty działania i wyniki. System taki nie tylko umożliwi realizację głównych celów jednostki, ale również pozwala na określenie, kiedy zostały one osiągnięte i w jakim stopniu. Kluczem do sukcesu jest wydajny proces pomiaru i oceny rezultatów pracy urzędu oraz wyników osiąganych zarówno przez poszczególne komórki organizacyjne, jak i pracowników.*

### Misja i strategiczne cele urzędu

Misja, strategiczne cele i główne obszary działalności urzędów skarbowych zdefiniowane są w wydawanym corocznie przez Ministerstwo Finansów dokumencie o nazwie „Zadania dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa”.

Naczelnik urzędu skarbowego ma jedynie nieznaczny wpływ na kształtowanie misji i strategicznych celów jednostki, gdyż zarządzając urzędem powinien uwzględniać kierunki polityki finansowej państwa określone przez Ministra Finansów. W praktyce urzędy skarbowe zobowiązane są do przestrzegania wytycznych zawartych w ww. dokumencie, określających misję, cele i zadania urzędu odrębnie na każdy rok kalendarzowy. Zgodnie z wytycznymi obowiązującymi w 2011 r.<sup>1</sup>, misją urzędu skarbowego było: *Pozyskiwanie dochodów budżetowych przy maksymalizacji poziomu dobrowolnego wypełniania obowiązków podatkowych oraz zapewnieniu podatnikom wysokiej jakości obsługi w warunkach jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego.*

**Anna Jackowska-Polewczak**

Kierownik Działu Kontroli w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu



Realizacja strategicznego celu związanego z zapewnieniem wpływów dochodów do budżetu państwa na określonym, odrębnie dla każdego podatku, poziomie następuje poprzez realizację celów operacyjnych, jakimi są:

- pobór podatków na poziomie założonym w ustawie budżetowej,
- poprawa efektywności i profesjonalnego działania administracji podatkowej,
- doprowadzenie do wysokiego poziomu dobrovolności wypełniania obowiązków podatkowych.

### Zakres swobody i wpływy polityczne

Pracownicy urzędu skarbowego wchodzą w skład korpusu służby cywilnej, który jest apolityczny. Zaznaczyć należy, że służbę cywilną ustanowiono w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, a zasady dostępu do niej oraz zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju określają m.in. przepisy ustawy o służbie cywilnej<sup>2</sup>. Naczelnik urzędu jest wybierany w drodze otwartego konkursu. Zarządzając jednostką, naczelnik urzędu kształtuje politykę kadrową jednostki – organizuje nabór kandydatów do korpusu służby cywilnej, a także jest zobowiązany upowszechniać informacje o wolnych stanowiskach pracy poprzez umieszczenie ogłoszenia o naborze w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym oraz nie wolno mu manifestować publicznie poglądów politycznych.

Wszystkie ww. uregulowania prawne jak również ustanowione w urzędzie zasady postępowania umożliwiają realizację kluczowych celów i zadań w sposób „niezależny”. Sprawiają również, że wyboru metod działania dokonuje naczelnik urzędu, który jest wspierany przez kadrę kierowniczą. Nadzorując pracę urzędu, naczelnik kreuje własne metody zarządzania jednostką, natomiast kierownicy zarządzając poszczególnymi komórkami organizacyjnymi urzędu, wdrażają indywidualne metody organizacji pracy.

## Zarządzanie ryzykiem wewnętrznym i zewnętrznym

Mając na względzie prawidłową realizację strategicznych celów jednostki, naczelnik urzędu skarbowego zarządza ryzykiem wewnętrznym i zewnętrznym. Dla osiągnięcia wysokiego stopnia efektywności i jakości pracy identyfikowane są obszary zagrożeń istniejące wewnątrz urzędu. Kreując własne strategie, kadra kierownicza nie tylko identyfikuje obszary zagrożeń i ocenia ich istotność, ale także określa metody i zakres podejmowanych działań. Ustala również zasady monitorowania i oceny skuteczności przyjętych rozwiązań. Proces ten ma priorytetowe znaczenie dla optymalnego i prawidłowego wykorzystania potencjału, jakim dysponuje urząd. W praktyce jest on bowiem niewystarczający do objęcia działaniem wszystkich obszarów ryzyka.

Kolejnym, niezmiernie istotnym elementem strategii zarządzania urzędem, zmierzającym do zapobiegania, ograniczania lub eliminowania negatywnego wpływu środowiska zewnętrznego na działalność urzędu, jest proces zarządzania ryzykiem zewnętrznym. Powołana przez naczelnika urzędu grupa robocza ds. zarządzania ryzykiem zewnętrznym identyfikuje obszary o najwyższym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości, które mogłyby zagrozić realizacji misji jednostki. Dodatkowo członkowie grupy szacują wartość poszczególnych ryzyk, ustalają i wdrażają działania zmierzające do zminimalizowania ich skutków, a także wprowadzają procedury monitorujące skuteczność podjętych działań.



Nowa siedziba Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu.

Fot. USO.

Dla uzyskania wysokiego poziomu dobrowolnego wypełniania obowiązków podatkowych podejmowane są zarówno działania prewencyjne, jak i działania o charakterze represyjnym, poprzez:

□ Stymulowanie poprawności podatkowej. Wychodząc z założenia, że większość podatników dobrowolnie wypełnia swoje obowiązki względem budżetu państwa, pracownicy urzędu starają się zapewnić podatnikom wysoką jakość usług, a tym samym ułatwić im załatwianie spraw w urzędzie. Dążą także do uproszczenia procedur, aby stawały się one coraz bardziej jasne i czytelne. W lutym 2010 r. została oddana do użytku nowa siedziba

urzędu, zaprojektowana w taki sposób, aby była jak najbardziej przyjazna dla podatników, w szczególności dla osób niepełnosprawnych. Realizowane są projekty zwiększające zaufanie społeczeństwa do administracji podatkowej, a także rozpowszechniane są informacje o realizowanej strategii działania, rezultatach pracy i prawie podatkowym. Podkreślić należy, że stymulowanie poprawności podatkowej jest procesem długotrwałym, polegającym na kreowaniu dobrego wizerunku administracji publicznej w oczach społeczeństwa oraz budowaniu zaufania społeczeństwa do administracji podatkowej;

□ Zapobieganie niepoprawności podatkowej. Z uwagi na to, iż obok podatników wykonujących poprawnie swoje obowiązki są też tacy, którzy decydują się na nieprawidłowe działania, podejmowane są próby zwiększenia świadomości podatników. Działania urzędu zmierzają do przekazania podatnikom czytelnej informacji o tym, że ich niepoprawność zostanie wykryta i podjęte będą stosowne działania represyjne. Wobec niepoprawnych podatników organ podatkowy może bowiem stosować środki represyjne, tj. nakładać kary, egzekwować zaległości itp.

Kluczowymi elementami strategii poprawności podatkowej są:

□ Budowanie zaufania społeczeństwa do administracji podatkowej. Prawidłowy dialog ze społeczeństwem jest podstawowym elementem w budowaniu relacji podatników z administracją podatkową. Istotnym czynnikiem kształtującym wzajemne stosunki pomiędzy społeczeństwem a urzędem skarbowym jest zaufanie, którego uzyskanie wymaga czasu i powinno być nieustannie pielęgnowane;

□ Jednoznacznie określone cele działania. Priorytetowym zadaniem urzędu jest uzyskanie jak najwyższego poziomu dobrowolności wypełniania obowiązków podatkowych przez podatników, a w rezultacie zwiększenie wpływów podatkowych i zmniejszenie liczby spraw spornych;

□ Przejrzystość i otwartość. Nie należy ograniczać dialogu z podatnikami do stwierdzenia – „takie jest prawo, kto popełnia błąd, ten płaci”. Upraszczając procedury i ułatwiając podatnikom wykonywanie ich obowiązków, urząd uzyskuje większą przejrzystość podejmowanych działań. Otwarcie urzędu i reagowanie na potrzeby społeczeństwa i jego obywateli zwiększa poziom dobrowolnego wypełniania obowiązków podatkowych;

□ Zarządzanie ukierunkowane na rezultaty. Powinno ono być zbudowane na gruncie wzajemnego zaufania, wiarygodności i szacunku. Jedynie wzajemne zrozumienie i współpraca, zarówno w płaszczyznach poziomych jak i pionowych, przy jednoczesnym zaangażowaniu wszystkich uczestników tego procesu pozwalają na osiągnięcie pożądaných rezultatów. Ważnym jest, aby w dążeniu do osiągnięcia jak najlepszych wyników nie zapominać o pracownikach i ich potrzebach;

□ Sprawny informatyczny system wspomagania. Wykorzystanie nowoczesnych narzędzi informa-



tycznych jak i nowoczesnego sprzętu informatycznego decyduje o sprawności i efektywności pracy całego urzędu. Należy jednak zaznaczyć, że w procesie ustalania priorytetów działania oraz zarządzania ryzykiem zewnętrznym istotny jest prawidłowy wybór podmiotów do kontroli. Celem urzędu jest bowiem kontrolowanie tylko tych podatników, którzy potencjalnie popełniają błędy. Typowanie podmiotów do kontroli podatkowej jest obecnie wspomagane przez tzw. ANALIZĘ GRUPOWĄ. Funkcjonalność ta umożliwia kierowanie do kontroli podmiotów o najwyższym wskaźniku ryzyka, których działalność charakteryzuje się wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia nieprawidłowości. Ważna jest tutaj rola kadry kierowniczej, która decyduje o tym, jaka jest waga i istotność zagrożeń funkcjonujących w poszczególnych obszarach ryzyka;

□ Efektywny system monitorowania i oceny osiąganych rezultatów. Opiera się on na badaniu jakości i skuteczności działania urzędu oraz badaniu poziomu zadowolenia klientów.

### **Wewnętrzna organizacja urzędu**

Struktura organizacyjna urzędu ma charakter pionowy. Pracami urzędu kieruje naczelnik, który jest wspomagany przez zastępców oraz kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu. Kierownictwo jednostki posiada uprawnienia decyzyjne i konsultacyjne. Kadra kierownicza jest odpowiedzialna za podejmowanie decyzji, akceptowanie i tworzenie planów, raportów, projektów itp. Uprawnienia i obowiązki są delegowane przez naczelnika urzędu na jego zastępców, kierowników komórek organizacyjnych oraz dalej na pracowników urzędu. Przy czym ich zakres jest uzależniony od miejsca (poziomu) zajmowanego w strukturze organizacyjnej urzędu oraz rodzaju wykonywanych zadań. System taki umożliwia osiąganie bardzo dobrych wyników pracy. Wiedząc, że jednym z podstawowych warunków efektywnego zarządzania jest jasny i czytelny proces delegowania praw i obowiązków, dla każdego pracownika ustala się zakres uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności. Pracownikom pozostawia się jednak „wolną” przestrzeń na realizację własnych pomysłów i umożliwia kreowanie indywidualnych projektów.

Na podkreślenie zasługuje również ujednolicony tryb postępowania w urzędzie. W celu uzyskania pełnej zgodności podejmowanych decyzji z obowiązującymi przepisami prawa oraz wytycznymi, w urzędzie utworzono jednolite wzorce postępowania, a także instrukcje i mapy występujących w jednostce procesów. Powołany przez naczelnika urzędu zespół ds. zarządzania jakością czuwa nad tym, aby dokumenty tworzone w urzędzie miały nie tylko treść, ale i formę zgodną z obowiązującymi normami. Zarządzanie jakością, a także wprowadzenie podejścia procesowego służy lepszej realizacji sprawnego i efektywnego wykonywania powierzonych urzędowi zadań oraz gwarantuje ochronę praw obywateli w relacjach z urzędem.

### **Kompetencje pracowników i kadry kierowniczej**

Nie bez znaczenia dla osiągnięcia wysokiej jakości świadczonych usług pozostają kwalifikacje zawodowe pracowników urzędu. Większość pracowników urzędu posiada nie tylko wyższe wykształcenie, ale i ukończone studia podyplomowe bądź kursy zawodowe. Ponadto, z uwagi na nieustanne zmiany prawa podatkowego organizowane są szkolenia i narady, tak aby pracownicy na bieżąco doskonalili swoje umiejętności i uaktualniali wiedzę. Pracownicy urzędu biorą również udział w szkoleniach zewnętrznych, a nabytą wiedzę i uzyskane informacje przekazują kaskadowo pozostałym pracownikom.

W praktyce istotne jest to, aby pracownicy wiedzieli jak postępować, do kogo zwrócić się po pomoc, radę czy wsparcie. Dlatego też pracownicy urzędu posiadają nie tylko kwalifikacje i umiejętności, ale również wsparcie niezbędne dla efektywnej pracy.

### **System monitorowania i oceny efektów pracy**

Efekty pracy urzędu monitorowane są przez naczelnika urzędu oraz kadre kierowniczą poprzez:

- wewnętrzną kontrolę danych wprowadzanych do poszczególnych systemów informatycznych,
- analizę kwartalnych mierników,
- omawianie wyników działania z pracownikami,
- porównywanie osiągniętych przez urząd rezultatów z wynikami uzyskanymi przez inne, duże urzędy skarbowe,
- omawianie efektów pracy w gronie kadry kierowniczej.

System oceny działania urzędu oparty jest głównie na:

□ Kwartalnych miernikach, które pozwalają na pomiar stopnia realizacji celów oraz wyników działania urzędu. Są one istotne dla oceny efektów pracy osiąganych przez urząd i poszczególne komórki organizacyjne. Ich monitoring sprawia, że możliwa jest ocena jakości świadczonych przez urząd usług. Mierniki dostarczają wielu cennych informacji wspomagających kierownictwo urzędu w zarządzaniu jednostką. Pozwalają również na określenie działań niezbędnych do podjęcia w celu poprawy oraz zwiększenia efektywności pracy. W 2011 r. funkcjonowało wiele mierników oceny pracy urzędu skarbowego. Zaznaczyć jednak należy, że sama obserwacja mierników nie jest wystarczająca. Niezbędne jest również nieustanne porównywanie bieżących wyników z wynikami docelowymi, do osiągnięcia których urząd dąży, oraz podejmowanie właściwych decyzji;

□ Systemie okresowych ocen członków korpusu służby cywilnej. Każdemu pracownikowi zależy na uzyskaniu jak najwyższej oceny pracy. Tak więc procesem o istotnym znaczeniu jest system okresowych ocen członków korpusu służby cywilnej. Oceny pracy pracowników urzędu są dokonywane co dwa lata i zawierają opis zarówno silnych, jak i słabych stron ich działania. Głównym zadaniem tego systemu jest motywowanie pracowników do

coraz lepszej pracy, a oceny brane są pod uwagę przy awansowaniu oraz nagradzaniu pracowników;

Badaniu poziomu zadowolenia klientów urzędu. Badania te prowadzone są przy pomocy formularzy wypełnianych przez podatników, głównie w trakcie „dni otwartych urzędu”. Pozwalają one na poznanie nie tylko pozytywnie ocenianych przez podatników działań urzędu, ale i słabych punktów jego działalności, tj. działań ocenianych negatywnie.

W celu uzyskania jak najlepszych rezultatów działania proces oceny pracy urzędu, poszczególnych jego komórek oraz pracowników ma charakter ciągły. Korzystając z możliwości wykorzystania wskaźników pomiaru efektów pracy, działania pracowników są oceniane przez kadrę kierowniczą i naczelnika urzędu. Wiedząc, że istotne znaczenie dla funkcjonowania urzędu ma prawidłowa komunikacja wewnętrzna, organizowane są narady, w trakcie których pracownicy są informowani o wynikach osiąganych przez urząd oraz poszczególne komórki organizacyjne. Wszyscy pracownicy są ponadto informowani o wynikach oceny ich własnej pracy. Warto nadmienić, że mierzona miernikami jakość pracy Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu ciągle się poprawia. Jest to możliwe dzięki dużemu zaangażowaniu naczelnika urzędu, kadry kierowniczej oraz pracowników urzędu.

### Podsumowanie

Polska administracja podatkowa podlega zmianom zmierzającym do poprawy skuteczności i efektywności działań oraz otwarcia na potrzeby klienta. Ważne jest aby zrozumieć, że podatnicy to klienci organów podatkowych, którzy oczekują dobrej i uprzejmej obsługi. Z drugiej strony, strategicznym celem urzędów skarbowych jest zapewnienie wpływów dochodów do budżetu państwa na „wysokim” poziomie. Dążąc do realizacji tego celu, urzędy skarbowe wpływają na zachowanie podatników, co w rezultacie powoduje zwiększenie poziomu dobrowolności wypełniania obowiązków podatkowych. Zaznaczyć tutaj należy, że kluczowym wyzwaniem, któremu musi sprostać urząd skarbowy, jest kreowanie właściwego wizerunku w oczach podatników. Wizerunek ten powinien odzwierciedlać dwa podstawowe oblicza urzędu: przyjazne skierowane do lojalnych, dobrych podatników oraz

restrykcyjne – zwrócone w stronę podatników niepoprawnych. Główną rolą kierownictwa urzędu jest równoważenie funkcji usługowej i kontrolnej. Strategia zarządzania urzędem powinna więc obejmować wszystkie elementy strategii zarządzania ryzykiem wewnętrznym i zewnętrznym, zaczynając od edukacji podatników, a kończąc na prowadzeniu postępowań kontrolnych bądź egzekucyjnych.

Ważne jest również, by zarządzać urzędem w sposób pozwalający na racjonalne wykorzystanie jego zasobów. Publiczne środki są bowiem limitowane i często niewystarczające na prowadzenie wszystkich istotnych działań.

W celu zobrazowania sposobu działania urzędu przedstawiono poniżej najważniejsze etapy, które są wzajemnie ze sobą powiązane oraz istotne dla końcowych rezultatów działania jednostki:

- Obserwacja środowiska zewnętrznego podejmowana w celu szybkiej reakcji na zmiany w nim zachodzące oraz na potrzeby i żądania społeczeństwa;
- Zapewnienie wysokiej jakości usług w celu osiągnięcia wysokiego poziomu dobrowolności wypełniania obowiązków podatkowych;
- Typowanie do kontroli podatników „niepoprawnych”;
- Prowadzenie kontroli podatkowych;
- Wydawanie decyzji podatkowych;
- Egzekucja zaległości;
- Prowadzenie postępowań karnych skarbowych;
- Ciągłe monitorowanie efektów pracy;
- Ocena osiągniętych wyników i efektów w celu poprawy jakości pracy.

Kreowanie miar i wskaźników nie może być jedynie czynnością samą w sobie. Prawdziwa wartość mierników polega na ich wykorzystaniu dla poprawy jakości i efektywności pracy całego urzędu.

---

### Przypisy

<sup>1</sup>Zadania dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w 2011r. oraz wytyczne do ich realizacji. Warszawa 2011 r.

<sup>2</sup>Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz.1505 ze zmianami).



## Interakcja z konsumentami

Nowa „twarz” Inspekcji Handlowej



**Marek Jacek Michalak**

Łódzki Wojewódzki Inspektor  
Inspekcji Handlowej w Łodzi

### **Rola mediacji w realizowaniu polityki prokonsumenckiej**

Od lat wzrasta zainteresowanie różnymi sposobami pozasądowego rozwiązywania sporów, takimi jak: mediacja, arbitraż, koncyliacja, komisje skargowe, mechanizmy ombudsmkańskie. Kraje zainteresowane takimi mechanizmami wprowadzają je do swoich systemów prawnych, dostrzegając wyłącznie pozytywne aspekty pozasądowego rozstrzygnięcia sporów z udziałem „strony trzeciej”, dającego możliwość szybkiego i – co najważniejsze – taniego rozpatrzenia konfliktu stron, bez potrzeby sięgania do skomplikowanej maszyny sądowej i ni-wiadomego jej wyroku.

Alternatywnym systemem rozstrzygnięcia sporów (Alternative Dispute Resolution – ADR) zainteresowała się również Unia Europejska, traktując go jako priorytet w obszarze ochrony konsumentów. Naczelnym posunięciem Komisji w obszarze rozwoju alternatywnego systemu rozstrzygnięcia sporów było wydanie w 1998 r. i 2001 r. zaleceń określających kryteria, jakim powinny podlegać ciała rozstrzygające w trybie pozasądowym. Są to:

- Zalecenie Komisji 98/257/EC z dnia 30.03.1998 r. dotyczące zasad stosowanych przez instytucje odpowiedzialne za pozasądowe rozstrzygnięcie sporów konsumenckich ( Dz. Urz. UE L 115 z 1998 r.),
- Zalecenia Komisji 2001/310/EC dotyczące zasad stosowanych przez instytucje pozasądowe, odpowiedzialne za polubowne rozstrzygnięcie sporów konsumenckich (Dz. Urz. UE L 109 z 2001 r.).

Zalecenia powstały na podstawie art. 155 Traktatu Europejskiego – w ramach kompetencji Komisji do zagwarantowania właściwego funkcjonowania i rozwoju jednolitego rynku.

W kwietniu 2002 r. Komisja Europejska przyjęła dokument zwany Zieloną księgą na temat alternatywnych metod rozwiązywania sporów. W lipcu 2004 r. Komisja zaczęła wprowadzać w życie kodeks postępowania dla mediatorów, w październiku 2004 r. przedłożono Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Europejskiej projekt dyrektywy ramowej w sprawie mediacji. Zielona księga, kodeks postępowania dla mediatorów oraz projekt dyrektywy stanowią efekt części trwających obecnie prac Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie stworzenia przestrzeni zapewniającej obywatelowi możliwość efektywnego korzystania ze swoich praw.

### **Inspekcja Handlowa – organ kontrolny**

Inspekcja Handlowa jest wyspecjalizowanym organem kontroli państwowej, powołanym do ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. Działa na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (DzU nr 4 z 2001 r., poz. 25 z późn. zm.). Zadania inspekcji wykonują Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz wojewodowie przy pomocy wojewódzkich inspektorów inspekcji handlowej wchodzących w skład zespolonej administracji rządowej w województwach.

Działalnością IH kieruje Prezes UOKiK przy pomocy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W skład urzędu wchodzi centrala i delegatury UOKiK. Centralę tworzą departamenty i komórki równorzędne (w tym Departament Inspekcji Handlowej) oraz 9 laboratoriów kontrolno-analitycznych wykonujących zadania na rzecz Inspekcji Handlowej.

W ostatnich latach systemy alternatywnego rozstrzygnięcia sporów zyskują nowy wymiar. Jest to związane z rozwojem nowych technologii, pozwalających na rozwiązywanie sporów za pośrednictwem Internetu. Jest to tzw. On-line Dispute Resolution – ODR.

Kraj nasz, jako członek Unii Europejskiej, uczestnicząc w realizacji polityki prokonsumenckiej, również kładzie coraz większy nacisk na stosowanie form polubownego rozwiązywania sporów, propagując postępowanie mediacyjne, stałe polubowne sądownictwo konsumenckie oraz arbitraż. Inspekcja Handlowa jako instytucja powołana do ochrony praw konsumentów również uczestniczy w tych działaniach.

Ustawowe działania Inspekcji Handlowej to nie tylko dbałość o zapewnienie konsumentom – jako zbiorowości – bezpieczeństwa i gwarancji zdrowotności nabywanych produktów, rzetelności w handlu i świadczonych usługach, ale także daleko idąca pomoc konsumentowi jako jednostce w dochodzeniu jego słuszych roszczeń wobec przedsiębiorcy.

Możliwość niesienia pomocy obywatelowi jako jednostce dała naszemu rządowi nowelizacja ustawy o Inspekcji Handlowej, która rozszerzyła zakres naszych działań o możliwość prowadzenia mediacji w sporach cywilnoprawnych oraz możliwość rozstrzygnięcia tych sporów przed stałymi polubownymi sądami konsumenckimi (SPSK), działającymi przy wojewódzkich inspektoratach inspekcji handlowej.

### Główne zadania Inspekcji Handlowej:

- Kontrola legalności i rzetelności działania przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie produkcji, handlu i usług;
- Kontrola wyrobów wprowadzanych do obrotu w zakresie zgodności z zasadniczymi lub innymi wymaganiami określonymi w przepisach odrębnych, z wyłączeniem produktów podlegających nadzorowi innych właściwych organów;
- Kontrola produktów w rozumieniu ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (DzU nr 229, poz. 2275, z późn. zm.) w zakresie spełniania ogólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa;
- Kontrola substancji chemicznych, ich mieszanin, wyrobów i detergentów przeznaczonych dla konsumentów, w zakresie określonym w przepisach o substancjach chemicznych i ich mieszaninach;
- Kontrola produktów znajdujących się w obrocie handlowym lub przeznaczonych do wprowadzenia do obrotu oraz kontrola usług;
- Kontrola przestrzegania przez sprzedawców detalicznych i sprzedawców hurtowych przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużyciu sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (DzU nr 180, poz. 1495, DzU z 2008 r. nr 223, poz. 1464 oraz DzU z 2009 r. nr 79, poz. 666);
- Kontrola przestrzegania przez sprzedawców detalicznych i sprzedawców hurtowych przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (DzU nr 79, poz. 666);
- Podejmowanie mediacji w celu ochrony interesów i praw konsumentów;
- Organizowanie i prowadzenie stałych polubownych sądów konsumenckich;
- Prowadzenie poradnictwa konsumenckiego;
- Wykonywanie innych zadań określonych w ustawie o Inspekcji Handlowej lub przepisach odrębnych.

Nie oznacza to jednak, że Inspekcja Handlowa nie prowadziła działań mediacyjnych przed 2000 r. W Łódzkim Wojewódzkim Inspektoracie pierwsze mediacje prowadzone były już w początkach lat dziewięćdziesiątych. Wsparcie prawne stanowiły wówczas wyłącznie kodeks cywilny i kodeks postępowania administracyjnego. Inspektorat zmuszony był podejmować mediacje, bowiem klient jako nabywca wadliwego towaru lub usługi oczekiwał od Inspekcji Handlowej skutecznej pomocy w dochodzeniu swoich roszczeń wobec prywatnego przedsiębiorcy.

Od stycznia 1998 r. mediacje w Wojewódzkim Inspektoracie realizowane były w ramach wydzielonego Zespołu Ochrony Konsumentów, który od grudnia 2001 r. przekształcono w Wydział Ochrony Konsumentów. Pracownicy zajmujący się prowadzeniem mediacji i poradnictwem konsumenckim to początkowo osoby o długoletnim stażu pracy w inspektoracie, wybrani nieprzypadkowo ze

względu na posiadane predyspozycje, niezbędne w pełnieniu roli mediatora. Wiele lat pracy mediacyjnej przed wprowadzeniem do ustawy zapisu o mediacji jako nowym zadaniu Inspekcji Handlowej to okres ciągłej nauki, wymiany wzajemnych doświadczeń, szukania nowych najlepszych sposobów i metod pracy, służących jednemu celowi – niesieniu pomocy konsumentowi w dobie gospodarki wolnorynkowej. Brak do grudnia 2000 r. zapisu ustawowego dotyczącego prowadzenia mediacji, brak wytycznych w tym zakresie zmusił inspektorat do wypracowania własnych schematów i zasad prowadzenia mediacji. Oczekiwał tego konsument, traktując Inspekcję Handlową jako naczelną instytucję broniącą praw konsumentów.

Nie bez znaczenia było więc wprowadzenie przez ustawodawcę kolejnych aktów prawnych, regulujących kwestię zawierania umów sprzedaży i praw nabywcy, związanych z zakupem towarów i usług niewłaściwej jakości. Bardzo pomocne okazało się również opracowanie i wdrożenie wytycznych dotyczących mediacji, opracowanych na podstawie Zaleceń Komisji (2001/310/WE) z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie zasad dotyczących organów pozasądowych, uczestniczących w polubownym rozstrzygnięciu sporów konsumenckich. Wytyczne te określiły w sposób jasny zasady zachowania bezstronności, przejrzystości, efektywności i uczciwości przy podejmowaniu i prowadzeniu mediacji oraz sposób przejrzystego dokumentowania ustaleń mediacyjnych.

Wprowadzenie mediacji do zadań Inspekcji Handlowej miało niebagatelny wpływ na zmianę wizerunku instytucji. Inspekcja Handlowa przestała być postrzegana wyłącznie jako „policjant handlowy”, ścigający winnych nieprawidłowości w obrocie handlowym. Sceptyczni początkowo przedsiębiorcy, nieufnie nastawieni do propozycji uczestnictwa w mediacji, szybko przekonali się, że mediacja to najprostsza forma rozstrzygnięcia sporu cywilnoprawnego. Oni sami, pręcej czy później, stawali się pokrzywdzonymi, szukającymi pomocy w Inspekcji Handlowej.

Trudno nie dostrzec istotnych korzyści płynących dla obydwu stron sporu z prowadzonych mediacji, takich jak:

- brak kosztów sądowych, często istotnych,
- szybkość przebiegu mediacji,
- dobrowolność uczestnictwa w mediacji i możliwość wycofania się z niej na każdym etapie jej przebiegu,
- całkowita poufność przebiegu mediacji,
- kompromis, często korzystny dla obydwu stron.

Zainteresowanie konsumentów prowadzeniem mediacji przez Wojewódzki Inspektorat w Łodzi jest wysokie. Od lat tą drogą zostaje rocznie załatwionych ponad tysiąc spraw, zakończonych w 80 proc. wynikiem satysfakcjonującym klienta. Mimo prowadzonych w ostatnich latach przez inspektorat akcji propagujących działalność stałego polubownego sądu konsumenckiego, w dalszym ciągu klienci Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektoratu pre-



ferują mediację. Podobnie przedsiębiorcy chętniej deklarują uczestnictwo w mediacji niż w postępowaniu przed SPSK. Zdecydowana większość wpływających wniosków konsumenckich o rozpatrzenie sporu przez SPSK spotyka się z odmową przedsiębiorców uczestnictwa w takim postępowaniu. Wyrażają oni jednocześnie zgodę na polubowne rozwiązanie sporu w drodze mediacji. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, iż większość wniosków konsumenckich o rozpatrzenie sporu przed SPSK dotyczy firm, których siedziby znajdują się poza terenem województwa łódzkiego.

