



Szanowni Państwo!

Czy administracja jest innowacyjna? Jakie procesy zachodzą we współczesnej służbie cywilnej w Europie? Jak rządy krajów Unii Europejskiej obniżają koszty funkcjonowania administracji? W bieżącym nume-

rze „Przeglądu Służby Cywilnej” kolejne głosy w dyskusji na zarysowane tematy prezentują:

- *Izabela Najda-Jędrzejewska, która przedstawia proces rozwoju innowacji w sektorze publicznym w krajach OECD (s. 42–46);*
- *Katarzyna Dudzik i Dominika Tadla, które omawiają zagadnienia związane z funkcjonowaniem centrów usług wspólnych, w tym przykłady centralizacji komórek zajmujących się obsługą kadrową i finansową administracji w wybranych krajach UE oraz korzyści, jak i słabe strony tego typu rozwiązań (s. 5–11).*

W numerze prezentujemy także 3 nowe projekty systemowe, zainicjowane w administracji rządowej przez DSC, tj.: „Wsparcie reformy administracji skarbowej” (s. 28–29), „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie” (s. 30–33) oraz „Doskonalenie standardów zarządzania w administracji rządowej” (s. 34–36). To wkład Szefa Służby Cywilnej w reformowanie polskiej administracji.

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej przedstawia projekt pn. „Centrum Rozwoju” – KSAP we współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych opracował model kompetencji oraz przeprowadził diagnozę kompetencji osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej MSW (s. 54).

W dziale „Dobre praktyki zarządzania” przedstawiamy doświadczenia Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach w dziedzinie obsługi klientów zewnętrznych (s. 21–24). Ponadto prezentujemy efekty zastosowania w resorcie sprawiedliwości programu komputerowego ACL do pobierania i analizy danych (s. 25–27).

Aleksandra Ciopińska kontynuuje temat profesjonalnej obsługi klienta – w bieżącym numerze

pisze, jak efektywnie zorganizować Punkt Obsługi Klienta (s. 37–41).

Temat funkcjonowania administracji przybliży również dr Mariusz Swora w rozmowie PSC („Wokół centrum rządowego”) nt. niezależnych organów administracji (s. 47–49). Dr Dariusz Magier w artykule nt. „PZPR jako organizacja biurokratyczna” (s. 50–53) opisuje historyczny przypadek organizacji biurokratycznej w ramach państwa niedemokratycznego.

Nietuzinkowy obraz szefa w administracji publicznej kreśli Robert Turski (55–57), współautor książki „Szef polski. Studia przypadku o roli kierownika w organizacji”, wydanej pod redakcją naukową prof. Moniki Kostery.

Państwa uwadze polecam także analizę (s. 15–20) Huberta Wojtacha nt. zatrudnienia i wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej w 2012 r.

Ponadto do numeru po raz pierwszy dołączamy specjalny dodatek tematyczny, „Wynagrodzenia w służbie cywilnej”, w którym przedstawiamy szczegółowe dane na temat poziomu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w różnych ujęciach porównawczych, m.in. na tle wynagrodzeń w gospodarce narodowej, sektorze przedsiębiorstw oraz w pozostałej administracji publicznej.

KIM JESTEŚ URZĘDNIKU?

Wkrótce ukaże się specjalne wydanie „Przeglądu Służby Cywilnej” pod hasłem „Korpus służby cywilnej jako środowisko społeczne – grupa zawodowa”, w którym przedstawimy zarówno uwarunkowania, jak i współczesny obraz urzędnika administracji rządowej, nakreślony nie tylko przez przedstawicieli nauki, analityków DSC, ale i samych urzędników.

Jacy jesteśmy? Jak postrzegamy naszą pracę? Jak nas widzą inni? – specjalne wydanie PSC, czerwiec 2013 r.

Zapraszamy do lektury!

Dagmir Długosz

Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM
Redaktor Naczelny

SPIS TREŚCI

OD REDAKTORA NACZELNEGO

Artykuł wstępny – Dagmir Długosz, Redaktor Naczelny
s. 1

FORUM DYREKTORÓW GENERALNYCH

Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów Wojewódzkich –
Łukasz Wielocha s. 4

W ADMINISTRACJI

Centra usług wspólnych alternatywą dla tradycyjnych
rozwiązań zarządczych – Dominika Tadla s. 5

Centra usług wspólnych w wybranych krajach Unii
Europejskiej – Katarzyna Dudzik s. 7

RADA SŁUŻBY CYWILNEJ

Z prac Rady Służby Cywilnej – Anna Prażuch s. 12

BUDŻET I FINANSE

Zatrudnienie i wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej
w 2012 r. – Hubert Wojtach s. 15

DOBRE PRAKTYKI ZARZĄDZANIA

Urząd bliżej obywatela. Obsługa klientów zewnętrznych
w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach –
Maria Szydłowska s. 21

Program komputerowy ACL do pobierania i analizy
danych. Doświadczenia resortu sprawiedliwości – Jakub
Biel, Justyna Marszałek s. 25

PROJEKTY SYSTEMOWE

„Wsparcie reformy administracji skarbowej”. Nowy projekt
DSC KPRM – Katarzyna Szymaniak-Filipecka s. 28

Projekt „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane
zarządzanie w urzędzie” – Marta Kuzawińska s. 30

Projekt „Doskonalenie standardów zarządzania w ad-
ministracji rządowej”. Wyniki rekrutacji – Anna
Świąderska, Ewa Żebrowska s. 34

PROFESJONALNA OBSŁUGA KLIENTA

Jedno miejsce – wiele możliwości, czyli jak efektywnie
zorganizować Punkt Obsługi Klienta (cz. 1.) – Aleksandra
Ciopińska s. 37

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Innowacje w sektorze publicznym – Izabela Najda-
-Jędrzejewska s. 42

BADANIA I ANALIZY

Wokół centrum rządowego – z dr. Mariuszem Sworą
rozmawia Dorota Gdańska s. 47

PZPR jako struktura biurokratyczna – Dariusz Magier
s. 50

KADRY

Diagnoza kompetencji urzędników zajmujących wyższe
stanowiska w służbie cywilnej w Ministerstwie Spraw
Wewnętrznych – Joanna Pakuła-Olejniczak, Tomasz
Rostkowski, Marcin Sakowicz s. 54

Szef w administracji publicznej – z Robertem Turskim
Rozmawia Dorota Gdańska s. 55

CZY WIESZ, ŻE

Urzędnicy Księstwa Warszawskiego – oprac. Wojciech
Zawadzki s. 58

WARTO PRZECZYTAĆ

„Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej”,
Bogusław Przywora, Wydawnictwo Uniwersytetu
Jagiellońskiego, Kraków 2012 – Wojciech Drobny s. 59

„Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach
1979–2010. Od nowego zarządzania publicznego do
lokalnego współzrządzenia”, Katarzyna Radzik-
-Maruszak, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-
-Skłodowskiej, Lublin 2012 r. – Ewa Puzyna s. 61

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL

← powrót

Wydawca „Przeglądu Służby Cywilnej” informuje, że zgodnie z przepisem art. 34 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (DzU z 2006 r. nr 90, poz. 631, z późn. zm.) wykorzystywanie zamieszczanych na jego łamach publikacji lub ich części dopuszczalne jest jedynie pod warunkiem podania ich autorów oraz źródła (imię i nazwisko autora, tytuł publikacji, „Przegląd Służby Cywilnej” nr ..., s. ...).

INFORMACJA DLA AUTORÓW

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

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 KOMUNIKACJI I KOORDYNACJI 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



powrót

Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów Wojewódzkich

W dniach **2–4 czerwca 2013 r.** w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu odbyło się posiedzenie Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów Wojewódzkich. Było to pierwsze spotkanie odbywające się według nowej formuły, przyjętej zarządzeniem nr 4 Szefa Służby Cywilnej z dnia 23 maja 2013 r. w sprawie warunków i trybu współdziałania Szefa Służby Cywilnej z dyrektorami generalnymi urzędów.

Uczestników Forum, którego gospodarzem była **Jolanta Krupowicz**, dyrektor generalny Dolnośląskiego UW, powitali **Aleksander Skorupa**, Wojewoda Dolnośląski, oraz **Ewa Mańkowska**, Wicewojewoda. Spotkaniu przewodniczył Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**, który przedstawił poszerzoną informację na temat urzędów wojewódzkich w kontekście Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej za 2012 r. W trakcie obrad omawiano istotne bieżące sprawy służby cywilnej,

w tym między innymi stan prac nad strategią zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej i planowaną ewaluacją standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, nowelizację ustawy o służbie cywilnej oraz pilotaż nowo wypracowanych kryteriów dokonywania ocen w służbie cywilnej. Dyrektorzy generalni dyskutowali na temat prac nad tworzeniem wojewódzkich centrów usług wspólnych w kontekście założeń do projektu ustawy o inspekcji bezpieczeństwa żywności. Gospodarze przedstawili także prezentację dotyczącą digitalizacji wniosków paszportowych w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim oraz prezentację dobrej praktyki Dolnośląskiego UW – Assessment i Development Center w procesie naboru.

Łukasz Wielocha

Główny specjalista w Wydziale Komunikacji i Koordynacji
Departamentu Służby Cywilnej KPRM



Fot. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

[← powrót](#)

Centra usług wspólnych alternatywą dla tradycyjnych rozwiązań zarządczych

Obecne spowolnienie gospodarcze sprzyja rozwiązaniom organizacyjnym nastawionym na cięcie kosztów działalności. Jednocześnie rośnie presja na wzrost efektywności pracy i elastyczności w działaniu.

Większość organizacji, bez względu na to, czy należą do sektora prywatnego czy publicznego, oprócz funkcji podstawowych, stanowiących sens ich istnienia, realizuje funkcje pomocnicze – usługowe w stosunku do podstawowej działalności (np. obsługa kadrowa, księgowość). Poszukiwanie oszczędności w organizacji najczęściej rozpoczyna się od analizy procesów pomocniczych, w nich zwykle identyfikowane są znaczne rezerwy efektywności. Rozwiązania typu *outsourcing*, centra usług wspólnych, centra zakupów stają się więc, w ostatnim czasie, alternatywą dla tradycyjnych metod zarządzania w organizacjach. Dzięki nim organizacja może się skupić na swojej podstawowej działalności oraz wyłącznie na strategicznych aspektach dotychczas realizowanych procesów pomocniczych, np. na zarządzaniu zasobami ludzkimi.

Centrum usług wspólnych to jednostka utworzona w celu ujednoczenia i zintegrowania powtarzalnych funkcji operacyjnych, wykonywanych dotychczas niezależnie w rozproszonych geograficznie podmiotach lub komórkach tej samej organizacji. Tradycyjny model zarządzania oparty jest na zasadzie, że te same procesy realizowane są w każdym oddziale organizacji. Istotą centrum usług wspólnych jest natomiast obsługa wszystkich dotychczasowych lokalizacji (oddziałów organizacji) w określonym obszarze działalności. Najczęściej do centrów usług wspólnych przenosi się procesy realizowane w ramach tzw. funkcji wsparcia (ang. *back office*), takich jak.:

- informatyka,
- *call center*,
- kadry i płace,
- finanse i księgowość,
- zarządzanie nieruchomościami,
- transport,
- obsługa zakupów.

Centrum usług wspólnych nie należy mylić z *outsourcingiem*. Chociaż w obu przypadkach mamy do czynienia z urynkowaniem świadczenia usług publicznych i „wyjęciem” określonych procesów poza macierzystą organizację, to istotą centrum – w odróżnieniu od *outsourcingu* – jest to, że zleczone usługi świadczone są przez wewnętrzną jednostkę, która znajduje się w strukturze organizacji i jest od niej zależna. Klasyczny *outsourcing* natomiast to zlecenie wykonywania danej usługi lub czynności firmie zewnętrznej, zwykle prywatnej, w czasie

ograniczonym kontraktem. W większości centrów usługi realizowane są w zakresie co najmniej dwóch procesów, np. finansów i usług oraz IT.

W centrum usług wspólnych zatrudnione są osoby, które specjalizują się w wąskich dziedzinach zarządzania (np. obsłudze płac), posiadające specjalistyczną wiedzę i doświadczenie, dzięki czemu minimalizuje się ryzyko błędów oraz następuje redukcja pracochłonności zadań. Zwiększeniu wydajności pracy sprzyja także standaryzacja i automatyzacja wykonywanych czynności oraz lepsza ich koordynacja, m.in. dlatego, że przepływ informacji i wymiana doświadczeń następuje szybciej – zespoły pracowników ulokowane są w jednym miejscu.

Centra usług wspólnych w Polsce

W ostatnich latach wiele międzynarodowych korporacji zdecydowało się na utworzenie w Polsce centrów usług wspólnych, głównie ze względu na dostępność wykształconych pracowników. Pierwsze centra usług w sektorze prywatnym pojawiły się w Polsce już w latach 90., a ich liczba systematycznie wzrasta. Brak jest wiarygodnych danych dotyczących liczby centrów ogółem, można jedynie wskazać liczbę centrów z kapitałem zagranicznych – w 2011 r. było ich 113¹. Badania pokazują, że centra usług wspólnych najczęściej tworzą firmy zajmujące się produkcją towarów przemysłowych oraz usługami konsumenckimi (np. banki) – na ich rzecz pracowała ponad połowa centrów. Pierwsze miejsce pod względem wielkości zatrudnienia (33 proc.) zajmują centra powoływane do obsługi przedsiębiorstw zajmujących się usługami finansowymi².

Korzyści

Outsourcing, centra usług wspólnych, centra zakupów zwyczajowo postrzegane są jako recepta na zwiększenie oszczędności. Z badań wynika, że głównym motywem korzystania z tego typu usług jest dążenie do redukcji kosztów i kontroli nad nimi. 79 proc. przebadanych przedsiębiorstw uznało je za bardzo ważny powód wydzielenia procesów poza organizację, 81 proc. respondentów stwierdziło, że *outsourcing* oznacza dla nich konkretne oszczędności³. Czy korzystanie z takich rozwiązań przynosi organizacji coś więcej niż tylko korzyści finansowe? Odpowiedź na to pytanie jest niejednoznaczna i powinna zacząć się od sformułowania: „to zależy...”. Można wskazać kilka kryteriów, których spełnienie pozwoli na uzyskanie oszczędności i podniesienie efektywności realizowanych zadań. Są to m.in.:

- odpowiednia wiedza w organizacji na temat usług, które mają być zleczone centrum usług

- wspólnych, oraz ich szczegółowej charakterystyki,
- precyzyjne określenie standardu usług, jakiego od centrum oczekujemy, uzgodnienie mierników jakości świadczonych usług,
 - wprowadzenie systemu cyklicznych pomiarów nakładów, wyników i rezultatów realizacji zadań, zarówno w centrum, jak i w instytucjach, na rzecz których centrum pracuje,
 - skuteczna komunikacja pomiędzy centrum a organizacjami, które z niego korzystają,
 - odpowiednie środki finansowe na utworzenie i utrzymywanie centrum usług wspólnych,
 - przełamanie oporu przed zmianą w organizacji.

Słabości

Jak wynika z oceny podmiotów, które wdrożyły wewnętrzne centra usług wspólnych, to rozwiązanie ma jednak także i słabe strony, do których można zaliczyć: trudności w dostępie do pracowników centrów i wydłużony czas reakcji (nie załatwiamy sprawy w drugim pokoju, a w innej organizacji, czasem ulokowanej w innym mieście), problemy komunikacyjne (zwiększa się dystans pomiędzy pracownikami, pani z biura kadr staje się osobą obcą), dyskryminację niektórych lokalizacji (niektóre oddziały obsługiwane są lepiej np. ze względu na określone zaszczości)⁴.

Zarówno w biznesie, jak i sferze publicznej centra usług wspólnych stanowią jedną z dróg poszukiwania oszczędności i zwiększania efektywności. Decyzja o tworzeniu i wykorzystywaniu centrum powinna być zawsze decyzją strategiczną, poprze-

dzoną rzetelną analizą, uwzględniającą specyfikę i wielkość organizacji, realne oszacowanie nakładów oraz zmieniające się otoczenie organizacji. Niewątpliwie podstawową zasadą funkcjonowania centrów powinna być zasada ciągłego doskonalenia. W pierwszym okresie działalności nie oczekuje się od centrum skokowego wzrostu jakości świadczonych usług lub spadku kosztów funkcjonowania organizacji. Zmniejszenie kosztów operacyjnych może przyjść z czasem, wraz z optymalizacją świadczonych usług.

Przypisy

¹Ogółem w 2011 r. w Polsce działało 337 centrów usług utworzonych przez korporacje międzynarodowe, najwięcej z nich (131) to firmy o profilu *outsourcingowym*, centrów usług wspólnych jest 113, a pozostałe jednostki to centra badawczo-rozwojowe (97). W sumie zatrudnionych jest w nich 85 tys. osób, z czego najwięcej w Krakowie – 23 proc. ogółu zatrudnionych. Źródło: „Sektor nowoczesnych usług biznesowych w Polsce”, raport opracowany przez Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych (ABSL), Warszawa 2012.

²„Sektor nowoczesnych usług biznesowych w Polsce”, op. cit., s. 38–39.

³Badanie „Dojrzałość *outsourcingowa* polskich przedsiębiorców”, przeprowadzone w 2011 r. Dane zaczerpnięte ze strony www.institut-outsourcingu.pl.

⁴K. Klimek-Michno, Zewnętrzna obsługa, „Personel i Zarządzanie” 2012, nr 3/264, s.63.

Dominika Tadla

Naczelnik Wydziału Rozwoju Systemów Zarządzania Organizacją
Departament Służby Cywilnej KPRM



Centra usług wspólnych w wybranych krajach Unii Europejskiej



Katarzyna Dudzik

Radca Szefa KPRM
w Wydziale Współpracy
Międzynarodowej
Departamentu Służby
Cywilnej KPRM

Trwający kryzys ekonomiczny jest powodem zmniejszenia lub czasowego za-

mrożenia płac i poziomu zatrudnienia w administracji publicznej w niemal wszystkich krajach Unii Europejskiej. Aby zmniejszyć koszty funkcjonowania administracji publicznej przy jednoczesnym zwiększeniu efektywności procesów kadrowych, coraz więcej rządów krajów europejskich podejmuje decyzje o centralizacji komórek zajmujących się jej obsługą kadrową i finansową.



Miljøministeriet

W 2003 r. kierownictwo Ministerstwa Środowiska w Danii zdecydowało o zgromadzeniu wszystkich kluczowych wydziałów administracyjnych z agencji podległych ministerstwu¹ i stworzeniu jednego tzw.

wydziału pomocniczego (CFK). Zadaniem wydziału było świadczenie usług na rzecz całego ministerstwa w zakresie: zarządzania zasobami ludzkimi, technologii informatycznej (IT) i płac. Celem centralizacji tych zadań była profesjonalizacja administracji i usług technicznych w ministerstwie. Od początku swojego funkcjonowania wydział ukierunkowany był na dokonywanie przeglądów i upraszczanie procesów administracyjnych, digitalizację procesów, optymalizację przepływu pracy oraz wykorzystanie efektu skali.

Wyniki tego przedsięwzięcia przerosły i tak optymistyczne oczekiwania jego autorów. Dlatego decyzją rządu w 2008 r. utworzono dwa duże wydziały do obsługi wszystkich ministerstw w Danii w zakresie rozliczania wynagrodzeń i IT. W efekcie większość pracowników odpowiedzialnych za te kwestie została przeniesiona do nowo utworzonych wydziałów centralnych. Istniejący dotychczas wydział CFK, aktualnie MPA, został zredukowany do komórki realizującej zadania związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Tym samym obecnie MPA, w którym zatrudnionych jest łącznie 21 osób, w tym kierownik, obsługuje w zakresie administrowania personelem blisko 2500 pracowników ministerstwa pracujących w 26 lokalizacjach na terenie całego kraju.

Zadania realizowane przez wydział MPA:

- rekrutacja i nabór do pracy,
- zmiany dotyczące warunków zatrudnienia pracowników, w tym: awanse, zmiany godzin rozpoczynania i kończenia pracy, urlopy macierzyńskie/ ojcowskie,
- zwolnienia,
- porady prawne,
- rozwój kompetencji,
- rozwój projektów informatycznych związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi,
- wprowadzanie rozwiązań IT w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, w tym m.in.: e-rekrutacja, zarządzanie czasem, e-learning i rozwój kompetencji, system zarządzania informacją, elektroniczny przepływ i magazynowanie dokumentów, polecenia służbowe i baza danych osobowych,
- zmiany organizacyjne.

Centralizacja procesów kadrowych wiązała się z licznymi wyzwaniem w postaci konieczności znalezienia odpowiedniego, elastycznego oprogramowania komputerowego, zaniechania kontroli tychże procesów ze strony kierownictwa agencji

oraz wprowadzenia zmian w organizacji pracy. Jednak korzyści płynące z tych zmian wydają się warte wysiłku włożonego w ich wdrożenie: istnienie narzędzi do realizacji projektów IT na dużą skalę, równe traktowanie pracowników niezależnie od tego,

w której agencji są zatrudnieni, możliwość koncentracji na ministerstwie jako całości.



Obserwując proces tworzenia centrów usług wspólnych w Europie, wydaje się, że zdecydowanym liderem w centralizacji usług kadrowych i finansowych są ministerstwa finansów. W Finlandii w 2003 r. kierownictwo Ministerstwa Finansów stanęło w obliczu znacznego ograniczenia zasobów finansowych z powodu oszczędności i nowych priorytetów rządowych. Jednocześnie zaczęto dostrzegać potrzebę szerszego wykorzystania technologii informacyjnych i automatyzacji (a co się z tym wiąże, mniejszego zapotrzebowania na pracę manualną) oraz potrzebę zwiększenia wydajności i zgodności stosowanych technologii informacyjnych. Tym samym konieczne były daleko idące zmiany, ukierunkowane na zabezpieczenie środków finansowych, tak by rozwijać i inwestować w jakość usług świadczonych przez służby kadrowe i finansowe, systemy IT i *know how*. Wówczas służby kadrowe i finansowe liczyły blisko 5900 osób.

W latach 2003–2004 Ministerstwo Skarbu Państwa przeprowadziło badanie wstępne w zakresie służb finansowych i kadrowych – oszacowano, że istnieje 40-proc. potencjał wzrostu wydajności tych służb w centralnej administracji rządowej. Optymistyczne wyniki badania zmotywowały Ministerstwo Finansów

i pozostałe ministerstwa do dalszego analizowania możliwych sposobów organizacji tych służb. Te stały się istotnym obiektem inicjatyw i działań pro-wydajnościowych, również z wykorzystaniem modeli centrów usług wspólnych.

W latach 2005–2006 cztery ministerstwa – Ministerstwo Finansów, Obrony, Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości utworzyły cztery centra usług wspólnych. Ich celem była centralizacja działań usługowych w zakresie kadr i finansów, zredukowanie personelu i zwiększenie wydajności świadczonych usług. W 2006 r., decyzją rządu, wszystkie ministerstwa zostały zobowiązane do przeniesienia swoich usług kadrowo-finansowych do utworzonych centrów, które rok później zostały przeniesione do jednego centrum utworzonego przy Ministerstwie Finansów. Proces scalenia czterech centrów usług wspólnych, nadzorowany przez Ministerstwo Finansów, i utworzenia jednego centrum pod nazwą Palkeet trwał blisko 3 lata. Celem była intensyfikacja wykorzystania przez administrację centralną usług świadczonych przez centrum usług wspólnych, wsparcie rozwoju wspólnego dla wszystkich ministerstw systemu KIEKU IT² i wyeliminowanie powtarzających się procesów. W 2010 r. utworzono Palkeet – jedno centrum usług wspólnych zapewniające obsługę finansowo-kadrową dla wszystkich ministerstw i agencji rządowych. Centrum realizuje znaczną część procesów kadrowych oraz niemal wszystkie procesy związane z obsługą finansową urzędów.

Ocenia się, że:

- 30 proc. zmniejszyła się ilość pracy administracji rządowej w zakresie kadrowo-finansowym (w 2010 r. służby kadrowo-finansowe zatrudniały ok. 4200 pracowników rocznie, blisko 1700 mniej aniżeli w 2003 r. Szacuje się, iż poczynione w ten sposób oszczędności to ok. 70–80 mln euro rocznie);
- Zwiększyła się wydajność usług kadrowo-finansowych, a co więcej istnieją możliwości na dalsze jej zwiększanie;
- Palkeet odgrywa znaczącą rolę w rozwoju usług finansowo-kadrowych w administracji rządowej, jak wdrożenie systemu KIEKU IT;
- Palkeet spełnił większość celów, jakie stawiało przed nim Ministerstwo Finansów.

Najtrudniejszym elementem przy wdrażaniu centrum usług wspólnych okazała się redukcja personelu, która zajęła więcej czasu niż planowano. Problemem okazał się również niski poziom zainteresowania pracowników ministerstw i agencji przejściem do pracy w centrum, które w związku z tym było zmuszone do zatrudniania zupełnie nowych osób. Mimo istnienia wspólnych regulacji i wytycznych co do sposobów prowadzenia polityki kadrowej i procesów finansowych w ministerstwach i agencjach, nie zawsze spójność tych procesów była na poziomie oczekiwanym, co dodatkowo

stwarzało trudności przy tworzeniu centrum. Tym samym proces harmonizacji procesów i praktyk, zwłaszcza w związku z faktem, że w użyciu było wiele systemów informacyjnych, zajęło więcej czasu aniżeli się spodziewano. Wreszcie pojawiły się różne oczekiwania „klientów” centrum – niektóre agencje oczekiwały, że centrum w krótkim czasie przyniesie znaczne oszczędności, bez konieczności wdrażania jakiegokolwiek reformy w urzędach korzystających z jego usług. Zaskoczeniem dla niektórych klientów była czasochłonność centralizacji usług, również w kontekście budowania wzajemnego zaufania.

Niemniej kluczowym elementem okazało się zaangażowanie kierownictwa. Minister Finansów był swego rodzaju motorem zmian, natomiast szefowie pozostałych ministerstw wykazali się daleko idącym zaangażowaniem w realizację tych zmian. To zaangażowanie zadecydowało o sukcesie Palkeet.



FINANSMINISTERIET

Również w Danii Ministerstwo Finansów było inicjatorem i motorem zmian w kierunku reorganizacji i połączenia komórek odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami ludzkimi i finansami. I tym razem celem było uzyskanie efektywnej administracji, świadczącej usługi na najwyższym poziomie jakościowym, przy zmniejszonych nakładach finansowych.

Zdaniem kierownictwa zmiany były konieczne, głównie ze względu na wyzwania, przed jakimi już znalazła się i w najbliższej przyszłości ma znaleźć się Dania. Chodzi przede wszystkim o kryzys ekonomiczny, związane z nim oszczędności budżetowe³ i zmniejszenie liczby miejsc pracy, a także zmiany demograficzne. Z drugiej strony administracja duńska, podobnie jak większość administracji publicznych w krajach UE, stanęła w obliczu rosnących oczekiwań obywateli/klientów co do jakości świadczonych usług. Dodatkowo presja ze strony rządu i społeczeństwa na usprawnienie zarządzania finansami publicznymi była bardzo duża – oczekiwano, że to właśnie Ministerstwo Finansów powinno stanowić wzór dla skutecznej administracji. Tym samym 31 października 2011 r. ustanowiono – podległą Ministrowi Finansów – Agencję ds. Modernizacji Administracji Publicznej (ang.: Agency for the Modernisation of Public Administration – AMPA). Agencja powstała z połączenia Urzędu

Pracodawców Rządowych, Agencji ds. Zarządzania w Administracji Rządowej, a także części Ministerstwa Finansów – Agencji ds. Usług IT w Administracji Rządowej oraz Agencji ds. Administracji Rządowej. W jednym ośrodku skoncentrowano zadania związane z obsługą finansową, zarządzaniem zasobami ludzkimi, a także usługi z zakresu administrowania budynkami oraz komunikacji. Kluczowym zadaniem nowo utworzonej agencji miała być modernizacja porozumień zbiorowych w sektorze publicznym, w tym koncentracja na bardziej elastycznych formach pracy i płacy, wzmocnienie zarządzania finansowego, wsparcie procesu rekrutacji i rozwoju wysokich rangą urzędników administracji publicznej. Aby utworzenie agencji zakończyło się oczekiwanym sukcesem, w listopadzie i grudniu 2011 r. przeprowadzono głęboką analizę przypisanych jej zadań. Członkowie powołanych w tym celu dziewięciu grup roboczych szukali odpowiedzi na pytania: które zadania są najważniejsze z punktu widzenia wizji i misji Ministerstwa Finansów i głównych celów agencji? które zadania należy ograniczyć lub całkowicie wyeliminować w przyszłości? jak należy zorganizować nową agencję, by w najbardziej efektywny sposób wspierać realizację podstawowych celów jakie przyświecały procesowi centralizacji zadań? W styczniu 2012 r. kierownictwo Ministerstwa Finansów, bazując na wynikach prac grup roboczych, opracowało zasady organizacji agencji. Tym samym rozpoczęły się redukcje zatrudnienia, które przeprowadzono w oparciu o wyniki oceny osobistych i zawodowych kompetencji wszystkich pracowników, w odniesieniu do kluczowych zadań agencji. 31 stycznia 2012 r. uruchomiono Agencję ds. Modernizacji Administracji Publicznej. Ze względu na stosunkowo krótki okres funkcjonowania agencji, trudno już dziś mówić o efektach centralizacji usług.

Oczekiwane rezultaty utworzenia Agencji ds. Modernizacji Administracji Publicznej to:

- stworzenie modelowego rozwiązania dla wydajnej administracji w sektorze publicznym;
- znaczna redukcja kosztów stałych przy równoczesnym zwiększeniu jakości świadczonych usług;
- możliwość mierzenia wydajności, co z kolei ma stanowić bazę do porównywania efektywności publicznych instytucji;
- opracowanie, w dłuższej perspektywie czasowej, oszczędnościowych modeli organizacyjnych dla ministerstw.

W trakcie tworzenia agencji kluczowymi czynnikami okazały się zaangażowanie zainteresowanych stron,

w tym przede wszystkim kierownictwa, oraz standaryzacja systemów informatycznych i procesów.



RAHANDUS- MINISTEERIUM

MINISTRY of FINANCE of the REPUBLIC of ESTONIA

W Estonii już w 2009 r. kierownictwo Ministerstwa Finansów zatwierdziło projekt dotyczący centralizacji usług. Powodem była m.in. nadmierna różnorodność oprogramowania komputerowego wykorzystywanego w administracji publicznej – korzystano łącznie z 14 różnych programów do księgowości i 11 do obsługi kadrowej, co wpływało na stosunkowo niską jakość usług i ich wysoki koszt. Projekt, uwzględniający usługi z zakresu księgowości, obsługi kadrowej i rachuby płac, został skierowany do 11 ministerstw i 253 instytucji państwowych – łącznie objął 44 000 pracowników administracji publicznej.

W każdym ministerstwie powołany został punkt obsługi. Takie rozwiązanie, połączone z e-fakturoowaniem, wymianą korespondencji/dokumentów w formie elektronicznej, wprowadzeniem wspólnych standardów i jakości, ma na celu uzyskanie wyższej jakości świadczonych usług, większej transparentności i redukcję kosztów. Niemniej w pierwszym okresie wdrażania projektu (do końca 2013 r.) wymagane są znaczne nakłady finansowe, związane przede wszystkim z cyfryzacją. Poza tym testuje się nowe narzędzie – portal samoobsługi – dot. takich spraw pracowniczych indywidualnych pracowników, jak: dane osobowe, delegacje służbowe, szkolenia, urlopy, czas pracy itd. Ponadto planuje się wdrożenie systemu usług wspólnych dla e-zamówień publicznych, tak aby 50 proc. zamówień było obsługiwanych w tym systemie (obecnie 7 proc.). Niemniej na oczekiwane rezultaty projektu należy jeszcze poczekać.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Innym przykładem centralizacji zadań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi jest Compact Central Government Implementation Program stanowiący element Compact Government Programme, realizowany przez administrację Królestwa Niderlandów, a zainicjowany przez Ministerstwo ds. Spraw Wewnętrznych i Kontaktów w Obrębie Królestwa. Program zakłada daleko idącą reorganizację w zakresie zadań i obowiązków rządu, a jego implementacja oddziałuje na całą administrację publiczną kraju. Przy jego wdrażaniu skoncentrowano się na trzech obszarach priorytetowych: (1) stałym budowaniu infrastruktury rządowej w celu wsparcia zarządzania operacyjnego, (2) zgromadzeniu/połączeniu wsparcia zarządzania operacyjnego w ministerstwach w Hadze oraz (3) pogrupowaniu wdrażanych zadań w tzw. klastry i eliminacji powtarzających się procesów. Realizacja wymienionych priorytetów odbywa się w ramach nie jednego, a w sumie szesnastu odrębnych projektów,

których powodzenie decydować będzie o sukcesie całego programu⁴.

Bazując na doświadczeniach międzynarodowych, można stwierdzić, że połączenie funkcji HR w większe centra usług wspólnych otwiera możliwości wspólnej priorytetyzacji zadań i realizacji wspólnych inwestycji, poprzez np. digitalizację odpowiednich procesów. To z kolei, po zastosowaniu ustandaryzowanych procesów, może prowadzić do dalszych oszczędności. 'Fuzje' łączą masę krytyczną kompetencji, pozwalając na wyższy stopień specjalizacji komórek kadrowych i prowadząc tym samym do świadczenia usług o wyższej jakości. Poza tym, mając na uwadze, że specjaliści od zarządzania zasobami ludzkimi wspierają swoją pracą i wiedzą ekspercką wiele różnych komórek w organizacji, łączenie masy krytycznej zabezpiecza również lepsze, a nawet całkowite wykorzystanie zasobów komórek kadrowych.

Niemniej przy wprowadzaniu centrów usług wspólnych konieczne jest przemyślane podejście do kwestii centralizacji – długotrwałości procesu zmian, różnorodności oczekiwań ze strony klientów, czy też konieczności harmonizacji procesów i procedur. Kompleksowość tego typu projektów jest potężna, wiąże się, czego należy być świadomym, ze znacznymi kosztami zwłaszcza na początku procesu centralizacji. Nie ma reform bezkosztowych, a źle zaplanowana reforma może dodatkowo skutkować nieoczekiwanymi, często znacznymi wydatkami. Problemem bywa również duży opór ze strony samych urzędów. Przy łączeniu komórek kadrowych istotą jest m.in. fizyczny transfer pracowników z komórek lokalnych do jednego centrum. Bazując na omówionych powyżej przykładach, można wywnioskować, że jedną z głównych trudności przy tego typu działaniach jest powszechna tendencja do zatrzymywania niektórych, najlepszych pracowników, by nadal mieć do dyspozycji pewne kompetencje. Tym samym kompetencje centrów są osłabiane, dając podstawę do roszczeń w odniesieniu do poziomu jakości świadczonych przez nie usług. Z drugiej strony zwraca uwagę fakt, że przeniesienie większości kompetencji w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi może nie powstrzymać instytucji od realizacji działań w tym zakresie, a wspólna strategia i polityka może i tak być ignorowana.

Tym samym, wyciągając wnioski z doświadczeń Duńczyków, Finlandczyków, Estończyków i Holendrów – konieczne wydaje się osiągnięcie równowagi pomiędzy centralizacją i decentralizacją. Dla kierowników i pracowników ograniczenia finansowe nie stanowią kluczowego argumentu dla reorganizacji komórek kadrowych. Znacznie ważniejsze, z ich punktu widzenia, jest zapewnienie im usług wyższej jakości. Zasadniczym zadaniem przy wyborze sposobu organizacji nowej komórki kadrowej jest zidentyfikowanie 'punktu równowagi', w którym z jednej strony komórka jest w stanie utrzymać lub nawet zwiększyć jakość świadczonych usług, mimo zmniejszonego budżetu, a z drugiej

strony nie ulec zbyt dalekiej centralizacji i wyalienowaniu od funkcjonowania reszty organizacji.

Przypisy

¹Ministerstwu Środowiska podlegają trzy agencje rządowe, w tym agencja ds. natury (ang.: Nature Agency), agencja ochrony środowiska (ang.: Environmental Protection Agency) oraz agencja geodezji i kartografii (ang.: Danish Geodata Agency).

²W latach 2004–2008 Ministerstwo Finansów wraz z Ministerstwem Skarbu Państwa rozpoczęły wdrażanie programu KIEKU IT dotyczącego procesów finansowych i kadrowych. Celem była standaryzacja procesów i struktury danych służ kadrowych i finansowych w administracji rządowej. Dostarczanie wspólnego systemu dla administracji rządowej rozpoczęto


w 2008 r. Do końca 2015 r. system ma zostać wdrożony we wszystkich urzędach administracji centralnej.

³Rząd zaplanował cięcia w wydatkach na administrację na wysokości 2,5 proc. w 2012r. i 5 proc. w 2013 r. Plan miał zostać zrealizowany głównie poprzez cyfryzację procesów pracy, łączenie instytucji publicznych w celu uzyskiwania efektu skali, identyfikowanie kluczowych procesów i koncentrację na ich realizacji przy jednoczesnej rezygnacji z pozostałych zadań.

⁴Szczegóły dotyczące tego programu zostały przedstawione w „Przeglądzie Służby Cywilnej” nr 4–5 (19–20) z 2012 r. w artykule „Efektywna administracja – pomysł holenderski. Compact central government implementation program jako odpowiedź rządu Holandii na skutki kryzysu ekonomicznego”, s. 17–19.

powrót

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW



PROFESJONALIŚCI W SŁUŻBIE OBYWATEŁOM

Konkurs Szeffa Służby Cywilnej


**Wybieramy najbardziej przyjazny urząd administracji rządowej!
Promujemy urzędy administracji rządowej, które:**

- » Stosują nowoczesne rozwiązania w obsłudze klientów
- » Stale podnoszą jakość świadczonych usług
- » Budzą zaufanie klientów i działają mając na uwadze ich dobro
- » Tworzą przyjazną atmosferę załatwiania spraw

Liczy się ciągłe doskonalenie wypracowanych standardów obsługi klienta oraz samodzielne inicjowanie nowoczesnych rozwiązań. Urzędy, które stale rozwijają jakość swoich usług, będą miały szansę na zaprezentowanie swoich najlepszych praktyk i osiągnięć.

Korzyści płynące z udziału w Konkursie:

- » Poprawa jakości usług poprzez upowszechnienie nagrodzonych rozwiązań wśród urzędów administracji rządowej
- » Promocja oraz podniesienie prestiżu urzędu i osób w nim zatrudnionych
- » Zwiększenie motywacji pracowników urzędu do podejmowania innowacyjnych działań



Nabór zgłoszeń rozpocznie się w maju i będzie trwał do 31 lipca 2013 r.

Więcej informacji o konkursie znajduje się w serwisie służby cywilnej: www.dsc.kprm.gov.pl

Z prac Rady Służby Cywilnej

W kwietniu 2013 r.

16 kwietnia 2013 r. odbyło się XXXIX posiedzenie Rady Służby Cywilnej, któremu przewodniczył prof. dr hab. **Krzysztof Kiciński**, wiceprzewodniczący RSC. W spotkaniu uczestniczyli także: Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**, kierownik Departamentu Służby Cywilnej i zastępca dyrektora Departamentu Prawnego KPRM. Podczas posiedzenia Rada procedowała nad „Sprawozdaniem Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2012 r.”.

Sławomir Brodziński, Szef Służby Cywilnej, zapoznał członków Rady z głównymi założeniami dokumentu oraz z zawartymi w nim wnioskami, informując także o najważniejszych działaniach planowanych w obszarze służby cywilnej.

W ramach dyskusji członkowie RSC odnieśli się do sprawozdania za rok poprzedni, wypowiadając indywidualne opinie oraz zwracając się do autora dokumentu z licznymi pytaniami, do których Szef Służby Cywilnej ustosunkował się szczegółowo.

□ Rada uznała, że „Sprawozdanie (...)” jest kompleksowym i rzetelnym (pod względem układu, struktury, klarowności, zawartości merytorycznej itp.) opracowaniem, całościowo prezentującym stan służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2012 r., a także działalność Szefa Służby Cywilnej oraz pracę Departamentu Służby Cywilnej KPRM – adekwatne do zadań określonych w szczególności w art. 15 ustawy o służbie cywilnej. Jednocześnie wyraziła poparcie dla wniosków przedstawionych przez Szefa Służby Cywilnej w jego sprawozdaniu za rok 2012.

□ W opinii Rady zbyt niski limit mianowań w służbie cywilnej nie służy profesjonalizacji, a zwłaszcza stabilizacji tej służby, zaś dotychczasowa proporcja liczby urzędników służby cywilnej w stosunku do ogółu członków korpusu służby cywilnej (6,5 proc.) jest dalece niewystarczająca i ukazuje niekorzystną stagnację, zwłaszcza z punktu widzenia urzeczywistniania wartości służby cywilnej oraz istoty jej funkcjonowania i rozwoju w świetle art. 153 Konstytucji RP.

□ Rada uznała konieczność kontynuacji działań podejmowanych przez Szefa Służby Cywilnej na rzecz modernizacji służby cywilnej.

□ Niepokój Rady wzbudził niski poziom wykorzystania w 2012 r. przez dyrektorów generalnych urzędów środków na szkolenia powszechne i specjalistyczne, których to środków byli dysponentami.

□ Według Rady istnieje potrzeba wypracowania koncepcji (co do skali oraz terminów) „odmrażania”, po czterech latach, wynagrodzeń w służbie cywilnej.

□ Zdaniem Rady należy przeprowadzić gruntowną analizę sytuacji oraz opracować koncepcję działań mających na celu niwelowanie (w sensownym stopniu i zakresie) dysproporcji pomiędzy:

- poziomem wynagrodzeń członków korpusu zatrudnionych na równorzędnych stanowiskach w urzędach administracji rządowej,
- poziomem wynagrodzeń kobiet i mężczyzn zatrudnionych na równorzędnych stanowiskach w służbie cywilnej,
- poziomem wynagrodzeń na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej i kierowniczych stanowiskach państwowych, czyli tzw. R.

□ Rada zwróciła uwagę na potrzebę zachowania szczególnej rozwagi w dyskusji nad kierunkami ewentualnych zmian lub modyfikacji w zakresie zadań (misji) i profilu działalności Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, a następnie ich racjonalnej implementacji. W opinii Rady Służby Cywilnej na aprobatę zasługuje zgłoszona przez Szefa Służby Cywilnej koncepcja utworzenia w KSAP centrum oceny kompetencji kierowniczych.

□ Zdaniem Rady pojęcia „profesjonalizm” oraz „etos” nie stanowią w działaniu służby cywilnej dwóch osobnych kryteriów, ale integralnie ze sobą powiązane elementy – niezbędne do właściwego wykonywania zadań na rzecz państwa. Stałe podnoszenie przez członków korpusu służby cywilnej kwalifikacji zawodowych obejmuje bowiem również wymóg etycznego postępowania, zaś etyczne postępowanie nakazuje podnoszenie kwalifikacji.

□ W celu podniesienia jakości oraz poprawy skuteczności działań, Rada zaleciła położenie większego nacisku na obowiązek samokształcenia członków korpusu służby cywilnej.

□ Rada Służby Cywilnej zwróciła uwagę na przypadki niewłaściwej realizacji przez dyrektorów generalnych oraz kierowników niektórych urzędów administracji rządowej przepisów ustawy o służbie cywilnej (dot. pozaustawowego obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze powierzenia pełnienia obowiązków lub wyznaczenia do koordynowania/kierowania pracami komórki organizacyjnej przez osoby niezajmujące wyższych stanowisk w służbie cywilnej).

□ Rada odnotowała rosnącą liczbę postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych wszczynanych przez dyrektorów generalnych urzędów w związku z naruszeniem obowiązków członka korpusu służby cywilnej, jak również wzrost liczby uprawomocnionych kar dyscyplinarnych. Uwagę Rady zwróciła ponadto niepokojąco wysoka w stosunku do liczby wszczętych postępowań wyjaśniających liczba umorzeń, co powinno stać się przedmiotem analizy przyczyn takiego stanu rzeczy.

□ Rada dostrzegła potrzebę szerszego upowszechniania zawartych w sprawozdaniu za rok poprzedni informacji oraz danych liczbowych.

□ Rada zaproponowała, aby po przeprowadzeniu kolejnych, planowanych przez Szefa Służby Cywilnej na 2014 r., badań społecznych wizerunku służby cywilnej i członków jej korpusu, wyodrębnić w sprawozdaniu (za rok 2014), wzorem sprawozdania za rok 2011, dodatkową sekcję, poświęconą zagadnieniom z tym związanym oraz prezentującą wybrane wskaźniki, w tym również dotyczące oceny działań administracji rządowej przez obywateli.

□ Rada zwróciła uwagę na potrzebę zwiększenia czytelności języka urzędniczego w celu poprawy komunikacji, czyli podniesienia (zgodnie z zaleceniami UE) poziomu zrozumienia przez społeczeństwo przekazów związanych z działalnością służby cywilnej.

W wyniku dyskusji Rada Służby Cywilnej jednogłośnie zdecydowała o wyrażeniu pozytywnej opinii w sprawie „Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2012 r.”, przekazując następnie uchwałę nr 85 RSC z dnia 16 kwietnia 2013 r. (http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_nr_85_rsc_z_dnia_16_kwietnia_2013_0.pdf), a także zgłoszone przez członków Rady uwagi oraz postulaty, na ręce Szefa KPRM.

Rada wysłuchała także informacji Szefa Służby Cywilnej na temat spraw bieżących z zakresu zarządzania służbą cywilną.

W maju 2013 r.

21 maja 2013 r., pod przewodnictwem prof. dr hab. **Krzysztofa Kicińskiego**, odbyło się XL posiedzenie Rady Służby Cywilnej. W spotkaniu uczestniczyli Szef Służb Cywilnej **Sławomir Brodziński**, a także przedstawiciele Departamentu Służby Cywilnej oraz Departamentu Prawnego KPRM.

Podczas posiedzenia Rada procedowała nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (uchwała nr 86 RSC: https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_86_1.pdf).

Ponadto Rada rozpatrzyła oraz pozytywnie zaopiniowała projekt zarządzenia Szefa Służby Cywilnej w sprawie warunków i trybu współdziałania Szefa Służby Cywilnej z dyrektorami generalnymi

urzędów (uchwała nr 87 RSC: https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_87.pdf).

Członkowie Rady dokonali także wyboru swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2013 r., kierując do obserwacji tegorocznego postępowania dr hab. Barbarę Jaworską-Dębską (uchwała nr 88 RSC: https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_88.pdf).

Zadecydowali również, że podczas czerwcowego seminarium Partnerstwa Wschodniego, poświęconego wzmocnieniu systemu prawnego i roli przywództwa w służbie cywilnej (*Strengthening the civil service legal system. The role of leadership*), Radę Służby Cywilnej będzie reprezentował Maciej Graniecki.

Szef Służby Cywilnej zapoznał także Radę z informacjami na temat spraw bieżących z zakresu zarządzania służbą cywilną.

W czerwcu 2013 r.

18 czerwca 2013 r. odbyło się pod przewodnictwem prof. dr hab. **Krzysztofa Kicińskiego**, wiceprzewodniczącego RSC, XLI posiedzenie Rady Służby Cywilnej. W spotkaniu uczestniczyli: Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**, dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej **Jan Pastwa**, a także przedstawiciele Ministerstwa Finansów oraz Departamentu Służby Cywilnej i Departamentu Prawnego KPRM.

Naczelnik Wydziału Wynagrodzeń Sektora Finansów Publicznych w Departamencie Wynagrodzeń i Ubezpieczeń Społecznych Ministerstwa Finansów **Mariusz Pszczółkowski** przedstawił Radzie prognozowany wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w zakresie służby cywilnej, na 2014 r., odpowiadając następnie — w ramach dyskusji — na postawione przez członków RSC pytania. Przedstawiona propozycja nie zyskała poparcia Rady Służby Cywilnej, która negatywnie zaopiniowała proponowany — w wysokości 100,0 proc. (w ujęciu nominalnym) — wskaźnik wzrostu wynagrodzeń (uchwała nr 89 RSC: http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_89_1.pdf).

Podczas posiedzenia Rada procedowała również nad „Sprawozdaniem z wykonania art. 17 ustawy budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 15 marca 2012 r., poz. 273)”, które przedstawił Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**. W wyniku dyskusji Rada wyraziła pozytywną opinię w sprawie przedmiotowego dokumentu (uchwała nr 90 RSC: https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_90_2.pdf).

Kolejnym punktem posiedzenia była dyskusja nad koncepcją rozwoju Krajowej Szkoły Administracji

Publicznej, zaprezentowaną na forum RSC przez dyrektora KSAP **Jana Pastwę**. Jakkolwiek członkowie Rady pozytywnie odnieśli się do zarysowanych ram funkcjonowania Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w przyszłości, postawili wiele ważkich pytań, poddając pod rozagę dyrektora KSAP także propozycje nowych rozwiązań.

W najbliższym czasie dyrektor KSAP planuje omówić ww. koncepcję również w gronie członków Rady KSAP.

Rada wysłuchała ponadto „Informacji Szefa Służby Cywilnej” dotyczącej spraw bieżących z zakresu zarządzania służbą cywilną.

Anna Prażuch

Główny specjalista w Wydziale Komunikacji i Koordynacji
Departamentu Służby Cywilnej KPRM



Zatrudnienie i wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej w 2012 r.



Hubert Wojtach

Naczelnik Wydziału Systemu Wynagradzania i Finansowania Służby Cywilnej w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

Zatrudnienie w korpusie służby cywilnej z roku na rok ulega stopniowemu obniżeniu. Czwarty rok z rzędu realnie spadają wynagrodzenia. Struktura zatrudnienia od kilku lat pozostaje niezmienna. Rośnie natomiast zatrudnienie osób niepełnosprawnych.

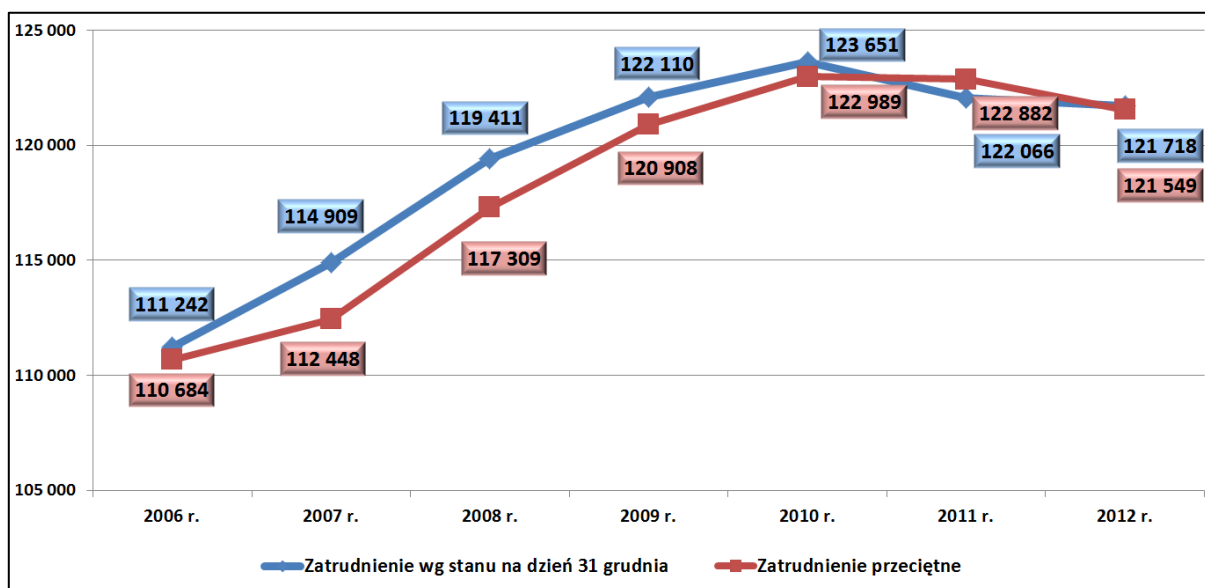
Jak co roku, dyrektorzy generalni i kierownicy ok. 2300 urzędów wchodzących w skład korpusu służby cywilnej przedłożyli Szefowi Służby Cywilnej sprawozdanie z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej za 2012 r. W artykule

zaprezentowane zostały najważniejsze dane nt. poziomu zatrudnienia i wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w 2012 r. oraz wnioski z ich analizy.

Zatrudnienie spada drugi rok z rzędu

W 2012 r., podobnie jak w roku 2011, odnotowano spadek zatrudnienia. Zgodnie z danymi za 2012 r. przeciętne zatrudnienie w korpusie służby cywilnej w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło 121 541 osób i spadło w porównaniu do 2011 r. o ok. 1340,7 etatów (tj. 1,1 proc.), a w porównaniu do roku 2010 o 1448 etatów (tj. 1,2 proc.). Natomiast według danych na 31 grudnia 2012 r. zatrudnienie w korpusie służby cywilnej w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło 121 699 osób i w porównaniu do 31 grudnia 2011 r. spadło o 367,8 etatów (tj. 0,3 proc.), a w sumie w ciągu dwóch lat o 1952 etaty (tj. 1,6 proc.). (Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawione zostały na wykresie 1.)

Wykres 1. Zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej w latach 2006–2012 w ujęciu przeciętnym oraz według stanu na 31 grudnia każdego roku¹



¹Dane dotyczą osób w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, bez uwzględnienia osób przebywających na urloпах macierzyńskich, wychowawczych i bezpłatnych oraz zasiłkach chorobowych.

Dynamika zatrudnienia w grupach urzędów

Najliczniejszą grupą urzędów w służbie cywilnej pozostają urzędy skarbowe, w których w 2012 r. było zatrudnionych 38 403 członków korpusu służby cywilnej (31,6 proc. ogółu członków korpusu służby cywilnej). Najmniejsze zatrudnienie odnotowano

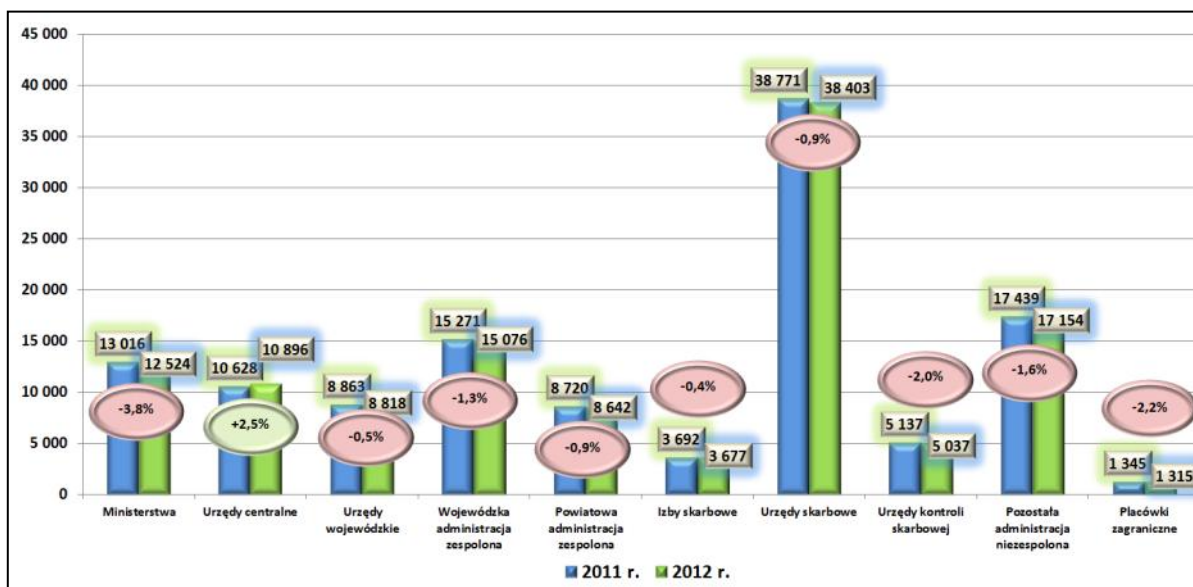
natomiast w placówkach zagranicznych (1,1 proc. ogółu członków korpusu służby cywilnej).

Analiza dynamiki zatrudnienia w poszczególnych grupach urzędów wskazuje, że w większości grup (9 na 10) odnotowano spadek zatrudnienia. (Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawione zostały na wykresie 2). Największe spadki zatrudnienia miały

miejsce w ministerstwach (spadek o 493 etaty, tj. 3,8 proc.), a także w urzędach skarbowych (o 368 etatów, tj. 0,9 proc.) oraz w urzędach należących do pozostałej administracji niezespólonej (o 285 etatów, tj. 1,6 proc.). Natomiast zatrudnienie wzrosło tylko w urzędach centralnych (o 269 etatów, tj. 2,5 proc.)

w wyniku konieczności realizacji nowych zadań przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego (m.in. przejęcie i obsługa stacjonarnych urządzeń rejestrujących prędkość, tzw. fotoradarów, oraz obsługa systemu elektronicznego poboru opłat za przejazd po drogach).

Wykres 2. Zmiana poziomu przeciętnego zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej w latach 2011–2012 w podziale na grupy urzędów²



²Zakres podmiotowy wybranych grup urzędów zatrudniających członków korpusu służby cywilnej obejmuje:

- ministerstwa: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i ministerstwa,
- wojewódzką administrację zespoloną: komendy wojewódzkie Policji i Państwowej Straży Pożarnej, kuratoria oświaty, wojewódzkie inspektoraty: inspekcji handlowej, farmaceutyczne, jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, nadzoru budowlanego, ochrony roślin i nasiennictwa, ochrony środowiska, transportu drogowego, weterynarii oraz wojewódzkie urzędy ochrony zabytków,
- powiatową administrację zespoloną: komendy powiatowe (miejskie) policji i Państwowej Straży Pożarnej oraz powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego,
- pozostałą administrację niezespólą: Biuro Nasiennictwa Leśnego, archiwa państwowe, instytucje podległe MON, graniczne i powiatowe inspektoraty weterynarii, izby celne i urzędy celne, oddziały Straży Granicznej, okręgowe inspektoraty rybołówstwa morskiego, okręgowe urzędy miar, okręgowe urzędy górnicze, regionalne dyrekcje ochrony środowiska, regionalne zarządy gospodarki wodnej, urzędy morskie, urzędy statystyczne, urzędy żeglugi śródlądowej, Zakład Emerytalno-Rentowy MSW.

Dlaczego zatrudnienie w urzędach spada?

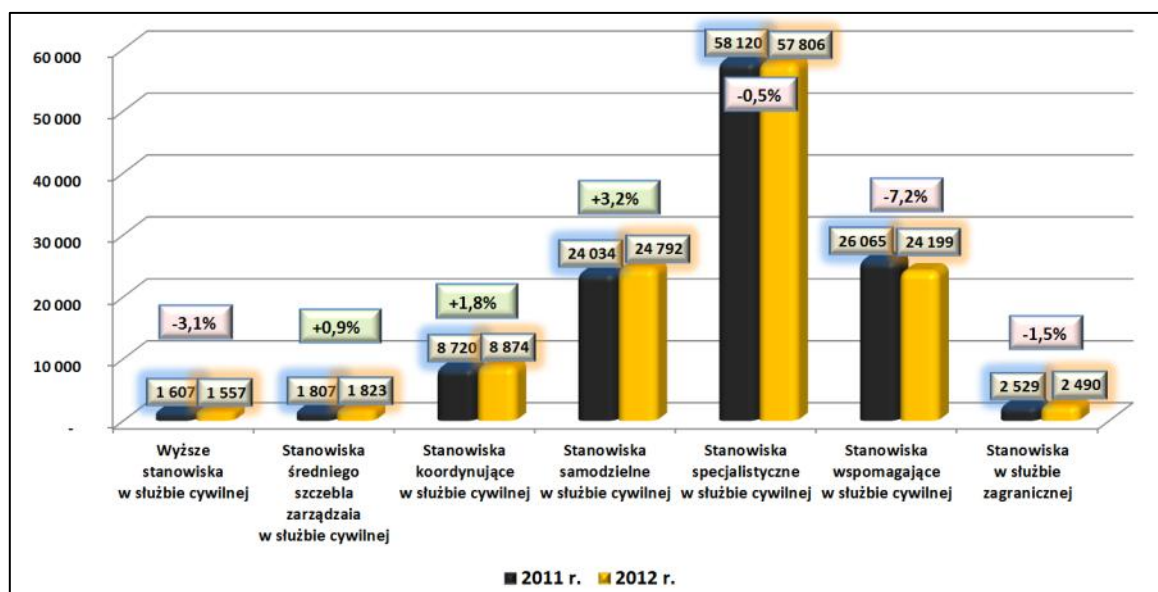
Najważniejszymi przyczynami spadków zatrudnienia w korpusie służby cywilnej w 2012 r. były: racjonalizacja zatrudnienia w urzędach (np. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej), reorganizacje dokonywane w ramach struktury urzędu, naturalna fluktuacja kadr (m.in. odejścia na emeryturę) oraz nienawiązywanie ponownie wygasających umów o pracę na czas określony. Dodatkowo, likwidacji uległy delegatury terenowe Ministerstwa Skarbu Państwa.

Dynamika zatrudnienia w grupach stanowisk

Porównanie danych dotyczących zatrudnienia w poszczególnych grupach stanowisk w latach 2011–2012 wskazuje na szczególnie widoczny

spadek zatrudnienia w grupie stanowisk wspomagających w służbie cywilnej (spadek o 1866 etatów, tj. 7,2 proc.). Tak duży spadek zatrudnienia w tej grupie wskazuje, że przeprowadzane zmiany zatrudnienia w urzędach odbywały się przede wszystkim kosztem zmniejszenia zatrudnienia na stanowiskach wymagających stosunkowo niskich kwalifikacji oraz niskiego doświadczenia zawodowego. Zauważyć należy również spadek zatrudnienia w grupie wyższych stanowisk w służbie cywilnej (o 50 etatów, tj. 3,1 proc.), który wynikać może z dokonywanych reorganizacji w ramach struktury urzędów i likwidacji wewnętrznych komórek organizacyjnych. (Szczegółowe dane dotyczące struktury i dynamiki zatrudnienia w poszczególnych grupach stanowisk urzędniczych w korpusie służby cywilnej przedstawione zostały na wykresie 3.

Wykres 3. Zmiana poziomu przeciętnego zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej w latach 2011–2012 w podziale na grupy stanowisk urzędniczych



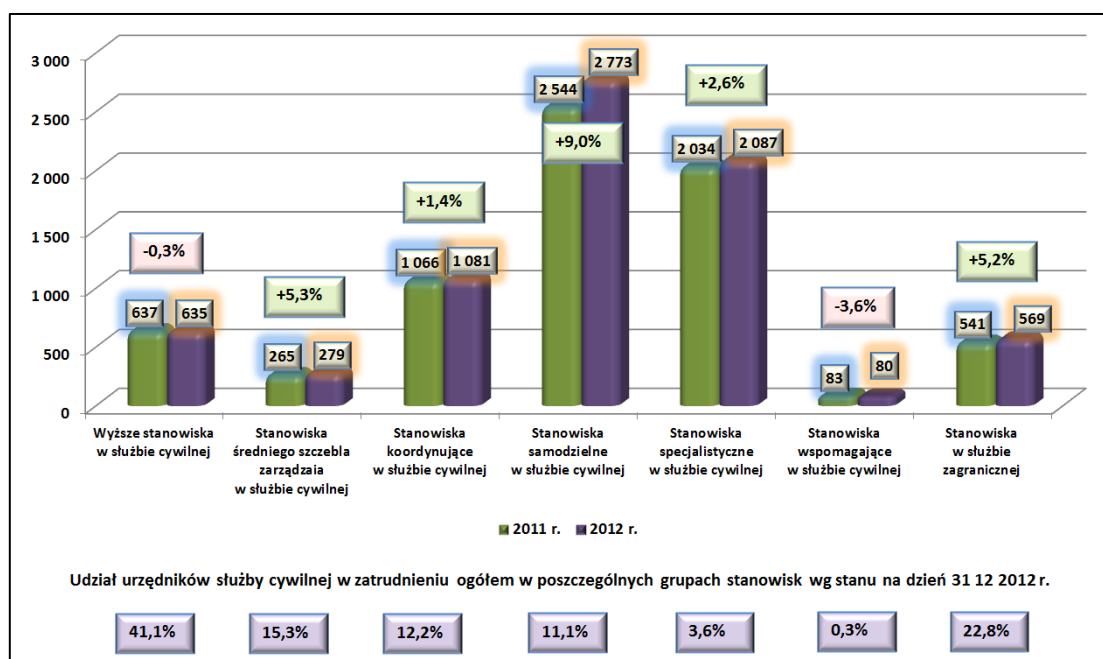
Rośnie udział urzędników służby cywilnej

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505 z późn. zm.) członkowie korpusu służby cywilnej dzielą się na pracowników i urzędników służby cywilnej. Według stanu na 31 grudnia 2012 r., w korpusie służby cywilnej zatrudnionych było 7 503 urzędników służby cywilnej oraz 114 196 pracowników służby cywilnej. W porównaniu do 2011 r. udział urzędników służby cywilnej w zatrudnieniu ogółem w korpusie służby cywilnej wzrósł w 2012 r. o 0,3 p. proc. (z 5,9 proc. do 6,2 proc.). W 2012 r. prawo do mianowania w służbie cywilnej (z dniem 1 grudnia) uzyskało łącznie 496 osób – 426 pracowników służby cywilnej, którzy ukończyli postępowanie

kwalifikacyjne z wynikami uprawniającymi do mianowania, oraz 70 absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, którzy w 2012 r. złożyli wnioski o mianowanie.

Najwyższy wzrost liczby urzędników odnotowano w grupie stanowisk samodzielnych w służbie cywilnej (wzrost o 229 osób, tj. o 9,0 proc.). Natomiast grupą stanowisk z ich najwyższym udziałem były wyższe stanowiska w służbie cywilnej, z odsetkiem urzędników wynoszącym 41,1 proc. Najwięcej urzędników służby cywilnej zatrudnionych jest w ministerstwach (31,9 proc. wszystkich urzędników), urzędach skarbowych (20,1 proc.) i urzędach kontroli skarbowej (12,3 proc.).

Wykres 4. Zatrudnienie urzędników służby cywilnej w podziale na grupy stanowisk urzędniczych według stanu na 31 grudnia 2012 r.



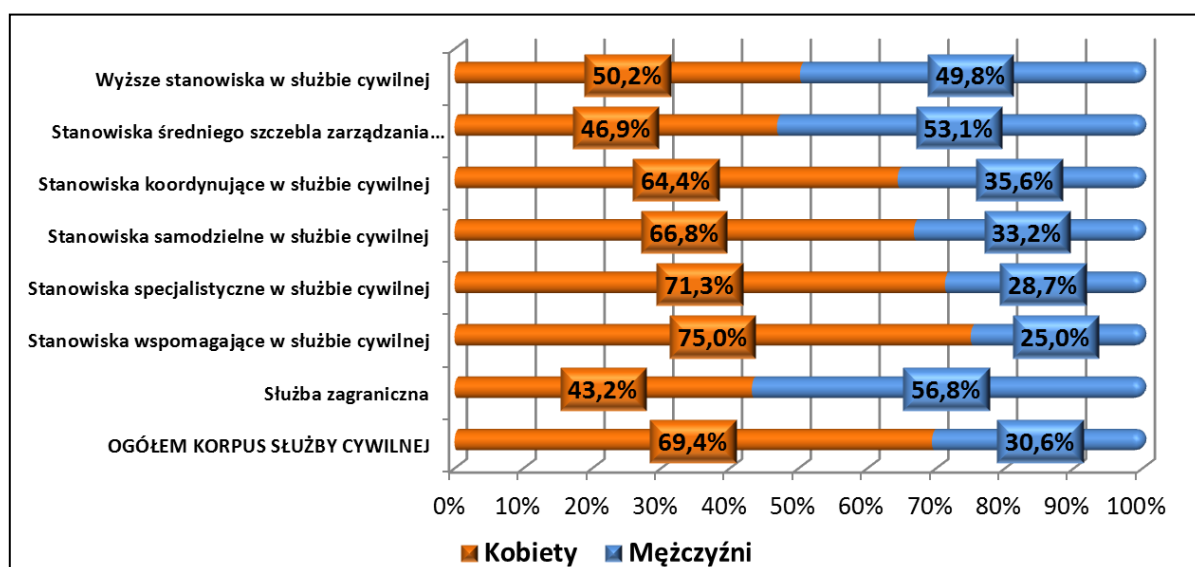
Równy dostęp kobiet i mężczyzn do wyższych stanowisk

Struktura zatrudnienia w korpusie służby cywilnej od kilku już lat jest właściwie taka sama. W 2012 r. kobiety stanowiły 69,4 proc. ogółu osób zatrudnionych w korpusie służby cywilnej, a mężczyźni 30,6 proc. Podkreślić należy, że Polska znajduje się w grupie państw z najwyższym udziałem kobiet w szeroko pojętej administracji publicznej, znacznie powyżej średniej dla Unii Europejskiej. Największy udział kobiet odnotowano w urzędach skarbowych (77,2 proc.), a mężczyzn w placówkach zagranicznych (66,6 proc.). Natomiast grupami stanowisk urzędniczych, w których udział kobiet jest naj-

wyższy, są grupy stanowisk wspomagających i specjalistycznych (odpowiednio 75,0 proc. i 71,3 proc.).

Szczególną uwagę w tym miejscu należy zwrócić na fakt, że w 2012 r. udział kobiet na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej (50,2 proc.) nieznacznie przewyższył udział mężczyzn (49,8 proc.). Jest to jeden z najlepszych wyników wśród krajów Unii Europejskiej i OECD, który świadczy o równych możliwościach dostępu do pracy na tych stanowiskach. Szczegółowe dane dotyczące udziału zatrudnienia kobiet i mężczyzn w poszczególnych grupach stanowisk przedstawione zostały na poniższym wykresie.

Wykres 5. Zatrudnienie według płci w podziale na grupy stanowisk w korpusie służby cywilnej według stanu na 31 grudnia 2012 r.



Rośnie zatrudnienie osób niepełnosprawnych

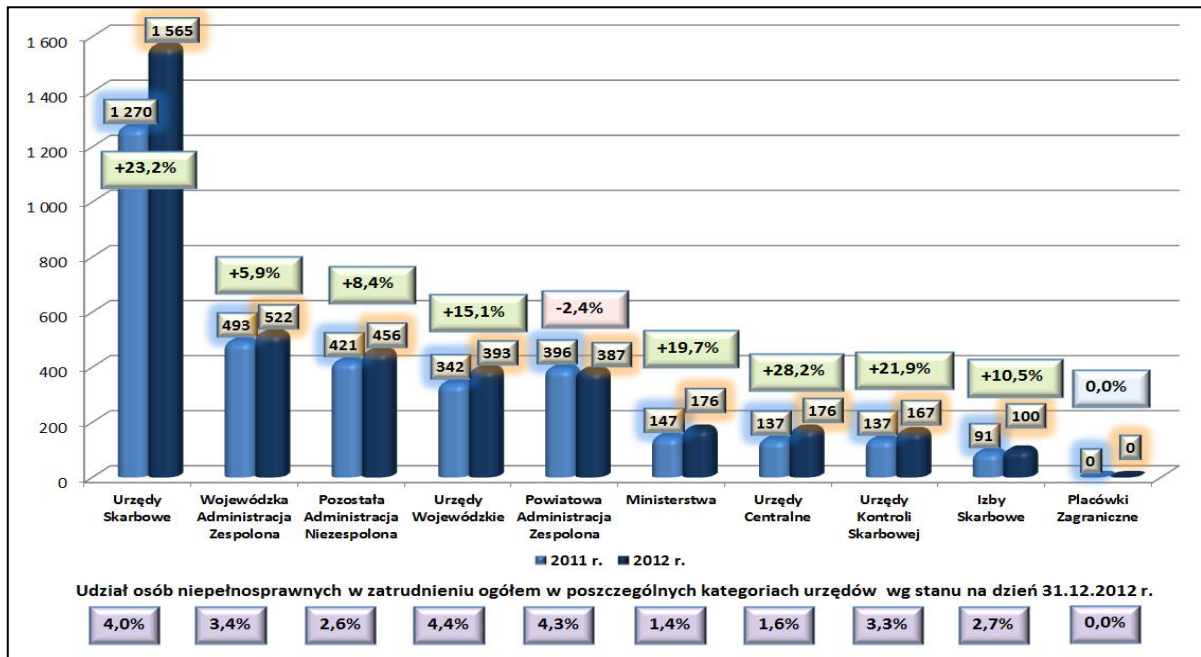
Coraz liczniejszą grupę członków korpusu służby cywilnej stanowią osoby niepełnosprawne. W dniu 31 grudnia 2012 r. we wszystkich urzędach korpusu służby cywilnej zatrudnionych było 3 941 osób niepełnosprawnych (wzrost o 509 osób w stosunku do 2011 r., tj. o 14,8 proc.), a stan ich zatrudnienia wzrósł niemal we wszystkich grupach urzędów (z wyjątkiem urzędów powiatowej administracji zespolonej). Szczególnie widoczny wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych – ponad 20 proc. r./r. – odnotowany został w urzędach centralnych i skarbowych oraz w urzędach kontroli skarbowej.

Porównanie danych dotyczących udziału tych osób w zatrudnieniu ogółem wskazuje, że udział osób niepełnosprawnych w korpusie wyniósł 3,2 proc. (wg stanu na 31 grudnia 2012 r.) i wzrósł w stosunku do 2011 r. o 0,4 p. proc. (w 2011 r. – 2,8 proc.). Największy wzrost udziału osób niepełnosprawnych odnotowano w urzędach skarbowych – z 3,3 proc. w 2011 r. do 4,0 proc. w 2012 r.

Największy udział zatrudnienia tych osób miał miejsce w urzędach wojewódzkich (4,4 proc. ogółu osób zatrudnionych w tych grupach urzędów). Najniższy odsetek osób niepełnosprawnych odnotowano w ministerstwach – 1,4 proc. ogółu osób zatrudnionych w tej grupie urzędów.

Wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych może wynikać z rosnącej liczby ogłoszeń zachęcających osoby niepełnosprawne do udziału w naborach na wolne stanowiska w służbie cywilnej oraz z większego otwarcia się urzędów na zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Ponadto na wzrost ten wpływ mogło mieć również wprowadzenie pod koniec 2011 r. ustawowych rozwiązań w zakresie pierwszeństwa w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. Jednakże pełna ocena funkcjonowania tych rozwiązań możliwa będzie po uwzględnieniu i porównaniu danych z lat 2012 i 2013.

Wykres 6. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w podziale na grupy urzędów według stanu na 31 grudnia 2012 r.



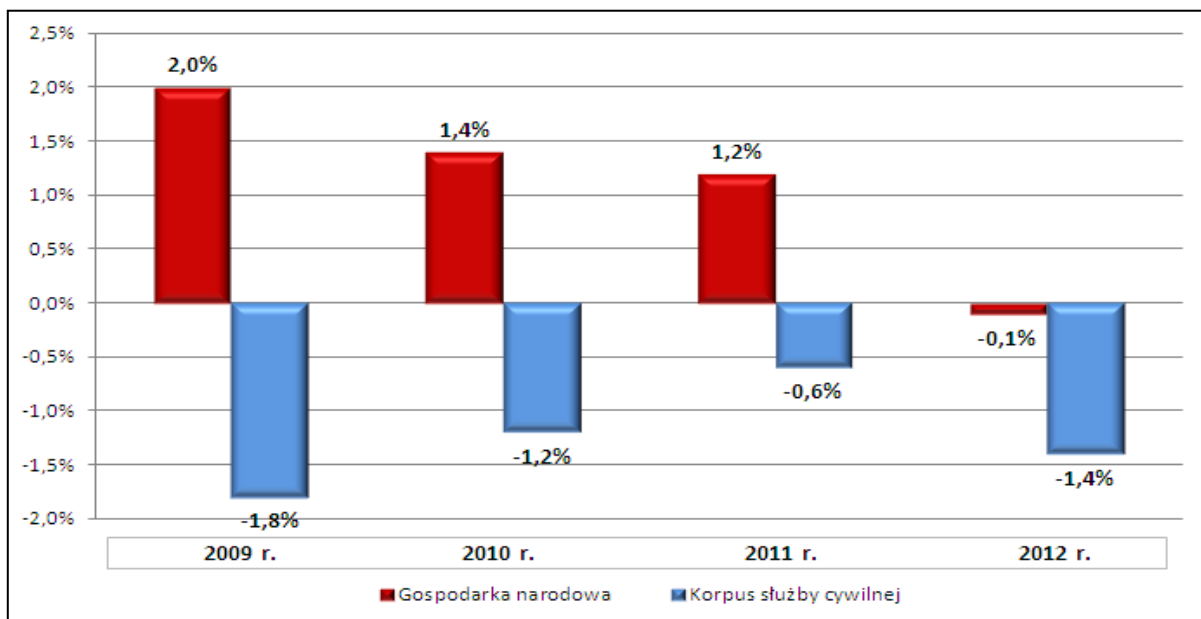
Realny spadek wynagrodzeń czwarty rok z rzędu

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej w 2012 r. z uwzględnieniem wszystkich składników wynagrodzeń³ kształtowało się na poziomie 4 729 zł brutto i było wyższe o 98 zł niż w 2011 r. (wzrost o 2,1 proc. w ujęciu nominalnym). Jednakże uwzględniając wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych pracowników, w 2012 r. nastąpił realny spadek przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej o 1,4 proc. Warto

zauważyć, że w gospodarce narodowej w 2012 r. nastąpił wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w stosunku do roku 2011 o 3,5 proc. w ujęciu nominalnym (z kwoty 3 404 zł w 2011 r. do kwoty 3 522 zł w 2012 r.), a przy uwzględnieniu wskaźnika inflacji – realny spadek o 0,1 proc.

³Przeciętne miesięczne wynagrodzenie obejmuje następujące składniki: wynagrodzenie zasadnicze, dodatki stażowe, dodatki służby cywilnej, dodatki zadaniowe, nagrody z funduszu nagród, dodatki wynikające ze szczególnych uprawnień, nagrody jubileuszowe oraz odprawy emerytalne i rentowe, a także dodatkowe wynagrodzenie roczne (tzw. trzynastkę).

Wykres 7. Zmiany realnych wynagrodzeń w służbie cywilnej i gospodarce narodowej w latach 2009–2012



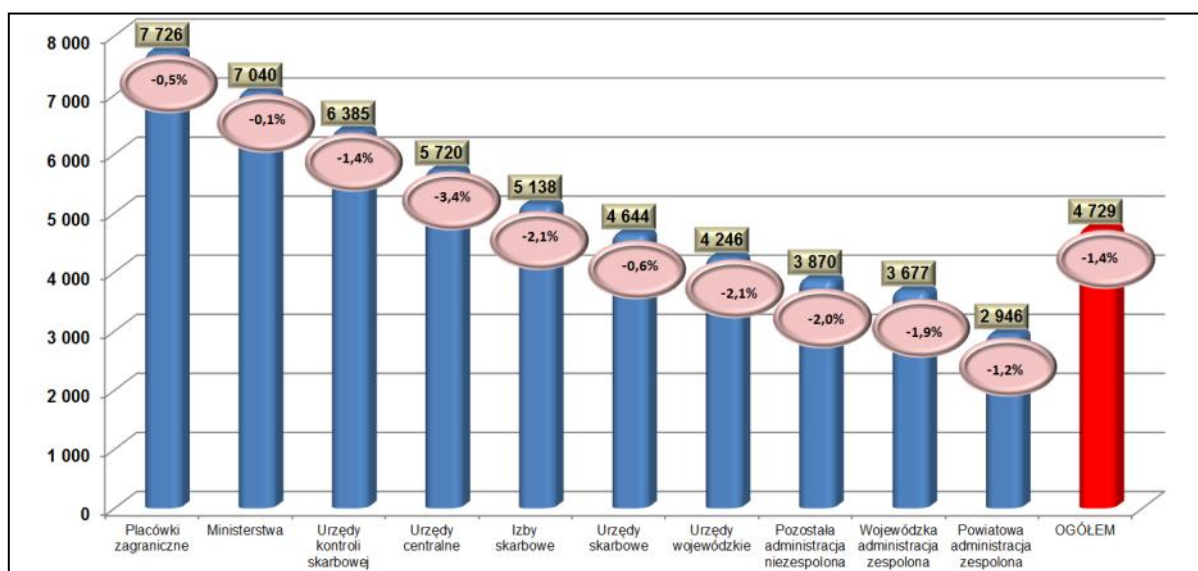
Analiza dynamiki realnych wynagrodzeń w służbie cywilnej i gospodarce narodowej w latach 2009-2012 r. wskazuje, że w służbie cywilnej zanotowano realny spadek wynagrodzeń o 4,9 proc., a w gospodarce narodowej realny wzrost wynagrodzeń o 4,8 proc. Oznacza to, że 2012 r. jest czwartym rokiem z rzędu, w którym wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej realnie spadają. Główną przyczyną spadku realnych wynagrodzeń w służbie cywilnej jest pozostawienie na niezmiennym poziomie od 2009 r. kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej.

Sytuacja taka może być poważnym źródłem ryzyk związanych z możliwością przyciągnięcia i utrzymania pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. Analiza sprawozdań dyrektorów generalnych urzędów z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2012 r. wskazuje, że dla ok. 12 proc. urzędów głównym problemem w zakresie funkcjonowania systemu finansowania służby cywilnej są niskie i mało konkurencyjne wynagrodzenia, w szczególności w stosunku do sektora prywatnego. Natomiast 7 proc. urzędów (głównie urzędy wojewódzkiej i powiatowej administracji zespolonej oraz urzędy skarbowe) wskazało, że podstawowym problemem związanym z fluktuacją zatrudnienia jest odchodzenie z pracy w urzędzie kompetentnych pracowników ze względu na niskie i mało konkurencyjne w stosunku do innych instytucji wynagrodzenie.

Spadki wynagrodzeń we wszystkich grupach urzędów

W korpusie służby cywilnej, podobnie jak w 2011 r., hierarchia płacowa pomiędzy grupami urzędów pozostała bez zmian. W 2012 r. nadal najwyższe wynagrodzenia były w placówkach zagranicznych (7 726 zł brutto) oraz w ministerstwach (7 040 zł brutto). Natomiast najniższe – poniżej przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej – w powiatowej administracji zespolonej (2 946 zł brutto). Analiza dynamiki wynagrodzeń wskazuje, że wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej w 2012 r. realnie spadły we wszystkich kategoriach urzędów. Największe spadki odnotowane zostały w urzędach centralnych (3,4 proc.) oraz w izbach skarbowych i urzędach wojewódzkich (2,1 proc.). Są to więc urzędy, w których w 2012 r. zatrudnienie albo wzrosło (urzędy centralne) albo odnotowano w nich najniższy poziom redukcji zatrudnienia (zob. wykres 2). Natomiast najniższe realne spadki wynagrodzeń odnotowano w grupach urzędów (ministerstwa i placówki zagraniczne), w których redukcje zatrudnienia były największe. Analiza przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń oraz dynamiki zatrudnienia wskazuje więc na występowanie tendencji łączenia redukcji zatrudnienia z jednoczesnym podejmowaniem przez dyrektorów generalnych urzędów działań, mających na celu modernizację wynagrodzeń we własnym zakresie. Jednakże działania te nie zapobiegły realnym spadkom wynagrodzeń w żadnej z grup urzędów, choć w niektórych grupach pomogły osłabić spadek siły nabywczej wynagrodzeń.

Wykres 8. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite członków korpusu służby cywilnej w 2012 r. (w zł, brutto) oraz realne zmiany poziomu tych wynagrodzeń w latach 2011–2012 (w proc.)



Szerzej temat wynagrodzeń w służbie cywilnej przedstawiony został w dodatku tematycznym do bieżącego wydania „Przeglądu Służby Cywilnej”. W dodatku tym poruszone zostały kwestie dotyczące kształtu systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej oraz występujących w nim składników wynagrodzeń, ale przede wszystkim przedstawione zostały szczegółowe dane na temat poziomu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w różnych ujęciach porównawczych, m.in. na tle wynagrodzeń w gospodarce narodowej, sektorze przedsiębiorstw oraz w pozostałej administracji publicznej.

Urząd bliżej obywatela

Obsługa klientów zewnętrznych w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach



Maria Szydłowska

Dyrektor generalny
Świętokrzyskiego Urzędu
Wojewódzkiego

Świętokrzyski Urząd Wojewódzki od wielu lat konsekwentnie realizuje podejście zmierzające do zapewnienia wysokiej jakości świadczonych dla klientów usług. Taka postawa wypływa ze świadomości służebnej roli administracji publicznej.

Cel działań określony został w przyjętej misji urzędu, zakładającej świadczenie kompleksowych usług na rzecz klientów, a więc nie tylko zamykających się w kręgu ustawowych kompetencji. Realizacja założeń pozwala lepiej poznać potrzeby odbiorców usług i uniknąć rozmijania się wzajemnych oczekiwań. Współpraca z innymi urzędami i organizacjami przy organizowaniu poszczególnych inicjatyw zwiększa ich skuteczność.

Potrzeby klientów urzędu

Aby możliwe było jak najlepsze dostosowanie urzędu do potrzeb klientów, trzeba je najpierw poznać. Stąd urząd cyklicznie realizuje badanie potrzeb różnych grup swoich klientów. Ankiety z opracowanymi pytaniami kierowane były w poprzednich latach np. do jednostek samorządu terytorialnego czy jednostek pomocy społecznej. Wyniki są wykorzystywane przy wdrażaniu działań doskonalących. Ankiety – w odróżnieniu od poprzednich – anonimowe są również stale dostępne w Biurze Obsługi Klientów. Klient po wypełnieniu wrzuca ankietę do urny, która jest opróżniana po upływie kwartału. Następnie ankiety poddawane są analizie. Po pytaniach zamkniętych, dotyczących głównie satysfakcji z jakości obsługi, w ankietach tych zamieszczone zostały również pytania otwarte. Udzielając na nie odpowiedzi, klient może zaproponować wprowadzenie zmian, które przyczynią się do poprawy jakości obsługi. Oczywiście wszystkie propozycje podlegają ocenie pod kątem możliwości ich wprowadzenia, jak i kosztów takiego przedsięwzięcia.

Standardy obsługi klientów

W Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach opracowane zostały *Standardy Obsługi Klienta*. Celem wdrożenia standardów było zapewnienie jednolitych procedur w zakresie obsługi klienta. Ustalone zasady są szczególnie ważne dla

pracowników zatrudnionych na stanowiskach mających bezpośredni kontakt z klientami urzędu.

Czy ustalanie standardów jest potrzebne? Urzędnicy nie mają niemal żadnego wpływu na samą decyzję o przyznaniu lub nie określonych świadczeń, gdyż warunki ich przyznawania określają obowiązujące przepisy prawa. Mogą jednak kształtować warunki załatwiania spraw: łatwość w dostępie do informacji, czytelność udostępnianych danych, właściwe warunki obsługi oraz czas, jaki upływa od złożenia wniosku do momentu wydania decyzji.

Standardy ustalone w obszarach organizacyjnym, informacyjnym, komunikacyjnym oraz w obszarach obsługi osób niepełnosprawnych czy cudzoziemców mają poprawić jakość obsługi oraz zwiększyć satysfakcję klientów urzędu. Żadna osoba kontaktująca się z urzędem, zarówno osobiście, telefonicznie, jak i elektronicznie, nie może zostać bez odpowiedzi prawidłowej merytorycznie, szybkiej i uprzejmej.

Biuro Obsługi Klientów

BOK działa już ponad 10 lat. W BOK zatrudnieni są pracownicy wyłonieni z poszczególnych komórek organizacyjnych, mający dużą wiedzę o funkcjonowaniu urzędu oraz posiadający odpowiednie cechy charakteru, predestynujące ich do pracy w bezpośrednim kontakcie z ludźmi. Obsada BOK jest zmieniana w zależności od potrzeb. Dzięki funkcjonowaniu BOK klient ma możliwość:

- kompleksowego załatwienia sprawy (od złożenia dokumentów do odbioru decyzji) z możliwością ustalenia sposobów kontaktowania,
- załatwienia sprawy w jednym miejscu, bez konieczności poszukiwania właściwej komórki organizacyjnej,
- pobrania gotowych druków i formularzy do wypełnienia,
- skopiowania wymaganych dokumentów,
- załatwienia spraw na siedząco, przy stoliku, na którym może rozłożyć przyniesione dokumenty (taki sposób organizacji BOK likwiduje barierę między urzędnikiem a klientem; BOK spełnia też funkcję poczekalni),
- skorzystać z infomatu.

Obsługa osób niepełnosprawnych

Zgodnie z postanowieniami opracowanych *Standardów Obsługi Klienta*, osoba niepełnosprawna ma prawo do obsługi w miejscu przybycia do urzędu. Pomocy udzielają jej pracownicy Biura Obsługi Klienta bądź inni pracownicy urzędu. Na życzenie osoby niepełnosprawnej pracownik urzędu schodzi do BOK-u w celu udzielenia wyjaśnień lub załatwienia sprawy.

Przykłady przystosowania urzędu dla osób niepełnosprawnych:

- przeniesienie Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności do nowej siedziby, która spełnia wszystkie wymogi osób niepełnosprawnych,
- zamontowanie automatycznie otwierających się drzwi wejściowych do budynku głównego i budynku z salami konferencyjnymi,
- wyznaczenie oddzielnych miejsc parkingowych,
- pomoc pracowników BOK przy korzystaniu z windy,
- wyposażenie strony internetowej urzędu w rozwiązania technologiczne, ułatwiające korzystanie z niej osobom niedowidzącym i głuchoniemym (funkcja powiększania tekstu w celu dostosowania wielkości czcionek do potrzeb klienta; możliwość odtwarzania w wersji audio informacji zamieszczonych na stronie internetowej dzięki wskazanemu oprogramowaniu,
- możliwość porozumiewania się językiem migowym – kilku pracowników ukończyło specjalistyczny kurs języka migowego, umożliwiający porozumiewanie się z osobą głuchą lub głuchoniemą. Osoby te mogą pomóc uzyskać informacje, wypełnić dokumenty itp.

Obsługa cudzoziemców oraz paszportowa

Wyznaczeni pracownicy, biegle posługujący się językami obcymi, zostali wyznaczeni do pomocy przy obsłudze cudzoziemców zgłaszających się do urzędu. W ubiegłych latach organizowane były ponadto szkolenia podnoszące znajomość języków obcych wśród pracowników.

Szczególną troską urzędu jest stworzenie warunków i rozwiązań organizacyjnych mających na celu maksymalne uproszczenie procedur, szybką realizację zadań, jak również zapewnienie satysfakcji klientów ze świadczonych usług. Jednym z przykładów takiego działania jest utworzenie w Oddziale Obsługi Paszportowej specjalnego pokoju zabaw dla dzieci.

Pokój wyposażony jest w odpowiednie mebelki, maty gimnastyczne oraz zabawki. Postaci z bajek wymalowane na ścianach ośmielają dzieci i zachęcają do zabawy w czasie, gdy rodzice składają wnioski paszportowe. W „Podręczniku najlepszych praktyk międzynarodowych” (zebranych w 6 krajach UE – członkach Partnerstwa Ponadnarodowego, Com Co Re, 2007) inicjatywa ta została odnotowana na stronie 44.



Pokój zabaw dla dzieci w Oddziale Obsługi Paszportowej ŚUW w Kielcach. Fot. ŚUW.

Kolejną inicjatywą jest akcja organizowana pod hasłem „Zrób dziecku paszport na dzień dziecka”. W sobotę sąsiadującą z 1 czerwca Oddział Obsługi Paszportowej przyjmuje w pierwszej kolejności wnioski od rodziców, którzy aplikują o paszport dla swoich pociech. Aby uatrakcyjnić i urozmaicić pobyt dzieci i rodziców w ŚUW, przed budynkiem urzędu czekają liczne atrakcje: zjeżdżalnie, słodkości, kolorowe baloniki, muzyka, pokazy sprzętu strażackiego i urzędzeń noktowizyjnych.



Akcja „Zrób dziecku paszport na dzień dziecka”. Fot. ŚUW.

Największą atrakcją jest zawsze punkt kontroli granicznej zorganizowany przez kieleckich funkcjonariuszy, gdzie każde przekroczenie granicy odnotowywane jest w specjalnym paszporcie.



Punkt kontroli granicznej podczas akcji „Zrób dziecku paszport na dzień dziecka”. Fot. ŚUW.

Kielczanie twierdzą, że umożliwienie załatwienia formalności paszportowych w sobotę to dobry pomysł, gdyż w tygodniu nie pozwalają na to codzienne obowiązki.

Aktywna polityka informacyjna

Realizując założenia tego działania, urząd:

- rozszerza zakres informacji dostarczanych na stronie internetowej, analizując uwagi zgłaszane przez klientów, pracowników urzędu oraz statystykę odwiedzin podstron, wskazującą na zainteresowanie konkretnymi danymi;
- wydaje własną publikację o nazwie „Okraglak”, jako stały dodatek do lokalnej gazety. Na jej łamach prezentuje wszelkie informacje ważne z punktu widzenia klientów, inicjatywy podejmowane przez urząd, opisy procedur załatwiania poszczególnych rodzajów spraw, przypomnienia o obowiązku spełnienia określonych wymogów, zmiany przepisów prawnych oraz odpowiedzi na najczęściej zadawane przez klientów pytania;
- wydaje własną gazetę – miesięcznik o nazwie „Wędrowiec Świętokrzyski”. Jest kolportowany we wszystkich gminach województwa;
- wydaje szereg publikacji tematycznych, związanych z tematyką interesującą klientów (np. „Vademecum rowerzysty i motorowerzysty”, w związku ze zorganizowaniem akcji zdobywania kart rowerowych i motorowych, adresowanej do dzieci i młodzieży);
- organizuje cykliczne konferencje z dziennikarzami lokalnych mediów. Praktyka wskazuje na największą skuteczność tego rodzaju przekazywania informacji. Stąd zmiernie do zacieśnienia współpracy. Dzięki niej pracownicy często uczestniczą w akcjach typu „Dyżur eksperta”, „Sprawa na dziś”, udzielając odpowiedzi w ważnych dla mieszkańców regionu sprawach;
- organizuje cotygodniowe konferencje prasowe, dzięki czemu łatwiej docierać do społeczeństwa z informacjami;
- organizuje czaty tematyczne z pracownikami urzędu, pozwalające uzyskać informacje na interesujące klientów pytania;
- dzięki posiadaniu doskonale wyposażonego centrum konferencyjno-szkoleniowego organizuje konferencje i spotkania poświęcone np. zmianie przepisów, procedur załatwiania spraw, inicjatyw podejmowanych przez rząd i jego przedstawicieli;
- organizuje własne lub bierze udział w ogólnopolskich akcjach pozwalających na praktyczne poznanie pracy urzędu. Te inicjatywy adresowane są głównie do uczniów i studentów decydujących o wyborze drogi zawodowej. Przykładami są akcje „Cień menedżera” czy „Zostań asystentem Wojewody”;
- tworzy zespoły opiniotawczo-doradcze, dzięki którym łatwiej docierać do konkretnych środowisk i identyfikować ich potrzeby (np. Zespół ds. Rodziny).

Dzięki podejmowaniu wymienionych działań:

- nie napływają skargi na trudności w uzyskaniu informacji,

- urząd jest w stałym kontakcie z dziennikarzami,
- wzrosło zainteresowanie klientów informacjami zamieszczanymi na stronie internetowej urzędu,
- podczas badań sondażowych klienci wystawiają urzędowi wysokie oceny za jakość dostarczanych informacji.

Akcje i kampanie urzędu

Oprócz prac na rzecz realizacji polityki państwa, urząd prowadzi działania wpływające z przekonania o szerszej roli administracji – nie tylko jako administratora, ale i uczestnika, a nawet kreatora życia społeczności lokalnej. Podejmując je, urząd:

- zwraca uwagę mieszkańców regionu na ważne społecznie kwestie,
- nawiązuje dialog z klientem w sprawach istotnych nie tylko z punktu widzenia zadań urzędu;
- promuje postawy prospołeczne.

Poniżej kilka przykładów zorganizowanych akcji:

Uczymy patriotyzmu. Urząd to dobre miejsce na praktyczne lekcje edukacji obywatelskiej dzieci i młodzieży. Goście spotykają się z Wojewodą i dyrektorami wydziałów, którzy opowiadają im o swojej pracy. Cyklicznie w urzędzie goszczą przedstawiciele młodzieżowych rad miejskich. Wojewoda gościł również polskie dzieci z Ukrainy i Białorusi. Realizowaliśmy, adresowaną do dzieci, akcję pod hasłem „Zostań asystentem Wojewody”, dzięki której dzieci mogły przyrzeć się pracy urzędu, towarzysząc Wojewodzie w ciągu jednego dnia pracy. Młodzież zaś odbywała praktyki w ramach udziału urzędu w programie „Cień menedżera”.

Informujemy o ważnych dla społeczeństwa przepisach. Co roku w siedzibie urzędu można pobrać druki rozliczeń skarbowych oraz skorzystać z pomocy pracowników urzędów skarbowych. Urząd zorganizował również stanowisko, na którym można było sprawdzić dane ubezpieczonych w systemie EWUŚ. Wspólnie z lokalnymi mediami informowaliśmy o konieczności wymiany dowodów osobistych. Obecnie zaś informujemy o obowiązkach i prawach mieszkańców w związku z nowymi przepisami w obszarze gospodarki odpadami komunalnymi.

Informujemy o potrzebie wykonywania badań. Wojewoda bardzo aktywnie promuje konieczność badań lekarskich, dając przykład. Potrzeba takich działań wyływała z faktu niskiej frekwencji mieszkańców regionu w programach prozdrowotnych.

Promujemy zdrowy trybu życia. W 2011 r. przeprowadziliśmy kampanię „Żyj zdrowo”, której celem była promocja zdrowego trybu życia, szczególnie wśród dzieci i młodzieży, jako alternatywy dla nałogów, *fast foodów*, a także promocja życia zgodnego z naturą, przyjaznego środowisku. (Współorganizatorzy i partnerzy: Świętokrzyskie Centrum Onkologii, Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna).

Włączamy się do akcji charytatywnych. Jesteśmy partnerem dla lokalnych mediów przy organizowaniu zbiórek pieniędzy na rzecz biednych, opuszczonych, samotnych. W ten sposób wspomogliśmy Dom Samotnej Matki, pogotowia opiekuńcze i domy dziecka. Kwestowaliśmy na rzecz osób potrzebujących wsparcia, śpiewając kolędy razem z przedstawicielami innych urzędów i dziennikarzami.

Promujemy honorowe krwiodawstwo. Wakacje to czas, kiedy wzrasta zapotrzebowanie na krew. Co roku, wspólnie z dziennikarzami, nasi pracownicy inicjują akcję honorowego oddawania krwi. Zabieg dokonywany jest w ambulansie, który parkuje przed urzędem. Oddaliśmy już kilkadziesiąt litrów krwi.

Promujemy styl życia wolny od uzależnień. Pełnomocnik ds. Rodziny i Uzależnień powołał Zespół ds. Rodziny, realizujący zadania, które mają pomóc ludziom uzależnionym od narkotyków (międzynarodowe konferencje, bezpłatne warsztaty). W ramach zespołu działa Kapituła, która nominuje do nagrody „Czyste Serce”. Nagroda honoruje ludzi, instytucje oraz wydarzenia roku za wybitne osiągnięcia na rzecz dzieci i młodzieży. Zespół organizuje ponadto Świętokrzyskie Dni Profilaktyki.

Bezpieczeństwo dla bezdomnych. Z naszej inicjatywy co roku drukowany jest plakat z aktualnymi informacjami (adresy, telefony) dotyczącymi tych instytucji, które mogą przenocować i nakarmić bezdomnych. Plakaty są kolportowane w całym regionie. Dodatkowo zamieszczamy informacje na ten temat w prasie. Działania są prowadzone wspólnie z innymi służbami.

Propagujemy zasady bezpiecznego zachowania. „Bezpieczne wakacje” to nasza akcja skierowana do dzieci wypoczywających nad wodą.

Popularyzujemy zasady zachowania się podczas pożarów, klęsk żywiołowych, katastrof ekologicznych oraz wypadków drogowych. Wojewoda organizuje konkursy dla młodzieży z zakresu wiedzy obronnej i ochrony ludności oraz konkursy plastyczne dla dzieci.

Organizujemy integrujące mistrzostwa wszystkich grup zajmujących się ratownictwem na wodzie (Mistrzostwa Województwa Świętokrzyskiego Grup Szybkiego Reagowania na Wodzie).

Wspólnie z Policją i WODR propagujemy wiedzę dotyczącą bezpiecznego poruszania się na drodze.

Propagujemy wiedzę o produktach lokalnych. Wojewoda, we współpracy z podmiotami zewnętrznymi, współuczestniczy w organizacji konkursów na świętokrzyskie potrawy, np. „W krainie świętokrzyskich smaków”. Ponadto wydaliśmy książeczkę kulinarną zawierającą przepisy kuchni regionalnej i propagującą zdrowy sposób odżywiania.

Propagujemy lokalną przedsiębiorczość. W 2012 r. urząd przeprowadził kampanię pn. „Świętokrzyskie Horyzonty Przedsiębiorczości”, której celem było: wsparcie i zintegrowanie świętokrzyskiego środowiska biznesu, wypracowanie platformy współpracy między parlamentarzystami, administracją rządową i przedsiębiorcami w zakresie proponowania probiznesowych rozwiązań legislacyjnych, promocja idei przedsiębiorczości wśród młodych mieszkańców województwa świętokrzyskiego, promocja idei społecznej odpowiedzialności biznesu, wspieranie osób dyskryminowanych na rynku pracy („trudny start”, „młode matki”). (Współorganizatorzy i partnerzy: Świętokrzyski Związek Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Politechnika Świętokrzyska).

Celem Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego jest nie tylko zapewnienie bezwzględnego przestrzegania obowiązującego prawa, ale i podejmowanie inicjatyw społecznie użytecznych, dających prawo członkom społeczności lokalnych do realizacji jednostkowych i grupowych zamierzeń. Pracownicy urzędu, kierując się zasadami uprzejmości i empatii, starają się udzielać klientom wszechstronnej pomocy i informacji zarówno o zakresie działania Wojewody jako organu administracji rządowej, jak i samego urzędu. Chodzi po prostu o to, by w pracy organu pomocniczego Wojewody, którym jest urząd wojewódzki, umiejętnie łączyć znajomość działań administracji z elementami psychologii, socjologii, zarządzania zasobami ludzkimi, właściwie wyczuwać nastroje i potrzeby społeczne, wykazywać się wrażliwością społeczną i podejmować optymalne administracyjne działania.

□



Program komputerowy ACL do pobierania i analizy danych

Doświadczenia resortu sprawiedliwości

Od 2011 r. komórki audytu wewnętrznego w sądach apelacyjnych i okręgowych, prokuraturach apelacyjnych i okręgowych, a także w Ministerstwie Sprawiedliwości do pobierania i analizy danych używają programu komputerowego ACL Desktop Edition 9.1. W roku 2011 Ministerstwo Sprawiedliwości zakupiło 116 licencji tego oprogramowania w ramach realizacji projektu „Zwiększenie efektywności realizacji zadań przez jednostki wymiaru sprawiedliwości” (Programu Operacyjny Kapitał Ludzki – Priorytet V „Dobre rządzenie”, Zadanie nr 5 – Poprawa efektywności pracy audytorów wewnętrznych resortu i Wydziału Kontroli Biura Ministra). Wszyscy użytkownicy ACL-a przeszli ponadto dwuetapowe szkolenie z obsługi oprogramowania, również współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego.

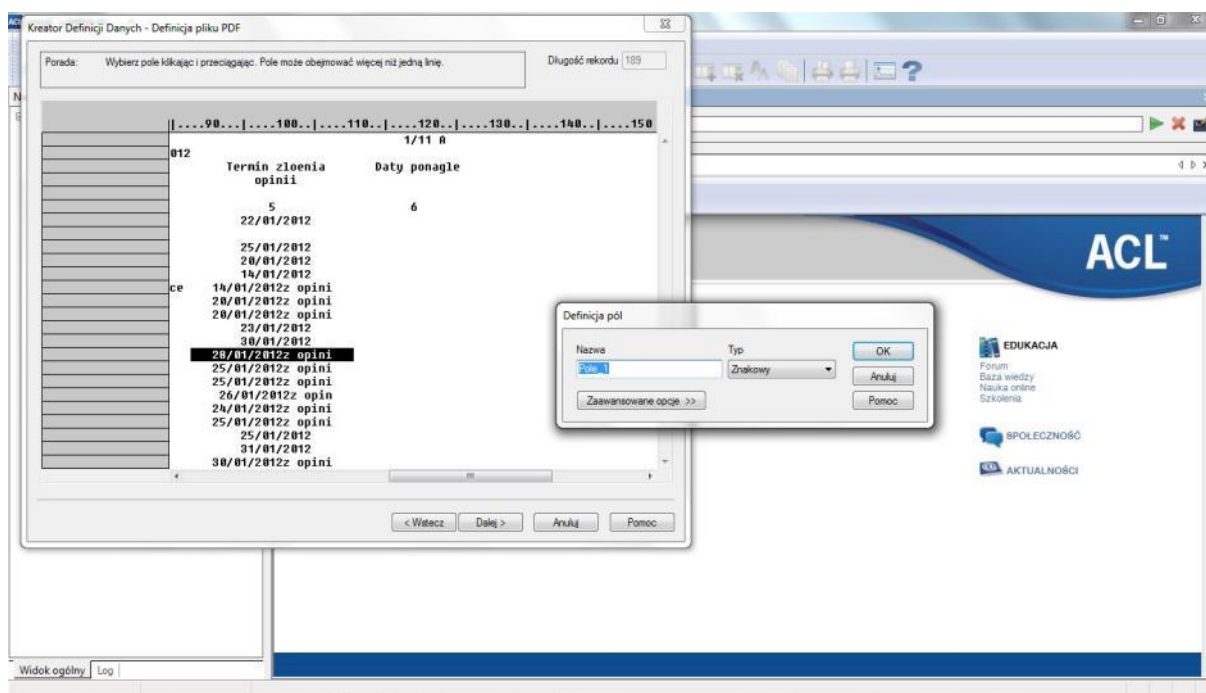
Podstawową zaletą programu ACL jest uzupełniający charakter wielu jego funkcji względem

popularnych pakietów biurowych (np. arkusz kalkulacyjny). To, co jednak czyni go wyjątkowo użytecznym dla audytorów wymiaru sprawiedliwości, to możliwości w zakresie integrowania danych, rozszerzonej analizy i możliwość automatyzacji działań. Program jest szybki w działaniu, nie ograniczony wielkością ani baz danych, ani liczbą rekordów.

Integrowanie danych

Program ACL wczytuje dane z bardzo wielu różnych źródeł: z arkuszy kalkulacyjnych, baz danych, a nawet z dokumentów zeskanowanych do formatu ACL. Szczególnie ciekawym rozwiązaniem jest wczytywanie danych z PDF-ów i prostych plików tekstowych (tzw. raportów). Wystarczy odpowiednio zaznaczyć poszczególne pola w dowolnym wierszu z danymi, a program „domyśla się”, gdzie znajdują się pozostałe rekordy i je wczytuje (patrz zrzut ekranu poniżej).

Zrzut ekranu. Pobieranie danych z pliku PDF

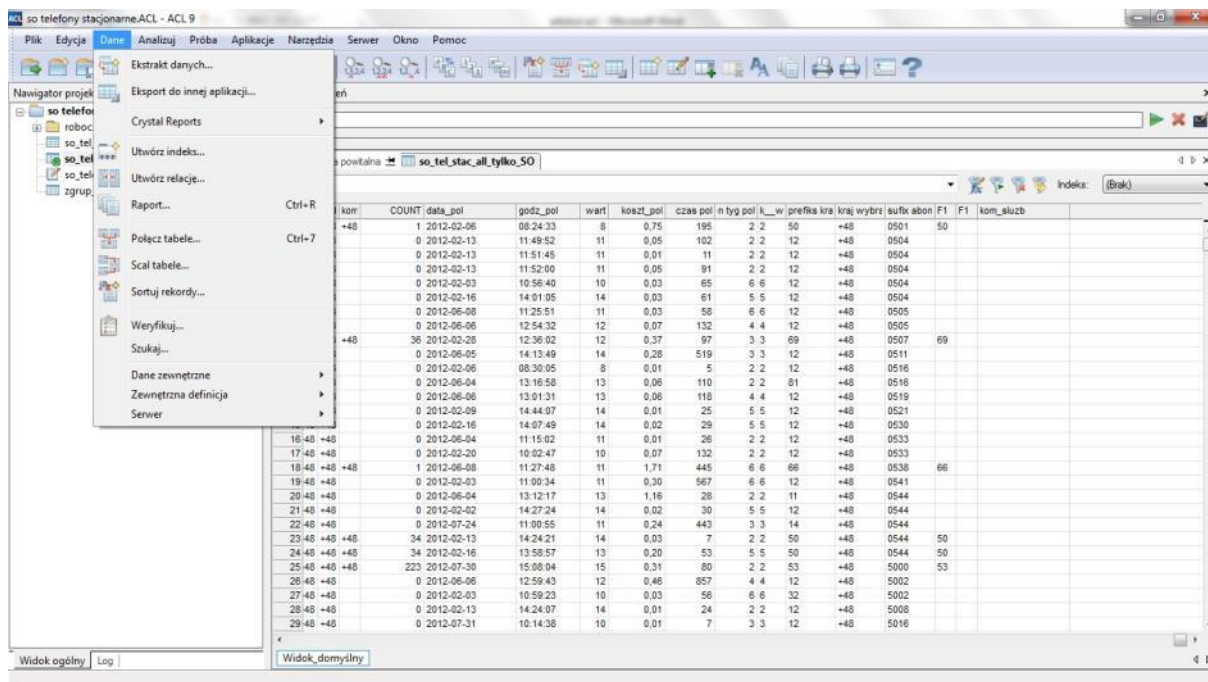


Analiza danych

ACL umożliwia również eksport danych do innych programów i formatów (np.: .txt, .xml, .xls, .dbf, .mdb). W praktyce najczęściej wysyła się dane z ACL do arkusza kalkulacyjnego. Typowa sekwencja działań wygląda następująco: wczytanie danych przez ACL, obróbka i analiza, eksport do arkusza w celu wykonania wykresów. ACL posiada funkcję tworzenia wykresów, jednak w tym obszarze więcej możliwości znajdziemy w popularnym arkuszu kalkulacyjnym.

ACL posiada rozbudowaną część analityczną. Trudno w tym miejscu omówić wszystkie możliwości w tym zakresie, ale mając wieloletnie doświadczenie z arkuszami kalkulacyjnymi, znając ich zarówno mocne, jak i słabe strony i ograniczenia, za najciekawsze i najbardziej przydatne funkcje ACL można uznać grupowanie, tworzenie relacji i grupę funkcji: *kategoryzuj*, *histogram* i *wiek*.

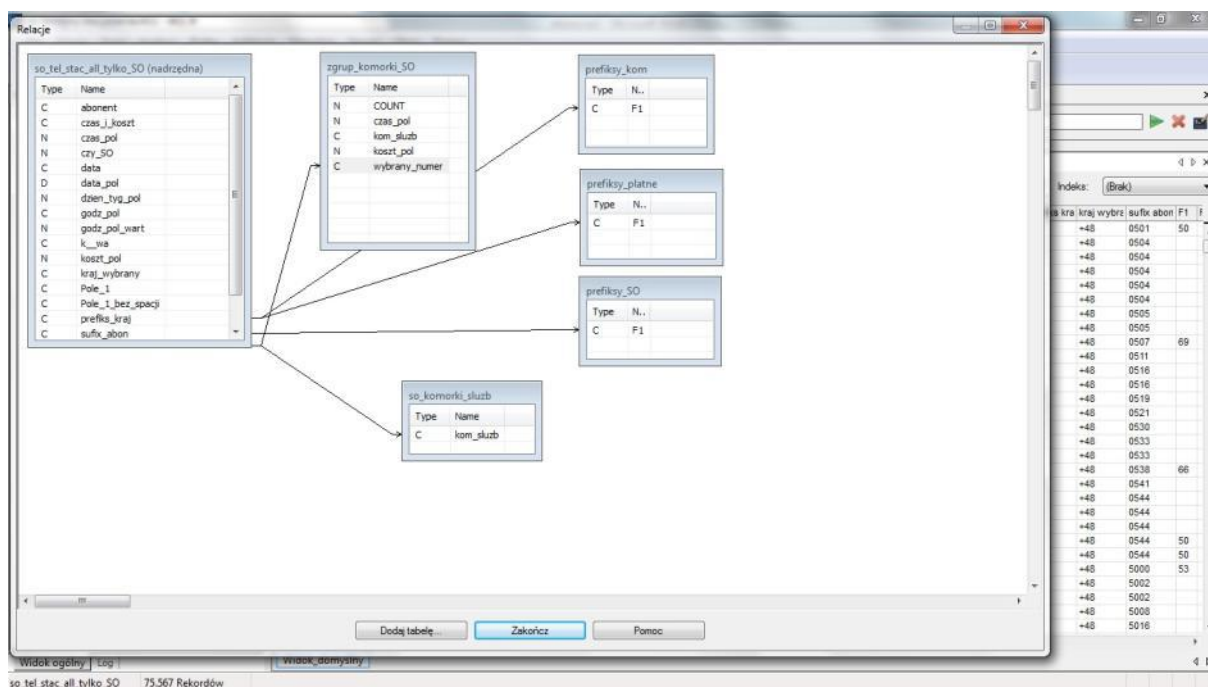
Zrzut ekranu. Lista funkcji do analizy danych



Relacje tworzy się łatwo (w graficzny sposób) i umożliwiają one sprzęganie danych z różnych tabel (co znacznie poprawia ich organizację i przejrzystość). Poniższy przykład pokazuje stworzoną, dość skomplikowaną na pierwszy rzut oka, relację,

która pozwala stosunkowo łatwo, bez modyfikacji dość dużej tabeli głównej (patrz pasek dolny – 75 567 rekordów) dołożyć krótkie, ale istotne informacje z pięciu innych tabel.

Zrzut ekranu. Tworzenie relacji



Funkcje *kategoryzuj*, *histogram* i *wiek* działają bardzo podobnie (tylko dla różnych typów pól) i pozwalają w szybki sposób uzyskać licznosc populacji (i ewentualne sumowanie wybranych pól) w zadanych przedziałach wartości pola kluczowego.

Przykładowo, przy bazie faktur możemy kilkoma naciśnięciami myszki uzyskać informacje, ile ich jest (jaka jest łączna wartość, średnia itp.) dla wartości

np.: poniżej 100 zł, od 101–200, 201–500 i powyżej 500 zł.

Funkcja *grupuj* znajduje zastosowanie szczególnie przy dużej bazie danych, gdzie przynajmniej jedno pole przyjmuje wartości powtarzalne (np. nazwisko

pracownika, paragraf księgowania). Na poniższym przykładzie dużą bazę połączeń telefonicznych zgrupowano po prefiksie kierunkowym, jednocześnie sumując pola, czas i koszt połączenia (pole licznosc dodaje się automatycznie i oznacza ono liczebność danej grupy).

Zrzut ekranu. Tabela wynikowa funkcji grupowania

Na dzień: 2013-04-22 09:13:40
Polecenie: SUMMARIZE ON prefiks kraj SUBTOTAL czas pol koszt_pol TO SCREEN PRESORT
Tabela: so_tel_stac_all_tyko_SO

prefiks kraj	czas pol	koszt_pol	Licznosc
02	316	1,59	4
03	809	4,06	4
04	730	3,67	7
05	940	4,71	4
06	1.139	5,71	5
10	168	0,84	2
11	17.284	488,84	398
12	6.317,042	3.428,29	51.229
13	13.544	12,98	93
14	106.603	64,46	946
15	4.944	3,27	33
16	8.676	10,79	63
17	22.192	14,52	206
18	95.744	51,49	650
19	4.547	19,59	36
20	17.944	89,88	78
21	1.975	9,90	8
22	206.880	119,17	1.678
23	1.121	3,58	10
24	4.717	2,77	53
25	1.055	3,43	3
29	540	0,28	4

Automatyzacja zadań

Kolejną funkcją to możliwość tworzenia makr. ACL posiada wbudowany język programowania, umożliwiającą pisanie nawet bardzo rozbudowanych makr/programów. Jest też opcja nagrywania makr, która w dość prosty sposób umożliwia, nawet osobom bez większego informatycznego przygotowania, tworzenie makr do automatyzacji powtarzalnych czynności – w praktyce opcja ta najlepiej sprawdza się na etapie wczytywania danych, w przypadku ich otrzymania w wielu plikach o takiej samej strukturze (często zdarza się to na przykład przy zestawieniach miesięcznych).

We wrześniu 2013 r. odbędzie się konferencja dla audytorów wewnętrznych objętych wsparciem EFS, poświęcona wymianie doświadczeń w zakresie praktycznego wykorzystania programu podczas realizacji zadań audytowych w poszczególnych obszarach ryzyka, a tym samym poprawie efektywności pracy audytu. Relację z konferencji opublikujemy w jesiennym wydaniu „Przeglądu Służby Cywilnej”.

Jakub Biel

Audytor wewnętrzny Sądu Okręgowego w Krakowie

Justyna Marszałek

Audytor wewnętrzny w Ministerstwie Sprawiedliwości



„Wsparcie reformy administracji skarbowej”

Nowy projekt DSC KPRM

Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów rozpoczyna realizację nowego projektu pn. „Wsparcie reformy administracji skarbowej”, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Priorytet V „Dobre rządzenie”, Działanie 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”, Poddziałanie 5.1.1 „Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr”).

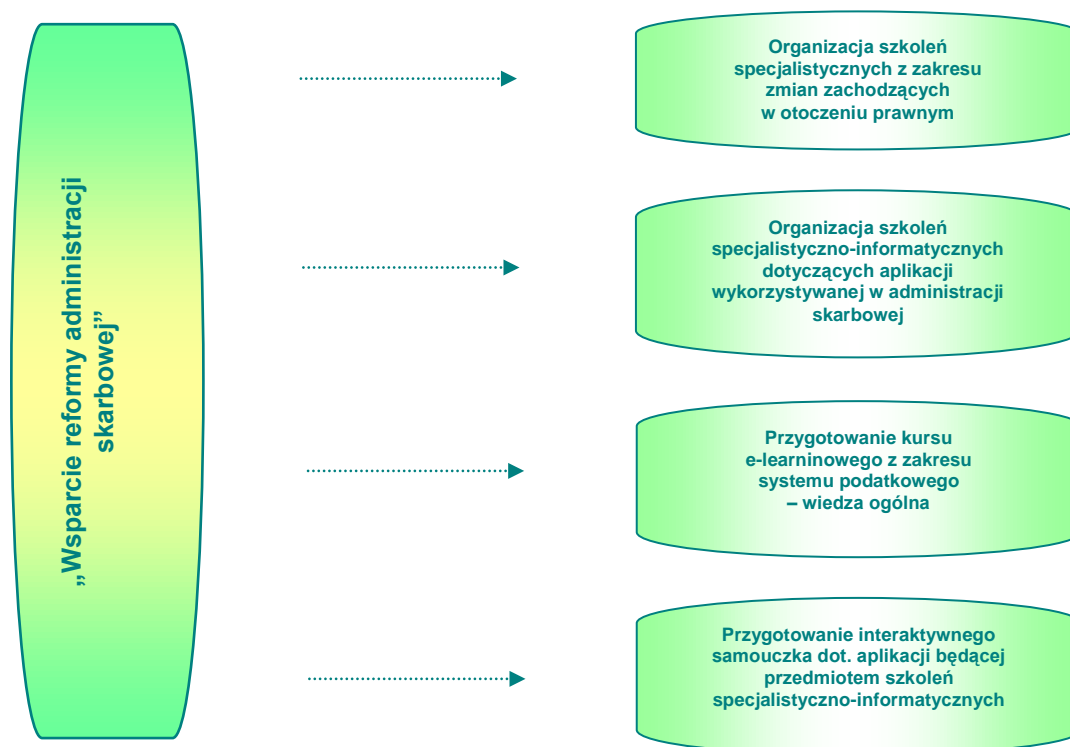
Projekt stanowi kontynuację i uzupełnienie realizowanych przez KPRM od 2008 r. przedsięwzięć szkoleniowych, skierowanych do urzędów administracji skarbowej. Potrzeba podejmowania długofalowych działań wynika w szczególności ze specyfiki wykonywanych przez te urzędy zadań. Konieczność dostosowania polskiego ustawo-

dawstwa do unijnych dyrektyw, wprowadzania rozwiązań prawnych usprawniających pobór podatków, częste nowelizacje aktów prawnych dotyczących zagadnień podatkowych, a także wprowadzanie usług interaktywnych, wymaga od kadr administracji skarbowej stałego podwyższania kwalifikacji.

W związku z powyższym, w celu poprawy jakości oraz dostępności świadczonych przez administrację skarbową usług w zakresie obsługi przedsiębiorców, a tym samym poprawy wizerunku tej administracji, planuje się realizację zadań zmierzających do podniesienia wiedzy i umiejętności osób zatrudnionych w administracji skarbowej.

Podczas realizacji projektu podjęto współpracę z Ministerstwem Finansów oraz Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów (CEZRF).

Schemat 1. Planowane zadania w ramach projektu pn. „Wsparcie reformy administracji skarbowej”



W ramach szkoleń specjalistycznych przewiduje się organizację sesji szkoleniowych z następujących tematów:

1. *Profesjonalizacja zasad zarządzania administracją*, tj. zarządzanie projektami oraz zarządzanie zmianą – dla ok. 864 osób zatrudnionych w urzędach skarbowych (US), izbach

skarbowych (IS) i urzędach kontroli skarbowej (UKS);

2. *Profesjonalna obsługa bezpośrednia podatnika w świetle obowiązującego systemu podatkowego* – zakres profilowany oddzielnie dla zagadnień PIT, CIT i VAT – dla ok. 1600 osób zatrudnionych w US, w tym z tematów:

- a. *Opodatkowanie dochodów/przychodów z odpłatnego zbycia nieruchomości podatkiem dochodowym od osób fizycznych,*
 - b. *Analiza formularza CIT-8 z załącznikami przez pryzmat sprawozdania finansowego podatnika,*
 - c. *Obowiązki dokumentacyjne podatnika w zakresie podatku od towarów i usług;*
3. *Analiza sprawozdań finansowych – dla ok. 1704 osób zatrudnionych w US i UKS.*

W ramach projektu planuje się również organizację szkoleń specjalistyczno-informatycznych z tematu *Efektywna analiza, raportowanie oraz prezentacja danych przy wsparciu narzędzi informatycznych – dla ok. 832 osób zatrudnionych w US, IS oraz UKS.*

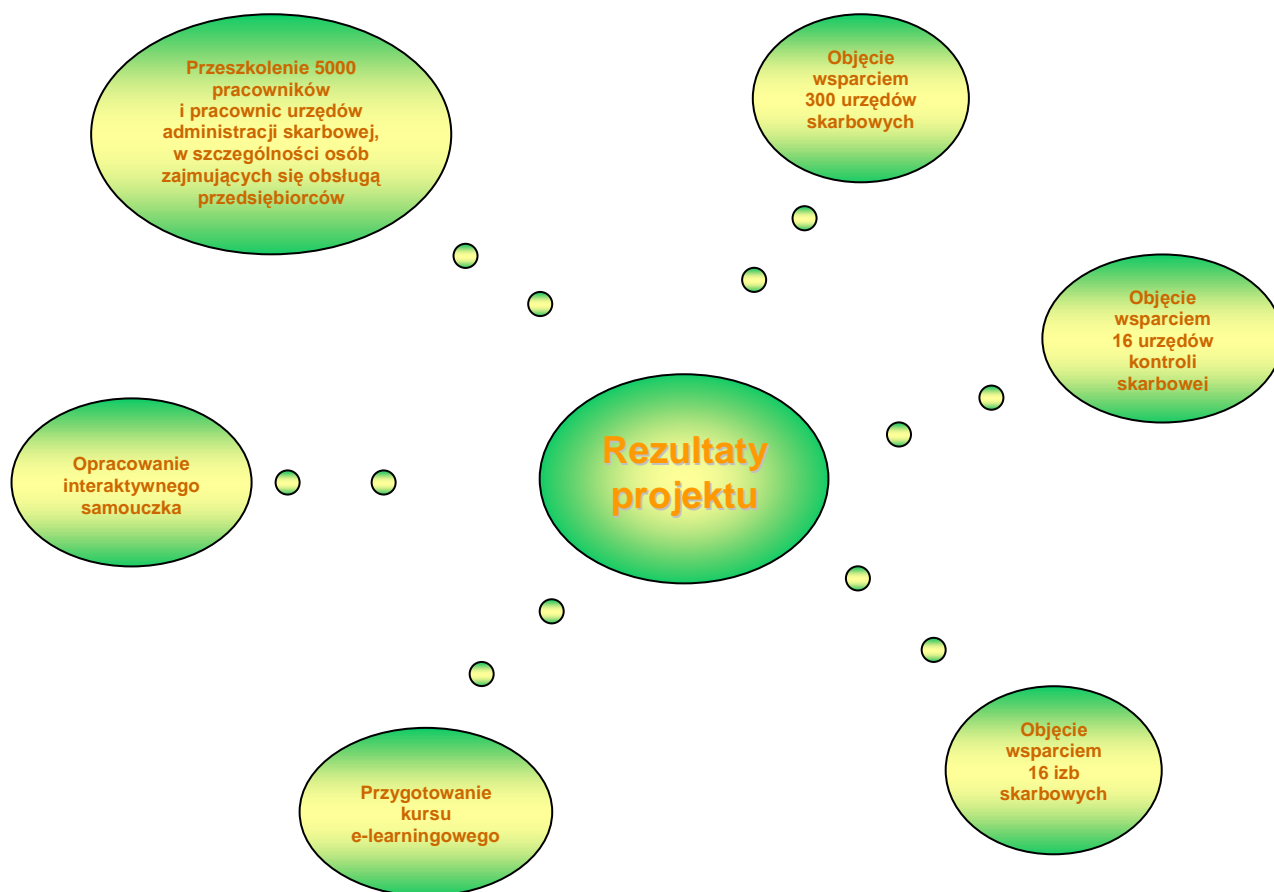
Ponadto zaplanowano, że po przeprowadzeniu szkoleń specjalistyczno-informatycznych, opracowa-

ny zostanie interaktywny samouczek z zakresu obsługi aplikacji wykorzystywanej w administracji skarbowej, stanowiącej przedmiot ww. szkoleń. Samouczek ten zostanie udostępniony za pośrednictwem sieci intranetowych urzędów skarbowych, izb skarbowych, urzędów kontroli skarbowej i/lub na stronie CEZRF.

Na przedmiot projektu, obok szkoleń tradycyjnych, składa się przygotowanie i wdrożenie kursu e-learningowego z zakresu systemu podatkowego – wiedza ogólna. Kurs zostanie wdrożony na funkcjonującej w KPRM platformie e-learningowej.

Zakłada się, że realizacja projektu przyczyni się do podwyższenia jakości świadczonych na rzecz klientów usług oraz budowania nowoczesnej i profesjonalnej administracji skarbowej.

Schemat 2. Planowane rezultaty projektu pn. „Wsparcie reformy administracji skarbowej”



Informacje dotyczące projektu znajdują się na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pod adresem www.dsc.kprm.gov.pl/wsparcie-reformy-administracji-skarbowej.



Katarzyna Szymaniak-Filipecka
Specjalista w Wydziale Wspierania Rozwoju Służby Cywilnej
Departamentu Służby Cywilnej KPRM

Projekt „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie”

„Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie” to nowy projekt systemowy Szefa Służby Cywilnej. Obejmie on 169 dużych urzędów administracji rządowej, w tym ministerstwa, urzędy centralne i wojewódzkie, oraz urzędy takie, jak inspektoraty wojewódzkie, kuratoria oświaty itp. Rozpoczęcie prac w urzędach planuje się na przełom 2013 i 2014 r., zaś ich zakończenie na drugi kwartał 2015 r.

Założenia projektu są zgodne ze strategią *Sprawne Państwo 2020*, przyjętą przez Radę Ministrów w lutym 2013 r., tym samym prace realizowane w urzędach będą spójne ze strategią i będą aktywnie wpływać na realizację jej celów. Projekt jest współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Uczestnicy projektu

Grupa 1: KPRM oraz wszystkie ministerstwa, urzędy centralne i urzędy wojewódzkie;

Grupa 2: kuratoria oświaty, okręgowe urzędy miar, regionalne dyrekcje ochrony środowiska, urzędy statystyczne,

Grupa 3: wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej, ochrony roślin i nasiennictwa, ochrony środowiska, weterynarii.

Cele projektu

Projekt ma posłużyć wzrostowi jakości zarządzania we wskazanych urzędach, dzięki wykorzystaniu zarządzania procesowego, zarządzania przez cele i zastosowaniu modeli kompetencyjnych. W krajowych dokumentach strategicznych, takich jak *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, ważne miejsce zajmują zagadnienia związane ze sprawnością i niezawodnością działania instytucji publicznych, a także koncentracja na kontroli wyników. Nowelizacja ustawy o finansach publicznych, definiująca obowiązki w zakresie kontroli zarządczej, *explicitie* wskazała, że obowiązkiem urzędników, obok zachowania poprawności formalnej i dbałości o gospodarne wydatkowanie środków publicznych, jest zapewnienie efektywności prowadzonych działań. Temu celowi służy stosowanie metod zarządzania, które są przedmiotem prezentowanego projektu. Poza całym warsztatem narzędzi i technik niosą one ze sobą filozofię podejmowania decyzji opartych na faktach, wyznaczanie celów i pomiar stopnia ich osiągnięcia.

Planowane działania

Pierwszym działaniem angażującym urzędy będzie audyt zarządzania. Na tym etapie wykonawca, wyłoniony w drodze zamówienia publicznego, przeprowadzi w każdym z urzędów badanie praktyki stosowania poszczególnych narzędzi zarządzania, będących przedmiotem zainteresowania projektu, oraz poziomu ich wykorzystania i zintegrowania. Dzięki audytowi wsparcie oferowane w ramach projektu ma zostać optymalnie dopasowane do sytuacji danego urzędu, a także potrzeb i planów jego kierownictwa.

W projekcie zaplanowano prace w trzech obszarach zarządzania:

- Wdrożenie lub doskonalenie zarządzania procesowego – prace, w zależności od stopnia zaawansowania urzędu w zarządzaniu procesowym, obejmą identyfikację, mapowanie i optymalizację wybranych procesów oraz zbadanie ich pod kątem efektywności alokacji zasobów;
- Zarządzanie przez cele – planuje się stworzenie spójnego systemu zarządzania przez cele na potrzeby każdego z zainteresowanych urzędów;
- Zarządzanie przez kompetencje – obejmie wdrożenie w wybranych urzędach modelu kompetencyjnego ukierunkowanego na dostosowanie kompetencji pracowników do potrzeb instytucji w obszarach wskazanych w raporcie z audytu zarządzania.

Odrębnym zadaniem skierowanym do grupy



pierwszej, wspierającym wyżej wymienione obszary zarządzania, będzie implementacja różnorodnych usprawnień w komórkach ds. kadr i szkoleń, budżetu i finansów oraz zamówień publicznych. Usprawnienia te zostały wypracowane w projekcie „Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap” (dalej AZP II).

Przedstawiciele każdego z urzędów będą mieli możliwość uczestnictwa w seminarium otwierającym projekt, adresowanym do danej grupy urzędów – w sumie odbędą się trzy takie seminaria. W każdym z urzędów przeprowadzone będą również spotkania inicjujące prace projektowe, w czasie których ustalony zostanie szczegółowy zakres i plan prac audytowych, a także zostaną dookreślone oczekiwania kierownictwa urzędu i zasady współpracy z wykonawcą.

Dalsze ścieżki uczestnictwa w projekcie poszczególnych urzędów mogą się różnić w zależności od wyników audytu. W każdym urzędzie przeprowadzone wprawdzie będą prace w obszarze wdrożenia lub doskonalenia podejścia procesowego, jednak ich zakres będzie dopasowany do dojrzałości procesowej danego urzędu. Dla niektórych będzie to więc oznaczało przegląd i optymalizację wskazanych procesów przy wsparciu ekspertów, dla innych zaś prace przy identyfikacji i tworzeniu pierwszych map procesów.

W przypadku decyzji kierownictwa o podjęciu prac w obszarze zarządzania przez cele, podobnie jak poprzednio, każdy urząd może zaczynać swoje doskonalenie od innego punktu startowego. Analogiczne podejście będziemy chcieli zastosować w przypadku modeli kompetencyjnych, gdzie od wyników audytu początkowego uzależnione będą zarówno zakres, jak i treść wdrażanych usprawnień. Dodatkowo, na różnych etapach realizacji powyższych zadań, w urzędach będą implementowane wybrane usprawnienia projektu AZP II. Pracom w każdym z wyżej wymienionych obszarów będą towarzyszyć działania w zakresie badania efektywności alokacji zasobów, a także analizy struktur organizacyjnych urzędów.

Wszystkie grupy uczestników spotkają się na wspólnej konferencji zamykającej projekt w 2015 r.

Podział ról w projekcie

Brak środków finansowych jest jedną z najczęściej wymienianych przez urzędy barier we wdrażaniu nowoczesnych systemów zarządzania. Dzięki projektowi „Procesy, cele, kompetencje...” urzędy bezpłatnie otrzymają wsparcie doświadczonych firm doradczych, dzięki czemu będą mogły udoskonalić swoje funkcjonowanie i usprawnić realizację obowiązków, np. dotyczących budżetowania w układzie zadaniowym oraz kontroli zarządczej.

Poszczególne zadania realizowane będą przez urzędy przy wsparciu konsultantów z firmy doradczej – wykonawcy zamówienia wybranego przez KPRM w drodze zamówienia publicznego. Urzędy zostaną poinformowane o zawarciu umowy po zakończeniu postępowania. Stronami umowy będą KPRM i wykonawca, który wygra postępowanie, zaś urzędy będą beneficjentem prac prowadzonych w ramach ww. umowy.

Do obowiązków urzędów należeć będzie aktywna współpraca z KPRM i konsultantami, zapewnienie udziału pracowników w planowanych działaniach oraz udostępnianie sal, w przypadku organizacji spotkań w siedzibie urzędu.

Planowane korzyści urzędów z udziału w projekcie

☐ Poprawa jakości zarządzania dzięki wprowadzeniu zarządzania procesowego

Podejście procesowe zapewnia skuteczniejsze reagowanie organizacji na potrzeby otoczenia, przez co umożliwia dostarczanie klientom usług o wyższej jakości. Ponadto daje osobom kierującym urzędami pogłębioną wiedzę nt. funkcjonowania urzędu i współzależności pomiędzy realizowanymi zadaniami. Umożliwia dokładną analizę obciążenia zadaniami i efektywniejszą alokację zasobów. Daje wreszcie możliwość pełniejszego oglądu organizacji i podejmowania decyzji w oparciu o fakty i regularnie pozyskiwane dane.

Wprowadzenie bądź udoskonalenie w urzędzie podejścia procesowego, w tym opisanie przebiegu procesów w organizacji oraz przydzielenie konkretnym jednostkom organizacyjnym odpowiedzialności za odpowiedni element procesu, powinno przynieść urzędowi szereg korzyści, w tym:

- łatwe badanie działania organizacji i jej usprawnianie, sprawniejsze wdrażanie systemów zarządzania jakością oraz możliwość sprawnego doskonalenia działań podejmowanych w ramach organizacji,
- jasną odpowiedzialność oraz lepszą współpracę pomiędzy osobami o różnych kompetencjach (co wynika z przewagi komunikacji poziomej),
- ograniczenie kosztów poprzez racjonalne planowanie budżetów i zasobów w oparciu o realnie ponoszone koszty,
- podniesienie jakości świadczonych usług – poprawę efektywności działań urzędu poprzez porządkowanie czynności pod kątem tworzenia wartości dodanej dla klienta, co pozwala na eliminację działań zbędnych (od sprawności procesów zależy, czy organizacja potrafi skutecznie realizować swoje cele),
- uporządkowanie pracy urzędu poprzez określenie: czynności, decyzji, dokumentacji oraz ich przepływów (dopasowanie struktury organizacji do kluczowych procesów realizowanych w jej ramach zapewnia płynność działania),

- postawienie klienta w centrum uwagi organizacji, w tym możliwość dynamicznego reagowania na potrzeby klientów zewnętrznych i wewnętrznych.

Podejście procesowe umożliwi również przygotowanie do pełnej informatyzacji urzędu (wdrożenie EZD, *work-flow*), co jest jednym z celów zawartych w strategii *Sprawne Państwo 2020*.

□ **Wsparcie w realizacji działań z zakresu kontroli zarządczej i budżetu zadaniowego poprzez wprowadzenie zarządzania przez cele i zarządzania procesowego.**

Wdrożenie w urzędzie zarządzania przez cele (poprzedzonego wdrożeniem podejścia procesowego) ułatwi realizację zadań ustawowych, wynikających z ustawy o finansach publicznych, dotyczących budżetowania w układzie zadaniowym oraz kontroli zarządczej, czyli rozliczania pracy urzędów również w wymiarze efektywności pracy. Dzięki profesjonalnemu doradztwu ekspertów urzędy będą mogły wprowadzić niezbędne elementy zarządzania przez cele.

Wśród korzyści wymienianych przez kadrę kierowniczą organizacji, w których funkcjonuje sprawny system zarządzania przez cele, najczęściej wymienia się:

- uzyskanie kontroli nad realizacją zadań poprzez system monitorowania celów,
- obiektywne dokonywanie oceny realizacji celów (motywujący element dla pracowników) poprzez wyznaczenie konkretnych, mierzalnych wskaźników ich oceny, dzięki czemu pracownicy wiedzą z czego i kiedy będą rozliczani,
- delegowanie odpowiedzialności za realizację celów na poszczególnych pracowników.

Do głównych zalet tej metody należy m.in. to, że:

- zapewnia bardziej obiektywną ocenę działań dzięki koncentracji uwagi na konkretnych osiągnięciach,
- zwiększa samodzielność i zaangażowanie kadry kierowniczej i podwładnych,
- wzmacnia partycypacyjny charakter zarządzania organizacją,
- wymusza taktyczne i operacyjne planowanie „z góry na dół”,
- sprzyja poznaniu przez pracowników celów organizacji i utożsamieniu się z nimi,
- wiąże ściśle cele poszczególnych pracowników z celami organizacji,
- zapewnia aktywne włączenie się wszystkich pracowników w efektywne funkcjonowanie urzędu dzięki formułowaniu celów indywidualnych pracowników w odniesieniu do celów strategicznych,
- umożliwia pracownikom ocenę własnej pracy w świetle celów organizacji,

- wzmacnia działania organizacji poprzez osobiste zaangażowanie pracowników.

□ **Racjonalne i gospodarne planowanie i zarządzanie zasobami ludzkimi efektem wdrożenia zarządzania przez kompetencje**

Jednym z rezultatów projektu będzie funkcjonowanie prawidłowego, efektywnego oraz modyfikowalnego, w zależności od zmian w otoczeniu, modelu zarządzania kompetencjami (jednorodnego zbioru wzorcowych profili kompetencyjnych). Umożliwi to bardziej racjonalne i gospodarne wykorzystywanie posiadanych przez urząd zasobów, tj. kompetencji pracowników. Realizacja przewidzianych w projekcie działań z zakresu zarządzania przez kompetencje będzie również wspierać wdrożenie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, określonych w zarządzeniu nr 3 Szefa Służby Cywilnej z 30 maja 2012 r., które zawierają m.in. wytyczne w zakresie zasad i kryteriów przyznawania nagród.

Celem zarządzania przez kompetencje jest dostosowanie posiadanych przez pracowników kompetencji do potrzeb organizacji oraz ich wykorzystanie zgodnie z tymi potrzebami. Wprowadzenie modelu kompetencyjnego do urzędu umożliwi integrację poszczególnych dziedzin ZZL w jedną całość. Model taki znajdzie bezpośrednie zastosowanie m.in. w:

- procesie rekrutacji,
- ocenie okresowej pracowników,
- obszarze rozwoju pracowników, ponieważ powinien być ściśle powiązany z polityką szkoleniową urzędu, w tym z systemem indywidualnych programów rozwoju zawodowego (IPRZ).

Przeznaczony dla urzędu model kompetencyjny:

- zawierać będzie wymagania, jakie organizacja stawia wobec poszczególnych stanowisk pracy (lub grup stanowisk), tak by jak najpełniej pozwalały one na osiągnięcie celów organizacji,
- ułatwi budowę bądź ewolucję procedur w zakresie określenia kryteriów naboru na stanowiska pracy, budowy systemu ocen, tworzenia systemu awansów, planowania szkoleń i rozwoju pracowników (IPRZ) oraz przeprowadzania ocen okresowych pracowników,
- stanowić będzie przydatne narzędzie w kontekście realizacji formalnych wymogów określonych w dokumentach strategicznych.

□ **Sprawniejsze komórki obsługowe, czyli kontynuacja projektu AZP II**

W ramach projektu „Procesy, cele, kompetencje...” w 64 urzędach możliwa będzie kontynuacja prac prowadzonych podczas projektu AZP II, w ramach którego przeprowadzono diagnozę funkcjonowania komórek obsługowych w ministerstwach, urzędach centralnych i urzędach wojewódzkich oraz określono rekomendacje do wdrożenia w trzech obszarach funkcjonowania urzędów. W wyniku prac projekto-

wych powstały produkty, które po odpowiednim dopasowaniu do potrzeb i możliwości urzędu mogą usprawnić pracę komórek finansowych, kadrowych oraz ds. zamówień publicznych (np. wzory – także elektroniczne – dokumentów i formularzy, narzędzia do obsługi zamówień publicznych, usprawnienia z zakresu poprawy współpracy oraz wymiany wiedzy i doświadczeń wewnątrz urzędów oraz między nimi). Podczas wdrażania produktów AZP II, nacisk

położony będzie na ich spójność i komplementarność z pozostałymi działaniami prowadzonymi w urzędach.

Marta Kuzawińska

Główny specjalista w Wydziale Rozwoju Systemów Zarządzania
Organizacją Departamentu Służby Cywilnej KPRM

**„Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie”
Zespół projektowy w Departamencie Służby Cywilnej KPRM**

Marta Kuzawińska, tel. (22) 694 69 93, e-mail: marta.kuzawinska@kprm.gov.pl; kierowniczka projektu

Anna Baczyk, tel. (22) 694 66 58, e-mail: anna.baczyk@kprm.gov.pl

Irena Jackiewicz, tel. (22) 694 73 27, e-mail: irena.jackiewicz@kprm.gov.pl

Maciej Kaczorowski, tel. (22) 694 65 70, e-mail: maciej.kaczorowski@kprm.gov.pl

Dorota Zduńczyk, tel. (22) 694 63 93, e-mail: dorota.zdunczyk@kprm.gov.pl



Projekt „Doskonalenie standardów zarządzania w administracji rządowej”

Wyniki rekrutacji

W kwietniu br. zakończyła się rekrutacja do nowego projektu realizowanego przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pn. „Doskonalenie standardów zarządzania w administracji rządowej”. Przedsięwzięcie współfinansowane jest ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Jego głównym celem jest wdrożenie w 100 urzędach administracji rządowej nowoczesnych rozwiązań z zakresu zarządzania jakością oraz komunikacji z klientem wewnętrznym i zewnętrznym. Nabór do projektu był otwarty i został przeprowadzony z zachowaniem zasady równych szans.

Do kogo skierowany jest projekt?

Działania w projekcie są skierowane przede wszystkim do urzędów administracji rządowej realizujących zadania w zakresie obsługi przedsiębiorców, działających na szczeblu powiatu lub województwa, zatrudniających członków korpusu służby cywilnej. Zakwalifikowane urzędy dotychczas

nie korzystały ze wsparcia w ramach projektów realizowanych przez DSC.

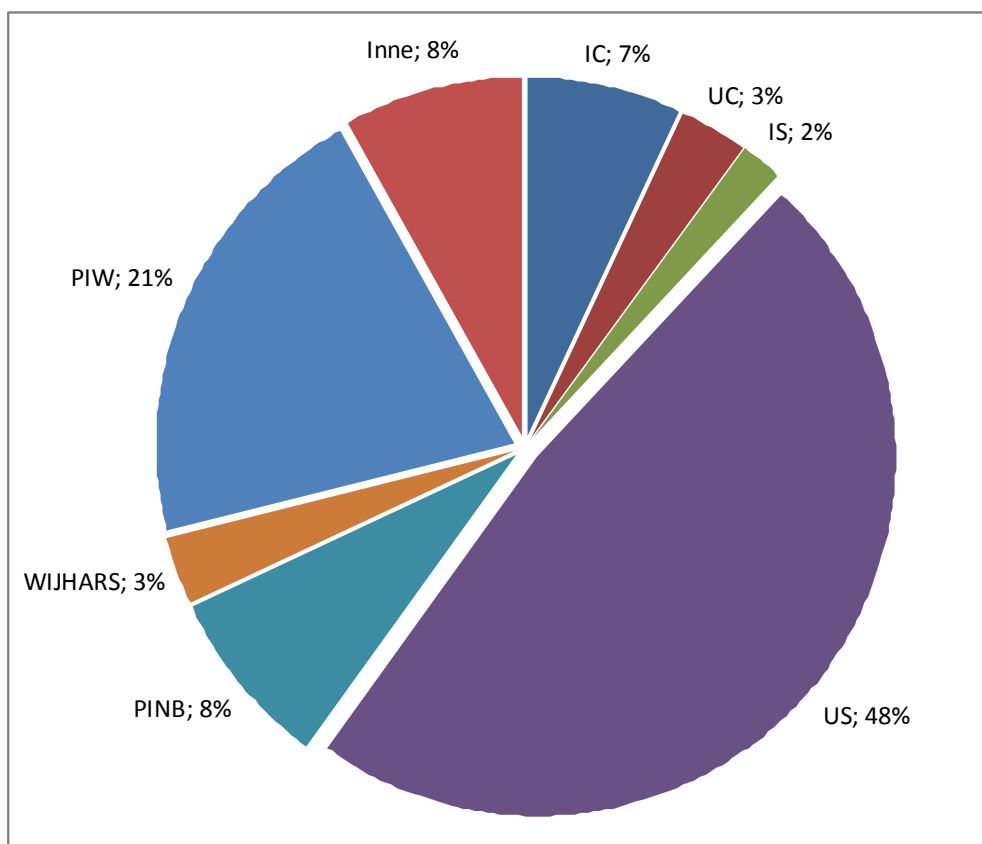
Z materiałów zgromadzonych w internetowej „Bazie wiedzy” będą mogły korzystać wszystkie zainteresowane instytucje.

Jakie urzędy zakwalifikowano do udziału w projekcie?

Do projektu zostało zakwalifikowanych 100 urzędów: w 24 urzędach zostaną wdrożone rozwiązania z zakresu systemów zarządzania jakością, a w pozostałych 76 usprawienia z zakresu komunikacji z klientem zewnętrznym i wewnętrznym. Wszystkie usprawienia zostaną wdrożone w urzędach we współpracy z wykonawcą zewnętrznym.

Wśród zakwalifikowanych urzędów znalazły się m.in.: izby i urzędy skarbowe, izby i urzędy celne, powiatowe inspektoraty weterynarii, powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego, wojewódzkie inspektoraty jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (wykres 1.).

Wykres 1. Procentowy udział poszczególnych typów urzędów zakwalifikowanych do projektu



IC – Izba Celna; UC – Urząd Celny; IS – Izba Skarbowa; US – Urząd Skarbowy; PINB – Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego; WIJHARS – Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych; PIW – Powiatowy Inspektorat Weterynarii.

Pełna lista urzędów zakwalifikowanych do projektu została zamieszczona na stronie www.dsc.kprm.gov.pl w zakładce *Aktualności*.

O projekcie

Celem projektu jest usprawnienie pracy urzędów w dwóch obszarach: systemy zarządzania jakością (Zadanie 1.) i komunikacja z klientem (Zadanie 2.). Urzędy zdecydują, który obszar ich funkcjonowania należy najpierw udoskonalić i które usprawnienie jest najbardziej dopasowane do ich aktualnych potrzeb i specyfiki działania. I tak, w ramach Zadania 1. urzędy będą mogły wdrożyć (certyfikowany przez niezależną firmę) system oparty na normie ISO oraz System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. Nowe systemy będą zintegrowane z kontrolą zarządczą oraz budżetowaniem zadaniowym.

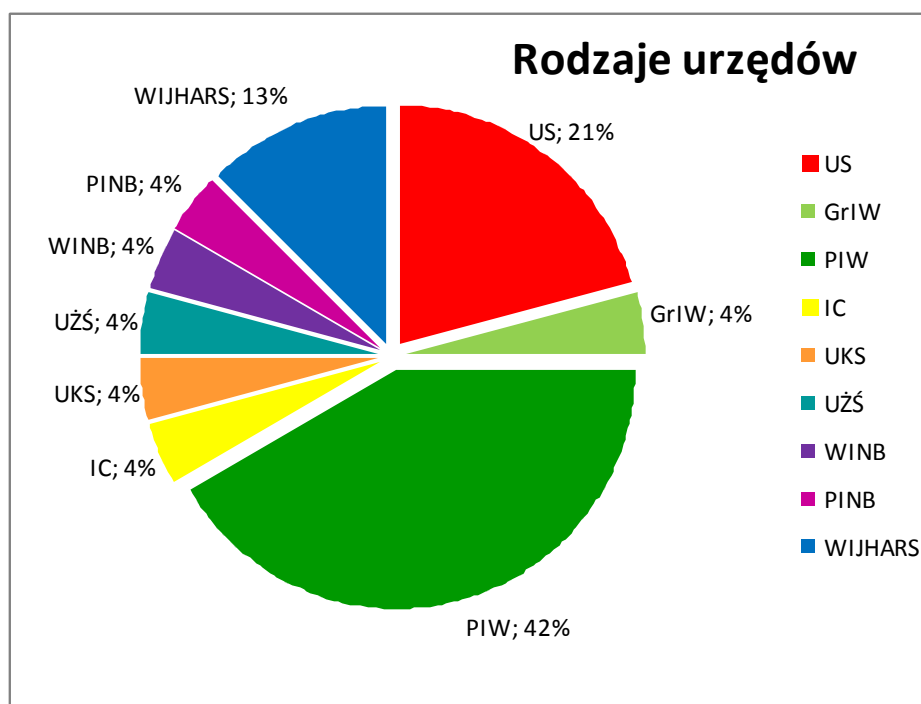
Urzędy będą mogły również wybrać wariant skrócony, w którym zrezygnują z wdrażania Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. Dodatkowo, urzędy posiadające już certyfikat ISO mogą skorzystać z wdrożenia samego SPZK. Z analizy zgłoszeń wynika, że największym zainteresowaniem cieszył się wariant najbardziej

rozszerzony, oferujący kompleksowe wdrożenie i zintegrowanie systemów zarządzania w urzędzie. Pokazuje to, że urzędy są otwarte na zmiany i wdrażanie kompleksowych rozwiązań.

Ponadto każdy urząd skorzysta ze specjalistycznego doradztwa z zakresu wdrażania systemów zarządzania oraz wsparcia przy certyfikacji systemu zarządzania. Urzędy, które wyrażą chęć przystąpienia do certyfikacji systemu, będą mogły zrobić to bezpłatnie, a koszty zostaną pokryte ze środków projektu. Warsztaty dla pracowników urzędu oraz raport podsumowujący przebieg wdrożenia projektu w każdym z urzędów zapewnią możliwość dalszego utrzymania systemu.

Dzięki udziałowi w projekcie urzędy otrzymają również dostęp do przygotowanego przez wykonawcę praktycznego przewodnika zawierającego wytyczne dotyczące wdrażania systemów zarządzania, szkolenia e-learningowego oraz filmów edukacyjnych dotyczących zarządzania jakością.

Wykres 2. Procentowy udział wszystkich urzędów zakwalifikowanych do realizacji Zadania 1.

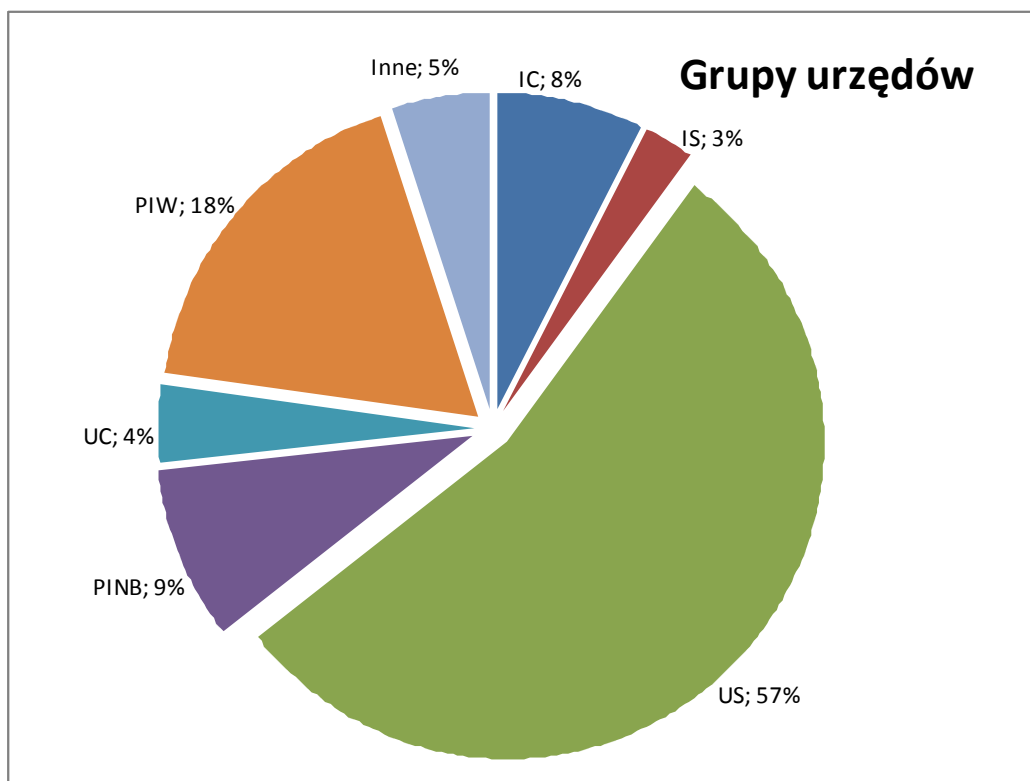


US – Urząd Skarbowy; GrIW – Graniczny Inspektorat Weterynarii; PIW – Powiatowy Inspektorat Weterynarii; IC – Izba Celna; UKS – Urząd Kontroli Skarbowej; UŻŚ – Urząd Żeglugi Śródlądowej; WINB – Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego; PINB – Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego; WIJHARS – Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

W zakresie Zadania 2, czyli relacji z klientem, urzędy zyskują wsparcie przy wdrażaniu nowoczesnych standardów obsługi klienta. Firma doradcza we współpracy z urzędem zidentyfikuje mocne i słabe strony obsługi klienta wewnętrznego

i zewnętrznego, opracuje koncepcję badań satysfakcji z poziomu świadczonych usług, zaproponuje docelową strukturę procesów i narzędzi dla lepszej efektywności komunikacji.

Wykres 3. Procentowy udział urzędów zakwalifikowanych do Zadania 2.



IC – Izba Celna; IS – Izba Skarbowa; US – Urząd Skarbowy; PINB – Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego; UC – Urząd Celny; PIW – Powiatowy Inspektorat Weterynarii.

W trakcie wdrażania uprawnień związanych z komunikacją wewnętrzną i zewnętrzną urzędy będą miały do dyspozycji bezpośrednio wsparcie doradcze zapewnione przez firmę zewnętrzną, wsparcie *coachingowe* dla kierownictwa oraz warsztaty z zakresu komunikacji z klientem wewnętrznym i zewnętrznym dla pracowników urzędu. Ważną częścią projektu jest także wsparcie urzędów we wdrożeniu *intermentoringu* (narzędzia usprawniającego komunikację wewnątrz organizacji i międzypokoleniowe przekazywanie wiedzy). Co więcej, opracowane zostaną materiały upowszechniające wiedzę, w postaci poradnika i filmów edukacyjnych, które będą służyć także po zakończeniu projektu.

„Baza wiedzy”

Równoległe z wdrażaniem uprawnień w 100 wybranych urzędach prowadzone będzie zadanie, którego celem będzie utworzenie i udostępnienie „Bazy wiedzy” – ogólnodostępnego zbioru dokumentów i materiałów dotyczących systemów i narzędzi zarządzania w administracji oraz komunikacji z klientem wewnętrznym i zewnętrznym. W ramach tego zadania zostaną zorganizowane 2 konferencje poświęcone zagadnieniom zarządzania w administracji oraz spotkania przedstawicieli urzędów biorących udział w usprawnieniach z osobami z innych, zainteresowanych urzędów oraz z ekspertami z dziedziny zarządzania i komunikacji, w celu upowszechnienia wiedzy oraz doświadczeń uzyskanych podczas realizacji projektu.

Urzędy, które nie zostały zakwalifikowane do udziału w projekcie, będą mogły zapoznać się z charakterystyką wdrożonych uprawnień oraz z rezultatami i materiałami wypracowanymi w ramach projektu dzięki tworzonej „Bazie wiedzy”, jak również w trakcie spotkań, konferencji i warsztatów.

Liczymy, że powstanie trwała sieć współpracy, wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk pomiędzy urzędami.

Zakładamy, że zwiększając wydajność i obniżając koszty funkcjonowania urzędów, możliwe będzie podniesienie jakości świadczonych usług na rzecz przedsiębiorców i obywateli. Co więcej, liczymy, że wspólnie uda nam się wypracować innowacyjne rozwiązania z zakresu zarządzania, dostosowane do konkretnych potrzeb urzędów. Pracownicy instytucji biorących udział w projekcie zdobędą niepowtarzalne doświadczenia w realizowaniu i wdrażaniu projektów i udoskonalą swoje kompetencje komunikacyjne. Wspólnie będziemy pracować na rzecz poprawy wizerunku urzędów administracji rządowej.

Anna Świąderska
Ewa Żebrowska

Departament Służby Cywilnej KPRM

Jedno miejsce – wiele możliwości, czyli jak efektywnie zorganizować Punkt Obsługi Klienta

(cz. 1.)



Aleksandra Ciopińska

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

Kompleksowość to słowo klucz do zrozumienia potrzeb klientów. Korzystając z usług na rynku prywatnym, przyzwyczailiśmy się do wysokiej jakości obsługi. Banki, firmy telekomunikacyjne, sieci handlowe przedstawiają nam oferty „szyte na miarę” naszych potrzeb. Wszystkie z nich dostarczane są w sposób przemyślany i profesjonalny. Tego samego oczekujemy od administracji: dostosowania usług do potrzeb – załatwienia sprawy w trakcie jednej wizyty, całościowo. Taka kompleksowość możliwa jest dzięki odpowiedniej organizacji Punktu Obsługi Klienta, który powinien znajdować się w urzędach bezpośrednio obsługujących obywateli. Oczywiście zakres realizacji zadań i szczegółowy sposób organizacji punktu będzie różnił się w zależności od wielkości i obszaru działania poszczególnych instytucji, ale są elementy wspólne, które powinny zostać uwzględnione przy tworzeniu takiego miejsca.

Urząd jest jak dom – ma swoją infrastrukturę i ludzi, którzy tworzą swoistą kulturę organizacyjną (klimat miejsca). Obydwa elementy są równie istotne. Bez odpowiednio dobranej kadry w nim pracującej każdy gmach pozostanie tylko budynkiem. Jednocześnie, mało funkcjonalna przestrzeń przyczyni się do osłabienia motywacji osób w niej pracujących. Dlatego warto zadbać, aby te obydwa elementy z sobą współgrały i tworzyły całość przystępną i przyjazną klientom, a także pracownikom. Dlatego w tym numerze przedstawiamy pierwszą część dotyczącą standardów organizacyjnych związanych z obsługą klienta. Zacznijmy od podstaw.

Dlaczego klient przychodzi do urzędu?

To pytanie wydaje się prozaiczne, a odpowiedź na nie oczywista: bo ma do załatwienia sprawę. W dobie XXI wieku coraz więcej spraw można załatwić on-line, a jednak nie ubywa znacznie klientów, którzy przychodzą do urzędu. Jest nadal duża grupa osób, które preferują kontakt osobisty z pracownikami urzędów. Z badań przeprowadzonych przez Centrum Projektów Informatycznych wynika, że jeśli klient ma do załatwienia coś ważnego, to z pewnością woli to zrobić osobiście; jeśli natomiast jest to coś mniej ważne, to

lepiej oszczędzić sobie stania w kolejkach, skoro można skorzystać z nowoczesnych rozwiązań¹. Obsługując klientów, musimy zdać sobie sprawę, że dla naszego klienta sprawa, z którą pojawia się w urzędzie, jest ważna i oczekuje on od nas:

- pomocy i porady – cennej zwłaszcza przy załatwianiu spraw zawiłych, które wymagają znajomości przepisów i bycia na bieżąco ze zmieniającymi się regulacjami prawnymi;
- indywidualnego traktowania – sposobność osobistego przedstawienia swojego przypadku może sprawić, że jego problem zostanie potraktowany indywidualnie, a nie jako następna, anonimowa sprawa;
- zapewnienia, że jego sprawa zostanie załatwiona – osobiste dopilnowanie przebiegu załatwienia formalności w urzędzie daje badanym poczucie, że ich sprawa została doprowadzona do końca (a przynajmniej zrobili wszystko, aby tak się stało)².

Z drugiej strony, klienci wymienili szereg problemów, jakie napotykają. Można je podzielić na:

- organizacyjne: kolejki, godziny otwarcia urzędów (uniemożliwiające korzystanie z usług administracji publicznej osobom, które pracują w pełnym wymiarze godzin), strata dużej ilości czasu (którą trzeba poświęcić na załatwienie spraw w urzędzie), brak przewidywalności związanej z ilością czasu, jaką należy poświęcić na załatwienie danej sprawy;
- interpersonalne: niekompetencja urzędników (brak wystarczającej wiedzy merytorycznej, odsyłanie „od okienka do okienka”), nieprzyjazne nastawienie urzędników (traktowanie osób załatwiających sprawy w urzędzie „jak petentów”, następczenie trudności zamiast udzielania pomocy) dowolność w interpretacji przepisów (brak jasnych, powszechnie obowiązujących reguł, których znajomość pozwalałaby na bezproblemowe załatwienie spraw, stres (duża liczba nerwowych sytuacji, które wiążą się z nieuniknioną wizytą w urzędzie).

Aby z jednej strony spełnić oczekiwania klientów, a z drugiej zmniejszyć możliwość wystąpienia niepożądanych skutków formalnoprawnych, poniżej przedstawiamy standardy organizacyjne dotyczące obsługi klienta.

Pamiętajmy o misji

Planując organizację Punktu Obsługi Klienta, należy odpowiedzieć sobie na podstawowe pytania: po co jest? jaką rolę ma spełniać? komu ma służyć? Definiując odpowiedzi, będziemy mogli określić konkretne sposoby organizacji tego miejsca i tym

samym kompleksowo świadczyć usługi. Pomoże w tym następujący quiz:

„POK ma służyć...” (proszę zaznaczyć 4 najważniejsze kwestie):

- załatwianiu spraw „od ręki” w jednym okienku?
- do przyjmowania dokumentów, później przekazywanych innym komórkom (szczególnie skarg, wniosków i podań)?
- do wydawania dokumentów, przygotowywanych przez inne komórki?
- umawiania terminów spotkań z komórkami organizacyjnymi?
- informowaniu o sposobie i terminach załatwiania spraw?
- informowaniu o miejscach, w których urzędują konkretne osoby?
- do wykonywania czynności biurowych dla klientów, np. kopiowania niezbędnych dokumentów?
- wydawania druków i formularzy?
- stworzeniu możliwości załatwienia sprawy przez osoby z utrudnionym dostępem do urzędu (np. asystowanie w drodze do konkretnej komórki osobie z niepełnosprawnością ruchową)?
- udostępnianiu do przeglądu aktów prawnych (np. *Monitor Polski*)?
- sprzedaży materiałów odpłatnie udostępnianych przez urzędy, np. *Dziennika Urzędowego* itp.?
- udostępnianiu dokumentów dotyczących danej osoby, np. akt sprawy?
- obsłudze spraw zgłaszanych drogą mailową (elektroniczną, poprzez formularz zgłoszeniowy ze strony urzędu)?
- przyjmowaniu korespondencji wchodzącej do urzędu (dziennik podawczy)?

Jeśli już odpowiemy na te pytania, możemy sformułować regulamin lub inny dokument, w którym określimy misję, zakres działania i odpowiedzialności, procedury postępowania i inne istotne informacje. Taki regulamin (lub wyciąg z niego) można umieścić w miejscu widocznym przy POK, a na pewno zapoznać z nim osoby zatrudnione w punkcie. Informacje o zadaniach punktu powinny być również umieszczone na stronie internetowej urzędu, co powinno dać możliwość ograniczenia niektórych pytań. Zdaniem autora, nie jest najlepszym rozwiązaniem przypisanie wszystkich wymienionych zagadnień punktowi. Najlepiej, by spełniał tylko rolę „okienka”, w którym „od ręki” można załatwić jakąś sprawę, pobrać odpowiednie formularze, zostawić dokumenty, by nadać sprawom bieg i móc je odebrać. Jednocześnie, to od wielkości urzędu i zakresu spraw, z jakimi do niego przychodzą klienci, będzie zależał szczegółowy zakres działania POK-u.

Lokalizacja Punktu Obsługi Klienta

Punkt Obsługi Klienta powinien zostać zorganizowany jak najbliżej głównego wejścia do budynku, na najniższym piętrze lub na parterze, w miejscu łatwo dostępnym dla wszystkich klientów, szczególnie tych, którzy mogą mieć trudności ze sprawnym przemieszczaniem (np. osoby starsze, rodzice z małymi dziećmi, osoby niepełnosprawne). Już przy wejściu do budynku powinna być informacja, w którym miejscu znajduje się POK i w jaki sposób do niego dotrzeć. Sam punkt powinien być również wyraźnie oznaczony, nie pozostawiać wątpliwości, że to miejsce, w którym klient uzyska pomoc i zakres wsparcia, o którym była mowa powyżej. Jeśli istnieje konieczność podzielenia tego miejsca ze względu na wykonywane funkcje, to powinno to być również odpowiednio oznaczone. Aby sprawdzić czy nasze oznaczenia są prawidłowe, możemy poprosić współpracownika o przetestowanie drogi, polegając tylko na oznaczeniach i informacjach dostępnych przy punkcie. Także w bezpośredniej bliskości punktu powinna zostać zlokalizowana toaleta dla klientów.

W przypadku dużego natężenia ruchu w urzędzie należy zapewnić dodatkowe pomieszczenie przeznaczone do obsługi klientów, znajdujące się w bezpośredniej bliskości punktu. Jest to o tyle ważne, że jednym z czynników, które przyczyniają się do negatywnego odbioru usług danej instytucji, jest niewłaściwe planowanie. Musimy dołożyć wszelkich starań, by przewidzieć sytuacje, w których klientów będzie najwięcej, i tak zorganizować pracę i sam punkt, by jak najsprawniej poradzić sobie z dużą liczbą osób korzystających z naszych usług.

Organizujemy Punkt Obsługi Klienta

Oprócz standardowego wyposażenia biurowego punktu i wymienionych powyżej elementów należy dostosować przestrzeń do bezpośredniej obsługi klientów. Najważniejsze, by punkt był zorganizowany tak, żeby zapewnić poufność przekazywanych przez klienta informacji. Jeśli jest taka konieczność, należy zaznaczyć jaka jest strefa „poufności” – wystarczy linia na podłodze, która będzie wydzielała taką przestrzeń. Pozwoli to nie tylko na ochronę danych osobowych i informacji wrażliwych, ale również zapewni odpowiedni komfort klientom.

Należy również informować o tym, w jaki sposób zorganizowana jest kolejka, co zapobiegnie nieprzyjemnym sytuacjom pomiędzy klientami (trzeba pamiętać, że w przypadku konfliktu to do osoby obsługującej będzie należało rozstrzygnięcie sporu i podjęcie aktywnej roli mediatora). Warto napisać lub oznaczyć znakami graficznymi, że np. kobiety w ciąży i starsze mają prawo do obsługi bez kolejki. Jeśli istnieje prawdopodobieństwo, że w tym samym czasie wiele osób będzie chciało skorzystać z usług punktu, należy zapewnić system lub rozwiązania pozwalające na szybkie „rozładownie” kolejek i tłoku. Możliwe jest np. wprowadzenie systemu numerkowego, zajmowania numerka przez

Internet, czy udostępnianie numerków w sposób tradycyjny w wyznaczonym miejscu. Jeśli w okresie natężonego ruchu związanego z bezpośrednią obsługą klientów trzeba będzie zapewnić wsparcie większej liczby osób, konieczne jest ustalenie koordynatora, który będzie decydował, czy potrzebne jest wsparcie z komórek merytorycznych. Ważne jest, aby dla tego postępowania uzyskać zgodę i poparcie kierownictwa urzędu, które pozwoli na takie postępowanie. Warto również w takim okresie udostępnić dodatkowe pomieszczenie z odpowiednim wyposażeniem, w którym będą przyjmowani klienci.

Ze wspomnianych wcześniej badań wynika, że klienci chcieliby mieć **dostęp do komputera, by móc skorzystać z potrzebnych informacji**. Jeśli urząd nie dysponuje takim stanowiskiem, warto je zorganizować i zabezpieczyć. Tym samym klient będzie mógł odnaleźć niezbędne dla niego dane i załatwić swoją sprawę w trakcie jednej wizyty. Klienci podnosili również, żeby w punktach obsługi była także możliwość skserowania lub zeskanowania dokumentów. Jest to rozwiązanie godne przeanalizowania i ewentualnego zastosowania.

Kolejnym ważnym elementem będzie **tablica informacyjna**, na której powinny znaleźć się dane dotyczące urzędu (np. numery kont bankowych, podstawowe numery telefonów, istotne z punktu widzenia klienta ogłoszenia). Co ważne, na tablicy powinny znaleźć się tylko odpowiednio uporządkowane i aktualne informacje. Same tablice powinny znajdować się na wysokości, która umożliwi swobodne odczytanie znajdujących się na nich treści. Na innej tablicy, lub po prostu plakacie, można umieścić mapę poglądową budynku z oznaczeniem poszczególnych wydziałów i biur z telefonami do sekretariatów.

W punkcie powinien zostać udostępniony **telefon** z możliwością wybierania numerów wewnętrznych. Tym samym klienci mogliby bezpośrednio zwrócić się do referenta odpowiedzialnego za daną sprawę,

w obecności pracownika POK, który później poprowadzi daną sprawę.

Także w okolicy punktu powinna znaleźć się **skrzynka na pytania lub wnioski** dotyczące usprawnienia pracy urzędu. Tym samym klienci będą czuli, że są współtwórcami przyjaznej atmosfery w urzędzie, a ich głos jest dla instytucji ważny. Raz w roku można zorganizować spotkanie z klientami (forum), na którym to oni będą mogli zaprezentować swoje propozycje usprawnień pracy urzędu. Taki *crowdsourcing*, stosowany przez firmy na rynku prywatnym, pozwoli na dostarczenie bardziej kompleksowych usług, zgodnych z oczekiwaniami obywateli.

Jeśli urząd prowadzi **badania satysfakcji klientów**, POK jest dobrym miejscem dla zbierania wypełnionych ankiet. Tak, jak w przypadku skrzynki na pytania, pojemnik na ankiety powinien być dobrze zabezpieczony i chroniony. W przypadku bardziej zaawansowanych punktów, które z powodzeniem prowadzą badania satysfakcji klientów, można wprowadzić innowacyjne metody badania, np. pójść w ślady włoskiego Ministerstwa Administracji Publicznej i Innowacji i zastosować ocenę za pomocą emotikonów (symboli graficznych pokazujących uśmiechnięta, smutną lub zafasowaną twarz)³.

Obsługa POK-u w trakcie rozmowy może również dostrzec, jakie usprawnienia pracy urzędu są najbardziej potrzebne, dlatego powinna zapisywać w specjalnie do tego przeznaczonym zeszycie pytania, jakie najczęściej zadają klienci, i reagować na ich spostrzeżenia, a także na bieżąco uzupełniać np. formularze, wzory podań, informatory urzędowe, informacje na tablicy ogłoszeń. Bezpośredni kontakt z klientem jest najbardziej miarodajny i pozwala na dostosowanie obsługi do wspomnianych potrzeb.

By zaoszczędzić czas klientów

W pobliżu Punktu Obsługi Klienta powinno znajdować się miejsce, w którym klient będzie mógł swobodnie wypełnić niezbędne formularze.

Rys. 1.
Katalog usług

Urząd Skarbowy			
ID	Kategoria usługi	Nazwa usługi	Słowa kluczowe
1	Aktualizacja, zmiana	Aktualizacja danych identyfikacyjnych osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej	aktualizacja zmiana dane osoba fizyczna
2	Aktualizacja, zmiana	Aktualizacja danych identyfikacyjnych podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą	aktualizacja danych osoba fizyczna działalność gospodarcza
3	Aktualizacja, zmiana	Wyrejestrowanie działalności gospodarczej	wyrejestrowanie działalność gospodarcza

Dlatego należy zapewnić odpowiednie wyposażenie, w tym najlepiej: krzesła, stoliki, blaty itp. W ich pobliżu powinny znajdować się stojaki z katalogiem i kartami konkretnych usług, wzory i gotowe formularze do wypełniania. **Katalog usług**, który stanowi jeden z niezbędnych elementów profesjonalnej obsługi, jest zbiorem informacji o usługach, które mogą zostać załatwione w urzędzie. Zazwyczaj przedstawiany jest w formie tabeli podzielonej na kategorie opatrzone słowami

kluczowymi (rys. 1). Katalog powinien być udostępniony klientom do zabrania, a jego elektroniczna wersja powinna być do pobrania ze strony internetowej urzędu⁴.

Kolejnym ważnym elementem jest **karta usługi**, czyli informacja o sposobie załatwienia sprawy przez klienta, przedstawiająca kolejne etapy, od momentu przed wybraniem się do urzędu, aż do zakończenia, które będzie jasno określone (rys. 2).

Rys. 2. Karta usługi



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY

Projekt „Klient w centrum uwagi administracji” współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

	KARTA USŁUGI	Nr 0011/2011/TP
	Uzyskanie wpisu otoczenia obiektu do rejestru zabytków nieruchomości	Data zatwierdzenia: -- ' -- ' --
	1/2	

Co chcę załatwić?	Wpisać otoczenie obiektu nieruchomości do rejestru zabytków.
Kogo dotyczy?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Właścicieli zabytku i otoczenia. ▪ Użytkowników wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek wraz z otoczeniem. ▪ Organizacji społecznych, których celem statutowym jest ochrona zabytków.
Co przygotować?	<p>Przygotuj:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ dokument potwierdzający posiadanie przez Ciebie prawa do korzystania z nieruchomości wraz z otoczeniem, którą chcesz wpisać do rejestru lub Twoje oświadczenie o posiadaniu takiego prawa, ▪ wypis z ewidencji gruntów oraz kopię z mapy zasadniczej z nakładką ewidencyjną i sytuacyjną wydaną przez właściwy oddział geodezji i katastru, ▪ decyzję o wpisie obiektu nieruchomości do rejestru zabytków, ▪ w przypadku współwłasności nieruchomości – zgodę wszystkich współwłaścicieli zabytku wraz z jego otoczeniem, ▪ w przypadku wspólnoty mieszkaniowej – uchwałę podjętą większością głosów dotyczącą wpisu do rejestru danej nieruchomości, wraz ze stosownym pełnomocnictwem do działania w imieniu wspólnoty, ▪ w przypadku organizacji społecznej odpis statutu i aktualny wypis z KRS.
Jakie dokumenty muszę wypełnić?	<p>Wypełnij <i>Wniosek o wpis nieruchomości wraz z jej otoczeniem do rejestru zabytków województwa mazowieckiego</i>, który znajdziesz:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ w załącznikach do niniejszej karty usługi (załącznik 1). ▪ w Internecie pod adresem: www.urzadochronyzabytkow.pl/formularze/wniosek_strony.doc ▪ w naszym urzędzie w Warszawie w punkcie obsługi klienta (parter, stanowisko z tabliczką Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków) ul. Nowy Świat 18/20; 00-373 Warszawa w poniedziałek w godzinach 9-17 i od wtorku do piątku w godzinach 8-16. ▪ w odpowiedniej delegaturze w poniedziałek w godzinach 9-17 i od wtorku do piątku w godzinach 8-16.
Jak wypełnić dokumenty?	Wypełnij białe pola wniosku zgodnie z załączonym wzorem.
	Możesz to zrobić przelewem na konto bankowe lub w kasie właściwego organu podatkowego

a charakter informacyjny i nie stanowi wykładni prawa

Karty usług w tradycyjnej formie papierowej powinny być umieszczone na stojaku przy POK, razem z innymi niezbędnymi formularzami. Ich wersja elektroniczna również powinna zostać umieszczona na stronie internetowej urzędu⁵.

i zmieniane itp. Dokument powinien być zwięzły i nie pozostawiać wątpliwości. Pamiętajmy, że tylko aktualne i dobrze sporządzone karty i katalogi przyniosą nam pożytek.

Tworząc katalog i karty usług, należy pamiętać o stworzeniu **odpowiedniej procedury** ich dotyczącej. Powinny znaleźć się w niej informacje o tym, kto powinien je modyfikować, w jakich sytuacjach, jak często, jakie informacje powinny być aktualizowane

Kolejnym istotnym elementem, który warto przygotować dla klientów, są **gotowe formularze i wzory** wniosków, podań i innych dokumentów, z którymi muszą zmierzyć się klienci. Warto przygotować bazę gotowych wzorów, które będą udostępnione w jednym miejscu wraz z pozostałymi

dokumentami. Wystarczy, że określimy, z którymi sprawami klienci najczęściej mają do czynienia, jakiego rodzaju podania i odwołania piszą i sporządzimy formulę, która będzie elastyczna i dostosowana do ich potrzeb. Unikniemy tym sposobem problemów z niewłaściwymi sformułowaniami, oczywistymi omyłkami, jak i konieczności powtórzenia tych samych informacji przez osobę obsługującą wiele osób. Warto, by wzory kart i katalogów usług umieszczać na portalu internetowym i zakładce BIP urzędu.

Tryb pracy POK

Klienci często podnoszą problem niedostosowania godzin otwarcia urzędów do ich potrzeb, dlatego warto zastanowić się nad **wydłużeniem czasu pracy** w określone dni tygodnia lub pracą w co drugą sobotę. Szczególnie jest to konieczne w okresach wzmożonego ruchu, np. w urzędach skarbowych podczas przyjmowania rocznych zeznań podatkowych. Należy również rozważyć możliwość odbywania wydłużonych dyżurów, przewidzianych dla określonego segmentu klientów, np. przedsiębiorców. Wówczas należy tak dostosować wsparcie obsługi, by obsłużyć klienta „ekspresowo”.

Warto rozważyć również zorganizowanie stanowiska z możliwością **kontaktu za pomocą komunikatora internetowego lub wideokonferencji**. Osoby posiadające dostęp do komputera mogłyby łączyć się on-line z pracownikiem POK i załatwiać sprawę on-line. Tylko w przypadku, w którym wizyta w urzędzie byłaby konieczna, klient musiałby przyjechać, ale już z wypełnionymi dokumentami lub po wymagany osobisty odbiór dokumentów.

Ponadto można zapewnić **infolinię urzędu i formularz kontaktowy na stronie internetowej**, które umożliwią uzyskanie podstawowych informacji o działalności urzędu i sposobach procedowania spraw. POK powinien mieć również swoją **zakładkę na głównej stronie internetowej urzędu**, w której powinny być umieszczane informacje o godzinach otwarcia i liście oferowanych usług punktu.

Organizując Punkt Obsługi Klienta, można skorzystać z dobrych praktyk wypracowanych przez różne urzędy zarówno z administracji rządowej (np. Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego), jak i samorządowej (np. Urzędu Miasta Warszawy) czy sądownictwa⁶.

Organizacja Punktu Obsługi Klienta nie jest sprawą prostą. Najwięcej czasu należy poświęcić na zaplanowanie jego roli i sposobu funkcjonowania. Dostosowując przestrzeń i tryb obsługi, trzeba brać po uwagę jak największą efektywność rozwiązań i wygodę klientów. Jednocześnie odpowiednie informowanie o działalności POK i usługach urzędu pozwoli na ograniczenie liczby i czasu trwania wizyt klientów, co z kolei przyczyni się do wzrostu ich satysfakcji. Podsumowując: planowanie i organizacja przede wszystkim!

W kolejnym numerze „Przeglądu Służby Cywilnej” omówione zostaną „miękkie” aspekty organizacji Punktów Obsługi Klienta, czyli jak dobierać i motywować pracowników bezpośrednio obsługujących klientów.

Przypisy

¹„Raport z ilościowych badań preferencji obywateli do załatwienia spraw urzędowych online”, Centrum Projektów Informatycznych 2013, s. 11.

²„Raport z badania jakościowego preferencji obywateli w odniesieniu do załatwienia spraw urzędowych online”, Centrum Projektów Informatycznych 2013, s. 7.

³Szerzej na ten temat w książce *Pomiar jako środek do doskonalenia*, s. 63, dostępnej na stronie: dsc.kprm.gov.pl/klient-w-centrum-uwagi-administracji.

⁴Sposób konstruowania katalogów został opisany w książce *Klient w centrum uwagi administracji. Wytyczne do wdrożenia standardów zarządzania satysfakcją Klienta w urzędach administracji rządowej*. Książkę można pobrać ze strony internetowej dsc.kprm.gov.pl/klient-w-centrum-uwagi-administracji.

⁵Sposób tworzenia kart usług także został opisany w powyższej publikacji.

⁶Więcej na temat organizacji Punktów Obsługi Interesanta w numerze specjalnym „Na wokandzie” nr 5 (8) z 2011, s. 6–14.



powrót

Innowacje w sektorze publicznym



**Izabela Najda-
-Jędrzejewska**

Radca Szefa KPRM
w Departamencie Służby
Cywilnej KPRM
Przedstawicielka KPRM
w Zespole Zadaniowy ds.
Obserwatorium Innowacji
Sektora Publicznego OECD

Dyskusja o tym, czy administracja może być innowacyjna, została zainicjowana nie tak dawno. Lata 70., 80. i 90. XX w. charakteryzowały się często bezkrytycznym kopiowaniem rozwiązań stosowanych w sektorze prywatnym, a w miarę rozwoju kultury zarządzania w sektorze publicznym, coraz skuteczniejszym ich adaptowaniem. Kolejna i obecna dekada charakteryzują się nowymi wyzwaniami cywilizacyjnymi, takimi jak globalizacja, nieograniczona wymiana informacji, starzejące się społeczeństwa, konfrontowanymi przez nowe pokolenia z coraz większymi wymaganiami wynikającymi z rewolucji technologicznej. Zjawiska te każą zastanowić się nad rolą oraz zdolnością sektora publicznego do innowacji. Termin „innowacyjna administracja” może budzić kontrowersje i jest tematem dyskusji również na gruncie polskim¹. Coraz częściej jednak na forach międzynarodowych pojawiają się zgodne głosy, że sektor publiczny może, a nawet powinien być innowacyjny.

Innowacja w sektorze publicznym – terra incognita?

O ile wiedza na temat innowacji w sektorze prywatnym jest znana i szeroko dostępna, a sam fakt innowacyjności w tym sektorze jest niekwestionowany, o tyle względnie niewiele wiadomo na temat tego, w jaki sposób dokonują się innowacje w sektorze publicznym. Zagadnienie innowacyjności w sektorze przedsiębiorstw jest przedmiotem wielu badań, w ramach których okazuje się możliwe gromadzenie i porównywanie danych nt. tak złożonych zjawisk, jak procesy innowacyjne. Sztandarowym przykładem działań w tym zakresie są kolejne wydania „Podręcznika Oslo” – wspólnego przedsięwzięcia Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Komisji Europejskiej (KE)².

Tradycyjne postrzeganie sektora publicznego jako ciężko reformowalnego, biurokratycznego molocha, promującego postawy zachowawcze, oraz fakt, że procesy innowacyjne zostały najlepiej rozpoznane i zbadane w sektorze prywatnym sprawiają, że pojęcie „innowacja” funkcjonuje w głównej mierze w kontekście badań i rozwoju, nowych technologii, czy szerzej – gospodarki, gdzie innowacyjność

traktowana jest jako naturalny środek do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej. Takie popularne, a raczej stereotypowe postrzeganie innowacji powoduje, że trudno odnieść to zagadnienie do sfery publicznej. Niemniej coraz częściej podejmowane są działania mające na celu eksplorację tego obszaru.

Trudna definicja

Problemy ze zdefiniowaniem innowacji w sektorze publicznym wynikają po części z braku jednolitego rozumienia tego, co zawiera w sobie to pojęcie oraz związanych z nim koncepcji, takich jak różne rodzaje innowacji, wywierany przez nie wpływ, czy kluczowe czynniki sukcesu.

Dyskusje na forach międzynarodowych oraz badania wskazują również, że rozumienie innowacji w sektorze publicznym (szerokości jej zakresu) różni się w zależności od kraju.

Bazując na dotychczasowych pracach zarówno własnych, jak i innych, OECD stworzyła roboczą definicję praktyki innowacyjnej w sektorze publicznym. Definicja ta zasadza się na trzech następujących cechach: poziom nowości, wdrożenie oraz wpływ.

Innowacje w sektorze publicznym

– robocza definicja wg OECD

Innowacja w sektorze publicznym oznacza wdrożenie nowego (dla danej organizacji) sposobu działania lub dostarczania produktów (i usług), co skutkuje usprawnieniami w przynajmniej jednym z następujących obszarów: • efektywności kosztowej w postaci redukcji kosztów dla sektora publicznego; • jakości obsługi, mierzonej dostępnością, wynikami, skutecznością lub niezawodnością, oraz • satysfakcji użytkowników lub pracowników.

Poziom nowości jest pojęciem względnym, dlatego na potrzeby definicji uznano, że aby dane działanie zostało uznane za innowacyjne, musi być nowe dla danej organizacji lub administracji krajowej, lecz niekoniecznie nowe dla świata. Ponadto innowacja nie może pozostawać tylko w sferze pomysłów, lecz musi być wdrożona. W końcu zaś innowacja musi mieć pozytywny wpływ na świadczenie usług publicznych.

Pojęcie innowacji należy rozumieć szeroko: od stopniowych zmian w sposobie wykonywania danych działań do tzw. radykalnych innowacji, które wręcz dokonują transformacji sposobu, w jaki

funkcjonuje sektor publiczny. Takie ujęcie innowacyjności, choć dość szerokie i pozornie mało wymagające, pozwala na przybliżenie istoty innowacyjności oraz uwzględnia różnice rozwojowe pomiędzy administracjami publicznymi w różnych krajach.

Badania nad innowacjami w sektorze publicznym

Wiele organizacji międzynarodowych oraz sieci współpracy podejmuje inicjatywy, które – choć nie zawsze wprost odnoszą się do pojęcia innowacji – mają za cel upowszechnianie i nagradzanie najlepszych rozwiązań w sektorze publicznym. Do takich przedsięwzięć należą m.in.: Nagroda Sektora Publicznego Narodów Zjednoczonych (UNPSA), Europejska Nagroda Sektora Publicznego (EPSA) czy też prace Grupy Roboczej ds. Innowacyjnych Usług Publicznych Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej (IPSG EUPAN), w tym cyklicznie organizowane Europejskie Konferencje Jakości oraz Spotkania Użytkowników CAF. W ramach tych przedsięwzięć nie prowadzi się jednak badań nad innowacjami, choć niezaprzeczalnie prezentowane w ramach nich innowacyjne praktyki stanowią źródło wiedzy i inspiracji.

Pierwsze szersze badanie międzynarodowe na temat innowacji w sektorze publicznym na gruncie europejskim zostało przeprowadzone na zlecenie Komisji Europejskiej w 2010 r. Badanie to objęło 4000 organizacji sektora publicznego w państwach członkowskich UE, Norwegii oraz Szwajcarii. Wyniki badania wykazały, że wdrożenie rozwiązań innowacyjnych skutkowało w głównej mierze lepszym dostępem użytkowników do informacji, podniesieniem poziomu satysfakcji użytkowników, lepszym ukierunkowaniem usług, szybszym ich dostarczaniem oraz możliwością świadczenia usług dla większej liczby lub nowych kategorii użytkowników. Jako główne czynniki wyzwalające innowacje wskazano wprowadzenie nowych przepisów i regulacji, ustanowienie nowych priorytetów dla polityk publicznych, obowiązek wdrożenia usług online oraz cięcia budżetowe. Same pomysły innowacyjne pochodzą przede wszystkim od pracowników, kierownictwa oraz użytkowników. Wysoko cenionym źródłem były także dobre praktyki z innych organizacji sektora publicznego. Główne przeszkody we wdrażaniu to przede wszystkim brak odpowiednich zasobów finansowych lub ludzkich oraz zbyt restrykcyjne regulacje³.

Kolejne badanie przeprowadzone przez Komisję Europejską w zakresie innowacji w sektorze publicznym odnosiło się do postrzegania innowacji przez sektor przedsiębiorstw oraz ich wpływu na ten sektor. Raport z badania zawiera m.in. konkluzję, że istnieje duży popyt na innowacje w sektorze publicznym – musi on być innowacyjny, by mógł lepiej świadczyć usługi na rzecz przedsiębiorstw⁴.

Jesienią 2012 r. KE zleciła kolejne badanie, z którego raport ukazał się w grudniu tego samego roku⁵. Raport ten zawiera informacje na temat

postrzegania innowacji w sektorze publicznym w państwach członkowskich z perspektywy urzędników, informacje dotyczące czynników wyzwalających i ograniczających innowacje w podziale na zewnętrzne i wewnętrzne oraz wskazujące obszary do dalszego rozwoju. Raport zawiera również przykłady krajowych innowacyjnych projektów, zarówno tych, które zakończyły się sukcesem, jak i tych, które sukcesu nie odnotowały.

W raporcie wskazuje się na stosunkowo znaczący podział pomiędzy państwami członkowskimi, gdzie liderzy innowacji stanowią niewielką grupę, a tzw. naśladowcy innowacji znajdują się na dość długiej liście. Liderów zdają się charakteryzować trzy cechy. Pierwsza to realizacja tzw. mega projektów, których celem jest przekształcenie całych systemów pod kątem efektywności kosztowej. Kolejna to inicjatywy międzyinstytucjonalne, mające na celu udoskonalenie nie tylko samych procesów realizowanych w tych instytucjach, lecz również uzyskanie wartości dodanej/nowych funkcjonalności. Wreszcie zwiększona liczba inicjatyw oddolnych, bez względu na to, czy pochodzą one od szeregowych pracowników, z konsultacji społecznych czy z „modnych” źródeł, jak media społecznościowe, i technik, jak np. *crowdsourcing*⁶. W krajach przodujących w dziedzinie innowacji w sektorze publicznym bardzo często tworzone są krajowe instytucje lub programy promujące działania innowacyjne, które wspierają projekty innowacyjne w poszczególnych organizacjach oraz prowadzą działalność monitorującą i badawczą. Naśladowcy z kolei nadal koncentrują się na cyfryzacji administracji publicznej i zasadniczo ich działania odnoszą się głównie do reform instytucji publicznych.

Mając na uwadze potencjał, jaki niesie za sobą zagadnienie innowacji w sektorze publicznym, Komisja Europejska ogłosiła w 2013 r. konkurs pod nazwą „European Prize for Innovation in Public Administration”, którego celem jest wyłonienie organizacji sektora publicznego działających w sposób innowacyjny i nagrodzenie ich środkami pieniężnymi na dalsze działania innowacyjne. Nagrody w wysokości 100 000 euro każda zostaną przyznane dziewięciu najbardziej innowacyjnym inicjatywom, realizowanym przez organizacje sektora publicznego w Europie, ukierunkowanym na poprawę życia obywateli, wspieranie przedsiębiorstw oraz stymulowanie działań w zakresie badań i edukacji. Lista zwycięzców została ogłoszona 6 czerwca br.

We wspomnianym wcześniej „Podręczniku Oslo” stwierdza się, że innowacje pełnią ważną rolę również w sektorze publicznym, jednak wiedza na temat procesów innowacyjnych w sektorach niezorientowanych na rynek jest mniejsza. Nisza ta może zostać wypełniona przez ostatnią inicjatywę Komitetu Zarządzania Publicznego OECD, jaką jest Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego (Observatory of Public Service Innovation – OPSI). Jest to przedsięwzięcie tym ciekawsze, że – ze

względu na charakter OECD – pozwala sięgnąć po doświadczenia pozaeuropejskie.

Głównym celem OPSI jest zapewnienie decydom w krajach OECD instrumentu systematycznego gromadzenia i analizowania innowacyjnych praktyk w sektorze publicznym. Poprzez stworzenie platformy online, obserwatorium chce umożliwić innowatorom łatwe wyszukiwanie i porównywanie praktyk i doświadczeń. Baza danych ma być źródłem porównawczej wiedzy i analizy procesu innowacji, omawiającym czynniki kontekstowe, siły napędowe, przeszkody i rozwiązania pozwalające je pokonać. Przewiduje się, że platforma zawierać będzie element interaktywny, którego funkcjonalności pozwolą na wymianę opinii i doświadczeń oraz nawiązanie współpracy, również przy opracowywaniu poszerzonych studiów przypadków.

Prace nad koncepcją OPSI rozpoczęły się w 2011 r., a w roku kolejnym powołano Zespół Zadaniowy, w którym na dzień dzisiejszy bierze udział 19 państw członkowskich OECD, w tym Polska. Obecnie trwa faza pilotażowa, która ma na celu sprawdzenie użyteczności narzędzi gromadzenia informacji, przygotowanie wstępnego zbioru praktyk, które zasilą powstającą bazę danych online, oraz udoskonalenie ram analitycznych. Prowadzona jest również współpraca z przedstawicielami świata naukowego oraz biznesu w celu uzyskania dodatkowej wiedzy eksperckiej i szerszego rozpragowania idei innowacji w sektorze publicznym.

Przewiduje się, że uruchomienie platformy nastąpi w dwóch etapach. Wstępna baza danych zostanie otwarta do końca br. Natomiast uruchomienie wszystkich funkcjonalności powinno nastąpić w 2014 r.

Prace nad utworzeniem OPSI obejmują również prace analityczne. Zgromadzony dotychczas materiał (ponad 100 opisów innowacyjnych praktyk) pozwala na sformułowanie wstępnych wniosków w zakresie doświadczeń państw w realizacji procesów innowacyjnych. W szczególności zarysowują się trzy główne trendy w odniesieniu do tego, w jaki sposób kraje wykorzystują innowacje do świadczenia lepszych usług publicznych przy jednoczesnym ograniczeniu dostępnych zasobów.

W pierwszej kolejności sektor publiczny stawia na świadczenie lepiej ukierunkowanych usług. Skrojone na miarę usługi uzyskuje się m.in. poprzez ich integrowanie. Przykłady takich działań obejmują wprowadzanie lub rozwijanie istniejących rozwiązań w zakresie świadczenia szerokiego zakresu usług publicznych poprzez zapewnienie dostępu do nich w jednym miejscu. Dostęp ten jednakże nie jest zapewniany jedynie w postaci platform online. Usługi mogą być świadczone poprzez centra obsługi elektronicznej czy mobilne biura. Takie rozwiązanie wprowadzono np. w Chile w ramach programu ChileAtiende. Personalizacja usług to również możliwość odniesienia się do szczególnych potrzeb użytkowników lub sposobu ich zachowania. Ciekawym rozwiązaniem jest np. inicjatywa belgijska,

w ramach której rząd federalny stworzył sieć satelickich biur, które znajdują się bliżej miejsc zamieszkania urzędników. W ten sposób zredukowano koszty związane z korzystaniem z drogiej powierzchni biurowej w stolicy, zapewniając jednocześnie lepszą możliwość godzenia obowiązków służbowych z życiem rodzinnym. Innym przykładem może być zastosowanie teorii behawioralnej przez brytyjskie służby podatkowe. Zamieszczenie w korespondencji do podatników informacji, że dany procent podatników mieszkających w danej okolicy/mieście wywiązuje się z obowiązku podatkowego w przewidzianym terminie, wpłynęło pozytywnie na płatności zaległych podatków. Lepsze ukierunkowanie usług uzyskuje się także dzięki wprowadzeniu partycypacyjnego podejścia już na etapie ich projektowania. Takie podejście prezentuje m.in. Francja w ramach programu „Ensemble – Simplifions” (razem – upraszamy), gdzie korzysta się z opinii reprezentatywnych grup przedstawicieli obywateli i biznesu, zbieranych za pomocą forów online oraz innych narzędzi konsultacyjnych, jak ankiety, grupy fokusowe czy warsztaty. Podobnie w Kanadzie i Australii sięga się po nietradycyjne źródła doradcze w procesie tworzenia polityk publicznych, korzystając z mediów społecznościowych czy narzędzi typu wiki. Podkreśla się przy tym jednocześnie, że technologia nie jest tutaj postrzegana jako innowacja sama w sobie. O innowacji tego podejścia decyduje zmiana nastawienia i otwarcie na pomysły i opinie szerokiego zakresu nowych uczestników życia publicznego.

Drugi zauważalny trend to konsolidacja funkcji obsługowych w administracji publicznej. Przejawia się ona we wprowadzaniu scentralizowanych standardów i usług wspólnych w celu podniesienia wydajności i produktywności. Przykłady tego typu działań znajdziemy m.in. w Holandii (wspólne usługi kadrowe w administracji rządowej – P-Direkt), w Hiszpanii (wspólne usługi ICT wspierające wymianę informacji o obywatelach) czy w Turcji (wspólny system informatyczny w sądownictwie).

Trzeci wyraźny trend to stosowanie zasad konkurencji w celu uzyskania lepszych wyników działania. Oznacza to zwrócenie należytej uwagi na wybory użytkowników, partnerstwo z sektorem prywatnym czy płatność za usługi publiczne, uzależnioną od wyników działania. Stosowanie zasad konkurencji wymusza również większą przejrzystość ze względu na konieczność porównywania wyników działania. W Kanadzie wdrożono nowy model finansowania inwestycji infrastrukturalnych oparty na partnerstwie publiczno-prywatnym. Z kolei w Wielkiej Brytanii wprowadzono „Work Programme”, w ramach którego podmioty zajmujące się pośrednictwem pracy dla osób bezrobotnych otrzymują wynagrodzenie uzależnione od tego, ilu bezrobotnych znalazło pracę dzięki ich usługom i na jak długo. Nie ma przy tym znaczenia, czy podmiot pośredniczący należy do sektora publicznego czy prywatnego.

Dodatkowo wyniki wstępnych prac analitycznych w ramach OPSI zwracają także uwagę na dwie istotne kwestie. Po pierwsze, innowacyjność nie oznacza wyłącznie wychodzenia z nowymi pomysłami. Innowacja, która ma się powieść, wymaga ze strony administracji publicznej zdolności do wspierania nowych przedsięwzięć w zakresie ich opracowania i wdrożenia. Innymi słowy istotna jest organizacyjna, techniczna i mentalna zdolność do absorpcji innowacji w sektorze publicznym. Po drugie, zwrócono uwagę na to, że ramy instytucjonalne stanowią istotny czynnik wyzwalający innowacje. Polityki publiczne promujące innowacje określają bowiem cele do osiągnięcia oraz zawierają bardzo ważny element, jakim jest wsparcie polityczne. Niemniej polityki czy programy nieodnoszące się bezpośrednio do promowania innowacji w sektorze publicznym, równie skutecznie mogą ustanawiać takie ramy, zachęcając do rozwijania nowego podejścia.

Szanse na innowacyjną administrację w Polsce

Czy polski sektor publiczny jest innowacyjny? Odpowiedź na to pytanie wydaje się być dość prosta. Otóż nie jest. I trudno się temu dziwić, skoro Polska, jako kraj, należy do najmniej innowacyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Cykliczne badania prowadzone przez Komisję Europejską nad tzw. indeksem innowacyjności wskazują, że Polska w ostatnim czasie z grupy umiarkowanych innowatorów przesunęła się niżej i znalazła się w gronie tzw. skromnych innowatorów wraz z Bułgarią, Rumunią i Łotwą.⁷

Polskę zdecydowanie można zaliczyć do naśladowców innowacji, którzy skupiają się na takich aspektach, jak cyfryzacja i reformy instytucji. Brakuje wśród przedstawicieli sektora publicznego w Polsce szerszego spojrzenia na innowacyjność, co potwierdzają wcześniej wspomniane badania KE z jesieni 2012 r. Na pytanie, co stanowi innowację w sektorze publicznym w Pani/Pana kraju, Polska wskazała właśnie na aspekty techniczne, nie odnosząc się do takich elementów, jak doskonalenie procesów, nowe formy organizacyjne czy zarządzanie zasobami ludzkimi.

Takie wąskie podejście powoduje, że szuka się najprostszyc, a przy tym dość kosztownych rozwiązań, które wcale nie okazują się być efektywne. Nie chodzi bowiem o pozorną innowację, polegającą na umieszczeniu na platformach elektronicznych tylko i wyłącznie informacji o usługach publicznych, które ostatecznie świadczone są drogą tradycyjną. W tym kontekście nie dziwi zatem niezwykle ograniczona popularność platformy e-PUAP.

Wyłom w tym wąskim rozumieniu innowacji w sektorze publicznym stanowi strategia *Sprawne Państwo 2020*. Pojęcie innowacji pada tam blisko 20 razy w różnych odślonach, wskazując jednocześnie, że narzędzia teleinformatyczne stanowią jedynie środek do celu, a nie cel w sam sobie. Oczywiście pozostaje jeszcze kwestia najważniejsza –

wdrożenie strategii. Niemniej wydaje się, że założenia tego dokumentu trafiają na coraz bardziej podatny grunt. Przynajmniej na poziomie urzędów.

Strategia *Sprawne Państwo 2020* ustanawia ramy promujące innowacyjność w kontekście polityki. Jednak przyjęcie jej na początku bieżącego roku nie oznacza, że w polskiej administracji publicznej nie podejmowano działań innowacyjnych w mniej lub bardziej ustrukturyzowany sposób.

Przykłady urzędów, które zgłaszają swoje dobre praktyki do wspomnianych wcześniej międzynarodowych konkursów czy konferencji, oraz rozwiązania, coraz częściej autorskie, wprowadzane w urzędach uczestniczących w projektach systemowych⁸ zarówno na szczeblu administracji rządowej, jak i samorządowej, wskazują, że rośnie świadomość czym jest innowacja w sektorze publicznym. Oczywiście innowacja w różnych jej aspektach.

Wydaje się jednak, że przykłady te, aczkolwiek stanowiące dobry prognostyk, nadal stanowią raczej wyjątek potwierdzający regułę. Stworzone przez strategię *Sprawne Państwo 2020* ramy muszą zostać wypełnione działaniem. Aby działanie było skuteczne, konieczne jest dalsze podnoszenie (lub wręcz krzewienie) kultury innowacyjności. Niezbędna jest zmiana mentalności, otwarcie na nowe pomysły, w tym poprzez dostęp do wiedzy na temat możliwych rozwiązań.⁹

W tym kontekście powstaje pytanie, na ile urzędy i urzędnicy mają możliwość dzielenia się swoją wiedzą o wdrażanych innowacjach, na ile chcą się taką wiedzą dzielić, a na ile w ogóle są świadomi, że mają czym się pochwalić. Z pewnością takie inicjatywy jak OPSI mogą stanowić swego rodzaju „okno na świat”, pełniąc rolę promocyjno-edukacyjną. Na pewno też kontynuacja krajowych projektów systemowych będzie służyć dalszemu zwiększaniu zdolności absorpcji innowacji w sektorze publicznym¹⁰. Niemniej działania na poziomie wykonawczym nie wystarczą. Nie chodzi bowiem o to, by realizować skomplikowane procedury w sposób łatwiejszy, bo szybszy, za pomocą zaawansowanych narzędzi informatycznych. Nie chodzi też tylko o to, by skomplikowane procedury były realizowane sprawnie przez kompetentnych i uprzejmych urzędników (choć niewątpliwie kompetencja i uprzejmość stanowią nieodzowne atrybuty nowoczesnego urzędnika). Nie chodzi też tylko o to, by kierując się nowymi trendami, każdy pomysł poddawać konsultacjom społecznym. Chodzi o kompleksowe podejście, uwzględniające innowacyjność na wszystkich poziomach, a w szczególności u źródła usług publicznych, czyli regulacji prawnych. Do tego jednak nie wystarczą tylko kompetentni urzędnicy i zaangażowani obywatele.

Odpowiedź na pytanie, czy sektor publiczny w Polsce może być innowacyjny, zależy zapewne od tego, czy wolimy widzieć szklankę w połowie pustą, czy pełną.

Przykłady międzynarodowe wskazują, że brak polityk wskazujących *explicite* na priorytetową rolę innowacji czy też instytucji wspierających i promujących wprost innowacyjność w sektorze publicznym nie stanowi przeszkody ku temu, by sektor stawał się innowacyjny. W Polsce kierunki takiej polityki zostały wyraźnie nakreślone, więc krok w dobrym kierunku został zrobiony. Trzeba też pamiętać, że bycie naśladowcą innowacji nie jest określeniem pejoratywnym, bo pozwala czerpać z dorobku najlepszych, przy oczywistym założeniu, że rozwiązania stosowane w jednym państwie niekoniecznie przyniosą te same, pożądane rezultaty w innym. Choć wydaje się, że korzystanie z rozwiązań krajów-liderów innowacji, którzy powołali specjalne jednostki czy komórki organizacyjne zajmujące się poszukiwaniem rozwiązań innowacyjnych, mogłoby dać silniejszy impuls do rozwoju innowacji na poziomie instytucjonalnym.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że popyt na innowacje w sektorze publicznym rośnie i to nie tylko po stronie użytkowników, lecz także po stronie samego sektora. Innowacje w sektorze publicznym przestają zatem być postrzegane jako nowa moda czy potrzeba chwili. Stanowią one raczej długofalową konieczność i trend, któremu trzeba się poddać. Pytanie tylko, jak bardzo innowacyjnie do tego podejdziemy.

Przypisy

¹P. Zerka, *Innowacyjna administracja: oksymoron czy nowy standard?*, DemosEuropa, Warszawa, kwiecień 2011.

²ang. *Oslo Manual* – wspólne przedsięwzięcie OECD i KE, obecnie prowadzone przez Grupę Roboczą OECD Krajowych Ekspertów ds. Wskaźników Naukowo-Technologicznych (Working Party of National Experts on Science nad Technology Indicators – NESTI) oraz Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej (Eurostat).

³*Innobarometer 2010. Analytical Report: Innovation in Public Administration*, Komisja Europejska, styczeń 2011.

⁴*Innovation in the public sector: its perception in and impact on business*, Komisja Europejska, lipiec 2012.

⁵*Trends and Challenges i Public Sector Innovation in Europe*, Komisja Europejska, grudzień 2012 r.

⁶*Crowdsourcing* – proces, w którym organizacja pozyskuje z zewnątrz niezbędne zasoby do realizacji określonych zadań. Odbywa się to poprzez zlecenie zwykle bardzo szerokiej grupie niezidentyfikowanych wykonawców zadań, które zazwyczaj wykonywane są przez pracowników danej organizacji lub wąską grupę specjalistów. W przypadku sektora publicznego w głównej mierze odnosi się ten termin do tzw. czerpania z mądrości tłumu, tj. pozyskiwania opinii i pomysłów głównie za pomocą kanałów teleinformatycznych.

⁷*Innovation Union Scoreboard 2013*, Komisja Europejska 2013.

⁸Artykuły prezentujące przykłady krajowych dobrych praktyk znajdują się w poprzednich numerach „Przeglądu Służby Cywilnej”.

⁹Inspirującym przykładem jest francuska *Biała Księga nt. Przyszłości Służby Publicznej* oraz brytyjski *Plan Reformy Służby Cywilnej*, w których innowacyjność została włączona do katalogu podstawowych wartości służby państwowej.

¹⁰W maju br. Departament Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego MAiC rozpoczął realizację nowego projektu systemowego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki pt. „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”. Projekt ten obejmuje m.in. opracowanie innowacyjnych rozwiązań z zakresu zarządzania publicznego w ramach planowanego laboratorium innowacji.

□



Wokół centrum rządowego

Rozmowa z dr. Mariuszem Sworą, autorem książki „Niezależne organy administracji”,
Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012 r.



Mariusz Swora

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, wcześniej adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji WPIA UAM, adwokat. Autor i współautor ponad stu publikacji

z dziedziny publicznego prawa gospodarczego, a w tym prawa energetycznego, bankowego oraz ochrony konkurencji, prawa i postępowania administracyjnego, zarządzania publicznego, wydanych w językach polskim i angielskim, redaktor komentarza do ustawy Prawo energetyczne.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w latach 2007–2010. Członek zarządu i wiceprzewodniczący międzynarodowego stowarzyszenia regulatorów ERA (2009–2010), obecnie członek honorowy tego stowarzyszenia, z jego ramienia uczestnik szczytu G8 w Rzymie. Członek i uczestnik prac kilku towarzystw naukowych.



❑ Jak definiuje Pan termin „niezależne organy administracji”?

W administracji publicznej są organy, które działają na szczeblu centralnym, nie wchodząc w skład ścisłego centrum rządowego. W Polsce organy te określane są jako urzędy centralne. Jeżeli prawo przypisuje takim urządzeniom pewien stopień niezależności, powodującej osłabienie lub wręcz wyłączenie więzi hierarchicznej z centrum administracyjnym, to ciała takie określa się niekiedy jako niezależne, choć bywają nazywane też autonomicznymi bądź samodzielnymi. Ta niezależność wyraża się w aspekcie personalnym (w szczególności kadencyjność), organizacyjnym i finansowym. Jednocześnie z kategorii niezależnych organów administracji wyłącza się organy konstytucyjne, choć niektórym z nich, jak choćby Rzecznikowi Praw Obywatelskich, można przypisać cechę niezależności. Są to przy tym organy wyspecjalizowane, w odróżnieniu od np. ministrów,

jako organów o kompetencjach ogólnych, łączących w swoim działaniu szerszy zakres spraw wynikających z przypisanych im działów administracji. Niekiedy organy tego typu są nazywane egzekutywą politycznie neutralną. Wyodrębnienie niezależnych organów administracji nie ma oparcia w normach konstytucyjnych, które nie rozpoznają tego typu organów. Takie wyodrębnienie jest jednak ważne z punktu widzenia analizy współczesnego centrum administracyjnego, gdzie ciężar rządzenia coraz bardziej przesunął się ku jego peryferiom, zajętych przez różnego rodzaju urzędy, agencje, fundusze i inne podmioty, których tworzenie jest swego rodzaju koncesją na rzecz efektywności rządzenia. Relacje pomiędzy tymi organami a centrum rządowym to jedno z najciekawszych zjawisk ustrojowych, które w Polsce wymaga nadal intensywnych prac badawczych. Kwestie, które mogą budzić wątpliwości, to m.in. zakres kontroli i nadzoru, koordynacja, legitymacja i odpowiedzialność publiczna, czy powszechne tworzenie przez niezależne organy norm, które czasem trudno zakwalifikować jako zwykłe stosowanie prawa. Ten swoisty regulacyjny *soft law* występuje dość powszechnie np. w praktyce administracji gospodarczej, gdzie prawodawca permanentnie ignoruje dynamikę życia gospodarczego. I tu pojawia się pokusa wypełniania tej luki przez organy regulacyjne, które często wcześniej i wyraźniej widzą niedostatki prawotwórstwa. Jestem jednak daleki od tego, aby postulować przyznanie niezależnym organom kompetencji prawotwórczych, a i doktryna zagraniczna badająca te organy jest również bardzo ostrożna w stawianiu takich postulatów. Inną istotną kwestią wymagającą refleksji jest legitymacja niezależnych organów administracji, kontrola ich działań oraz zakres czegoś, co Anglosasi nazywają *accountability*, a ja określam jako odpowiedzialność publiczną. Niezależne organy administracji to zjawisko przekraczające granice istniejących podziałów organów administracji publicznej i z pewnością ciekawy przedmiot badań z punktu widzenia prawa, zarządzania publicznego czy politologii.

❑ Jakie wyróżnia Pan niezależne organy administracji, czym się charakteryzują, na czym polega ich niezależność?

Niezależne organy administracji można kategoryzować na różne sposoby. Jeżeli weźmiemy pod uwagę kryterium przedmiotowe, to można wyodrębnić na przykład takie, które zajmują się ochroną praw i wolności obywatelskich (np. organy zajmujące się ochroną prywatności) oraz administracją gospodarczą czy techniczną. W tej drugiej kategorii

mieszczą się organy zajmujące się regulacją sektorów infrastrukturalnych (telekomunikacji, transportu, wodociągów, energetyki), które są przedmiotem mojego szczególnego zainteresowania. Organy te mają charakteryzować się przede wszystkim dystansem wobec sfery politycznej i adresatami decyzji. Ten dystans ma być z kolei gwarancją podejmowania bezstronnych, motywowanych ekonomicznie decyzji. Rolą prawa jest takie ukształtowanie struktury wewnętrznej i relacji zewnętrznych, aby tę bezstronność i ten dystans chronić przed bieżącą polityką. Chodzi więc o wyłączenie możliwości ingerencji w działalność tego typu organów w drodze np. poleceń służbowych, czy zagwarantowanie ich kierownictwu swobody w podejmowaniu decyzji. Chodzi też o to, aby zagwarantować im niezależność finansową. Przepisy prawa mogą tego typu organom zapewnić pewien stopień niezależności, ale nie dają pełnej gwarancji jej poszanowania. Nowa ekipa wyłoniona w demokratycznych wyborach, przychodząc do władzy i upominając się o prawa własności politycznej, może na przykład cofnąć prawne gwarancje niezależności, zmienić ustawę i odwołać dotychczasowe kierownictwo niezależnego organu, powołując swoich ludzi. Ćwiczyliśmy to w historii choćby w przypadku Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W naszej kulturze prawnoustrojowej niezależność nie jest w cenie, podobnie jak nie są w cenie wiedza i fachowość, które powinny być podstawowymi kryteriami działania tego typu organów. Daleko nam tutaj do wzorców ukształtowanych historycznie w dojrzałych demokracjach.

□ Jakie są motywy tworzenia niezależnych organów administracji?

Motywy bywają przeróżne. Politolodzy znajdują ich dziesiątki. Ciekawym jest np. teoria *back double*, zgodnie z którą politycy dokonują wyboru alternatywnej drogi rozwiązania określonych problemów, tak jak taksówkarz, który jadąc główną arterią komunikacyjną, chce wyminąć korek i wjeżdża w boczną uliczkę, chcąc szybciej osiągnąć cel. Inna teoria głosi, że motywem polityków jest ucieczka od odpowiedzialności w sferach politycznie wrażliwych, w których trzeba podejmować niepopularne decyzje. Ta odpowiedzialność jest przerzucana na podmioty o mniej czytelnym mandacie demokratycznym, którym przydaje się jednocześnie pewien zakres niezależności. Łatwo wtedy powiedzieć – „to nie my podjęliśmy decyzję – to niezależny urzędnik, nic nie możemy zrobić – to jego odpowiedzialność”. Mówi się też o konieczności zapewnienia wiarygodności obietnic składanych przez polityków poprzez powoływanie organów niezależnych. W mozaice niezależnych organów tak naprawdę motywy tworzenia każdego z nich różnią się i trzeba je określać indywidualnie w odniesieniu do konkretnego przypadku.

□ Jakie widzi Pan problemy dotyczące funkcjonowania administracji, związane z tworzeniem organów niezależnych?

Zagrożenia mogą na przykład dotyczyć ich swoistej alienacji w aparacie państwowym oraz osłabienia koordynacji. Przykład Szwecji wskazuje, że tworzenie dużej liczby niezależnych organów administracji może prowadzić do rozczłonkowania aparatu administracyjnego, gdzie każdy z nich zaczyna „żyć własnym życiem”, prezentować swoje własne rozumienie interesu publicznego. Takie zjawisko w Szwecji zostało opisane kiedyś przez ekspertów z zakresu zarządzania, którzy w charakterystyczny sposób zatytułowali swój raport, pytając: czy ktoś tu rządzi? Pomiedzy niezależnością a koordynacją pojawiają się naturalne napięcia. Cały problem polega na tym, aby znaleźć te obszary, w których potrzebna jest większa niezależność, i te, gdzie potrzeba koordynacji. Inna sprawa, że w przypadku np. organów regulacyjnych, a dzieje się tak w energetyce, prawodawca europejski celowo stara się wyjąć je ze sfery relacji krajowych, przydając im aksjologię wspólnotową. Poprzez realizację przypisanych im zadań regulatorzy energetyki mają dążyć do utworzenia wspólnego rynku i podporządkowywać temu działania podejmowane na rynku krajowym. Są jednocześnie powiązani sieciowo z Komisją Europejską, organami innych państw członkowskich i Agencją ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki. Innym zagrożeniem jest tzw. przejęcie agencji, kiedy regulowany sektor przejmuje kontrolę nad organem, który zaczyna reprezentować wyłącznie jego interesy.

□ Gdzie szukać korzeni europejskich niezależnych organów administracji? W jakich krajach są one najsilniej zakorzenione w historii i w tradycji? Jak na tym tle sytuują się niezależne organy administracji w Polsce?

Najczęściej korzeni niezależnych organów administracji zwykliśmy szukać w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej w agencjach regulacyjnych takich jak Federalna Komisja Handlu czy Federalna Komisja Regulacji Energetyki. Jeżeli chodzi o Europę, to historycznie organy tego typu najsilniej zakorzenione są w szwedzkiej tradycji administracyjnej, gdzie organy władzy, *myndigheter*, mają bardzo wysoką pozycję konstytucyjną, bliską sądom. Historycznie jednak Szwecja kojarzy się w Europie raczej z ombudsmanem czy z zasadą jawności, niż z niezależnością organów. Korzeni niezależnych organów administracji poszukiwano też w tradycji administracji westminsterskiej, w agencjach, a w szczególności w organach nazywanych tam NDPB (Non-Departmental Public Bodies). Na pytanie skąd się wzięły niezależne organy administracji w Europie, nikt jednak nie odpowie, że stało się to poprzez recepcję wzorców szwedzkich czy brytyjskich. Samo zjawisko niezależności organów, jeżeli łączyć je z regulacją, jest dość świeże, będąc swoistą odpowiedzią instytucjonalną na prywatyzację, która miała miejsce w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Wtedy to zaczęły powstawać organy, które miały zapewnić kontrolę państwa nad prywatyzowanymi obszarami gospodarki, kierując się zbiektywizowanymi ekonomicznie kryteriami i zapobiegając negatywnym skutkom monopoli.

Państwo pozbywało się wtedy funkcji właścicielskiej, przekształcając ją w funkcję regulacyjną. O niezależnych organach zaczęto pisać w kontekście regulacji na szczeblu krajowym i europejskim oraz agencji regulacyjnych. W Polsce w kontekście niezależnych organów administracji rozpatrywane są przeważnie organy regulacyjne, takie jak: Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Przyglądając się normom ustrojowym, które są podstawą ich działania, przede wszystkim należy zwrócić uwagę na nieliniowy charakter ich rozwoju. Jeżeli na przykład pozycja ustrojowa Prezesa UKE, patrząc przez pryzmat zasad powoływania i odwoływania (Sejm za zgodą Senatu na wniosek Prezesa Rady Ministrów) jest dość wysoka, to o Prezesie URE już tego powiedzieć nie można. Ogólnie trudno dopatrzeć się jakiejś sensownej i spójnej koncepcji ustrojowej, jeżeli chodzi o funkcjonowanie organów niezależnych i zakres ich odpowiedzialności publicznej. Co charakteryzuje Polskę, to również to, że przyjęliśmy model rozczłonkowany funkcjonowania organów regulacyjnych, podczas gdy w innych państwach tworzone są niekiedy organy hybrydowe, składające się z kilku niezależnych regulatorów. Przykładem może tu posłużyć niemiecka Bundesnetzagentur, czy organy regulacyjne w państwach bałtyckich. Może takie połączenie to też dobry temat do dyskusji w Polsce?

❑ Czy może Pan przybliżyć wyniki analizy przypadku niezależności zdeterminowanej normatywnie w odniesieniu do krajowych organów regulacji energetyki oraz polskiego organu regulacyjnego, jakim jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki?

Mówiąc o normatywnie zdeterminowanej niezależności, mam na myśli sytuację, w której jakaś norma prawna wyższego rzędu w wyraźny sposób wymaga przyznania konkretnemu organowi, bądź grupie organów, atrybutów niezależności. Tak jest w przypadku norm prawa europejskiego, dyrektyw wchodzących w skład tzw. trzeciego pakietu liberalizacyjnego (tj. dyrektywy elektrycznej – 2009/72 i gazowej – 2009/73), które nakazują państwom członkowskim zagwarantowanie niezależności krajowym organom regulacyjnym. Zgodnie z tymi przepisami, regulatorzy energetyki mają być niezależni nie tylko względem regulowanego sektora, ale również wobec innych organów administracji. Przepisy mówią tu wyraźnie, że te inne organy nie mogą niezależnym regulatorom wydawać na

przykład poleceń służbowych. Ta niezależność nie ma jednak charakteru absolutnego, odnosi się bowiem przede wszystkim do sfery uprawnień i obowiązków krajowych organów regulacyjnych wynikających ze wspomnianych dyrektyw. Organy regulacyjne mają jednocześnie współpracować w dziedzinie ogólnej polityki, w szczególności sektorowej polityki energetycznej, z innymi krajowymi organami administracji. Niezależność przeplata się więc tutaj ze współdziałaniem. Podobnie również w przypadku innych przepisów zauważyć można wyeksponowany przez prawodawcę europejskiego imperatyw współdziałania w modelu sieciowym. Organy regulacji energetyki mają więc na przykład współpracować z organami ochrony konkurencji, czy też organami nadzoru finansowego oraz instytucjami europejskimi. Jeżeli chodzi o polskie przepisy, to do tej pory nie nastąpiła implementacja dyrektyw liberalizacyjnych w tym zakresie i nie można stwierdzić, że Prezes Urzędu Regulacji Energetyki jest w sensie formalnoprawnym organem niezależnym.

❑ Jakie najważniejsze wnioski i rekomendacje dotyczące tworzenia przepisów regulujących kształt ustrojowy administracji płyną z Pana pracy?

Moja praca dotyczy ogólnej koncepcji niezależnych organów administracji i przykładu Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Część wniosków poświęciłem właśnie temu organowi, postulując na przykład przyznanie mu prawnych gwarancji niezależności. Za najważniejsze w pracy uważam jednak wyeksponowanie szerszej problematyki niezależnych organów administracji, odpowiedzialności publicznej, specjalizacji, sieciowego charakteru organów regulacji energetyki i ich relacji z innymi organami. Tu niewątpliwie potrzeba dalszych opracowań i to nie tylko *stricte* teoretycznych. Polskiemu centrum rządowemu przydałaby się solidna analiza efektywności, dokonana przez ekspertów z zakresu prawa i zarządzania publicznego – coś na kształt raportu prof. Schicka, poświęconego administracji szwedzkiej, choć pod zmienionym tytułem, bo nie sądzę, żeby tytuł *Does anyone govern?* przeszedł. Tak naprawdę jednak polskiej administracji centralnej przydałby się nie tyle taki raport, co solidna reforma, przeprowadzona pod kątem racjonalizacji zadań i efektywności, obejmująca również uporządkowanie relacji pomiędzy centrum rządowym a organami peryferyjnymi. No ale to już bardziej sfera marzeń niż wniosków czy rekomendacji.

Rozmawiała Dorota Gdańska



PZPR jako struktura biurokratyczna



Dariusz Magier

Adiunkt w Instytucie Historii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach; pracownik Archiwum Państwowego w Lublinie. Zajmuje się kancelarią i biurokracją XX w. Autor książki „System biurokratyczny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej w województwie białkopodlaskim w latach 1975–1990”.

„System biurokratyczny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej w województwie białkopodlaskim w latach 1975–1990”.

Polska Zjednoczona Partia Robotnicza stanowiła wybitnie rozbudowaną maszynę organizacyjną, z licznymi elementami tworzącymi system wzajemnych powiązań oraz specyficzną kadrą urzędniczą ten skomplikowany system obsługującą. Sposobem organizacji działania ludzi w jego ramach, który pozwalał na efektywne wykonywanie zadań, było zarządzanie biurokratyczne. W tym przypadku przez biurokrację należy rozumieć zbiór zasad dotyczących funkcjonowania techniki i organizacji administracyjnej oraz ludzi partii – członków i pracowników wprowadzających je w życie, których możemy określić mianem biurokratów wykonujących to, co te reguły i przepisy nakazywały im czynić.

Biurokracja totalna

Charakter PZPR wynikał z ideologicznych podstaw funkcjonowania. Należąc do rodziny partii komunistycznych (z Komunistyczną Partią Związku Sowieckiego na czele), miała charakter organizacji totalnej. Redukowało to państwo zarządzane przez komunistów do postaci organizacji klasowej, przymusowej i politycznej, w której to partia stanowiła twór quasi-państwowy. Obowiązująca w jej ustroju zasada terytorialno-produkcyjna oznaczała *de facto* wszechobecność organizacji, której komórki powoływane były we wszystkich środowiskach zawodowych, miejscach pracy i zamieszkania ludzi. Przy czym struktura ta ściśle skorelowana była z podziałem administracyjnym kraju, co oznaczało, że odpowiednim ogniwom administracyjno-terytorialnym odpowiadały właściwe ogniwa organizacji. Z kolei charakter organizacji określała zasada ustrojowa struktury, czyli tzw. centralizm demokratyczny – połączenie scentralizowanego kierownictwa z deklaracyjnym demokratyzmem samodzielnych i teoretycznie obieralnych organów niższych, odpowiedzialnych przed wyborcami.

Charakter sprawującej rządu formacji rzutował na ustrój państwa, które przez to również wykazywało cechy totalitaryzmu. A biurokracja w totalitaryzmie różni się znacznie od administrowania w klasycznym modelu weberowskim, gdzie ustrój państwa implikuje wyższość prawa. Biurokracja w ustroju

totalitarnym to – jak zauważył Ludwik von Mises – „poddanie całego życia każdej jednostki, jej pracy i odpoczynku zarządzeniom tych, którzy posiadają władzę i piastują urzędy. Jest to redukcja człowieka do zębátky we wszechogarniającej maszynie zniewolenia i przymusu” (L. von Mises, *Biurokracja*, Lublin – Chicago – Warszawa 2005, s. 29). Dzięki scentralizowanej strukturze, podporządkowującej niższe instancje partyjne wyższym, partia komunistyczna dążyła do poddania swojej kontroli praktycznie każdej dziedzinie życia człowieka. Na terenie całego państwa skupiała w swoich rękach faktyczną władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Jej wola stanowiła prawo – była zarówno wykonawcą, jak i sędzią. Jednakże totalitarne rządy również nie mogą obyć się bez przepisów i biurokratycznych zarządzeń. Ich analiza jest o tyle interesująca, że pozwala na obserwację zjawisk, których przyczyny tkwią zwykle dużo głębiej.

Szczególna rola biurokracji w systemie komunistycznym zauważalna była od dawna. Przykład szedł oczywiście ze Związku Sowieckiego. Bolszewicy budowali swoją administrację w oparciu o biurokratyczną praktykę przedrewolucyjnej Rosji. Chociaż wcale nie zamierzali kopiować carskich wzorców, po odrzuceniu demokracji pozostał im tylko autorytaryzm, który w połączeniu z ideologią komunistyczną stworzył totalitaryzm administrowany w sposób przywodzący na myśl czasy Rosji carskiej, z wykorzystaniem wzorców starych maszyn władzy funkcjonujących w nowych ideologicznie warunkach.

Organizację partii komunistycznej determinowały tzw. leninowskie normy życia partyjnego, które dotyczyły koncepcji członkostwa. Do partii przystąpić mógł tylko ten, kto uznawał jej program, popierał ją materialnie i przynależał do jednej z podstawowych organizacji partyjnych, gęstą siecią pokrywających obszar całego kraju. Członkiem PZPR mogła zostać osoba pełnoletnia, która wyraziła na piśmie zamiar wstąpienia do partii w formie wypełnienia specjalnej deklaracji. Do deklaracji należało dołączyć opinie polecające, wystawione przez dwóch członków partii. Wprowadzenie instytucji członków polecających kandydatów oznaczało rozłożenie odpowiedzialności za ideowo-organizacyjną postawę danej osoby na ogół członków, zgodnie z wizją Lenina, że „każdy członek partii odpowiada za partię i partia odpowiada za każdego członka”. Ta idea ubrana została w zasadę centralizmu demokratycznego – formę specyficznego demokracji wewnątrz-organizacyjnej, w warunkach sprawowania władzy przez partię komunistyczną praktycznie przeniesioną również na stosunki w innych organizacjach i strukturach państwa. Jej głównym celem było zapewnienie „jedności ideologiczno-politycznej”, czyli formuły gwarantującej utrzymanie władzy w zakresie obowiązującej ideologii i kierunków działania.

W działalności PZPR najważniejszą rolę odgrywał tzw. aktyw, czyli najbardziej zaangażowani politycznie i społecznie, doświadczeni członkowie. Odrębną grupę stanowili etatowi pracownicy polityczni, czyli tzw. aparat.

Najwyższą władzą PZPR był Zjazd zwoływany przez Komitet Centralny (KC) co pięć lat. W okresie między zjazdami władzę sprawował KC, który realizował program uchwalony przez Zjazd, kierował wszystkimi dziedzinami pracy partii, występował w jej imieniu na zewnątrz. Władzą terenowych i zakładowych organizacji partii komunistycznej były Konferencje zwoływane co 2 lata. W okresie między Konferencjami zwierzchnią władzą odpowiednich organizacji były komitety wojewódzkie, powiatowe (do 1975 r.), komitety miejskie, miejsko-gminne, gminne oraz podstawowe organizacje partyjne, oddziałowe organizacje partyjne i komitety zakładowe. Poza tym od 1982 r. w sieci organizacyjnej PZPR funkcjonowały też rejonowe ośrodki pracy partyjnej.

Nomenklatura

Z pezetpeerowską biurokracją ściśle związane jest pojęcie nomenklatury – komunistycznej elity obejmującej osoby piastujące stanowiska wymagające rekomendacji partii. Nomenklatura stanowiła monopolistyczny ośrodek decyzyjny, wewnątrznie zhierarchizowany, poczynając od kadry stołecznej, poprzez regionalne, aż po kierownictwa lokalne. Grupa ta faktycznie monopolizowała władzę społeczno-polityczno-ekonomiczną, nie podlegała oddolnej kontroli i posiadała liczne przywileje, które wynikały z jej pozycji w strukturze systemu.

Formalnie nomenklatura stanowiła wykaz stanowisk kierowniczych w państwie pozostających w kompetencji decyzyjnej instancji partyjnych. Od klasycznej biurokracji odróżniały komunistyczną nomenklaturę przede wszystkim proces decyzyjny, jej struktura wewnętrzna oraz profesjonalizm elementów systemu. Podczas gdy w weberowskim modelu biurokracji polecenia zawsze płyną z góry w dół, zgodnie z hierarchią władzy, nomenklatura sama podejmowała decyzje. Brak było w jej ustroju wewnętrznym również czytelnej, usystematyzowanej hierarchii, w której istnieją jasne zasady awansu, oraz podstawowej w klasycznym systemie biurokratycznym zależności pomiędzy wykształceniem a zajmowanym stanowiskiem.

Zasada, że nominacja na określone stanowisko wymaga zgody odpowiedniej instancji partii komunistycznej, zaczęła obowiązywać najpierw w aparacie bezpieczeństwa. Od momentu powstania PZPR w grudniu 1948 r. sprawdzony wzorzec postanowiono zastosować również w pozostałych sferach życia państwa. Sekretariat KC opracował „Nomenklaturę kadr KC”: pierwszą instrukcję nomenklaturową – wykaz kilkuset stanowisk, których objęcie wymagało formalnej zgody centralnego organu partii komunistycznej. Swobodne przeprowadzanie zmian personalnych we wszystkich instytucjach państwowych, radach narodowych,

a także w większości istniejących organizacji społecznych znalazło uznanie we wszystkich szczeblach aparatu partyjnego i wkrótce otworzyło nieograniczoną właściwie możliwość kreowania rzeczywistości. Instancje partyjne każdego szczebla zostały uprawnione do podejmowania decyzji personalnych będących w zakresie ich nomenklatury, przy czym instancje wyższe otrzymały prawo kierowania kadr na stanowiska objęte nomenklaturą niższych instancji.

System nomenklaturowy, jako polityka kadrowa PZPR, wynikał z ideologii marksistowsko-leninowskiej oraz realnych uwarunkowań ustrojowych. Stanowił główne narzędzie sprawowania władzy, nagradzania i karania, a także wymuszania wierności we własnych szeregach. Podstawowym celem jego istnienia było ułatwianie awansu ludziom, którzy gwarantowali wierność i utrzymywanie ustrojowego *status quo*. Nomenklatura kadr była dokładnym odwzorowaniem modelu sowieckiego, który – poza stanieniem na straży systemu komunistycznego – reglamentował dostęp do wszelkich dóbr nieosiągalnych dla przeciętnego obywatela, co dostarczało mu nowych, gotowych do jego podtrzymywania, elementów. System nomenklaturowy, jako przejaw komunistycznej biurokracji i system-demiurg, poprzez charakteryzujące go elementy stworzył specyficznego człowieka: biurokrata ograniczonego ideologiczną skazą swego kreatora. Nomenklatura tworzyła szczelne sito uniemożliwiające w praktyce objęcie istotnego stanowiska przez osobę nieposiadającą zaufania partii komunistycznej.

Przeływ informacji

Ogromna struktura partyjna, rozpięta gęstą siecią na terenie całego kraju, stanowiła niewątpliwie duże wyzwanie, jeśli chodzi o zapewnienie sprawnego funkcjonowania standardowego schematu obiegu informacji: decyzja – polecenie – działanie – kontrola. Przeływ informacji obejmował zarówno informację ustną, jak i pisemną. Składały się na nią: teleksy z KC oraz jednostek centralnych do zakładów pracy w terenie, materiały opracowane przez służby specjalne, bieżące informacje z instancji oraz organizacji partyjnych i zakładów pracy, biuletyny, materiały opracowywane przez KC, komitety wojewódzkie (KW) i inne jednostki, telekonferencje czy ustne informacje aktywu partyjnego. Kierunek przepływu informacji był zarówno pionowy (w górę i w dół), jak i poziomy. Na szczeblu centralnym pilotował sprawy jej obiegu Sekretariat KC, na szczeblu wojewódzkim Wydział Organizacyjny KW, w powiatach, miastach i gminach – pierwsi sekretarze komitetów powiatowych, miejskich, miejsko-gminnych, gminnych i organizacji partyjnych.

W zakresie informacji pionowej w dół wypracowano system, który – w zależności od pilności wiadomości – przewidywał trzy warianty postępowania przy przekazywaniu informacji. Wariant podstawowy, stosowany w sytuacjach zwykłych, gdy informacja mogła być przekazywana w ciągu dłuższego okresu, oparty był na lektoracie wojewódzkim. Przewidywał,

że lektorzy wojewódzcy zorganizują spotkania robocze w siedzibach komitetów partyjnych z lektorami miejskimi i gminnymi, podczas których przekażą im niezbędne informacje. Lektorzy miejscy i gminni w ciągu kilku dni organizowali z kolei spotkania dla wybranych środowisk społeczno-zawodowych. Następnie przygotowywali informację zbiorczą z odbytych spotkań i przekazywali ją do KW, gdzie ulegały one agregacji i przekazywane były do KC.

W przypadku, gdy przekazanie informacji z KC wymagało krótszego, maksimum kilkudniowego okresu, KW kontaktował się z komitetami terenowymi i ustalał wspólnie z nimi terminy spotkań. Na te spotkania kierowani byli lektorzy KW. Spotkania odbywały się w stałych punktach odczytowo-kontaktowych w miastach, gminach i zakładach pracy objętych bezpośrednim zainteresowaniem KW. Tam odbywały się posiedzenia z aktywem partyjnym miasta, gminy czy zakładu. Za organizację tych spotkań odpowiadali pierwsi sekretarze komitetów określonego terenu, zaś w zakładach pracy sekretarze komitetów zakładowych i podstawowych organizacji partyjnych. Lektorzy przekazywali informacje o tych spotkaniach do KW, skąd informacja zbiorcza kierowana była do KC.

W sytuacjach szczególnych, gdy zaistniała potrzeba dotarcia do POP, wsi, zakładów pracy i środowisk partyjnych z informacją z centrali w ciągu jednego dnia, KW telefonicznie zwoływał naradę pracowników politycznych i aktywów wojewódzkiego odpowiedzialnego za poszczególne gminy. W czasie, gdy odbywała się narada na szczeblu wojewódzkim, administracja KW przekazywała pierwszym sekretarzom komitetów terenowych telefoniczną informację o potrzebie natychmiastowego zwołania narad aktywów odpowiedzialnego za poszczególne organizacje POP oraz zorganizowania przez nich zebrań POP w konkretnym miejscu i o konkretnej godzinie. Bezpośrednio po zakończeniu narady wojewódzkiej aktyw w niej uczestniczący rozjeżdżał się w teren w celu odbycia narad z aktywem miejskim i gminnym, gdzie przekazywano wiadomości uzyskane na naradzie wojewódzkiej. Po nich aktyw instancji stopnia podstawowego udawał się na zebrania POP. Aktyw miejski i gminny obowiązany był wrócić do swoich rodzimych komitetów i od razu sporządzić pisemną informację o przebiegu zebrań, w których uczestniczył. Informacje te przekazywano aktywowi KW, który składał je do określonego wydziału KW, który – za pośrednictwem sekretarza KW – przekazywał je do KC.

System szkoleniowy

Rozwój kadr partyjnych oraz potrzeba utrzymania stałego, wysokiego poziomu ideologicznego i dyscypliny powodowały, że w funkcjonowanie partii komunistycznej wpisany był rozbudowany system szkoleń. Doskonalenie kadr miało na celu w przypadku biurokracji komunistycznej nie tyle jednak podnoszenie standardów administrowania, co kształcenie ideologiczne. System szkoleniowy był

w tym przypadku permanentny, miał obowiązywać wszystkich i trwać stale, aby ukształtować oraz utrzymać jednolitą mentalność partyjną, a przy tym wierność i oddanie organizacji. Szkolenia partyjne prowadzone były na różnych szczeblach: od centralnego (Centralna Szkoła Partyjna PPR/PZPR, Szkoła Partyjna przy KC PZPR, Instytut Kształcenia Kadr Naukowych przy KC PZPR, w 1957 r. przekształcony w Wyższą Szkołę Nauk Społecznych przy KC PZPR, a następnie w 1984 r. w Akademię Nauk Społecznych), poprzez wojewódzki (wojewódzkie, potem międzywojewódzkie szkoły partyjne) aż do szczebla podstawowego, realizowanego przez komitety powiatowe, miejskie, gminne, miejsko-gminne, zakładowe oraz POP. Plan szkoleniowy przewidywał takie formy kształcenia, jak:

- szkolenia kandydatów partii,
- szkolenia masowe,
- szkolenia aktywów partyjnego,
- szkolenia środowiskowe,
- lektorat.

Najwyższą formą szkolenia aktywów terenowego był Wieczorowy Uniwersytet Marksizmu-Leninizmu.

Finansowanie partii

Majątek i dochody partii komunistycznej odzwierciedlają historię pochodzenia jej władzy oraz rolę, jaką pełniła w Polsce. Temat finansów w kapitalny sposób ujawnia wewnętrzne mechanizmy i ewolucje partii. Mimo że nie posiadała osobowości prawnej, a zatem nie mogła mieć wyodrębnionego majątku, PZPR przez cały okres swego istnienia dowolnie czerpała ze środków majątkowych znajdujących się w PRL. Już w okresie PPR rozpoczęła pozyskiwanie nieruchomości na potrzeby komitetów – nieruchomości przejmowano najczęściej bez żadnego postępowania prawnego, na zasadzie konfiskat i wywłaszczeń. W późniejszym czasie budowano gmachy specjalnie na siedziby aparatu partyjnego (tzw. domy partii). W końcowym etapie funkcjonowania PZPR posiadała w Polsce niemal 2 tys. nieruchomości użytkowanych najczęściej bez żadnego tytułu prawnego, usytuowanych w centrach miast, przy głównych ulicach i w ośrodkach wypoczynkowych.

Partia finansowana była ze składek członkowskich, które zaspokajały potrzeby organizacji w minimalnym stopniu, ale przede wszystkim z budżetu państwa poprzez system dotacji i subwencji pokrywających jej wydatki, poza tym z umarzanych pożyczek Narodowego Banku Polskiego, stuprocentowych ulg w składkach na ZUS od wynagrodzeń pracowniczych aparatu partyjnego, bezpłatnej pracy żołnierzy służby zasadniczej czy tzw. czynów partyjnych. Zważywszy na wielkość struktury biurokratycznej PZPR w skali kraju, były to kwoty sięgające kilkudziesięciu milionów dolarów rocznie. W latach 70. XX w. dotacje te wzbogacił dodatkowy system finansowania polegający na przejęciu przez PZPR Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej „Prasa – Książka – Ruch”, której zyski zasilaty budżet partii. Dodać do tego należy, iż RSW była dodatkowo

dotowana z kasy państwa poprzez system preferencyjnych kredytów i ulg podatkowych.

Proces akto- i archiwotwórczy

W PZPR jako strukturze biurokratycznej zachodził nieustający proces aktotwórczy i archiwotwórczy. Wykreowana w trakcie praktycznych działań w okresie bezpośrednio powojennym pragmatyka kancelaryjna struktur partii komunistycznej położyła podwaliny pod rozwiązania biurokratyczne PZPR. Analizując biurokrację partii na podstawie zachowanej spuścizny kancelaryjnej, warto pamiętać, że stanowi ona efekt trzech głównych elementów: fenomenu komunistycznej biurokracji stworzonej w Związku Sowieckim i zaszczerpionej na polskim gruncie przez osoby skierowane do budowy komunizmu w Polsce, doświadczeń wyniesionych z okresu konspiracyjnego Komunistycznej Partii Polski i początków PPR (1918–1944), a także nieprzygotowania merytorycznego pracowników biurowych w okresie powojennym.

Proces aktotwórczy to powstawanie akt, jednostek kancelaryjnych, a następnie tworzenie registratury. Zasadnicze jego elementy to specyficzny system i standard kancelaryjny oraz technika biurowa. Nie sposób nie wspomnieć w tym miejscu o specyficznym języku komunistycznej biurokracji, związanym z wykonywaniem władzy PZPR – nowomową będącą orwellowskim newspeak’iem, wskazującym na odmienność od mowy klasycznej.

Po zamknięciu spraw odbywał się drugi etap procesu archiwotwórczego, oznaczający archiwizację, podczas której registraturę poddawano selekcji polegającej na ocenie wartości dokumentacji oraz porządkowano i przekazywano do archiwów partyjnych, których funkcję pełniły, poza Centralnym Archiwum KC PZPR, archiwa komitetów woje-

wódzkich. Tam następowało właściwe opracowanie archiwalne, mające na celu rekonstrukcję układu kancelaryjnego, nadanie aktom układu archiwalnego oraz opracowanie pomocy archiwalnych.

Zakończenie

Sposób funkcjonowania PZPR podporządkowany był ideologii, a ta miała objąć docelowo wszystkie dziedziny i każdy wymiar ludzkiego życia. Zatem administrowanie partią miało umożliwiać objęcie oddziaływaniem jej struktury każdej, nawet najmniejszej grupy społecznej. Stanowiło to jednocześnie duże wyzwanie organizacyjne, bowiem zarządzanie tak ogromną strukturą musiało wiązać się ze znaczną szczegółowością obowiązujących norm biurokratycznych. Absolutna nadrzędność partii i jej oddziaływanie na wszelkie zinstytucjonalizowane formy życia społecznego na pewno stanowiła praprzyczynę zjawiska stale powiększającej się biurokracji.

Struktura partii komunistycznej stanowiła odrębny mikrokosmos, osobne komunistyczne uniwersum – świat podporządkowany jedynie (nawet jeśli tylko werbalnie) ideologii marksistowsko-leninowskiej. Odrębną galaktykę, w której partia-moloch jest prawodawcą i jedynym kreatorem rzeczywistości, utrzymującym porządek świata przy pomocy absolutnie podporządkowanych sobie maszyn władzy. Przeanalizowanie sposobów administrowania PZPR pozwala na wydzielenie i opisanie najważniejszych elementów systemu biurokratycznego tej partii, na który składali się: ludzie, struktury, ich ustrój wewnętrzny, system doskonalenia kadr, obieg informacji, finansowanie, wreszcie dokumentowanie działań i sposoby wieczystego utrwalania własnych dziejów.

□



Diagnoza kompetencji urzędników zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej we współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych opracowała model kompetencji oraz przeprowadziła diagnozę kompetencji osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej MSW. W ramach projektu pod nazwą „Centrum Rozwoju” przeprowadzono 6 sesji warsztatowych, które miały na celu ustalenie obszarów wymagających dodatkowego doskonalenia zawodowego 36 uczestników zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej w MSW.

Centrum Rozwoju (Development Centre) nie jest nowym rozwiązaniem w polskiej praktyce zarządzania zasobami ludzkimi. Polega ono na analizie zachowania uczestników sesji warsztatowych w sytuacjach zbliżonych do tych, które spotykają w ramach realizacji codziennych zadań. Centrum Rozwoju jest jednak stosunkowo rzadko wykorzystywane w administracji publicznej. Większość oferowanych przez wyspecjalizowane firmy doradcze rozwiązań, takich jak definicje kompetencji, ćwiczenia praktyczne, czy materiały analityczne jest opracowywana na potrzeby biznesu, i w niewystarczający sposób oddaje specyfikę administracji publicznej. Ponadto każda instytucja publiczna posiada własną, niepowtarzalną specyfikę. Dlatego, w ramach projektu realizowanego we współpracy z przedstawicielami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zidentyfikowano kluczowe kompetencje niezbędne na stanowiskach kierowniczych w Ministerstwie. Następnie, przy aktywnym udziale pracowników ministerstwa, opracowano zestaw praktycznych ćwiczeń pozwalających zdiagnozować niezbędne kompetencje wśród osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej w MSW. Ćwiczenia te odwzorowywały warunki, z jakimi na co dzień spotykają się dyrektorzy.

Zaproponowane rozwiązania były testowane w sesji pilotażowej przez wybranych przedstawicieli kadry dyrektorskiej ministerstwa. Działanie to pozwoliło na wybór najlepszych propozycji i dalsze doskonalenie ćwiczeń praktycznych. Dopiero tak przygotowane materiały zostały wykorzystane w ramach poszczególnych spotkań oceniających.

Podczas warsztatów zrealizowanych w ramach Centrum Rozwoju, 5-7 osobowe grupy uczestników rozwiązywały problemy tworzenia nowych zespołów urzędniczych, tworzenia zasad funkcjonowania zespołów, komunikacji menedżerskiej, oceny podległych naczelników. Zarówno indywidualne, jak i grupowe zadania były analizowane przez czteroosobowy zespół ekspertów (3 ekspertów KSAP i 1 ekspert MSW). Na tej podstawie zidentyfikowane zostały silne strony poszczególnych uczestników,

a także obszary, w których dalsze doskonalenie kompetencji mogłoby dać najlepszy efekt zarówno z punktu widzenia ministerstwa, jak i osobistej skuteczności uczestników. Dodatkowo przeprowadzono testy psychometryczne, które miały na celu identyfikację kompetencji kierowniczych niezdiagnozowanych podczas ćwiczeń.

Centrum Rozwoju jest rozwiązaniem, które ma koncentrować uwagę na rozwoju kompetencji konkretnych osób. Dlatego wszyscy uczestnicy po zakończeniu warsztatów zostali zaproszeni na indywidualne spotkania, w ramach których mieli szansę jako pierwsi uzyskać informację o diagnozie ich kompetencji kierowniczych oraz omówić z oceniającymi możliwości własnej ścieżki rozwoju.

Pozyskanie wiedzy o obecnym poziomie rozwoju poszczególnych kompetencji jest bardzo istotne dla właściwego zaplanowania dalszego rozwoju pracowników. Centrum Rozwoju pozwala na dostarczenie rzetelnych informacji niezbędnych do opracowania indywidualnego programu rozwoju zawodowego – IPRZ (wymaganego przepisami ustawy o służbie cywilnej), a także na określenie optymalnych metod rozwoju kompetencji w porozumieniu z samym zainteresowanym – urzędnikiem, którego kompetencje podlegają diagnozie.

Dzięki przeprowadzonej diagnozie, indywidualne programy rozwoju zawodowego osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej MSW są w sposób bardzo dokładny dopasowane do potrzeb konkretnej osoby, jak również uwzględniają plany kierownictwa urzędu, dotyczące realizacji zadań, jakie stoją przed każdym z departamentów/biur zarówno w zakresie merytorycznym, jak również w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi.

Po tym projekcie o charakterze pilotażowym i nowatorskim z perspektywy administracji centralnej, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej planuje rozszerzać i doskonalić ofertę w tym zakresie. Dalszym rozwojem projektów usprawniających zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej, w tym Assessment/Development Center, zajmować się będzie nowo utworzony Ośrodek Rozwoju i Innowacji KSAP.

Joanna Pakuła-Olejniczak
Naczelnik Wydziału Zarządzania Zasobami Ludzkimi Biura Kadr,
Szkolenia i Organizacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych

Tomasz Rostkowski
Katedra Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Szkoła Główna Handlowa

Marcin Sakowicz
Kierownik Ośrodka Rozwoju i Innowacji,
Krajowa Szkoła Administracji Publicznej



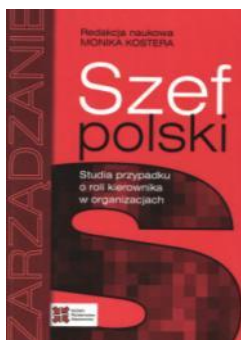
Szef w administracji publicznej

Rozmowa z Robertem Turskim,
współautorem książki „Szef polski. Studia przypadku o roli kierownika w organizacji”,
pod redakcją naukową prof. Moniki Kostery



Robert Turski. Absolwent marketingu i zarządzania na Uniwersytecie Warszawskim. Pracę magisterską z dziedziny etnografii organizacji nt. „Jest taki Urząd... Etnografia organizacji służby publicznej” napisał pod kierunkiem prof. Moniki Kostery. Podczas badań, trwających

ponad rok, przeprowadził 30 wywiadów antropologicznych oraz obserwacje bezpośrednie pracy w jednym z urzędów centralnych administracji rządowej. Dokonał analizy zjawisk i procesów przez pryzmat wpływu otoczenia, struktury fizycznej, społecznej, a zwłaszcza kulturowej organizacji. Zebrany materiał posłużył mu do stworzenia modelu postaw i wartości urzędnika, w tym kadry kierowniczej, oraz wykazał introwertyczne zorientowanie kultury organizacji.



□ Kim są bohaterowie Państwa książki?

Bohaterami naszej książki są autentyczni, polscy szefowie – kierownicy z różnych typów organizacji: korporacji, organizacji pozarządowej, instytucji kultury, urzędu administracji publicznej i wielu innych. Jedni pamiętają dawne czasy, inni objęli stanowisko współcześnie. Niektórzy z nich są znani z mediów, inni zostaną zapamiętani głównie przez swoich pracowników. Są wśród nich szefowie autokraci, przyjaciele (ich imiona i nazwiska zostały w publikacji zmienione).

□ Jaką metodologię przyjęli Państwo w swoich badaniach?

Wszystkie rozdziały książki powstały w oparciu o metodologię zaadaptowaną z antropologii kulturowej, czyli etnografię organizacji. To fascynujący sposób poznawania danej społeczności, ludzi i ich zachowań, panujących norm i wartości. Polega na obserwacjach (nieuczestniczących i uczestniczących), sporządzaniu notatek, otwartych wywiadach i analizie dokumentów źródłowych. Ja wykorzystałem wszystkie sposoby dotarcia do prawdy na temat funkcjonowania urzędu. Wywiady, które przeprowadzałem z pracownikami urzędu, trwały od 30 minut do półtorej godziny. Potem każdy z nich transkrybowałem na „kartki papieru”, kategoryzowałem według tematów, tak żeby wyłonić główne

wątki. Badacze korzystający z tej metodologii nie stawiają sobie tez na początku, one kształtują się podczas samych badań. Nigdy nie wiadomo, do czego doprowadzą. Mimo tego, że to dość żmudna praca, przyniosła mi ogromną satysfakcję. Po jej zakończeniu miałem poczucie, że odkryłem „nieznany łąd” – potwierdziłem część informacji, które miałem w głowie, inne zweryfikowałem. Niektóre okazały się stereotypami. Mam nadzieję, że Czytelnikom spodoba się taki sposób opisu rzeczywistości – autentyczny, na podstawie relacji osób pracujących w danej organizacji – ich sądów, emocji, które im towarzyszą, a nie tylko przemyśleń autora czy potocznych skojarzeń.

□ Jakie wymiary roli społecznej kierownika wyróżnili Państwo w pracy?

Każdy z autorów książki opisał swoich bohaterów w trzech rolach: ogólnospołecznej, profesjonalnej i organizacyjnej. Pierwsze ujęcie obejmuje ocenę szefa dokonaną przez jego otoczenie – środowisko, w którym działa, ale także obraz, który jest kreowany w prasie, filmach czy serialach. W podrozdziałach dotyczących roli profesjonalnej skupiliśmy się na tym, co sam szef mówi o sobie w kontekście: edukacji, doświadczeń czy zasad, którymi kieruje się w pracy. Ciekawym ujęciem jest także ocena przełożonego przez samych pracowników, tzw. echa organizacyjne, oraz opis zwykłego dnia pracy. Dzięki różnym spojrzeniom wyłonił nam się złożony portret bohatera, który skłania Czytelnika do przemyśleń.

□ Jest Pan autorem rozdziału „Administracja państwowa: dyrektor w służbie publicznej”. Jakiego typu urząd był przedmiotem Pana badań? Kim byli Pana rozmówcy?

Mój rozdział opisuje dyrektorów średniego i wyższego szczebla jednego z urzędów centralnych funkcjonujących w systemie służby cywilnej. To były osoby różniące się wiekiem, doświadczeniem zawodowym, sposobem powołania na stanowisko pracy czy podejściem do wykonywanych zadań. Część z nich trafiła do urzędu w sposób przypadkowy, dla niektórych była to świadoma ścieżka kariery. Każda z nich ukazywała świat urzędu z trochę innej perspektywy.

Warto, czytając mój rozdział, skupić się na problemach, a nie osobach. Według mnie kwestie, które poruszyłem, można przenieść na każdy poziom administracji publicznej. W niektórych miejscach na urzędniczej mapie Polski decydującą rolę będzie odgrywał temat powiązań politycznych, w innych nepotyzmu czy kompetencji szefów i ich pracowników. A może wszędzie jest podobnie?

□ Jak pracownicy badanego przez Pana urzędu postrzegają siebie w kontekście stereotypów urzędnika państwowego?

D.G.: [...]. *Pracując jako urzędnik, uważam, że z czasem jakieś poczucie własnej wartości to trzeba sobie zbudować, bo z zewnątrz nie przychodzi jakiś prestiż i uznanie. [...] Nie jest taka praca, która wydaje się satysfakcjonująca dla większości osób.*¹

Przypomina mi się powiedzonko: „Pierwsza czynność urzędnika – nalać wody do czajnika”. Większość urzędników ma świadomość utartych przekonań na temat charakteru wykonywanej przez nich pracy, w końcu sami bohaterowie też należą do naszego społeczeństwa. Niektórzy, parząc kawę, obracają to w żart. Twierdzą, że chcieli trafić do miejsca, gdzie można się rozwijać, ale też wykonywać obowiązki od 8 do 16, żeby mieć czas dla rodziny i znajomych. A że można w tym czasie wypić kawę i porozmawiać ze współpracownikami, to tylko wpływa na dobrą atmosferę.

Z drugiej strony, mam przed oczami ich szefów, którzy niejednokrotnie zostawali w urzędzie do 20 czy 21 lub przychodzili przed rozpoczęciem pracy, żeby wyrobić się ze wszystkim zadaniami. O postrzeganie ich trybu pracy najlepiej byłoby zapytać ich rodziny, które akceptowały i szanowały taki wybór, ale nie były specjalnie z niego zadowolone, „bo przecież tak się pracuje w komercji, a nie na państwowej posadzie”.

Stereotyp urzędnika w Polsce jest związany z różnymi kwestiami: korupcją, nepotyzmem, brakiem kompetencji, sposobem traktowania klientów. Urzędnicy, których spotkałem, mieli bardzo różne nastawienie do swojej pracy. Niektórzy traktowali wykonywanie obowiązków w sposób profesjonalny, pozostali tylko ten profesjonalizm deklarowali, szukając problemu w innych.

Sami szefowie podczas rozmów ze mną unikali tematów kontrowersyjnych. Odważniejsi dyplomatycznie wskazywali na sposób podejmowania decyzji niemający nic wspólnego z zarządzaniem opartym na wiedzy i doświadczeniu. Natomiast ich pracownicy nie mieli już takich oporów. Mówili m.in. o przygotowywaniu pozytywnych lub negatywnych decyzji administracyjnych w zależności od sytuacji, o braku apolityczności i o wpływie np. wyborów do parlamentu na zachowanie (przyszłość) ich przełożonych.

□ Jak zatrudnieni w urzędzie dyrektorzy realizują swoją rolę profesjonalisty? Jak widzą siebie i innych dyrektorów np. w kategoriach edukacji, etyki czy doświadczeń zawodowych?

Większość moich rozmówców podchodziła do swojej pracy z zaangażowaniem. Opowiadali, że były takie momenty w ich karierze, gdy pracowali po

godzinach, czasem w weekendy, żeby zrealizować zadania na czas, nikogo nie zawieść. Jednak nie zawsze było to dostrzegane przez ich przełożonych, czy w ogóle doceniane przez kogokolwiek. To wpływało na ich motywację. Obserwując ich pracę, widziałem jak się starają i że frustruje ich czasem, że nie mogą czegoś zrealizować po swojemu, dla dobra urzędu czy obywateli.

D.E.: *W tej chwili nie pracuję już jakoś koszmarnie, to znaczy bardzo często zabieram coś do domu i wolę sobie w domu odpocząć i jeszcze od 22.00 do 24.00 sobie usiąść czy coś porobić już z taką świeżą głową, niż siedzieć tutaj do 20.00 czy do 21.00, jak już głowa z kolei jest właśnie w domu. Ale były tu takie okresy, że tu siedziałam codziennie do 21.00–22.00...*²

W badanym przeze mnie urzędzie większość dyrektorów była dobrze wykształcona, cechowała ich wysoka kultura osobista, dbali o swoich pracowników. Zdarzali się jednak i tacy, którzy – mimo deklaracji dotyczących odpowiedzialności i służby – wykonywali swoje zadania, trzymając się wyłącznie zakresu obowiązków. Nie zależało im na budowaniu pozytywnych relacji ze swoimi pracownikami. W sytuacjach kryzysowych zamykali się w swoich gabinetach i wzruszali ramionami. Oczywiście takie zachowania były od razu zauważane przez pracowników i stawały się głównymi tematami dnia. I jak plotka krążyły po urzędzie przez kilka dni.

Dyrektorzy wspominali, że urząd może, ale nie musi być ich ostateczną pracą. Pozostanie w nim uzależniali od kilku warunków: ekipy rządzącej, czyli tego, kto będzie sprawował władzę, możliwości rozwoju, wysokości wynagrodzenia. Rok czy dwa lata po moich badaniach większości z nich już w urzędzie nie było. Część z nich dostała intratne propozycje pracy w biznesie, część z innych powodów, nie do końca mi znanych, odchodziła. Może miało to związek z relacjami, atmosferą i sposobem zarządzania na samej górze (prezes, dyrektor generalny)?

Jeśli chodzi o kwestie związane z kodeksem etyki służby cywilnej, w ogóle ideą służby, to oczywiście wszyscy mieli jej świadomość. Rozmawiając z nimi, czułem, że dla niektórych ww. zasady mają znaczenie, inni opowiadali o nich jak o regułkach, które nie mają przełożenia i często wiszą tylko na ścianach urzędu obok misji i wizji samej organizacji, czy innych plakatów. Wiele zależało od ich wcześniejszych doświadczeń, edukacji, a nawet rodzin, z których pochodzili. Byli tacy, którzy stwierdzali, że poszanowanie dla „tradycji urzędniczej” wynieśli z domu.

D.B.: *Ja zostałam wychowana w poszanowaniu tradycji urzędniczej, taka, jaka ona była przed wojną. Dla moich dziadków, a oni mnie wychowywali, służba w administracji państwowej była pewnym zaszczytem i przywilejem.*³

Z KSAP-owcami, których miałem okazję poznać, można było ten temat analizować na różne sposoby. Jeden z nich stwierdził, że ma „wątpliwości, jak [ideę służby cywilnej] się realizuje i czy pewne rzeczy są rzeczywiście możliwe do wykonania”.

□ Jak pracownicy postrzegają prezesa, wiceprezesów czy dyrektora generalnego urzędu? Jak oceniają np. proces komunikacji wewnętrznej czy system awansów w badanym przez Pana urzędzie?

C.K.: *[...] Z reguły ludzie, którzy stoją na czele służby cywilnej, nie są politycznie neutralni [...]. W przypadku na przykład urzędu centralnego, kiedy przychodzi kierownik urzędu piastować swoje stanowisko, wtedy najczęściej dobiera sobie dyrektorów, chyba że są już jacyś obsadzeni w drodze konkursu, ale to różnie bywa [...], moim zdaniem najczęściej ta kadra jest z ugrupowania takiego samego, jak kierownik, albo bardzo zbieżnego.*⁴

W okresie, kiedy badałem urząd, większość pracowników źle oceniała sposób zarządzania nim przez prezesa, a niektórzy w ogóle osobę prezesa. Jeden z moich rozmówców stwierdził, że prezes „zarządza konfliktem”, specjalnie jątrzy i prowokuje pewne sytuacje, antagonizuje pracowników. Taki miał podobno styl. Wiceprezesa dosyć często się zmieniali. Moi rozmówcy zwracali też uwagę na to, że powstał „dwór”, czyli grupa osób wspierających, rozumiejących poczynania prezesa, i drugi „dwór” wokół dyrektora generalnego. Miało to wyraźny wpływ na funkcjonowanie urzędu. Odczułem to nawet ja, jako osoba z zewnątrz.

Kadra średniego szczebla była oceniana przez pracowników różnie. Niektóre osoby o swoich przełożonych mówiły jak o kolegach z pracy, bardzo ciepło i z uznaniem. Różnie byli oceniani także dyrektorzy, ale w większości przypadków raczej pozytywnie.

Przypisy

¹⁻⁵ Cytaty pochodzą z badań Autora, przeprowadzonych w 2006 r. Imiona, inicjały oraz inne nazwy własne zostały zmienione.

Ł.R.: *Przez ostatnie dwa lata pracy w departamencie do mojego wypalenia przysłużyła się Beata, z którą miałam bardzo ciężkie kontakty. Z Beatą to było tak, że ja nie bardzo ją darzyłam szacunkiem z uwagi na dwie rzeczy: po pierwsze nie wydawało mi się, że ona zasługiwała na to swoim intelektem, a po drugie swoim podejściem do ludzi i sposobem zarządzania. [...] Ona [...] różnicowała swoich pracowników, bardzo źle traktowała tych ludzi, do których się uprzedzała [...]. Zawsze uważała, że na szacunek można zasłużyć sobie, że na kogoś się wydrze albo coś w tym stylu.*⁵

Komunikacja wewnętrzna była prowadzona drogą służbową, ale – co podkreślali sami bohaterowie mojego rozdziału – urząd wyróżniał się stylem komunikacji – wiele osób było ze sobą na „ty”. Jeśli chodzi o awanse, to podobno łatwiej było „wskoczyć” na stanowisko kierownicze z zewnątrz, niż piąć się po szczeblach kariery od najniższych stanowisk. Poznałem jednak osoby, którym to się udało. Czasem awanse wewnętrzne wpływały na relacje między pracownikami. Na przykład kiedy kolega lub koleżanka z departamentu awansowali, przechodzili przez „niewidzialny mur”, co uniemożliwiało utrzymanie relacji z kolegami sprzed awansu. Inaczej odbierali to dyrektorzy, inaczej ich pracownicy. Ci pierwsi często myśleli, że nic się nie zmieniło, kiedy sami podwładni już nie byli tacy wylewni jak wcześniej (ograniczyli krytyczne uwagi dotyczące funkcjonowania departamentu i urzędu, nie zwierzali się ze swoich prywatnych spraw). Nie da się jednak ocenić tego czarno albo biało – wszystko zależało od konkretnych osób – szefów, którzy potrafili, lub nie, utrzymać dobre stosunki z pracownikami.

□ Czy badany urząd byłby dla Pana odpowiednim miejscem pracy?

Myślę, że tak. Większość bohaterów (dyrektorów średniego szczebla) opisanych przeze mnie to byli profesjonaliści, zaangażowani w swoją pracę i podnoszący swoje kwalifikacje. Dobrze byłoby mieć takich szefów.

Ale, oczywiście, nie wszystko mi się podobało. Zaraz po studiach chcemy, żeby miejsce pracy, do którego trafimy, było dobrze zarządzane, aby panowały w nim jasne reguły. Dzięki badaniom wiem, że czasami bywa inaczej. Gdy rozmówcy mówili mi o możliwych, ale niewdrożonych usprawnieniach, wskazywali na „system” lub „górnę”. Dzięki badaniom jestem już w stanie zrozumieć, dlaczego.

Rozmawiała Dorota Gdańska

powrót

Urzędnicy Księstwa Warszawskiego

Budowa zawodowej – we współczesnym tego słowa rozumieniu – administracji publicznej na ziemiach polskich rozpoczęła się w okresie Księstwa Warszawskiego, utworzonego w roku 1807, a więc w czasie wojen napoleońskich. Zrezygnowano wówczas z istniejącego w I Rzeczypospolitej systemu opartego na wybieralnych, dożywotnich i zazwyczaj niepłatnych urzędnikach, a w jego miejsce wprowadzono model biurokracji zawodowej. Dekret z dnia 29 kwietnia 1808 r. „O komisjach egzaminacyjnych” wprowadził obowiązek sprawdzania kwalifikacji kandydatów do objęcia stanowisk w administracji. Komisje te miały sprawdzać „dowody o zdatości wszelkich urzędników publicznych co do znajomości swoich obowiązków i praktycznej wprawy”. Począwszy od dnia 1 września 1810 r. egzaminy miały obowiązywać przy wszystkich nominacjach.

Kandydat na urzędnika musiał mieć tzw. prawo obywatelstwa, przy czym nie chodziło tu jedynie o przynależność państwową, ale także o tzw. obywatelstwo polityczne, związane między innymi z posiadaniem praw wyborczych. Obywatelstwo takie posiadała szlachta, a także mieszczenie, którzy spełniali określone warunki, związane np. z odpowiednim cenzusem majątkowym, wykształceniem czy też określonymi zasługami wojskowymi. Od kandydatów na urzędników wymagano ponadto posiadania odpowiedniego wieku, płci (praca ta była zarezerwowana tylko dla mężczyzn) oraz rękopis zachowania należytej postawy moralnej. Objęcie urzędu wymagało złożenia egzaminu przed departamentalną komisją egzaminacyjną, a w przypadku wysokich stanowisk – przed Najwyższą Komisją Egzaminacyjną, działającą przy Radzie Stanu. Ponadto należało uiścić tzw. opłatę stempową (sięgającą do 10 proc. rocznych poborów). Jeśli pełniona funkcja wiązała się z odpowiedzialnością materialną urzędnika, to konieczne było także złożenie kaucji zabezpieczającej ewentualne roszczenia skarbu.

Podjęcie pracy w charakterze urzędnika państwowego poprzedzone było uroczystym aktem tzw. instalacji, w czasie której następowało wręczenie aktu nominacji, złożenie przysięgi oraz określenie przez przełożonego zakresu obowiązków służbowych. Urzędnik zobowiązany był do posłuszeństwa wobec przełożonych i zachowywania tajemnicy służbowej. Nie wolno mu było również łączyć funkcji administracyjnych z czynnościami w organach politycznych pochodzących z wyboru, ani dzierżawić dóbr narodowych. Dzienny wymiar czasu pracy zależał niekiedy od pory roku, np. w zimie 7 godzin, a w lecie 8 godzin.

Wynagrodzenia urzędników były znacznie zróżnicowane. I tak np. prefekt w urzędzie prefekturalnym (stanowisko bardzo wysokie) otrzymywał rocznie 12 tys. ówczesnych złotych, a kancelista – zaledwie 1,5 tys. zł. Dla porównania można jednak dodać, że np. burmistrz Łomży zarabiał wówczas 2,5 tys. zł rocznie, zaś burmistrz Konina – 1,6 tys. zł. Oprócz wynagrodzenia zasadniczego urzędnicy Księstwa Warszawskiego otrzymywali niejednokrotnie również dodatkowe świadczenia, takie jak deputaty rolne czy opałowe. W przypadku podróży służbowych przysługiwały im diety i zwrot kosztów poniesionych w związku z podróżą. Szczególnym przywilejem było ponadto zwolnienie z obowiązku służby wojskowej.

W przypadku naruszenia prawa urzędnik ponosił odpowiedzialność dyscyplinarną (w sprawach mniejszej wagi) lub karną. Do kar dyscyplinarnych należały kary pieniężne, zawieszenie w czynnościach, przeniesienie na inną funkcję, areszt oraz pozbawienie urzędu. Urzędnicy mianowani przez króla nie mogli być pociągnięci do odpowiedzialności przed sądem bez zgody Rady Stanu.

Opracował Wojciech Zawadzki

Radca Szefa KPRM w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

Źródło: W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007

 powrót

„Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej”

Bogusław Przywora, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012

Podstawowe uwarunkowania prawne mające decydujący wpływ na kształt polskiej służby cywilnej zostały wyrażone w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Dlatego akceptując powszechne założenie, że unormowanie konstytucyjne obejmuje pryncypia struktury i funkcjonowania administracji państwowej, można przyjąć, że zagadnienie służby publicznej ustrojodawca postrzega jako kategorię o tym właśnie charakterze. Konstytucjonalizacja służby cywilnej ma nie tylko wymiar deklaracji jej wielkiego znaczenia dla państwa, ale i wywiera praktyczne skutki. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że *najważniejszym uzasadnieniem dla koncepcji korpusu służby cywilnej jest potrzeba zapewnienia administracji rządowej, a więc i państwu jako takiemu, a może i całemu mechanizmowi sprawowania władzy publicznej, zespołu nieangażujących się w partyjną politykę, wysoko wykwalifikowanych i niezależnych od zmiennych w demokracji politycznych koniunktur wykonawców, gwarantujących – głównie w rezultacie swojej neutralności politycznej – ciągłość oraz można powiedzieć przewidywalność działania aparatu państwowego* (zob. wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00; DzU nr 56, poz. 517). Konstytucja RP poza tym, że określa zasadnicze ramy prawne funkcjonowania całej administracji publicznej, dodatkowo – przez swój nadrzędny status w stosunku do ustaw zwykłych – wyznacza także kierunek prac legislacyjnych ustawodawcy zwykłego. Z konstytucyjnych przepisów dotyczących służby cywilnej możliwe jest wyinterpretowanie podstawowych jej założeń w zakresie ograniczenia swobody ustawodawcy zwykłego w takich kwestiach, jak: status, organizacja, funkcjonowanie czy rekrutacja do służby cywilnej.

Właśnie waga tego zagadnienia, między innymi, uzasadnia prowadzenie kolejnych badań aktywności ustrojodawcy w obszarze polskiej służby cywilnej. Stąd wynika pozytywna ocena podjętej przez B. Przyworę i Katedrę Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego inicjatywy wydawniczej, której efektem jest publikacja pt. *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*. Przywołany tytuł sugerować może odbiorcy tej monografii, że jej przedmiotem jest analiza przekształceń przepisów konstytucyjnych w świetle

kolejnych polskich ustaw zasadniczych. Jednak systematyka pracy, jej zawartość oraz badany obszar daleko wykraczają poza te ramy, odnosząc się w rzeczywistości do przekształceń ustawowych (w tym także organizacyjnych), a nie tylko ustrojowych, służby cywilnej.

Autor prowadzone badania ujął w pięciu merytorycznych rozdziałach, poprzedzonych słowem wstępnym (z którego czytelnik dowie się, że publikacja jest fragmentem rozprawy doktorskiej pt. *Konstytucyjnoprawne zagadnienia organizacji polskiej służby cywilnej*), a zakończonych kompleksową bibliografią (odnotowania wymaga bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego). Dwa pierwsze

rozdziały (zatytułowane odpowiednio: *Uwagi wprowadzające* i *Historia polskich rozwiązań w zakresie prawa o służbie cywilnej*) pełnią funkcję teoretycznej podstawy właściwych badań prowadzonych w kolejnych częściach pracy. Została tu poruszona problematyka elementarnych, choć prawnie niezdefiniowanych, pojęć języka tekstów prawnych (np. „służba publiczna”), odniesiono się do zagadnienia klasyfikacji teoretyczno-prawnej modeli służby cywilnej, przywołano genezę nowoczesnej polskiej służby cywilnej sięgając do prawodawstwa okresu międzywojennego, a także zreferowano historię zmian

przepisów regulujących powojenne prawo urzędnicze.

W rozdziale drugim Autor słusznie stosunkowo dużo miejsca poświęcił analizie pierwszej powojennej pragmatyki członków korpusu służby cywilnej z 1996 r. Była to ustawa poprzedzona nie tylko długimi pracami legislacyjnymi, ale też niewątpliwie potrzebną publiczną dyskusją odnośnie do wyboru koncepcji służby cywilnej w Polsce. Opowiedziano się w niej za koncepcją publicznoprawną, poniekąd nawiązując do rozwiązań z okresu międzywojennego. Dlatego Autor monografii słusznie zauważył, że aktem tym odtworzono polską służbę cywilną. Następnie przeanalizował zakres podmiotowy korpusu, kryteria dostępu do służby cywilnej, ówczesne kategorie urzędnicze, po czym przystąpił do analizy jej struktury organizacyjnej. Właśnie ta, niewątpliwie wartościowa część badań, budzi pewien niedosyt, gdyż obok analizowanego statusu prawnego Szefa Służby Cywilnej, Rady



Służby Cywilnej i dyrektora generalnego urzędu, pominięto – niezmiernie ważne, również z punktu widzenia późniejszych założeń konstytucyjnego dostępu do służby cywilnej – organy służby cywilnej, jakimi były Komisja Kwalifikacyjna do Służby Cywilnej oraz Komisja Odwoławcza Służby Cywilnej. Przybliżenie statusu prawnego i miejsca w ówczesnym systemie służby cywilnej tych organów przekracza ramy niniejszej recenzji, niemniej jednak wymaga przypomnienia, że np. Komisja Kwalifikacyjna urealniała prawo równego dostępu do służby publicznej, gdyż jako organ wydawała decyzje administracyjne (mowa o wydawanej na podstawie art. 29 ustawy o służbie cywilnej z 1996 r. *decyzji o niespełnianiu przez kandydata wymagań*), podlegające – w świetle doktryny prawa administracyjnego – kontroli sądownoadministracyjnej. Żadna późniejsza pragmatyka członków korpusu służby cywilnej gwarancji takich nie zapewniała, dlatego – w dyskusji nad właściwym kształtem służby cywilnej – przypomnienie tych rozwiązań prawnych jako wzorca oceny późniejszych przepisów uważam za niezbędne.

Rozdział trzeci monografii, zatytułowany *Służba cywilna w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r., poglądów doktryny oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* stanowi istotę tej książki, a zarazem najciekawszą jej część. Obowiązująca ustawa zasadnicza – moim zdaniem – w stopniu optymalnym uregulowała kwestie służby cywilnej. W art. 153 ustrojodawca dokonał konstytucjonalizacji korpusu poprzez określenie najważniejszych jej atrybutów i wyznaczenie aksjologicznych podstaw funkcjonowania, w art. 60 zagwarantował równy dostęp do służby publicznej, a w art. 103 zastrzegł niepołączalność statusu urzędnika służby cywilnej z funkcjami mogącymi stanowić potencjalne zagrożenie dla właściwego funkcjonowania korpusu. Autor, co zrozumiałe, dokonuje głównie analizy art. 153 Konstytucji RP, ale także odnosi się do problematyki dostępu do służby publicznej oraz istotnych zasad niedyskryminacji. Przy czym na szczególną uwagę zasługuje teza Autora, zgodnie z którą (...) *można sformułować wniosek, iż kwestię wyboru określonego modelu służby pozostawiono do swobodnego uznania ustawodawcy zwykłego* (s. 153). Jest to istotna kwestia wymagająca komentarza. Ustawa zasadnicza rzeczywiście nie wyraża *explicite* intencji ustrojodawcy w tej elementarnej kwestii preferowanej koncepcji modelu służby cywilnej, jednak – przyjmując za wzorzec oceny zachodnioeuropejską klasyfikację modeli służby cywilnej – uważam że ustrojodawca w treści art. 153 Konstytucji RP opowiedział się za służbą cywilną, zorganizowaną w oparciu o model kariery. W przepisie tym zawarł obligatoryjne aksjomaty, które naznaczają charakter stosunku pracy członków korpusu służby cywilnej (są to specyficzne wartości, tj. bezstronność, polityczna neutralność i zawodowość, które nie są wymagane w powszechnych stosunkach pracy). Co więcej, ustrojodawca wyraził wprost w treści omawianego

przepisu, że celem istnienia korpusu służby cywilnej jest wykonywanie zadań państwa. Realne, bezpośrednie wykonywanie tych funkcji przez członków korpusu służby cywilnej implikuje konieczność wyposażenia ich w specjalny status, standardy etyczne i ochronę. Tym samym, w mojej ocenie, spełnione zostały przesłanki pozwalające zakwalifikować wyrażoną w ustawie zasadniczej koncepcję służby cywilnej do wskazanego modelu.

Dwa ostatnie rozdziały pracy (odpowiednio zatytułowane: *Transformacje ustrojowe służby cywilnej w latach 1998-2008* i *Zagadnienia ustrojowe służby cywilnej w świetle ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej*) zostały poświęcone szczegółowej analizie rozwiązań prawnych kolejnych pragmatyk członków korpusu służby cywilnej. Autor dokonuje tutaj zreferowania i oceny przekształceń kolejnych ustaw o służbie cywilnej, kierując szczególną, uzasadnioną krytykę w stosunku do rozwiązań z 2006 r. (m.in. kwestionuje przypadek dekapitacji służby cywilnej poprzez przeniesienie wyższych stanowisk w służbie cywilnej z korpusu do państwowego zasobu kadrowego i zastąpienie roli Szefa Służby Cywilnej niedoskonałym „substytutem” w postaci Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). Spośród wielu istotnych, interesujących rozważań w tej części monografii, dyskusyjne są jednak tezy, że *ustawa o służbie cywilnej z 1998 r. utrzymała wprowadzone pod rządami ustawy o służbie cywilnej z 1996 r. fundamentalne wymagania formalne w zakresie dostępu do służby cywilnej* (s. 164) oraz *ustawa o służbie cywilnej z 1998 r. utrzymała – wprowadzone pod rządami u.s.c. 1996 r. – rozwiązania w zakresie organizacji służby cywilnej, tj. instytucję Szefa S.C., Rady S.C. i dyrektora generalnego urzędu. Jediną zmianą było powołanie nowej instytucji wyższych stanowisk w służbie cywilnej, do których zaliczono stanowisko dyrektora generalnego urzędu.* (s. 165). Jestem bowiem zdania, że u podstaw tych dwóch pragmatyk leżały zupełnie odmienne koncepcje (także dotyczące modelu), które w sposób ewidentny skutkowały innym systemem organizacyjnym służby cywilnej (wspomniana Komisja Kwalifikacyjna do Służby Cywilnej oraz Komisja Odwoławcza) i zasadami dostępu do korpusu (kwestia ochrony procesowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym w świetle ustawy z 1996 r.).

Wydana nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Jagiellońskiego monografia autorstwa B. Przywory pt. *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej* jest książką, która swoim zakresem tematycznym dotyka ważnego, a przy tym newralgicznego obszaru administracji publicznej. Od przyjętego statusu służby cywilnej zależy właściwe, tj. zgodne z wolą ustrojodawcy, wypełnianie zadań państwa. Dlatego zaprezentowana publikacja wymaga uwagi. Autor z rozmachem poprowadził badania, nie ograniczając się jedynie do regulacji konstytucyjnych, ale podjął też trud analizy i oceny pokonstytucyjnej praktyki ustawodawczej. Tym samym książka ta nabrała jeszcze większej wartości, stając się źródłem nie tylko informacji

„Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010 Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania”

Katarzyna Radzik-Maruszak, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012 r.

Książka K. Radzik-Maruszak „Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010” (ss. 295) przedstawia analizę funkcjonowania brytyjskiego systemu samorządu terytorialnego, w którym na przestrzeni 30 lat w szerokim zakresie wdrożono zasady charakterystyczne dla nowego zarządzania publicznego (*new public management*) i współzarządzania (*governance*). Jest to ciekawe studium przypadku, gdyż – jak podkreśla sama Autorka – wyżej wymienione nowatorskie zasady udało się z powodzeniem wprowadzić w kraju, którego administracja lokalna charakteryzuje się stabilnością i tradycyjnym podejściem w zakresie przyjmowanych rozwiązań instytucjonalno-prawnych.

Publikacja składa się z pięciu, logicznie wydzielonych rozdziałów, które przybliżają czytelnikowi proces przemian w samorządzie terytorialnym Wielkiej Brytanii. Pierwsze dwa rozdziały „Współczesne teorie zarządzania w administracji publicznej” i „Ewolucja brytyjskiej samorządności do 1979 roku” zawierają analizę polskiej i zagranicznej literatury przedmiotu i mają charakter wprowadzający. Ich lektura umożliwia czytelnikowi uporządkowanie dotychczas posiadanej oraz zdobycie nowej wiedzy na temat głównych założeń nowego zarządzania publicznego i współzarządzania, a także czynników, które zdecydowały o ich wprowadzeniu. Jednocześnie informacje na temat filozofii i podstaw prawnych funkcjonowania brytyjskiego samorządu terytorialnego, ewolucji struktury i zadań administracji lokalnej do roku 1979, organizacji i zasad wyboru lokalnych władz czy systemu finansowania samorządu, stanowią użyteczny punkt odniesienia dla treści przekazywanych w następnych rozdziałach.

Kolejne dwa rozdziały „Samorząd terytorialny w okresie konserwatystów (1979–1997)” i „Samorząd terytorialny po 1997 r.” prezentują reformy

wprowadzane w samorządzie brytyjskim w różnych okresach czasu. Dają one możliwość zapoznania się z odmiennym podejściem do wdrażania reform. Okres rządów konserwatystów (Margaret Thatcher, John Major) umożliwia prześledzenie zmian wprowadzanych w oparciu o koncepcję nowego zarządzania publicznego. Z kolei okres rządów Partii Pracy (Tony Blair, Gordon Brown) daje wgląd w proces modernizacji administracji lokalnej, nawiązujący do zasad współzarządzania.

Ostatni rozdział, „Instytucje samorządu terytorialnego a społeczeństwo brytyjskie”, Autorka poświęciła relacjom pomiędzy władzami lokalnymi a społeczeństwem, którego koncepcja zmieniała się wraz z upływem czasu (klient lub partner władzy lokalnej). Miało to bezpośredni związek z wdrażaniem przez poszczególne rządy zasad charakterystycznych dla nowego zarządzania publicznego i współzarządzania.

Wdrażanie reform w brytyjskim samorządzie terytorialnym odbywało się w określonym kontekście politycznym, społecznym, gospodarczym, prawno-instytucjonalnym. Książka dostarcza wielu informacji na temat efektów zarówno pozytywnych, jak i negatywnych reform wprowadzanych w administracji lokalnej w oparciu o paradygmaty nowego zarządzania publicznego i współzarządzania. Dlatego pozycja ta może być ciekawa nie tylko dla osób zainteresowanych lub związanych zawodowo z samorządem terytorialnym, ale także praktyków i teoretyków zajmujących się projektowaniem i wdrażaniem reform w sektorze publicznym.

Ewa Puzyrna

Radca generalny w Departamencie Służby Cywilnej
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL

