

Szanowni Państwo!



Przekazujemy Państwu wyjątkowe, podwójne wydanie „Przeglądu Służby Cywilnej”, przygotowane po opublikowaniu dwóch dodatkowych, specjalnych wydań PSC, ilustrujących najważniejsze wydarzenia w administracji rządowej.

W sierpniu br. opublikowaliśmy specjalne wydanie „Przeglądu Służby Cywilnej” pod hasłem „Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”. Szef Służby Cywilnej wydał 30 maja br. zarządzenie w tej sprawie, a Departament Służby Cywilnej, popularyzując zawarte w nim treści, przygotował specjalny numer wydawnictwa. Ponadto, aby ułatwić Państwu wdrażanie standardów, DSC publikuje na stronie internetowej (www.dsc.kprm.gov.pl) informacje o przykładowych, szczególnie wartych polecenia rozwiązaniach, które urzędy mogą wdrażać, albo które mogą stanowić bazę do tworzenia Państwa własnych, efektywnych rozwiązań.

Drugi w tym roku, specjalny numer „Przeglądu Służby Cywilnej” opublikowaliśmy we wrześniu. Podsumowaliśmy w nim rezultaty projektów zrealizowanych w administracji w latach 2007–2012, współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

W lipcu br. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyła się konferencja poświęcona problematyce osób niepełnosprawnych na rynku pracy, zorganizowana przez Szefa Służby Cywilnej oraz Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Spotkanie przedstawicieli osób niepełnosprawnych i administracji rządowej służyło upowszechnieniu informacji o przepisach dotyczących pierwszeństwa w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych oraz zasad naboru w służbie cywilnej. Relację z konferencji oraz płynące z niej wnioski, głównie dla sektora publicznego, publikujemy na s. 7–9.

W bieżącym numerze sporo miejsca poświęcamy również sytuacji w administracji na świecie w dobie kryzysu oraz mechanizmom podejmowania decyzji w sektorze publicznym, w tym decyzji kadrowych.

Na pytanie, jak współczesna, nie tylko europejska, administracja radzi sobie z bieżącymi wyzwaniami ekonomicznymi, społecznymi i technologiczno-

-informatycznymi, próbują odpowiedzieć pracownicy Wydziału Współpracy Międzynarodowej DSC, relacjonując dyskusje prowadzone na ten temat na forum Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej (EUPAN) oraz Komitetu ds. Zarządzania Publicznego OECD (s. 10–16). Szczegółowe rozwiązania rządu Holandii, będące jego odpowiedzią na skutki kryzysu ekonomicznego, omawiamy na s. 17–19.

O miejscu administracji rządowej w procesie decydowania publicznego w Polsce mówi prof. dr hab. Grzegorz Rydlewski (s. 47–50).

Wyniki swoich badań, opublikowanych w książce pt. „Nieprzejrzystość. Bariery merytokracji kadrowej w sektorze publicznym”, przedstawia dr Mariusz Kwiatkowski (s. 26–28). O prawnych i organizacyjnych rozwiązaniach, funkcjonujących w tym zakresie w służbie cywilnej, piszemy na s. 28–30.

Zainicjowany w specjalnym wydaniu „Przeglądu...” cykl artykułów nt. motywowania, w tym motywowania pozapłacowego, w bieżącym numerze wzbogacamy o kolejny artykuł dr. Piotra Lenika nt. czynników zagrażających efektywnemu motywowaniu kadr w administracji publicznej (s. 51–55).

Do zaprezentowania funkcjonującego w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych systemu budowy satysfakcji klienta zaprosiliśmy kierownictwo ZUS. Artykuł na temat „Orientacja na klienta w administracji – modernizacja ZUS” publikujemy na s. 36–43.

Z obszaru dobrych praktyk zarządzania prezentujemy również artykuł pracownika działu kadr Urzędu Skarbowego w Elblągu nt. informatycznego programu „Selektor”, ułatwiającego przeprowadzanie rekrutacji we wszystkich naborach w tym urzędzie od 2008 r. (s. 44–46).

Warto również odnotować przygotowania administracji do I Kongresu Języka Urzędowego, który odbędzie się w Kancelarii Senatu RP w dniach 30–31 października br. Szczegółową relację z obrad kongresu zamieścimy w kolejnym wydaniu „Przeglądu...”. O projekcie językowym Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, który zainicjował szeroką dyskusję na forum administracji nt. poprawności języka urzędowego i jego wpływu na poziom skuteczności komunikowania się z obywatelami, przeczytamy w bieżącym numerze na s. 56–58.

Dagmir Długosz
Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM
Redaktor Naczelny

SPIS TREŚCI

OD REDAKTORA NACZELNEGO

Dagmir Długosz – Dyrektor Departamentu Służby
Cywilnej KPRM, Redaktor Naczelny s. 1

RADA SŁUŻBY CYWILNEJ

Z prac Rady Służby Cywilnej – Anna Prażuch s. 3

FORUM DYREKTORÓW GENERALNYCH

XIV posiedzenie Forum Dyrektorów Generalnych
Urzędów – Wojciech Zawadzki s. 6

W ADMINISTRACJI

Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2011 r.
s. 6

Wyniki postępowania kwalifikacyjnego w służbie
cywilnej w 2012 r. s. 6

Limit mianowań w służbie cywilnej na 2013 r. s. 6

WIZYTY, SPOTKANIA, KONFERENCJE

Konferencja „Osoby niepełnosprawne jako kandyda-
ci na wolne stanowiska w służbie cywilnej”. Kancela-
ria Prezesa Rady Ministrów, 4 lipca 2012 r.
– Wojciech Zawadzki s. 7

ADMINISTRACJA NA ŚWIECIE

Nowe trendy w administracji publicznej. Działania na
forum Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej
oraz Komitetu ds. Zarządzania Publicznego OECD
– Krzysztof Banaś, Izabela Najda-Jędrzejewska,
Łukasz Świetlikowski s. 10

Efektywna administracja – pomysł holenderski.
„Compact central government implementation
program” jako odpowiedź rządu Holandii na skutki
kryzysu ekonomicznego – Katarzyna Dudzik s. 17

KSZTAŁCENIE

Zmiany w programie kształcenia administratywistów
– Patryk Michalski s. 20

Wypowiedź dr. Tomasza Rostkowskiego s. 22

Young Leaders' Programme. Nowa edycja programu
s. 23

Uczmy się od Japonii! Z Joanną Dopierałą-
-Konkołowicz, stypendystką Young Leaders'
Programme rozmawiał Wojciech Zieliński s. 23

KADRY

Dlaczego obawiamy się merytokracji kadrowej?
Spojrzenie socjologa – Mariusz Kwiatkowski s. 26

Merytokracja kadrowa w służbie cywilnej – Kamil
Kazimierczuk s. 28

Kto może objąć stanowisko kierownicze w służbie
cywilnej? – Michał Masłowski s. 31

DOBRE PRAKTYKI ZARZĄDZANIA

Orientacja na klienta w administracji – modernizacja
ZUS – Zbigniew Derdziuk, Adam Niedzielski s. 36

Informatyka w procesie rekrutacji w Urzędzie
Skarbowym w Elblągu. Program „Selektor” – Anna
Szaduro s. 44

BADANIA I ANALIZY

Administracja rządowa w procesie decydowania
publicznego w Polsce. Z prof. dr hab. Grzegorzem
Rydlewskim rozmawiały Dorota Gdańska i Irena
Jackiewicz s. 47

Czynniki zagrażające efektywnemu motywowaniu
kadr w administracji publicznej – Piotr Lenik s. 51

JĘZYK ADMINISTRACJI

Poprawmy polszczyznę w urzędach – Eliza
Czerwińska s. 56

WARTO PRZECZYTAĆ

„Dyrektor generalny jako podwładny kierownika
urzędu: Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
ministra, kierownika urzędu centralnego organu
administracji rządowej, wojewody”. Kancelaria
Prezesa Rady Ministrów, sierpień 2012 r. – Joanna
Krawczyk s. 59

„Komunikowanie strategii”. Phil Jones, Wolters
Kluwer Polska, 2010 r. – Ewa Puzyna s. 60

REDAKCJA

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL

← powrót

INFORMACJA DLA AUTORÓW

Uprzejmie informujemy, że Redakcja zastrzega sobie prawo skrótów i wprowadzania śródtytułów w nadsyłanych tekstach. Redakcja nie zwraca niezamówionych tekstów oraz nie wypłaca honorariów Autorom publikowanych materiałów.

Z prac Rady Służby Cywilnej

Powołanie nowych członków RSC

26 czerwca 2012 r. odbyło się XXX posiedzenie Rady Służby Cywilnej, któremu przewodniczył prof. dr. hab. **Krzysztof Kiciński**, wiceprzewodniczący RSC. W spotkaniu uczestniczył Minister-członek Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów **Tomasz Arabski**, który w imieniu Premiera **Donalda Tuska** dokonał uroczystego wręczenia nowo powoływanym członkom Rady Służby Cywilnej aktów mianowań. Z dniem 26 czerwca 2012 r. na członków RSC powołani zostali: **Maciej Graniecki**, dr hab. **Jolanta Itrich-Drabarek**,

dr hab. **Barbara Jaworska-Dębska**, dr hab. **Stanisław Mazur** oraz **Wojciech Nowicki**. W spotkaniu uczestniczyli ponadto: Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**, przedstawiciele Ministerstwa Finansów oraz Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, a także dyrektor Departamentu Służby Cywilnej **Dagmir Długosz** oraz reprezentanci Departamentu Służby Cywilnej i Departamentu Prawnego KPRM.

Pełny skład Rady Służby Cywilnej dostępny jest na stronie: <http://dsc.kprm.gov.pl/sklad-rady-sluzby-cywilnej-0>.



W centrum: Minister-członek Rady Ministrów, Szef KPRM Tomasz Arabski, wiceprzewodniczący RSC, prof. dr. hab. Krzysztof Kiciński i Szef Służby Cywilnej Sławomir Brodziński

Fot. M. Śmiarowski/KPRM

Rada procedowała nad *Sprawozdaniem z wykonania art. 17 ustawy budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (DzU nr 29, poz. 150)*, które przedstawił Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**. W wyniku przeprowadzonej dyskusji członkowie Rady wyrazili pozytywną opinię na temat omawianego dokumentu, zalecając m.in. wypracowanie stosownych rozwiązań, które pozwalałyby w pełni wykorzystywać uchwalane w przyszłości limity mianowań, oraz zauważając, że zamierzone na rok 2011 cele osiągnięte zostały przy niższych aniżeli zakładano uprzednio nakładach.

Uchwała nr 70; http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_nr_70_rsc_0.pdf.

Rada zapoznała się ze stanowiskiem Ministra Finansów w zakresie prognozowanego wskaźnika

wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w zakresie służby cywilnej na 2013 r., przedstawionym przez naczelnika Wydziału Wynagrodzeń w Sektorze Finansów Publicznych w Departamencie Wynagrodzeń i Ubezpieczeń Społecznych MF **Mariusza Pszczółkowskiego**. Zgodnie z propozycją szefa resortu finansów, wyżej wymieniony wskaźnik został określony w wysokości 100 proc., co oznacza, że w związku z obecną sytuacją budżetu państwa, przewidywaną sytuacją w gospodarce światowej, w tym gospodarce krajów UE – wynagrodzenia w służbie cywilnej zostaną zamrożone po raz kolejny. Wobec przedstawionej argumentacji, tj. zapowiedzi utrzymania opinowanego wskaźnika na poziomie „0”, Rada wyraziła swój sprzeciw, negatywnie opiniując proponowany

na 2013 r. wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w zakresie służby cywilnej w wysokości 100 proc. w ujęciu nominalnym.

Uchwała nr 71; http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_71.pdf.

Na skutek zmiany postanowienia z kwietnia br., Rada skierowała dr hab. **Barbarę Jaworską-Dębską**, członka RSC, w celu obserwacji przebiegu tegorocznego postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej.

Uchwała nr 72; http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_72_0.pdf.

Rada procedowała nad projektem *ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, przedstawionym przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego **Tomasza Połcia**. Rada Służby Cywilnej wyraziła zaniepokojenie propozycją wyłączenia stanowisk naczelników delegatur ze służby cywilnej, co w opinii jej członków rodzi istotne wątpliwości natury systemowej i konstytucyjnej. Rada zaleciła, aby wnioskodawca zaproponował w przedmiotowym projekcie zmiany, które będą gwarantowały osiągnięcie zakładanych celów przy zachowaniu statusu pracowniczego naczelników delegatur, tj. pozostawienie tych stanowisk w służbie cywilnej. Zdaniem członków Rady, projektowane zmiany mają szansę przyczynić się do racjonalizacji działania służb inspekcji transportu drogowego, w związku z czym Rada zdecydowała się opatrzyć przedmiotowy projekt pozytywną opinią.

Uchwała nr 73; http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_nr_73_rsc_0.pdf.

W związku z wynikami kontroli Najwyższej Izby Kontroli, przeprowadzonej w zakresie *Funkcjonowania służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*, członkowie Rady wysłuchali przedstawionej przez dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów **Macieja Młodzikowskiego** informacji na temat realizacji zadań związanych z obsadą stanowisk dyrektorów izb skarbowych oraz naczelników urzędów skarbowych. Przedstawiciel Ministerstwa Finansów poinformował, że dotychczasowa praktyka pokazuje, iż w wielu przypadkach, pomimo podejmowanych w tym zakresie działań, nie udaje się doprowadzić do pozytywnego rozstrzygnięcia, tzn. wyłonienia kandydatów na wakujące stanowiska. Jednocześnie dyrektor Młodzikowski zapewnił, że konkursy na ww. stanowiska będą przeprowadzane systematycznie, co z czasem powinno doprowadzić do marginalizacji dostrzeżonego przez NIK problemu.

Rada została również zapoznana z informacją **Józefa Rackiego**, przedstawiciela RSC skierowanego w celu obserwacji przebiegu procesu naboru przeprowadzanego na stanowisko Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, oraz z informacjami na temat spraw bieżących z zakresu zarządzania

służbą cywilną, które przekazał Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**.

XXXI posiedzenie RSC

28 sierpnia 2012 r. odbyło się, pod przewodnictwem prof. dr. hab. **Krzysztofa Kicińskiego**, wiceprzewodniczącego RSC, XXXI posiedzenie Rady Służby Cywilnej. W spotkaniu uczestniczył Szef Służb Cywilnej **Sławomir Brodziński** oraz przedstawiciele: Ministerstwa Obrony Narodowej, Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, a także Departamentu Służby Cywilnej i Departamentu Prawnego KPRM.

Rada Służby Cywilnej pozytywnie zaopiniowała kandydaturę **Artura Górskiego**, członka RSC, kierując go jako przedstawiciela Rady w celu obserwacji przebiegu procesu naboru przeprowadzanego na stanowisko zastępcy Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Uchwała nr 74; http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_74.pdf.

Rada procedowała nad projektem *Założeń ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw*, przedstawionym przez gen. dyw. **Mirosława Różańskiego**, Pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej ds. Wdrażania Nowego Systemu Zarządzania, Kierowania i Dowodzenia Sił Zbrojnych RP, a zarazem dyrektora Departamentu Strategii i Planowania Obrony MON. Stojąc na stanowisku, że proponowane zmiany o charakterze strukturalnym są konieczne i pilne, Rada Służby Cywilnej postanowiła nie zgłaszać zastrzeżeń do projektu, decydując się przekazać wyrażone w ramach dyskusji nad nim indywidualne opinie członków RSC na ręce wnioskodawcy, tzn. szefa resortu obrony narodowej.

Uchwała nr 75; http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_75.pdf.

Rada Służby Cywilnej pozytywnie zaopiniowała przedstawiony przez Szefa Służby Cywilnej **Sławomira Brodzińskiego** projekt *Trzyletniego planu limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej na lata 2013–2015*, w którym wysokość limitu mianowań urzędników służby cywilnej na najbliższe trzy lata określona została na poziomie 600 osób rocznie. Rada wyraziła przy tym pełne poparcie dla stanowiska Szefa Służby Cywilnej, który przedstawił racjonalne uzasadnienie proponowanego limitu mianowań. Jednocześnie Rada negatywnie oceniła propozycję Ministra Finansów, przesłaną do Rady przez Szefa Służby Cywilnej, zgodnie z którą limit mianowań urzędników służby cywilnej na lata 2013–2015 zostałby określony na poziomie 0 osób. W opinii Rady ustalenie limitu na takim poziomie byłoby – ze względów prawnych i systemowych – niedopuszczalne.

Uchwała nr 76; http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_76.pdf.

Rada przychyliła się do skierowanej przez Szefa Służby Cywilnej **Sławomira Brodzińskiego** propo-

zycji zmodyfikowania zaakceptowanego kwietniową uchwałą RSC *Planu Szkoleń Centralnych na 2012 rok*. Przyjęcie *Aneksu do Planu szkoleń centralnych na 2012 rok* do akceptującej wiadomości Rady oznacza poparcie dla inicjatywy polegającej na przeprowadzeniu w roku bieżącym dodatkowego szkolenia z systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją.

Uchwała nr 77; http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_77.pdf.

Członkowie RSC wysłuchali przedstawionej przez dyrektora Krajowej Szkoły Administracji Publicznej **Jacka Czaputowicza** informacji na temat wyników tegorocznego postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej oraz zapoznani zostali z charakterystyką jego uczestników. Następnie Rada wysłuchała sprawozdania dr hab. **Barbary Jaworskiej-Dębskiej**, członka RSC wyznaczonego w celu obserwacji przebiegu postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2012 r., oraz zapoznali się ze *Sprawozdaniem przedstawicieli Szefa Służby Cywilnej – obserwatorów prac zespołu sprawdzającego, powołanego w celu przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2012 r. z przebiegu sprawdzianu przewidzianego w jego toku*. W efekcie Rada Służby Cywilnej dokonała pozytywnej oceny tegorocznego postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej.

Uchwała nr 78; http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_78_0.pdf.

Rada została również zapoznana z przekazanymi przez Szefa Służby Cywilnej **Sławomira Brodzińskiego** informacjami na temat spraw bieżących z zakresu zarządzania służbą cywilną, uzupełnionymi o relację zastępcy dyrektora Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Marii Reutt** na temat trwającego procesu organizacji pierwszego zatrudnienia absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej XXIII Promocji *Polskie Państwo Podziemne*.

XXXII posiedzenie RSC

25 września 2012 r. odbyło się XXXII posiedzenie Rady Służby Cywilnej pod przewodnictwem prof. dr. hab. **Krzysztofa Kicińskiego**, wiceprzewodniczą-

cego RSC. W spotkaniu uczestniczył Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński** oraz przedstawiciele Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

Rada Służby Cywilnej procedowała nad projektem ustawy budżetowej na rok 2013 w części dotyczącej służby cywilnej. Stojąc na stanowisku, że rolą Rady jest dbanie o interesy członków korpusu służby cywilnej, czyli o utrzymanie szansy na rozwój służby cywilnej, Rada Służby Cywilnej postanowiła podtrzymać swoje stanowisko w sprawie akceptowanej wysokości limitu mianowań urzędników służby cywilnej na najbliższe trzy lata, określone – zgodnie z wcześniejszą propozycją Szefa Służby Cywilnej – na poziomie 600 osób rocznie. Rada wyraziła zaniepokojenie z powodu zawartej w projekcie ustawy budżetowej propozycji ustalenia limitu mianowań na poziomie 200 osób rocznie, a także ograniczenia środków na szkolenia oraz wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej w nadchodzącym roku budżetowym. Jednym z zasadniczych powodów, dla których Rada Służby Cywilnej negatywnie oceniła projekt ustawy budżetowej na rok 2013 w części dotyczącej służby cywilnej, było nieuwzględnienie w nim rezerwy celowej przewidzianej na modernizację służby cywilnej.

Uchwała nr 79; http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_79.pdf.

Rada została również zapoznana z przekazanymi przez Szefa Służby Cywilnej **Sławomira Brodzińskiego** informacjami na temat spraw bieżących z zakresu zarządzania służbą cywilną.

Ponadto Rada pozytywnie zaopiniowała kandydaturę **Witolda Gintowt-Dziewałtowskiego**, członka RSC, kierując go jako jej przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu procesu naboru przeprowadzanego na stanowisko dyrektora Departamentu Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki Ministerstwa Finansów.

Uchwała nr 80; http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_80.pdf.

Anna Prażuch

Główny specjalista w Departamencie Służby Cywilnej
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów



XIV posiedzenie Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów

W dniu **20 września 2012 r.** odbyło się XIV posiedzenie Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów. Podczas posiedzenia podsumowano rezultaty projektów zrealizowanych w latach 2007–2012, współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, oraz przedstawiono założenia nowych projektów dotyczących obszaru służby cywilnej, których realizacja przewidziana jest w perspektywie lat 2012–2015. W trakcie obrad FDGU omówiono

też zagadnienia związane z wdrażaniem standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (zarządzenie Szefa Służby Cywilnej w tej sprawie wydane zostało w dniu 30 maja br.) oraz przedstawiono wnioski z konferencji nt. zatrudniania osób niepełnosprawnych w służbie cywilnej, która odbyła się w dniu 4 lipca br.

Wojciech Zawadzki

Radca Szefa KPRM w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

 powrót

W ADMINISTRACJI

Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2011 r.

Prezes Rady Ministrów **Donald Tusk** przyjął *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2011 r.*, przedłożone przez Szefa Służby Cywilnej **Sławomira Brodzińskiego**.

Sprawozdanie wraz z załącznikami dostępne jest na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej KPRM pod adresem <http://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/prezes-rady-ministrow-przyjal-sprawozdanie-szefa-sluzby-cywilnej-za-2011-rok>.

Wyniki postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2012 r.

W Biuletynie Informacji Publicznej KPRM opublikowane zostały, przekazane przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej, wyniki postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2012 r.

Szef Służby Cywilnej dokonuje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej mianowania pracownika służby cywilnej, który ukończył w danym roku postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem pozytywnym, zajmując miejsce uprawniające do mianowania, lub ukończył Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

W odniesieniu do uczestników postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, akty mianowania otrzymają zatrudnieni w służbie cywilnej w dniu mianowania pracownicy służby cywilnej, którzy w danym roku spełniają dwa warunki:

- przeszli pomyślnie sprawdzian w toku postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie,
- uzyskali miejsce uprawniające do mianowania, tzn. zmieścili się w limicie mianowań w służbie

cywilnej ustalonym na dany rok (w 2012 r. jest to 500 osób), po uwzględnieniu w ramach ww. limitu liczby mianowań absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

W 2012 r. wnioski o mianowanie złożyło 71 absolwentów KSAP.

Szczegółowe informacje znajdują się na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej KPRM pod adresem: <http://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/zweryfikowane-przez-ksap-wyniki-postepowania-kwalifikacyjnego-w-sluzbie-cywilnej-w-2012>.

Limit mianowań w służbie cywilnej na 2013 r.

W przyjętym przez Radę Ministrów wstępnym projekcie budżetu państwa na 2013 r. określono limit mianowań na poziomie 200 osób. (W latach 2001–2012 limit mianowań kształtował się na poziomie od 400 do 3000 osób rocznie).

Szef Służby Cywilnej wnioskował o uchwalenie limitu na poziomie 600 osób, co spotkało się z poparciem Rady Służby Cywilnej.

Stały Komitet Rady Ministrów rekomendował Radzie Ministrów limit mianowań na poziomie 500, z rozbieżnością z Ministrem Finansów, który proponował ustanowienie limitu na poziomie 0.

Oszczędności w wydatkach na nowo mianowanych urzędników w 2013 r. w związku z przyjęciem limitu mianowań na poziomie 200 (w porównaniu do propozycji Szefa Służby Cywilnej na poziomie 600) wyniosą 421,6 tys. zł w 2013 r.

Oprac. D.G.

 powrót

Konferencja

„Osoby niepełnosprawne jako kandydaci na wolne stanowiska w służbie cywilnej”

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 4 lipca 2012 r.

W dniu 4 lipca 2012 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyła się konferencja na temat „Osoby niepełnosprawne jako kandydaci na wolne stanowiska w służbie cywilnej”, zorganizowana przez Szefa Służby Cywilnej **Sławomira Brodzińskiego** oraz Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych **Jarosława Dudę**. Wśród gości konferencji byli obecni przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz instytucji zajmujących się sprawami osób niepełnosprawnych, a także przedstawiciele administracji rządowej, m.in. Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania **Agnieszka Kozłowska-Rajewicz**.

Celem konferencji było upowszechnienie informacji na temat przepisów dotyczących pierwszeństwa w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych oraz zasad naboru w służbie cywilnej. W czasie obrad przedstawione zostały również zagadnienia dotyczące szans edukacyjnych i możliwości kariery zawodowej osób niepełnosprawnych. Konferencja była pierwszym spotkaniem Szefa Służby Cywilnej i kierownictwa Departamentu Służby Cywilnej KPRM

z przedstawicielami tego środowiska. Wnioski płynące z przeprowadzonych w jej trakcie prezentacji oraz dyskusji wskazują kierunki dalszych działań, które powinny być podjęte w celu wyrównania szans osób niepełnosprawnych na rynku pracy, w szczególności zaś w tym jego segmencie, który obejmuje instytucje sektora publicznego.

Materiał podsumowujący konferencję zawiera podstawowe informacje na temat sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy oraz obowiązujących uregulowań prawnych w zakresie zatrudniania takich osób w służbie cywilnej. Wskazuje też przyczyny niskiej aktywności zawodowej tej części polskiego społeczeństwa, leżące zarówno po stronie pracodawców, jak i samych niepełnosprawnych. Zarazem jednak przedstawia propozycje konkretnych działań, które należy podjąć, aby tę niepokojącą sytuację poprawić. Dokument sygnalizuje również pozytywne zjawisko, jakim jest notowany od kilku lat wzrost liczby osób niepełnosprawnych, które studiują w szkołach wyższych.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, sala Świetlikowa

Fot. Agnieszka Kalita/DSC KPRM

Podsumowanie konferencji i wnioski na przyszłość

1. Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w korpusie służby cywilnej jest niski – wynosi 2,8 proc. wobec wymaganego w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jednolity: DzU z 2011 r. nr 127, poz. 721, z późn. zm.) poziomu 6 proc. Zdiagnozowanie przyczyn tego stanu rzeczy nie jest łatwe, ale warto zauważyć, że badania społeczne zrealizowane na zlecenie Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania wskazują, iż niepełnosprawność bywa postrzeganym powodem dyskryminacji przez polskie społeczeństwo. Zróżnicowanie poziomu tej dyskryminacji powinno stać się przedmiotem dalszych analiz, w szczególności interesujące mogłyby być wyniki *case study* poświęconego województwu lubuskiemu, którego mieszkańcy i instytucje – w świetle wyników wyżej wymienionych badań i danych dotyczących służby cywilnej – okazują się być bardziej tolerancyjni wobec osób niepełnosprawnych niż ogół Polaków.

2. W celu wyrównania szans osób niepełnosprawnych w zakresie ubiegania się o pracę w administracji rządowej znowelizowana została w 2011 r. ustawa o służbie cywilnej. Zmodyfikowano przepisy dotyczące naboru do służby cywilnej, aby osobom niepełnosprawnym, które znajdują się w gronie najlepszych kandydatów na dane stanowisko, zapewnić pierwszeństwo w zatrudnieniu.

3. Obowiązek wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w służbie publicznej nakłada na władze państwowe konwencja ONZ z 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych, która we wrześniu br. ma zostać ratyfikowana przez Polskę. Jednym ze sposobów realizacji tego obowiązku, proponowanym przez Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, mogłoby być wprowadzanie tzw. klauzul społecznych do przepisów regulujących funkcjonowanie instytucji sektora publicznego, np. do ustawy Prawo zamówień publicznych.

4. Zjawiskiem, które należy ocenić pozytywnie, jest obserwowany od kilku lat wzrost liczby osób niepełnosprawnych, które studiują w szkołach wyższych. W roku akademickim 2011/2012 było ich 30 238, podczas gdy w roku akademickim 2004/2005 jedynie 9 247. Wśród osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wykształcenie wyższe posiadało w 2011 r. 9,4 proc., podczas gdy w 2006 r. jedynie 5,2 proc.

5. Przyczyny niskiego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w służbie cywilnej (a szerzej ujmując – w administracji publicznej) leżą najprawdopodobniej zarówno po stronie potencjalnych pracodawców, jak i po stronie osób niepełnosprawnych. Wśród tych przyczyn można wskazać takie, które bezpośrednio związane są z sytuacją na rynku pracy, jak również inne, mające charakter barier funkcjonalnych, takich jak np. ograniczenia architektoniczne, fizycznie uniemożliwiające normal-

ne funkcjonowanie osób niepełnosprawnych (zbyt wąskie drzwi, brak podjazdów dla wózków inwalidzkich, brak odpowiedniego wyposażenia sanitariatów itp.). Istotną przyczyną niskiego poziomu zatrudnienia niepełnosprawnych są również bariery subiektywne, związane z niskim poziomem wiedzy na temat tych osób i ich problemów, czego skutkiem jest istnienie wielu stereotypów i uprzedzeń w odniesieniu do tego środowiska.

6. W przypadku pracodawców do głównych czynników ograniczających poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych należą: (1) niewielka liczba wolnych miejsc pracy, powodująca silną konkurencję na rynku pracy, (2) wysokie wymagania wobec kandydatów (m.in. w zakresie poziomu wykształcenia, doświadczenia zawodowego itp.), (3) bariery funkcjonalne (architektura wewnątrz niedostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych, brak specjalistycznego wyposażenia stanowisk pracy itd.), a także (4) bariery subiektywne, związane z funkcjonowaniem stereotypów i uprzedzeń, dotyczących np. niższej wydajności pracy osób niepełnosprawnych czy też konieczności stałego monitorowania sposobu wykonywania przez nie powierzonych im zadań.

7. Jednym ze stereotypów dotyczących osób niepełnosprawnych jest powszechne przekonanie, że osoby te zawsze lub prawie zawsze mają poważne trudności w życiu codziennym. Tymczasem z danych GUS (*Badanie stanu zdrowia ludności Polski*, GUS, 2011) wynika, że blisko 2/3 ogółu osób z orzeczonym stopniem niepełnosprawności uważa, że nie ma ograniczonej zdolności wykonywania czynności, które ludzie zwykle wykonują, bądź uważa, że stopień ograniczeń nie jest zbyt poważny.

8. W ocenie Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w przypadku osób niepełnosprawnych głównymi barierami w aktywności zawodowej są: (1) brak doświadczenia zawodowego, (2) nieumiejętność poruszania się na rynku pracy, (3) bierność zawodowa, a niekiedy także (4) postawy roszczeniowe, (5) słaba motywacja oraz (6) niska samoocena.

9. Przełamywanie barier subiektywnych (psychologicznych) dokonywać się musi poprzez stałe, rzetelne informowanie podmiotów działających na rynku pracy (pracodawców, instytucji pomagających w poszukiwaniu pracy oraz niepełnosprawnych pracobiorców) na temat aktualnego stanu prawnego w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych, a także praw i obowiązków pracodawców i pracowników, wynikających z nawiązania i trwania stosunku pracy. Likwidacji takich barier służyć powinny m.in. specjalne szkolenia dla członków korpusu służby cywilnej, szczególnie dla osób zatrudnionych w komórkach kadrowych urzędów administracji rządowej. Takie szkolenie – poświęcone zagadnieniom stosowania przepisów dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych – zaplanowane

zostało na drugie półrocze 2012 r. Zostanie przygotowane i przeprowadzone przez Departament Służby Cywilnej KPRM we współpracy z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej. Niezależnie od szkoleń, w celu przełamywania barier i stereotypów należy także rozpowszechniać wśród pracowników administracji publicznej broszury informacyjne poświęcone zagadnieniom niepełnosprawności, np. poradniki *savoir vivre* wobec osób niepełnosprawnych.

10. Konieczne jest wskazywanie pracodawcom korzyści, jakie mogą odnieść z tytułu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Osoby te zazwyczaj zdają sobie sprawę, że ich pozycja na rynku pracy jest generalnie słabsza niż pozycja osób niebędących niepełnosprawnymi, dlatego też szanują swoją pracę i starają się wykonywać ją jak najlepiej, dbają o stanowisko pracy i powierzono imienię, rzadziej też niż osoby niebędące niepełnosprawnymi zmieniają miejsce pracy. Zatrudnienie niepełnosprawnego oznacza zatem pozyskanie na długi czas rzetelnego i lojalnego pracownika, a zarazem pomaga kształtować pozytywny wizerunek pracodawcy jako podmiotu przyjaznego takim osobom.

11. Niezależnie od argumentów wymienionych w pkt. 10, bardzo istotnym czynnikiem, który może motywować pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych, jest możliwość uniknięcia comiesięcznych wpłat na PFRON, jeśli wskaźnik zatrudnienia niepełnosprawnych osiągnie 6 proc. Środki odprowadzane na PFRON korzystniej społecznie jest zainwestować w odpowiednią przebudowę pomieszczeń i ciągów komunikacyjnych w siedzibie pracodawcy oraz przeznaczyć na zakup specjalistycznego wyposażenia stanowisk pracy, aby możliwe było zatrudnienie osób niepełnosprawnych.

12. W ramach działań promujących wśród osób niepełnosprawnych zatrudnienie w administracji rządowej, państwowej i samorządowej należy skoncentrować się na takich czynnikach, jak: (1) otwarty i konkurencyjny nabór, (2) zasada pierwszeństwa w zatrudnieniu (choć nie w naborze), (3) przejrzyste, określone ustawowo zasady zawierania umów (pierwsza umowa na czas określony, ale nie „śmieciowa”), (4) większa niż w sektorze prywatnym stabilność zatrudnienia, (5) terminowość otrzymywania wynagrodzenia za pracę, (6) możliwości rozwoju zawodowego (udział w różnorodnych szkoleniach), (8) respektowanie przez pracodawców uprawnień pracowniczych (np. prawa do dodatkowego urlopu wypoczynkowego).

13. Czynnikiem zachęcającym osoby niepełnosprawne do ubiegania się o zatrudnienie w administracji jest możliwość stosowania elastycznych form świadczenia pracy, takich jak ruchomy czas pracy (*flexicurity*) czy tzw. telepraca (świadczenie pracy poza siedzibą pracodawcy, przy wykorzystaniu narzędzi teleinformatycznych). To ostatnie rozwiązanie może być szczególnie użyteczne w sytuacji, gdy pracodawca wyraża wolę zatrudnienia osoby niepełnosprawnej, lecz usunięcie

barier architektonicznych w jego siedzibie jest z określonych powodów niemożliwe lub wiązałoby się z koniecznością poniesienia bardzo wysokich kosztów.

14. Niezależnie od pracy w korpusie służby cywilnej (czyli na stanowiskach urzędniczych w administracji rządowej) istnieje także możliwość zatrudniania osób niepełnosprawnych na innych stanowiskach w administracji rządowej. Dotyczy to zwłaszcza tych osób, które legitymują się jedynie wykształceniem podstawowym, gimnazjalnym lub zawodowym. Oferta stanowisk pracy, z którą administracja wychodzi do niepełnosprawnych, powinna być szeroka – nie tylko z uwagi na zróżnicowany charakter niepełnosprawności (a co za tym idzie – zróżnicowane ograniczenia dotyczące wykonywania pracy), ale także ze względu na zróżnicowany poziom i kierunek wykształcenia tych osób.

15. Niezależnie od promocji stałego zatrudnienia osób niepełnosprawnych, bardzo pożądanym jest promowanie ich aktywizacji zawodowej poprzez praktyki, staże i wolontariaty. W tym celu należy nawiązać kontakty z organizacjami i stowarzyszeniami osób niepełnosprawnych, z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność w zakresie wspierania takich osób, a także z tzw. biurami karier oraz innymi instytucjami o podobnym charakterze, działającymi przy wyższych uczelniach. Udział we wskazanych wyżej formach aktywności umożliwi osobom niepełnosprawnym zdobycie odpowiedniego doświadczenia zawodowego, którego posiadanie stanowi niejednokrotnie niezbędny warunek stałego zatrudnienia w administracji na podstawie umowy o pracę.

16. Jednym z warunków skuteczności wyżej wymienionych działań w zakresie zawodowej aktywizacji osób niepełnosprawnych jest indywidualizowane podejście do każdej takiej osoby. Jest to bowiem zbiorowość bardzo zróżnicowana (podobnie jak ogół społeczeństwa), a rodzaj niepełnosprawności jest tylko jednym – i nie zawsze najważniejszym – czynnikiem różnicującym.

17. Efektywność działań dyrektorów generalnych urzędów w zakresie tworzenia środowiska pracy przyjaznego osobom niepełnosprawnym i zwiększania poziomu zatrudnienia tych osób w administracji rządowej powinna stać się jednym z elementów oceny okresowej dyrektorów generalnych urzędów.

Bardzo istotne dla dalszych działań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych będą ustalenia z kontroli zatrudniania tych osób w służbie cywilnej, zleconej przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pismem z dnia 17 lipca 2012 r.

Oprac. Wojciech Zawadzki

Radca Szefa KPRM w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

← powrót

Nowe trendy w administracji publicznej

Działania na forum Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej oraz Komitetu ds. Zarządzania Publicznego OECD



Krzysztof Banaś

Naczelnik Wydziału Współpracy Międzynarodowej Departamentu Służby Cywilnej KPRM

Biorąc pod uwagę doświadczenia ostatnich lat, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że wszelakie nurty, pomysły czy działania podejmowane w administracji publicznej pojawiły się lub zostały wzmocnione przez zmiany w sferze ekonomiczno-społecznej. Może się wydawać, że tematyka kryzysu jest nadmiernie eksploatowana, jednak ograniczenia budżetowe stały się faktem, i tym samym administracja publiczna również ponosi ich konsekwencje. Dlatego nowe trendy w administracji publicznej, takie jak ograniczenia wynagrodzeń i zatrudnienia, są równie boleśnie odczuwane jak w sektorze prywatnym. Kryzys sprzyja też powrotowi do dyskusji nt. nowego podejścia do funkcji HR, roli wyższych urzędników, statusu zatrudnienia w służbie cywilnej oraz kwestii etycznych.

Niemniej nowe trendy to nie tylko bezpośrednia odpowiedź na sytuację gospodarczą, lecz również na inne wyzwania współczesnego świata. Takie zjawiska, jak globalizacja, nieograniczona wymiana informacji, starzejące się społeczeństwa, konfrontowane przez nowe pokolenia z coraz większymi wymaganiami wynikającymi z rewolucji technologicznej, oznaczają potrzebę przededefiniowania roli administracji publicznej, a tym samym odejście od koncepcji państwa opiekuńczego na rzecz państwa zdolnego konkurować w różnych obszarach życia społecznego (ang. competition state). Dlatego też rządy krajów próbują odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób administracja publiczna może być bardziej skuteczna i wydajna dzięki modernizacji i innowacyjności usług publicznych, i coraz większy nacisk kładą na zarządzanie wydajnością i zorientowane na obywatela działania oszczędnościowe, digitalizację i e-administrację oraz prowadzenie polityki opartej na dowodach.

Nowe trendy są przedmiotem żywej dyskusji na forum międzynarodowym w ramach spotkań członków Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej (European Public Administration Network – EUPAN) oraz posiedzeń Komitetu ds. Zarządzania Publicznego OECD (Public Governance Committee – PGC). Niniejszy artykuł stanowi zarys toczonych na nich dyskusji i przegląd prezentowanych na spotkaniach przykładów, raportów oraz proponowanych zmian.

Ograniczenia wynagrodzeń i zatrudnienia

Tematyka kryzysu i związanych z tym niezbędnych oszczędności rozpatrywana jest w dwóch kategoriach – ograniczania wynagrodzeń oraz ograniczania zatrudnienia. Podkreśla się, że cięcia i/lub zamrożenie wynagrodzeń stosowano zazwyczaj jako natychmiastową reakcję na sytuację gospodarczą i polityczną, i w wielu przypadkach działania takie inicjowane były raczej niestandardowymi w codziennej praktyce decyzjami o charakterze politycznym. Cięcia i/lub zamrożenia wynagrodzeń obejmowały wszystkie szczeble, z niewielkimi wyjątkami. Różnicuje się także zakres cięć w zależności od poziomu stanowisk – im był on wyższy, tym większe były cięcia.

W odniesieniu do zmniejszania liczby zatrudnionych podkreśla się wagę strategicznego podejścia do procesu. Na przykład w Danii i na Litwie zmiany te poprzedzone były priorytetyzacją i analizą zadań, oceną kompetencji pracowników, często też szły w parze z łączeniem się urzędów i ich zadań. Stosowano też inne kryteria zwolnień, np. tzw. *last in first out*, czyli zwalnianie najmłodszych stażem, systemy wcześniejszych emerytur. Zaobserwowano wiele narzędzi prowadzących do ograniczenia zatrudnienia. Oprócz programów zwolnień (w tym dobrowolnych) np. wstrzymuje się rekrutację, zamraża/ogranicza zatrudnienie w miejsce pracowników opuszczających administrację, wstrzymuje się awanse. Stosowanie poszczególnych sposobów ograniczenia zatrudnienia jest ściśle związane z kształtem i uwarunkowaniami prawnymi krajowych systemów administracji/służby cywilnej.



Izabela Najda-Jędrzejewska

Radca Szefa KPRM w Wydziale Współpracy Międzynarodowej Departamentu Służby Cywilnej KPRM



Łukasz Świetlikowski

Główny Specjalista w Wydziale Współpracy Międzynarodowej Departamentu Służby Cywilnej KPRM

Na przykład we Francji lub Portugalii, gdzie większość zatrudnionych stanowią statutowi urzędnicy służby cywilnej (z tzw. umowami na całe życie), trudno byłoby wdrożyć redukcje zatrudnienia. Stosuje się więc inne dostępne środki – zwłaszcza zamrożenie rekrutacji, zastępowalności, awansów. W przypadku zwolnień podkreśla się szczególnie istotną rolę wsparcia dla zwolnionych pracowników w poszukiwaniu zatrudnienia (różne sposoby okazywały się niezwykle skuteczne – np. prawo do ponownego zatrudnienia w jakimś okresie po zwolnieniu w całej administracji/służbie cywilnej, korzystanie z usług prywatnych doradców ds. *outplacement*, czy całe systemy wsparcia, jak w przypadku restrukturyzacji szwedzkiej administracji w latach 90.)¹.

W dyskusji nad wpływem kryzysu na zasoby ludzkie nie należy zapominać o skutkach wdrażania wspomnianych **działań** oszczędnościowych dla całej organizacji/instytucji, a bardziej szczegółowo – dla motywacji pracowników, a tym samym dla realizacji celów organizacji. Podkreśla się, iż nie można zapominać o tzw. ludzkiej stronie dokonywania zwolnień/cięć. Pominięcie tego aspektu może prowadzić – i zazwyczaj prowadzi – do spadku motywacji, wydajności pracy całej organizacji. Tezy te zaprezentowali autorzy badań, m.in. prof. **Lotte Bøgh Andersen** z Uniwersytetu w Aarhus w Danii, podkreślając jednocześnie szczególną rolę kierownictwa/przywództwa, zwłaszcza kierowników liniowych w procesie redukcji zatrudnienia². Często zauważa się lekceważenie wpływu działań oszczędnościowych (zwłaszcza zwolnień) na pracowników, którzy pozostali w organizacji (tzw. *survivors*), a przecież jeżeli niepewność, ‘stan zawieszenia’ już po dokonaniu zwolnień/cięć będą się przedłużać, negatywny wpływ na organizację będzie coraz większy. Dodatkowo częstym zjawiskiem w takiej sytuacji jest odchodzenie najlepszych pracowników, którzy łatwiej znajdują miejsce na rynku pracy, a których z kolei organizacja chciałaby koniecznie zatrzymać. Niezwykle istotna jest kwestia jak najszybszego informowania o procesie przez kierownictwo, zarówno w trakcie zwolnień/cięć, jak i po ich zakończeniu. W drugim przypadku istotnego znaczenia w kontekście komunikacji nabierają kwestie jasnej i czytelnej misji, wizji, wartości i celów zrestrukturyzowanej organizacji.

Czy potrzebujemy komórek HR nowego typu?

Pomimo różnic w podejściach krajowych wydaje się, że odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, zwłaszcza w kontekście kryzysu, przy zmniejszeniu zasobów z jednej strony, a stałym wzroście oczekiwań co do jakości świadczonych usług – z drugiej. W trakcie dyskusji na forum EUPAN podkreślano trzy dające się zaobserwować tendencje. Wydaje się, że jedną z nich jest centralizacja HR w krajach europejskich (po powszechnej do niedawna decentralizacji). Celem jest, oczywiście, uzyskanie oszczędności, ale także

bardziej efektywnej funkcji HR oraz pewnego rodzaju masy krytycznej kompetencji w jednym podmiocie, a tym samym zapewnienie pełnego wykorzystania jego potencjału. Pojawiają się tu wszelkiego rodzaju centra usług wspólnych (np. w Finlandii, Holandii). Drugim trendem widocznym w niektórych krajach jest decyzja o delegowaniu większej odpowiedzialności w zakresie zarządzania ludźmi na menedżerów liniowych. Stanowi to jednocześnie wyzwanie z punktu widzenia potrzeby zapewnienia jasnego podziału zadań pomiędzy kierowników średniego szczebla i komórki HR. Trzeci trend, obserwowany w niektórych krajach, to wprowadzenie modeli partnerstwa między jednostkami HR i jednostkami merytorycznymi. Wynika to z faktu, że gdy jednostki HR są połączone w większe podmioty (np. centra usług wspólnych), tracą niejako kontakt z tym, co dzieje się w jednostkach lokalnych, a tym samym dogłębną wiedzę o ich potrzebach. Prowadzi to do zmniejszenia trafności i skuteczności wsparcia. Stąd niezbędne wzmocnienie partnerstwa i współpracy. W dyskusji podkreślano, że zwłaszcza łączenie usług w ramach wspólnych centrów (*shared services centres*) jest procesem niezwykle skomplikowanym, długotrwałym i należy do niego podchodzić z niezwykłą ostrożnością.

Skuteczne przywództwo

Pozorny truizm o istotnej roli wyższych urzędników nabiera dodatkowego znaczenia w trakcie kryzysu, kiedy rola ta jest tym bardziej nieoceniona, a jakość przywództwa ma decydujący wpływ na powodzenie wdrażanych reform, działań oszczędnościowych itp. Podkreślano też niejako dwoistą rolę kierownictwa, które musi wdrażać politykę rządu, osiągać cele, przy jednoczesnym pełnieniu funkcji pracodawcy, co zwłaszcza w obecnych warunkach bywa dużym wyzwaniem.

W Holandii wśród najważniejszych wyzwań, kształtowanych w dużej mierze skutkami kryzysu ekonomicznego, wskazuje się m.in. na konieczność przeniesienia części odpowiedzialności na poziom lokalny oraz zbliżenie praw urzędników służby cywilnej do uprawnień wynikających z powszechnego prawa pracy. Funkcjonuje tam również program kandydacki (*candidate programme*) – specjalny program rozwoju zawodowego nakierowany na rozwój umiejętności przywódczych i zarządczych, w trakcie którego w równych proporcjach uczestnicy są szkoleni z zakresu wdrażania polityk i wspierania organów politycznych, do obsługi których powołane są urzędy administracji centralnej, jak i dostarczania usług publicznych³.

Warto również wspomnieć o duńskim kodeksie doskonałości wyższych urzędników (*Code for chief executive excellence*)⁴. Kodeks zawiera m.in. 9 następujących rekomendacji:

- wyjaśnij/ustal jasne kryteria współpracy/podział ról/podejmowanie decyzji z politycznym liderem,

- bierz odpowiedzialność za zapewnienie, że polityczne cele są wdrażane w całej organizacji,
- twórz organizację, która jest w stanie reagować a także wpływać na otoczenie,
- twórz organizację, która funkcjonuje jako część zintegrowanego sektora publicznego,
- wymagaj od organizacji, aby skupiała się na rezultatach i efektach,
- miej wizję i strategiczne podejście w celu poprawy sposobu, w jaki twoja organizacja wypełnia zadania,
- realizuj swoje prawa i obowiązki w celu kierowania (przewodzenia) organizacją,
- prezentuj osobistą i zawodową uczciwość,
- broń legitymizacji sektora publicznego oraz demokratycznych wartości.

Kodeks, oprócz stworzenia wspólnego języka i wartości, przyczynił się do powstania forum skupiającego ok. 200 najwyższych urzędników, spotykającego się 3–4 razy w roku, aby dyskutować o aktualnych wyzwaniach i roli przywództwa w administracji. W indywidualnym wymiarze, na bazie 9 rekomendacji opracowana została metoda samooceny.

Status zatrudnienia

W odniesieniu do statusu zatrudnienia obserwuje się m.in. tendencję do wdrażania bardziej elastycznych form i warunków zatrudnienia oraz zbliżania warunków zatrudnienia w służbie cywilnej do warunków zatrudnienia w sektorze prywatnym. Do systemów służby cywilnej opartych na zamkniętym, czyli tradycyjnym modelu kariery wprowadzane są rozwiązania typowe dla modelu (stanowisk) otwartego, czyli biznesowego. Wydaje się bowiem, że model otwarty służby cywilnej zwiększa jej zdolność adaptacji do nowych warunków, szczególnie jeśli chodzi o kwestie polityki kadrowej⁵. Eliminacja różnych ram zatrudnienia (tzw. pragmatyk służbowych) zwiększa poziomą mobilność pracowników. Usuwane są w ten sposób bariery uniemożliwiające przechodzenie pracowników między sektorem prywatnym/pozarządowym a publicznym. Co ważniejsze, urzędnicy mogą łatwiej zmieniać pracę w ramach samej administracji, zyskując w ten sposób szerszą (niż danego urzędu) perspektywę na działanie państwa. Pozwala to na przełamywanie „silosowości” struktur administracyjnych i realizację promowanej przez OECD koncepcji spójnego rządu (*whole-of-government*)⁶. Przykładem mogą być działania realizowane w ramach reformy francuskiej administracji, nazywanej Generalnym Przeglądem Polityk Publicznych, tj. wprowadzenie ustawy o mobilności czy łączenie/likwidacja korpusów urzędniczych (w 2008 r. było ich 700, obecnie jest 380)⁷.

Coraz częściej stosowane są również umowy o pracę na czas określony, czy nawet kontrakty zadaniowe (okres zatrudnienia kończy się wraz z wykonaniem zadania, np. ze zrealizowaniem projektu). Mają one na celu m.in. zwiększenie skuteczności działań urzędników i przeciwdziałanie zjawisku popadania w rutynę⁸.

Dodatkowo, w otwartym modelu służby cywilnej istnieją większe możliwości stymulowania jakości pracy poziomem wynagrodzenia (np. poprzez wykorzystanie płacy opartej na wynikach/*performance related pay* – PRP)⁹. Wreszcie nie można nie zauważyć, że rozbudowane systemy kariery w krajach takich, jak Francja, Niemcy, Holandia czy Włochy, są dużym obciążeniem dla budżetu państwa – status urzędnika służby cywilnej wiąże się bowiem z określonymi przywilejami, takimi jak chociażby odrębne programy emerytalne. Oczywiście nie można zapominać, że te przywileje są do pewnego stopnia uzasadnione nakazami i zakazami, którym podlegają ci urzędnicy, jak np. zakaz podejmowania dodatkowego zatrudnienia. Należy też pamiętać, że system otwarty nie jest wolny od wad. W teorii wymienia się ryzyko powstania konfliktu interesów związanego ze zjawiskiem międzysektorowej mobilności, czy osłabienie poczucia misji publicznej¹⁰.

Etyka i działania antykorupcyjne – efektywność rozwiązań

W odniesieniu do uregulowań etycznych obserwuje się – istniejący w większości państw członkowskich – trend w kierunku większej liczby regulacji (jednocześnie bardziej restrykcyjnych), jak również tendencję do zwiększania wymogów w zakresie ujawniania informacji o dochodach, zwiększania liczby komisji ds. etyki i mechanizmów kontrolnych (powolna instytucjonalizacja) oraz większej liczby kodeksów postępowania i kodeksów etycznych. Widoczna jest również rozbieżność między tendencją do tworzenia większej liczby reguł i regulacji a niekiedy nieadekwatnym poziomem działań na etapie egzekwowania i implementacji, i – co za tym idzie – konieczność stałego oceniania efektywności systemu i różnych narzędzi polityki stosowanych w celu promowania etycznych zachowań. Obserwujemy także wzrastające znaczenie procedury *whistleblowing*, czego przykładem są działania G20 podejmowane we współpracy z OECD. W 2010 r. Grupa Robocza G20 ds. Działań Antykorupcyjnych wezwała przywódców państw tej grupy do stosowania „Wytycznych w zakresie tworzenia legislacji dotyczącej ochrony sygnalistów”, opracowanych przez OECD. Zauważono również, że w większości przypadków, choć nie we wszystkich, nowe środki polityki dotyczącej zasad etycznych były stymulowane przez szeroko komentowane i opisywane przypadki nadużyć. Uznaje się, że przywództwo jest jednym z najskuteczniejszych narzędzi zapewniających skuteczność zasad etycznych. Jednocześnie, z drugiej strony, słabe przywództwo jest jedną z najpoważniejszych przeszkód w tym zakresie. Ponadto działania podejmowane w wyniku kryzysu finansowego mogą spowodować zmniejszenie zaufania do przywódców. Można również uznać, że ograniczenia dotyczące zasad podejmowania zatrudnienia po okresie zatrudnienia w administracji publicznej (tzw. *post-employment*) nie są instrumentem zbyt często stosowanym. Jednakże narzędzie to będzie zyskiwać na znaczeniu

z powodu rosnącej mobilności między sektorem prywatnym i publicznym oraz większej elastyczności na rynku pracy. W miarę jak kryzys finansowy dotykał niektóre państwa, powracającą cechą stało się przemieszanie interesów publicznych i prywatnych. W rezultacie konieczne jest skoncentrowanie się na opracowaniu lepszych narzędzi w tym obszarze.

Warto w tym miejscu zwrócić również uwagę na nową inicjatywę antykorupcyjną OECD pn. CleanGovBiz. Jej celem jest zebranie i uporządkowanie dostępnych narzędzi antykorupcyjnych (opracowanych przez OECD, ONZ i inne organizacje), wzmocnienie skuteczności ich stosowania oraz monitorowanie rezultatów. Planuje się stworzenie tzw. skrzynki narzędziowej (*toolbox*), która zawierałaby listę działań antykorupcyjnych, wskazówki dotyczące ich wdrażania i przykłady najlepszych praktyk w podziale na obszary tematyczne (m.in. współpraca rozwojowa, zamówienia publiczne, ochrona sygnalistów, jakość regulacji, zarządzanie finansami publicznymi, systemy sądownictwa, konkurencja, uczciwość w sektorze prywatnym i publicznym). W późniejszym etapie OECD planuje dokonywać, na prośbę zainteresowanych państw, analiz krajowych systemów antykorupcyjnych z wykorzystaniem ww. skrzynki narzędziowej jako wzorca.

Innowacyjność – sposób na reformy w administracji publicznej

Punktem wyjścia do dyskusji nad tym tematem jest próba odpowiedzi na postawione we wstępie pytanie, w jaki sposób administracja publiczna może być bardziej skuteczna i wydajna poprzez modernizację i innowacyjność usług publicznych. Szczególny nacisk kładzie się na zmiany w administracji publicznej, które są stymulowane przez kryzys i inne wyzwania dla administracji, takie jak np. zmiany demograficzne czy rozwój technologiczny. Rozwiązaniem problemów ma być innowacyjność rozumiana nie tylko w sposób tradycyjny i potoczny, tj. jako wdrażanie nowych rozwiązań technologicznych, lecz przede wszystkim jako innowacyjność w myśleniu i postrzeganiu funkcji administracji publicznej w obecnej i przyszłej rzeczywistości.

OECD stworzyło na potrzeby nowej inicjatywy pn. Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego roboczą definicję praktyki innowacyjnej rozumianej jako „wdrożenie nowego (dla danej organizacji) sposobu działania lub dostarczenia produktów (i usług), co skutkuje usprawnieniami w przynajmniej jednym z następujących obszarów: efektywność kosztowa – skutkująca redukcją kosztów dla sektora publicznego; 2) jakość obsługi – mierzona dostępnością, wynikami, skutecznością lub niezawodnością, oraz 3) zadowolenie użytkowników lub pracowników.” Ta robocza definicja będzie uściślana na podstawie wyników procesu zbierania danych, który toczy się obecnie w trakcie fazy pilotażowej¹¹. Niemniej wydaje się, iż takie ujęcie innowacyjności, choć dość szerokie i pozornie mało wymagające,

pozwała na przybliżenie istoty innowacyjności oraz uwzględnia różnice rozwojowe pomiędzy administracjami publicznymi w różnych krajach.

Kompleksowe podejście do reform opartych na promowaniu innowacyjnych rozwiązań prezentuje np. administracja francuska, w której ambicjami szeroko zakrojonego programu reform, zapoczątkowanego w 2007 r., były: poprawa jakości usług publicznych, redukcja wydatków publicznych, modernizacja służby cywilnej i nagradzanie inicjatywy pracowników¹². W latach 2007–2011 wprowadzono ponad 500 różnego rodzaju innowacyjnych usprawnień, z których najistotniejsze to: łączenie instytucji i zadań w administracji podatkowej; ujednoczenie świadczenia usług związanych z poszukiwaniem pracy i ubezpieczeniem bezrobotnych, usprawnienie i łączenie funkcji pomocniczych w wojsku i ministerstwach (m.in. zamówienia publiczne). Reformy przyniosły konkretne rezultaty, m.in. wzrost zadowolenia obywateli z jakości świadczonych usług oraz bardziej pozytywna percepcja administracji publicznej (twarde dane z badań satysfakcji klienta), w latach 2009–2013 planuje się oszczędzić 15 mld €, z czego do końca 2011 r. zaoszczędzono 9,7 mld €, zlikwidowano 150 tys. stanowisk pracy. W służbie cywilnej zredukowano zastępowalność odchodzących pracowników do 50 proc., co pozwoliło zaoszczędzić 2 mld € – to z kolei umożliwiło podniesienie wynagrodzeń najlepszym i stworzenie elementów premiowych powiązanych z wynikami pracy. Jako czynniki sukcesu podkreślono unikalny sposób zarządzania reformą – stworzono specjalny Komitet na wysokim szczeblu podległy Prezydentowi, Komitet Monitorujący kierowany przez najwyższych urzędników administracji Prezydenta i Premiera, przed którym każdy minister pojawiał się dwa razy w roku. Na unikalność sposobu zarządzania reformą złożyły się również: przejrzysty, ale jednocześnie rygorystyczny monitoring, partnerskie, zespołowe podejście do planowanych i realizowanych przedsięwzięć oraz wzmocnienie umiejętności zarządzania zmianą poprzez szkolenia zaangażowanych menadżerów.

Inną koncepcją prezentującą holistyczne podejście do zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej jest idea małego rządu (ang. *small government*). Idea ta, choć nie nowa, zdobywa coraz większą popularność, szczególnie w kontekście ograniczeń budżetowych. Przykładem konsekwentnego wprowadzania tej koncepcji w życie w ciągu ostatnich lat jest Holandia¹³.

Przykłady innowacyjnych rozwiązań obejmują również tworzenie centrów usług wspólnych, o których wspomniano powyżej w kontekście funkcji zarządzania zasobami ludzkimi. Centra usług wspólnych to jednak nie tylko obsługa kadrowa. W Danii reforma wprowadzająca centra usług wspólnych została zapoczątkowana w 2008 r. i przewiduje stworzenie w 2012 r. Centrum Usług Gospodarczych obejmującego 150 instytucji oraz Centrum IT obejmującego 80 instytucji. Zawieszono

realizację centrum usług związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi ze względu na niepewne uzasadnienie biznesowe projektu. Centrum Usług Gospodarczych zajmuje się księgowością, zwrotami za podróże oraz finansowym raportowaniem okresowym. Centrum IT zajmuje się infrastrukturą oraz operacjami administracyjnymi. Z kolei w Estonii Ministerstwo Finansów realizuje projekt dotyczący wdrażania usług wspólnych, który obejmuje księgowość, obsługę kadrową i rachubę płac. Planuje się również wdrożenie systemu usług wspólnych dla e-zamówień publicznych, tak aby 50 proc. zamówień było obsługiwanych w tym systemie (obecnie jest to 7 proc.)¹⁴. Również Polska wykazuje aktywność na tym polu. Centrum Usług Wspólnych powstałe w 2011 r. pełni rolę centralnego zamawiającego dla jednostek administracji rządowej. Przeprowadzone dotychczas wspólne i centralne postępowania o zamówienie publiczne na zakup sprzętu i usług przyniosły wymierne oszczędności finansowe.

Orientacja na obywatela = orientacja na efekty

Obywatel jako klient, obywatel jako podatnik, obywatel jako interesariusz – bez wchodzenia w spory definicyjne można stwierdzić, że to, w jaki sposób administracja podchodzi do obywatela, ma wpływ na efektywność jej działań. Orientacja na obywatela to nie tylko wewnętrzne wysiłki administracji na rzecz sprawniejszego świadczenia usług przez administrację. To również postrzeganie przez rządy wkładu obywateli jako źródła innowacji i zmian¹⁵.

Przykłady innowacyjnych praktyk w zakresie współprojektowania, współdecydowania, współdostarczania czy współocenia (ang. *co-design, co-decision, co-production, co-evaluation*) można mnożyć¹⁶. Wspomniana wyżej francuska reforma bardzo silny nacisk kładzie na innowacje płynące ze strony obywateli. Z kolei kilka lat temu w Danii została utworzona agencja rządowa pod nazwą MindLab, która zajmuje się identyfikacją i wdrażaniem usprawnień w administracji. Obecnie nowym trendem w zmianie koncepcji świadczenia usług publicznych jest ukierunkowanie na większe zaangażowanie obywateli, które prowadzi do zmiany paradygmatu świadczenia usług publicznych. Mowa tutaj o tzw. radykalnej efektywności stojącej w zgodzie z bardzo popularną formułą, zwłaszcza w dobie kryzysu, tj. robić więcej za mniej (*doing more with less*). Zgodnie z tą ideą miernikiem sukcesu mogą być np. 20-proc. oszczędności, przy jednoczesnej poprawie jakości świadczenia usług i efektów (*outcomes*). Istotnym obecnie zadaniem MindLab jest nauczenie organizacji publicznych mierzenia efektów, w przeciwieństwie do tradycyjnego ujęcia mierzenia nakładów i wyników. MindLab wychodzi również z założenia, że istnieje wiele kompetencji, które posiadają tylko obywatele, i to oni, a nie administracja mogą wykonać dane zadanie najlepiej. Jako przykład, nieco kontrowersyjny, acz doskonale ilustrujący tę kwestię, podaje się tzw. sąd młodzieżowy w Dystrykcie

Kolumbii w Stanach Zjednoczonych, w skład którego wchodzi skazani, którzy oceniają, czy młodociani przestępcy, którzy po raz pierwszy stanęli przed sądem, stanowią faktyczne zagrożenie dla społeczeństwa, czy po prostu popełnili błąd i należy im dać szansę. W wyniku tego projektu stopa recydywy w badanej grupie wyniosła 9 proc. w porównaniu do 30 proc. wśród młodzieży objętej innymi programami¹⁷.

E-administracja jako środek do celu

Raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji „Państwo 2.0” z kwietnia br. zwraca uwagę na systemowe problemy w realizacji projektów informatycznych na rzecz e-administracji w Polsce¹⁸. Problemy te obejmują m.in. brak kompleksowego i perspektywicznego podejścia, dominującą perspektywę techniczno-sprzętową, niedopasowanie do potrzeb użytkowników czy brak kompatybilności wdrażanych w różnych obszarach rozwiązań. Problemy te nie są tylko polską domeną. W trakcie spotkań na forum OECD jak i EUPAN kraje takie, jak Kanada, Francja czy Irlandia zwracały uwagę na podobne problemy, z którymi borykały lub nadal borykają się ich kraje, oraz na istotną rolę woli politycznej oraz konsolidacji odpowiedzialności, jako czynnika dającego impuls do rozwoju.

Irlandia po wstępnych sukcesach we wprowadzaniu e-administracji stanęła pod koniec pierwszej dekady XXI wieku przed wyzwaniem, które wymusiło zmianę podejścia w realizacji koncepcji. Pomocne w wyznaczeniu skuteczniejszej drogi realizacji były raporty krajowe oraz międzynarodowe, np. Komisji Europejskiej – „Performance in European Commission eGovernment Benchmarks” z 2007 r. oraz raport OECD – „Ireland – Towards an Integrated Public Service” z 2008 r. Wskazały one na konieczność podjęcia działań mających na celu ustanowienie silniejszego przywództwa w zakresie e-administracji oraz konsolidację odpowiedzialności w jednej organizacji, wprowadzenie formalnego planowania i struktur zarządczych oraz regularne raportowanie postępów rządowi. Skutkowało to spójniejszym i ustrukturyzowanym podejściem do e-administracji. Zrozumiano także, że należy włożyć więcej wysiłku w promocję e-administracji wśród obywateli i biznesu. Znaczenie e-administracji jako narzędzia do osiągnięcia celu zostało w dalszej kolejności podkreślone w dokumencie „Public Service Reform” z 17 listopada 2011 r. Wsparciu reformy usług publicznych ma służyć realizacja przyjętej w kwietniu br. nowej strategii na rzecz e-administracji (*eGovernment 2012–2015*). Strategia wśród pięciu głównych zasad zakłada m.in., że potrzeby obywateli i biznesu znajdują się w centrum zainteresowania e-administracji, która powinna redukować obciążenia administracyjne dla tych grup odbiorców. Jednocześnie zakłada się, że organy publiczne będą działać na rzecz tego, by kanał online świadczenia usług był najatrakcyjniejszy dla klientów¹⁹.

Polityka oparta na dowodach

W czasach kryzysu i związanej z nim konieczności uzasadniania każdego wydatku z budżetu wzrasta również znaczenie polityki opartej na dowodach (*evidence based policy – EBP*). Stosowane w jej ramach narzędzia (np. ocena skutków regulacji) decydują bowiem o zasadności interwencji publicznej i jej formach. Pozwalają one odpowiedzieć na podstawowe pytania: który sektor (publiczny/prywatny/pozarządowy) najlepiej wykona dane zadanie (o ile w ogóle jego podejmowanie jest uzasadnione); jak to zrobić (czy konieczna jest nowa ustawa, czy może warto zastosować alternatywną metodę regulacji, taką jak np. edukacja obywateli/konsumentów); jakie będą skutki tej interwencji (przede wszystkim finansowe, ale także społeczne).

Tworzenie polityk publicznych w ten sposób wymaga dowodów (czyli danych), jak również umiejętności ich analizowania. Występują tu liczne problemy: zbieranie danych jest procesem kosztownym, czasochłonnym i uciążliwym (obowiązki sprawozdawcze); wspomniana silosowość administracji publicznej powoduje, że dane będące w posiadaniu jednego urzędu często nie są znane drugiemu, który ich potrzebuje; kluczowe są zdolności analizy tych danych na szczeblu urzędniczym i ich rozumienia na szczeblu politycznym. Na szczęście istnieją rozwiązania, które pozwalają przezwyciężyć te trudności. Po pierwsze, administracja nie zawsze musi sama szukać danych – może korzystać z dostępnej wiedzy ekspertów, instytutów badawczych (np. raporty *think-tanków*) czy samych obywateli (np. konsultacje społeczne). Po drugie, w administracji wprowadzane są systemy zarządzania wiedzą, które łączą zasoby pojedynczych instytucji publicznych. Po trzecie, istnieją możliwości szkolenia pracowników departamentów analitycznych i formy prezentowania wyników ich pracy w sposób zrozumiały. Są to m.in. białe i zielone księgi (*white/green papers*) stosowane przez kraje anglosaskie oraz tzw. *policy papers*, syntetyczne dokumenty ułatwiające politykom podjęcie decyzji²⁰.

Nowe trendy – potrzeba chwili czy działania długofalowe

Przedstawione powyżej przykłady z pewnością nie wyczerpują wszystkich trendów obserwowanych obecnie w administracjach publicznych w Europie i na świecie. Wiele działań, o których nie wspomniano, ogranicza się do pewnej grupy krajów, w których np. zjawiska demograficzne stwarzają poważne zagrożenie dla ciągłości funkcjonowania administracji publicznej. Tak dzieje się np. w krajach, gdzie odsetek pracowników powyżej 50-tego roku życia zbliża się do 50 proc.²¹ Dlatego pomimo kryzysu, któremu towarzyszy wzrastające bezrobocie, należy patrzeć perspektywicznie i antycypować zmiany demograficzne, zwłaszcza związane z przewidywanymi brakami zasobów ludzkich. Stąd szczególnego znaczenia nabierają programy mające na celu zmotywowanie starszych

pracowników do dłuższego pozostania na rynku pracy. Przykładem takiego podejścia może być wdrażane, m.in. w Niemczech, zarządzanie zasobami ludzkimi uwzględniające fazy życia zawodowego. Programy takie ukierunkowane na optymalne wykorzystanie kompetencji pracowników, jak również programy zarządzania kompetencjami w szerszym kontekście, są narzędziami strategicznego zżl.

Mówiąc o strategicznym zarządzaniu zasobami ludzkimi nie sposób nie wspomnieć o problemach, jakie stwarzają na tym polu doraźne decyzje dotyczące np. ograniczenia zatrudnienia czy redukcji wynagrodzenia. Dlatego tym bardziej należy podkreślić rolę skutecznego i równocześnie etycznego przywództwa zarówno na szczeblu politycznym, jak i urzędniczym oraz umiejętności przewidywania długofalowych efektów podejmowanych decyzji. W tym kontekście uczestnicy debaty nt. statusu zatrudnienia zwracają uwagę na pozytywne efekty wdrażania rozwiązań dotyczących uelastycznienia form zatrudnienia, co pośrednio przyczyni się również do realizacji coraz popularniejszej idei *flexicurity*.

Innowacyjność to istotny motyw przewodni dyskusji i działań w świecie administracji. Innowacyjność przejawia się we wszystkich ww. przedsięwzięciach, i jest przedmiotem szczególnego zainteresowania zarówno EUPAN, jak i OECD. Należy jednak pamiętać, że zarówno w odniesieniu do zżl, jak też w szerszym znaczeniu, w odniesieniu do reformy administracji publicznej, rozwiązania stosowane w jednym państwie niekoniecznie przyniosą te same, pożądane rezultaty w innym. Zdaniem OECD systemy administracyjne są uwarunkowane historycznie, czyli determinowane przez decyzje podejmowane w przeszłości²². Nie kwestionuje to jednak użyteczności analiz porównawczych w tym zakresie. Przykłady innych państw często pozwalają na uniknięcie tych samych błędów.

Przypisy

¹Prezentacje dotyczące wpływu kryzysu na zarządzanie zasobami ludzkimi w sektorze publicznym w Danii, na Litwie oraz w Portugalii były szczegółowo prezentowane podczas 1. spotkania Grupy Roboczej ds. Zarządzania Zasobami Ludzkimi (HRWG EUPAN) w dn. 27–28 lutego br. oraz podczas spotkania Dyrektorów Generalnych EUPAN 6 czerwca br. Materiały dostępne są na www.eupan.eu.

²Prezentacja dotycząca motywacji w sektorze publicznym była szczegółowo prezentowana podczas 1. spotkania Grupy Roboczej ds. Innowacyjnych Usług Publicznych oraz Grupy Roboczej ds. Zarządzania Zasobami Ludzkimi (IPSG – HRWG EUPAN) w dn. 27–28 lutego br. Materiały dostępne są na www.eupan.eu. Więcej nt. badań prof. Bøgh Andersena znajduje się na stronie http://www.akf.dk/psm_en/.

³Prezentacja dotycząca rozwoju wyższych urzędników w Holandii była prezentowana szczegółowo podczas spotkania Dyrektorów Generalnych EUPAN 6 czerwca br. Materiały dostępne są na www.eupan.eu.

⁴Kodeks dostępny jest w języku angielskim na stronie http://www.publicgovernance.dk/?siteid=672&menu_start=672 (27.07.2012).

⁵G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009, s. 139.

⁶Spójność w procesie rządzenia i administrowania jest także cechą dobrego rządzenia, zgodnie z definicją polskiego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, por. „Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji”, MRR 2008, s. 9 http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/documents/koncepcja_good_governance.pdf (26.07.2012).

⁷OECD *Public Governance Review. France. An international perspective on the General Review of Public Policies (Przegląd Zarządzania Publicznego OECD. Francja. Generalny Przegląd Polityk Publicznych w perspektywie międzynarodowej)*, OECD 2012 r., s. 191.

⁸G. Rydlewski, *Rządzenie ... op. cit.*, s. 141.

⁹OECD *Public Governance Review. Ireland: Towards an integrated public service (Przegląd Zarządzania Publicznego OECD. Irlandia: Ku zintegrowanej służbie publicznej)*, OECD 2008, s. 96.

¹⁰G. Rydlewski, *Rządzenie ... op. cit.*, s. 140.

¹¹Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego (Observatory of Public Sector Innovation – OPSI) jest nową inicjatywą Komitetu ds. Zarządzania Publicznego OECD, której celem jest zapewnienie decydom w krajach OECD instrumentu systematycznego gromadzenia i analizowania innowacyjnych praktyk w sektorze publicznym. W ramach działań na rzecz powstania Obserwatorium został utworzony Zespół Zadaniowy, w którym stroną polską reprezentują przedstawiciele KPRM. Obecnie trwa faza pilotażowa, która ma na celu sprawdzenie użyteczności narzędzi gromadzenia informacji, przygotowanie wstępnego zbioru praktyk, które zasila powstającą bazę danych online, oraz udoskonalenie ram analitycznych. Obserwatorium przedstawi wyniki w trzech kierunkach działań – stworzenie „mapy innowacji”, ocena innowacji i propagowanie praktyk innowacyjnych w sektorze publicznym. Poprzez stworzenie dostępnej online bazy danych praktyk innowacyjnych Obserwatorium chce umożliwić innowatorom we wszystkich krajach OECD łatwe wyszukiwanie i porównywanie praktyk i doświadczeń. Baza danych, która zawierać będzie również poszerzone studia przypadków, będzie źródłem porównawczej wiedzy i analizy procesu innowacji, omawiającym czynniki kontekstowe, siły napędowe, przeszkody i rozwiązania pozwalające je pokonać. Pełne uruchomienie Obserwatorium planuje się na 2013 r.

¹²Prezentacja dotycząca założeń i efektów reformy administracji publicznej we Francji była przedstawiona szczegółowo przez p. François-Daniel Migeon, Dyrektora Generalnego ds. Modernizacji Państwa, podczas spotkania Dyrektorów Generalnych EUPAN w dn. 6 czerwca br. Więcej nt. francuskiej reformy na stronach www.modernisation.gouv.fr oraz www.fonction-publique.gouv.fr.