Optymistycznym akcentem zauważalnym od kilku lat jest to, iż coraz chętniej przedsiębiorcy deklarują uczestnictwo w mediacji. Świadczy to o tym, że przedsiębiorcy zrozumieli pozytywną stronę działań mediacyjnych, które w krótkim czasie, bez ponoszenia dodatkowych kosztów i konieczności stawiennictwa w sądzie w roli pozwanego doprowadzają do polubownego zakończenia długo trwającego sporu.

Mamy za sobą wiele lat doświadczeń związanych z pełnieniem roli mediatora w sporze pomiędzy konsumentem a przedsiębiorcą. Wiemy, że obecnie działalność mediacyjna urzędu postrzegana jest przez obywateli bardzo pozytywnie. Skuteczność tych działań dostrzegają również inne instytucje, broniące praw konsumentów, jak: Miejski Klub Federacji Konsumentów czy powiatowi rzecznicy konsumentów. Mimo posiadania szerszych od Inspekcji Handlowej uprawnień w zakresie ochrony obywatela, ze względu na możliwość popierania i wytaczania powództwa przed sądem powszechnym, w wielu przypadkach instytucje te kierują

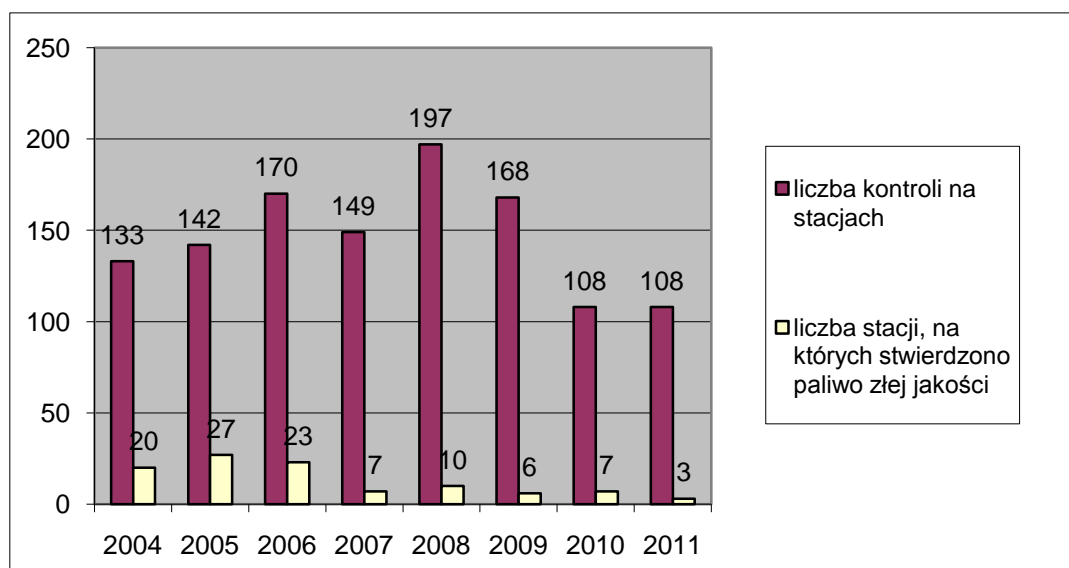
konsumenta do naszego urzędu bądź przekazują do inspektoratu złożone do nich prośby klientów o pomoc. Działalność mediacyjna Inspekcji Handlowej powinna być konsekwentnie realizowana w następnych latach.

### Monitorowanie jakości paliw

W 2011 r. przeprowadzono 108 kontroli jakości paliw (w tym 31 kontroli jakości gazu LPG), kwestionując paliwo na 3 stacjach. Ogółem na zbadanych 115 próbek paliw 3 nie spełniały obligatoryjnych wymagań. Olej napędowy (1 próba) posiadał niewłaściwy skład frakcyjny, tj. 95 proc. objętości próby przedestylowało do temp. 380,7°C zamiast do temp. maksymalnie 360°C, zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach. W gazie LPG (2 próbki) wykryto zawyżoną ilość siarki i stwierdzono niewłaściwą klasę korozji. Na 6 stacjach przedsiębiorcy nie zamieścili również wymaganych informacji dotyczących zawartości biokomponentów w paliwach ciekłych. W sprawach skierowano zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia występku z art. 31 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (DzU nr 169, poz. 1200 z późn. zm.).

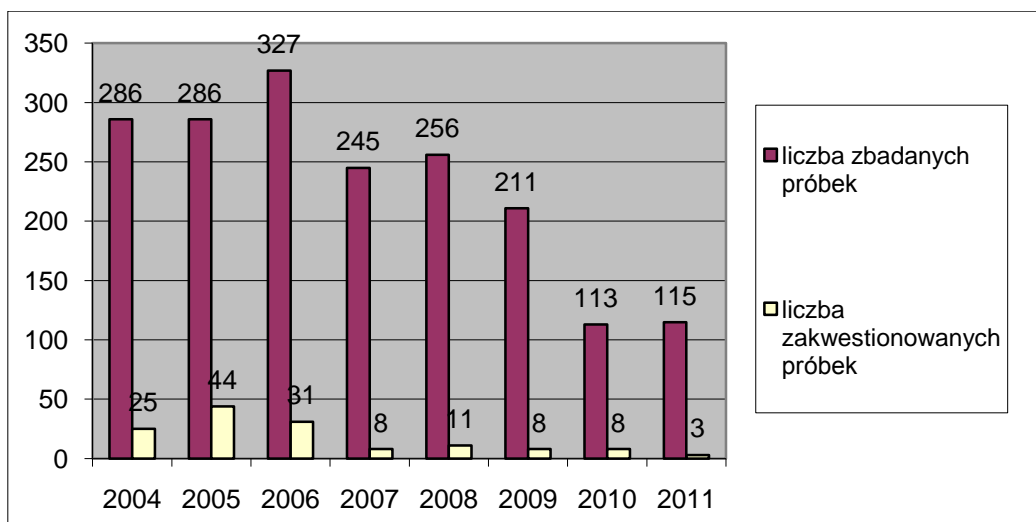
Dzięki systematycznym kontrolom jakości paliw zmalała liczba stacji, na których stwierdzono paliwo niespełniające wymagań. Mimo mniejszej liczby stwierdzanych nieprawidłowości kontrole jakości paliw powinny być kontynuowane, przynajmniej na dotychczasowym poziomie, aby przedsiębiorcy nie pozostawali bez inspekcyjnego nadzoru i aby ochrona konsumenta, który kupuje bardzo drogie paliwo, była jak najbardziej skuteczna.

**Tabela 1.** Liczba kontroli na stacjach paliw w latach 2004–2011 i liczba stacji z paliwami złej jakości.





**Tabela 2.** Liczba zbadanych i zakwestionowanych próbek paliw w latach 2004–2011.



### Nowa „twarz” Inspekcji Handlowej

Podejście Inspekcji Handlowej do kontrolowanego zmieniło się znacząco. Wcześniejsze, bardziej rygorystyczne i restrykcyjne działania nastawione na karanie przedsiębiorcy za każdą najdrobniejszą nieprawidłowość przekształciło się w aktywność, której głównym celem jest eliminowanie istniejących bądź potencjalnych zagrożeń związanych z wprowadzaniem do obrotu handlowego produktami.

W przypadku uchybień mniej istotnych, tzn. jeśli niezgodność ma niewielki wpływ na bezpieczeństwo użytkownika, a jej wyeliminowanie jest stosunkowo łatwe (np. brak oznaczeń, ostrzeżeń, informacji) w pierwszej kolejności umożliwiamy przedsiębiorcy podjęcie dobrowolnych działań zmierzających do usunięcia niezgodności. Dopiero w przypadku braku reakcji ze strony przedsiębiorcy sięgamy po instrumenty administracyjne, wszczynamy postępowanie administracyjne, wydajemy decyzje itp.

Zawsze służymy radą i pomocą. Bez względu na to, czy z pytaniem zwraca się do nas konsument czy przedsiębiorca, zawsze staramy się, w miarę swoich kompetencji, udzielić szczegółowej i wyczerpującej odpowiedzi na zgłaszany problem. Rocznie udzielamy ponad 10 000 porad i instruktaży, wyjaśniając główne kwestie związane z reklamacjami zakupionych przez konsumentów towarów oraz z przepisami obowiązującymi przy prowadzeniu działalności gospodarczej.

Niejednokrotnie zgłaszane przez konsumentów sygnały o zaobserwowanych nieprawidłowościach stają się podstawą do wszczęcia kontroli. W takim trybie, w roku ubiegłym przeprowadziliśmy 279 inspekcji. W 174 przypadkach przekazane przez konsumentów informacje potwierdziły się, a nasze działania pozwoliły na szybkie usunięcie nieprawidłowości. Skargi konsumentów są więc dla nas cennym materiałem, który wykorzystujemy w pracy kontrolnej.

Prowadzimy również stałą obserwację rynku pod kątem pojawiania się nowych zjawisk, nie zawsze

pozytywnych. Dzięki temu udało nam się ujawnić praktykę niektórych nieuczciwych producentów, dotyczącą kierowania do obrotu zafalszowanych produktów, np.:

- serów dojrzewających, masła (tłuszcz mleczny zastąpiono tłuszczem roślinnym nawet w 93 proc.),
- pizzy przygotowanych z dodatkiem wyrobów seropodobnych zamiast sera,
- mięsa i potraw (np. zastąpienie cielęciny tańszą wieprzowiną).

W tych przypadkach – niestety – dobrowolne działania nie są wystarczające. Zatem wykorzystując uprawnienia uzyskane na mocy ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (DzU z 2005 r. nr 1887, poz. 1577 z późn. zm.) Inspekcja Handlowa nakłada kary pieniężne. W 2011 r. Łódzki Wojewódzki Inspektor wydał 82 decyzje, wymierzając kary pieniężne w łącznej kwocie 165 167 zł.

Biorąc pod uwagę wpływające do inspektoratu skargi i informacje, zmiany w uregulowaniach prawnych jak również własne spostrzeżenia, podejmujemy nowe tematy kontroli. Jako przykład można tu przytoczyć kontrole gazu LPG, kontrole biopaliw, kontrole przestrzegania wymagań związanych z wprowadzeniem naziemnej telewizji cyfrowej, czy też kontrole gatunkowości mięsa oraz rzetelności informacji w menu w placówkach gastronomicznych (głównie w pizzeriach).

Jednak najbardziej radykalną zmianą „twarzy” inspekcji jest uprzedzanie przedsiębiorcy o zamiarze przeprowadzenia kontroli. Nam wydłużyła to wprawdzie procedurę kontroli, ale przedsiębiorca unika stresu związanego z niezapowiedzianą wizytą inspektorów.

Podsumowując, Inspekcja Handlowa działając nieprzerwanie od ponad 60 lat, sukcesywnie zmienia swój wizerunek, jednocześnie chroniąc interesy i prawa konsumentów oraz interesy gospodarcze państwa.

← powrót

## System przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym jako część systemu zarządzania jakością w Okręgowym Urzędzie Górniczym w Rybniku



**Mgr inż. Zbigniew Schinohl**

Dyrektor Okręgowego  
Urzędu Górniczego  
w Rybniku

1 marca 2006 r. w Okręgowym Urzędzie Górniczym w Rybniku wprowadzono System Zarządzania Jakością (SZJ), zgodny z wymaganiami

normy PN-EN ISO 9001;2001 „Systemy zarządzania jakością. Wymagania”, a następnie – 15 grudnia 2010 r. – System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym jako część SZJ.

System Zarządzania Jakością został wdrożony w celu wykazania stałego dążenia urzędu do dostarczania usług spełniających oczekiwania klientów i zwiększania ich zadowolenia oraz wspomagania skutecznego nadzoru nad działalnością urzędu.

W celu spełnienia wymagań normy PN-EN ISO 9001;2001 (obecnie 9001;2009):

- zidentyfikowano i opisano zachodzące w urzędzie procesy, z podziałem na procesy w obszarach zarządzania i doskonalenia (główne i wspomagające) oraz przedstawiono ich wzajemne powiązania (mapa procesów),
  - zapewniono zasoby ludzkie i materialne niezbędne do wdrożenia i prawidłowego funkcjonowania systemu,
  - opracowano i wdrożono przewidziane normą procedury postępowania,
- a także:
- okresowo przeprowadzane są wewnętrzne audyty jakości i przeglądy zarządzania,
  - podejmowane są odpowiednie działania zapobiegawcze i korygujące,
  - systematycznie przeprowadzane są szkolenia pracowników.



Uroczyste wręczenie certyfikatu w trakcie uroczystości barbórkowych w Wyższym Urzędzie Górniczym w Katowicach.

Fot. WUG.

**Mgr inż. Wiesław Kopiec**

Zastępca Dyrektora  
Okręgowego Urzędu  
Górniczego w Rybniku



23 listopada 2006 r. wdrożony system został poddany z wynikiem pozytywnym audytowi certyfikującemu przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji SA w Warszawie.

Zgodnie z wymaganiami normy, Urząd Okręgowy w Rybniku utrzymuje i stale doskonali system zarządzania jakością, wdraża działania niezbędne do osiągnięcia zaplanowanych celów i doskonali realizowane procesy.

### Okręgowy Urząd Górniczy w Rybniku

Okręgowy Urząd Górniczy w Rybniku obejmuje działalnością część obszaru województwa śląskiego, tj. powiaty: cieszyński (z wyłączeniem gmin Brenna, Istebna oraz miast Ustroń i Wisła), pszczyński, raciborski, rybnicki i wodzisławski oraz miasta na prawach powiatu: Jastrzębie-Zdrój, Rybnik i Żory. Podstawą prawną działania OUG w Rybniku jest ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (DzU nr 163, poz. 981).

Dyrektor okręgowego urzędu górniczego jest terenowym organem administracji rządowej, podległym Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego.

Obecnie Okręgowy Urząd Górniczy w Rybniku nadzoruje następujące zakłady górnicze:

- 8 czynnych kopalń węgla kamiennego, w tym 2 dwuruchowe,
- 1 kopalnię węgla kamiennego w budowie,
- 1 zakład wykonujący określone roboty podziemne z zastosowaniem techniki górniczej,
- 6 otworowych zakładów górniczych,
- 60 odkrywkowych zakładów górniczych.

Ponadto urząd sprawuje nadzór i kontrolę nad Okręgową Stacją Ratownictwa Górniczego Wodzisław w Wodzisławiu Śląskim, a także 28 jednostkami organizacyjnymi trudniącymi się szkoleniem pracowników zakładów górniczych.

Według stanu na 31 grudnia 2011 r., w nadzorowanych kopalniach węgla kamiennego zatrudnionych było ogółem około 42 000 pracowników (własnych oraz zatrudnionych w firmach usługowych), w tym około 7 220 osób dozoru i kierownictwa.



O różnorodności nadzorowanych zakładów górniczych świadczą poniższe zdjęcia:



Jastrzębska Spółka Węglowa SA KWK „Borynia-Zofiówka” Ruch Zofiówka w Jastrzębiu-Zdroju. Fot. OUG w Rybniku.



Zakład Eksploatacji Kruszyw „Racibórz” – eksploatacja spod lustra wody. Fot. OUG w Rybniku.



Odkrywkowy Zakład Górniczy „Kopalnia Wapienia Leszna Górna”. Fot. OUG w Rybniku.



Otworowy Zakład Górniczy „NWR Karbonia SA” w Kaczycach. Fot. OUG w Rybniku.

## System Zarządzania Jakością – działania doskonalące

W ramach doskonalenia Systemu Zarządzania Jakością, w Okręgowym Urzędzie Górniczym w Rybniku m.in. wprowadzono, a następnie systematycznie udoskonalano komputerową aplikację „Zadania”, dostosowano infrastrukturę urzędu do wymagań klientów, zwiększono wyposażenie urzędu w sprzęt pomiarowy.

**Aplikacja „Zadania”.** Aplikacja „Zadania” służy do usprawnienia obiegu dokumentów, nadzoruje proces wydawania postanowień i decyzji, realizuje monitoring tych procesów oraz sprawozdawczość w odniesieniu do ich terminowości. W ramach aplikacji określone są uprawnienia poszczególnych uczestników procesów oraz działa system wczesnego ostrzegania o możliwości przeterminowania sprawy. Każda zmiana w projekcie rozstrzygnięcia końcowego (decyzji, postanowienia) zostaje zapamiętana i przypisana uczestnikowi procesu, który jej dokonał, co pozwala na odtworzenie, nawet po wielu latach, poszczególnych etapów powstawania decyzji lub postanowienia dyrektora urzędu. Istnieje możliwość wydruku lub kopiowania do dowolnych plików schematów blokowych, obrazujących przebieg poszczególnych podprocesów. Z aplikacją „Zadania” współpracuje aplikacja „Centralne Repozytorium Dokumentów”, realizująca profesjonalną archiwizację i ochronę danych przed dostępem osób nieuprawnionych.

Pierwotnie w ramach aplikacji „Zadania” realizowano kilka procesów. Obecnie aplikacja obejmuje wszystkie procesy, w wyniku których wydawane są decyzje lub postanowienia oraz rejestrowane są badania powypadkowe (przeprowadzanie badań przyczyn i okoliczności wypadków oraz niebezpiecznych zdarzeń), uwzględnia także rozpatrywanie skarg i wniosków. Rozbudowa aplikacji „Zadania” obejmowała m.in. wprowadzenie:

- narzędzia do kopiowania wzorcowego formularza przez kolejnych uczestników procesu,
- narzędzia do sporządzania raportów ustalonych mierników terminowości załatwiania spraw oraz skuteczności odwołań i zażaleń,
- odrębnego toku postępowania dla spraw umorzonych i oczekujących,
- słów „kluczowych”, ułatwiających wyszukiwanie i konfigurowanie realizowanych lub zakończonych spraw w zależności od potrzeb.

**Dostosowanie infrastruktury do wymagań klientów.** Budynek, w którym mieści się siedziba urzędu, jest wyposażony w udogodnienia dla osób niepełnosprawnych (podjazdy, winda, odrębne, odpowiednio przystosowane sanitariaty).

W celu spełnienia zgłaszanych, m.in. za pośrednictwem ankiet, oczekiwań klientów zewnętrznych i wewnętrznych, podjęto następujące działania:

- w sali konferencyjnej urzędu zainstalowano rzutnik i ekran do prezentacji multimedialnych,

- zainstalowano i udostępniono klientom stanowisko komputerowe z niezbędnymi informacjami o urzędzie oraz sposobie załatwienia poszczególnych spraw,
- rozbudowano stosownie do potrzeb bazę sprzętu komputerowego,
- zainstalowano dystrybutory wody pitnej na każdym piętrze siedziby urzędu,
- wprowadzono system automatycznego przywoływania osób oczekujących na egzamin.

Budynek jest chroniony oraz monitorowany w zakresie bezpieczeństwa pożarowego.

**Zwiększenie wyposażenia urzędu w sprzęt pomiarowy.** Urząd został wyposażony przez Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach w urządzenia i przyrządy pomiarowe wykorzystywane w bieżącej działalności kontrolnej (niezależnie od pomiarów wykonywanych przez służby nadzorowanych przez urząd zakładów górniczych):

- urządzenie GMS-2 do precyzyjnego pomiaru współrzędnych (odbiornik współpracujący z satelitami systemów GPS i GLONASS, umożliwiający działanie w terenie niezależnie od punktów nawiazania i prowadzenia pomiarów czasochłonnymi metodami klasycznymi),
- dwa detektory wielogazowe Draeger X-am 5000, wyposażone w 4 sensory (O<sub>2</sub>, CO<sub>2</sub>, CO, CH<sub>4</sub>), służące do kontroli składu powietrza w wyrobiskach podziemnych,
- dwa dalmierze laserowe, służące do precyzyjnego pomiaru odległości,
- grubościomierz ultradźwiękowy do pomiaru grubości ścianek rurociągów i obudowy stalowej,
- kamerę termowizyjną, służącą do profilaktyki pożarów endogenicznych oraz lokalizacji miejsc zagrzania urządzeń elektrycznych eksploatowanych na dole i powierzchni nadzorowanych zakładów górniczych,
- echosondę, służącą do pomiaru głębokości prowadzenia odkrywkowej eksploatacji spod lustra wody,
- elektroniczny planimetr biegunowy, pozwalający m.in. na pomiar powierzchni parcel eksploatacyjnych.

Proces wyposażania urzędu w odpowiedni, specjalistyczny sprzęt pomiarowy jest kontynuowany.

**Inicjatywy i działania służące poprawie jakości świadczonych usług i wizerunku urzędu w regionie.** Powołano lub dostosowano do potrzeb zespoły porozumiewawcze:

- Zespół Porozumiewawczy dla koordynacji działań w rejonie oddziaływania wpływów eksploatacji Kopalni „Borynia” i Kopalni „Jas-Mos” na autostradę płatną A-1 na odcinku od węzła „Świerklany” do granicy państwa z Republiką Czeską w Gorzyczkach (19 września 2006 r.),
- Zespół Porozumiewawczy dla koordynacji eksploatacji pod terenami miast: Pszów, Radlin, Rybnik, Rydułtowy i Wodzisław Śląski oraz gminy

Gaszowice przez KW SA Oddziały KWK: „Rydułtowy-Anna” i „Marcel” (28 września 2007 r.),

- Zespół Porozumiewawczy dla koordynacji eksploatacji pod terenem gminy Marklowice przez KW SA Oddziały KWK: „Marcel” i „Jankowice” (18 kwietnia 2011 r.).

**Konferencje naukowo-techniczne.** Ostatnio zorganizowano bądź współorganizowano konferencje m.in. na temat:

- „Ochrona środowiska na terenach górniczych podziemnych, odkrywkowych zlikwidowanych zakładów górniczych w Subregionie Zachodnim Województwa Śląskiego (Rudy, 12 października 2010 r.),
- „Ochrona powierzchni na terenach górniczych kopalń w Subregionie Zachodnim Województwa Śląskiego” (Jastrzębie-Zdrój, 25 października 2011 r.).

**Samoocena urzędu.** Samoocena – kompleksowy przegląd działalności organizacji i osiągniętych przez nią wyników – umożliwia poznanie jej mocnych i słabych stron oraz zaplanowanie i wdrożenie odpowiednich działań doskonalących. W 2007 r. przeprowadzono samoocenę metodą CAF (Common Assessment Framework), natomiast w 2008 r. – zgodnie z regulaminem Śląskiej Nagrody Jakości.

**Biuletyn ISO.** W maju 2007 r. rozpoczęto wydawanie „Biuletynu ISO”, dwumiesięcznika redagowanego przez pełnomocnika ds. systemu zarządzania jakością, zarówno dla pracowników, jak i klientów zewnętrznych urzędu. Tematem ostatniego wydania biuletynu z 2011 r. były zasady służby cywilnej, w tym zasady etyki korpusu służby cywilnej.

**Dostosowanie System Zarządzania Jakością do wymagań aktualnej normy.** W 2009 r. dostosowano system zarządzania jakością do wymagań nowej normy PN-EN ISO 9001:2009.

#### **System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym**

Nazwa „System antykorupcyjny w organizacji” brzmi groźnie, gdyż może wskazywać, że miały miejsce niewłaściwe zachowania, i celem systemu jest ich wyeliminowanie. W zdecydowanej większości organizacji zjawiska korupcji zapewne nie występowały. Nie ma jednak uzasadnienia dla braku przeciwdziałania potencjalnym zagrożeniom. To skłania do kreowania kodeksów etyki zawodowej, które wyznaczają ramy zachowań pracowników organizacji. Takie podejście, ukierunkowane na przyszłość, buduje transparentność, tożsamość i kulturę organizacji. Powyższe cele przyświecały kierownictwu Okręgowego Urzędu Górniczego w Rybniku przy podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym.

6 grudnia 2010 r. dyrektor OUG w Rybniku powołał Zespół ds. Wdrażania Systemu Antykorupcyjnego. System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym został wprowadzony 15 grudnia 2010 r. jako część Systemu Zarządzania Jakością. Jednocześnie

zaktualizowano Politykę Jakości oraz zakres obowiązków pełnomocnika i koordynatora ds. SZJ.

W Polityce Jakości przyjęto, że misją OUG w Rybniku jest dążenie do poprawy bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia pracowników nadzorowanych zakładów górniczych, optymalnego zagospodarowania złóż kopalin oraz ograniczenia uciążliwości oddziaływania górnictwa na ludzi i środowisko. Wykonując służbę publiczną, urząd stara się, by podejmowane działania były wysokiej jakości i spełniały oczekiwania zainteresowanych stron. Realizuje swoje zadania i cele poprzez:

- profesjonalne, bezstronne i zgodne z prawem załatwianie spraw;
- zatrudnianie wysoko wykwalifikowanej kadry, przestrzegającej standardów etycznych;
- dbałość o systematyczne podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez pracowników;
- stosowanie przejrzystych procedur wspomaganym systemem informatycznym;
- zapewnianie zasobów ludzkich i materialnych, umożliwiających racjonalną realizację przyjętych celów;
- ciągłe doskonalenie systemu zarządzania jakością;
- zwiększanie poziomu zadowolenia klienta z jakości świadczonych usług;
- dbałość o utrzymanie dobrej atmosfery pracy;
- sprawne dostosowywanie się do nowych zadań nakładanych na urząd.

Uwzględniający politykę państwa System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym został wprowadzony m.in. w celu zapewnienia rzetelnej realizacji ww. zadań oraz zaufania społecznego. W przypadku wykrycia praktyk korupcyjnych będą stosowane właściwe procedury przewidziane prawem.

Kierownictwo urzędu zobowiązało się do utrzymywania, ciągłego doskonalenia i rozszerzania systemu zarządzania jakością, w tym systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, z wykorzystaniem odpowiednich zasobów oraz zaangażowania wszystkich pracowników. Kształtowane są ich postawy oraz wzmacniana jest atmosfera partnerstwa, pracy zespołowej i poszanowania godności osobistej. Pracownicy urzędu zobowiązani są do przestrzegania kodeksu etyki służby cywilnej, właściwych regulacji prawnych oraz zasad postępowania takich, jak: rzetelność, bezinteresowność, obiektywizm, odpowiedzialność, otwartość, uczciwość, przywództwo.

Zaktualizowano Księgę Jakości, m.in. poprzez:

- uzupełnienie prezentacji Systemu Zarządzania Jakością o System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym,
- uzupełnienie Polityki Jakości o zobowiązanie kierownictwa do utrzymywania, ciągłego doskonalenia i rozszerzania Systemu Zarządzania Jakością, w tym systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym,

- zaktualizowanie szczegółowych celów jakościowych urzędu o punkt dotyczący uzyskania certyfikatu Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym,
- dodanie rozdziału „Wymagania dodatkowe”.

Opracowano procedurę antykorupcyjną – RYB-P-05(D), w której:

- zdefiniowano korupcję i jej formy,
- ustalono odpowiedzialność za realizację działań antykorupcyjnych,
- opisano sposób postępowania,
- ustalono zapisy jakości,
- ustalono miernik do pomiaru skuteczności.

W załącznikach do procedury antykorupcyjnej zawarto:

- wykaz aktów prawnych dotyczących korupcji i jej przeciwdziałaniu,
- kryteria ustalania ryzyka zagrożenia korupcją,
- wzór analizy ryzyka wystąpienia zagrożeń korupcyjnych,
- wykaz procesów decyzyjnych zagrożonych ryzykiem korupcyjnym,
- zasady nadzoru i monitorowania procesów zagrożonych ryzykiem korupcyjnym,
- zasady postępowania w przypadku stwierdzenia lub podejrzenia przejawów korupcji.

W przypadku złożenia propozycji korupcyjnej zobowiązano:

- pracowników OUG w Rybniku do niezwłocznego powiadomienia na piśmie przełożonego o złożonej przez klienta propozycji korupcyjnej oraz opisanie propozycji klienta w notatce służbowej,
- kierownictwo urzędu do złożenia doniesienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do prokuratury lub na policję.

Ustalanie ryzyka zagrożenia korupcją polegało na identyfikowaniu i analizie zagrożeń korupcyjnych w poszczególnych procesach, oszacowaniu prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia korupcyjnego i jego skutków oraz określeniu środków dla zmniejszenia prawdopodobieństwa jego wystąpienia. Analizę ryzyka wystąpienia zagrożenia korupcyjnego przeprowadzono zgodnie z regułą  $R = Pw \times Ps \times Pn$ , gdzie: R to liczba priorytetowa ryzyka; Pw – parametr wystąpienia; Ps – parametr skutków; Pn – parametr niewykrycia.

Przyjmując jako wartość graniczną liczbę priorytetową ryzyka  $R \leq 40$ , do procesów decyzyjnych zagrożonych ryzykiem korupcyjnym zaliczono:

- rozpatrywanie wniosków o naprawę szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego, na podstawie art. 146 ust. 4 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze,
- wydawanie decyzji w sprawie wyrażenia zgody na likwidację funduszu likwidacji zakładu górniczego,
- przeprowadzanie kontroli w zakładach górniczych,



- dokonywanie zakupów nieobjętych przepisami o zamówieniach publicznych.

W lutym 2011 r. przeprowadzono audyty procesów zaliczonych do zagrożonych ryzykiem korupcyjnym oraz przeprowadzono przegląd zarządzania, podczas których analizowano możliwość wystąpienia zjawisk korupcyjnych na podstawie, upubliczniczonych przez media, przykładów postępowań korupcyjnych.

3 marca 2011 r. przedstawiciel Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji SA w Warszawie przeprowadził audyt certyfikujący, który potwierdził poprawność funkcjonowania Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w urzędzie.

22 marca 2011 r. Okręgowy Urząd Górniczy w Rybniku uzyskał certyfikat Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym nr K-12/1/2011.

