



## **Szanowni Państwo!**

Wśród wielu różnorodnych tekstów, w jakie obfituje bieżący numer, chciałbym Państwu szczególnie polecić materiały dotyczące dnia otwartego dla służby cywilnej, przedsiębiorczości w sektorze publicznym, ekonomicznych i społecznych aspektów problemu starzenia się społeczeństwa, a także zagrożeń korupcyjnych w krajach Grupy Wyszehradzkiej, ze szczególnym uwzględnieniem Polski.

Konsultacje pod hasłem „Dowiedz się więcej, działaj sprawniej! Dzień otwarty dla służby cywilnej” przeprowadziliśmy na tak wielką skalę po raz pierwszy. W KPRM odwiedziło nas ponad 250 osób z blisko 180 urzędów z całego kraju. Na setki Państwa pytań odpowiadali pracownicy Departamentu Służby Cywilnej, Departamentu Prawnego KPRM oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Biorąc pod uwagę Państwa potrzeby i zainteresowanie taką formą konsultacji, postaramy się kontynuować spotkania w podobnej formule w przyszłym roku. Fotoreportaż z dnia otwartego zamieszczamy na s. 9–10.

Zagadnienia przedsiębiorczości w sektorze publicznym w bieżącym numerze omawia prof. Teresa Kraśnicka. Wyjaśnia, czym jest przedsiębiorczość publiczna, co wpływa na jej rozwój. Wskazuje na ograniczenia i zagrożenia związane ze stosowaniem w sektorze publicznym niektórych zasad i instrumentów współczesnego zarządzania, a także formułuje wnioski i rekomendacje dla administracji rządowej w tym zakresie. Wywiad z prof. Teresą Kraśnicką publikujemy na s. 39–46.

Problem starzejącego się społeczeństwa i konsekwencji przedwczesnego wychodzenia pracowników z rynku pracy podnosi Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” poprzez skierowany do biznesu projekt „Zarządzanie wiekiem jako czynnik zwiększający potencjał adaptacyjny przedsiębiorstw”. Omawiając rezultaty projektu, jego kierownik, pani Małgorzata Kuźma, podkreśla, że z problemem tym zetkną się wszyscy, przewagę konkurencyjną uzyskają natomiast ci, którzy najwcześniej przystosują swoje strategie, procedury wewnętrzne i politykę do nadchodzących zmian (s. 28–32).

Na zmiany w strukturze wiekowej ludności zwraca także uwagę Ewa Puzyna, radca generalny w DSC KPRM, powołując się na ustalenia tegorocznego Kongresu Demograficznego i dane Departamentu Służby Cywilnej KPRM (s. 32). Problemowi solidarności pokoleń poświęcony został również jeden z zeszytów czasopisma „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, co sygnalizujemy na s. 75.

W bieżącym numerze „Przeglądu...” prezentujemy ponadto raport „Corruption Risks in the Visegrad Countries. Visegrad Integrity System Study”, opracowany przez trzy oddziały Transparency International: na Węgrzech, w Republice Czeskiej i na Słowacji, oraz polski Instytut Spraw Publicznych. W raporcie najlepiej oceniono instytucje odpowiedzialne za audyt, instytucje ombudsmana i instytucje powołane w celu zarządzania wyborami. Najslabszymi filarami systemu uczciwości w regionie okazały się: biznes, administracja publiczna i organy ścigania. W przypadku Polski Autorzy raportu podkreślili m.in. słabość społeczeństwa obywatelskiego (s. 33–38).

Jakie są zatem nasze atuty? Co jest siłą napędową przemian? W czym tkwi potencjał zmian?

Na te i inne pytania dotyczące obecnego stanu oraz kierunków dalszego rozwoju administracji próbowali odpowiedzieć uczestnicy sesji administracyjnej, odbywającej się 10 listopada br. w Warszawie w ramach VII Kongresu Obywatelskiego (s. 14–15). Kongres obradował pod hasłem „Postawy i umiejętności kluczem do rozwoju Polaków i Polski. Jak więc podkreślono, to nasze kwalifikacje i umiejętności, nasze postawy wobec obywateli i państwa kreują obraz nas samych. Zatem to od nas zależy, czy przełamiemy nieprzyjemne nam stereotypy i czy administracja odśloni bardziej ludzką twarz.

Szanowni Państwo, przed nami Święta Bożego Narodzenia i wkrótce Nowy 2013 Rok.