¹³Więcej nt. holenderskiego przykładu w niniejszym *Przeglądzie Służby Cywilnej* w artykule K. Dudzik *Efektywna administracja. Compact central government implementation program jako odpowiedź rządu Holandii na skutki kryzysu ekonomicznego*.

¹⁴Prezentacje dotyczące centrów usług wspólnych w Danii i Estonii, prezentowane podczas 1. spotkania Grupy Roboczej ds. Innowacyjnych Usług Publicznych (IPSG EUPAN) w dn. 27–28 lutego br. Materiały dostępne są na www.eupan.gov.pl.

¹⁵*Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD 2011, s. 11.

¹⁶Przedsięwzięciami promującymi dobre praktyki m.in. w tym zakresie, są cyklicznie organizowane przez EUPAN Konferencje Jakości. Ostatnia, 6. Konferencja Jakości, miała miejsce w Warszawie w dn. 28–29 września 2011 r. Materiały z konferencji dostępne są na stronie www.eupan.eu.

¹⁷Prezentacja dotycząca funkcjonowania MindLab była prezentowana szczegółowo przez p. Christiana Basona, Dyrektora MindLab, podczas spotkania Dyrektorów Generalnych EUPAN w dn. 6 czerwca br. Prezentacja dostępna na stronie www.eupan.eu.

¹⁸Raport dostępny na stronie <http://mac.gov.pl/dzialania/raport-panstwo-2-0-nowy-start-dla-e-administracji/> (27.07.2012).

¹⁹Prezentacja dotycząca e-administracji w Irlandii była prezentowana na spotkaniu Grupy Roboczej ds. Innowacyjnych Usług Publicznych (IPSG EUPAN) w dn. 2–3 maja 2012 r. i jest dostępna na stronie www.eupan.eu. Więcej nt. e-administracji w Irlandii w raporcie *OECD Public Governance Review. Ireland: Towards an integrated public service (Przegląd Zarządzania Publicznego OECD. Irlandia: Ku zintegrowanej służbie publicznej)*, OECD 2008, s. 189–216 oraz na stronie <http://egovstrategy.gov.ie>.

²⁰Praktyczna umiejętność tworzenia *policy papers* jest elementem zajęć pn. „Polityki publiczne”, prowadzonych w ramach kształcenia stacjonarnego w Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Najlepsze raporty słuchaczy XXII Promocji Ryszard Kaczorowski są dostępne na stronie internetowej KSAP: <http://www.ksap.gov.pl/ksap/content/view/726/94/> (26.07.2012).

²¹*Government at a Glance 2011*, OECD 2011, s. 107.

²²C. Charbit, C. Vammalle „Modernising government” [w:] “Making Reform Happen. Lessons from OECD countries”, OECD 2010, s. 210–211.

□

← powrót

Efektywna administracja – pomysł holenderski

Compact central government implementation program jako odpowiedź rządu Holandii na skutki kryzysu ekonomicznego



Katarzyna Dudzik

Radca Szefa KPRM
w Wydziale Współpracy
Międzynarodowej
Departamentu Służby
Cywilnej KPRM

Większość administracji publicznych w krajach członkowskich Unii Europejskiej przechodzi głębokie reformy, będące reakcją na wyzwania wynikające z kryzysu ekonomicznego i związane z nimi ograniczenia finansowe. Powszechna stała się potrzeba bardziej efektywnej, skoncentrowanej na osiągnięciu rezultatów administracji, w tym również unowocześnionych lub zupełnie nowych komórek kadrowych, których metody pracy, organizacja, zadania są stale poddawane analizie i ocenie. W kontekście kryzysu ekonomicznego coraz częściej padają pytania dotyczące efektywności komórek kadrowych w organizacji: jak działają kadr mogą przyczynić się do realizacji strategicznych zadań organizacji? Które z zadań realizowanych przez komórki kadrowe nie wpływają bezpośrednio na osiągnięcie głównych celów organizacji i czy w związku z tym ich dalsza realizacja nie powinna zostać wstrzymana lub przynajmniej znacząco ograniczona?

Współpraca w ramach Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej EUPAN

W trakcie niedawno zakończonego duńskiego przewodnictwa w Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej (ang. European Public Administration Network – EUPAN), w ramach bloku tematycznego „Zarządzanie skuteczną organizacją”¹, podjęto próbę odpowiedzi na te niełatwe pytania. Podstawą do dyskusji były wybrane przykłady krajowe i próba ich analizy na forum Grupy Roboczej ds. Zarządzania Zasobami Ludzkimi (ang. Human Resources Working Group – HRWG). Uczestnicy spotkania dyskutowali na temat możliwych sposobów zwiększenia efektywności procesów w administracji, zmniejszenia wydatków i oszczędności czasu. Jednym z analizowanych rozwiązań był przykład reformy wdrażanej w administracji holenderskiej pod nazwą *Compact central government implementation program* (dalej: *Compact central government*), stanowiącym element *Compact Government Programme*.

Compact central government

W lutym 2011 r. ówczesny minister do spraw wewnętrznych i kontaktów w obrębie królestwa (Minister of the Interior and Kingdom Relations), **Piet**

Hein Donner, przedstawił przewodniczącemu parlamentu w Hadze założenia programu, który zmienia oblicze holenderskiej administracji, w tym administracji centralnej². Program *Compact central government* jest pierwszym krokiem w kierunku wprowadzenia w życie uzgodnień zawartych w porozumieniu koalicyjnym³. Wdrożenie programu oznacza daleko idącą reorganizację w zakresie zadań i obowiązków rządu, a jego implementacja oddziałuje nie tylko na administrację centralną, ale również na administrację prowincji, gmin oraz tzw. waterschappen⁴.

Prace nad programem były prowadzone już od 2007 r. i opierały się na szerokim programie reform rządu. Tym samym, rozpoczynając wdrażanie omawianego programu, nie zaczynało się od zera. Wiele już wcześniej zostało zrobione w zakresie zarządzania operacyjnego, by osiągnąć cel w postaci stworzenia *compact government*. Można tu wymienić m.in. decyzję w sprawie zwiększenia funkcjonalności i efektywności administracji rządowej poprzez opracowanie nowego planu lokalizacji ministerstw. Zgodnie z tym planem ministerstwa mają znajdować się w takiej odległości od siebie, żeby można ją było pokonać pieszo w czasie nie dłuższym niż dziesięć minut.

Co do zasady, program *Compact central government* koncentruje się na trzech obszarach priorytetowych: (1) stałe budowanie infrastruktury rządowej w celu wsparcia zarządzania operacyjnego, (2) zgromadzenie wsparcia zarządzania operacyjnego w ministerstwach w Hadze oraz (3) pogrupowanie wdrażanych zadań i eliminacja powtarzających się procesów. Realizacja wymienionych priorytetów odbywa się w ramach nie jednego, a w sumie szesnastu odrębnych projektów, których powodzenie decydować będzie o sukcesie całego programu.

Budowanie infrastruktury rządowej. Pierwszy priorytet, w ramach którego przewiduje się realizację pięciu projektów, koncentruje się na kontynuacji działań w kierunku ustandaryzowania infrastruktury rządowej w celu zwiększenia efektywności działania. Uwagę może zwracać zwłaszcza pierwszy z projektów, który przewiduje wprowadzenie jednego pracodawcy dla centralnej administracji rządowej⁵. Zmienia to dotychczasowe rozwiązanie, zgodnie z którym pracodawcą pracowników ministerstw były zatrudniające ich ministerstwa. Projekt drugi zakłada przekazanie wszystkich usług kadrowych, dotyczących pracowników zatrudnionych w sektorach, do których zastosowanie ma General Civil Service Regulations, czterem wskazanym centrom usług wspólnych⁶. Departamenty/wydziały, które do tej pory były odpowiedzialne za tego rodzaju działania

w urzędach, mają zostać przeniesione do jednej z tych czterech organizacji lub – w ostateczności – zredukowane. Pozostałe projekty w ramach pierwszego priorytetu zakładają m.in. utworzenie bądź raczej wydzielenie obszaru, w którym ulokowana byłaby służba cywilna, redukcję centrów informacyjnych z sześćdziesięciu czterech do maksymalnie pięciu, a także redukcję działów odpowiedzialnych za realizację zamówień publicznych.

Wsparcie zarządzania operacyjnego. Drugi priorytet, realizowany poprzez implementację czterech projektów, jest efektem rosnącego zapotrzebowania na stopniową koncentrację wsparcia zarządzania operacyjnego w odniesieniu do haskich ministerstw. W odróżnieniu od projektów realizowanych na rzecz priorytetu pierwszego, zgodnie z porozumieniem koalicyjnym w realizację projektów przewidzianych w ramach drugiego priorytetu zaangażowane są wszystkie ministerstwa. Projekty te zakładają m.in. zapewnienie jednego dostawcy usług informatycznych dla wszystkich pracowników (jest ich w sumie 27 000) zatrudnionych w haskich ministerstwach, jednego dostawcy usług pomocniczych, np. w zakresie ochrony budynku, sprzętania, cateringu, czy jednego dostawcy usług wspierających urzędy przy reprezentowaniu Holandii na forum międzynarodowym (jak chociażby usługi w zakresie zapewnienia zakwaterowania pracowników za granicą).

Pogrupowanie wdrażanych zadań i eliminacja powtarzających się procesów. Trzeci priorytet koncentruje się na pogrupowaniu zadań pod względem podobieństw procesów i grup docelowych, wdrażanych przez administrację centralną, w tzw. klastry. Ma to doprowadzić do identyfikacji, a następnie wyeliminowania zjawiska kopiowania procesów, a tym samym do znacznego ograniczenia kosztów. W ramach ostatniego priorytetu przewidziano realizację sześciu projektów.

Ostatni projekt w ramach przedmiotowego programu nie stanowi elementu realizacji jednego z przytoczonych priorytetów, a odpowiedź na rosnącą potrzebę bardziej efektywnej organizacji administracji centralnej, w oparciu o analizę istniejącego zakresu obowiązków poszczególnych instytucji i istniejących aktów prawnych. Tym samym w ramach szesnastego, ostatniego projektu przedstawiona zostanie propozycja w zakresie mniej pracochłonnego procesu wdrażania ustanawianych polityk. Propozycja, konsultowana przez wszystkie ministerstwa, ma być przedmiotem dyskusji na forum Rady Ministrów.

Jest wiele powodów, dla których zdecydowano się na te radykalne reformy. Przede wszystkim negatywny wpływ kryzysu ekonomicznego na sytuację finansową kraju. Stąd konieczność podjęcia działań ograniczających wydatki administracji publicznej. W efekcie wdrożenia *Compact Government Programme* (w tym omawianego tu *Compact central government*, który ma przynieść oszczędności w wysokości 6,14 miliarda euro do 2015 r. i dodatkowo blisko 6,6 miliarda euro oszczędności w ra-

mach cięć strukturalnych, wydatki związane z funkcjonowaniem całej administracji, w tym regionów, gmin i waterschappen, mają zostać znacząco ograniczone. Oszczędności netto, które mają zostać osiągnięte w wyniku realizacji programu, będą zasilać (przez kolejne lata) budżety tych urzędów, które doświadczyły cięć. Te zostały przyjęte wraz z podpisaniem porozumienia koalicyjnego. Na wdrożenie poszczególnych projektów programu nie uruchomiono żadnych dodatkowych środków finansowych. Tym samym projekty mają zostać zrealizowane w ramach aktualnie dostępnych urzędowych budżetów. W przypadku ewentualnych problemów ze sfinansowaniem poszczególnych zadań w ramach projektu, urzędy mogą występować o pożyczkę z budżetu państwa.

Nie bez znaczenia dla opracowania i rozpoczęcia wdrażania programu *Compact central government* jest wielkość siły roboczej, która w kolejnych latach, zgodnie z prognozami, będzie maleć. Stąd obecne działania rządu, zmierzające do redukcji zapotrzebowania na zasoby ludzkie, niezbędne do realizacji zadań państwa w przyszłości.

Niemniej nadrzędnym priorytetem realizowanego przedsięwzięcia jest zapewnienie wysokiej jakości świadczonych przez administrację usług. Zatem wdrożenie programu ma przynieść poprawę funkcjonowania całej administracji, stworzyć administrację stymulującą rozwój społeczeństwa dynamicznego, administrację wspierającą odpowiedzialne i niezależne rozwiązywanie problemów.

Takie są plany. Na rzeczywiste efekty tak zaplanowanej reformy i ocenę jej skutków należy jeszcze poczekać, przynajmniej do początku 2015 r. Niemniej reformy w czasach kryzysu, takie jak ta, ale i o znacznie mniejszych rozmiarach, pociągają za sobą często bolesne dla pracowników redukcje zatrudnienia niepozostające bez wpływu na tych, których zwolnienia może mieć istotny wpływ na spadek motywacji pracowników, jak chociażby przekładać się na spadek wartości moralnych, w skrajnych przypadkach implikujący szkody dla organizacji i państwa. Kluczowe jest właściwe zarządzanie organizacją przechodzącą gruntowne zmiany kadrowe⁷. Tym samym reformy stanowiące odpowiedź na skutki kryzysu ekonomicznego to wyzwanie nie tylko dla szeregowych pracowników, ale również dla osób zajmujących kierownicze stanowiska w organizacji.

W ramach przewodnictwa Cypru

Podczas trwającego od 1 lipca 2012 r. przewodnictwa Cypru, nasi partnerzy z Trio proponują dyskusję idącą niejako o krok dalej. W trakcie planowanego w Limassol (Cypr) na październik spotkania połączonych grup roboczych, w ramach bloku tematycznego *W obliczu kryzysu* rozważana będzie właśnie rola osób zajmujących kierownicze stanowiska w urzędach administracji rządowej we wdrażaniu reform, w tym reform takich, jak opisany

program *Compact central government*, często pociągających za sobą także redukcje zatrudnienia.

Przypisy

¹„Zarządzanie skuteczną organizacją” jest jednym z trzech bloków tematycznych uwzględnionych w Średniookresowych Priorytetach (ang.: Medium Term Priorities) prac Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej (EUPAN) na okres 1 lipca 2011 – 31 grudnia 2012 r. (tj. prac sieci w trakcie Trio: Polska – Dania – Cypr). Dokument zatytułowany *Otwarta, reagująca na zmiany i skuteczna administracja publiczna* uwzględnia ponadto bloki *W obliczu kryzysu* oraz *Urzędnicy wysokiego szczebla zarządzania*.

²Warto zaznaczyć, że w Holandii – kraju o powierzchni nieco ponad 41,5 tys. km kw., w którym mieszka ponad 16,5 mln mieszkańców, w centralnej administracji rządowej (nie licząc wojska, policji i sądownictwa) zatrudnionych jest ok. 124 000 ludzi, tj. 0,75 proc. ogółu populacji. Dla porównania, w Polsce w centralnej administracji rządowej na koniec 2011 r. zatrudnionych było 122 046 osób, co przy liczbie mieszkańców wynoszącej blisko 38,5 mln stanowi 0,38 proc. ogółu populacji.

³Zgodnie z porozumieniem koalicyjnym, rządzenie ma opierać się na dwóch zasadach: trzymanie się swoich kluczowych zadań i realizowanie ich na czas. Ma to umożliwić stworzenie silnej, małej i zorientowanej na służbę obywatelowi administracji, która

koncentrując się, przy pomocy mniejszej liczby urzędników służby cywilnej na realizacji wyłącznie głównych zadań, wykorzystuje mniej pieniędzy podatników. Więcej na stronie internetowej: <http://www.government.nl/government/cabinet/coalition-agreement>.

⁴*Waterschappen* lub *hoogheemraadschappen* to regionalne instytucje rządowe odpowiedzialne za zarządzanie gospodarką wodną w Holandii. Obszary działania 25 władz „wodnych” nie są określone przez granice gmin lub prowincji, ale przez dorzecza i obszary melioracyjne.

⁵Z wyłączeniem obrony, policji i sił zbrojnych, w ramach których zawarte zostały odrębne porozumienia zbiorowe.

⁶Custodian Institution Agency, the Directorate-General for Public Works and Water Management, the Tax and Customs Administration, the Human Resources Management Expertise Centre of the Werkmaatschappij.

⁷Rola przywództwa została bardzo wyraźnie uwydatniona w raporcie dr. Ch. Demmkego i T. Moilanena *Efektywność dobrego rządzenia i etyki w administracji centralnej: ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego*, stanowiącym podsumowanie badania przeprowadzonego przez ekspertów EIPA w Maastricht na zlecenie DSC KPRM w ramach polskiej prezydencji w Radzie UE w II połowie 2011 r. Raport dostępny jest w wersji polskiej i angielskiej na stronie DSC: <http://dsc.kprm.gov.pl/dokumenty-i-publicacje>.

□



Zmiany w programie kształcenia administratywistów

Uniwersytet Warszawski – kierunek: *Politologia*, nowa specjalność: *Administracja Publiczna*

W związku ze zmieniającą się strukturą nauki i wyłanianiem się nowych dyscyplin naukowych, na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego powstają nowe kierunki studiów, a programy istniejących kierunków są systematycznie modernizowane. Istotnym przeobrażeniem poddano również program studiów na kierunku *Politologia*, a główną przesłanką wprowadzanych zmian było dążenie do uatrakcyjnienia oferty dydaktycznej.

Studia magisterskie

Studia II stopnia – magisterskie – są przeznaczone dla osób z tytułem zawodowym licencjata, inżyniera lub magistra dowolnego kierunku studiów. Celem studiów jest przekazanie rozszerzonej wiedzy z zakresu politologii i kształtowania świadomości podstaw teoretycznych analizowanych procesów społecznych, politycznych, ekonomicznych oraz rozwijanie zdolności do ich deskrypcji.

Na kierunku *Politologia* (w ramach studiów magisterskich) istnieją trzy specjalności: *Marketing i doradztwo polityczne*, *Studia europejskie* oraz *Administracja publiczna*.

Zakłada się, że absolwenci studiów politologicznych o specjalności *Administracja Publiczna* będą posiadali wiedzę na temat:

- charakteru nauki o polityce i jej relacji do innych nauk,
- warunków i form uczestnictwa w życiu społecznym na różnych jego poziomach i wykorzystania wiedzy politologicznej do tworzenia form indywidualnej przedsiębiorczości,
- państwa, władzy, polityki, administracji oraz prawa, także zasad funkcjonowania systemu politycznego oraz innych organizacji i instytucji społeczno-politycznych w wymiarze polskim, europejskim i światowym,
- nurtów myśli politycznej,
- paradygmatów badań politologicznych w ujęciu porównawczym,
- mechanizmów działania politycznego, rządzenia i podejmowania decyzji politycznych,
- procesów komunikowania w przestrzeni politycznej.

Przewiduje się, że absolwenci będą posiadali umiejętności:

- obserwacji i interpretacji zjawisk społecznych i politycznych różnej natury i dostrzegania ich wzajemnych relacji i zależności,

- rozumienia przyczyn i przebiegu oraz prognozowania zjawisk dotyczących sfery polityki,
- wykorzystywania wiedzy teoretycznej z zakresu nauki o polityce oraz powiązanych z nią dyscyplin w celu analizowania i interpretowania zjawisk i procesów w obszarze polityki,
- wskazywania założeń różnych koncepcji polityki oraz oceniania ich efektywności,
- dostrzegania relacji między polityką a zjawiskami i procesami historycznymi, ekonomicznymi, społecznymi i kulturowymi,
- analizowania i oceniania treści przekazu medialnego oraz wykorzystania przekazu w działalności publicznej,
- przygotowania wystąpień ustnych w języku polskim oraz języku obcym, dotyczących zagadnień szczegółowych, z wykorzystaniem podstawowych ujęć teoretycznych oraz różnych źródeł.

Zgodnie z założeniami, absolwenci studiów II stopnia na kierunku *Politologia* o specjalności *Administracja Publiczna* będą przygotowani do:

- aktywnego uczestniczenia w życiu publicznym, także w zespołach realizujących cele społeczne, polityczne i obywatelskie,
- odpowiedniego określania priorytetów służących realizacji zadań,
- identyfikowania i rozstrzygania dylematów związanych z wykonywaniem zawodu,
- kierowania małymi zespołami ludzkimi.

Studia Podyplomowe

Studenci mogą również podnosić wiedzę na politologicznych studiach podyplomowych, które Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych prowadzi m.in. w zakresie administracji rządowej i samorządowej, kontroli instytucji publicznych i e-administracji. Zakłada się, że absolwenci studiów będą dysponowali umiejętnościami niezbędnymi w pracy administracyjnej, zarówno na poziomie lokalnym (samorządy), jak i centralnym (administracja państwowa oraz służba cywilna). Studenci nabywają wiedzę teoretyczną i praktyczną w zakresie elektronicznej administracji publicznej oraz zasad właściwego komunikowania się z klientami urzędów i ministerstw.

Dzięki warsztatom i konwersatoriom słuchacze poznają zarówno podstawy funkcjonowania administracji (teoria), jak i elementy procesu jej modernizacji. Absolwenci potrafią elastycznie poruszać się po rynku pracy, mogą pracować w administracji na różnych jej poziomach.

□

Na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie prowadzony jest kierunek studiów pn. *Administracja*. Głównym celem kształcenia na tym kierunku jest przygotowanie studentów do pełnienia funkcji menedżerskich w szeroko rozumianej administracji. W czasie studiów, poza poznaniem problematyki ściśle wiążącej się ze sferą działalności administracji publicznej, studenci poznają podstawowe dyscypliny wiedzy prawniczej. Absolwenci kierunku *Administracja* mogą podjąć pracę w administracji rządowej, gospodarczej i samorządowej.

Studia I stopnia (licencjackie)

Absolwenci tego kierunku i stopnia studiów są przygotowani do pracy w organach administracji publicznej oraz w instytucjach i podmiotach nie-

publicznych. Posiadają również wiedzę i umiejętności niezbędne do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej.

Studia II stopnia (uzupełniające magisterskie)

Zgodnie z założeniami, absolwenci tego stopnia i kierunku studiów są przygotowani do pełnienia kierowniczych funkcji w służbie cywilnej oraz samodzielnego wykonywania pracy w organach administracji publicznej, w instytucjach i podmiotach pozarządowych, a także w przedsiębiorstwach współpracujących z krajami członkowskimi UE. Mogą również podjąć pracę w urzędach zajmujących się stosunkami międzynarodowymi i integracją europejską. □

Akademia Obrony Narodowej w Warszawie – Wydział Bezpieczeństwa Narodowego

W maju 2011 r. na Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej w Warszawie został uruchomiony kierunek pn. *Administracja*, na którym przewidziano następujące specjalizacje: *Administracja wojskowa*; *Administracja służb bezpieczeństwa wewnętrznego*, *Administracja organów zewnętrznych państwa*, *Administracja państwowa*.

Kształcenie przewidziano zarówno w ramach studiów stacjonarnych, jak i niestacjonarnych.

Absolwent tego kierunku studiów posiada umiejętności posługiwania się ogólną wiedzą z zakresu nauk społecznych, zwłaszcza nauk o prawie i administracji, oraz ma podstawową wiedzę ekonomiczną. Jest przygotowany do pracy urzędniczej w różnych rodzajach administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz do stosowania prawa w instytucjach niepublicznych. □

Politechnika Warszawska – Wydział Administracji i Nauk Społecznych

Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej organizuje i realizuje działalność dydaktyczną i naukową w zakresie nauk ekonomiczno-społecznych i humanistycznych na wydziałach Politechniki Warszawskiej oraz prowadzi kierunek studiów *Administracja* na poziomie licencjackim oraz magisterskim.

Studia I stopnia (licencjackie)

Absolwenci kierunku *Administracja* studiów I stopnia (licencjackich) otrzymują przygotowanie w zakresie prawa, ekonomii oraz zarządzania. Jednocześnie, ze względu na usytuowanie kierunku na uczelni technicznej, program studiów jest poszerzony o przygotowanie zawodowe w zakresie nauk technicznych, w szczególności podstaw budownictwa, matematyki i informatyki.

Zakłada się, że absolwenci studiów administracyjnych będą posiadali wiedzę oraz umiejętności z zakresu:

- wypełniania zadań związanych z zarządzaniem miastem i regionem,
- organizowaniem promocji miasta i regionu,
- współdziałania na styku inwestora z władzą lokalną, przy uwzględnieniu specyfiki systemu samorządu terytorialnego,

- pełnienia ról zawodowych na niższym i średnim szczeblu kierowania.

Studia II stopnia (magisterskie)

Absolwenci studiów II stopnia (magisterskich) są przygotowani do pracy w organach administracji państwowej i samorządowej na średnich i wyższych szczeblach kierowania.

Zakłada się, że absolwenci tego kierunku posiadają:

- wiedzę i umiejętności pracy w zespołach interdyscyplinarnych,
- umiejętności kierowania takimi zespołami, stawiania i rozdziału zadań, koordynacji prac i oceny wyników,
- wiedzę i umiejętności umożliwiające dostrzeżenie prawnych, ekonomicznych i społeczno-psychologicznych aspektów procedur i decyzji administracyjnych,
- zdolność zrozumienia problemów technicznych, urbanistycznych, ekologicznych, wyrażonych w języku właściwym dla tych dyscyplin,
- znajomość i umiejętność posługiwania się metodami i narzędziami właściwymi dla opisu statystycznego rzeczywistości społecznej,
- umiejętność dyskusowania i efektywnego komunikowania się w (języku polskim i jednym z języków obcych), prezentacji projektów, opinii i wniosków;

zdolność do wykorzystania w tym celu nowoczesnych technik komputerowych,

- umiejętność dostrzegania, rozumienia i prawidłowego definiowania specyfiki kulturowej, potrzeb różnych grup społecznych i zbiorowości terytorialnych, w obrębie których pełnione są funkcje administracyjne.

Studia podyplomowe

Ponadto na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej prowadzone jest Podyplomowe Studium Pedagogiczne, obejmujące zakres przygotowania psychologiczno-pedagogicznego oraz dydaktycznego. Studium skierowane jest do absolwentów studiów II stopnia (magisterskich), posiadających przygotowanie merytoryczne do prowadzenia zajęć.

□

Szkoła Główna Handlowa – studia podyplomowe

Podyplomowe Studia Administracji i Polityki Gospodarczej

Podyplomowe Studia Administracji i Polityki Gospodarczej, prowadzone w Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, przeznaczone są dla pracowników administracji publicznej, ekonomistów, polityków, przedstawicieli samorządów, dziennikarzy i pracowników przedsiębiorstw.

Program studiów składa się z czterech bloków programowych poświęconych polityce i rozwojowi gospodarczemu w Polsce w warunkach Unii Europejskiej, z uwzględnieniem praktycznych aspektów ekonomii oraz polityki, a także treningów medialnych. Obejmuje 180 godz., z których 1/4 stanowią treningi i warsztaty.

Misją studiów jest zwiększenie jakości polityki gospodarczej w Polsce poprzez podnoszenie poziomu wiedzy ekonomicznej oraz zwiększanie zrozumienia, motywacji i skutków wyborów politycznych, także dotyczących wydatkowania środków publicznych.

Akademia Zarządzania w Administracji

Od października-listopada 2012 r. Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie uruchamia nową edycję studiów podyplomowych pn. Akademia Zarządzania w Administracji. Studia skierowane są do osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji publicznej, jak i osób planujących na nie awans. Celem studiów jest przekazanie praktycznych umiejętności kierowniczych i aktualnej wiedzy z zakresu zarządzania w jednostkach administracji publicznej.

Ramowy program studiów obejmuje:

- wprowadzenie do zarządzania w administracji publicznej,
- elementy zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej,
- kształtowanie umiejętności kierowniczych menedżera administracji publicznej,
- projektowanie skutecznych rozwiązań zarządczych w administracji publicznej.

Studia są dwusemestralne.

Patryk Michalski
Departament Służby Cywilnej KPRM

□ **Co wyróżnia ofertę programową podyplomowych studiów administracyjnych w Szkole Głównej Handlowej na tle propozycji innych ośrodków akademickich, prowadzących podyplomowe studia administracyjne np. na wydziałach prawniczych?**

Dr Tomasz Rostkowski – pracownik Katedry Rozwoju Kapitału Ludzkiego Szkoły Głównej Handlowej, kierownik Studiów Podyplomowych Akademia Zarządzania w Administracji:



Moim zdaniem podstawowa różnica to rozłożenie akcentów. Dla nas obowiązujące prawo nie jest wyłącznym przedmiotem uwagi. Interesuje nas przede wszystkim, jak w obecnych warunkach prawnych prowadzić skutecznie działania, do których administracja (poszczególne

jej części) została powołana. Inaczej mówiąc, nasze studia dotyczą zagadnień prawnych, ale ich istotą jest skuteczność, a nie prawo.

Nasze studia zostały przygotowane w oparciu o badania dobrych praktyk w zakresie zarządzania w administracji publicznej i osobiste doświadczenia wykładowców – osób stale współpracujących z administracją publiczną. Dzięki temu program studiów jest maksymalnie nastawiony na praktykę administracji publicznej, warsztatowe prowadzenie zajęć i rozwiązywanie konkretnych, specyficznych dla administracji publicznej problemów. Ideą studiów jest nie tylko przekazywanie użytecznej wiedzy, ale przede wszystkim opracowywanie i wdrażanie do praktyki skutecznych w praktyce rozwiązań. Dbamy, aby nasi słuchacze byli nie tylko teoretycznie i praktycznie przygotowani do pełnienia funkcji kierowniczych, ale także mieli możliwość kształtowania umiejętności osobistych niezbędnych do skutecznego wprowadzania pożądaných przez nich zmian w specyficznym dla administracji publicznej środowisku pracy.

□

← powrót

Young Leaders' Programme

Nowa edycja programu

Young Leaders' Programme (YLP) to stypendium rządu Japonii przeznaczone dla młodych (poniżej 40 roku życia) pracowników administracji publicznej.

Podczas rocznego pobytu w National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) stypendyści zdobywają wiedzę zarówno teoretyczną, jak i praktyczną, m.in. z dziedziny politologii, stosunków międzynarodowych, gospodarki czy administracji. W programie przewidziane są także wizyty studyjne w japońskich instytucjach. Na zakończenie kursu uczestnicy zobowiązani są do złożenia pracy dyplomowej i uzyskania tytułu magistra. Wszystkie zajęcia prowadzone są w języku angielskim.

YLP jest okazją do podnoszenia kwalifikacji, nauki w międzynarodowym gronie, poznawania międzynarodowych wzorców oraz nawiązywania kontaktów z pracownikami administracji z wielu krajów Europy i Azji.

Strona japońska pokrywa koszty przelotu w obie strony oraz wypłaca comiesięczne stypendium (w 2012 r. w wysokości 242 000 jenów – ok. 3000 dolarów. W latach kolejnych kwota może się zmienić). Uczestnicy programu zwolnieni są z wszelkich opłat za studia.

Więcej informacji o programie, wraz z formularzami w wersji elektronicznej, znajdują Państwo na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, pod adresem <http://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/rekrutacja-kandydatow-do-udzialu-w-young-leaders-program-ylp-rocznego-stypendium-rzadu>.

Departament, podobnie jak w roku 2011, jest instytucją rekomendującą kandydatów z naszego kraju do udziału w programie. Termin nadsyłania dokumentacji na adres DSC KPRM (Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa) upływa **28 września 2012 r.**

Informacji dotyczących programu stypendium udziela pracownik Ambasady Japonii w RP **Jacek Mendyk**, e-mail j.mendyk@emb-japan.pl, tel. 22 584 73 05.

Na pytania dotyczące spraw organizacyjnych odpowiada specjalista w DSC KPRM **Marta Pawłowska**, e-mail marta.pawloska@kprm.gov.pl, tel. 22 694 74 69.

 powrót

Uczmy się od Japonii!

Rozmowa z Joanną Dopierałą-Konkołowicz – stypendystką Young Leaders' Programme

□ **Odbyła Pani roczne stypendium w Japonii w ramach Young Leaders' Programme. Co dało Pani stypendium w zakresie rozwoju zawodowego. Czy w jakimś stopniu determinowało Pani dalszą karierę?**



Ceremonia zakończenia programu stypendialnego w National Graduate Institute for Policy Studies

Fot. z archiwum Joanny Dopierały-Konkołowicz

Przed wyjazdem na stypendium do Japonii zajmowałam się współpracą z Unią Europejską, i nie ukrywam, że w tym kierunku planowałam też dalszy rozwój swojej kariery zawodowej. Decyzja o rocznym wyjeździe do Japonii była więc o tyle trudna, że mój wyjazd w ten odległy zakątek świata miał nastąpić tuż przed przystąpieniem Polski do UE. Podczas gdy w Brukseli miały otworzyć się drzwi dla polskich urzędników, ja miałam przebywać w odległym i nieznanym mi kraju. Do samego wylotu z Polski targały mną mieszane uczucia.

Wyjazd na stypendium potraktowałam jednak przede wszystkim jako przygodę, jako szansę, która dwa razy w życiu się nie zdarza. Dziś, patrząc z perspektywy czasu, ani przez chwilę nie żałuję tej decyzji. To, że był to trafny wybór, wiedziałam już w momencie, kiedy po raz pierwszy wylądowałam w Japonii.

Nauka w GRIPS zdecydowanie poszerzyła moje horyzonty i pomogła mi spojrzeć na kwestie globalne i regionalne, w tym na Unię Europejską, z zupełnie innej perspektywy. Choć sam program magisterski nie stanowił dużego wyzwania dla osoby, która już

wcześniej ukończyła studia magisterskie, największą wartością dodaną stypendium w GRIPS w moim przypadku była możliwość poznania ciekawych ludzi, wymiany poglądów z przedstawicielami różnych państw i kultur, a także zetknięcia się z odmienną mentalnością i kulturą zarządzania. Niesłyszane ciekawym doświadczeniem była również możliwość funkcjonowania przez rok w społeczeństwie ściśle przestrzegającym wszelkich zasad, zdyscyplinowanym, doskonale zorganizowanym i przewidywalnym.

Choć w polskiej administracji niewiele jest miejsc, w których praca umożliwia stały i bezpośredni kontakt z Japonią, a kraj ten – podobnie jak cały region Azji i Pacyfiku – wciąż ma marginalne znaczenie w polskiej polityce zagranicznej, niewątpliwie doświadczenia zdobyte podczas pobytu w Tokio stanowią ciekawy i cenny element rozwoju zawodowego urzędnika. Obserwacje poczynione w kraju tak zaawansowanym technologicznie inspirują do poszukiwania możliwości zaszczepienia najciekawszych rozwiązań w Polsce.

W moim przypadku stypendium w GRIPS miało jednak bezpośrednie przełożenie na rozwój kariery zawodowej w kierunku współpracy z Japonią. Zafascynowana tym krajem oraz możliwościami rozwoju współpracy Polski z Japonią, po zakończeniu stypendium zaczęłam poszukiwać możliwości powrotu do Tokio. Już wkrótce okazało się, że nie jest to tak nierealne, jak początkowo mogłoby się wydawać. Moje doświadczenie zdobyte podczas nauki w GRIPS oraz nawiązane kontakty interpersonalne były niewątpliwie silnym atutem w procedurze naboru na stanowisko kierownika Wydziału Ekonomicznego w Ambasadzie RP w Tokio, na które aplikowałam dwa lata po powrocie z Japonii.

Od 2007 r. pracuję na stanowisku radcy ekonomicznego Ambasady RP w Tokio i staram się wspierać rozwój współpracy gospodarczej pomiędzy Polską i Japonią. Przy okazji utrzymuję i korzystam w swojej pracy zawodowej z wielu kontaktów nawiązanych jeszcze podczas nauki w GRIPS.

❑ Miała Pani zapewne możliwość poznać młodych urzędników z Japonii. Jak Pani ocenia styl pracy japońskich urzędników w porównaniu do polskich?

Podczas stypendium YLP kontakt z urzędnikami japońskimi jest raczej ograniczony do sporadycznych spotkań z profesjonalistami wyższego szczebla. Trudno byłoby na podstawie tych spotkań wyciągać wnioski co do stylu pracy urzędników japońskich.

Z pracą administracji japońskiej miałam możliwość zetknąć się w praktyce dopiero w ramach pracy w Ambasadzie RP w Tokio. Bardzo cenię sobie współpracę z kolegami z japońskich ministerstw. Mimo dużej hierarchizacji systemu zarządzania w japońskich instytucjach publicznych, z reguły wykazują dużą sprawność działania.

W pracy urzędników japońskich wysoko cenię również zawsze doskonałe przygotowanie do prowadzonych rozmów oraz dbałość o detale, co czyni ich m.in. doskonałymi negocjatorami. W sytuacjach niestandardowych, nieprzewidzianych lub nieokreślonych zasadami, czasami problemem jest jednak brak ich elastyczności.

❑ Stypendium to także możliwość poznania kraju i jego kultury. Co było dla Pani najbardziej zaskakujące po przyjeździe do Japonii?

System nauczania w GRIPS umożliwia wybór własnej ścieżki edukacji. Odpowiedni dobór zajęć w poszczególnych trymestrach daje więc możliwość wygoształtowania odrobiny czasu wolnego, który można przeznaczyć na zwiedzanie i poznawanie kultury japońskiej. Tak było też w moim przypadku.



Uczestnicy programu stypendialnego przed budynkiem parlamentu Japonii

Fot. z archiwum Joanny Dopieralej-Konkolowicz

Nie wiedząc jeszcze wówczas, że w nieodległej przyszłości kilka lat mojego życia spędzę w Japonii, starałam się większość wolnego czasu spędzać na podróżach po kraju oraz poznawaniu japońskiej kultury i tradycji. Udało mi się odwiedzić wszystkie główne wyspy Japonii, a także wspiąć na jej najwyższy szczyt – górę Fujii. Miałam też możliwość nauki języka japońskiego. Uczęszczałam na lekcje kaligrafii, ikebany, ceremonię parzenia herbaty.