Kolejna analiza ryzyka wystąpienia zagrożeń korupcyjnych została przeprowadzona przez Zespół ds. Wdrażania Systemu Antykorupcyjnego 6 października 2011 r. W jej wyniku do procesów zagrożonych ponownie zaliczono:

- dokonywanie zakupów nieobjętych przepisami o zamówieniach publicznych,
- przeprowadzanie kontroli w zakładach górniczych, natomiast w odniesieniu do pozostałych zidentyfikowanych procesów takich, jak:
  - rozpatrywanie wniosków o naprawę szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego, na podstawie art. 146 ust. 4 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze,
  - wydawanie decyzji w sprawie wyrażenia zgody na likwidację funduszu likwidacji zakładu górniczego, podjęto działania zapobiegawcze, polegające m.in. na objęciu tych procesów nadzorem aplikacji „Zadania”, minimalizując zagrożenie korupcyjne.

18 listopada 2011 r. przeprowadzono szkolenie z zakresu nowego zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. Wytycznym poświęcono również numer 6 (28) z 2011 r. redagowanego w urzędzie „Biuletynu ISO”.

2 grudnia 2011 r. pełnomocnik ds. SZJ przeprowadził szkolenie w zakresie Systemu Zarządzania Jakością oraz Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym.

Podczas przeglądu zarządzania 9 grudnia 2011 r. jako działania zapobiegawcze dla procesów zagrożonych utrzymano zasady dotyczące:

- przeprowadzania kontroli przez co najmniej dwie osoby, z wyjątkiem kontroli doraźnych realizowanych na wniosek przedsiębiorcy. W uzasadnionych przypadkach dopuszcza się odstępstwo od tej zasady, za zgodą dyrektora lub jego zastępcy,

- telefonicznego sprawdzania przez co najmniej dwie osoby ofert dla zakupów nieobjętych ustawą o zamówieniach publicznych,

a ponadto zalecono zwracanie szczególnej uwagi w trakcie audytów na możliwość wystąpienia zagrożenia korupcyjnego, dotyczącego tych procesów.

Ponadto przeanalizowano podawane w mediach przypadki korupcji, w aspekcie możliwości ich wystąpienia w urzędzie, uznając wystąpienie podobnych sytuacji w OUG w Rybniku za mało prawdopodobne. Nie wykluczono jednak możliwości złożenia pracownikowi urzędu propozycji korupcyjnej w celu:

- niewykazania nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli,
- odstąpienia od wymierzenia kary za popełnienie wykroczenia,
- przyspieszenia załatwienia sprawy.

Po dokonaniu analizy potrzeb zmian w zakresie polityki celów w odniesieniu do zmian wewnętrznych i zewnętrznych uznano, że cele zawarte w Polityce Jakości urzędu są nadal aktualne i nie wymagają zmian.

15 grudnia 2011 r. przedstawiciel Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji SA w Warszawie przeprowadził audyt nadzoru, który potwierdził, że Okręgowy Urząd Górniczy w Rybniku skutecznie utrzymuje i doskonali System Zarządzania Jakością, co umożliwiło postawienie wniosku o utrzymanie certyfikatu na zgodność Systemu Zarządzania Jakością z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2009 i kryteriami Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w urzędzie.

Od wprowadzenia w OUG w Rybniku Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym nie odnotowano sygnałów świadczących o występowaniu praktyk korupcyjnych.

Za swoją działalność Okręgowy Urząd Górniczy w Rybniku został uhonorowany Nagrodą Głównego Inspektora Pracy (2006 r.), Śląską Nagrodą Jakości (2008 r.) oraz nagrodą „Czarny Diament” (2008 r.)

□

← powrót

## Efektywna administracja

Konferencja podsumowująca projekt Departamentu Służby Cywilnej KPRM

**1 lutego 2012 r.** z udziałem Szefa Służby Cywilnej **Sławomira Brodzińskiego**, przedstawicieli urzędów administracji rządowej, środowiska naukowego oraz ekspertów, w Warszawie odbyła się konferencja pn. „Efektywna administracja”. Jej celem było podsumowanie projektu „Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap”, realizowanego przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Projekt był współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.



Od lewej: kierownik projektu ze strony Deloitte Jakub Wróbel, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych Jacek Sadowy, Szef Służby Cywilnej Sławomir Brodziński, partner w firmie Deloitte Dariusz Nachyła, zastępca dyrektora Departamentu Służby Cywilnej KPRM Artur Obłuski.

Fot. KPRM.

Celem projektu było usprawnienie funkcjonowania komórek z obszaru budżetu i finansów, kadr i szkoleń oraz zamówień publicznych w ministerstwach, urzędach centralnych i urzędach wojewódzkich, poprzez opracowanie i wdrożenie w nich różnego typu usprawnień zarządczych. Na konferencji zostały zaprezentowane praktyczne przykłady wdrożonych usprawnień.

Gości przywitał zastępca dyrektora Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Artur Obłuski**, który następnie przekazał głos Szefowi Służby Cywilnej.

Minister **Sławomir Brodziński** przedstawił najważniejsze założenia projektu oraz rezultaty i wnioski wynikające z jego realizacji. Minister Brodziński podziękował za zaangażowanie i podkreślił ogromną rolę przedstawicieli urzędów, dzięki którym możliwe było osiągnięcie zakładanych rezultatów. Wyraził również nadzieję, że rozpoczęte w ramach projektu prace i wdrożone usprawnienia będą kontynuowane, deklarując jednocześnie swoją pomoc w tym zakresie. Zdaniem Szefa Służby Cywilnej, ważnym

dotychczasowym efektem projektu jest nawiązanie kontaktów między pracownikami urzędów uczestniczących w pracach, którzy posiadają zbliżony zakres merytorycznych obowiązków. Dzięki temu możliwe są transfer wiedzy i doświadczeń między urzędami, a także standaryzacja i upowszechnianie najlepszych, stosowanych w urzędach rozwiązań. Minister Brodziński zaakcentował, że bardzo istotne jest, by sprawdzone rozwiązania i usprawnienia, wprowadzone w wybranych urzędach, były wdrażane w kolejnych, przy uwzględnieniu ich specyfiki, dążąc jednocześnie do ujednolicenia stosowanych rozwiązań. Projekt ujawnił także deficyt podejścia systemowego do zarządzania omawianymi komórkami. Na zakończenie Szef Służby Cywilnej wyraził nadzieję, że konferencja będzie dla uczestników źródłem inspiracji do wprowadzania proefektywnościowych zmian we własnych instytucjach oraz okazją do wymiany wiedzy i doświadczeń.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych **Jacek Sadowy** przedstawił tendencje występujące w obszarze zamówień publicznych w Polsce, zwłaszcza w zakresie preferencji dotyczących wyboru trybów postępowań i określania kryteriów oceny ofert i warunków udziału w postępowaniu. Prezes UZP podkreślił istotność usprawniania rynku zamówień publicznych oraz wyraził chęć współpracy w przypadku kontynuacji prac projektowych w tym obszarze.

Następnie projekt został podsumowany z perspektywy wykonawcy – firmy Deloitte Business Consulting SA – przez p. **Dariusza Nachylę**. Przedstawione zostało podejście do realizacji projektu, które opierało się głównie na założeniu uczestnictwa przedstawicieli urzędów w każdym etapie prac projektowych. Ponadto Dariusz Nachyła wskazał na cztery kluczowe obszary usprawnień, w których kontynuacja działań jest niezbędna dla poprawy funkcjonowania urzędów. Są to: zagadnienia systemowe, organizacyjno-procesowe, wsparcie narzędziami informatycznymi, wymiana wiedzy i doświadczeń. Przedstawione zostały także dotychczasowe prace wykonane w tych obszarach oraz propozycje dalszych działań.

Najważniejsze rezultaty projektu zaprezentowali przedstawiciele urzędów.

Główny księgowy Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego **Mariusz Łukasik** zaprezentował macierz potrzeb szkoleniowych dostosowaną do potrzeb pracowników z obszaru budżetu i finansów oraz przedstawił podejście do wdrażania rekomendacji i zalety wypracowanego rozwiązania.

Zastępca dyrektora Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Wojciech Zieliński** zapoznał uczestników konferencji z wynikami wdrażania rekomendacji dotyczącej usprawnienia sprawozdawczości kadrowo-szkoleniowej przekazywanej przez dyrektorów generalnych urzędów do Szefa Służby Cywilnej.

Zastępca dyrektora Biura Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi **Renata Bieńko**, doradca ds. zamówień publicznych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska **Tadeusz Szymański** oraz przedstawiciel firmy Deloitte **Ewelina Zajązkowska** omówili usprawnienia dotyczące procesu planowania zamówień publicznych oraz przygotowane w ramach projektu narzędzia informatyczne, wspierające te zadania.

W drugiej części konferencji odbyły się trzy panele dotyczące wyników usprawnień w obszarach, budżetu i finansów, kadr i szkoleń oraz zamówień publicznych. Podczas spotkań panelowych szczegółowe rezultaty projektu zaprezentowane zostały przez przedstawicieli urzędów oraz pracowników firmy Deloitte.

Podczas panelu dotyczącego budżetu i finansów dyrektor Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego **Elwira Stupienko** oraz główny specjalista ds. informatyzacji Biura Rzecznika Praw Pacjenta **Igor Sutorowski** przedstawili postępy prac w ich urzędach nad

modelem działania pozwalającym na połączenie planowania finansowego i bieżącej obsługi budżetu z planowaniem zamówień publicznych.

Naczelnik Wydziału Rozwoju Kadr i Pomocy Technicznej w Biurze Dyrektora Generalnego KPRM **Magdalena Bednarz** zapoznała uczestników panelu z obszaru kadr i szkoleń z wynikami usprawnień wdrożonych w KPRM. Zmiany te polegały głównie na rozdzieleniu funkcji dotyczącej wsparcia rozwoju zawodowego pracowników i funkcji obsługi spraw pracowniczych. Taki podział obowiązków jest zalecany jako dobra praktyka do zastosowania w większych urzędach.

Przedstawiciel firmy Deloitte **Daniel Martyniuk** przedstawił natomiast, wynikające z własnego doświadczenia, dobre praktyki występujące w obszarze zamówień publicznych w Kanadzie, które mogą być wskazówką w jakim kierunku mogłyby zmierzać system zamówień publicznych także w Polsce.

Konferencję zakończyła sesja wspólna z udziałem **William Eggersa**, przedstawiciela firmy Deloitte w USA, który podkreślił konieczność dostosowania administracji do zachodzących w jej otoczeniu zmian, zwłaszcza w aspekcie technologicznym, oraz potrzeby w zakresie sprawniejszej komunikacji pomiędzy administracją i obywatelami, z wykorzystaniem nowoczesnych kanałów komunikacyjnych.



Uczestnicy konferencji podczas obrad.

Fot. KPRM.

Dorota Zduńczyk

Specjalista w Wydziale Szkoleń i Finansowania Projektów  
Departamentu Służby Cywilnej KPRM;

Koordynator projektu „Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



## Urząd przyjazny klientowi

Konferencja w ramach projektu KPRM „Klient w centrum uwagi administracji”

9 lutego 2012 r. w Warszawie odbyła się konferencja „Urząd przyjazny klientowi”, zorganizowana w ramach projektu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów „Klient w centrum uwagi administracji”. Projekt jest realizowany od sierpnia 2010 r. w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

W zadania związane z projektem zaangażowanych było 100 urzędów administracji rządowej mających stały i bezpośredni kontakt z obywatelem – klientem, tj. między innymi: urzędy wojewódzkie, urzędy i izby skarbowe, urzędy i izby celne, urzędy statystyczne, archiwa państwowe, komendy i komisariaty policji, powiatowe i wojewódzkie inspektoraty (weterynarii, ochrony środowiska, jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych).

Członkowie zespołów projektowych w urzędach w ramach realizowania zadań projektowych, przy współpracy z konsultantami i ekspertami zewnętrznymi, przeprowadzili m.in. działania z zakresu identyfikacji klientów oraz badań ich satysfakcji, a także opracowali katalogi i karty usług. Brali również udział w opracowaniu szeregu dokumentów, w tym dystrybuowanego na konferencji „Zbioru dobrych praktyk”, tj. zbioru przykładowych działań m.in. z zakresu zmniejszania dystansu między klientem a świadczącym usługę urzędem, bezpośredniej obsługi klienta, kontaktu z klientem oraz propagowania wśród społeczeństwa działalności urzędu.

Podczas konferencji zorganizowanej z udziałem pracowników urzędów biorących udział w projekcie oraz je nadzorujących, a także przedstawicieli KPRM i wykonawców, podsumowano działania dotyczące wdrażania standardów zarządzania satysfakcją klienta w ramach Zadania 1 projektu oraz zaprezentowano dobre praktyki uczestniczących w projekcie najaktywniejszych urzędów, które wypracowały najbardziej skuteczne metody organizacji pracy oraz stworzyły produkty stanowiące opracowania wzorcowe dla innych urzędów danego typu.

Konferencję prowadzili: p. **Aleksandra Kupisz-Dynowska**, PSDB Sp. z o.o., oraz p. **Tomasz Pergałowski**, Sofrecom Polska. Ze strony KPRM gości powitał dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Dagmir Długosz**.

Dyrektor **Dagmir Długosz** przedstawił następnie istotę projektu w kontekście działań na rzecz klienta administracji Polski i organizacji międzynarodowych, w tym prac Europejskiej Sieci Administracji Publicznej (EUPAN) i Komitetu Zarządzania Publicz-

nego OECD. Zwrócił także uwagę na efekty prac powołanego przez Szefa Służby Cywilnej Zespołu ds. Kształtowania Społecznego Wizerunku Służby Cywilnej, którego głównym zadaniem było opracowanie koncepcji kształtowania wizerunku służby cywilnej oraz planu komunikacji Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej. Zgodnie z wynikami przeprowadzonych na potrzeby Zespołu badań ilościowych, jakościowych i badania dyskursu publicznego, oczekiwania obywateli względem państwa to:

- wysoki profesjonalizm urzędników i pracowników administracji publicznej,
- partnerskie traktowanie (od klienta do klienta/partnera),
- otwartość, transparentność – łatwiejszy dostęp do informacji publicznej,
- efektywność oraz terminowość załatwiania spraw obywateli,
- przyjazna atmosfera.

Dyrektor D. Długosz podkreślił także, że na poziomie oczekiwań społecznych wyniki przeprowadzonych badań potwierdzają cele strategii Sprawne Państwo, której nadrzędną ideą jest budowa państwa otwartego na potrzeby obywatela i efektywnie realizującego zadania publiczne.

W ramach bloku I konferencji zagadnienia z zakresu identyfikacji klientów i badania satysfakcji oraz efekty szkoleń – cele, wnioski i dalsze zastosowania zaprezentowali przedstawiciele wykonawcy: p. **Tomasz Pergałowski** (Sofrecom Polska), p. **Magda Lesiak** (Client First) i p. **Krzysztof Bulkowski** (Grupa IQS).

W trakcie realizacji Zadania 1. projektu dokonano identyfikacji klientów wewnętrznych i zewnętrznych w każdym urzędzie oraz opracowano raport końcowy. Przeprowadzono badania satysfakcji klientów, opracowano raporty analityczne dla każdego z urzędów oraz przekazano urzędowi metodykę i narzędzia do badań satysfakcji klienta. Ponadto opracowano raport zbiorczy zawierający zbiorcze wyniki badań oraz *Podręcznik do ilościowego badania satysfakcji klienta w 100 urzędach zawierający wytyczne dotyczące przygotowania i realizacji badania oraz opis procedur i wzorców analizy danych*. Jak podkreślił p. **Krzysztof Bulkowski**, dzięki produktom stworzonym podczas realizacji projektu możliwa jest replikacja badania oraz transferowalność wypracowanych rozwiązań na inne urzędy.

W ramach Zadania przeszkolono pracowników 100 urzędów – ponad 300 osób z zakresu zarządzania satysfakcją klienta, a ponad 2700 osób z dziedziny nowoczesnych standardów obsługi klienta. Opraco-



Dagmir Długosz  
Dyrektor DSC KPRM  
Fot. KPRM

wano także kursy *e-learningowe* z zakresu tej tematyki. Ponadto w tej części konferencji p. **Tomasz Pergałowski** przedstawił prezentację pt. „Rzetelna informacja dla klienta, czyli stworzenie kart usług w urzędach”. Omówił m.in. korzyści dla pracowników urzędów i ich klientów wynikające z zastosowania kart informacyjnych, możliwe ograniczenia w skutecznym wdrożeniu kart oraz metody transferu wiedzy i produktów do innych urzędów administracji.

W ramach II bloku konferencji odbył się panel dyskusyjny pod hasłem „Urząd przyjazny klientowi – dobre praktyki w urzędach wypracowane przez uczestników projektu”, który poprowadził p. **Tomasz Pergałowski**.

Wprowadzając do tematyki, przedstawił m.in. światowy i europejski ranking dobrych praktyk, zwracając uwagę, że światowymi liderami we wdrażaniu najlepszych rozwiązań proobywatelskich (usługowych i procesowych) (według ONZ na rok 2010, UNPAN) są: (1) Republika Korei, (2) USA, (3) Kanada, (4) Wielka Brytania, (5) Australia. W rankingu tym Polska zajmuje (wspólnie z Portugalią) 50. miejsce. W Europie natomiast (według ONZ na rok 2010, UNPAN) liderzy we wdrażaniu najlepszych rozwiązań proobywatelskich to: (1) Wielka Brytania, (2) Hiszpania, (3) Norwegia, (4) Francja, (5) Holandia. W tym rankingu Polska zajmuje 26. pozycję.

Dobre praktyki w urzędach, wypracowane w ramach projektu, przedstawili jego uczestnicy. Dobrą praktykę Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu – „Usprawnienie obsługi klientów anglojęzycznych z jednoczesną aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych” omówił inspektor w Zespole ds. Prezydialnych KM **Michał Grzebieluch**. Wypracowaną w Archiwum Państwowym w Lublinie praktykę „Jezuicka 13 – archiwum z zupełnie innej beczki”, dotyczącą popularyzacji działalności archiwum i przybliżenia jego zasobów odbiorcom, zaprezentował zastępca dyrektora archiwum **Roman Kusyk**. Pani **Joanna Górecka**, starszy specjalista w Wydziale Konsultantów w Biurze Krajowej Informacji Podatkowej w Płocku, przedstawiła praktykę pn. „Wykorzystanie portali społecznościowych w informacji podatkowej”.

W ramach III bloku Zadanie 2. projektu pn. „Optymalizacja procesów związanych z obsługą klienta” omówił p. **Rafał Kuciński** (konsorcjum firm F5 Consulting Sp. z o.o. oraz M4 Management Sp. z o.o.).

Zadanie dotyczy optymalizacji procesów obsługi klienta w 70 urzędach administracji rządowej i jest realizowane w okresie październik 2011 – luty 2012. W ramach zadania m.in. przeszkolono ponad 500 pracowników urzędów z zakresu zarządzania procesowego, a także opracowano kurs *e-learningowy* z zakresu tematyki szkoleń.

Na podstawie doświadczeń zebranych podczas realizacji projektu zostały opracowane wytyczne w zakresie doskonalenia usług administracji w oparciu o zarządzanie satysfakcją klienta. Podczas konferencji dokument, który stanowi podsumowanie instrukcji i wytycznych wypracowanych w ramach projektu, przedstawiła

p. **Magda Lesiak** (Client First). Wytyczne ułatwią zainteresowanym urzędom wprowadzenie wewnętrznych instrukcji oraz skorzystanie z wypracowanych podczas projektu wzorów.

Publikacja będzie dostępna na stronie [www.dsc.kprm.gov.pl](http://www.dsc.kprm.gov.pl).

Na zakończenie konferencji odbyła się dyskusja panelowa z udziałem przed-



Uczestnicy konferencji podczas obrad.  
Fot. KPRM.

stawiciele KPRM, wykonawcy, jednostek nadzorujących i wy-

branych urzędów biorących udział w projekcie, poświęcona podsumowaniu dotychczasowych rezultatów projektu i możliwościom wykorzystania zdobytej wiedzy i doświadczeń w dalszej działalności urzędów.

Prelegenci podkreślali doskonałą współpracę wszystkich uczestników projektu w trakcie realizacji kolejnych jego etapów oraz ogromne zaangażowanie, zarówno po stronie urzędów, jak i wykonawcy. Zwracali także uwagę na wypracowane rezultaty projektu, nie tylko w postaci kart usług, ale również zgromadzonej wiedzy, umiejętności i narzędzi. Szczególny nacisk położono na potrzeby i możliwości przeniesienia wypracowanych rozwiązań do urzędów, które nie brały udziału w projekcie, a są zainteresowane wdrożeniem wzorcowych rozwiązań w zakresie wzrostu satysfakcji klienta w swoich placówkach.

Produkty wypracowane w trakcie realizacji projektu będą prezentowane na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej KPRM. Najciekawsze praktyki zostaną omówione w kolejnych numerach „Przeglądu Służby Cywilnej”.

Dorota Gdańska

Radca Szefa KPRM  
Departament Służby Cywilnej KPRM

← powrót



## Kursy e-learningowe w KPRM

W związku z zakończeniem w grudniu 2011 r. kolejnego etapu realizacji projektu pn. „Wdrożenie strategii szkoleniowej”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów udostępniła użytkownikom 17 kursów e-learningowych z następujących tematów:

- Postępowanie administracyjne;
- Prawo zamówień publicznych;
- Motywowanie, ocenianie oraz skuteczna komunikacja z pracownikami,
- Asertywna komunikacja w pracy urzędnika;
- Efektywna komunikacja ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji kryzysowych;
- Radzenie sobie ze stresem i efektywne zarządzanie czasem;
- Podstawy legislacji dla nieprawników;
- Kontakt z klientem zewnętrznym urzędu;
- Zarządzanie projektami;
- Zasady prowadzenia rachunkowości a podatki. Elementy analizy finansowej oraz analiza dokumentacji księgowej i sprawozdań finansowych w toku kontroli podatkowej podatników prowadzących księgi handlowe;
- Transakcje wewnątrzwspólnotowe ze szczególnym uwzględnieniem transakcji trójstronnych i łańcuchowych oraz identyfikacja oszustw karuzelowych w handlu wewnątrzwspólnotowym;
- Postępowanie zabezpieczające w oparciu o przepisy ustawy Ordynacja Podatkowa i ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;
- Obsługa programów systemu informacji przestrzennej – ArcGIS i Geomedia;
- MS Project 2007 – poziom podstawowy;

- MS Word 2007 – poziom zaawansowany;
- MS Excel 2007 – poziom zaawansowany;
- MS PowerPoint 2007 – poziom średnio-zaawansowany.

Kursy zostały przygotowane w ramach realizowanego przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projektu pn. „Wdrożenie strategii szkoleniowej”, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w ramach Priorytetu V „Dobre rządzenie”, Działania 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”, Poddziałania 5.1.1 „Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), w celu zapewnienia trwałości rezultatów projektu.

Kursy zostały wytworzone w oparciu o materiały szkoleniowe przygotowane w ramach poszczególnych komponentów projektu. Z jednej strony pozwolą na utrwalenie i ugruntowanie zdobytej wiedzy przez uczestników przeprowadzonych szkoleń, z drugiej zaś pozwolą osobom, które z różnych względów nie uczestniczyły w szkoleniach, zdobyć nową wiedzę.

Kursy zostały udostępnione na funkcjonującej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów platformie e-learningowej (System e-learning KPRM) pod adresem: <http://www.elearning.kprm.gov.pl/>.

Korzystanie z kursów jest całkowicie bezpłatne, wymaga jednak założenia (i potwierdzenia) stosownego konta. W celu ułatwienia korzystania z kursów, zniesiony został wymóg uzyskiwania kluczy dostępu do poszczególnych kursów.

Rafał Szymański  
Specjalista w Wydziale Szkoleń i Finansowania Projektów  
Departamentu Służby Cywilnej KPRM



## Informacja

nt. raportu końcowego dotyczącego ewaluacji wybranych działań szkoleniowych realizowanych w ramach projektu „Wdrożenie strategii szkoleniowej”

W ramach projektu *Wdrożenie strategii szkoleniowej*, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, został opracowany przez ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o. (wykonawcę) raport końcowy dotyczący ewaluacji wybranych działań szkoleniowych zrealizowanych przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w ramach ww. projektu.

Głównym celem badania ewaluacyjnego była ocena przeprowadzonych szkoleń. Ewaluacja została dokonana w dwóch wymiarach:

- konkluzywnym – tj. związanym z oceną, na ile projektodawca wywiązał się ze swoich zobowiązań,
- formatywnym – tj. związanym z przygotowaniem rekomendacji służących maksymalizacji efektywności i użyteczności kolejnych działań szkoleniowych.

Badaniu ewaluacyjnemu zostało poddanych 8 rodzajów szkoleń, w ramach których wykorzystano ok. 8 235 miejsc szkoleniowych.

Badanie było skoncentrowane na trzech kryteriach efektywności szkoleń:

- **skuteczności**, przez którą należy rozumieć stopień zrealizowania celów projektu i założeń *Strategii szkoleniowej w służbie publicznej na lata 2008–2010*,
- **użyteczności**, przez którą należy rozumieć stopień zaspokojenia potrzeb szkoleniowych grup docelowych poszczególnych szkoleń oraz urzędów, które wydelegowały pracowników na szkolenia,
- **trwałości**, przez którą należy rozumieć stopień, w jakim nabyta wiedza i umiejętności są wykorzystywane w codziennej pracy uczestników szkoleń.

W ramach badania zastosowano następujące techniki badawcze:

- wywiad grupowy zogniskowany FGI – 8 wywiadów zogniskowanych z 54 uczestnikami szkoleń,
- indywidualny wywiad pogłębiony IDI – 25 wywiadów z pracownikami komórek ds. kadr i szkoleń oraz 8 wywiadów z wykonawcami szkoleń,
- badanie kwestionariuszowe metodą telefoniczną CATI oraz wywiad przeprowadzony za pomocą kwestionariusza internetowego CAWI – łącznie 2 460 wywiadów.

 powrót

### Wnioski, rekomendacje i rozwiązania

służące podniesieniu efektywności działań szkoleniowych, przedstawione w raporcie końcowym

☐ Potrzeby szkoleniowe pracowników powinny być przede wszystkim rzetelnie rozpoznawane przez same urzędy. W tym celu rekomenduje się skierowanie wsparcia do komórek kadrowych w urzędach w zakresie badania potrzeb szkoleniowych.

☐ Działania mające na celu motywowanie pracowników do udziału w szkoleniach nie powinny być utożsamiane z dystrybucją przez komórki kadrowe informacji o szkoleniach – może to prowadzić do zjawiska samorekrutacji, co obniża wymierne korzyści ze szkoleń (dotyczy to w szczególności szkoleń miękkich).

☐ Działania mające na celu zachęcanie do udziału w szkoleniach powinny być kierowane nie tylko do pracowników, lecz również do ich przełożonych. Działania te powinny być podejmowane nie tylko przez organizatorów szkoleń (takich jak KPRM) oraz wykonawców, ale również przez pracowników

komórek ds. kadr i szkoleń poszczególnych urzędów, posiadających wiedzę nt. potrzeb szkoleniowych pracowników urzędu.

☐ Działania mające na celu motywowanie pracowników do udziału w szkoleniach powinny odzwierciedlać realizowaną przez urząd politykę zarządzania zasobami ludzkimi.

☐ Kryteria rekrutacji i naboru pracowników na szkolenia powinny być jasno określone przez przełożonych – decyzje o udziale danej osoby w szkoleniu powinny być podejmowane na podstawie czynników merytorycznych.

☐ Kierowanie pracowników do udziału w szkoleniach powinno odbywać się w taki sposób, aby szkolenia nie kolidowały z wykonywaniem obowiązków służbowych (unikanie sytuacji, w których kilka osób, zajmujących kluczowe stanowiska w danym urzędzie, uczestniczy w zajęciach w tym samym terminie).

□ W przypadku szkoleń z zakresu wybranych umiejętności, np. językowych, interpersonalnych czy informatycznych, dobrym rozwiązaniem jest udostępnianie uczestnikom platform testowych, które są czynne po zakończeniu szkoleń – umożliwia to przećwiczenie i samodzielne rozwijanie wybranych umiejętności.

□ Zasadnym jest opracowanie i stosowanie spójnego systemu testów (pretestu przed szkoleniem oraz posttestu po szkoleniu), który pozwoliłby monitorować przyrost wiedzy i umiejętności uczestników szkoleń oraz porównywać pod względem tego parametru różne rodzaje szkoleń. Wyżej wymienione działanie jest istotne m.in. z perspektywy udoskonalania programów szkoleniowych oraz weryfikacji efektywności szkoleń.

□ Materiały szkoleniowe powinny zawierać instrukcje oraz dobre praktyki, które przygotowują uczestników do upowszechniania nowo nabytych kompetencji w swoich urzędach. Z badania ankietowego wynika, że co 3 – 4 uczestnik szkoleń przekazał nabyte kompetencje dalej. Wskaźnik ten

mógłby być wyższy, gdyby uczestnicy szkoleń byli systematycznie przygotowani do tego, by wiedzę i/lub umiejętności upowszechniać w swoim urzędzie.

□ Rekomenduje się, aby urzędy w sposób świadomy i celowy zgłaszały pracowników do udziału w szkoleniach, natomiast w przypadku niemożności uczestnictwa w szkoleniu danej osoby, typowały do udziału innego pracownika, spełniającego kryteria naboru. Pozwoli to na bardziej efektywne wykorzystanie wszystkich przygotowanych miejsc szkoleniowych.

Departament Służby Cywilnej KPRM zachęca do zapoznania się z raportem oraz skorzystania z przedstawionych wniosków, rekomendacji i rozwiązań podczas planowania działań szkoleniowych w urzędach.

Oprac. Agnieszka Tomaszewska

Koordinator projektu *Wdrożenie strategii szkoleniowej*,  
Specjalista w Wydziale Szkoleń i Finansowania Projektów  
Departamentu Służby Cywilnej KPRM

#### Raport końcowy

pt. „Ewaluacja wybranych działań szkoleniowych realizowanych w ramach projektu  
*Wdrożenie strategii szkoleniowej*”

dostępny jest na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej KPRM  
pod adresem:

<http://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosc/ewaluacji-wybranych-dzialan-szkoleniowych-zrealizowanych-w-ramach-projektu-wdrozenie>.

← powrót

## Przywództwo czy dyrektorowanie?

Rola wyższych stanowisk w służbie cywilnej

Jednym z głównych priorytetów, które Szef Służby Cywilnej określił w „Planie szkoleń centralnych w służbie cywilnej na 2011 r.”, było wsparcie przywództwa w administracji rządowej. Zadanie to zostało zrealizowane poprzez szkolenie centralne pn. „Nowoczesne przywództwo w organizacji publicznej na rzecz zmian – rola wyższych stanowisk w służbie cywilnej”, adresowane do osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, w szczególności do dyrektorów generalnych ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich. W szkoleniu uczestniczyli także dyrektorzy komórek organizacyjnych i ich zastępcy, wprowadzający istotne zmiany w funkcjonowaniu państwa, gospodarki i społeczeństwa.

Głównym celem szkolenia było wyposażenie uczestników w wiedzę (oraz umiejętności) z zakresu nowoczesnych koncepcji/modeli przywództwa. Wątek przewodni szkolenia (*leadership*) rozpatrywany był przede wszystkim w kontekście zmian (jako czynnik wywołujący opór) oraz roli wyższych stanowisk w służbie cywilnej w zapewnieniu wsparcia dla działań rządu i przeprowadzanych reform. Szczególny nacisk położony został na kwestię budowania i wzmacniania umiejętności niezbędnych

w przewodzeniu w organizacji (i zespołach) oraz we wdrażaniu zmian.

W ramach szkoleń zrealizowano:

- 2 sesje wyjazdowe dla dyrektorów generalnych ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich lub osób ich zastępujących,
- 10 sesji stacjonarnych w Warszawie dla dyrektorów wybranych komórek organizacyjnych lub ich zastępców w ministerstwach i urzędach centralnych.

Łącznie przeszkolono ok. 160 osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

W „Przeglądzie Służby Cywilnej” publikujemy obszernie fragmenty materiałów szkoleniowych wykorzystywanych podczas szkoleń, dotyczące m.in. takich zagadnień, jak: pojęcie i definicje przywództwa, nowoczesne przywództwo XXI w., przywództwo a „dyrektorowanie”; przywództwo a zarządzanie oraz przywództwo w organizacjach publicznych.

Rafał Szymański  
Specjalista w Wydziale Szkoleń i Finansowania Projektów  
Departamentu Służby Cywilnej KPRM

 powrót

„Nowoczesne przywództwo w organizacji publicznej na rzecz zmian  
– rola wyższych stanowisk w służbie cywilnej”

Fragmenty skryptu

### Pojęcie przywództwa w ujęciu historycznym

Przywództwo było przedmiotem zainteresowania już co najmniej od kiedy zaczęto stosować pismo do rejestrowania wiedzy. Na przykład w „Republice” Płaton dzieli ludzi na przywódców, których nazywa ludźmi „ze złota” i tych, którzy nie są przeznaczeni do tej roli, ludzi „z brązu”. W rozważaniach Platona można znaleźć zagadnienia związane z przywództwem podobne do tych, o których dyskutuje się dzisiaj, na przykład charyzma, przywództwo jako działanie heroiczne, istota funkcji kierowniczej, równowaga i konflikt w organizacji, jak przewodzić przez poczucie sensu i symbole, manipulowanie prawdą czy zaangażowanie członków organizacji.

Idea rozwijania zdolności przywódczych również wywodzi się ze starożytności. Rozległe badania McCullougha nad Rzymem, Grecją i Troją wykazały, że wielu przywódców było przeznaczonych do tej roli z racji urodzenia i przygotowywano ich do niej, zapewniając im odpowiednie wykształcenie oraz praktykę (...). Chociaż zainteresowanie praktyką i rozwijaniem umiejętności przywódczych trwa od tysiącleci, Bennis i Nanus zwracają uwagę, że przywództwo jest zarówno najszerzej badany, jak i najslabiej rozumiany zagadnieniem w naukach społecznych. Pojęcie przywództwa pozostaje nieuchwytnie i enigmatyczne, mimo lat wysiłków zmierzających do wypracowania (...) zadowalającej interpretacji przywództwa (...).



Współcześnie wyróżnia się behawiorystyczne i sytuacyjne teorie przywództwa. Niemożność wyjaśnienia przywództwa jedynie w kategoriach cech osobowości skłoniła naukowców do zajęcia się zachowaniami konkretnych przywódców. Zastanawiano się, czy jest coś szczególnego w zachowaniach skutecznych przywódców, czy – na przykład – są raczej demokratyczni czy autokratyczni? (...).

### Definicje przywództwa

Peter F. Drucker definiuje (...) osobę lidera poprzez cztery właściwości, które według niego charakteryzują wybitnych przywódców:

1. *Jest to osoba posiadająca zwolenników. Bez zwolenników nie ma mowy o liderach. Ludzie podążają za liderem z własnego wyboru, a nie tylko dlatego, że jest szefem.*
2. *Skuteczny lider nie zawsze jest osobą kochaną i podziwianą. Przywództwo nie oznacza popularności. Przywództwo to przede wszystkim wyniki działania.*
3. *Działania liderów są widoczne. To oni dają przykład innym.*
4. *Przywództwo nie wynika z pozycji, przywilejów, tytułów czy pieniędzy. Przywództwo to odpowiedzialność.*

W podobny sposób przywództwo definiuje **John Maxwell**:

*Przywództwo oznacza właśnie wpływ – ani więcej, ani mniej. Prawdziwego przywództwa nie można udzielić w nagrodę, mianować czy przyznać. Przychodzi ono jedynie z wpływem, a tego nie można komuś przydzielić. Trzeba nań zarobić. Tytuł może dać tylko trochę czasu – albo dla podniesienia poziomu swojego wpływu na innych, albo dla jego utraty (...).*

Trochę inną definicję proponuje **William Pollard**: *Niech wstanie przywódca! Nie prezes lub osoba piastująca najwyższe stanowisko w firmie, ale ktoś, kto daje przykład do naśladowania, kto jest modelem pełnionej przez siebie roli. Nie najwyższej opłacana osoba, ale osoba podejmująca ryzyko. Nie ten, kto ma najlepszy samochód lub największy dom, ale ten, kto służy. Nie osoba, która promuje siebie, ale osoba promująca innych. Nie administrator, ale inicjator. Nie ten, kto bierze, ale ten, kto daje. Nie ten, kto mówi, ale ten, kto słucha.*

Z kolei w opinii **Maxa DePree** prawdziwą miarą przywództwa doskonałego nie jest *jakość samej głowy, lecz harmonia całego ciała*. Dobre przywództwo widać w sposobach działania podległych pracowników, tj. w ich zaangażowaniu, poświęceniu pracy, poczuciu odpowiedzialności, determinacji, pasji, a co najważniejsze, w przeświadczeniu, że to, co robią, jest doceniane i istotne. Sztuka przywództwa polega głównie na budowaniu relacji między ludźmi i pielęgnowaniu ich.

Urzędnicy są zarówno aktywnym elementem reform, jak też przedmiotem przemian ukierunkowanych na to, w jaki sposób świadczone są usługi publiczne, w jaki sposób tworzona jest polityka publiczna, oraz w jaki sposób obywatele i ich organizacje włączane są do procesu administrowania sprawami publicznymi. Dawne instytucjonalne układy są obecnie przedmiotem silnej krytyki. W demokratycznej kulturze prowadzi się poszukiwania nowych rozwiązań, które odpowiadałyby dokonującym się przemianom. Jednocześnie nowe wyzwania dotyczące reform związane są z koniecznością istotnej redukcji nakładów, sił i środków. Instytucje administracji publicznej skłania się do większej wydajności i bardziej zróżnicowanej działalności mniejszym nakładem środków. W tej sytuacji funkcjonariusze publiczni wszędzie na świecie muszą znaleźć taki sposób postępowania, który związany będzie z prowadzeniem coraz bardziej szczegółowej analizy kosztów, a także z uczestnictwem w wyłanianiu priorytetów w życiu publicznym, i w ten sposób z uczestnictwem w tworzeniu przyszłych wartości i instytucji demokratycznych. Reformy prawa administracyjnego, regulującego metodę realizacji zadań z zakresu administracji publicznej, polegają przede wszystkim na przekształceniu formalnoprawnej, szczegółowo regulowanych form prawnych (Jacques Ziller nazywa ten model prawa administracyjnego modelem Weberowskim) w kierunku takiej regulacji prawnej, która pozwala elastycznie dostosowywać zadania do potrzeb oraz zasad rachunku ekonomicznego. Wartości *New Public Management*, zwane też trzy razy „E”: efektywność, skuteczność i ekonomika (**E**ffectiveness, **E**fficiency and **E**conomy) są coraz szerzej wdrażane w życie publiczne chociażby poprzez techniki rozliczeń stosowanych przez międzynarodowe organizacje finansowe, takie jak Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, dotujące lub kredytujące określone usługi publiczne (...).

Jak więc pozyskać do sektora publicznego najzdolniejszych? Jak utrzymać w nim najlepszych? Oto wyzwania, które stoją przed administracją publiczną XXI wieku. Aby sprostać tym oczekiwaniom potrzebne jest dokonanie w wielu krajach przekształceń organizacyjnych, strukturalnych i proceduralnych, które stworzą i zabezpieczą nowy system zachęt i motywacji do pracy. W systemie tym pozycja administratora sprawami publicznymi powinna być konkurencyjna wobec sektora prywatnego, a sposób zarządzania urzędem i polityka kadrowa powinny motywować urzędników do coraz bardziej wydajnej pracy. Jak podkreśla w swoim artykule Eugene Aucoin: badania dowodzą, że wzrost efektywności w XXI wieku tylko w 20 proc. będzie zależeć od nowoczesnych technologii, natomiast pozostałych 80 proc. zależeć będzie od

sposobów kierowania. Sposoby kierowania organizacją administracyjną stają się więc niewralgicznym punktem przekształceń administracyjnych XXI wieku.

Czym różni się przywództwo (*leadership*) od „dyrektorowania”?

Niestety często w wielu instytucjach możemy zaobserwować zjawisko, kiedy osoby kierujące zamiast budować swoją pozycję lidera, korzystają jedynie z nadanej im władzy formalnej, i to w wielu wypadkach w bardzo nieudolny sposób. Potocznie takie zachowanie nazywamy „dyrektorowaniem”, gdyż mamy tu do czynienia bardziej z nadanym tytułem niż faktycznym przewodzeniem w zespole/ organizacji.

**Tabela.** Różnice pomiędzy przywództwem a „dyrektorowaniem”.

Osoba „dyrektorująca”	Lider (przywódca)
Tworzy krótkoterminowe plany działania; wyznacza pojedyncze zadania do realizacji, często niezwiązane ze sobą i niewynikające z ogólniejszej wizji/ strategii	Tworzy wizję i strategię (nawet w obszarze „mikro”, to znaczy, np. w obrębie własnego zespołu) zgodną z celami organizacji lub trendami rynkowymi
Myśli w kategoriach krótkich terminów	Myśli w kategoriach długich terminów
Kontroluje i rozlicza podległych pracowników	Monitoruje, motywuje i inspiruje podległych pracowników
Reaguje „tu i teraz” na pojawiające się negatywne wydarzenia	Zapobiega wystąpieniu negatywnych wydarzeń i powoduje pojawianie się pozytywnych
Podporządkowuje	Zobowiązuje
Samodzielnie podejmuje decyzje	Tworzy zespół i wraz z nim decyduje; daje podwładnym uprawnienia i odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów
Dostosowuje się do z góry narzuconych zmian	Inicjuje zmiany w organizacji
Używa jedynie formalnych struktur	Używa także nieformalnych struktur
Nakazuje	Proponuje, zachęca
„Popędza” ludzi do pracy	Prowadzi ludzi
Opiera się na władzy formalnej	Opiera się na własnym autorytecie
Wywołuje lęk	Wywołuje zainteresowanie
Używa słów „ja”, „idź”	Używa słów „my”, „chodźmy”
Dużo zadań wykonuje samodzielnie, gdyż uważa, że zrobi to najlepiej	Pokazuje, jak coś wykonać; jest ekspertem, ale bazuje na doświadczeniu podwładnych i oczekuje od nich opinii, ekspertyz
Wyznacza zadania i to, co trzeba zrobić	Wyznacza wyniki i tempo pracy
Obwinia za błąd	Zapobiega błędom w przyszłości
Stawia na własne sukcesy	Stawia na sukces zespołu

## Przywództwo a zarządzanie

Zrozumienie istoty przywództwa wymaga zrozumienia, czym różni się ono od zarządzania. Dotyczy to także rozróżnienia pomiędzy przywódcami (liderami) właśnie a „zwykłymi” menedżerami (kierownikami). Najprościej można powiedzieć, że zarządzanie polega na skłanianiu ludzi do robienia właściwych rzeczy, a przywództwo na sprawianiu, by ludzie dodatkowo chcieli robić te rzeczy. Przywództwo jest więc wyższą formą zarządzania. Przywódca dąży do zmiany, menedżer zaś koncentruje się na utrzymaniu równowagi. Dobry, skuteczny lider inspirowanie innych do bardziej wyjątkowej pracy, w celu uzyskania lepszych efektów, dobry menedżer dba o to, aby ludzie otrzymali płacę odpowiednią do pracy. A oto niektóre różnice między przywództwem a zarządzaniem:

- zarządzanie jest bardziej formalne i naukowe. Obejmuje takie podstawowe umiejętności, jak: planowanie, kontrolowanie i efektywne korzystanie z technik informacyjnych;
- zarządzanie posługuje się dokładnie określonymi narzędziami i technikami opartymi na rozumowaniu i sprawdzaniu, które można zastosować w różnych sytuacjach. Przywództwo dysponuje mniej sprecyzowanymi narzędziami, często też ma wymiar intuicyjny;
- lider często okazuje entuzjazm, pasję, inspirację, aby spowodować zwiększenie wydajności innych. Zarządzanie nie wymaga takiego uzewnętrznienia uczuć, lecz raczej postępowania bardziej zachowawczego na drodze do osiągania określonych celów;
- lider częściej korzysta ze swej wyobraźni i kreatywnych technik szukania rozwiązań w celu wprowadzenia zmian. Menedżer skłania się ku ustalonym sposobom rozwiązywania problemów;
- najbardziej istotny wkład lidera to stworzenie wizji swej organizacji. Określa on dalekosiężny cel, a także strategię jego osiągnięcia. Menedżer realizuje wizję.

Przewodzenie jest integralną częścią zarządzania, a nie jego substytutem. Lider tworzy wizję i strategię osiągnięcia zamierzeń, menedżer zaś korzysta z różnych umiejętności w pracy nad realizacją wizji. Zrozumienie przywództwa to spojrzenie na nie z perspektywy wspólnoty i wzajemnych zależności. Lider odnosi się do innych, nie stoi z boku, ma kontakt i pozytywne nastawienie. Organizacje, by skutecznie funkcjonować, potrzebują zarówno zarządzania, jak i przywództwa. Przywództwo jest niezbędnym warunkiem umożliwiającym zmiany, a zarządzanie jest niezbędnym warunkiem uzyskiwania systematycznych wyników. Zarządzanie w powiązaniu z przywództwem może wytworzyć systematyczne zmiany, przywództwo w połączeniu z zarządzaniem pozwala na utrzymanie właściwego poziomu zgodności organizacji z jej otoczeniem (...).

## Przywództwo w organizacjach publicznych

Jednym z poglądów na przywództwo w organizacjach publicznych jest koncepcja **przywództwa służebnego**. Jego podstawą jest założenie o powołaniu do służenia innym. Przywódca służebny służy tym, którym przewodzi, co oznacza, że jego zwolennicy są raczej celem samym w sobie niż środkiem do osiągania celów. Koncentruje się na zaspokajaniu potrzeb zwolenników, zapewnieniu ich rozwoju, budowaniu poczucia wspólnoty. Przywództwo służebne przypomina o tym, co stanowi sens działania organizacji publicznych: służenie ludziom, którzy są z nią powiązani i na których organizacji ma wpływ. Odróżnia je od innych koncepcji przede wszystkim fakt brania pod uwagę indywidualnych motywów działania przywódcy, co wydaje się mieć szczególne znaczenie dla organizacji publicznych.

**Odpowiedzialne przywództwo** jest kolejną koncepcją opartą na motywie służenia innym. W sercu tej koncepcji leży założenie o przyjęciu za nadrzędne wobec własnych celów interesów grupy społecznej. Model ten zakłada, że przywództwo, które można określić mianem odpowiedzialnego, pochodzi od społeczeństwa. Przywódcy stoją na straży dóbr publicznych, czyli troszczą się o to, jak są one tworzone i dostarczane społeczeństwu. Służąc społeczeństwu, przywódcy poświęcają swój czas i zdolności, poszukując rozwiązań dla palących problemów społecznych. O ile przywództwo służebne koncentruje się na motywacji przywódców, o tyle w przywództwie odpowiedzialnym podkreśla się podstawową odpowiedzialność przywódców, jaką jest właściwe zarządzanie zasobami. Przywódcy organizacji publicznych działają pod presją ekonomiczną i społeczną, muszą zapewnić funkcjonowanie organizacji w warunkach ograniczonej zasobów, odpierać krytykę publiczną oraz godzić sprzeczne cele organizacji.

Jedną z koncepcji, która oferuje wyjaśnienie, w jaki sposób przywódcy potrafią sprostać powyższym wymaganiom, jest **koncepcja przywództwa charyzmatycznego**. Zgodnie z tym podejściem autorytet przywódcy nie pochodzi z mocy prawa czy pozycji, lecz z zaufania i głębokiej wiary jego zwolenników, która wynika z przekonania o wyjątkowości przywódcy jako człowieka. Przywództwo charyzmatyczne jest z natury niestabilne i przelotne. Przywódcy formułują i wyrażają wizję przyszłości, budują wiarygodność i zaangażowanie w jej wypełnianie oraz stawiają emocjonalne wyzwania swoim zwolennikom, mające wyzwolić w nich poparcie dla wizji. Wizja ta może być też przekazana w wyidealizowanej postaci, aby tylko zachęcić zwolenników do odrzucenia własnych korzyści i skoncentrowania się na celach organizacji. Zaangażowanie w wypełnienie wizji zależy w dużym stopniu od postrzeganej wiarygodności przywódcy, która jest wypracowana w drodze wyjaśnienia przyczyn posiadania wizji

i sposobów jej wypełnienia oraz przekonywania zwolenników o wysokiej motywacji, entuzjazmie i zaangażowaniu przywódcy. Wynikiem przywództwa charyzmatycznego jest niewątpliwie zwiększona motywacja zwolenników i osiągnięcie przez nich lepszych wyników, co zbliża ten pogląd do koncepcji przywództwa transformacyjnego.

Pojęcie **przywództwa transformacyjnego** łączy się z pojęciem zmiany. Funkcja przywódcy w tym paradygmacie opisana jest jako tworzenie użytecznej zmiany, a także kreowanie i tworzenie kultury. Cechami charakterystycznymi przywództwa transformacyjnego są: nastawienie na osiągnięcie długoterminowych celów oraz etyczne działanie. Ta koncepcja koncentruje się na procesie zaangażowania zwolenników i tworzenia więzi powodujących osiągnięcie przez nich większej motywacji i rozwój moralności. Przywódca dokonuje transformacji i motywuje swoich zwolenników poprzez takie działania, jak zwiększanie ich świadomości odnośnie do wagi wykonywanych przez nich zadań, nakłanianie do wychodzenia poza własne interesy i skoncentrowanie się na celach grupy i organizacji oraz przez oddziaływanie na ich potrzeby wyższego rzędu.

Przywództwo transformacyjne jest oparte na czterech głównych założeniach:

- doskonałym wpływie charyzmy,

- inspirującej motywacji,
- stymulacji intelektualnej,
- zindywidualizowanym podejściu.

W tym znaczeniu charyzma jest określeniem przywódców, którzy dając sami przykład nienagannej moralności i etyki, inspirują zwolenników, aby działali w twórczy sposób i aktywnie poszukiwali rozwiązania problemów.

Ważnym zadaniem przywódców na tym polu jest stworzenie sprzyjającego klimatu uwzględniającego indywidualne oczekiwania zwolenników. Rozwinięciem koncepcji przywództwa transformacyjnego jest podejście wiarygodnego przywódcy. Punkt wyjścia stanowi założenie, iż przywództwo dotyczy relacji między przywódcami a ich zwolennikami. Wiarygodność przywódcy oznacza, iż zwolennicy wierzą przywódcom, gdyż ci działają zgodnie z wcześniejszymi deklaracjami oraz postępują zgodnie z zasadami, których przestrzegania wymagają od innych. Wiarygodni przywódcy zachowują się w etyczny sposób i zauważają wkład innych osób w osiągnięty sukces (...).

Stosowanie tego podejścia znajduje swoje przełożenie w większej akceptacji reform, zwiększeniu satysfakcji z wykonywanej pracy, zmniejszeniu fluktuacji pracowników, spadku liczby dysfunkcyjnych konfliktów oraz poprawieniu się efektywności organizacji (...).

Całość skryptu dostępna jest w na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej KPRM pod adresem

<http://dsc.kprm.gov.pl/materialy-szkoleniowe-dla-czlonkow-korpusu-sc>.





### Think tanki w pigułce

Co powinni wiedzieć o nich potencjalni partnerzy?

#### Piotr Zbieranek



Socjolog, pracownik naukowo-badawczy w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową w Gdańsku. W 2010 r. przeprowadził badania nad polskimi organizacjami typu *think tank*, których wyniki zostały opublikowane w książce „Polski model organizacji typu *think tank*”, wydanej w październiku 2011 r. nakładem Wydawnictwa Naukowego „Scholar”.

*Think tanki*, czyli niezależne (często przybierające postać NGO) organizacje analityczno-badawcze, są dla administracji, a w zasadzie całego systemu politycznego, ważnym partnerem, którego warto uwzględniać w procesie tworzenia polityk publicznych. Są to specyficzne instytucje działające w obszarze tworzenia podstaw i formułowania polityki państwa, które pełnią wiele różnorodnych ról. Warto zdawać sobie sprawę zarówno z ich specyfiki, jak i potencjalnych funkcji, gdyż współpraca z nimi może przyczyniać się do podwyższenia jakości regulacji.

#### Co wyróżnia *think tanki* z sektora eksperckiego?

Żeby w pełni zdać sobie z sprawę z ról pełnionych przez *think tanki*, należy wcześniej zrozumieć różnice pomiędzy nimi a przedsiębiorstwami badawczymi i konsultingowymi, a także jednostkami akademickimi.

*Think tanki* zwykle nie działają dla zysku, a ich rolą nie jest tylko bierne dostosowanie się do podaży, jaką wytwarzają instytucje publiczne zlecające badania i analizy. Ważną cechą ich działań jest innowacyjność podejścia do polityk publicznych, często biorąca się z pracy interdyscyplinarnych zespołów analitycznych, w tym tworzenie własnych propozycji rozwiązań. Jednakże nie poprzestają na ich wytworzeniu. Aktywnie przenoszą rozwiązania do sfery publicznej, gdzie nie tylko są one upowszechniane, ale także poddawane wszechstronnej ocenie. Aby było to możliwe, *think tanki* nie mogą działać samotnie, stąd zauważalny w tym sektorze nacisk na „usieciowienie” – utrzymywanie kontaktów z przedstawicielami różnych środowisk i sektorów, m.in. organizacji pozarządowych, biznesu, nauki czy też administracji publicznej i polityki.

Organizacje te nie działają w obszarze badań podstawowych zarezerwowanych dla instytucji naukowych. Można powiedzieć, że „trzymają się rzeczywistości”, a celem ich działalności jest sfera praktyki – tworzenie podstaw dla polityk publicznych. Choć w swoich działaniach analityczno-badawczych starają się przestrzegać metodologii badawczej, zapewniającej ich analizom rzetelność i wiarygodność, nie podchodzą do niej dogmatycznie. Postępowanie zgodne z metodologią naukową jest w tym przypadku jednym, choć nie jedynym sposobem zbierania informacji i przekazywania ich w wiedzę. Za równie ważny komponent swych działań uznają jasność i zrozumiałość przekazu.

#### Czym właściwie zajmują się *think tanki* i jakie są możliwe pola współpracy?

Przede wszystkim można je uznać za „dostawcę paliwa” koniecznego do tworzenia dobrych polityk publicznych, w tym biorących pod uwagę konsekwencje ich wdrożenia. Przeprowadzane przez *think tanki* niezależne analizy i rekomendacje pozwalają im ocenić istniejące regulacje, wskazać alternatywy oraz ich konsekwencje i wyodrębnić kryteria wyboru konkretnych rozwiązań. Jest to szczególnie istotne ze względu na „świeże” spojrzenie pracowników *think tanków*, którzy – po pierwsze – starają się tworzyć „rozwiązania interdyscyplinarne”, nie zaś wąskosektorowe; po drugie – nie są bezpośrednimi interesariuszami i nie lobbują za danymi rozwiązaniami ze względu na partykularny interes. Podejmując takie wyzwania, *think tanki* mogą także wspierać aktualne działania realizowane przez administrację, stanowiąc współkreatora polityki publicznej. Przykładem takiego działania *think tanków* w Polsce jest choćby udział DemosEuropa – Centrum Strategii Europejskich w formułowaniu programu polskiej prezydencji w Unii Europejskiej.

Należy też zwrócić uwagę, że działania *think tanków* wobec administracji mogą przypominać w pewnych sytuacjach rolę sparingpartnera w boksie. Dzieje się tak szczególnie w przypadku poddawania pod publiczny osąd tworzonych przez administrację propozycji zmian w zakresie polityk publicznych. Niezależne analizy, szczególnie na początkowym etapie projektowania polityk, mogą w tym przypadku prowadzić do modyfikacji tychże propozycji, i tym samym chronić przed podjęciem nieprzemyślanych decyzji. Brak otwarcia na społeczne konsultacje ze strony administracji może powodować działania *think tanków* skierowane na mobilizację opinii publicznej.

„Paliwo” dostarczane przez *think tanki* służy nie tylko procesowi tworzenia polityk publicznych, lecz również pobudzaniu merytorycznej debaty publicznej. Merytoryczność tej debaty wynika z jednej strony z poruszania tematów istotnych z punktu widzenia interesu społecznego, z drugiej zaś – z jej podstaw, czyli faktu, że odbywa się ona na bazie wyników badań i analiz, nie zaś jedynie subiektywnych opinii i stanowisk poszczególnych zainteresowanych grup. Taką rolę sparingpartnera, który pobudzał jednocześnie merytoryczną debatę publiczną, spełniło między innymi Forum Obywatelskiego Rozwoju w obszarze sposobów obniżania długu publicznego.

Często *think tanki* same tworzą przestrzeń do prowadzenia debaty. Stanowią w ten sposób „pomost” pomiędzy systemem politycznym a obywatelami, w tym różnymi grupami interesariuszy, dając wielu stronom możliwość wzajemnego komunikowania się w toku ustrukturyzowanej debaty. Jest to szczególnie ważne w Polsce, gdzie mechanizmy partycypacji obywateli w tworzeniu polityk publicznych są nie do końca dobrze rozwinięte.

W takich warunkach tworzenie przez *think tanki* niezależnych forów wymiany poglądów oraz inicjowanie debat międzyśrodowiskowych i międzysektorowych wydaje się warte podkreślenia. Chroni to instytucje publiczne przed alienacją, ale też przyczynia się do edukacji obywatelskiej społeczeństwa. Pozwala na zapoznanie się z różną optyką i interpretacją analizowanych faktów, włączając jednocześnie obywateli do debaty bądź poprzez bezpośrednie uczestnictwo w seminariach i konferencjach, bądź poprzez publikacje w mediach. Wypełnianie takiej funkcji można przypisać Instytutowi Badań nad Gospodarką Rynkową i organizowanym przez niego Kongresom Obywatelskim.

Możliwość oderwania się od sytuacji bieżącej, zajęcia się obszarami niejako strategicznymi i namysł nad fundamentalną filozofią polityki państwa to kolejny obszar funkcjonowania tych instytucji. Często stanowi to ważne uzupełnienie działań administracji publicznej i źródło inspiracji do wytyczania nowych kierunków w obszarze polityk publicznych.

Należy sobie uzmysłowić, że spójne programy reorientacji polityki publicznej i dostosowania jej do wymagań zmieniających się warunków otoczenia często tworzone były właśnie w takich ośrodkach. Po pierwsze, to one specjalizują się w myśleniu *outside the box*, czyli wyjściu poza utarte w danej rzeczywistości społeczno-polityczne schematy myślenia i wprowadzaniu innowacji; po drugie, zmiany zwykle przygotowuje opozycja polityczna, która jest odcięta od zaplecza administracji publicznej. Stąd też jednym z możliwych wyjść jest wykorzystanie instytucji spoza tego sektora. Z ukazaną wyżej sytuacją mieliśmy do czynienia zarówno w przypadku opracowania i późniejszego wdrożenia rozwiązań neoliberalnych za rządów Margaret Thatcher i Ronalda Reagana, jak i polityki tzw. trzeciej drogi przyjętej m.in. przez Tony’ego Blaira i Gerharda Schrödera. W Polsce przykładem

takiej reorientacji – o ograniczonym zakresie – jest przygotowywanie założeń reformy administracyjnej m.in. przez Jana Rokitę w ramach Instytutu Spraw Publicznych w latach dziewięćdziesiątych.

Inne podejście do polityk publicznych, kontakty z reprezentantami różnych sektorów, a także umiejętność abstrahowania od bieżących tematów podnoszonych w sferze publicznej daje *think tankom* także możliwość pełnienia funkcji „radaru”, czyli tworzenia podstaw przyszłych polityk poprzez identyfikację i interpretację zjawisk społecznych, a następnie ich sygnalizowanie opinii publicznej i strukturom państwowym. Jest to obserwowalne także w obszarze, który często w debacie nie jest dostatecznie reprezentowany, mianowicie grup wykluczonych i marginalizowanych. Organizacje te, podejmując rzecznicтво i aktywnie informując struktury państwowe i opinię publiczną, mogą przyczyniać się do rozwiązania tych problemów.

