



Szanowni Państwo!

Administracja rządowa zyskała kolejny, po kodeksie etycznym, kierunkowy dokument wyznaczający standardy pracy członków korpusu służby cywilnej. 30 maja 2012 r. Szef Służby Cywilnej wydał zarządzenie nr 3

w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Załącznikiem do zarządzenia są standardy zarządzania, obejmujące obszary organizacji zarządzania zasobami ludzkimi, naboru i wprowadzenia do pracy, motywowania, rozwoju i szkolenia, a także rozwiązania stosunku pracy. Tematyce standardów poświęcimy kolejne, specjalne wydanie „Przeglądu...”, które ukaże się na przełomie lipca i sierpnia br.

Miło nam też poinformować, że Urząd Dozoru Technicznego, jako jedyna instytucja sektora administracji publicznej, otrzymał tytuł Idealnego Pracodawcy 2012 r. Gratulujemy i polecamy rozmowę z Prezesem Urzędu, którą publikujemy na s. 5.

31 maja br. Komitet Rady Ministrów zobowiązał Szefa Służby Cywilnej, we współpracy m.in. z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji oraz Ministerstwem Finansów, do wypracowania rozwiązań uelastyczniających system wynagrodzeń w służbie cywilnej. O pracach w tym zakresie będziemy Państwa informować na łamach „Przeglądu...”. Tymczasem, na s. 9–15, przedstawiamy analizę Departamentu Służby Cywilnej na temat zatrudnienia i wynagrodzeń w korpusie w 2011 r., a ponadto, na s. 16–18, dane dotyczące działań oszczędnościowych i wynagrodzeń w sektorze publicznym w czasach trudności gospodarczych w krajach OECD.

Podjęliśmy działania zmierzające do nowelizacji ustawy o służbie cywilnej. Projekt założeń w tej sprawie został skierowany przez Szefa Służby Cywilnej do Zespołu ds. Programowania Prac Rządu. Zakładamy m.in. redukcję obciążeń regulacyjnych dla urzędów, możliwość rekompensaty finansowej dla członków korpusu służby cywilnej za nadgodziny, uspołnienie zarządzania zasobami

ludzkimi w służbie cywilnej, a także korektę niektórych rozwiązań. Obecnie jest to jedyny projekt formalnie procedowany i nie obejmuje wyżej wspomnianych kwestii wynagrodzeń (o czym 21 czerwca br. informował „Dziennik Gazeta Prawna”, wprowadzając w błąd opinię publiczną).

Zakończyliśmy realizację dwóch projektów finansowanych ze środków unijnych, których efekty niektórzy z Państwa mogą dostrzec w swoich urzędach. W ramach pierwszego z nich, „Klient w centrum uwagi administracji”, w 100 urzędach wdrożono nowoczesne standardy obsługi, przeprowadzono szerokie badania satysfakcji klientów tych urzędów i opracowano poręczne karty usług, pomagające obywatelom poruszać się w sprawach urzędowych. Drugi – „Akademia Zarządzania Publicznego, etap II” – koncentrował się na poprawie efektywności komórek obsługowych: budżetu i finansów, kadr i szkoleń oraz zamówień publicznych w ministerstwach, urzędach centralnych i urzędach wojewódzkich. Dobrą praktykę z tego zakresu, polegającą na usprawnieniu zarządzania poprzez wypracowanie i zastosowanie informatycznego systemu rozliczania urzędu, przedstawia Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie (s. 21–22). Praktyczne narzędzia usprawniające pracę w każdym z trzech wymienionych obszarów udostępniamy wszystkim zainteresowanym urzędom (<http://dsc.kprm.gov.pl/audyt-organizacyjny-i-wdrozenie-uspraw-nien-zarzadczych>).

Na przykładzie Wyższego Urzędu Górniczego w Katowicach (s. 23–25) i Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie (s. 34–38) przedstawiamy przykłady zaimplementowania innego nowatorskiego narzędzia zarządzania, jakim jest strategiczna karta wyników. Publikację Roberta S. Kaplana i Davida P. Nortona „Mapy strategii w biznesie. Jak przełożyć wartości na mierzalne wyniki”, obejmującą to narzędzie, omawiamy na s. 39–41. Ponadto, w ramach dobrych praktyk zarządzania, Podlaski Urząd Wojewódzki prezentuje, znany już wielu z Państwa z praktycznego zastosowania i stale rozwijany, jednolity system elektronicznego zarządzania dokumentami (s. 26–33).

Dagmir Długosz

Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM
Redaktor Naczelny

SPIS TREŚCI

OD REDAKTORA NACZELNEGO

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

FORUM DYREKTORÓW GENERALNYCH

XIII posiedzenie Forum Dyrektorów Generalnych
Urzędów 3

RADA SŁUŻBY CYWILNEJ

Z prac Rady Służby Cywilnej 4

W ADMINISTRACJI

W gronie najlepszych! Urząd Dozoru Technicznego
wciąż wysoko w kolejnych edycjach rankingu
Idealny Pracodawca 5

Idealny Pracodawca 2012 r. Rozmowa z Markiem
Walczakiem – Prezesem Urzędu Dozoru
Technicznego 5

WIZYTY, SPOTKANIA, KONFERENCJE

Ukraińska delegacja w Polsce. Wizyta studyjna
w ramach projektu współpracy bliźniaczej „Wsparcie
rozwoju służby cywilnej na Ukrainie” 7

Współpraca polsko-ukraińska. Informacja o pro-
jekcie 8

BUDŻET I FINANSE

Zatrudnienie i wynagrodzenia w korpusie służby
cywilnej w 2011 r. 9

ADMINISTRACJA NA ŚWIECIE

Wynagrodzenia w sektorze publicznym w czasach
trudności gospodarczych. Doświadczenia państw
OECD 16

KADRY

Obowiązek podporządkowania się poleceniom
pracodawcy 19

DOBRE PRAKTYKI ZARZĄDZANIA

Nowoczesne zarządzanie. Elektroniczny System
Rozliczania Urzędu w Warmińsko-Mazurskim
Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie 21

Informatyka w procesie zarządzania urzędami
górnictwami. Usprawnienie procesu zarządzania
poprzez zastosowanie systemu SUZUG 23

Jednolity system elektronicznego zarządzania
dokumentami (EZD) w terenowej administracji
rządowej. Współpraca urzędów wojewódzkich z ini-
cjatywy Wojewody Podlaskiego 26

W kierunku zarządzania przez cele. Nowe sposoby
zarządzania w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim
w Warszawie 34

WARTO PRZECZYTAĆ

„Mapy strategii w biznesie. Jak przełożyć wartości
na mierzalne wyniki”. Robert S. Kaplan, David
P. Norton, Gdańsk 2011 r. 39

U. S. Department of Commerce Economic Deve-
lopment Administration. Przedruk z książki R.S.
Kapłana i D.P. Nortona „Mapy strategii. Jak
przełożyć wartości na mierzalne wyniki” 42

Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii. Przedruk
z książki R.S. Kapłana i D.P. Nortona „Mapy
strategii. Jak przełożyć wartości na mierzalne
wyniki” 45

„Decydowanie publiczne”. Praca zbiorowa pod
redakcją naukową Grzegorza Rydleńskiego,
Warszawa 2011 r. 47

„Związki zawodowe w Polsce. Aktualna sytuacja,
struktura organizacyjna, wyzwania”. Vera
Trappmann, 2012 r. 48

„Kryminalistyka na świecie”. Warszawa 2011 r. 50

REDAKCJA

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL

 powrót

INFORMACJA DLA AUTORÓW

Upzejmie 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.

XIII posiedzenie Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów

7 maja 2012 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyło się XIII posiedzenie Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów, którego głównymi tematami były: informacja Szefa Służby Cywilnej na temat stanu służby cywilnej, podsumowanie polskiej prezydencji w sieci EUPAN oraz informacja KSAP dotycząca pierwszego zatrudnienia absolwentów Krajowej Szkoły.

W swoim wystąpieniu Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński** przedstawił najistotniejsze dane dotyczące wynagrodzenia i zatrudnienia w służbie cywilnej w 2011 r., w kontekście przedłożenia Prezesowi Rady Ministrów „Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby i realizacji zadań tej służby w 2011 r. Minister poinformował również o pozytywnych wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli – „Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych”. Podziękował dyrektorom generalnym za zaangażowanie i codzienną pracę, dzięki której służba cywilna w ocenie Prezesa NIK prawidłowo spełnia swoją misję, a „Szef Służby Cywilnej i dyrektorzy generalni kontrolowanych urzędów prawidłowo wykonywali zadania wynikające z ustawy.”¹

Następnie dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Dagmir Długosz** podsumował polską prezydencję w sieci EUPAN. Przedstawił osiągnięcia polskiej prezydencji, w tym raport z badania „Efektywność dobrego rządzenia i etyki. Ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego”.

Ostatnią prezentację, zatytułowaną „Dyrektorzy generalni o KSAP – analiza odpowiedzi na pytania ankietowe”, przedstawił dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej **Jacek Czaputowicz**. Dyrektor zaprezentował pierwsze wnioski z ankiety skierowanej do dyrektorów generalnych urzędów.

W ostatniej, informacyjnej części Forum, dyrektor **Dagmir Długosz** przedstawił stan prac nad projektem zarządzenia Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej oraz planowane przedsięwzięcia szkoleniowe Departamentu Służby Cywilnej (POKL oraz szkolenia centralne) w 2012 r. Minister **Sławomir Brodziński** zapoznał dyrektorów generalnych urzędów z założeniami do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianach dotyczących naboru osób niepełnosprawnych do służby cywilnej w świetle obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej.

Przypis

Prezes NIK Jacek Jezierski – podsumowanie kontroli służby cywilnej, przeprowadzonej przez NIK pod koniec 2011 r.

Łukasz Wielocha

Główny specjalista w Departamencie Służby Cywilnej KPRM



powrót

Z prac Rady Służby Cywilnej

24 kwietnia 2012 r. odbyło się XXIX posiedzenie Rady Służby Cywilnej, któremu przewodniczył prof. dr. hab. **Krzysztof Kiciński**, wiceprzewodniczący RSC. W spotkaniu uczestniczyli: Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**, dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Dagmir Długosz** oraz przedstawiciele Departamentu Służby Cywilnej i Departamentu Prawnego KPRM.

Rada procedowała nad „Sprawozdaniem Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2011 r.”. Dokument został przedłożony – z prośbą o zaopiniowanie – przez Ministra-Członka Rady Ministrów, Szefa KPRM **Tomasza Arabskiego**. Sprawozdanie przedstawił Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**, który udzielił również szczegółowych odpowiedzi na pytania członków Rady postawione w ramach dyskusji nad dokumentem. Sprawozdanie zostało zaopiniowane pozytywnie.

Uchwała Rady Służby Cywilnej nr 66;

http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_nr_66_rsc.pdf.

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

Kierując się przepisami wynikającymi z ustawy o służbie cywilnej, członkowie Rady dokonali wyboru swojego przedstawiciela – **Karola Jene**, członka RSC – w celu obserwacji przebiegu postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2012 r.

Uchwała nr 67;

http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_nr_67_rsc.pdf.

Podczas kwietniowego posiedzenia RSC dokonano także podsumowania działań podejmowanych w ramach projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2008–2011. Projekty usprawniające działania administracji, realizowane przez DSC KPRM ze środków EFS, zaprezentował zastępca dyrektora DSC KPRM **Wojciech Michota**. Po zapoznaniu się z oceną sytuacji w przedmiotowym zakresie, przedstawioną przez Szefa Służby Cywilnej **Sławomira Brodzińskiego**, Rada poparła działania, finansowane ze środków POKL, ukierunkowane na dalszą modernizację administracji publicznej.

W zarządzonym przez wiceprzewodniczącego RSC prof. dr. hab. **Krzysztofa Kicińskiego** trybie obiegowym Rada przyjęła uchwałę nr 68 (2 maja 2012 r.), w której pozytywnie oceniła działania podejmowane w ramach projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2008–2011. Jednocześnie, dostrzegając w projektach współfinansowanych z EFS potencjał do systemowego oddziaływania na funkcjonowanie polskiej służby cywilnej oraz doceniając efektywność dotychczasowych działań Szefa Służby Cywilnej w za-

kresie zapewnienia dalszego korzystania z tego narzędzia realizacji ustawowych zadań, wyraziła poparcie dla starań podejmowanych w tym zakresie.

Uchwała nr 68;

http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_nr_68_rsc.pdf.

Ponadto Rada Służby Cywilnej – również w zarządzonym przez wiceprzewodniczącego prof. dr. hab. **Krzysztofa Kicińskiego** trybie obiegowym – rozpatrzyła kandydaturę, a następnie skierowała uchwałę nr 69 z 11 maja 2012 r. **Józefa Rackiego**, członka RSC, jako jej przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu procesu naboru przeprowadzanego na stanowisko prezesa Urzędu Transportu Kolejowego.

Uchwała nr 69;

http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_nr_69_rsc.pdf.

Z dniem **26 czerwca 2012 r.** Prezes Rady Ministrów **Donald Tusk** powołał na członków Rady Służby Cywilnej: **Macieja Granieckiego**, dr. hab. **Jolanę Itrich-Drabarek**, dr. hab. **Barbarę Jaworską-Dębską**, dr. hab. **Stanisława Mazura** oraz **Wojciecha Nowickiego**. Uroczystego wręczenia nowym członkom RSC aktów powołań dokonał w imieniu Premiera Minister-Członek Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów **Tomasz Arabski**.

Skład Rady Służby Cywilnej: <http://dsc.kprm.gov.pl/sklad-rady-sluzby-cywilnej-0>.

Podczas XXX posiedzenia RSC, któremu przewodniczył prof. dr. hab. **Krzysztof Kiciński**, wiceprzewodniczący Rady, omówiono m.in. następujące punkty:

- wyrażenie opinii w sprawie „Sprawozdania z wykonania art. 17 ustawy budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (DzU nr 29, poz. 150)”,
- wyrażenie opinii w sprawie proponowanego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w zakresie służby cywilnej na 2013 r.,
- wyrażenie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw,
- informację przedstawicieli Ministerstwa Finansów na temat realizacji zadań związanych z obsadą stanowisk dyrektorów izb skarbowych oraz stanowisk naczelników urzędów skarbowych.

Ponadto Rada zmieniła postanowienie z kwietnia br., wybierając w celu obserwacji przebiegu postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2012 r. dr. hab. **Barbarę Jaworską-Dębską**.

Szczegółowa relacja przebiegu XXX posiedzenia zostanie przedstawiona w następnym numerze „PSC”.

Anna Prażuch

Główny specjalista w Departamencie Służby Cywilnej
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

W gronie najlepszych!

Urząd Dozoru Technicznego wciąż wysoko w kolejnych edycjach rankingu Idealny Pracodawca

Gratulujemy!

16 maja 2012 r. w Warszawie odbyła się gala Universum Student Awards 2012, podczas której został ogłoszony ranking Idealnych Pracodawców 2012 w następujących kategoriach: Biznes, Inżynieria, IT, Nauki humanistyczne i Nauki ścisłe. Przedstawiciele zwycięskich firm otrzymali prestiżowe statuetki i dyplomy. Gośćmi uroczystości byli najlepsi, według polskich studentów, pracodawcy oraz specjaliści Human Resources (HR) i Employer Branding (EB) z czołowych firm działających na rynku.

Idealnych Pracodawców wskazała grupa ponad 18 tys. studentów. Zostali wyłonieni na podstawie badania Universum Student Survey, prowadzonego wśród studentów najlepszych uczelni w kraju.

Na 9. miejscu w kategorii Inżynieria uplasował się Urząd Dozoru Technicznego. Pełny ranking Universum Top 100 dostępny jest na stronie www.universumglobal.com.

← powrót

Idealny Pracodawca 2012 r.

Rozmowa z Markiem Walczakiem – Prezesem Urzędu Dozoru Technicznego



**Marek
Walczak**

Prezes
Urzędu Dozoru
Technicznego

❑ Panie Prezesie, w jaki sposób Urząd Dozoru Technicznego znalazł się w rankingu Idealny Pracodawca?

Czy można samemu zgłosić się do tego konkursu?

Z informacji, jakie posiadam, ranking Idealnych Pracodawców jest niezależnym badaniem, przeprowadzonym przez firmę Universum na podstawie kilkunastu tysięcy ankiet respondentów, w tym przypadku studentów. Zwróciłem również uwagę na to, że badania te są prowadzone w niemal 30 krajach, a łącznie bierze w nich udział ponad 280 000 studentów. Firma nie może sama zgłosić się do tego badania. To osoby biorące w nim udział wskazują idealnych pracodawców.

Znalezienie się wśród dziesięciu najlepszych pracodawców w Polsce bardzo nas cieszy, szczególnie, że po raz kolejny jesteśmy jedyną instytucją sektora administracji publicznej, a nawet jedyną firmą ze stuprocentowym udziałem Skarbu Państwa, spośród wszystkich organizacji wyróżnionych w tym badaniu. Jednak miejsce to jest jednym z naszych gorszych wyników... W ubiegłym roku w badaniu opinii Profesjonalistów uzyskaliśmy najwyższy wynik, zajmując trzecie miejsce.

Urząd Dozoru Technicznego już od kilku lat plasuje się w ścisłej czołówce najlepszych pracodawców w Polsce, zarówno w kategorii ogólnopolskiej, jak i ściśle dotyczącej naszej branży, czyli inżynieryjnej. Pierwszą nagrodę i tytuł Solidny Pracodawca Roku Urząd Dozoru Technicznego otrzymał w 2008 r. Od 2009 r. do chwili obecnej jesteśmy w badaniu Idealny Pracodawca w kategorii Inżynieria zawsze w pierwszej dziesiątce najlepszych pracodawców w Polsce.

❑ Jakie elementy składają się na markę Idealnego Pracodawcy? Co najbardziej docenili studenci w przeprowadzonym badaniu?

Wskazując Urząd Dozoru Technicznego jako Idealnego Pracodawcę, studenci najwyżej ocenili: stabilność zatrudnienia, powiązaną z możliwością wszechstronnego rozwoju, profesjonalne szkolenia oraz szacunek organizacji do zatrudnionych pracowników. Głównymi czynnikami determinującymi wybór UDT jako pracodawcy są również jasno określone ścieżki awansu zawodowego. Wiemy także, że tym, co przyciąga do nas potencjalnych studentów, jest możliwość uzyskania kompetencji do wykonywania zawodu „eksperta technicznego”. Takie postrzeganie UDT jako pracodawcy przekłada się wprost na liczbę aplikacji, które otrzymujemy w przypadku ogłaszania naborów na wolne stanowiska pracy. Na jedną ofertę pracy na stanowisko techniczne otrzymujemy przeciętnie około 80 aplikacji, a na stanowisko administracyjne – około 170.

❑ Jakie rozwiązania decydują o atrakcyjności Urzędu Dozoru Technicznego jako pracodawcy?

Jeszcze raz warto zauważyć, że na stopień atrakcyjności UDT jako pracodawcy wpływa zakres merytorycznych zagadnień, którymi urząd się zajmuje. Zgodnie z ustawą o dozorcze technicznym

z 21 grudnia 2000 r., dbamy o zapewnienie bezpiecznego użytkowania urządzeń technicznych, ochronę mienia i środowiska naturalnego. Jesteśmy instytucją zaufania publicznego. Zaufanie budujemy na działaniach związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem technicznym. Nasza specjalizacja dotyczy zatem oceny technicznej sprawności urządzeń, kwalifikacji ludzi, którzy te urządzenia projektują, wytwarzają i eksploatują, oraz zagadnień związanych z systemami organizacji, m.in. w zakresie bezpieczeństwa pracy oraz ochrony środowiska.

Bezpieczeństwo traktujemy w UDT jako niezwykle ważny czynnik, również w odniesieniu do warunków pracy oraz kultury organizacyjnej naszej instytucji. Uczciwość, poszanowanie dla drugiego człowieka, odpowiedzialność, zaangażowanie to niektóre kluczowe wartości, jakie kultywujemy i rozwijamy u naszych pracowników. Właśnie takie wartości promujemy na rynku pracy.

❑ Co urząd proponuje nowo zatrudnianym pracownikom?

Staramy się być nowoczesnym pracodawcą, który rozumie, jak ważne dla realizacji misji instytucji są warunki pracy i przejrzysta ścieżka rozwoju pracowników. W przypadku eksperckiej organizacji technicznej, jaką jesteśmy, kluczowe jest pozyskanie oraz późniejsze utrzymanie najwyższej klasy specjalistów. Muszą oni posiadać kompetencje niezbędne do wiarygodnego i rzetelnego działania w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa technicznego urządzeń. Dlatego przykładamy szczególną wagę do szkoleń pracowników i inwestujemy w nie dużo środków. Nasi pracownicy biorą udział w licznych konferencjach, targach i spotkaniach eksperckich. Urząd jest członkiem międzynarodowej organizacji instytucji inspekcyjnych CEOC Int., co zapewnia nam stały dostęp do informacji nt. działań dozorowych w Unii Europejskiej i na całym świecie. Okres pierwszych dwóch lat pracy w UDT jest dla każdego pracownika okresem ciągłej edukacji. Nasi pracownicy zobowiązani są do stałego podnoszenia swoich kwalifikacji, i z tego obowiązku są rozliczani przez cały okres zatrudnienia.

W UDT mamy bardzo małą rotację kadr. Dołączają do nas młode osoby i zostają na długie lata. Wielu pracodawców narzeka, że dzisiejsze młode pokolenie jest niecierpliwe i często zmienia pracę. My nie dostrzegamy tej tendencji i bardzo nas to cieszy.

❑ Co UDT oferuje długoletnim pracownikom?

Większość rozwiązań dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi to rozwiązania standardowe, spotykane w bardzo wielu organizacjach branży inżynierskiej. Nasz system wynagradzania oparty jest nie tylko na ocenie potencjału pracownika, ale przede wszystkim na ocenie wyników jego pracy. W Urzędzie Dozoru Technicznego nie można mówić o przerwaniu ścieżki rozwoju zawodowego. Trwa ona praktycznie od pierwszego do ostatniego dnia pracy. Poznawanie nowych urządzeń, zaangażowanie w realizację kolejnych działań zwiększających

poziom bezpieczeństwa, jak na przykład w procesy oceny zgodności, powodują, że na każdym etapie drogi zawodowej nasz pracownik może i powinien się rozwijać. Warunkiem niezbędnym jest jednak otwartość na wiedzę i chęć doskonalenia zawodowego. Ta kompetencja jest niezwykle istotna w UDT, oceniamy ją u każdego pracownika w trakcie cyklicznych procesów ocen okresowych.

Jednym z istotniejszych wyzwań, które stoją przed naszą organizacją i dają kolejną niepowtarzalną możliwość rozwoju zawodowego, jest zaangażowanie UDT w realizację programu polskiej energetyki jądrowej.

❑ Co – w Państwa przypadku – oznacza sukces urzędu w rankingu?

Jesteśmy instytucją państwową. Podlegamy tym samym ograniczeniom finansowym, jakie obowiązują obecnie cały sektor publiczny. Zatem najbliższy okres zmusza nas do wielu działań oszczędnościowych. Jednym z nich jest ograniczenie zatrudnienia i zamrożenie wynagrodzeń. Dla młodych, ambitnych i wykształconych ludzi jednym z istotnych elementów, decydujących o wyborze pracodawcy, jest wynagrodzenie. Zapewne spadek z 5 miejsca w ubiegłym roku na 9 w bieżącym w tym rankingu jest spowodowany właśnie tymi ograniczeniami. Zmienia się zatem nasza oferta i zmienia się rynek pracy dla osób z poszukiwanymi przez nas kwalifikacjami. Spodziewamy się, że w tych warunkach będzie nam coraz trudniej znaleźć dobrego pracownika z odpowiednimi kwalifikacjami, dlatego tego typu nagrody szczególnie nas cieszą i niewątpliwie pomagają w łagodzeniu skutków tych ograniczeń.

Oczywiście każdą tego typu nagrodę traktujemy jako ogromne wyróżnienie, ale i jako duże zobowiązanie. Ten tytuł utwierdza nas w przekonaniu, że przyjęty kierunek działań, związany ze stabilnym rozwojem, inwestowaniem w rozwój pracowników, przy jednoczesnym oferowaniu ciekawego pakietu świadczeń socjalnych, jest słuszny.

Nie będziemy również ustawać w naszych działaniach, służących rozwijaniu przyjaznych i bezpiecznych warunków oraz środowiska pracy w UDT.

Urząd Dozoru Technicznego jest państwową osobą prawną, podlegającą ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. Działa w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa urządzeń i instalacji technicznych. Prowadzi również działalność certyfikacyjną, inspekcje, badania i ekspertyzy techniczne, szkolenia oraz – jako największa polska jednostka notyfikowana – ocenę zgodności w zakresie 12 dyrektyw nowego podejścia UE. Zatrudnia 1600 osób.

Rozmawiała Dorota Gdańska

Ukraińska delegacja w Polsce

Wizyta studyjna w ramach projektu współpracy bliźniaczej „Wsparcie rozwoju służby cywilnej na Ukrainie”

W ramach brytyjsko-polskiego projektu współpracy bliźniaczej „Wsparcie rozwoju służby cywilnej na Ukrainie” została przygotowana przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej wizyta studyjna dla 6-osobowej delegacji wyższych urzędników ukraińskiej administracji publicznej. Wizyta odbyła się w dniach 13–19 maja 2012 r. Jej celem było zapoznanie uczestników z polskimi doświadczeniami w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Delegacja poznała także strukturę polskiej administracji publicznej oraz przykłady stosowanych w niej dobrych praktyk. W skład delegacji weszli: zastępca szefa Narodowej Agencji Ukrainy ds. Służby Cywilnej **Mykola Diachyshyn**, szefowa Departamentu Służby Cywilnej i Przygotowania Kadry Kierowniczej w Kancelarii Prezydenta Ukrainy **Nataliya Tytarenko**, wiceprzewodniczący Narodowej Akademii Administracji Publicznej **Vitalij Malaschenko**, przedstawicielki Narodowej Agencji Ukrainy ds. Służby Cywilnej oraz Sekretariatu Gabinetu Ministrów Ukrainy – **Oksana Omelchenko** i **Olena Korzhova**, a także koordynator w Centrum ds. Wdrażania Reform Gospodarczych przy Kancelarii Prezydenta Ukrainy **Anton Yashchenko**.

Wizyta rozpoczęła się spotkaniem w KSAP, podczas którego jej uczestnicy zostali wstępnie zapoznani z systemem służby cywilnej w Polsce. Ponadto Wykładowca KSAP dr **Robert Sobiech** zaprezentował badania dotyczące wizerunku służby cywilnej w Polsce, p. **Małgorzata Skawińska**, trener KSAP, scharakteryzowała modelowe metody zarządzania relacjami międzyludzkimi, przedstawiciel Kancelarii Prezesa Rady Ministrów **Krzysztof Denko** przedstawił system szkoleń polskiej służby cywilnej, a dr **Marcin Sakowicz** omówił rolę KSAP w szkoleniach urzędników.

Drugi dzień wizyty poświęcony był spotkaniu z przedstawicielami Departamentu Służby Cywilnej KPRM. W spotkaniu uczestniczyli: dyrektor DSC KPRM, zastępca Szefa Służby Cywilnej **Dagmir Długosz**, dyrektor generalny KPRM **Lech Marcinkowski**, zastępca dyrektora Departamentu Spraw Zagranicznych KPRM **Maciej Pawlak**, zastępca dyrektora DSC KPRM **Wojciech Zieliński** oraz inni pracownicy departamentu. Prezentacje wygłoszone przez pracowników Kancelarii dotyczyły m.in. etyki, polityki zatrudnienia w służbie cywilnej, w tym klasyfikacji stanowisk, oraz systemu wynagrodzeń. Poruszono także zagadnienia, jak: zasady przeprowadzania naboru do służby cywilnej, za-

trudnienie, w tym fluktuacja zatrudnienia w korpusie służby cywilnej, problem przejmowania wysoko wykwalifikowanych oraz wyszkolonych pracowników przez sektor prywatny, a także konkurencyjność administracji publicznej jako pracodawcy na rynku pracy. Zainteresowaniem cieszyły się również zagadnienia zbierania, gromadzenia i przechowywania danych oraz system informatyczny wspierający efektywne zarządzania w korpusie służby cywilnej.



Od lewej: Vitalij Malaschenko, Olena Korzhova, Oksana Omelchenko, Nataliya Tytarenko, w głębi Michał Mastowski (DSC KPRM), następnie Mykola Diachyshyn, Anton Yashchenko, Marcin Sakowicz (KSAP); tyłem do obiektywu od lewej: Lech Marcinkowski, Dagmir Długosz. Fot. KPRM.