Podczas moich podróży najbardziej zauroczyła mnie przyroda, wspaniałe górskie krajobrazy. Jeśli chodzi o tradycyjną Japonię, której szuka każdy zagraniczny turysta, to najwięcej jest jej w Kioto. Stało się ono też moim ulubionym miastem.

Najbardziej w Japonii zaskoczyła mnie niezwykła uprzejmość ludzi, czystość, doskonała organizacja społeczeństwa, a także połączenie nowoczesności z tradycją.

❑ Jeżeli miałaby Pani w kilku zdaniach zachęcić kogoś do wyjazdu na stypendium w ramach YLP, co by Pani powiedziała?

Dla osób ciekawych świata, otwartych na inne kultury i chcących spojrzeć na Polskę i Europę z innej perspektywy, stypendium w ramach YLP będzie niewątpliwie ciekawą przygodą i cennym

doświadczeniem. Jest to też niepowtarzalna okazja poznania Kraju Kwitnącej Wiśni oraz nawiązania szerokich kontaktów z profesjonalistami z regionu Azji i Pacyfiku.

Ponieważ celem YLP jest przyciągnięcie doświadczonych urzędników, uczestnicy programu otrzymują stypendium znacznie przewyższające stypendia przyznawane innym studentom.

Dla osób posiadających rodziny istotne znaczenie będzie miał zapewne fakt, że uczelnia zapewnia bardzo dobre warunki socjalne dla studentów, którzy decydują się na przyjazd do Japonii z rodziną.

Rozmawiał Wojciech Zieliński



Dlaczego obawiamy się merytokracji kadrowej? Spojrzenie socjologa



Mariusz Kwiatkowski

Dr socjologii, absolwent Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Zielonogórskiego.

Ostatnio opublikował książkę pt. „Nieprzejrzystość. Bariery merytokracji kadrowej w sektorze publicznym”, Oficyna

Naukowa Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2011 r.

Merytokracja kadrowa jest takim systemem obsadzania stanowisk, w którym najważniejszym kryterium doboru są kompetencje i kwalifikacje kandydatów¹. Badania sondażowe wskazują, że ten system cieszy się poparciem zdecydowanej większości respondentów. Deklaracje polityków różnych opcji świadczą o ich akceptacji dla reguł merytokracji kadrowej. Jednak konsekwentne stosowanie tych zasad w sektorze publicznym nie jest zjawiskiem powszechnym.

Trudności związane z ustanawianiem, wprowadzaniem w życie i stosowaniem reguł merytokracji kadrowej w ciągu ponad dwudziestu lat przemian systemowych Polsce można uznać za interesującą zagadkę socjologiczną. Celem niniejszego artykułu jest próba jej rozstrzygnięcia poprzez wskazanie i wyjaśnienie najważniejszych przeszkód w świetle analiz socjologicznych. Zagadkę tę można sformułować w następujący sposób: *Dlaczego, pomimo przemian ustrojowych, licznych deklaracji polityków i nowych regulacji formalnych realizacja zasady obsadzania stanowisk według kryteriów merytorycznych okazuje się tak trudna?*

Odpowiedź na powyższe pytanie jest o tyle ważna, że może ułatwić konstruowanie skutecznych programów i działań naprawczych. Nie jest możliwe oczywiście wskazanie jednego zasadniczego czynnika. Pytanie dotyczy bowiem wszystkich potencjalnych barier merytokracji kadrowej. Socjologiczny punkt widzenia polega, między innymi, na uwzględnieniu zarówno czynników historycznych, społeczno-kulturowych, jak i polityczno-ekonomicznych.

Poniżej wskazano i wyjaśniono trzy zasadnicze zespoły czynników utrudniających stosowanie reguł merytokracji kadrowej w praktyce. Omówione zjawiska zostały wyodrębnione jako główne bariery oddziałujące na trzech etapach instytucjonalizacji merytokratycznych reguł doboru kadr: (1) ustanawiania, artikulacji i upowszechniania idei merytokracji, (2) wprowadzania tych reguł w życie w postaci ustalonych procedur formalnych, (3) stosowania

ich w postaci zgodnych z formalnymi procedurami decyzji kadrowych.

1. Ambiwalencja liderów politycznych

Ambiwalencja liderów politycznych jako bariera upowszechniania idei merytokracji kadrowej została zidentyfikowana na podstawie analizy dyskursu publicznego. Bariera ta nie polega na odrzuceniu samej idei doboru kadr na podstawie kryteriów merytorycznych, lecz na niekonsekwentnym jej stosowaniu.

Ambiwalencja ta wyraża się na kilka sposobów: (1) Przywiązanie do tej idei jest deklarowane głównie w dyskursie uroczystym, natomiast w innych typach dyskursu (polemiczny, nieoficjalny) na pierwszy plan wysuwają się inne kryteria (zaufanie, lojalność, przynależność). (2) W polemikach dotyczących obsady najważniejszych stanowisk w państwie ujawniają się poważne różnice w rozumieniu i interpretacji poszczególnych kryteriów oceny. Liderzy polityczni nadają większe znaczenie tym kryteriom, które w danym momencie sprzyjają wyborowi preferowanego przez nich kandydata. (3) W procesie podejmowania decyzji kadrowych liderzy polityczni, jak wskazuje analiza dyskursu nieoficjalnego, kierują się głównie zasadą zaufania osobistego i lojalności kandydata. Można na tej podstawie uznać, że istnieje rozdzwitek aksjologiczny między regułami deklarowanymi a akceptowanymi w praktyce.

2. Partykularyzm grupowy

Partykularyzm grupowy stanowi barierę merytokracji kadrowej głównie na etapie wprowadzania jej w życie w postaci formalnych procedur.

Analiza procesu formalnego regulowania zasad doboru kadr w sektorze publicznym w Polsce po 1989 r. uzasadnia sformułowanie następujących wniosków: (1) Podstawą działań podejmowanych przez ugrupowania polityczne są w większym stopniu interesy partykularne i krótkofalowe cele niż dobro publiczne i cele długofalowe. Reguły partykularne przeważają nad uniwersalnymi. (2) Wyraźnym przejawem przewagi reguł partykularnych nad uniwersalnymi jest opóźnianie procesu formalnej regulacji zasad doboru zarówno w odniesieniu do służby cywilnej, służb samorządowych, jak i spółek Skarbu Państwa. (3) Innym przejawem wskazanej prawidłowości jest zjawisko „dopasowywania” regulacji formalnych do możliwości kadrowych ugrupowań, które mają największy wpływ na proces legislacyjny.

3. Syndrom gier kadrowych

Zespół barier merytokracji kadrowej, które ujawniają się i oddziałują bezpośrednio w procesie podejmo-

wania decyzji kadrowych przez przełożonych można nazwać „syndromem gier kadrowych”.

Analiza wypowiedzi uczestników procesów decyzyjnych dotyczących obsadzania stanowisk w jednostkach organizacyjnych sektora publicznego uzasadnia stwierdzenie, że procesy te są „skażone” specyficznym zestawem poglądów i postaw, które można nazwać „syndromem gier kadrowych”. Jego istotą jest przekonanie, że decyzje kadrowe są zawsze lub przeważnie podejmowane w sposób nieprzejrzysty i wiążą się z prowadzeniem przez decydentów i pretendentów do stanowisk swoistych gier według reguł, które mają niewiele wspólnego z regułami merytokracji kadrowej.

Na „syndrom gier kadrowych” składają się poglądy, które można streścić w następujący sposób:

- W polityce kadrowej pomimo zmian utrzymują się reguły utrwalone w okresie realnego socjalizmu.
- Partie polityczne są zainteresowane głównie obsadzaniem stanowisk publicznych przez własnych zwolenników i nie są w stanie zmienić reguł polityki kadrowej.
- W obsadzaniu stanowisk publicznych najistotniejszą rolę odgrywa klucz personalny i polityczny.
- Konkursy na stanowiska publiczne są instytucją fasadową i mają ograniczoną rolę we wprowadzaniu merytokracyjnych reguł doboru.
- Stanowiska publiczne osiąga się nie tyle w wyniku posiadanych kwalifikacji i kompetencji, ile poprzez udział w grach kadrowych, według nieoficjalnych reguł gry.

Uproszczona wersja pytania, na które poszukiwaliśmy tutaj odpowiedzi brzmi: *Dlaczego obawiamy się merytokracji kadrowej?* Jest to wersja uproszczona (publicystyczna), ale z drugiej strony zwięźle ujmująca istotę rzeczy. W świetle streszczonych wyżej ustaleń należy brać pod uwagę wątpliwości, obawy, a nawet opór przed wprowadzaniem i stosowaniem reguł, które w społeczeństwie polskim są pod wieloma względami nowością. Są one zarówno innowacją społeczno-kulturową, polityczną jak i organizacyjną.

Jako **innowacja społeczno-kulturowa** reguły merytokracji kadrowej są niezgodne z tradycyjnymi regułami wspólnotowymi. Wspólnotowość przejawia się między innymi w postrzeganiu świata społecznego w sposób spersonalizowany, w prymacie więzi nieformalnych, w przywiązywaniu szczególnej wagi do zaufania osobistego oraz reguły wzajemności, w ambiwalentnym stosunku do prawa jako regulatora zachowań oraz w trwałej tendencji polegającej na doborze współpracowników głównie spośród „swoich” (znajomych lub polecanych przez znajomych). Z punktu widzenia decydentów omawiane reguły stanowią źródło zagrożenia dla ich poczucia bezpieczeństwa. Stąd opisana wyżej ambiwalencja liderów politycznych wobec idei merytokracji kadrowej. Wolą oni bowiem otaczać się osobami zaufanymi o niższych kompetencjach niż

dobranymi w sposób merytoryczny, ale „niepewnymi”.

Jako **innowacja polityczna**, reguły merytokracji kadrowej „zderzają się” z zasadą podporządkowania sektora publicznego bieżącej polityce. Zasada ta stanowi z jednej strony dziedzictwo systemu nomenklaturowego w postaci określonych mechanizmów i nawyków, a z drugiej strony jest ona użyteczna z punktu widzenia bieżących potrzeb politycznych. Kontrolowany przez rządzące ugrupowania dobór kadr jest traktowany jako istotny instrument rządzenia, a obsadzanie stanowisk publicznych jako sposób pozyskiwania i utrzymywania poparcia i wpływów. Konsekwentne wprowadzenie w życie nowych reguł stanowiłoby więc istotne zagrożenie dla partykularnych grup interesów.

Jako **innowacja organizacyjna** z kolei, omawiane reguły są niezgodne z utrwalonymi sposobami dystrybucji stanowisk oraz strategiami zabiegania o stanowiska. Osobiste strategie, jak wykazała analiza wywiadów z decydentami i kandydatami do stanowisk, są oparte na przekonaniu o konieczności uzyskania wsparcia osób wpływowych. Analiza ta wykazała ponadto, że praktyczne stosowanie reguł merytokracji kadrowej w procesie podejmowania decyzji personalnych jest utrudnione przez utrwaloną tendencję do podejmowania działań pozornych oraz przez przekonanie o pozornym charakterze takich rozwiązań jak na przykład konkursowy tryb doboru. Omawiane reguły są więc swego rodzaju „widmem” nie tylko dla osób zajmujących wysokie stanowiska bez odpowiedniego przygotowania lub do nich pretendujących. Mogą być tak postrzegane przez wszystkich, którzy przyswoili sobie nieformalne, ale rzeczywiście obowiązujące reguły zabiegania o stanowiska, i odczuwają niepewność co do innych rozwiązań.

* * *

Droga od ogólnej diagnozy do sformułowania programów i zaplanowania działań naprawczych jest odległa. Przedstawione wyżej dane i ich interpretacje mogą być podstawą sformułowania kilku ogólnych zaleceń, które wymagają uszczegółowienia i pogłębienia. Zadanie to wykracza jednak poza ramy niniejszego artykułu. W tym miejscu ograniczymy się do sformułowania trzech najważniejszych:

- Standaryzacja procesu doboru

Standaryzacja – dążenie do uzgodnienia w poszczególnych środowiskach, grupach czy instytucjach zestawów dobrych praktyk, czyli sugerowanych i dobrowolnie przyjmowanych standardów działania. Standaryzacja jest alternatywą dla dwóch tendencji, które nie przynoszą oczekiwanych efektów, tj. „deregulacji”, czyli odstąpienia od formalizacji procedur doboru, oraz „nadregulacji”, czyli rozbudowywania i uszczegóławiania procedur formalnych. W dziedzinie regulacji formalnych potrzebna jest na tym etapie stabilizacja, która pozwoli

uczestnikom procesów decyzyjnych przyswoić sobie wypracowane reguły i procedury.

Uspołecznienie procesu doboru

Uspołecznienie – zwiększenie zainteresowania opinii publicznej procesem doboru kadr, inspirowanie i podejmowanie obywatelskich inicjatyw na rzecz przejrzystości procesu doboru, a w rezultacie wzmocnienie kontroli społecznej. Uspołecznienie oznacza także zgodę na maksymalną jawność procesu doboru z możliwością jakiejś formy uczestnictwa w nim zewnętrznymi obserwatorów (dziennikarzy, badaczy, przedstawicieli organizacji obywatelskich).

Edukacja obywatelska

Edukacja obywatelska obejmująca problematykę przejrzystości reguł doboru kadr w sektorze publicznym jest warunkiem powodzenia i istotnym elementem omówionego wyżej procesu uspołecznienia. Przeciętny obywatel odnosi się do problemu obsadzania stanowisk publicznych w sposób

niespójny. Z jednej strony dostrzega i potępia zjawisko nepotyzmu, kumoterstwa czy koleśiostwa, a z drugiej, poszukując zatrudnienia, korzysta głównie z więzi koleżeńskich i rodzinnych. Próba oddziaływania na opinię publiczną powinna wiązać się z upowszechnianiem wiedzy na temat reguł merytokracji kadrowej, a jednocześnie z przekonywaniem, że są one możliwe do wprowadzenia i stosowania w praktyce.

Przypis

¹Artykuł stanowi streszczenie danych i wniosków zawartych w książce: Mariusz Kwiatkowski, *Nieprzejrzystość. Bariery merytokracji kadrowej w sektorze publicznym*, Oficyna Naukowa Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2011. Przedstawione w tej książce badania miały charakter złożony, polegały na analizie danych zastanych, analizie dyskursu publicznego, analizie aktów prawnych oraz danych zebranych w ramach wywiadów pogłębionych z uczestnikami procesów kadrowych w sektorze publicznym.

 powrót

Merytokracja kadrowa w służbie cywilnej

Aktualne przepisy dotyczące naborów do służby cywilnej – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej

Obecny porządek prawny w zakresie służby cywilnej obowiązuje zaledwie od 24 marca 2009 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505 ze zm.). Ujednoliciła ona system obsadzania stanowisk w służbie cywilnej, częściowo poprzez przywrócenie obowiązujących uprzednio rozwiązań, a częściowo wprowadzając nowe, rozszerzając zakres stanowisk objętych ustawą również o wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Otwartość i konkurencyjność w naborze do służby cywilnej jako podstawowe zasady obsadzania wszystkich wolnych stanowisk obowiązują już od 1998 r., a więc praktyka w stosowaniu wspomnianych zasad istnieje już ponad 10 lat. Ustawa z 2008 r. dookreśliła pewne pojęcia, jak też wprowadziła jako „novum” tzw. pozytywną dyskryminację, ustanawiając pewne przywileje dla osób niepełnosprawnych. Określiła minimalne wymagania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, wskazała wiedzę, doświadczenie zawodowe i kompetencje kierownicze jako elementy konieczne do sprawdzenia i oceny podczas naborów. Wprowadziła definicję wymagań koniecznych, które należy spełniać, aby móc podjąć pracę na danym stanowisku, oraz definicję wymagań, które dobrze byłoby spełnić, aby wykonywać zadania w sposób optymalny.

Przepisy ustawy jednoznacznie określają, że wyłoniony w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru kandydat na stanowisko spełnia wymagania obligatoryjne, jak też w największym stopniu spełnia wymagania dodatkowe, pożądane. Zasady te nawiązują do profesjonalnego charakteru służby cywilnej, a to oznacza, że podstawą obsadzania stanowisk w służbie cywilnej są przesłanki merytoryczne.

Rekomendacje Szefa Służby Cywilnej

Ponieważ przepisy ustawy nie regulują w szczególności zasad naboru, aby ułatwić wprowadzanie procedur dostosowanych do nowych przepisów oraz ujednolicić ich stosowanie, Szef Służby Cywilnej w czerwcu 2009 r. wydał dokument zatytułowany „Rekomendacje Szefa Służby Cywilnej dotyczące przeprowadzania naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej”¹. Przedstawione są w nim wytyczne dotyczące praktycznych aspektów przeprowadzania naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Jednocześnie dokument akcentuje potrzebę zachowania nie tylko zasad zawartych bezpośrednio w ustawie, ale i wynikających z innych przepisów prawnych oraz ogólnie z idei przyświecających funkcjonowaniu służby cywilnej w Polsce. Rozwiązania zaproponowane w tym dokumencie ukierunkowały praktykę realizowania naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej w następnych latach. We wspomnianym dokumencie Szef Służby Cywilnej zachęcał do stosowania rekomendacji również w odniesieniu do

naborów na pozostałe stanowiska w służbie cywilnej.

Obserwacje naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej

O ile wydanie rekomendacji było niewątpliwie istotnym elementem działań mających na celu wprowadzenie nowych zasad obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej, o tyle było to rozwiązanie na poziomie działań formalnych, które samo z siebie nie gwarantowało, że proponowane rozwiązania będą przekładały się na praktykę realizacji naborów. Aby zapewnić ich pełne wdrażanie oraz zagwarantować stosowanie nie tylko przepisów prawa, ale również uwzględnianie bardziej „miękkich” wytycznych zawartych w rekomendacjach, wskazane było podjęcie działań w większym niż dotychczas stopniu bezpośrednio wpływających na zapewnienie ich stosowania w praktyce. Biorąc pod uwagę ograniczony zakres narzędzi pozostających do dyspozycji Szefa Służby Cywilnej, sięgnął on po chyba najbardziej bezpośrednio, jakie przewiduje ustawa o służbie cywilnej, tj. wyznaczenie swoich przedstawicieli jako obserwatorów naborów. Ich zadaniem była nie tylko obserwacja przebiegu naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej pod względem formalnym, ale również propagowanie rozwiązań proponowanych w „Rekomendacjach...” poprzez udzielanie informacji zwrotnych na temat stosowanych procedur oraz formułowanie wniosków po zakończeniu obserwacji, zawierających również wskazówki i zalecenia co do lepszego i skuteczniejszego stosowania w praktyce zasad odnoszących się do naborów w służbie cywilnej. Łącznie tylko w 2010 r. Szef Służby Cywilnej skierował 21 przedstawicieli do obserwacji wybranych naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Nowelizacja ustawy o służbie cywilnej

W listopadzie 2011 r. weszła w życie ustawa nowelizująca ustawę o służbie cywilnej. Pomimo stosunkowo niewielkiego zakresu wprowadzonych zmian, dotyczyły one w dość istotny sposób również kwestii związanych z obsadzaniem wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Od strony techniczno-formalnej jedną ze zmian było wprowadzenie obecnie obowiązującego sformułowania dotyczącego kryteriów wskazania wyłonionych w naborze kandydatów. Wprowadzenie definicji wymagań niezbędnych oraz wymagań poświadczonych i dodatkowych zawęziło wyraźnie swobodę interpretacyjną przy formułowaniu merytorycznych warunków dających podstawę do obsadzenia stanowiska i przy ocenie ich spełnienia przez danego kandydata.

Drugim istotnym elementem wprowadzonym do ustawy w zakresie naborów w wyniku nowelizacji (aczkolwiek niedotykającym bezpośrednio kwestii wymagań merytorycznych dotyczących obsadzania wyższych stanowisk) było wprowadzenie zasady pierwszeństwa w zatrudnieniu dla osób niepełno-

sprawnych, które znalazły się w gronie wyłonionych kandydatów.

Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej

Rok 2012 przyniósł ze sobą wprowadzenie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, w tym dotyczących przeprowadzania naborów w służbie cywilnej. Standardy, wprowadzone zarządzeniem nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, określają nie tylko wymagania dotyczące zachowania minimum zgodności z wynikającymi z przepisów prawa zasadami dotyczącymi naborów w służbie cywilnej, ale przyjmują szerszy i bardziej pozytywny punkt widzenia, określając stan pożądany, tj. działania optymalne, rozwiązania, do jakich należy dążyć, i standardy, jakie trzeba zachowywać. Należy zwrócić uwagę, że standardy nie odnoszą się wyłącznie do wyższych stanowisk w służbie cywilnej ani nie skupiają się na kwestii naborów, ale dotyczą całokształtu zagadnienia zarządzania zasobami ludzkimi, ujmując je w kontekście rozumianego całościowo systemu służby cywilnej. Wykraczają one przez to poza działania ściśle formalne, a dzięki temu przyczyniają się do budowania etosu służby cywilnej².

Stan obecny

Biorąc pod uwagę historię zasad dotyczących realizacji naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, widać jak wiele zmian zaszło w tym zakresie w krótkim okresie obowiązywania obecnego stanu prawnego. Nawiązując do wniosków odnoszących się do naborów w służbie cywilnej, przedstawionych przez dr. Mariusza Kwiatkowskiego w książce „Nieprzejrzystość. Bariery merytokracji kadrowej w sektorze publicznym”, należy zauważyć, że Autor swoją analizę przeprowadził w oparciu o bardzo przekrojowe źródła, przyjmując w swoim badaniu szerokie, mocno osadzone w historycznym kontekście i rzetelne metodologicznie spojrzenie. Jednak takie podejście do trudnego i obszernego tematu siłą rzeczy powoduje, że zagadnieniu naborów w służbie cywilnej – istotnemu, ale stanowiącemu tylko mały wycinek tematyki – nie sposób poświęcić dużo miejsca. Stąd też nie może dziwić, że wśród licznych cytatów spośród osób bezpośrednio zaangażowanych w służbę cywilną są przytaczane tylko wypowiedzi Jana Pastwy, byłego Szefa Służby Cywilnej, ani że cytowane jest sprawozdanie z działalności Szefa Służby Cywilnej z 2009 r. – najbardziej aktualne w czasie przygotowywania publikacji.

Patrząc z perspektywy 2012 r., warto zauważyć, że jeden z postulatów zawartych w konkluzjach opracowania dr. Kwiatkowskiego – standaryzacja procesu doboru kadr, rozumiana jako dążenie do uzgodnienia w poszczególnych środowiskach, grupach czy instytucjach zestawów dobrych praktyk, czyli sugerowanych i dobrowolnie przyjmowanych

standardów działania, właśnie w służbie cywilnej został zrealizowany. Nie sposób nie zauważyć, że sytuacja zarówno jeśli chodzi o przepisy, jak i proces ich stopniowego wdrażania oraz dostosowywania procedur w obrębie naborów w służbie cywilnej w ostatnich latach zmieniała się bardzo, i to w stronę umocnienia i utrwalenia mechanizmów sprzyjających merytokracji kadrowej.

Wymownym dowodem świadczącym o zakresie i znaczeniu zmian zachodzących w tym obszarze w służbie cywilnej mogą być wyraźnie pozytywne wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli, przeprowadzonej w odniesieniu do działań Szefa Służby Cywilnej oraz w wybranych urzędach administracji rządowej w zakresie funkcjonowania służby cywilnej w okresie od 24 marca 2009 r. do 30 czerwca 2011 r. w ramach obowiązujących regulacji prawnych. W szczególności jako pozytywy wskazano: określenie i wdrożenie wewnętrznych regulacji w zakresie organizacji naboru i wprowadzenia do pracy w służbie cywilnej, wynagradzania oraz szkolenia i rozwoju zawodowego pracowników służby cywilnej oraz przeprowadzania naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. To wystąpienie

pokontrolne pokazuje, że można mówić o pewnej dynamice zmian i można się spodziewać, że rozwiązania wprowadzone na poziomie zmian legislacyjnych, a więc oficjalnym, będą wpływały również na praktykę realizacji naborów w służbie cywilnej, zmierzającą w kierunku większego udziału czynników *stricto* merytorycznych.

Przypisy

¹Rekomendacje Szefa Służby Cywilnej dotyczące przeprowadza naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej dostępne są na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej KPRM pod adresem:

http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/rekomendacje_ssc-akceptacja_ssc.pdf.

²„Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w obszarze naboru i wprowadzenia do pracy” szczegółowo omawia M. Masłowski w specjalnym, drugim wydaniu „Przeglądu Służby Cywilnej” z sierpnia 2012 r., s. 25–32;

http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/psc_08_2012_wydanie_specjalne_nr_2_0.pdf.

Kamil Kazimierczuk

Wydział Naboru w Służbie Cywilnej oraz Kadr
Wyższych Stanowisk w Służbie Cywilnej
Departamentu Służby Cywilnej KPRM



Kto może objąć stanowisko kierownicze w służbie cywilnej?



Michał Masłowski

Główny specjalista w Wydziale Naboru w Służbie Cywilnej oraz Kadr Wyższych Stanowisk w Służbie Cywilnej

Departament Służby Cywilnej
KPRM

Stanowisko kierownicze w służbie cywilnej

Ustawa o służbie cywilnej¹ nie zawiera definicji terminu „stanowisko kierownicze”, ale posługuje się nim przy określeniu warunków zatrudnienia na tzw. wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. W ten sposób ukierunkowuje interpretację tego pojęcia, dzięki czemu można przyjąć, że stanowiskiem kierowniczym jest stanowisko, z którym wiąże się kierowanie zespołem ludzkim na poziomie podstawowych (statutowych) komórek organizacyjnych lub ich wewnętrznych struktur (np. wydziału w departamencie). Istotne przy tym jest, aby fakt kierowania zespołem ludzkim wynikał z wewnętrznych regulacji określających strukturę organizacyjną danego urzędu (np. regulaminu organizacyjnego departamentu w ministerstwie).

Na gruncie obecnie przyjętej klasyfikacji stanowisk w służbie cywilnej, zawartej w załącznikach do rozporządzenia „stanowiskowo-płacowego”², za stanowiska kierownicze bez wątplenia uznać należy wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Zaliczenie tych stanowisk do stanowisk kierowniczych opiera się na kryterium rodzaju wykonywanych zadań tradycyjnie związanych z zarządzaniem i kierowaniem, a więc na kryterium funkcjonalnym, a nie jedynie formalnym.

Art. 52. ustawy z dnia 21 listopada 2008 r.
o służbie cywilnej:

Wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej są stanowiska:

- 1. dyrektora generalnego urzędu,*
- 2. kierującego departamentem lub komórką równorzędną w KPRM, ministerstwie, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób,*
- 3. wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy,*
- 4. kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego i zastępcy tej osoby.*

Ustawa określa także wymagania do zajmowania wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Art. 53. ustawy z dnia 21 listopada 2008 r.
o służbie cywilnej:

Wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która:

- 1. posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;*
- 2. nie była karana zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi;*
- 3. posiada kompetencje kierownicze;*
- 4. posiada co najmniej sześćoiletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu;*
- 5. posiada co najmniej trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych - w przypadku ubiegania się o pozostałe wyższe stanowiska w służbie cywilnej;*
- 6. spełnia wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych.*

Bliższej uwagi wymaga pkt 3 ww. przepisu. Osoba zajmująca wyższe stanowisko w służbie cywilnej musi posiadać kompetencje kierownicze. Zagadnienie to nie zostało rozwinięte w ustawie, w szczególności nie wskazano, jakie kompetencje kierownicze powinien posiadać kandydat do objęcia wyższego stanowiska w służbie cywilnej. Bez wątplenia można jednak wskazać na konieczność posiadania kompetencji kierowniczych zawartych w opisie danego stanowiska pracy jako wymagania niezbędne. Przy dokonywaniu oceny kompetencji kierowniczych istotne jest posługiwanie się jednolitym rozumieniem (definicją) danej kompetencji. Stąd wskazane jest opracowanie w urzędach katalogu kompetencji kierowniczych pożądaných na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej oraz ich zdefiniowanie poprzez wskazanie zachowań (działań lub zaniechań) świadczących o występowaniu danej kompetencji. Dobrym punktem wyjścia dla tego działania są definicje kompetencji stanowiące kryteria oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej³.

Warto podkreślić, że wymóg posiadania kompetencji kierowniczych obowiązuje w odniesieniu do kandydatów na wszystkie wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Dzięki temu w systemowy sposób stworzono gwarancję, że wyższe stanowisko w służbie cywilnej obejmie wyłącznie osoba posiadająca kompetencje niezbędne do prawidłowego zarządzania zasobami będącymi w jej dyspozycji. Dla kandydatów ubiegających się o tego rodzaju stanowisko oznacza to konieczność posiadania i wykazania się kompetencjami kierowniczymi.

Poza wymaganiem związanym z posiadaniem kompetencji kierowniczych równie istotne jest legitymowanie się odpowiednim stażem pracy. Staż ten jest zróżnicowany zarówno pod względem obszaru i wymiaru, jak i rodzaju stanowisk, w związku z zajmowaniem których kandydat nabył ten staż. Także rodzaj wyższego stanowiska w służbie cywilnej jest czynnikiem determinującym wymaganie dotyczące stażu pracy niezbędnego do objęcia stanowiska.

Oprócz generalnych wymagań związanych z wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, formułowanych przez ustawę, istnieją wymagania specyficzne dla konkretnego stanowiska pracy. Są one formułowane w opisie tego stanowiska i określają optymalny profil kandydata, np. poprzez określenie wymaganego wykształcenia, wiedzy z merytorycznego obszaru właściwości danej komórki organizacyjnej czy przydatnych umiejętności.

Stanowisko dyrektora generalnego urzędu

Stanowisko dyrektora generalnego urzędu jest uznawane za najwyższe stanowisko w nieformalnej hierarchii stanowisk w służbie cywilnej. Ustawowo określony zakres zadań dyrektora generalnego urzędu koncentruje się na zapewnieniu funkcjonowania i ciągłości pracy urzędu oraz warunków jego działania i właściwej organizacji pracy, a także dokonywaniu czynności wynikających ze stosunku pracy (reprezentowanie pracodawcy). Z tego powodu ze stanowiskiem tym wiążą się istotne uprawnienia kierownicze, koordynacyjne i kontrolne, natomiast w mniejszym stopniu ściśle merytoryczne z dziedzin objętych właściwością działania urzędu.

Obsadzenie stanowiska dyrektora generalnego urzędu następuje wyłącznie w trybie otwartego i konkurencyjnego naboru organizowanego przez Szefa Służby Cywilnej. W przypadku tego stanowiska nie ma więc prawnej możliwości jego objęcia w wyniku transferu członka korpusu służby cywilnej.

Do zajmowania stanowiska dyrektora generalnego urzędu niezbędne jest posiadanie co najmniej sześcioletniego stażu pracy, bez względu na to, w jakim dziale gospodarki narodowej został on nabyty. Jednocześnie osoba ubiegająca się o to stanowisko musi legitymować się co najmniej trzyletnim stażem pracy na stanowiskach kierow-

niczych, nabytym w jednostkach sektora finansów publicznych⁴.

Przedstawione wymagania dotyczą zarówno członków korpusu służby cywilnej, jak i osób spoza korpusu służby cywilnej. Oznacza to, że do objęcia stanowiska dyrektora generalnego urzędu nie jest konieczne wcześniejsze zatrudnienie w urzędzie administracji rządowej. Natomiast ważne jest, aby wskazany powyżej staż pracy na stanowiskach kierowniczych w niezbędnym wymiarze nabyty został w jednostkach sektora finansów publicznych, a więc w jednostkach znacznie wykraczających poza obszar administracji rządowej.

Dookreśleniem ustawowego wymogu posiadania stażu na stanowiskach kierowniczych w sektorze publicznym jest zawarty w większości opisów stanowisk pracy dyrektorów generalnych urzędów wymóg posiadania doświadczenia w kierowaniu całymi urzędami lub organizacjami albo złożoną wielozespołową częścią urzędu lub organizacji. Chodzi o to, że stanowisko dyrektora generalnego urzędu wiąże się z wieloaspektowym zarządzaniem złożoną organizacją, jaką jest urząd administracji rządowej. Z tego względu niezwykle cenne jest posiadanie przez kandydata na to stanowisko analogicznego doświadczenia wyniesionego niekoniecznie z pracy w sektorze publicznym, ale koniecznie związanego z faktycznym wykonywaniem funkcji kierowniczych o wysokim stopniu złożoności.

Podobnie jak w przypadku wszystkich wyższych stanowisk w służbie cywilnej, kandydat na stanowisko dyrektora generalnego urzędu musi wykazać się posiadaniem kompetencji kierowniczych. Kompetencje te zostały w zestandaryzowany sposób ujęte w opisach stanowisk pracy dyrektorów generalnych urzędów.

Stanowisko kierującego departamentem lub komórką równorzędną

Stanowiska kierujących departamentem lub komórką równorzędną odgrywają kluczową rolę w funkcjonowaniu administracji rządowej, gdyż bezpośrednio wpływają na sposób wykonywania zadań państwa poprzez kierowanie komórkami organizacyjnymi realizującymi zadania merytoryczne wg właściwości. Z tego względu osoba zajmująca tego rodzaju stanowisko powinna z jednej strony spełniać najwyższe kryteria merytoryczne, a z drugiej posiadać zdolności umożliwiające kierowanie zespołem ludzkim i zarządzanie pozostałymi zasobami będącymi w jej dyspozycji.

Obsadzanie tego stanowiska następuje co do zasady w trybie otwartego i konkurencyjnego naboru, co oznacza, że wymagania do zajmowania stanowiska obowiązują w równym stopniu członków korpusu służby cywilnej, jak i osoby niezatrudnione w służbie cywilnej. Przepisy ustawy przewidują także możliwość objęcia tego stanowiska w wyniku oddelegowania pracownika poza jednostkę organizacyjną, w której jest on zatrudniony, pod

warunkiem spełniania przez niego wymagań na to stanowisko. Ten tryb wykorzystywany jest jednak niezwykle rzadko.

Do zajmowania stanowiska kierującego komórką organizacyjną niezbędne jest posiadanie co najmniej trzyletniego stażu pracy, w tym co najmniej rocznego na stanowisku kierowniczym lub dwuletniego na stanowisku samodzielnym, nabytych w jednostkach sektora finansów publicznych. Oznacza to, że o stanowisko może ubiegać się osoba, która pracowała w jednostkach sektora finansów publicznych przez co najmniej trzy lata i jednocześnie w jednostkach tego sektora zajmowała przez co najmniej rok stanowisko kierownicze lub przez co najmniej dwa lata – stanowisko samodzielne. Przy czym w przypadku stanowiska samodzielnego nie chodzi o sposób wykonywania zadań na tym stanowisku, ale o samodzielny charakter stanowiska. O samodzielności danego stanowiska pracy powinny przesądzać: zaliczenie stanowiska do grupy stanowisk samodzielnych, wewnętrzne akty regulujące strukturę organizacyjną danej jednostki sektora finansów publicznych oraz opis stanowiska pracy.

Ponadto kandydat do objęcia stanowiska kierującego komórką organizacyjną musi wykazać się posiadaniem kompetencji kierowniczych wskazanych w opisie stanowiska pracy jako wymagania niezbędne.

Oprócz wymagań wynikających wprost z ustawy, w opisie stanowiska pracy mogą pojawić się, i w praktyce często tak się dzieje, wymagania specyficzne dla konkretnego stanowiska czy zagadnienia merytorycznego, którym zajmuje się komórka organizacyjna. Zwykle zatem w opisie stanowiska znajdują się wymagania odnoszące się do bardzo dobrej znajomości zagadnień będących przedmiotem działalności komórki organizacyjnej, a także do posiadania umiejętności pozwalających na efektywne wykorzystywanie posiadanych zasobów.

Przedstawione zagadnienia odnoszą się także do stanowiska wojewódzkiego lekarza weterynarii.

Stanowisko zastępcy kierującego departamentem lub komórką równorzędną

Stanowiska zastępców kierującego departamentem lub komórką równorzędną są najniższymi w nieformalnej hierarchii wyższych stanowisk w służbie cywilnej, pełniącymi jednakże bardzo istotną rolę w procesie zarządzania kadrami i merytorycznego kierownictwa nad wykonywaniem zadań przypisanych do wewnętrznych komórek organizacyjnych.

Aby objąć stanowisko zastępcy kierującego komórką organizacyjną, należy spełniać te same wymagania ustawowe, jakie obowiązują w odniesieniu do stanowiska kierującego komórką organizacyjną. A więc może się o nie ubiegać osoba, która pracowała w jednostkach sektora finansów publicznych przez co najmniej trzy lata i jedno-

cześnie w jednostkach tego sektora zajmowała przez co najmniej rok stanowisko kierownicze lub przez co najmniej dwa lata stanowisko samodzielne. Ponadto kandydat do objęcia stanowiska zastępcy kierującego komórką organizacyjną musi wykazać się posiadaniem kompetencji kierowniczych wskazanych w opisie stanowiska pracy jako wymagania niezbędne.

Podobnie jak w przypadku pozostałych wyższych stanowisk w służbie cywilnej, opis danego stanowiska pracy może i – z reguły – formułuje dalsze wymagania wynikające ze specyfiki obszaru właściwości komórki organizacyjnej lub jej części, dotyczące w szczególności wiedzy merytorycznej z danego obszaru.