Nie należy także zapomnieć o tym, że *think tanki* stanowią bazę personalną dla systemu politycznego, w tym administracji publicznej. Podstawą do wypełniania tej roli jest zjawisko „drzwi obrotowych” – dostarczanie przez *think tanki* wykwalifikowanych kadr dla administracji i instytucji politycznych i wykorzystanie we własnych strukturach doświadczenia polityków, którzy muszą odejść z zajmowanych stanowisk. Do pewnego stopnia może mieć to także pozytywny wpływ na kulturę polityczną – twórcze wykorzystanie odchodzących polityków dalej w obszarze pracy państwowej przeciwdziała ich transferowi do innych sektorów, w tym do prywatnych podmiotów gospodarczych. Przykładem działania zjawiska drzwi obrotowych w polskich warunkach jest sprawowanie kolejnych funkcji przez Pawła Szałamachę, prezesa Instytutu Sobieskiego, który w rządzie Prawa i Sprawiedliwości objął stanowisko wiceministra Skarbu Państwa, a po kilkuletniej dalszej działalności w *think tanku* – obecnie pełni mandat poselski.

Interesującym, choć kontrowersyjnym wątkiem przy tej okazji są tzw. partyjne *think tanki*. W niektórych państwach Europy Zachodniej (szteandarowym przykładem są Niemcy) stanowią one struktury wspierające tworzenie polityk publicznych, a jednocześnie tworzą przestrzeń, w której politycy nadzorujący następnie administrację, uzyskują dodatkowe kwalifikację i wiedzę. W Polsce rozwiązanie to może jednak nie do końca przynieść zakładane rezultaty, m.in. ze względu na odmienną kulturę polityczną. Na uwagę zasługują jednakże takie instytucje tworzone w Polsce, pomimo braku odrębnej regulacji ustawowej ich funkcjonowania. Dotychczas powołano do życia w marcu 2010 r. Instytut Obywatelski (działający przy Platformie Obywatelskiej), a w październiku 2011 – Centrum im. Daszyńskiego (przy Sojuszu Lewicy Demokratycznej). Wydaje się jednak, że jest za wcześnie, aby dokonywać ocen ich funkcjonowania.

## Think tank – twórczy podmiot, nie zaś realizator zleconych zadań

Można wyróżnić kilka takich wzajemnie ze sobą powiązanych obszarów, w których może dochodzić do synergii pomiędzy administracją a *think tankami*. Są to między innymi takie obszary, jak: dostarczanie danych koniecznych do formułowania zarówno bieżących i sektorowych polityk publicznych, jak i ich „rdzenia”; ewaluacja zarówno potencjalnych, jak i istniejących rozwiązań; prowadzenie merytorycznej debaty publicznej i samodzielne tworzenie dla niej przestrzeni; diagnoza niezauważonych problemów i rzecznicstwo na rzecz grup zmarginalizowanych, czy też dostarczanie kadr dla instytucji publicznych. Jednak, aby wszystkie te pola współpracy zagospodarować, administracja, jak i inni potencjalni partnerzy muszą zdać sobie sprawę, że *think tanki* stanowią w większym stopniu aktywnego partnera dialogu niż wykonawcę zadań zleconych. Jedynie rozumiejąc i akceptując tę ich cechę, odróżniającą *think tanki* od innych instytucji sektora eksperckiego, można wytworzyć sytuację synergii, w której działania obu sektorów uzupełniają się i doprowadzają do budowy wartości dodanej.

## Wybrane pozycje bibliograficzne

- Dickson P., Think Tanks, New York 1971
- Dunn W. N., Public Policy Analysis. Introduction, New Jersey 1994
- Majone G., Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym, przeł. D. Siekierski, Warszawa 2004
- McGann J., Sholars, Dollars and Policy Advice, Philadelphia 2004
- McGann J., Think Tanks and Policy Advice In the United States. Academic, Advisors and Advocates, New York 2007
- Parsons W., Public Policy. An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis, Cheltenham 1999
- Pęksa R., Rola think tanków jako źródeł informacji naukowej w dziedzinie bezpieczeństwa, „Przegląd Informacyjno-Dokumentacyjny”, 2007, nr 3/4
- Rich A., Think Tanks, Public Policy And The Politics of Expertise, New York 2005
- Stone D., Denham A., Think Tank Traditions. Policy Research and the Politics of Ideas, Manchester 2004
- Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action, red. J. McGann, R. Weaver, New Brunswick 2000.

 powrót

## Cztery umiejętności, których znaczenie w przywództwie rośnie

*Wgląd we własne emocje, dostrojenie, zarządzanie sprzecznościami, korzystanie z inspiracji – takich kompetencji rzadko można się nauczyć podczas programów kształcenia liderów. Ale rosnąca złożoność otoczenia powoduje, że właśnie tych zdolności potrzeba dziś przywódcom najbardziej, by sprawniej zarządzać pracownikami, reagować na warunki zewnętrzne i odczytywać zamiary klientów.*

Co właściwie robi lider i jak to robi? Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie zawsze zajmowało umysły zarówno przywódców, jak i ich podwładnych. Na czym polega umiejętność przeprowadzania instytucji z punktu A do punktu B? Co powoduje, że lider budzi zaufanie? W ostatnich latach dyskusja na ten temat stała się żywsza niż kiedykolwiek. Rozwój badań psychologicznych oraz społecznych przyniósł wiele nowych spojrzeń na różne wymiary działania liderów i dostarczył zaskakujących odkryć. Kryzys postawił zaś kilka nowych pytań na temat znaczenia emocji dla rynków i jednostek, a także roli lidera w zmianie.

Badania nad wpływem podświadomości na podejmowanie decyzji przez konsumentów i pracowników wskazują, jak mało doceniana była sfera „nieracjonalności”. Dużo więcej wiadomo dzisiaj o mechanizmach empatii i wpływie stylów przywództwa na atmosferę czy poziom zaufania w organizacji. Wiedza ta powoduje, że umiejętność

panowania nad „nastrojami” w organizacji zyskała na znaczeniu. Nie oznacza to, że z dnia na dzień organizacje stały się bardziej rozemocjonowane czy wrażliwe na wartości. Zawsze były: ale dziś ta właśnie sfera wymaga szczególnej uwagi i dobrego zarządzania.

Dlaczego? Bo ludzie podążają za liderem, gdy mu ufają. To od poziomu tego zaufania zależy ich zdolność do działania, entuzjazm i rezultaty pracy. Zaufanie ma zaś dwie składowe: zaufanie do kompetencji lidera oraz do jego charakteru. Skuteczni liderzy najczęściej mają jakiś rodzaj intuicyjnej wiedzy, który pozwala im sprawnie poruszać się w relacjach międzyludzkich i budować zaufanie. Umieją postępować z podwładnymi i ich rozumieją (albo odwrotnie). Najbardziej adaptacyjni i empatyczni szefowie firm odnajdują się w warunkach wymagających szybszego reagowania, ciągłych zmian strategii (chaotyka) oraz wskutek oczekiwania większej empatii i mocniejszego dostrajania się do pracowników. Ale dla sporej liczby szefów niektóre z tych wymagań są czymś nowym. Pojawiają się pytania, jak na nie reagować i jakie umiejętności osobiste rozwinąć, by odpowiedzieć lepiej na potrzeby organizacji.

Słyszymy o tych dylematach jako osoby pracujące z liderami, prowadzące zaawansowane projekty edukacyjne z zakresu zarządzania i przywództwa

oraz doradzające czołowym polskim liderom i przedsiębiorcom. Także nas pobudzają one do poszukiwania odpowiedzi na pytanie, które umiejętności lidera zyskują dziś na znaczeniu.

Skuteczni liderzy najczęściej mają jakiś rodzaj intuicyjnej wiedzy, który pozwala im sprawnie poruszać się w relacjach międzyludzkich i budować zaufanie.

Trzy tradycyjne zadania lidera – czyli nadawanie wizji, motywowanie ludzi i dbanie o wartości w organizacji – nie uległy zmianie. Sposób ich wykonywania wymaga jednak bardziej złożonego podejścia. Dlatego zidentyfikowaliśmy cztery obszary, na które zwracamy uwagę przywódców. Nie są to obszary nowe. Liderzy doskonale je już znają, przede wszystkim ze swojej praktyki. Ale właśnie te umiejętności mają i będą miały w przyszłości jeszcze większy wpływ na skuteczność działań lidera.

1

## Autorefleksja – wgląd w siebie

Procesy rekrutacyjne pozwalają wejrzeć w profile psychologiczne kandydatów do pracy i przyjrzeć się ich cechom. Co jednak z samym liderem? Kierowanie innymi zaczyna się od tego, jakimi jesteśmy ludźmi. Jak powtarza jeden z czołowych przywódców polskich przedsiębiorstw: „Przywódtwo zaczyna się od świadomej odpowiedzi na pytanie, czy jestem kimś, kto potrafi produktywnie zarządzać pracownikami”.

By to ocenić, lider potrzebuje odpowiedzi na inne pytania: Jaki jestem naprawdę? Jakie są cechy mojej osobowości? W jaki sposób reaguję na określone sytuacje, które np. budzą moją irytację?

Wgląd w siebie, autorefleksja, zadawanie sobie pytań drażących, niewygodnych, badanie własnych reakcji emocjonalnych nie są dostatecznie doceniane przez liderów jako narzędzia rozwoju. Edukacja menedżerska skupia się na kształceniu „wąsko myślących technokratów” – podając na tacy rozwiązania, serwując metody do aplikacji w pięciu krokach, wyznaczając utarte ścieżki awansu i formułując recepty działania.

Głęboko w tle pozostają jednak fundamentalne pytania: **Kim jestem jako człowiek? Czy jestem świadom swoich emocji? Czy wiem, jak działam na inne osoby? Jak to kontroluję?**

Tak właśnie „rozpoznaje siebie” znany nam jeden z liderów dużego banku. Regularnie analizuje on decyzje podjęte w ostatnim miesiącu, wracając do nich pamięcią oraz rozpoznając emocje, które nim kierowały.

„Lustrem”, które mu w tym pomaga, jest jego mentor, z którym otwarcie omawia swoje reakcje. Takie systematyczne nazywanie i rozpoznawanie własnych stanów emocjonalnych zmniejsza prawd-

opodobieństwo, że podejmując kluczową decyzję, lider będzie działał w napięciu, gniewie czy złości. Z doświadczenia pracy z przywódcami wiemy, że brak takiego „lustrzanego odbicia” zazwyczaj rodzi poczucie wszechwiedzy, które może prowadzić liderów w kierunku pychy.

Pracując z osobami, które kierują innymi, dostrzegamy, że przywódcy o większym doświadczeniu częściej odczuwają potrzebę zagłębienia się we własne motywy i stany emocjonalne niż liderzy z krótszym stażem, którzy dopiero odkrywają uroki kierowania innymi. Tymczasem zdolność do autorefleksji zaczyna być dziś powszechnie postrzegana jako jedna z kluczowych umiejętności liderów. Zaawansowane kursy dla przywódców prowadzone na najlepszych zagranicznych uczelniach coraz częściej zaczynają się od bardzo dogłębnej i często trudnej dla lidera analizy najważniejszych kilkunastu decyzji podjętych w życiu (nie tylko zawodowym). Ich zgłębienie (łącznie z motywami) w połączeniu z ćwiczeniami ze samoświadomości daje liderowi niezwykle cenne wejście w siebie. Pozwala poznać swój profil, a także zrozumieć, dlaczego osobę sumienną denerwuje nadmierne wizjonerstwo i odwrotnie. W polskich warunkach element samoświadomości bywa pomijany, także ze względu na zbyt dużą pewność siebie liderów. „Zostałem wybrany, więc jestem wystarczająco dobry” – powtarza sobie wielu z nich, zaniedbując poszukiwanie odpowiedzi na podstawowe pytania o tożsamość.

Przywódcą działa w świecie emocji: podlega im, doświadcza ich wokół siebie i odpowiada na nie. Polega w tych działaniach na informacjach od ludzi oraz informacjach od siebie samego. Autorefleksja, kojarzona błędnie z nadmierną koncentracją na sobie i pogardliwie nazywana „roztkliwianiem się”, pomaga chłodno analizować to, co się nie udało, pozwala na podstawie błędów uczyć się i wyciągać wnioski. Zaniedbując ją, lider odcina się więc od ważnego źródła wiedzy.

Wiedza o sobie nie dotyczy przy tym tylko kwestii zawodowych. Istotnym elementem autorefleksji jest widzenie siebie w pełnym wymiarze – dostrzeganie nie tylko własnej pracy, ale też pasji, ambicji, zainteresowań, życia osobistego. One także składają się na złożoną osobowość lidera, a inspiracje z zakresu muzyki, sztuki, filmu, teatru, poezji, malarstwa tworzą kontekst, w którym działa.

22%

Tylko tyłu polskich absolwentów studiów MBA wskazało w badaniu THINKTANK, że podczas kursu nauczyli się, w jaki sposób rozumieć potrzeby pracowników. Ta umiejętność jest kluczowa w dostrojeniu się do ich potrzeb i zrozumieniu organizacji.



## „Dostrajanie się” – lider jako kapłan, artysta, menedżer

Lider działa na emocjach. Uważnie słuchając, rozpoznaje stany emocjonalne swoich pracowników i dostrajając się do nich, zmienia je. Mówiąc obrazowo, uderza w te same struny, co jego ludzie, dopasowuje się do sytuacji, a następnie zmienia ton. W budowaniu odpowiedniego „rezonansu” pomagają mu: uważność, empatia, otwartość, umiejętności komunikacyjne i sieciowość (pojmowana jako zdolność do tworzenia sieci relacji).

Oto przykład pokazujący znaczenie dopasowania się: podczas restrukturyzacji jednej z dużych polskich firm energetycznych, w której dużą rolę odgrywały związki zawodowe, tylko „dostrojony się” przez prezesa do oczekiwań, obaw i emocji załogi (dobry rezonans) zapewniło bezproblemowy przebieg całego procesu. Trudne zadanie (w tym znacząca redukcja zatrudnienia) powiodło się dzięki zrozumieniu emocji załogi, konsekwentnemu pokazaniu kierunku oraz stanowczości. Lider, który przeprowadzał tę zmianę, w naturalny sposób zainicjował dialog, choć łatwo mógł osunąć się w stronę konfrontacji. Zamiast tego zaproponował racjonalny – choć wymagający kadrowej restrukturyzacji – kontrakt społeczny i umiejętnie zbudował pomost w przyszłość.

Liderzy zawsze budują pomost w nieznaną, bo przyszłość jest nieznaną i niepewną, a to właśnie ona jest obszarem ich działania. Dzięki uważnemu słuchaniu, zrozumieniu emocji innych oraz „dostrojeniu się” do nich wskazują, jak przebyć drogę, i dają zarazem poczucie, że są ciągle obok.

„Dostrajanie” można przyrównać do zakładania masek potrzebnych do wywołania w widzach odpowiedniego efektu. Lider ma do dyspozycji różne style przywództwa: można powiedzieć, że korzysta z maski menedżera, kapłana i artysty. Dzięki nim mobilizuje, przekazuje misję oraz instytucjonalizuje działania firmy.

Autorefleksja, kojarzona błędnie z nadmierną koncentracją na sobie i pogardliwie nazywana „roztkliwianiem się”, pomaga uczyć się i wyciągać wnioski. Zaniedbując ją, lider odcina się więc od ważnego źródła wiedzy.

**Pierwsza maska to menedżer** – kompetentny ekspert, który porządkuje sprawy i pilnuje realizacji zadań, wdraża strategię, dba o szczegóły. Lider korzysta z niej w instytucjonalizowaniu organizacji, kształtowaniu reguł, egzekwowaniu odpowiednich postaw.

**Drugą maską jest maska artysty**, która pozwala wyłamywać się z utartych sposobów myślenia i tworzenia opowieści. Tutaj lider wychodzi poza utarte ścieżki, wolno mu znacznie więcej niż menedżerom: może dać się ponieść pomysłowi, zaproponować zupełnie nowe rozwiązania, nawet

zaangażować się w projekt uznawany za szalony biznesowo, lecz rozwijający.

**Trzecia maska to maska kapłana**, szczególnie pożądana w czasach, gdy firma potrzebuje punktu odniesienia do wartości. Lider jako kapłan potrafi rozwiązać problemy, powołując się na wyższe wartości, odwołuje się do emocji, korzysta nierzadko z patosu i tajemnicy. Kapłan ma w sobie moc i wiedzę niezbędną do podnoszenia na duchu i wyprowadzania firmy z sytuacji, gdy natrafi na zawirowania, których nikt nie przewidywał.

Lider, który potrafi się „dostroić”, który korzysta z rezonansu, z większym prawdopodobieństwem dobrze rozezna sytuację i właściwie na nią odpowie. Np. podczas jednej z fuzji dużych polskich banków nowy zarząd zachował cały zespół ds. strategicznych, łącznie z jego kierownikiem, który miał wizję rozwoju odziedziczoną po czasach poprzedniego prezesa. Pracownicy gotowi byli jednak skoczyć za nim w ogień. W takich warunkach zwyczajowa wymiana personalna (restrukturyzacja zatrudnienia) byłaby działaniem krótkowzrocznym, pozbawiającym organizację jednej z ważnych „wysp” zaufania. „Dostrajający się” lider zadziałał więc tak, by nie stracić tego cennego potencjału – zainicjował serię spotkań, które miały na celu skorygowanie kierunku działania – ale z poszanowaniem wiedzy i doświadczenia kierownika zespołu.

Znaczenie „przywództwa dostrojonego” wzrasta, bo udrożnienia komunikacyjne w firmach powodują, że przepływ informacji i komentarzy jest większy. Kompetencja ta pomaga liderowi w rozpoznaniu stanów emocjonalnych innych osób, doborze słów, metafor i języka, który nie jest językiem wykluczającym, ale prowadzi do pokazania rezultatów. „Dostrajając się”, lider może lepiej modelować zachowania innych. Teoria społecznego uczenia się Alberta Bandury wskazuje, że uczenie się zachowań możliwe jest przez modelowanie swoich metod postępowania na wzorcach innych ludzi. Modelując, lider świadomie wybiera kluczowe elementy z zachowania innych, doprowadza do ich zapamiętania, powtórzenia zachowania i wzbudzenia w swoich pracownikach motywacji, by je naśladować.

### 5,9%

Tylko tyłu absolwentów programów MBA w Polsce jest zdania, że po studiach przydały im się zajęcia związane z etyką biznesową. Zagadnienia te są dla nich albo mało istotne, albo źle przekazywane.

## Zarządzanie paradoksami – kompetencja „i”

Zazwyczaj, gdy patrzymy na awers monety, nie widzimy jej rewersu. Istnieje jednak oczekiwanie, aby lider dostrzegał oba te wymiary: co więcej, by

potrafił też określić, czy moneta jest w ruchu, czy w spoczynku oraz w którą stronę zmierza. Nazwalimy tę kompetencję umiejętnością godzenia paradoksów.

W warunkach rosnącej niepewności możliwe są dziesiątki scenariuszy. Szef organizacji, który będzie chciał zrationalizować otoczenie i rozłożyć je na czynniki pierwsze, polegnie przytłoczony ciężarem setek równie prawdopodobnych kierunków rozwoju sytuacji. „Nowe” w tej roli przywódcy polega więc nie tyle na drobiazgowym opracowywaniu scenariuszy, ile na sprawnym syntetyzowaniu przeciwstawnych podejść i porządkowaniu sprzecznych wydarzeń. Kompetencja ta polega na umiejętności integrowania wielu perspektyw, uwzględniania zdarzeń nawet bardzo mało prawdopodobnych i pracy na różnych scenariuszach.

Liderzy korzystający z różnych stylów przywództwa nie wyczuwają tu sprzeczności: można stosować zarówno styl demokratyczny, jak i dyrektywny. To, jaki styl zastosujemy, zależy od okoliczności. Przywódca może być jednocześnie obdarzany zaufaniem i postrzegany jako bezwzględny, zespołowy i indywidualistyczny, skoncentrowany na celach i pełen wizji. Jego wizja może być zarówno porywająca, jak i bardzo rzeczowa. W swoisty sposób łączy przeciwności, pozwala na różnorodność.

Andrew Grove, szef Intela, mówił o tym, że przetwarzają paranoicy. „Pozytywna paranoja” uczy czujności wobec przeciwstawnych kierunków. Liderzy najczęściej przeprowadzają swoich ludzi z obszaru niemożliwego do obszaru możliwego – dlatego nazywanie nieznanego i określanie granic złożoności świata jest jedną z umiejętności, która pozwala im na poprowadzenie ludzi z jednego punktu do drugiego. Zdolność panowania nad różnorodnością, zaakceptowania jej, jest kluczowa w warunkach, które można określić mianem „uzgodniona niepewność”.

4

Czterech z dziesięciu absolwentów polskich studiów MBA wskazało w badaniu THINK-TANK, że podczas kursu nauczyli się, jak pracować w zespole. Ta umiejętność jest kluczowa we współdziałaniu z podwładnymi.

4

#### **Czwarta umiejętność – poszukiwanie inspiracji**

Pozostaje jeszcze jeden element. To umiejętność poszukiwania źródeł inspiracji.

Chorobą, na jaką zapada wielu liderów, gdy już zaczynają dobrze czuć się w roli szefów, jest odcięcie się od inspiracji. Łatwo popaść w taki stan np. liderom firm, którzy na rynku odgrywają rolę

celebrytów. Udział w panelach dyskusyjnych i dzielenie się doświadczeniami potrafi zmniejszyć ciekawość poznawczą i chęć rozwijania się. Lenistwo intelektualne, brak ciekawości poznawczej i odcięcie się od inspiracji może jednak dotknąć lidera w każdej firmie.

Brak czasu nie może być tu wymówką. Inspiracja płynąca ze spotkań, lektur, filmów, podróży, relacji z ludźmi i dyskusji jest równie cennym źródłem rozwoju lidera jak wgląd w siebie. Dostarcza nowych punktów odniesienia, które pozwalają spojrzeć w nowy sposób na stare problemy. Wymiana praktycznych doświadczeń z innymi liderami na podobnym poziomie umożliwia zaś skonfrontowanie własnego stylu działania i podejmowanych decyzji z rozwiązaniami stosowanymi przez innych liderów. Odnosimy wrażenie, że ten zasób inspiracji nie jest dostatecznie wykorzystywany przez polskich liderów – brak jest szczerych rozmów o doświadczeniach przywódców i lekcjach, jakie płyną z ich sukcesów i porażek. Podobnie niedocenianym źródłem wiedzy o mechanizmach działania ludzi i ich motywacjach jest literatura oraz filmy, które pokazują dylematy liderów (np. *Niepokonany* Clinta Eastwooda – inspirująca historia o tym, jak Nelson Mandela postanowił połączyć siły z kapitanem narodowej drużyny rugby RPA, by zjednoczyć kraj, czy *Jak zostać królem* Toma Hoopera – o tym, jak walczyć z lękiem przed występami publicznymi).

**Fantazja, pasja, wrażliwość, odwaga myślenia, zdolność do przełamywania stereotypów** – te wartości zagubiły się w debacie o umiejętnościach przywódców. Tymczasem właśnie wyobraźnia, słowo mało lubiane przez liderów, jest bardziej potrzebna, by zrozumieć zachowania dzisiejszego konsumenta, pracownika i kontrahenta, niż kolejne badania, które budują jego stereotypowy obraz.

Kompetencje przywódcze, o których tu piszemy, nie są nowe. Ale wyzwaniem jest ich systematyczne używanie. Każdy lider od czasu do czasu przypomina sobie o konieczności porozmawiania ze sobą, „dostrojenia się” do pracowników, dostrojenia wokół siebie paradoksów czy poszukania inspiracji. Jeśli jednak robi to sporadycznie, od czasu do czasu, a nie rozwija się w tym zakresie stale, nie doskonalą swoich umiejętności przywódczych. Tracąc je ze swojego horyzontu, wraca do punktu wyjścia. Skuteczne przewodzenie wymaga bowiem systematycznego praktykowania tych kompetencji, wspinania się po ich szczeblach jak po drabinie na kolejne, coraz wyższe poziomy.

Oczywiście liderzy poświęcają nieraz swoim ludziom tak wiele czasu, że mało pozostaje go na własny rozwój. Ale nie jest to wiarygodna wymówka. Zaniedbanie inspiracji i rozwoju prowadzi do automatyzacji działań i powtarzania wypracowanych wcześniej schematów.

Dla lidera nie ma nic bardziej niebezpiecznego. Walka o dominację na rynku samolotów pasażerskich między Airbusem i Boeingiem trwa nieustannie, ale obie firmy po katastrofach z lat 90.

odebrały ważną lekcję. Samoloty, które okazały się przeładowane elektroniką, w których nie było miejsca na wyważoną uwagę pilota – rozbijały się znacznie częściej niż te, w których za sterami siedział człowiek o mocy sprawczej, która nie pochodziła z automatu czy procedury – ale z umiejętności czucia lotu i kontaktu z rzeczywistością.

Za sterami każdej organizacji zawsze stoi żywy człowiek, z określonymi emocjami, nawykami, sposobami reakcji, swoistą intuicją.

Świadomość tego, kim jest i czym się kieruje, podejmując decyzje, umiejętność rozpoznawania swoich stanów emocjonalnych, umiejętność „dostrojenia się” do sytuacji, współodczuwanie, ocena sytuacji przez porównanie paradoksów – znaczenie tych umiejętności dzisiaj rośnie, bo pozwalają one kapitanom, w coraz bardziej złożonej sytuacji, prawidłowo ocenić sytuację i szybko podjąć właściwe decyzje.

**Maciej Adamkiewicz**  
Prezes firmy Adamed

**Prof. Andrzej K. Koźmiński**  
Rektor Akademii Leona Koźmińskiego

**Prof. Krzysztof Oblój**  
Doradca, kierownik programu MBA  
Uniwersytetu Warszawskiego

**Jacek Santorski**  
Psycholog biznesu, prowadzi Akademię Psychologii Przywództwa  
w ramach współpracy Szkoły Biznesu  
Politechniki Warszawskiej i Grupy „Values”.

Artykuł „Cztery umiejętności, których znaczenie w przywództwie rośnie” po raz pierwszy ukazał się w magazynie THINKTANK, wiosną 2011 r., s. 30–35.

Redakcja „Przeglądu Służby Cywilnej” dziękuje za udostępnienie tekstu.

← powrót

## „Społeczny wizerunek służby cywilnej”

Raport podsumowujący  
w ramach projektu Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej  
Warszawa, 2011 r.

W badaniu „Społeczny wizerunek służby cywilnej” podjęto próbę, by na przedmiotowe zagadnienie spojrzeć z różnych punktów widzenia. Wykorzystano następujące metody: sondaż na reprezentatywnej próbie Polaków, badanie jakościowe (wywiady z obywatelami, z urzędnikami i ekspertami), podjęto analizę przekazów mediowych, a także – w ramach analizy znaczeń – udokumentowano konteksty kulturowe, w których spotyka się pojęcia składające się na pole semantyczne służby cywilnej i pojęć bliskoznacznych.

*Niska wiedza Polaków nt. służby cywilnej jest istotną przeszkodą w planowanych działaniach komunikacyjnych.*

Próba analizy społecznego wizerunku służby cywilnej w oparciu o opinie obywateli napotyka na podstawową trudność: desygnat tego pojęcia jest notorycznie nie-

jasny. Samo pojęcie „służby cywilnej” wywołuje wiele skojarzeń nietrafnych, na przykład ze służbami mundurowymi. Poza tym wielu Polaków nie dostrzega różnicy pomiędzy samorządową i rządową strukturą administracji (np. 63 proc. wskazań, że urząd marszałkowski należy do struktury administracji rządowej). Ten podział nie zawsze jest jasno akcentowany w przekazach medialnych; najczęściej mowa o „urzędzie” lub „urzędnikach”. Ponadto, co pokazuje analiza semiotyczna<sup>1</sup>, pojęcia

„urzędu” i „urzędnika” są silnie zestereotypizowane, co dodatkowo nie sprzyja rozróżnieniom. Badanie ilościowe pokazuje, że tylko ok. 1/3 Polaków poprawnie rozumie pojęcie służby cywilnej (tzn. podaje poprawną definicję, zarazem poprawnie identyfikując członków korpusu służby cywilnej we właściwych instytucjach).

Ta okoliczność ma kluczowe znaczenie dla planowanych działań komunikacyjnych, które mają na celu poprawę wizerunku służby cywilnej wśród Polaków. Po pierwsze, działania te będą w pierwszej kolejności edukacyjnymi (informującymi o znaczeniu tego pojęcia), co pozwala sądzić, że zmiana wizerunku służby cywilnej to proces, który należy planować na długie lata. Po drugie, dzisiaj jeden z najważniejszych „punktów styku” obywatela z urzędem to urząd szczebla samorządowego (np. urząd gminny). Jeśli działania komunikacyjne marki „służba cywilna” mają być skuteczne, należy dołożyć starań, by klient mógł zawartą w nich obietnicę potwierdzić w praktyce kontaktu z „urzędem”. Istotną część takich praktycznych, codziennych kontaktów pozostaje poza możliwością oddziaływania Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

Skoro mowa o wiedzy i skojarzeniach Polaków z administracją państwową to warto jeszcze wspomnieć, że w pewnym stopniu pojęcie to łączy się ze sferą polityki (głównie w tym sensie, że według nieodosobnionych opinii politycy mają wpływ na



obsadę stanowisk urzędniczych, z tym zdaniem zgadza się 76,8 proc. respondentów badania ilościowego). Polityk i urzędnik dzielą więc czasem podobne skojarzenia, podobnie nisko lokują się także na drabinie prestiżu społecznego zawodów (oceny odpowiednio 4,46 i 5,64 na skali od 1 do 10, podczas gdy oceny zawodu strażaka – 8,21), nie cieszą się również zaufaniem wielu Polaków.