W kolejnych dniach delegacja ukraińska spotkała się z przedstawicielami Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Goście zapoznali się również z doświadczeniami i modelem zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach administracji regionalnej: w Urzędach Wojewódzkich w Bydgoszczy i Warszawie oraz Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu. Goście zainteresowani byli przede wszystkim określaniem profili kompetencyjnych, tworzeniem systemu wynagrodzeń oraz rekrutacją do służby cywilnej.

Wizyta została bardzo dobrze oceniona za jej praktyczny aspekt oraz możliwość bezpośredniego kontaktu z polskimi pracownikami administracji rządowej i samorządowej.

Katarzyna Rumin
Marcin Sakowicz

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej

← powrót

Współpraca polsko-ukraińska

Informacja o projekcie

Projekt współpracy bliźniaczej pn. „Wsparcie rozwoju służby cywilnej na Ukrainie” (Support to civil service in Ukraine) realizowany jest przez brytyjsko-polskie konsorcjum. Ze strony brytyjskiej starszym partnerem jest National School of Government International (b. National School of Government). Ze strony polskiej młodszym partnerem jest Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, wspierana instytucjonalnie przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

Rozpoczęty w 2012 r. projekt obejmuje kompleksowe wsparcie zarówno dla samej instytucji odpowiedzialnej po stronie ukraińskiej za funkcjonowanie służby cywilnej (Narodowa Agencja Ukrainy ds. Służby Cywilnej – National Agency of Ukraine for Civil Service), jak też wsparcie systemu zarządzania służbą cywilną. Obecnie odbywają się misje eksperckie mające na celu zdiagnozowanie sytuacji i wskazanie rekomendacji do dalszego rozwoju i wypracowania konkretnych narzędzi.

Wizyta była pierwszą w ramach projektu wizytą studyjną przedstawicieli administracji publicznej Ukrainy, w trakcie której uczestnicy mieli okazję zapoznać się z polskimi rozwiązaniami z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, jak też z doświadczeniami strony polskiej z okresu transformacji ustrojowej i reformowania administracji publicznej.

Projekt zakończy się w 2013 r.

Izabela Najda-Jędrzejewska

Radca Szefa KPRM w Wydziale Współpracy Międzynarodowej
Departamentu Służby Cywilnej KPRM

□



Zatrudnienie i wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej w 2011 r.



Maciej Dąbrowski

Główny specjalista
w Wydziale Systemu
Wynagradzania
i Finansowania Służby
Cywilnej

Departament Służby Cywilnej
KPRM

Pomimo zwiększenia zadań zatrudnienie w korpusie służby cywilnej spada – o 1605 etatów według stanu na 31 grudnia 2011 r., względem roku ubiegłego. Spadkowi zatrudnienia towarzyszy realny spadek wynagrodzeń w korpusie – 0,7 proc., przy realnych wzrostach w gospodarce narodowej i sektorze przedsiębiorstw. Powoduje to malejącą konkurencyjność wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w stosunku do sektora biznesowego.

Realizując obowiązki wynikające z ustawy o służbie cywilnej, Departament Służby Cywilnej po raz kolejny poddał analizie sprawozdania przekazywane Szefowi Służby Cywilnej przez dyrektorów generalnych i kierowników ponad 2300 urzędów administracji rządowej z całego kraju. Najistotniejsze wyniki analizy w zakresie poziomu zatrudnienia oraz wynagrodzeń przedstawiamy poniżej.

Poziom zatrudnienia

Analizując poziom zatrudnienia w korpusie służby cywilnej należy pamiętać, że służba cywilna stanowi jedynie część szeroko pojętej administracji państwowej, a także należy brać pod uwagę wielkość państwa, którego zadania realizuje.

Wykres nr 1 przedstawia zestawienie dotyczące udziału zatrudnienia w szeroko pojętej administracji państwowej w zatrudnieniu ogółem w gospodarce narodowej w państwach Unii Europejskiej. Wynika z niego m.in., że Polska – zatrudniająca ponad milion osób w sekcji „O” – „Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne”¹, plasuje się znacznie poniżej średniej unijnej w zakresie udziału zatrudnienia w tejże sekcji w zatrudnieniu w gospodarce narodowej ogółem.

W dniu 31 grudnia 2011 r. w korpusie służby cywilnej zatrudnienie wyniosło 122 046 osób w przeliczeniu na pełne etaty. W porównaniu do 31 grudnia 2010 r. zatrudnienie spadło więc o 1 605 etatów, tj. o 1,3 proc. Należy zauważyć, że pomimo wzrostu zadań wynikających między innymi z polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej,

a także pomimo realizacji procesu likwidacji gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych, który skutkował przejściem części pracowników z likwidowanych podmiotów przez korpus służby cywilnej, udało się osiągnąć spadek zatrudnienia w korpusie.

Administracja publiczna w Polsce

Administracja państwowa – pracownicy zatrudnieni w urzędach obsługujących organy władzy publicznej (m.in. Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu), organy kontroli i ochrony prawa (m.in. Najwyższa Izba Kontroli, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Państwowa Inspekcja Pracy) oraz sądy i trybunały (m.in. sądownictwo powszechne, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Konstytucyjny).

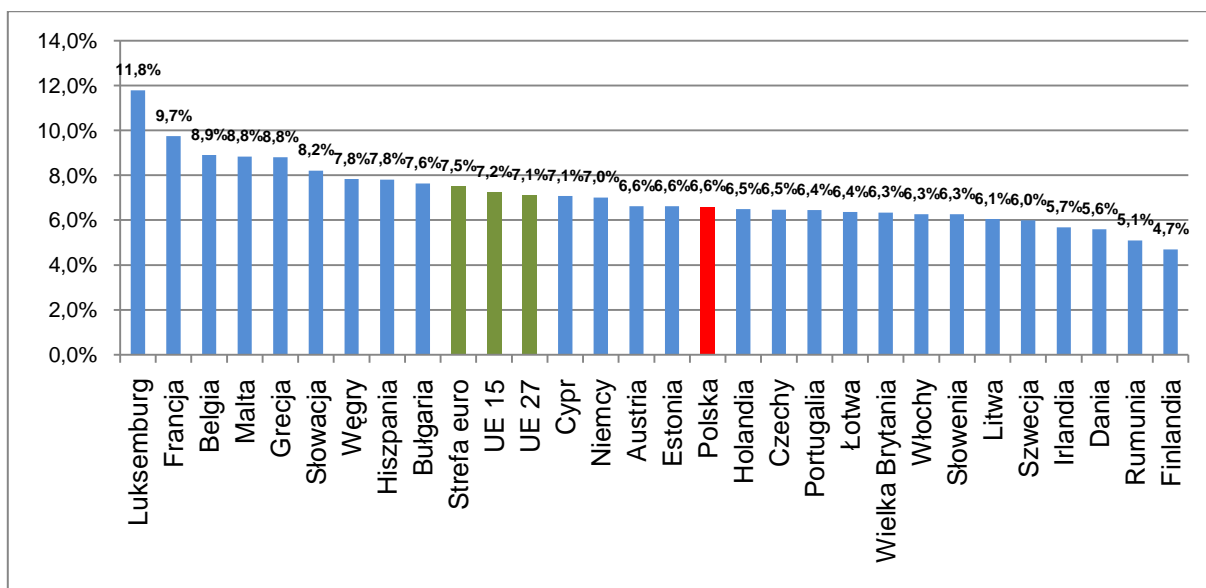
Administracja rządowa – pracownicy zatrudnieni w urzędach obsługujących wszystkie organy władzy rządowej, niezależnie od podstawy zatrudnienia, m.in. członkowie korpusu służby cywilnej, żołnierze i funkcjonariusze oraz pracownicy państwowych uczelni wyższych.

Administracja samorządowa – pracownicy zatrudnieni w urzędach obsługujących organy władzy samorządowej, w tym: w urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych; starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych; urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin; biurach (ich odpowiednikach) związkach jednostek samorządu terytorialnego; biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych samorządu terytorialnego.

W 2011 r. odnotowano pierwszy od 2006 r., po porównaniu danych na koniec każdego roku, spadek zatrudnienia.

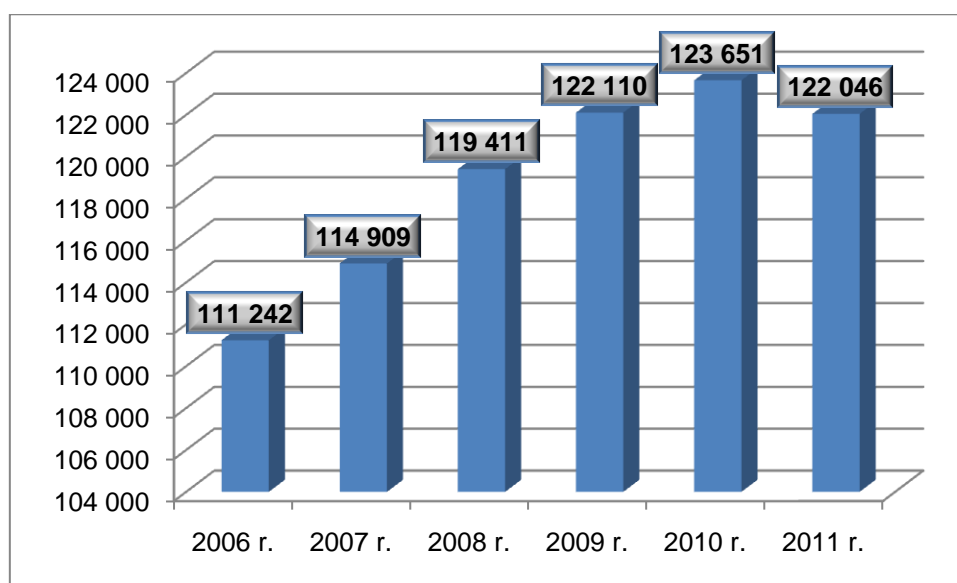
Poziom zatrudnienia w korpusie służby cywilnej w ostatnich latach obrazuje wykres nr 2.

Wykres 1. Udział zatrudnionych w sekcji „O” – Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne w zatrudnieniu ogółem w państwach Unii Europejskiej w 2011 r.



Źródło: EUROSTAT – Employment by sex, age groups and economic activity (from 2008, NACE rev.2) (1 000) [lfsa_egan2]; ostatnia aktualizacja – 20.04.2012 r.; data pobrania – 30.05.2012 r.

Wykres 2. Zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej według stanu na 31 grudnia w latach 2006–2011.



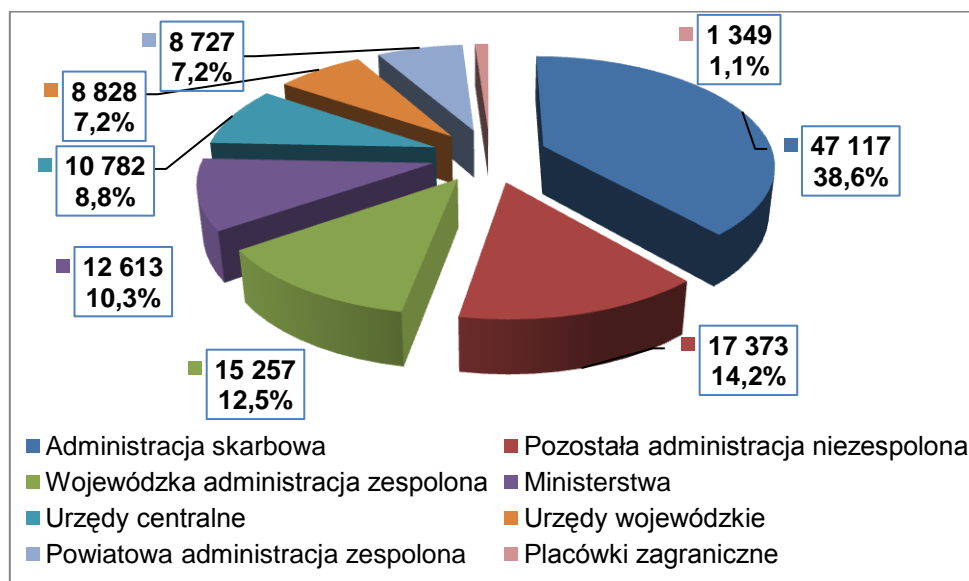
Źródło: Sprawozdania dyrektorów generalnych (kierowników) urzędów za lata 2006–2011.

Struktura zatrudnienia

Najliczniejszą grupą urzędów w korpusie pozostaje administracja skarbową z zatrudnieniem w wysokości 47 117 etatów (38,6 proc. korpusu służby cywilnej).

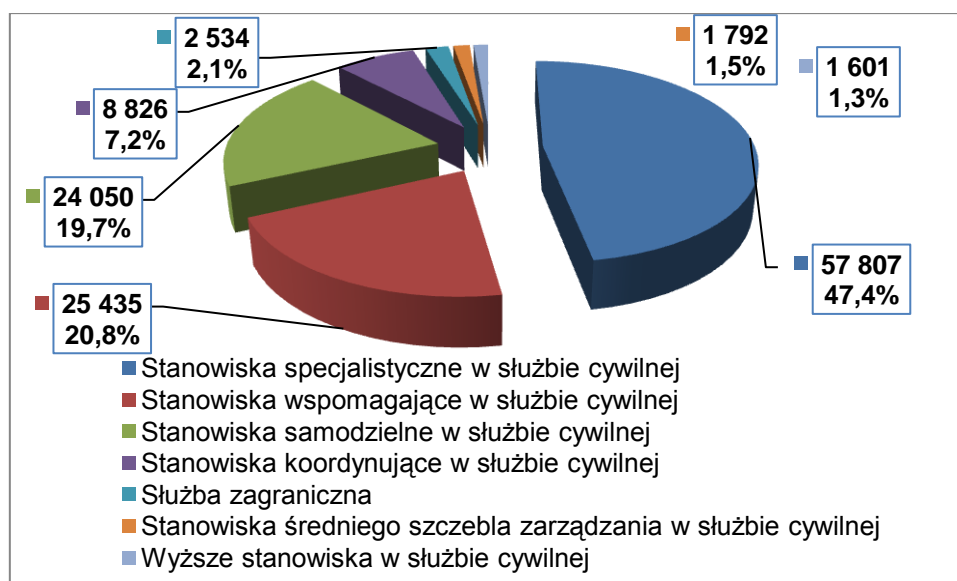
Struktura zatrudnienia według grup stanowisk w służbie cywilnej wskazuje, że prawie połowę korpusu służby cywilnej stanowią osoby zajmujące stanowiska specjalistyczne.

Wykres 3. Zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej według stanu na 31 grudnia 2011 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, w podziale na grupy urzędów.



Źródło: Sprawozdania dyrektorów generalnych (kierowników) urzędów z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2011 r.

Wykres 4. Zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej według stanu na 31 grudnia 2011 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, w podziale na grupy stanowisk.

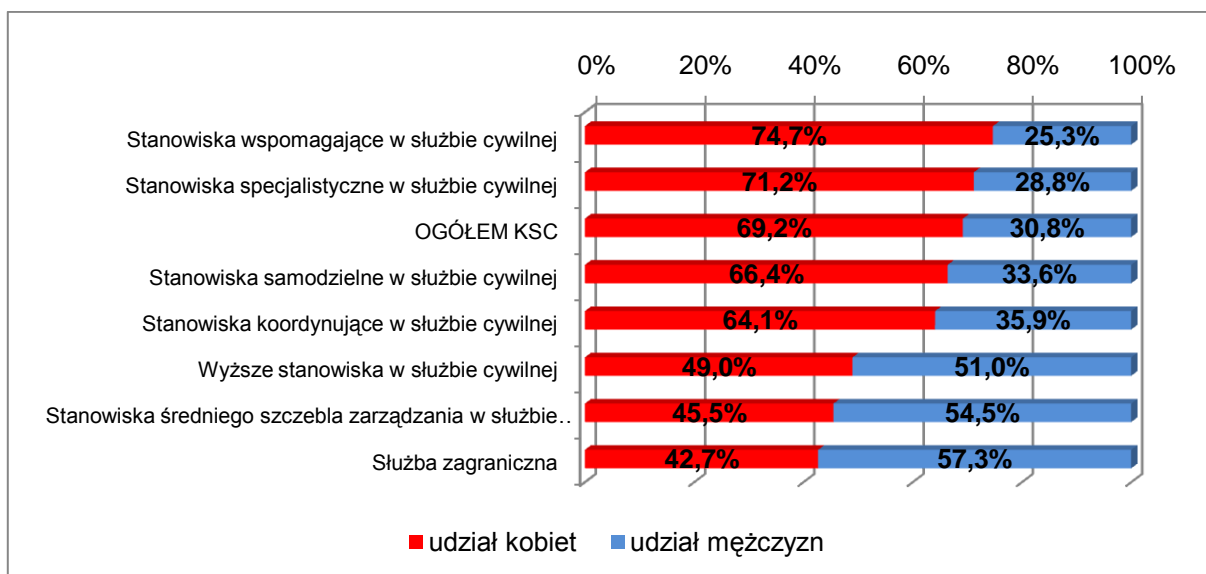


Źródło: Sprawozdania dyrektorów generalnych (kierowników) urzędów z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2011 r.

Analiza zatrudnienia w korpusie służby cywilnej ze względu na płeć wykazała, że 69,2 proc. członków korpusu w 2011 r. stanowiły kobiety, 30,8 proc. mężczyźni. Oznacza to, że w porównaniu do 2010 r. udział kobiet i mężczyzn pozostał na niemalże identycznym poziomie. W 2011 r. największy od-

setek kobiet występował w urzędach skarbowych (76,6 proc.), zaś największy odsetek mężczyzn – w placówkach zagranicznych (67,7 proc.). Kobiety zajmowały 49,0 proc. wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Ranking grup stanowisk według najwyższego udziału kobiet zawiera wykres nr 5.

Wykres 5. Zatrudnienie według płci w grupach stanowisk służby cywilnej według stanu na 31 grudnia 2011 r.

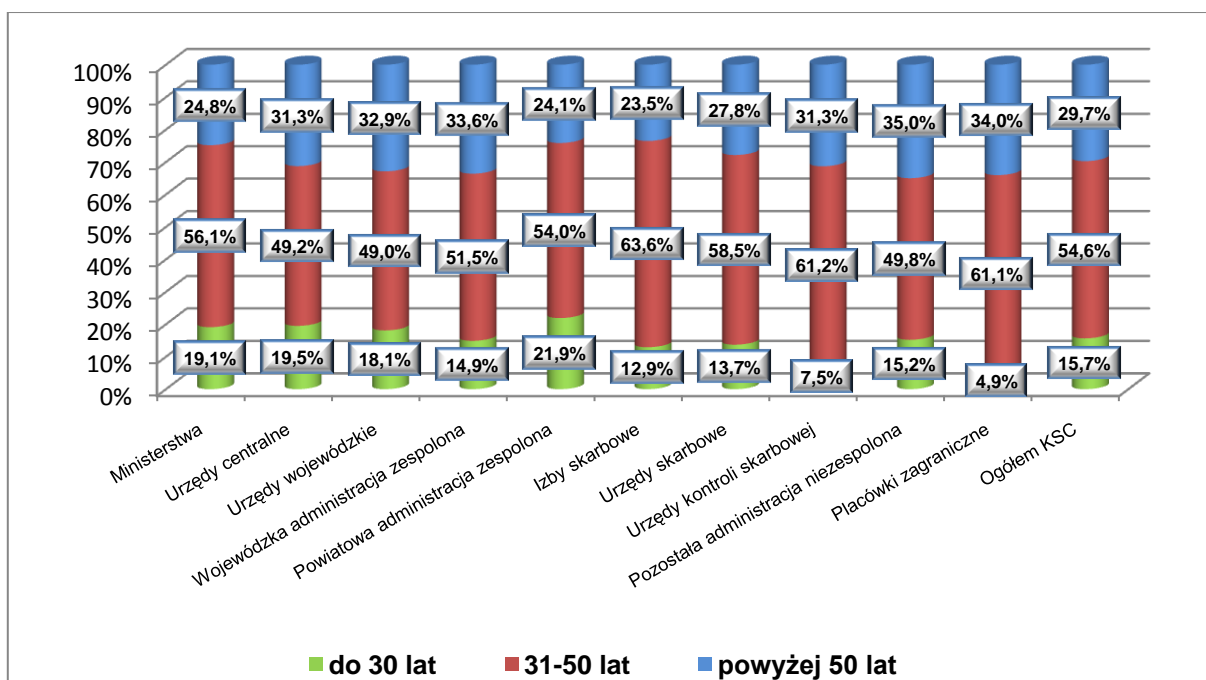


Źródło: Sprawozdania dyrektorów generalnych (kierowników) urzędów z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2011 r.

Biorąc pod uwagę strukturę wiekową członków korpusu służby cywilnej w analizowanym okresie można stwierdzić, że zwiększa się udział osób powyżej 30 roku życia. Osoby w wieku do 30 lat stanowiły 15,7 proc. korpusu (w 2010 r. – 18,4 proc.), najliczniej reprezentowaną grupą były osoby w wieku między 30 a 50 lat – 54,6 proc. (w 2010 r. – 53,3 proc.), natomiast 29,7 proc. korpusu stanowiły osoby powyżej 50 roku życia – (w 2010 r. – 28,3

proc.). Podobnie jak w 2010 r. największy odsetek osób powyżej 30 roku życia odnotowany został w urzędach kontroli skarbowej i placówkach zagranicznych (przeszło 90 proc. osób), natomiast największy odsetek osób poniżej 30 roku życia występował w powiatowej administracji zespolonej (21,9 proc.) oraz w urzędach centralnych (19,5 proc.).

Wykres 6. Zatrudnienie według wieku członków korpusu służby cywilnej w grupach urzędów według stanu na 31 grudnia 2011 r.



Źródło: Sprawozdania dyrektorów generalnych (kierowników) urzędów z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2011 r.

Wskaźnik fluktuacji zatrudnienia (tj. stosunek liczby odejść z pracy do przeciętnego zatrudnienia w badanym okresie w osobach) w dalszym ciągu pozostaje w służbie cywilnej na bezpiecznym i zrównoważonym poziomie – w 2011 r. wyniósł 7,3 proc. (w 2010 r. – 7,1 proc.). Należy podkreślić, że odnotowany poziom fluktuacji zatrudnienia, mieszczący się między 5 a 10 proc., jest optymalny. Z jednej strony fluktuacja pracowników na tym poziomie jest nieodzownym elementem rozwoju danej instytucji i sprzyja pozyskiwaniu nowych pracowników posiadających potrzebne kompetencje, z drugiej – nie powinna stanowić zagrożenia dla realizacji przez urzędy statutowych zadań.

Przeciętne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej

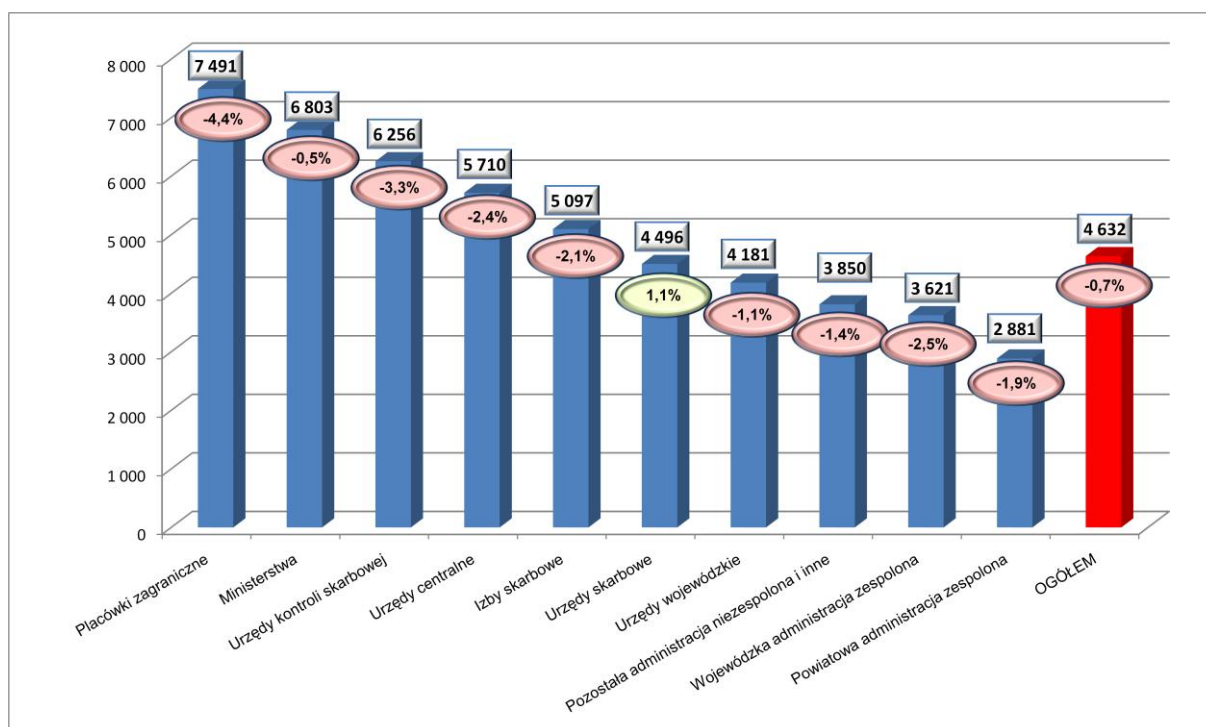
Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w korpusie służby cywilnej w 2011 r. (z uwzględnieniem nagród i dodatkowego wynagrodzenia rocznego) kształtowało się na poziomie 4 632 zł brutto i było wyższe niż w 2010 r. o 3,6 proc. w ujęciu nominalnym², tj. o 159 zł – w 2010 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosiło 4 473 zł brutto. Przy uwzględnieniu wskaźnika inflacji w 2011 r. (104,3 proc.)

nastąpił realny spadek przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej o 0,7 proc. (w 2010 r. również odnotowano spadek realnego wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej – o 1,2 proc.).

Jednakże, w przypadku nieuwzględniania środków na wynagrodzenia prowizyjne pracowników egzekucji administracyjnej – włączonych do budżetów urzędów skarbowych w 2011 r. – przeciętne miesięczne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej wyniosłoby 4 558 zł brutto. Oznaczałoby to wzrost w stosunku do 2010 r. o 1,9 proc., tj. o 85 zł w ujęciu nominalnym oraz spadek o 2,3 proc. w ujęciu realnym.

Najwyższy poziom wynagrodzeń według grup urzędów w 2011 r. odnotowano w placówkach zagranicznych, w których przeciętne miesięczne wynagrodzenie kształtowało się na poziomie 7 491 zł brutto oraz w ministerstwach – 6 803 zł brutto. Najniższy poziom wynagrodzeń wystąpił zaś w powiatowej administracji zespolonej – 2 881 zł brutto, a więc poniżej przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

Wykres 7. Wynagrodzenia przeciętne według kategorii urzędów w 2011 r. względem 2010 r. (w zł, brutto).



Źródło: Sprawozdania dyrektorów generalnych (kierowników) urzędów z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2011 i w 2010 r.

Podkreślenia wymaga fakt, że w gospodarce narodowej w 2011 r. nastąpił wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (z kwoty 3 224 zł w 2010 r. do kwoty 3 400 zł w 2011 r.) w stosunku do roku 2010 o 5,4 proc. w ujęciu nominalnym,

a przy uwzględnieniu wskaźnika inflacji – realny wzrost o 1,2 proc. (w 2010 r. w gospodarce narodowej odnotowano również realny wzrost – o 1,4 proc.).

