



Szanowne Koleżanki i Koledzy
Minęły właśnie 3 lata od powołania mnie na stanowisko Szefa Służby Cywilnej przez Prezesa Rady Ministrów.

Szef Służby Cywilnej Sławomir Brodziński

Fot. CIR KPRM.

Tak się złożyło, że w tym samym czasie Najwyższa Izba Kontroli opublikowała informację o wynikach kontroli funkcjonowania służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych. Nie ukrywam, że zdecydowanie pozytywny wynik kontroli Szefa Służby Cywilnej oraz 22 urzędów (ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich oraz urzędów skarbowych i KSAP) CIESZY!

Oddajmy jednak głos Prezesowi NIK Panu Jackowi Jezierskiemu:

„...W 2004 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę organizacji i funkcjonowania służby cywilnej w warunkach ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej. Wyniki tej kontroli wykazały, że mimo upływu 5 lat jej obowiązywania nie udało się zapewnić bezstronnego, apolitycznego i kompetentnego wykonywania zadań państwa przez powołany do tego celu korpus służby cywilnej.

Nieprzypadkowe zatem stało się podjęcie w 2011 r. kontroli funkcjonowania służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych, czyli w ramach kolejnej czwartej ustawy o służbie cywilnej. Kontrola wykazała, że stan ten uległ zdecydowanej poprawie. Nowelizowanie ram prawnych służby cywilnej dało lepsze podstawy do zbudowania profesjonalnego, rzetelnego i politycznie neutralnego aparatu państwowego, skutecznie wykonującego zadania publiczne. Szef Służby Cywilnej oraz dyrektorzy generalni kontrolowanych urzędów prawidłowo realizowali zadania wynikające z ustawy. Wdrożono przejrzyste zasady naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej oraz obsadzania wyższych

stanowisk w służbie cywilnej. Zapewniono również dobre warunki podnoszenia kwalifikacji zawodowych członkom korpusu służby cywilnej. Uchybienia, które NIK stwierdziła w działaniach dyrektorów generalnych, miały charakter formalny i nie wpływały w sposób istotny na wykonanie zadań.

Wyrażam nadzieję, że uwagi i wnioski sformułowane przez NIK po tej kontroli będą miały pozytywny wpływ na kształtowanie się w Polsce, działającego na wysokim poziomie, korpusu służby cywilnej.”

Oczywiście nie ustrześliśmy się błędów, które musimy korygować, nie mówiąc teraz o innych obszarach naszej aktywności wymagających doskonalenia, które siłą rzeczy znajdowały się poza obszarem tej kontroli.

Dziękuję Wam serdecznie za wielki i cenny wkład w nasz wspólny sukces! Mam nadzieję, że przyczyni się on do polepszenia wizerunku korpusu służby cywilnej, o czym mówimy szeroko w niniejszym numerze.

Bardziej dynamiczna polityka komunikacyjna to obowiązek Szefa Służby Cywilnej, ale także i wszystkich członków korpusu. Nie łudźmy się, że zmiana generalnie negatywnego wizerunku administracji (w tym służby cywilnej) jest zadaniem prostym w świetle siły stale podgrzewanych stereotypów.

Zgodnie z wymogami ustawowymi przedłożyłem ostatnio Panu Premierowi coroczne sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2011 r. Przed jego upublicznieniem chcę tylko poinformować, że na koniec 2011 r. było nas 122 tysiące członków korpusu służby cywilnej, czyli o 1,3 proc. mniej niż rok wcześniej. To krok w dobrym kierunku. Gorzej natomiast z realnym przeciętnym wynagrodzeniem, które znów spadło w ubiegłym roku, w związku z czym wnioskuję w sprawozdaniu o jego odmroźeniu w roku 2013.

Dodam jeszcze, że ponownie ruszają prace nad nowelizacją ustawy o służbie cywilnej. Proponowane zmiany poddamy oczywiście szerokim konsultacjom społecznym.

Sławomir Brodziński
Szef Służby Cywilnej

Profesjonalista XXI wieku



Wizerunek urzędnika państwowego szybko się zmienia. Modelowy urzędnik XXI wieku to dobrze wykształcony profesjonalista, człowiek o szerokich horyzontach myślowych, otwarty na wyzwania współczesności, kierujący się nie tylko przepisami prawa, ale przede wszystkim nowoczesnymi zasadami służby cywilnej, takimi jak np. zasada profesjonalizmu czy odpowiedzialności. Swojej pracy nie traktuje już wyłącznie jako misji społecznej, jak urzędnik XX-lecia międzywojennego. Dużą wagę przykładają do zarządzania opartego o najwyższe współczesne standardy, dba o społeczny wymiar efektów pracy. Pod tym względem różni się zasadniczo od typowego przedstawiciela władzy z okresu PRL-u, dla którego jakość świadczonych usług nie była priorytetem. (O konferencji „Społeczne zaufanie do służby cywilnej – myślenie życzeniowe czy realne wyzwanie?” piszemy na s. 5–18).

Postulowany obraz urzędnika państwowego, niestety, w dalszym ciągu odbiega od wyobrażeń społeczeństwa o naszej pracy. Chociaż – z drugiej strony – jak pokazują badania społecznej percepcji służby cywilnej, przeprowadzone w 2011 r. przez firmę ARC Rynek i Opinia, ok. 70 proc. obywateli zadowolonych jest z bezpośredniej obsługi w urzędzie. Jako społeczeństwo stereotypowo myślimy także i o innych sektorach życia społeczno-gospodarczego, jak chociażby o biznesie. Ceniemy biznes, często odwołujemy się do stosowanych w nim innowacyjnych rozwiązań. Wdrażając nowe zarządzanie publiczne, musimy jednak dostosowywać rozwiązania prawne do specyfiki, misji i potrzeb administracji, dostrzegając także i ciemne strony biznesu (w bieżącym numerze „PSC” s. 50 – „Destrukcyjne strony charyzmatycznego przywództwa” i „Gdy liderzy korporacyjni zachowują się niepoprawnie” – s. 58).

Obraz urzędnika XXI wieku jest wypadkową wielu czynników: polityki państwa przekładającej się na prawne uregulowania zawodu urzędnika, oferty ośrodków akademickich w zakresie kształcenia przyszłych urzędników, szkoleń dla pracowników administracji oraz, a może przede wszystkim, aktywnego i twórczego uczestnictwa naszego kraju w międzynarodowych i krajowych projektach systemowych, współfinansowanych ze środków unijnych, a następnie implementacji wypracowanych rozwiązań do systemu służby cywilnej.

W projektach administracyjnych Polska uczestniczy od 1998 r. (początkowo finansowanych w ramach Nowej Orientacji Phare, a od 2000 r. z funduszy przedakcesyjnych). Nowe możliwości stworzyło przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (2004 r.) oraz zaangażowanie się naszego kraju w prace Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej (EUPAN), w których uczestniczymy od września 2003 r. Miniony, prezydencki rok, przełomowy dla nas pod tym względem, umożliwił nie tylko przybliżenie Czytelnikom zagadnień znajdujących się w centrum uwagi sektora publicznego, ale i wprowadzenie do dyskursu międzynarodowego tematów istotnych z punktu widzenia rodzimej administracji. Dobre praktyki zarządzania, które zostały zaprezentowane podczas 6. Konferencji Jakości, sukcesywnie publikujemy w kolejnych numerach pisma.

W bieżącym roku finalizowane są projekty systemowe realizowane w latach 2009–2012. Z satysfakcją możemy podsumować, że dotychczas wdrożyliśmy różnorodne usprawnienia w obszarze zarządzania w ponad 200 urzędach administracji rządowej oraz przeszkoliliśmy ponad 50 tys. pracowników.

Jednocześnie rozpoczynamy prace nad kolejną turą projektów planowanych do realizacji w latach 2012–2015, w której nacisk kładziemy na usprawnienie procesów, zarządzanie przez cele i przez kompetencje w największych urzędach administracji rządowej oraz na poprawę obsługi przedsiębiorców w urzędach funkcjonujących na szczeblu powiatu i województwa. Przed nami realizacja projektów ambitnych, ale potrzebnych z punktu widzenia osób kierujących urzędami, jak i klientów urzędów.

Działania te, służące podnoszeniu kompetencji urzędników, będą uzupełnione przedsięwzięciami komunikacyjnymi, ujętymi w „Długofalowej koncepcji kształtowania społecznego wizerunku służby cywilnej” i komunikacyjnym programie operacyjnym, nakierowanymi na przybliżenie służby cywilnej obywatelom, umożliwienie klientom urzędów poznanie pełnej oferty i możliwości współczesnej administracji, a tym samym przewartościowanie niektórych, wystawianych jej ocen.

Mamy nadzieję, że kolejne badania postrzegania służby cywilnej pokażą naszą wspólną pracę nad jakością i wizerunkiem administracji, a postulowany model urzędnika stanie się – z biegiem czasu – nowym „stereotypem” współczesnego urzędnika.

Dagmir Długosz

Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM

SPIS TREŚCI

OD SZEFA SŁUŻBY CYWILNEJ

Szef Służby Cywilnej Sławomir Brodziński 1

OD REDAKTORA NACZELNEGO

Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM Dagmir Długosz 2

RADA SŁUŻBY CYWILNEJ

Z prac Rady Służby Cywilnej 3

WIZERUNEK SŁUŻBY CYWILNEJ

Konferencja Szefa Służby Cywilnej „Społeczne zaufanie do służby cywilnej – myślenie życzeniowe czy realne wyzwanie?”, 9 marca 2012 r. 5

Witold Gintowt-Dziewałowski, Senator RP 14

Dr Grzegorz Makowski, ISP 15

Szef Służby Cywilnej Sławomir Brodziński. Podsumowanie konferencji „Społeczne zaufanie do służby cywilnej – myślenie życzeniowe czy realne wyzwanie” 17

WIZYTY, SPOTKANIA, KONFERENCJE

„Kształcenie dla e-administracji”. Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Naukowe Centrum Prawno-Informatyczne, 1 marca 2012 r. 19

W ADMINISTRACJI

Nowi członkowie Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej 22

Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej 2012–2018 23

Zmiany na stanowiskach dyrektorów generalnych 23

Sprawozdanie o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2011 r. 24

EUROPEJSKA SIEĆ DS. ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Przewodnictwo Danii w Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej w pierwszej połowie 2012 r. 25

BUDŻET I FINANSE

Budżet służby cywilnej w 2012 r. 28

KADRY

Zatrudnianie cudzoziemców w polskiej służbie cywilnej 29

DOBRE PRAKTYKI ZARZĄDZANIA

Funkcjonowanie wspólnego systemu zarządzania jakością w administracji zespolonej (Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczy) 32

Monitoringu e-handlu. Działania Referatu ds. Handlu Internetowego Izby Skarbowej w Bydgoszczy 34

Klient w centrum uwagi administracji – kompendium wiedzy o organizacji (Izba Celna w Łodzi) 38

Etyka i przeciwdziałanie korupcji. Wdrożenie usprawnienia w Urzędzie Skarbowym w Rawiczu 39

OCHRONA INFORMACJI

Kluczowe zmiany w polskim systemie ochrony informacji niejawnych 42

BADANIA I ANALIZY

Szczęście obywateli jako nowa kategoria ekonomii? Dobre rządzenie i miejsce pracy w badaniach ONZ 46

Destrukcyjne strony charyzmatycznego przywództwa 50

Gdy liderzy korporacyjni zachowują się niepoprawnie 58

JĘZYK ADMINISTRACJI

Stanowisko Rady Języka Polskiego w sprawie żeńskich form nazw zawodów i tytułów, przyjęte na posiedzeniu plenarnym Rady 19 marca 2012 r. 63

WARTO PRZECZYTAĆ

“Creating innovation in the organization: the role of human resource management”. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2010 r. 64

“Public servants as partners for growth toward a stronger, leaner and more equitable workforce”. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011 r. 66

„Analiza skuteczności narzędzi wybranych polityk publicznych – prace analityczne słuchaczy KSAP XXII Promocji Ryszard Kaczorowski”. KSAP, Warszawa 2011 r. 68

Administracja rządowa w Polsce. Warszawa, 2012 r. 70

POLECAMY

„Plan szkoleń centralnych w służbie cywilnej na 2012 r.” 72

Oprogramowanie informatyczne wspomagające sporządzanie ocen okresowych i pierwszej oceny w służbie cywilnej 72

„Społeczeństwo informacyjne w liczbach”. 72

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej 72

Budżet zadaniowy 72

REDAKCJA

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL

Z prac Rady Służby Cywilnej

28 lutego 2012 r. pod przewodnictwem **Adama Leszkiewicza**, przewodniczącego RSC, odbyło się 27. posiedzenie Rady Służby Cywilnej. W spotkaniu uczestniczyli m.in.: Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**, przedstawiciele Departamentu Służby Cywilnej i Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej **Jacek Czaputowicz**.

Rada przeprowadziła dyskusję na temat potrzeby wypracowania rozwiązań systemowych dotyczących zatrudniania absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Członkowie Rady wysłuchali informacji dyrektora KSAP na temat procesu organizacji pierwszego zatrudnienia absolwentów KSAP XXI Promocji **Stanisław Konarski** oraz zapoznali się ze stanowiskiem przedstawicieli KPRM w tej sprawie. Zastępca dyrektora DSC **Maria Reutt** przeanalizowała problem z punktu widzenia realizacji zadań ustawowych Prezesa Rady Ministrów, natomiast zastępca dyrektora DP **Dobrosław Dowiąż-Urbański** dokonał wykładni prawnej przepisów regulujących ww. kwestie. Wychodząc naprzeciw propozycji przewodniczącego Rady, Szef Służby Cywilnej zobowiązał się do przygotowania – we współpracy z dyrektorem Krajowej Szkoły, przedstawicielami Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz KPRM – rekomendacji nakreślających kierunki zmian związanych z charakterem oraz działalnością KSAP. Ponadto Rada została zapoznana z informacjami na temat spraw bieżących w zakresie zarządzania służbą cywilną, które przekazał Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**.

Rada Służby Cywilnej – w zarządzonym przez przewodniczącego RSC **Adama Leszkiewicza** trybie obiegowym – rozpatrzyła kandydaturę, a następnie skierowała, uchwałą nr 61 RSC z dnia **20 marca 2012 r.**, członka Rady **Józefa Rackiego** jako przedstawiciela RSC w celu obserwacji przebiegu procesu naboru przeprowadzanego na stanowisko Głównego Geodety Kraju.

Uchwała nr 61: http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_nr_61_rsc.pdf.

27 marca 2012 r. pod przewodnictwem **Adama Leszkiewicza**, przewodniczącego RSC, odbyło się 28. posiedzenie Rady Służby Cywilnej. W spotkaniu uczestniczyli m.in.: Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**, przedstawiciele Departamentu Służby Cywilnej i Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz przewodnicząca Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej, dyrektor generalny Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej **Katarzyna Szarkowska**.

Rada procedowała m.in. nad projektem *zarządzenia Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów zarzą-*

dzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, przedstawionym przez Szefa Służby Cywilnej **Sławomira Brodzińskiego** oraz zastępcę dyrektora DSC **Wojciecha Zielińskiego**, który zobowiązał się uwzględnić zgłoszone w trakcie dyskusji uwagi oraz sugestie członków Rady w dalszych pracach nad zaopiniowanym pozytywnie projektem.

Uchwała nr 62: http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_nr_62_rsc_27_iii_2012.pdf.

Rada została zapoznana przez przewodniczącą WKDSC **Katarzynę Szarkowską** z projektem *Regulaminu Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej*. W ramach dyskusji członkowie RSC zgłosili uwagi do projektu regulaminu określającego tryb pracy Wyższej Komisji Dyscyplinarnej. W uchwale nr 63 Rada wyraziła pozytywną opinię w przedmiotowej sprawie, przekazując na ręce przewodniczącej WKDSC – z prośbą o wnikliwe rozpatrzenie – zbiór uwag do ww. projektu.

Uchwała nr 63: http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_nr_63_rsc.pdf.

Rada procedowała nad projektem „Planu szkoleń centralnych w służbie cywilnej na 2012 r.”, wyrażając pozytywną opinię w tej sprawie.

Uchwała nr 64: http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_nr_64_rsc_27_iii_2012.pdf.

Członkowie Rady wysłuchali informacji Szefa Służby Cywilnej **Sławomira Brodzińskiego** o wynikach kontroli NIK, przeprowadzonej w zakresie funkcjonowania służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych. Rada z satysfakcją przyjęła do wiadomości wyniki ww. kontroli, zwracając uwagę na prawidłową realizację zadań ustawowych Szefa Służby Cywilnej oraz podkreślając, iż w ostatnich latach stan służby cywilnej i jej zdolność realizowania zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej znacznie się poprawiły.

Uchwała nr 65: http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_nr_65_rsc_z_dnia_27_iii_2012.pdf.

Ponadto Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński** przedstawił informacje na temat spraw bieżących w zakresie zarządzania służbą cywilną, natomiast członek RSC **Józef Racki** zrelacjonował przebieg III etapu procesu naboru przeprowadzanego na stanowisko Głównego Geodety Kraju.

W związku ze złożoną rezygnacją, Prezes Rady Ministrów Donald Tusk odwołał z dniem 5 kwietnia 2012 r. Adama Leszkiewicza z funkcji przewodniczącego i członka Rady Służby Cywilnej.

Anna Prażuch
Główny specjalista w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

← powrót

Konferencja Szefa Służby Cywilnej

„Społeczne zaufanie do służby cywilnej – myślenie życzeniowe czy realne wyzwanie?”

Raport

9 marca 2012 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyła się konferencja Szefa Służby Cywilnej zatytułowana „Społeczne zaufanie do służby cywilnej – myślenie życzeniowe czy realne wyzwanie?”, zorganizowana przez Departament Służby Cywilnej KPRM. W konferencji udział wzięli przedstawiciele środowisk naukowych, praktycy administracji, w tym dyrektorzy generalni urzędów, reprezentanci organizacji pozarządowych i mediów. Gośćmi konferencji były osoby zaangażowane w życie publiczne i rozwój służby cywilnej, w tym m.in.: prof. **Maria Gintowt-Jankowicz** – sędzia Trybunału Konstytucyjnego, **Witold Gintowt-Dzięwałowski** – senator RP, **Jan Pastwa** – ambasador RP w Pradze, **Jakub Skiba** – członek Zarządu NBP, a także prof. **Henryk Samsonowicz** – honorowy członek Rady KSAP, prof. **Krzysztof Kiciński** – wiceprzewodniczący Rady Służby Cywilnej **Jacek Czaputowicz** – dyrektor KSAP.

Co z tym wizerunkiem?... czyli jak się to wszystko zaczęło

Geneza badań nt. społecznego wizerunku służby cywilnej

Wątpliwości Szefa Służby Cywilnej dotyczące rzetelności wizerunku służby cywilnej skłoniły go do powołania wiosną 2010 r. Zespołu doradczego ds. kształtowania społecznego wizerunku służby cywilnej, który miał przeanalizować wnioski płynące z przeprowadzonych do tego czasu badań społecznych, opracować założenia programowe i metodologiczne nowych, zakrojonych na szerszą skalę badań w tej dziedzinie, a następnie – na podstawie wyników badań – opracować koncepcję kształtowania społecznego wizerunku służby cywilnej. Dokument miał określać cele, które mają być osiągnięte, główne środowiska społeczne, do których działania komunikacyjne będą skierowane (grupy docelowe), zakres komunikatów kierowanych do tych środowisk oraz sposoby ich przekazywania (kanały komunikacji), a także horyzont czasowy prowadzonych działań oraz kryteria ich ewaluacji. Zespół składał się z osób reprezentujących środowisko eksperckie oraz członków korpusu służby cywilnej. Wiosną 2011 r. ogłoszony został przetarg nieograniczony na przeprowadzenie badań społecznej percepcji służby cywilnej, który wygrała warszawska firma badawcza ARC Rynek i Opinia Sp. z o.o. W okresie od maja do listopada 2011 r. przeprowadziła badania obejmujące trzy moduły:

- badania jakościowe (zogniskowane wywiady grupowe z obywatelami oraz pogłębione wywiady indywidualne z urzędnikami i ekspertami),
- badania ilościowe (około 1000-osobowa, reprezentatywna próba dorosłej ludności Polski,

powiększona o dołosowaną próbę około 250 osób prawidłowo kojarzących pojęcie „służba cywilna”),

- badania dyskursu publicznego (analiza treści, kodów, opozycji oraz znaczeń kulturowych w odniesieniu do publikacji wybranych mediów o zasięgu ogólnopolskim).

Konferencja

Otwierając konferencję, Minister **Sławomir Brodziński**, Szef Służby Cywilnej podkreślił, że zagadnienie społecznego zaufania obywateli do służby cywilnej to temat trudny i drażliwy. Jak pokazują wyniki przeprowadzonych badań, wiedza na temat służby cywilnej i powszechna opinia Polaków na jej temat pozostawiają wiele do życzenia. Tym bardziej, zdaniem Ministra, warto pochylić się nad tym trudnym wyzwaniem i szukać nowych narzędzi komunikacji między służbą cywilną i obywatelem. – *Pozbawiony złudzeń oraz daleki od pokusy posłużenia się trikami PR-owskimi dla poprawy wizerunku administracji, pragnę rozpocząć długotrwały i żmudny proces zmiany sposobu komunikacji społecznej w tym obszarze* – podkreślił Szef Służby Cywilnej.



Sławomir Brodziński, Szef Służby Cywilnej – otwarcie konferencji.

Fot. A. Kalita/DSC KPRM.

Intencją Szefa Służby Cywilnej jest doprowadzenie do znacznego polepszenia społecznego wizerunku służby cywilnej. Powinno to zaowocować zwiększeniem kapitału społecznego, poprawą wizerunku państwa, pozyskiwaniem lepszych kadr dla sektora publicznego (w tym również dla służby cywilnej), a także podwyższeniem świadomości obywatelskiej i wzrostem transparentności (w tym identyfikowalności) polskich instytucji publicznych.

Tabela nr 1. Wybrane dobre praktyki państw członkowskich EUPAN w zakresie budowania pozytywnego wizerunku administracji publicznej.

Inicjatywy na rzecz poprawy wizerunku administracji publicznej		
Doskonalenie poprzez działanie	Poprawa wizerunku i prestiżu funkcjonariuszy publicznych	Zwiększanie atrakcyjności sektora publicznego jako pracodawcy
<ul style="list-style-type: none"> • Centra Obsługi Obywatela, Cypr • Strategia Rozwoju, Słowacja • Reforma Jakości oraz 9 Zasad na rzecz Dobrych Usług w Sektorze Publicznym, Dania 	<ul style="list-style-type: none"> • Kodeks postępowania pracowników publicznych, Dania 	<ul style="list-style-type: none"> • Współpraca z uczelniami wyższymi (Biuro Rządu jako Pracodawcy – Finlandia, Krajowa Agencja Służby Cywilnej – Rumunia)
<ul style="list-style-type: none"> • Ogólne Ramy na rzecz Poprawy Jakości Usług, Hiszpania 	<ul style="list-style-type: none"> • Zawodowa duma – podręcznik, Holandia 	<ul style="list-style-type: none"> • pozycjonowanie marki, Belgia
<ul style="list-style-type: none"> • Centrum kompetencji na rzecz zarządzania zadaniowego w administracji, Szwajcaria 		<ul style="list-style-type: none"> • przejrzyste zasady dotyczące zatrudnienia, Bulgaria, Cypr

Źródło: opracowanie własne Ł. Wielochy na podstawie prezentacji I. Najdy-Jędrzejewskiej.

Służba cywilna – oczekiwania społeczne a rozwiązania instytucjonalne

Drugą prezentację w tej części konferencji, zatytułowaną „Służba cywilna – oczekiwania społeczne a rozwiązania instytucjonalne”, przedstawił dr **Robert Sobiech**, ekspert Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.



Dr Robert Sobiech, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych UW, Dagmir Długosz, dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

Fot. A. Kalita/DSC KPRM.

Dr Sobiech zaprezentował pogłębioną analizę służby cywilnej wśród Polaków na przestrzeni ostatnich 12 lat. Omówił także stan wiedzy Polaków na temat służby cywilnej i administracji publicznej oraz zestawienie skojarzeń z terminem „służba cywilna”, które funkcjonują w świadomości społecznej.

Służba cywilna czyli...?

W 1999 r. o służbie cywilnej słyszało 28 proc. klientów urzędów administracji rządowej.

W 2005 r. wynik ten znacznie się polepszył – o służbie cywilnej słyszało 43 proc. klientów administracji rządowej. W 2011 r. znajomość służby cywilnej deklarowało 54 proc. osób załatwiających sprawy w jakimkolwiek urzędzie oraz 35 proc. osób, które nie odwiedziły żadnego urzędu w 2011 r. Biorąc pod uwagę powyższe dane można zaryzykować twierdzenie, że obserwujemy powolny, ale systematyczny wzrost rozpoznawalności służby cywilnej, szczególnie wśród osób odwiedzających urzędy. Nie zmienia to jednak faktu, że w 2011 r. ponad połowa dorosłych Polaków w ogóle nie słyszała o służbie cywilnej. Warto się również zastanowić nad jakością wiedzy społeczeństwa na ten temat – czy się poprawiła od czasów ostatniego badania z 2005 r. Odpowiedź na to pytanie przybliży tabela nr 2.

Co ciekawe, w 2011 r. tylko 36 proc. osób kojarzących służbę cywilną z administracją i zasadami służby cywilnej wiedziało, że ministrowie nie są członkami korpusu służby cywilnej (!). Powyższe badania wskazują jednoznacznie, że Polacy w znakomitej większości nie mają dostatecznej wiedzy o służbie cywilnej. Jak zauważył dr R. Sobiech, można szacować, że w 2011 r. podstawową wiedzę o służbie cywilnej posiadało około 7 proc. dorosłych Polaków. Podobny stan rzeczy miał miejsce w 2005 r. Podsumowując: stan społecznej świadomości na temat służby cywilnej powoli się polepsza, niemniej skojarzenia jakie wywołuje ten termin i wiedza Polaków w tym zakresie pozostają na niepokojąco niskim poziomie, nieprzekraczającym 10 proc.

Tabela nr 2. Porównanie wyników badań dotyczących rozpoznawalności służby cywilnej.

Służba cywilna – skojarzenia	
Badanie „Służba cywilna w oczach obywatela”, PBS 2005 r., (znajomość – 43 proc.)	Badanie „Społeczny wizerunek służby cywilnej”, ARC, 2011 r. (znajomość – 40 proc.)
<ul style="list-style-type: none">40 proc. badanych identyfikowało służbę cywilną z funkcjonowaniem urzędów bądź z administracją30 proc. badanych utożsamiało służbę cywilną ze służbami mundurowymi lub obroną cywilnąDla 19 proc. badanych służba cywilnej kojarzyła się z misją, służbą dla ludziSłużbę cywilną trafnie identyfikowało 17 proc. dorosłych Polaków	<ul style="list-style-type: none">49 proc. badanych identyfikowało służbę cywilną z urzędami, administracją bądź z zasadami służby cywilnej18 proc. badanych utożsamiało służbę cywilną z obroną kraju, służbami mundurowymiDla 21 proc. badanych służba cywilnej kojarzyła się ze służbą dla państwa, ojczyznySłużbę cywilną trafnie identyfikowało 20 proc. dorosłych Polaków.

Źródło: opracowanie własne Ł. Wielochy na podstawie prezentacji dr. R. Sobiecha.

Ocena urzędów samorządu terytorialnego i urzędów skarbowych

Ostatnią prezentację w tej części konferencji, zatytułowaną „Prezentacja oceny urzędów skarbowych oraz urzędów samorządu terytorialnego z punktu widzenia satysfakcji obsługi klienta”, przedstawił Andrzej Trzęsiera, zastępca dyrektora Departamentu Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.



Andrzej Trzęsiera – zastępca dyrektora Departamentu Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego, MAiC, obok Izabela Najda-Jędrzejewska – radca Szefa KPRM i Dagmir Długosz – dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

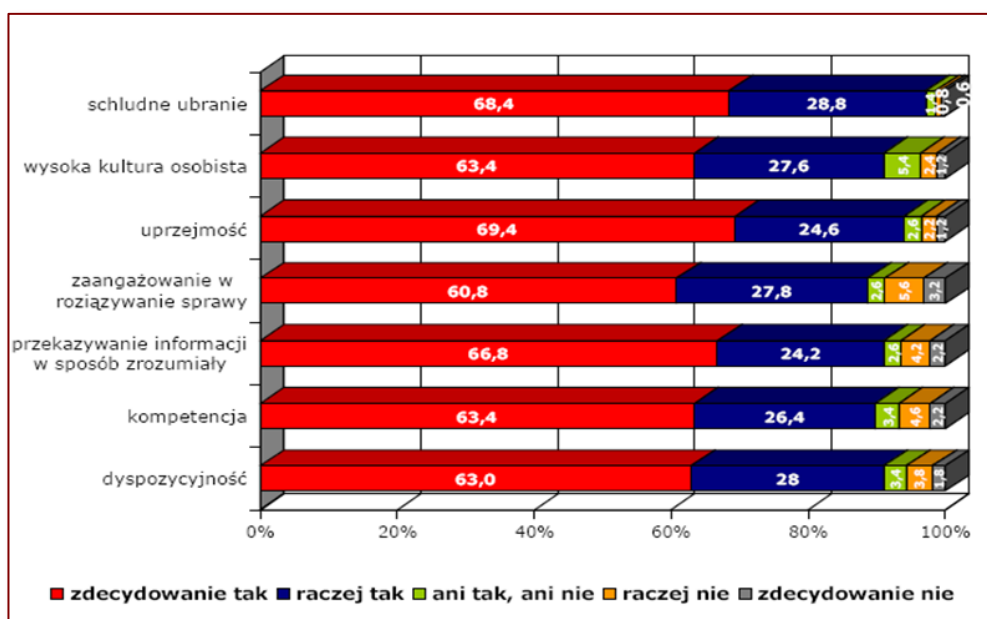
Fot. A. Kalita/DSC KPRM.

Dyrektor A. Trzęsiera przedstawił wyniki badania *Omnibus*, zlecanego od 2006 r. przez b. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (obecnie MAiC), na temat satysfakcji z obsługi i dostępu do informacji w urzędach administracji publicznej MSWiA. Zauważył, że w ciągu ostatnich 5 lat następowała stała poprawa funkcjonowania administracji. Przykład: Na pytanie: „Czy urzędy działają sprawnie i realizują swoje zadania szybko

i terminowo?” – w 2006 r. odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” i „raczej się zgadzam” udzieliło 32,5 proc. ankietowanych. W 2011 r. odsetek takich odpowiedzi wyniósł 45,2 proc. Poprawiła się również znajomość praw wśród klientów urzędów samorządowych i skarbowych – w 2006 r. tylko 38,2 proc. z nich uważało, że są świadomi swoich praw – 5 lat później wskaźnik ten wzrósł niemal o 10 proc. i wyniósł 47,7 proc. W znacznym stopniu poprawiła się także organizacja pracy w ww. urzędach oraz przejrzystość ich działania. W 2006 r. tylko 27,2 proc. ankietowanych mogło pochwalić się wiedzą, według jakich zasad są podejmowane decyzje w ich sprawach. W 2011 r. odsetek ten wzrósł do 47,8 proc. W 2006 r. niespełna 34 proc. Polaków odwiedzających urzędy samorządowe zgodziło się z tezą, że „Struktura urzędu oraz system informacji na ogół pozwalają na sprawne poruszanie się w urzędach”. W 2011 r. odsetek zadowolonych i raczej zadowolonych z systemu informacji w urzędach wzrósł do 53,9 proc. Warto podkreślić, że badania zlecane i nadzorowane przez b. MSWiA, obecne MAiC, wyróżnia kompleksowe podejście do tematyki satysfakcji klienta. Przedstawiony wykres nr 2 pokazuje co jest istotne dla odwiedzających urząd, natomiast z wykresu nr 3 możemy się dowiedzieć, czego nam urzędnikom brakuje w codziennych kontaktach z klientami/partnerami społecznymi/interesariuszami.

Na zakończenie swojego wystąpienia A. Trzęsiera poinformował, że z badań, które były przeprowadzone kilka lat temu, wynikało, że tylko niespełna 20 proc. samorządów monitorowało jakość świadczonych usług publicznych i poziom satysfakcji klienta. Dzięki projektom dofinansowywanym przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, obecnie co czwarty samorząd wdraża taki system.

Wykres nr 2. Czynniki wpływające na ocenę urzędnika.



Źródło: prezentacja MAiC.

Wykres nr 3. Ocena urzędników w badaniach Omnibus.



Źródło: prezentacja MAiC.

Część II

W drugiej części konferencji eksperci firmy ARC Rynek i Opinia **Grzegorz Sygnowski** i **Andrzej Gołoś** zaprezentowali wyniki badań dotyczących wizerunku służby cywilnej w Polsce. Prezentacja ekspertów składała się z 5 rozdziałów: 1) Postawy wobec państwa, 2) Wiedza na temat służby cywilnej i jej źródła, 3) Stereotyp urzędnika i jego zmiana 4) Wizerunek służby cywilnej, 5) Praca w służbie cywilnej.

Postawy wobec państwa

Zdaniem ekspertów ARC, zanim zastanowimy się nad wizerunkiem służby cywilnej, warto sprawdzić jak kształtują się postawy Polaków wobec państwa. Jest to zagadnienie o tyle istotne, że to, w jaki sposób myślimy o państwie, ma znaczący wpływ na nasze postrzeganie administracji. Z kolei sposób

w jaki Polacy postrzegają i oceniają administrację, wpływa na odczucia wobec państwa, ponieważ to właśnie urzędy stanowią jeden z podstawowych punktów styku obywatela z państwem. Zatem gdy pytamy Polaków co czują, gdy myślą o Polsce, wśród odczuć pozytywnych na pierwszym planie pojawia się szacunek (23,7 proc.). Co piąty obywatel odczuwa spokój, bezpieczeństwo i zaufanie (20,7 proc.), a co szósty sympatię (14,6 proc.). Wśród odczuć negatywnych niestety dominuje lęk – odczuwa go aż 14,9 proc. społeczeństwa! Średnio co dziesiąty badany myśląc o Polsce, czuje niechęć i wstyd. W świetle powyższych danych nie powinien dziwić fakt, że aż 82 proc. Polaków uważa, że w postępowaniu z ludźmi „ostrożności nigdy za wiele”, a tylko 16,6 proc. twierdzi, że większości ludzi można ufać. Warto również zauważyć, że przeciętny Polak jest generalnie niezadowolony ze sposobu, w jaki nasze państwo radzi sobie

w kluczowych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Badacze ARC wyróżnili 6 takich dziedzin – są to: edukacja, gospodarka, pomoc społeczna, infrastruktura – drogi i kolej, ochrona zdrowia i system emerytalny. Najwyżej ceniona edukacja zebrała tylko 39 proc. pozytywnych ocen. Najniżej oceniamy system emerytalny – pozytywnie tę dziedzinę ocenia 13 proc. Polaków.

Uwagę przykuwa również skala wymagań społeczeństwa wobec polityki społeczno-gospodarczej. Wykres nr 4 pokazuje co – zdaniem ankietowanych – powinno należeć do obowiązków współczesnego państwa.

Wykres nr 4. Obowiązki państwa w ocenie respondentów.



Źródło: prezentacja ARC Rynek i Opinia.

Biorąc pod uwagę wyżej przytoczone wyniki badań można dojść do wniosku, że współczesny, przeciętny Polak jest „z natury” nieufny i zamknięty w sobie, niezadowolony z otaczającej go rzeczywistości (przynajmniej w wymiarze usług publicznych) i jednocześnie bardzo wymagający. Postawa roszczeniowa cały czas dominuje w polskim społeczeństwie – np. aż czterech na pięciu Polaków jest zdania, że do zadań państwa powinno należeć kontrolowanie cen.

Taki obraz naszego społeczeństwa nie napawa optymizmem, ale wiedza na ten temat może okazać się bezcenna przy opracowywaniu i wdrażaniu strategii komunikacyjnej służby cywilnej.

Wiedza na temat służby cywilnej i jej źródła

Badania przeprowadzone przez ARC Rynek i Opinia wskazują, że wiedza Polaków na temat służby cywilnej i administracji publicznej w szerszym kontekście pozostawia wiele do życzenia. Okazuje się, że 60 proc. naszego społeczeństwa nigdy nie słyszało o służbie cywilnej. Pozostałe 40 proc. obywateli kojarzy służbę cywilną z urzędami

i urzędnikami (46 proc.), administracją ogólnie (14 proc.), służbami mundurowymi (12 proc.) i pracą/służbą na rzecz państwa (12 proc.). Zarówno badanie urzędników, ekspertów jak i innych obywateli pokazało, że Polacy, w znakomitej większości, nie znają pojęcia „służba cywilna” i nie rozróżniają administracji rządowej od samorządowej. Dokładnie 2/3 badanych sądzi, że ministrowie są członkami korpusu służby cywilnej. Niemal tyle samo Polaków (63 proc.) uważa, że urzędy marszałkowskie należą do administracji rządowej.

Skąd Polacy czerpią wiedzę na temat służby cywilnej? W odpowiedziach badanych przeważały mass media, indywidualne doświadczenia z urzędami oraz zasłyszane (najczęściej negatywne) historie.

Stereotyp urzędnika i jego zmiana

W sytuacji niedostatku wiedzy na temat służby cywilnej aktywizują się stereotypy. Badania wykazały, że w świadomości obywateli istnieje głęboko zakorzeniony stereotyp urzędnika jako osoby:

nieuprzejmej, niekompetentnej, aroganckiej wobec klientów urzędu, mało zaangażowanej w swoją pracę oraz kierującej się głównie interesem wybranych środowisk. Powyższy stereotyp urzędnika jest niestety konsekwentnie utrwalany przez media. Analiza dyskursu publicznego przeprowadzona przez ARC Rynek i Opinia wykazała, że niemal połowa (44 proc.) przeanalizowanych newsów na temat służby cywilnej miała charakter wartościujący. Co więcej, wydzwięk oceniających publikacji jest niemal zawsze negatywny (90 proc.). W narracji medialnych newsów „bezduszny” i „arogancki” urząd jest często konfrontowany z bezbronny „zwykłym człowiekiem”. Język takich wiadomości jest zazwyczaj silnie nacechowany emocjonalnie, przedstawiając walkę „zwykłych ludzi” z „opresyjnym i zbiurokratyzowanym systemem”, który balansuje na krawędzi absurdu. Taka narracja jest bardzo popularna wśród dzisiejszej czwartej

władzy. Postępująca tabloidyzacja mediów sprzyja wzmocnieniu i utrwalaniu negatywnych stereotypów urzędnika.

Co ciekawe, gdy tak negatywny stereotyp zderzamy z rzeczywistością, okazuje się, że ani urzędy nie są takie straszne, ani urzędnicy tacy źli. Badania ARC wykazały, że 70 proc. respondentów, którzy odwiedzili w zeszłym roku jakikolwiek urząd, było zadowolonych z obsługi, w tym 28,2 proc. bardzo zadowolonych. Ankietowani chwalili obsługujących ich urzędników za ich kompetencje (83 proc.), życzliwość (81 proc.), rzetelność (81 proc.) i tempo pracy (79 proc.). Pytani, co się poprawiło w działaniu urzędów, wymieniali stosunek do klienta (36 proc.), jakość obsługi klienta (31 proc.) oraz szybkość załatwiania spraw (24 proc.). Niestety, pozytywne doświadczenia kontaktu z urzędem nie przełamują istniejącego i silnie zakorzonego stereotypu „urzędasa”.

Tabela nr 3.

Stereotyp a doświadczenie i zmieniająca się rzeczywistość	
Powszechny stereotyp	Nieliczne własne doświadczenia
<ul style="list-style-type: none"> • zbyt liczna i mało kompetentna administracja • hermetyczne środowisko, łapówki, powiązania z polityką • arogancja, brak wiedzy, niekompetencja • marnowanie czasu (wizyty, listy, procedury) 	<ul style="list-style-type: none"> • miła i kompetentna obsługa, profesjonalizm i wiedza • dostęp do informacji • nowoczesność, wygoda, szybkość

Źródło: opracowanie własne Ł. Wielochy na podstawie prezentacji ARC Rynek i Opinia.

Wizerunek służby cywilnej

Badanie ilościowe pokazało, że tylko 1 proc. obywateli ma bardzo duże zaufanie do administracji rządowej. 16 proc. badanych deklaruje raczej duże zaufanie. 36 proc. posiada stosunek obojętny, podczas gdy aż 42 proc. Polaków ufa administracji w niewielkim stopniu bądź wcale. Prestiż społeczny urzędnika również należy do najniższych. Jak pokazuje wykres nr 5, niżej od urzędnika administracji rządowej plasuje się tylko zawód polityka.

Ponadto, niemal 2/3 społeczeństwa uważa, że poziom zatrudnienia w administracji rządowej jest za wysoki. Tyle samo Polaków jest zdania, że urzędnicy służby cywilnej są przepłacani.