W sytuacji niedostatku wiedzy łatwo aktywizują się stereotypy. Te zaś w przypadku „urzędnika”, „urzędu” czy „administracji” są negatywne. Według badań jakościowych i badań dyskursu publicznego w świadomości obywateli mocno zakorzeniony jest stereotyp urzędnika jako osoby niezbyt kompetentnej, opieszalej, mało zaangażowanej w swoją pracę, a także często aroganckiej wobec obywateli. Pojawiają się opinie (oparte głównie na percepcji administracji samorządowej), że jest to hermetyczne środowisko, kierujące się nepotyzmem i własnym interesem materialnym. Powszechne jest też przekonanie o powiązaniach administracji z polityką. Niewiele, bo tylko ok. 30 proc. Polaków jest skłonne przyznać, że w swojej pracy urzędnicy kierują się przede wszystkim interesem publicznym (32 proc. odpowiedzi, że interesem wybranych środowisk, a 23 proc., że interesem własnym).

*Negatywny stereotyp urzędnika jest nadal silny. Powoli jednak się zmienia.*



Analizy semiotyczne pokazały, że opozycja administracji/państwa i obywatela to jedno z najsilniejszych przeciwstawień w dyskursie nt. służby

cywilnej. Z analizy wyłania się obraz państwa jako obcego, abstrakcyjnego tworu, aparatu administracyjnego, bezdusznego biurokratyzowanego bytu, które jest tworem niezrozumiałym, alogicznym i którego mechanizmy funkcjonowania są dla obywatela nieczytelne, skomplikowane i niedostępne. Państwo jest względem obywatela obce. Semantycznie rzecz ujmując, „urząd” to pojęcie wywołujące jednoznacznie negatywne skojarzenia i czasem utożsamiane z równie wrogim „SYSTEMEM”.

Do utrwalania takiego stereotypowego obrazu administracji publicznej niewątpliwie przyczyniają się masowe media. Tematem największej części analizowanych materiałów poświęconych służbie cywilnej są rozmaitego typu dysfunkcjonalności i nieprawidłowe działania



urzędów i urzędników. W mediach dominuje krytyczny obraz ich pracy, materiały często mają charakter ocenny lub zawierają elementy wartościowania. Silnie eksploatowana jest figura narracyjna przeciwstawiająca świat urzędowy światu „zwykłego człowieka”. „Zwykły człowiek” oraz przedsiębiorca to najczęściej występujące kategorie osób poszkodowanych przez pracę urzędników, krytycznie ją recenzujących. W artykułach i wiadomościach, w tym także w przytaczanych wypowiedziach ekspertów, publicystów, „zwykłych ludzi”, nierzadko używa się języka nacechowanego emocjonalnie, bogatego w określenia, metafory i związki frazeologiczne komunikujące negatywny wizerunek służby cywilnej. Urząd często jawi się jako instytucja zbiurokratyzowana, opresyjna, rządząca się zasadami, które w konfrontacji z problemami realnego życia okazują się być absurdalne.

Od dłuższego już czasu trwa, inicjowana przez część polityków i ekspertów, dyskusja dotycząca przerostu, zbyt dużego zatrudnienia w administracji. W dyskursie liberalnym jest to wręcz dogmat: im mniej państwa, tym lepiej, ponieważ zwykli obywatele i przedsiębiorcy lepiej radzą sobie w przestrzeni o otwartej strukturze, bez nadmiernych regulacji, w której ich pomyślność w możliwie największym stopniu zależy od ich indywidualnych wysiłków i przedsiębiorczości. Ten dyskurs nakłada się na dyskusje o potrzebie szukania oszczędności w wydatkach państwa. Wprawdzie zatrudnienie w administracji publicznej rośnie, ale towarzyszy temu stała dyskusja o potrzebie odwrócenia tego trendu. Wydaje się, że obecnie jest to dyskurs dominujący, to znaczy nie ma liczących się sił politycznych i ośrodków opiniotwórczych, które wprost mówiłyby o potrzebie rozbudowy administracji. Nawet dyskurs „silnego państwa” wydaje się raczej zakładać wzrost jego sprawności, efektywności, niż rozrost struktur.

Dyskusja ta jest silnie obecna w mediach i rezonuje w społecznych emocjach. Spośród analizowanych materiałów poświęconych służbie cywilnej, zamieszczanych na portalu Onet.pl, najżywszą dyskusję wzbudzały te, które dotyczyły tekstów o potrzebie szukania oszczędności w administracji. Wyniki badania ilościowego pokazują, że tylko niespełna 30 proc. respondentów uważa, że poziom zatrudnienia w administracji jest odpowiedni (lub za mały).

Analiza kontekstów kulturowych pojęć związanych ze służbą cywilną pokazuje, że w historii Polski XX i XXI wieku mieliśmy do czynienia z czterema toposami<sup>2</sup> urzędnika.

□ W okresie dwudziestolecia międzywojennego urzędnicy młodego polskiego państwa współtworzyli elitę II RP, na ogół cieszyli się dużym szacunkiem, tę grupę zawodową charakteryzował silny etos państwowotwórczy i patriotyczny.

□ Lata PRL to stopniowa degradacja tego etosu. Na plan pierwszy wysunął się urzędnik-prostak, twarz opresyjnego systemu, dzielący z nim te same



cechy i przymioty (głupi, absurdalny, śmieszny, straszny, nieudolny). Ktoś mierny, ale wierny, drobiazgowy biurokrata. Czasem wykorzystujący swoją przewagę nad obywatelem, który, co do zasady, w najmniejszym stopniu nie mógł być dla niego partnerem.

□ Kluczowym momentem z punktu widzenia utrwalenia obecnego stereotypu urzędnika był jednak przełom lat 80-tych i 90-tych. W raporcie dotyczącym analizy kontekstów kulturowych stawiamy tezę, że na obecny kształt stereotypu urzędnika duży wpływ miał zachodzący podówczas gwałtowny, szybko się zwiększający rozdźwięk pomiędzy obywatelem, korzystającym z otwierających się właśnie perspektyw, szybko dostosowującym się do nowej rzeczywistości, realizującym życiowe aspiracje i coraz bardziej świadomym swoich praw, a urzędnikiem, tkwiącym w rzeczywistości z natury rzeczy bardziej odpornej na zmianę, stopniowo się redefiniującej, z wzorami zachowań, które szybko przestają być aktualne, pod dotąd nieznaną presją – obywatela-klienta. Urzędnik jest teraz coraz częściej postrzegany jako ktoś, kto szkodzi, staje na drodze realizującemu swoje plany obywatelowi i przedsiębiorcy, przypisuje mu się złośliwość i kierowanie się resentymentem. Jest bezwzględny egzekutorem nieprzejrzystego, często się zmieniającego prawa, w którym nie brak absurdów.

□ Stopniowo ten trend się odwraca. Pojawia się presja coraz bardziej świadomych swoich praw klientów, profesjonalnie obsługiwanych przez licznych komercyjnych usługodawców, wyznaczających nowe standardy w obsłudze konsumenta. Sfera biznesu staje się punktem odniesienia dla sposobów organizacji pracy, profesjonalizacji kontaktu z klientem-partnerem, dla udrożnienia procesów organizacyjnych. W tym procesie nie bez znaczenia jest fakt członkostwa Polski w Unii Europejskiej, dostosowywanie standardów pracy urzędów do tych obowiązujących w UE. Polacy stopniowo zaczynają dostrzegać te zmiany – jest to widoczne w wynikach badania jakościowego i ilościowego, to ustalenie potwierdzają także sami pracownicy administracji. W etosie urzędnika na pierwszy plan wybija się figura „specjalisty-profesjonalisty”, osoby, która traktuje administrację jako miejsce pracy, które sprzyja rozwojowi zawodowemu, w którym można stać się ekspertem od danego – dodajmy, ważnego – zagadnienia.

Charakterystyczne, że w świadomości obywateli, ale także w autorefleksji urzędników (wywiady jakościowe i analiza forum internetowego sluzbacywilna.pl) etos przedwojennego urzędnika oraz związane z nim wartości prawie nie są obecne. Oparcie ewentualnych działań komunikacyjnych na odwołaniu się do tej figury nie ma w naszym przekonaniu potencjału. W wizerunku idealnego urzędnika charakterystyczny jest brak takich wartości, jak patriotyzm, służba państwu. Etos nowego urzędnika tworzy raczej służba publicznemu (społecznemu) dobru i etyka profesjonalizmu.

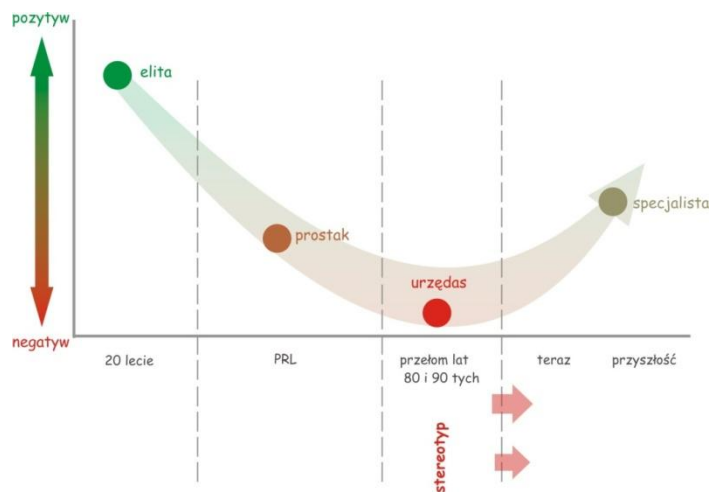


Figura urzędnika-specjalisty-profesjonalisty ma wszelkie cechy kodu emergentnego<sup>3</sup>, podobnie jak klienta-partnera, w tym kierunku wydaje się zmierzać aspiracyjny wizerunek urzędnika. Trzeba jednak zaznaczyć, że jest to proces powolny. Siła stereotypu jest nadal bardzo duża, a „urzędas” to kod wyraźnie dominujący w dyskursie związanym z pracą administracji publicznej.

Pozytywne doświadczenia związane z kontaktem z urzędem nie zmieniają stereotypu urzędnika

Siłę tego stereotypu uzmysławia fakt, że jest on jak dotąd odporny na osobiste doświadczenia badanych. Zgodnie z dobrze rozpoznaną w psychologii społecznej zasadą, bezpośrednie doświadczenie, osobisty kontakt często prowadzą do rozbicia monolitycznej struktury stereotypu. Wyniki badania jakościowego i ilościowego tego nie pokazują. Osoby, które w ostatnim czasie miały okazję załatwić sprawę w urzędzie – najczęściej skarbowym i samorządowym – pozytywnie oceniają przebieg tej wizyty (71 proc. osób zadowolonych), są skłonne przyznać, że zostały w pełni profesjonalnie obsłużone (81 proc.) oraz zdają się zauważać generalny trend poprawy jakości pracy i obsługi w urzędach (ok. 25 proc. takich opinii i tylko 10 proc. opinii o pogorszeniu obsługi). Obywatele przypisują także urzędnikom takie cechy, jak profesjonalizm czy rzetelność. Mimo to te pozytywne doświadczenia nie mają większego wpływu na ogólne przekonania związane z „urzędem” i „urzędnikiem”, np. na poziom zaufania, jakim obywatele są skłonni urzędnika obdarzać (42 proc. respondentów badania ilościowego twierdzi, że nie ma zaufania do urzędów administracji rządowej, przeciwnego zdania jest tylko 17 proc.) oraz na, przywołane wcześniej, przekonanie, że urzędnicy kierują się w swojej pracy przede wszystkim interesem wybranych grup lub własnym.

W badaniu ilościowym, analizując odpowiedzi w skali całego kraju, widać, że praca w urzędzie jawi się jako dość atrakcyjna (36 proc. respondentów poleciłoby pracę w urzędzie, odradzałoby tylko 12

proc.), przede wszystkim z uwagi na jej stabilność i stosunkowo wysokie zarobki (odpowiednio 42 proc. i 41 proc. opinii uzasadniających przekonanie o atrakcyjności pracy w urzędzie). Nie są to jednak wartości aspiracyjne, zdolne do przyciągnięcia do pracy w administracji publicznej najzdolniejszych absolwentów. Z pewnością nie ma sensu eksponowanie tego rodzaju benefitów w komunikacji dotyczącej służby cywilnej. Wydaje się, że wartościami, do których można się odwoływać, powinny być elementy nowego etosu urzędnika, to znaczy profesjonalizm, możliwość specjalizacji oraz służba dla pożytku społecznego. Wobec silnej polaryzacji sceny politycznej czymś cennym wydaje się także podkreślanie politycznej niezależności urzędników, skoncentrowanych na podtrzymywaniu ciągłości władzy mimo zmian we władzy wykonawczej. W tym jednak aspekcie przyjdzie się zmierzyć z silnymi popularnymi przekonaniem na temat urzędników, których postrzega się często jako zależnych od polityków.

---

#### Przypisy:

<sup>1</sup>Analiza semiotyczna: analiza znaków funkcjonujących w szerszym systemie, jakim jest język (kod), wraz z ich znaczeniem kulturowym (konotacje) oraz relacjami względem

odbiorcy. Oparta na koncepcji znaku Ferdynanda de Saussure oraz Charlesa S. Peirce'a. Znak jest elementem większego systemu, który to (jako całość) wyznacza jego znaczenie. Celem naszej analizy było odnalezienie najsilniej i najczęściej występujących znaków lub fragmentów tekstu (na bazie zadanych źródeł) sygnujących i wyjaśniających przedmiot badania (służbę cywilną), wraz z ich kulturowymi konotacjami i genezą.

<sup>2</sup>Topos: pojęcie spopularyzowane przez Ernesta Curtiusa w dziele „Literatura europejska i łacińskie średniowiecze”. Topos umożliwia ciągłość kultury. W zależności od dziedziny nauki, w której używa się tego pojęcia, posiada ono nieznacznie różne definicje.

Pierwotnie oznacza stale powtarzający się element, sygnujący jakieś zjawisko, proces lub towarzyszący element, tworzący trwałe związki znaczeniowe oparte na konwencji, np. mądrość – sowa, okulary, księga; pirat – miecz, papuga, skrzynia ze skarbem.

Na potrzeby naszej analizy poprzez topos rozumiemy stałe, powtarzające się elementy funkcjonujące w teraźniejszych materiałach źródłowych, posiadające cechy prototypowe.

<sup>3</sup>Kod emergentny: kod wstępujący, wchodzący do uzusu językowego swoich użytkowników. Względem stanu teraźniejszego, w którym obowiązuje kod dominujący, kod nowy, sygnujący nowe zjawiska, relacje, procesy, paradygmaty, wartości kulturowe – zwiastun użycia znaków i znaczeń przyszłości.

ARC Rynek i Opinia

Firma ARC Rynek i Opinia sp. z o.o. wygrała wiosną 2011 r. ogłoszony przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów przetarg nieograniczony na przeprowadzenie badań społecznej percepcji służby cywilnej.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Priorytet V, Działanie 5.1, Poddziałanie 5.1.1)

## Wzorcowe zachowania

Kodeksy etyki w praktyce polskich firm



**Robert Sroka**

Szef projektów Corporate Social Responsibility w Accreo Taxland

Firmy, które zastanawiają się nad wprowadzeniem kodeksów etyki, stają przed dylematem nie tylko organizacyjnym, lecz wręcz moralnym. Czy firma ma prawo określać etyczne wzory zachowań? Czy wprowadzając zasady etyczne, nie łamie granic prywatności swoich pracowników. Dlatego kluczowe jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o cel wprowadzania kodeksu etycznego.

Jeśli celem jest budowanie kultury organizacyjnej i usprawnienie procesów zarządzania, to warto podjąć ten wysiłek. Natomiast jeśli firma chce narzucić swoim pracownikom określoną moralność wynikającą z wybranego światopoglądu lub religii, to podejmuje działania, do których nie jest uprawniona, nieważne, jak szczytne byłyby jej źródła. Podstawowym fundamentem współczesnych kodeksów etycznych powinno być obowiązujące prawo oraz uznane przez społeczność międzynarodową prawa człowieka.

### Nieetyczne zachowania pracowników w Polsce

Przeciwnicy wprowadzania kodeksów etycznych twierdzą, że skoro obowiązuje nas wszystkich bardzo szczegółowe prawo, to dodatkowe dokumenty, programy czy kodeksy nie są potrzebne. Niestety, same regulacje prawne z pewnością nie pomagają w budowaniu kultury organizacyjnej. Należy zauważyć również, że prawo stanowi tylko standard minimum i nie odnosi się do sytuacji specyficznych, z jakimi pracownicy mają do czynienia w pracy zawodowej. Jednym z kluczowych argumentów za potrzebą wprowadzania kodeksów etycznych jest to, że samo prawo nie gwarantuje jeszcze tego, że będzie ono przestrzegane przez pracowników (zobacz ramkę).

Jak pokazują wyniki badań przeprowadzonych na zlecenie Pracodawców RP, które zostały zrealizowane na przełomie 2010 i 2011 r. przez pracownię badawczą SMG/KRC, istnieje potrzeba budowania kultury etycznej w przedsiębiorstwach. Obszarem odpowiedzialności firm najczęściej wskazywanym jako najważniejszy (59 proc. badanych reprezentatywnej liczby dorosłych Polaków) są stosunki w miejscu pracy i relacje z pracownikami. Dla przykładu, aż 79 proc. respondentów zadeklarowało, że w firmach z branży finansowej istotne jest dbanie o etyczne zachowania pracowników.

### Nieetyczne zachowania

Jak pokazują wyniki badania firmy Ernst & Young z maja 2011 r., w 19 proc. polskich firm biorących udział w Europejskim Badaniu Nadużyć Gospodarczych dochodziło do nadużyć finansowych. Pod względem skali nadużyć finansowych w europejskich firmach Polska znalazła się na 7. miejscu. 1/3 badanych stwierdziła też narastanie tego problemu w ciągu ostatnich dwóch lat, czyli podczas spowolnienia gospodarczego. Mimo że zdecydowana większość (73 proc.) kadry zarządzającej jest przeciwna łapówkom i fałszowaniu wyników finansowych, to raport wskazuje, że jednocześnie: „13 proc. kierowników wyższego szczebla i 22 proc. pozostałych pracowników uważa, że uzasadnione jest oferowanie łapówek w zamian za nawiązanie bądź utrzymanie relacji biznesowych. 7 proc. kierowników wyższego szczebla popiera fałszowanie wyników finansowych jeśli te działania pomogłyby firmie, a połowa uważa, że zarządy będą „szły na skróty” aby osiągać zamierzone cele”<sup>1</sup>.

Natomiast, jak wynika z badań „Pulsu Biznesu” ponad połowa przedsiębiorstw ma problem z nieuczciwością swoich pracowników. 53 proc. badanych szefów firm uważa, że nieuczciwość pracowników jest przeszkodą w prowadzeniu biznesu. W ciągu pięciu ostatnich lat 51 proc. firm zostało okradzionych przez swoich pracowników. U 21 proc. badanych firm pracownicy fałszowali dokumenty a w 16 proc. przedsiębiorstw doszło do malwersacji finansowych<sup>2</sup>. Co więcej, 77 proc. przedsiębiorstw w ciągu ostatnich dwóch lat padło ofiarą nieuczciwych pracowników – wynika z badań towarzystwa ubezpieczeń Euler Hermes. Są to na ogół kradzieże czy niszczenie materiałów, oszustwa finansowe, kradzieże danych albo fałszerstwa. Euler Hermes przeprowadził badanie we współpracy z Uniwersytetem Szczecińskim wśród 165 przedsiębiorców. Wynika z nich, że prawie 80 proc. firm odnotowało stratę spowodowaną przez nieuczciwych pracowników mniejszą niż 50 tys. zł, a 15 proc. firm zanotowało stratę od 50 tys. do 100 tys. zł<sup>3</sup>.

### Unijne zachęty

Unia Europejska nakłada na przedsiębiorców obowiązek przestrzegania norm pracy, praw człowieka i ochrony środowiska<sup>4</sup>. Dostrzegając jednak problemy wynikające z nieprzestrzegania prawa, dodatkowo przedsiębiorstwa zachęcane są do dobrowol-

nego opracowywania dokumentów wewnętrznych, tzw. kodeksów etycznych, które zawierają przyjęte przez nie standardy postępowania, w tym wobec pracowników, dostawców, kontrahentów itp., dotyczące warunków pracy, praw człowieka. W 1999 r. Parlament Europejski wezwał do ustalenia wspólnego kodeksu postępowania dla przedsiębiorstw w UE, który przyczyni się do rozpowszechnienia cenionych rozwiązań i zastosowań w firmach. A w 2006 r. Komisja Europejska zachęcała przedsiębiorców do przyjmowania dobrowolnych kodeksów postępowania, w celu wsparcia tworzenia europejskiego sojuszu na rzecz CSR. Kodeksy, co zauważa przywołany dokument, są bardzo ważnym elementem i skutecznym narzędziem budowania polityki informacyjnej w firmie. Jednak istotne jest skuteczne ich wdrożenie i bieżąca weryfikacja rezultatów. Dokumenty te należy wprowadzać we wszystkich poziomach organizacji, a także udostępniać wszystkim interesariuszom firmy. Ponadto należy pamiętać, by pracownicy mieli niezakłócony dostęp do zapisów kodeksu, ponieważ im większa będzie ich świadomość odpowiedzialnych działań prowadzonych przez firmę, tym lepsza efektywność polityki CSR.

#### Prawa człowieka w kodeksach etycznych

Punktem wyjścia współczesnej etyki jest pojęcie godności osoby. Na tym fundamentie oparta jest między innymi Powszechna Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela. Została ona uchwalona 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne

Organizacji Narodów Zjednoczonych. Prawa człowieka to koncepcja, według której każdemu człowiekowi przysługują pewne prawa, których źródłem obowiązywania jest przyrodzona godność ludzka.

Podstawowe prawa człowieka to: prawo do życia; prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania; prawo do głoszenia swoich poglądów i opinii bez względu na ich treść i formę; prawo każdego człowieka do uznawania wszędzie jego podmiotowości prawnej; zakaz stosowania tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania; zakaz trzymania człowieka w niewolnictwie lub poddaństwie; zakaz skazywania człowieka za czyn, który nie stanowił przestępstwa w chwili jego popełnienia; zakaz pozbawiania wolności jedynie z powodu niemożności wywiązania się ze zobowiązań umownych. W kontekście etyki biznesu ważne są wyodrębnione wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Należą do nich tzw. prawa pozytywne, do których zalicza się: prawo do ochrony zdrowia; prawo do nauki; prawo do odpowiedniego i zadowalającego wynagrodzenia, zapewniającego jednostce i jej rodzinie egzystencję odpowiadającą godności ludzkiej; prawo do pomocy socjalnej; prawo do rozrywki. Wyróżnione zostały również prawa ekonomiczne, takie jak: prawo do pracy, prawo do własności, prawo dziedziczenia.

W praktyce firmy wskazane powyżej prawa powinny być zintegrowane z ryzykami etycznymi. Poniższa matryca przedstawia przykład zastosowania tych praw w działalności biznesowej.

**Tabela.** Kodeksy etyczne w polskich firmach.

Ryzyko w obszarze Praw Człowieka	Prawo Człowieka	Departament organizacji	Polityka organizacji	Przykładowe działania
Praca z niebezpiecznymi substancjami	Prawo do życia	Produkcja	Polityka postępowania z materiałami niebezpiecznymi	Dodatkowy system szkoleń Specjalne kontrole
Firma prowadzi prowokacyjną kampanię reklamową, która może być odebrana jako dyskryminacyjna	Prawo do niedyskryminacji	Marketing i sprzedaż	Wewnętrzna polityka komunikacyjna	Organizowanie oceny reklamy przez grupy fokusowe pod kątem zasad etycznych
Podwykonawca nie przestrzega zasad bezpieczeństwa swoich pracowników	Prawo do bezpiecznego środowiska pracy	Zakupy	Wymagania stawiane poddostawcom w umowach w kontraktach	Kary finansowe za nieprzestrzeganie standardów BHP zawarte w umowach Szkolenia dla pracowników podwykonawców w zakresie BHP
Wysoka wypadkowość kierowców korzystających z floty służbowej	Prawo do życia Prawo do bezpiecznego środowiska pracy	Logistyka	Polityka bezpieczeństwa floty Szkolenia dla kierowców	Instalacja ograniczników prędkości Informacja o zasadach używania samochodów służbowych wysłana przez prezesa Nagradzanie najlepszych kierowców
Dane klientów w sklepach firmowych	Prawo do prywatności	Marketing i sprzedaż	Polityka bezpieczeństwa danych w sklepach Polityka bezpieczeństwa danych	Wprowadzenie odpowiednich systemów Szkolenia z bezpieczeństwa danych

Opracowanie własne Autora.



## Teoria a praktyka

Aby realizacja kodeksu etycznego była skuteczna, należy przeprowadzić cały proces budowania infrastruktury etycznej opartej na ciągłej i skutecznej komunikacji. Taki proces powinien składać się z następujących kroków:

- Określenie wartości firmy
- Przegląd organizacji pod kątem etycznym
- Przegląd polityk, dokumentów, regulacji funkcjonujących w organizacji
- Identyfikacja podstawowych zasad na drodze konsultacji z pracownikami
- Opracowanie dokumentu kodeksu etycznego wraz z komentarzami i wyjaśnieniami
- Opracowanie polityk wdrażających zasady kodeksu etycznego
- Zbudowanie infrastruktury etycznej, pozwalającej na zgłaszanie naruszeń przez pracowników
- Powołanie rzecznika lub rzeczników etyki
- Szkolenia dla pracowników
- Włączenie zasad kodeksu etyki do zakresu kontroli audytu wewnętrznego
- Ciągła komunikacja kodeksu etyki.

Na poziomie teoretycznym wydaje się, że polscy pracownicy znają zasady etyki, natomiast liczba nieetycznych zachowań pokazuje, że firmy nie posiadają odpowiednich narzędzi i systemów promocji zachowań etycznych oraz nie wiedzą, jak zarządzać ryzykami etycznymi w przedsiębiorstwie. Grupa TP należy do tych firm, które dostrzegają korzyści wprowadzania kodeksu etycznego w szerszym kontekście budowania firmy odpowiedzialnej społecznie.

Jak twierdzi **Tomasz Nowakowski**, dyrektor wykonawczy Grupy TP ds. korporacyjnych, przewodniczący Komisji ds. Etyki: – *Wysokie standardy etyczne, walka z korupcją, dbałość o transparentność działań są niezbędnym elementem budowania firmy społecznie odpowiedzialnej. Kodeks etyki Grupy TP wskazuje te normy i wartości, które są najbardziej pożądane i pozwalają najskuteczniej wspierać realizację zadań spółki oraz budowanie jak najlepszych relacji z otoczeniem. Wskazuje również te postawy i zachowania, które są najbardziej oczekiwane przez naszych akcjonariuszy, klientów oraz partnerów biznesowych.*

Grupa TP zwraca uwagę również na ciągłe promowanie i wcielanie w życie firmy zasad kodeksu etycznego. Tomasz Nowakowski deklaruje: – *Zależy nam, aby te wartości były podstawą wszystkich decyzji, jakie podejmujemy, częścią naszej kultury organizacyjnej, dlatego staramy się upowszechniać znajomość kodeksu wśród pracowników w jak najbardziej przyjaznej formie. W tym celu przeprowadziliśmy na przykład nowe interaktywne e-szkolenie „Etyka biznesowa w Grupie TP”, a poruszane w nim kwestie dotyczą m.in. niedyskryminacji, korupcji, konfliktu interesów. Sam kodeks to nie wszystko. Nad przestrzeganiem norm etycznych czuwa u nas Komisja ds. Etyki. Dodatkowo w regionach*

*funkcjonują doradcy ds. etyki, a także system anonimowego zgłaszania zachowań nieetycznych.*

Firmy, które do tej pory już wdrożyły kodeks etyki, zwracają uwagę na kwestię komunikacji dokumentu wśród pracowników. Na pytanie, jak komunikować kodeks etyki, *najprostsza odpowiedź brzmi – tak jak inne ważne dla firmy tematy – podpowiada **Marzena Strzelczak**, pełnomocnik zarządu ds. strategii zrównoważonego rozwoju PGNiG SA. – Warto korzystać z różnych narzędzi i kanałów komunikacji, nie bać się intranetu, szkoleń multimedialnych, ale nie zapominać też o roli spotkań bezpośrednich i kaskadowaniu informacji, uczyć na przykładach i poprzez przykłady.*

Słowo **etyka** pochodzi od greckiego *éthikós* – zwyczajny; *éthos* – obyczaj, zwyczaj. Etyka to zespół norm i ocen moralnych charakterystycznych dla danej zbiorowości społecznej (np. grupy, klasy, warstwy, środowiska, organizacji). W kontekście etyki biznesu najbardziej adekwatnym rodzajem etyki jest definicja etyki społecznej.

**Etykę społeczną** można zdefiniować jako naukę filozoficzną, która zmierza do sformułowania podstawowych zasad i na nich opartych ocen i norm moralnych ważnych w sferze stosunków zachodzących między podmiotami społecznymi oraz działań podejmowanych przez te podmioty, nie zaś przez jednostki występujące w charakterze prywatnych osób<sup>5</sup>.