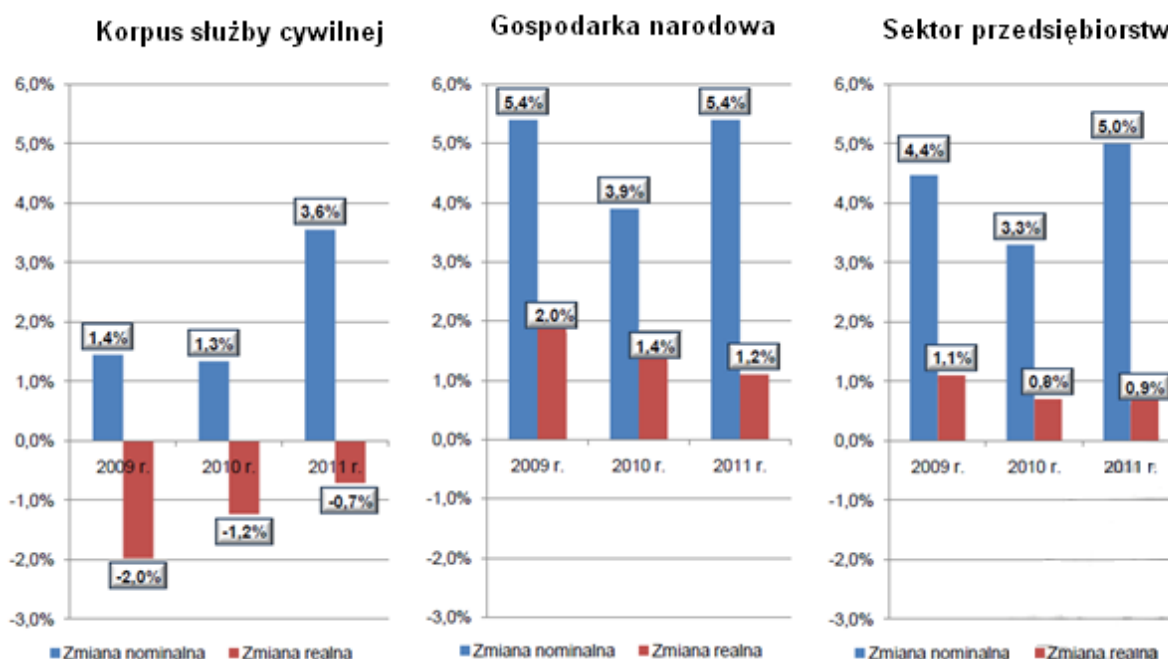
Wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej na tle wynagrodzeń w gospodarce narodowej i sektorze przedsiębiorstw

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej w 2011 r. (4 632 zł brutto wraz z nagrodami i dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) było o 36,2 proc. wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ogółem, które w tym samym okresie wyniosło 3 400 zł brutto. Jednocześnie było również wyższe (o 28,5 proc.) od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, które wyniosło w 2011 r. 3 605 zł brutto wraz z wypłatami nagród z zysku. Należy jednak zauważyć, że dane te stanowią porównanie wynagrodzeń członków kor-

pusu służby cywilnej, czyli wynagrodzeń grupy osób o wyższych kwalifikacjach zawodowych (o czym świadczy m.in. ok. 50-proc. udział osób zajmujących stanowiska, na których wymagane jest wykształcenie wyższe) w stosunku do ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej.

Warto podkreślić, że mimo wyższych kwalifikacji wymaganych na stanowiskach należących do służby cywilnej, przeciętne wynagrodzenie w korpusie realnie spada (w 2009 r., w 2010 r. i w 2011 r.), w przeciwieństwie do gospodarki narodowej i sektora przedsiębiorstw. Jednocześnie należy zauważyć, że w 2011 r. kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej pozostała na niezmiennym poziomie w stosunku do 2009 r.

Wykres 8. Nominalne i realne zmiany poziomu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, gospodarce narodowej i sektorze przedsiębiorstw w latach 2009–2011.



Źródło: Sprawozdania dyrektorów generalnych (kierowników) urzędów z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2011, w 2010 r. i w 2009 r.; Główny Urząd Statystyczny.

W 2011 r. Szef Służby Cywilnej – jako organ prowadzący – przeprowadził we współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym kolejne badanie w zakresie regionalnego zróżnicowania poziomu wynagrodzeń w służbie cywilnej w porównaniu z wynagrodzeniami innych grup zatrudnionych w administracji publicznej³. Analiza wybranych stanowisk pozwala na odniesienie wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej do wynagrodzeń w administracji publicznej (w tym m.in.: w administracji rządowej i samorządowej, urzędach organów kontroli państwowej i ochrony prawa, sądownictwie i prokuraturze), obronie narodowej i obowiązkowych ubezpieczeniach społecznych w ujęciu regionalnym, a także w podziale na rodzaje stanowisk oraz części stałe i zmienne wynagrodzenia. Analogiczne badanie zostało przeprowadzone po raz pierwszy w 2009 r. i dotyczyło danych za 2008 r.

Według danych pochodzących z badania przeprowadzonego przez GUS, wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej w 2010 r. w ogólnym ujęciu były średnio o 8 proc. (332 zł) wyższe od wynagrodzeń w administracji publicznej. W 2008 r. różnica ta była zdecydowanie wyższa i wynosiła 13 proc. (493 zł). Zauważalna jest jednocześnie tendencja polegająca na niższym tempie wzrostu poziomu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w stosunku do całej administracji publicznej.

Analiza regionalnego zróżnicowania wynagrodzeń wskazuje, że we wszystkich województwach – z wyjątkiem województwa lubuskiego – wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej jest wyższe od wynagrodzeń w administracji publicznej. Porównanie konkurencyjności wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej (zatrudnionych przede wszystkim

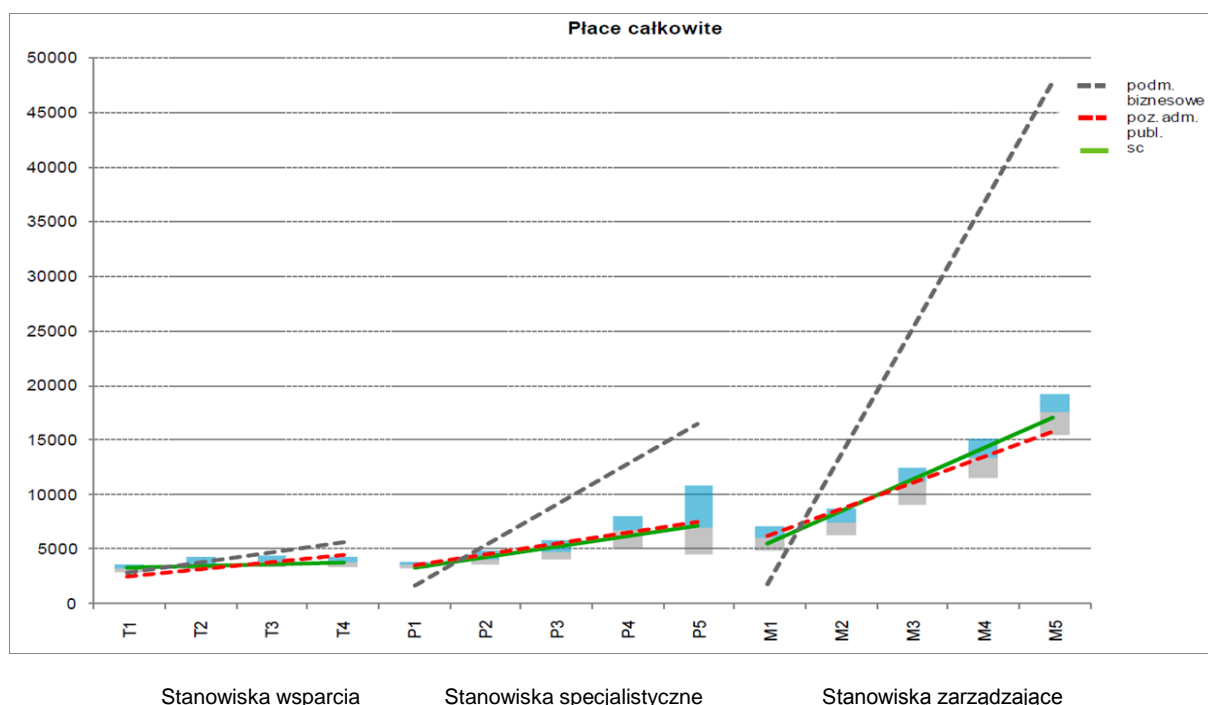
w ośrodkach wojewódzkich) z wynagrodzeniami pracowników administracji samorządu terytorialnego w urzędach marszałkowskich wskazuje jednak, że jedynie w trzech województwach (tj. w kujawsko-pomorskim, lubelskim i warmińsko-mazurskim) wynagrodzenia w służbie cywilnej są wyższe. Istnieje zatem obawa, że wyższe wynagrodzenia w jednostkach samorządu terytorialnego mogą powodować odpływ osób zatrudnionych w służbie cywilnej do samorządu, zwłaszcza w miastach wojewódzkich.

Natomiast, biorąc pod uwagę wynagrodzenia na wybranych stanowiskach w administracji publicznej, przykładowo można wskazać, że przeciętne wynagrodzenie koordynatorów projektów unijnych zatrudnionych w korpusie służby cywilnej było wyższe o 25,7 proc. od przeciętnego wynagrodzenia dla całej grupy tych specjalistów. W przypadku prawników wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej

były średnio o 34 proc. niższe od przeciętnego wynagrodzenia pracowników w administracji publicznej (w 2008 r. różnica ta wynosiła 26 proc.). Ponadto w 2010 r., podobnie jak w 2008 r., na zbliżonym poziomie (różnica do 5 proc.) plasowały się wynagrodzenia pracowników do spraw finansowo-statystycznych oraz pracowników administracyjnych, sekretarzy. Dane z przedmiotowego badania (2011 r.), w odniesieniu do wyników badania z 2009 r., wskazują na zmniejszanie się różnic w wynagrodzeniach członków korpusu służby cywilnej w odniesieniu do administracji publicznej.

Ponadto, w 2010 r. firma HRM Partners SA przeprowadziła dla KPRM badanie poziomu wynagrodzeń na porównywalnych stanowiskach w korpusie służby cywilnej w odniesieniu do pozostałej administracji publicznej oraz podmiotów biznesowych⁴.

Wykres 9. Wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej na tle sektora biznesowego.



Źródło: Badanie przeprowadzone w 2010 r. przez firmę HRM Partners SA dla KPRM.

Analiza wyników przedmiotowego badania wykazała, że im wyższe stanowisko pracy, tym mniej konkurencyjne wynagrodzenia są oferowane przez służbę cywilną, w porównaniu do wynagrodzeń w organizacjach biznesowych. W przypadku stanowisk wysoko kwalifikowanych specjalistów i menedżerów wysokiego szczebla, mediany wynagrodzeń całkowitych w korpusie służby cywilnej stanowią ok. 33–35 proc. median wynagrodzeń na analogicznych stanowiskach w sektorze biznesowym.

Przypisy

¹Kategoria według międzynarodowej klasyfikacji działalności. Dane dotyczące poziomu zatrudnienia zostały opracowane

zgodnie z metodyką Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL).

²Bez uwzględnienia wskaźnika inflacji.

³Badanie pn. Zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji publicznej i obronie narodowej, obowiązkowych ubezpieczeniach społecznych i powszechnych ubezpieczeniach zdrowotnych w 2010 r.

⁴Wynagrodzenia w służbie cywilnej w porównaniu do wynagrodzeń w pozostałej administracji publicznej oraz podmiotach biznesowych” – Przegląd Służby Cywilnej” nr 2 (11) z 2011 r.; s. 6-8;

http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/przegladszluzbycywilnejnr2_11_marzec_kwiecien_20112_0.pdf.

powrót

Wynagrodzenia w sektorze publicznym w czasach trudności gospodarczych

Doświadczenia państw OECD

Kryzys finansowy na świecie zmusza rządy do podejmowania działań oszczędnościowych. Główne wnioski dotyczące zmian w wynagrodzeniach¹ zostały zawarte w przygotowywanym raporcie OECD pn. „Public Sector Compensation in Times of Austerity” („Wynagrodzenia w sektorze publicznym w czasach trudności gospodarczych”) i w broszurze

informacyjnej o tym samym tytule, którą omawiamy poniżej. Wydanie raportu „Public Sector Compensation in Times of Austerity” planowane jest na 2012 r.

Przykłady działań oszczędnościowych w państwach członkowskich OECD² w zakresie wynagrodzeń funkcjonariuszy publicznych przedstawia tabela nr 1.

Tabela nr 1. Działania oszczędnościowe w krajach OECD w zakresie wynagrodzeń funkcjonariuszy publicznych.

Państwo	Działanie
Australia	Wzrost płac ograniczony do 3 proc.
Kanada	Trzyletnie zamrożenie budżetów operacyjnych. Podwyższanie płac, finansowane poprzez oszczędności wynikające z efektywnego działania organizacji.
Francja	Zamrożenie wynagrodzeń zasadniczych na lata 2011–2012.
Grecja	Zmniejszenie dodatków o 20 proc. w 2010 r.; inne bonusy zlikwidowane.
Islandia	Zmniejszenie wysokości wynagrodzeń dla osób zajmujących wyższe stanowiska. Ograniczenie środków na wypłatę rekompensat za pracę w godzinach nadliczbowych.
Włochy	Zamrożenie wynagrodzeń od 2010 do 2013. Zmniejszenie pensji menadżerów o 5–10 proc.
Niderlandy	Zamrożenie wynagrodzeń. Zmniejszenie wysokości zasiłków związanych z odejściami z miejsca pracy.
Portugalia	Zmniejszenie wynagrodzeń o 3,5–10 proc. Wstrzymanie awansów i premii. Ograniczenie części dodatków.
Hiszpania	Zmniejszenie wynagrodzeń o 3–8 proc. oraz ich zamrożenie.
Wielka Brytania	Zamrożenie wynagrodzeń na lata podatkowe 2011/12 i 2012/13.
USA	Zamrożenie wynagrodzeń od 2011 do 2012 r.

Jednakże, wynagrodzenia w sektorze publicznym to nie tylko duże obciążenie dla budżetu państwa, ale również jeden z najważniejszych czynników motywacyjnych dla obecnych i przyszłych urzędników. W ocenie OECD rozwiązaniem, które pozwala łączyć te dwa sprzeczne wnioski jest nowoczesny system wynagrodzeń.

Koncepcja „całościowej nagrody” (*total reward*)

Na poziomie koncepcyjnym nowoczesny system, w odróżnieniu od tradycyjnego, opiera się na roz-

szerzonej definicji samego słowa „wynagrodzenie”. Obecnie bowiem coraz większą popularność zyskuje pojęcie „całościowej nagrody” (*total reward*). Obejmuje ono nie tylko wynagrodzenie zasadnicze czy inne dodatki do pensji, ale i niefinansowe korzyści, uzyskiwane przez pracowników sektora publicznego w związku z wykonywaną pracą.

Przykładowe składniki „całościowej nagrody” przedstawia tabela nr 2.

Tabela nr 2. Przykładowe składniki „total reward”.

Składniki finansowe nagrody	Składniki niefinansowe nagrody
Płace	Rozwój zawodowy (np. szkolenia, udział w konferencjach, zwrot kosztów nauki)
Świadczenia emerytalne	Elastyczne ustalenia dotyczące organizacji pracy (np. elastyczny czas pracy)
Świadczenia zdrowotne (medyczne)	Promocja zdrowia
Świadczenia z tytułu śmierci lub niepełnosprawności	Zakwaterowanie
Płatny urlop wypoczynkowy	Uznanie dla efektów pracy (np. tytuł „pracownika miesiąca”, docenienie pracownika przez przełożonego)

Wydaje się zatem, że niepieniężne korzyści związane z wykonywaniem pracy stają się coraz bardziej istotną częścią wynagrodzenia.

Tendencje w procesie modernizacji systemów wynagrodzeń

Mimo wszystko, zmiana sposobu myślenia na temat wynagrodzeń nie ogranicza się wyłącznie do uznania roli ich niefinansowych składników. Należy również zwrócić uwagę na inne aspekty.

Pierwszym z nich jest proces delegowania zadań związanych z zarządzaniem funduszem płac na pojedyncze ministerstwa czy agencje rządowe. Często jest to działanie w ramach szerszej strategii, mającej na celu przekazanie menadżerom odpowiedzialności za wyniki kierowanych przez nich jednostek organizacyjnych.

Kolejnym aspektem jest coraz powszechniejsze określanie poziomu płac w oparciu o wyniki pracy (*performance-related pay – PRP*). Zgodnie z danymi OECD, liczba państw członkowskich tej organizacji, które stosują PRP, wzrosła z 70 proc. (2005) do 81 proc. (2010)³. To narzędzie, pozwalające nagradzać pracowników uzyskujących wysokie wyniki w pracy, jest uzupełnieniem tradycyjnych rozwiązań, które uzależniają wysokość wynagrodzenia od stażu pracy (tzw. zasada starszeństwa).

Wartym wyróżnienia trendem jest także tworzenie odrębnych systemów wynagrodzeń dedykowanych wyłącznie osobom zajmującym wysokie stanowiska wykonawcze (dyrektorom generalnym, dyrektorom departamentów). Uzasadnieniem takiego działania jest kluczowa rola przywództwa w organizacji oraz duża odpowiedzialność, którą ponoszą osoby na wysokich stanowiskach. Specjalny system wynagrodzeń ma zatem zachęcać liderów o dużym potencjale do obejmowania wyższych stanowisk w instytucjach publicznych i skutecznej realizacji ich celów. Mimo powszechnej zgody ekspertów co do decydującej roli przywództwa w sprawnym działaniu organizacji (publicznych i prywatnych), opinia publiczna niechętnie patrzy na wysokie zarobki dyrektorów, zwłaszcza w czasach recesji. Zmiany

w takich dedykowanych systemach wynagrodzeń muszą uwzględniać ten czynnik.

Warte uwagi są również działania mające na celu zwiększenie przejrzystości i uczciwości w planowaniu wysokości wynagrodzeń w sektorze publicznym, tj. negocjacje zbiorowe z udziałem związków zawodowych oraz badania rynkowe. W pierwszym przypadku zaangażowanie związków zawodowych (np. w formie negocjacji lub konsultacji) jest klasycznym elementem zarządzania zmianą i pozwala zmniejszyć opór pracowników (wyrażany np. w formie strajków). W drugim przypadku rządy wykorzystują badania rynku pracy, dane na temat kosztów utrzymania czy aktualnego poziomu inflacji. Niemniej, dążenie do osiągnięcia poziomu płac pracowników przedsiębiorstw wymaga większego budżetu. Z drugiej strony, niższe wynagrodzenie ustalone na podstawie analizy rynku pracy może powodować trudności w rekrutacji odpowiednich pracowników.

Skuteczny system wynagrodzeń – wnioski końcowe

W ocenie OECD kryzys finansowy to szansa dla rządów, umożliwiającą zmianę systemów wynagrodzeń. Jest to często decyzja polityczna, wymagająca rzetelnej analizy.

Podsumowując, zdaniem OECD skuteczny system wynagrodzeń to taki, gdzie:

- Delegowanie odpowiedzialności za płace na poziom pojedynczych instytucji (np. Szwecja) ułatwia menadżerom strategicznie nimi zarządzać, tzn. osiągać założone cele.
- Uzależnienie wynagrodzeń od stażu pracy, podwyższanie ich w sposób automatyczny usztywnia system płac. Natomiast przyciągnięcie i utrzymanie utalentowanych pracowników wymaga elastycznego kształtowania ich wynagrodzeń (np. Wielka Brytania).
- Rozumienie wpływu wynagrodzeń na zachowanie pracownika jest niezbędne w projektowaniu ich zmian.

□ Konieczne jest zdefiniowanie tego, czym są „dobre” i „złe” wyniki. Płace oparte na wynikach są ważne, ale nie należy traktować tego narzędzia jako jedynego elementu budowania kultury organizacji nastawionej na rezultaty.

Przypisy

¹W artykule angielskie słowa compensation/-pay/salary/wage uznaję za jednoznaczne i tłumaczę jako wynagrodzenie/-płaca/pensja.

²W Polsce zamrożenie wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej utrzymuje się od 2009 r.

³Należy przy tym zauważyć, iż niekoniecznie oznacza to powszechne stosowanie PRP w całej administracji publicznej/-służbie cywilnej czy w każdym urzędzie. Czasami używanie tego narzędzia jest ograniczone np. do wybranych instytucji publicznych.

Łukasz Świetlikowski

Główny specjalista w Wydziale Współpracy Międzynarodowej
Departamentu Służby Cywilnej KPRM



Obowiązek podporządkowania się poleceniom pracodawcy



Michał Masłowski

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

Departament Służby Cywilnej KPRM

Poprzez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem. Przepis ten – zawarty w art. 22 § 1 kodeksu pracy – ustanawia kluczową w kontekście tematyki artykułu zasadę podporządkowania pracownika w procesie pracy.

Na gruncie powszechnego prawa pracy

Z charakteru pracy świadczonej w ramach stosunku pracy wynika obowiązek pracownika podporządkowania się poleceniom pracodawcy. Konkretyzacją tego obowiązku jest art. 100 § 1 *in fine* kodeksu pracy, z którego wynika obowiązek pracownika stosowania się do poleceń pracodawcy dotyczących pracy, które nie są sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę.

W literaturze przyjmuje się, że poleceniami dotyczącymi pracy są nie tylko dyrektywy odnośnie do wykonywania pracy uzgodnionego rodzaju, a więc przedmiotu świadczenia pracowniczego, lecz ogół nakazów określonego zachowania się w związku z powinnością świadczenia tej pracy w danym miejscu i czasie. W trybie poleceń adresowanych indywidualnie albo do grupy osób (np. w formie instrukcji lub zarządzeń) pracodawca może więc konkretyzować różne obowiązki pracownicze¹. Obowiązek stosowania się do poleceń pracodawcy, jak również kompetencje do ich wydania, nie mają w strukturze zobowiązaniowego stosunku pracy samodzielnego charakteru. Funkcją poleceń nie jest bowiem pierwotne wyznaczenie pracownikowi rodzaju i sposobu zachowań, ale konkretyzacja jego zaktualizowanych obowiązków objętych treścią stosunku pracy, połączona niekiedy z aktualizacją obowiązków jedynie potencjalnych².

Zgodnie z art. 100 § 1 kodeksu pracy polecenia powinny być zgodne z umową o pracę i przepisami prawa. Ponadto w literaturze wskazuje się, że polecenie pracodawcy musi być możliwe do wykonania (*impossibillum nulla est obligato*)³. Pracownik nie jest więc obowiązany stosować się do poleceń niewykonalnych oraz niezgodnych z umową o pracę lub bezprawnych. Pracownik nie musi także stosować się do nakazów w ogóle niedotyczących

pracy, gdyż nie stanowią one poleceń objętych kompetencjami jego przełożonego na podstawie art. 100 § 1 kp.

Odmowa wykonania polecenia stanowi naruszenie podstawowego obowiązku pracowniczego i może powodować (z reguły powoduje) pociągnięcie pracownika do odpowiedzialności. Stawia to pracownika wobec konieczności udowodnienia legalności swojego zachowania, co – poza rzadką sytuacją wydania nakazu niedotyczącego pracy, niewykonalnością polecenia czy jego oczywistej bezprawności – nie jest łatwe.

Ocena dopuszczalności odmowy wykonania przez pracownika polecenia służbowego powinna obejmować ustalenie treści wydanego polecenia służbowego, faktu czy polecenie dotyczyło wykonywanej pracy oraz okoliczności w jakich zostało ono wydane⁴.

Nie oznacza to jednak, że pracownik jest w stosunku pracy obowiązany do bezwzględnego posłuszeństwa wobec pracodawcy i może wykonywać polecenia oczywiście wadliwe, np. z powodu zmiany sytuacji faktycznej po jego wydaniu czy niekompetencji przełożonego. Realizacja polecenia, którego szkodliwości dla pracodawcy pracownik był albo powinien być świadomy, może bowiem zostać zakwalifikowana jako naruszenie pracowniczego obowiązku dbałości o dobro pracodawcy. W świetle tego obowiązku należy zatem oczekiwać, że pracownik bezzwłocznie uprzedzi albo – po przerwaniu realizacji polecenia – zawiadomi pracodawcę o swych wątpliwościach dotyczących racjonalności lub legalności danego nakazu, jak też jego zgodności z umową o pracę⁵. Jeżeli jednak pracodawca potwierdzi kwestionowane polecenie, to pracownik nie może odmówić jego wykonania, chyba że nakazywałoby ono popełnienie przestępstwa lub wykroczenia.

Jednakże kodeks pracy nie określa mechanizmu weryfikacji poleceń pracodawcy. Inaczej natomiast kwestia ta została uregulowana w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

W służbie cywilnej

Przepis art. 77 ustawy statuuje ogólną zasadę, w myśl której członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany wykonywać polecenia służbowe przełożonych. Inaczej niż ma to miejsce w przepisach kodeksu pracy – cytowany przepis nie zastrzega, że polecenia, które ma wykonać członek korpusu służby cywilnej, powinny dotyczyć wyłącznie pracy. Jednakże w doktrynie zauważa się, że uznanie, iż polecenia te mogą wykraczać poza zakres czynności związanych z wyznaczonym urzędnikowi stanowiskiem oraz poza ustalony

sposób, miejsce i czas ich realizacji, byłoby zbyt daleko idące⁶. Wynika to z faktu, że prawo wydawania poleceń wynika z władztwa służbowego związanego ze stosunkiem pracy członka korpusu służby cywilnej. Tym samym polecenia władzy służbowej mogą odnosić się tylko do relacji wynikających z uczestnictwa urzędnika w korpusie służby cywilnej i nie mogą wykraczać poza sferę tych relacji⁷. Ponadto, jako że granice podporządkowania wynikają z przepisów prawa, polecenia te powinny być oparte na konkretnym przepisie prawa i respektować wytyczone w nim granice podporządkowania.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że pominięcie w art. 77 ustawy wymogu, aby polecenia dotyczyły pracy, nie stwarza podstawy do sądenia, że pracodawca ma kompetencje do wydawania dowolnych poleceń członkowi korpusu służby cywilnej. Jednakże warto wskazać, że poleceniami dotyczącymi pracy są nie tylko te, które odnoszą się do poszczególnych czynności składających się na proces pracy, ale także te, które odnoszą się do realizacji obowiązków pracowniczych w ogólności⁸.

W odróżnieniu od powszechnego prawa pracy, w służbowych stosunkach pracy opracowany został mechanizm prawny, który – nie naruszając zasady podporządkowania pracownika pracodawcy – chroni pracownika przed konsekwencjami uzasadnionej odmowy wykonania polecenia. Na gruncie ustawy o służbie cywilnej zostały one przewidziane w art. 77 ust. 2 i 3.

Jeżeli członek korpusu służby cywilnej jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on obowiązany na piśmie poinformować o tym przełożonego. Uważa się, że przełożony ten powinien rozważyć prawidłowość wydanego polecenia i w wyniku tej oceny albo wyraźnie wycofać polecenie, albo zachować milczenie i wówczas członek korpusu służby cywilnej jest zwolniony z obowiązku realizacji takiego polecenia⁹. W razie jednak pisemnego potwierdzenia polecenia, członek korpusu obowiązany jest je wykonać, nawet pomimo przekonania, że jest ono bezprawne (ale nie narusza norm prawa karnego)¹⁰.

W sytuacji gdy przełożony wyda albo potwierdzi wydane wcześniej polecenie prowadzące do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, to w myśl ust. 3 art. 77 ustawy członek korpusu służby cywilnej ma obowiązek odmówić wykonania takiego polecenia. W przeciwnym bowiem razie nie będzie mógł powoływać się na fakt wydania polecenia jako okoliczność zwalniającą go od odpowiedzialności

karnej. Ponadto członek korpusu służby cywilnej ma obowiązek poinformować dyrektora generalnego urzędu o fakcie niewykonania polecenia prowadzącego do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia.

W świetle powyższego należy skonstatować, że bezwzględną granicą obowiązku wykonania przez członka korpusu służby cywilnej polecenia przełożonego, której nie można przekroczyć nawet na skutek pisemnego potwierdzenia tego polecenia, jest zgodność z przepisami prawa karnego lub prawa wykroczeń¹¹. Oznacza to, że w praktyce mogą występować polecenia przełożonych niezgodne z prawem, ale nieprowadzące do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, a także błędne ze względu na okoliczności faktyczne lub prawne, co do których będzie istniał obowiązek ich realizacji.

Jednocześnie należy wskazać, że w przypadku wydania przez przełożonego polecenia niezgodnego z umową o pracę bądź nie dotyczącego pracy, członek korpusu służby cywilnej może odstąpić od jego wykonania, a odstąpienie to będzie mieć charakter absolutny w tym znaczeniu, że jest ostateczne i niewzruszalne pisemnym potwierdzeniem polecenia przełożonego¹².

Przypisy

¹Zob. Komentarz do art. 100, A. Kijowski, G. Goździkiewicz [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, Lex 2009 r., s. 600.

²Tamże, s. 602.

³Tamże, s. 600.

⁴Zob. P. Zuzankiewicz, Komentarz do art. 77 ustawy o służbie cywilnej [w:] *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, Warszawa 2010 r., s. 338.

⁵Komentarz do art. 100, A. Kijowski, G. Goździkiewicz [w:] *Kodeks pracy...*, s. 602.

⁶*Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*. J. Jagielski, K. Rączka, Warszawa 2010 r., s. 321.

⁷*Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*. J. Jagielski..., s. 321.

⁸Por. Komentarz do art. 100 M. Wandzel [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*. B. Wagner (red.), Gdańsk 2004 r., s. 406.

⁹*Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*. J. Jagielski..., s. 321.

¹⁰Zob. P. Zuzankiewicz, Komentarz do art. 77 ustawy o służbie cywilnej [w:] *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz...*, s. 337.

¹¹*Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*. J. Jagielski..., s. 322.

¹²Zob. P. Zuzankiewicz, Komentarz do art. 77 ustawy o służbie cywilnej [w:] *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz...*, s. 338.

□

← powrót

Nowoczesne zarządzanie

Elektroniczny System Rozliczania Urzędu
w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie



Elwira Stupienko

Dyrektor Wydziału Finansów
i Kontroli
Warmińsko-Mazurskiego
Urzędu Wojewódzkiego
w Olsztynie

W Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie trwają, rozpoczęte we wrześniu

ubiegłego roku, prace nad przygotowaniem informatycznego systemu wspierającego procesy planowania finansowego oraz planowania zamówień publicznych. Potrzeba opracowania takiego narzędzia wynika ze zmian organizacyjnych polegających na likwidacji z końcem 2010 r. gospodarstwa pomocniczego urzędu – Zakładu Obsługi, realizującego w dużej części zamówienia publiczne dysponenta III stopnia na rzecz jednostki budżetowej – urzędu wojewódzkiego, i powstaniem w strukturach urzędu Biura Obsługi.

Urząd otrzymał wsparcie doradcze w ramach projektu „Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap”, realizowanego przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Projekt był współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

W styczniu 2011 r., po zlikwidowaniu gospodarstwa pomocniczego, w strukturach Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego utworzono Biuro Obsługi. Zmianie uległ plan finansowy urzędu, który został zwiększony o środki na wydatki realizowane dotychczas przez gospodarstwo pomocnicze, tj. m.in. zakupy materiałów biurowych, środków czystości, utrzymanie taboru samochodowego, zakup usług dozoru, mediów itp. Opracowano jeden plan zamówień publicznych urzędu, złożony z planów dwóch podmiotów, dotychczas odrębnie funkcjonujących w procesie zamówień publicznych. Podjęto czynności w celu utworzenia centralnego rejestru umów, zawierającego informacje na temat zaciągniętych przez urząd zobowiązań i terminów ich realizacji.

Niezbędnym warunkiem do prawidłowego i zgodnego z obowiązującymi przepisami (regulującymi obszar finansów publicznych) gospodarowania środkami budżetowymi było powiązanie planu zamówień publicznych z planem finansowym, a następnie jego realizacja w ciągu roku budżetowego, tak aby możliwe było m.in. stałe monitorowanie stanu środków będących w dyspozycji i środków

zaangażowanych, w ścisłej koordynacji ze spełnianiem rygorów określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych. Efektywny przepływ informacji i dokumentów w powyższym zakresie utrudniał fakt rozproszenia wykonawstwa i odpowiedzialności za poszczególne czynności (podejmowanie decyzji o zakupie, zawieranie umów, prowadzenie postępowania o zamówienie publiczne, realizacja wydatków, księgowanie itp.) pomiędzy różne komórki organizacyjne w urzędzie (Wydział Finansów i Kontroli, Biuro Obsługi Urzędu, inne, tzw. „merytoryczne” komórki biorące udział w procesie, np. jako wnioskodawcy dokonania określonych zakupów).

W związku z koniecznością usprawnienia funkcjonujących w urzędzie procesów i rozwiązań w zakresie gospodarki finansowej i obiegu dokumentów, dyrekcja Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego podjęła decyzję stworzenia własnego narzędzia informatycznego pn. Elektroniczny System Rozliczania Urzędu (e-SRU). Mając na względzie konieczność ograniczenia kosztów, ale także możliwość wykorzystania doświadczenia merytorycznego pracowników urzędu (informatyków, pracowników pionu finansowego i zamówień publicznych, audytu wewnętrznego) oraz ich wiedzy na temat funkcjonowania urzędu, zdecydowano o podjęciu prac we własnym zakresie.

Założenia systemu przewidywały dostarczenie niezbędnych informacji kierownictwu urzędu oraz poszczególnym komórkom organizacyjnym uczestniczącym w procesie wydatkowania środków budżetowych, w zakresie:

- planu finansowego (bieżąca wielkość, zmiany i poziom realizacji),
- planu zamówień (bieżąca wielkość, zmiany i realizacja wg kategorii zamówień – ich wielkości, wartości, obowiązku zawierania umów, stosowania procedur Prawa zamówień publicznych – oraz wg komórek organizacyjnych, na rzecz których są dokonywane zakupy).

Od strony technicznej system miał obejmować kilka współpracujących ze sobą modułów, co pozwalałoby na jego bieżące tworzenie, testowanie i wprowadzanie niezbędnych modyfikacji. Takie rozwiązanie miało się przyczynić do płynnego wdrożenia systemu (etap po etapie) oraz wyznaczenia osób uczestniczących w obsłudze konkretnych modułów. Założeniem systemu była też jego łatwa obsługa (m.in. powiązanie klasyfikacji budżetowej z zadaniową oraz z konkretnymi kategoriami zamówień, automatyczne podpowiedzi przy wypełnianiu wniosków, jednolity „słowniczek”,

„ścieżki” wniosków – w zależności od rodzajów uprawnień do zatwierdzania zakupów, itp.), tak aby narzędzie to stanowiło faktyczną pomoc, a nie dodatkową uciążliwość podczas realizacji zadań przez pracowników.

Podjęte prace zbiegły się w czasie z realizowanym przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wspólnie z firmą Deloitte Business Consulting SA zamówieniem pn. *Audyt organizacyjny i wdrożenie usprawnień zarządczych*², w ramach którego Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki mógł udoskonalić przygotowywany projekt, współpracując z firmą Deloitte w obszarze *Wdrożenie dobrych praktyk w zakresie budżetu i finansów*. Propozycja urzędu dotyczyła:

- opracowania centralnego rejestru umów/zapotrzebowań/postępowań o zamówienie publiczne, umożliwiającego dostęp do aktualnej informacji oraz bieżące nadzorowanie terminów realizacji umów/zapotrzebowań/postępowań,
- stworzenia koncepcji podziału środków w planie finansowym urzędu na poszczególne komórki organizacyjne i mechanizmów bieżącego dostępu do stanu wydatkowania środków przez te komórki.

W efekcie realizacji projektu wypracowano szczegółowy model funkcjonowania, będącego wówczas w fazie przygotowań, elektronicznego systemu rozliczeń wydatków urzędu. Należy bowiem zauważyć, że jakkolwiek wartością nie do przecenienia było uświadomienie sobie i zidentyfikowanie problemów pojawiających się w procesie realizacji wydatków, to przy wykorzystaniu doświadczeń firmy audytorskiej, m.in. w zakresie analitycznego podejścia do przebiegu procesów decyzyjnych w jednostce, zarządzania, systemów obiegu informacji i dokumentów itd., prace z pewnością przebiegły sprawniej i pozwoliły na osiągnięcie, w stosunkowo krótkim czasie, wymiernych efektów.

Biorąc pod uwagę przedstawione przez urząd problemy, oczekiwania, uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, a także zakres już podjętych prac, przedstawiciele firmy Deloitte w listopadzie 2011 r. opracowali *Proponowany model działania narzędzia do obsługi finansowej urzędu*.

W ramach tego modelu przewidziano m.in.:

- wzór modułu wnioskowania o zapotrzebowanie na środki, przewidującego różne ścieżki obiegu wniosków w zależności od kwoty wydatkowanej i różnych poziomów uprawnień do podejmowania decyzji – do 5 tys. zł (określony procedurami wewnętrznymi limit wydatków bez konieczności zawierania umowy), do 14 tys. euro, pow. 14 tys. euro, wariant wyjątkowy – bez wniosku itd.;
- wzór modułu obsługi postępowania o zamówienie publiczne (realizowanego zgodnie z planem, jak również spoza planu);
- wzór modułu do obsługi umów i proces obiegu umowy;
- wzór modułu do obsługi faktur i przebieg procesu płatności.

Zaproponowane zostały również określone funkcjonalności systemu elektronicznego, tak aby jak najlepiej wykorzystać jego wspomagającą rolę, np. generowanie określonych raportów, automatyzacja czynności m.in. poprzez powiązanie pomiędzy poszczególnymi modułami systemu (np. planu finansowego/planu zamówień publicznych z modułem wnioskowania, a także docelowe powiązanie systemu e-SRU z systemem finansowo-księgowym).

Dotychczas, spośród sześciu zaprojektowanych modułów systemu e-SRU: (I) *Planowanie*, (II) *Wnioskowanie o zapotrzebowanie na środki*, (III) *Obsługa postępowania o zamówienie publiczne*, (IV) *Obsługa umów*, (V) *Obsługa faktur*, (VI) *Raporty i automatyzacja czynności poprzez powiązanie narzędzia z systemem finansowo-księgowym* – funkcjonuje moduł *Planowanie*, a w końcowej fazie opracowywania jest moduł *Wnioskowanie*. Przewiduje się, że do końca bieżącego roku system zostanie ukończony i przetestowany.

Podsumowując, współpraca z firmą Deloitte w ramach zamówienia *Audyt organizacyjny i wdrożenie usprawnień zarządczych* przyniosła wymierne korzyści w postaci usystematyzowania posiadanej przez urząd wiedzy na temat ryzyk występujących w procesie gospodarowania środkami budżetowymi i mechanizmów ich eliminowania (zapobiegania), czy też sposobów osiągnięcia stanu pożądanego w zakresie efektywnego i zgodnego z prawem prowadzenia gospodarki finansowej. Propozycje przedstawione przez firmę Deloitte stanowiły swego rodzaju merytoryczny wkład w opracowywany w urzędzie projekt wprowadzenia opisanych usprawnień, m.in. poprzez wskazanie sprawdzonych rozwiązań, gotowych schematów, obrazowe rozpisanie procesów zarządczych i przepływu informacji. Wprowadzane rozwiązania wpłyną na usprawnienie funkcjonowania urzędu i bardziej efektywne realizowanie przez niego zadań, a w konsekwencji – poprawę wizerunku administracji wśród społeczeństwa.

Przypisy

¹Celem projektu *Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap* było usprawnienie funkcjonowania komórek z obszaru budżetu i finansów, kadr i szkoleń oraz zamówień publicznych w ministerstwach, urzędach centralnych i urzędach wojewódzkich, poprzez opracowanie i wdrożenie w nich różnego typu usprawnień zarządczych.

²Zamówienie *Audyt organizacyjny i wdrożenie usprawnień zarządczych* było częścią projektu *Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap*.

Szczegóły dotyczące rezultatów zamówienia znajdują się na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów www.dsc.kprm.gov.pl w zakładce „Audyt organizacyjny”.



Informatyka w procesie zarządzania urzędami górnictwami

Usprawnienie procesu zarządzania poprzez zastosowanie systemu SUZUG

Wyższy Urząd Górniczy opracował i wdrożył System Usprawniający Zarządzanie Urzędami Górniczymi (SUZUG) w oparciu o strategiczną kartę wyników oraz gromadzenie i przetwarzanie danych statystycznych dotyczących stanu BHP w górnictwie i działalności urzędów górniczych. Wdrożony system informatyczny umożliwia szybkie przetwarzanie i analizowanie olbrzymiej liczby danych oraz generowanie raportów dotyczących różnych aspektów górnictwa i stopnia realizacji strategii urzędów górniczych. Z systemu SUZUG obecnie korzysta 50 użytkowników, a ich liczba w przyszłości nieco wzrośnie.

Przygotowanie systemu oraz realizacja usprawnienia możliwe były dzięki środkom Unii Europejskiej z Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach projektu systemowego „Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr poprzez realizację wdrożeń usprawniających ukierunkowanych na poprawę procesów zarządzania w administracji rządowej”, realizowanego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

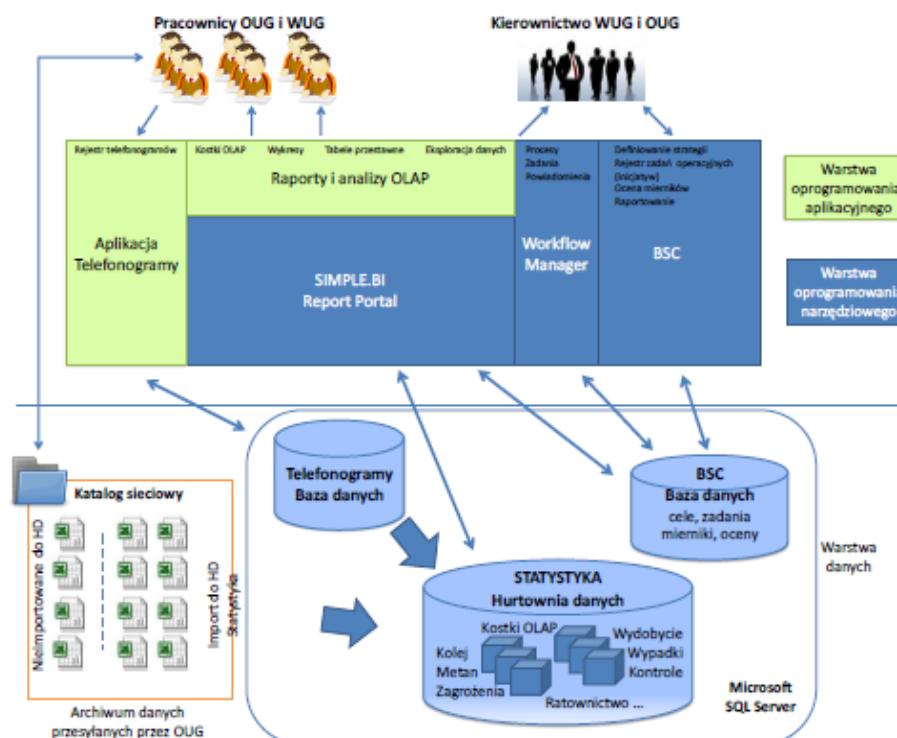
Powody wdrożenia systemu

Każdy urząd administracji rządowej ma swoją specyfikę działania. Nie inaczej jest w przypadku urzędów nadzoru górnictwa. Jednym z zadań tych urzędów jest zbieranie danych statystycznych

dotyczących sytuacji w polskim przemyśle wydobywczym. Jest to olbrzymia liczba bardzo różnorodnych danych, dotyczących wszystkich ważnych aspektów polskiego górnictwa. Ich agregowanie i przetwarzanie bez specjalistycznego narzędzia było pracochłonne, a same dane trudno było zebrać według ujednoczonych, przyjaznych dla użytkowników standardów. Warto dodać, że w Polsce system nadzoru górnictwa tworzą: Wyższy Urząd Górniczy, 10 okręgowych urzędów górniczych oraz Specjalistyczny Urząd Górniczy, które nieustannie wymieniają między sobą olbrzymie ilości informacji o polskim górnictwie.

Z tych powodów zdecydowano się na stworzenie aplikacji informatycznej, która pozwoliłaby na usprawnienie procesu zbierania, przeglądania oraz prezentację danych statystycznych z zakresu górnictwa. Podjęto również decyzję o wzbogaceniu aplikacji o element planistyczny. Urzędy górnicze stosują bowiem jako narzędzie planowania strategiczną kartę wyników, opracowaną przez Roberta S. Kaplana oraz Dawida P. Hortona w 1990 r. (określaną w języku angielskim jako „balanced scorecard”). Zarówno dane planistyczne, jak i statystyczne, wymagają przetworzenia na podobnych zasadach, co stało się podstawą pomysłu stworzenia dla nich Systemu Usprawniającego Zarządzanie Urzędami Górniczymi (w skrócie SUZUG).

Rys 1. Schemat działania systemu SUZUG.



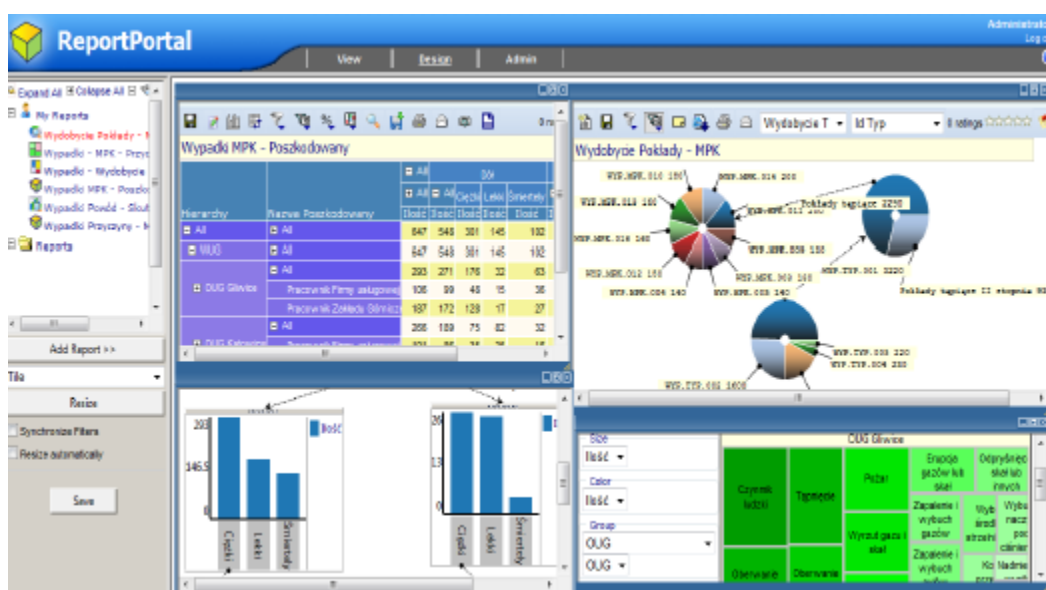
Ogólne informacje o systemie

Rozbudowany program informatyczny składa się z dwóch niezależnych, choć powiązanych ze sobą modułów: statystyki górniczej oraz strategicznej karty wyników. Moduły mają wspólną bazę użytkowników, zasady administracji systemem oraz rozwiązania funkcjonalne systemu. System został zaprojektowany z wykorzystaniem tzw. kostek OLAP, złożonych informatycznych struktur pozwalających na zestawianie wielu typów danych, co umożliwi ich szybką i wieloaspektową analizę, i to z różnych punktów widzenia.

SUZUG umożliwi łatwe i wielowymiarowe przetwarzanie danych uzyskanych w wyniku planowania strategicznego, opartego na modelu strategicznej karty wyników oraz danych statystycznych

dotyczących górnictwa i nadzoru górniczego. System gromadzi i grupuje dane, agreguje odpowiednie wartości i wylicza automatycznie mierniki celów i stopnie realizacji zadań. Pozwala także na prezentację informacji planistycznych i statystycznych w formie optymalnej dla kontroli zarządczej w urzędach górniczych, głównie w postaci graficznej – przejrzystych i elastycznych diagramów i wykresów. Wybrane, najważniejsze zagadnienia planistyczne są prezentowane kierownictwu nadzoru górniczego w postaci tzw. pulpitu menedżerskiego, cechującego się wyraźnymi komunikatami zarządczymi oraz czytelnie prezentowanymi wskaźnikami o intensywnych kolorach, które już na pierwszy rzut oka pozwalają dostrzec, czy sprawy idą w dobrym czy złym kierunku.

Rys 2. Przykład pulpitu menedżerskiego systemu SUZUG.

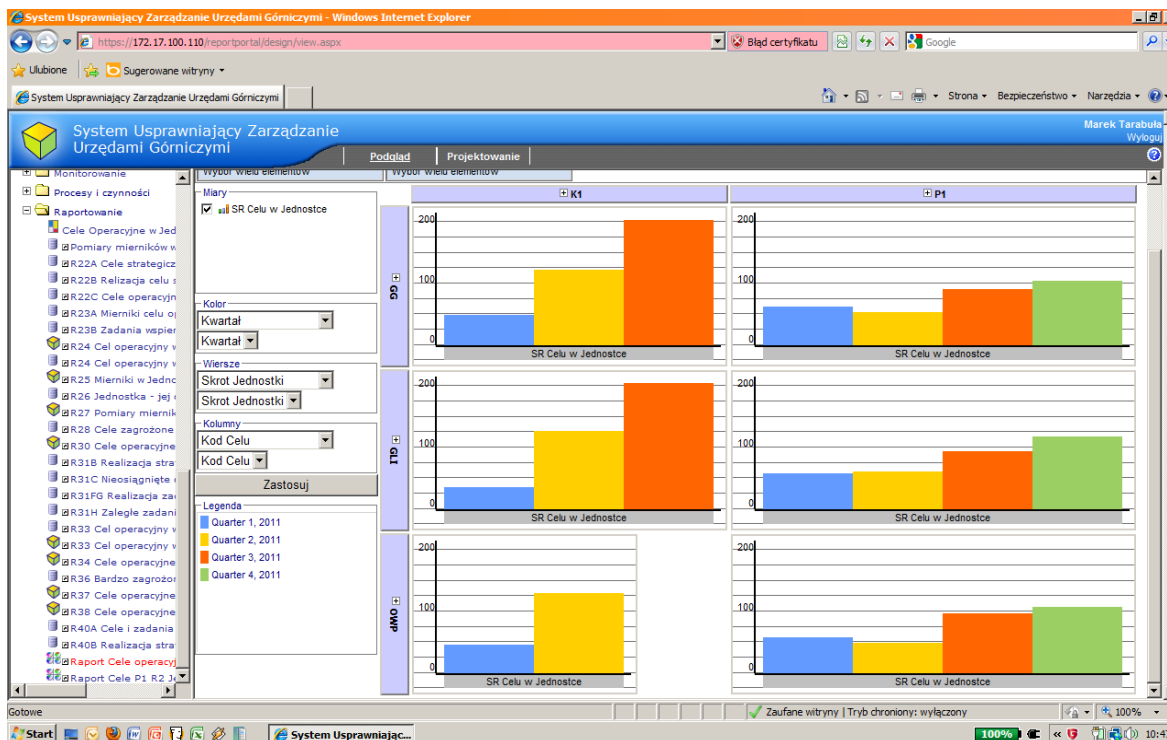


Moduł planistyczny systemu

W module planistycznym (strategicznej karty wyników) wprowadza się pomiary dla wszystkich celów na wszystkich poziomach (od strategicznego poczynając), włącznie z miernikami wykonania celów i aktualnymi stopniami wykonania zadań. Pozwala to na wszechstronny ogląd aktualnego stanu realizacji planów urzędów górniczych. Można w każdym momencie sprawdzić – i przedstawić w formie tabelarycznej lub opisowej – stopień wykonania poszczególnych celów, części lub całości strategii urzędów górniczych. Można przeglądać realizację celów również w ujęciu organizacyjnym, tzn. sprawdzić jak radzą sobie z realizacją swych zadań poszczególne urzędy i komórki organizacyjne w tych urzędach. Można także dokonać ekstrapolacji obecnych trendów i zobaczyć, których celów i zadań realizacja jest zagrożona w przyjętej skali czasowej.

Rzadko spotykaną innowacją jest możliwość zaprojektowania różnych podejść do realizacji celów. Cele mogą być osiągnięte nie tylko jako maksymalizacja pewnej wartości (np. kontrola 100 proc. kopalń podziemnych w zakresie używania środków wybuchowych), ale też minimalizacji (np. liczby wypadków w górnictwie) lub też oscylacji wokół ustalonej wartości (np. aby odsetek inspekcji górniczych na zmianie dziennej utrzymywał się możliwie blisko wartości 92 proc.). Dodatkowo poszczególne urzędy mogą określać priorytety własne, czyli cele i zadania własne niezwiązane z celami strategicznymi całego nadzoru, ale ważnymi dla danego urzędu. SUZUG posiada także odrębną funkcjonalność, która pozwala na stworzenie rocznego planu pracy (wraz z kilkustopniowym procesem zatwierdzania planów rocznych) i połączenia go w wybrany przez siebie sposób z planowaniem strategicznym całego nadzoru górniczego.

Rys 3. Jeden z raportów w systemie SUZUG.



Moduł statystyczny systemu

Moduł statystyczny systemu SUZUG jest równie złożony, a przy tym przetwarza wielokrotnie większą liczbę danych aniżeli moduł karty wyników. Istnieją tu olbrzymie, detaliczne bazy obejmujące np. ponad 6500 zakładów górniczych, o których zbieramy bardzo różnorodne dane. SUZUG zapewnia przede wszystkim kontrolę kompletności i formatu wprowadzanych danych, co było znacznym problemem w sytuacji, gdy dane te nie były agregowane w jednolitym systemie. Obecnie system nie tylko zapewnia standaryzację wprowadzania danych źródłowych do statystyki górniczej, ale i monitorowanie tego procesu – ewentualne opóźnienia będą sygnalizowane poprzez funkcję ostrzegania o brakujących danych, ułatwiając natychmiastową reakcję i podjęcie działań korygujących przez administratorów modułu statystycznego. Bezpośrednio w systemie sporządzane są opracowania analityczne i sprawozdania urzędów górniczych. Istnieje także oczywiście możliwość zbudowania własnych raportów na podstawie zebranych danych. Ponieważ produktem końcowym statystyki górniczej jest możliwie pełna i kompletna wiedza nt. stanu bezpieczeństwa w całym przemyśle wydobywczym, trudno przecenić użyteczność systemu dla bezpiecznej pracy górników.

Aby zdać sobie sprawę z rozległości modułu statystycznego, dość wspomnieć, że do systemu wprowadzono blisko 70 zestawień dotychczas przygotowywanych w aplikacjach biurowych (przeważnie

w arkuszu kalkulacyjnym). Są to specjalistyczne zestawy danych, np. „Zestawienie wyrobisk górniczych, w których obowiązuje skrócony czas pracy w związku z przekroczeniem dopuszczalnej temperatury”, „Zatrudnienie, wypadki, wydobycie w poszczególnych nadzorowanych zakładach górniczych i podmiotach wykonujących prace w ruchu zakładu górniczego”, czy też „Podstawowe dane o kopalnianej kolei podziemnej, transporcie: kołowrotami, kolejkami podwieszonymi i spagowymi, odstawie przenośnikami i taśmowymi i zgrzeblowymi”. W SUZUG nie tylko dane te są zbierane w zuniifikowanej formie, ale też mogą być ze sobą zestawione i wspólnie zanalizowane.

SUZUG wykonuje całą pracę obliczeniową. Automatycznie konsoliduje dane, tworzy sumy, wyciąga średnie, odchylenia standardowe, porównuje dane określonych przedziałów czasowych, oblicza zdefiniowane przez użytkownika wskaźniki itp. Ciekawą funkcją systemu jest możliwość prezentacji danych statystycznych w oparciu o mapę Polski, z zaznaczonymi właściwościami terytorialnymi urzędów górniczych i zakładami górniczymi. W ten sposób można zobaczyć nie tylko „co” i „jak”, ale również „gdzie” mają miejsce interesujące zjawiska w polskim przemyśle wydobywczym.

Marek Tarabula

Dyrektor Gabinetu Prezesa
w Wyższym Urzędzie Górniczym w Katowicach



Jednolity system elektronicznego zarządzania dokumentami (EZD) w terenowej administracji rządowej

Współpraca urzędów wojewódzkich z inicjatywy Wojewody Podlaskiego



Mariusz Madejczyk

Pełnomocnik
Wojewody
Podlaskiego
ds. informatyzacji,
dyrektor Biura
Informatyki
i Rozwoju
Systemów Tele-
informatycznych
PUW
w Białymstoku

Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku (PUW) stał się liderem praktycznego wdrażania elektronicznych narzędzi w administracji. To właściwie pierwszy urząd w kraju, w którym dokument papierowy zmieniono na elektroniczny i wdrożono system teleinformatyczny (EZD), umożliwiający prowadzenie postępowania administracyjnego od początku do końca wyłącznie w postaci elektronicznej. W styczniu 2011 r., niezwłocznie po wejściu w życie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wprowadzającego nową instrukcję kancelaryjną¹, Wojewoda Podlaski zdecydował, że system EZD będzie podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw w urzędzie. Obecnie większość spraw prowadzona jest wyłącznie w postaci elektronicznej.

System EZD został opracowany i stworzony przez pracowników urzędu. Jest własnością Skarbu Państwa i pozostaje pod pełną kontrolą PUW, co umożliwia jego rozwijanie i dostosowywanie przez zespół informatyczny do potrzeb użytkowników, już nie tylko Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego.

System EZD

System EZD PUW to narzędzie służące do skutecznego prowadzenia oraz dokumentowania spraw w postaci elektronicznej, umożliwiające minimalizację i eliminację tradycyjnych, papierowych teczek aktowych.

System jest przystosowany do pełnej obsługi kancelaryjnej, od przyjęcia korespondencji skierowanej do urzędu, poprzez stworzenie projektów pism, ich akceptację i ostateczne zatwierdzenie, aż do wygenerowania pocztowej książki nadawczej. Współdziałanie komórek organizacyjnych wewnątrz jednostki odbywa się poprzez funkcję udostępniania, co – zgodnie z ideą nowej instrukcji kancelaryjnej – wyeliminowało proces pączkowania spraw w podmiocie.