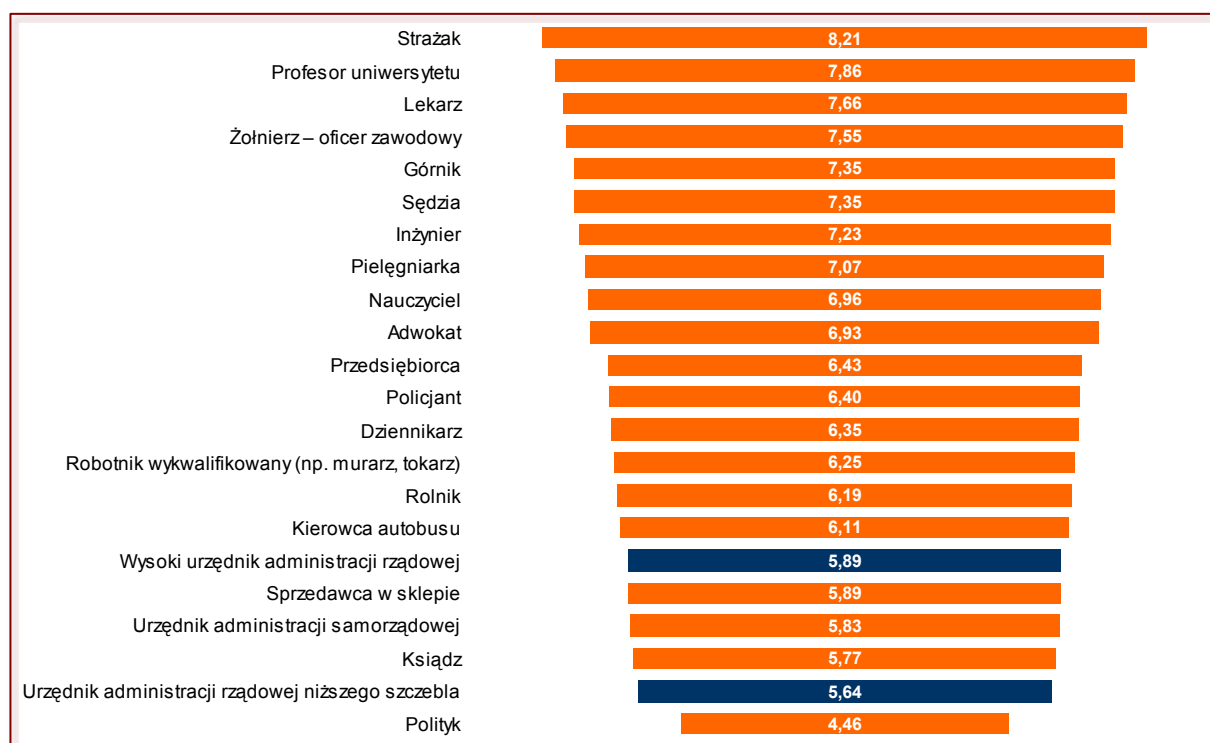
Praca w służbie cywilnej

W świetle wielu zastrzeżeń kierowanych pod adresem administracji zaskakuje mnogość zalet,

jakie ankietowani widzą w pracy w służbie cywilnej. Najważniejsze z nich to stabilność i bezpieczeństwo, szerokie możliwości rozwoju zawodowego, równowaga pomiędzy pracą a życiem osobistym (szczególnie istotna dla kobiet) oraz dodatkowe korzyści, takie jak dostęp do informacji i pakiet socjalny (nagrody, „grusze” itp.). Wśród wad pracy w administracji badani najczęściej podkreślali niskie zarobki (w porównaniu z sektorem prywatnym), rutynę (powtarzalne nudne zadania), konieczność pracy z trudnymi klientami oraz bezsilność wobec krępujących procedur i przepisów.

Warto jednak podkreślić, że niemal 2/3 badanych uważa pracę w służbie cywilnej za atrakcyjną dla młodych ludzi. Jednocześnie istnieje silne przekonanie, że służba cywilna to system zamknięty, w którym trudno dostać pracę – tak uważa aż 71,3 proc. ankietowanych.

Wykres nr 5. Prestiż zawodów.



Źródło: prezentacja ARC Rynek i Opinia.

Część III

W trzeciej części konferencji odbył się panel dyskusyjny zatytułowany „Kształtowanie kapitału społecznego zaufania do służby cywilnej w świetle wyników badań”. W dyskusji udział wzięli przedstawiciele środowisk naukowych, praktycy administracji, reprezentanci organizacji pożytku publicznego oraz mediów.

Dyskusję poprowadził dr **Piotr Łukasiewicz**, ekspert instytutu badawczego MillwardBrown SMG/KRC. Otwierając panel podkreślił, że polemika powinna skupiać się na następujących zagadnieniach:

1. Jaki obszar jest priorytetem, jeśli chodzi o wzmocnienie pozycji służby cywilnej w Polsce: uregulowania prawne, etos służby, postawy polityków, postawy społeczne? Czy edukacja społeczna i poprawa społecznego wizerunku mogą stać się taką dźwignią?
2. Czy powinniśmy zmierzać do wzmocnienia społecznego wizerunku całej administracji, czy skoncentrować się przede wszystkim na służbie cywilnej, traktując ją jako elitę stanu urzędniczego?
3. Czy można zbudować zaufanie do służby cywilnej bez wzmocnienia zaufania do państwa jako całości?

Jako pierwszy głos zabrał dr **Stanisław Mazur**, członek Rady Służby Cywilnej, który m.in. zwrócił uwagę, że o służbie cywilnej należy rozmawiać w kontekście zadań i roli państwa. Jeśli nie uzgodnimy, czym jest państwo i na jakich zasadach powinien funkcjonować jego aparat administracyjny, nie poprawimy wizerunku służby cywilnej.

Dyrektor Departamentu Edukacji Ekologicznej w Ministerstwie Środowiska **Karolina Kulicka** zaznaczyła m.in., że jej doświadczenia w kontaktach z klientami i partnerami społecznymi potwierdzają istnienie silnie zakorzenionych stereotypów na temat urzędnika i jakości jego pracy. Urzędnicy są bowiem często postrzegani jako ludzie, którzy zamiast pomagać i rozwiązywać problemy, tworzą nowe, zasłaniając się procedurami i nieczytelnym dla obywateli prawem.

Z kolei dyrektor generalny Głównego Inspektoratu Sanitarnego **Piotr Kulpa** zwrócił uwagę, że polskie społeczeństwo jest – z jednej strony – niezwykle wymagające (wysoki poziom oczekiwań wobec państwa), z drugiej zaś – bardzo krytyczne w ocenie państwa i administracji. Taki stan świadomości społecznej stawia administrację publiczną w bardzo trudnym położeniu. Zdaniem dyrektora P. Kulpy w ciągu ostatnich 20 lat polska administracja dokonała olbrzymiego cywilizacyjnego i jakościowego kroku naprzód, czego dowodem jest niekwestionowany sukces polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Niestety, jak podkreślił, wciąż nie potrafimy być dumni ze swoich instytucji i dokonań, jak i nie umiemy dzielić się tym z otoczeniem.

Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Dagmir Długosz** w swojej diagnozie niskiego społecznego zaufania do urzędnika i służby cywilnej odwołał się do argumentacji historycznej i socjologicznej. Po pierwsze, przez ostatnie kilkaset lat polskiej historii państwo było dla Polaków bytem odgórnie narzuconym i niechcianym – postawy

patriotyczne kształtowało się głównie poprzez walkę z obcym aparatem państwowym. Po drugie, nawiązując do socjologicznej teorii centrum i peryferii świata, dyrektor D. Długosz wytłumaczył, dlaczego o służbie cywilnej mówi się z reguły tylko wtedy, gdy wydarzy się coś spektakularnego. W tym przypadku są to najczęściej afery, nadużycia, działania niezgodne z prawem itp. Postępująca tabloidyżacja mediów i rozwój tzw. kultury obrazkowej sprzyja przedstawianiu służby cywilnej w sposób wyrywkowy, nierzetelny i silnie stereotypowy.

Komentując bardzo słaby wynik badania prestiżu zawodu urzędnika, dyrektor D. Długosz zauważył, że jego przyczyną może być anonimowość pracy w służbie cywilnej. Strażaka, policjanta czy lekarza łatwiej zauważyć w pozytywnej roli – zawody te, obecne w kulturze masowej, łatwiej skojarzyć pozytywnie. Kolejną istotną przeszkodą w budowaniu zaufania do służby cywilnej jest jej bezpośrednie pod-porządkowanie władzy wykonawczej.

Redaktor dziennika „Rzeczpospolita” **Mateusz Rzemek** podkreślił m.in., że zainteresowanie mediów nadużyciami władzy i nieprawidłowościami w sferze administracji publicznej jest czymś zupełnie naturalnym. Niemniej, jak przekonywał, nie tylko media są odpowiedzialne za „czarny PR” administracji. Jeśli każdy nowy rząd obiecuje walkę z „przerośniętą” administracją, zadaniem mediów jest informowanie o tym społeczeństwa. W taki sposób utrwalają się stereotypy na temat leniwych i niewydajnych urzędników, którzy „przejadają” pieniądze podatników.

Zastępca dyrektora Departamentu Kapitału Ludzkiego w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji **Szymon Badura** zaznaczył, że wizerunek administracji, w tym służby cywilnej, tworzą jej pracownicy i urzędnicy. Jeżeli chcemy, aby wizerunek służby cywilnej się poprawił, musimy skupić się na efektywnym zarządzaniu kapitałem ludzkim. Wyróżnił kilka kluczowych elementów zarządzania, które w efekcie przełożą się na lepsze

postrzeganie administracji przez społeczeństwo. Po pierwsze, zarządzanie kapitałem ludzkim powinno być spójne z wizją państwa i zadań przez nie realizowanych. Po drugie, należy zadbać o efektywną rekrutację poprzez rozpowszechnianie wiedzy na temat wolnych stanowisk pracy i rzetelne informowanie społeczeństwa o specyfice zawodu urzędnika/pracownika korpusu służby cywilnej. Po trzecie, należałoby rozważyć włączenie wiedzy w zakresie służby cywilnej (systemu prawnego i administracyjnego) do edukacji szkolnej. Dyrektor S. Badura podkreślił również, że planując działania komunikacyjne, mające na celu poprawę wizerunku służby cywilnej, konieczne jest dokładne określenie grup docelowych oraz dobranie odpowiednich kanałów i narzędzi komunikacji.

Współprzewodniczący Rady Działalności Pożytku Publicznego **Jan Jakub Wygnański** podzielił się refleksją na temat deficytu kapitału społecznego zaufania. Jak stwierdził, w Polsce obserwujemy zanik elementarnego zaufania na linii obywatel – instytucje. Obywatele nie mają zaufania do państwa, które odwdzięcza się tym samym. Wyścig nieufności polegający na tym, kto będzie sprytniejszy – państwo obwarowane procedurami czy obywatel omijający przepisy, trwa w najlepsze. Niestety, wyścig ten jest wyniszczający dla obu stron – w takiej sytuacji nie może być mowy o budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, które czułoby się współodpowiedzialne za państwo. Jedynym, według Wygnańskiego, sposobem przerwania tego impasu, jest wyjście naprzeciw obywatelowi. To właśnie państwo poprzez swój aparat administracyjny powinno zrobić pierwszy krok i zaufać obywatelowi. Wielkim wyzwaniem, przed jakim stoi administracja, jest otwarcie mechanizmów komunikacji z obywatelem – realizacja tego zadania jest jednak niezwykle trudna. Wymaga nie tylko codziennej, ciężkiej pracy, ale również elementarnego politycznego altruizmu.

Łukasz Wielocha

Główny specjalista w Departamencie Służby Cywilnej KPRM



Witold Gintowt-Dziewałtowski

Senator RP



Proszę państwa, moja obecność na konferencji jest wynikiem mojego zainteresowania m.in. publiczną oceną polskiej służby cywilnej. Od lat towarzyszę służbie cywilnej w Polsce, już czternaście lat uczestniczę w pracach Rady Służby Cywilnej, wielokrotnie brałem udział w pra-

cach legislacyjnych decydujących o funkcjonowaniu służby cywilnej.

Na temat zalet, ale i wad naszej służby cywilnej mam oczywiście swoje zdanie. Jestem jednak przekonany o potrzebie wspierania i ochrony zarówno idei, jak i samego korpusu służby cywilnej. Uważam też, że zaawansowanie i stan polskiej „civil service” jest naszym wspólnym sukcesem, choć oczywiście daleko jeszcze do doskonałości.

Dziś mamy okazję poznać i skomentować wyniki badań opinii publicznej dotyczące służby cywilnej i jej znaczenia także dla przeciętnego obywatela. Pierwsza wątpliwość dotyczy wiarygodności tych badań. Olbrzymia większość uczestniczących w badaniach nie wie, kto tworzy służbę cywilną, czym ona jest, jakie ma zadania. Taką wiedzą – a i to zapewne z grubsza – dysponuje ok. 7 proc. badanych. Naszemu rodakowi służba cywilna kojarzy się z administracją rządową, samorządową, ze służbami specjalnymi, a nawet z policją. Prawdą jest, że bardzo często jest ona utożsamiana z ekipą polityczną aktualnie sprawującą władzę. I tu kolejne spostrzeżenie, które zapewne potwierdzą baczni obserwatorzy losów służby cywilnej w Rzeczypospolitej Polskiej. Otóż tak się składa, że każda kolejna ekipa rządząca rozpoczynając sprawowanie władzy, którą otrzymała w drodze mandatu publicznego, przejawiała mniejszy lub większy brak zaufania do służby cywilnej. Każda z ekip politycznych podejmowała działania zmierzające do osłabienia lub wręcz podporządkowania politykom służby cywilnej.

Można przypomnieć niesławny art. 144a ustawy o służbie cywilnej z 1998 r., później m.in. państwowy zasób kadrowy i – nie tak dawno – całą ustawę o racjonalizacji zatrudnienia w administracji rządowej. Można się pocieszyć, że żaden z tych niewczesnych pomysłów długo nie pożył. Ale stosowne szkody każdy poczynił.

Ponadto z moich obserwacji wynika, że zaraz na początku kadencji rozgrywa się odwieczna gra wojenna. Obejmujący stanowisko polityk obejmuje swój urząd z dużą nieufnością do zatrudnionej w ministerstwie kadry urzędniczej. Tu też chyba działa stereotyp – jak oni mogą lojalnie ze mną

współpracować, gdy jeszcze niedawno podlegali mojemu przeciwnikowi politycznemu? I zaczyna się – na ogół – próba, kto kogo wychowa? Najczęściej dochodzi do konsensusu. Im lepiej minister potrafi porozumieć się ze swoimi współpracownikami, tym lepiej bywa dla państwa, ale i dla samego ministra. Bo też chyba prawdziwe jest spostrzeżenie, że ocena instytucji państwa i zatrudnionych tam urzędników, tj. służby cywilnej, bywa bardzo proporcjonalna. Po wielokroć pracownicy i urzędnicy służby cywilnej partycypują w sukcesach i porażkach swoich politycznych przełożonych. I to nieważne czy są to szefowie z prawej, czy z lewej strony sceny politycznej.

Co interesujące, większość badanych potwierdza swoje zadowolenie z ich potraktowania w urzędach. Ich sprawy zostały załatwione zgodnie, może nie zawsze z oczekiwaniami, ale z obowiązującym prawem. Jednocześnie większość, zapewne nieco inna, dość jednoznacznie stwierdza, że w funkcjonowaniu administracji rządowej i samorządowej w ostatnich latach nic się nie zmieniło, ani na lepsze, ani na gorsze. I wskaźnik najgorszy – w hierarchii zawodów szanowanych, godnych zaufania i aprobaty, zawody urzędnicze znalazły się na przedostatnim miejscu. Czy nie zadziałał tu stereotyp przez lata budowany przez mass media, a także przez polityków, że bez względu na to co i kto mówił złego, to winien na końcu jest jakiś urzędnik, biurokrata. Do dziś zresztą w wielu środowiskach – jeżeli nie w większości – wyżej ceni się pracę fizyczną od pracy intelektualnej.

Nie zgadzam się z tezą o wyższości elit urzędniczych Polski międzywojennej nad współczesną służbą cywilną. Wydaje się, że w opisach spotykanych w dostępnych dokumentach jest więcej hagiografii niż odniesień do rzeczywistości, a już w samej literaturze i doniesieniach prasowych z tamtych lat dość łatwo można znaleźć oceny wcale nie łagodniejsze od najbardziej dziś złośliwych komentarzy. Przypomnę tylko Tadeusza Dołęgi-Mostowicza i „Karię Nikodema Dyzmy”. A był on ważnym obserwatorem międzywojennej rzeczywistości.

Za urzędnikami nie przepadano w II Rzeczypospolitej, byli oni wrogami robotników, chłopów, ale i władzy w Polsce Ludowej, i wiele z tego obrzydliwego obyczaju pozostało do dzisiaj. Nie tylko tabloidy, ale i poważne – wydawałoby się – publikatory krzyczą tłustym drukiem, że w Polsce jest za dużo urzędników, za dużo kosztuje nas utrzymanie administracji, a w ogóle – to klasa próżniacza. Fakty wydają się inne. To Polska należy do państw o najmniej licznej administracji. Tylko Litwa zatrudnia porównywalną z RP liczbę urzędników (oczywiście relatywnie do liczby mieszkańców). Polscy urzędnicy są na ogół marnie wynagradzani – porównajmy ich pensje z wynagrodzeniami urzędniczymi w Europie. Nie mam wątpliwości, że polscy

urzędnicy są też na ogół marnie zarządzani. Tu tkwią, zdaje się, największe rezerwy, i mimo widocznego postępu, wciąż można dużo więcej i dużo lepiej. Nieczytelna ścieżka awansu zawodowego i kariery też nie działa motywująco. Z pewną przykrością przyznaję, że widoczną alternatywą jest ucieczka ze służby cywilnej i przeniesienie się do sfery politycznej, objęcie stanowiska w partii, w kierownictwie resortu lub urzędu. Nie jest to dobra rekomendacja. A dodatkowo headhunterzy polują na najlepszych urzędników, oferując im wielokrotnie korzystniejsze kontrakty w prywatnym biznesie.

Wydaje się, że obok dbałości o jakość służby cywilnej, dbałości o warunki jej funkcjonowania,

trzeba jeszcze dotrzeć do świadomości publicznej z wiedzą o idei służby cywilnej, służby dla państwa, dla obywatela, a także z rzetelną informacją o diagnozie służby cywilnej, o zmianach, jakie się dokonują, i jakich zmian RP potrzebuje. Myślę, że akurat służbą cywilną w Polsce możemy się trochę chwalić. Zróbmy wszystko, co niezbędne, by zaufanie społeczne do służby cywilnej rosnęło. Bo jest to także czynnik jej lepszego funkcjonowania, szansa lepszego obsługi spraw państwowych, lepszego obsługi obywatela.

□

← powrót

Komentarz

Dr Grzegorz Makowski

Instytut Spraw Publicznych



W zaprezentowanych badaniach znalazło się wiele cennych spostrzeżeń i wniosków, które można wykorzystać z pożytkiem dla poprawy funkcjonowania służby cywilnej, czy też ogólnie, administracji publicznej. Nawiązując do wyników tych badań i wypowiedzi przed-

mówców, chciałbym się skupić na dwóch, trzech wątkach, może nie tak oczywistych, ale – jak sądzę – bardzo ważnych właśnie w kontekście tej konferencji, której głównym tematem jest zaufanie do służby cywilnej, urzędników.

Przede wszystkim ubolewam nad tym, że w Polsce trudno jest sensownie rozmawiać o „public relations”, zwłaszcza w związku z takimi zagadnieniami jak funkcjonowanie urzędów. Niemal każda próba łącznej refleksji nad tymi dwoma wątkami z miejsca jest traktowana z podejrzliwością.

Urząd, czy urzędnicy, interesujący się „public relations”? Po co mieliby to robić? Chyba tylko po to, żeby się wybielić, udowodnić światu, że są lepsi niż tak naprawdę są, oszukać nas, itd. Tymczasem warto przypomnieć, że „public relations” to nic innego jak sposób zarządzania przepływem informacji między organizacją (w naszym przypadku urzędem czy służbą cywilną, rozumianą jako pewna struktura państwa) a ogółem społeczeństwa.

Definicji i odmian PR-u jest oczywiście całe mnóstwo, w tym miejscu chodzi mi jednak o uwytknienie najważniejszego aspektu – tego mianowicie, że PR w praktyce jest pewną szczególną formą komunikowania się organizacji z jej otoczeniem, po to by móc harmonijnie z nim współ-

działać, odpowiadać na jego potrzeby, a jednocześnie osiągać zamierzone efekty. Co do zasady, PR nie ma więc w sobie nic negatywnego. Nie jest to zestaw podejrzanych działań, których celem jest omamienie odbiorców po to, żeby im coś, przeproszę za kolokwializm, „wcisnąć”. PR, jeśli trzymać się powszechnie obowiązujących wzorców uczciwości, to po prostu otwarte, ukierunkowane na budowanie relacji komunikowanie się.

Nie wyobrażam sobie, że bez tak rozumianego „public relations” służba cywilna (czy jakakolwiek inna struktura urzędnicza) będzie w stanie przebić się do świadomości Polaków, ani tym bardziej zbudować swój pozytywny wizerunek czy wzbudzić zaufanie, które nie stoi dziś na wysokim poziomie i jest nieustannie podkopywane dość negatywnym przekazem płynącym z mediów.

Krótko mówiąc, służba cywilna musi mieć PR, musi mieć strategię „public relations” i musi ją wdrażać w praktyce, bo jest to jedno z niezbędnych rozwiązań jeśli chce się budować zaufanie do urzędników (poza, oczywiście, działaniem profesjonalnie, zgodnie z prawem i z otwartością wobec obywatela).

Drugą ważną sprawą, o której chciałbym wspomnieć, jest edukacja obywatelska. Badania, które stały się punktem wyjścia dla tej konferencji, dostarczają kolejnych dowodów na to, że mamy do czynienia z realnym, ogólnospołecznym problemem niedostatku wiedzy o tym, czym jest państwo, po co ono w ogóle nam jest potrzebne, jakie postawy w stosunku do niego przyjmować. Ten brak wiedzy i umiejętności budowania relacji między obywatelem i państwem przekłada się na ogólny brak zaufania do wszelkich jego struktur – tak urzędniczych, jak i politycznych. A w takiej atmosferze trudno budować zaufanie specyficznie – wobec służby cywilnej. Nawet najlepszy PR nie wystarczy bez przygotowania gruntu. A ten można przygotować

wyłącznie poprzez edukację obywatelską, której ważnym elementem jest ogólnie kształtowanie szacunku dla państwa.

W końcu rzecz ostatnia. Myślę, że w bardzo niedalekiej przyszłości czeka nas jeszcze jedno wyzwanie w związku z budową zaufania do służby cywilnej, czy ogólniej, do administracji publicznej. Urzędy, instytucje publiczne słabo komunikują się z obywatelami, o czym mówiłem na początku, postulując podejmowanie działań z zakresu „public relations”. Urzędy w rzeczywistości są „odległe” od obywatela i „obce”, trudno nawiązać z nimi relację. Z drugiej strony – obywatele wcale nie mają na to ochoty, bo ogólnie nie ufają państwu, o czym też już wspominałem.

Tymczasem coraz więcej „usług” czy działań wykonywanych przez administrację przenosi się do świata wirtualnego. Coraz więcej mówi się o e-urzędzie, e-sądach, e-konsultacjach, e-usługach publicznych itd. I coraz więcej czynności urzędniczych, administracyjnych jest wykonywana z wykorzystaniem technologii teleinformatycznych. Taki jest

kierunek zmian, i w pewnym sensie jest on nieuchronny.

Cyfryzacja sektora publicznego, w tym służby cywilnej, ma swoje oczywiste zalety – jest wygodna z punktu widzenia obywatela, w dłuższej perspektywie może podnieść efektywność pracy urzędów i obniżyć koszty funkcjonowania biurokracji. To niektóre z plusów. Ale z perspektywy budowy zaufania do administracji publicznej czy służby cywilnej, korzyści z cyfryzacji wcale nie muszą być oczywiste.

Skoro już dziś relacje obywatel – państwo czy obywatel – urząd są trudne, to przez cyfryzację wcale nie muszą się okazać łatwiejsze. W warunkach, w których kontakt „face to face” między urzędnikiem i obywatelem będzie coraz rzadszy, może okazać się, że również komunikacja, a co za tym idzie budowanie społecznego zaufania do administracji publicznej, będzie coraz trudniejsze bądź też będzie wymagało specyficznych umiejętności. Czy służba cywilna, czy urzędnicy są do tego przygotowani? Nie jestem o tym przekonany.



Szef Służby Cywilnej Sławomir Brodziński

Podsumowanie konferencji
„Społeczne zaufanie do służby cywilnej – myślenie życzeniowe czy realne wyzwanie”



Szanowni Państwo,

W prezentowanym opracowaniu firmy ARC Rynek i Opinia przyczynę negatywnego wizerunku administracji publicznej widzi się w zasadzie w kontekście PRL-u.

U podstaw administracji budowanej od roku 1945 leżały zupełnie inne wartości niż te,

na których opierały się przedwojenne służby państwowe. W powojennych okolicznościach trudno było mówić o społecznym zaufaniu do administracji. Obraz bezbronno-petenta administracji dobrze oddaje istotę ówczesnej dominacji państwa nad obywatelem, co często pokutuje w świadomości i dzisiaj.

Jednak wydaje się, że prądródeł słabości zaufania do administracji w naszym kraju należy szukać jeszcze w czasach I RP, z jej „Polska nierządem stoi”, oraz w czasach zaborów z narzuconą obcą administracją.

Rok 1989 przyniósł zasadnicze zmiany we wszystkich dziedzinach życia publicznego w naszym kraju. Pojawiły się projekty ustawy o państwowej służbie cywilnej. Budowana od podstaw służba cywilna miała opierać się na kilku fundamentalnych zasadach, takich jak: profesjonalizm, bezstronność, neutralność polityczna. Celem była służba zarówno niepodległemu państwu, reprezentowanemu przez demokratycznie wybrane władze, jak i jego obywatelom, świadomym swoich praw w relacjach z urzędami i urzędnikami. Okres przełomu 1989 r. był trudny dla wizerunku administracji publicznej, ponieważ starty się metody starej administracji z nowymi oczekiwaniami wolności politycznej i gospodarczej. Mówi o tym opracowanie. Potem obraz ten zaczął się powoli zmieniać na lepsze, ale ani konsekwentnie, ani wyraźnie.

Czy jednak dzisiaj, po blisko 16 latach od wejścia w życie pierwszej ustawy o służbie cywilnej i licznych w tym czasie zawirowaniach wokół służby cywilnej, można powiedzieć, że cieszy się ona zaufaniem Polaków? Niestety nie, ale wyniki badań opinii społecznej przeprowadzonych w ostatnich latach nie tylko w Polsce, lecz i w innych krajach, również tych słynących z modelowych rozwiązań (Wielka Brytania, Francja) wskazują na niepokojąco niski poziom zaufania do władz publicznych.

W przypadku Polski daje się ponadto zauważyć inne zjawisko – to generalnie niski poziom kapitału społecznego, przejawiający się m.in. powszechnym przekonaniem ludzi o braku możliwości oddziaływania przez nich na otaczającą rzeczywistość

społeczną i gospodarczą oraz brakiem zaufania wobec innych ludzi (np. 82 proc. dorosłych obywateli uważa, że „w postępowaniu z ludźmi ostrożności nigdy za wiele”, to wstrząsające dla mnie). Ta postawa obywateli w zakresie spraw publicznych wydaje się łączyć m.in. z niskim prestiżem społecznym, jakim cieszą się grupy zawodowe postrzegane jako główni aktorzy życia publicznego, tzn. politycy oraz wysocy funkcjonariusze państwowi (urzędnicy). Z dzisiejszej dyskusji jasno wynikało, że istnieje związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy wizerunkiem państwa a wizerunkiem administracji.

Tym krytycznym ocenom towarzyszy stosunkowo niski poziom rozpoznawalności samej służby cywilnej. Podstawową wiedzę o służbie cywilnej, obejmującą prawidłowe skojarzenia z tym pojęciem oraz poprawną identyfikację członków korpusu służby cywilnej, posiadało 20 proc. badanej przez firmę ARC Rynek i Opinia próby reprezentatywnej dorosłych Polaków. Jest to jednak wynik tylko o kilka procent lepszy niż uzyskany w badaniach prowadzonych przez PBS w 2005 r. Inaczej definiowane wskaźniki wskazywały rzeczywistą znajomość na poziomie 7 proc.

Respondenci posiadają natomiast skryształizowane poglądy na zasady, którymi członkowie korpusu służby cywilnej kierują się (a przynajmniej powinni się kierować) w swojej pracy. Wśród nich szczególnie uwagę należy zwrócić na zasadę szeroko rozumianego profesjonalizmu w ramach służby cywilnej. To nowość w myśleniu o służbie cywilnej. Dzisiaj ludzie raczej nie oczekują, że urzędnik będzie uosobieniem obywatelskich cnót na wzór swoich poprzedników sprzed wojny. Chcą być sprawnie i fachowo obsługiwani przez wysokiej klasy specjalistów, znających się na sprawach, którymi się zajmują. Takie rynkowe podejście do relacji obywatel – urzędnik będzie się prawdopodobnie upowszechniać w miarę wzrostu świadomości praw szerokich kręgów klientów administracji.

Tu paść powinno kluczowe pytanie o potrzebę podtrzymywania tradycyjnego etosu służby cywilnej w Polsce XXI wieku, pamiętając, że służba ta, zgodnie z art. 153 Konstytucji RP, jest instytucją wspierającą ciągłość państwa i jego funkcjonowanie.

Profesjonalizm jako ważny element etosu współczesnej służby cywilnej wiąże się m.in. z przejmowaniem pewnych elementów kultury organizacyjnej typowej dla dużych korporacji. Orientacja na zadowolenie/satysfakcję w naszym przypadku – klienta administracji rządowej – nie może jednak wykraczać poza ramy istniejącego porządku prawnego. Istotne dla sektora publicznego wartości to bowiem praworządność i przewidywalność

działania oraz świadczenie usług administracyjnych niekoniecznie nastawionych na zysk, ale na efektywność i skuteczność. Przy okazji trzeba wszakże pamiętać, że pozytywne, indywidualne doświadczenia obywateli z kontaktów z administracją nie przekładają się na lepszy wizerunek służby cywilnej, co potwierdziły te badania.

Budowanie zaufania do służby cywilnej dokonywać się musi niejako na dwóch płaszczyznach. Pierwsza z nich to płaszczyzna codziennych kontaktów administracji z obywatelami. To wyzwanie dla wszystkich członków korpusu służby cywilnej, przede wszystkim jednak dla tych, którzy z racji zakresu swoich obowiązków mają stały kontakt z obywatelami i muszą reprezentować wysokie kompetencje społeczne. Jest także druga płaszczyzna działania – płaszczyzna życia publicznego, na której głównymi aktorami są politycy, przedstawiciele mediów, świata nauki oraz organizacji społecznych. Z badań wynika, że tutaj kreowane są lub podtrzymywane stereotypy dotyczące administracji publicznej, często uzasadnione, jednak w moim przekonaniu wyolbrzymione. Kruszenie tych stereotypów, wychodzenie z rzetelną, cierpliwą informacją o tym, co robimy, jak pracujemy i jacy jesteśmy, to zadanie na długofalowy program edukacji obywatelskiej.

W ciągu minionych dwóch dekad polska administracja publiczna uległa głębokim zmianom. Trzy czwarte z niej ledwo zetknęło się z „realnym socjalizmem” w dorosłym życiu. Napływ młodych urzędników, a właściwie urzędniczek (70 proc.), wychowanych, wykształconych i zdobywających pierwsze doświadczenia życiowe i zawodowe już w warunkach demokracji i gospodarki rynkowej, wyraźnie odmienia oblicze służby cywilnej. Niestety, nie widać tego „parytetu” jeszcze wśród dzisiejszych uczestników (uczestniczek) z tej strony stołu.

Nieprzypadkowo przedstawiciele mediów i innych środowisk opiniotwórczych stanowią najważniejszych adresatów procesu komunikacji społecznej służby cywilnej. Trudno przecenić wpływ tych środowisk na poglądy obywateli na temat

funkcjonowania instytucji publicznych. Dialog z omawianymi środowiskami powinien być jednym z głównych narzędzi budowania zaufania do służby cywilnej oraz – szerzej – administracji publicznej, w celu przełamania negatywnych stereotypów. Nie może w nim zabraknąć rzeczowych, opartych na faktach argumentów, naszego samokrytycyzmu, a także determinacji i odwagi.

Ważnym dysponentem, ale i interesariuszem służby cywilnej, są kierownicze kręgi polityczne. Niezmienną intencją Szefa Służby Cywilnej jest przekonywanie politycznych przełożonych, że polska służba cywilna służy i służyć będzie każdemu konstytucyjnie powołanemu gabinetowi, a realizacja jego programu jest niekwestionowanym celem korpusu służby cywilnej, wykonywanym w prawie ustabilizowanym i etycznym otoczeniu.

Przebieg dzisiejszej konferencji zdaje się wskazywać, że drugi człon tytułu konferencji (realne wyzwanie) nie będzie tylko pobożnym życzeniem. Budowa społecznego zaufania do służby cywilnej to rzeczywiste wyzwanie, wobec którego stoi dziś jej 123-tysięczny korpus.

Wiemy, że nasze obowiązki musimy wykonywać zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą, jak stanowi rota ślubowania urzędnika służby cywilnej. Zaprezentowane dzisiaj opracowanie, wystąpienia oraz dyskusja wykazują, że przyjęta w ramach programu zarządzania zasobami ludzkimi do 2020 r. koncepcja kształtowania społecznego wizerunku służby cywilnej, ma szanse się ziścić.

Deklaruję kontynuację tej dyskusji w kierunku „co robić”, licząc na szeroką współpracę w tym obszarze w kontekście całej administracji (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji).

Dziękuję wszystkim za uczestnictwo, a szczególnie autorom wystąpień, panelistom i dyskutantom, a także pracownikom Departamentu Służby Cywilnej oraz służbom Kancelarii Prezesa Rady Ministrów za sprawną organizację.

□

← powrót

„Kształcenie dla e-administracji”

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji,
Naukowe Centrum Prawno-Informatyczne, 1 marca 2012 r.

„Kształcenie dla e-administracji” było w dniu 1 marca 2012 r. tematem konferencji naukowej w Centrum Badań Interdyscyplinarnych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji UKSW, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Naukowe Centrum Prawno-Informatyczne (NCPI), skupiające teoretyków z kilkunastu polskich uczelni i ekspertów-praktyków. W konferencji uczestniczyło blisko 70 zaproszonych przedstawicieli władz publicznych, kadr kierowniczych administracji publicznej i naukowców akademickich z różnych polskich uczelni.

Celem konferencji było przedstawienie ustaleń teoretycznych i diagnozy sytuacji w zakresie kwalifikacji urzędników, omówienie aktualnego kształcenia dla e-administracji w Warszawie i innych ośrodkach akademickich (w szczególności na studiach magisterskich i podyplomowych), zapoznanie się z opiniami przedstawicieli praktyki i postulatami zmian oraz sformułowanie wniosków dotyczących dalszych przedsięwzięć edukacyjnych dla rozwoju e-administracji.

Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UKSW prof. **Marek Michalski** powitał gości i przedstawił inicjatywę uniwersytetu związane z modernizacją administracji, w tym wspieranie Naukowego Centrum Prawno-Informatycznego, uruchomienie w 2011 r. specjalności *e-administracja* na studiach magisterskich oraz ofertę trzech studiów podyplomowych: *e-Administracja*, *Ochrona danych osobowych i informacji niejawnych* oraz *Zintegrowane systemy zarządzania*. Zwrócił też uwagę, że możliwości aktualizacji wiedzy zapewniają absolwentom interdyscyplinarne badania prowadzone przez prawników i informatyków w ramach Katedry Prawa Informatycznego i NCPI, prezentowane w publikacjach i na konferencjach organizowanych we współpracy z władzami publicznymi.

Służba publiczna w społeczeństwie informacyjnym: nowe obowiązki i nowe kwalifikacje kadr potrzebne w ich realizacji

Wprowadzenia do dyskusji w pierwszej sesji dokonali: prof. **Jacek Gołaczyński**, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości i kierownik Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, prof. **Grażyna Szpor**, kierownik Katedry Prawa Informatycznego i prezes NCPI oraz dr **Wojciech Wiewiórowski** – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych i pracownik naukowy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersy-

tetu Gdańskiego, który był także moderatorem tej części dyskusji.

Profesor **Jacek Gołaczyński** omówił korzyści dla procesów informatyzacji związane z połączeniem działań nauki i administracji, na przykładzie zaangażowania Centrum Badań Komunikacji Elektronicznej Uniwersytetu Wrocławskiego w procesy informatyzacji sądownictwa. Wskazał na istniejące bariery, m.in. związane z podpisami elektronicznymi i informatyzacją rejestrów publicznych oraz zarysował perspektywy korzystnych zmian, które niosą prace prowadzone obecnie w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Dr **Wojciech Wiewiórowski** skoncentrował się na roli człowieka w procesach informatyzacji i przechodzenia do e-administracji. Wyzwaniem, przed którym stoją uniwersytety, jest uczenie zarządzania informacją i wiedzą oraz kształtowanie umiejętności wykorzystania konkretnego oprogramowania, a nie „obsługi systemów teleinformatycznych i obsługi komputera”. Wymaga to dostosowania ministerialnych wytycznych w zakresie kształcenia w ramach przedmiotu *technologie informacyjne* do potrzeb edukacyjnych związanych z przygotowaniem przyszłych kadr urzędniczych do wdrażania elektronicznej administracji.

Prof. **Grażyna Szpor** scharakteryzowała bariery efektywnego przetwarzania danych w administracji i szanse na ich zredukowanie. Postawy urzędników oceniane w teorii krytycznie to: ignorowanie, idealizowanie lub izolowanie informatyzacji jako zadania dla informatyków. Badania wykazują potrzebę upowszechniania wśród urzędników postawy „integrującej”. Profesjonaliści w urzędach powinni mieć możliwości dobierania optymalnych środków i metod sprawnego załatwiania spraw administracyjnych, współdecydowania o wykorzystaniu narzędzi informatycznych i wyborze najwłaściwszych. Znoszenie barier edukacyjnych jest warunkiem efektywności planów informatyzacji, należytego wspomaganie administrujących i osiągania zadowalającego obywateli poziomu usług publicznych.

Do sygnalizowanych problemów odniósł się **Wojciech Zieliński**, zastępca dyrektora Departamentu Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Charakteryzując podejmowane obecnie wielokierunkowe działania, podkreślił potrzebę podnoszenia kwalifikacji i nabywania nowych kompetencji cyfrowych, ale też zwrócił uwagę na ograniczoność środków budżetowych, które mogą być wydatkowane na kształcenie kadr administracji.

Dr **Witold Mikułowski**, wykładowca Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i Społecznej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi, wiceprezes Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, omówił szeroki udział przedstawicieli nauki zarządzania w procesach kształcenia e-administracji.

Dr inż. **Agnieszka Grysczyńska** z Katedry Prawa Informatycznego UKSW przedstawiła trudności związane z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej w kontaktach z organami państwa, w tym problemy informatyzacji rejestrów publicznych.

Dr **Marcin Sakowicz** z Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i Szkoły Głównej Handlowej zastanawiając się, skąd powinien pochodzić impuls kształcenia w zakresie kompetencji cyfrowych, stwierdził konieczność ustawicznego szkolenia w tym zakresie i współdziałania różnych ośrodków naukowych w wypracowywaniu optymalnych rozwiązań edukacyjnych.

Pełnomocnik Ministra Administracji i Cyfryzacji ds. rozwoju kompetencji cyfrowych **Włodzimierz Marciński** zwrócił uwagę, że zmuszanie urzędników do wykorzystywania narzędzi niedostosowanych do potrzeb użytkownika końcowego powoduje zniechęcanie urzędników do procesów informatyzacji.

Dr **Maciej Kiedrowicz** z Wojskowej Akademii Technicznej stwierdził m.in., że urzędnicy powinni umieć definiować swoje wymagania wobec systemów informatycznych.

Dr **Ryszard Czerniawski**, zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich zauważył, że brak podejścia systemowego powoduje zróżnicowanie poziomu informatyzacji i rozwoju kompetencji cyfrowych w różnych grupach urzędniczych oraz wskazał na niekorzystne tego konsekwencje.

Piotr Wawryniuk z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych omówił przejście ZUS na zarządzanie procesowe i konieczność obsługi procesów, które zostały już zainformatyzowane.

Minister **Wojciech Wiewiórowski** zwrócił uwagę, że przełom demograficzny i rozwój technologii wymusza ustawiczne szkolenie w zakresie kompetencji cyfrowych i zarządzania zmianami.

Dobra e-administracja: diagnoza potrzeb i dostosowanie do nich oferty edukacyjnej

Drugą sesję konferencji, moderowaną przez prof. Irenę Lipowicz, Rzecznika Praw Obywatelskich i kierownika Katedry Prawa Administracyjnego UKSW, zapoczątkowało wystąpienie **Włodzimierza Marcińskiego**, Pełnomocnika Ministra Administracji i Cyfryzacji do spraw rozwoju kompetencji cyfrowych, który scharakteryzował koncepcję szkolenia kadr odpowiedzialnych za procesy cyfryzacji w administracji. Obejmuje ona między innymi zorganizowanie podyplomowego studium dla dyrektorów odpowiedzialnych za procesy informatyzacji w instytucjach administracji państwowej

i podyplomowego studium dla kadry zarządzającej i projektującej systemy teleinformatyczne. Ponadto planowane jest stworzenie nieformalnej rady dyrektorów IT i organizowanie spotkań dyskusyjnych oraz warsztatów roboczych dla teleinformatyków.