*Dla powodzenia wdrożenia kodeksu to szczególnie ważne, by właśnie bezpośredni przełożeni byli pierwszym wsparciem dla każdego pracownika w przypadku wątpliwości dotyczących zgodności pewnych zachowań z wartościami ważnymi dla firmy. Rzecz jasna, potrzebny jest rzecznik etyki oraz cały system wspierający wdrożenie i funkcjonowanie kodeksu w firmie, ale to oni powinni być wzorem zachowań i oparciem na co dzień dla swoich pracowników. Najistotniejsza jednak jest, moim zdaniem, komunikacja przed jego wprowadzeniem, na etapie uzgadniania wspólnych wartości. Jeśli wybrane wartości będą oderwane od tego, co faktycznie ważne dla zatrudnionych w firmie ludzi, tego, z czym się utożsamiają i co liczy się w ich codziennej rzeczywistości zawodowej, trudno liczyć na powodzenie w ich wdrażaniu. W przypadku Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa proces, który doprowadził do stworzenia kodeksu, trwał kilka lat, a w ostatnim etapie, podczas badania satysfakcji pracowników, pewną jego część poświęciliśmy tylko temu tematowi. Wartości korporacyjne PGNiG zostały wskazane przez naszych pracowników. Równocześnie odpowiedzialność, partnerstwo, wiarygodność i jakość są głęboko związane z etosem górnika, wciąż żywym w naszej codzienności, mają więc oparcie w bogatej tradycji naszej firmy i szerzej, spółek Grupy Kapitałowej PGNiG – mówi Marzena Strzelczak.*

---

#### Przypisy

<sup>1</sup> Ernst & Young, „Europejskie Badanie Nadużyć Gospodarczych”, maj 2011 r.

<sup>2</sup> Badanie „Pulsu Biznesu” na grupie 158 małych i średnich przedsiębiorstw, kwiecień 2011 r.

<sup>3</sup> Euler Hermes, *Nadużycia pracownicze 2010*, styczeń 2011 r.

<sup>4</sup> *Promocja europejskiego projektu dla społecznej odpowiedzialności biznesu*, Komisja Europejska. Zielona Księga: COM (2001), 366 wersja ostateczna.

<sup>5</sup> T. Ślipko, *Zarys etyki szczegółowej*, WAM, Kraków 2002 r.

Artykuł „Wzorcowe zachowania. Kodeksy etyki w praktyce polskich firm” po raz pierwszy ukazał się w numerze 1/262 miesięcznika „Personel i Zarządzanie” ze stycznia 2012 r., s 36–39.

Redakcja „Przeglądu Służby Cywilnej” dziękuje za udostępnienie tekstu.



**„Koncepcja służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania”**

Warszawa 2011 r.

*Nakładem wydawnictwa Wolters Kluwer została wydana kolejna publikacja odnosząca się do zagadnienia służby cywilnej w Polsce, monografia Grzegorza Dostatniego pod tytułem „Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania” (ss. 248). Książka stanowi ważny głos w dyskusji nad wyczekiwany ostatecznym kształtem prawnych założeń polskiej służby cywilnej i statusu korpusu służby cywilnej, zwłaszcza że po 1989 r. sfera służby cywilnej regulowana była aż czterema diametralnie różnymi ustawami. Publikacja zawiera rozważania nie tylko na temat tytułowych ustrojowych ograniczeń w tym zakresie, ale również odnosi się do teoretycznych modeli służby cywilnej. Dużo miejsca poświęca historycznemu rysowi jej ustawowych zmian, a wszystko to umieszcza na tle politycznych uwarunkowań. Autor nie unika prezentacji swoich ocen i opinii, które w sposób solidny argumentuje.*

Zgodnie z informacjami wyrażonymi na okładce książki, założeniem leżącym u podstaw jej napisania było stworzenie kompleksowej i przekrojowej publikacji o charakterze ustrojowym. Książka miała zatem uporządkować informacje o dotychczasowym rozwoju służby cywilnej w Polsce oraz wiedzę na temat jej konstytucyjnych podstaw wraz z przeglądem odpowiedniego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej, wskazano tutaj, że Autor w swoich rozważaniach nie ograniczył się wyłącznie do krajowego porządku prawnego, ale również przedstawił analizowane zagadnienie w ujęciu komparatystycznym, sięgając do praktyki ustawodawczej innych państw.

W ujęciu technicznym treść książki została podzielona na pięć rozbudowanych merytorycznych rozdziałów, poprzedzonych *Wprowadzeniem*. Rozdziały 1–3 zawierają rozważania na temat służby cywilnej w systemie administracji publicznej, konstytucyjnych podstaw jej działania oraz przemian służby cywilnej w Polsce. Zatem Autor odnosi się do pozycji ustrojowej służby cywilnej, jej roli i zadań, a ponadto przywołuje z doktryny liczne definicje terminu „służba cywilna” (s. 24 i n.). To ostatnie zagadnienie ma szczególną wagę, gdyż dość powszechnie przyjęło się w piśmiennictwie zamienne stosowanie terminu „służba cywilna” i „korpus służby cywilnej”. A przecież warto pamiętać, że termin „służba cywilna” może być również definiowany jako stosunek prawny łączący

daną osobę i państwo, polegający na zatrudnieniu tej osoby w aparacie państwowym w celu wykonywania za wynagrodzeniem w sposób ciągły i stały czynności związanych bezpośrednio z realizacją funkcji państwowych. Natomiast „korpus służby cywilnej” – w największym uproszczeniu – to zespół osób zatrudnionych w urzędach administracji rządowej, podlegających regulacjom pragmatyki służbowej członków korpusu służby cywilnej.

W Rozdziale 2 Autor odnosi się do konstytucyjnych podstaw działania korpusu służby cywilnej. Mowa jest tu więc o postanowieniach art. 153 ustawy zasadniczej, który wskazuje cel powołania korpusu,

oraz o art. 60, który określa konstytucyjne zasady dostępu do polskiej służby publicznej. Całość tych rozważań wsparta jest odpowiednią analizą orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje ciekawa opinia Autora na temat dopuszczalności trybu przenoszenia pracowników Najwyższej Izby Kontroli i pracowników samorządowych do korpusu służby cywilnej (s. 39–40).

Znaczna część kolejnego rozdziału dotyczy historii zmian ustawowych założeń polskiej służby cywilnej. Przywołane zostały tutaj ważniejsze regulacje wszystkich dotychczasowych pragmatyk członków korpusu służby cywilnej, począwszy od okresu międzywojennego. Autor nie ograniczył się wyłącznie do

dywagacji prawniczych, lecz osadził te zmiany na tle uwarunkowań politycznych. Zastosowanie optyki historycznej należy uznać za celowe i potrzebne. Porównywanie analogicznych narzędzi służby cywilnej w świetle kolejnych ustaw o służbie cywilnej pozwala na wypuklenie wielu problemów, czego ilustracją może być zagadnienie konkurencyjnego naboru (przede wszystkim warto tu przypomnieć istniejącą pod rządami ustawy o służbie cywilnej z 1996 r. Komisję Kwalifikacyjną do Służby Cywilnej, do której ustawowych zadań należało wyłonienie w drodze konkursu najlepszych kandydatów do korpusu służby cywilnej).

Rozdział 4 odnosi się do niezwykle ważnego zagadnienia modeli służby cywilnej. Wychodząc od wskazania klasycznego podziału na model stanowisk i kariery, Autor charakteryzuje ich założenia i różnice, jak również przywołuje bardzo wiele rozwiązań przyjętych w innych krajach. Kwestia



wyboru modelu ma decydujące znaczenia dla praktycznego funkcjonowania korpusu służby cywilnej. Wybór ten – wtórnie – znajduje odzwierciedlenie w ustawowych założeniach podstawy nawiązania stosunku pracy z członkiem korpusu służby cywilnej, w katalogu jego praw i obowiązków czy w zasadach ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Ponadto w tym rozdziale książki należy podkreślić jeszcze dwa niezmiernie ważne fragmenty. Mowa tutaj przede wszystkim o rozbudowanych analizach dotyczących ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. oraz ustawy o państwowym zasobie kadrowym (s. 159–174). Niestety, te akty prawne ze względu na swoją efemeryczność nie doczekały się odpowiedniego omówienia w piśmiennictwie, nie mówiąc już o orzecznictwie. Tymczasem Autor poświęca dużo uwagi wątpliwościom natury konstytucyjnej towarzyszącym ówczesnym rozwiązaniom prawnym, jak również wskazuje inne niż konstytucyjne ich słabe punkty. Niewątpliwie jest to cenny głos w dyskusji na temat polskich doświadczeń w konstruowaniu zasad działania korpusu służby cywilnej.

Drugim ważnym zagadnieniem podniesionym przez Autora jest kwestia koncepcji jednolitej formacji lub odrębnych korpusów (s. 151 i n.). Istotą tego problemu jest pytanie o to, czy korpus służby cywilnej powinien mieć charakter jednolity, czy też powinien się składać z wielu formacji o różnym stopniu odmienności. W pełni podzielam pogląd Autora, że stworzenie jednego aktu prawnego rangi ustawy, który regulowałby status prawny nie tylko aktualnych członków korpusu służby cywilnej, jest potrzebne. Abstrahując od obecnych, praktycznych możliwości w tym zakresie, w mojej opinii jednak ustawodawca w ewentualnie przyszłej pragmatyce służbowej powinien pójść nawet dalej niż proponuje Autor. Zatem powinny zostać stworzone wspólne regulacje ustawowe dla aktualnych trzech „segmentów” urzędniczych w Polsce, tj. dla

członków korpusu służby cywilnej, pracowników samorządowych oraz pracowników urzędów państwowych. Tym bardziej, że tendencja do zbliżenia statusów dwóch z trzech powyższych grup zawodowych już jest dostrzegalna w działaniach ustawodawcy, czego przejawem są postanowienia ustaw z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej i o pracownikach samorządowych. Natomiast wejście w życie *Kodeksu wyborczego* z 2011 r. udowadnia, że jest możliwe ustawowe uregulowanie w jednym akcie prawnym tak diametralnie odmiennych systemowo zagadnień, jak zasady wyboru do samorządu terytorialnego, Sejmu i Senatu oraz do Parlamentu Europejskiego.

Za najważniejszą część publikacji należy jednak uznać Rozdział 5 zatytułowany „Perspektywy i możliwe kierunki rozwoju służby cywilnej w Polsce”, w którym jest mowa o wpływie członkostwa w Unii Europejskiej na służbę cywilną, europeizacji administracji i zatrudnianiu cudzoziemców w krajowych służbach publicznych. Zatem zostały tu poruszone niezwykle aktualne problemy współczesnej służby cywilnej. Druga część tego rozdziału dotyczy natomiast problemu nieufności sfery politycznej wobec czynnika urzędniczego w administracji. Przeanalizowano tutaj wpływ nieufności sfery politycznej na rozwój służby cywilnej oraz wskazano perspektywy jej przezwyciężenia. Niepokój jednak budzi konstatacja Autora, który wskazał, że „nie da się ukształtować stabilnego systemu służby cywilnej bez stabilnego systemu politycznego” (s. 209). Osobiście uważam inaczej, to właśnie adekwatna prawna konstrukcja założeń służby cywilnej powinna chronić korpus przed niestabilną sytuacją polityczną. Właśnie to, w mojej ocenie, stanowi konstytucyjną istotę bezstronnego i neutralnego politycznie korpusu służby cywilnej.

Wojciech Drobny

Departament Służby Cywilnej KPRM





## „Audyty organizacyjne i wdrożenie usprawnień zarządczych

Podsumowanie projektu”

KPRM, Warszawa 2012 r.

W styczniu 2012 r. została wydana publikacja będąca rezultatem projektu pn. „Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap”, realizowanego przez Departament Służby Cywilnej KPRM, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Celem projektu było usprawnienie funkcjonowania komórek pełniących funkcje wsparcia w urzędach administracji rządowej.

Główne zadanie projektu realizowane było przez

DSC KPRM wspólnie z firmą Deloitte Business Consulting SA i polegało na przeprowadzeniu audytu organizacyjnego w komórkach organizacyjnych ds. budżetu i finansów, kadr i szkoleń oraz zamówień publicznych w 62 urzędach administracji rządowej. Następnie, na podstawie wyników audytu, wspólnie z pracownikami urzędów wypracowano propozycje usprawnień w urzędach. Podczas wprowadzania w życie najbardziej istotnych rozwiązań urzędy otrzymały wsparcie konsultantów z firmy Deloitte. Przebieg i rezultaty ich prac zostały opisane w rozdziale trzecim publikacji, w podziale na poszczególne obszary i wdrażane rekomendacje. Opis każdej rekomendacji zawiera jej cel, nazwy urzędów zaangażowanych w jej wdrażanie, najważniejsze osiągnięte rezultaty i wykonane działania. Opisy zawierają także uwarunkowania sprzyjające owocnemu wdrożeniu danego usprawnienia.

W publikacji zawarte zostały także propozycje kierunków dalszych działań w każdym z trzech obszarów. W obszarze budżetu i finansów są to:

- budowa jednolitego i spójnego modelu działania dla służb finansowych,
- zapewnienie stabilnego otoczenia prawnego oraz jednolitej wykładni przepisów prawnych,

- zapewnienie jednolitego poziomu kompetencji pracowników komórek finansowych w urzędach, opracowanie systemu ich rozwoju oraz wdrożenie mechanizmów wymiany wiedzy i doświadczeń wewnątrz i pomiędzy urzędami,
- podniesienie efektywności systemu obsługi mandatów.

W obszarze kadr i szkoleń kontynuowane powinny zostać działania zmierzające do:

- optymalizacji struktury organizacyjnej i procesów kadrowo-płacowo-szkoleniowych w urzędach,
- optymalizacji zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej,
- stabilizacji i ujednoczenia wymagań sprawozdawczych,
- implementacji informatycznych narzędzi wsparcia procesów kadrowo-płacowych.

W obszarze zamówień publicznych najbardziej istotne są:

- zwiększenie efektywności wewnętrznych procesów związanych z zamówieniami publicznymi,
- podjęcie działań ukierunkowanych na generowanie oszczędności w urzędach,
- zwiększenie roli Urzędu Zamówień Publicznych i strategiczne podejście do zmian w prawie,
- elektronizacja zamówień publicznych.



Publikacja dostępna jest na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej KPRM pod adresem: [http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/publikacja\\_fi\\_nal\\_print.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/publikacja_fi_nal_print.pdf).

Dorota Zduńczyk

Specjalista w Wydziale Szkoleń i Finansowania Projektów  
Departamentu Służby Cywilnej KPRM,

Koordinator projektu  
„Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej –  
Akademia Zarządzania Publicznego II etap”



## „Obywatele jako partnerzy

Podręcznik OECD na temat informowania, konsultacji i udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji politycznych”

Warszawa 2010 r.

Wydany w 2010 r. przez stowarzyszenie Klon/Jawor i Pracownię Badań i Innowacji Społecznych podręcznik OECD ma stanowić „mapę drogową” budowania solidnych ram informowania, konsultacji i angażowania obywateli w podejmowanie decyzji politycznych, na użytek urzędników administracji rządowej. Po raz pierwszy książka ukazała się w 2001 r. Obecne wydanie zostało zaktualizowane.

Wnioski dotyczące polityki i przykłady zawarte w podręczniku zostały zaczerpnięte z raportu OECD „Obywatele jako partnerzy: informacja, konsultacja i udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji politycznych”. Podręcznik został napisany przez **Marca Gramberga**, niezależnego konsultanta do spraw komunikacji, we współpracy z **Joannem Cad-dym** ze służb Zarządzania Publicznego OECD.

W przedmowie do obecnego wydania członek zarządu stowarzyszenia Klon/Jawor **Kuba Wygnański** wyjaśnia, że uzasadnieniem do wydania książki, w 10 lat po tym, jak ukazała się po raz pierwszy, jest w polskich warunkach: „po pierwsze: to, że większość spraw o których mówi, wciąż pozostaje aktualna, po drugie: to, że na polskim rynku wydawniczym praktycznie nie ma poważnych pozycji, które byłyby poświęcone zagadnieniom współudziału obywateli w kształtowaniu polityk publicznych”.

We wstępnej części podręcznika Autorzy przedstawili cele przyświecające powstaniu publikacji, tj.:

- udzielenie urzędnikom administracji publicznej praktycznej pomocy w umacnianiu stosunków między władzami a obywatelami,
- zbadanie tła, nacisków i celów, które należy określić, aby skłonić władze do aktywniejszego umacniania relacji z obywatelami,
- wypełnienie luki na rynku wydawniczym – nie było publikacji, która kompleksowo omawiałaby temat współudziału obywateli w kształtowaniu polityk publicznych i zawierała praktyczne wskazówki dzia-

łania; podręcznik prezentuje przegląd aktualnych najnowocześniejszych rozwiązań stosowanych przy informowaniu, konsultowaniu i angażowaniu obywateli w podejmowanie decyzji politycznych,

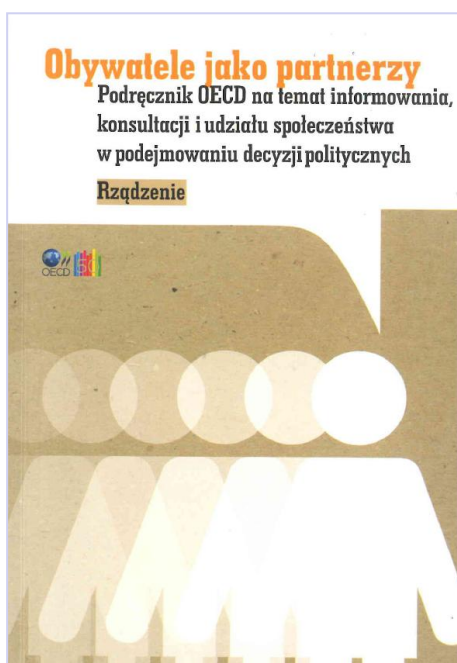
- przedstawienie przykładów, koncepcji i analiz wzbogaconych o spostrzeżenia i wskazówki praktyczne,
- stworzenie podręcznika, który może być wykorzystany przez urzędników publicznych zatrudnionych na różnych stanowiskach i w różnych środowiskach,
- wsparcie i uzupełnienie formalnych instytucji demokracji, a także wzmocnienie samego procesu budowania demokracji.

W pierwszej części podręcznika: „Dlaczego relacje rząd – obywatel są tak istotne?”, Autorzy wyjaśniają czym są relacje rząd – obywatel, dlaczego istotne jest ich wzmocnienie oraz jakie są ich koszty. Wskazuje się, że relacje rząd – obywatel dotyczą interakcji pomiędzy władzami a obywatelami w demokracji. Podręcznik bada relacje rząd – obywatel w podejmowaniu decyzji politycznych na poziomie krajowym. Głównym pytaniem postawionym w publikacji jest: Jak władze mogą wzmocnić swoje relacje z obywatelami? W praktyce oznacza to: informowanie, konsultacje oraz aktywny udział.

Istnieją trzy wzajemnie się wspierające główne powody, dla których należy dążyć do wzmocnienia relacji rząd – obywatel. Są to:

- lepsza polityka publiczna,
- większe zaufanie do rządu,
- silniejsza demokracja.

Oceniając zasadność ponoszenia kosztów na informowanie i konsultowanie polityk z obywatelami, wskazuje się, że korzyści osiągnęte z dobrze zaprojektowanej i wdrażanej polityki przewyższają znacznie koszty ponoszone na informowanie i konsultacje.



Część druga poradnika „Jak wzmocnić relacje rząd – obywatel” zawiera opis czynności zalecanych przy informowaniu i prowadzeniu konsultacji. Po pierwsze, za niezbędne uznaje się stworzenie ram pozwalających osiągnąć takie warunki, w których relacje rząd – obywatel mogą ewoluować i ulec wzmocnieniu. Chodzi tu o prawa obywateli do informacji, konsultacji i aktywnego uczestnictwa, o politykę rządu i o instytucje mające się zajmować tymi zadaniami. Kwestia ram obejmuje również ewaluację działań, jak i ogólne możliwości ich prowadzenia. W rozdziałach tej części podręcznika omówione są techniki praktycznego tworzenia ram, przedstawione są zmieniające się standardy i różne podejścia do tego zagadnienia. Po drugie, dla powodzenia działań w zakresie informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa rządu muszą planować i działać strategicznie. Należy wyróżnić poszczególne fazy: rozwoju koncepcji i planowania, wdrożenia i ewaluacji. Po trzecie, wskazuje się na konieczność doboru odpowiednich narzędzi dla wzmocnienia relacji rząd – obywatel. Kolejnym wskazanym punktem służącym wzmocnieniu relacji rząd – obywatel jest zalecenie korzystania z nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Po piąte, wskazuje się, że przy tworzeniu ram, planowaniu strategicznym, używaniu narzędzi i technologii informacyjno-komunikacyjnych władze w swoich działaniach muszą kierować się odpowiednimi zasadami.

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń proponuje się zestaw dziesięciu zasad przewodnich służących efektywnemu informowaniu, konsultacjom i aktywnemu uczestnictwu obywateli w tworzeniu polityki, którymi są:

- zaangażowanie,
- prawa,
- przejrzystość,
- czas,
- obiektywizm,
- zasoby,
- koordynacja,
- odpowiedzialność,
- ewaluacja,
- aktywny udział obywateli.

W podręczniku omówiono ww. zasady, wskazując na ich rolę we wzmocnieniu relacji rząd – obywatel.

Część czwarta – „Skąd pozyskać więcej informacji” zawiera informacje o źródłach, w których można znaleźć dalsze informacje. Źródła te obejmują

Część trzecia podręcznika zawiera 10 praktycznych wskazówek, którymi powinna się kierować osoba odpowiedzialna za informowanie i konsultowanie projektów decyzji z obywatelami:

1. Podejdź do sprawy poważnie
2. Postaw się w pozycji obywatela
3. Spełnij to, co obiecałeś
4. Przestrzegaj ustalonych terminów
5. Bądź kreatywny
6. Uwzględniaj opinie różnych grup
7. Bądź przygotowany na krytykę
8. Zaangażuj swoich pracowników
9. Opracuj spójną politykę
10. Działaj teraz.

ogólne zestawienia, dokumenty analityczne, jak również opisy i linki do praktycznych przykładów wzmocnienia relacji rząd – obywatel.

Większość zaprezentowanych w podręczniku rozwiązań służących zwiększaniu udziału obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć przez administrację rządową jest znanych i stosowanych w polskiej administracji rządowej. Rozwiązania dotyczące np. dostępu do informacji publicznej mają charakter powszechnie obowiązujący i zostały wyrażone w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Stosowanie rozwiązań przedstawionych w publikacji dotyczących konsultacji z udziałem obywateli nie ma jednak charakteru powszechnego i dlatego przedstawienie zagadnienia w sposób zaprezentowany w publikacji może przyczynić się do ich spopularyzowania. Publikacja posiada istotny walor edukacyjny.

Należy wskazać, że w § 2 pkt 5 zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. nr 93, poz. 953) znajduje się wytyczna dla członków korpusu służby cywilnej, aby w granicach określonych przez prawo postępowali w sposób zapewniający aktywny udział obywateli w rozstrzyganiu spraw publicznych. Rady zawarte w podręczniku będą pomocne w realizacji wskazanej wytycznej.

Maciej Szmit

Radca Szefa KPRM  
Departament Służby Cywilnej KPRM

← powrót



## Efektywność ZZL w administracji i w biznesie

„Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” nr 3–4 (80-81)/II z 2011 r.

*Efektywność zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej i w biznesie to temat przewodni numeru 3–4 „Zarządzania Zasobami Ludzkimi” z 2011 r., wydawanego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Należy jednak zaznaczyć, że Redakcja rozpoczyna to wydanie nietypowo – od jubileuszu 50-lecia pracy zawodowej Pani Prof. **Stanisławy Borkowskiej** – Redaktor Naczelnej dwumiesięcznika – GRATULUJEMY!!!*

Z perspektywy nauk o zarządzaniu dotychczas nie ma zbyt wielu publikacji na temat zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, a ponadto – jak we wstępie zaznaczają Redaktorzy pisma – powszechna wiedza na ten temat opiera się w dużej mierze na stereotypach i faktach medialnych. Tym chętniej polecamy Państwu omawiany numer „ZZL”, a zwłaszcza te pozycje, które bezpośrednio dotyczą administracji.

W numerze do zagadnień specyfiki administracji publicznej i jej wpływu na sposób zarządzania zasobami ludzkimi wprowadza artykuł zastępcy dyrektora Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów **Wojciecha Zielińskiego** pt. „Efektywność ZZL w sektorze publicznym”. Autor wskazuje w nim m.in. na implikacje odmienności organizacji biznesowych i publicznych dla zarządzania zasobami ludzkimi w tych organizacjach. Opisuje także koncepcję Nowego Zarządzania Publicznego i przedstawia krytyczne komentarze na temat tego podejścia.

„Podsumowując – pisze W. Zieliński (s. 33) – można zaryzykować stwierdzenie, że specyfika administracji publicznej ma silne implikacje dla efektywności zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach, m.in. w następujących aspektach:

- urzędy, ze względu na niebiznesowe cele działania, są mniej zainteresowane tematyką badania efektywności ZZL i badanie efektywności jest trudniejsze;
- nie stosuje się strategicznych mierników funkcji kadrowej;
- trzeba być ostrożnym w stosowaniu pozostałych mierników funkcji kadrowej, ze względu na fakt, że na jednego pracownika działu kadr przypada mniej pozostałych pracowników niż w biznesie (jako skutek formalizacji procesów kadrowych, która ma służyć konstytucyjnym wartościom służby cywilnej,

takim jak np. otwarty i konkurencyjny nabór, przejrzystość działania itp.);

- rzadziej stosowane są rynkowe przeglądy wynagrodzeń (ze względu na trudność w znalezieniu adekwatnych benchmarków);
- pracownicy wobec trudności oceniania ich ze względu na kwantyfikowalne wyniki pracy są oceniani przez przełożonych np. wg kryteriów behawioralnych;
- trudniejsza mierzalność wyników oraz specyficzne regulacje prawne skutkują stosowaniem nagród zamiast premii;
- odmienna motywacja do pracy pracowników administracji publicznej (w stosunku do pracowników przedsiębiorstw) ma implikacje dla systemu nagradzania – system nagradzania powinien w większym stopniu wzmacniać relacyjny kontrakt pracodawca-pracownik, a nie mieć wymiar wyłącznie transakcyjny;

▪ trudniej jest skłonić pracowników do kreatywności, ryzyka (ze względu na istnienie rozbudowanych procedur dot. karania pracowników za popełnione błędy, wymuszonych przez interresariuszy, którzy nie są skłonni tolerować błędów).”

**Paweł Pietrasieński** prezentuje artykuł pt. „Krótkookresowe działania i strategiczne programy oszczędnościowe w administracjach publicznych – analiza przypadków”. Autor wykorzystuje zarówno wyniki badań prowadzonych przez organizacje międzynarodowe, jak i dane oraz materiały zebrane osobiście dzięki aktywnemu uczestnictwu w sesjach plenarnych i grupach roboczych Komitetu Zarządzania Publicznego OECD oraz Sieci Europejskiej ds. Administracji Publicznej – EUPAN.

**Tomasz Rostkowski** przedstawia „Potrzeby administracji sądowej i prokuratury w zakresie ZZL. Sytuacja po rozwodzie instytucji” (tj. po rozdzieleniu w 2010 r. w Polsce funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości).

**Izabela Bednarska-Wnuk** omawia „Efektywność zarządzania zasobami ludzkimi w placówkach edukacyjnych” (artykuł powstał na podstawie książki Autorki pt. „Zarządzanie szkołą XXI wieku. Perspektywa menedżerska”, Wolters Kluwer, Warszawa 2010 r.).

**Krzysztof Katolo** i **Piotr Sierociński** w artykule „Badanie konkurencyjności plac w służbie cywilnej”





prezentują wyniki badań porównawczych dotyczących wynagrodzeń w administracji publicznej i w biznesie w Polsce, przeprowadzonych na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w 2010 r. Badanie zrealizowano na próbie 93 organizacji (48 ze służby cywilnej, 14 z pozostałej administracji publicznej oraz 31 podmiotów biznesowych).

W dziale „Studium przypadku” Redakcja publikuje artykuł **Konrada Zawadzkiego** nt. inicjatywy Urzędu Miasta Poznania – „Zatrudnienie z ... orzeczoną niepełnosprawnością? Call center w Urzędzie Miasta Poznania (UMP) – efektywność zatrudnienia osób niepełnosprawnych”, a także tekst **Anny Jawor-Joniewicz** „Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji rządowej – studium przypadku” nt. błędów popełnionych w ZZL w jednostce administracji rządowej na szczeblu regionalnym.

W ramach „Komunikatów z badań” **Joanna M. Moczyłowska** przedstawia artykuł pt. „Oce-

nianie rozwojowe pracowników administracji samorządowej”, gdzie prezentuje istotę oceniania rozwojowego oraz konfrontuje jego założenia z praktyką oceniania pracowników w jednostkach samorządu terytorialnego. Przedstawia wyniki badań ankietowych przeprowadzonych na przełomie lat 2010/2011 wśród 140 pracowników trzech wybranych urzędów miast w województwie warmińsko-mazurskim.

Więcej informacji na temat dwumiesięcznika „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” można znaleźć na stronie internetowej Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych pod adresem: <http://zzl.ipiss.com.pl/>.

Dorota Gdańska

Radca Szefa KPRM  
Departament Służby Cywilnej KPRM

← powrót

## „Polityka antykorupcyjna.

Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011”, Warszawa 2011 r.

**2 grudnia 2011 r.** w siedzibie Fundacji im. Stefana Batorego w Warszawie odbyła się prezentacja publikacji „Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011”. Organizatorem spotkania była Fundacja Batorego, niezależna, nie dochodowa organizacja pozarządowa o statusie organizacji pożytku publicznego, której celem jest wspieranie rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Publikacja została przygotowana w ramach prac Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego. Celem publikacji jest przedstawienie analiz i badań poświęconych ocenie skuteczności polityki antykorupcyjnej prowadzonej przez pięć polskich rządów w ostatnich 10 latach. Przeprowadzone analizy i badania odnoszą się do przyjętych przez Radę Ministrów dwóch dokumentów: „Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna” z 2002 r. oraz „Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna – II etap” z 2005 r.

### Strategia antykorupcyjna 2005–2009

W rozdziale „Wojna rządu z korupcją, czyli podsumowanie realizacji strategii antykorupcyjnej 2005–2009” redaktor **Krzysztof Burnetko** przedstawił ocenę realizacji rządowej strategii antykorupcyjnej 2005–2009, która – jego zdaniem – została zrealizowana znacznie lepiej od poprzedniej. W ocenie Redaktora Burnetko na poparcie zasługuje propozycja rozpoczęcia prac nad kolejnym etapem strategii, głównie ze względu na stałość wystę-



powania zjawiska korupcji. Do lepszego zwalczania zjawiska korupcji powinno przyczynić się: powołanie organu nadzorującego wykonanie strategii, przyznanie poszczególnym resortom i instytucjom zaangażowanym w strategię dodatkowych pieniędzy na wypełnianie nałożonych zadań oraz poprawa polityki informacyjnej o realizacji strategii.

## Przestępczość korupcyjna w latach 1998–2010

W kolejnym rozdziale „Ściganie przestępczości korupcyjnej w latach 1998–2010 w świetle danych urzędowych” dr **Jan Winczorek** przedstawił analizę socjologiczno–prawną zagadnienia. Jak wyjaśnił, jej celem było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim zakresie wysiłki legislacyjno-organizacyjny, skierowany na przeciwdziałanie czynom korupcyjnym i związany z przeświadczeniem społecznym o powszechności praktyk korupcyjnych przekłada się na efekty funkcjonowania stosownych instytucji państwowych. We wnioskach z przeprowadzonej analizy dr Jan Winczorek wskazuje, że po roku 2000 miał miejsce wyraźny wzrost liczby zarejestrowanych przez policję czynów o charakterze korupcyjnym, jest on też widoczny w miarach względnych, choć przyjęcie dla celów porównawczych dłuższej skali czasowej, uwzględniającej lata 70., osłabia przekonanie o jego znacznych rozmiarach. Wzrost taki miał miejsce także, choć był mniej dynamiczny, jeśli chodzi o liczbę skazań, a także – do 2007 r. – liczbę osób podejrzanych. Po 2007 r. nastąpił gwałtowny spadek liczby osób podejrzanych o przestępstwa korupcyjne, nieskorelowany z przemianami statystyki czynów popełnionych i niepowodujący spadku liczby skazań. Opisane wzrosty i spadki liczby czynów stwierdzonych, osób podejrzanych i skazań były nierównomierne i różniły się w zależności od kategorii czynów. Było to zwłaszcza widoczne w przypadku „późniejszych” etapów postępowania. Nierównomierność i brak jednoznacznego powiązania efektów funkcjonowania instytucji na poszczególnych etapach postępowania podważa przekonanie o rzeczywistej, a nie tylko statystycznej efektywności ścigania przestępstw korupcyjnych.

Dokonując analizy czynników, które wydają się relewantne dla wymienionych zjawisk, dr Jan Winczorek postawił i częściowo zweryfikował następujące hipotezy, wyjaśniające zaobserwowane zjawiska:

- Można twierdzić, że przemiany rejestrowane w statystykach urzędowych stanowią efekt zmian prawnych dokonywanych w mijającej dekadzie. Hipotezie tej nie można odmówić prawdopodobieństwa, jednak przeczy jej zróżnicowanie dynamiki przestępczości stwierdzonej i brak wyraźnego związku między nią a kolejnymi nowelizacjami, a także brak jasnego powiązania między zmianami w prawie i niektórymi własnościami badanych statystyk;
- Można uważać, że gwałtowny wzrost liczby stwierdzonych przestępstw wynika ze zmian instytucjonalnych i zwiększenia budżetu policji. Wobec skąpej ilości dostępnych danych tezy tej nie można ostatecznie zweryfikować. Biorąc pod uwagę dostępne dane, hipotezę tę należy jednak odrzucić;
- Można sądzić, że rejestrowane przez statystykę zjawiska wynikają z przemian w postrzeganiu korupcji i przemian postaw społecznych. Hipotezie tej przeczą wyniki analizy danych pozyskanych w badaniach opinii społecznej;

- Można przypuszczać, że zjawiska rejestrowane w statystykach są skutkiem instytucjonalnego uczenia się i realokacji środków przez organy ścigania, w związku z przemianami struktury przestępczości i pojawieniem się określonego układu bodźców zewnętrznych. Hipoteza ta zdaje się dość dobrze wyjaśniać zaobserwowane zjawiska statystyczne, choć wymaga dalszego testowania;
- Spadek liczby osób podejrzanych o przestępstwa korupcyjne, któremu nie towarzyszy analogiczny spadek przestępstw rejestrowanych, a współwystępujący ze zmianą koalicji rządowej w 2007 r. może świadczyć o zmianie polityki rządu i reorientacji standardów pracy policji.

## Wdrażanie strategii antykorupcyjnych w latach 2001–2011

W kolejnych rozdziałach publikacji (rozdział 4 i 5) dr hab. **Anna Kubiak** i dr **Aneta Krzewińska** przedstawiły wyniki dwóch badań socjologicznych dotyczących wdrażania strategii antykorupcyjnych rządów RP w wybranych instytucjach publicznych w latach 2001–2011.

Prezentując badanie nad wprowadzeniem strategii antykorupcyjnych rządów RP w latach 2001–2007 (na przykładzie wybranych instytucji), jego Autorki wskazały, że celem tych badań było uzyskanie odpowiedzi na pytania dotyczące:

- działań związanych z realizacją strategii antykorupcyjnej w danej instytucji, w tym sposobu funkcjonowania każdej z tych instytucji i procedur oddziałów jednostek czy urzędów jej podległych,
- formy działań związanych z realizacją strategii antykorupcyjnej w danej instytucji, w tym szkoleń pracowników, zatrudnienia doradców etycznych i inicjatyw związanych z wdrażaniem strategii.

Badanie prowadzone było w Ministerstwie Zdrowia i Ministerstwie Sportu oraz w urzędach wojewódzkich, izbach celnych i izbach skarbowych w trzech wylosowanych województwach: dolnośląskim, lubuskim i podlaskim. Zbadano również 13 wybranych instytucji, na szczelbu wojewódzkim jako najbardziej aktywnych w realizowaniu działań antykorupcyjnych. Były to urzędy celne (2), urzędy skarbowe (6), urzędy miejskie lub gminne (4) bądź też urzędy administracji zespolonej (1). Łącznie zbadano 24 instytucje.

W konkluzjach wskazuje się, że:

- instytucje przedstawiały informacje o różnym stopniu szczegółowości,
- wdrażane przedsięwzięcia antykorupcyjne dotyczą różnych okresów czasu, co w niektórych przypadkach skutkowało brakiem informacji o działaniach sprzed 2007 r., choć może to oznaczać brak takich działań,
- wpływ na ciągłość realizacji przedsięwzięć antykorupcyjnych ma rotacja kadr. W tym miejscu wskazuje się, że istotne znaczenie miały działania organów nadrzędnych – Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Finansów czy Służby Celnej – jako promotorów programów i działań antykorupcyjnych,

- ważny jest „czynnik ludzki” – zaangażowanie bezpośrednich zwierzchników w działania antykorupcyjne oraz ich etyczna wrażliwość,
- czynnikiem niesprzyjającym wdrażaniu strategii antykorupcyjnej są niestabilne oraz nieprecyzyjne przepisy prawa dotyczące służby cywilnej,
- w urzędach wojewódzkich wskazywano na brak możliwości kontroli działań antykorupcyjnych podejmowanych w jednostkach niższego szczebla, gdyż dyrektorzy jednostek administracji zespolonej nie należą do korpusu służby cywilnej, mogą więc działać niezależnie od reguł etycznych obowiązujących w służbie cywilnej,
- nakłady poniesione na stworzenie i funkcjonowanie instytucji doradcy etycznego w większości zostały zmarnowane,
- bardzo ważnym czynnikiem ograniczającym możliwość zachowań korupcyjnych jest wprowadzenie certyfikatów jakości (ISO i CAF – tzw. małe ISO),
- pozytywne konsekwencje ma udział w różnych konkursach, jak również dostosowywanie działań i procedur wewnętrznych do konwencji OECD oraz przepisów wymuszonych przez przygotowania Polski, a następnie wejście do Unii Europejskiej.

Inna tendencja została zauważona w jednostkach samorządu terytorialnego. Gminy samodzielnie lub w ramach akcji społecznych prowadzonych przez organizacje pozarządowe podejmowały działania mające na celu ograniczenie zagrożeń korupcyjnych.

Badanie nad skutecznością wdrażania strategii antykorupcyjnych rządów RP w wybranych instytucjach centralnych w latach 2007–2011 miało na celu udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące:

- istniejących procedur przeciwdziałających zagrożeniom korupcyjnym w instytucjach oraz w instytucjach im podległych,
- reguł funkcjonowania instytucji, wprowadzenia certyfikatu jakości ISO lub CAF oraz ew. „nakładki antykorupcyjnej” czyli Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym,
- szkoleń antykorupcyjnych,
- obowiązywania w instytucjach kodeksów etycznych,
- funkcjonowania doradców etycznych,
- funkcjonowania procedury zamówień publicznych,
- dodatkowych inicjatyw dotyczących przeciwdziałania korupcji.

Do badań wybrano 32 instytucje i urzędy centralne oraz wszystkie 16 urzędów wojewódzkich i 17 ministerstw (65 podmiotów). Odpowiedzi na ankiety udzieliły 52 instytucje.

W podsumowaniu badania wskazuje się, że:

- aktualne certyfikaty ISO i CAF wraz z nakładką antykorupcyjną posiada jedynie 5 podmiotów (2 ministerstwa, 2 urzędy wojewódzkie i 1 instytucja centralna), nie są one wprawdzie obligatoryjne, ale ich wprowadzenie wymaga dokładnej analizy sposobu funkcjonowania instytucji, opisu poszczególnych procesów i jednocześnie wprowadzenia szeregu procedur porządkujących, czyniących działalność instytucji bardziej transparentną,
- szkolenia dotyczące spraw związanych z korupcją były przeprowadzane w różnych latach w większości badanych instytucji,
- większość instytucji wprowadziła konkursowe procedury przy zatrudnianiu na stanowiska kierownicze,
- w większości badanych instytucji funkcjonuje elektroniczny obieg dokumentów, umożliwiający kontrolę etapu procesowania danej sprawy,
- rzadko stosowane są zalecenia CBA dotyczące postępowania przy zamówieniach publicznych, takie jak: poddawanie zakupionych projektów dodatkowemu sprawdzeniu przez niezależne osoby, ogłaszanie informacji o postępowaniach w innych niż wymagane miejscach,
- w 45 na 52 badane instytucje obowiązują kodeksy etyczne,
- w większości ministerstw i urzędów wojewódzkich istnieje funkcja doradcy etycznego, natomiast w wielu instytucjach i urzędach centralnych nie ma, a często nie było, osoby pełniącej taką funkcję,
- niektóre instytucje przedstawiły różne inicjatywy oraz procedury mające przeciwdziałać zjawiskom korupcyjnym.

W rozdziale 6 autorstwa dr. hab. **Klause Bachmanna**, poświęconym problemom z ustaleniem rozmiarów, zapobieganiem i karaniem korupcji, wskazuje się na specyfikę zjawiska korupcji oraz wynikającą z niej trudność, a wręcz niemożliwość nawet przybliżonego określenia skali faktycznie popełnianych przestępstw zaliczanych do przestępstw korupcyjnych. Jak wskazuje Autor, głównym tego powodem jest solidarność dającego i biorącego łapówkę oraz wynikający z tego brak pokrzywdzonego w tradycyjnym znaczeniu tego pojęcia. Prowadzone badania statystyczne dotyczące postrzegania zjawiska korupcji nie przełożą się na badania dotyczące zarejestrowanych przez organy ścigania przestępstw o charakterze korupcyjnym. Autor wskazuje, że najskuteczniejszą metodą zwalczania korupcji są metody prewencyjne, choć są mało spektakularne.

Maciej Szmit

Radca Szefa KPRM  
Departament Służby Cywilnej KPRM



## „Prawda o wypaleniu zawodowym. Co robić ze stresem w organizacji”

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011 r.

Ciekawą pozycją na rynku wydawniczym, którą chcielibyśmy Państwu polecić, jest publikacja pt. „Prawda o wypaleniu zawodowym. Co robić ze stresem w organizacji” (ss. 219), autorstwa Christiny Maslach i Michaela P. Leitera, profesorów psychologii, zajmujących się badaniem zespołu wypalenia zawodowego od ponad dwudziestu lat.

Autorzy bardzo wnikliwie analizują problem wypalenia zawodowego, nie tyle przez pryzmat jednostki, co organizacji. Wskazują – w sposób bardzo przekonujący i poparty badaniami – że mimo powszechnej opinii, to nie jednostka i jej wewnętrzne słabości stanowią podstawowe źródło wypalenia zawodowego. Prezentują podejście, które zdejmuje całkowity ciężar odpowiedzialności za występowanie zjawiska wypalenia zawodowego z jednostki, przekładając go w dużej mierze na barki organizacji. Jak podkreślają, uwarunkowań wypalenia zawodowego należy się doszukiwać nie tylko w samych osobach, ale również w otoczeniu społecznym, w którym pracują.

Według Autorów powszechne jest przekonanie, że wypalenie zawodowe to „przypadłość”, która dotyka jednostki słabe i nieprzystosowane, nieumiejące sobie radzić z problemami, często z założenia leniwe i nie lubiące się angażować, podatne na znużenie i zniechęcenie. Nic bardziej mylnego. Wieloletnie badania w tym obszarze wskazują, że najczęściej wypalenie zawodowe dotyka właśnie tzw. pracoholików, osoby silne, zmotywowane do działania i wysoce kreatywne, pełne zapału, energii i pomysłowości. To najlepsi pracownicy, najlepsi menadżerowie i najlepsi biznesmeni z reguły się wypalają. Cytując Jeffa Schmita: „Nie możesz się wypalić, jeśli nigdy nie płonąłeś”.

Publikacja ta może zainteresować wszystkich, zarówno kadrę menadżerską każdego szczebla, jak i pozostałych pracowników. Po jej przeczytaniu pracownicy być może w jakimś stopniu podbudują poczucie własnej wartości, znajdując potwierdzenie, że przyczyny wypalenia zawodowego i związane z tym nieprzyjemne objawy mają swoje źródła – w dużej mierze – poza nimi samymi i są uzależnione od otoczenia, w którym się znaleźli. Natomiast menadżerom być może wskaże kierunki działania dotyczące tak niełatwego zagadnienia, jakim jest motywowanie pracowników, przypominając jednocześnie o wartości, jaką stanowi kapitał ludzki sam w sobie.

W zderzeniu z rzeczywistością, w ciągłym pędzie, w nieustającym „niedoczasy” i częstej konieczności realizowania wielu zadań jednocześnie, zaczynają się gubić wartości, które poza wymiarem ekonomicznym zwyczajnie przynoszą zadowolenie i satysfakcję z wykonywanej pracy. A to przecież te wartości budują poziom zaangażowania w jej wykonywanie.



Autorzy nie tylko wskazują, że skala zjawiska jakim jest wypalenie zawodowe rośnie w zastraszającym tempie, ale także szukają przyczyn i sposobów radzenia sobie z nim. Przyczyn wypalenia upatrują między innymi w nadmiernym obciążeniu pracą, niewystarczającym (wy)nagradzaniu, załamaniu poczucia społeczności i utracie dobrego kontaktu ze współpracownikami, braku sprawiedliwego traktowania czy w braku dopasowania wartości jednostki i organizacji. Zachęcają do działań prewencyjnych, edukują, wskazują ścieżki i możliwości działania, zachęcając do budowania, a nie do nieświadomej destrukcji. Jednocześnie wysuwają – na pewno trudną i bolesną – tezę, którą można by ująć w stwierdzeniu: „wypalenie zawodowe pracowników jest niekorzystną wizytówką organizacji, a nie samych ludzi”.

Podkreślają, że menadżerowie w organizacjach powinni zacząć działać, zwłaszcza w obszarze budowania pozytywnego i przyjaznego środowiska pracy, nie czekając aż zjawisko wypalenia zawodowego osiągnie w niej poziom masowy.

Ostatnio wiele miejsca poświęca się tematowi budowania pozytywnego wizerunku organizacji. Autorzy tej książki niejako przypominają, że pozytywny „image” organizacji mierzy się nie tylko miarą opinii i zadowolenia tzw. klientów zewnętrznych, ale przede wszystkim poziomem zaangażowania i satysfakcją czerpaną z pracy tzw. klientów wewnętrznych, czyli społeczności danej organizacji.

Z każdym kolejnym rozdziałem tej książki Czytelnik razem z Autorami zaczyna stawiać sobie niełatwe pytania:

- Czy organizacja może pozwolić sobie na utratę ludzi inteligentnych i wykształconych?
- Czy drogą do sukcesu w dzisiejszych czasach może być jedynie szybki zysk i realizacja krótkoterminowych planów?



❑ Czy główną miarą sukcesu organizacji nie powinni być ludzie tworzący jej podstawowy kapitał?

Z jednej strony na wszystkie powyższe pytania można by odpowiedzieć krótko – „tak” lub „nie”. Z drugiej jednak strony nie można poprzestać na tak krótkiej odpowiedzi, ponieważ pytania te zmuszają do refleksji i szukania odpowiedzi także na bardziej zasadnicze pytanie: „co powoduje, że zmienia się poziom zaangażowania pracowników?”.

Jeszcze raz zachęcamy do zapoznania się z publikacją. My sięgnęliśmy po nią po przeczytaniu

fragmentu recenzji prof. dr hab. Heleny Sęk zaprezentowanego na okładce.

Oprac. Monika Zaremba

Naczelnik Wydziału Systemów i Narzędzi  
Zarządzania Kadrami Służby Cywilnej DSC KPRM

Joanna Skrzyńska

Radca Szefa KPRM  
w Wydziale Systemów i Narzędzi Zarządzania Kadrami  
Służby Cywilnej DSC KPRM

### Z recenzji prof. dr hab. Heleny Sęk

Wypalenie zawodowe zaczyna dziś osiągać rozmiary epidemii. Pracownicy wszystkich szczebli czują się w miejscu pracy zestresowani, niedocenieni i coraz bardziej wyobcowani. Ta oryginalna i ważna książka obala mit, że to wyłącznie osoby, u których pojawia się wypalenie zawodowe, są odpowiedzialne za swoje zmęczenie, gniew i postawę „mam to gdzieś”. Prawda jest taka, że źródła problemu tkwią bezpośrednio w funkcjonowaniu organizacji. Autorzy kwestionują powszechne myślenie o wypaleniu i skupiają się na opisie, metodach zapobiegania i łagodzenia problemu. Dają pracownikom i menadżerom wytyczne, jak wyeliminować nieprawidłowości organizacyjne leżące u podstaw wypalenia i proponują nowy model zdrowia organizacji. Jedynie bowiem zaangażowani oraz oddani pracownicy pracują sprawnie i wydajnie przez długi czas.

To, co jest najciekawsze w tej książce dla badacza problematyki wypalenia zawodowego, to opracowanie koncepcji niedopasowania pracownika i środowiska pracy. (...) Autorzy prowadzą bardzo konsekwentny wywód i pokazują w kolejnych rozdziałach, jak organizacje powodują stres pracowników i zagrożenie wypaleniem, a następnie przedstawiają bardzo konkretnie i na przykładach sposoby radzenia sobie generowane przez jednostki, a także przez organizacje. Bardzo cenne jest podejście akcentujące promowanie zaangażowania w pracę i własny rozwój pracowników w dobrze zarządzanej organizacji. W książce zawarto również ogólne informacje o metodach diagnozy stanów niedopasowania i poziomów wypalenia zawodowego”.

„Prawda o wypaleniu zawodowym” (okładka)



## Nagrody dla ZUS

GRATULUJEMY!!!

Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych **Zbigniew Derdziuk** został nagrodzony Polską Nagrodą Jakości w kategorii „Znakomity Przywódca”. Kapituła Nagrody doceniła w ten sposób realizowany projekt modernizacji Zakładu, zgodny z najlepszymi wzorcami zarządzania jakością, określanymi mianem New Public Management.

Uroczystość wręczenia nagród odbyła się 11 listopada 2011 r. na Zamku Królewskim w Warszawie. Galę zorganizowała Krajowa Izba Gospodarcza. Patronat nad konkursem objął wicepremier **Waldemar Pawlak**.

Kapituła XI Konkursu Businessman.pl TELEINFO 100 uznała Zakład Ubezpieczeń Społecznych za jedną z najlepiej z informatyzowanych instytucji w Polsce. ZUS został wyróżniony w kategorii „Administracja i służby użyteczności publicznej”. Kapituła doceniła prowadzone przez Zakład wdrożenie Platformy Usług Elektronicznych, uruchomienie Elektronicznej Platformy Wymiany Danych i regionalizację infrastruktury IT.

Warto przypomnieć, że w maju ubiegłego roku nagrodę Infostat 2011 za zaangażowanie w realizację projektów wspierających rozwój społeczeństwa informacyjnego otrzymał wiceprezes ZUS ds. informatyki **Dariusz Śpiewak**. Komisja Europejska wyróżniła zusowski serwis e-Inspektorat jako przykład profesjonalnego projektu e-administracji

 powrót

## Skrzynka podawcza MAiC na ePUAP

Na początku stycznia została uruchomiona elektroniczna skrzynka podawcza Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji na ePUAP, czyli Elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej. Można przez nią składać skargi, zapytania oraz wnioski do Ministerstwa. Poza tym przez platformę ePUAP urzędy mogą składać wnioski do MAC o opublikowanie wzorów dokumentów elektronicznych w Centralnym Repozytorium Wzorów Dokumentów oraz o aktywowanie konta podmiotu publicznego na ePUAP.

Więcej informacji:  
<http://mac.gov.pl/wiadomosci/ruszyla-nasza-skrzynka-podawcza-na-e-puap/>.

 powrót

## Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji

9 stycznia 2012 r. w Monitorze Polskim zostało opublikowane zarządzenie nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji (<http://monitorpolski.gov.pl/mp/2012/1/1>).

Jak czytamy na stronie internetowej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Komitet ma inicjować, opiniować i koordynować między resortami wszystkie prace dotyczące informatyzacji kraju, w tym m.in. informatyzacji administracji publicznej, rozwoju społeczeństwa informacyjnego, sieci szerokopasmowych, edukacji, ochrony zdrowia, łączności, polityki audiowizualnej i współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemem Informacyjnym. Będzie również nadzorował przygotowania do wdrażania Europejskiej Agendy Cyfrowej oraz realizację Planu Informatyzacji Państwa. Pracom Komitetu będzie przewodził Minister Administracji i Cyfryzacji.

Więcej informacji:  
<http://mac.gov.pl/wiadomosci/powstaje-komitet-rady-ministrow-do-spraw-cyfryzacji/>

 powrót

## Powołanie pełnomocnika ds. rozwoju kompetencji cyfrowych

W styczniu br. Minister Administracji i Cyfryzacji **Michał Boni** powołał pełnomocnika ds. rozwoju kompetencji cyfrowych w administracji. Został nim **Włodzimierz Marciński**.

Zadaniem pełnomocnika będzie planowanie, inicjowanie oraz koordynowanie działań dotyczących kwalifikacji kadry odpowiedzialnej za rozwój systemów teleinformatycznych.

Więcej informacji:  
<http://mac.gov.pl/dzialania/szef-mac-powolal-pelnomocnika-ds-kompetencji-cyfrowych/>

 powrót

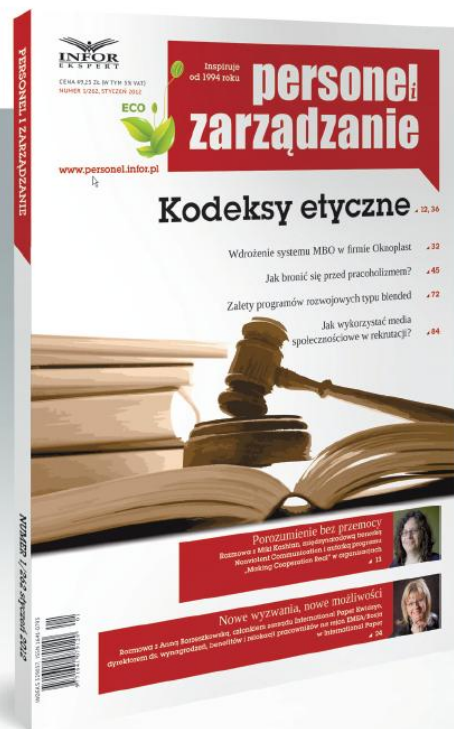
## Raport nt. wpływu informatyzacji na działanie urzędów

Na stronie internetowej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji pod adresem <http://mac.gov.pl/raporty-i-dane/> został zamieszczony raport z badania ilościowego zrealizowanego na zlecenie MSWiA, pt. „Badanie wpływu informatyzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2011 roku”, Warszawa, sierpień 2011 r.

Oprac. D.G.

 powrót

# Zarządzaj swoim zespołem skuteczniej!



**„Personel i Zarządzanie”** to prestiżowy miesięcznik skierowany do kadry zarządzającej, właścicieli firm, specjalistów ds. kadry, wykładowców i studentów, a także urzędników wyższego szczebla, który od 1994 roku inspirował do rozwoju i pomaga skutecznie zarządzać pracownikami. W każdym numerze – porady ekspertów, sprawdzone rozwiązania, opinie specjalistów.

**Omawia:** nowoczesne metody zarządzania pracownikami, tematy związane z zatrudnianiem, rozwojem i wynagradzaniem, zagadnienia dotyczące zwalniania, trendy w zakresie szkoleń i komunikacji w firmie.

**Pomaga:**

- osiągać cele zespołu przez odpowiednią motywację pracowników
- oceniać pracę podwładnych
- rozwiązywać konflikty w zespole
- delegować zadania
- efektywnie planować czas swój i pracowników

Osiągaj wyznaczone cele w 2012 roku.

Zamów prenumeratę „Personelu i Zarządzania”!

Zapraszamy również do kontaktu z redakcją: [personel@infor.pl](mailto:personel@infor.pl)



INFOR Ekspert Sp. z o.o.  
Spółka wchodzi w skład grupy kapitałowej INFOR PL S.A.  
Informacje i zamówienia:  
Biuro Obsługi Klienta,  
ul. Okólna 40, 05-270 Marki,  
801 626 666, 22 761 30 30, 22 212 30 07,  
e-mail: [bok@infor.pl](mailto:bok@infor.pl), GG 5117020

[www.personel.infor.pl](http://www.personel.infor.pl)







## Dołącz do THINKTANK!

THINKTANK to ośrodek analityczny, który buduje dialog między sferą prywatną a publiczną. Najbardziej wartościowe polskie idee i praktyki popularyzujemy za granicą. Podstawowe obszary podejmowane przez THINKTANK to:

- przywództwo • zarządzanie państwem • zarządzanie firmą • polityka rozwoju kraju • polityka zagraniczna
- obecność Polski w UE • energetyka i kwestie klimatyczne • polityka ochrony zdrowia • polityka społeczna.

Odbiorcy i autorzy publikacji THINKTANK to kadra menedżerska firm i instytucji publicznych, liderzy polityki i biznesu oraz samorządowcy. Uczestnikami wydarzeń organizowanych przez TT byli m.in.:

Leszek Balcerowicz • Andrzej Blikle • Jerzy Buzek • Leszek Czamecki • Danuta Hübner • Andrzej Klesyk • Ewa Kopacz • Aleksander Kwaśniewski • Jan Olbrycht • Jacek Saryusz-Wolski • Józef Wancer • Maciej Witucki • Krzysztof Zanussi.

Formy aktywności THINKTANK:

- **KONFERENCJE, DEBATY, SPOTKANIA** – pozwalają liderom administracji i biznesu na wymianę wiedzy i doświadczeń, umożliwiają strategiczny networking i nawiązywanie cennych znajomości.
- **RAPORTY** – powstają we współpracy z partnerami merytorycznymi – instytucjami i organizacjami eksperckimi. Dotyczą kluczowych zagadnień z punktu widzenia efektywności firm oraz instytucji publicznych.
- **DOSSIERS** – opisują relacje Polski z wybranymi krajami – gospodarczymi partnerami strategicznymi – a także możliwości działania polskich firm na rynkach zagranicznych.
- **MAGAZYN THINKTANK** – ukazuje się co kwartał. Przedstawia trendy, analizy i studia przypadków, które pomagają lepiej zarządzać w polskich warunkach.
- **PLATFORMA [www.mttp.pl](http://www.mttp.pl)** – źródło wiedzy o projektach realizowanych przez THINKTANK. W naszym sklepie internetowym można nabyć archiwalne i bieżące wydawnictwa TT.

Członkowie Klubu THINKTANK mają bezpłatny dostęp do wszystkich zasobów THINKTANK, w tym prenumeraty magazynu THINKTANK, badań, raportów, archiwum publikacji i prezentacji.

Członkostwo umożliwia również udział w kilkudziesięciu dyskusjach i wykładach THINKTANK rocznie.

Dla jednostek administracji publicznej istnieje możliwość zamówienia specjalnych pakietów prenumeraty.

W celu poznania szczegółów prosimy o kontakt: [biuro@mttp.pl](mailto:biuro@mttp.pl)



KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW; ALEJE UJAZDOWSKIE 1/3; 00-583 WARSZAWA  
WYDAWCA: SZEFE SŁUŻBY CYWILNEJ

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW – DEPARTAMENT SŁUŻBY CYWILNEJ  
REDAKTOR NACZELNY: DAGMIR DŁUGOSZ – DYREKTOR DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM  
ZASTĘPCY DYREKTORA: MARIA REUTT, WOJCIECH MICHOTA, WOJCIECH ZIELIŃSKI

REDAKCJA: WYDZIAŁ ORGANIZACYJNY DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM  
NACZELNIK WYDZIAŁU JACEK NIEWIAROWSKI, TEL. 22 694 73 21, E-MAIL JNIEWIAR@KPRM.GOV.PL  
REDAKTOR PROWADZĄCY DOROTA GDAŃSKA, TEL. 22 694 74 20, E-MAIL DGDANSKA@KPRM.GOV.PL  
WSPÓŁPRACOWNICY: PRACOWNICY DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL