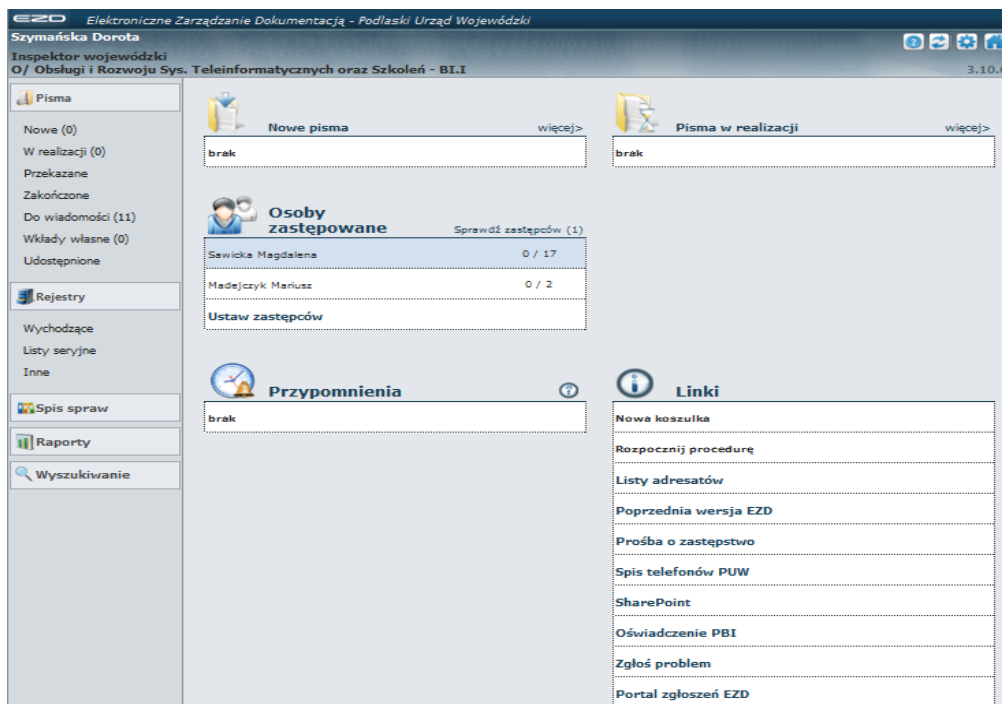
Dokumentacja elektroniczna powstająca w systemie EZD jest przygotowywana w sposób umożliwiający późniejsze odzwierciedlenie procedury załatwiania spraw, w tym powiązania dokumentów elektronicznych z papierowymi oraz sprawne wydzielenie materiałów archiwalnych i przekazanie ich do archiwów.

Zarządzanie dokumentacją elektroniczną nie sprostawa się wyłącznie do rejestracji przesyłek wpływających, inicjowania, prowadzenia czy zakończenia spraw, tworzenia korespondencji wychodzącej zarówno w postaci papierowej, jak i elektronicznej via ePUAP (elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej), ale również do dbałości o dokumenty w postaci papierowej, stanowiące elementy akt spraw elektronicznych. System wspomaga pracę użytkownika, eliminując ewentualne popełnienie błędów. Uniemożliwia np. rejestrację sprawy elektronicznej w przypadku, gdy papierowa przesyłka wpływająca, inicjująca tę sprawę, nie została umieszczona w składzie chronologicznym. System EZD umożliwia także zarządzanie dokumentami w ww. składzie. Przyjmowanie papierowych dokumentów, ich wypożyczanie oraz zwracanie, to podstawowe czynności dokonywane przez pracowników, wymagające odnotowania w systemie, w celu skutecznego zarządzania jego zasobami.

System umożliwia urzędnikowi wykonywanie czynności kancelaryjnych także w przypadku spraw prowadzonych w sposób tradycyjny – papierowy. Pomocnicza rejestracja, prowadzenie spisów spraw, generowanie metryki sprawy, przygotowanie korespondencji wychodzącej to niewątpliwie walor zarządzania dokumentacją, umożliwiające sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzenia wszystkich spraw w urzędzie.

Zgodnie z uprawnieniami, kierownictwo urzędu ma możliwość wglądu w akta spraw, w tym generowania raportów, dzięki czemu zwiększa się przejrzystość pracy jednostki i indywidualnych urzędników. System nie tylko usprawnia działanie urzędu, ale także wpływa na transparentność jego funkcjonowania. Rejestruje wszystkie czynności urzędników wykonywane w trakcie załatwiania spraw, a także przechowuje poszczególne wersje dokumentów elektronicznych wytwarzanych w systemie i stanowiących akta spraw. Tworzenie, dekretacja i zatwierdzanie dokumentów elektronicznych w systemie EZD możliwe jest również poza siedzibą urzędu, co przyspiesza i ułatwia pracę (na przykład podczas podróży służbowych).

Rys. 1. Zrzut ekranu strony głównej EZD.



Rys. 2. Obsługa składu chronologicznego w EZD.

Rejestrowanie nowych dokumentów w składzie chronologicznym

Skład chronologiczny:

Identyfikator dokumentu:

lub kod kreskowy RPW:

Rejestrujący (kto przyniósł):

Krótki opis zawartości:

Wypożyczanie dokumentów ze składu chronologicznego

Kod techniczny składu (lub numer z etykiety):

Osoba wypożyczająca:

Uwagi:

Zwrócenie dokumentów do składu chronologicznego

Kod techniczny składu (lub numer z etykiety):

Osoba zwracająca:

:

Wyrejestrowanie dokumentów ze składu chronologicznego

Kod techniczny składu (lub numer z etykiety):

Osoba odbierająca dokumenty:

Przyczyna wyrejestrowania:

Jednolite rozwiązanie IT w administracji

Od 2011 r. białostocki system EZD przeżywa swego rodzaju ekspansję na terenie całej Polski. Dzięki współpracy Wojewody Podlaskiego z innymi wojewodami, zainicjowanej w połowie ubiegłego roku i wspieranej wówczas przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji **Jerzego Millera**, przy aprobacie obecnego Ministra Administracji i Cyfryzacji **Michała Boniego**, jednolity system EZD wdrażany jest, lub już został wdrożony, w dwunastu innych urzędach wojewódzkich. Na mocy porozumień zawartych z wojewodami system jest wprowadzany w urzędach wojewódzkich: Małopolskim, Opolskim, Pomorskim, Warmińsko-Mazurskim, Świętokrzyskim, Lubelskim, Mazowieckim, Łódzkim, Zachodniopomorskim, Lubuskim, Dolnośląskim i Śląskim.

W drugiej połowie ubiegłego roku system wdrażany był pilotażowo w urzędach wojewódzkich w Krakowie oraz Opolu. Od stycznia bieżącego roku funkcjonuje w nich jako podstawowy system odzwierciedlający przebieg załatwiania spraw. Pilotaż wykazał, że możliwe jest wdrażanie systemu EZD własnymi siłami urzędów. W jego trakcie wspólnie wypracowano dokumentację oraz procedury (tak zwany pakiet startowy) w znaczny sposób upraszczające wdrożenie EZD w kolejnych urzędach.

Proces wdrażania odbywa się bez generowania dodatkowych kosztów, przy wykorzystaniu zasobów ludzkich oraz środków będących w posiadaniu poszczególnych urzędów wojewódzkich, we współpracy z zespołem Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz „know how” wypracowanego i publikowanego na dedykowanej przedsięwzięciu platformie elektronicznej. System EZD przekazywany jest przez Wojewodę Podlaskiego, wraz z całą wiedzą i dokumentacją, na podstawie porozumień, w ramach obrotu pomiędzy jednostkami Skarbu Państwa.

Dotychczas EZD został wdrożony na kilku tysiącach stanowisk pracy – około 5000 urzędników pracuje już w jednolitym systemie na terenie całego kraju. Na kolejnych kilku tysiącach stanowisk system jest obecnie wdrażany. Na bieżąco EZD jest dostosowywany przez PUW do nowych wymagań i potrzeb kolejnych, współpracujących ze sobą jednostek.

W pierwszym kwartale 2012 r. rozpoczęto prace przygotowawcze do pilotażowego wdrożenia systemu EZD w kilku jednostkach administracji zespolonej województwa podlaskiego oraz małopolskiego. Tym samym Wojewodowie Podlaski i Małopolski wzięli na siebie ciężar przeprowadzenia kolejnego pilotażu, mającego na celu wypracowanie „ścieżki wdrożenia” EZD w jednostkach administracji zespolonej województw współpracujących z PUW. Współpracę z Wojewodą Podlaskim i udział we wspólnym przedsięwzięciu podjęły także centralne

urzędy administracji rządowej – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych, a także Komenda Główna Straży Granicznej.



1 czerwca 2012 r. porozumienie o współpracy, mające na celu wdrożenie systemu EZD PUW w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, podpisali w Białymstoku Minister **Barbara Kudrycka** i Wojewoda Podlaski **Maciej Żywno**.

Fot. PUW.

Stosowne porozumienia z Wojewodą Podlaskim podpisały także uczelnie wyższe – Uniwersytet Warszawski oraz Uniwersytet w Białymstoku. Dzięki współpracy nawiązanej z tymi jednostkami, ich studenci, a w przyszłości potencjalni urzędnicy administracji i klienci urzędów będą mieli możliwość zapoznania się w praktyce, w trakcie nauki, z systemem do obsługi dokumentów elektronicznych oraz podstawowymi zasadami funkcjonowania e-administracji.

Mapa 1. Wdrożenie EZD w urzędach wojewódzkich w Polsce – stan na maj 2012 r.



W urzędach, w których system EZD funkcjonuje już jako podstawowy (oznaczonych kolorem ciemnozielonym), sprawy prowadzone są wyłącznie w postaci elektronicznej. Wyjątki od tej zasady stanowią sprawy prowadzone nadal w postaci papierowej, z tym że ich liczba jest systematycznie minimalizowana wewnętrznymi zarządzeniami poszczególnych wojewodów. W efekcie coraz więcej papierowych teczek aktowych trafia do świata elektronicznego. Obecnie liczba „papierowych wyjątków” w poszczególnych urzędach kształtuje się następująco: Opole – 345, Kraków – 240 (planowane zmniejszenie do 120!), Białystok – 235. Biorąc pod uwagę, że urzędy prowadzą rocznie kilkaset rodzajów spraw, zdecydowana ich większość prowadzona jest zatem wyłącznie elektronicznie. Zważywszy, że jeszcze niespełna półtora roku temu prowadzenie spraw w postaci elektronicznej w ogóle nie było możliwe (brak stosownych regulacji prawnych w tym zakresie oraz dostosowanych systemów), stan obecny należy uznać za olbrzymi sukces i milowy krok w realnym tworzeniu skutecznej e-administracji.

Jak to możliwe?

Wszystkie działania wdrożeniowe prowadzone są na zasadach niekomercyjnych, z wykorzystaniem wyłącznie potencjału i zasobów drzemających w poszczególnych urzędach. W każdym z nich powoływany jest profesjonalnie przygotowany zespół odpowiadający za koordynację wdrożenia i utrzymanie systemu w jednostce, przy współpracy z PUW. Co istotne, wszystkie działania są realizowane według wcześniej ustalonych harmonogramów i zakładają ścisłą współpracę partnerów, opartą na wzajemnym zaufaniu i woli współdziałania pomiędzy urzędami. Zasady wdrożenia oraz obowiązki partnerów są jasno i precyzyjnie sformułowane w porozumieniach zawartych między Wojewodą Podlaskim, jako stroną udostępniającą EZD, a pozostałymi wojewodami zainteresowanymi jego wdrożeniem w podległych sobie urzędach. Stworzono i udostępniono wszystkim uczestnikom przedsięwzięcia narzędzia umożliwiające wymianę wiedzy, informacji i doświadczeń nabytych w trakcie wdrożeń oraz praktyczną reużywalność wypracowanych produktów, przede wszystkim białostockiego systemu EZD, ale także procedur, dokumentów i innych wartości wypracowanych w ramach wspólnej inicjatywy. Dzięki temu udaje się wdrażać jednolity system EZD we wszystkich współpracujących urzędach. Nie ma znaczenia czy urzędnik pracuje w urzędzie w Białymstoku, Szczecinie, Krakowie, czy Opolu – środowisko pracy jest takie same.

Aby tak duże przedsięwzięcie miało szansę powodzenia, w każdym z urzędów wojewódzkich powoływane są zespoły wdrożeniowe, dzięki czemu powstaje powiązana ze sobą sieć zespołów współpracujących i dzielących się wiedzą oraz doświadczeniem, złożonych z profesjonalnie przygotowanych pracowników poszczególnych urzędów. Całe przedsięwzięcie wdrożenia EZD w urzędach wojewódzkich, a następnie w administracji zespo-

lonej poszczególnych województw realizowane jest zasobami własnymi urzędów, bez ponoszenia dodatkowych kosztów, przy współpracy z Zespołem wdrożeniowym PUW. Niżej zaprezentowana struktura powieła strukturę organizacyjną funkcjonującą i sprawdzoną w PUW od początku wdrażania systemu EZD w Białymstoku.

Zasady współpracy, w tym organizacji przedsięwzięcia, uprawnień i obowiązków PUW i partnerów określają zawarte porozumienia.

W pierwszej kolejności podpisywane jest tzw. porozumienie „wdrożeniowe”, obowiązujące do momentu wdrożenia EZD jako systemu podstawowego w urzędzie będącym partnerem PUW. Następnie zawierane jest tzw. porozumienie „utrzymaniowe”, bezterminowe, gwarantujące partnerom Wojewody Podlaskiego utrzymanie i stały rozwój systemu oraz możliwość samodzielnego wdrażania systemu w jednostkach podległych. Oczywiście na zasadach niekomercyjnych, bazując na idei reużywalności w administracji.

Wypracowana struktura organizacyjna umożliwia nie tylko wspólną pracę nad rozwojem systemu i dzielenie się wiedzą, ale także skuteczne testowanie kolejnych wersji systemu EZD przed produkcyjnym uruchomieniem. Bazując na przyjętym pryncypium, że EZD jest systemem jednolitym (taki sam w każdym z urzędów), kolejne wersje systemu, przetestowane przez Zespół Wsparcia PUW, udostępniane są przez PUW równocześnie wszystkim Partnerom (poprzez dedykowany portal elektroniczny). W każdym z urzędów funkcjonują dwie instancje systemu – testowa i produkcyjna. Po udostępnieniu kolejnej wersji EZD (pojawiają się nawet co kilka tygodni), instalowane są one samodzielnie przez poszczególne urzędy, zgodnie z ustaloną procedurą, na wszystkich instancjach testowych. Następnie w każdym z urzędów przeprowadzane są wewnętrzne testy udostępnionych nowych funkcji systemu i ewentualnie identyfikowane są usterki. Ten etap realizują z reguły członkowie zespołów ds. wdrożenia EZD w poszczególnych urzędach oraz koordynatorzy wydziałowi, których rolą jest także poinformowanie o zmianach (ew. przeszkolenie) pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych. Przedstawiony model współpracy (graf. 1) umożliwia równoległe testowanie systemu przez wielu urzędników i dzięki temu ryzyko uruchomienia wersji produkcyjnej z błędami jest minimalizowane.

W ten sposób z inicjatywy wojewodów powstała wyjątkowo skuteczna sieć wartości administracji rządowej, współdziałającej na rzecz jej rozwoju przy pomocy nowoczesnych technologii, bazując na zasadach partnerstwa i reużywalności.

Dzięki współpracy, wymianie doświadczeń i zgłaszanych pomysłów, urzędy znacznie szybciej osiągają zdolność do elektronizacji procesów i przenoszenia kolejnych rodzajów spraw do świata elektronicznego. Jeśli bowiem dana sprawa może być prowadzona wyłącznie elektronicznie, np. w urzędzie w Krakowie, to oznacza, że równie dobrze

może być zelektronizowana w pozostałych urzędach!

Przedsięwzięcie realizowane przez Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku wspólnie z innymi urzędami dowodzi, że administracja publiczna potrafi samodzielnie opracować oprogramowanie na własne potrzeby, zgodne z przepisami prawa, które z powodzeniem może być wykorzystywane przez inne jednostki administracji publicznej, a także potrafi skutecznie je wdrożyć.

To niezaprzeczalny sukces, którego warunkiem jest przyjęcie i stosowanie kilku nienaruszalnych pryncypiów gwarantujących jego osiągnięcie – jednolitość oprogramowania, stosowanie się do nowych, elektronicznych procedur przez wszystkich pracowników urzędu z kierownictwem na czele, a przede wszystkim determinacja tegoż kierownictwa oparta na świadomości konkretnych korzyści, jakie przynoszą tego typu wdrożenia. W ten sposób jednolity system EZD, siłami samych urzędów i dobrze do tego przygotowanych urzędników, wdrażany jest w terenowej administracji rządowej w Polsce. Prowadzone działania znacząco przyczyniają się do rozwoju e-administracji, obniżania kosztów implementacji i funkcjonowania rozwiązań teleinformatycznych oraz umożliwiają praktyczną realizację zasad interoperacyjności i reużywalności w administracji. Urzędy wspólnie pracują nad rozwojem systemu, który – poza umożliwieniem procedowania spraw wyłącznie w postaci elektronicznej – ma docelowo, ewoluując w kierunku systemu klasy ERP², zapewnić zarządzanie urzędami, jak to ma miejsce w przypadku przedsiębiorstw. Zbudowano w ten sposób sieć współpracy terenowej administracji rządowej. Można by rzec, że przej-

mując sprawy w swoje ręce i wykorzystując potencjał urzędów, podjęto inicjatywę samodzielnego przygotowania rozwiązań teleinformatycznych „szytych” przez urzędników na miarę potrzeb urzędów. Działania te miały i nadal mają wpływ na otoczenie legislacyjne e-administracji poprzez wskazywanie praktycznych wskazówek w zakresie prawa związanego ze stosowaniem rozwiązań teleinformatycznych w administracji. Ale, co najważniejsze, to przykład dobrej praktyki, dowód na to, że można skutecznie i bez zbędnych kosztów wdrażać systemy, które przynoszą realne korzyści.

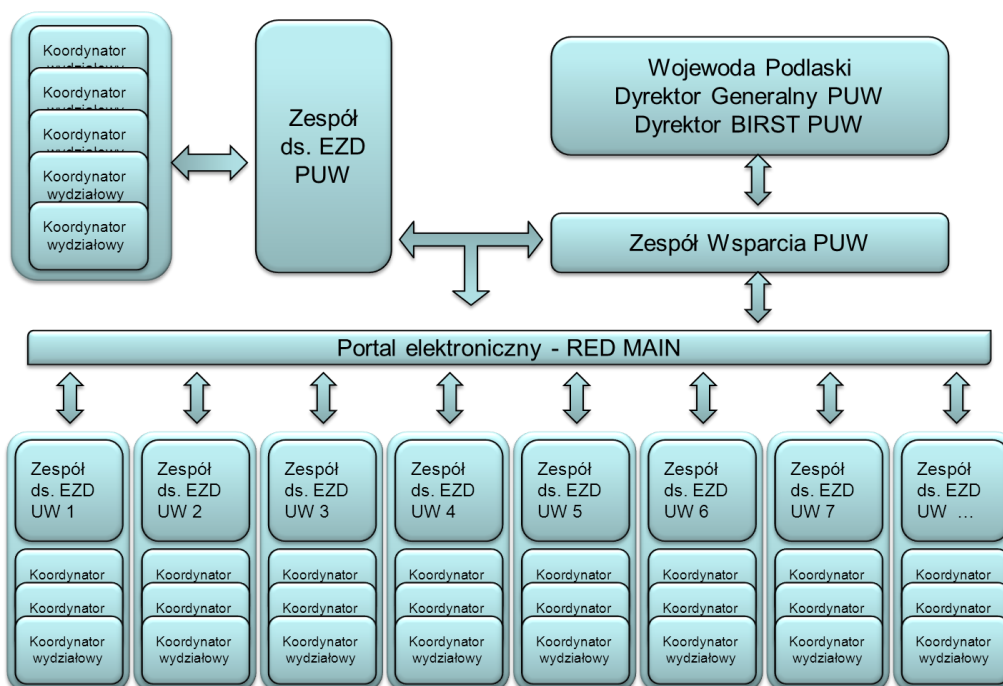


Zespół Wsparcia Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, usytuowany w Oddziale Rozwoju Systemów Teleinformatycznych i Szkoleń Biura Informatyki PUW.

Od lewej: Krzysztof Chomutowski (programista), Dorota Szymańska (wdrożeńowiec), Mariusz Madejczyk (dyrektor Biura Informatyki), Magdalena Sawicka (kierownik Oddziału Obsługi i Rozwoju Systemów Teleinformatycznych i Szkoleń), Grzegorz Chomutowski (programista).

Fot. PUW.

Graf 1. Model współpracy PUW z pozostałym jednostkami administracji rządowej



Mapa drogowa wdrożenia EZD w terenowej administracji rządowej

W związku z inicjatywą Wojewody Podlaskiego mającą na celu wdrożenie, we współpracy z innymi wojewodami, systemu EZD w innych urzędach wojewódzkich, następnym w administracji zespolonej poszczególnych województw, opracowany został przez PUW projekt rozwoju systemu EZD uwzględniający robocze ustalenia z innymi urzędami. Rzecz w tym, aby zachowując podstawowe zastosowanie EZD jako systemu odzwierciedlającego załatwianie i rozstrzyganie spraw, rozwijać go o nowe moduły do osiągnięcia funkcjonalności systemu klasy ERP, na potrzeby zespolonej administracji rządowej w Polsce.

System EZD PUW jest od początku swego istnienia stale rozwijany i udoskonalany. Początkowo prace programistyczne skoncentrowane były na dostosowaniu go do wymogów wynikających z instrukcji kancelaryjnej z 2011 r. oraz innych przepisów prawa. Obecnie działania w tym zakresie ukierunkowane są na maksymalne dostosowanie funkcjonalności systemu do oczekiwań użytkowników końcowych. Podstawowym założeniem wszelkich zmian jest, aby system przy całej swej innowacyjności pozostał nieskomplikowany i przyjazny dla tych, którzy z niego korzystają w codziennej pracy.

Dotychczasowe oceny i opinie adresatów systemu potwierdzają, że EZD jest czytelny i intuicyjny, a jego obsługa jest możliwa po stosunkowo krótkim przeszkoleniu. Jedną z głównych zalet systemu jest integracja z platformą ePUAP na wszystkich możliwych obszarach oraz potencjał do rozszerzenia integracji w innych, oczekiwanych do udostępnienia przez platformę centralną – weryfikacja podpisów elektronicznych z listy TSL (z terenu UE), czy też zintegrowany katalog usług administracji publicznej itp. System EZD korzysta ze skrzynek podawczych ePUAP w sposób przezroczysty dla użytkowników, traktując platformę jako medium komunikacyjne pomiędzy podmiotami publicznymi w sposób automatyczny. System EZD weryfikuje również podpisy składane za pomocą profilu zaufanego ePUAP, który mógłby także służyć do podpisywania dokumentów wewnątrz systemu EZD, zastępując podpisy kwalifikowane i niekwalifikowane. Urzędnik w systemie otrzymuje „na tacy” wszystkie informacje niezbędne do podjęcia czynności związanych z prowadzeniem postępowania administracyjnego w postaci elektronicznej, również w niełatwej materii związanej z powiązaniem plików XML z wzorami publikowanych w centralnym repozytorium wzorów pism ePUAP. Dostosowanie EZD do wymagań określonych w przepisach regulujących zasady komunikacji elektronicznej wynikających z art. 16 ustawy o informatyzacji (nowe rozporządzenie obowiązujące podmioty realizujące zadania publiczne od 31 października ubiegłego roku!!)³ to klucz do sukcesu autentycznej komunikacji elektronicznej pomiędzy samymi urzędami. Rozwój

integracji z platformą ePUAP znacznie wzmacnia rolę platformy centralnej, zarówno w zakresie jakościowym (sprawdzone w praktyce interfejsy), jak również ilościowym (znacznie większa liczba skrzynek podawczych i dokumentów przesyłanych via ePUAP). Wysyłka dokumentu elektronicznego do innego urzędu polega na przygotowaniu i podpisaniu dokumentu w systemie EZD, następnie wyborze nazwy urzędu lub wielu urzędów, co jest równoznaczne ze wskazaniem adresów ich elektronicznych skrzynek podawczych (ESP) ePUAP. Urzędowe poświadczenia przedłożenia (UPP) wystawiane przez elektroniczne skrzynki podawcze adresatów, są automatycznie dołączane do elektronicznych akt sprawy nadawcy. To wygodne narzędzie do korespondencji seryjnej, wychodzące naprzeciw praktycznym zastosowaniom w zakresie interoperacyjności i oszczędności związanych z czasem i kosztami korespondencji. Dzięki takiemu rozwiązaniu, od stycznia 2012 r. Wojewoda Podlaski oraz Wojewoda Małopolski pilotażowo komunikują się z administracją samorządową w wytypowanych rodzajach spraw wyłącznie w postaci elektronicznej, poprzez platformę ePUAP. Efekty są imponujące – miesięcznie do urzędów jednostek samorządu terytorialnego przekazywanych jest przez urzędy wojewódzkie kilka tysięcy wysyłek wyłącznie w postaci elektronicznej (łącznie około 8000 wysyłek miesięcznie tylko w tych dwóch urzędach!!). To znacząca oszczędność nie tylko finansów, ale i czasu. Niepoliczalne są zaś pozytywne efekty związane z praktycznym zastosowaniem dokumentu elektronicznego w komunikacji pomiędzy urzędami, a także zwiększaniem świadomości i zdolności urzędów do korzystania z tego typu rozwiązań. Trudno bowiem budować elektroniczną administrację wychodzącą naprzeciw potrzebom jej klientów, jeśli sama administracja pozostawać ma, wewnątrz i w komunikacji pomiędzy sobą, papierowa.

W mapę drogową rozwoju systemu planuje się wpisać integrację z innymi systemami/rejestrami centralnymi, które mogą dać wartość dodaną dla systemu EZD, umożliwiając uproszczenie procedur administracyjnych poprzez automatyczny i rozliczalny dostęp do zasobów informacyjnych państwa. System EZD posiada potencjał umożliwiający, bez ponoszenia dodatkowych kosztów, pilotażowe testowanie interfejsów integracyjnych i praktyczną weryfikację udostępnianych przez centralne platformy interfejsów, a dzięki dużemu rozproszeniu systemu EZD w terenie (różny obszar administracyjny i różny rodzaj jednostek), możliwa jest identyfikacja ewentualnych potrzeb i obszarów potencjalnej integracji.

Aby rozwój systemu EZD realizowany był w sposób uporządkowany i spójny, opracowywana jest tzw. mapa drogowa rozwoju systemu, monitorowana i akceptowana przez wszystkich partnerów PUW. Plany rozwoju systemu EZD w ramach współpracy wojewodów przewidują między innymi:

□ **Dostosowywanie EZD w zakresie archiwizacji** – moduł archiwalny wymaga strategicznego podejścia do późniejszego zarządzania dokumentacją archiwalną w porozumieniu z Naczelną Dyrekcją Archiwów Państwowych i Narodowym Archiwum Cyfrowym. PUW prowadzi rozmowy z NDAP dotyczące podpisania porozumienia w zakresie wdrożenia EZD PUW w Archiwach Państwowych oraz wypracowania rozwiązań w zakresie archiwizacji naturalnych dokumentów elektronicznych;

□ **Dostosowywanie systemu do zmieniających się przepisów prawa** – działanie prowadzone na bieżąco. Zasadniczym założeniem jest, aby system „pozostawał w zgodzie” z wymogami wynikającymi z przepisów prawa. Zapisy o dostosowaniu EZD, na zasadach niekomercyjnych, do zmieniającego się otoczenia legislacyjnego znajdują się w porozumieniach utrzymaniowych podpisywanych z partnerami PUW. W szczególności system został dostosowany do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych w zakresie automatyzacji przyjmowania i wysłania dokumentów elektronicznych (automatyzacja wysyłek mailowych, ESP, weryfikacja wzorów pism itp.)⁴. Dzięki temu możliwa jest korespondencja seryjna za pośrednictwem systemu EZD via ePUAP z innymi jednostkami administracji publicznej;

□ **Rozbudowę EZD o moduł „Kadry i Płace”**. Często systemy nie są dostosowane do specyficznych potrzeb urzędów, w szczególności nowych wyzwań związanych z funkcjonowaniem budżetu zadaniowego. Pojawiła się więc potrzeba opracowania jednolitego systemu, zintegrowanego z systemem EZD (opartego na tej samej strukturze organizacyjnej oraz zaimplementowanych procesach), który będzie przystosowany do wymagań terenowej administracji rządowej. Ponadto rozbudowa EZD o ten moduł umożliwi dalszy rozwój w kierunku przekształcenia w system klasy ERP (z silnikiem procesów);

□ **Integrację z centralnym BIP**. Administracja rządowa powinna w jak największym stopniu korzystać z powstającego w ramach rozwoju ePUAP centralnego BIP. Udostępnianie dokumentów, spraw i innych informacji bezpośrednio z systemów EZD powinno odbywać się w sposób jak najbardziej zautomatyzowany, poprzez integrację systemu EZD z nowym BIP. W ten sposób znacząco podniesie się transparentność funkcjonowania administracji publicznej w Polsce;

□ **Wyposażenie systemu w silnik procesów**, co zapewni osiągnięcie kilku strategicznych dla rozwoju i usprawnienia administracji celów:

▪ umożliwienie samodzielnej (przez poszczególne urzędy) implementacji procesów,

▪ uniezależnienie się urzędów od zespołu utrzymaniowego w zakresie swobodnego modelowania procesami w systemie,

▪ uporządkowanie procesów innych niż tylko związanych z załatwianiem spraw;

□ **Osiągnięcie przez EZD poziomu systemu klasy ERP**. Umożliwi to nowoczesne i w pełni elektro-niczne zarządzanie urzędami, pełną transparentność i rozliczalność procesów zachodzących w organizacjach.

Osiągane cele

Poza samym wdrożeniem systemu EZD urzędy osiągają następujące cele i korzyści wynikające z przedsięwzięcia:

□ **Transparentność działania urzędów i urzędników** – przejrzystość działań osiągnięta poprzez odzwierciedlenie wszystkich czynności wykonywanych przez urzędników w trakcie załatwiania spraw (łącznie z rejestrowaniem kolejnych wersji dokumentów). To korzyść dla klientów administracji, którzy mają możliwość zapoznania się ze sposobem załatwiania sprawy oraz narzędzie do weryfikacji jakości pracy urzędników przez kierownictwo urzędów. Doświadczenie wskazuje że urzędy, w których EZD obowiązuje jako podstawowy system kancelaryjny, funkcjonują sprawniej, podnosząc kulturę organizacyjną pracy, a urzędnicy z poczuciem większej odpowiedzialności realizują powierzone zadania;

□ **Prowadzenie korespondencji pomiędzy urzędami wyłącznie w postaci elektronicznej** – realne oszczędności kosztów wysyłki i skrócenie czasu jej doręczania – kilka tysięcy dokumentów wysyłanych miesięcznie w trakcie pilotażu do jednostek administracji samorządowej w urzędach wojewódzkich w Białymstoku i Krakowie potwierdziło, że jest to możliwe i przynosi konkretne oszczędności (inne urzędy przygotowują się do takiej komunikacji);

□ **Uruchomienie korespondencji wewnętrznej w urzędach wyłącznie w postaci elektronicznej** – wyeliminowanie niemalże całej korespondencji generowanej w urzędach papierowo. Wyliczalne korzyści na podstawie liczby dokumentów wytwarzanych w urzędach w systemach EZD;

□ **Osiągnięcie interoperacyjności** poprzez automatyczną komunikację pomiędzy urzędami terenowymi oraz centralnymi via ePUAP. Możliwość korzystania z zasobów informacyjnych państwa, udostępnianych poprzez platformę ePUAP, w celu upraszczania procedur administracyjnych;

□ **Redukcja liczby dokumentów papierowych** wysyłanych pomiędzy urzędami, osiągnięta dzięki interoperacyjności, automatyzacji elektronicznych skrzynek podawczych i wykorzystaniu systemu EZD jako podstawowego narzędzia pracy urzędnika w administracji rządowej, a także dzięki wyeliminowaniu papierowej korespondencji wewnętrznej;

- **Reużywalność w zakresie wytwarzanych produktów** (procedury, dokumentacje, aplikacje itp.), a także w obszarze wyzwania kolejnych innowacyjnych przedsięwzięć poprzez specjalizację poszczególnych województw w różnych obszarach; stworzenie sieci wartości współpracujących ze sobą urzędów i niepowielanie rozwiązań wypracowanych przez urzędy;
- **Racjonalne dysponowanie środkami publicznymi**, przeznaczonymi na rozwój i utrzymanie systemów teleinformatycznych administracji;
- **Rozpropagowanie przykładów praktycznego stosowania dokumentu elektronicznego w administracji** – możliwość skorzystania z wypracowanych rozwiązań przez kolejne urzędy;
- **Możliwość zbierania statystyk funkcjonowania EZD w skali kraju** – dzięki jednolitości systemu i skali jego użytkowania w jednostkach terenowej administracji rządowej możliwe jest prowadzenie statystyk umożliwiających wiarygodne analizy funkcjonowania systemu i jego wpływu na rozwój e-administracji. Stwarza to szanse porównywania poszczególnych wyników w różnych podziałach (liczba użytkowników, dokumentów

elektronicznych, naturalnych i skanowanych, liczba wysyłek i podpisów itp.).

Bardzo istotne są też zmiany świadomości i podejścia urzędników do nowoczesnych technik, a także wyzwolenie potencjału urzędów oraz urzędników poprzez budowę sieci wartości, wymiany doświadczeń i współpracę pomiędzy urzędami.

Przypisy

¹Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (DzU nr 14, poz. 67 ze zm.).

²ERP (ang. Enterprise Resource Planning), czyli Planowanie Zasobów Przedsiębiorstwa – informatyczny system aplikacji, które integrują procesy realizowane w przedsiębiorstwie na wszystkich jego szczeblach. System ERP obejmuje całość procesów zachodzących w przedsiębiorstwie i pozwala zoptymalizować pracę w wielu obszarach jego funkcjonowania, od finansów poprzez zarządzanie zasobami ludzkimi.

³Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (DzU nr 206, poz. 1216).

⁴Jak wyżej.

□



Celem funkcjonowania administracji nie jest „urzędowanie”, ale sprawna obsługa obywateli za obiektywnie konieczne środki przeznaczone na ten cel z budżetu państwa. Aby stwierdzić, czy klienci administracji są sprawnie obsługiwani przez urzędników, a środki wydawane na ten cel są adekwatne, nieuniknione jest wprowadzenie zobiektywizowanych kryteriów mierzenia i oceny pracy w administracji publicznej. Stwierdzenie to odnosi się zarówno do oceny ilości, jak i jakości wykonywanych zadań, poziomu satysfakcji klienta, kosztów, jakie ponoszą podatnicy, a także do produktów administracyjnych działań, jakie w zamian otrzymują.

„W kierunku zarządzania przez cele” to tytuł prezentacji Wojewody Mazowieckiego **Jacka Kozłowskiego**, przedstawionej podczas 6. Europejskiej Konferencji Jakości, która odbyła się w Warszawie w dniach 29–30 września ubiegłego roku. Prezentacja dotyczyła wyników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie (MUW) w zakresie doskonalenia systemu zarządzania urzędem poprzez zastosowanie innowacyjnych narzędzi w administracji publicznej. Zaprezentowane narzędzia sprawdziły się w systemie zarządzania przedsiębiorstwami i – po odpowiednich modyfikacjach – zostały zastosowane w administracji.

Wprowadzenie w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim nowych zasad doskonalenia systemu zarządzania polegało na:

- sformułowaniu misji urzędu: „Wojewoda to rząd bliżej społeczeństwa”,
- identyfikacji miejsc powstawania w urzędzie kosztów, co udało się osiągnąć poprzez realizację własnego projektu „Kultura przejrzystości i skrzętności kosztów”,
- wprowadzeniu instrumentów zarządczych nastawionych na realizację wyznaczonych celów, ujętych w Rocznym Planie Działania (RPD) i monitorowaniu realizacji tych celów poprzez zastosowanie zrównoważonej karty wyników (*balanced scorecard*),
- uzależnieniu wypłaty nagród dla pracowników od osiągniętych przez nich wyników,
- silnym wsparciu działań poprawiających zarządzanie poprzez prowadzenie otwartej polityki informacyjnej.

Identyfikacja i zarządzanie kosztami

Wobec trudnej sytuacji budżetu państwa i konieczności wprowadzenia działań oszczędnościowych, Mazowiecki Urząd Wojewódzki wprowadził projekt umożliwiający identyfikację miejsc powstawania kosztów i lepsze zarządzanie kosztami, nazwany „Kultura przejrzystości i skrzętności kosztów”.

Jako miejsca powstawania kosztów (MPK) określono poszczególne komórki organizacyjne urzędu. Wyodrębnione zostały dwa rodzaje kosztów. Pierwsze, to koszty osobowe, do których zaliczono wynagrodzenia, składki na ZUS i Fundusz Pracy oraz wynagrodzenia bezosobowe (umowy o dzieło i umowy zlecenia). Drugie, to koszty administracyjne, na które składają się m.in. opłaty za energię elektryczną, wodę, energię cieplną, opłaty telekomunikacyjne, zakupy materiałów i wyposażenia, remonty, sprzętanie, dozór, ochrona, usługi informatyczne etc. Koszty administracyjne przypisywane są do MPK albo bezpośrednio, albo za pomocą odpowiednich algorytmów.

Dzięki prowadzonej od 2009 r. ewidencji wiadomo, ile kosztuje praca poszczególnych komórek organizacyjnych z uwzględnieniem pracowników w nich zatrudnionych (w podziale na wyodrębnionych 56 pozycji kosztowych). Dane te, przekazywane co miesiąc dyrektorom wydziałów, poddawane są analizie i prezentowane w zestawieniach kwartalnych. Pozwala to na efektywniejsze niż dotychczas zarządzanie kosztami, a także na ich redukcję lub realokację.

Dane finansowe, uzyskiwane dzięki projektowi „Kultura przejrzystości i skrzętności kosztów”, służą również do projektowania i bieżącego monitorowania realizacji finansowej budżetu w układzie zadaniowym. Każdy koszt/wydatek przypisywany jest również w układzie funkcji, zadań, podzadań i działań klasyfikacji budżetu zadaniowego. Uzyskiwane w ten sposób dane wykorzystywane są także do monitorowania mierników finansowych w RPD urzędu.

Roczny Plan Działania i zrównoważona karta wyników

Roczny Plan Działania służy do identyfikowania celów i pomiaru efektywności wykonywanej pracy. Opisuje zadania na dany rok wyznaczone przez wojewodę dyrektorom wydziałów, definiuje wartości mierników, służących do określania stopnia ich realizacji. RPD stanowi zestawienie mierzalnych celów operacyjnych będących konkretyzacją celów strategicznych, realizowanych przez urząd. Każdy z celów operacyjnych powiązany jest z zestawem mierników efektywnościowych, które pozwalają na bieżące monitorowanie poziomu realizacji celów z wykorzystaniem zrównoważonej karty wyników (*balanced scorecard*) oraz wskazują pola potencjalnych optymalizacji.

Zrównoważona karta wyników jest narzędziem, które pozwala mierzyć rezultaty pracy w czterech płaszczyznach:

- finansowej – ujmuje efekty działania urzędu we wszystkich jego dziedzinach oraz określa efekty finansowe pracy: pokazuje koszty ogółem, koszty osobowe i koszty administracyjne,
- procesów wewnętrznych – wyraża cele i mierniki dotyczące usprawnień i osiągnięć w zakresie kluczowych procesów zachodzących w urzędzie, takich jak wzrost efektywności czy liczba zaległych spraw, a także stosunek liczby decyzji uchylonych do liczby decyzji ogółem,

- nauki i wzrostu – pokazuje liczbę etatów, fluktuację kadr, absencję pracowników oraz informuje o efektach szkoleń,
- klienta – pokazuje potrzeby klientów urzędu oraz mierzy efektywność zaspokajania ich potrzeb (w kontakcie z MUW) poprzez pomiar poziomu satysfakcji czy zrealizowanych usług.

Proces formułowania celów RPD przedstawia wykres nr 1.

Wykres 1. Proces formułowania rocznych celów dla urzędu.



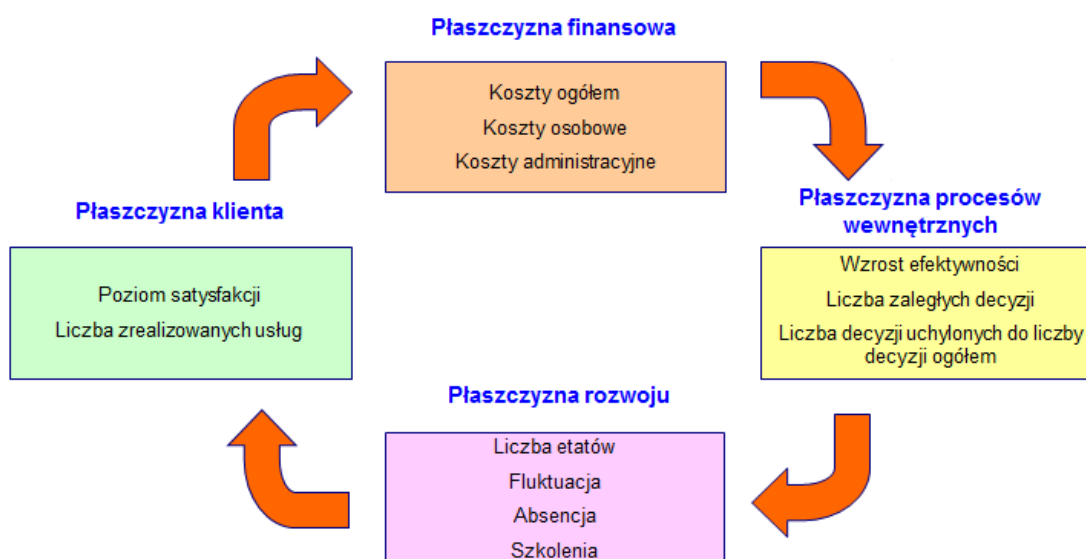
W ciągu ostatnich lat główne cele roczne w MUW przedstawiały się następująco:

- 2009 r. – redukcja zaległości o 50 proc.
- 2010 r. – wzrost efektywności o 10 proc.
- 2011 r. – osiągnięcie 88-proc. poziomu satysfakcji klienta.

Wszystkie wyznaczone przez wojewodę cele zostały osiągnięte.

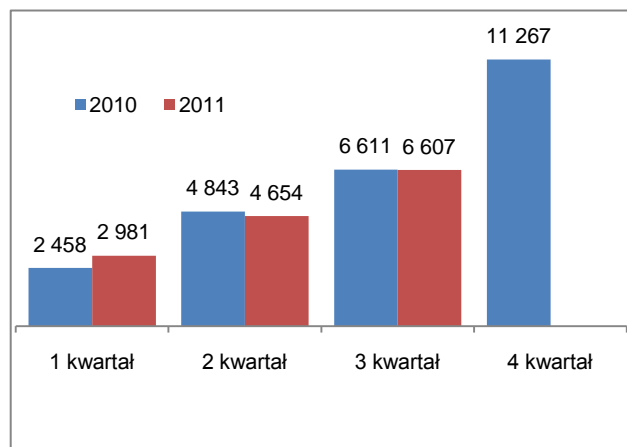
Strukturę zrównoważonej karty wyników funkcjonującej w MUW przedstawia wykres nr 2.

Wykres 2. Zrównoważona karta wyników.

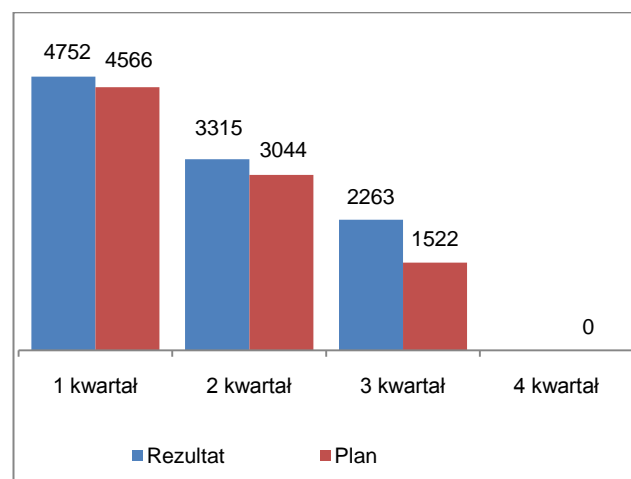


Wyniki (za trzy kwartały 2011 r.) w czterech płaszczyznach ujętych w zrównoważonej karcie wyników przedstawiają wykresy 3–6.

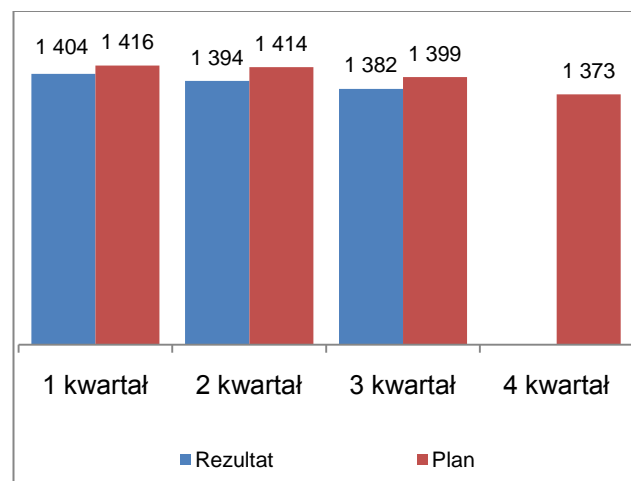
Wykres 3. Płaszczyzna finansowa – porównanie kosztów administracyjnych za 2010 i 2011 r. (tys. zł).



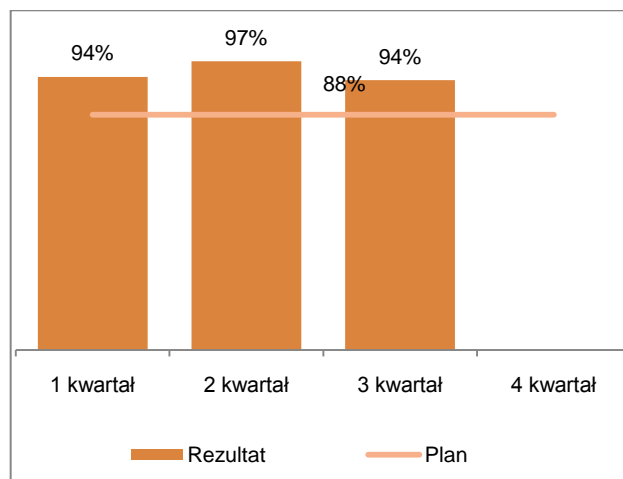
Wykres 4. Płaszczyzna procesów wewnętrznych – likwidacja zaległości w postępowaniach administracyjnych.



Wykres 5. Płaszczyzna rozwoju – realizacja planu liczby etatów.



Wykres 6. Płaszczyzna klienta – rezultaty badania satysfakcji klienta.



Powiązanie systemu wynagradzania z wynikami Rocznej Planu Działania

Wynagrodzenia w administracji rządowej, co do zasady, nie są systemowo powiązane ze stopniem realizacji zadań i osiąganymi przez pracownika wynikami. Często opinia publiczna traktuje przyznawanie nagród w administracji za nieuzasadnione, ponieważ, na ogół, nie są one powiązane z obiektywnymi wynikami pracy.

W MUW wprowadzony został system przyznawania nagród, który uzależnia ich wysokość od poziomu realizacji celów wyznaczonych w RPD. Jest to trzelementowy system wynagradzania, na który składają się: wynagrodzenie zasadnicze oparte na wynikach procesu opisywania i wartościowania stanowisk pracy, wartość stanowiska pracy w kontekście uwarunkowań rynkowych oraz indywidualna ocena pracy dokonywana przez bezpośredniego przełożonego.

Zatwierdzony przez Wojewodę Mazowieckiego RPD urzędu jest dokumentem szczegółowo opisującym cele i sposób ich realizacji przez dyrektora generalnego urzędu oraz dyrektorów wydziałów.

Wdrożone w urzędzie narzędzia do pomiaru efektywności pracy dodatkowo wpływają na doskonalenie przyjętego systemu zarządzania przez cele. Efekt ten osiągnąć jest poprzez:

- pomiar obciążenia pracą na poszczególnych stanowiskach, umożliwiającą lepszą alokację zasobów kadrowych, tak aby możliwe było skrócenie czasu oczekiwania na załatwienie spraw,
- większe zaangażowanie w realizację przyjętych celów na wszystkich szczeblach zarządzania,
- zwiększenie efektywności pracy przy jednoczesnym obniżeniu poziomu zatrudnienia w urzędzie,
- systemowe dokonywanie oceny rezultatów pracy na wszystkich szczeblach zarządzania,
- identyfikowanie obszarów wymagających wdrożenia usprawnień czy też działań naprawczych,
- poprawę jakości usług realizowanych przez urząd, a w konsekwencji poprawę jego wizerunku.

Zastosowanie zarządzania przez cele umożliwia także wspieranie systemu zarządzania zasobami ludzkimi, m.in. poprzez planowanie, wdrażanie oraz monitorowanie efektywności pracy na każdym stanowisku. Dla lepszego jego wykorzystania uzasadnione jest, aby nagrody kwartalne były przyznawane na podstawie pomiaru efektywności pracy w ramach utworzonego systemu, z uwzględnieniem ocen okresowych obowiązujących w służbie cywilnej.

Kolejnym elementem systemu są nagrody specjalne przyznawane przez Wojewodę Mazowieckiego oraz dyrektora generalnego urzędu.

Nagrody specjalne to:

- nagrody dla zespołów zadaniowych i projektowych powołanych przez Wojewodę Mazowieckiego oraz dyrektora generalnego urzędu;
- nagrody specjalne z okazji Dnia Służby Cywilnej.

Nagrody mogą zostać przyznane pracownikom urzędu za osiągnięcia i projekty, które mają charakter mierzalny, są zrealizowane w ciągu bieżącego roku, a ponadto spełniają przynajmniej jedno z następujących kryteriów:

- są nowatorskie i wpływają na poprawę organizacji pracy urzędu,
- kształtują pozytywny wizerunek urzędu wśród klientów,
- obniżają koszty realizacji zadań urzędu.

Komunikacja – otwarta polityka informacyjna

Sprawne wprowadzenie opisanych zmian w systemie zarządzania urzędem udało się osiągnąć również dzięki otwartej polityce informacyjnej. Monitorowanie kosztów czy choćby pomiar efektów wykonywanej pracy budzi naturalny opór w każdej organizacji, która wcześniej nie stosowała tego typu działań zarządczych. Dlatego zdecydowano o jawności i przejrzystości reguł stosowanych w ocenie pracy. Dane dotyczące osiągnięć poszczególnych komórek organizacyjnych są prezentowane podczas spotkań z dyrektorami wydziałów, wspólnie analizowane i oceniane.

Wprowadzone zmiany w sposobie zarządzania mają też wsparcie w publikacjach zamieszczanych w elektronicznym „Biuletynie Dyrektora Generalnego”, który jest rozsyłany do wszystkich pracowników MUW. Na początku roku w „Biuletynie...” ukazywały się informacje dyrektorów wydziałów informujące o celach postawionych przed ich wydziałami w ramach RPD i o sposobie ich realizacji. Służyło to wzmocnieniu identyfikacji pracowników z celami postawionymi w RPD. Pracownicy mają dostęp do informacji również za pomocą funkcjonującego w urzędzie intranetu. Tego typu otwarta polityka informacyjna, skierowana do wewnątrz organizacji, przyniosła oczekiwane skutki, potwierdzone badaniami ankietowymi. Na przykład, znajomość zasad projektu „Kultura przejrzystości i skrzętności kosztów” w połowie 2009 r. zadeklarowało 63 proc., a pod koniec 2010 r. – aż 90 proc. urzędników MUW.

Informacje dotyczące prowadzonych w urzędzie działań prezentowane były również na forum zewnętrznym. Poszczególne komórki organizacyjne urzędu zamieszczały swoje sprawozdania za dany rok w Internecie, aby poinformować mieszkańców Mazowsza o wynikach swojej pracy. Również w czasopiśmie branżowym, w tym w „Przeglądzie Służby Cywilnej”¹, publikowane były informacje o nowatorskim podejściu urzędu do sposobu zarządzania.

Ważnym elementem komunikacji z otoczeniem zewnętrznym były również prezentacje na forum publicznym, w tym międzynarodowym. Wdrożony w urzędzie system zarządzania został zaprezentowany przez **Halinę Stachurę-Olejniczak**, działającą w zastępstwie dyrektora generalnego urzędu podczas konferencji zatytułowanej „Towards excellence in public administration. Shifting from quality tools to a quality culture”. Konferencja odbyła się w Wilnie w dniach 2–5 maja 2012 r., a jej organizatorami były litewskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i European Institute for Public Administration (EIPA).²

Działania MUW związane z poprawą efektywności zostały docenione przez Szefa Służby Cywilnej **Sławomira Brodzińskiego**, który w liście do Wojewody Mazowieckiego zwrócił uwagę na kompleksowe podejście do wypracowanych mechanizmów zarządzania urzędem, polegające na wykorzystaniu RPD, budżetu zadaniowego i własnego narzędzia „Kultura przejrzystości i skrzętności kosztów”. Rozwiązania stosowane w MUW zostały przedstawione przez Wojewodę Mazowieckiego w trakcie spotkania Ministra **Michała Boniego** i Szefa Służby Cywilnej z dyrektorami generalnymi urzędów.

Wprowadzony sposób zarządzania spotkał się również z pozytywną oceną Najwyższej Izby Kontroli, w związku z kontrolą w zakresie wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym. Jak stwierdziła NIK, w MUW realizowano *innowacyjny projekt „Kultura przejrzystości i skrzętności kosztów”, umożliwiający ewidencjonowanie kosztów zgodnie z miejscem ich powstawania*.³ W wystąpieniu pokontrolnym znalazł się również zapis, że *NIK ocenia pozytywnie wdrożenie w MUW projektu „Kultura przejrzystości i skrzętności kosztów” oraz dokumentu o charakterze operacyjnym – Roczno-go Planu Działania (RPD). Celem projektu było ewidencjonowanie kosztów zgodnie z miejscami ich powstawania i w konsekwencji odnoszenia ich do realizowanych działań, co pozwala na analizę kosztów w celu poprawy efektywności gospodarowania środkami publicznymi. (...) Szczegółowa kontrola 4 wybranych działań wskazała, że przyjęty sposób monitorowania, poprzez realizację Roczno-go Planu Działania oraz projektu „Kultura przejrzystości i skrzętności kosztów” umożliwił uzyskanie wiarygodnych danych dotyczących rezultatów działań oraz poniesionych kosztów związanych z ich realizacją*.⁴

Przypisy

¹„Doskonalenie zarządzania w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim. Roczny Plan Działania” – „Przegląd Służby Cywilnej” nr 2 (11) z 2011 r., s. 22–26;

http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/przegladsłużbycywilnejr2_11_marzec_kwieen_20112_0.pdf

²Relacja z przebiegu konferencji zostanie zaprezentowana w kolejnym numerze „Przeglądu Służby Cywilnej”.

³Wystąpienie pokontrolne z dnia 21 października 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, znak: LWA-4101-14-01/2011 P11/001.

⁴Tamże.

Kamil Mrocza

Kierownik Oddziału Zarządzania Kadrami
Biuro Kadr i Organizacji MUW

Grzegorz Staniewski

Główny Specjalista
Biuro Kadr i Organizacji MUW

Tomasz Szymchel

Kierownik Oddziału Ogólnego
Biuro Administracyjno–Budżetowe
Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego



„Mapy strategii w biznesie. Jak przełożyć wartości na mierzalne wyniki”

Robert S. Kaplan, David P. Norton, Gdańsk 2011 r.

Zmierzyć to, co niewidoczne,
czyli mapy strategii nie tylko w biznesie

Każdego dnia mamy do czynienia ze strategiami lub opracowaniami określanymi jako strategiczne dla rozwoju państwa czy instytucji. *Strategia Lizbońska*, *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015* czy wojewódzkie strategie rozwoju to przykłady dokumentów mających realny wpływ na kształt funkcjonowania polskiej rzeczywistości. By sprawniej i efektywniej je implementować, należy dążyć do ich powszechnego zrozumienia, i w tym celu dobrać odpowiednie instrumenty eksplanacyjne. *Książka Mapy Strategii w biznesie. Jak przełożyć wartości na mierzalne wyniki* (oryg. *Strategy maps: converting intangible assets into tangible outcomes*) autorstwa Roberta S. Kaplana i Davida P. Nortona (ss. 493), która ukazała się nakładem Gdańskiego Wydawnictwa Psychologicznego, przybliży problematykę tworzenia narzędzi zarządzania pozwalających na lepsze zrozumienie i wcielenie założeń oraz idei. Wbrew tytułowi, publikacja nie jest skierowana jedynie do przedsiębiorców, ale także do zarządzających organizacjami sektora publicznego, którzy dążą do poprawienia funkcjonowania instytucji. Przytoczone w monografii modele i przykłady znajdują szerokie zastosowanie także w polskiej administracji publicznej.

Pojęcie strategii znane jest od wieków. Znajdowało zastosowanie w momencie gdy nie miało jeszcze definicji. Najwybitniejszy twórca teorii wojny Carl von Clausewitz twierdził, że *strategia określa miejsce, czas i siły, to znaczy gdzie, kiedy i czym walczyć*¹. Autorzy publikacji znaleźli zastosowanie tego sformułowania, tworząc książki dotyczące strategii zarządzania, stanowiące praktyczny przewodnik dla praktyków menadżeramentu².

R. S. Kaplan i D.P. Norton są cenionymi twórcami tzw. strategicznej karty wyników (*balanced scorecard* – SKW), w polskiej terminologii znanej także jako zrównoważona karta wyników. Stworzone przez nich narzędzie pozwala na ocenę prowadzonych i planowanych działań oraz przewidzenie skutków wprowadzanych rozwiązań. Karta pozwala na

przełożenie misji na funkcjonowanie poprzez zdefiniowanie celów i mierników w czterech perspektywach:

- finansowej,
- klienta,
- procesów wewnętrznych,
- wiedzy i rozwoju.

Umiejętne ich sformułowanie pozwoli na wzrost konkurencyjności i trwałe podniesienie jakości świadczonych usług. Dążąc do tego, tworzona jest strategia, którą badacze zdefiniowali następująco: strategia, szczególnie ta związana z sektorem publicznym, opisuje sposób selekcjonowania działań prowadzących do tworzenia wartości dla swoich klientów czy obywateli (interesariuszy). Bez względu na proces, w którym tworzona jest wartość, każde działanie należy oceniać (mierzyć) w każdej z tych perspektyw.

Główny przedmiot rozważań książki – mapa strategii – jest graficzną egzemplifikacją planu działań, pozwalającą na jego powszechne zaakceptowanie. Poprzez jasne i zrozumiałe dla zainteresowanych sformułowanie misji, celów i wartości, mapa będzie miała realny wpływ na działalność instytucji. Jednocześnie, zapisy strategii należy formułować za pomocą przejrzystych zależności przyczynowo-skutkowych, tak by w sposób przystępny umożliwiły komunikację pomiędzy osobami zarządzającymi, a także pracownikami i ostatecznymi odbiorcami. W tym celu Autorzy sformułowali 5 zasad zarządzania, które pozwalają skutecznie wdrażać SKW:

lają skutecznie wdrażać SKW:

- Przełożenie strategii na terminy operacyjne,
- Dopasowanie organizacji do strategii,
- Uczynienie strategii codzienną sprawą każdego,
- Uczynienie strategii procesem ciągłym,
- Mobilizacja do zmian dzięki menedżerom-przywódcom³.

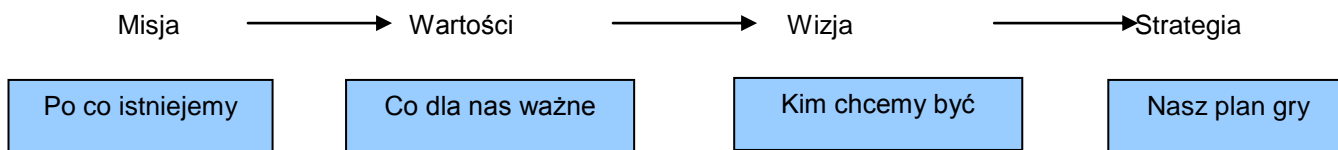
Opierając się na tych zasadach, w celu implementacji strategii należy dobierać różnorodne mierniki, odpowiadając sobie przede wszystkim na pytanie, co powinniśmy mierzyć. Zarówno zarządzający, jak i pracownicy będą dążyli do osiągnięcia jak najlepszych wyników w ramach wskazanych mierników, które mogą być zmienne w dłuższej



perspektywie czasu. Dlatego istotne jest konkretne zdefiniowanie czego organizacja chce dokonać i jak

sukces opisać konkretnymi miernikami (graf 1).

Graf 1. Kształtowanie strategii.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie książki „Mapy strategii w biznesie. Jak przełożyć wartości na mierzalne wyniki”.

By wytworzyć trwałą wartość dla klientów (interesariuszy), sektor publiczny musi opierać się na aktywach niematerialnych, którymi są: kapitał ludzki (wiedza, umiejętności i talent pracowników), kapitał informacyjny (bazy danych, systemy informatyczne, sieci i infrastruktura technologiczna), kapitał organizacyjny (kultura, przywództwo, dostosowanie zatrudnienia, praca w zespole i zarządzanie wiedzą). Jednocześnie tworzenie wartości jest procesem przebiegającym na kilku płaszczyznach. Pierwszą z nich jest *zarządzanie operacyjne*, drugą – *zarządzanie klientem*, trzecią – *procesy innowacyjne* i czwartą – *procesy regulacyjne i społeczne*.

W przypadku administracji publicznej *procesem zarządzania operacyjnego* będzie wytworzenie usługi i dostarczenie jej do klienta (interesariusza). W publikacji obszar teoretyczny został ograniczony do wiedzy odnoszącej się do instytucji komercyjnych wytwarzających produkty i usługi. Jednakże, elementy tego procesu można zaadoptować na potrzeby administracji publicznej:

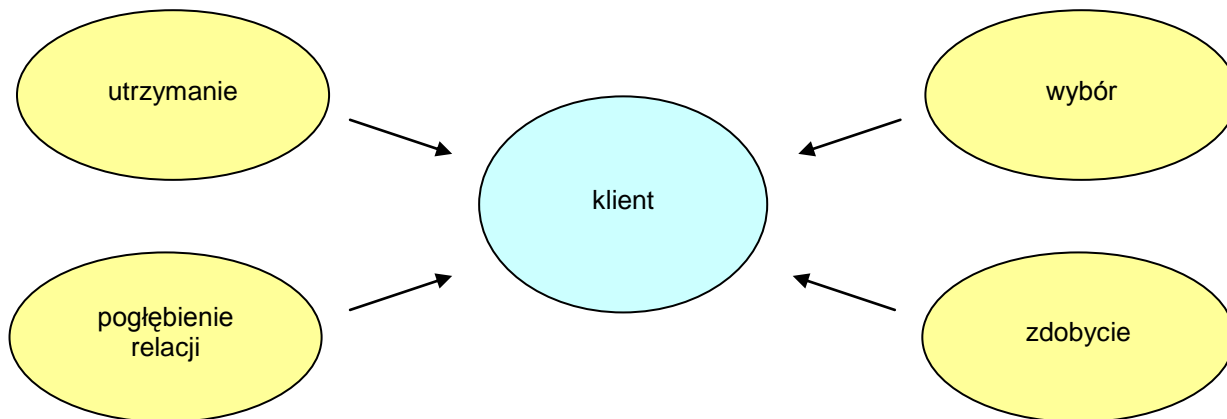
- Rozwijanie i utrzymywanie relacji z dostawcami (w przypadku administracji instytucjami kształującymi porządek prawny dotyczący podmiotowej działalności);

- Wytwarzanie produktów i usług (szczególnie usług, w tym np. obsługa klienta, jej jakość, wprowadzanie usprawnień);
- Dystrybucja i dostawa produktów i usług (podobnie jak powyżej);
- Zarządzanie ryzykiem (przewidywanie zagrożeń).

By dążyć do doskonałości w zarządzaniu operacyjnym, należy przede wszystkim koncentrować się na swoich priorytetach i doskonalić usługi poprzez podnoszenie ich jakości. Powinno uwzględniać się jakość zależną od oczekiwań klientów – jeśli są one wyższe niż obecnie proponowane, trzeba podnieść własne standardy.

Proces zarządzania klientem składa się z 4 elementów (graf. 2): wybór klientów (segmentacja), zdobycie klienta, utrzymanie klientów, pogłębienie z nim relacji. W przypadku administracji klientami są obywatele, stanowiący ogół społeczeństwa. Jednocześnie, poszczególni interesariusze określonych instytucji różnią się od siebie, dlatego istotnym jest dokonanie ich segmentacji i znalezienie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób do nich najefektywniej dotrzeć i utrzymać z nimi pozytywne relacje. Prawidłowa analiza istniejącej sytuacji i dokonanie usprawnień w dziedzinie zarządzania klientami pozwoli na obniżenie kosztów operacyjnych oraz podniesienie prestiżu organizacji.

Graf 2. Zarządzanie klientem.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie książki „Mapy strategii w biznesie. Jak przełożyć wartości na mierzalne wyniki”.

By utrzymać konkurencyjność świadczonych usług i stale podnosić ich jakość, istotną jest implementacja *procesów innowacyjnych*. Budując indywidualną mapę strategii dla organizacji, powinno się założyć przynajmniej jeden cel, którego realizacja przyczyni się do zmodernizowania i unowocześnienia działań. Wprowadzenie niestandardowych lub wcześniej niestosowanych rozwiązań pozwala nie tylko sprawniej funkcjonować, ale także przyciągnąć osoby kreatywne – tworzące wartość dodaną w instytucji. Innowacyjność dotyczy także narzędzi, którymi posługuje się instytucja, takich jak poczta elektroniczna, infolinia itp. Racjonalizatorskie przedsięwzięcia pozwolą zmotywować wieloletnich pracowników.

Szczególnie istotne w administracji publicznej jest wdrożenie *procesów regulacyjnych* oraz *społecznych*. Specyfika instytucji związana jest z koniecznością nie tylko stosowania prawa, ale i jego stanowienia i egzekwowania. Ochrona środowiska, bezpieczeństwo i zdrowie, praktyki związane z zatrudnianiem pracowników, inwestycje społeczne – powinny być priorytetowo traktowane przy uzgadnianiu strategicznych planów. Podniesienie poprzeczki poza minimum prawnie usankcjonowane podnosi reputację instytucji i tworzy wizerunek organizacji przyjaznej pracownikom i otoczeniu. Kreowanie trwałej wartości dla klientów (interesariuszy) opiera się w wyjątkowy sposób na wcześniej wspomnianych aktywach niematerialnych. Perspektywa wiedzy i rozwoju SKW podkreśla dopasowanie ich do strategii instytucji. Zarówno kapitał ludzki, informacyjny, jak i organizacyjny muszą tworzyć spójną całość i być zintegrowane oraz dopasowane do strategii.

Wzajemne powiązania wartości niematerialnych i procesów wewnętrznych powinny zostać ukazane na mapie strategii. Jako graficzna egzemplifikacja strategii mapa pozwoli zrozumieć holistyczną misję i wizję organizacji, czyli istotę jej działania. W myśl zasady subsydiarności – każdy z poziomów swoistej piramidy przybliży odbiorcom to do czego i w jaki sposób dąży organizacja. Możliwe jest stworzenie różnego rodzaju map od zbudowanych z kilku elementów, po wielokrotnie złożone. Najważniejsze jest, by były jasne nie tylko dla tych, którzy je tworzą, ale przede wszystkim dla pracowników i klientów. Przejrzysta i przystępna mapa strategii może podnieść morale osób zatrudnionych w jednostce, ale także usystematyzować trudne pojęcia. Ponadto, przyczyni się do realizacji istotnych założeń bez trwonienia czasu na działania nieprzynoszące pożądanego skutku. Prawidłowo zbudowany schemat pomoże znaleźć niedociągnięcia i błędy w planach oraz odpowiednio przeciwdziałać ich efektom.

Książka *Mapy strategii w biznesie*, dzięki wielu przytoczonym przykładom zastosowania rozwiązań z różnych części globu i zaprezentowaniu symulacji map, jest wartościowym podręcznikiem zarządzania. By zilustrować omówioną treść, w dalszej części

przedstawiono przykłady wdrażania map strategii i ich skutków dla działalności instytucji.

Pierwszym przytoczonym studium przypadku jest Administracja Rozwoju Gospodarczego Departament Handlu Stanów Zjednoczonych (U.S. Department of Commerce Economic Development Administration). Instytucja, która walczy z ubóstwem i zapóźnieniem gospodarczym, zaspakaja potrzeby swoich interesariuszy – Białego Domu, Departamentu Handlu i obywateli. By móc sprawnie realizować swe cele i wzmocnić swoją pozycję w administracji, stworzono mapę strategii pod hasłem: *Stać się instytucją efektywną, skuteczną, zorientowaną na wyniki*. Dzięki jej wprowadzeniu, organizacja jest postrzegana jako sprawna i skuteczna, a także jako przykład efektywnej agencji rządowej.

Największa instytucja rządowa w Wielkiej Brytanii – Ministerstwo Obrony Narodowej – musiała stawić czoło modernizacji sił zbrojnych, będącej skutkiem zmiany sytuacji geopolitycznej. Jednocześnie, postanowiono unowocześnić metody zarządzania w instytucji, by sprostać wymogom XXI wieku. W tym celu wdrożono mapę strategii, która w konsekwencji usprawniła nie tylko komunikację wewnętrzną i pracę zespołową, ale także proces podejmowania decyzji, tak istotny z punktu widzenia armii.

Polska administracja również wprowadza nowoczesne rozwiązania związane ze strategiczną kartą wyników.

W bieżącym numerze „Przeglądu Służby Cywilnej”, w dziale „Dobre praktyki zarządzania”, przedstawiamy praktykę w implementowaniu SKW na podstawie doświadczeń Wyższego Urzędu Górniczego w Katowicach i Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie.

Przypisy

¹C. Clausewitz, *O wojnie*, Wydawnictwo Mireki, 2010 r., s. 188.

²Przykładami kolejnych książek o podobnej treści są: Robert S. Kaplan, David P. Norton, *Strategiczna karta wyników*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2012 r.; Robert S. Kaplan, David P. Norton, *Dopasowanie w biznesie. Jak stosować strategiczną kartę wyników*, GWP, 2011 r.; Robert S. Kaplan, David P. Norton, *Wdrażanie strategii dla osiągnięcia przewagi konkurencyjnej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2010 r..

³ Robert S. Kaplan i David P. Horton, *Mapy Strategii w biznesie. Jak przełożyć wartości na mierzalne wyniki*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2011 r.

Aleksandra Ciopińska

Główny specjalista
w Wydziale Projektów Systemowych i Koordynacji
Departamentu Służby Cywilnej KPRM

← powrót

U. S. Department of Commerce Economic Development Administration

Przedruk z książki R.S. Kaplana i D.P. Nortona „Mapy strategii. Jak przełożyć wartości na mierzalne wyniki”, Gdańsk 2011 r., za zgodą Gdańskiego Wydawnictwa Psychologicznego

Tło

Departament Handlu Stanów Zjednoczonych, działając za pośrednictwem 300 biur podległych sekretarzowi handlu, pomaga amerykańskim przedsiębiorcom i społecznościom lokalnym osiągnąć większy sukces gospodarczy w kraju i za granicą. Jedno z nich – Biuro do spraw Rozwoju Gospodarczego, zostało powołane decyzją Kongresu w 1965 roku za prezydentury Lyndona Johnsona, który prowadził kampanię nazwaną „wojna z ubóstwem”. Misją organizacji było współdziałanie z władzami stanowymi i lokalnymi oraz organizacjami pozarządowymi w celu ożywienia społeczności zapóźnionych lub zaniedbanych pod względem gospodarczym. Mimo że podstawowa rola EDA od chwili powstania pozostawała niezmienna, jej działalność z biegiem lat dramatycznie skostniała i stała się prawie zupełnie nieefektywna. Prezydent Reagan już w przemówieniu inauguracyjnym pierwszą kadencję w Białym Domu wzywał do jej likwidacji. Za jego prezydentury EDA nie była oficjalnie ujęta w żadnym programie federalnym – ani Kongres, ani władza wykonawcza nie podjęły żadnych kroków, żeby ten stan rzeczy zmienić.

Pewna osobliwa luka w procedurach rządu federalnego pozwala programom, które są zdolne zapewnić sobie źródła finansowania, działać mimo braku oficjalnego pozwolenia. Administracja Rozwoju Gospodarczego skorzystała z tej możliwości półoficjalnego działania do momentu ponownego potwierdzenia jej uprawnień w 1998 roku. Długie lata niepewności o swój los drogo ją jednak kosztowały. Nękana redukcjami zatrudnienia (jak w języku urzędowym określano zwolnienia), ciągłymi cięciami w budżecie i troską o przyszłość, nauczyła się żyć z dnia na dzień i myśleć o niczym innym jak tylko o przetrwaniu.

Sytuacja

Dojście do władzy prezydenta George'a W. Busha w 2001 roku Administracja Rozwoju Gospodarczego Departamentu Handlu Stanów Zjednoczonych uznała za szansę i wyzwanie. Bush dostrzegł rolę programów, także tego realizowanego przez EDA, w osiągnięciu celu nowej administracji, który był wyrażony hasłem: „nie pozwolimy, by jakiś obszar geograficzny ani jakaś grupa demograficzna pozostały w tyle w dążeniu do realizacji amerykańskiego snu”. Prezydent Bush wniósł do Białego Domu ten sam zorientowany na wyniki styl zarządzania, jakim wykazał się wcześniej jako gubernator Teksasu. Jeżeli EDA chciała przetrwać, musiała zdecydować się na radykalne zmiany.

Na stanowisko asystenta sekretarza Departamentu Handlu, odpowiedzialnego za rozwój gospodarczy, został wybrany David A. Sampson. Doktor Sampson przyszedł do EDA z bogatym doświadczeniem, które zdobył w sektorze przedsiębiorstw prywatnych. Jednym z pierwszych podjętych przez niego kroków było przeformułowanie misji biura:

Misją EDA jest udzielanie partnerom na terenie całego kraju pomocy w tworzeniu dobrobytu i ograniczaniu ubóstwa dzięki promowaniu budowania środowiska, które sprzyja aktywności gospodarczej, zdolnego przyciągnąć inwestorów prywatnych i doprowadzić do powstania miejsc pracy, dzięki zapewnieniu najwyższego poziomu kwalifikacji, sprawnemu planowaniu, infrastrukturze i inicjatywie strategicznej.

Doktor Sampson postawił przed kierowaną przez siebie organizacją śmiały cel: postanowił przekształcić ją w najważniejszą w kraju agencję zajmującą się rozwojem gospodarczym kraju.

By móc wypełnić misję i zrealizować tak ambitny cel, EDA uruchomiła szeroko zakrojoną strategię transformacji, która opierała się na trzech filarach:

- zdrowym zarządzaniu organizacją,
- miernikach osiągnięć,
- sprawnej komunikacji z interesariuszami.

Mapa strategii EDA

Administracja Rozwoju Gospodarczego Departamentu Handlu Stanów Zjednoczonych istnieje po to, by zaspokajać potrzeby interesariuszy i klientów (zob. ryc. 14.1).

Interesariusze – Białe Domy, Departament Handlu i podatnicy, nadają kierunek pracom EDA i sprawują nad nią nadzór, odgrywają kluczową rolę w jej finansowaniu i są gwarantami przestrzegania przez nią interesu publicznego. Agencja zamierza zaspokoić ich potrzeby, stając się instytucją efektywną, skuteczną i zorientowaną na rezultaty.

Klientami EDA są zaniedbane społeczności, zapóźnione gospodarczo i zagrożone ubóstwem, partnerzy inwestycyjni, przedsiębiorcy prywatni, którzy otrzymują bezpośrednią lub pośrednią pomoc od Agencji i czerpią korzyści ze wzrostu gospodarczego. Agencja musi doprowadzać do poprawy warunków życia w takich społecznościach, oferując fachowe, reaktywne doradztwo w sprawach gospodarczych. Musi też podejmować inwestycje stymulujące wzrost gospodarczy i przynoszące wyraźne efekty. Takie dokonania przyspieszą

realizację zadań zawartych w jej wewnętrznym programie.

Zaspakajając potrzeby klientów i osiągając cele finansowe, EDA wypełni jednocześnie swoje zobowiązania wobec interesariuszy.

Aby służyć klientom, EDA musi opracować przejrzysty, sprawny proces rozwiązywania problemów podmiotów, z jakimi ma do czynienia. Dostarczając informacje i pomoc techniczną, pomaga partnerom tworzyć dużą liczbę stanowisk, które są dobrze płatne i wymagają wysokich kwalifikacji.

Spełniając zadania wobec klientów, EDA musi odpowiedzialnie podchodzić do swego budżetu. Musi usprawnić procesy administracyjne i wykorzystywać swoje ograniczone środki, kapitalizując je przez inwestowanie w sektor prywatny.

Zaspokojeniu oczekiwań obu omówionych wyżej grup oraz osiągnięciu własnych celów finansowych służyć miało skupienie działalności na trzech tematach strategicznych: przywództwie w polityce wewnętrznej, prestiżowych inwestycjach i doskonałości organizacyjnej.

Pierwszy miał pozwolić Agencji sprawować funkcję fachowego doradcy w sprawach rozwoju gospodarczego. W tym celu musiała ona zwiększyć możliwości w zakresie rozpoznawania potrzeb. Pełniejsza informacja pozwoli jej podejmować trafniejsze decyzje dotyczące polityki inwestycyjnej, da jej też większą wiarygodność niezbędną do przedstawienia swoich opcji politycznych najwyższemu szczeblom władzy.

Dzięki inwestycjom o wysokim oddziaływaniu na otoczenie, EDA będzie miała szanse na tworzenie większej liczby interesujących miejsc pracy. O ile większe możliwości badawcze wspomogą wysiłki w kierunku uzyskiwania środków na finansowanie zadań podkreślanych jako priorytetowe, prestiżowe inwestycje pozwolą zwiększyć jej dostępność projektów inwestycyjnych dzięki pozyskaniu nowych partnerów. Bardziej skoncentrowane podejście i należyta staranność w rozpatrywaniu zgłaszanych projektów zaowocują podejmowaniem lepszych decyzji na wstępnym etapie inwestowania i ułatwią monitorowanie przebiegu prac od chwili wydania zezwolenia na realizację inwestycji. Wysiłki te przyniosą większe korzyści z każdego dolara wydanego przez podatników.

Pierwszym dwóm tematom strategicznym będzie towarzyszyć trzeci – doskonałość organizacyjna. Dotyczy ona procesów wewnętrznych, które są potrzebne, by EDA mogła stać się efektywną i skuteczną organizacją. Przede wszystkim musi ona dopasować środki do priorytetów strategicznych, powierzając odpowiednio przygotowanym ludziom realizację inicjatyw o kluczowym znaczeniu dla strategii. Z kolei lepsza komunikacja i standaryzacja

procesów stworzą wartość, ponieważ doprowadzą do lepszego zrozumienia strategii i właściwszego doboru środków potrzebnych do osiągnięcia celów. Maksymalną skuteczność i efektywność Agencja osiągnie, wykorzystując technologię, która dzięki usprawnieniu kluczowych procesów doprowadzi do uzyskania lepszych wyników.

Tak czy inaczej EDA nie dojdzie do niczego bez ludzi dysponujących niezbędnymi w pracy umiejętnościami, bez odpowiedniej kultury i infrastruktury. Chcąc osiągnąć sukces, musi pomóc swoim pracownikom rozwijać umiejętności analityczne i opanować w stopniu profesjonalnym technologię. Będzie też uzupełniać stan zatrudnienia, ściągnąca na kluczowe stanowiska wybitnie uzdolnione osoby. Same talenty jednak nie wystarczą – w Agencji musi zapanować duch sprzyjający wprowadzaniu kultury wyników. Kapitał informacyjny i ludzki powinny być ze sobą powiązane. Powinno się stworzyć system przepływu informacji, który ułatwi pracownikom kontakt ze sobą, uzyskiwanie informacji przydatnych w pracy, a także usprawni komunikację z interesariuszami i klientami. Wprowadzenie takich rozwiązań doprowadzi EDA do sukcesu.

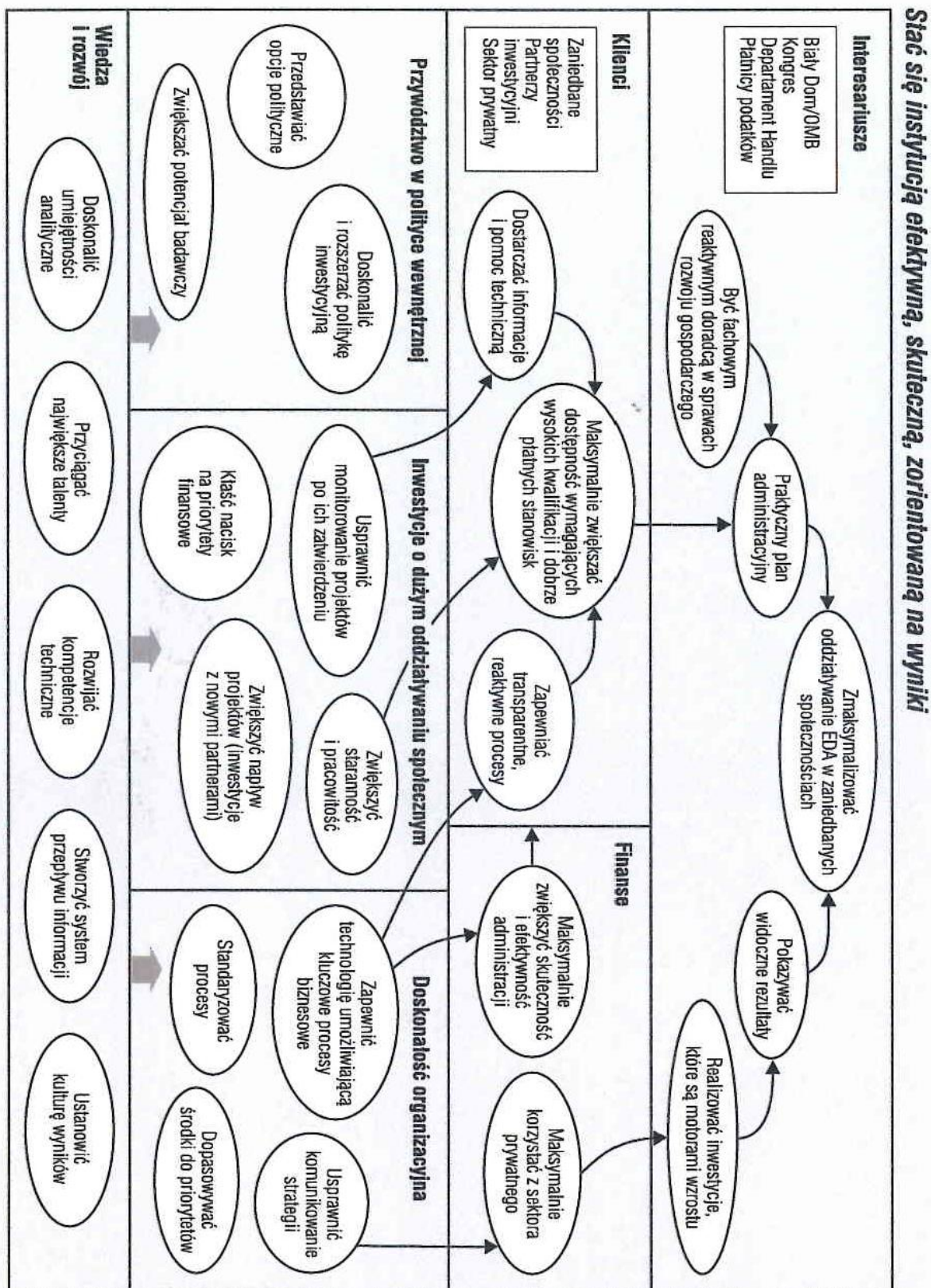
Orientując kapitał ludzki oraz informacyjny na wspieranie procesów wewnętrznych, EDA będzie mogła lepiej służyć swoim klientom, osiągać cele finansowe, zadawane przez interesariuszy, a wreszcie zrealizować swój nadrzędny cel, czyli stać się okrętem flagowym rozwoju gospodarczego w rządzie federalnym.

Postscriptum

Rezultaty nowej strategii przyjętej przez EDA są już widoczne. Biuro Zarządzania i Budżetu (OMB) Białego Domu przedstawia ją jako przykład sprawnej i skutecznej agencji rządowej, która tworząc miejsca pracy i wspierając inwestycje prywatne, osiąga – a nawet wyprzedza, wyznaczone cele. Biały Dom docenił wysiłki EDA i nagroził ją, przydzielając na rok budżetowy 2004 środki finansowe większe od postulowanych. Biorąc pod uwagę, że prezydent koncentruje się głównie na sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, docenienie osiągnięć EDA może być uważane za prawdziwy kamień milowy w jej 38-letniej historii.

Przypadek przygotowany przez Maria Bognanno z ekipy Balanced Scorecard Collaborative oraz Sandy K. Baruah i Danette R. Koebele z EDA. Dziękujemy doktorowi Davidowi Sampsonowi i jego kolegom za podzielenie się z nami doświadczeniami związanymi z Administracją Rozwoju Gospodarczego Departamentu Handlu Stanów Zjednoczonych.

Rycina 14.2. Mapa strategii Agencji Rozwoju Gospodarczego Departamentu Handlu Stanów Zjednoczonych.



(ss. 460–464)

Redakcja „Przeglądu Służby Cywilnej” dziękuje za udostępnienie tekstu.

□



Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii

Przedruk z książki R.S. Kaplana i D.P. Nortona „Mapy strategii. Jak przełożyć wartości na mierzalne wyniki”, Gdańsk 2011 r., za zgodą Gdańskiego Wydawnictwa Psychologicznego

Tło

Z budżetem w wysokości 25 mld GBP i ponad 300 tys. podległych pracowników wojskowych i cywilnych Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii jest największą instytucją rządową w kraju i piątym pod względem wydatków wojskowym płatnikiem na świecie. Ta wielka organizacja obejmuje marynarkę, wojska lądowe i siły powietrzne, a także 11 strategicznych jednostek organizacyjnych; ma do wypełnienia szeroko zakrojoną misję: od dbałości o obronność kraju, po stanie na straży światowego pokoju i bezpieczeństwa. W ostatnich latach zwiększyła liczebność i czynnie uczestniczy w misjach pokojowych i humanitarnych w strefach konfliktów w bliższych i dalszych zakątkach świata, takich jak Kosowo, rejon Zatoki Perskiej czy Timor Wschodni. Na terenie własnego kraju oddziały podległe ministerstwu uczestniczą w wielu ważnych operacjach – od akcji poszukiwawczych i ratunkowych, po zwalczanie plag szkodników w rolnictwie.

Sytuacja

Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii przyjęło strategiczną kartę wyników po dokonaniu z końcem lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku gruntownym przeglądem, który miał na celu skontrolowanie zdolności obronnej kraju. Radykalną modernizację brytyjskich sił zbrojnych przyspieszyła też świadomość implikacji strategicznych, które wynikały z nowych celów w polityce zagranicznej. W ramach programu modernizacyjnego ministerstwo przeanalizowało możliwości przekształcenia się w agendę rządową o szerszym zakresie uprawnień. Przy pomocy wielu zespołów strategicznych Rada Zarządu Obrony (Defence Management Board – DMB) zaczęła rozważać pomysły na usprawnienie także procesów zarządczych w ramach programu modernizacji. Model karty wyników zapowiadał powodzenie takiej inicjatywy, wydawał się też być przydatny do wykrystalizowania strategii i jej upowszechnienia w całej organizacji.

Mapa strategii

Ministerstwo rozpoczęło budowanie mapy oraz strategicznej karty wyników od wyjaśnienia strategii „generowania zwycięskich zdolności obronnych” (zob. ryc. 14.2). Następnie rozpoznało dwa ogólne tematy, które zamierzało umieścić na mapie: poprawę skuteczności operacyjnej i lepsze wykorzystanie środków. Obydwa razem wzięte określały ścieżkę prowadzącą do realizacji strategii Ministerstwa Obrony i wypełnienia jego misji, a jedno-

ześnie obejmowały każdy cel ujęty w czterech perspektywach mapy.

Sporządzając mapę, Ministerstwo zrezygnowało z umieszczenia na niej tradycyjnych perspektyw (finansowej, klienta, procesów wewnętrznych oraz wiedzy i rozwoju) i zastąpiło je terminami:

- **perspektywa oczekiwanych rezultatów:** czy dostarczamy to, czego oczekuje rząd? (odpowiednik perspektywy interesariuszy);
- **perspektywa zarządzania środkami:** czy dobrze zarządzamy naszym personelem, reputacją, infrastrukturą obronną i budżetem? (odpowiednik perspektywy finansowej);
- **perspektywa procesów umożliwiających lepsze działanie:** jakie procesy musimy ustanowić lub usprawnić, żeby wspomóc naszą strategię (hasło przypominające perspektywę procesów wewnętrznych);
- **perspektywa inwestowania w przyszłość:** w jaki sposób inwestować w ludzi, technologię oraz infrastrukturę, by wesprzeć naszą strategię? (hasło odzwierciedlające perspektywę wiedzy i rozwoju).

Liczne strzałki na rycinie obrazują zależności między różnymi celami. W organizacji sektora publicznego, w której ograniczoność środków powoduje, że przyznanie ich w jednym miejscu odbija się brakiem w drugim, sprawą zasadniczą było zilustrowanie skomplikowanej sieci interakcji i zależności przyczynowo-skutkowych, jakich dopatrył się zespół opracowujący mapę strategii. Oto szczegółowe przedstawienie logiki rozumowania ukazanej na mapie.

Perspektywa inwestowania w przyszłość

Zdaniem zespołu, który opracował kartę wyników, zdolność Ministerstwa Obrony do realizacji strategii, a zarazem misji, zaczyna się od inwestycji w odpowiednich ludzi i technologię oraz od modernizacji infrastruktury. Cel zakładający inwestowanie w ludzi uruchomi specjalny tok myślenia: jeżeli Ministerstwo stworzy pracownikom, mężczyznom i kobietom, zadowalające warunki bytowe, zapewni im dostateczny czas na przebywanie z rodzinami i zadba o nich w inny sposób, ich morale znacznie wzrośnie. To z kolei przełoży się na większą lojalność, a więc poprawi wskaźnik utrzymania pracowników przyjęty w karcie jako miernik. To z kolei zwiększy „dostępność odpowiednich ludzi na różnych poziomach” oraz poprawi „reputację” – czyli przyczyni się do realizacji celów, jakie zostały wskazane w perspektywie procesów umożliwiających lepsze działanie. Skuteczne szkolenie również wpłynie na poprawę reputacji, a kwalifikacje osób na różnych

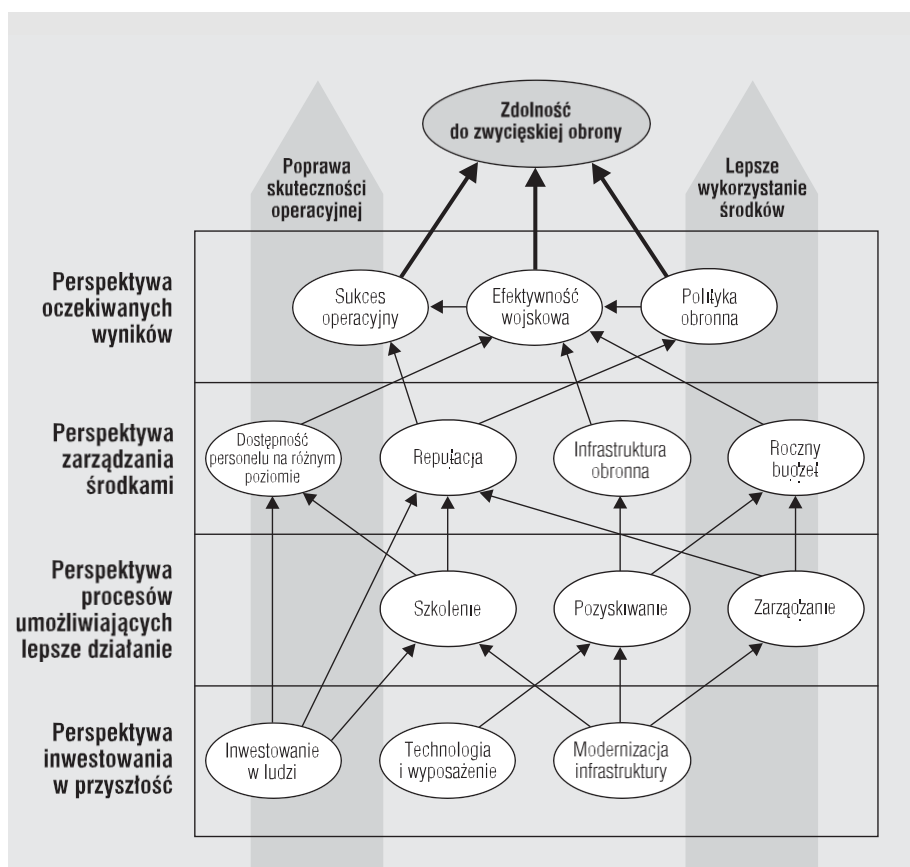
szczeblach zapewnią większą skuteczność wojska, która jest centralnym zadaniem w perspektywie oczekiwanych wyników, wpływającym wprost na realizację całej strategii.

Perspektywy procesów umożliwiających lepsze działanie, zarządzania środkami oraz oczekiwanych rezultatów

Pomyślna realizacja celów w omówionej wyżej perspektywie inwestowania w przyszłość przekłada się na sukcesy w realizacji celów w innych perspektywach. Na przykład jeśli Ministerstwo uzyska poprawę wskaźnika utrzymania personelu,

będzie mogło swobodnie inwestować mniej w motywowanie dotychczasowych i rekrutację nowych pracowników. Ograniczanie wydatków w tym zakresie spowoduje, że wolne środki można będzie przeznaczyć na inne ważne cele, na przykład na udoskonalenie technologii i wyposażenia. Dysponując nowoczesną technologią i odpowiednim wyposażeniem, Ministerstwo będzie mogło zrealizować cel zakładający nabytki, co przełoży się na wzmocnienie infrastruktury obronnej i zwiększenie rocznego budżetu, które z kolei mają bezpośredni wpływ na efektywność wojskową.

Rycina 14.3. Mapa strategii Ministerstwa Obrony Wielkiej Brytanii.



Postscriptum

Zastosowanie przez Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii mapy strategii i strategicznej karty wyników poprawiło komunikację wewnętrzną i pracę zespołową, usprawniło proces podejmowania decyzji. Poprawie uległa też komunikacja z innymi instytucjami rządowymi. Karta i mapa są pomocne na przykład podczas negocjacji, które dotyczą przyznania środków finansowych z uprawnionym do ich rozdzielania Ministerstwem Skarbu. Pomagają one wyeliminować czynnik emocjonalny i opierać się jedynie na chłodnym przedstawianiu korzyści wpływających z przyjęcia takiego, a nie innego scenariusza finansowego. Karta i mapa koncentrują rozmowy na tym, co istotne, na priorytetach kluczowych dla Ministerstwa Obrony i dla rządu.

Przypadek przygotowany przez Lauren Keller Johnson, współpracownicę ekipy Balanced Scorecard Report, przy uprzejmej pomocy kapitana Royal Navy Mike'a Pottera, Royal Air Force Wing Commander Desa Cooka i Simona Howarda z Performance Management Team Ministerstwa Obrony Wielkiej Brytanii. Specjalne podziękowania kierujemy do Sir Kevina Tebbita, podsekretarza w Ministerstwie Obrony Wielkiej Brytanii za podzielenie się z nami doświadczeniami swojego resortu.

(ss. 465-468)

Redakcja „Przeglądu Służby Cywilnej” dziękuje za udostępnienie tekstu.

„Decydowanie publiczne”

Praca zbiorowa pod redakcją naukową Grzegorza Rydlewskiego, Warszawa 2011 r.

Nakładem wydawnictwa „Elipsa” w 2011 r. ukazała się zbiorowa publikacja pod redakcją naukową Grzegorza Rydlewskiego, „Decydowanie publiczne” (ss. 342). Jej Autorzy to osoby związane z Zakładem Nauki o Państwie i Administracji Publicznej Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Część z nich pełniła kierownicze funkcje w administracji publicznej, uczestnicząc bezpośrednio w procesie decyzyjnym lub pełniąc funkcje doradcze.

W założeniu Autorów, celem publikacji jest przedstawienie tematyki decydowania publicznego w Polsce w ujęciu: funkcjonalnym, systemowym, na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i omówienie uwarunkowań i kierunków zmian w tym zakresie. Praca dotyczy szerokiego spektrum zagadnień związanych z funkcjonowaniem mechanizmów decyzyjnych w państwie, w kontekście wyłaniającego się nowego modelu organizacji publicznej i funkcjonowania sfery publicznej w RP. Dotyka również problemów dysfunkcji procesów decyzyjnych. Autorzy, na użytek publikacji, przyjęli następującą definicję decydowania publicznego, tym samym wyznaczając ramy swojej analizy. Jak twierdzą Autorzy, decydowanie publiczne to „aktywność decyzyjna tych podmiotów, które poprzez swoje rozstrzygnięcia uczestniczą w programowaniu, organizowaniu i ukierunkowywaniu działań państwa, terytorialnych wspólnot regionalnych i lokalnych w państwie oraz w kształtowaniu relacji publicznych z podmiotami instytucjonalnymi funkcjonującymi w przestrzeni ponadpaństwowej i między państwowej.”¹ Brak badań, a w konsekwencji publikacji analitycznych w obszarze decydowania publicznego, skłonił Autorów do podjęcia udanej próby wypełnienia tej luki.

Książka składa się z dwunastu rozdziałów. W trzech pierwszych, autorstwa G. Rydlewskiego, omówiono koncepcje teoretyczne decydowania w przestrzeni publicznej, kładąc nacisk na zagadnienia prakseologiczne. W kolejnych trzech rozdziałach przeprowadzono analizę mechanizmów decyzyjnych funkcjonujących w parlamencie, urzędzie Prezydenta RP, rządzie, organach stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego². Następne rozdziały dotyczą podejmowania decyzji w ramach postępowania administracyjnego oraz mechanizmów demokracji bezpośredniej w decydowaniu publicznym³, a kolejne – przykładów podejmowania decyzji w ramach polityki bezpieczeństwa wewnętrznego

i polityki zagranicznej państwa, a także w obszarze wypracowywania stanowiska państwa w relacjach z Unią Europejską⁴.

Mocną stroną publikacji jest jej systemowość i kompleksowość podejścia do decydowania publicznego oraz wielowymiarowość analizy. Przejrzystość analizy, przy relatywnie rozległym obszarze badawczym, zapewnia ujednoczenie metodologiczne poszczególnych rozdziałów pracy, w tym wyróżnienie:

poła decyzyjnego, strony podmiotowej, przedmiotowej i proceduralnej decydowania w konkretnym obszarze, a także usytuowanie określonego typu decyzji w kontekście doświadczeń wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Dla praktyków administracji publicznej użyteczne będą wnioski z analizy: rządowego procesu decyzyjnego, procesów decyzyjnych w organach administracji samorządowej oraz decydowania w trybie postępowania administracyjnego. Warto też sięgnąć do rozdziałów teoretycznych, porządkujących myślenie o decydowaniu w przestrzeni publicznej.

Kadrze kierowniczej administracji publicznej warto szczególnie polecić

lekturę fragmentów pracy poświęconych kierunkom zmian w decydowaniu publicznym oraz prakseologii decydowania publicznego. W rozważaniach dotyczących decydowania jako działalności praktycznej G. Rydlewski omawia kryteria wartościowania decyzji w przestrzeni publicznej, mechanizmy wspomaganie procesów decyzyjnych, przesłanki skuteczności i efektywności oraz dysfunkcje w decydowaniu w przestrzeni publicznej.

Pracowników instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego i MSZ zainteresują zapewne rozdziały dotyczące decydowania w kwestiach bezpieczeństwa wewnętrznego i polityki zagranicznej państwa, a także w sprawach stanowiska państwa w relacjach z UE.

Przypisy

¹Decydowanie publiczne”, red. Grzegorz Rydlewski, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 2011, s. 10.

²Autorzy: Jarosław Szymanek „Decydowanie przez Prezydenta RP”, G. Rydlewski „Decydowanie rządowe”, Jolanta Itrich-Drabarek „Decydowanie w organach stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego”.

³Autorzy: Andżelika Mirska „Decydowanie w trybie postępowania administracyjnego”, Izolda Bokszczanin „Mechanizmy demokracji bezpośredniej w decydowaniu publicznym”.

⁴Autorzy: G. Rydlewski „Decydowanie w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego”, Stanisław Sulowski „Decydowanie w sprawach polityki zagranicznej państwa”, Tomasz Kołodziej

„Decydowanie w sprawach stanowiska państwa w relacjach z Unią Europejską”.

Irena Jackiewicz

Radca Prezesa Rady Ministrów
w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

← powrót

„Związki zawodowe w Polsce. Aktualna sytuacja, struktura organizacyjna, wyzwania”

Vera Trappmann, 2012 r.

Wydana przez Friedrich Ebert Stiftung publikacja Vera Trappmann pt. „Związki zawodowe w Polsce. Aktualna sytuacja, struktura organizacyjna, wyzwania” to spojrzenie na historię polskiego ruchu związkowego w ostatnich dwóch dekadach okiem cudzoziemca, a więc osoby niewykłanej osobiście w tę historię i niepostrzegającej jej poprzez pryzmat własnych doświadczeń. Tym bardziej zatem jest ono interesujące dla polskiego czytelnika, niezależnie od tego, czy jest on czynnym członkiem którejś z organizacji związkowych, pracodawcą mającym codzienny kontakt z takimi osobami, badaczem tej sfery życia publicznego, czy też urzędnikiem służby cywilnej, który – jak autor niniejszej recenzji – dorastał politycznie w czasie, gdy po ponad trzech dekadach komunizmu rodziły się w Polsce wolne związki zawodowe, a głos „Solidarności” rozbrzmiewał „pięknie jak hejnał mariacki”, jak to swego czasu określił Timothy Garton Ash.

W swojej pracy Vera Trappmann ukazuje pejzaż polskiej sceny związkowej, jej rozdrobnienie – mnogość organizacji związkowych, stanowiącą emanację zasady pluralizmu związkowego, a zarazem wskazuje główną linię podziału pomiędzy nimi, wynikającą z uwarunkowań historycznych. Główne bowiem centrale związkowe działające w Polsce po formalnym przywróceniu pluralizmu związkowego w 1989 r., to NSZZ „Solidarność” oraz Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ), którego korzenie sięgają pierwszej połowy lat 80., gdy po wprowadzeniu stanu wojennego oficjalnie zniesiono istniejące wówczas związki zawodowe (tzw. związki branżowe skupione w ramach kierowanej przez komunistów Centralnej Rady Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność” oraz tzw. związki autonomiczne – tworzone od jesieni 1980 r. zupełnie nowe związki lub związki, które wystąpiły ze struktur CRZZ) i przyjęto swoistą „opcję zerową” – budowę ruchu związkowego od podstaw. Od 2002 r. do tych dwu central związkowych dołączyło Forum Związków Zawo-

dowych, deklarujące polityczną neutralność i brak ideologicznych uwikłań.

Kreśląc obraz polskiej sceny życia związkowego, Vera Trappmann wskazuje na wciąż silne powiązania OPZZ oraz „Solidarności” z określonymi środowiskami politycznymi i reprezentującymi je partiami. I tak, OPZZ przyznaje się do reprezentowania tradycji polskiej lewicy i to również tej, która postrzegana jest jako postkomunistyczna. Z kolei NSZZ „Solidarność” powiązana jest z obozem prawicowo-konserwatywnym, a w sferze wartości identyfikuje się z katolicyzmem, czerpiąc inspiracje z nauki społecznej Kościoła. Vera

Trappmann zauważa jednakże, że ostatecznie lata to okres osłabienia ideologicznej konfrontacji tych central związkowych, czego przejawem była m.in. zgoda „Solidarności” na członkostwo OPZZ w Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych.

Autorka publikacji zwraca uwagę na stosunkowo niskie uzwiązkowienie w Polsce, wynoszące zaledwie 16 proc. pracowników najemnych w skali całego kraju. Wskazuje, że jego przyczyną jest fakt, iż organizacje związkowe tworzone są w strukturach zakładów pracy (podmiotów gospodarczych lub jednostek sektora publicznego), co wobec faktu, że do założenia takiej organizacji potrzeba co najmniej 10 osób, a 96 proc.

istniejących w Polsce zakładów zatrudnia mniej niż 10 pracowników (są to tzw. mikroprzedsiębiorstwa), stanowi istotne ograniczenie możliwości zrzeszania się pracowników. Innym czynnikiem limitującym liczbę członków związków zawodowych jest to, że należeć do nich mogą jedynie pracownicy najemni (zatrudnieni na podstawie umowy o pracę), a nie mogą np. bezrobotni, osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek, osoby świadczące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, ani (pełnoletni) uczniowie czy studenci.

W swojej publikacji Vera Trappmann przytacza liczne dane źródłowe dotyczące stanu polskiego



ruchu związkowego, wskazuje też grupy zawodowe (nauczyciele, hutnicy, piloci, pielęgniarki, kolejarze, pocztowcy, górnicy), które są najsilniej uzwiązkowane i dzięki temu skuteczne w obronie swoich interesów w procesie dialogu społecznego. Ogólnopolską areną takiego dialogu jest Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, której zadania Autorka publikacji krótko omawia. Zwraca też uwagę na istnienie innej niż związkowa formy reprezentacji interesów pracowników wobec pracodawców, a mianowicie na tzw. rady pracownicze. Wskazuje jednak na przyczyny, które powodują, że ciała te są zazwyczaj dosyć ułomne i ich wpływ, np. na kształtowanie warunków pracy, jest mniejszy niż typowych organizacji związkowych.

Interesujący wątek omawianej publikacji stanowią relacje pomiędzy związkami zawodowymi a partiami politycznymi. Jej Autorka dostrzega proces stopniowego rozluźniania – przynajmniej w wymiarze personalnym – tych więzi. Czasy, kiedy czołowi przywódcy OPZZ i NSZZ „Solidarność” zasiadali w parlamencie należą już do przeszłości. Związkowcy stawiają dzisiaj bardziej na typowy lobbing, udział w debacie publicznej na określone tematy, bezpośrednie rozmowy z najważniejszymi osobami w państwie (prezydentem, premierem, ministrami), a także na możliwości zaskarżenia niekorzystnych dla pracowników regulacji prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Oczywiście tradycyjnym orężem walki o prawa pracowników pozostają akcje protestacyjne i strajki.

Vera Trappmann trafnie definiuje najważniejsze wyzwania stojące przed ruchem związkowym w Polsce. Walka o podniesienie płacy minimalnej, uporządkowanie spraw związanych z cywilno-

prawnymi formami zatrudnienia, powszechnie postrzeganymi jako mniej korzystne dla pracowników niż typowe umowy o pracę, ograniczenie procedury zawierania tzw. umów śmieciowych, czy kwestia podniesienia wieku emerytalnego, to główne problemy, którym muszą dzisiaj sprostać związki zawodowe. Te *stricto* społeczne, a nie polityczne czy ideowe kwestie, będą zapewne zacierać istniejące dotychczas różnice pomiędzy głównymi centralami związkowymi. Warto jednak odnotować – co trafnie zauważa Autorka publikacji – że np. w kwestii podwyższenia wieku emerytalnego związki zawodowe staną wobec dylematu, czyjego interesu bronić – określonych, uprzywilejowanych grup zawodowych, cieszących się dzisiaj szczególnymi uprawnieniami, czy też interesu ogółu pracowników i zasady równego traktowania, także w zakresie zabezpieczenia emerytalnego.

W swojej publikacji Vera Trappmann określa obecny etap polskiej polityki związkowej jako niezwykle ciekawy. Trudno nie zgodzić się z tą tezą. Dlatego też warto spojrzeć na ten bardzo istotny segment naszego życia publicznego okiem cudzoziemskiego badacza. Być może dostrzeżemy wówczas to, czego nie widzimy, chociaż patrzymy na to codziennie.

Publikacja „Związki zawodowe w Polsce. Aktualna sytuacja, struktura organizacyjna, wyzwania” dostępna jest na stronie Fundacji im. Friedricha Eberta pod adresem:
http://www.feswar.org.pl/fes2009/pdf_doc/Analiza_Zwiazk_i_zawodowe_Trappmann.pdf.

Wojciech Zawadzki

Radca Szefa KPRM w Departamencie Służby Cywilnej KPRM



„Kryminalistyka na świecie”

Warszawa 2011 r.

W 2012 r. ukazał się pierwszy numer kwartalnika „Kryminalistyka na świecie”, wydawany przez Fundację „Ubi societas, ibi ius” (Gdzie społeczeństwo, tam prawo) z inicjatywy prof. dr. hab. **Brunona Hołysty**. Jednym z celów publikacji jest przybliżenie Czytelnikowi światowych osiągnięć kryminalistyki. Jako adresatów kwartalnika wskazują się osoby zajmujące się zawodowo problematyką bezpieczeństwa publicznego, zarówno teoretyków jak i praktyków – pracowników organów ścigania karnego i wymiaru sprawiedliwości, a także studentów wyższych uczelni oraz słuchaczy szkół i ośrodków szkolenia Policji.

W 2012 r., w drugim wydaniu kwartalnika, poruszono tak istotne zagadnienia bezpieczeństwa publicznego, jak m.in.: Europol w architekturze bezpieczeństwa Unii Europejskiej, strategie zwalczania przestępczości internetowej czy nielegalna migracja.

W pierwszym numerze zamieszczono przedruki artykułów specjalistycznych z zakresu kryminalistyki, pochodzące z publikacji zagranicznych, poświęcone sprawom ujętym w kolejnych rozdziałach.

□ *Przyszłość terroryzmu* – przedstawiono główne środowiska terrorystyczne XXI wieku, spodziewane źródła terroryzmu i sposoby zwalczania terrorystycznych operacji finansowych.

□ *Przestępczość zorganizowana* – w czterech podrozdziałach omówione zostały następujące zagadnienia: pranie pieniędzy i jego zwalczanie w Austrii, kartele narkotykowe jako zagrożenie dla USA i Meksyku, społeczne koszty nadużywania narkotyków, tatuaże a przestępczość.

□ *Przestępczość z użyciem przemocy w Niemczech* – w rozdziale podsumowano 56. jesienną sesję Federalnego Urzędu Kryminalnego, która odbyła się w dniach 19–20 października 2011 r. w Wiesbaden, omówiono aktualną sytuację i rozwój przestępczości w Niemczech oraz – w podrozdziale poświęconym migracji – 14. Europejski Kongres Policji, który odbył się w dniach 15–16 lutego 2011 r. w Berlinie.

□ *Przestępczość wobec dzieci i osób starszych* – w rozdziale opisane zostały zagrożenia przestępczością wobec ludzi starszych w Niemczech, szwajcarski system alarmowy w sprawach

uprowadzeń dzieci, a także oszustwa metodą „na wnuczka” – zjawisko wzrastające w Szwajcarii i innych państwach.

□ *Współczesne standardy kryminalistyki* – w tej części kwartalnika wskazuje się na wpływ tempa zmian w informatyzacji i technologii komunikacji na zabezpieczanie dowodów komputerowych oraz na znaczenie dyscyplin związanych z identyfikacją, zbieraniem i analizą materiałów z komputerów (kryminalistyka komputerowa).

□ *Badanie dokumentów* – zawiera dwa podrozdziały, które dotyczą możliwości odróżniania pisma ręcznego naturalnego od celowo zmienionego, a także charakteru podpisów czytelnych, zmienionych, mieszanych i stylizowanych.

□ *Badanie śladów obuwia i opon* – przedstawiono nową metodę sporządzania trójwymiarowych odlewów odcisków obuwia i śladów opon za pomocą gipsu dentystycznego oraz metody zabezpieczania śladów obuwia na powierzchniach zakurzonych.

□ *Daktyloskopia* – omówiono możliwości zabezpieczania odcisków palców za pomocą azotanu srebra, jak i zależności pomiędzy jakością odcisków palców a wilgotnością rąk.

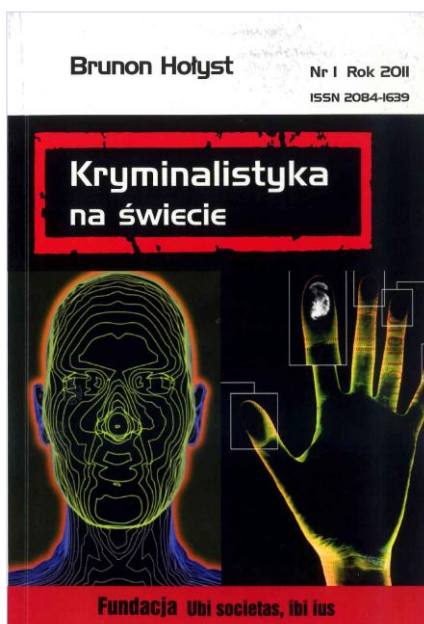
Nowości techniki kryminalistycznej – omówiono stosowanie kamery termograficznej, zastosowanie kamer przeciw kibolom na przykładzie Stade de France, przechwytywanie uderzeń pioruna, techniki wykrywania pożarów hotelowych, ewakuację z miejsc pożaru, kwestie biometrii jako klucza dostępu oraz przedstawiono sposoby kontroli wstępu do gmachów uniwersytetu wiedeńskiego.

□ *Criminalia* – w tym rozdziale przedstawiono skrótowo sześć ważnych tematów z zakresu kryminalistyki.

Podjęta inicjatywa wydawnicza, realizowana w ramach Ogólnopolskiego Programu Przeciwdziałania Falszerstwom, powinna – zgodnie z oczekiwaniami Autorów – stanowić wsparcie merytoryczne dla urzędów i instytucji publicznych w kraju w realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa.

Maciej Szmít

Radca Szefa KPRM
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