W drugim wystąpieniu wprowadzającym dr **Dominik Batorski** z Interdyscyplinarnego Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego rozważał, jakie kompetencje stają się ważne w związku z rewolucją informacyjną. Badania pokazują, że urzędy są dobrze skomputeryzowane, jednak praca w nich odbywa się w dużej mierze w sposób tradycyjny. Dla urzędników, a szczególnie dla kadry zarządzającej, istotne są umiejętności korzystania ze sprzętu informatycznego, ale też głębsze rozumienie związanych z rozwojem technologii zmian w zakresie organizacji i komunikacji (wewnątrz administracji i z otoczeniem) oraz istotności *evidence based policy*, gdy coraz więcej sfer życia opiera się na przetwarzaniu danych. Potrzebne są regularne badania, monitoring kompetencji w administracji oraz stworzenie i bieżąca aktualizacja katalogu takich potrzebnych kompetencji.

Dyrektor **Janusz Dygaszewicz** z Głównego Urzędu Statystycznego przedstawił dane statystyczne odnoszące się do zatrudnienia w służbie cywilnej, zwracając uwagę na wysoką średnią wieku urzędników, co należy uwzględnić w przypadku wdrażania nowoczesnych, zainformatyzowanych rozwiązań.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów **Mirosław Sekuła** podkreślił potrzebę uwzględnienia problemu swoistej „silosowości” systemów informacyjnych i informatycznych w administracji. Model rozwoju infrastruktury, który się sprawdził, należy dostosować do aktualnych potrzeb i trendów technologicznych, np. związanych z interoperacyjnością. Należy też wykazywać cierpliwość w fazie „rozruchu” innowacyjnych rozwiązań. Jako przykład przytoczył liczby obrazujące skromne początki e-deklaracji i finalny sukces tego rozwiązania.

Prof. **Aleksandra Monarcha-Matlak** z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego zasygnalizowała problemy związane z małym zainteresowaniem urzędów ofertą studiów podyplomowych oraz perspektywami wdrażania programu „e-clerk”.

Dr **Katarzyna Trynda** z Wydziału Informatyki i Nauki o Materiałach Uniwersytetu Śląskiego przedstawiła wykorzystanie projektu z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka do oferowania studentom wszystkich wydziałów uniwersyteckich wspólnego *quantum* wiedzy i umiejętności potrzebnych w e-administracji.

Dr **Agnieszka Piskorz-Ryń** z Katedry Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji UKSW przeanalizowała potrzebę zmiany regulacji prawnej podnoszenia kwalifikacji urzędników w kontekście wymagań wynikających z zastosowania nowych technologii. Wyraziła też pogląd, że szko-

lenia powinny obejmować zarówno szczebel *stricte* urzędniczy, jak i urzędniczo-techniczny. Informatycy są również urzędnikami, do których stosuje się przepisy prawa urzędniczego – przez to są oni też zobowiązani do podnoszenia swoich kwalifikacji w zakresie nauki administracji i prawa administracyjnego.

Dr **Beata Zbarachewicz** zwróciła uwagę na konieczność takiego opracowywania programów nauczania, aby uwzględniały one uzyskiwanie jako efektów kształcenia: wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych. Takie wymagania stawia przed podmiotami szkoleniowymi reforma szkolnictwa wyższego, ale w krajowych ramach kwalifikacyjnych nie eksponuje podnoszenia kom-

petencji cyfrowych absolwentów, do czego należałoby zmierzać.

Odnosząc się do wystąpień moderowanej sesji, prof. **Irena Lipowicz** podkreśliła potrzebę współdziałania w definiowaniu potrzeb edukacyjnych oraz wspierania przez władze publiczne inicjatyw podejmowanych przez różne uczelnie.

Prof dr hab Grażyna Szpor

Kierownik Katedry Prawa Informatycznego Uniwersytetu
Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie,
prezes Naukowego Centrum Prawno-Informatycznego

Justyna Kurek

Katedra Prawa Informatycznego
Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego



Nowi członkowie Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej

14 marca 2012 r. Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów **Wojciech Nowicki** wręczył akty powołania członkom Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej. W uroczystości w KPRM uczestniczyli także m.in.: Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**, dyrektor generalny służby zagranicznej **Jarosław Czubiński**, przewodnicząca Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej w latach 2006–2011, dyrektor generalna Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej **Katarzyna Szarkowska**, zastępca dyrektora Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Maria Reutt** i rzecznik dyscyplinarny ds. dyscyplinarnych osób zajmujących stanowiska dyrektorów generalnych urzędów **Maciej Szmit**.

W imieniu Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska i Ministra, Szefa KPRM Tomasza Arabskiego głos zabrał Podsekretarz Stanu Wojciech Nowicki, który złożył życzenia i gratulacje nowo powołanym członkom. Wyrazy uznania dla komisji minionej kadencji i życzenia nowo powołanym osobom złożył Szef Służby Cywilnej, Minister Sławomir Brodziński. Przewodnicząca Wyższej Komisji Dyscyplinarnej w latach 2006–2011 Katarzyna Szarkowska podsumowała efekty działania poprzedniej komisji i przedstawiła bilans otwarcia prac nowej WKD.

Podczas pierwszego posiedzenia komisja wybrała ze swojego grona przewodniczącego, którym została Katarzyna Szarkowska, i dwóch zastępców przewodniczącego: Katarzynę Łupińską i Aleksandra Dietkowa.

Wyższą Komisję Dyscyplinarną Służby Cywilnej powołuje Prezes Rady Ministrów.

W skład komisji wchodzi 15 członków powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na okres 6 lat, w tym 12 członków powoływanych na wniosek Szefa Służby Cywilnej spośród urzędników służby cywilnej oraz 3 członków powoływanych na wniosek dyrektora generalnego służby zagranicznej spośród członków personelu dyplomatyczno-konsularnego.

Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej rozpatruje odwołania od orzeczeń komisji dyscyplinarnych.

Krystyna Czechowska

Główny specjalista w Departamencie Służby Cywilnej Kancelarii
Prezesa Rady Ministrów



Szef Służby Cywilnej Sławomir Brodziński, zastępca dyrektora Departamentu Służby Cywilnej KPRM Maria Reutt, dyrektor generalny służby zagranicznej Jarosław Czubiński oraz członkowie Wyższej Komisji Dyscyplinarnej.

Fot. A. Kalita/KPRM.

← powrót

**Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej
2012–2018**

1. **Anna Borowska** – Główny Urząd Statystyczny
2. **Aleksander Dietkow** – *zastępca przewodniczącego*
– Ministerstwo Spraw Zagranicznych
3. **Lucyna Długosz-Nowicka** – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
4. **Rafał Haczkiwicz** – Urząd Kontroli Skarbowej w Rzeszowie
5. **Barbara Haładyj** – Ministerstwo Spraw Zagranicznych
6. **Piotr Kobiela** – Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
7. **Wojciech Kutyla** – Ministerstwo Zdrowia
8. **Katarzyna Łupińska** – *zastępca przewodniczącego*
– Ministerstwo Finansów
9. **Sławomir Majszyk** – Ministerstwo Spraw Zagranicznych
10. **Joanna Piekutowska** – Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
11. **Radosław Płucisz** – Ministerstwo Sprawiedliwości
12. **Katarzyna Szarkowska** – *przewodniczący*
– Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
13. **Izabela Wereśniak-Masri** – Ministerstwo Środowiska
14. **Cezary Zaremba** – Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
15. **Anna Żółkowska** – Ministerstwo Gospodarki.

← powrót

Zmiany na stanowiskach dyrektorów generalnych

Z dniem **12 marca 2012 r.** stanowisko dyrektora generalnego Urzędu Transportu Kolejowego objął **Marek Słowikowski**, z dniem **16 kwietnia 2012 r.** stanowisko dyrektora generalnego Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych – **Tomasz Kałduś**.

Aktualne listy dyrektorów generalnych ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich znajdują się na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pod adresem: <http://dsc.kprm.gov.pl/dyrektorzy-generalni-urzedow>.

□

← powrót

Sprawozdanie o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2011 r.

W dniu **30 marca 2012 r.** Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński** złożył Prezesowi Rady Ministrów **Donaldowi Tuszkowi** sprawozdanie o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2011 r., wykonując ustawowy obowiązek określony w art. 15 ust. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem Szef Służby Cywilnej przedstawia Prezesowi Rady Ministrów, do końca marca każdego roku, sprawozdanie o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok poprzedni. Prezes Rady Ministrów w terminie 3 miesięcy przyjmuje albo odrzuca sprawozdanie.

Sprawozdanie stanowi obszerne źródło wiedzy na temat służby cywilnej. Jest także dokumentem, który podlega analizie i ocenie. Opinię nt. sprawozdania wyraża działający przy Prezesie Rady Ministrów organ opiniodawczo-doradczy jakim jest Rada Służby Cywilnej.

Sprawozdanie zostało sporządzone w oparciu o informacje zgromadzone w Departamencie Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w wyniku realizacji przez Szefa Służby Cywilnej ustawowo określonych zadań, a także na podstawie informacji przekazanych przez dyrektorów gene-

ralnych urzędów (kierowników urzędów wykonujących zadania dyrektorów generalnych w urzędach, w których nie utworzono stanowiska dyrektora generalnego) w sprawozdaniach z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2011 r.

Sprawozdanie składa się z trzech części podzielonych na rozdziały. Pierwsza prezentuje stan służby cywilnej w 2011 r. Druga przedstawia informacje o realizacji zadań służby cywilnej przez Szefa Służby Cywilnej i dyrektorów generalnych urzędów. Trzecia zawiera wnioski wypływające z informacji zawartych w dwóch pierwszych częściach sprawozdania i przedstawia niektóre planowane działania. Syntetyczną informację zawartą w poszczególnych częściach sprawozdania uszczegóławia 12 załączników (wykresy, tabele). Ze względu na rozmiar sprawozdania mającego charakter szczegółowy, opracowano także jego wersję skróconą, zawierającą najistotniejsze fakty i wnioski.

Ewa Puzyna

Radca generalny w Departamencie Służby Cywilnej
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów



Przewodnictwo Danii w Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej w pierwszej połowie 2012 r.

Od 1 stycznia do 31 czerwca 2012 r. przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej sprawuje Dania. Podczas prezentacji priorytetów duńskiej prezydencji minister ds. europejskich **Nicolai Wammen** podkreślił, że celem przewodnictwa jest wyprowadzenie Europy z kryzysu gospodarczego i kryzysu zaufania. Podejście to znajduje również odzwierciedlenie w pracach Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej (European Public Administration Network – EUPAN) poprzez skoncentrowanie prac na roli służb publicznych, przy jednoczesnym wieloaspektowym ujęciu tego zagadnienia.

Przekazanie Danii przez stronę polską przewodnictwa w EUPAN, które nastąpiło podczas 57. Spotkania Dyrektorów Generalnych Sieci EUPAN¹ (12–13 grudnia 2011 r.), rozpoczęło kolejny etap prac Trio: Polska-Dania-Cypr. W trakcie duńskiego przewodnictwa prace Sieci skupiają się na kontynuacji wdrażania Średniookresowych Priorytetów i Programu Pracy (MTP), dokumentu opracowanego w ramach Trio na okres 18 miesięcy, pod tytułem *An Open, Adaptable and Performing Public Administration*².

W ramach bloku tematycznego poświęconego wysokim urzędnikom służby cywilnej (*Top executives*) Dania koncentruje prace Sieci na problematyce rekrutacji i rozwoju zawodowego osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji publicznej. W ramach pierwszego spotkania połączonych sesji grup roboczych ds. zasobów ludzkich (Human Resources Working Group –

HRWG) i ds. innowacyjnych służb publicznych (Innovative Public Services Group – IPSG), zorganizowanego w Kopenhadze w dniach 27–28 lutego br., przedstawiciele Danii, Finlandii i Komisji Europejskiej podzielili się swoimi doświadczeniami w zakresie różnych systemów, możliwości udoskonalenia procesu rekrutacji i selekcji najlepszych osób na wysokie stanowiska (TE), a także zapewnienia im najlepszej drogi rozwoju. Dzielenie się informacjami w tym zakresie wydaje się istotne, zwłaszcza mając na uwadze fakt, iż TE ponoszą odpowiedzialność za tworzenie ram do podejmowania krajowych, ale i globalnych wyzwań, a także za rozwiązywanie problemów. W trakcie prac pierwszego spotkania IPSG, bazując na przykładach z Agencji Modernizacji Administracji Publicznej i Copenhagen Business School, przedyskutowano również kwestię modeli umów zadaniowych (*performance contract*) dla TE. Podczas drugiego spotkania grup roboczych, zaplanowanego na 2–3 maja br. w Kopenhadze, dyskusja zostanie poszerzona o kwestie rozwoju osób zajmujących wysokie stanowiska w służbie cywilnej/administracji publicznej. Efekt prac grup roboczych zostanie zaprezentowany podczas 58. spotkania Dyrektorów Generalnych w Kopenhadze w dniach 7–8 czerwca 2012 r. Tematyka *Top executives*, realizowana zarówno w grupie HRWG, jak i IPSG, stanowi kontynuację działań zapoczątkowanych w trakcie prezydencji polskiej i daje możliwość uzyskania efektu synergii wynikającego z wielostronnego przedyskutowania tego tematu.



Sesja wspólna HRWG i IPSG nt. motywacji w czasach kryzysu. Prezentacja prof. dr. Lotte Bøgh Andersena z Danish Institute of Governmental Research and Department of Political Science, University of Aarhus. Kopenhaga, 28 lutego 2012 r.

Fot. Agencja ds. Modernizacji Administracji Publicznej (Moderniseringsstyrelsen).

W ramach kolejnego bloku tematycznego, zatytułowanego *W ślad za kryzysem (In the Wake of Crises)*, prezydencja Danii koncentruje prace grupy HRWG na dwóch aspektach walki z kryzysem w administracji centralnej – zmniejszeniu poziomu zatrudnienia oraz redukcji wynagrodzeń. W ramach pierwszego spotkania HRWG, na przykładach Danii i Litwy szczegółowo omówiono kwestie ograniczenia zatrudnienia w administracji publicznej, a na przykładzie Hiszpanii i Cypru przedstawiono zasady zamrożenia i/lub redukcji wynagrodzeń w sektorze publicznym. Te zagadnienia będą również dyskutowane podczas spotkania dyrektorów generalnych EUPAN ze związkami zawodowymi TUNED, zaplanowanego podczas drugiego dnia 58. Spotkania Dyrektorów Generalnych w Kopenhadze br.

Z kolei prace grupy IPSG, w ramach omawianego bloku tematycznego, koncentrują się wokół kwestii reform administracji publicznej jako działania wymuszonego przez aktualny kryzys oraz wpływu kryzysu na realizację reform zapoczątkowanych jeszcze przed załamaniem gospodarczym. Podczas pierwszego spotkania IPSG główny nacisk został położony na zarządzanie wynikami i metody oszczędnościowe – zagadnienia zilustrowano przykładami rozwiązań m.in. duńskich i łotewskich. Podczas drugiego spotkania grupy zostanie omówiony aspekt proobywatelskiego i proklienckiego podejścia jako źródła innowacji i priorytetyzacji działań w ramach reform administracji publicznych. Ogniwem łączącym tematykę poruszaną zarówno podczas pierwszego, jak i drugiego spotkania grupy, są przykłady rozwiązań z obszaru cyfryzacji i e-administracji, jako metody redukcji kosztów i zwiększania efektywności działania. Wybrane przykłady krajowe wraz z efektami prac grupy zostaną zaprezentowane podczas spotkania dyrektorów generalnych.

Ostatnim blokiem tematycznym jest *Zarządzanie sprawnie funkcjonującą organizacją (Governing a Performing Organisation)*. Prace HRWG koncentrują się na zagadnieniu aktywnego starzenia się (*active ageing*), w tym na motywatorach do pozostania na rynku pracy ludzi starszych oraz kwestiach związanych z finansami, czasem pracy itp. Dodatkowo prezydencja zainicjowała dyskusję, a tym samym próbę znalezienia odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób komórki kadrowe mogą przyczynić się do sprostania wyzwaniom, jakie niesie ze sobą rzeczywistość (kryzys ekonomiczny i ograniczenia budżetowe). W zakresie IPSG ten blok tematyczny został zdominowany przez działania w zakresie opracowania nowej, udoskonalonej wersji modelu CAF (CAF 2012), który będzie zaprezentowany podczas Konferencji Użytkowników CAF w Oslo we wrześniu br. Prace nad zrewidowaną metodą są wynikiem badania przeprowadzonego wśród użytkowników CAF i opublikowanego podczas polskiej prezydencji.

Ponadto prezydencja Danii, mając na uwadze rosnące zainteresowanie członków EUPAN kwestiami statusu zatrudnienia w administracji publicznej, wyrażone przez dyrektorów generalnych w rezolucji z ich 57. spotkania w Warszawie, zdecydowała się, we współpracy z prezydencją Polski, na pogłębioną analizę tego zagadnienia. Sesja, prowadzona przez **Krzysztofa Banasia**, Naczelnika Wydziału Współpracy Międzynarodowej i Polskiej Prezydencji w UE, pełniącego funkcję głównego koordynatora polskiej prezydencji w EUPAN, oraz prof. **Christopha Demmkego** z Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej w Maastricht, poświęcona tejże tematyce, została zaplanowana na majowe spotkanie HRWG w Kopenhadze.



Family photo. Kopenhaga, 27–28 lutego 2012 r.
Fot. Agencja ds. Modernizacji Administracji Publicznej (Moderniseringsstyrelsen).

Istotnym zadaniem prezydencji Danii jest przeprowadzenie ewaluacji tymczasowego mechanizmu współpracy Sieci EUPAN i delegacji związków zawodowych TUNED, ograniczającej się wyłącznie do poziomu spotkań dyrektorów generalnych³. Celem ewaluacji jest również wypracowanie konkretnych rekomendacji odnośnie do przyszłej współpracy z TUNED. Wyniki badania posłużą do wypracowania wspólnego stanowiska dotyczącego przyszłej nieformalnej współpracy pomiędzy TUNED i EUPAN, zarówno w odniesieniu do treści, jak i formy tejże współpracy. Na początku lutego br. dyrektorzy generalni właściwi ds. administracji publicznej/służby cywilnej w Sieci EUPAN zostali poproszeni o wypełnienie kwestionariusza ewaluacyjnego. W przesłanej odpowiedzi strona polska opowiedziała się za kontynuacją ustrukturyzowanego, nieformalnego dialogu społecznego na forum EUPAN, w tym również na poziomie roboczym. Współpraca na poziomie grupy roboczej zapewnia bowiem podstawę do prowadzenia wzmocnionego dialogu społecznego pomiędzy EUPAN i TUNED w formie popieranej przez większość członków Sieci. Kwestionariusz został przesłany również do delegacji związków zawodowych. Na najbliższym spotkaniu HRWG opracowany zostanie raport z ewaluacji, który – przesłany do dyrektorów generalnych EUPAN – będzie podstawą do decyzji nt. przyszłości współpracy z TUNED. Decyzja ma zostać podjęta podczas 58. spotkania w Kopenhadze w dniach 7–8 czerwca br.

Rezultatem prac EUPAN w trakcie prezydencji duńskiej mają być, opracowane w ramach każdego bloku tematycznego, dokumenty podsumowujące. W tych syntetycznych opracowaniach przedstawione zostaną główne problemy i wyzwania prezentowane i dyskutowane podczas spotkań każdej z grup wraz

z konkluzjami z debat, wskazaniem aktualnych trendów i ciekawych rozwiązań. Dokumenty podsumowujące zostaną opublikowane na stronie internetowej Sieci: www.eupan.eu.

Przypisy

¹Więcej zob.: 57. Spotkanie Dyrektorów Generalnych EUPAN. Podsumowanie polskiej prezydencji w Sieci Europejskiej ds. Administracji Publicznej, „Przegląd Służby Cywilnej” nr 6 (15) z 2011 r., s. 9; http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/przegląd_służby_cywilnej_nr_6_15_listopad_grudzien_2011_0.pdf.

²Więcej zob.: Polska prezydencja w Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej (EUPAN), „Przegląd Służby Cywilnej” nr 3 (12) z 2011 r., s. 33; http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/przegląd_służby_cywilnej_nr_3_12_maj_czerwiec_2011_0.pdf.

³Do końca 2010 r. nieformalna współpraca EUPAN i TUNED uwzględniała również współpracę na poziomie roboczym, w ramach Grupy Roboczej ds. Dialogu Społecznego (Social Dialogue Working Group – SDWG). Jednak w związku z powstaniem Komitetu Sektorowego Dialogu Społecznego dla Centralnej Administracji Rządowej w grudniu 2010 r., TUNED zdecydował o ograniczeniu współpracy nieformalnej z EUPAN wyłącznie do poziomu spotkań dyrektorów generalnych. Mając na uwadze stanowisko TUNED, na 56. Spotkaniu Dyrektorów Generalnych EUPAN, zorganizowanym w Gödöllő w dniach 23–24 czerwca 2011 r., działalność SDWG została czasowo zawieszona. Zaakceptowano propozycję TUNED dotyczącą formy utrzymania kontaktu delegacji związków zawodowych z EUPAN. Ponadto zwrócono się do Danii z prośbą o poddanie ewaluacji przyjętego rozwiązania, w tym efektów zaproponowanej współpracy, podczas prezydencji duńskiej w drugiej połowie 2012 r.

Katarzyna Dudzik
Radca Szefa KPRM

Izabela Najda-Jędrzejewska
Radca Szefa KPRM

Wydział Współpracy Międzynarodowej
Departament Służby Cywilnej KPRM



powrót

Budżet służby cywilnej w 2012 r.

15 marca 2012 r. weszła w życie (z mocą od 1 stycznia br.) ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (DzU z 15 marca 2012 r., poz. 273). Ustawa określa m.in. kwotę bazową dla członków korpusu służby cywilnej, limit mianowań urzędników w służbie cywilnej oraz wysokość środków finansowych na wynagrodzenia i szkolenia członków korpusu służby cywilnej.

Artykuł 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU 227, poz. 1505, z późn. zm.) stanowi, że minister właściwy do spraw finansów publicznych współdziała z Szefem Służby Cywilnej w zakresie przygotowywania oraz wykonywania budżetu państwa w części dotyczącej wynagrodzeń i szkoleń członków korpusu służby cywilnej.

Kwota bazowa

Kwota bazowa stanowi podstawę do ustalania wynagrodzenia zasadniczego członka korpusu służby cywilnej oraz dodatku służby cywilnej z tytułu posiadanego stopnia służbowego urzędnika służby cywilnej.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 przywołanej ustawy budżetowej kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej w roku 2012 pozostaje na niezmiennym poziomie i wynosi 1 873,84 zł.

Wskaźnik wzrostu wynagrodzeń

W myśl art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jedn. DzU z 2011 r. nr 79, poz. 431) podstawę do określenia wynagrodzeń w roku budżetowym dla pracowników państwowej sfery budżetowej (w tym członków korpusu służby cywilnej) stanowią wynagrodzenia z roku poprzedniego zwaloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalonym w ustawie budżetowej.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 2012 r. wskaźnik ten wynosi 100,0 proc. (tak samo jak w roku poprzednim¹), a zatem wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej zostały ustalone na poziomie z 2011 r. Wynika to z trudnej sytuacji budżetu państwa i konieczności ograniczenia wydatków sektora finansów publicznych związanych z objęciem Polski procedurą nadmiernego deficytu i zobowiązaniem do korekty deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3 proc. PKB do 2012 r. w wiarygodny i trwały sposób.

Limit mianowań

Stosownie do art. 17 pkt 1 ustawy budżetowej na 2012 r. limit mianowań urzędników w służbie cywilnej został określony na poziomie 500 (podobnie jak w 2011 r.).

Środki na wynagrodzenia

Ogólny limit środków na wynagrodzenia w służbie cywilnej w 2012 r. wynosi 6 857 884 tys. zł (zgodnie

z art. 17 pkt 2 ustawy budżetowej) i w porównaniu do 2011 r. (6 804 376 tys. zł) jest wyższy o 53 508 tys. zł. (o 0,8 proc.).

Środki na szkolenia

Ogólny limit środków na szkolenia w służbie cywilnej w 2012 r. (zgodnie z art. 17 pkt 3 ustawy budżetowej) wynosi 57 073 tys. zł i jest niższy w porównaniu do roku poprzedniego (71 351 tys. zł) o 14 278 tys. zł (o 20 proc.).

Na szkolenia powszechnie zaplanowano w tym roku 56 610 tys. zł, czyli o 14 295 tys. zł (o 20,2 proc.) mniej niż w roku poprzednim (70 905 tys. zł).

Na szkolenia centralne w roku 2012 przeznaczono 463 tys. zł. W porównaniu do roku 2011 (446 tys. zł) kwota ta jest wyższa o 17 tys. zł (o 4 proc.).

Rezerwa celowa, poz. 20

W ramach środków na finansowanie zadań służby cywilnej w ustawie budżetowej na 2012 r. zaplanowana została rezerwa celowa – poz. 20 Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z 2011 r. oraz zwiększenia wynagrodzeń nowo powołanych w 2011 oraz 2012 r. ekspertów w Urzędzie Patentowym RP.

Kwota ujęta w rezerwie na sfinansowanie służby cywilnej wynosi 1 791 tys. zł (całkowite środki ujęte w rezerwie celowej to 2 184 tys. zł²) i w stosunku do 2011 r. (13 728 tys. zł) jest niższa o 11 937 tys. zł (o 87 proc.)³.

Środki ujęte w rezerwie na sfinansowanie zadań służby cywilnej obejmują wydatki na:

- dodatki służby cywilnej – 1164 tys. zł;
- świadczenia przysługujące urzędnikowi przeniesionemu do pracy w innej miejscowości – 164 tys. zł;
- środki na szkolenia centralne w służbie cywilnej – 463 tys. zł.

 powrót

Przypisy

¹Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (DzU nr 29, poz. 150).

²Ponadto w rezerwie celowej, poz. 20, ujęto środki na zwiększenie wynagrodzeń nowo powołanych w 2011 i 2012 r. ekspertów w Urzędzie Patentowym RP w wysokości 393 tys. zł.

³Obniżenie wysokości środków przeznaczonych na tę rezerwę wynika m.in. z faktu włączenia (na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2012) do budżetów dysponentów środków na skutki przechodzące mianowań urzędników w służbie cywilnej, których wynagrodzenia są finansowane ze środków budżetowych. W rezerwie pozostawiono środki na pokrycie skutków przechodzących mianowań urzędników w służbie cywilnej, których wynagrodzenia finansowane są ze środków unijnych.

Zatrudnianie cudzoziemców w polskiej służbie cywilnej



Grzegorz Dostatni

Zastępca dyrektora
Departamentu Prawnego
Ministerstwa Finansów

Polskie regulacje

W prawie polskim aż do 2008 r. zatrudnienie w służbie cywilnej było uzależnione od posiadania obywatelstwa polskiego, a cudzoziemcy byli z możliwości takiego zatrudnienia wykluczeni. Mimo, iż dyskusja nad możliwością zatrudnienia w służbie cywilnej toczyła się wcześniej, dopiero w ustawie z 2008 r.¹ zawarto przepisy mające na celu otwarcie korpusu urzędniczego. Stosownie do brzmienia art. 5 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. dyrektor generalny urzędu, upowszechniając informacje o wolnych stanowiskach pracy, wskazuje, za zgodą Szefa Służby Cywilnej, stanowiska, o które, poza obywatelami polskimi, mogą ubiegać się obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei w ust. 2 tego art. przewidziano obowiązek znajomości języka polskiego oraz zakaz zatrudniania cudzoziemców na stanowiskach pracy, na których wykonywanie obowiązków polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa.

Zobowiązania unijne

Taka konstrukcja przepisu art. 5 ustawy o służbie cywilnej wynika z unijnych zobowiązań traktatowych². Przepis art. 45 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³, dalej „TfUE”, (wcześniej art. 39 TWE) wprowadza fundamentalną dla Unii Europejskiej zasadę swobody przepływu pracowników. Ograniczenie tej zasady znajduje się w przepisie ust. 3, który dopuszcza wyjątki uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego oraz w przepisie ust. 4, przewidującym, że zasada swobody przepływu pracowników nie ma zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej.

Powyższe przepisy TfUE znajdują rozwinięcie w obszernym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, dalej „ETS”. Należy przy tym podkreślić, że o ile definicja pracownika z ust. 1 art. 45 jest interpretowana bardzo szeroko, o tyle wyjątek z ust. 4 możliwie wąsko, a stosowanie przesłanki ograniczenia wolności zatrudniania

pracowników w administracji publicznej ogranicza się do sytuacji wyjątkowych, niezbędnych do realizacji celów traktatu⁴.

Dlatego wskazać trzeba, że to ETS a nie państwa członkowskie zdecydował o zakresie stosowania wyjątku od zasady swobody przepływu osób, zawartego w przepisie art. 45 ust. 4 TfUE. Przesądził on przede wszystkim w sprawie Sotgiu⁵, że biorąc pod uwagę naturę traktatu, jego układ, zasady swobodnego przepływu oraz równego traktowania pracowników, omawiany wyjątek nie może wychodzić poza cel, w jakim został stworzony, i dlatego postanowienia stosujące go nie mogą zawierać środków dyskryminujących w odniesieniu do wynagrodzenia lub innych warunków zatrudnienia przeciwko pracownikom, którzy zostali dopuszczeni do służby publicznej.

ETS zdefiniował również zakres wyrażenia „zatrudnienie w administracji publicznej”⁶. Według ETS wyrażenie to należy rozumieć jako wyznaczające stanowiska związane z bezpośrednim lub pośrednim uczestnictwem w wykonywaniu kompetencji nadanych prawem publicznym lub sprawowaniem funkcji, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub innych władz publicznych, i które z tego powodu wymagają specjalnego stosunku posłuszeństwa w odniesieniu do państwa ze strony osób je sprawujących⁷.

Analizując orzecznictwo ETS i podobne stanowisko zajmowane przez Komisję Europejską widać, że instytucje te przedstawiają podejście funkcjonalne i analizują zakres zadań wykonywanych przez pracowników, a nie publiczny charakter pracodawcy. Dlatego samo umieszczenie danego stanowiska w administracji publicznej nie usprawiedliwia ewentualnego ograniczenia dostępu do niego ze względu na obywatelstwo dla członków innych państw członkowskich.

W kontekście tak rozumianego przepisu art. 45 ust. 4 uzasadnione uznaje się ograniczenia dostępu do stanowiska ze względu na obywatelstwo, gdy na danym stanowisku systematycznie i nieincydentalnie wykonuje się władztwo publiczne oraz gdy jest to elementem zachowania tożsamości narodowej państw członkowskich wymagającej szczególnych więzów lojalności obywatelskiej, której nie da się osiągnąć łagodniejszymi środkami⁸. Odnosząc powyższe zasady do poszczególnych obszarów aktywności państwa Komisja Europejska uznaje⁹, że wyjątek z art. 45 ust. 4 dotyczy zadań realizowanych przez wojsko, policję i inne siły utrzymania porządku publicznego, sądownictwo, administrację podatkową, niektóre organy odpowiedzialne za przygotowanie i monitorowanie aktów prawnych oraz służby dyplomatyczne. Częściowo usprawie-

dliwione są ograniczenia w ministerstwach, administracji regionalnej i innych organach publicznych w zakresie tych stanowisk, na których rzeczywiście wykonuje się zadania związane z wykonywaniem władzy państwowej lub ochroną interesów państwa. Wyjątki mogą dotyczyć również innych specyficznych podmiotów, takich jak przykładowo placówki badawcze prowadzące badania o znaczeniu militarnym.

Realizacja zasad unijnych

W kontekście wskazanych wyżej zasad unijnych, przepisy art. 5 ustawy o służbie cywilnej, dopuszczając do pracy na stanowiskach w służbie cywilnej obywateli państw członkowskich, czynią formalnie zadość wymaganiom wspólnotowym¹⁰. Dodać należy, że na podstawie tak określonych zasad dyrektor generalny jest obowiązany wskazywać wszystkie te stanowiska, o które mogą się ubiegać obywatele innych państw, kiedy przysługuje im na podstawie prawa wspólnotowego prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium RP. Odwołując się do wcześniejszych wywodów, są to te stanowiska, które wskazuje ETS w swoich orzeczeniach i Komisja Europejska w swoich stanowiskach formułowanych na podstawie TfUE i jego sądowej interpretacji. Zachowuje się także akceptowany przez ETS wyjątek dotyczący stanowisk, na których wykonywanie obowiązków polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i mających na celu ochronę generalnych interesów państwa. Rola Szefa Służby Cywilnej zgodnie z wolą ustawodawcy ma się sprowadzać do kontroli dyrektora generalnego, mającej na celu niedopuszczenie do obsadzenia cudzoziemcami stanowisk wskazanych w art. 5 ust. 2 ustawy z 2008 r.

Przepis art. 5 ust. 1 zawiera wyraźny nakaz wskazywania przez dyrektora generalnego wszystkich stanowisk, o które, poza obywatelami polskimi, mogą ubiegać się obywatele innych państw. Dyrektor generalny nie może zatem sam wybierać stanowisk, które wskaże, ale musi wskazać wszystkie spełniające określone przesłanki, właśnie te wynikające z prawa wspólnotowego.

Należy w tym miejscu zauważyć sceptyczne stanowisko, co do brzmienia art. 5, które przedstawił Marek Szydło w toku prac parlamentarnych nad projektem ustawy, wskazując, że przedmiotowa regulacja jest niezgodna z prawem unijnym, gdyż w jego opinii przyjmuje ona zasadę, że stanowiska w służbie cywilnej z zasady są niedostępne dla obywateli państw członkowskich, a dopuszcza się jedynie wyjątki od tej zasady. Ustawa ma zatem przyjmować zakaz zatrudniania na stanowiskach urzędniczych osób nieposiadających obywatelstwa polskiego, zaś o dostępności konkretnych stanowisk urzędniczych dla omawianej kategorii cudzoziemców ma decydować każdorazowo dyrektor generalny danego urzędu¹¹.

Analizując stosowanie przepisu art. 5 trzeba stwierdzić, iż obawy M. Szydło, wyrażone poprzez

przedstawiony model interpretacyjny, nie były bezpodstawne. Praktyka stosowania przepisów dopuszczających zatrudnienie cudzoziemców w polskiej służbie cywilnej nie przebiega w duchu zasad unijnych i na pewno nie jest zgodna z zasadą optymalizacji przepisów traktatowych.

Praktyka zatrudniania cudzoziemców w służbie cywilnej

W dniu 9 lutego 2012 r. zamieszczonych było 290 ogłoszeń o wolnych stanowiskach w służbie cywilnej, ale tylko 5 spośród tych stanowisk było dostępnych dla cudzoziemców i pochodziły z zaledwie 3 instytucji. Były to następujące stanowiska:

- inspektor w Oddziale Kadr i Rozwoju Zawodowego Biura Kadr i Organizacji w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku,
- specjalista w Wydziale Administracyjnej Biura Administracyjnego w Ministerstwie Edukacji Narodowej w Warszawie,
- referent w Samodzielnym Referacie Analiz i Planowania w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Radomiu,
- referent w Referacie Przetwarzania Danych w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Radomiu,
- referent w Dziale Postępowań Podatkowych w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Radomiu.

Analiza tych stanowisk w świetle regulacji polskiej ustawy o służbie cywilnej i przepisów unijnych prowadzi do wniosku, iż słusznie przewidziano możliwość zatrudniania cudzoziemców na tych stanowiskach. Niestety, nie można powiedzieć o prawidłowym stosowaniu obowiązujących przepisów w przypadku wielu ogłoszeń, w których nie dopuszczono do możliwości udziału w naborze osób nieposiadających polskiego obywatelstwa. Można wskazać w tym miejscu takie stanowiska, jak:

- inspektor weterynaryjny w Powiatowym Inspektoracie Weterynaryjnym w Sierpcu i w Sępólnie Krajeńskim, który ma wykonywać czynności z zakresu zadań Inspekcji Weterynaryjnej określone ustawą,
- główny księgowy finansowo-księgowy w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Katowicach, mający wykonywać zadania z zakresu księgowości,
- inspektor w Oddziale Kadr i Rozwoju Zawodowego Biura Kadr i Organizacji w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku, mający zajmować się głównie przygotowaniem i nadzorem szkoleń w służbie cywilnej,
- specjalista w Wydziale Administracyjnym Biura Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji w Warszawie, mający zajmować się sprawami związanymi z zarządzaniem nieruchomościami urzędu,
- specjalista Laboratorium – Pracowni w Bydgoszczy w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, mający wykonywać badania laboratoryjne
- i wiele, wiele innych.

Należy zauważyć, iż na wskazanych stanowiskach wykonywanie obowiązków nie polega na bezpośrednim lub pośrednim wykonywaniu władzy publicznej ani funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, a mimo tego nie mogą ubiegać się o nie cudzoziemcy.

Dodać należy, iż niekiedy na stanowisko o jednokowym zakresie obowiązków dopuszcza się cudzoziemców, a niekiedy nie, w zależności od ogłoszenia, czego przykładem mogą być stanowiska związane z wprowadzaniem danych w urzędach skarbowych, gdzie w Radomiu dopuszcza się udział w naborze cudzoziemców, a w kilku innych urzędach skarbowych już nie.

Dlatego praktyka pokazuje na niestosowanie w praktyce przepisów dotyczących dopuszczania cudzoziemców do zatrudnienia w służbie cywilnej bądź stosowanie tych przepisów niezgodnie z celem ich wprowadzenia i zasadami wynikającymi z prawa unijnego.

Należy w tym miejscu zauważyć, że na powyższy problem zwracał uwagę Szef Służby Cywilnej, który między innymi w piśmie z dnia 23 lutego 2012 r., skierowanym do dyrektorów generalnych zauważył, że zakres stosowania art. 5 ustawy o służbie cywilnej wyrażony w liczbie kierowanych wniosków dotyczących wyrażenia zgody na wskazanie stanowisk, jako stanowisk, o które mogą ubiegać się również cudzoziemcy, w dalszym ciągu jest niewystarczający.

Przypisy

¹Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505 z późn. zm.).

²Więcej na temat wpływu członkostwa w UE na polską służbę cywilną: G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o. o., Warszawa 2011 r., s. 175 i nast.

³Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (DzU z 2004 r. nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

⁴Zob. także P. Craig, G. de Búrca, *EU Law, Text, Cases, and Materials, second edition*, Oxford University Press, str. 684 i nast.

⁵Sprawa 152/73 Giovanni Maria Sotgiu v. Poczta Niemiecka, Zb. Orz. 1974 r., s. 153.

⁶ETS odnosił się do wyrażenia „zatrudnienie w administracji publicznej” w szeregu orzeczeń, by wskazać sprawy 149/79 Komisja v. Belgii, 66/85 Lawrie-Blum, 473/93 Komisja v. Luksemburg.

⁷Sprawa 66/85, Deborah Lawrie – Blum v. Kraj Badenia – Wirtembergia, Zb. Orz. 1986, s. 2121 za *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, wybór i red. W. Czapliński i inni, Warszawa 2005, s. 501.

⁸Sprawa C-473/93 Komisja v. Luksemburg.

⁹Communication Action In Respect of the Application of Article 48 (4) [dawne określenie art. 39 ust. 4 – G.D.] of the EEC Treaty, Official Journal, 88/C 72/02 z 1988 r.

¹⁰Więcej na temat realizacji zasad unijnych dotyczących zatrudniania cudzoziemców w służbie cywilnej w innych państwach członkowskich zob. G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej ...*, s. 193 i nast.

¹¹M. Szydło, sporządzona za pośrednictwem Biura Analiz Sejmowych *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (druk nr 595), Warszawa, 4 września 2008 r., str. 2–10.

□



Funkcjonowanie wspólnego systemu zarządzania jakością w administracji zespolonej



Justyna Markowska-Gastoł

Pełnomocnik głównego inspektora ds. systemu zarządzania jakością

Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych

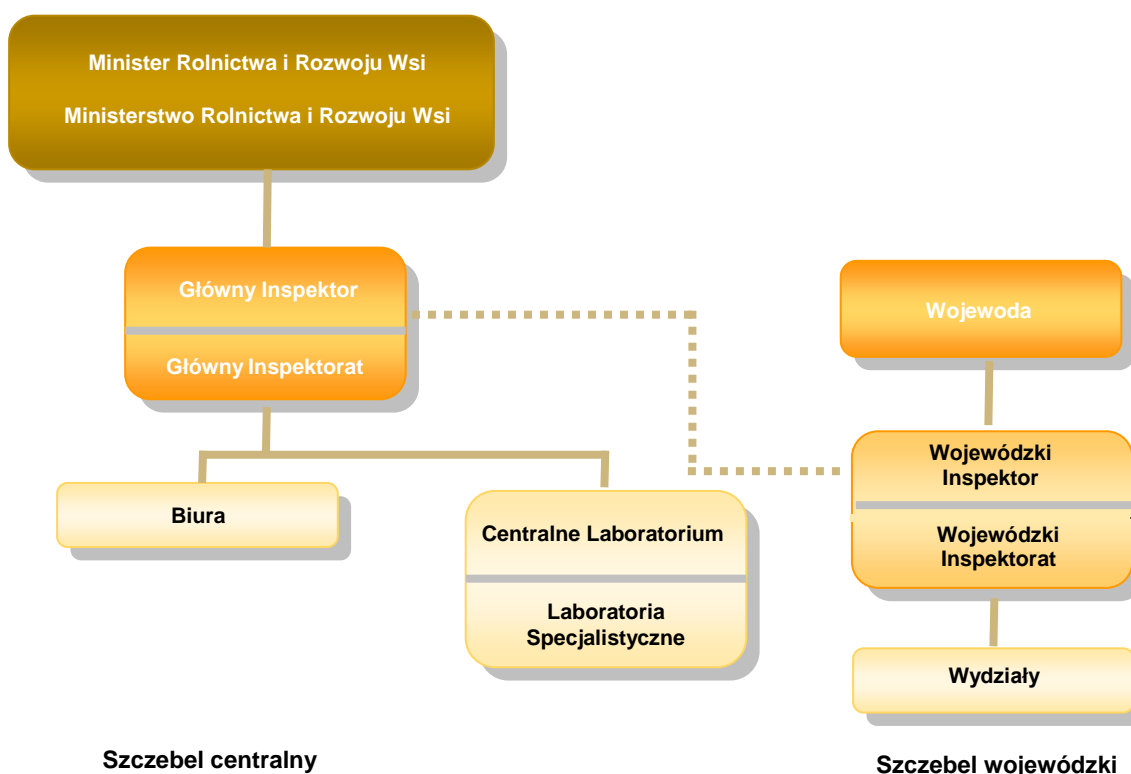
W Głównym Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i wojewódzkich inspektoratach jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych funkcjonuje wspólny, jednolity system zarządzania jakością, dzięki czemu inspekcja: uzyskała większą skuteczność działań ustawowych, zwiększyła wśród pracowników inspektoratów świadomość istoty kontroli zarządczej, która opiera się między innymi na dokumentach i działaniach wynikających z systemu zarządzania jakością, a także wzmocniła wizerunek instytucji jako całości. Ponadto wprowadzenie systemu ułatwiło wymianę doświadczeń między inspektoratami na polu operacyjnym, a także pozwoliło na oszczędności w zakresie kosztów certyfikacji systemu w jednostkach.

System zarządzania jakością, oparty na międzynarodowym standardzie PN-EN ISO 9001, funkcjonuje w inspekcji od 2005 r.

Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych sprawuje państwowy nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych w produkcji i obrocie, w tym wywożonych i przywożonych spoza państw członkowskich Unii Europejskiej oraz spoza państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także dokonuje oceny i wydaje świadectwa w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Funkcjonuje od 1 stycznia 2003 r. na mocy ustawy z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

Inspekcja podlega Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Na szczeblu centralnym jej ustawowe działania realizowane są przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, natomiast na szczeblu wojewódzkim – przez wojewodów realizujących zadania przy pomocy wojewódzkich inspektorów jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

Schemat organizacyjny Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych



Wojewódzkie inspektoraty jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych wchodzą w skład zespolonej administracji wojewódzkiej, natomiast Główny Inspektor, jako centralny organ administracji rządowej, sprawuje merytoryczny nadzór nad ich działalnością.

Po zadeklarowaniu przez Głównego Inspektora i inspektoraty wojewódzkie zaangażowania na rzecz stworzenia, utrzymania i doskonalenia wspólnego systemu zarządzania jakością, a także zapewnienia zasobów w podległych jednostkach na ten cel, kierownictwo inspekcji podjęło decyzję o wdrożeniu systemu zarządzania jakością opartego na międzynarodowym standardzie PN-EN ISO 9001. Wdrożony system został następnie poddany certyfikacji grupowej, w wyniku czego Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, jako pierwsza instytucja o tak złożonej strukturze organizacyjnej, otrzymała w 2005 r. certyfikat niezależnej międzynarodowej jednostki certyfikującej, potwierdzający spełnienie wymagań ww. normy.

W ramach struktury organizacji systemu zarządzania jakością Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych koordynuje działania związane z funkcjonowaniem i rozwijaniem systemu zarządzania jakością oraz doskonaleniem jego skuteczności, podejmuje decyzje i działania projakościowe we wszystkich wojewódzkich inspektoratach jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz ocenia ich realizację i skuteczność. Dokonuje tego przy pomocy pełnomocnika głównego inspektora ds. systemu zarządzania jakością.

Wojewódzcy inspektorzy jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych sprawują nadzór nad funkcjonowaniem i rozwijaniem systemu zarządzania jakością w podległych jednostkach oraz doskonaleniem jego skuteczności przy pomocy pełnomocników wojewódzkich inspektorów ds. systemu zarządzania jakością.

Pełnomocnik głównego inspektora ds. systemu zarządzania jakością koordynuje prace pełnomocników wojewódzkich inspektorów ds. systemu zarządzania jakością.

Pomimo, że wdrażanie w jednostkach publicznych systemów zarządzania jakością opartych na wymaganiach międzynarodowych norm ISO nie jest już dziś rzadkością, wdrożenie jednego systemu w odrębnych i niezależnych jednostkach finansów publicznych jest dalej szczególnym przedsięwzięciem. W przypadku Inspekcji JHARS wdrożenie i certyfikacja jednego systemu

zarządzania jakością pozwoliły jeszcze bardziej zintegrować pracowników inspekcji oraz zwiększyć jej skuteczność. Jednocześnie system stale przyczynia się do umacniania pozytywnego wizerunku inspekcji jako całości oraz zwiększa zaufanie konsumentów żywności do instytucji publicznej, jaką jest Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

Dzięki współpracy, która wykracza poza ścisły merytoryczny nadzór Głównego Inspektora JHARS nad wojewódzkimi inspektorami, wypracowano następujące elementy, które doskonalą pracę całej inspekcji: obowiązuje jedna polityka jakości, funkcjonują wspólnie zdefiniowane jednolite procesy, dla których wyznaczono jednolite cele oraz mierniki ich realizacji, a dla każdego procesu wyznaczono jego lidera, ponadto corocznie ustalane są szczególne cele jakości dla inspekcji jako całości.

Podczas wspólnych przeglądów zarządzania oceniane są osiągnięte wartości dla wyznaczonych mierników poszczególnych procesów. Wdrożono jednolite zasady przeprowadzania i dokumentowania kontroli, funkcjonują procedury i instrukcje obowiązujące w całej inspekcji, dostępne na stronie internetowej po uprzednim zalogowaniu użytkownika.

Zostały ustalone jednolite procedury dotyczące podejmowania działań korygujących i zapobiegawczych, które pozwalają na jednolite rozumienie i podejście do doskonalenia poszczególnych komórek, jak i całej inspekcji.

Funkcjonuje system wewnętrznych audytów krzyżowych, gdzie audytorami są specjalnie przygotowani pracownicy poszczególnych wojewódzkich inspektoratów i Głównego Inspektoratu JHARS. Taka konstrukcja, oprócz spełnienia definicyjnej funkcji audytów, pozwala na roboczą wymianę stosowanych praktyk pomiędzy uczestnikami audytu oraz wzmacnia komunikację na poziomie operacyjnym, a w konsekwencji – wpływa na podejmowanie działań doskonalących w ramach całej inspekcji.

Opracowano i wprowadzono system centralnego informowania o zmianach w przepisach krajowych i unijnych oraz polskich normach. Są organizowane zamknięte szkolenia dla pracowników wojewódzkich inspektoratów i Głównego Inspektoratu w zakresie zagadnień merytorycznych, prawoadministracyjnych oraz związanych z systemem zarządzania jakością.

□

← powrót

Działalność Referatu ds. Handlu Internetowego w zakresie monitoringu e-handlu jest przykładem efektywnej współpracy na różnych poziomach administracji podatkowej, nastawionej na rozwiązanie wspólnych problemów w celu osiągnięcia lepszych rezultatów. W artykule zaprezentowane zostały kolejne etapy wypracowywania stosowanych obecnie rozwiązań, procedury współpracy pomiędzy urzędami skarbowymi a komórką monitorującą handel internetowy, podział odpowiedzialności między uczestnikami procesu oraz pomiar efektów współpracy.

Utworzenie w strukturze organizacyjnej Izby Skarbowej w Bydgoszczy Referatu ds. Handlu Internetowego stanowiło odpowiedź na dynamiczny wzrost negatywnych skutków uchylania się od opodatkowania przez niektórych użytkowników Internetu. Stosowane wcześniej metody zwalczania przestępczości podatkowej w świecie realnym, dodatkowo ograniczane terytorialnym zasięgiem działania organów podatkowych pierwszej instancji, nie sprawdzały się przy zwalczaniu przestępczości podatkowej w przestrzeni wirtualnej. Wynikiem tego niedostosowania była mała skuteczność działań administracji podatkowej oraz relatywnie duże koszty ekonomiczne (uchylanie się od opodatkowania – powstawanie luki podatkowej oraz zakłócenie zasad równej konkurencji, a w konsekwencji zagrożenie eliminacji z rynku podmiotów wywiązujących się z obowiązków podatkowych) i społeczne (zachwianie zaufania obywateli do skuteczności administracji podatkowej).

Analiza doświadczeń administracji podatkowych innych krajów przeprowadzona przez dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy wskazywała, że zmianę tego stanu rzeczy można osiągnąć poprzez utworzenie wyspecjalizowanej komórki zajmującej się identyfikacją ryzyka podatkowego w Internecie. W związku z tym, z początkiem 2009 r. w Izbie Skarbowej w Bydgoszczy utworzono Referat ds. Handlu Internetowego, którego głównym zadaniem jest systematyczne prowadzenie identyfikacji uchylających się od opodatkowania podmiotów działających w sieci internetowej i przekazywanie informacji o nich właściwym organom podatkowym I instancji w celu podjęcia działań zmierzających do wyegzekwowania obowiązków podatkowych.

Identyfikacja problemów

W ostatnich latach znaczenie handlu internetowego w Polsce, tak jak i na świecie, gwałtownie rosło. Obroty podmiotów prowadzących działalność w Internecie z roku na rok rosły z dynamiką niespotykaną w tradycyjnych sektorach gospodarki, a Internet stał się ważną platformą biznesową kreującą nowe usługi i branże. Ubocznym efektem

rozwoju handlu elektronicznego był proporcjonalny wzrost „szarej strefy”. W konsekwencji brak zainteresowania administracji podatkowej tym dynamicznie rozwijającym się obszarem gospodarki mogłoby mieć bardzo negatywne skutki dla dochodów budżetu państwa. Handel elektroniczny stał się więc priorytetowym obszarem ryzyka, będącym w sferze zainteresowania administracji podatkowej.

Pierwsze kontrole podatkowe prowadzone przez urzędy skarbowe w zakresie handlu internetowego pozwoliły zidentyfikować jeden z istotniejszych problemów. Tradycyjne metody, dotychczasowa wiedza i doświadczenie nie pozwalały osiągnąć zadowalających wyników. Kontrolujący nie posiadali odpowiedniej wiedzy informatycznej oraz specjalistycznych narzędzi, aby skutecznie prowadzić czynności kontrolne.

Kolejną barierę stanowił ustawowy podział kompetencji w ramach administracji podatkowej. Kontrola podatkowa jako podstawowe narzędzie weryfikacji wykonywania obowiązków podatkowych może być prowadzona wyłącznie przez organy I instancji, czyli naczelnika urzędu skarbowego, w ramach bardzo ograniczonej właściwości miejscowej. Wyżej opisane regulacje prawne sprawiają, że w Polsce kontrolę podatkową prowadzą pracownicy 420 urzędów skarbowych.

Powiększającej się szarej strefie w handlu internetowym towarzyszył brak odpowiedniej wiedzy, umiejętności i narzędzi, pozwalających efektywnie jej przeciwdziałać. Sytuację dodatkowo pogarszał stan prawny, który nie pozwalał na skorzystanie z popularnego wśród innych administracji podatkowych rozwiązania polegającego na utworzeniu krajowego centrum, posiadającego kompetencje do prowadzenia kontroli podatkowych w zakresie handlu internetowego na terenie całego kraju.

Poszukiwanie rozwiązania

Zidentyfikowane problemy stanowiły zarówno wyzwania, które trzeba było pokonać, jak również bariery wewnętrzne, które rozwiązanie musiało uwzględniać. O ile brak specjalistycznej wiedzy, doświadczeń, narzędzi informatycznych stanowił problem, który należało wyeliminować, o tyle stan prawny uprawniający wyłącznie naczelników urzędów skarbowych do prowadzenia kontroli podatkowych musiał stanowić część poszukiwanego rozwiązania. Eliminacja problemu podziału kompetencji i ograniczonej właściwości miejscowej poprzez zmiany prawa podatkowego wymagałaby zbyt dużo czasu, którego administracja podatkowa nie miała. W konsekwencji rozwiązanie, którego szukaliśmy, musiało gwarantować, w szczególności, że:

- jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa;

- kontrole podatkowe i postępowania podatkowe w zakresie handlu internetowego prowadzone są przez naczelnika urzędu skarbowego,
- informacje ogólnie dostępne w Internecie w zakresie e-handlu dotyczące konkretnego podmiotu zbierane są przez specjalistów z dziedziny informatyki przy wykorzystaniu zaawansowanych narzędzi informatycznych,
- kontrolujący prowadzący kontrolę podatkową w urzędach skarbowych w zakresie e-handlu nie muszą posiadać szerokiej wiedzy informatycznej.

Rozwiązaniem, które spełniało powyższe warunki, jednocześnie gwarantując skuteczne zwalczanie szarej strefy w handlu internetowym, było powołanie jednostki, która zatrudnia specjalistów w zakresie e-handlu posiadających praktyczne umiejętności pozyskiwania ogólnie dostępnych informacji z Internetu, współpracującej z urzędami skarbowymi. Urzędy skarbowe zlecają jednostce wykonanie prac analitycznych oraz zebranie informacji dotyczących konkretnego podmiotu. Następnie zgromadzone przez jednostkę informacje przekazywane są do urzędu skarbowego, który wykorzystuje je w toku prowadzonej kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego.

Zadania Referatu ds. Handlu Internetowego

Wypracowane rozwiązanie było przyczynkiem do utworzenia z dniem 1 stycznia 2009 r. Referatu ds. Handlu Internetowego w ramach Izby Skarbowej w Bydgoszczy. Uwzględniając poczynione założenia, jak również cele stawiane przed referatem, jego główne zadania określono następująco:

- identyfikacja podmiotów prowadzących niezarejestrowaną działalność gospodarczą przez Internet;
- techniczne wsparcie urzędów skarbowych w gromadzeniu informacji potwierdzających unikanie obowiązków podatkowych w zakresie e-handlu przez dany podmiot;
- dostarczanie informacji dotyczących danego podmiotu w celu dalszego wykorzystania w trakcie kontroli podatkowej lub postępowaniu podatkowym prowadzonym w zakresie e-handlu;
- prowadzenie szkoleń dotyczących e-handlu dla pracowników urzędów skarbowych wyznaczonych do prowadzenia kontroli podatkowych i postępowań podatkowych w tym zakresie;
- opracowanie podręcznika kontroli e-handlu, zawierającego metodologię kontroli podatkowej w zakresie handlu elektronicznego oraz wskazówki praktyczne.

W ciągu dwóch lat funkcjonowania lista zadań referatu została znacznie rozszerzona, jednakże wyżej wymienione zadania i obowiązki nadal stanowią podstawę jego działalności.

Procesy wzajemnie powiązane w ramach współpracy referatu z urzędami skarbowymi

Współpraca pomiędzy referatem a urzędami skarbowymi, służąca zwiększeniu efektywności,

została ustandaryzowana. Opracowano jednolite formularze, które mogą być pobrane przez kontrolujących ze strony intranetowej referatu, dostępnej dla wszystkich urzędów skarbowych w Polsce. Głównym dokumentem jest standardowy formularz informacyjny, na którym przekazywane są informacje dotyczące danego podmiotu. Wymiana informacji pomiędzy referatem a urzędami skarbowymi może odbywać się w sposób:

- „niezależny” albo
- „na żądanie”.

W pierwszym przypadku referat przekazuje do właściwego urzędu informacje o danym podmiocie i jego internetowej działalności budzącej podejrzenia, gdy w wyniku prac analitycznych pracownicy referatu natrafią na informacje, które mogą zostać wykorzystane przez właściwy urząd skarbowy w trakcie postępowania podatkowego.

W drugim przypadku urząd skarbowy wnioskuje o wsparcie techniczne w zakresie gromadzenia informacji z Internetu na temat danego podmiotu mogącego uchylać się od opodatkowania. Wniosek taki można złożyć elektronicznie za pomocą interaktywnego formularza zamieszczonego na stronie intranetowej referatu lub przesłać go pocztą elektroniczną. Istnieje również możliwość przesłania wniosku (wypełnionego formularza) pocztą tradycyjną. We wniosku należy wskazać możliwie najwięcej informacji, które mogą ułatwić identyfikację danego podmiotu oraz jego transakcji.

Niezależnie od sposobu zainicjowania współpracy, informacje dotyczące podmiotu oraz jego aktywności w Internecie przekazywane są na specjalnym ustandaryzowanym „arkuszu informacyjnym”. W arkuszu zawarte są informacje dotyczące zidentyfikowanego podmiotu, rodzaju prowadzonej działalności internetowej, okresu objętego pracami analitycznymi, transakcji zawartych przez ten podmiot w Internecie w badanym okresie, szacowanej wielkości sprzedaży oraz inne dane ustalone w wyniku prac analitycznych, które mogą być pomocne w trakcie kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego. Na podstawie przekazanych informacji urząd skarbowy prowadzi czynności kontrolne albo postępowanie podatkowe, którego celem jest ustalenie prawidłowej wysokości zobowiązania podatkowego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą w Internecie.

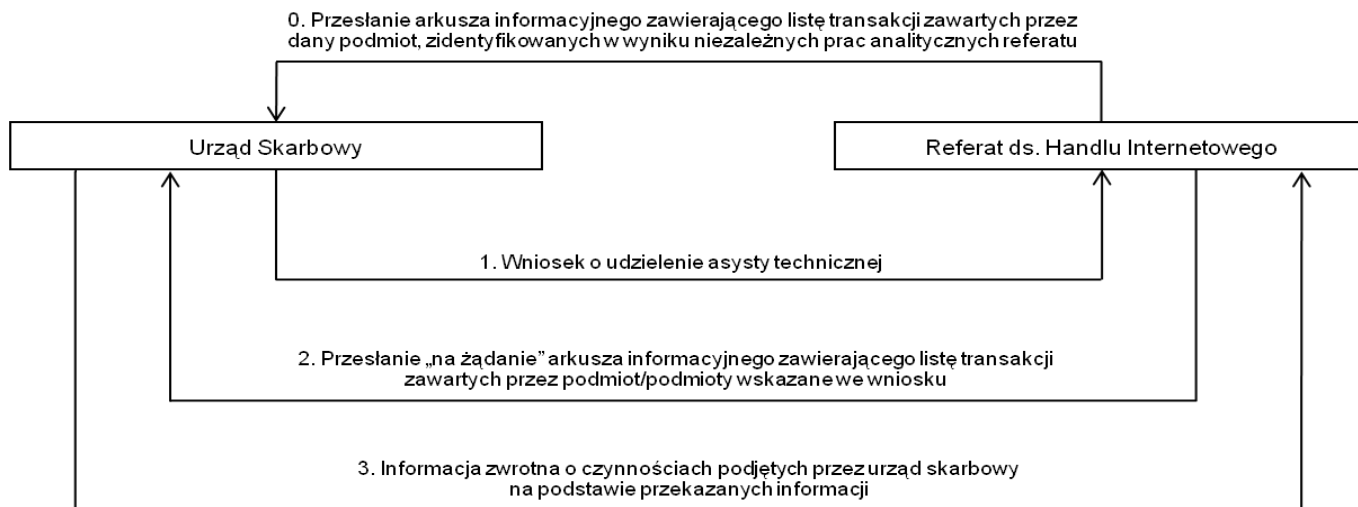
Po zakończeniu kontroli podatkowej urząd skarbowy zobowiązany jest przekazać informację zwrotną dotyczącą przekazanych przez referat informacji, ich przydatności i trafności. Jest to ważne źródło danych o jakości pracy referatu. Każdy arkusz informacyjny posiada część dotyczącą informacji zwrotnej, która powinna zostać wypełniona, a następnie przesłana do referatu przez pracownika urzędu skarbowego korzystającego z przekazanego materiału analitycznego. W informacji zwrotnej opisane są czynności oraz ustalenia (w tym kwoty dodatkowych

zobowiązań podatkowych), których dokonano na podstawie przekazanych przez referat informacji.

Poniższy schemat prezentuje obydwa sposoby współpracy („niezależny” – 0,3 i „na żądanie” –

1,2,3), wskazując jednocześnie kolejność poszczególnych kroków.

Rysunek 1. Schemat współpracy między referatem a urzędami skarbowymi.



W ramach współpracy między referatem i urzędami skarbowymi ustalono zakres odpowiedzialności obu stron. Wyraźny podział odpowiedzialności pozwala sprawniej i efektywniej monitorować współpracę oraz jej rezultaty. Referat jest odpowiedzialny za jakość i trafność przekazanych do urzędu skarbowego informacji zebranych w sieci Internet, na temat danego podmiotu oraz zawieranych przez niego transakcji. Urząd skarbowy jest odpowiedzialny za jakość i wynik kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego prowadzonego w oparciu o przekazane materiały. Podział odpowiedzialności jest naturalny i uwzględnia zadania i kompetencje współpracujących stron.

Pomiar osiągniętych rezultatów

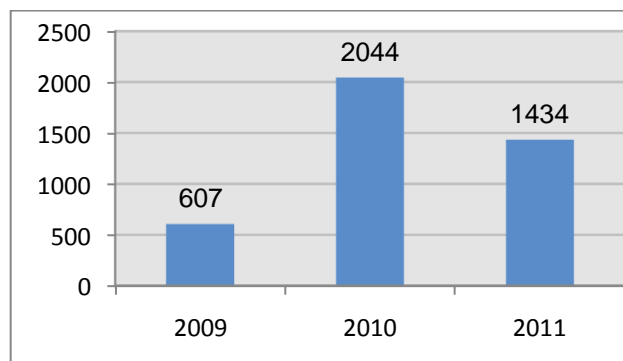
Wyniki pracy mierzone są kilkoma miernikami, z których trzy najważniejsze, to:

- liczba wniosków o udzielenie asysty technicznej, nadesłanych przez urzędy skarbowe w ciągu roku,
- liczba wniosków o udzielenie asysty technicznej, obsłużonych przez referat w ciągu roku (liczba raportów przekazanych przez referat urzędom skarbowym),
- całkowita suma obrotów przekazanych przez referat do weryfikacji przez urzędy skarbowe
- całkowita suma uszczuplenia podatkowego wykryta w trakcie kontroli podatkowej na podstawie informacji z referatu.

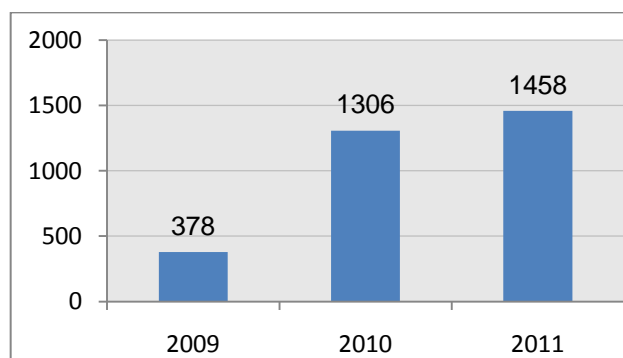
Dwa pierwsze mierniki opisują w szczególności wydajność pracy referatu, przy czym pierwszy miernik wskazuje ponadto stopień zainteresowania urzędów skarbowych usługami referatu.

Wykresy przedstawiają zmiany rok do roku pierwszych trzech wyżej wymienionych mierników w latach 2009–2011.

Wykres 1. Liczba wniosków o udzielenie asysty technicznej w latach 2009–2011.*



Wykres 2. Liczba wniosków o udzielenie asysty technicznej obsłużonych przez referat w latach 2009–2011.*

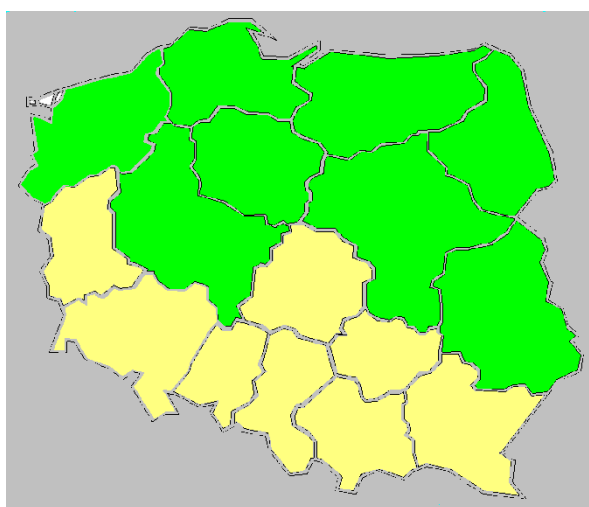


* Od 1 czerwca 2011 r. rozpoczął funkcjonowanie drugi Referat ds. Handlu Internetowego w Izbie Skarbowej we Wrocławiu.

Rosnąca dynamicznie liczba wniosków o udzielenie asysty technicznej, nadesłanych przez urzędy skarbowe w prezentowanym okresie, jest najlepszym potwierdzeniem zasadności wprowadzenia syste-

mowego rozwiązania w zakresie e-handlu, jakim było utworzenie Referatu ds. Handlu Internetowego Izby Skarbowej w Bydgoszczy. Należy również zauważyć, iż dynamika wzrostu liczby nadesłanych wniosków była wyższa od dynamiki wzrostu liczby wniosków obsługiwanych przez referat, co wyraźnie wskazuje, że zainteresowanie usługami referatu przekroczyło oczekiwania jego twórców. Fakt ten został również dostrzeżony przez Ministerstwo Finansów, które z dniem 1 czerwca 2011 r. zdecydowało się utworzyć identyczną komórkę ds. handlu internetowego w Izbie Skarbowej we Wrocławiu. Nowa komórka ma odciążać referat poprzez obsługę wniosków o udzielenie pomocy technicznej nadesłanych przez urzędy skarbowe z południowej części polski.

Rysunek 2. Obszary obsługiwane przez poszczególne referaty ds. handlu internetowego.



Referat	Liczba obsługiwanych urzędów
Bydgoszcz	207
Wrocław	193

Poprawa i dostosowywanie współpracy

Współpraca między referatem a urzędami skarbowymi jest systematycznie ulepszana w celu osiągnięcia jeszcze lepszych rezultatów w wykrywaniu i przeciwdziałaniu unikaniu opodatkowania w e-handlu. Dużą rolę w poprawie jakości współpracy odgrywają opisane wcześniej informacje zwrotne, które stanowią istotne źródło informacji o efektach współpracy. Analiza danych zawartych w tych informacjach pozwala na identyfikację obszarów do poprawy, eliminację słabości oraz wzmocnienie pozytywnych aspektów. Drugim istotnym narzędziem pozwalającym na doskonalenie współpracy są systematyczne spotkania i konferencje, w trakcie których omawiane są problemy, potrzeby, wzajemne oczekiwania oraz dalsze plany. Dialog między współpracującymi stronami jest istotny dla ciągłej poprawy osiąganych rezultatów.

Podsumowanie

Działalność Referatu ds. Handlu Internetowego w Izbie Skarbowej w Bydgoszczy, a przede wszystkim jego współpraca z urzędami skarbowymi, stanowi dobry przykład rozwiązania, w którym efektywna i permanentnie ulepszana kooperacja między różnymi podmiotami pozwala osiągnąć wspólny cel. Dzięki wykorzystaniu mocnych stron referatu (specjalistyczna wiedza i doświadczenie, zaawansowane narzędzia) oraz mocnych stron urzędu skarbowego (wiedza i doświadczenie oraz uprawnienia w zakresie prowadzenia kontroli podatkowej i postępowań podatkowych) realizowany jest wspólny cel, jakim jest identyfikacja niezadeklarowanej działalności gospodarczej prowadzonej przez Internet.

Marcin Łoboda
Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy,

Wojciech Byrzykowski
Starszy specjalista w Referacie Organizacji i Komunikacji
Izby Skarbowej w Bydgoszczy.



Klient w centrum uwagi administracji – kompendium wiedzy o organizacji



Zadowolenie klienta to gwarancja najwyższej jakości świadczonych usług. Izba Celna w Łodzi przekonała się o tym, realizując projekt „Klient w centrum uwagi administracji”.

W 2010 r. Izba Celna w Łodzi została zakwalifikowana do udziału w projekcie „Klient w centrum uwagi administracji”, realizowanym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

W ramach przedsięwzięcia w rekordowym tempie, siłami zaledwie czterech pięcioosobowych zespołów powołanych przez dyrektora Izby Celnej i naczelników trzech urzędów celnych, zrealizowaliśmy dwa zadania dotyczące wdrożenia standardów zarządzania satysfakcją klienta oraz optymalizacją procesów związanych z obsługą klienta.

Pierwsze zadanie obejmowało:

- przeprowadzenie identyfikacji klientów wewnętrznych i zewnętrznych,
- badanie satysfakcji klientów Izby,
- opracowanie katalogu i kart usług świadczonych przez Izbę Celną,
- opisanie dobrych praktyk, realizowanych w tuższej jednostce,
- organizację serii szkoleń doskonalących dla funkcjonariuszy i pracowników Izby Celnej w Łodzi oraz podległych jej urzędów celnych.

Szkolenia zrealizowane w ramach projektu dotyczyły zadań bezpośrednio wykonywanych w trakcie jego trwania, a także nowoczesnych standardów obsługi klienta. Członkowie zespołów projektowych uczestniczyli również w organizowanych przez wykonawców spotkaniach i szkoleniach konsultacyjnych obejmujących tematykę przedsięwzięcia.

W ramach projektu mogliśmy podzielić się dobrymi praktykami wypracowanymi i realizowanymi w naszej instytucji. Dotyczyły one rozwiązań systemowych z zakresu pracy zespołowej, od lat stosowanych w trakcie realizacji zadań w Izbie Celnej w Łodzi, oraz projektów doskonalących w IC. Ich celem było zaplanowanie i usystematyzowanie działań nakierowanych na promocję Służby Celnej w regionie, zgodnie ze „Strategią działania Służby Celnej na lata 2010–2015, Służba Celna 2015+”¹. Przyjęty model prowadzenia projektu umożliwił ponadto opracowanie kart usług świadczonych przez naszą instytucję. W naszej ocenie były one najważniejszym produktem projektowym. Wprawdzie karty takie są już stosowane w niektórych urzędach państwowych, ale pierwszy raz podejście do zagadnienia było zrealizowane w tak szerokim zakresie i w sposób tak profesjonalny.

Zastosowana metodyka prowadzenia projektu umożliwiła również dokonanie oceny zadowolenia naszych klientów z jakości świadczonych usług.

Posłużyły to tego badania ankietowe prowadzone w ramach przedsięwzięcia. Z ogromną satysfakcją przyjęliśmy do wiadomości fakt, że nasi klienci są zadowoleni z naszych usług, co potwierdza zaangażowanie naszych funkcjonariuszy i pracowników oraz ich gruntowne przygotowanie do pełnionych obowiązków.

Zadanie drugie polegało na:

- identyfikacji i priorytetyzacji procesów funkcjonujących w instytucji,
- mapowaniu ww. procesów,
- optymalizacji wybranych procesów.

Realizacja zadania drugiego została zainicjowana szkoleniem dla członków Zespołu projektowego, mającym na celu podniesienie kompetencji w zakresie szeroko rozumianego zarządzania jakością. Na bazie wytypowanych w ramach zadania pierwszego kart usług, przy wykorzystaniu narzędzi dostarczonych przez wykonawcę, ustalono czasochłonność oraz zaangażowanie funkcjonariuszy i pracowników w realizację poszczególnych, opisanych w nich zadań. Następnie dokonano mapowania i przedstawienia w formie opisowej oraz graficznej piętnastu procesów funkcjonujących w ramach jednostki, a w dalszej kolejności przeprowadzono optymalizację pięciu z nich. Dzięki zastosowaniu narzędzi graficznych możliwa była szczegółowa analiza procesów, której wyniki uświadomiły nam, że dotychczas stosowane procedury są właściwe i nie wymagają większych ingerencji w ich przebieg.

Należy podkreślić, że poprzez realizację projektu „Klient w centrum uwagi administracji”, Izba Celna w Łodzi przyczynia się do osiągnięcia celu związanego z perspektywą zewnętrzną (klienta), wymienionego w „Strategii działania Służby Celnej na lata 2010–2015”, dotyczącego proaktywnej komunikacji zewnętrznej Służby Celnej – S8².



Budynek Izby Celnej w Łodzi.
Fot. Izba Celna w Łodzi.

Obecnie Izba Celna w Łodzi jest w trakcie tworzenia serwisu internetowego, w którym zostaną opublikowane dotychczas wypracowane karty usług realizowanych przez naszą instytucję oraz podległe jej urzędy celne. Mamy nadzieję, że karty te staną się pomocne dla naszych klientów, usprawniając, nie zawsze przecież łatwe, załatwianie spraw, oraz że będą stanowić przykład dobrej praktyki dla innych jednostek administracji publicznej. Katalog kart będzie sukcesywnie rozszerzany poprzez przygotowanie kolejnych, poza wypracowanymi w projekcie.

Doświadczenia zdobyte w trakcie prac nad projektem zostaną wykorzystane w ramach realizacji rozpoczętego już procesu identyfikacji, optymalizacji oraz ujednoczenia procesów stosowanych centralnie w ramach całej Służby Celnej. Jego celem jest przekształcenie administracji celnej w organizację zarządzaną procesowo i samodoskonalącą się

poprzez wdrożenie Systemu Zarządzania Procesami Biznesowymi.

Przypisy

¹Załącznik do Zarządzenia Ministra Finansów z dnia 21 maja 2010 r.

²Jeden z celów strategicznych wymienionych w dokumencie „Strategia działania Służby Celnej na lata 2010–2015, Służba Celna 2015+”, obejmujący realizację zadań z perspektywy kluczowych klientów Służby Celnej, którymi – zgodnie z wizją Służby Celnej – są: społeczeństwo, przedsiębiorcy, władze państwowe, budżet państwa i Unii Europejskiej oraz instytucje partnerskie.

Marcin Jagielski
Koordynator projektu
Agnieszka Skoczylas
Emilia Marciniak

powrót

Etyka i przeciwdziałanie korupcji

Wdrożenie usprawnienia w Urzędzie Skarbowym w Rawiczu

Urząd Skarbowy w Rawiczu systematycznie, od lat, podejmuje działania mające na celu zmianę postaw i eliminację zachowań negatywnych etycznie wśród pracowników. Przeprowadzono różne przedsięwzięcia, których celem było promowanie i wzmacnianie potencjału administracyjnego urzędu w zakresie etyki, zwiększające proetyczną świadomość pracowników.

Przedstawione w artykule rozwiązania zostały wypracowane w ramach autorskiego usprawnienia wdrażanego w Urzędzie Skarbowym w Rawiczu, przyjętego do realizacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w ramach projektu „Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr poprzez realizację wdrożeń usprawniających ukierunkowanych na poprawę procesów zarządzania w administracji rządowej”. Projekt był współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Motywy przystąpienia do projektu była chęć doskonalenia oraz wykorzystania wiedzy i doświadczeń profesjonalistów, a także zdobycie wiedzy pozwalającej na integrację rozwiązań w zakresie przeciwdziałania korupcji z wdrożonym systemem zarządzania jakością.

Realizacja projektu odbywała się w kilku etapach.

Przeprowadzenie kompleksowych szkoleń dla pracowników

Przeszkolono 100 proc. załogi. Odbył się cykl pięciu 2-dniowych szkoleń, odrębnie dla kadry kierowniczej oraz dla pozostałych pracowników. W ich trakcie, poza przypomnieniem zagadnień teoretycznych

z zakresu etyki oraz przeciwdziałania korupcji, uczestnicy rozwijali umiejętności w zakresie identyfikacji sytuacji krytycznych etycznie, uczyli się identyfikować ryzyka korupcyjne oraz określać mechanizmy zapobiegawcze.

Administracja Podatkowa
Urząd Skarbowy w Rawiczu

SYSTEM PRZECIWDZIAŁANIA ZAGROZENIOM KORUPCYJNYM

Drogi Kliencie, Twoje sprawy w Urzędzie Skarbowym w Rawiczu realizujemy w sposób sprawny, obiektywny, uczciwy i transparentny. Nasza inicjatywa nie ma jednak szansy powodzenia bez udziału Klienta, czyli Ciebie.

Jedynie wspólne działanie i stanowcze NIE dla korupcji i działań nieetycznych może stanowić gwarancję sukcesu.

KORUPCJA

Korzyści z wdrożenia systemu antykorupcyjnego

Wiemy, gdzie zagrożenia występowania korupcji są największe oraz wprowadzamy działania zmierzające do jej eliminacji. Przeciwdziałamy korupcji poprzez prowadzenie ulepszeń do realizowanych zadań. Określiśmy procedurę postępowania w przypadku wykrycia zdarzeń korupcyjnych. Umożliwiamy każdemu Klientowi i pracownikowi zgłoszenie zachowań nieetycznych.

Zgłoś działanie korupcyjne

- Skorzystaj z formularza kontaktowego na stronie internetowej www.usrawcz.pl.
- Wykorzystaj formularz w wersji papierowej dostępny na Sali Obsługi Klienta.
- Zwróć się do przełożonego osoby, do której postępowania masz uwagi.
- Każdorazowo osobą właściwą do przyjęcia Ciebie jest Naczelnik Urzędu Skarbowego w Rawiczu lub jego Zastępca.
- Masz do dyspozycji inne instytucje – np. policję, prokuraturę oraz media.

ul. Stawowa 4
63-900 Rawicz
tel. +48 65 546 81 00
fax. +48 65 546 81 02

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

KAPITAŁ LUDZKI

Plakat promujący działania antykorupcyjne.

Badania ankietowe przeprowadzone wśród pracowników i klientów urzędu

Badania ankietowe wśród pracowników zostały przeprowadzone w czasie sesji szkoleniowych. Ich zakres dotyczył: znajomości zasad postępowania w odniesieniu do nadużyć i korupcji, zachowań uznawanych za nieetyczne oraz określenia sytuacji mogących wywoływać dysonans moralny.

Pracownicy nie mieli problemów z identyfikowaniem zagrożeń korupcyjnych i etycznych, znajomością zasad panujących w urzędzie czy przyjętym sposobem postępowania wobec nadużyć i korupcji. Wątpliwości pojawiały się w przypadku takich obszarów, jak wykorzystywanie służbowego telefonu do prywatnych celów czy sprawdzanie w pracy prywatnej poczty elektronicznej. Wyznacza to kierunek dalszych działań, w tym planowania zakresu szkoleń wewnętrznych.

Natomiast ankieta skierowana do klientów urzędu dotyczyła etyki i korupcji w trzech aspektach:

- ogólnej oceny pracy Urzędu Skarbowego w Rawiczu,
- ogólnego postrzegania problemu korupcji w działalności administracji publicznej w Polsce,
- etyki postępowania i problemu korupcji w Urzędzie Skarbowym w Rawiczu.

Badanie potwierdziło wysoki stopień zadowolenia klientów z obsługi oraz zaufania do pracowników Urzędu Skarbowego w Rawiczu. Zdecydowana większość (74 proc.) ankietowanych uważa, że pracownicy Urzędu Skarbowego stosują się do zasad etycznych i właściwie wypełniają obowiązki. 84 proc. badanych wskazało, że ubiór pracowników jest stosowny do zajmowanego stanowiska. Jedynie 8 na 150 respondentów stwierdziło, iż są niezadowoleni z jakości usług świadczonych przez urząd, co świadczy o relatywnie wysokim (85 proc.) poziomie zadowolenia klientów z obsługi w urzędzie.

Część badania dotycząca postrzegania zjawiska korupcji jako problemu całej administracji pokazała jednak, że 72 proc. respondentów w dalszym ciągu uważa, iż osobista znajomość pomaga w szybszym załatwieniu sprawy. Ponad połowa badanych (55 proc.) jest zdania, że problem korupcji w głównej mierze dotyczy stanowisk kierowniczych, natomiast w mniejszym zakresie stanowisk pracowniczych. Takie wyniki jednoznacznie uzasadniają sens podejmowania działań edukacyjnych i promocyjnych skierowanych

do ogółu społeczeństwa. W przypadku Urzędu Skarbowego w Rawiczu zdecydowano się na dystrybucję ulotek promujących podejmowane działania i opisujących sposób zgłaszania nadużyć, a także plakatów informacyjnych oraz specjalnych formularzy do zgłaszania zdarzeń korupcyjnych.

W celu należytego monitorowania zjawiska powtarzane będą badania ankietowe wśród pracowników oraz klientów urzędu.


Identyfikacja ryzyk korupcyjnych w procesach realizowanych w urzędzie

Opracowana została lista referencyjna przykładowych ryzyk o charakterze korupcyjnym, które mogą występować w procesach zidentyfikowanych w urzędzie. Dla każdego z ryzyk określono jego potencjalne przyczyny oraz przypisano mechanizmy kontrolne. Lista ma charakter dokumentu otwartego i jako materiał poszkoleniowy będzie wykorzystywana do identyfikacji ryzyka wewnętrznego na potrzeby kontroli zarządczej.

Wizualizacja przyjętych rozwiązań antykorupcyjnych

Podjęto decyzję o opracowaniu ulotki oraz plakatu, stanowiących wizualizację przyjętych w urzędzie rozwiązań antykorupcyjnych. Korzystając z tych środków przekazu wyjaśniono, jakie korzyści niesie ze sobą System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym oraz w jaki sposób można dokonać zgłoszenia zdarzenia korupcyjnego.

Przewodnik po Systemie Jakości i Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym



Cele
Celem Systemu jest ustanowienie mechanizmów zapewniających eliminację wszelkich zdarzeń o charakterze korupcyjnym. Wdrożenie systemu antykorupcyjnego jest potwierdzeniem woli uczciwości i rzetelności, wyrażonej przyjętą przez Urząd strategią i polityką antykorupcyjną i konsekwentnym jej realizowaniem. Wyrazem tej konsekwencji jest opisanie i wdrożenie procedur eliminujących lub zmniejszających prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń związanych z korupcją.

Korzyści z wdrożenia systemu antykorupcyjnego

Wiemy, gdzie zagrożenia występowania korupcji są największe oraz wprowadzamy działania zmierzające do jej eliminacji.

Przeciwdziałamy korupcji poprzez wprowadzenie ulepszeń do realizowanych zadań.

Określiśmy procedurę postępowania w przypadku wykrycia zdarzeń korupcyjnych.

Umożliwiamy każdemu Klientowi i pracownikowi zgłoszenie zachowań nieetycznych.

Zgłoś działanie korupcyjne

Skorzystaj z formularza kontaktowego na stronie internetowej.

Możesz wykorzystać formularz w wersji papierowej dostępny w Sali Obsługi.


Zwróć się do przełożonego osoby, co do której postępowania masz uwagi.

Każdorazowo osobą właściwą do przyjęcia Ciebie jest Naczelnik Urzędu Skarbowego w Rawiczu lub jego Zastępca.

Masz do dyspozycji inne instytucje – np. Komendę Powiatową Policji w Rawiczu, Prokuraturę oraz media.

Drogi Kliencie, nie stawiaj nas w trudnej sytuacji – nie proponuj tego, co może stać w sprzeczności z naszymi zasadami.

W imieniu własnym oraz pracowników Naczelnik Urzędu Skarbowego w Rawiczu deklaruje pełne zaangażowanie w realizację wyznaczonego celu, którym jest przeciwdziałanie nieetycznym zachowaniom i korupcji. Wszyscy pracownicy Urzędu Skarbowego w Rawiczu są odpowiedzialni za realizację Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w odniesieniu do swoich stanowisk pracy oraz zobowiązani do wykazywania inicjatywy w zakresie eliminacji wystąpienia zdarzeń o charakterze korupcyjnym.



Przewodnik po systemie antykorupcyjnym (fragment ulotki).

Opracowanie formularzy do zgłaszania zdarzeń korupcyjnych

Opracowane zostały projekty formularzy systemowych, służących do zgłaszania, a następnie zapobiegania potencjalnemu zdarzeniu korupcyjnemu. W przypadku formularza służącego do

zgłaszania zdarzeń korupcyjnych istotne jest, aby zapewnić jego ogólną dostępność. Może być udostępniany zarówno pracownikom, jak i klientom urzędu. W przypadku klientów formularz taki można udostępnić w miejscu, gdzie udostępniane są inne wnioski. Ponadto warto także umożliwić skorzystanie z wersji elektronicznej formularza poprzez jego umieszczenie na stronie internetowej urzędu.

Zintegrowanie rozwiązań antykorupcyjnych z wdrożonym systemem zarządzania jakością

Poprzez dokonanie przeglądu dokumentacji systemu zarządzania jakością oraz wymagań Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korup-

cyjnym przy wsparciu ekspertów wypracowany został katalog zaleceń i propozycji działań służących implementacji systemu antykorupcyjnego do wdrożonego systemu zarządzania jakością.

Katalog stanowi materiał wyjściowy do podejmowania działań doskonalących po zakończeniu realizacji projektu.

Maria Borowa
Naczelnik Urzędu Skarbowego w Rawiczu

Michał Kałka,
Specjalista ds. kadr, szkolenia i organizacji
w Urzędzie Skarbowym w Rawiczu



Kluczowe zmiany w polskim systemie ochrony informacji niejawnych



Andrzej Szymczak

Pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wielkopolskim

Podpisanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 sierpnia 2010 r. ustawy o ochronie informacji

niejawnych (DzU nr 182, poz. 1228) zapoczątkowało proces modernizacji systemu nadzoru nad tymi informacjami¹. Zmiana ustawy pociągnęła za sobą konieczność przyjęcia szeregu nowych aktów wykonawczych i procedur działania. Proces ten trwa nadal. Jego celem jest dalsze dostosowanie prawa polskiego do przepisów zarówno Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), jak i Unii Europejskiej. Ponadto nowe uregulowania prawne uwzględniają rosnącą rolę systemów teleinformatycznych używanych w codziennej działalności administracji publicznej.

Najistotniejsze zmiany, wprowadzone ustawą z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, dotyczyły:

- definicji i nazewnictwa informacji niejawnych,
- zakresu czasowego ochrony,
- szkolenia,
- udzielania dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „zastrzeżone”,
- wymaganej dokumentacji z zakresu ochrony,
- zarządzania ryzykiem.

Zmiany w zakresie nazewnictwa i czasu ochrony

W obecnych przepisach nie znajdziemy już pojęcia tajemnicy służbowej i państwowej istniejących w polskim systemie prawnym od roku 1918. Pozostawiono natomiast cztery kategorie informacji niejawnych (tj. zastrzeżone, poufne, tajne, ściśle tajne), dokonując jednocześnie istotnej zmiany ich definicji ustawowych. Przyjęte definicje (zawarte w art. 5 uoin) mają charakter materialny. Oznacza to, że ich opis uwzględnia kombinację dwóch podstawowych elementów: tematyki oraz przewidywanych skutków nieuprawnionego ujawnienia. Jako niejawne opisano informacje, których bezprawne ujawnienie wyrządzi szkodę w interesie Polski w takich dziedzinach jak ochrona suwerenności i bezpieczeństwa państwa, obronność, porządek publiczny, działanie służb specjalnych, policji, organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub przyniesie stratę znacznych rozmiarów w interesach ekonomicznych kraju. Przy czym przewidywane natężenie i rodzaj negatywnych skutków również wpływają na przypisanie konkretnej informacji klauzuli

wymienionej w ustawie². Największe zmiany dotyczyły informacji oznaczonych jako „zastrzeżone”. Z definicji ustawowej usunięto zapis wiążący informacje z interesem obywateli. Wynikało to z faktu, że tego typu informacje nadal podlegają ochronie na mocy innych przepisów (np. ustawy o ochronie danych osobowych). W obecnej ustawie nie znajdziemy już załącznika zawierającego listę informacji niejawnych oznaczonych jako „tajne” i „ściśle tajne”. Jego istnienie w uchylonej ustawie ograniczało swobodę osoby dokonującej klasyfikacji informacji niejawnej. Zgodnie z przepisami informacje niejawne podlegają ochronie, jeśli spełniają przesłankę ustawową jaką jest ich zgodność z ww. definicjami. Tym samym dokonano zniesienia tzw. ustawowych okresów ochrony, które wynosiły odpowiednio 2 lata dla informacji o klauzuli „zastrzeżone”, 5 lat dla informacji o klauzuli „poufne” oraz 50 lat dla informacji o klauzuli „tajne” i „ściśle tajne”³. Jest to rozwiązanie słuszne, a w każdym razie bezpieczniejsze z punktu widzenia ich ochrony. W praktyce informacje podlegają ochronie do momentu dokonania ich przeglądu i oceny. Ocena powinna polegać na porównaniu treści informacji z ustawowymi znamionami opisanymi w przywołanym już art. 5 ustawy. Przy czym ustawa wprost nie wiąże faktu zniesienia klauzul z przeglądem materiałów niejawnych.

Nadal dopuszczalne jest ustanowienie okresu ochrony w drodze decyzji osoby upoważnionej do podpisywania dokumentu (materiału). Następstwem przyjętych rozwiązań jest ograniczenie swobody dysponentów (adresatów) informacji do znoszenia klauzul tajności. W nowym stanie prawnym możliwe jest bowiem jej zniesienie tylko wobec własnych dokumentów. W przypadku dokumentów otrzymanych od podmiotów zewnętrznych możliwe jest skreślenie klauzul za ich zgodą wyrażoną na piśmie. Jest to możliwe także po upływie okresu ochrony ustanowionego przez wytwórcę dokumentu dla danego materiału. W obu sytuacjach mamy jednak do czynienia z czynnością techniczną wykonaną zgodnie z rozstrzygnięciem innego podmiotu.

Zmiany dotyczące szkolenia

W aktualnej ustawie przewiduje się wymóg prowadzenia szkoleń z zakresu ochrony informacji niejawnych nie rzadziej niż raz na 5 lat. Tym samym przyjęto zasadę ponawiania szkoleń dla osób posiadających dostęp do tych informacji. Istotnym *novum* było zwiększenie roli Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) i Służby Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) w tym zakresie. Instytucje te szkolą nie tylko pełnomocników (jak dotychczas), lecz również kierowników jednostek organizacyjnych, w których przetwarzane są informacje oznaczone klauzulą „tajne” i „ściśle tajne”.

W tym wypadku pełnomocnicy ochrony są współorganizatorami szkolenia. W innych przypadkach szkolenia organizuje i prowadzi pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych. Ze szkoleniem łączy się obowiązek wydania zaświadczenia na formularzu, którego wzór zawarto w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wzorów zaświadczeń stwierdzających odbycie szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych oraz sposobu rozliczania kosztów przeprowadzenia szkolenia przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (DzU nr 258, poz. 1751). Na podstawie przepisów ustawy z 2010 r. osoba odbierająca to zaświadczenie jest zobowiązana do złożenia pisemnego oświadczenia o zapoznaniu się z przepisami o ochronie informacji niejawnych⁴.

Modyfikacja systemu bezpieczeństwa osobowego

W aktualnej ustawie utrzymano system bezpieczeństwa osobowego istniejący od 1999 r., wprowadzając istotne jego modyfikacje. Dotyczą one przede wszystkim uproszczenia procedury udzielania dostępu do informacji oznaczonych klauzulą „zastrzeżone”. Od 2 stycznia 2011 r. kierownicy jednostek organizacyjnych wydają pisemne upoważnienia do dostępu do informacji o tej klauzuli pracownikom w podległych podmiotach. W ustawie nie znajdziemy wielu wskazówek na temat treści, terminu oraz zakresu obowiązywania tych upoważnień. Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa administracyjnego należy założyć, że taki dokument powinien zawierać co najmniej:

- dane umożliwiające precyzyjne wskazanie początku jego obowiązywania (miejsce i datę wydania),
- podstawę prawną,
- dane osoby upoważnionej (tj. imię i nazwisko, datę i miejsce urodzenia, nr PESEL, imiona rodziców),
- zakres upoważnienia (przez wskazanie klauzuli informacji niejawnych),
- zakres czasowy jego obowiązywania⁵,
- podpis osoby udzielającej upoważnienia (kierownika jednostki organizacyjnej) oraz stempel podpisowy.

Interesującą kwestią jest obowiązywanie upoważnień na terenie innych jednostek organizacyjnych. Można przyjąć, że osoby delegowane do wykonania czynności w imieniu podmiotu, którego kierownik wydał upoważnienie, mogą skutecznie posługiwać się takim dokumentem na terenie innej jednostki organizacyjnej.

Innym zagadnieniem jest procedura i możliwe przyczyny unieważnienia tego typu upoważnień. Należy przyjąć, że przyczyną odebrania upoważnienia może być:

- naruszenie przepisów o ochronie informacji niejawnych,
- ustanie potrzeby jego posiadania.

Przy czym odebranie powinno nastąpić w formie pisemnej.

Zatem nie prowadzi się postępowań sprawdzających wobec osób, którym udziela się upoważnień do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „zastrzeżone”.

Kierownicy jednostek organizacyjnych posiadają samoistne upoważnienie do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „zastrzeżone”, z racji sprawowanej funkcji. Wynika to również faktu, że wydają upoważnienia do takich informacji w podległych podmiotach. Co za tym idzie, nie wydają upoważnień dla samych siebie. Niemniej osoby takie podlegają obowiązkowi szkolenia z zakresu ochrony informacji niejawnych.

W przypadku pozostałych klauzul nadal przeprowadzane są postępowania sprawdzające, mające na celu wydanie odpowiednich poświadczeń bezpieczeństwa. Od 2011 r. istnieją dwa typy postępowań sprawdzających: zwykłe – przeprowadzane przez pełnomocników ochrony – oraz poszerzone – przeprowadzane przez ABW i SKW⁶.

Najistotniejsza zmiana dotyczyła postępowań sprawdzających wobec kierowników jednostek organizacyjnych, w których przetwarzane są informacje niejawne oznaczone co najmniej klauzulą „poufne”. W tym wypadku uprawnienia posiada Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego albo Służba Kontrwywiadu Wojskowego. Tym samym usunięto kłopotliwą sytuację, w której pełnomocnicy dokonywali czynności sprawdzających wobec własnych przełożonych. Podwyższono także wymagania wobec pełnomocników ds. ochrony informacji niejawnych. Osoby nowo zatrudniane na tym stanowisku od dnia 2 stycznia 2011 r. muszą legitymować się wyższym wykształceniem. Ponadto powinny być zatrudnione w jednostce organizacyjnej, co oznacza konieczność zawarcia z nimi umowy o pracę.

Jeśli chodzi o sposób dokumentowania czynności sprawdzających należy podkreślić pojawienie się nowej, szczegółowej ankiety bezpieczeństwa osobowego – jako załącznika do ustawy. Została ona podzielona na VII części zawierających dane osoby sprawdzanej i członków najbliższej rodziny, informacje na temat życia zawodowego osoby sprawdzanej, jej wykształcenia, przynależności partyjnej, pobyków poza granicami kraju, stanu zdrowia, sytuacji majątkowo-finansowej oraz wskazanie osób polecających.

Podstawą postępowania sprawdzającego nadal pozostaje dobrowolna zgoda osoby składającej ankietę, wyrażona na jej ostatniej stronie. Instrukcyjny termin do jego przeprowadzenia został wydłużony z dwóch do trzech miesięcy.

Dokumentacja z zakresu ochrony informacji niejawnych

Istotne zmiany dotknęły również obowiązkowej dokumentacji sporządzanej w jednostkach organi-

zacyjnych, w których przetwarzane są informacje niejawne.

Obecnie wymaga się sporządzenia:

- planu ochrony informacji niejawnych jako głównego dokumentu w tym zakresie. W planie ochrony powinny się znaleźć również procedury postępowania z informacjami niejawnymi na wypadek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. W ustawie nie sformułowano wprost żądania wyodrębnienia wspomnianych procedur, lecz wydaje się celowe ich sporządzenie w postaci załącznika do planu głównego. Minister Obrony Narodowej w formie rozporządzenia określił jego zawartość w podległych i nadzorowanych przez siebie jednostkach⁷;
- dokumentacji określającej poziom zagrożeń związanych z nieuprawnionym dostępem do informacji niejawnych lub ich utratą. Obecnie trwają prace nad aktami wykonawczymi, w których zawarte są zasady opracowania dwóch powyższych dokumentów. Wykonanie odrębnej oceny zagrożeń dla każdej jednostki organizacyjnej przetwarzającej informacje niejawne niewątpliwie zwiększy elastyczność ich ochrony. W procesie oceny należy bowiem uwzględnić zagrożenia wynikające z: działania obcych służb specjalnych, groźby zamachu terrorystycznego, sabotażu, kradzieży lub zniszczenia materiałów niejawnych, prób wejścia do miejsc przetwarzania informacji. Zgodnie z treścią art. 45 ust. 1 uoin wynik oceny wpłynie na dobór zindywidualizowanych środków ochrony;
- dokumentu określającego sposób i tryb przetwarzania informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „poufne”;
- instrukcji dotyczącej sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”;
- aktualnego wykazu osób zatrudnionych lub pełniących służbę w jednostce organizacyjnej albo wykonujących czynności zlecone, które posiadają uprawnienia do dostępu do informacji niejawnych, oraz osób, którym odmówiono wydania poświadczenia bezpieczeństwa lub je cofnięto. Wykaz ten powinien obejmować imię i nazwisko, nr PESEL, imię ojca, datę i miejsce urodzenia, adres miejsca zamieszkania lub pobytu, nazwę, numer i datę dokumentu kończącego procedurę. Celowe jest również umieszczenie w wykazie nazwy klauzuli informacji niejawnych, do których osoba może mieć dostęp. Forma dokumentu nie została wyraźnie określona. Wykaz może być prowadzony w formie pisemnej, jak i elektronicznej. Wykaz sporządza i aktualizuje pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych;
- w przypadku posiadania systemów teleinformatycznych przeznaczonych do przetwarzania informacji niejawnych wymagane jest sporządzenie dokumentacji opisanej w art. 49 uoin (tj. szczególnych wymagań bezpieczeństwa teleinformatycznego oraz procedur bezpiecznej eksploatacji)⁸.

Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych (DzU nr 114, poz. 765) w użyciu do 31 grudnia 2013 r. pozostają:

- rejestr dzienników, ksiąg ewidencyjnych i teczek,
- dziennik ewidencji, w którym należy rejestrować dokumenty niejawne przetwarzane w jednostce organizacyjnej.

Wspomniany akt normatywny został uchylony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych oraz sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych (DzU nr 276, poz. 1631). Wprowadziło ono nowe wzory dokumentów opisane jako:

- rejestr dzienników ewidencji i teczek,
- dziennik ewidencyjny.

Jednocześnie na podstawie § 12 tego rozporządzenia przedłużono stosowanie dotychczasowych formularzy dzienników, rejestrów i innych urządzeń ewidencyjnych do końca 2013 r.

Od 1 stycznia 2012 r. modyfikacji uległ także sposób oznaczania materiałów zawierających informacje niejawne⁹. Oznaczenie klauzuli należy odtąd umieszczać na środku każdej strony dokumentu u góry i u dołu (a nie jak dotychczas w prawym górnym i dolnym rogu). Na ostatniej stronie umieszcza się jedynie imię i nazwisko wykonawcy dokumentu (zamiast danych osoby sporządzającej i wykonawcy).

Istotna zmiana dotknęła ponadto uregulowań dotyczących kancelarii tajnych. W obecnym stanie prawnym obowiązkowe jest posiadanie takiej kancelarii w jednostkach organizacyjnych przetwarzających informacje oznaczone klauzulami „tajne” lub „ściśle tajne” (art. 42 ust. 1 uoin). W pozostałych przypadkach utrzymywanie kancelarii ma charakter fakultatywny. Niekiedy są one zastępowane innymi formami organizacyjnymi, np. kancelariami dokumentów niejawnych.

Podsumowanie

Reasumując należy podkreślić, że obecna ustawa jedynie modyfikuje istniejący system ochrony informacji niejawnych bez dokonania zmian jego fundamentów. Unowocześnia i dostosowuje szczegółowe regulacje do zasad obowiązujących w ramach Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz Unii Europejskiej. Celem zmian jest w szczególności zapewnienie maksymalnej efektywności tego systemu przy jednoczesnym zwiększeniu jego elastyczności i prostoty. Jest to widoczne między innymi w przepisach dotyczących uproszczonego trybu udzielania dostępu do informacji „zastrzeżonych” oraz bardziej elastycznego klasyfikowania informacji niejawnych.

Źródłem pogłębionej informacji na temat systemu ochrony informacji niejawnych mogą być dwie książki, które ukazały się w latach 2010–2011. Są to

publikacje: S. Hocy – „Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz”. Wyd. LexisNexis Polska oraz I. Stankowskiej – „Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz.” Wyd. LexisNexis Polska. Ponadto źródłem wielu przydatnych wskazówek może być strona internetowa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (www.abw.gov.pl).

Przypisy

¹Wspomniana ustawa, oznaczana dalej skrótem uoin, weszła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia (tj. z dniem 2 stycznia 2011 r.), uchylając tym samym ustawę z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (DzU z 2005 r. nr 196, poz. 1631 z późn. zm.). Jednocześnie na mocy klauzuli intertemporalnej (art. 189 nowej ustawy) utrzymano ważność dotychczas wydanych rozporządzeń do czasu wydania nowych, nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy.

²Należy przy tym zauważyć, że przyjęte definicje nie są w pełni spójne z zakresem normowania kodeksu karnego, w którym zawarto przepisy penalizujące ujawnienie informacji oznaczonych określonymi klauzulami. Definicje tam zawarte mają charakter formalny.

³Bezterminowo podlegały ochronie dane identyfikujące funkcjonariuszy służb specjalnych (wymienionych w art. 25 ust. 2 pkt 1 uoin z 1999 r.), dane identyfikujące osób udzielających pomocy w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz informacje uzyskane od państw obcych i organizacji międzynarodowych – jeśli taki był warunek ich udostępnienia.

⁴W aktach wykonawczych nie zawarto urzędowego formularza takiego oświadczenia.

⁵Zakres obowiązywania można wskazać poprzez ustanowienie terminu ważności lub w inny sposób, np. poprzez umieszczenie zwrotu „wydano na czas zatrudnienia”.

⁶Wyjątek stanowią postępowania prowadzone samodzielnie przez Agencję Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Biuro Ochrony Rządu, Policję, Służbę Więzienną, Służbę Wywiadu Wojskowego, Straż Graniczną oraz Żandarmerię Wojskową wobec własnych funkcjonariuszy, żołnierzy i pracowników oraz osób ubiegających się o przyjęcie do służby lub pracy i osób wykonujących czynności zlecone lub ubiegających się o wykonywanie takich czynności (art. 23 ust. 5 uoin).

⁷Szczegółowe wskazówki dotyczące jego treści zapisano w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań pełnomocników ochrony w zakresie ochrony informacji niejawnych w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych (DzU nr 252, poz. 1519).

⁸Szczegółowe zasady bezpieczeństwa systemów opisano w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie podstawowych wymagań bezpieczeństwa teleinformatycznego (DzU nr 159, poz. 948). Ponadto organizację systemów łączności rządowej opisano w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania działalności telekomunikacyjnej w Sieci Łączności Rządowej (DzU nr 177, poz. 1192).

⁹Patrz § 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie oznaczania materiałów i umieszczania na nich klauzul tajności (DzU nr 288, poz. 1692).

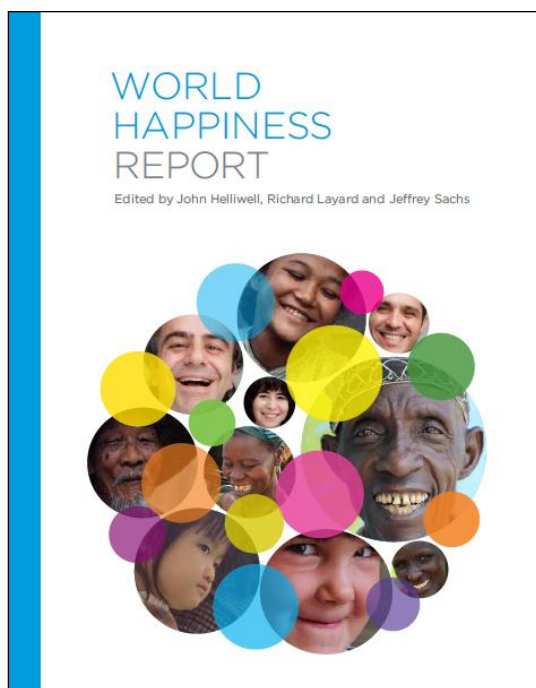
□



Szczęście obywateli jako nowa kategoria ekonomii?

Dobre rządzenie i miejsce pracy w badaniach ONZ

Na zlecenie Organizacji Narodów Zjednoczonych (United Nations – UN) trzech naukowców **John Helliwell¹**, **Richard Layard²** i **Jeffrey D. Sachs³** opracowało pierwszy na świecie raport nt. szczęścia (*World Happiness Report*). Raport został przygotowany na konferencję ONZ nt. „Szczęście i dobre samopoczucie – definiowanie nowego paradygmatu ekonomicznego” (*Happiness and Well-being: Defining a New Economic Paradigm*), zorganizowaną w kwietniu br. w Nowym Jorku w Stanach Zjednoczonych. Podkreśla światową potrzebę zwrócenia większej uwagi na szczęście ludzi/obywateli jako warunku prowadzenia skutecznej polityki rządu czy – w mniejszym wymiarze – efektywnego zarządzania organizacją.



Ze 156 krajów objętych badaniem ONZ (przy zastosowaniu drabiny Cantrila⁴) w rankingu przodują państwa skandynawskie: Dania, Norwegia i Finlandia, ocenione jako najszczęśliwsze kraje świata. Średnia ocena poczucia szczęśliwości Skandynawów wyniosła 7,6 w 10-stopniowej skali. I choć najbardziej nieszczęśliwymi okazali się być mieszkańcy krajów najuboższych, takich jak Republika Środkowej Afryki, Benin i Togo (ze średnią oceną poczucia szczęśliwości na poziomie 3,4), to Autorzy raportu podkreślają, że nie bogactwo decyduje o poczuciu szczęśliwości. Znacznie istotniejsze od ważnego jednak dobrobytu są takie czynniki, jak: wolność polityczna i osobista, brak korupcji, silne więzi społeczne, a z punktu widzenia jednostki – zdrowie psychiczne i fizyczne, bliska osoba, na którą można liczyć, stabilizacja rodzinna i zawodowa.

Polska znalazła się dopiero na 53. miejscu, daleko m.in. za takimi krajami, jak Turkmenistan z dużo niższym w porównaniu do naszego kraju PKB *per capita* czy pogrążona w kryzysie gospodarczym Grecja.

Raport składa się z dwóch części. Pierwsza część rozpoczyna się analizą stosowanych na świecie metod pomiaru dobrego samopoczucia, które mogą dostarczyć wiążących informacji na temat poczucia szczęśliwości respondentów. Pierwsza część raportu to również próba analizy przyczyn i barier dobrego samopoczucia. Na uwagę zasługuje czwarty rozdział, w całości poświęcony możliwemu powiązaniu wyników przeprowadzonego badania z polityką kierowania organizacją czy – szerzej – polityką państwa.

Bezrobocie unieszczęśliwia, powoduje uczucie porównywalne do utraty bliskiej osoby czy separacji w małżeństwie.

Niektóre wnioski, przedstawione w pierwszej części raportu, nie powinny zaskakiwać. Stabilne życie rodzinne i trwałe małżeństwa są ważne dla poczucia szczęśliwości, podobnie dobre zachowywanie się uszczęśliwia ludzi. Jednak wiele konkluzji zawartych w raporcie może i powinno budzić zainteresowanie, również w debacie publicznej. Jedną z nich dotyczy znaczenia pracy zawodowej (poczucia „bycia potrzebnym” i możliwości „przyczyniania się” do realizacji określonych działań), jej wpływu na samopoczucie pracowników oraz zależności pomiędzy dobrym samopoczuciem pracowników a efektywnością zatrudniającej ich organizacji. Poziom zadowolenia z życia gwałtownie spada wraz z utratą pracy i pozostaje na niskim poziomie aż do ponownego zatrudnienia. Utrata pracy, bycie bezrobotnym, powoduje uczucie nieszczęścia, porównywalne do utraty bliskiej osoby czy separacji w małżeństwie. A głównym powodem złego samopoczucia najczęściej nie jest utrata regularnych dochodów, ale utrata tzw. niepieniężnych korzyści wynikających z pracy (*non-pecuniary benefits of work*), w tym statusu społecznego, relacji ze współpracownikami, poczucia własnej wartości. Wysokie bezrobocie wpływa bardzo negatywnie nie tylko na tych, którzy tę pracę utracili i ich rodziny, ale także na zatrudnionych, których poczucie bezpieczeństwa jest w ten sposób zachwiane. Autorzy raportu sugerują, że lepszym rozwiązaniem jest podjęcie jakiegokolwiek, nawet „gorszej” pracy, aniżeli pozostawanie bez zatrudnienia. W większości przypadków nawet „gorsza” praca wiąże się z wyższym zadowoleniem z życia osób ją wykonujących w po-

równaniu z osobami bezrobotnymi. Zatem, jak podkreślają Autorzy raportu, wysoki poziom bezrobocia jest największym „ciosem” dla społeczeństwa, zmniejsza poczucie szczęśliwości zarówno tych zwalnianych, jak i tych nadal zatrudnionych. Tak więc w społeczeństwach, w których poziom bezrobocia jest wysoki, aktywna polityka rynku pracy powinna być bezwarunkowym priorytetem.

Nie można jednak pominąć faktu, że jakość pracy, gdy już tę pracę mamy, w sposób kluczowy wpływa na satysfakcję z wykonywanego zawodu. I wbrew pozorom nie mówimy wyłącznie o wysokim wynagrodzeniu i elastycznym czasie pracy, umożliwiającym dogodne łączenie życia zawodowego i osobistego. Spośród ośmiu elementów charakteryzujących pracę, takich jak: wysokie dochody, elastyczny czas pracy, możliwości awansu, bezpieczeństwo pracy, niezależność, wykonywanie interesującej pracy, możliwość pomocy innym i użyteczność dla społeczeństwa, zaledwie 20 proc. respondentów badania ONZ wskazało trzy pierwsze jako te, które w największym stopniu wpływają na poziom satysfakcji z pracy. Bezpieczeństwo zatrudnienia zostało wskazane przez 60 proc. respondentów (!), a wykonywanie interesującej pracy i niezależność/autonomia odpowiednio przez 50 proc. i 30 proc. respondentów. Zatem wyniki przeprowadzonego badania w pewnym stopniu podważają niektóre dotychczas istniejące teorie motywacji, jak dwuczynnikowa teoria Herzberga, która nie traktuje bezpieczeństwa zatrudnienia jako motywatora i źródła satysfakcji, a jedynie jako czynnik niezbędny do tego, aby pracownik nie był niezadowolony z wykonywanej pracy. Znaczenie niezależności w pracy potwierdza badanie samozatrudniających się. Jak się okazało, satysfakcja z pracy osób pracujących na własny rachunek jest wyższa aniżeli zatrudnionych w firmie/urzędzie, i to mimo faktu, iż pozostałe aspekty pracy są zazwyczaj mniej atrakcyjne (jak godziny pracy, bezpieczeństwo zatrudnienia czy wysokość dochodów).

Na poziom satysfakcji z pracy znacznie bardziej wpływają bezpieczeństwo zatrudnienia i dobre relacje ze współpracownikami aniżeli wysokie wynagrodzenie i dogodne godziny pracy.

Czynnikiem w istotny sposób negatywnie oddziałującym na poczucie szczęśliwości pracownika jest bliska obecność bezpośredniego przełożonego (*line manager*). Zatem można tutaj śmiało wnioskować, że wielu przełożonych wcale nie motywuje swoich pracowników bądź motywuje ich w sposób wysoce nieskuteczny, polegając zbyt na rutynowych zachętach i na sile poleceń służbowych. Natomiast nie jest zaskoczeniem, że satysfakcja pracowników z wykonywanej pracy zdecydowanie przekłada się na produktywność organizacji – jest mało prawdopodobne, że usatysfakcjonowani pracownicy będą przyczyniać się do zmniejszenia

efektywności firmy poprzez większą absencję czy choćby mniej wydajną pracę. Człowiek szczęśliwy, zadowolony ze swojej pracy chętnie do niej przychodzi, a swoje obowiązki wykonuje z przyjemnością i zaangażowaniem. Zatem, jak banalnie by to zabrzmiało, szczęście w pracy naprawdę ma znaczenie, zwłaszcza wtedy, gdy wynika z właściwego zarządzania organizacją. Dobry menedżer inspirowanie swoich pracowników poprzez wyjaśnienie celu wykonywanej pracy, zapewnienie odpowiedniej autonomii w zakresie realizacji zadania, wspieranie, docenianie i – co jest również niezwykle istotne – przekazywanie informacji zwrotnej (*feedback*). Według naukowców wskazówką do usprawnienia i ulepszenia jakości pracy jest rozwijanie wewnętrznej motywacji pracowników, a przywiązywanie nieco mniejszej wagi do motywacji zewnętrznej (jak płaca uzależniona od wyników pracy). W raporcie tym uwzględniono również wpływ przejścia na emeryturę na poziom poczucia szczęśliwości, który w zaskakujący sposób okazał się uzależniony od poziomu wykształcenia. Dobre samopoczucie osób lepiej wykształconych wzrasta wraz z przejściem na emeryturę. Sytuacja wygląda dokładnie odwrotnie w przypadku osób gorzej wykształconych – tu przejście na emeryturę skutkuje znacznym spadkiem dobrego samopoczucia. Zatem można założyć, że poziom edukacji ma wpływ nie tylko na możliwość wykonywania satysfakcjonującej pracy, ale również na dobre samopoczucie po przejściu na emeryturę.

Indeks GNH.



Źródło: opracowanie własne za *World Happiness Report*, <http://www.earth.columbia.edu>.

Druga część raportu poświęcona jest analizom trzech przykładów. Tu szczegółowo zostały opisane metoda mierzenia poziomu szczęśliwości w Królestwie Butanu i Wielkiej Brytanii oraz opracowywane przez OECD wytyczne do mierzenia dobrego samopoczucia, czyli planowane działania ukierunkowane na promowanie standardowych metod zbierania danych w tym zakresie.

W tym miejscu uwagę przykuwa zwłaszcza pierwszy z cytowanych przykładów. W 1972 r. Czwarty Król Butanu ogłosił, że szczęście i dobre samopoczucie są ważniejsze od produktu krajowego brutto, i od tamtego czasu Królestwo Butanu planuje swoją politykę i rozwój właśnie pod kątem Gross National Happiness (GNH). Indeks GNH jest określony przez 9 obszarów. Trzy pierwsze, związane z rozwojem ludzkim, to: *standardy życia, zdrowie i edukacja*. Kolejne trzy obszary to: *wykorzystywanie czasu, dobre rządzenie oraz różnorodność ekologiczna i rezyliencja*. Ostatnie trzy, ocenione jako najbardziej innowacyjne, to: *dobre* (z psychologicznego punktu widzenia) *samopoczucie, aktywność wspólnotowa oraz różnorodność kulturowa i rezyliencja*. Każdy obszar identyfikowany jest poprzez analizę od 2 do 4 wskaźników. Łącznie jest ich 33. W oparciu o te wskaźniki, w 2010 r. Centrum Studiów w Butanie przeprowadziło badanie poziomu szczęśliwości w tym kraju. Łącznie przebadano reprezentatywną grupę ponad 7 000 osób (wg Banku Światowego w 2010 r. Butan zamieszkiwało 726 tys. mieszkańców). Zgodnie z wynikami przeprowadzonego badania 41 proc. mieszkańców Butanu uznano za szczęśliwych, a pozostałe 59 proc. za zadowolonych średnio z 57 proc. badanych obszarów. I choć GNH różni się od pojmowania szczęśliwości chociażby w krajach europejskich (m.in. szczęście w znaczeniu GNH ma charakter wielowymiarowy – nie skupia się na subiektywnym poczuciu szczęścia, zakłada harmonię z naturą i troskę o innych), warto poświęcić chwilę uwagi choćby na jeden z obszarów GNH, tj. *dobre rządzenie*.

W ramach przedmiotowego obszaru wyróżniono 4 wskaźniki mające kluczowe znaczenie z punktu widzenia efektywnego i wydajnego rządzenia. Pierwszy to uczestnictwo/zaangażowanie polityczne, rozumiane jako możliwości głosowania w kolejnych wyborach oraz częstotliwość uczestnictwa w spotkaniach wspólnoty/gmin. W badaniu przeprowadzonym w 2010 r. aż 92 proc. respondentów wyraziło gotowość wzięcia udziału w najbliższych wyborach powszechnych, a 60,2 proc. potwierdziło uczestnictwo przynajmniej w jednym spotkaniu.

Kolejny wskaźnik w ramach domeny *dobre rządzenie* to wolność polityczna, służący ocenie przestrzegania praw człowieka w kraju przez obywateli Butanu. Respondenci zostali poproszeni o odniesienie się do siedmiu pytań badających ich indywidualne odczucie co do przestrzegania w tym kraju wolności słowa i opinii, prawa do głosowania, prawa do członkostwa w dowolnie wybranej przez siebie partii politycznej, prawa do zakładania stowarzyszeń i uczestniczenia w nich, prawa do równego dostępu do pracy w służbie publicznej, prawa do równej płacy za równą pracę, braku dyskryminacji ze względu na płeć, rasę itp. W tym badaniu, zrealizowanym w 2010 r., 61,7 proc. respondentów na wszystkie pytania udzieliło odpowiedzi twierdzącej.

Trzeci wskaźnik – dostępność usług publicznych – pozwala ocenić dystans dzielący respondenta od

najbliższego zakładu opieki zdrowotnej, metodę usuwania odpadków, dostęp do elektryczności, a także dostęp do wody bieżącej i jakość tej wody, na poziomie dobrym lub bardzo dobrym. Ocena wszystkich podwskaźników jako satysfakcjonujących jest warunkiem pozytywnej oceny całego indeksu dostępności do usług publicznych. W omawianym badaniu 41 proc. respondentów spełniło ten warunek.

I ostatni wskaźnik domeny *dobre rządzenie* – praca rządu. Wskaźnik odnosi się do subiektywnej oceny przez respondentów efektywności rządu w 7 różnych obszarach: *zatrudnienie, równość, edukacja, zdrowie, antykorupcja, środowisko i kultura*, w skali 5-stopniowej. Jest to swoisty test rządu – respondent jest proszony o ocenę jego pracy w ciągu ostatnich 12 miesięcy. Na 35 możliwych punktów zaznaczenie w sumie co najmniej 28 dawało podstawę do zakwalifikowania tego wskaźnika jako zadowolającego dla respondenta. Próg został osiągnięty przez 78,8 proc. uczestników badania. Poziom szczęśliwości/zadowolenia mieszkańców Butanu, gdzie pierwszoplanowym celem rządu jest elektryfikacja całego kraju, a PKB *per capita* w 2011 r. wyniósł nieco ponad 2 100 USD, jest więc naprawdę imponujący. Zatem na pytanie postawione w raporcie – „Czy szczęście jest wystarczająco poważną kwestią, by można potraktować je poważnie?“, tzn. mierzyć poziom szczęśliwości, wyciągać wnioski z wyników takich badań i uzależniać od nich kierunek działań politycznych kraju czy choćby sposób zarządzania organizacją, po lekturze raportu nt. szczęśliwości, za jego Autorami, z pełnym przekonaniem można udzielić odpowiedzi twierdzącej.

Na koniec warto jeszcze raz wrócić do wyników badania poziomu szczęśliwości, opublikowanych w raporcie ONZ, i próby odpowiedzi na pytanie, dlaczego właśnie Skandynawowie przodują w tym rankingu. Kryzys gospodarczy nie ominął przecież i tej części świata. Okazuje się, że wysokie podatki, podniesienie wieku emerytalnego⁵, obniżenie zasiłków chorobowych nie kolidują z dobrym samopoczuciem. Niemal dokładnie rok temu Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Co-operation and Development – OECD) opublikowała kolejną, szóstą już, edycję raportu „Society at a Glance 2011 – OECD social indicators”⁶. We wspomnianym raporcie, prezentującym szeroki wachlarz wskaźników z zakresu polityki społecznej, takich jak m.in.: bezrobocie ubóstwo, nierówności społeczne, wydatki na opiekę medyczną, wydatki na edukację itp., uwzględniono również wskaźniki z zakresu kohezji społecznej, w tym zaufanie do instytucji państwa i postrzeganie korupcji jako niewielkiego zagrożenia dla kraju. W obu przypadkach państwa skandynawskie znajdują się w czołówce krajów OECD. Podobnie jeśli chodzi o zaufanie do innych obywateli, również uwzględnione w przedmiotowym raporcie, ponownie prym wiodą Dania, Norwegia i Finlandia, a więc te kraje, które w roku bieżącym zostały uznane za najszczęśliwsze na świecie. Zatem zaufanie do państwa, które dba o obywatela, czyli efektywna

polityka socjalna, ale również zaufanie do drugiego człowieka, transparentość instytucji publicznych, a dzięki temu znikoma korupcja, to w dużej mierze klucz do sukcesu.

Przypisy

¹John Helliwell – doktor ekonomii, kieruje (we współpracy z Georgem Akerlofem) programem CIFAR nt. "Social Interactions, Identity and Well-Being" na University of British Columbia w Kanadzie. Źródło: <http://www.cifar.ca>.

²Richard Layard – emerytowany profesor ekonomii, dyrektor Well-being Programme, Centre of Economic Performance przy London School of Economics. Źródło: <http://cep.lse.ac.uk>.

³Jeffrey David Sachs – profesor ekonomii, dyrektor Instytutu Ziemi (The Earth Institute) Columbia University w Nowym Jorku, specjalny doradca Sekretarza Generalnego ONZ Ban Ki-moona, a wcześniej także Kofi Annana, do spraw Milenijnych Celów Rozwoju. Źródło: <http://www.earth.columbia.edu>.

⁴Ang.: the Cantril Self-Anchoring Striving Scale (Cantril, 1965) to prosta technika badawcza, opracowana przez dr. Hadleya Cantrila, badacza społecznego, zgonie z którą ankietowany określa swoją satysfakcję z życia w oparciu o 10-stopniową skalę, gdzie 0 oznacza najniższy „szczebel drabiny”, czyli najgorszy możliwy poziom życia, a 10 najwyższy szczebel, czyli najlepszy możliwy poziom życia.

⁵Wiek emerytalny w Danii wynosi 65 lat dla kobiet i mężczyzn. Obecny rząd planuje reformę socjalną, zgodnie z którą wiek przechodzenia na emeryturę ma zostać wydłużony do 67 lat, a możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę ma ulec likwidacji. Dodatkowo, zgodnie z projektem reformy, wiek emerytalny ma rosnać razem ze statystyczną długością życia w tym kraju, co oznacza, że dzisiejsi 30-latkowie mogą przejść na emeryturę w wieku 70, a nawet 74 lat.

⁶Źródło: <http://www.oecd.org/>.

Opr. Katarzyna Dudzik

Radca Szefa KPRM
Wydział Współpracy Międzynarodowej
Departament Służby Cywilnej KPRM



Destrukcyjne strony charyzmatycznego przywództwa

Dr hab. inż. Agata Stachowicz-Stanusch
profesor nadzwyczajny na Politechnice Śląskiej

Większość badań nad przywództwem skupia się jedynie na jego pozytywnych aspektach, kiedy to liderzy są źródłem dobra, a ich starania przynoszą pozytywne wyniki organizacji i jej uczestnikom. Co się jednak dzieje, gdy liderzy zawodzą, nadużywają władzy lub zbaczą z właściwego toru? Charyzmatyczni liderzy niekoniecznie przynoszą korzyści zespołowi, któremu przewodzą, a ich wizja i wartości mogą być po prostu niewłaściwe, a wręcz szkodliwe. W niniejszym artykule przedstawiono: (a) definicję destrukcyjnego przywództwa, (b) teorie dotyczące charyzmatycznego przywództwa, a także (c) studium przypadku destrukcyjnego przywództwa na przykładzie Enronu.

Słowa kluczowe: charyzmatyczne przywództwo (*charismatic leadership*), charyzmatyczny lider (*charismatic leader*), destrukcyjne przywództwo (*destructive leadership*)

Destrukcyjne przywództwo

Przywództwo było, jest i zawsze będzie przedmiotem intensywnych badań. Dowodem na powyższe stwierdzenie niech będzie wynik niedawno przeprowadzonego wyszukiwania książek dotyczących przywództwa w bazie danych portalu Amazon. Rezultat takiego poszukiwania opiewa na ponad 68 tys. książek. Z pewnością czymś powszechnym jest chęć dowiedzenia się, co jest źródłem sukcesów lidera. Szczególnie w świecie biznesu menedżerowie chcą być lepszymi liderami – chcą być kimś, kto posiada wyraźną wizję, strategiczne pomysły i talent do motywowania, które przynoszą sukces przedsiębiorstwu, a także im samym [McFarlin, Sweeney, 2010]. Większość naukowych badań nad liderami i procesem przywództwa skupiała się jednak na pozytywnych, romantycznych koncepcjach zachowań liderów (np. na przywództwie transformacyjnym, etycznym i charyzmatycznym) [Bardes, Piccolo, 2010] oraz na sposobie, w jaki zachowania takie pozytywnie wpływają na zwolenników przywódcy (np. w zakresie ich własnej skuteczności [Shamir, House, Arthur, 1993]) oraz na całe organizacje (np. w zakresie siły oddziaływania grupy [Sosik, Avolio, Kahai, 1997]).

Przeprowadzono już tysiące badań dotyczących interakcji pomiędzy przełożonymi a podwładnymi oraz zgłębiających skutki różnych pozytywnych i społecznie akceptowalnych zachowań przywódców [Bass, 1990; Yukl, 1998]. W obecnych badaniach nad przywództwem lider często utożsamiany jest

z liderem dobrym i sprawnie działającym [Kellerman, 2004]. Przykłady takiego stanowiska znaleźć można we wszystkich podręcznikach, które ignorują kwestię potencjalnych niepoprawnych lub niepożądanych zachowań wśród liderów [Einarsen, Skogstad, Aasland, 2010]. Tepper [2007] donosi, że na temat ciemnych stron przywództwa napisano zaledwie ok. 20 artykułów [Grandy, Starratt, 2010]. Na ironię zakrawa fakt, iż w opinii wielu pracowników ich przełożeni robią wszystko inne, tylko nie przewodzą [McFarlin, Sweeney, 2010]. W wyniku niedawnych skandali biznesowych i kryzysu gospodarczego oczom ogółu ujawnili się liderzy przejawiający zachowania umożliwiające im samym bogacenie się, podczas gdy ich przedsiębiorstwa stały na krawędzi bankructwa [van Gils, van Quaquebeke, van Knippenberg, 2010]. To wyjaśnia, dlaczego tylu pracowników deklaruje, że miało kiedyś „złego” szefa [McFarlin, Sweeney, 2010].

W badaniach nad przywództwem pojawił się ostatnio nowy trend: opisywane są mianowicie zachowania liderów, które są mroczne i jawnie destrukcyjne zarówno dla osiągnięć osobistych, jak i dla pozytywnego funkcjonowania grupy [Bardes, Piccolo, 2010]. Takie schematy destrukcyjnych zachowań opisuje się za pomocą wielu różnych terminów, takich jak np. nadużycia kierownicze (*abusive supervision*) [Tepper, 2000], drobna tyrania (*petty tyranny*) [Ashforth, 1994, 1997], agresja przełożonego (*supervisor aggression*), złe przywództwo (*bad leadership*) [Kellerman, 2004], gnębienie przez lidera (*leader bullying*) [Ferris, Zinko, Brouer, Buckley, Harvey, 2007], gnębienie w miejscu pracy (*workplace bullying*) [Hoel, Cooper, 2001], toksyczne przywództwo (*toxic leadership*) [Lipman-Bluman, 2005] oraz destrukcyjne przywództwo (*destructive leadership*) [Einarsen, Aasland, Skogstad, 2007]. Wybrane definicje rozmaitych terminów stosowanych w celu opisu destrukcyjnych zachowań liderów w istniejącej literaturze przedstawiono w tabeli 1.

Objasniając nieetyczne i destrukcyjne zachowania liderów, badacze skupiali się dotychczas głównie na cechach [Chandler, Fields, 2010]: (a) liderów [Benson, Hogan 2008; Dotlich, Cairo, 2003; Kellerman, 2004; Kets de Vries, 1993, 2006], (b) zwolenników liderów [Lord, Brown, 2004; Offerman, 2004] oraz na (c) zależności pomiędzy cechami liderów, ich zwolenników i środowiska [Padilla i in., 2007; Popper, 2001; Rhode, 2006; Vardi, Weitz, 2004].

Tabela 1. Terminy i definicje destrukcyjnych zachowań liderów.

Konstrukt	Definicja	Autor(zy)
Nadużycia kierownicze	„Postrzeganie przez podwładnych stopnia, w jakim przełożeni angażują się w długotrwałe przejawianie agresywnych zachowań werbalnych i niewerbalnych, bez kontaktu fizycznego.”	Tepper, 2000, s. 178
Złe przywództwo	Rzeczywiste (np. niezdolność do wywołania pożądanej zmiany) i nieetyczne (polegające np. na działaniu we własnym interesie i niezdolności do rozróżniania między dobrem a złem) działania menedżera lub innej osoby na stanowisku, z którym wiąże się formalna lub nieformalna władza.	Kellerman, 2004
Destrukcyjne przywództwo	„Systematyczne i powtarzające się zachowanie lidera, przełożonego lub menedżera, które narusza prawowity interes organizacji po-przez podkopywanie i (lub) sabotowanie jej celów, zadań, zasobów i skuteczności, bądź motywacji, dobrego samopoczucia i satysfakcji z pracy podwładnych.”	Einarsen i in., 2007, s. 208
Narcystyczne przywództwo	Osoby posiadające formalną i nieformalną władzę, pochłonięte dowodzeniem swoich kompetencji, władzy, atrakcyjności, statusu, prestiżu i wyższości. Może ono mieć charakter reaktywny, konstruktywny bądź wiązać się z samooszukiwaniem.	Kets de Vries, 2004; Kets de Vries, Miller, 1985
Drobna tyrania	Korzystanie przez menedżerów z władzy w sposób oparty na ucisku, kapryśny i mściwy.	Ashforth, 1994, 1997
Agresja przełożonego	Zachowanie przełożonego, „które ma na celu fizyczne lub psychiczne krzywdzenie pracownika lub pracowników w kontekście powiązanim z pracą”.	Schat, Desmarais, Kelloway, 2006 [w:] Tepper, 2007, s. 264
Toksyczne przywództwo	„Liderzy, którzy angażują się w liczne destrukcyjne zachowania i wykazują pewne cechy osobowości dysfunkcyjnej”. Działania takich osób mogą być umyślne lub nie, ale tak czy inaczej prowadzą do poważnych i trwałych szkód dla podwładnych i organizacji.	Lipman-Bluman, 2005, s. 18

Źródło: Grandy, Starratt, 2010, s. 179–180.

Ciemna strona charyzmy

Różne sposoby postrzegania charyzmatycznego przywództwa rozwijały się już od czasów starożytnej Grecji [Conger, Kanungo, Menon, Mathur, 1997; Paul, Costley, Howell, Dorfman, 2002]. Dokonana przez Maksa Webera [1947] konceptualizacja charyzmatycznego lidera jako siły sprawczej zmian i innowacji skierowała naszą uwagę ku badaniu wpływu przywódców na społeczeństwo w ogóle, a w szczególności na biznes [Middleton, 2005]. Dla Webera, charyzma jest formą władzy o charakterze typu idealnego (tj. abstrakcyjną), opierającą się na „oddaniu szczególnej i wyjątkowej świętości, boha-

terstwu lub wzorcowemu charakterowi jakiejś osoby, a także normatywnym schematom lub porządkowi, jaki ona ujawnia lub zarządza” [1947, s. 328]. Teoria charyzmatycznego przywództwa [Conger, Kanungo, 1987, 1998; House, 1977; House, Aditya, 1997; House, Spangler, Woycke, 1991; Klein, House, 1995; Shamir, 1995; Shamir, Zakay, Breinin, Popper, 1998; Waldman i Yammarino, 1999] modyfikuje podejście Webera, skupiając się na charyzmie [Fanelli, Misangyi, 2006] jako „relacji pomiędzy osobą (liderem) a jednym lub większą liczbą zwolenników, w oparciu o zachowania lidera połączone z przypisywaniem mu korzystnych cech przez zwolenników” [Waldman i in., 2001, s. 135].

W tabeli 2 przedstawiono definicje charyzmatycznego przywództwa i zachowań liderów określanych jako charyzmatycznych.

W ostatnim dwudziestolecu zebrano dowody na to, że charyzmatyczne przywództwo stanowi wpływowy rodzaj przywództwa związany [Kark, van Dijk, 2007] z wysokim poziomem indywidualnych i organizacyjnych wyników [np. Dvir, Eden, Avolio, Shamir, 2002; Lowe, Kroeck, Sivasubramaniam, 1996].

Literatura akademicka dostrzega znaczenie strategicznych liderów, a w szczególności dyrektorów zarządzających, jako czynników decydujących o wynikach organizacji [Finkelstein, Hambrick, 1996; Hambrick, 1989; Bass, 1985; Howell, Frost, 1989; Koene, Vogelaar, Soeters, 2002]. Kilku autorów zauważyło jednak, że charyzmatyczne przywództwo może mieć negatywny wpływ na wyniki organizacji ze względu na częste powiązanie charyzmy z dysfunkcyjnym narcyzmem [Conger, Kanungo, 1998; Maccoby, 2000; Sankowsky, 1995]. W podobny sposób Tosi, Misangyi, Fanelli, Waldman, i Yammarino [2004] nie stwierdzili bezpośredniego związku pomiędzy charyzmą dyrektorów zarządzających a wynikami organizacji [Agle, Nagarajan, Sonnefeld, Srinivasan, 2006]. Większość charyzmatycznych liderów postrzega się jednak jako bohaterów zarządzania [Howell, Avolio, 1992]. Charyzmatycznych liderów uznaje się za liderów skutecznych: tych, którzy są w stanie inspirować swoich zwolenników do osiągania nadzwyczajnych wyników, a także budować ich zaufanie, wiarę i ufność w stosunku do lidera [Bass, 1985; Bennis, Nanus, 1985; Kouzes, Posner 1987].

Zgodnie z opinią teoretyków przywództwa, inspirujący liderzy są w stanie wywierać tak duży wpływ na swoich zwolenników i organizacje głównie ze względu na zdolności do przekazywania wizji [np. Conger, Kanungo, Shamir i in., 1993]. Od typu wizji, jaką przedstawiają liderzy, zależy jednak ich różnicowana zdolność do motywowania zwolenników i nawiązywania z nimi kontaktu [Waldman, Bathazard, Peterson, 2011]. Ujmując to bardziej szczegółowo, poglądy i wizje charyzmatycznych liderów nie zawsze będą korzystne dla zespołów, którym przewodzą [por. House, Howell, 1992; patrz np. Bass, Steidlmeier, 1999]. Wizje mogą być też raczej radykalne lub nieracjonalne, powodować polaryzację opinii, albo po prostu stanowić złe pomysły [np. Bever, 1999]. Wizje mogą ponadto nie zawsze pasować do osobowości poszczególnych członków zespołu [np. De Hoogh, DenHartog, 2009]. Charyzmatyczni liderzy mogą zatem niekoniecznie być liderami skutecznymi [Greer, Horman, De Hoogh, DenHartog, 2010]. Powinniśmy również pamiętać, że charyzma jest moralnie obojętna.

Charyzmatyczni liderzy mogą mieć różne standardy etyczne. Mianem charyzmatycznych określano bardzo różnych liderów politycznych (Adolf Hitler, Benito Mussolini, Franklin Delano Roosevelt), przywódców religijnych (Jezus Chrystus, Jim Jones), działaczy ruchów społecznych (Mahatma Gandhi, Martin Luther King, Jr., Malcolm X) i liderów w biznesie (Lee Iacocca, Jeffrey Skilling, Dennis Kozlowski). Wykaz ten podkreśla neutralny wydźwięk terminu „charyzma”: nie czyni się rozróżnienia na dobre i złe bądź moralne i niemoralne przywództwo charyzmatyczne [Howell, Avolio, 1992]. Charyzma może doprowadzić do ślepego fanatyzmu w służbie megalomanów i niebezpiecznych wartości, bądź też do heroicznego poświęcenia siebie w słusznej sprawie [Howell, 1988]. Charyzma w przywództwie często wiązana jest z postacią bohatera. Istnieją jednak dwa typy bohatera: pozytywny i negatywny. DeCelles i Pfarrer [2004] omawiają konsekwencje „ciemnej strony” charyzmatycznego przywództwa, która cechuje negatywnego bohatera. Mówią oni o koncepcji charyzmatycznego lidera, który jest zarazem łajdakiem, czyli prawdziwym „czarnym charakterem”.

Najlepszym przykładem tego rodzaju charyzmatycznego przywództwa jest J. Skilling. Opierając się na słowach Sherron Watkins (byłej wiceprezes ds. rozwoju korporacji w Enronie), możemy przypuszczać, że przywództwo Skillinga było jednym z powodów, dla których firmę ogarnęła korupcja w tak dużym stopniu. Zgodnie z jej opinią, Skilling „(...) był charyzmatyczny i budził postrach. Miał moc hipnotyzowania i przekonywania. Był cwany i był w stanie sprzedać wszystko. Jeśli zamierzało się zadać mu kilka pytań, próbował człowieka onieśmielić i wywołać w nim poczucie, że jest niedostatecznie inteligentny, żeby zrozumieć istotę sprawy (...) Jeden wniosek, który z tego wszystkiego wyciągnęłam, to ten, że indywidualne przywództwo znaczy więcej, niż kiedykolwiek bym pomyślała. Myślę, że bez Skillinga w Enronie nie stałoby się to, co się stało. Za to nawet jeśli pozostawilibyśmy w firmie Skillinga, Rich Kinder, były dyrektor operacyjny Enrona, nigdy by nie odszedł, całego oszustwa najprawdopodobniej by nie było. Kinder był niesamowitym dyrektorem operacyjnym, który jednak nie posiadał żadnej charyzmy. Był niezwykle bystry. Wiedział, jakie pytania zadać, żeby obnażyć potencjalne nieprawidłowości. (...) Jest osobą etyczną. Myślę, że nie pozwoliłby Fastowowi na to, co ten zrobił. Nawet jednak zakładając obecność Fastowa, gdyby Skillinga nigdy nie było wśród nas, myślę, że to wszystko nie miałoby miejsca. W mojej opinii, to przywództwo Skillinga miało kluczowe znaczenie, a cały bałagan prawdopodobnie był wynikiem jego sposobu przywództwa” [Beenen, Pinto, 2009, s. 279].

Tabela 2. Wybrane definicje i opisy charyzmatycznego lidera i charyzmatycznego przywództwa.

Lp.	Definicja	Autor/Autorzy
1	Charyzmatyczni liderzy są wyjątkowi ze względu na zdolność do korzystania z retoryki, aby przekonywać innych i na nich wpływać.	Bass, 1985
2	<p>Charyzmatyczni liderzy różnią się od liderów przyzwalających i bezpośrednich sposobem, w jaki korzystają z osobistej władzy – wyraźnie przejawia się ona w ich idealizowanej i elitarnej wizji, przedsiębiorczym popieraniu radykalnych zmian oraz głębokiej wiedzy i kompetencjach. Każda z poniższych właściwości posiada składniki kognitywne i behawioralne:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ krytyczna ocena kontekstu i umiejętności znajdowania problemów; ▪ umiejętności w zakresie wyobrażania sobie celów i planowania taktycznego; ▪ umiejętności komunikacyjne (dostarczania znaczenia oraz inspiracji); ▪ wzorcowe zachowanie oraz umiejętności w zakresie zarządzania; ▪ umiejętności w zakresie upodmiotawiania (ciągle wzmacnianie u podwładnych poczucia skuteczności). 	Conger, Kanungo (1987)
3	<p>Charyzmatyczni liderzy używają zarządzania wrażeniem lub budowy wizerunku, aby czynnie kształtować i wzmacniać swój wizerunek osoby pewnej siebie, kompetentnej i posiadającej władzę.</p> <p>Przymioty charyzmatycznego lidera:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ etap 1: duża potrzeba wrażliwości na środowisko, aby zmieniać istniejący stan rzeczy; zasadniczo sprzeciwia się istniejącemu porządkowi i dąży do jego zmiany; ▪ etap 2: idealistyczna wizja, która w dużym stopniu odbiega od istniejącej sytuacji; wspólna perspektywa oraz idealistyczna wizja czynią taką osobę lubianą oraz godną naśladowania i taką, z którą warto się utożsamiać; ▪ etap 3: niekonwencjonalne lub sprzeczne z normami zachowania. <p>Żarliwe wspieranie, ponoszenie dużego osobistego ryzyka i kosztu; ekspert w korzystaniu z niekonwencjonalnych środków, aby wykroczyć poza istniejący porządek.</p> <p>Wpływanie na strategię: osobista władza (oparta na sile eksperta, szacunku oraz podziwie dla wyjątkowego bohatera).</p> <p>Charyzmatyczny lider gromadzi zwolenników dzięki osobowości i urokowi, bardziej niż poprzez jakąkolwiek formę zewnętrznej władzy lub autorytetu.</p> <p>Charyzmatyczni liderzy zwracają dużo uwagi na przeszukiwanie i odczytywanie swojego środowiska i dobrze wychwytyją nastroje i obawy poszczególnych osób, jak i większych grup. Następnie doskonalą swoje działania i słowa, aby dopasować je do sytuacji.</p> <p>Charyzmatyczni liderzy wykorzystują cały szereg metod, aby zarządzać swoim wizerunkiem, a jeżeli ich charyzma nie jest wrodzona, mogą wytrwale ćwiczyć, aby rozwinąć umiejętności.</p>	Conger, Kanungo, 1998
4	<p>Charyzmatyczni liderzy angażują obraz samych siebie, jaki mają zwolennicy, w misję, którą wyraża lider.</p> <p>Wartości związane z charyzmatycznym przywództwem niosą z sobą odrzucenie istniejącego stanu rzeczy i oparcie się na niekonwencjonalnych rozwiązaniach istniejących problemów społecznych. Wartości te przeciwstawiają się dominującym i przyjętym w społeczeństwie wartościom kulturowym, jakie reprezentuje konwencjonalne przywództwo.</p>	Fiol, Harris, House, 1999

5	Najważniejszą rolą charyzmatycznego lidera jest wyraźne określenie celów ideologicznych dla zwolenników.	House, 1977
6	Charyzmatyczne przywództwo zależy od postrzegania przez zwolenników.	Howell, 1988
7	<p>Zwolennicy widzą w charyzmatycznym liderze jedną z lub więcej poniższych cech:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ wszechwładza (archetyp rodzica); lider będzie nad nimi czuwać i ich prowadzić; ▪ mistyka (kontakt z „wyższymi prawdami”); lider zna drogę i odpowiedzi; ▪ bohaterstwo (być może wynikające z przeszłych osiągnięć); lider potrafi przenosić góry; ▪ ukierunkowanie na wartość (zainteresowanie zbiorowością i zdolność do jej upodmiotowienia); lider, który jest czysty duchem. <p>Charyzmatyczni liderzy są w stanie dokonywać heroicznych czynów (uzdrowienie niedomagających przedsiębiorstw, ożywienie przestarzałej biurokracji lub uruchamianie nowych przedsięwzięć) poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ silne komunikowanie fascynującej wizji przyszłości; ▪ żarliwą wiarę we własną wizję; ▪ nieustające promowanie swoich przekonań z nieograniczoną energią; ▪ postulowanie kreatywnych pomysłów; ▪ inspirowanie nadzwyczajnych wyników u zwolenników poprzez: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> wyrażanie wiary w zdolność zwolenników do osiągnięcia wysokich standardów, oraz <input type="checkbox"/> budowanie zaufania, wiary i ufności zwolenników w stosunku do lidera. 	Howell, Avolio, 1992
8	Charyzmatyczny autorytet jest „usankcjonowany władzą w oparciu o wyjątkowe cechy osobowości lidera bądź wykazanie się nadzwyczajnymi pomysłami i osiągnięciami, inspirowanymi lojalność i posłuszeństwo zwolenników”.	Kendall, Murray, Linden, 2000, s. 438–439.
9	Charyzmatyczny autorytet prawie zawsze ewoluuje w kontekście granic wyznaczonych przez tradycyjny lub racjonalny (prawomocny) autorytet, jednak z natury dąży do kwestionowania tego ostatniego, przez co jest często postrzegany jako rewolucyjny.	Kunin, 2003
10	Charyzmatycznych liderów cechuje zdolność do wpajania zwolennikom poczucia wspólnej misji – aby ta się powiodła, podwładni muszą wykazać się wyjątkowo dobrymi wynikami. Liderów takich wyróżniają silne przekonania, wysoka pewność siebie, tendencja do dominowania, a także pragnienie wywierania wpływu na otoczenie.	Mannarelli, 2006
11	<p>Charyzmatyczny lider wpływa na zwolenników swoją dynamiczną i magnetyczną osobowością, zazwyczaj poprzez inspirujące przemowy.</p> <p>Charyzma jest triumfem stylu nad treścią, podczas gdy w przypadku świadomego przywództwa to właśnie treść rządzi. Przywództwo odchodzi od siły osobowości i zmierza w kierunku treści.</p>	McCrimmon, 2007
12	<p>Charyzmatyczni liderzy nie wątpią w siebie i mają niezachwiane przekonania.</p> <p>Charyzmatycznych liderów postrzega się często jako jedynych, którzy posiadają przymioty pozwalające skutecznie rozwiązywać problemy, a ta potrzeba zmiany daje liderowi szansę wyraźnego określenia ideologicznej wizji wtedy, gdy będzie ona najlepiej przyjęta i zatwierdzona przez zwolenników.</p>	Nahavandi, 2000

13	Charyzma jako forma społecznego autorytetu	Weber, 1947
14	Charyzma – indywidualna cecha osobowości pozwalająca uznawać posiadającego ją lidera za osobę nadzwyczajną i posiadającą nadprzyrodzone moce lub cechy.	Weber, 1978
15	„Charyzma” – szczególna moc danej osoby do wzbudzania fascynacji, lojalności itp. słowo pochodzi z greki i oznacza „Boże błogosławieństwo”, a także „łaskę” lub „dar”.	Słownik Webstera, 1988

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski

Wszyscy kochają bohaterów; wszyscy kochają charyzmatycznych liderów, którzy zazwyczaj wykazują godne podziwu wyniki i zestaw zachowań pozwalających ciągle dostarczać pozytywne rezultaty, takie jak tworzenie wartości, wizualizacja szans i kształtowanie przyszłości, aby dopasować ją do własnej długofalowej wizji [Perryman, Sikora, Ferris, 2010]. Powinniśmy jednak pamiętać, że liderzy czasami mogą zgubić właściwą relację pomiędzy pozytywnymi zachowaniami wymienionymi powyżej a negatywnymi cechami prowadzącymi do ciemnej strony przywództwa. To właśnie wtedy ciemna strona dochodzi do głosu.

W następstwie skandali finansowych i korupcyjnych, które wstrząsnęły światem biznesu u progu nowego tysiąclecia, oraz międzynarodowego kryzysu finansowego, który zaczął się w lecie 2008 r. i który wywołała sprawa kredytów *subprime* udzielanych w USA, a także biorąc pod uwagę wartości pracowników, którzy dziś są zatrudniani w naszych organizacjach, liderzy powinni wiedzieć, że najlepszą formą przywództwa jest przywództwo społecznie odpowiedzialne, przejmujące odpowiedzialność za własne etyczne zachowania, rozwój i wyniki.

Literatura

- Agle B.R., Nagarajan N.J., Sonnefeld J.A., Srinivasan D. (2006), *Does CEO Charisma matter? An empirical analysis of the relationships among organizational performance, environmental uncertainty, and top management team perceptions of CEO charisma*, „Academy of Management Journal”, vol. 49 (1), s. 161–174.
- Ashforth B. (1994), *Petty tyranny in organizations*, „Human Relations”, vol. 47 (7), s. 755–778.
- Ashforth B. (1997), *Petty tyranny in organizations: A preliminary examination of antecedents and consequences*, „Canadian Journal of Administrative Sciences”, vol. 14 (2), s. 126–140.
- Bardes M., Piccolo R.F. (2010), Chapter 1: *Goal Setting as an Antecedent of Destructive Leader Behaviors*, [w:] B. Schyns, T. Hansbrough (red.), *When Leadership Goes Wrong: Destructive Leadership, Mistakes, and Ethical Failures*, Information Age Publishing, United States of America, s. 3–22.
- Bass B.M. (1985), *Leadership and performance beyond expectations*, Free Press, New York, NY.
- Bass B.M. (1990), *Bass and Stogdill's handbook on leadership: Theory, research, and managerial applications* (III wyd.), Free Press, New York.

Bass B.M., Steidlmeier P. (1999), *Ethics, character, and authentic transformational leadership behavior*, „Leadership Quarterly”, vol. 10, s. 181–217.

Beenen G., Pinto J. (2009), *Resisting Organizational-Level Corruption: An Interview With Sherron Watkins*, „Academy of Management Learning & Education”, vol. 8 (2), s. 275–289.

Bennis W.G., Nanus B. (1985), *Leaders: The Strategies for Taking Charge*, Harper & Row, New York.

Benson M.J., Hogan R. (2008), *How dark side leadership personality destroys trust and degrades organizational effectiveness*, „Organizations & People”, vol. 15 (3), s. 10–19.

Beyer J.M. (1999), *Taming and promoting charisma to change organizations*, „Leadership Quarterly”, vol. 10 (2), s. 307–330.

Chandler D.J., Fields D. (2010), Chapter 5: *Ignoring the Signposts: A Process Perspective of Unethical and Destructive Leadership*, [w:] B. Schyns, T. Hansbrough (red.), *When Leadership Goes Wrong: Destructive Leadership, Mistakes, and Ethical Failures*, Information Age Publishing, United States of America, s. 99–143.

Conger J.A., Kanungo R.N. (1987), *Toward a behavioral theory of charismatic leadership in organizational settings*, „Academy of Management Review”, vol. 12, s. 637–647.

Conger J. A., Kanungo R. N., Menon S.T., Mathur P. (1997), *Measuring charisma: Dimensionality and validity of the Conger-Kanungo Scale of Charismatic Leadership*, „Canadian Journal of Administrative Sciences”, vol. 14 (3), s. 290–302.

Conger J.A., Kanungo R.N. (1998), *Charismatic leadership in organizations*, Sage, Thousand Oaks, CA.

DeCelles K., Pfarrer M. (2004), *Heroes or Villains? Corruption and the Charismatic Leader*, „Journal of Leadership and Organizational Studies”, vol. 11 (1), s. 67–77.

Den Hartog D.N., De Hoogh A.H.B. (2009), *Empowerment and leader fairness and integrity: Studying ethical leader behavior: From a levels-of-analysis perspective*, „European Journal of Work and Organizational Psychology”, 18, s. 199–230.

Dotlich D.L., Cairo P.D. (2003), *Why CEOs fail: The 11 behaviors that can derail our climb to the top and how to manage them*, Jossey-Bass, San Francisco.

Dvir T., Eden D., Avolio B.J., Shamir B. (2002), *Impact of transformational leadership on follower development and performance: A field study*, „Academy of Management Journal”, nr 45, s. 735–744.

Einarsen S., Aasland M., Skogstad A. (2007), *Destructive leadership behaviour: A definition and conceptual model*, „Leadership Quarterly”, vol. 18(3), s. 207–216.

Einarsen S., Skogstad A., Aasland M. (2010) Chapter 6: *The Nature, Prevalence, and Outcomes of Destructive Leadership*, [w:] B. Schyns, T. Hansbrough (red.), *When Leadership Goes Wrong: Destructive Leadership, Mistakes, and Ethical Failures*, Information Age Publishing, United States of America, s. 145–171.

- Fanelli A., Misangyi V.F. (2006), *Bringing out charisma: CEO charisma and external stakeholders*, „Academy of Management Review”, vol. 31 (4), s. 1049–1061.
- Ferris G.R., Zinko R., Brouer R.L., Buckley R.M., Harvey M.G. (2007), *Strategic bullying as a supplementary, balanced perspective on destructive leadership*, „Leadership Quarterly”, vol. 18 (3), s. 195–206.
- Finkelstein S., Hambrick D.C. (1996), *Strategic leadership: Top executives and their effects*, West, Minneapolis.
- Fiol C.M., Harris D., House R. (1999), *Charismatic leadership: strategies for effecting social change*, University of Colorado at Denver, College of Business.
- Grandy G., Starratt A. (2010), Chapter 7: *Making Sense of Abusive Leadership*, [w:] B. Schyns, T. Hansbrough (red.), *When Leadership Goes Wrong: Destructive Leadership, Mistakes, and Ethical Failures*, Information Age Publishing, United States of America, s. 175–202.
- Greer L.L., Homan A.C., De Hoogh A.H.B., DenHartog D.N. (2010), *Leader Categorization Tendencies in Diverse Teams: The Dark Side of Charismatic Leadership*, paper accepted for the 2010 Academy of Management Annual Meeting.
- Hambrick D.C. (1989), *Guest editor's introduction: Putting top managers back in the strategy picture*, „Strategic Management Journal”, nr 10, s. 5–15.
- Hoel H., Cooper C.L. (2001), *Origins of bullying: Theoretical frameworks for explaining workplace bullying*, [w:] N. Tehrani (red.), *Building a culture of respect: Managing bullying at work*, Taylor & Francis, London, s. 3–19.
- House R.J. (1977), *A 1976 theory of charismatic leadership*, [w:] J.G. Hunt, L.L. Larson (red.), *Leadership: The cutting edge*, Southern Illinois University Press, Carbondale, s. 189–207.
- House R.J., Aditya R.N. (1997), *The social scientific study of leadership: Quo vadis?* „Leadership Quarterly”, nr 23, s. 409–473.
- House R.J., Howell J.M. (1992), *Personality and charismatic leadership*, „Leadership Quarterly”, 3, s. 81–108.
- House R.J., Spangler W.D., Woycke J. (1991), *Personality and charisma in the U.S. presidency: A psychological theory of leader effectiveness*, „Administrative Science Quarterly”, vol. 36, s. 364–396.
- Howell J.M. (1988), *Two faces of charisma: socialized and personalized leadership in organizations*, [w:] J.A. Conger, R.N. Kanungo (red.), *Charismatic leadership: the elusive factor in organizational effectiveness*, Jossey-Bass, San Francisco, s. 213–236.
- Howell J.M., Avolio B.J. (1992), *The ethics of charismatic leadership: submission or liberation?*, „Academy of Management Executive”, vol. 6 (2), s. 43–54.
- Howell J.M., Frost P.J. (1989), *A laboratory study of charismatic leadership*, „Organizational Behavior and Human Decision Processes”, nr 43, s. 243–269.
- Kark B., van Dijk D. (2007), *Motivation to lead, motivation to follow: The role of the self-regulatory focus in leadership processes*, „Academy of Management Review”, vol. 32 (2), s. 500–528.
- Kellerman B. (2004), *Bad leadership: What it is, how it happens, why it matters*, Harvard Business School Press, Boston.
- Kendall D., Murray J.L., Linden R., (2000), *Sociology in our time* (II wyd.), 2000. Nelson, Scarborough.
- Kets de Vries M., Miller D., (1985), *Narcissism and leadership: An object relations perspective*, „Human Relations”, vol. 38 (6), s. 583–601.
- Kets de Vries M. (1993), *Leaders, fools, and impostors: Essays on the psychology of leadership*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Kets de Vries M. (2004), *Organizations on the couch: A clinical perspective on organizational dynamics*, „European Management Journal”, vol. 22 (2), s. 183–200.
- Kets de Vries M. (2006), *The spirit of despotism: Understanding the tyrant within*, „Human Relations”, vol. 59 (2), s. 195–220.
- Klein K.J., House R.J. (1995), *On fire: charismatic leadership and levels of analysis*, „Leadership Quarterly”, vol. 6, s. 183–198.
- Koene B.A.S., Vogelaar A.L.W., Soeters J.L. (2002), *Leadership effects on organizational climate and financial performance: Local leadership effect in chain organizations*, „Leadership Quarterly”, vol. 13, s. 193–215.
- Kouzes J.M., Posner B.Z. (1987), *Leadership Challenge: How to Get Extraordinary Things Done in Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Kunin S.D. (2003), *Religion. The modern theories*, Edinburgh University Press, US.
- Lipman-Bluman J. (2005), *The allure of toxic leaders*, Oxford University Press, Oxford.
- Lord R.G., Brown D.J. (2004), *Leadership processes and follower self-identity*, Erlbaum, Mahwah, NJ.
- Lowe K.B., Kroeck K.G., Sivasubramaniam N. (1996), *Effectiveness of correlates of transformational and transactional leadership: A meta-analytic review of the MLQ literature*, „Leadership Quarterly”, vol. 7, s. 385–425.
- Maccoby M. (2000), *Narcissistic leaders*, „Harvard Business Review”, vol. 78 (1), s. 68–78.
- Mannarelli T. (2006), *Accounting for Leadership. Charismatic, Transformational Leadership through Reflection and Self-Awareness*, „Accountancy Ireland”, vol. 38 (6).
- McCrimmon M. (2007), *What Is Charismatic Leadership? How Leadership Is Moving Beyond Sex Appeal*, „Business Management”, listopad.
- McFarlin D.B., Sweeney P.D. (2010), Chapter 10: *The Corporate Reflecting Pool*, [w:] B. Schyns, T. Hansbrough (red.), *When Leadership Goes Wrong: Destructive Leadership, Mistakes, and Ethical Failures*, Information Age Publishing, United States of America, s. 247–283.
- Middleton K. (2005), *The Service-Learning Project as a Supportive Context for Charismatic Leadership Emergence in Nascent Leaders*, „Academy of Management Learning & Education”, vol. 4 (3), s. 295–308.
- Nahavandi A. (2000), *The Art and Science of Leadership*, Prentice Hall, Inc., Upper Saddle River, NJ.
- Offerman J. (2004), *When followers become toxic*, „Harvard Business Review”, vol. 82 (1), s. 54–60.
- Offerman L.R., Gowing M.K. (1990), *Organizations of the Future: Challenges and Changes*, „American Psychologist”, nr 45, s. 95–108.
- Padilla A., Hogan R., Kaiser R.B. (2007), *The toxic triangle: Destructive leaders, susceptible followers, and conducive environments*, „The Leadership Quarterly”, vol. 18 (3), s. 176–194.
- Paul J., Costley D.L., Howell J. P., Dorfman P.W. (2002), *The mutability of charisma in leadership research*, „Management Decision”, vol. 40 (1/2), s. 192–200.
- Perryman A.A., Sikora D., Ferris G.R. (2010), Chapter 2: *One Bad Apple. The Role of Destructive Executives in Organizations*, [w:] L.L. Neider, C.A. Schriesheim (red.), *The “Dark” Side of Management*, Information Age Publishing, s. 27–48.
- Popper M. (2001), *Hypnotic leadership: Leaders, followers, and the loss of self*, Praeger, Westport, CT.
- Rhode D.L. (2006), *Introduction: Where is the leadership in moral leadership?* [w:] D.L. Rhode (red.), *Moral leadership: the theory and practice of power, judgment, and policy*, Jossey-Bass, San Francisco, s. 1–53.
- Sankowsky D. (1995), *The charismatic leader as narcissist: Understanding the abuse of power*, „Organizational Dynamics”, vol. 23(4), s. 57–71.

Shamir B. (1995), *Social distance and charisma: Theoretical notes and an exploratory study*, „Leadership Quarterly”, vol. 6, s. 19–47.

Shamir B., House R.J., Arthur M.A. (1993), *The motivational effects of charismatic leadership: A self-concept based theory*, „Organization Science”, nr 4, s. 577–594.

Shamir B., Zakay E., Breinin E., Popper M. (1998), *Correlates of charismatic leader behavior in military units: Subordinates' attitudes, unit characteristics, and superiors' appraisals of leader performance*, „Academy of Management Journal”, nr 41, s. 367–409.

Sosik J.J., Avolio B.J., Kahai S.S. (1997), *Effects of leadership style and anonymity on group potency and effectiveness in a group decision support system environment*, „Journal of Applied Psychology”, nr 82, s. 89–103.

Tepper B.J. (2000), *Consequences of abusive supervision*, „Academy of Management Journal”, nr 43, s. 178–190.

Tepper B.J. (2007), *Abusive supervision in work organizations: Review, synthesis and research agenda*, „Journal of Management”, vol. 33 (3), s. 261–289.

Tosi H.L., Misangyi V.F., Fanelli A., Waldman D.A., Yammarino F.J. (2004), *CEO charisma, compensation, and firm performance*, „Leadership Quarterly”, vol. 15, s. 405–421.

Van Gils S., van Quaquebeke N., van Knippenberg (2010), *Chapter 11: Tango in the Dark: The Interplay of Leader's and Follower's Level of Self-Constraint and its Impact on Ethical Behavior in Organizations*, [w:] B. Schyns, T. Hansbrough (red.), *When Leadership Goes Wrong: Destructive Leadership, Mistakes, and Ethical Failures*, Information Age Publishing, United States of America, s. 285–303.

Vardi Y., Weitz E. (2004), *Misbehavior in organizations: Theory, research, and management*, Erlbaum, Mahwah, NJ.

Weber M. (1947), *The theory of social and economic organization*, A. M. Henderson & T. Parsons, Oxford University Press, New York, NY.

Waldman D.A., Yammarino F.J. (1999), *CEO charismatic leadership: Levels of management and levels of analysis effects*, „Academy of Management Review”, vol. 24, s. 266–285.

Waldman D.A., Ramirez G.G., House R.J., Puranam P. (2001) *Does leadership matter? CEO leadership attributes and profitability under conditions of perceived environmental uncertainty*, „Academy of Management Journal”, nr 44, s. 134–143.

Yukl G.A. (1998), *Leadership in organizations* (IV wyd.), Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.

Weber M. (1978), *Economy and Society*, University of California Press, Berkeley.

Webster's Ninth New Collegiate Dictionary (1988), Merriam-Webster, Springfield, MA.

Waldman D.A., Balthazard P.A., Peterson S.J. (2011), *Leadership and Neuroscience: Can We Revolutionize the Way That Inspirational Leaders Are Identified and Developed?*, „Academy of Management Perspectives”, vol. 25 (2), s. 60–74.

Agata Stachowicz-Stanusch – dr hab. inż., jest profesorem nadzwyczajnym na Politechnice Śląskiej. Kieruje Katedrą Podstaw Zarządzania i Marketingu. Jest autorką i redaktorką dziesięciu książek; współtworzyła m.in. publikację „Management through Collaboration: Teaming in a Networked World” pod redakcją Charles Wankela; „Organizational Immunity to Corruption: Building Theoretical and Research Foundations” (IAP 2010), „Główne wartości uczelni wyższych w kontekście różnych kultur narodowych” (Wydawnictwo Politechniki Śląskiej 2009), „Potęga wartości” (Helion 2007), „Zarządzanie poprzez wartości: Perspektywa rozwoju współczesnego przedsiębiorstwa” (Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, 2004), „Kulturowa marketingowa przedsiębiorstw” (PWN 2001), a także współredagowała trzy książki z Charlesem Wankel: „Education For Integrity: Ethically Educating Tomorrow's Business Leaders” (Emerald), „Effectively Integrating Ethical Dimensions Into Business Education” (IAP) oraz „Handbook Of Research On Teaching Ethics In Business And Management Education” (IGI Global). Jest również autorką ponad 70 artykułów naukowych w krajowych i międzynarodowych czasopismach i materiałach konferencyjnych. Była i jest recenzentką Amerykańskiej Akademii Zarządzania (AOM), Europejskiej Akademii Zarządzania (EURAM) oraz „Journal of Brand Management” (Palgrave MacMillan). Jest członkiem Komitetu Nauk Organizacji i Zarządzania – Polskiej Akademii Nauk, Oddział w Katowicach, a także przewodzi jednej z 5 grup roboczych w ramach Grupy Roboczej PRME ds. Zwalczania Korupcji. Jest też współzałożycielką kwartalnika naukowego „Organizacja i Zarządzanie” wydawanego przez Politechnikę Śląską, a także członkiem kolegium redakcyjnego „Global Management Journal”.

Artykuł „Destrukcyjne strony charyzmatycznego przywództwa” po raz pierwszy ukazał się dwumiesięczniku „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” w numerze 6 z 2011 r., s. 123–135.

Redakcja „Przeglądu Służby Cywilnej” dziękuje za udostępnienie tekstu.

powrót

Gdy liderzy korporacyjni zachowują się niepoprawnie

Dr Martin J. Lecker (USA)

Gdy weźmie się pod uwagę szereg głośnych skandali korporacyjnych w dużych przedsiębiorstwach, takich jak WorldCom, Enron i Tyco, a także w istniejących nadal firmach, takich jak indyjski Satyam czy Countrywide Financial Corporation, Healthsouth Corporation i Diebold Incorporated w USA, odpowiedzialność za nieetyczne postępowanie musi nieuchronnie spaść na liderów tych korporacji. Nic dziwnego, że w ankiecie, jaką przeprowadził „The Economist” (październik 2003), zaledwie 23 proc. pytanym odpowiedziało, że dyrektorowi korporacji można zaufać – wynik ten był tylko nieco wyższy od oceny, jaką uzyskali sprzedawcy używanych samochodów [„Ankieta”]. Niniejszy artykuł omówi: (1) szczegóły dotyczące widocznego braku przywództwa etycznego w czterech spółkach wymienionych powyżej; (2) kilka powodów natury psychologicznej i filozoficznej, dla których takie zachowanie mogło przeniknąć całą organizację; (3) kilka kroków, jakie należało podjąć, aby zniechęcić liderów do takiego nieprawidłowego zachowania, i wreszcie (4) zalecenia dla przyszłych badań.

Słowa kluczowe: korporacyjne oszustwo (*corporate fraud*), korporacyjne przywództwo (*corporate leadership*), korporacyjne skandale (*corporate scandals*), korporacyjna odpowiedzialność społeczna (*corporate social responsibility, unethical decision making*)

Brak etycznego przywództwa

W sanskrycie *satyam* oznacza prawdę, jednak założyciel i prezes Satyam Computer Byraju Ramalinga Raju zinterpretował raczej odmiennie znaczenie tego słowa [Suchi, 2010, s. 47]. Udziałowcy byli zszokowani, gdy pan Raju przyznał, że fałszował dane księgowe i przychody w firmie będącej czwartym największym eksporterem komputerów w Indiach – sytuacja okazała się jeszcze poważniejsza, gdy audytorów z PricewaterhouseCoopers oskarżono o współudział polegający na dostarczaniu fałszywych danych i sprawdzaniu ich dla prezesa [Suchi, 2010, s. 47]. W 2009 r. pan Raju przyznał, że sfalszował najważniejsze wyniki finansowe firmy, podając zbyt wysokie zyski za poprzednie lata i o miliard dolarów wyższe saldo środków pieniężnych niż w rzeczywistości, zawiązując kwotę długu wobec Satyamu, a także zaniżając zobowiązania tej ostatniej [PCAOB *disciplines...*, 2010, s. 8]. Po sprawdzeniu, Centralne Biuro Śledcze Indii stwierdziło, że oszustwo opiewa na kwotę 3,02 mld dolarów [Detecting fraud..., 2010, s. 12].

W ramach skandalu dwóch audytorów z PricewaterhouseCoopers oskarżono o oszustwo księgowe, razem z byłym dyrektorem finansowym Satyamu, wiceprezesem ds. finansowych, starszym kierownikiem ds. finansów, jednym z dyrektorów zarzą-

dających i jeszcze jednym dyrektorem – wszystkim postawiono zarzuty [PwC *India Auditors...*, 2009, s. 37]. Niektórzy krytycy nazwali tę aferę „indyjskim Enronem”, ze względu na kilka podobieństw w sposobie działania obu firm – Enronu i Satyamu [Huber, 2009, 15 stycznia, s. 7]. W Satyamie dwa subkonta kontrolował pan Raju wraz z kilkoma innymi dyrektorami; jedno subkonto było przeznaczone dla banku, a drugie przekazane niczego nie podejrzewającym zespołom zajmującym się księgowością i finansami [Koppikar, 2009, s. 31]. Ponadto pan Raju miał tworzyć fałszywe faktury, z których jedną dawano klientom, a druga, zawyżona, trafiała do bilansu firmy; inne nieetyczne działanie polegało na tym, że przekazał on swoim zespołom ds. księgowości i finansów jeden zestaw fałszywych kwitów, natomiast inny, opiewający łącznie na niższą kwotę, bankowi [Ibidem, s. 31]. Ani kredyty, ani potencjalne straty w roku podatkowym nie były wykazywane w księgach, zupełnie jak w przypadku Enronu. Wykazanie kredytów w bilansie Satyamu musiałyby wzbudzić wątpliwość: skąd tyle zobowiązań przy tak dużym saldzie środków pieniężnych? [Ibidem, s. 31].

Skutki tego oszustwa odczuli niestety nie tylko inwestorzy i udziałowcy. Gdy o nim poinformowano, ponad 14 tys. pracowników umieściło swoje CV w internecie, bojąc się o swoją posadę w Satyamie [Flinders, 2009]. Upadek Satyamu zaszkodziłby także klientom korzystającym z usług wykwalifikowanych księgowych firmy [Ibidem]. Różni interesariusze musieli zatem ponieść konsekwencje działań pozbawionych skrupułów liderów korporacyjnych.

Drugi przypadek takiego kierowania przedsiębiorstwem miał miejsce w 2010 r., kiedy to były dyrektor zarządzający (CEO) Countrywide Financial Corporation Angelo Mozilo zgodził się zapłacić 67,5 mln dolarów Komisji Papierów Wartościowych i Giełdy, aby zaspokoić roszczenia związane z zarzucanym mu wprowadzaniem w błąd akcjonariuszy co do ryzyka związanego z kredytami hipotecznymi na zakup nieruchomości, na jakie narażona była jego firma [Bronstad, 2010]. Następnie z tego samego powodu David Sambol, były prezes Countrywide, oraz Eric Sieracki, były dyrektor ds. podatkowych, otrzymali nakaz zapłaty łącznie ponad 5,6 mln dolarów [Ibidem]. Problem wynikał z tego, że przyjmowano hipoteki mieszkaniowe od nabywców, którzy nie powinni się kwalifikować, bez uwzględnienia ryzyka, po pierwsze, dla Countrywide, a po drugie – dla akcjonariuszy i przyszłych inwestorów.

W 2006 r. Michael Winston, dyrektor w Countrywide zatrudniony w celu opracowania dla firmy solidnej strategii rozwoju, zauważył na służbowym parkingu osobistą rejestrację innego dyrektora z napisem

„Fund’Em”, czyli „Daj im środki” [Morgenson, 2001]. Było to podsumowanie tego, czego oczekiwano od wszystkich dyrektorów Countrywide. Raz zapytał na przykład innego dyrektora: „A co, jeśli składający wniosek nie jest nigdzie zatrudniony?” Odpowiedź brzmiała „Daj mu środki” [Ibidem]. W innym przypadku pan Winston zdziwił się, że nigdy podczas całej kadencji w Countrywide nie pokazano mu dokumentacji dotyczącej niebotycznej ilości zatwierdzonych przez jego pion kredytów typu *subprime* (czyli takich, których oprocentowanie mocno odbiega od podstawowej stopy procentowej). Gdy któryś raz z kolei pan Winston zakwestionował zbyt liberalne praktyki zatwierdzania kredytów, został zwolniony i ostatecznie postanowił poinformować o nieprawidłowościach u swojego byłego pracodawcy [Ibidem].

Inny przypadek naruszenia zasad etycznego przywództwa miał mieć miejsce w 2009 r., kiedy to byłemu menedżerowi z Countrywide zarzuty postawiła Komisja Izby Kongresu: oskarżono go o udzielenie senatorowi odpowiedzialnemu za bankowość Christopherowi Doddowi oraz senatorowi odpowiedzialnemu za budżet Kentowi Conradowi „VIP-owskich” zniżek na kredyty hipoteczne od Countrywide; Dodd i Conrad również zostali oskarżeni, ale twierdzili, że nic nie wiedzieli o specjalnych warunkach, i zaciekle bronili się przed zarzutami [Loan Officer..., 2009]. Jeżeli rzeczywiście występował taki konflikt interesów, jak niektórzy twierdzą, tym lepiej widać, w jaki sposób korporacyjna kultura firmy zachęcała jej dyrektorów do prowadzenia działalności w sposób nieetyczny [Ibidem].

W innej kontrowersyjnej sytuacji pięciu byłych dyrektorów ds. podatkowych przyznało się do winy i zeznało, że Richard Scrushy, założyciel i CEO ich firmy HealthSouth Corporation, skłaniał ich do zaplanowania zawyżenia dochodów o 2,7 mld dolarów [Ex-Health South..., 2005]. Od 2003 r. dziesięciu innych dyrektorów HealthSouth po zeznaniu przed oskarżycielami również przyznało się do winy, że od 1996 r. firma przerzuciła się z „agresywnej księgowości” na jawne oszustwo i nie tylko wprowadzała fałszywe dane liczbowe, aby zatruszać braki w dochodach, ale wręcz wynalazła sobie nową nazwę i tytułowała się „rodziną” [Ibidem].

W 2004 r. HealthSouth zgodziła się zapłacić rządowi USA 325 mln dolarów na podstawie zarzutów oszukania Medicare i innych rządowych programów zdrowotnych, pomimo tego, iż rząd umorzył sprawę Scrushy’ego [Healthsouth settles..., 2006]. Wszystko wskazuje jednak na to, że pan Scrushy zarobił w 2003 r. setki milionów na premiach i sprzedaży akcji, posiadał też osobisty jacht, prywatny odrzutowiec, sponsorował kobiecy zespół muzyczny o nazwie 3rd Faze, a także wynajął byłą gwiazdę telewizji, aby prowadziła firmę PR podczas pełnienia przez niego funkcji w HealthSouth [Moynihan, 2003]. W 2005 r. firma obiecała wreszcie zapłacić Komisji Papierów Wartościowych i Giełdy 100 mln dolarów w ciągu pięciu lat, aby pokryć

straty, jakie ponieśli akcjonariusze w wyniku opisanego oszustwa księgowego [Healthsouth Settles..., 2006].

A oto ostatni przykład nieetycznego przywództwa w przedsiębiorstwie: Komisja Papierów Wartościowych i Giełdy stwierdziła, że dyrektorzy Diebold Incorporated, firmy produkującej bankomaty, manipulowali dochodami przez kilka lat, tak aby realizować prognozy wyników finansowych. Odbywało się to przez ujmowanie przychodów przed wysłaniem sprzedanych towarów do nabywców (czyli tzw. *bill and hold*, czyli sprzedaż zafakturowana ze wstrzymaną dostawą), księgowanie przychodów z umów najmu, nawet jeśli posiadały one opcję wykupu powodującą zerowanie przychodu, a także nienależyte opóźnianie i kapitalizowanie wydatków fałszywie zwiększających wartość używanych zapasów – każdy z tych przypadków stanowił naruszenie ogólnie przyjętych zasad rachunkowości [Green, 2010b; Kom, 2010]. W końcu Komisja Papierów Wartościowych i Giełdy wniosła oskarżenie przeciwko kilku byłym i obecnym dyrektorom Diebold, w tym byłemu dyrektorowi ds. podatkowych, kontrolerowi i dyrektorowi ds. księgowych, którzy byli zamieszani w działania prowadzące do zarzutów opisanych powyżej [Green, 2010a, 2010b]. Jak podsumował jeden z dyrektorów ds. egzekucji w Komisji Robert Khuzami: „Dyrektorzy finansowi w Diebold wykorzystywali różne patenty z podręcznika oszustw księgowych, aby sztucznie zwiększać zysk wykazywany przez firmę” [Green, 2010 a, 2010b].

Nieetyczne przywództwo: przyczyny psychologiczne i filozoficzne

Jednym z powodów, dla których liderzy skłaniają się ku nieetycznym działaniom w podejmowaniu decyzji, może być to, na co wskazuje J. Singh z Uniwersytetu Wharton w Pensylwanii, że „oceniamy ludzi prosto, na podstawie ilości bogactwa, jakie zgromadzili”, co badacz ten określił też jako „brak duszy” [Singh, 2004, s. 59]. W tej części artykułu zbadane zostanie kilka psychologicznych powodów nieetycznych działań dyrektorów firm, a także filozoficzne powody, dla których takie zachowanie jest nie do przyjęcia. Aspekty psychologiczne, jakie zostaną tu omówione, to: *ego*, nadmierna pewność siebie, poczucie własnej wartości, stres i gnębienie w miejscu pracy. Filozoficzny czynnik motywujący ma często charakter utylitarny – decyzja realizowana jest wtedy, gdy jej pozytywne skutki przeważają nad negatywnymi.

Jak twierdzi Singh, jednym z powodów, dla których dyrektorzy są skłonni fałszować wyniki firmy, jest ich przerośnięte *ego*, każące im manipulować danymi finansowymi, aby mogli przekonać interesariuszy, że wszystko jest w porządku [Ibidem, s. 61]. Ponadto w swoich badaniach Singh stwierdził, że dyrektorzy wyższego szczebla skupiają się obecnie bardziej na końcowym wyniku, czyli zysku, a mniej przejmują się innymi interesariuszami, takimi jak pracownicy czy społeczeństwo [Ibidem, s. 57]. W związku z tym liderów motywują nagrody związane z płacą, bardzo

często niezwiązane z zyskami przedsiębiorstwa, intratne opcje na akcje, a także inne dodatkowe świadczenia, jeszcze bardziej zachęcające do oszustwa.

Inne badanie, które przeprowadził australijski profesor zarządzania Stephen Chen z Uniwersytetu Macquarie w Sydney, wykazało, że nadmierna pewność siebie dyrektora zarządzającego spowoduje nie tyle zawyżenie przez niego dochodów dla własnej korzyści (jak wskazuje większość badań), ile dążenie do poprawienia błędnej oceny rzeczywistych wyników, jakie zgłasza [Chen, 2010, s. 37]. W wyniku tego dyrektor, który początkowo sformułował błędną ocenę wyników, szuka nowych dowodów na poparcie wstępnych szacunków, nawet jeśli doprowadzi to do podania niepoprawnych danych liczbowych [*Ibidem*, s. 37]. Chen stwierdził również (co potwierdza zresztą wyniki innych badań), że czynniki psychologiczne, takie jak narcyzm, występują wtedy, gdy dyrektor ma wyjątkową potrzebę potwierdzenia swojej wyższości, aby cieszyć się poklaskiem, pochlebstwami, władzą, prestiżem i splendorem [*Ibidem*, s. 37].

W badaniu, jakie w 2010 r. przeprowadzili Avey, Palanski i Walumbwa [2011, s. 579], okazało się, że istnieje negatywna korelacja pomiędzy etycznym przywództwem a poczuciem własnej wartości. Innymi słowy, osoby o niskim poczuciu własnej wartości częściej postępowywały zgodnie z zasadami etycznego przywództwa niż osoby o wysokiej samoocenie. W związku z tym dyrektor o wysokim poczuciu własnej wartości może lekceważyć zasady etycznego przywództwa w firmie. Korelacja pomiędzy poczuciem własnej wartości a reakcją na poziom etyczności w firmie okazuje się interesującą anomalią.

Stres to kolejny czynnik wpływający na podejmowanie nieetycznych decyzji. W badaniu, jakie przeprowadzili Selart i Johansen, stwierdzono istotną pozytywną korelację pomiędzy stresem i nieetycznym zachowaniem [Selart, Johansen, 2011, s. 130–131]. Większość dyrektorów zapytanych, czy brałoby pod uwagę nieetyczne zachowanie, podało jako czynniki motywujące do takiego zachowania: przeciążenie pracą, brak władzy, obawę przed karą lub dążenie do uzyskania aprobaty [*Ibidem*, s. 130–131]. Analizując sprawę oszustwa w Satyam, doradca ds. globalnego ryzyka Steve Wilford, kierownik na kraj w indyjskiej firmie o nazwie Control Risks, stwierdził, że „w stresującym okresie częściej zdarza się, że firmy okradają inne przedsiębiorstwa i same siebie” [Anand, 2009, s. 19]. Potwierdzają to badania, jakie przeprowadzili Selart i Johansen, upatrujące w stresie czynnik motywujący dyrektorów do nieetycznych zachowań.

W swoim przeglądzie literatury Bulutlar i Oz [2009] stwierdzają, że istnieje pozytywna korelacja pomiędzy gnębieniem w miejscu pracy a nieetycznym zachowaniem. Gnębienie w miejscu pracy ma miejsce, gdy przełożony nadużywa swojej pozycji w hierarchii przeciwko podwładnemu [Lecker, 2010, s. 146]. W swoim przeglądzie Bulutlar

i Oz stwierdzili, że gnębienie występuje przeważnie wtedy, gdy organizacja je aprobuje, a większą zachętą jest możliwość uzyskania określonego rodzaju gratyfikacji finansowej [Bulutlar i Oz, 2009, s. 275, 277]. Jeżeli zatem pracownik zmuszony zostaje przez gnębielcę do prowadzenia interesów w sposób nieetyczny, tak aby zwiększyć zyski, to przełożony zostaje nagrodzony za pozytywny wynik finansowy. Ponadto ma tu zastosowanie zasada utylityzmu, ponieważ korzyść ze zwiększenia zysku przewyższa szkodę związaną z nieetycznym zachowaniem lub jego skutkami dla osoby gnębiojonej [Bulutlar i Oz, 2009, s. 276].

Z punktu widzenia deontologii, która opiera podejmowanie decyzji na woli działania, a nie na oczekiwanych wynikach działania, nieetyczne zachowanie jest ogólnie nie do przyjęcia, niezależnie od wyników, jakie przynosi. Dla związkuści skupię się tu na poglądach jednego filozofa, Immanuela Kanta, znanego najlepiej ze swojej deontologicznej „złotej reguły”, głoszącej, że „należy postępować wobec innych zawsze tak, jak chciałoby się, aby inni postępowali wobec nas”.

„Postępuj tak, aby ludzkość nigdy tobie ani innym jednostkom nie służyła za środek, lecz zawsze była celem” – twierdził filozof [Kant, 1964, s. 96]. Kant przekonanym był o możliwości opracowania uniwersalnych praw w sytuacji braku wyjątków. Nieetyczne traktowanie ludzi nigdy nie zdałoby egzaminu jako ogólnie przyjęte uniwersalne prawo. Jak bowiem czułby się dyrektor w przedsiębiorstwie, gdyby to przeciwko niemu były kierowane takie działania? W tym miejscu, po stwierdzeniu psychologicznych przyczyn nieprawidłowego zachowania oraz podaniu krótkiego uzasadnienia filozoficznego, dla którego jest ono nie do przyjęcia w świecie biznesu, powinniśmy zbadać, jakie kroki należy podjąć w celu zapewnienia, aby dyrektor w firmie zawsze postępował jak najbardziej etycznie.

Środki zaradzające nieetycznemu przywództwu

Pewna grupa pozbawionych skrupułów liderów działających w świecie biznesu wpływa na postępowanie przez ogół wszystkich liderów korporacyjnych. Wszyscy pracownicy korporacji muszą odpowiadać do pewnego stopnia za to, aby firma przestrzegała właściwych zasad moralnych w swojej działalności. W tej części umieszczono zalecane strategie, jakie muszą opracować organizacje, jeśli etyczne zachowanie chcą oficjalnie uczynić jedną ze swoich podstawowych wartości.

Singh, w swoim artykule „Rekindling the heart and soul of management”, przedstawia kilka zaleceń, których przestrzeganie pozwoli zapewnić odpowiedzialność i etyczne postępowanie ze strony dyrektorów w firmach. Oto niektóre z tych zaleceń: mianować liderami tylko takie osoby, które cenią i szanują innych, a nie tylko dbają o zyski; opracować nowe wskaźniki, np. takie jak „całkowita korzyść dla społeczności”; uwzględnić ocenę środków zastosowanych, aby wygenerować zyski i przychody, a nie tylko ocenę wyników finansowych;

stać się firmą odpowiedzialną społecznie, oceniając najpierw potrzeby społeczności, a potem wybierając obszary, gdzie wkład przedsiębiorstwa może coś „istotnie zmienić” [Singh, 2004, s. 62, 63, 65].

Inny zestaw zaleceń, jakich należy przestrzegać, aby poprawić poziom etycznego postępowania firmy, obejmuje: pozwalanie menedżerom na popełnianie błędów, tak aby nie czuli potrzeby ich ukrywania; opracowanie kodeksu etycznego podlegającego rozpowszechnieniu wśród wszystkich pracowników i ogólnemu omówieniu; przeprowadzanie nieplanowanych kontroli praktyk biznesowych w firmie; omawianie kwestii etycznych podczas oceny wyników; ustanowienie systemu nagród za wzorcowe zachowania etyczne; podawanie do wiadomości wszelkich przejawów nieetycznego zachowania, po jego szybkim i surowym ukaraniu; wreszcie organizowanie wspólnych zebrań poświęconych odpowiadaniu na pytania, z udziałem adwokatów, księgowych i bankierów inwestycyjnych, w połączeniu z dyrektorami wyższego szczebla, kierownikami średniego szczebla i bezpośrednimi przełożonymi pracowników, tak aby istniał otwarty system mechanizmów gwarantujących zachowanie równowagi [Gandossy i Kanter, 2002, s. 419–421].

Jeszcze jeden środek zapobiegawczy zastosowali oraz zbadali Castiglia i Nunez [2009, s. 42]: stwierdzili oni, że elementy kursu MBA uwzględniające etyczne podejmowanie decyzji (przyjęte przez całą społeczność uczelnianą) dają korzyści absolwentom stanowiącym później znaczny odsetek dyrektorów w największych przedsiębiorstwach w kraju. W badaniu stwierdzono, że 40 proc. szkół biznesu w USA zajmujących najwyższe pozycje w rankingach wymaga od studentów zaliczenia tylko jednego samodzielnego kursu w zakresie etyki korporacyjnej; mimo że kurs początkowo pomagał im ukierunkować własne wartości moralne i zwiększyć ich przekonanie do zachowań etycznych, to po jego ukończeniu studenci przeważnie wracają do kodeksów etycznych, jakie stosowali przed kursem [Ibidem, s. 42]. Jak twierdził Arystoteles w swojej etyce cnoty: „cnota charakteru wynika z przyzwyczajania” – może więc właściwym krokiem w tym kierunku byłoby wymaganie włączenia etyki do wszystkich kursów w ramach programów MBA [Irwin, Fine, 1995, s. 366].

Kolejne zalecenie każe nawiązać do jednego z pierwszych zaleceń: w jaki sposób stwierdzamy, który z potencjalnych liderów będzie postępował etycznie? Opracowano kilka narzędzi pomiarowych, takich jak *Defining Issues Test* (test definiowania problemów), a ostatnio także *Managerial Moral Judgment Test* (test osądu moralnego menedżerów), wykorzystujących scenariusze pozwalające ocenić poziom etycznego postępowania respondenta na podstawie reakcji na sytuacje przedstawione w teście [Loviscky, Trevino, Jacobs, 2007, s. 263–264]. Choć predyktor nie jest precyzyjny, spełnia dwa cele: po pierwsze, próbuje stwierdzić poziom etyczności potencjalnego

pracownika, a po drugie – przekazuje kandydatowi komunikat, że etyczne postępowanie jest warunkiem powodzenia w firmie, w której ten stara się o pracę.

Oto inne zalecenia, które pozwalają wpajać bardziej etyczne podejmowanie decyzji: (1) utworzenie stanowiska osoby odpowiedzialnej za etykę, mającej udzielać pomocy w razie pytań ze strony pracowników dotyczących tego, czy dane działanie jest etyczne czy nie, oraz w sytuacji, gdy osoba potencjalnie mogąca zgłosić nieprawidłowości na zewnątrz nie chce tego uczynić; dzięki niemu pracownicy mieliby też zapewnioną dyskrecję; (2) utworzenie komisji etycznej, która służyłaby temu samemu celowi co odpowiedni pracownik opisany powyżej, ale byłaby organem zbiorowym; (3) stworzenie modelu podejmowania decyzji uwzględniającego etykę jako kryterium, zamiast brania pod uwagę jedynie tego, jak dana decyzja wpłynie na zysk, a także badającego oddziaływanie potencjalnej decyzji na interesariuszy [Lecker, 2010, s. 116–121]. Aby organizacja postępowała etycznie, konieczne jest wdrożenie różnego rodzaju programów i podejść.

Przyszłe badania

Aby zapobiec niepoprawnemu zachowaniu ze strony liderów korporacyjnych, potrzebne są dalsze badania. Co prawda niniejszy artykuł poruszył już niektóre powody natury psychologicznej, ale należy zastanowić się nad innymi przyczynami psychologicznymi, które powodują nieprzestrzeganie przez dyrektorów właściwych wytycznych moralnych. Dlaczego niektórzy liderzy postępujący etycznie są w stanie narzucić swoje postępowanie w środowisku korporacyjnym, które nie wspiera moralnego podejmowania decyzji? Jakie modele decyzyjne stosowane są w firmach odnoszących powodzenie, które są jednocześnie zyskowe i etyczne? W jaki sposób nieetyczne zachowanie ograniczane jest przez pracownika ds. etycznych, a w jaki przez komisję etyczną? Jakie cechy mają etyczni liderzy, którzy są w stanie wpłynąć na podwładnych pod względem etycznego postępowania? Niektóre obszary badawcze wymagają zatem poświęcenia uwagi w przyszłości.

Wniosek

W badaniu, które przeprowadził „The Economist”, stwierdzono, że skoro dyrektorzy zarządzający nadają etyczny kierunek działania swoim firmom, odgrywają oni też dużą rolę w odzyskiwaniu utraconego zaufania ogółu. Chiński filozof Guan Zhong powiedział niegdyś: „Jeśli ktoś dojdzie kiedyś na poziom władzy, który przewyższa jego cnotę, wszyscy będą cierpieć” [Singh, 2004, s. 59]. Być może świat Zachodu powinien wzorem Wschodu zwrócić uwagę na tego filozofa, ponieważ może okazać się, że lekarstwem na złe zachowanie dyrektorów będzie przyjmowanie tylko tych, którzy mają mądrość etyczną, pozwalającą im zarządzać w sposób sprawiedliwy.

Literatura

- Anand S. (2009). *Satyam fraud shakes investor confidence*, „FinanceAsia” 18–19, Business Source Complete, <http://search.ebscohost.com> [dostęp 4 marca 2011].
- Avey J.B., Palanski M.E. i Walumbwa F.O. (2011), *When leadership goes unnoticed: The moderating role of follower self-esteem on the relationship between ethical leadership and follower behavior*, „Journal of Business Ethics”, vol. 98, s. 573–582, Business Source Complete, <http://search.ebscohost.com> [dostęp 4 czerwca 2011 r.].
- Bronstad A. (2011), *Judge approves \$600 million settlement in Countrywide case*, „The Legal Intelligencer”, 1 marca, Academic OneFile Infotrak. Ramapo Catskill Library System. <http://find.galegroup.com> [dostęp 5 kwietnia 2011].
- Bulutlar F., Oz E.U. (2009). *The effects of ethical climates on bullying behavior in the workplace*, „Journal of Business Ethics” vol. 86, s. 273–295, Business Source Complete, <http://search.ebscohost.com> [dostęp 4 czerwca 2011].
- Cairncorn, F. (2003), *Survey: Tough at the top*, „The Economist”, vol. 369(8347), s. S3–S7, ABI/INFORM Global. (nr identyfikacyjny dokumentu: 432127081). <http://search.ebscohost.com> [dostęp 4 marca 2011].
- Chen S. (2010), *The role of ethical leadership versus institutional constraints: A simulation study of financial misreporting by CEOs*, „Journal of Business Ethics”, vol. 93, s. 33–52, Business Source Complete, <http://search.ebscohost.com> [dostęp 4 czerwca 2011].
- Detecting fraud in financial statement* (2010), „Debt Cubed”, vol. 25 (2), s. 12–13, Business Source Complete, <http://search.ebscohost.com> [dostęp 4 marca 2011].
- Ex-HealthSouth CEO found not guilty* (2005), MSNBC.com, 29 czerwca, <http://www.msnbc.com> [dostęp 16 maja 2011].
- Flinders K. (2009), *Satyam acts to protect its assets*, „Computer Weekly”, vol. 11, Business Source Complete, <http://search.ebscohost.com> [dostęp 4 marca 2011].
- Gandossy B., Kanter R.M. (2002), *See, no evil, hear no evil, speak no evil—Leaders must respond to employee concerns about wrongdoing*, „Business and Society Review”, vol. 107 (4), s. 415–422.
- Green J. (2010a), *SEC settles with Diebold, files civil complaints against former execs*, „ATM & Debit News”, vol. 12 (1), s. 1., Proquest, <http://ezproxy.sunyrockland.edu> [dostęp 16 maja 2011].
- Green, J. (2010b), *SEC charges Diebold, former executives with accounting fraud*, „U.S. Federal News Service”, 3 czerwca, Business Source Complete, <http://ezproxy.sunyrockland.edu> [dostęp 11 maja 2011].
- HealthSouth settles lawsuits for \$445 million* (2006), MSNBC.com, 23 lutego, [http://www.msnbc.com] [dostęp 16 maja 2011].
- Huber N. (2009), *India's 'Enron' awakens fraud spectre*, „Accountancy Age”, vol. 7, Business Source Complete, [http://search.ebscohost.com] [dostęp 4 marca 2011].
- Irwin T., Fine G., tłum. (1995), *Aristotle: Selections*, Indianapolis, IN: Hackett Publishing Company.
- Kant I. (1964), *Groundwork of the metaphysic of morals [Uzasadnienie metafizyki moralności]* (tłum. H.J. Patton), Harper and Row Publishers, New York.
- Kom M. (2010), *Diebold to pay \$25 million penalty*, „Wall Street Journal”, 2 czerwca, Proquest, [http://ezproxy.sunyrockland.edu] [dostęp 16 maja 2011].
- Koppikar R.M. (2009), *Unraveling the fraud*, „Business Today”, vol. 18, (8), s. 30–31, Business Source Complete, <http://search.ebscohost.com> [dostęp 4 marca 2011].
- Lecker M.J. (2010). *Conducting business ethically: A philosophical approach*. Dubuque, IA: Kendall Hunt Publishing Company.
- Lovisky G., Trevino L., Jacobs R. (2007), *Assessing managers' ethical decision-making: An objective measure of managerial judgment*, „Journal of Business Ethics”, vol. 73 (3), s. 263–285, Business Source Complete, <http://ezproxy.sunyrockland.edu> [dostęp 5 czerwca 2011].
- Loan officer: Dodd, Conrad knew about mortgage deals* (2009), Congress Daily AM, 28 lipca, Academic OneFile Infotrak. Ramapo Catskill Library System. <http://find.galegroup.com> [dostęp 5 kwietnia 2011].
- Morgenson G. (2011). *How a whistleblower conquered Countrywide*, „New York Times – Sunday Business section”, vol. 1, s. 7, 20 lutego.
- Moynihan R. (2003) *Another U.S. healthcare giant is hit by scandal*, „British Medical Journal”, vol. 32 (7424), s. 1128, Proquest, <http://ezproxy.sunyrockland.edu> [dostęp 26 lutego 2011].
- PCAOB disciplines two in Satyam meltdown* (2010), „Public Accounting Report”, vol. 34 (6), s. 8, Business Source Complete, [http://ezproxy.sunyrockland.edu] [dostęp 4 marca 2011].
- PwC India auditors charged in Satyam case* (2009, 4 maja), „Accounting Today”, vol. 23 (7), s. 37, Business Source Complete, [http://search.ebscohost.com] [dostęp 4 marca 2011].
- Selart M., Johansen S.T. (2011), *Ethical decision making in organizations: The role of leadership stress*, „Journal of Business Ethics”, vol. 99, s. 129–143, Business Source Complete, [http://ezproxy.sunyrockland.edu] [dostęp 5 czerwca 2011].
- Singh J. (2004), *Rekindling the heart and soul of the management*, „Vikalpa”, vol. 29 (2), s. 55–66.
- Suchi P. (2010), *Satyam—Yesterday and today*, „Advances in Management” 3 (9), s. 47–51, Business Source Complete, [http://ezproxy.sunyrockland.edu] [dostęp 4 marca 2011].

Martin J. Lecker – doktor, uzyskał stopień Ed.D. (doktora nauk pedagogicznych) w Teachers College Uniwersytetu Columbia oraz posiada dyplom MBA Uniwersytetu Pace. Jest również profesorem biznesu w SUNY Rockland Community College, gdzie wykłada od 25 lat, a także opracował kurs etyki w biznesie, który obowiązkowo zaliczają wszyscy studenci kierunków biznesowych. Otrzymał nagrodę rektora Uniwersytetu Stanu Nowy Jork za wybitne osiągnięcia w nauczaniu, a także nagrodę NISOD Uniwersytetu Teksasu za swoją pracę pedagogiczną. Jest autorem podręcznika pt. „Conducting Business Ethically: A Philosophical Approach”, opublikowanego przez Kendall Hunt Publishing (2010). Napisał też wiele artykułów opublikowanych w kraju i za granicą.

Artykuł „Gdy liderzy korporacyjni zachowują się niepoprawnie” po raz pierwszy ukazał się dwumiesięczniku „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” w numerze 6 z 2011 r., s. 37–47.

Redakcja „Przeglądu Służby Cywilnej” dziękuje za udostępnienie tekstu.

□

← powrót

Stanowisko Rady Języka Polskiego w sprawie żeńskich form nazw zawodów i tytułów

przyjęte na posiedzeniu plenarnym Rady 19 marca 2012 r.

W ostatnich tygodniach w mediach ukazały się liczne wypowiedzi dotyczące form nazw zawodów uprawianych przez kobiety i funkcji przez nie sprawowanych. Dotyczy to także takich wysokich funkcji, jak *minister/ministra*, *marszałek/marszałkini* czy *premier/premiera*.

Tym samym ożywiona została, nienowa przecież, znana językoznawcom od kilkudziesięciu lat, kwestia żeńskich form nazw zawodów i tytułów. W większości wypowiedzi na ten temat kobiety zabierające głos wypowiadały się za tym, żeby konsekwentnie używać obok męskiej – formy żeńskiej zawodu czy stanowiska, a więc *psycholog* i *psycholożka*, *architekt* i *architektka*, *minister* i *ministra*, *premier* i *premiera* itd. W niektórych wypadkach w propozycjach tych wykorzystuje się możliwości słowotwórcze polszczyzny, co prowadzi do utworzenia nazw zgodnych z systemem językowym, obecnych zresztą w języku potocznym. Przypomnijmy, że rzeczownikowe nazwy żeńskie tworzy się zasadniczo od nazw męskich za pomocą przyrostka *-ka* (por. *nauczyciel* – *nauczycielka*, *socjolog* – *socjolożka*) lub *-ini/-yni* (*władca* – *władczyni*). Końcówka *-a* jest wykorzystywana wtedy, gdy mamy do czynienia z nazwą o charakterze przymiotnikowym, np. *przewodniczący* – *przewodnicząca*, *służący* – *służąca*, *habilitowany* – *habilitowana*. Zastosowanie jej do tworzenia rzeczownikowych nazw zawodów nie ma tradycji w polszczyźnie, ale jej użycie w proponowanych formach typu *ministra*, *premiera* czy *profesora* bierze się zapewne stąd, że potencjalne formy *ministerka*, *premierka*, *profesorka* są odczuwane jako nacechowane potocznością (np. *profesorka*) lub wskazują na małość desygnatu (np. *premierka*; przyrostek *-ka* tworzy bowiem też zdrobnienia w polszczyźnie). Należy jednak zaznaczyć, że także nazwy żeńskie utworzone elementem *-a*, mają swoje wady. Po pierwsze, w niektórych wypadkach są one tożsame brzmieniowo z nazwami już istniejącymi (*premiera* to `pierwsze przedstawienie teatralne lub wyświetlenie filmu`), po drugie – mogą być odczuwane jako nazwy zgrubiałe (por. *ta profesora*), po trzecie wreszcie bywają dwuznaczne w połączeniu z określeniem grzecznościowym *pani*: wyrażenia *pani ministra*, *pani podsekretarza stanu* mogą zostać odczytane jako dzierżawcze (*pani czyja?* – *ministra*, *pani czyja?* – *podsekretarza stanu*), co

pozostaje w jawnej sprzeczności z intencją osób, które chcą ich używać.

Językoznawcy od dawna opisali pary rzeczowników takie, jak *ten inżynier* i *ta inżynier*, *ten minister* i *ta minister*, *ten psycholog* i *ta psycholog*, i wskazali, że jeden z nich odnosi się do mężczyzny, a drugi do kobiety. Znajduje to wyraz w ich użyciu w zdaniu, por. *Rozmawiałem z ministrem* (mężczyzną) i *Rozmawiałem z minister* (kobieta), *Minister podpisał rozporządzenie* i *Minister podpisała rozporządzenie*, *Nowy minister przyszedł* i *Nowa minister przyszła*. We wszystkich przytoczonych wyżej zdaniach jest jawnie wskazana płeć osoby, o której mowa, bez tworzenia odrębnych, pochodnych słowotwórczo, nazw żeńskich. Argument, że takie nazwy są regularnie tworzone słowotwórczo w innych językach (np. w niemieckim), nie jest trafny, gdyż w każdym języku wyzyskuje się inne sposoby jego wzbogacania, co zależy od budowy gramatycznej danego języka, możliwości słowotwórczych i zwyczajów w nim ugruntowanych.

Jednocześnie pragniemy przypomnieć, że od kilkudziesięciu lat nie używa się w oficjalnej polszczyźnie żeńskich form nazwisk innych niż przymiotnikowe. Nazwisko *Nowak* czy *Rodziewicz* odnosi się zarówno do mężczyzny, jak i do kobiety i nie słychać wobec tego sprzeciwów kobiet.

Jednakże, jak stwierdziliśmy na początku, formy żeńskie nazw zawodów i tytułów są systemowo dopuszczalne. Jeżeli przy większości nazw zawodów i tytułów nie są one dotąd powszechnie używane, to dlatego, że budzą negatywne reakcje większości osób mówiących po polsku. To, oczywiście, można zmienić, jeśli przekona się społeczeństwo, że formy żeńskie wspomnianych nazw są potrzebne, a ich używanie będzie świadczyć o równouprawnieniu kobiet w zakresie wykonywania zawodów i piastowania funkcji.

Językowi nie da się jednak niczego narzucić, przyjęcie żadnej regulacji prawnej w tym zakresie nie spowoduje, że Polki i Polacy zaczną masowo używać form *inżyniera* bądź *inżynierka*, *docentka* bądź *docenta*, *ministra* bądź *ministerka*, *maszynistka pociągu*, *sekretarza stanu* czy jakichkolwiek innych tego rodzaju.

(Stanowisko przytoczone w całości)

Creating innovation in the organization: the role of human resource management

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2010 r.

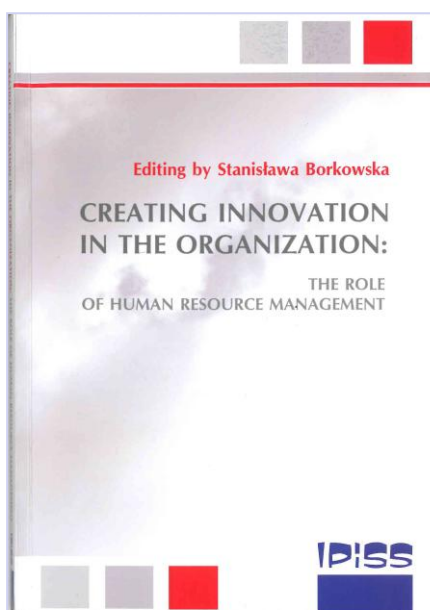
Creating innovation in the organization: the role of human resource management (Budowanie innowacyjności w organizacji: rola zarządzania zasobami ludzkimi) pod redakcją prof. Stanisławy Borkowskiej to warta zauważenia anglojęzyczna publikacja Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, która ukazała się w 2010 r. w ramach serii wydawniczej „Studia i Monografie”. Książka prezentuje wyniki pracy badawczej prowadzonej w latach 2006–2008 w grupie firm i organizacji uznawanych za najbardziej innowacyjne. Celem badania było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, które z modeli zarządzania zasobami ludzkimi mają największy wpływ na innowacyjność i konkurencyjność firm.

Publikacja składa się z ośmiu rozdziałów oraz aneksu, który zawiera informacje na temat przyjętej metody badawczej.

W rozdziale pierwszym *Human resource management: innovation leverage (Zarządzanie zasobami ludzkimi: dźwignia innowacji)* Autorzy zwracają uwagę na dużą rolę innowacyjności w rozwoju i budowie przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw. Podkreśla się, że wśród wielu czynników (zewnętrznych i wewnętrznych) mających wpływ na rozwój innowacyjności w organizacji, szczególne znaczenie ma zarządzanie zasobami ludzkimi. Powinno ono być powiązane z ogólną strategią firmy, jej strukturą i kulturą organizacyjną, dopasowane do kwalifikacji pracowników, struktury wiekowej i form zatrudnienia, a także zewnętrznego środowiska firmy. Autorzy wskazują na dwa teoretyczne modele zarządzania zasobami ludzkimi, które mogą być użyteczne pod względem budowania innowacyjności w różnych typach organizacji: podejście bazujące na osiągnięciu rezultatów poprzez zaangażowanie pracowników (*High involvement work practices – HIWP*) oraz model zarządzania odnoszący się do osiągnięcia wydajności organizacji (*High performance work system – HPWS*). Pierwszy z modeli (HIWP) zasługuje, zdaniem Autorów, na szczególną uwagę firm zamierzających rozwijać innowacyjność. Niemniej nie jest to model łatwy do wdrożenia. Wymaga przygotowania ze strony kadry zarządzającej i pracowników, budowania wzajemnego zaangażowania.

W rozdziale drugim *Does this work in practice? (Czy to działa w praktyce?)* Autorzy analizują wyniki badania przeprowadzonego w polskich przedsię-

biorstwach w celu zweryfikowania w praktyce teoretycznego założenia dotyczącego wpływu modeli zarządzania zasobami ludzkimi na rozwój innowacyjności w organizacji. Wyniki przeprowadzonego badania potwierdziły, że większą innowacyjność można osiągnąć poprzez zastosowanie modelu bazującego na budowaniu zaangażowania pracowników (HIWP). Zdaniem Autorów, nawet w przypadku przedsiębiorstw uważanych za najbardziej innowacyjne nadal istnieje duży potencjał do wzrostu zaangażowania pracowników i rozwoju innowacyjności. Doskonalenia wymagają kwalifikacje osób zatrudnionych w komórkach zarządzania zasobami ludzkimi i jakość przygotowania kadry zarządzającej, zwłaszcza w zakresie stylu zarządzania (przywództwo), otwartości na innowacje i świadomości wpływu zarządzania zasobami ludzkimi na rozwój innowacyjności w organizacji. Istotną barierą wzrostu innowacyjności w badanych firmach okazał się brak czasu na działalność inną niż sprawy bieżące. W opinii Autorów jest to poważny problem.



Rozdział trzeci *The employee recruitment system as a tool for building innovation (System rekrutacji pracowników jako narzędzie budowania innowacji)* koncentruje się na ocenie systemu rekrutacji i selekcji w badanych przedsiębiorstwach. Badanie wykazało, że pozyskanie do pracy specjalistów, osób utalentowanych jest zazwyczaj częścią ogólnej strategii firmy. Jednocześnie stosowanie zaawansowanych narzędzi selekcyjnych nie jest powszechną praktyką. Najczęściej wykorzystywana jest rozmowa kwalifikacyjna. Mniej popularne jest stosowanie testów umiejętności i testów psychologicznych. Rzadkością jest *assessment centre*. Zdaniem Autorów może to oznaczać, że na poziomie strategicznym zarządzanie zasobami ludzkimi, w tym rekrutacja i selekcja, pozostaje w zgodzie z najnowszymi trendami, natomiast na poziomie operacyjnym wykorzystywane są najprostsze środki. Może to wynikać między innymi z braku dostatecznego przygotowania kadr do stosowania zaawansowanych narzędzi selekcyjnych lub chęci obniżenia kosztów naboru. Zdaniem Autorów ten obszar zarządzania zasobami ludzkimi jest niedoceniany i wymaga wzmocnienia. Konieczne jest budowanie świadomości jego znaczenia nie tylko wśród specjalistów ds. zarządzania zasobami ludzkimi, ale także wśród całej kadry zarządzającej. Firmy odznaczające się

wysokim poziomem zarządzania zasobami ludzkimi są w stanie przyciągnąć pracowników o wysokim potencjale, co ma bezpośredni wpływ na innowacyjność.

Rozdział czwarty *The role of training and development in building employee and company innovativeness (Rola szkoleń i rozwoju w budowaniu innowacyjności pracownika i firmy)* zajmuje się oceną wpływu szkoleń i rozwoju zawodowego na innowacyjność pracowników i firmy. Badanie przeprowadzone w wybranych, uznawanych za innowacyjne, firmach pokazało zależność pomiędzy innowacyjnością a liczbą szkoleń (dni szkoleniowych) przypadających na pracownika i efektywnością szkoleń. Dodatkowo, firmy o najwyższym poziomie innowacyjności przywiązują dużą wagę do tego, aby szkolenia umożliwiały pracownikom zdobywanie wiedzy i umiejętności wspierających innowacyjność, budujących umiejętność rozwiązywania problemów. Zdaniem Autorów, na zaangażowanie, zadowolenie i otwartość pracownika na innowację ma wpływ między innymi możliwość rozwoju zawodowego i szkoleń, wykonywanie ambitnych zadań, istnienie jasnych kryteriów awansowania i ścieżek kariery.

W rozdziale piątym *Motivating for innovativeness (Motywowanie do innowacyjności)* Autorzy – bazując na wynikach badania – zajmują się oceną wpływu motywacji na poziom i stosunek pracowników do innowacyjności. Wskazują na duży związek pomiędzy innowacyjnością a stosowaniem systemu wynagrodzeń opartego na wynikach, który w badanych firmach jest dość szeroko wykorzystywany. Jednocześnie nie jest doceniana motywacja pozafinansowa, oparta na uznaniu. W opinii Autorów, w organizacjach, które nie mają proinnowacyjnej strategii, często nie wykorzystuje się dużego potencjału kreatywności tkwiącego w pracownikach. W ten sposób ogranicza się możliwość wprowadzania małych, oddolnych innowacji, które mogą mieć duże znaczenie dla budowania konkurencyjności firmy. Autorzy podkreślają, że pracownik, który nie jest zaangażowany w swoją pracę, nie może być także innowacyjny. Stąd też rośnie rola metod i narzędzi zarządzania, które wspierają formowanie odpowiedniej postawy pracownika. Wysokie wynagrodzenie często nie jest już wystarczającym motywatorem. Zdaniem Autorów należy dążyć do zainteresowania pracownika pracą, obdarzać go większą samodzielnością i odpowiedzialnością, a także uznaniem za zaangażowanie na rzecz firmy.

Rozdział szósty *The role of communication and information in promoting innovativeness (Rola komunikacji i informacji w promowaniu innowacyjności)* wskazuje na dużą rolę informacji i komunikacji w budowaniu zaangażowania pracowników i podnoszeniu poziomu innowacyjności firmy. W świetle zrealizowanego badania, kadra zarządzająca polskimi przedsiębiorstwami widzi potrzebę przeprowadzenia w najbliższej przyszłości zmian w strukturze i kulturze organizacyjnej tak, aby

możliwe było wdrożenie proinnowacyjnej strategii. Jednak na taką zmianę nie zawsze jest przygotowany system informacji i komunikacji w firmach, który – zdaniem Autorów – nie funkcjonuje wystarczająco dobrze.

W rozdziale siódmym *Participative human resource management and company innovativeness (Partycypacyjne zarządzanie zasobami ludzkimi a innowacyjność przedsiębiorstwa)* Autorzy wskazują, że partycypacja jako czynnik zwiększający zaangażowanie pracownika, wpływający na jego stosunek do pracy i otwartość na zmianę, wciąż zyskuje na znaczeniu. Rozwojowi partycypacji pracowniczej sprzyjają także zmiany zachodzące w organizacji pracy firm i funkcjonowaniu gospodarki, a także lepsze wykształcenie pracowników i przemiany cywilizacyjne wyrażające się w dążeniu pracowników do uzyskania większej autonomii w pracy. Zdaniem Autorów praca w małych zespołach może dawać pracownikom poczucie wpływu na sposób pracy i osiągane wyniki, a poprzez to znacząco zwiększać poziom ich zadowolenia z pracy, wzmacniać zaangażowanie i przyczyniać się do wzrostu innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw. Bariery w stosowaniu powyższych rozwiązań mogą być – w opinii Autorów – niedostateczne przygotowanie kadry zarządzającej oraz ograniczenia wynikające ze stosowania określonej technologii, standaryzacji procesów. Mogą one ograniczać uczestnictwo pracowników w procesie podejmowania decyzji.

W rozdziale ósmym *Conclusion and recommendations (Wnioski i rekomendacje)* Autorzy podkreślają, że daje się zauważyć wzrost roli zarządzania zasobami ludzkimi we współczesnych przedsiębiorstwach, które zorientowane są na osiąganie przewagi konkurencyjnej. Wpływa na to gwałtowny rozwój nowoczesnych technologii, rosnąca globalna konkurencja wymuszająca innowacyjność, rozwój organizacji opartych na wiedzy. Podkreśla się, że właściwe zarządzanie zasobami ludzkimi (szkolenia i rozwój zawodowy, rekrutacja i selekcja, motywacja finansowa i pozafinansowa, partycypacja pracownicza, a także informacja i komunikacja) umożliwia budowanie zaangażowania pracowników i wzrost innowacyjności firmy. Przeprowadzone badania wskazują jednak, że orientacja proinnowacyjna nie jest najczęstszą cechą biznesowych strategii. Co więcej, kreowaniem innowacji w organizacji zajmują się przeważnie wewnętrzne departamenty ds. badań i rozwoju, choć wymogiem czasu jest otwarcie się na zewnątrz, a także równoległe wdrażanie niewielkich oddolnych innowacji (usprawnień). Autorzy wskazują na potrzebę wprowadzenia innowacyjności i kreatywności do podstawowych wartości i misji firm. Zwracają uwagę na konieczność tworzenia proinnowacyjnej strategii zarządzania zasobami ludzkimi, spójnej z ogólną strategią przedsiębiorstwa, jego kulturą organizacyjną. Widzą duże możliwości wzrostu innowacyjności firm poprzez lepsze wykorzystanie potencjału pracowników, którzy mogą przyczyniać się do poprawy jakości i wyników pracy, być źródłem

pomysłów, angażować się w budowanie przewagi konkretyzacji firmy i jej innowacyjnego wizerunku. Dla rozwoju innowacyjności firmy kluczowe znaczenie mają także: przyciągnięcie i utrzymanie w pracy osób kreatywnych, praca zespołowa oraz zapewnienie właściwej komunikacji i przepływu informacji. Nie bez znaczenia jest też przygotowanie specjalistów ds. zasobów ludzkich i kadry zarządzającej. Zdaniem Autorów zarządzanie zasobami ludzkimi może wpływać na innowacyjność firm przede wszystkim poprzez wybór i stosowanie odpowiedniego modelu zarządzania oraz kształtowanie proinnowacyjnej postawy pracowników.

Niewątpliwą wartością prezentowanej publikacji jest fakt, że opiera się ona zarówno na dostępnej wiedzy jak i wynikach empirycznych badań. Z tego względu pozycja ta może być interesująca nie tylko dla teoretyków, ale także praktyków w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi.

Ewa Puzyna

Radca generalny w Departamencie Służby Cywilnej
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

← powrót

Public servants as partners for growth

toward a stronger, leaner and more equitable workforce

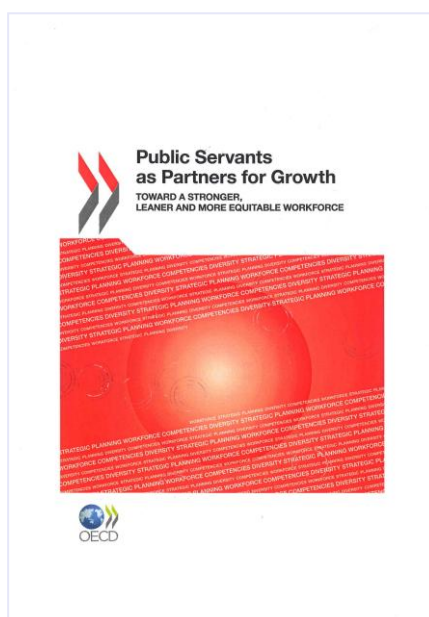
Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011 r.

Public servants as partners for growth toward a stronger, leaner and more equitable workforce (Funkcjonariusze publiczni jako partnerzy na rzecz rozwoju silniejszej, mniej licznej i bardziej sprawiedliwie ukształtowanej siły roboczej) to interesująca publikacja, wydana przez Sekretariat Generalny OECD w 2011 r. Opisuje ona wysiłki krajów członkowskich OECD na rzecz zwiększenia skuteczności i efektywności zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze publicznym w obliczu kryzysu finansowego. W książce wykorzystano wyniki prac Grupy Roboczej (sieci) ds. Zatrudnienia i Zarządzania w Sektorze Publicznym (PEMN), działającej w ramach Komitetu Zarządzania Publicznego (PGC) OECD. Grupa ta stanowi forum wymiany myśli i doświadczeń praktyków – przedstawiciele sektora publicznego krajów członkowskich OECD. Publikacja składa się z pięciu rozdziałów, których treść zilustrowana jest wykresami i tabelami.

W rozdziale pierwszym *Managing the public workforce through difficult times (Zarządzanie siłą roboczą w sektorze publicznym w trudnych czasach)* Autorzy wskazują między innymi, że w obliczu kryzysu finansowego kluczowe staje się wdrożenie reform strukturalnych i fiskalnych sprzyjających ekonomicznemu wzrostowi. Jednocześnie podkreślają, że dla jego utrzymania niezbędny jest silny, efektywny i skuteczny system administracji. Autorzy zwracają uwagę, że rządy stoją przed dużym wyzwaniem – muszą wprowadzać reformy mające na celu podniesienie skuteczności i efektywności świadczenia usług przez sektor publiczny

przy jednoczesnej redukcji wydatków publicznych (głównie cięcia w poziomie płac i ograniczenia zatrudnienia). Powszechnie formułowane oczekiwanie wyższej jakości usług przy jednoczesnym ograniczaniu wydatków oznacza, że sektor publiczny będzie musiał dostarczać więcej usług, osiągać lepsze wyniki, dysponując mniejszymi zasobami. Autorzy wskazują, że kraje członkowskie OECD będą także musiały w większym stopniu brać pod uwagę zmiany zachodzące w strukturze demograficznej i ich wpływ na sektor publiczny (starzejące się społeczeństwo, różne podejście do pracy zawodowej osób z generacji X i Y) oraz podejmować odpowiednie działania tak, aby móc w przyszłości przyciągnąć i zatrzymać w tym sektorze osoby o wysokich kompetencjach. Z tego względu reformom mającym na celu poprawę wydajności sektora publicznego powinny, zdaniem Autorów, towarzyszyć działania na rzecz poprawy jakości zarządzania zasobami ludzkimi i zapewnienia ciągłości służby publicznej. Istnieje konieczność podniesienia kompetencji kadr zatrudnionych w sektorze publicznym, kształtowania umiejętności przywódczych i zarządzania zasobami ludzkimi wśród kadry wyższego i średniego szczebla tak, aby była ona zdolna maksymalnie wykorzystać potencjał pracowników.

Z tego względu inwestowanie w kompetencje kadry zarządzającej powinno być, w opinii Autorów, jednym z priorytetów reform przeprowadzanych w sektorze publicznym.



W rozdziale drugim *Getting it right: restructuring the government workforce (Osiągnąć to we właściwy sposób: racjonalizacja zatrudnienia w administracji rządowej)* Autorzy zauważają, że w obliczu ograniczenia zasobów (finansowych i ludzkich), priorytetowego znaczenia nabiera właściwe planowanie poziomu zatrudnienia i realokacja siły roboczej w sektorze publicznym. Ponad trzy czwarte krajów członkowskich OECD wprowadza lub planuje wprowadzenie reform mających na celu ograniczenie zatrudnienia w tym sektorze. Autorzy wskazują na szereg lekcji, które można odebrać z dotychczasowych prac w tym zakresie. Przykładowo podkreśla się, że analiza wpływu planowanych reform na sektor publiczny (np. redukcje zatrudnienia) powinna być dokonywana przed ich wdrożeniem. Ważne, aby redukcje zatrudnienia i realokacje nie były dokonywane w izolacji, ale stanowiły część większych reform, wykorzystujących instrumenty budżetowe w połączeniu z różnymi instrumentami z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi. Zdaniem Autorów istnieje ryzyko, że zasoby ludzkie w sytuacji ograniczeń finansowych będą postrzegane jedynie jako źródło wydatków, a nie jako atut, zgromadzony potencjał. Stąd też wyzwaniem jest wdrażanie takich reform, które zachowują równowagę pomiędzy kosztami, jakością i ciągłością administracji. W opinii Autorów, kraje członkowskie muszą lepiej planować zasoby ludzkie, zwracając szczególną uwagę na zmiany demograficzne zachodzące w społeczeństwie. Część krajów korzysta z zaawansowanych systemów planowania zatrudnienia, powiązanych z planowaniem strategicznym, budżetowaniem i ewaluacją wprowadzonych rozwiązań. Nie jest to jednak częsta praktyka. Zbyt rzadko są również stosowane strategie i instrumenty, które odnoszą się do przyszłych potrzeb w zakresie rekrutacji, zarządzania kompetencjami, zarządzania zasobami ludzkimi wspierającego innowację, rozwój przywództwa. Autorzy zauważają, że redukcje zatrudnienia nie pozostają bez wpływu na wydolność administracji. Mogą także obniżyć zaufanie i morale oraz negatywnie wpływać na ciągłość i jakość usług dostarczanych przez sektor publiczny. Dlatego wdrażaniu programów oszczędnościowych (redukcji zatrudnienia) powinny towarzyszyć działania mające na celu zminimalizowanie ubocznych negatywnych efektów. W opinii Autorów, zamrożenia rekrutacji są jedną z bardziej szkodliwych praktyk, gdyż ograniczają zdolność organizacji do restrukturyzacji oraz zmiany i odbudowy potencjału zasobów ludzkich. Natomiast inna alokacja zasobów ludzkich może pomóc w utrzymaniu pracowników z wysokimi umiejętnościami i doświadczeniem. Stąd też, w ocenie Autorów, należy dołożyć starań, aby zlikwidować bariery, które utrudniają realokację zasobów ludzkich i ich mobilność.

W rozdziale trzecim *The government shift to competency management (Zmiana podejścia w rządzeniu w kierunku zarządzania kompetencjami)* Autorzy zwracają uwagę, że kraje człon-

kowskie OECD coraz chętniej stosują zarządzanie kompetencjami w sektorze publicznym, które postrzegane jest nie tylko jako narzędzie umożliwiający zdefiniowanie wiedzy, umiejętności i postaw niezbędnych do wykonywania określonych zadań, ale pomagające również wprowadzić zmianę w kulturze organizacyjnej instytucji. Zarządzaniem kompetencjami jest obejmowana zwłaszcza grupa wyższych stanowisk. Doświadczenie pokazuje, że zestawy kompetencji są często definiowane metodą prób i błędów. Odpowiedzialność za wdrożenie systemu spoczywa zazwyczaj na poszczególnych urzędach, agencjach, niemniej są one wspomagane przez instytucje centralne. Zarządzanie kompetencjami wykorzystywane jest głównie w procesie rekrutacji i selekcji, szkoleniach, rozwoju zawodowym i planowaniu sukcesji, mniej dla celów zarządzania wynikami i ustalania wynagrodzenia. Zdaniem Autorów, dla wdrożenia zarządzania kompetencjami konieczne jest stworzenie mapy określającej etapy wprowadzenia systemu. Wskazali oni na pięć istotnych kroków: (1) podjęcie decyzji o wprowadzeniu zarządzania opartego na kompetencjach, (2) zaplanowanie i zakomunikowanie zmiany, (3) zdefiniowanie kompetencji i opracowanie modelu kompetencyjnego dla określonych grup docelowych, (4) integracja kompetencji z różnymi procesami zarządzania zasobami ludzkimi, (5) regularny przegląd i aktualizacja zarządzania kompetencjami. Wskazuje się, że kraje członkowskie mają problemy we wdrożeniu centralnie wypracowanych narzędzi. Prowadzi to do istnienia różnych modeli zarządzania kompetencjami. W ocenie Autorów są 4 kompetencje (grupy kompetencji), które powinny być wzięte pod uwagę w związku z wyzwaniami XXI wieku: kreatywne myślenie, elastyczność, współpraca i myślenie strategiczne. Implikują one zarządzanie zmianą i wydają się być szczególnie ważne w przypadku stanowisk kierowniczych wyższego szczebla.

W rozdziale *Fostering diversity in the public service (Promowanie różnorodności w sektorze publicznym)* Autorzy wskazują między innymi, że sektor publiczny, który chce skutecznie i efektywnie dostarczać usługi zróżnicowanemu pod względem socjalnym, etnicznym, kulturowym i ekonomicznym społeczeństwu, potrzebuje uwzględnić podobną różnorodność w odniesieniu do osób zatrudnionych w tym sektorze. Autorzy zwracają uwagę, że kwestia ta staje się jednym z politycznych priorytetów w wielu krajach członkowskich OECD. Różnorodność pracowników zatrudnionych w sektorze publicznym coraz częściej jest uważana za atut. Pozwala ona między innymi wykorzystać odmienne kompetencje, doświadczenie czy sposób myślenia pracowników reprezentujących różne środowiska, a poprzez to poprawić jakość świadczonych usług. Niemniej podkreśla się, że wdrożenie polityk wspierających zjawisko różnorodności jest procesem długotrwałym i trudnym (istnieje wiele barier). Wymaga między innymi silnego przywództwa, a także wsparcia i zrozumienia ze strony pracowników i obywateli. Autorzy wskazują, że klu-

czową rolę w formułowaniu i wdrożeniu polityki różnorodności w sektorze publicznym odgrywają instytucje centrale, które są odpowiedzialne za opracowanie strategii w tym zakresie, monitorowanie postępów w jej wdrażaniu, dostarczanie urzędом wytycznych i wskazówek w zakresie wdrażania. W ocenie Autorów, szczególnego znaczenia w kontekście wspierania zjawiska różnorodności w sektorze publicznym nabiera proces rekrutacji i selekcji, który powinien być bardziej sprawiedliwy, transparentny i elastyczny tak, aby móc przyciągnąć do pracy utalentowane osoby i jednocześnie zapewnić różnorodność w strukturze zatrudnienia.

W rozdziale *Policy lessons for restructuring public workforce management (Lekcje do uwzględnienia przy kształtowaniu polityki w zakresie restrukturyzacji zarządzania siłą roboczą w sektorze publicznym)* Autorzy podkreślają między innymi, że w czasach obniżek wynagrodzeń, redukcji poziomu zatrudnienia, ograniczania zasobów finansowych, a zarazem rosnących i zmiennych wymagań wobec sektora publicznego jednym z rozwiązań jest stosowanie dobrych praktyk zarządzania. Inwestowanie w strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi i podnoszenie jakości zarządzania może pomóc zrekompensować straty wynikające z redukcji zatrudnienia i spadku motywacji pracowników spowodowanego obniżkami wynagrodzeń. Przeprowadzenie reformy zarządzania zasobami ludzkimi jest ważne i może przynieść wymierne korzyści. Nie powinno jednak być działaniem odosobnionym, lecz

opierać się na całościowym przeglądzie funkcjonowania państwa, być spójne z wartościami służby publicznej i powiązane z innymi reformami w zakresie zarządzania. W opinii Autorów, można wyciągnąć liczne wnioski z dotychczasowego wprowadzania reform w sektorze publicznym krajów członkowskich OECD. Autorzy zwracają także uwagę, że przeprowadzane reformy wskazują na kierunki rozwoju służby publicznej w XXI wieku. Staje się ona bardziej aktywna, świadczy tańsze usługi, ceni uczenie się i wprowadza innowacje, stosuje w większym stopniu zintegrowane podejście w zarządzaniu zasobami ludzkimi i częściej opiera się na zarządzaniu kompetencjami, odchodzi od kultury biurokratycznej na rzecz podmiotowej kultury organizacyjnej oraz docenia w coraz większym stopniu różnorodność w strukturze zatrudnienia. Jednocześnie wskazuje się na nowe podejście w zarządzaniu w sektorze publicznym związane z koniecznością dostosowania się do dynamicznie zmieniającego się otoczenia (społeczeństwo sieciowe, cyfryzacja).

Omawiana publikacja OECD jest godną polecenia lekturą. Stanowi nie tylko istotne źródło wiedzy na temat zarządzania w sektorze publicznym w krajach członkowskich OECD, ale umożliwia także zapoznanie się z wnioskami jakie płyną z dotychczasowego wdrażania reform w tym sektorze.

Ewa Puzyra

Radca generalny w Departamencie Służby Cywilnej
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

 powrót

„Analiza skuteczności narzędzi wybranych polityk publicznych – prace analityczne słuchaczy KSAP XXII Promocji Ryszard Kaczorowski”

KSAP, Warszawa 2011 r.

Książka „Analiza skuteczności narzędzi wybranych polityk publicznych” (ss. 324), wydana pod redakcją Marcina Sakowicza, jest jedną z niewielu pozycji na polskim rynku poświęconych analizie polityk publicznych. Prezentuje wyniki prac pięciu grup warsztatowych słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Każda grupa – w oparciu o własne badania oraz doświadczenia z wizyt studyjnych w Brukseli i Londynie, analizowała interwencje publiczne w obszarze wybranej polityki publicznej oraz ocenę skuteczności narzędzi stosowanych w rządzeniu i zarządzaniu publicznym w odniesieniu do określonego problemu.

Autorzy podjęli próbę oceny skuteczności wybranych narzędzi interwencji publicznej. Sformułowane w pracy wnioski i rekomendacje są próbą odpowiedzi na pytania o efektywność i skuteczność interwencji publicznych podejmowanych w Polsce, Unii Europejskiej oraz w Wielkiej Brytanii i Belgii.

Autorzy oceniali narzędzia interwencji zastosowane w pięciu obszarach problemowych w ramach pięciu polityk publicznych. Badane polityki publiczne to: polityka państwa wobec dużych ośrodków miejskich¹, polityka kształcenia ustawicznego², polityka rynku pracy³, polityka ekologiczna⁴ oraz polityka zdrowotna⁵.

Analizę skuteczności narzędzi polityki państwa wobec metropolii przedstawiono na przykładzie Polski, Unii Europejskiej (program JESSICA) oraz zarządzania metropolią londyńską. Przypadek polskich metropolii wskazuje na brak polityki nastawionej na wspieranie rozwoju dużych ośrodków miejskich, czego dowodem są nieskuteczne próby uregulowania statusu obszarów metropolitalnych, a także uwarunkowania tej polityki w warunkach funkcjonowania trójstopniowego terytorialnego podziału kraju. Rekomendacje Autorów w tym obszarze idą w kierunku wskazania rozwiązań:

- możliwych bez zmian prawnych, w tym dotyczących wprowadzenia zachęt dla gmin i powiatów realizujących wspólne projekty w obszarach sąsiadujących z miastami, co prowadzi jednak do przyjęcia strategii „lokomotywy wzrostu”, a w konsekwencji rozwoju o charakterze wystopowym;
- zmieniających podział terytorialny i wprowadzających powiaty metropolitalne.

Analiza programu JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*), zainicjowanego w 2006 r. przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny oraz Bank Rozwoju Rady Europy, zasługuje na uwagę z powodu zastosowania mechanizmu recyklingu finansowego, opartego na założeniu, że udzielone wsparcie finansowe zwróci się i dany region będzie mógł finansować kolejne projekty. W założeniu program ma wypełnić lukę pomiędzy działaniami opłacalnymi biznesowo a pomocą finansowaną z bezzwrotnych grantów. Doświadczenia polskich regionów w korzystaniu z programu mogą okazać się bezcenną lekcją, ponieważ w Komisji Europejskiej widoczna jest tendencja do zwiększania liczby programów opartych na zasadach recyklingu finansowego.

Część poświęcona polityce wobec metropolii zamyka opracowanie dotyczące zarządzania metropolią londyńską w procesie przygotowań do letnich igrzysk olimpijskich 2012, które cechuje dążenie do zrównoważonego rozwoju na każdym etapie realizacji projektu oraz planowanie w dłuższej perspektywie, racjonalność i drobiazgowość planowanie każdego etapu.

Druga część pracy poświęcona jest analizie i ocenie narzędzi stosowanych w realizacji polityki kształcenia ustawicznego. W przypadku Polski w latach 2003–2010 szczegółowe rekomendacje poprzedzają diagnozę, z której wynika brak koordynacji oraz fragmentaryzacja podejmowanych w ramach polityki działań. Natomiast realizacja programu *Lifelong Learning Programme* w Unii Europejskiej w latach 2007–2010 oceniana jest pozytywnie, a zidentyfikowane problemy przy jego realizacji pozwalają na jego modyfikację w nowej perspektywie finansowej UE. Program w nowym kształcie koncentrować się będzie na kwestiach wielojęzyczności, promocji przedmiotów przyrodniczo-matematycznych oraz wykorzystaniu nowoczesnych technologii (ICT).

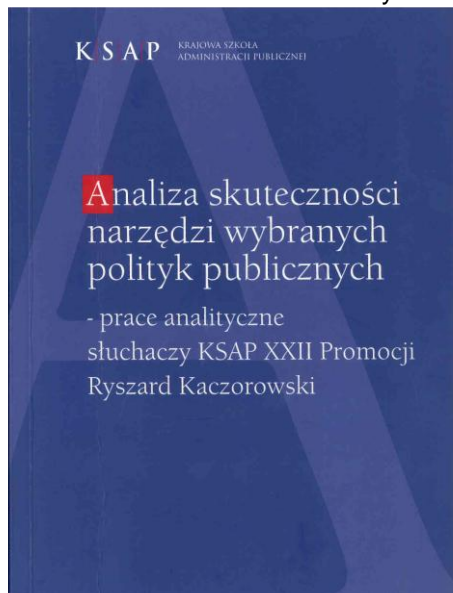
Brytyjski program *Train to Gain* dotyczy kształcenia osób dorosłych w Wielkiej Brytanii. Program został przeanalizowany przez niezależnych ekspertów w zakresie jego efektywności, a zaletą tych ocen jest stwierdzenie zróżnicowanej skuteczności środków publicznych i środków prywatnych przeznaczonych na kształcenie dorosłych.

W trzeciej części Autorzy podejmują jeden z najbardziej aktualnych problemów w krajach członkowskich UE, dotyczący skuteczności polityki rynku pracy. Przypadek Polski dotyczy analizy skuteczności narzędzi zapewniających elastyczność i bezpieczeństwo na polskim rynku pracy (*flexicurity*). Omówiono m.in. różne wskaźniki *flexicurity* oraz ograniczenia w stosowaniu elastycznych form zatrudnienia. Rekomendacje dotyczą: konieczności prowadzenia spójnej polityki realizującej wszystkie aspekty polityki *flexicurity*, podjęcia działań uświadamiających i zachęcających do stosowania kodeksowych elastycznych form zatrudnienia oraz zmian legislacyjnych w zakresie uproszczeń regulacji czasu pracy, a także zachęcania do dialogu społecznego. Belgijskie rozwiązania przedstawiono na przykładzie programu *Short-Time Work Arrangements* (STWA), opartego na redukcji czasu pracy w celu utrzymania stosunku pracy między pracodawcą a pracobiorcą, i oceniono jako skuteczne narzędzie w walce z kryzysem gospodarczym. Kwestię elastyczności brytyjskiego rynku pracy omówiono na przykładzie analizy agencji pracy tymczasowej Temporary Employment Agency (TEA).

Kolejna część dotyczy oceny skuteczności narzędzi interwencji publicznej w obszarze polityki ekologicznej. Omówiono politykę i instrumenty ochrony jakości powietrza w Polsce i Wielkiej Brytanii oraz wybrane przykłady polityki ekologicznej Unii Europejskiej.

Ostatnia część poświęcona jest narzędziom polityki zdrowotnej i ich skuteczności. Przypadek Polski został omówiony na przykładzie analizy mechanizmów rynkowych wprowadzanych w polskiej opiece zdrowotnej. Jako przykład narzędzia polityki zdrowotnej UE omówiono dyrektywę w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej. Przeanalizowano założenia brytyjskiej reformy systemu opieki zdrowotnej pod kątem redefinicji narzędzi polityk publicznych.

Publikacja jest cennym opracowaniem w szczególności dla urzędników zaangażowanych w prace nad kształtem i implementacją polityk publicznych w omawianych obszarach, jak również dla studentów kierunku *administracja publiczna*. Brakuje w niej podsumowania, uogólnienia wniosków i rekomendacji, a także omówienia różnic w podejściu do oceny skuteczności narzędzi interwencji publicznych oraz wykorzystywania dostępnych ocen w tym zakresie w Polsce, Unii Europejskiej, Belgii i Wielkiej Brytanii. Innowacyjny charakter pracy przesądza o jej eksploracyjnym charakterze. Pozostaje poczekać na kolejne opracowania analizujące tworzenie i implementowanie polityk publicznych w Polsce i śmiało porównania z najlepszymi



praktykami w tym zakresie w innych krajach i Unii Europejskiej.

Przypisy

¹Autorzy: K.E. Joniec, K. Łopatka, R. Michalak, W. Paluch, P. Woźniak, M. Zych, P. Zychla; opiekun grupy – dr Marcin Sakowicz.

²N. Góra, S. Krawczyk, A. Madej, M. Ścigan, M. Urański, K. Wigier, Z. Wojciechowski; opiekun grupy – dr Anna Wojciuk.

³J. Cygan, M. Gołyńska, M. Jamróz, Ł. Machalski, J. Strojny, A. Tomaszczyk, K. Zieliński; opiekun grupy – dr Andrzej Zybala.

⁴R. Bąk, K. Dodot, M. Łach, A. Mołdawska, A. Peszek, J. Szkirpan, H. Świętek; opiekun grupy – dr Jacek Jaskiewicz.

⁵R. Bartochowski, K. Byszek, M. Chętko, Ł. Kruk, M. Leszczyński, P. Pikus, P. Popczyk; opiekun grupy – Piotr Firlus.

Irena Jackiewicz

Radca Prezesa Rady Ministrów
Departament Służby Cywilnej KPRM

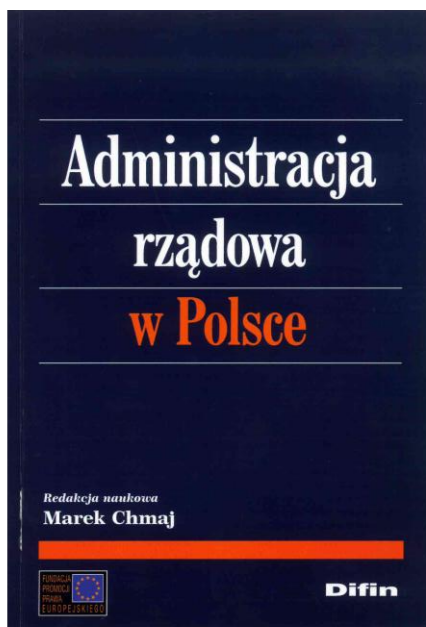
← powrót

Administracja rządowa w Polsce

Warszawa, 2012 r.

Na początku 2012 r., nakładem wydawnictwa Difin, ukazała się książka pod tytułem „Administracja rządowa w Polsce”, wydana pod redakcją naukową prof. dr. hab. **Marka Chmaja**. Jej współautorami są: dr **Mariusz Bidziński**, dr **Stanisław Bugajewski**, prof. dr. hab. **Marek Chmara**, dr **Marcin Dąbrowski**, dr **Monika Girzyńska**, dr **Joanna Juchniewicz**, dr **Dobrochna Ossowska-Salamonowicz** i dr **Marek Salamonowicz**. Publikacja została dofinansowana przez Fundację Promocji Prawa Europejskiego.

Książka składa się z dziewięciu rozdziałów, przedstawiających i opisujących zasady funkcjonowania administracji rządowej.



Konstytucyjna zasada decentralizacji administracji publicznej a administracja rządowa

W rozdziale przedstawione i wyjaśnione zostały najistotniejsze pojęcia z zakresu administracji publicznej, stosowane w dalszych rozdziałach książki.

Prezes Rady Ministrów

W rozdziale przedstawiono i omówiono kompetencje Prezesa Rady Ministrów oraz wiceprezesów Rady Ministrów, a także organizację i zasady działania organu pomocniczego powołanego do obsługi Prezesa Rady Ministrów, jakim jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Rada Ministrów

W tej części opracowania przedstawiono w szczególności pozycję ustrojową Rady Ministrów, jej skład, zadania, tryb funkcjonowania oraz kwestie związane z powoływaniem, dymisją i odpowiedzialnością Rady Ministrów.

Minister, ministerstwo

W rozdziale przedstawiono usytuowanie ministra w ramach organu, jakim jest Rada Ministrów, oraz jego rolę jako samodzielnego organu administracji rządowej. Ponadto omówiono kwestię odpowiedzialności politycznej członków Rady Ministrów.

Kierownicy urzędów centralnych, urzędy centralne

W rozdziale przykładowo wskazano niektóre centralne organy administracji rządowej i inne podmioty realizujące zadania należące do właściwości administracji rządowej, rozpoczynając ich przedstawianie od Centralnej Komisji do spraw Stopni i Tytułów. Autorzy niewłaściwie, jak się wydaje, utożsamili pojęcie kierownika urzędu centralnego z centralnym organem administracji rządowej (pojęcie stosowane w ustawach kreujących centralny organ administracji rządowej). Przyjęcie takiego rozwiązania mogło być powodem pominięcia w tym rozdziale ważnego dla administracji rządowej centralnego organu administracji rządowej, jakim jest Szef Służby Cywilnej.

Wojewoda, urząd wojewódzki

W tej części opracowania przedstawiono pozycję ustrojową wojewody, jego zadania, uprawnienia w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego, kontroli oraz uprawnienia wojewody jako organu władczo kształtującego prawny status podmiotów administrowanych. W osobnej części tego rozdziału przedstawiono zadania urzędu wojewódzkiego.

Administracja zespolona w województwie i powiecie

Rozdział składa się z dwóch części, w których odrębnie przedstawiono i omówiono administrację zespoloną w województwie i administrację zespoloną w powiecie.

Administracja niezespolona

W tym miejscu opracowania wymieniono przede wszystkim poszczególne organy administracji niezespolonej, które następnie przedstawiono w podrozdziałach.

Administracja terenowa pozadziałowa

Podobnie jak w poprzednich dwóch rozdziałach, wymienione zostały organy administracji terenowej pozadziałowej i krótko omówione.

Bibliografia

Na końcu książki zamieszczono dobrze opracowaną bibliografię, zawierającą wykaz stosowanych aktów prawnych, orzeczeń, opracowań naukowych i stron internetowych.

* * *

Zaletą publikacji jest kompleksowość, konkretność i zwięzłość. Książka jest skierowana przede wszystkim do studentów prawa, administracji i politologii, ale także do pracowników administracji rządowej zamierzających starać się o uzyskanie statusu urzędnika służby cywilnej. Należy jednak zwrócić uwagę, że w takim kontekście kwestie dotyczące funkcjonowania służby cywilnej będą wymagałyby istotnego poszerzenia nie tylko o dodatkową literaturę, ale i odpowiednie akty prawne.

Maciej Szmit

Radca Szefa KPRM
Departament Służby Cywilnej KPRM



„Plan szkoleń centralnych w służbie cywilnej na 2012 r.”

30 marca br. Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński** zatwierdził do realizacji „Plan szkoleń centralnych w służbie cywilnej na 2012 r.”, pozytywnie zaopiniowany przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej oraz Radę Służby Cywilnej.

Pełny tekst dokumentu dostępny jest na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej KPRM pod adresem https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/scan2107_000.pdf.

← powrót

Oprogramowanie informatyczne wspomagające sporządzanie ocen okresowych i pierwszej oceny w służbie cywilnej

W ramach realizowanego przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projektu pt. „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (Priorytet V Dobre rządzenie, Działanie 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej, Poddziałanie 5.1.1 Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki) opracowane zostało oprogramowanie informatyczne wspomagające sporządzanie ocen okresowych i pierwszej oceny w służbie cywilnej. Oprogramowanie to składa się z dwóch elementów:

- arkuszy ocen okresowych (A i B) oraz arkusza pierwszej oceny w służbie cywilnej przygotowanych w formie arkuszy kalkulacyjnych xls,
- bazy ocen w służbie cywilnej (BOSC) zrealizowanej jako bazy oprogramowania Microsoft Access w wersji Runtime,

które mogą funkcjonować także niezależnie od siebie.

Więcej informacji: strona internetowa Departamentu Służby Cywilnej KPRM – <http://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/oprogramowanie-informatyczne-wspomagajace-sporzadzanie-ocen-okresowych-i-pierwszej-oceny>.

← powrót

„Społeczeństwo informacyjne w liczbach”

Departament Społeczeństwa Informacyjnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji opracował raport „Społeczeństwo informacyjne w liczbach”,

który prezentuje stan jego rozwoju w trzecim roku po przyjęciu przez Radę Ministrów Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w Polsce do roku 2013 (SRSI2013) na podstawie danych statystycznych GUS, UKE, Eurostatu, KE, COCOM oraz wyników badań zrealizowanych na zlecenie ówczesnego MSWiA wśród internautów i w urzędach administracji publicznej.

Więcej informacji: strona internetowa Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji – <http://mac.gov.pl/dzialania/jest-nowy-raport-spoleczenstwo-informacyjne-w-liczbach/>.

← powrót

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej

W związku z licznymi pytaniami dotyczącymi orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji informuje, że Trybunał Konstytucyjny zakwestionował wyłącznie konstytucyjność trybu wprowadzenia poprawki ograniczającej dostęp do informacji publicznej – art. 5 ust. 1 a i ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Orzeczenie Trybunału nie dotyczyło całej ustawy, a w szczególności najważniejszego celu nowelizacji, jakim była implementacja dyrektywy unijnej 2003/98 w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

Więcej informacji: strona internetowa Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji – <http://mac.gov.pl/dzialania/komunikat-rzeczniaka-prasowego-orzeczenie-tk-ws-nowelizacji-ustawy-o-dostepie-do-informacji-publicznej-kwestionuje-tryb-wprowadzenia-poprawki/>.

← powrót

Budżet zadaniowy

7 grudnia 2011 r. odbyła się prezentacja raportu „Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce”, który powstał w ramach programu Ernst & Young Sprawne Państwo. Autorzy raportu dr **Łukasz Hardt** i dr **Maarten de Jong** przedstawili zależność pomiędzy funkcjonowaniem budżetu zadaniowego a jakością zarządzania państwem.

Raport dostępny jest na stronie: <http://www.ey.com/PL/pl/Industries/Government---Public-Sector/Raport-Budzet-zadaniowy-z-zalacznikami>.

Oprac. DG

← powrót

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