Zasadą jest, że obsadzanie stanowiska zastępcy kierującego komórką organizacyjną następuje w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Dopuszczalnym wyjątkiem w tym zakresie jest możliwość oddelegowania pracownika poza jednostkę organizacyjną, w której jest on zatrudniony, pod warunkiem spełniania przez niego wymagań na to stanowisko. Jednakże istotniejszym z punktu widzenia elastyczności zarządzania zasobami ludzkimi wyjątkiem od zasady naboru jest przewidziana w ustawie możliwość tzw. awansu wewnętrznego. Procedura ta umożliwia obsadzenie stanowiska zastępcy kierującego komórką organizacyjną w drodze przeniesienia członka korpusu służby cywilnej spełniającego wymagania związane ze stanowiskiem oraz posiadającego ostatnią pozytywną ocenę okresową na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen, sporządzoną w okresie 24 miesięcy poprzedzających przeniesienie.

Jak wynika z powyższego, objęcie stanowiska zastępcy kierującego komórką organizacyjną możliwe jest przy zastosowaniu szybszej procedury niż tryb naboru, przy jednoczesnym zachowaniu tych samych wymagań dotyczących stażu pracy oraz dodatkowo odnoszących się do oceny dotychczasowej pracy przeniesionego członka korpusu służby cywilnej. Tryb awansu wewnętrznego nie zakłada więc łatwiejszej z merytorycznego punktu widzenia procedury objęcia wyższego stanowiska w służbie cywilnej, lecz jedynie usprawnienie tego procesu i realizację tzw. ścieżki kariery członka korpusu służby cywilnej.

Kwestia oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej wymaga pewnego wyjaśnienia. Otóż ocena okresowa w służbie cywilnej polega na ustaleniu ogólnego poziomu spełniania kryteriów oceny wg skali od znacznie poniżej oczekiwań do znacznie powyżej oczekiwań, i na tej podstawie przyznaniu oceny pozytywnej lub oceny negatywnej. Oceny dokonuje się na podstawie kryteriów, których wykaz zamieszczony jest w załącznikach do rozporządzenia⁵. Uzyskanie pozytywnej oceny na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen, wymaganej do tzw. awansu wewnętrznego, oznacza uzyskanie oceny na poziomie powyżej oczekiwań lub znacznie powyżej

oczekiwać. Przy założeniu rzetelności sporządzonej oceny okresowej, stanowi ona istotną gwarancję, że przenoszony członek korpusu służby cywilnej posiada kompetencje do objęcia wyższego stanowiska w służbie cywilnej, które zostały zweryfikowane w procesie opartym na merytorycznej ocenie pracy, uzasadnionej konkretnymi przykładami działań pracownika. Oznacza to, że objęcie wyższego stanowiska w służbie cywilnej w drodze przeniesienia wymaga, aby członek korpusu służby cywilnej swoją wiedzą, doświadczeniem i postawą prezentował najwyższy poziom.

Dążąc do jak najbardziej efektywnego wykorzystania trybu przeniesienia członka korpusu służby cywilnej na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, Szef Służby Cywilnej w 2010 r. przekazał dyrektorom generalnym urzędów propozycje dodatkowych kryteriów awansu wewnętrznego. Zalecił także proceduralne uregulowanie kwestii awansu wewnętrznego w wewnętrznych aktach prawnych, wydawanych przez dyrektorów generalnych urzędów. Jedną z rekomendacji było także przygotowanie pracownika do przeniesienia poprzez skierowanie go na odpowiednie szkolenia w dziedzinach, które nie były dotąd przedmiotem jego zawodowego zainteresowania, a także zalecenie dotyczące ukierunkowanego samokształcenia. Ponadto Szef Służby Cywilnej rekomendował, aby przy podejmowaniu decyzji o przeniesieniu na wyższe stanowisko w służbie cywilnej kierować się wnioskami zawartymi w arkuszu oceny okresowej oraz ustaleniami indywidualnego programu rozwoju zawodowego. To ostatnie narzędzie zarządzania zasobami ludzkimi wspomaga rozwój zawodowy pracownika poprzez jego ukierunkowanie stosownie do predyspozycji pracownika oraz potrzeb i wyzwań, z którymi związana jest praca na danym stanowisku. W uzasadnionych przypadkach program ten może zostać ukształtowany w taki sposób, aby przygotował członka korpusu służby cywilnej do objęcia w przyszłości stanowiska kierowniczego.

Przedstawione powyżej treści odnoszą się także do obsadzania stanowiska zastępcy wojewódzkiego lekarza weterynarii.

Stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej

Wśród stanowisk w służbie cywilnej, które wiążą się z kierowaniem zespołem ludzkim, należy także wskazać – inne niż wyższe stanowiska w służbie cywilnej – stanowiska zaliczane do grupy stanowisk koordynujących lub stanowisk średniego szczebla zarządzania. Jednocześnie może się zdarzyć, że wewnętrzne regulacje, określające strukturę organizacyjną danego urzędu lub komórki organizacyjnej, wskazywać będą jako stanowiska, z którymi wiąże się kierowanie zespołem ludzkim, stanowiska zaliczane do innych niż ww. grup stanowisk, w szczególności do grupy stanowisk samodzielnych (np. radca generalny, radca prawny, choć w ich przypadku mamy do czynienia raczej z koordynowaniem prac zespołu bez uprawnień

kierowniczych). Przepisy ustawy o służbie cywilnej nie formułują w odniesieniu do nich wymagań dotyczących stażu pracy czy posiadania kompetencji kierowniczych. W tym więc zakresie głównym źródłem wymagań jest rozporządzenie „stanowiskowo-płacowe”⁶ (zwykle w zakresie wykształcenia) oraz opis stanowiska pracy. Z uwagi na to, że stanowiska te są zasadniczo odpowiedzialne za bezpośrednie zarządzanie podległym personelem zajmującym stanowiska merytoryczne („liniowe”), zasadne jest formułowanie wymagań do ich zajmowania związanych z kilkuletnim stażem pracy oraz dogłębną znajomością zagadnień merytorycznych. W praktyce można spotkać się także z sytuacją, w której wewnętrzne regulacje obowiązujące w danym urzędzie określają minimalny wymagany staż pracy (ewentualnie inne kompetencje) niezbędny do objęcia poszczególnych stanowisk lub grup stanowisk. Postanowienia tych aktów wewnętrznych powinny oczywiście znaleźć odzwierciedlenie w treści opisu stanowiska pracy.

Ponadto w standardach zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej⁷ w obszarze naboru i wprowadzenia do pracy Szef Służby Cywilnej zalecił, aby w trakcie naboru na stanowiska, z którymi związane jest kierowanie podległym zespołem, ocenie podlegały kompetencje kierownicze. Stanowi to pośrednio potwierdzenie powszechnej praktyki urzędów w postaci formułowania w opisach stanowisk pracy związanych z kierowaniem zespołami ludzkimi wymagań dotyczących posiadania wybranych kompetencji kierowniczych.

Obsadzanie przedmiotowych stanowisk odbywa się co do zasady w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Istnieje także możliwość ich objęcia w drodze przeniesienia członka korpusu służby cywilnej, jako naturalny etap ścieżki kariery urzędniczej. Warto podkreślić, że przenoszony członek korpusu służby cywilnej powinien spełniać wymagania wynikające z opisu stanowiska pracy, na które jest przenoszony.

Podobnie jak w przypadku obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w trybie tzw. awansu wewnętrznego, tak i w tym przypadku wielce pomocna może okazać się analiza oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej. Kryteria obowiązkowe oraz odpowiednio dobrane kryteria dodatkowe, jak również właściwie sformułowane wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego pozwalają tak ukształtować proces oceny, aby dawał odpowiedź na pytanie, czy oceniany pracownik nadaje się do objęcia stanowiska kierowniczego, oraz dostarczał wiarygodnego uzasadnienia przemawiającego za przeniesieniem. Natomiast uczestnictwo w różnorodnych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych zgodnie z przyjętą w indywidualnym programie rozwoju zawodowego ścieżką rozwoju pozwoli przygotować członka korpusu do wykonywania nowych zadań, z jakimi wiąże się stanowisko kierownicze w służbie cywilnej.

W skrócie

- ❑ Ubiegając się o stanowisko:
 - ⇒ dyrektora generalnego urzędu – należy posiadać co najmniej sześćoletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych;
 - ⇒ dyrektora departamentu lub komórki równorzędnej – trzeba posiadać co najmniej trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych;
 - ⇒ naczelnika, kierownika, koordynatora, szefa – w zależności od przyjętej polityki kadrowej urzędu – z reguły co najmniej roczny staż pracy.
- ❑ Staż pracy rozumiany jest jako świadczenie pracy w ramach stosunku pracy wymienionego w kodeksie pracy (art. 2 kp). Nie jest to zatem praca w ramach umowy zlecenia, umowy o dzieło i innych o charakterze cywilnoprawnym.
- ❑ Dokumentem potwierdzającym staż pracy jest świadectwo pracy lub zaświadczenie (z elementami świadectwa pracy), wydawane przez pracodawcę. Nie jest to zatem umowa o pracę, kontrakt czy inna forma potwierdzająca wolę współpracy. Dokumenty te nie potwierdzają stażu – czasu pozostawania w stosunku pracy.
- ❑ Oprócz stażu pracy równie ważne jest posiadanie wiedzy w obszarze właściwości danej komórki organizacyjnej, umożliwiającej sprawowanie merytorycznego nadzoru nad pracą tej komórki, jak również wiedzy z zakresu szeroko rozumianego zarządzania, w szczególności zarządzania zasobami ludzkimi. Niezbędna jest także umiejętność wykorzystania wiedzy w praktyce, a także posiadanie kompetencji kierowniczych pozwalających na zarządzanie w optymalnym stopniu, wykorzystujące zasoby do realizacji celów komórki organizacyjnej.
- ❑ Ubiegając się o stanowisko kierownicze, jak też inne w służbie cywilnej, należy dokładnie zapoznać się z ogłoszeniem o pracę na nim, szczególnie z zadaniami, jakie są na nim realizowane, i – co najważniejsze – z wymaganiami na stanowisko, określonymi jako wymagania niezbędne i pożądane (dodatkowe); istotne jest także zastosowanie się do

innych zaleceń wymienionych w treści ogłoszenia, takich jak termin składania ofert, rodzaj dokumentów poświadczających spełnianie wymagań itp.

❑ Obecny system służby cywilnej łączy w sobie elementy tzw. modelu stanowiskowego, który umożliwia objęcie stanowiska kierowniczego nie wymagając wcześniejszego doświadczenia zawodowego w służbie cywilnej (otwarty nabór), jak i tzw. modelu kariery, dzięki któremu możliwe jest objęcie stanowiska kierowniczego w drodze rozwoju kariery w służbie cywilnej (przeniesienie w ramach służby cywilnej). Tryb naboru zakłada konkurencję o stanowisko, w której udział biorą kandydaci spoza służby cywilnej i członkowie korpusu służby cywilnej, spełniający wymagania wskazane w ogłoszeniu o naborze. Procedura przeniesienia umożliwia zaś pracownikowi dalszy rozwój zawodowy, a pracodawcy prowadzenie elastycznej polityki kadrowej dostosowanej do potrzeb urzędu.

Przypisy

¹Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej – DzU nr 227, poz. 1505 ze zm.

²Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej – DzU nr 211, poz. 1630 ze zm.

³Definicje kompetencji stanowiące kryteria oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej określone w załączniku nr 1 i 3 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej – DzU nr 74, poz. 633.

⁴W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁵Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej – DzU nr 74, poz. 633.

⁶Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej – DzU nr 211, poz. 1630 ze zm.

⁷Załącznik do zarządzenia nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (<https://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosc/standardy-zarzadzania-zasobami-ludzkimi>).

← powrót

Orientacja na klienta w administracji – modernizacja ZUS



Zbigniew Derdziuk

Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Od 2010 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych realizuje „Strategię przekształceń ZUS na lata 2010–2012”, ukierunkowaną na poprawę jakości obsługi klienta¹.

Głównym celem projektu jest *zwiększenie satysfakcji klienta poprzez projektowanie procesów i organizację zasobów przy zachowaniu przejrzystości i efektywności gospodarowania środkami publicznymi*. Deklaracja ta – pełniąc rolę celu nadrzędnego strategii – jest wyznacznikiem w procesie modernizacji ZUS, którego ambicją jest stworzenie organizacji przyjaznej dla klienta, cieszącej się zaufaniem społecznym i otwartej na nowe technologie.

Zgodnie z założeniami strategii, mechanizm budowania satysfakcji klienta opiera się na postulacie zwiększenia zakresu usług świadczonych poprzez kanały elektroniczne, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego standardu obsługi w ramach tradycyjnego, bezpośredniego kontaktu w salach obsługi. Oba te postulaty wymagają sprawnej, bezbłędnej i efektywnej realizacji zadań na rzecz klienta we wszystkich obszarach działalności Zakładu, tj. w ramach wymierzania i poboru składki, orzecznictwa lekarskiego oraz wypłaty świadczeń. Osiągnięcie zamierzonego celu ma zapewnić podejście procesowe do realizacji zadań, czyli zdefiniowanie łańcuchów czynności tworzących wartość finalnej usługi. Podejście takie, poprzez wprowadzenie właściciela usługi, wprowadza – naszym zdaniem – motywację do ciągłej optymalizacji (w duchu *kaizen*²) oraz sankcjonuje myślenie w kategoriach *workflow*, dające możliwość automatyzowania wybranych czynności w procesie.

Elektronizacja usług oraz podejście procesowe do realizacji zadań tworzą przesłanki aktywnego kształtowania organizacji. W tym wymiarze Zakład Ubezpieczeń Społecznych stawia na model *front/back office*, pozwalający z jednej strony oddzielić funkcję obsługi klienta od zaplecza, a z drugiej – umożliwić tworzenie wyspecjalizowanych centrów usług, które niezależnie od miejsca inicjowania sprawy realizują zadania w sposób wystandaryzowany. Ta jednolitość podejścia ma szczególne znaczenie wobec obecnej struktury ZUS, na którą składają się centrala i 43 oddziały wraz z podległymi jednostkami. Cały proces modernizacji musi być realizowany w reżimie kontroli finansowej, charakterystycznej dla sektora

Adam Niedzielski

Dyrektor Departamentu Kontrolingu ZUS



finansów publicznych, stąd konieczność monitorowania dyscypliny finansowej.

Opisany mechanizm został rozpisany na cele i mierniki w strategii Zakładu, przy wykorzystaniu struktury Zrównoważonej Karty Wyników (*Balanced Scorecard*)³. Oprócz struktury mierników przypisanych do czterech celów głównych w poszczególnych perspektywach, monitorowany jest cel nadrzędny strategii, czyli satysfakcja klienta, której pomiar prowadzony jest w ramach projektu *Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców*, finansowanego z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, Priorytet V *Dobre rządzenie*, Działanie 5.1 *Wzmocnienie potencjału administracji rządowej*, Poddziałanie 5.1.1 *Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr*.

Tabela 1. Zakres celów i mierników monitorowanych w ramach mechanizmu budowania satysfakcji klienta, założonego w strategii ZUS

Cel	Miernik
Zwiększenie stopnia elektronizacji kontaktu z klientem (e-ZUS)	Liczba rodzajów wniosków możliwych do złożenia za pośrednictwem kanałów elektronicznych
	Liczba wniosków złożonych za pośrednictwem Elektronicznego Urzędu Podawczego w stosunku do liczby wniosków ogółem składanych do ZUS
Zwiększenie skuteczności realizacji procesów	Syntetyczny wskaźnik sprawności
	Syntetyczny wskaźnik jakości
Zwiększenie efektywności organizacyjnej	Syntetyczny wskaźnik wydajności
Kontrola efektywności finansowej	Poziom zmienności syntetycznego wskaźnika kosztu jednostkowego

W tabeli znajdują się trzy syntetyczne wskaźniki, których pomiar prowadzony jest w ramach systemu oceny pracy oddziałów ZUS. Opis tego systemu i jego wyniki wraz z problematyką pomiaru satysfakcji klienta są przedmiotem pierwszej części artykułu. W drugiej części zostaną przedstawione wybrane inicjatywy wspierające proces budowy satysfakcji klienta, które – naszym zdaniem – najlepiej pokazują podejście do tworzenia wartości dodanej w usługach publicznych. W podsumowaniu przedstawimy nasze wnioski co do dalszego rozwoju strategii ZUS, oparte na dotychczasowej ewaluacji realizacji strategii.

Pomiar mechanizmu budowania satysfakcji klienta

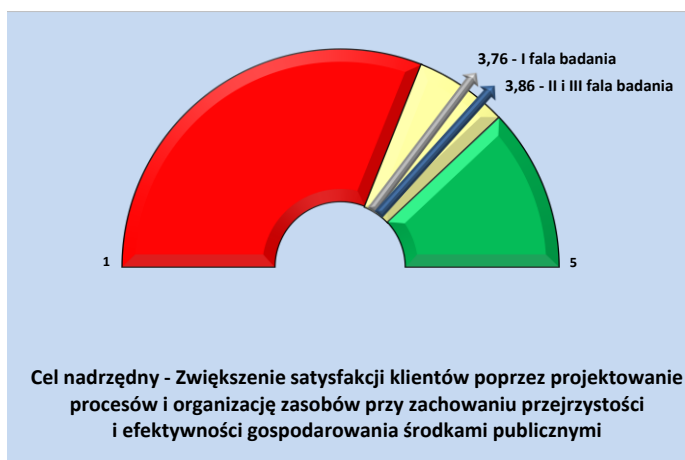
Pomiar mechanizmu budowy satysfakcji klienta jest raportowany w okresach półrocznych. Głównym wskaźnikiem związanym z celem nadrzędnym strategii, tj. zwiększeniem satysfakcji klienta, jest wskaźnik satysfakcji liczony jako średnia ocen trzech grup klientów (płatnik, ubezpieczony, świadczeniobiorca), dotycząca różnych form kontaktu z ZUS (osobisty, telefoniczny, przez internet, pocztowy i ocena materiałów informacyjnych). Oceny respondentów są wystawiane w skali 1–5. Podstawą wyliczenia wskaźnika jest badanie telefoniczne (CATI), przeprowadzone na próbie 10 000 ankietowanych. Próba jest dobierana proporcjonalnie do liczby klientów danego oddziału ZUS, tj. według przynależności terytorialnej gmin, w których zamieszkują respondenci (dla przedsiębiorców przynależność terytorialną określa się na podstawie siedziby firmy). Losowane są numery telefonów gospodarstw domowych, a następnie poprzez pytania selekcyjne określone są wiek i płeć ubezpieczonych oraz przynależność terytorialna – dla grupy świadczeniobiorców oraz ubezpieczonych. Wśród przedsiębiorców na poziomie selekcji określana jest wielkość firmy oraz przynależność terytorialna (wg siedziby firmy). Losowanie numerów telefonów dokonane jest na podstawie bazy danych, którą dysponuje wykonawca badania, posiadając formalne umocowania do przetwarzania danych. Wykonawca badania satysfakcji klientów ZUS – firma SMG/KRC Poland Media S.A. – został wybrany w trybie przetargu nieograniczonego. Umowa na przeprowadzenie badania została podpisana z wykonawcą 17 listopada 2010 r.

Do końca 2011 r. przeprowadzone zostały trzy tury (fale) badania w odstępach półrocznych, zaczynając od końca 2010 r. Na koniec 2011 r. wskaźnik satysfakcji wyniósł 3,86. (wykres 1.).

Oprócz badań telefonicznych raz do roku przeprowadzane jest badanie metodą wywiadu bezpośredniego, które jest dedykowane poszczególnym grupom klienckim (płatnicy, ubezpieczeni i świadczeniobiorcy). W każdej grupie badana jest reprezentatywna (wg płci i miejsca zamieszkania) próba 1100 respondentów. Badania te w większym stopniu dotyczą konkretnych usług i mają pogłębiony charakter w stosunku do badania CATI. Tym samym dają możliwość weryfikowania wdrażanych usług

z punktu widzenia klienta oraz pozwalają na identyfikowanie słabiej ocenianych obszarów działalności ZUS.

Wykres 1. Zmiany wskaźnika satysfakcji klientów ZUS w latach 2010–2011



Trzecim typem badań są badania prowadzone metodą zogniskowanych wywiadów grupowych (FGI). Badaniem FGI są objęci wyłącznie przedsiębiorcy. Badanie zostało zaplanowane 2 razy, każde w trzech grupach liczących 10 przedsiębiorców. Do każdego badania FGI przygotowany jest specjalny scenariusz. Osoby uczestniczące w wywiadach są z wyprzedzeniem informowane o temacie spotkania, tak aby mogły przygotować się do wydania opinii. Przykładem takiego badania jest ocena materiałów informacyjnych przygotowanych przez ZUS do kolportażu w salach obsługi klienta.

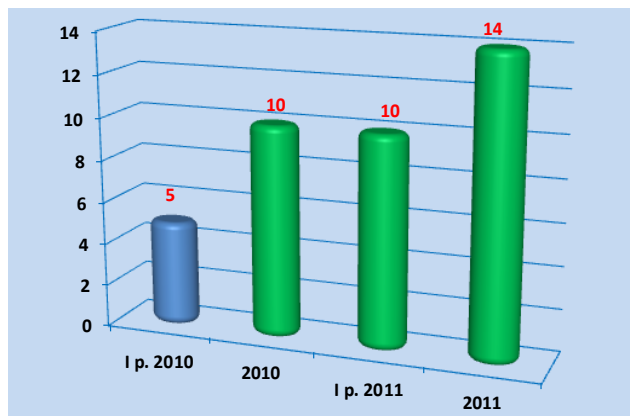
Badania satysfakcji dostarczają obiektywnej, zewnętrznej oceny działalności, ale – co równie ważne – pozwalają weryfikować jakość nowo wprowadzanych usług lub rozwiązań z zakresu obsługi klienta. Dają to możliwość weryfikacji skuteczności prowadzonego procesu modernizacji *ex post* oraz testowania *ex ante* wprowadzanych rozwiązań. Można powiedzieć, że badania satysfakcji są pewnego rodzaju kłamrą spinającą całość zmian wprowadzonych w ZUS. Jest to po prostu punkt referencyjny dla każdej wprowadzanej zmiany.

Zgodnie z założeniami strategii, celem – w perspektywie klienta – jest zwiększenie stopnia elektroniczności kontaktu z klientem, mierzone dwoma wskaźnikami, tj. zakresem katalogu dostępnych wniosków w wersji elektronicznej oraz poziomem wykorzystania kanałów elektronicznych w tym zakresie. Cel ten ma odzwierciedlać budowę 'elektronicznego ZUS' (e-ZUS) jako punktu wyjścia dla optymalizacji procesów i organizacji.

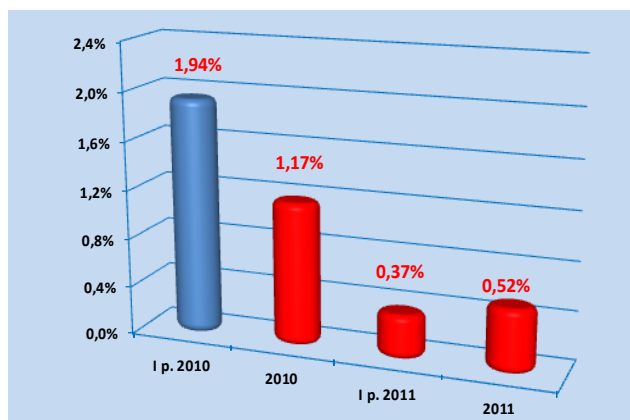
Wykresy 2 i 3 przedstawiają kształtowanie się wskaźników głównych dla perspektywy klienta w okresach półrocznych 2010–2011. Jak obrazują, w 2011 r. pozytywne efekty elektroniczności usług w kontakcie z klientem nie były jeszcze widoczne, pomimo wzrostu liczby rodzaju wniosków możliwych do obsługi za pośrednictwem kanałów elektronicznych. Od III kwartału 2010 r. obsługa Elektro-

nicznego Urzędu Podawczego (EUP) ZUS została przejęta przez nową firmę, co wpłynęło na zmiany w zakresie formy obsługi klientów, skutkujące znacznym spadkiem liczby wniosków przekazywanych drogą elektroniczną (większa pracochłonność wypełniania formularzy, zwłaszcza wniosków komorniczych).

Wykres 2. Liczba rodzajów wniosków możliwych do złożenia za pośrednictwem kanałów elektronicznych (narastająco)



Wykres 3. Liczba wniosków złożonych za pośrednictwem kanałów elektronicznych w stosunku do liczby wniosków ogółem składanych do ZUS (narastająco rocznie)



W reakcji na zaistniałą sytuację w ramach EUP podjęto odpowiednie działania, dzięki którym następuje sukcesywny wzrost liczby wniosków składanych do ZUS elektronicznie (I półrocze 2011 r. – 13 100 szt., koniec 2011 r. – 34 386 szt.). Dalsza poprawa realizacji tego celu będzie widoczna po uruchomieniu Nowego Portalu Informacyjnego, o którym szerzej piszemy w kolejnej sekcji.

Do pomiaru stopnia realizacji kolejnych celów strategicznych w perspektywie procesów i rozwoju wykorzystane zostały syntetyczne wskaźniki z systemu oceny pracy oddziałów. Najpierw zatem kilka słów o systemie oceny oddziałów funkcjonującym w ZUS od początku 2010 r. Jego celem jest pomiar działalności 43 oddziałów ZUS w okresach kwartalnych, kończący się zestawieniem rankingu oddziałów. System oceny oddziałów pozwala na dokonanie oceny na podstawie wskaźników realizacji zadań (KPI) opisujących działalność w siedmiu obszarach: obsługa klienta, prowadzenie konta ubezpieczonego, prowadzenie konta płatnika składek, kontrola płatników składek, realizacja świadczeń długoterminowych, realizacja świadczeń krótkoterminowych, orzecznictwo lekarskie. W każdym z tych obszarów analizie poddawane są trzy typy wskaźników:

- wskaźniki sprawności koncentrujące się na terminowości obsługi wniosków oraz procencie obsłużonego wpływu spraw,
- wskaźniki jakości mierzące odsetek błędów oraz średni czas realizacji wniosków,
- wskaźniki efektywności finansowej obejmujące wskaźniki wydajności i kosztów jednostkowych.

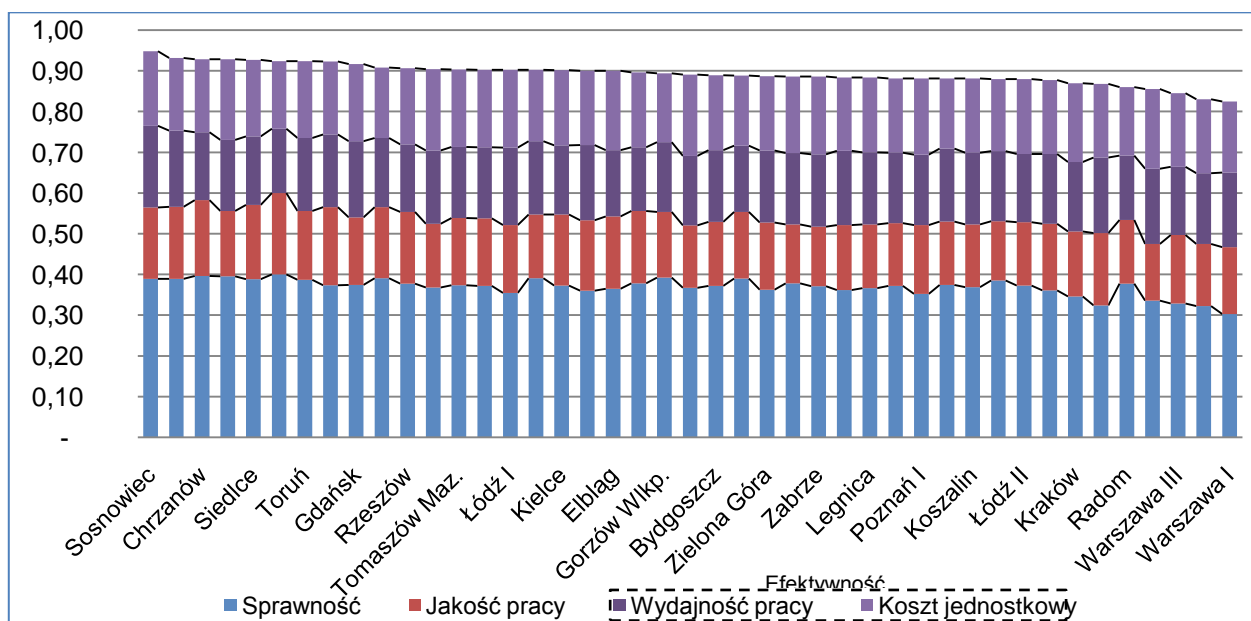
W rezultacie zastosowanych założeń oraz dyskusji przeprowadzonej z dyrektorami oddziałów powstała macierz wskaźników (tabela nr 2).

Na jej podstawie – po zastosowaniu całego systemu wag i normalizacji wskaźników do jednego miana, pozwalającego na sumowanie – powstaje ranking oddziałów. Ranking dla I kwartału 2012 r. przedstawia wykres nr 4.

Tabela 2. Macierz wskaźników

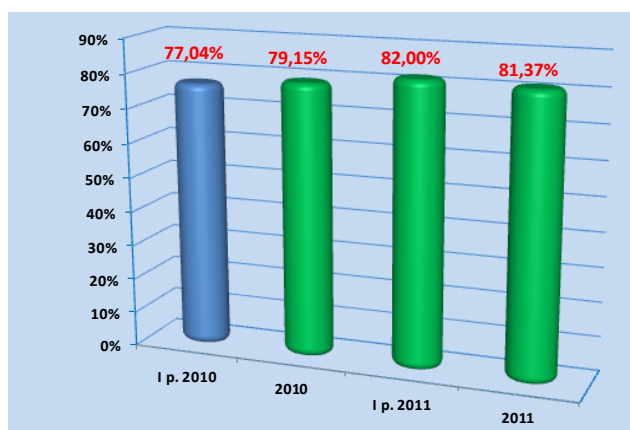
Obszar działalności	Obsługa klientów	Dochodowe		Kontrola płatników składek	Świadczeniowe		Orzecznictwo lekarskie	
		Ubezpieczenia i Składki	Realizacja dochodów		Długoterminowe	Krótkoterminowe		
SPRAWNOŚĆ	Dzienna obsługa klienta w Sali Obsługi Klientów (docelowo Czas oczekiwania klienta w SOK)	Obsługa postępowań wyjaśniających dotyczących błędów w dokumentach ubezpieczeniowych	Ściągalność	Realizacja zobowiązań ustawowych w zakresie kontroli płatników składek zatrudniających 21 i więcej ubezpieczonych	Terminowość realizacji wniosków emerytalno-rentowych	Terminowość wypłat świadczeń krótkoterminowych	Terminowość wydania orzeczeń rozpatrzonych w czasie do 45 dni	
		Terminowość wydawania decyzji w zakresie ubezpieczenia	Dochodzenie należności	Realizacja zobowiązań ustawowych w zakresie kontroli płatników składek, zatrudniających od 1 do 20 ubezpieczonych	Stopień realizacji wniosków emerytalno-rentowych	Terminowość wydawania decyzji i wyjaśnień dotyczących świadczeń krótkoterminowych	Kontrola zaświadczeń lekarskich	
JAKOŚĆ	Aspekt błędu	Błędnie wprowadzone dane ubezpieczeniowe	Wydawanie zaświadczeń dla ubezpieczonego	Uporządkowanie kont	Wynik finansowy kontroli płatników składek	Błędne decyzje dotyczące świadczeń długoterminowych	Nadpłaty w świadczeniach krótkoterminowych	Zmienione orzeczenia lekarzy orzeczników
	Aspekt czasu	Zasilanie systemu	Uporządkowanie kont potencjalnych emerytów	Zabezpieczenie zadłużenia	Wynikowość kontroli płatników składek	Czas realizacji wniosku o świadczenie emerytalno-rentowe	Wskaźnik realizacji wniosku o decyzję orzeczniczą lub wyjaśnienie	
EFEKTYWNOŚĆ FINANSOWA	• Wydajność w komórkach biznesowych							
	• Koszt jednostkowy linii biznesowej (przypadający na 1 zatrudnionego w linii biznesowej)							

Wykres 4. Ranking oddziałów ZUS dla I kwartału 2012 r.

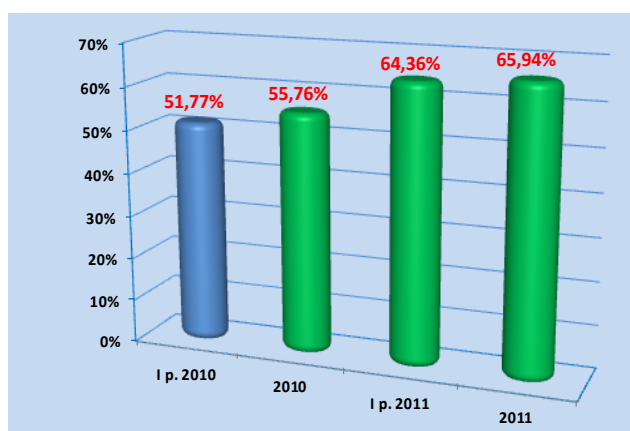


Na podstawie wyników osiąganych przez oddziały w płaszczyźnie sprawności i jakości utworzone zostały syntetyczne wskaźniki wykorzystywane przy pomiarze realizacji celu w perspektywie procesowej. Zmianę ich wartości na przestrzeni ostatnich dwóch lat (w okresach półrocznych) przedstawiają wykresy nr 5 i 6. Interpretacja wartości tych wskaźników jest dosyć skomplikowana (przez technikę normalizacji i sumowania), ale z punktu widzenia realizacji celu strategii ważny jest trend, który w przypadku obu wskaźników jest pozytywny. Oznacza to, że na przestrzeni stosowania systemu oceny sprawność i jakość procesów realizowanych przez oddziały ZUS rosła – szczególnie w przypadku jakości widoczny jest znaczący postęp. Jest to następstwem tego, że w krótkim okresie, przy braku możliwości zwiększenia zasobów, najbardziej 'zarządzalna', tj. podatna na decyzje zarządcze, jest kategoria jakości. Znacząca poprawa sprawności jest możliwa jedynie przy zwiększeniu zasobów lub zmianie technologicznej. Jak widać, wprowadzenie systemu oceny zaowocowało ukierunkowaniem na politykę jakości w oddziałach ZUS.

Wykres 5. Syntetyczny wskaźnik sprawności (narastająco rocznie)



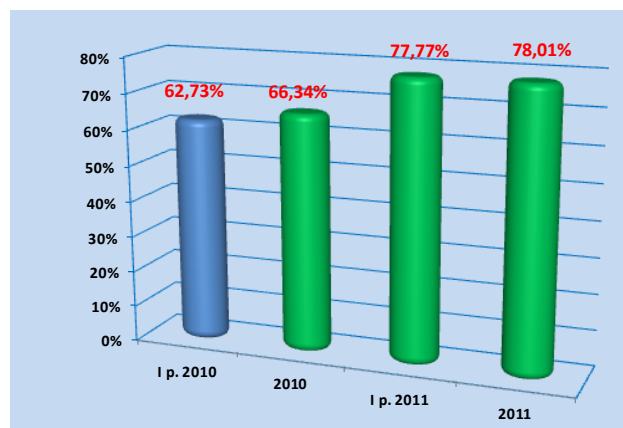
Wykres 6. Syntetyczny wskaźnik jakości (narastająco rocznie)



Cel główny z perspektywy klienta monitorowany jest za pomocą syntetycznego wskaźnika – również z systemu oceny. Zgodnie z oczekiwaną w strategii

tendencją wydajność w kolejnych okresach rosła, co przedstawia wykres nr 7.

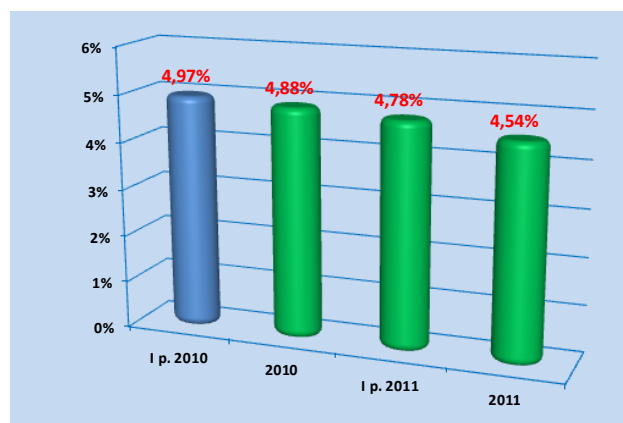
Wykres 7. Syntetyczny wskaźnik wydajności (narastająco rocznie)



Skok w wydajności między 2010 a 2011 r. wynikał ze zmniejszenia zatrudnienia w ZUS między tymi latami o ponad 600 osób, przy rosnącej skali wpływu rozpatrywanych spraw. Konieczność realizacji zwiększającego się zakresu zadań przy niższym zatrudnieniu wymusza konieczność reorganizowania zasobów pod kątem ich efektywniejszego wykorzystania. Jedną z metod uzyskania takiego efektu jest tworzenie centrów usług wspólnych, o czym szerzej w następnej sekcji.

Ostatnim już miernikiem w strategii jest poziom zmienności kosztów jednostkowych (na pracownika) między oddziałami. Zwracamy tutaj uwagę, że przedmiotem zainteresowania nie jest poziom bezwzględny wskaźnika kosztu jednostkowego, a jego zróżnicowanie wśród oddziałów. W ten sposób odeszliśmy od dyskusji nad poziomem finansowania, który corocznie rozstrzygany jest podczas debaty budżetowej. Pozwala to skoncentrować się na istocie nadzoru finansowego, czyli standaryzacji kosztów. Zmienność tego kosztu w ostatnich dwóch latach przedstawia wykres nr 8.

Wykres 8. Poziom zmienności syntetycznego wskaźnika kosztu jednostkowego (narastająco rocznie)



Ten malejący poziom zróżnicowania kosztów jednostkowych odzwierciedla efekty nie tylko samej

standaryzacji kosztowej poprzez nakładanie limitów, ale również standaryzacji procesów, wprowadzającej jednolite podejście do realizacji zadań (procedury, standaryzacja zasobów itd.). W tym rozumieniu jest to bardzo ciekawy wskaźnik obrazujący całokształt procesu standaryzacji w organizacji.

Inicjatywy proklienckie

Przedstawiony powyżej system pomiaru nie jest oczywiście siłą sprawczą poprawy wartości wskaźników na przestrzeni ostatnich dwóch lat – jakkolwiek praktyka stosowania systemu oceny oddziałów potwierdza prawidłowość, zgodnie z którą parametry obszarów poddane pomiarowi poprawiają się. Można powiedzieć, że pojawia się pewien efekt koncentracji uwagi – zarówno na poziomie centrali ZUS, jak i oddziałów – który ukierunkowuje działania i skutkuje poprawą wartości wskaźników. Najczęściej odbywa się to w ramach cyklu: (1) wprowadzenie wskaźnika, (2) standaryzacja na poziomie właściciela procesu, (3) standaryzacja na poziomie oddziałów. W fazie wprowadzenia wskaźnika do systemu oceny jego wartości są bardzo zróżnicowane między oddziałami, co z jednej strony wynika z różnej organizacji procesu i alokacji zasobów w oddziałach, a z drugiej – jest następstwem braku standaryzacji w podejściu do pomiaru zjawiska. Stąd w fazie standaryzacji na poziomie właściciela procesu odbywa się porządkowanie definicji i kategorii mierzonych we wskaźniku, co z kolei daje podstawę do standaryzacji przebiegu procesu. Na końcu, oddziały standaryzują wartość wskaźnika nie tylko w następstwie standaryzacji procesu, ale również poprzez wzajemny *benchmarking* wartości i wymianę dobrych praktyk. Ten ostatni element jest bardzo ciekawym skutkiem wprowadzenia systemu oceny, który oprócz mechanizmu konkurencji wprowadził zachęty do współpracy.

Chcielibyśmy na chwilę zatrzymać się na tym efekcie współpracy, ponieważ na początku wprowadzenia systemu oceny otrzymywaliśmy sygnały o nadmiernym konkutowaniu oddziałów między sobą. Wynikało to ze stworzenia mechanizmu motywowania finansowego (nagrody dyrektorów oddziałów są powiązane z miejscem w rankingu) oraz braku stałego punktu odniesienia dla wartości wskaźnika. Ponieważ wszystkie oddziały pracowały nad poprawą wskaźników, to w kolejnym kwartale mimo poprawy wartości własnych wskaźników nie musiało się to koniecznie przełożyć na poprawę miejsca w rankingu. W skrajnym przypadku niewielka poprawa wskaźnika mogła oznaczać pogorszenie miejsca w rankingu, ponieważ pozostałe oddziały poprawiły się w większym stopniu. Prowadziło to do poprawiania wartości wskaźników niezgodnie z racjonalnym rachunkiem korzyści i kosztów, tj. uzyskiwano niewielkie przyrosty wartości wskaźników kosztem dużego zaangażowania zasobów. Aby przeciwdziałać takiemu bodźcowaniu, wprowadzone zostały standardy dla wartości wskaźników, powyżej której to wartości oddział nie był premiowany przyrostem punktacji, czyli po osiągnięciu pewnego poziomu wartości

otrzymywało się maksymalną wartość punktów. Na przykład oddział, który osiągnął 95-procentowy wskaźnik uporządkowania kont płatników⁴ otrzyma tyle samo punktów co oddział, którego wynik w zakresie tego wskaźnika wynosi 97 proc., ponieważ standard został ustalony na poziomie 95 proc.

Wprowadzenie standardów okazało się szczególnie ważne w przypadku wskaźników jakości. Przed wprowadzeniem standardu każdy błąd powodował duży spadek wartości otrzymywanej punktacji. Wystarczyło, że w kolejnym kwartale liczba błędów zwiększała się o jeden, a liczba otrzymywanych przez oddział punktów do rankingu spadała kilkakrotnie. Było to następstwem tego, że faktycznie liczba błędów odnotowywana przez oddziały była bardzo mała i mimo akceptowalnego poziomu w większości jednostek prowadziła do wyrażenia ich różnicowania w rankingu. Ponadto zniechęcało to pracowników do wyszukiwania błędów z przeszłości i porządkowania spraw, co stoi w sprzeczności z budowaniem kultury jakości w organizacji i ukierunkowaniem na satysfakcję klienta.

W tym znaczeniu wprowadzenie standardów rozwiązało wiele bolączek związanych z systemem oceny. Po pierwsze wyznaczyło 'linię mety', czyli punkt powyżej którego kończy się wyścig a zaczyna się stabilizowanie wyniku. Po drugie, wprowadziło bodźca do pracy nad jakością – akceptując pewien poziom błędów na zasadzie prognozy istotności. W rezultacie obniżyło skłonność oddziałów do konkurowania, otwierając przestrzeń dla wymiany dobrych praktyk i współpracy, ponieważ po osiągnięciu standardu nie ma już wzajemnej rywalizacji. Warto również w tym miejscu zaznaczyć, że standard rozumiany jako określenie oczekiwanej wartości wskaźnika otwiera pewne możliwości zarządcze. Na przykład, w sytuacji wprowadzania nowych narzędzi można definiować nowe pułapy wartości jako standardy.

Powyżej pokazaliśmy realne oddziaływanie samego wprowadzenia systemu pomiaru na poprawę wyników, ale tak, jak zaznaczyliśmy na początku tej sekcji, to nie system oceny jest główną siłą sprawczą poprawy wskaźników, a realizowane w ZUS inicjatywy opisane w politykach obszarowych. Polityki te kaskadują ogólne cele *Strategii transformacji ZUS...* na konkretne cele dla poszczególnych departamentów/pionów centrali ZUS. Zostało opracowanych osiem polityk obszarowych, obejmujących pełen zakres działalności ZUS:

- Zarządzanie obsługą klienta;
- Zarządzanie systemem poboru dochodów oraz zarządzanie płynnością;
- Zarządzanie systemem realizacji świadczeń;
- Zarządzanie informatyką;
- Zarządzanie strukturą organizacyjną;
- Zarządzanie zasobami ludzkimi;
- Zarządzanie zasobami rzeczowymi (bez infrastruktury informatycznej);
- Zarządzanie informacją i wiedzą.

Każda z polityk obszarowych zawiera deklarację celów szczegółowych (w nawiązaniu do celów głów-

nych ze strategii) oraz plan konkretnych działań/-inicjatyw/projektów służących realizacji tych celów. Wszystkie polityki były przyjmowane w postaci uchwały zarządu, tak aby zapewnić spójność całego systemu zarządzania strategicznego. Warto tutaj wspomnieć, że rozliczenie realizacji polityk obszarowych pełni dla departamentów centrali ZUS analogiczną rolę jak system oceny dla oddziałów. Poniżej wybraliśmy najciekawsze z projektów realizowanych na poziomie polityk obszarowych, aby pokazać powiązanie działania z definiowaniem celów i rzeczywiste efekty projektów mierzone na poziomie mierników przypisanych do poszczególnych celów.

Celem głównym w perspektywie klienta jest zwiększenie stopnia elektronicznej komunikacji z klientem. Jednym z głównych projektów w tym obszarze jest stworzenie Platformy Usług Elektronicznych (PUE), obejmującej wdrożenie narzędzia kontaktu internetowego w postaci Nowego Portalu Informacyjnego (NPI) oraz utworzenie Centrum Obsługi Telefonicznej (COT). Oba systemy mają umożliwić załatwianie spraw w ZUS bez konieczności odwiedzania sali obsługi klienta. Portal internetowy został uruchomiony w czerwcu 2012 r., a COT funkcjonuje w ograniczonym zakresie funkcjonalności od marca 2012 r. Portal internetowy ZUS współpracuje z punktem dostępowym dla całej administracji (e-PUAP), i w momencie uruchomienia zawierał możliwość logowania w trzech rolach (płatnik, ubezpieczony oraz świadczeniobiorca). Z punktu widzenia ubezpieczonego można sprawdzić wpływ składek i obliczyć potencjalną emeryturę. Świadczeniobiorca może złożyć wniosek o zmianę danych adresowych czy przelewowych. W przypadku płatnika pojawiła się możliwość prowadzenia rozliczeń elektronicznie przez małe firmy, ponieważ duże wcześniej korzystały już z programu *Płatnik*. W przypadku COT, operatorzy telefoniczni mają wgląd w konto klienta po uprzednim uwiarygodnieniu swojej tożsamości. W sumie rozwiązania oferowane klientom przez ZUS mają potencjał systemów bankowości internetowej stosowanych już powszechnie w Polsce. W ciągu pierwszego miesiąca po uruchomieniu usługi zaufany profil konieczny do logowania na PUE założyło ponad 10 tys. podmiotów. Zapraszamy oczywiście Państwa do przetestowania funkcjonalności portalu ZUS.

Celem głównym w perspektywie procesów jest zwiększenie skuteczności realizowanych procesów, które mierzone jest syntetycznym wskaźnikiem jakości i sprawności. W tej perspektywie chcieliśmy zwrócić uwagę na inicjatywę, której celem jest zwiększenie zakresu spraw tzw. załatwianych od ręki. Projekt ten zakłada zwiększenie katalogu spraw, które klient może załatwić, tj. złożyć wniosek i otrzymać decyzję/zaświadczenie podczas jednej wizyty w sali obsługi klienta. Wymaga to z jednej strony wystandaryzowanych procesów, a z drugiej – uporządkowanych baz danych, do których mają dostęp pracownicy sali obsługi klienta. Ten ostatni aspekt jest bardzo ciekawy, ponieważ wymaga 'przeniesienia' części kompetencji *back office* na stanowiska obsługi klienta. W tym znaczeniu

pracownicy sali obsługi klienta stają się tzw. pracownikami merytorycznymi, którzy w zależności od specyfiki spraw przejmują część prac realizowanych w wydziałach dochodowych lub świadczeniowych. Konkretnym przykładem takiego podejścia są zaświadczenia o niezaleganiu, wydawane na wnioski płatników uczestniczących w przetargach (wymóg ustawowy) lub ubiegających się o kredyt. Ustawowy termin wydania tego zaświadczenia to 7 dni. W tej chwili ZUS wydaje ponad 95 proc. tych zaświadczeń od ręki (wskaźnik mierzony w systemie oceny). Analiza tego przykładu pozwoliła nam sformułować podejście do tworzenia wartości dodanej w ramach usług publicznych. *Wartość dodaną usługi publicznej definiujemy jako różnicę między poziomem świadczonych usług a poziomem wymaganym w regulacjach prawnych.* Poziom usługi może dotyczyć czasu realizacji, jak w przypadku wspomnianych zaświadczeń o niezaleganiu, ale równie dobrze może zostać zdefiniowany w odniesieniu do dowolnego parametru rozpatrywanej usługi (poziom błędów itd.). Maksymalizowanie tej różnicy przy danych zasobach może być mierzalnym kryterium wkładu instytucji publicznej na rzecz budowy satysfakcji klienta.

Celem głównym w perspektywie zasobów jest zwiększenie efektywności organizacyjnej mierzone syntetycznym wskaźnikiem wydajności z systemu oceny. W tym przypadku ZUS podjął się wdrożenia centrów usług wspólnych dla oddziałów. Do 2010 r. struktura oddziału ZUS – bez względu na jego wielkość – obejmowała taki sam zakres wykonywanych zadań oprócz kilku wyodrębnionych obszarów (m.in. poligrafia, ośrodki szkoleniowe czy realizacja umów międzynarodowych). Od 2010 r. rozpoczął się proces integracji niektórych zadań realizowanych w oddziałach albo na poziomie centralnym albo na poziomie regionalnym (kilka oddziałów). Awangardą w tym zakresie stały się centra informatyczne dedykowane bądź to zasobom programowym, bądź zasobom sprzętowym. Część kompetencji związanych z przetwarzaniem danych, realizowanych do tej pory w oddziałach, została scentralizowana. Z kolei opieka nad poszczególnymi aplikacjami wykorzystywanymi w pracy ZUS została scentralizowana i rozlokowana w różnych miejscach w kraju. Stało się to możliwe dzięki zdalnemu administrowaniu, które odmiejszcawia konieczność obsługi informatycznej. Przy opiece nad sprzętem zadanie koncentrowano w centrach regionalnych, które poprzez zarządzanie zakupami i kolejką zgłoszeń w większym regionie zwiększyły stopień wykorzystania służb informatycznych. Aby pokazać uzysk zasobowy z operacji tworzenia centrum usług wspólnych, warto przeanalizować proces tworzenia tzw. centrów komorniczych, których zadaniem jest obsługa wniosków komorniczych (zapytania o dłużników) dla regionu skupiającego kilka oddziałów. Na przykład oddział w Radomiu w 2012 r. przejął obsługę wniosków dla wszystkich trzech oddziałów warszawskich i oddziału w Siedlcach. W rezultacie takiej koncentracji zadanie jest realizowane przy wykorzystaniu zespołu pracowników

Podsumowanie

o około 30 proc. mniejszego niż w pierwotnym układzie, gdzie zadanie było realizowane we wszystkich oddziałach. Jest to szczególnie ważne w kontekście 'wyprowadzenia' pracy z ośrodków wielkomiejskich (jak Warszawa), gdzie pozyskanie pracowników jest znacznie droższe niż w mniejszych ośrodkach. O ile ten uzysk kosztowy nie jest wyraźnie widoczny dla klienta, to z całą pewnością efekt ujednoczenia i skrócenia czasu odpowiedzi jest wartością budująca satysfakcję klienta.

Celem w perspektywie finansowej jest kontrola efektywności finansowej, której skutkiem powinna być standaryzacja wydatków w przekroju oddziałowym. Jest to cel mniej widoczny z punktu widzenia klienta, ale – paradoksalnie – jego realizacja ma duży wpływ na wizerunek ZUS. Wynika to z tego, że grupa interesariuszy jest w przypadku ZUS znacznie szersza niż tylko klienci, ponieważ obejmuje parlament, rząd i tzw. opinię społeczną, których przedmiotem zainteresowania jest sposób gospodarowania środkami publicznymi. Jak pokazuje realizacja celu z perspektywy finansowej strategii, poziom standaryzacji wydatków oddziałowych jest bardzo wysoki i w ostatnich latach rośnie. Narzędziem utrzymania takiej dyscypliny jest *benchmarking* kosztów i zasobów prowadzony corocznie przez centralę ZUS. Dodatkowo, co kwartał koszty jednostkowe są monitorowane w systemie oceny oddziałów, a wdrożenie SAP umożliwiło praktycznie bieżące śledzenie kosztów w dowolnym układzie (rodzaje kosztów i miejsca ich powstawania). Ten nadzór finansowy znajduje przełożenie na system planistyczny, w ramach którego punktem odniesienia dla tworzonych limitów kosztowych są standardy kosztów z *benchmarkingu*.

Poprawa satysfakcji klienta jest również powiązana bezpośrednio z działaniami realizowanymi na poziomie polityk obszarowych – szczególnie z polityką obsługi klienta. Ciekawym przykładem jest tutaj uruchamianie właśnie w ZUS projektów tzw. tajemniczego klienta (*mystery shopping*), którego celem jest bieżące monitorowanie jakości usług świadczonych w sali obsługi klienta. W uproszczeniu projekt ten polega na kontrolowaniu pracowników poprzez fikcyjnych klientów zgłaszających się do obsługi ze skomplikowanymi przypadkami dotyczącymi bądź to przebiegu ubezpieczenia, bądź wniosku o świadczenie. Po tej wizycie oceniany jest sposób załatwienia sprawy, poprawność udzielonych informacji, stosunek do klienta i inne. Bazując na projektach realizowanych przez instytucje finansowe w Polsce, mamy nadzieję poprawić obsługę klienta we wszystkich sprawdzanych obszarach.

Powyżej podaliśmy tylko kilka przykładów projektów, których celem jest zwiększenie satysfakcji klienta w ramach mechanizmu jej budowania, przyjętego w strategii ZUS. System inicjatyw wsparty kompleksowym systemem pomiaru pozwala zarządzać satysfakcją klienta również w przypadku usług świadczonych przez jednostki administracji publicznej.

Orientacja na klienta realizowana przez ZUS jest wynikiem wdrożenia systemu zarządzania przez cele. Przy obsługowym charakterze zadań wykonywanych przez ZUS orientacja na cele skutkuje koncentracją uwagi na parametrach produktów/usług świadczonych przez Zakład. Mierzenie tych parametrów w trzech płaszczyznach (sprawność, jakość oraz efektywność finansowa) wymusza z kolei procesowe podejście do realizacji zadań, co daje podstawę do optymalizowania procesów pod kątem satysfakcji klienta. Pomocną koncepcją jest przy tym wartość dodana usługi publicznej, definiowana jako różnica między świadczonym poziomem usługi a jej minimalnymi wymogami określonymi przez prawo. Przyjęcie takiej filozofii pozwala na realizację inicjatyw/projektów odwołujących się zarówno do mechanizmu tworzenia satysfakcji klienta, jak i do koncepcji wartości dodanej. Naszym zdaniem pozwala to na aktywne zarządzanie zarówno satysfakcją klienta, jak i wizerunkiem organizacji publicznej. Warto w tym miejscu przywołać postulaty kontroli zarządczej, które formalnie wprowadzają do administracji publicznej mechanizmy zarządzania przez cele.

Obecna strategia ZUS zbliża się do końca, ponieważ jej horyzont planistyczny został określony na lata 2010–2012. W tej chwili trwają prace nad nowym dokumentem strategicznym na kolejny trzyletni okres 2013–2015. Dla zapewnienia kontynuacji procesu modernizacji ZUS struktura podstawowych celów zostanie utrzymana, największym *novum* będzie zdefiniowanie nowego zestawu celów, odnoszącego się do satysfakcji pracowniczej – tak aby utrwalić zmianę ZUS również poprzez zwiększenie stopnia akceptacji zmiany przez pracowników. Proces modernizacji ZUS w takim podejściu nabiera szerszego znaczenia, nieograniczającego się jedynie do narzędzi i technik, ale także odnoszącego się do stopniowej zmiany tego, co nazywane jest kulturą organizacji, czyli całokształtu zachowań i postaw dominujących w organizacji.

Przypisy

¹Strategia dostępna na stronie internetowej ZUS pod adresem <http://www.zus.pl/default.asp?p=2&id=3286>.

²Filozofia z dziedziny zarządzania, ukierunkowująca działanie pod kątem dążenia do ciągłego doskonalenia. Filozofia ta wywodzi się z japońskiego kręgu kulturowego; stosowana była m.in. przez Toyotę. Więcej na temat filozofii *kaizen* można znaleźć m.in. w: Imai M., *Gemba Kaizen. Zdroworozsądkowe niskokosztowe podejście do zarządzania*, Wyd. MT Biznes, Warszawa 2006.

³Według koncepcji R. Kaplana i D. Nortona – szczegóły m.in. w: *Strategiczna Karta Wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*. PWN, Warszawa 2007.

⁴Mierzone relacją zaświadczeń o niezaleganiu wydanych od ręki w stosunku do wszystkich zaświadczeń o niezaleganiu wydanych płatnikom składek.

Informatyka w procesie rekrutacji w Urzędzie Skarbowym w Elblągu

Program „Selektor”

Celem autorskiego projektu „Selektor” jest zapewnienie przejrzystej procedury w procesie rekrutacji kandydatów ubiegających się o zatrudnienie. Wypracowane narzędzie jest stosowane w II etapie naboru (selekcja do rozmowy kwalifikacyjnej z komisją), pozwala na elektroniczny sposób oceny testów sprawdzających wiedzę kandydatów do pracy oraz umiejętności szybkiego i bezbłędnego wprowadzania informacji.

W ustawie o służbie cywilnej określony został jedynie podstawowy kierunek działania w zakresie naboru. Dlatego też, aby usprawnić proces rekrutacji, w tym zapewnić identyfikowalność każdego procesu decyzyjnego związanego z naborem (w celu umożliwienia jego późniejszego odtworzenia), zostały opracowane procedury określające sposób postępowania przy prowadzeniu naboru, m.in. umożliwiające jednoznaczny identyfikację związanych z nim osób, dokumentów i zapisów, a także elektroniczny program do oceny testów sprawdzających wiedzę i umiejętności kandydatów do pracy. Zasady naboru zostały określone w zarządzeniu Naczelnika Urzędu Skarbowego.

Problem: logistyka

Z uwagi na to, że o większość stanowisk w urzędach skarbowych mogą się ubiegać kandydaci posiadający wykształcenie średnie, liczba nadsyłanych aplikacji dochodzi do kilkudziesięciu, a nawet przekracza sto. W związku z tym sam nabór jest dużym przedsięwzięciem logistycznym, szczególnie na etapie przygotowania, a następnie przeprowadzenia części pisemnej. Urząd dysponuje bowiem jedynie dwiema salami, które jednocześnie mogą pomieścić nie więcej niż dwadzieścia osób.

Zbieraniem ofert i ewidencjonowaniem danych o kandydatach zajmuje się pracownik Wieloosobowego Stanowiska Pracy ds. Kadr i Szkolenia. W Excelu, na formularzu „Ewidencja ofert” umieszcza dane o każdym kandydacie, takie jak: nazwisko i imię kandydata, adres zamieszkania, wiek, wykształcenie, dodatkowe kwalifikacje, status zawodowy. Tak przygotowany materiał służy zarówno komisji wyłaniającej kandydatów do pracy, jak i informatykom do tworzenia loginów w programie „Selektor” (loginy stanowią trzy pierwsze litery nazwiska i trzy pierwsze litery imienia pisane bez polskich znaków).

Komisja, powołana w celu wyłonienia kandydata, sprawdza oferty pod względem formalnym i kwalifikuje spełniających kryteria do dalszej części, odnotowując w ewidencji ofert wynik rekrutacji. Następnie pracownik Wieloosobowego Stanowiska Pracy ds. Kadr i Szkolenia zawiadamia osoby

zakwalifikowane o terminie, sposobie przeprowadzenia naboru oraz o zakresie testu.

Opisany wyżej etap naboru, przeprowadzany w sposób tradycyjny, jest najbardziej czasochłonny ze względu na liczbę zgłoszeń oraz związaną z tym liczbę danych podlegających weryfikacji w zakresie zgodności z wymaganiami na dane stanowisko. Weryfikacji tej nie można dokonać za pomocą żadnych dostępnych obecnie narzędzi informatycznych.

Analizie poddano zatem tę część procesu naboru, która obejmowała sprawdzenie wiedzy i umiejętności kandydatów. W ramach funkcjonującej procedury (instrukcja – *Nabór na wolne stanowiska w służbie cywilnej w Urzędzie Skarbowym w Elblągu*) dla potrzeb rekrutacji nowych pracowników stworzono elektroniczny system, służący do przeprowadzania teoretycznej części naboru, tj. rozwiązywania testów wiedzy oraz oceny umiejętności praktycznych, np. poprawności szybkiego pisania.

Tworząc to narzędzie wzięto pod uwagę następujące założenia.

- Zapewnienie całkowitej przejrzystości i obiektywności naboru;
- Zminimalizowanie czasu poświęconego na sprawdzanie testów.

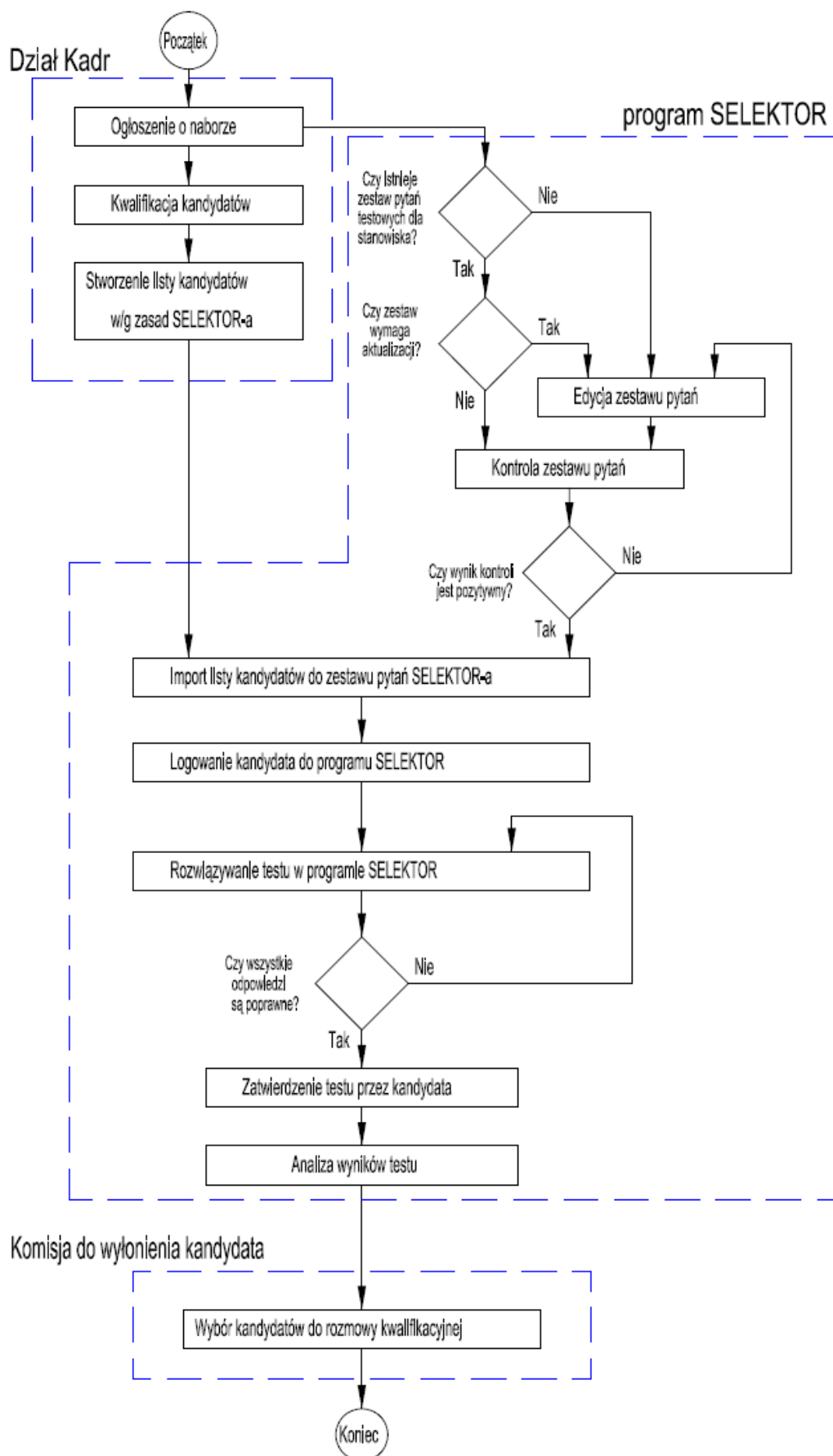
Program nazwany „Selektor” jest programem autorskim pracownika Wieloosobowego Stanowiska Pracy ds. Informatyki **Tomasza Dziemidowicza**. Spełnia oczekiwania pracowników urzędu zaangażowanych w proces rekrutacji i – co najważniejsze – jest chwalony przez kandydatów uczestniczących w naborach.



Budynek Urzędu Skarbowego w Elblągu

Fot. Urząd Skarbowy w Elblągu

Schemat. Proces naboru pracowników w Urzędzie Skarbowym w Elblągu



Jak działa „Selektor”?

Stanowiska komputerowe dla kandydatów są połączone w wyodrębnionej sieci z dedykowanym serwerem. Program ogranicza dostępność osób uczestniczących w opracowaniu pytań i zabezpiecza na serwerze gotowe testy. Pozwala na jednorazowe korzystanie z niego praktycznie nieograniczonej liczbie kandydatów (ograniczenia jedynie sprzętowe).

Aplikacja umożliwia przeprowadzenie testu i uzyskanie wyników w czasie przeznaczonym na jego rozwiązanie. Pozwala piszącym poprawiać błędy w czasie przeznaczonym na napisanie testu, uniemożliwia natomiast poprawianie ich po jego zatwierdzeniu (zakończeniu). Po zakończeniu kandydat poznaje uzyskany wynik – poprawne odpowiedzi zaznaczone są kolorem zielonym, a niepoprawne kolorem czerwonym. Każdorazowo przed przystąpieniem do napisania testu prowadzący tę część naboru informuje o oczekiwanym wyniku, który będzie istotny przy kwalifikacji kandydatów do rozmowy kwalifikacyjnej. Wyniki zawierają liczbę uzyskanych punktów lub czas wykonania testu, w zależności od rodzaju testu (wiedza lub szybkość bezbłędnego pisania).

Wykorzystanie tego narzędzia czyni proces bezstronnym, szybkim i nieobarczonym błędem.

Stałe etapy w wykorzystaniu „Selektora”, który powstał na bazie bezpłatnego PHP, MySQL, to:

- Opracowanie zestawu pytań i wzorca odpowiedzi. Istnieje możliwość przekopiowania i edycji zestawów pytań wykorzystywanych we wcześniejszych naborach;
- Wprowadzenie do „Selektora” testu jednokrotnego wyboru lub zadania mierzącego szybkość i poprawność (wraz z odpowiednim wzorcem odpowiedzi);
- Logowanie I – przypisanie osobie, która wyznaczona jest do testowania sprawności merytorycznej i funkcjonalnej (tester), loginu i hasła;
- Kontrola zestawu pytań przez testera;
- Logowanie II – przypisanie każdemu kandydatowi loginu i hasła poprzez import z komórki kandydatowej opracowanych w Excelu ofert;
- Rozwiązywanie testów, a w jego trakcie:

- możliwość odpowiadania na pytania bez zachowania kolejności,
- możliwość poprawiania wcześniej oznaczonych odpowiedzi,
- możliwość podglądu rozwiązanych testów i uzyskanego wyniku po zatwierdzeniu testu przez uczestnika naboru;

Tworzenie listy kandydatów według uzyskanych wyników;

Archiwizowanie wszystkich wprowadzonych do programu danych.

„Selektor” umożliwia także bieżące śledzenie uzyskiwanych wyników i poprawności napisanych przez kandydatów testów. W tym celu generowany jest raport w komputerze prowadzącego tę część naboru.

Rezultaty przeprowadzonego testu kandydatów są sortowane bezstronnie, oglądający nie ma możliwości ich zmiany.

Podgląd rozwiązanych testów kandydata wykorzystywany jest podczas prowadzonych rozmów kwalifikacyjnych (III etap).

Efekty wdrożenia projektu

Przed wdrożeniem projektu „Selektor” nabór kandydatów do pracy był czasochłonny. Stworzenie programu umożliwiło sprawne i przejrzyste przeprowadzenie II etapu rekrutacji, którego czas został skrócony o ok. 70 proc. Dzięki zastosowaniu omówionej procedury naboru urząd jest postrzegany przez kandydatów jako organizacja przejrzysta, gdzie o naborze decydują wiedza i umiejętności kandydata a nie znajomości i protekcja.

„Selektor” wykorzystany jest od 2008 r. we wszystkich naborach w Urzędzie Skarbowym w Elblągu. Program spełnił wszystkie założenia. Kandydaci uczestniczący w postępowaniu rekrutacyjnym narażeni są na niższy poziom stresu w związku ze znacznym skróceniem II etapu rekrutacji. Komisja rekrutacyjna fizycznie nie sprawdza testów, a decyzja o zakwalifikowaniu do III etapu podejmowana jest na podstawie wyników programu.

Anna Szaduro

Starszy specjalista,
Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Kadr i Szkolenia
w Urzędzie Skarbowym w Elblągu

← powrót

Administracja rządowa w procesie decydowania publicznego w Polsce

Rozmowa z prof. dr. hab. Grzegorzem Rydlewskim



Grzegorz Rydlewski

Profesor Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Zakładu Nauki o Państwie i Administracji Publicznej Instytutu Nauk Politycznych UW, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni

Łazarskiego. Specjalista w zakresie instytucjonalnych, proceduralnych i kadrowych problemów oraz jakości decydowania w instytucjach władzy i administracji publicznej państw europejskich.

W administracji rządowej pełnił funkcję m.in. sekretarza Rady Ministrów i szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także członka Rady Służby Cywilnej, konsultanta OECD (Paryż) i delegata Polski na Sesję Zgromadzenia Ogólnego ONZ (Nowy Jork) dotyczącą roli administracji publicznej w rozwoju społecznym.

Autor licznych publikacji na temat zmian w rządzeniu i decydowaniu publicznym, skutecznego działania w polityce oraz relacji między polityką i administracją publiczną w Polsce oraz innych państwach członkowskich Unii Europejskiej (m.in. *Rządzenie koalicyjne w Polsce* Warszawa 2000; *Rządowy system decyzyjny w Polsce*, Warszawa 2002; *O skutecznym działaniu w polityce*, Warszawa 2004; *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006; *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa 2009) oraz kierownik licznych projektów badawczych, których wyniki znalazły wyraz w zespołowych publikacjach (m.in. G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golać, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012 oraz *Decydowanie publiczne*, red. G. Rydlewski, Warszawa 2011).

□ Jakie są – Pana zdaniem – najważniejsze uwarunkowania administracji publicznej, które wpływają na jej funkcjonowanie?

Głównymi uwarunkowaniami mającymi wpływ na funkcjonowanie współczesnej administracji publicznej w Polsce są wyzwania wynikające z intensywnych zmian o charakterze jakościowym w sferze publicznej oraz impulsy związane ze wzrostem wymagań stawianych administracji przy równoczesnym dążeniu do racjonalizacji wydatków publicznych, wyzwajające potrzebę zwiększenia efektywności administracji. Oba te uwarunkowania

razem wzięte tworzą konieczność jakościowej modyfikacji w działaniu administracyjnym. Przenoszą one administrację – by użyć terminologii modnej w czasach Euro 2012 – do strefy jakości i otwarcia na nowe potrzeby.

Uwarunkowania te mają charakter stabilny i nie da się wobec nich zastosować znanej w administracjach całego świata taktyki przeczekania. Trzeba odszukać się w nowej rzeczywistości, w sposób jednoznaczny nakazującej odejść od koncepcji administracji władczej, traktowanej jako instrument ukierunkowany wyłącznie na wykonywanie prawa, na rzecz koncepcji administracji, która z jednej strony dostarcza usługi publiczne wysokiej jakości, a z drugiej – wycofuje się z tych obszarów, w których indywidualni ludzie i poszczególne grupy pośrednie z powodzeniem mogą poprowadzić swoje sprawy bez ingerencji administracyjnej, zaświadczeń, pozwoleń, licencji i koncesji.

W istniejącej sytuacji pojawia się silna potrzeba przemyślenia i wdrożenia dojrzałych, ukierunkowanych strategicznie polityk administracyjnych, pomyślanych i wykorzystywanych w praktyce jako narzędzie modernizacji administracji. Pozytywnie oceniam w tym kontekście wysiłek związany z projektami strategicznymi dotyczącymi sprawnego państwa i zarządzania zasobami ludzkimi w administracji. Ważne jednak jest, aby te projekty dopełnić stosownymi decyzjami, a następnie, aby stworzyć w odniesieniu do tych strategii skuteczny system wdrażania, monitorowania, ewaluacji i – jeśli trzeba – także wprowadzania niezbędnych korekt. Państwa nie stać, aby kolejny raz ważne projekty modernizacyjne wylądowały w zbiorze tzw. niedecyzji – tzn. decyzji podjętych, ale pozbawionych potwierdzenia w praktyce.

Dziś nie ma już wątpliwości, że w warunkach obecnego modelu konkurencyjności rola administracji zmienia się z obserwatora zmagania o lepsze zagospodarowanie zasobów i pełniejszą realizację potrzeb społecznych w aktywnego uczestnika działań współdecydujących o końcowym wyniku. By to mogło nastąpić potrzebne jest z jednej strony wyhamowanie ze strony polityków traktowania (w poszukiwaniu uzyskania poparcia społecznego) administracji jako „chłopca do bicia”, a z drugiej strony niezbędne jest wzmocnienie spójnych i sprawnych działań modernizacyjnych w sferze administracji oraz kształtowanie gotowości do zmian.

Obserwacje zebrane przez mój zespół badawczy, zreferowane m.in. w książce pt. *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, pokazują, że owe

działania mają kilka zasadniczych kierunków. Zmierzać one powinny przede wszystkim do:

- zmian systemowych w administracji (ukierunkowanych na dalszą decentralizację, dekoncentrację i regionalizację oraz zespolenie terytorialne),
- zmian w obszarze podmiotów administrujących (ukierunkowanych na lepsze wykorzystanie potencjału organizacji pożytku publicznego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych, a także na skorzystanie z dobrych doświadczeń innych państw w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego),
- profesjonalizacji kadr administracji (związanej m.in. z pełnym wdrożeniem do praktyki merytorycznych zasad rekrutacji, wartościowania i zarządzania oraz standardów etycznych),
- wzmocnienia bezstronności i odpowiedzialności (m.in. w ramach uporządkowanych relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi oraz poddania monitorowaniu zagrożeń konfliktem interesu),
- zwiększenia efektywności (m.in. przez poprawę zarządzania i koordynacji, pełniejsze wykorzystanie w podejmowaniu decyzji mechanizmów dialogu społecznego, upowszechnianie „kultury zarządzania projektami” w miejsce biurokratycznego administrowania oraz zadaniowe przeformatowanie zasad działania),
- zmian proinnowacyjnych (w ramach koncepcji „administracji uczącej się”, przy wykorzystaniu nowoczesnych technik informatycznych i komunikacyjnych),
- lepszego przystosowania do działania w sytuacji zmian i napięć (przez uelastycznienie rozwiązań, wzmocnienie zdolności działania w czasie rzeczywistym, lepsze zarządzanie ryzykiem i zarządzanie kryzysowe),
- lepszego przygotowania polskich organów i urzędów administracji w ramach europeizacji do aktywnej obecności w europejskiej przestrzeni administracyjnej.

Wspomniane badania pokazują, że w świetle aktualnych uwarunkowań punktami krytycznymi w działaniu administracji publicznej, w tym administracji rządowej, staje się zapewnienie niezbędnych zdolności w zakresie:

- pozyskiwania informacji i zarządzania tymi informacjami w czasie rzeczywistym,
- koordynacji programowej w perspektywie długookresowej, średniookresowej i operacyjnej,
- zapewnienia integralności i kreatywności w warunkach napięć związanych z licznymi, przeciwstawnymi i zmiennymi impulsami z zewnątrz oraz zakłóceniami wewnętrznymi,
- stworzenia układów synergicznego wzmocnienia między podmiotami działającymi w tym samym czasie i w tej samej dziedzinie z różnymi zadaniami szczegółowymi,
- zapewnienia sprawnej i monitorowanej implementacji podjętych decyzji.

□ Jak scharakteryzowałby Pan obecny system organizacji i funkcjonowania sfery publicznej w Polsce?

Kierowany przeze mnie zespół badawczy jest właśnie w fazie przygotowywania diagnozy sfery publicznej traktowanej jako środowisko działań decyzyjnych. Na sferę publiczną składa się system wartości, zasad, norm, podmiotów, relacji, rozwiązań kadrowych. Nie ma wątpliwości, co pokażemy niedługo w formie publikacji, że mimo procesu porządkowania rozwiązań normatywnych i wprowadzania do praktyki rozwiązań i standardów zasługujących na pozytywną ocenę i służących skupianiu wysiłku społecznego na najważniejszych zadaniach, sfera publiczna jest źródłem licznych napięć osłabiających naszą polską szansę.

Główne punkty krytyczne usytuowane są moim zdaniem w ostrych podziałach społecznych i politycznych dotyczących:

- wartości (związanych z trudnościami w uzgodnieniach między wartościami uniwersalnymi i partykularnymi),
- interesów (związanych z nieczystą działalnością grup interesu, patologicznymi zdarzeniami w sferze lobbingu, niedostatecznym stopniem zabezpieczenia ochrony najsłabszych),
- punktów odniesień (w perspektywie ponadpaństwowej, państwowej, lokalnej, regionalnej),
- relacji między faktami i ich wizerunkami publicznymi (co w dużej mierze wiąże się z autonomizowaniem się przekazów medialnych, które niejednokrotnie nie są już informacją o faktach, a same w sobie stają się kreatorem faktów).

Najważniejszym problemem jest, jak sądzę, trudność w wyodrębnieniu, przy oczywistych sporach i różnicowaniu, tych wartości, które jesteśmy skłonni jako społeczeństwo i liczące się podmioty instytucjonalne funkcjonujące w przestrzeni publicznej traktować jako nadrzędne, wyłączone z bieżącej gry interesów i doraźnych sporów politycznych. Nie ulega wątpliwości, że w tej dziedzinie w przestrzeni publicznej jest więcej zdarzeń charakterystycznych dla bezwzględnej walki niż merytorycznej konkurencji. Więcej jest z walki przeciw komuś niż starań na rzecz realizacji wartości wspólnych. Więcej jest monologów i bezkompromisowych ocen niż deliberacji i dialogu.

W sferze publicznej potwierdza się też znana prawda, że łatwiej zmienić doktrynę i przepisy niż przyzwyczajenia i świadomość społeczną. Dobrze widać to przykładowo w sferze partycypacji społecznej, która w praktyce wymaga nie tylko określonych regulacji prawnych (przepisów), ale i chęci oraz umiejętności skorzystania z tych przepisów dla celów społecznie pożytecznych.

Ładunek napięć w sferze publicznej niosą też różnorodne rozwiązania instytucjonalne i kompetencyjne, w tym w ramach administracji, które powodują koncentrację na obronie swojej pozycji, a nie służą wykorzystywaniu istniejących zasobów dla celów publicznych. Osobiście sądzę, że takich

przykładów można szukać między innymi w relacjach między członkami kierownictw ministerstw (sekretarzami i podsekretarzami stanu) i członkami gabinetów politycznych w tych ministerstwach, w stosunkach między ministerstwami i urzędami centralnymi administracji rządowej, czy też w relacjach między zespoloną administracją rządową i samorządową w województwie.

□ W jaki sposób zmienia się usytuowanie państw i rządów w zakresie decydowania publicznego w krajach europejskich w ostatnich dekadach? Jak na tle państw Unii Europejskiej oceniliby Pan model organizacji systemu decydowania publicznego w Polsce?

Jesteśmy świadkami zasadniczej zmiany modelu rządzenia. Proces ten zachodzi w sytuacji naruszonej równowagi, z trudnymi jeszcze do zdefiniowania wszystkimi kierunkami i konsekwencjami. Państwa oraz rządy i ich administracje w zakresie decydowania znajdują się współcześnie w swoistym przeciągu. Z jednej strony dają o sobie znać w tym przypadku uwarunkowania różnicujące: historia; ustrój polityczny; odmienne terytorialne i demograficzne cechy państw; zróżnicowanie sytuacji narodowościowej, kultury politycznej i prawnej społeczeństwa oraz standardów stosunków między rządem i opozycją. Z drugiej strony w państwach członkowskich Unii Europejskiej dają o sobie znać uwarunkowania unifikujące środowisko działań decyzyjnych. Chodzi tu w pierwszym rzędzie o: standardy demokracji, impulsy globalizacji, konsekwencje rewolucji informatycznej, wymagania integracji ponadnarodowej, wzrost znaczenia efektywności i jakości w konkurencji między państwami, wspólne zagrożenia i wyzwania o charakterze patologicznym, czy też mediatyzację i tabloidyzację sfery publicznej.

Państwo narodowe traci monopol na rządzenie. Zostaje usytuowane w sprawach rządzenia na pozycji gwaranta równowagi wewnątrzsystemowej w ramach układu współrządzenia:

- wielopoziomowego (z udziałem podmiotów ponadpaństwowych – politycznych i finansowych, państwowych – w tym innych niż rządowe, samorządu terytorialnego – znajdującego się w procesie umacniania na poziomie lokalnym i regionalnym);
- wielopodmiotowego (obejmującego obok instytucji publicznych organizacje pożytku publicznego i struktury komercyjne w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego),
- wielopasmowego (ze znaczną samodzielnością zjawisk politycznych i ekonomicznych oraz autonomizowaniem się zdarzeń i społecznych wizerunków owych zdarzeń).

W tym modelu nieprzydatna staje się koncepcja rządzenia zamkniętego w ramach „państwa administracyjnego”, z monopolem rządu na rządzenie. W nieunikniony sposób ulegała będzie osłabieniu hierarchiczność, wzmacniać się będzie sieciowość, zaś biurokratyczne rozstrzyganie wypierane będzie przez różne formy partycypacji i współdecydowania.

Rządy próbują się odszukać w tej nowej sytuacji, podejmując próby poprawy jakości i efektywności swoich działań decyzyjnych. W tej dziedzinie za dominujące prawidłowości uznać trzeba w perspektywie porównawczej:

- wzmocnienie pozycji szefa gabinetu ministrów w programowaniu, koordynacji i kontroli prac rządowych,
- rozbudowę instytucji tzw. centrum rządu i administracji na rzecz rządzenia,
- strategiczne wydłużenie horyzontu programowania prac,
- kształtowanie systemowych rozwiązań otwartego tworzenia polityki w ramach różnych form dialogu i konsultacji społecznych,
- wzmacnianie mechanizmów koordynacyjnych i kontrolnych,
- aktywne i profesjonalne informowanie opinii publicznej o zamiarach i wynikach działań decyzyjnych,
- kreowanie uporządkowanych i zarazem elastycznych relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi, ukierunkowanych na wzmocnienie zdolności współdziałania przy zachowaniu odrębnego statusu oraz kompetencji obu tych grup pracowniczych,
- wzmacnianie przejrzystości działań i rozbudowywanie blokad patologicznych następstw konfliktu interesu,
- ekonomizację działań powiązaną z budżetowaniem zadaniowym,
- uzupełnianie tradycyjnej kontroli ewaluacją i rozbudową systemów zarządzania jakością,
- kształtowanie specjalnych rozwiązań instytucjonalnych, proceduralnych i kadrowych dla potrzeb sytuacji nadzwyczajnych i kryzysowych oraz dla relacji z Unią Europejską.

Zmiany zachodzące w Polsce w dużej mierze mieszczą się w tych uniwersalnych kierunkach przekształceń. Trzeba jednak pamiętać, że w praktyce istotne znaczenie uzyskuje jakość kadr uczestniczących w tych działaniach. Oprócz zasad, ostateczny wynik decydowania uwarunkowany jest przez wiedzę, doświadczenie, zdolności myślenia strategicznego i innowacyjnego, umiejętności organizacyjne i komunikacyjne oraz poziom etyczny osób zatrudnionych w administracji rządowej na stanowiskach politycznych i urzędniczych. W decydowaniu publicznym podstawowe znaczenie uzyskują zdolności określające nie tylko treść, ale i styl działania. A tu warto pamiętać, że decydowanie publiczne to świat spraw złożonych i zmiennych oraz działanie najczęściej zespołowe, wymagające doskonalenia zdolności słuchania innych i wyciągania wniosków z błędów. To dziedzina, w której w polityce kadrowej trzeba mieć zdolność odróżniania ludzi zdolnych od ludzi zdolnych do wszystkiego. Sfera, w której zwykle to, co jest słuszne, najczęściej nie jest popularne, a kluczowe znaczenie ma staranny wybór czasu, środków i formy aktywności, zaś żelazną zasadą powinna być reguła: najpierw pomyśl, później działaj.

□ Jakie są główne bariery modernizacji administracji publicznej i centrum rządu, które wpływają na skuteczność i efektywność procesu decydowania publicznego? Jakie rekomendacje sformułowałby Pan w tym zakresie?

Każdy projekt modernizacji administracji wymaga zmobilizowania zasobów niezbędnych do zabezpieczenia tej zmiany na poziomie kreacji programowej (w sferze koncepcji), organizacyjnej (w sferze logistyki), formalnoprawnej (w sferze rozstrzygnięć normatywnych), prezentacyjnej (związanej z kształtowaniem zrozumienia i przyzwolenia ze strony tych, którzy mają w tej modernizacji uczestniczyć), finansowej (w krótkiej perspektywie zmiany muszą generować dodatkowe wydatki) i realizacyjnej (w sferze implementacji).

Zmiany w każdym przypadku następują w ukształtowanym środowisku instytucjonalnym, kompetencyjnym, personalnym, politycznym i społecznym. Ze swojej istoty, jeśli nie mają charakteru działań pozornych, naruszają one najczęściej istniejący układ interesów i przyzwyczajzeń. W sposób naturalny może to powodować sprzeciw i opór. Pojawia się w tym kontekście zadanie wzmocnienia potencjału zmiany. Doświadczenie uczy, że kompleksowa zmiana wymaga istnienia klarownego przywództwa i specjalnej infrastruktury instytucjonalnej oraz potrzebuje mobilizacji poparcia politycznego i szukania rozwiązań mogących liczyć na możliwie duże poparcie (nawet przez modyfikację niektórych propozycji szczegółowych o drugoplanowym znaczeniu).

Napięcia i błędy w procesach decyzyjnych mogą być zlokalizowane na wszystkich etapach tych procesów, od generowania inicjatywy, przez wybór konkretnego wariantu rozwiązania, nadanie wybranemu projektowi dojrzałej formy, fazę konsultacji i uzgodnień, ocenę formalnoprawną, rozstrzygnięcie decyzyjne, publiczną prezentację decyzji, po wdrożenie przyjętych rozwiązań. W przypadku działań decyzyjnych rządu dostrzegać trzeba, że w ostatnim okresie podjęto spory wysiłek zmierzający do uporządkowania fazy generowania inicjatyw, tak aby ograniczyć niebezpieczeństwo angażowania rządowej maszyny decyzyjnej w realizację przedsięwzięć niedopuszczalnych, zbędnych lub nieefektywnych. Wartościowe są także próby wzmocnienia merytorycznego charakteru procesu przekształcania inicjatyw w formalne projekty. Bardziej krytycznie ocenić trzeba podejście do konsultacji projektów, które powinny być traktowane jako ważny instrument legitymizacji przygotowywanych rozstrzygnięć oraz stosunek do produktów zakończonych już procesów decyzyjnych. W stopniu niedostatecznym wykorzystywany jest też w szczególności potencjał ewaluacji *ex post*. Nie ulega wątpliwości, że w sposób syste-

mowy podejmowane być powinny działania zmierzające do ustalenia faktycznych wyników osiągniętych w efekcie poszczególnych decyzji z punktu widzenia przyjętych w fazie planowania założeń. Zasadą powinno być tymczasem badanie po pewnym czasie każdej decyzji pod kątem kryteriów: stosowności, skuteczności, trwałości efektów, efektywności i użyteczności. Badanie takie powinno zmierzać między innymi do precyzyjnego zlokalizowania przyczyn decyzji niskiej jakości. Sprzyjać to powinno optymalizacji relacji wewnątrz systemu decyzyjnego i tym samym stanowić wsparcie dla kolejnych procesów decyzyjnych.

□ Jak ocenia Pan udział instytucji analityczno-doradczych typu *think tank* w rządowym procesie decyzyjnym i w procesie tworzenia polityk publicznych opartych na dowodach (*evidence-based policy*)? Jakie są Pana rekomendacje w tym zakresie?

W Polsce prawda, zgodnie z którą najlepsze wyniki w decydowaniu publicznym można osiągnąć poprzez wspólne wykorzystanie potencji wiedzy, doświadczenia i standardów etycznych jest dopiero we wstępnej fazie wprowadzania do świata praktyki. Oceniając rzecz w perspektywie porównawczej, nie ulega wątpliwości, że w wykorzystaniu instytucji analityczno-doradczych oraz znanych procedur merytorycznego ubezpieczenia decyzji publicznych jest wiele do zrobienia. Trzeba jednak dostrzegać, że mamy coraz więcej dobrych przykładów przełamywania izolacji między „podmiotami myśli” i decydentami. Powstaje w tej dziedzinie infrastruktura instytucjonalna, badacze zaczynają w przyspieszonym trybie przedstawiać swoje stanowiska w sposób przydatny w działalności praktycznej, o samym problemie zaczyna się więcej mówić oraz podejmowane są badania tego zagadnienia. Moim zdaniem – mam nadzieję, że się nie mylę – powstają warunki, aby decydent w sferze publicznej, który zastanawia się, co zrobić, albo jest w fazie odpowiedzi na pytanie jak zrealizować określony cel, uważał za oczywiste podjęcie próby sprawdzenia, co w danych sprawach mają do powiedzenia instytucje analityczno-doradcze, a także by wykorzystywał procedury tworzenia polityk publicznych na podstawie rozumowania odwołującego się do przesłanek osadzonych w świecie weryfikowanych faktów. Tak, jak i w innych dziedzinach, ważniejsze jest tu kształtowanie świadomości i przyzwyczajzeń. Nie można jednak także pominąć wyzwań związanych z koniecznością doprecyzowania w ujęciu normatywnym kwestii odpowiedzialności i bezstronności w działaniu instytucji analityczno-doradczych, w tym rozwiązania problemu odróżniania doradcy i eksperta oraz przedstawiciela grupy partykularnego interesu.

Rozmawiały Dorota Gdańska i Irena Jackiewicz



Czynniki zagrażające efektywnemu motywowaniu kadr w administracji publicznej



Piotr Lenik

Dr nauk ekonomicznych w dyscyplinie nauk o zarządzaniu. Dyrektor Wojewódzkiego Szpitala Podkarpackiego w Krośnie, wykładowca Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Krośnie; doradca w zakresie organizacji i zarządzania oraz marketingu. Autor kilkudziesięciu publikacji i opracowań naukowych, w tym książki „Motywatory pozapłacowe, czyli droga do nowej jakości pracowników. Przedsiębiorstwa i administracja publiczna”, która ukazała się nakładem Wydawnictwa Difin w 2012 r.

Członek Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Kadrami oraz Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa.

Motywacja urzędników i pracowników firm

Wśród teoretyków i praktyków od lat trwają dywagacje na temat tego, czy w zakresie motywacji do pracy urzędnicy różnią się od pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach; przykład stanowią badania P.E. Crewsona, D.J. Houstona czy G.A. Manna. Powstało nawet pojęcie „publicznej motywacji” (Public Service Motivation), opierające się na twierdzeniu, że pracownicy administracji publicznej powinni postępować zgodnie z misją, jaką ma pełnić dany urząd, odczuwając przy tym osobistą satysfakcję z wykonywania powierzonych obowiązków¹.

Analizując powyższą tezę, należy zdawać sobie sprawę z tego, że cele stojące przed przedsiębiorstwami są łatwiejsze do zmierzenia, bowiem jednym z podstawowych kryteriów efektywności jest zysk. Przed administracją publiczną stoi więcej celów jakościowych, a do ich zwymiarowania o wiele trudniej zastosować kryteria ekonomiczne. W urzędach wskaźniki finansowe, chociaż istotne, często ustępują miejsca misji społecznej, konkurencja rynkowa nie odgrywa tutaj takiego znaczenia jak w sektorze przedsiębiorstw, a realizowanie zarządzania publicznego przebiega na ogół w ramach ściśle określonych przepisów. Pomimo oczywistych różnic, trudno jednak poszukiwać jednoznacznych dowodów na to, że motywacja urzędników różni się zasadniczo od motywacji osób pracujących w firmach. W obu przypadkach motywacja pracowników wydaje się do siebie podobna, przy czym istnieją różne finansowe i prawne możliwości motywowania ludzi².

Warto przy tym zaznaczyć, że zarówno w jednym, jak i drugim przypadku niebagatelne rolę odgrywa

naczelne kierownictwo, które poprzez swoje zaangażowanie i postawy może osiągnąć zarówno pożądany efekt w postaci mocno zintegrowanego, efektywnego zespołu pracowników, jak również uzyskać zgoła odmienny rezultat – zdemotywować kadrę.

Motywy podejmowania pracy w urzędach

Nie wydaje się możliwe wypracowanie rozwiązania, które można byłoby nazwać modelowym systemem motywacyjnym, efektywnym w każdych warunkach, gotowym do zastosowania w dowolnej instytucji. Systemy motywacyjne mogą się różnić nawet w warunkach jednego urzędu i być odmienne w odniesieniu do poszczególnych obszarów i grup zatrudnionych. Tym niemniej wdrożone rozwiązania zawsze powinny być ukierunkowane na zachęcenie kandydatów do podjęcia pracy w danej instytucji, skłanianie ich do pozostawania w organizacji, a także do zaangażowania i efektywnej pracy, rozwoju zawodowego, współpracy, kreowania efektywnej kultury organizacyjnej oraz etycznych postaw i zachowań. Skuteczny i racjonalny system, skonstruowany w oparciu o zbiór założeń teoretycznych i rozwiązań praktycznych, stwarza perspektywę efektywniejszego osiągania zarówno celów organizacji, jak i indywidualnych celów jej członków.

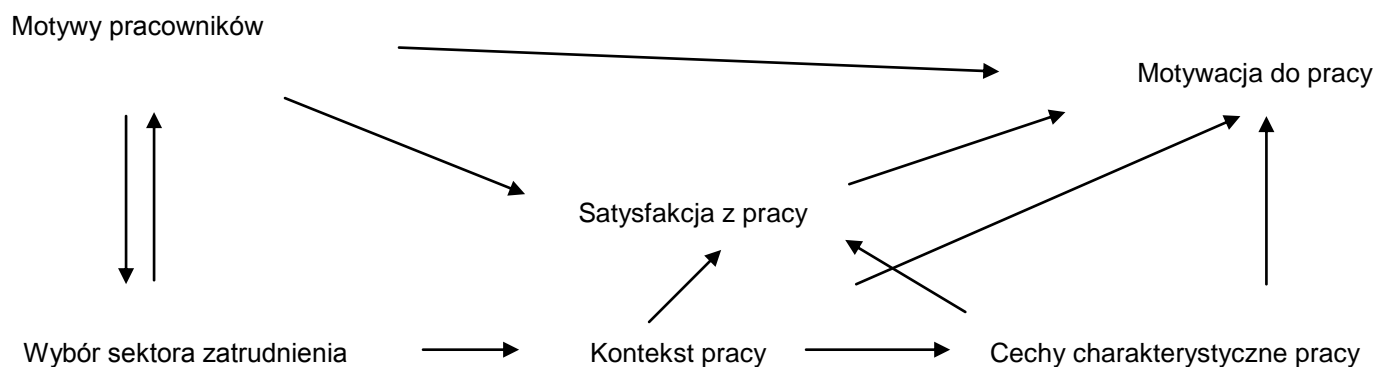
W motywowaniu fundamentalną rolę odgrywa dobór motywatorów. Pełna specyfikacja motywatorów jest trudna, prawie niemożliwa, bowiem motywować i demotywować może niemal wszystko. Jedne motywatory oddziałują długotrwale, inne mają charakter krótkotrwały. Jedne są powszechnie uważane za motywatory, inne są mniej dostrzegalne bądź nawet nie są uważane za elementy motywujące, choć wpływają na samopoczucie pracownika i efektywność jego pracy. Należy wręcz zaznaczyć, że w zasadzie trudno w organizacji odnaleźć obszary niemające wpływu na motywację pracowników.

Na motywację każdego pracownika ma wpływ wiele zindywidualizowanych czynników, oddziałujących bez względu na miejsce i rodzaj wykonywanej pracy. Można uznać, że są one „wyłączone spod jurysdykcji” pracodawcy, który ma niewielki wpływ na ich modelowanie. Na decyzje jednostek co do wyboru miejsca pracy w urzędzie mogą oddziaływać takie czynniki, jak: względna stabilność zatrudnienia i regulowany czas pracy w urzędzie (część osób ceni sobie ustabilizowany czas pracy i tryb życia), możliwość rozwoju zawodowego i osobistego, wpływ na sprawy publiczne (w wielu wypadkach można mówić o patriotyzmie lub poczuciu misji życiowej, ale nie należy również zapomnieć o przypadkach kierowania się np. niskimi pobudkami), prestiż pracy w urzędzie³, gwarantowane świadczenia socjalne i inne. Przekonania o zaletach pracy „na państwowej posadzie” są częste, szczególnie w słabiej rozwiniętych gospodarczo regionach kraju, gdzie ani

liczba miejsc pracy w sektorze przedsiębiorstw, ani też warunki pracy i płacy w firmach nie są imponujące. Kandydaci do pracy w urzędach mogą brać pod uwagę również takie czynniki, jak „praca jako taka”, którą Herzberg w swojej teorii uznał za jeden z sześciu głównych motywatorów, chęć usamodzielnienia się (dotyczy przede wszystkim młodych ludzi, jak i rozpoczynających życie zawodowe), tradycje rodzinne (oparte na etosie, ale również nie należy pomijać występującego problemu nepotyzmu) oraz inne. Można przyjąć, że te właśnie

czynniki, związane m.in. z bezpieczeństwem pracy i gwarancjami socjalnymi w sektorze publicznym tworzą swoisty fundament motywowania, zarówno potencjalnych kandydatów do pracy w administracji, jak i samych pracowników. Ów fundament wynika bardziej z ogólnych uwarunkowań instytucjonalnych i centralnych regulacji oraz z indywidualnych motywów ludzkich niż z postaw i zachowań kierownictwa urzędów. Podobnie rzecz ujmuje B.E. Wright⁴ (Rysunek 1).

Rysunek 1. Model motywowania pracowników w sektorze publicznym według B.E. Wrighta



Źródło: B.E. Wright, *Public-Sector Work Motivation: A Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model*, Journal of the Public Administration Research and Theory, Vol. 11, 4/2001, s. 562.

Ważną rolę w zakresie motywowania pracowników w administracji publicznej odgrywają motywy niezależne od wyników pracy, ale wpływające m.in. na emocjonalne przywiązanie pracowników do urzędu, satysfakcję z pracy, integrację wewnątrzorganizacyjną, identyfikację z miejscem pracy, lojalność, wzajemne zaufanie itd. Dlatego w nowoczesnych organizacjach funkcjonuje pakiet motywatorów niezależnych (tworzony przez motywatory o charakterze materialnym i niematerialnym oraz inne rozwiązania mogące poprawić skuteczność motywowania pozapłacowego) oddziałujących na wszystkich pracowników, a także przypisanych do wybranych stanowisk. Stanowią one „nagrodę” za przynależność do organizacji; ich rolą jest pozytywne wpływanie na wartości organizacyjne i motywację całej kadry. W przypadku oddziaływania tych motywatorów na efektywność systemu motywacyjnego znacznie wzrasta rola zarządzających. To samo dotyczy funkcjonowania przejrzystych procedur powiązanych z poszczególnymi etapami procesu kadrowego.

Efektywny system motywacyjny nie może dobrze spełniać swojej funkcji bez pakietu motywatorów płacowych i pozapłacowych powiązanych z wynikami bieżącej i okresowej oceny oraz obiektywnymi efektami pracy. W przypadku funkcjonowania motywatorów zależnych od wyników pracy, jeszcze większego znaczenia nabiera zaangażowanie kierownictwa – mowa tu m.in. o przejrzystych procedurach, promowanych postawach, a także intencjach, wiedzy i kreatywności zarządzających.

Łatwiej zdemotywować, czyli zagrożenia stojące przed kierownictwem

Motywowanie nie jest zadaniem ani łatwym, ani też niedziałającym automatycznie. Skuteczność w tym zakresie wymaga zarówno wiedzy i doświadczenia, jak i specyficznych predyspozycji i uzdolnień motywującego. Sprowadza się to m.in. do umiejętności rozpoznania i spełniania oczekiwań motywowanych, stymulowania określonych zachowań, a z drugiej strony – wygaszania jednych i wywoływania innych dążeń. Motywowanie jest więc procesem, który poprzez wywoływanie zmian w hierarchii potrzeb lub w systemach wartości ludzi, wywołuje i zmienia określone postawy pracownicze. Wymaga się tu efektywnego: porozumiewania się, dawania dobrego przykładu, stawiania wyzwań, zachęcania, uzyskiwania pożądanых reakcji, angażowania pracowników, delegowania obowiązków i uprawnień, rozwijania i szkolenia, informowania oraz sprawiedliwego nagradzania. Ważne jest zrozumienie rezultatu stymulowania motywacji pracownika, bowiem łatwo osiągnąć efekt odwrotny od zamierzonego i doprowadzić do jego demotywacji.

W praktycznym działaniu zbyt często traktuje się pracowników jak zbiorowość, nie dostrzegając różnorodnych indywidualności. Prawda natomiast jest taka, że to, co wywiera pozytywny wpływ na jednego pracownika, niekoniecznie musi być skuteczne wobec innego. W przypadku motywowania, zasada uniwersalnego traktowania rzadko się sprawdza. Tymczasem dosyć często można spotkać się z błędnym przekonaniem zarządzających, że wdro-

zenie systemu motywacyjnego samo z siebie spowoduje wzrost zaangażowania pracowników w realizowane przez nich zadania. Nic bardziej mylnego. Popelniając na pozór błahie błędy w motywowaniu kadry, można odnieść zgoła odmienny od planowanego efekt i na długo wszystkich zdemotywować.

Należy przyznać, że w dalszym ciągu w naszym kraju dominuje przekonanie o poczuciu związku między efektami pracy a szeroko rozumianym wynagrodzeniem płacowym. Brak takiej zależności może więc sprawiać, że część pracowników nie będzie się przykładać do swoich obowiązków. Jednak nawet najwyższe wynagrodzenie nie rozwiąże problemu efektywnego motywowania w dłuższej perspektywie czasu. Tam, gdzie nie ma nowoczesnych systemów motywacyjnych, w których występowałyby m.in. motywatory pozapłacowe, nie można oczekiwać w pełni satysfakcjonujących efektów pracy. System motywacyjny musi funkcjonować sprawnie; bezwzględnie powinien opierać się na obiektywnych kryteriach i przemyślanych rozwiązaniach. Sprawność funkcjonowania polega na przestrzeganiu pewnych zasad i eliminowaniu nieprawidłowości wypaczających skuteczność motywowania.

W kontaktach z pracownikami wymagane jest dotrzymywanie słowa. Pogwałcenie złożonych deklaracji lub nawet jednorazowe złamanie ustalonych zasad może spowodować powstawanie napięć w organizacji, na długi czas demotywując pracowników. Błędy popełniane wobec nowych pracowników to m.in. niewłaściwe wprowadzenie do obowiązków służbowych, brak jasno zdefiniowanego zakresu czynności oraz brak informacji na temat szerszego kontekstu funkcjonowania urzędu. Pracownik, nie otrzymując czytelnego zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, nie znając swojej roli w organizacji, może czuć się zagubiony i szybko stracić motywację. Często popełnianym przez zarządzających błędem jest składanie pracownikom nierealnych obietnic: czy to w kwestiach finansowych, czy też rozwoju zawodowego lub awansu.

Czynnikiem demotywującym może być także brak lub zły obieg informacji zwrotnej na temat pracy urzędników. Pracownicy mają prawo usłyszeć od swoich kierowników o tym co robią dobrze, a co budzi zastrzeżenia i wymaga skorygowania. Wszyscy potrzebują partnerskich relacji, w których będą traktowani jak osoby dojrzałe, gotowe zarówno do przyjęcia pochwały, jak i krytyki. Jednak krytyka źle przekazana lub dotycząca personalnie osoby zamiast problemu wymagającego rozwiązania, a także wyrażona w sposób świadczący o braku szacunku kierownika do ludzi lub przekazywana na forum publicznym – prowadzi do frustracji. Wytykanie pracownikowi słabych stron, przy braku umacniania go w tym, co jest jego mocną stroną, często powoduje zajęcie przez krytykowanego stanowiska obronnego, co może prowadzić do obniżenia motywacji. Silnym antybodźcem jest krytykowanie pracownika na forum publicznym. Po

takim incydencie pracownik, który w innych okolicznościach bez problemu zgodziłby się zostać po godzinach lub zrobić coś, co wykracza poza zwykłe obowiązki, może symulować swoją niewiedzę w danym obszarze lub być „bardzo zajęty” w sytuacji, gdy o przysługę poprosi osoba, która go wcześniej skrytykowała.

Brak umiejętności dzielenia się sukcesami przez kierownictwo, czy jednoosobowe zawłaszczanie pomysłów, wdrożonych rozwiązań i efektów cudzej pracy, stanowi duży czynnik demotywujący, szczególnie dla osób, których udział w konkretnym przedsięwzięciu był bezsprzeczny. Inny problem stanowi nieumiejętne delegowanie uprawnień. Zarządzający, bojący się zaufać swoim pracownikom, ingerując w najdrobniejsze ich czynności, a nieustannie kontrolując, pozbawiają motywowanych samodzielności. Brak zaufania do pracowników działa często jak „samospełniające się proroctwo”. Kierownik, z góry zakładając, że pracownik nie poradzi sobie z danym zadaniem lub wykona je źle, powoduje, że motywowany z czasem przestaje być odpowiedzialny i samodzielny. Podobnie, brak porozumiewania się przy podejmowaniu decyzji o losie pracownika lub powierzenie mu zadań bez jego udziału, może powodować u niego zanik szacunku, reakcję obronną, złość i obniżenie zaangażowania w wykonywane obowiązki. Ignorowanie wysuwanych przez pracowników sugestii i pomysłów wpływa także demotywująco, zwłaszcza przy braku jakiegokolwiek pozytywnej lub negatywnej reakcji na aktywność. W takiej sytuacji, pracownicy – szczególnie ci najbardziej kreatywni – mogą w przyszłości nie zgłaszać już własnych pomysłów, a nawet rozpocząć poszukiwanie innej pracy. Jeśli pracownicy nie będą odczuwali zachęty ze strony motywujących, może szybko zgasnąć w nich zapał. W pracy nie będą się identyfikowali z organizacją, będą czuli się wykorzystywani, niepotrzebni i bez wartości. Źródłem niezadowolenia pracowników może stać się również niedopasowanie zadań do ich aspiracji, zdolności czy kwalifikacji. Stawianie celów nieprecyzyjnie określonych, postrzeganych jako mało ambitne, ale również niewykonalnych lub nie logicznych, może powodować realizowanie ich bez zaangażowania, z niską motywacją⁵. Pod wpływem powyższych zachowań często może również dochodzić do tzw. syndromu strachu urzędniczego, odbierającego pracownikowi odwagę do podejmowania jakichkolwiek samodzielnych decyzji, sprowadzającego się do zaniku kreatywności i aktywności na polu zawodowym, a w konsekwencji – ograniczania się wyłącznie do wykonywania poleceń kierownika i pracy na minimalnych obrotach.

Truizmem jest twierdzenie, że wszelkie świadome zachowania nieetyczne działają antymotywacyjnie. Wśród nich można wymienić: konflikty, mobbing (*bullying*), molestowanie seksualne, romansowanie, szantaż, sabotaż w miejscu pracy, plotkowanie w miejscu pracy, kradzież, kłamstwo, inwigilację i donoszenie, znieważanie, zdradę, łapówkarstwo, protekcję i faworyzację, niewolnictwo w pracy⁶. Również faworyzowanie wybranych osób pozbawia

pracowników poczucia sprawiedliwości, zabija motywację, zmniejsza efektywność pracy, szacunek do kierownictwa i całej organizacji, jak również do innych współpracowników. Brak obiektywizmu obserwuje się m.in. podczas okresowego oceniania pracowników, ale również w realizacji bieżących spraw.

Złe rozpoznanie indywidualnych potrzeb pracowników jest istotnym czynnikiem obniżającym motywację. Oczekiwania pracowników mogą być bardzo różne: jedni oczekują podwyżki płacy, inni szacunku, a jeszcze inni – możliwości rozwoju zawodowego i osobistego.

Przyczyna występujących w motywowaniu nieprawidłowości może tkwić również w samych zarządzających. Braki kompetencji społecznych oraz inteligencji emocjonalnej menedżerów mogą powodować, że pracownicy są niezadowoleni, pracują

tylko dla płacy lub odchodzą do sektora przedsiębiorstw. To, że pracownicy nie wykorzystują wszystkich swoich możliwości, mają mniejsze efekty niż wynikałoby to z ich uzdolnień, wiedzy i środków technicznych dostarczonych przez urząd, często jest wynikiem braku wiedzy lub umiejętności ich szefów.

Co najbardziej demotywuje pracowników urzędów

Czynnikami mogącymi najskuteczniej na trwałe zdemotywować urzędników są zbyt niskie wynagrodzenie płacowe oraz oparcie panujących w organizacji stosunków na znajomościach. Do najważniejszych „antymotyatorów” zalicza się także: złe stosunki z bezpośrednim kierownikiem, niesprawiedliwe lub złe traktowanie, niestosowanie takich samych reguł wobec wszystkich pracowników, a także złe stosunki ze współpracownikami (tabela 1).

Tabela 1. Najistotniejsze czynniki demotygujące pracowników urzędów

Skala odpowiedzi: od 1 – „nieważne” do 7 – „najważniejsze”	Średnia
Zbyt niskie wynagrodzenie płacowe	5,88
Układy wewnętrzne oparte na znajomościach	5,88
Złe stosunki z bezpośrednim kierownikiem	5,86
Niestosowanie takich samych reguł wobec wszystkich pracowników	5,83
Niesprawiedliwe lub złe traktowanie	5,83
Złe stosunki ze współpracownikami	5,81
Brak szacunku ze strony kierownictwa	5,78
Zła atmosfera w pracy, konflikty interpersonalne, nieżyczliwi pracownicy i kierownicy	5,78
Nieetyczne zachowania naczelnego kierownictwa	5,70
Niedocenianie przez kierownictwo osiągniętych efektów w pracy	5,70
Brak zaufania wśród kadry	5,65
Niesprawiedliwy system ocen pracowniczych	5,62
Zła komunikacja interpersonalna lub jej brak	5,61
Przekraczanie kompetencji przez kierownictwo	5,59
Poczucie bycia niepotrzebnym	5,48
Konfliktowy współpracownik w jednym pokoju	5,47
Brak pewności zatrudnienia	5,45
Brak możliwości rozwoju zawodowego, udziału w kursach, szkoleniach itp.	5,29
Zły klimat – niepobudzający do zaangażowania i współpracy	5,26
Sprzeczne polecenia, zbyt wiele szczebli decyzyjnych	5,24
Brak szans na awans	5,08
Konieczność wykonania podobnej pracy przy mniejszej ilości zasobów	4,94
Ciągle zmieniające się priorytety	4,74
Zbyt krótkie terminy	4,74
Brak stabilności w organizacji (częste zmiany na różnych szczeblach zarządzania)	4,72

Źródło: Badania własne przeprowadzone w 39 polskich urzędach miast na prawach powiatu.

Ogólnie można stwierdzić, że urzędników najbardziej demotywują czynniki zależne od panującego w organizacji klimatu oraz od postaw naczelnego kierownictwa. Obiektywizm i życzliwość szefostwa oraz przejrzyste stosunki wewnętrzne mogą więc eliminować czynniki szkodliwe. Uzyskane dane potwierdzają tezę, że decydującą rolę w budowie skutecznego systemu motywacyjnego odgrywa naczelne kierownictwo. Gdy w urzędzie dominują czytelne, obiektywne procedury oraz panuje się nad otwartymi i ukrytymi konfliktami, jeżeli szef nie toleruje i sam nie umacnia układów opartych na znajomościach oraz nie stosuje znanej z „Folwarku zwierzęcego” Orwela specyficznej zasady równości – istnieje większe prawdopodobieństwo, że pracownicy będą efektywniej pracować.

Urzędników niezbyt demotywują krótkie terminy, ciągle zmieniające się priorytety oraz brak stabilności władzy. Są „uodpornieni” na nowe regulacje prawne, wzrost obowiązków i zmiany spowodowane cyklicznością wyborów. W urzędach na ogół nie ma problemu godzenia pracy z życiem osobistym, głównie z uwagi na normowany czas pracy. Dostycy wysoko pracownicy oceniają zaspokajanie potrzeb, na których realizację mają stosunkowo duży wpływ. Natomiast czynniki oddziaływania motywacyjnego leżące w gestii kierownictwa oceniane są jako pozostawiające sporo do życzenia. Pracowników urzędów, poza niskimi płacami, najbardziej demotywuje oparcie stosunków panujących w urzędzie na znajomościach, złe stosunki kierownictwa z pracownikami i niesprawiedliwe traktowanie. Często w urzędach brakuje też efektywnej komunikacji, działań integracyjnych, zaniedbany jest również ceremoniał organizacyjny. Urzędników najbardziej demotywują czynniki zależne od panującego w organizacji klimatu i od postaw naczelnego kierownictwa. Problemem jest tu m.in. styl kierowania kadry zarządzającej, który ma istotny wpływ na kształtowanie relacji w miejscu pracy. Należy przyznać, że w większości urzędów na niezadowolającym poziomie realizuje się funkcję kadrową. Pracownicy dostycy krytycznie oceniają też ogólną sytuację organizacyjną panującą w urzędach.

Należy podkreślić, że to od zarządzających zależy głównie, jak zaspokajane są oczekiwania pracowników, jak efektywnie funkcjonuje system motywacyjny, a także czy w urzędach motywowanie kojarzy się urzędnikom ze sprawiedliwością, przejrzystością i obiektywizmem, czy też nie. Naczelne kierownictwo urzędów musi sobie zdawać sprawę z tego, że to ono w dużej mierze kreuje postawy i zachowania pracowników. Zależne od oddziaływania zarządczego czynniki motywacyjne są najbardziej krytykowane. Podobnie rzecz się ma z brakiem podejmowanych działań w kierunku włączania pracowników do współdecydowania. Można wnioskować, że zdarzają się urzędy, w których dominuje przekonanie o nieomyślności naczelnego kierownictwa. Wówczas wizja szefostwa urzędu staje się jedyną „słuszną drogą”, a pomysły pochodzące z zewnątrz (spoza grona decydentów)

są odbierane jako próba ataku na „władzę”. Deformujący obraz, wbrew pozorom, mogą przynosić również sukcesy urzędów i instytucji w różnorodnych kampaniach, projektach czy konkursach zewnętrznych. Bez dobrych, panujących wewnątrz organizacji więzi, każdy sukces związany ze zdobyciem przez urząd nawet najbardziej prestiżowej nagrody zewnętrznej może stać się jedynie pomocny w kształtowaniu dobrego PR-u naczelnego kierownictwa. Pozostaje to jednak bez większego wpływu na podwyższanie efektywności pracy urzędników. Oczywiście, w dłuższej perspektywie czasu takie podejście nie tylko nie motywuje, lecz szkodzi pracownikom i urzędowi. W przedsiębiorstwach zaangażowanie całej kadry do kreowania sukcesu bardzo często daje pozytywne efekty, dlatego w przypadku administracji warto byłoby w tym względzie wykorzystać sprawdzone rozwiązania.

Warunkiem jest jednak opieranie się na transparentnych procedurach oraz stworzenie pozytywnego klimatu, płaszczyzny wzajemnego zaufania, pozytywnej konkurencji i proefektywnościowej atmosfery. Posiadana przez zarządzających wiedza na temat skutecznego motywowania, ich dojrzałość i postawy, w dużym stopniu kreuje zachowania urzędników. Stąd też – z punktu widzenia poprawy efektywności motywacyjnego oddziaływania na pracowników w polskich urzędach – bardzo ważny powinien być poziom kompetencji kadry zarządzającej (zwłaszcza w zakresie ZZL oraz umiejętności przywódczych).

Przypisy

¹Por. J.L. Perry, *Bringing Society w: Toward a Theory of Public Service Motivation*, Journal of Public Administration Research and Theory, 10 (2) 2000, s. 471–488.

²Por. P.E. Crewson, *Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect*, Journal of Public Administration Research and Theory, 7/1997, s. 499–518.

³Nie jest to jednoznacznie potwierdzone w badaniach. Według badań, praca urzędnika uważana jest za nudną i nieciekawą, ale równocześnie praca w urzędzie – za bardzo trudną do zdobycia (źródło: www.tns-global.pl). Według różnych rankingów, wśród najbardziej poważanych zawodów, pracownik urzędu znajduje się zawsze w niższych partiach tabel. Równocześnie coroczne badania pokazują, że w świadomości społeczeństwa wzrasta prestiż urzędnika; praca referenta w 1995 r. cieszyła się dużym poważaniem u 22 procent respondentów, w 1996 – 26 procent, w 1999 – 28 procent, a w 2009 – już u 44 procent (źródło: www.cbos.pl). Oczywiście do (od)budowy etosu urzędnika jest jeszcze bardzo daleka droga.

⁴Według Wrighta, składowe motywacji do pracy w sektorze publicznym można podzielić na dwa główne nurty: pierwszy ogniskuje się wokół cech charakterystycznych pracowników, natomiast drugi – skupia się na środowisku organizacji.

⁵Zdaniem P.F. Druckera, koncentracja na wymaganym minimum niszczy motywację (por. P.F. Drucker, *Praktyka zarządzania*, MT Biznes, Warszawa 2005, s. 325).

⁶Por. M. Bugdol, *Gry i zachowania nieetyczne w organizacji*, Difin, Warszawa 2007, s. 58–147.

Więcej na ten temat: „Motywatory pozapłacowe, czyli droga do nowej jakości pracowników. Przedsiębiorstwa i administracja publiczna”, Difin, Warszawa 2012 r.

Poprawy polszczyznę w urzędach

Eliza Czerwińska



pryjazny obywatelom”.

Starszy specjalista w Biurze Wojewody Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, inicjatorka i koordynatorka projektu „Poprawność języka polskiego w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie”, współkoordynatorka kampanii „Język urzędowy

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie od czerwca 2011 r. jest realizowany prekursoryski projekt, mający na celu promocję poprawnej polszczyzny w instytucjach publicznych oraz kształtowanie postawy odpowiedzialności pracowników administracji za jakość ich komunikacji z klientami. Dokonano analizy językowej 700 stron dokumentów. Trwa opracowywanie wyników tych badań, powstają raporty, których konkluzje są przedstawiane pracownikom wydziałów w formie prezentacji multimedialnych. Do Urzędu Wojewódzkiego dołączają inni, m.in. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, a projekt przerodził się w kampanię ogólnopolską.

Projekt „Poprawność języka polskiego w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie” zrodził się w pierwszej połowie 2011 r., po Kongresie Języka Polskiego, na którym zwrócono m.in. uwagę, że teksty urzędowe i prawne cechuje niezrozumiałość, spowodowana stosowaniem konstrukcji niepoprawnych gramatycznie i stylistycznie.

Idea podjęcia działań mających na celu doskonalenie kompetencji językowych pracowników administracji państwowej zyskała akceptację wojewody mazowieckiego **Jacka Kozłowskiego**, ówczesnej dyrektor generalnej Urzędu **Wiesławy Chojnackiej**, którą w 2012 r. zastąpiła na tym stanowisku **Halina Stachura-Olejniczak**. Wkrótce została zapoczątkowana współpraca środowiska administracji z językoznawcami z Uniwersytetu Warszawskiego. Roli konsultanta naukowego projektu podjął się prof. **Radosław Pawelec**, znawca polszczyzny urzędowej i prawnej.

Język dokumentów Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego

Praca nad projektem trwa od czerwca 2011 r. Najpierw został zebrany materiał badawczy, który stanowiły reprezentatywne teksty tworzone w poszczególnych wydziałach (z każdego pochodziło 20 dokumentów), wyselekcjonowane m.in. według kryteriów różnorodności tematyki i formy. Były to

kopie pism autentycznych, wysłanych do adresatów. Wszelkie dane osobowe zostały przysłonięte, zgodnie z wymogami ustawy o ochronie danych osobowych. Łącznie zostało zgromadzonych 700 stron rozmaitych dokumentów – od jednostronicowych pism po kilkudziesięciustronicowe decyzje administracyjne wraz z uzasadnieniami.

Teksty te zostały poddane analizie ze względu na zgodność z normą polszczyzny. Ocenie podlegały: poprawność odmiany wyrazów, doboru słów i łączenia ich w zdania, a także styl i pisownia. Wyniki analizy zostały zaprezentowane w formie multimedialnej podczas spotkania z dyrektorami urzędu, które odbyło się w listopadzie 2011 r.

Obecnie trwa kolejny etap projektu – opracowywanie szczegółowych raportów dotyczących języka każdej z jednostek organizacyjnych urzędu. Opisowi odstępstw od normy towarzyszą omówienie ich przyczyn i propozycje korekt. Celem analizy jest rozpoznanie tendencji w języku poszczególnych wydziałów, co może być podstawą do ukierunkowanego szkolenia, uwzględniającego cechy języka pracowników specjalizujących się w wykonywaniu określonych zadań.

Co ciekawe, najogólniejszą konkluzją analiz jest stwierdzenie związku pomiędzy typowymi błędami popełnianymi przez pracowników a rodzajem i tematyką opracowywanych przez nich dokumentów. Równie interesująca wydaje się obserwacja, że im więcej konstrukcji oryginalnych w tekstach, tym są one bliższe polszczyźnie standardowej, a więc naturalnej dla użytkowników. Dokumenty nasycone, niekiedy wbrew potrzebie, cytatami z aktów prawnych, cechują się nadreprezentacją wyrażen niepoprawnych i obecnością sztamowych, chybionych połączeń wyrazowych. W efekcie powstaje „język urzędniczy”, wyróżniający się występowaniem typowych błędów językowych w połączeniu z prawniczymi frazeologizmami. W najbardziej skrajnej postaci staje się on sztucznym kodem, mającym niewiele wspólnego z komunikowaniem czy nawiązywaniem dialogu. Co więcej, służy budowaniu murów między nadawcami – urzędnikami – a odbiorcami redagowanych przez nich pism i dokumentów – czyli całym społeczeństwem. Rodzi się pytanie, komu ma służyć taki język. Czy wyłącznie urzędnikom? Jaki jest zatem cel komunikacji? Czy, posługując się hermetycznym kodem, wypełniają wyłącznie „zobowiązanie ustawowe”, ignorując kwestię skuteczności formułowanego komunikatu, a w konsekwencji – lekceważąc odbiorcę? W efekcie tych rozważań pojawia się wątpliwość najbardziej ogólna, a zarazem elementarna: czy urzędnicy dostrzegają

związek pomiędzy jakością używanego przez nich języka a sprawnym zarządzaniem państwem?

Kampania

„Język urzędowy przyjazny obywatelom”

Projekt językowy w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim wzbudził życzliwe zainteresowanie mediów, które poświęciły mu liczne artykuły i materiały reporterskie. Informacje te dotarły do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym od dłuższego czasu narastało przekonanie o potrzebie rozpoczęcia publicznej dyskusji nad stanem urzędowej odmiany polszczyzny. Okoliczności sprzyjały nawiązaniu między oboma urzędami współpracy, która szybko zaowocowała koncepcją ogólnopolskiej kampanii „Język urzędowy przyjazny obywatelom”. Poparcia udzieliła jej rzecznik praw obywatelskich prof. **Irena Lipowicz**, wyrażając tym samym uznanie dla działań mających istotne, mimo że niewymierne, skutki dla społeczeństwa. W przygotowania włączyli się przedstawiciele Zespołu Społecznego Biura – **Dariusz Supel** i zastępca dyrektora **Stanisław Ćwik**, z ramienia Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego współkoordynatorką projektu została **Eliza Czerwińska**. Jako trzeci partner, reprezentujący środowisko znawców języka polskiego, do grona organizatorów została zaproszona Rada Języka Polskiego, której przewodniczący, prof. **Andrzej Markowski**, uznał kampanię za bardzo potrzebną. W przygotowania włączyła się także Fundacja Języka Polskiego. Współorganizatorami akcji zostali: Kancelaria Senatu RP i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, reprezentowana przez Departament Służby Cywilnej, odpowiedzialny za doskonalenie kompetencji zawodowych urzędników. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej objął nad projektem patronat honorowy.

Cele kampanii są następujące: zwiększenie świadomości językowej użytkowników polszczyzny urzędowej; zainicjowanie publicznej dyskusji nad stanem współczesnej polszczyzny oficjalnej; opracowanie programu warsztatów językowych dla urzędników; przygotowanie zestawu pytań sprawdzających kompetencje kandydatów na urzędników oraz opisanie normy odmiany urzędowej (oficjalnej) języka i szczegółowe, obszerne opracowanie standardów (szablonów) poszczególnych typów pism urzędowych. Organizatorzy zamierzają lobbować na rzecz wprowadzenia warsztatów języka polskiego do planu szkoleń urzędników oraz dodania pytań sprawdzających znajomość normy współczesnej polszczyzny do zestawu testów wykorzystywanych podczas rekrutacji w instytucjach publicznych.

Dyktando Urzędowe. Pierwszym wydarzeniem w projekcie „Język urzędowy przyjazny obywatelom” było Dyktando Urzędowe, zorganizowane 28 maja br. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Na sprawdzenie swojej znajomości polskiej pisowni odważyło się 40 osób: pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, Mazowieckiego Kuratorium Oświaty

i dziennikarze. Zmagali się oni z przygotowanym przez prof. **Radosława Pawelca** arcytrudnym dyktandem, dotyczącym cywilnoprawnych quasi-dylematów. W morderczym pojedynku z wyjątkami polskiej ortografii poległ niejeden. Krótka relacja o ekstraposzukiwaniach, które eksradca Mściwój Biedrzychowski prowadził wśród zszarzałych ustępów, wszerej i wzdłuż szerniałych stronice, obfitowała w takie ortograficzne rafy, jak pisownia rzeczowników z przedrostkami i połączeń wyrazowych z członami *niby, quasi (eksradca, niby-przepisy, quasi-dylematy)*, pisownia partykuły *nie* z przymiotnikami w stopniu najwyższym (*nie najmłodszy, nie najkrótszy*) oraz nazw własnych (*plac Na Rozdrożu, pałac Pod Blachą, plac Generała Sikorskiego, Pałac Namiestnikowski*). Urzędniczką, która w dyktandzie popełniła najmniej błędów, była **Anna Kowalik** z Wydziału Skarbu Państwa Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.

I Kongres Języka Urzędowego. W dniach 30–31 października br. w Kancelarii Senatu RP zostanie zorganizowany I Kongres Języka Urzędowego – spotkanie uczonych: znawców języka urzędowego oraz prawnego i prawniczego, m.in. językoznawców i prawników, oraz praktyków: przedstawiciele administracji publicznej wszystkich pionów i szczebli, a także tłumaczy dokumentów Unii Europejskiej. Wydarzenie to będzie poświęcone wymianie poglądów na temat obecnego stanu polszczyzny urzędowej. Zaproszenie do prowadzenia obrad przyjęli znani językoznawcy: prof. **Jerzy Bralczyk** i prof. **Jan Miodek**. Tematy referatów będą dotyczyły m.in. odpowiedzialności urzędnika za słowo, komunikatywności tekstu urzędowego w pismach do odbiorców – relacji między poprawnością zapisów prawniczych a zrozumiałością tekstu, języka komunikacji internetowej oraz kultury języka urzędowego. Głos zabiorą językoznawcy: prof. **Teresa Lizisowa**, prof. **Ewa Malinowska**, prof. **Ewa Kołodziejek**, prof. **Radosław Pawelec**, dr **Tomasz Piekot**, teoretycy prawa: dr **Agnieszka Choduń**, prof. **Maciej Zieliński**, i praktycy: **Eliza Czerwińska** z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, **Agata Kłopotowska**, szef Działu Języka Polskiego w Radzie UE, oraz przedstawiciel Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

W trakcie Kongresu odbędą się też dyskusje z udziałem prelegentów i słuchaczy. Oprócz omówienia najważniejszych problemów zostaną sformułowane propozycje rozwiązań, które należy wprowadzić, aby nastąpiła trwała poprawa jakości komunikacji w przestrzeni publicznej. Obrady zakończą się przyjęciem przez organizatorów: wojewodę mazowieckiego, rzecznika praw obywatelskich i przewodniczącego RJP, deklaracji wyznaczającej kierunki dalszych działań. Streszczenia wystąpień i wstępne, podstawowe informacje na temat polszczyzny urzędowej zostaną wydane w formie broszury, którą otrzyma każdy z uczestników Kongresu. W pierwszym kwartale 2013 r. jest planowana publikacja tomu pokongresowego, zawierającego wystąpienia prelegentów oraz dyskusyjantów.

Planowane działania. W ramach projektu językoznawcy z Uniwersytetu Warszawskiego opracują koncepcję szkoleń językowych dla urzędników. Będzie to pierwszy tego typu dokument, uwzględniający potrzeby administracji publicznej w zakresie doskonalenia znajomości polszczyzny. Możliwe będzie jego wydanie w formie broszury, co pozwoli na wykorzystanie opracowania jako podstawy programowej warsztatów, które zostaną wpisane do planu systematycznych szkoleń urzędników.

Organizatorzy mają także zamiar utworzenia strony internetowej poświęconej językowi w przestrzeni publicznej oraz kampanii „Język urzędowy przyjazny obywatelom”. Będzie ona platformą wymiany poglądów między wszystkimi użytkownikami języka polskiego, zatroskanymi o stan odmiany urzędowej oraz oficjalnej polszczyzny. Zostaną tam opublikowane informacje na temat przebiegu kampanii „Język urzędowy przyjazny obywatelom”. Na stronie ma się również znaleźć forum, pomyślane m.in. jako miejsce, w którym każdy

zainteresowany będzie mógł zamieścić przykłady tekstów niekomunikatywnych, a także wzorcowych ze względu na zrozumiałość i poprawność języka. Planowane jest również opublikowanie w Internecie miniporadnika językowego dla urzędników.

Szansę osiągnięcia założonych celów w istotny sposób zwiększa ścisła współpraca z mediami o charakterze ogólnopolskim. Działania i idee organizatorów spotykają się z życzliwym zainteresowaniem różnych redakcji, co znajduje wyraz w licznych artykułach prasowych oraz relacjach radiowych i telewizyjnych. Dyktandu Urzędowemu zostały poświęcone obszerne artykuły w prasie drukowanej i elektronicznej oraz materiały w radiowych serwisach informacyjnych. Deklaracje zaangażowania w kampanię złożyli: Program 1 Polskiego Radia, który objął patronat nad I Kongresem Języka Urzędowego, oraz partnerzy medialni projektu: „Serwis Samorządowy” Polskiej Agencji Prasowej i „Dziennik Gazeta Prawna”.

□



„Dyrektor generalny jako podwładny kierownika urzędu: Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministra, kierownika urzędu centralnego organu administracji rządowej, wojewody”

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, sierpień 2012 r.

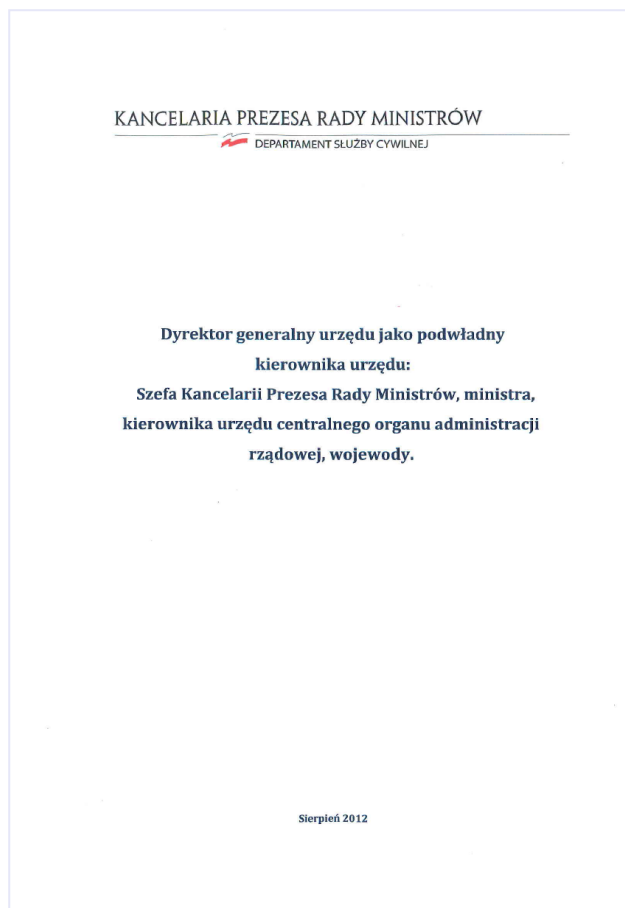
W sierpniu 2012 r. z inicjatywy Szefa Służby Cywilnej powstało opracowanie pt. „Dyrektor generalny jako podwładny kierownika urzędu: Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministra, kierownika urzędu centralnego organu administracji rządowej, wojewody” (ss.12).

Publikacja ta w sposób jasny i klarowny przedstawia wybrane zagadnienia związane z funkcjonowaniem stanowiska dyrektora generalnego urzędu oraz kształtowaniem jego relacji z bezpośrednim przełożonym – kierownikiem urzędu, tj. Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministrem, kierownikiem urzędu centralnego organu administracji rządowej lub wojewodą. Omawia również zasady współpracy z Szefem Służby Cywilnej na rzecz realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej.

Materiał ten, poza prawnymi aspektami odnoszącymi się do stanowiska dyrektora generalnego urzędu, zawiera praktyczne wskazówki dotyczące podejmowania działań w obszarach związanych z funkcjonowaniem tego stanowiska, co szczególnie może być przydatne w pracy osób sprawujących funkcje kierownika urzędu, członków korpusu służby cywilnej, którzy wykorzystują narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi w swojej codziennej pracy, a także osób zainteresowanych problematyką zarządzania, w szczególności zarządzania zasobami ludzkimi.

Opracowanie składa się z dziesięciu rozdziałów. Pierwsze dwa rozdziały poświęcono usytuowaniu i roli dyrektora generalnego urzędu oraz osoby go zastępującej. Następnie omówiono zagadnienia związane z obowiązkami wynikającymi z przynależności dyrektora generalnego urzędu do korpusu służby cywilnej. Rozdział czwarty i ósmy opisuje sposób sporządzania i wartościowania opisów stanowisk pracy dyrektora generalnego urzędu. W kolejnych rozdziałach zostały przedstawione zasady przeprowadzania naboru na stanowisko dyrektora generalnego urzędu wraz ze wskazaniem trybu obsadzania tego stanowiska oraz zmian i ustania na nim stosunku pracy. Uwzględniono

również zagadnienia odnoszące się do oceny okresowej oraz motywowania finansowego dyrektora generalnego urzędu. Ostatni rozdział poświęcono egzekwowaniu odpowiedzialności wobec dyrektora generalnego urzędu.



Publikacja została przekazana do kierowników urzędów, w których funkcjonuje stanowisko dyrektora generalnego urzędu.

Joanna Krawczyk

Naczelnik Wydziału Naboru w Służbie Cywilnej
oraz Kadr Wyższych Stanowisk w Służbie Cywilnej
Departamentu Służby Cywilnej KPRM

← powrót

„Komunikowanie strategii”

Phil Jones, Wolters Kluwer Polska, 2010 r.

Komunikowanie strategii (ss. 305) autorstwa Phila Jonesa to warta zauważenia pozycja, która ukazała się w 2010 r. nakładem oficyny wydawniczej Wolters Kluwer Polska. Książka podpowiada, jakie narzędzia i techniki można wykorzystać przy prezentowaniu strategii. Omówione przykłady bazują na doświadczeniach pochodzących z wielu organizacji różnych typów. Książka składa się z 11 rozdziałów oraz aneksu, w którym zaprezentowano charakterystyczne cechy i skuteczność różnych kanałów przekazywania informacji.

W rozdziale *Oni nie rozumieją strategii* Autor zwraca uwagę na wyniki badań, w świetle których prawie 9 firm na 10 nie realizuje w pełni strategii tak, jak zaplanowały. Opracowane strategie rozumie zwykle tylko niewielka część personelu (5-8 proc.). Dodatkowo, pracownicy nie darzą kadry zarządzającej wystarczającym zaufaniem (jedynie 36-40 proc. pracowników firm wierzy, że zarząd zawsze podaje prawdziwe informacje). Zdaniem Autora, strategia powinna być zaszczerpiona w umysłach pracowników, dotrzeć do ich serc (wzbudzać pasję, zaangażowanie), zachęcać do podjęcia działań zmierzających do jej realizacji. Prezentując krótko główne przesłania poszczególnych rozdziałów książki, Autor zwraca uwagę na różne znaczenie pojęcia strategia. Przykładowo pojęcie to może oznaczać: plan, pozycję, szerszą perspektywę, cel, podejście długoterminowe, wybór, politykę, wzorzec zachowania. Często pojęcia takie, jak strategia, strategiczny są używane dla podkreślenia, że coś jest ważne, istotne. Zdaniem Autora, pojęcia te są nadużywane, co prowadzi do nieporozumień i zakłóceń w komunikacji.

W rozdziale *Dziesięć herezji* Autor analizuje sposób myślenia o komunikowaniu strategii i najczęściej popełniane błędy w procesie jej komunikowania. Jego zdaniem należy pamiętać, że wbrew przekonaniu wielu menedżerów, pracownicy są inteligentni i godni zaufania. Menedżer nie powinien próbować sam rozwiązywać wszystkich problemów, lecz korzystać z potencjału pracowników. Należy mieć także świadomość, że komunikujemy się cały czas, a pracownicy sami wypełniają luki w komunikowaniu, często przy użyciu plotki. Strategia polega na zmianach i ulepszeniach i – zdaniem

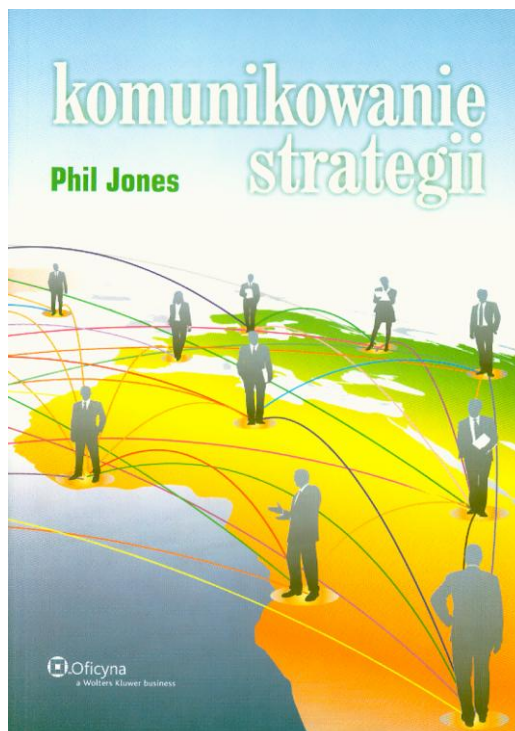
Autora – błędem jest nastawianie się na opór pracowników w przypadku wprowadzania każdej zmiany (ludzie nie lubią jedynie tych zmian i ulepszeń, które są źle wprowadzane). Autor jest przekonany, że strategia przyniesie pozytywny skutek wtedy, gdy trafi do przekonania pracowników.

Rozdział *Komunikacja: co, komu i dlaczego?* jest poświęcony przygotowaniom do komunikowania strategii. Autor zwraca uwagę, że istotnym zagadnieniem jest ustalenie, kogo chcemy poinformować o strategii (lista interesariuszy). Ważna jest też analiza przepływu informacji. Pomimo, że większość instytucji ma formalną strukturę organizacyjną, to komunikacja rzadko odbywa się wyłącznie przy wykorzystaniu sformalizowanych, hierarchicznych kanałów. Istnieje wiele nieformalnych sieci i związków, które ułatwiają sprawne działanie organizacji.

Istotne jest także uświadomienie sobie celu komunikacji, przeanalizowanie skuteczności istniejących kanałów komunikacji, wybór odpowiedniego terminu przekazu (nie należy rozpoczynać zbyt wcześnie, gdy przekaz nie jest jeszcze dostatecznie przygotowany, niemniej o projektowanych zmianach należy informować z wyprzedzeniem).

W rozdziale *Rozumienie i motywowanie zmiany* omówiono proces wdrażania zmian oraz opisano typowe nastawienie, motywacje i reakcje na ogłoszenie nowych strategii. Autor podkreśla, że informując o strategii, przekazujemy informację o zmianie. Stąd też, kreując zmianę, trzeba mieć sprecyzowany pogląd, jaki mechanizm (model zmiany) zostanie zastosowany.

Ułatwi to śledzenie postępu zmian. Omawiając wybrane modele zmian (rozrożnienie-zmiana-zamrożenie, zaangażowanie-włączenie się-dostosowanie, model zmiany w terapii rodzin opracowany przez V. Satir) oraz sposoby stymulujące zmianę (presja społeczna, logika, wpływ), Autor zwraca uwagę, że w procesie wprowadzania zmiany istotne są sposób myślenia oraz motywacje osób i organizacji wprowadzających zmianę (np. stosowanie wewnętrznego lub zewnętrznego punktu odniesienia, preferowanie określonego rodzaju nagród, postawa wobec niepowodzenia). Niezbędna jest także umiejętność rozładowywania emocji. Zdaniem Autora, rozpoczynając proces zmian, należy: uzmysłowić pracownikom sytuację w jakiej znajduje



się firma, okazać zaangażowanie, przedstawić przyszły sposób pracy, rozwijać i wspierać zaangażowanie w nowe wartości, wyeliminować opór, stworzyć presję społeczną w organizacji oraz zinstytucjonalizować nowe metody pracy.

Rozdział *Co na tym zyskamy?* koncentruje się na sposobie odbioru strategii przez różnych interesariuszy (np. personel, związki zawodowe i przedstawicieli załóg, klientów, dostawców, inwestorów, organy nadzorujące, organizacje polityczne i grupy nacisku). Zdaniem Autora, ważne jest poznanie ich punktu widzenia i motywacji, między innymi poprzez stosowanie technik poprawiających zdolność wczuwania się w drugą osobę (np. myślenie z perspektywy drugiego człowieka, opracowywanie archetypów osób). Istotne jest też uświadomienie sobie własnych motywacji i oczekiwań związanych ze strategią.

Rozdział *Opowieść o strategii* wyjaśnia w jaki sposób zaplanować i komunikować strategię, aby była postrzegana jako kompletna, spójna i ukierunkowana. Zdaniem Autora, w przypadku komunikowania strategii za pomocą wizji i misji należy zadbać, aby były one zrozumiałe dla wszystkich pracowników. Ważne jest stworzenie sugestywnej wizji przyszłości i odniesienie jej do określonego punktu w czasie. Istotne jest także przekazanie informacji o tym, co zostanie zrobione i z czego zrezygnowano, jakie są cele strategii i konsekwencje ich osiągnięcia, objaśnienie skutków finansowych wprowadzenia strategii oraz dokonanie wyboru czynników, które zostaną wykorzystane w celu kreowania zmian. Szczególnym czynnikiem wpływającym na zmianę jest system wartości organizacji. W opinii Autora, w przekazie systemu wartości najważniejsze jest, aby działania były spójne z wartościami, które wyznaje organizacja. Użytecznym narzędziem prezentacji jest mapa strategii.

W rozdziale *Opowiem Ci historię* zostały omówione techniki skutecznego informowania o strategii. Autor zwraca uwagę na wartość przekazu opartego na metaforach i cytatach. Metafory są użyteczne, gdyż dzięki nim ludzie muszą sami zinterpretować opowieść i stworzyć własne skojarzenia. Cytaty są skuteczne, gdyż pozwalają wygłosić stwierdzenie w sposób mniej bezpośredni. Zdaniem Autora, skuteczność prezentacji można zwiększyć poprzez nawiązanie kontaktu z grupą osób, której prezentowana jest strategia, oraz dostosowanie przekazu do sposobu myślenia, poziomu emocji i preferowanych przez odbiorców stylów mówienia (np. język wzrokowy, słuchowy, kinestetyczny, analityczny). W przypadku osób lub organizacji, które potrzebują walidacji z zewnątrz, ważne jest, aby prezentacja zawierała informacje porównawcze. Warto też zadbać o otrzymanie informacji zwrotnej, która pozwoli ocenić, czy nasze działania, przekaz są skuteczne.

W rozdziale *Zgrana kadra zarządzająca* skoncentrowano się na kadrze zarządzającej i jej roli w procesie przekazywania informacji o strategii.

Zdaniem Autora, kluczową kwestią jest, aby kadra zarządzająca przekazywała te same informacje. Rolą dyrektora naczelnego jest zadbać o to, aby kadra była zgrana, tak samo rozumiała strategię, mówiła jednym głosem. Wszelkie wiadomości dotyczące strategii powinny być zgodne ze sobą, niezależnie skąd pochodzą (ze strony internetowej, zebrań, oświadczeń dla prasy). Jeśli w przygotowywanie strategii zaangażowana była tylko część osób, to z planami na przyszłość powinni zostać zapoznani pozostali członkowie kadry zarządzającej. Pozwoli to wyeliminować niespójność w rozumieniu strategii i przekazywaniu informacji na jej temat. Ważne jest także, aby kadra zarządzająca myślała w kategoriach całej organizacji, a nie w kategoriach poszczególnych jej działów czy pionów (myślenie silosowe). Istotnym zakłóceniem w przekazie strategii jest brak zgodności między deklarowanymi a faktycznymi działaniami kierownictwa. Prezentowanie strategii (pracownikom oraz osobom z zewnątrz) jest rolą kadry zarządzającej.

W rozdziale *Firma w kajdankach* skoncentrowano się na przekazie informacji przez całą organizację. Autor wskazuje, że pomimo zgrania kadry zarządzającej, organizacja jako całość może wysyłać niespójny przekaz. Przyczyną może być niedostosowanie do strategii codziennej działalności organizacji, stosowanych w niej systemów, procesów, zasad. Przykładowo, badania pokazują, że w 60 proc. firm strategia nie znajduje odzwierciedlenia w budżecie. W organizacji może być także wdrażana nadmierna liczba projektów, które nie służą realizacji strategii. Za mało uwagi może być także poświęcane dyscyplinie w zarządzaniu projektami czy rekrutacji właściwych pracowników. Zdaniem Autora, źródłem procesów, praktyk czy zachowań, które ograniczają wdrażanie strategii, może być mentalność i historia organizacji.

W rozdziale *Rozwój i planowanie strategii komunikacji* zaproponowano model, w ramach którego można zaplanować komunikację strategii. Zdaniem Autora, w procesie planowania, tworzenia i wdrażania strategii można wyróżnić kilka faz. Autor zaliczył do nich analizę i planowanie strategiczne, projektowanie strategii i planowanie jej wdrożenia, uruchomienie strategii, kontynuację i zaangażowanie oraz instytucjonalizację strategii i stałe obserwowanie jej wyników. W opinii Autora, w każdej z wyżej wymienionych faz można wykorzystać pomysły, wskazówki, techniki w zakresie komunikacji omówione we wcześniejszych rozdziałach książki.

W rozdziale *Wnioski końcowe* Autor zwraca uwagę na ogromny wzrost zainteresowania nawiązywaniem kontaktów i współpracą za pośrednictwem Internetu. Serwisy, portale społecznościowe stają się często miejscem, gdzie sfrustrowani pracownicy rozładowują negatywne emocje. Zdaniem Autora, właściwe komunikowanie strategii, traktowanie pracowników z szacunkiem, okazywanie zaufania i umożliwianie im wniesienia swojego wkładu do strategii zwiększa szanse na odniesienie sukcesu.

Zaletą publikacji jest przystępny sposób prezentacji zagadnień. Każda część zawiera przykłady z praktyki, pytania i podsumowanie pozwalające raz jeszcze wrócić do omówionej kwestii. Książka ta może być interesująca nie tylko dla osób włączonych w proces planowania i wdrażania strategii, kadry zarządzającej, ale także dla

wszystkich osób zajmujących się procesem komunikacji w organizacji.

Ewa Puzyra

Radca generalny
w Departamencie Służby Cywilnej KPRM



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