Życzę Państwu, by Święta były dla Państwa okresem spokoju, zrozumienia i serdeczności. By nadchodzący rok przyniósł Państwu wiele satysfakcji zarówno z życia osobistego, jak i pracy w administracji, by spełniło się wiele Państwa życiowych aspiracji. By status urzędnika państwowego napawał nas wszystkich dumą.

Dagmir Długosz  
Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM  
Redaktor Naczelny



**Drogie Koleżanki i Koledzy  
– Członkowie Korpusu Służby Cywilnej!**

Proszę o przyjęcie najlepszych życzeń,  
żeby nadchodzące Święta Bożego Narodzenia  
upłynęły Wam w szczęściu, zdrowiu i radości,  
w rodzinnym gronie.

Życzę Państwu, abyście  
– dzieląc się opłatkiem w wigilijny wieczór –  
wzmocnili się miłością i nadzieją,  
jaką niosą te świąteczne dni.

Niech nadchodzący Nowy 2013 Rok  
obdarzy Was pomyślnością!

Szef Służby Cywilnej  
Sławomir Brodziński

**Wesołych Świąt,  
Szczęśliwego Nowego Roku!**



# SPIS TREŚCI

## OD REDAKTORA NACZELNEGO

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

## FORUM DYREKTORÓW GENERALNYCH

XV posiedzenie Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów – Dorota Gdańska s. 5

## RADA SŁUŻBY CYWILNEJ

Z prac Rady Służby Cywilnej – Anna Prażuch s. 6

## W ADMINISTRACJI

Laureaci konkursu Panteon Administracji Polskiej 2012 – Redakcja s. 7

W urzędach wojewódzkich – Dorota Gdańska s. 8

Barbórka w 90. rocznicę nadzoru górniczego w Polsce – Łukasz Wielocha s. 8

Dowiedz się więcej, działaj sprawniej! Dzień otwarty dla służby cywilnej – Wojciech Zawadzki s. 9

## WIZYTY, SPOTKANIA, KONFERENCJE

Jaki jest, a jaki powinien być język tekstów urzędowych. I Kongres Języka Urzędowego, Senat RP, 30-31 października 2012 r. – Eliza Czerwińska s. 11

Deklaracja końcowa. I KJU s. 13

O etosie publicznym w Polsce i możliwościach jego doskonalenia. VII Kongres Obywatelski, Warszawa, 10 listopada 2012 r. – Dorota Gdańska s. 14

## KARIERA W SŁUŻBIE CYWILNEJ

Mianowania w służbie cywilnej – Redakcja s. 16

Wystąpienie Szefa Służby Cywilnej Sławomira Brodzińskiego na uroczystości ślubowania nowych urzędników służby cywilnej, 26 listopada 2012 r. s. 17

Postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej i nowo mianowani urzędnicy służby cywilnej w 2012 r. – Piotr Marczewski s. 18

## ADMINISTRACJA NA ŚWIECIE

Nowa wersja Wspólnej Metody Oceny. CAF 2013 – Katarzyna Dudzik, Izabela Najda-Jędrzejewska s. 20

Konkurs „Europejska nagroda dla innowacji w administracji publicznej”. European Prize for Innovation in Public Administration” s. 23

## DOBRE PRAKTYKI ZARZĄDZANIA

Nowe rozwiązania z zakresu IT w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim. System Digitalizacji Wniosek Paszportowych DIGI. System Organizacji Nadzoru i Kontroli SONIK – Tomasz Bruder, Joanna Trojan-Klęsk s. 24

List do przedsiębiorcy. Współpraca Dolnośląskiego Urzędu Skarbowego z podatnikami – Marianna Wojtowicz – s. 26

## PROJEKTY SYSTEMOWE

Liczą się umiejętności i kompetencje, nie wiek – Małgorzata Kuźma s. 28

Komentarz – Ewa Puzyna s. 32

## ETYKA

Zagrożenia korupcyjne w krajach Grupy Wyszehradzkiej – wnioski dla Polski. Omówienie raportu Transparency Interantional i Instytutu Spraw Publicznych, Węgry 2012 r. – Katarzyna Dudzik s. 33

Komentarz – Maciej Szmit s. 38

## BADANIA I ANALIZY

Jak działać w sektorze publicznym? Problemy i ograniczenia. Z prof. Teresą Kraśnicką, współautorem i redaktorem naukowym książki „Przedsiębiorczość w sektorze publicznym. Wybrane zagadnienia i wyniki badań”, rozmawia Dorota Gdańska s. 39

Jakie polityki publiczne? Rola ekonomistów w procesie tworzenia polityk publicznych. Z prof. Aleksandrem Surdejem, redaktorem książki „Analiza ekonomiczna w polityce publicznej”, rozmawia Irena Jackiewicz s. 46

Jak rozwiązywać problemy obywateli? Z dr. Andrzejem Zybą, autorem książki „Polityki publiczne”, rozmawia Irena Jackiewicz s. 47

Zarządzanie personelem w organizacji zhierarchizowanej – Stanisław Sirko s. 52

Służba cywilna. Oczekiwania społeczne a rozwiązania instytucjonalne, Warszawa, kwiecień 2012 r. (części I i II) – Robert Sobiech s. 59

## WARTO PRZECZYTAĆ

„Polityki publiczne”. Andrzeja Zybą, KSAP, Warszawa 2012 r. – Irena Jackiewicz s. 65

„Analiza ekonomiczna w polityce publicznej”. Red. Aleksander Surdej, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012 r. – Irena Jackiewicz s. 66

„Analiza zmian strategicznych”. Julia Balogun, Veronica Hope Hailey, Oficyna Wolters Kluwer 2010 r. – Ewa Puzyna s. 68

„Zarządzanie poprzez misje”. Pablo Cardona, Carlom Rey, Oficyna Wolters Kluwer 2009 r. – Ewa Puzyna s. 70

„Grupy interesu i lobbing. Polskie doświadczenia w unijnym kontekście”. Red. Krzysztof Jasiecki, Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa 2011 r. – Maciej Szmit s. 72

„Profesjonalna obsługa klienta i radzenie sobie z trudnym klientem w urzędzie”. Radosław Hancewicz, Wydawnictwo Onepress 2012 r. – Aleksandra Ciopińska s. 73

„Solidarność międzypokoleniowa”. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny. Kwartał Trzeci, Poznań 2012 – Anna Prażuch s. 75

Raport przekrojowy: „Opracowanie diagnozy i rekomendacji dotyczących zarządzania i przepływu informacji w administracji rządowej szczebla centralnego oraz przygotowanie zmian i przeprowadzenie pilotaży”. Firma Ernst & Young Business Advisory, 21 grudnia 2011 r., Warszawa – Patryk Michalski s. 77

Ewaluacja pilotażu: „Opracowanie diagnozy i rekomendacji...”. Firma Ernst & Young Business Advisory, 5 czerwca 2012 r., Warszawa – Patryk Michalski s. 79

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: SZEFSŁUŻBY CYWILNEJ

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

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



## XV posiedzenie Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów

6 listopada 2012 r. odbyło się XV posiedzenie Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów. Spotkaniu, które dotyczyło głównie komunikacji administracji rządowej z obywatelami oraz kwestii budowania społecznego zaufania do służby cywilnej, przewodniczył Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**.

Podczas obrad gość Forum, prof. **Christoph Demmke** (EIPA, Maastricht), przedstawił wyniki badań dotyczących statusu zatrudnienia w służbie cywilnej, prowadzonych w związku z projektem zainicjowanym w ramach polskiej prezydencji w Unii Europejskiej.<sup>1</sup> Zwrócił m.in. uwagę na zróżnicowanie systemów zatrudnienia we współczesnych europejskich administracjach i powszechne odchodzenie od klasycznego modelu biurokracji. Omówił także wpływ kryzysu ekonomicznego na zintensyfikowanie działań oszczędnościowych w Europie, przekładających się m.in. na redukcję zatrudnienia w sektorze publicznym. Wskazał również na uboczne skutki prowadzonych reform i ich wpływ na służbę cywilną.

Dyrektor Biura Światowej Organizacji Zdrowia w Polsce **Paulina Miśkiewicz** oraz przedstawiciel Biura WHO **Anna Koziół** przedstawiły prezentację nt. „Administracja publiczna wolna od dymu tytoniowego”, zwracając uwagę na zagrożenia dla zdrowia wynikające z używania tytoniu, międzynarodowe i polskie uregulowania w tej sprawie oraz narzędzia, formy i możliwości ochrony zdrowia w miejscu pracy.

W drugiej części Forum odbył się panel dyskusyjny prowadzony przez dyrektora Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów **Dagmira Długosza**, dotyczący kontaktów administracji rządowej z mediami oraz kwestii budowania społecznego zaufania do służby cywilnej. W panelu udział wzięli m.in.: **Jarosław Fiks**, dyrektor generalny Biura Rzecznika Praw Pacjenta, **Piotr Kulpa**, dyrektor generalny Głównego Inspektoratu Sanitarnego, dr **Robert Sobiech**, wykładowca na Uniwersytecie Warszawskim, oraz **Małgorzata Wójcik**, naczelnik Wydziału Zarządzania Zasobami

Ludzkimi w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Dyskutanci przedstawili wyniki najnowszych badań (przeprowadzonych w Polsce i za granicą) dotyczących postrzegania urzędników i urzędów przez obywateli. Zwrócili uwagę na obecne w świadomości społeczeństwa stereotypy urzędników i możliwości ich zmiany. Podkreślili także rolę sprawnej komunikacji, zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej, służącej budowaniu wizerunku administracji efektywnej i transparentnej.

Zastępca dyrektora DSC KPRM **Maria Reutt** przedstawiła ponadto wnioski dla służby cywilnej wynikające z obrad I Kongresu Języka Urzędowego, który odbył się w dniach 30–31 października br. w gmachu Senatu RP. Zwróciła m.in. uwagę na konieczność ponownego przeanalizowania procesu komunikacji urzędów z obywatelami (korespondencji, języka komunikacji internetowej itp.), doboru odpowiednich środków i form komunikacji do odbiorców oraz poprawność językową i zrozumiałość adresowanych do obywateli tekstów. Dyrektorka M. Reutt omówiła także przebieg zorganizowanego dla służby cywilnej, głównie szczebla regionalnego i lokalnego, dnia otwartego, który odbył się 26 października br. w KPRM pod hasłem „Dowiedz się więcej, działaj sprawniej!”, zapowiadając kontynuację konsultacji w roku 2013.

### Przypis

<sup>1</sup>Szczegółowo badania zostaną omówione w następnym numerze „Przeglądu Służby Cywilnej”.

Dorota Gdańska

Radca Szefa KPRM w DSC KPRM

[← powrót](#)



Z dniem 26 listopada 2012 r. Prezes Rady Ministrów Donald Tusk powołał Jana Pastwę na stanowisko dyrektora Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

## Z prac Rady Służby Cywilnej

### W październiku

**16 października 2012 r.** odbyło się XXXIII posiedzenie Rady Służby Cywilnej, któremu przewodniczył prof. dr hab. **Krzysztof Kiciński**, wiceprzewodniczący RSC.

W spotkaniu uczestniczyli: Szef Służb Cywilnej **Sławomir Brodziński**, Szef Służby Celnej, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów **Jacek Kapica**, a także przedstawiciele Departamentu Służby Cywilnej i Departamentu Prawnego KPRM oraz Departamentu Służby Celnej Ministerstwa Finansów.

W trakcie październikowego posiedzenia Rada procedowała nad *projektem założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej oraz niektórych innych ustaw*, przedstawionym przez Szefa Służby Celnej **Jacka Kapicę**. W ramach prowadzonej dyskusji Szef Służby Cywilnej oraz Szef Służby Celnej uzgodnili swoje stanowisko w sprawie obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej przez osoby będące funkcjonariuszami Służby Celnej. W ocenie ministra Brodzińskiego proponowane zmiany pozwolą na uspojnienie kwestii kluczowych zarówno z punktu widzenia ustawy o służbie cywilnej, jak i projektowanych *założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej oraz niektórych innych ustaw*. Członkowie Rady, uzyskawszy odpowiedź na postawione pytania, zaopiniowali przedstawiony projekt pozytywnie.

Uchwała nr 81; [http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala\\_rady\\_sluzby\\_cywilnej\\_nr\\_81.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_81.pdf).

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

### W listopadzie

**13 listopada 2012 r.** odbyło się, pod przewodnictwem prof. dr hab. **Krzysztofa Kicińskiego**, wiceprzewodniczącego RSC, XXXIV posiedzenie Rady Służby Cywilnej. W spotkaniu uczestniczyli: Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**, przedstawiciele Departamentu Służby Cywilnej oraz Departamentu Prawnego KPRM, a także p.o. dyrektora Krajowej Szkoły Administracji Publicznej **Marek Haliniak**.

Dyrektor **Marek Haliniak** zaprezentował na forum RSC system kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, koncentrując się m.in. na wynikach ankiety skierowanej do dyrektorów generalnych urzędów administracji rządowej. Mając na względzie wyrażone przez nich przy tej okazji opinie oraz zgłoszone uwagi, dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej poinformował o zmianach dokonanych w obrębie programu kształcenia słuchaczy aktualnej, XXIV Promocji **Wiesław Chrzanowski**.

Ponadto Rada Służby Cywilnej pozytywnie zaopiniowała kandydaturę **Józefa Rackiego**, kierując go jako przedstawiciela RSC w celu obserwacji przebiegu procesu naboru przeprowadzanego na stanowisko dyrektora generalnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Uchwała nr 82; [http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala\\_rady\\_sluzby\\_cywilnej\\_nr\\_82\\_0.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_82_0.pdf).

Członkowie Rady wysłuchali również przedstawionych przez Szefa Służby Cywilnej **Sławomira Brodzińskiego** informacji na temat spraw bieżących z zakresu zarządzania służbą cywilną.

Anna Prażuch

Główny specjalista w Departamencie Służby Cywilnej KPRM



### Laureaci konkursu Panteon Administracji Polskiej 2012

**Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku i Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu zostały tegorocznymi laureatami konkursu Panteon Administracji Polskiej.**

Gratulujemy!!!

Podlaski Urząd Wojewódzki został uhonorowany za System Elektronicznego Zarządzania Dokumentem (EZD), tj. za sposób dokumentowania przebiegu, załatwiania i rozstrzygania spraw wpływających do urzędu. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu został doceniony za integrację wymagań Systemu Zarządzania Jakością według PN-EN ISO 9001:2009 z elementami kontroli zarządczej, system zarządzania miejscem pracy – 5S, metodę *assessment center* stosowaną do badania kompetencji miękkich podczas rekrutacji oraz informatyzację działalności kontrolnej.



Wojewoda podlaski Maciej Żywno odbiera nagrodę z rąk wiceprezesa Zarządu Międzynarodowych Targów Poznańskich Przemysław Trawy. W tle Mariusz Madejczyk, pełnomocnik wojewody podlaskiego ds. informatyzacji, dyrektor Biura Informatyki i Rozwoju Systemów Teleinformatycznych PUW w Białymstoku.

Fot. PUW.

Konkurs Panteon Administracji Polskiej, organizowany przez Geoland Consulting International – partnera wydawcy dziennika „Rzeczpospolita” – odbył się pod honorowym patronatem Ministra Gospodarki. Uroczysta gala wręczenia nagród miała miejsce **21 listopada 2012 r.** w Poznaniu podczas Międzynarodowych Targów Ochrony Środowiska.

Nagroda jest uhonorowaniem instytucji wchodzących w skład administracji centralnej i samo-

ządowej za działania samodoskonalące, związane m.in. z poprawą jakości pracy, odpowiedzialnością społeczną, etyką postępowania i przeciwdziałaniem korupcyjnym.

Przedmiotem oceny są zastosowane w praktyce nowatorskie i wysoce efektywne przedsięwzięcia organizacyjne, techniczne i technologiczne skierowane na poprawę jakości usług, wspomagające samodoskonalenie instytucji i jej pracowników, ułatwiające codzienne życie lokalnych społeczności, wspomagające nowoczesne zarządzanie oraz działania antykorupcyjne.



Dyrektor generalny Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Jolanta Krupowicz i wiceprezes Zarządu Międzynarodowych Targów Poznańskich Przemysław Trawa podczas uroczystości wręczenia nagród.

Fot. Geoland.

System Elektronicznego Zarządzania Dokumentami zaprezentowaliśmy w numerze 3 (18) „Przeglądu Służby Cywilnej” z 2012 r. Dalszy rozwój systemu przedstawimy w 2013 r.

Zagadnienia związane z informatyzacją działalności kontrolnej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego omawiamy w dziale „Dobre praktyki zarządzania”. Korzyści z wdrożenia w DUW systemu zarządzania jakością oraz jego uzupełnienie o specyficzne wymagania kontroli zarządczej, system 5S oraz wykorzystywanie w DUW podczas rekrutacji metody *assessment center* omówimy w następnym wydaniu PSC.

Redakcja

---

## W urzędach wojewódzkich

Minister **Sławomir Brodziński** monitoruje rozwój Systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentami (EZD).

**9 listopada 2012 r.** Szef Służby Cywilnej złożył wizytę w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim, gdzie spotkał się Wojewodą **Maciejem Żywno** oraz dyrektorem generalnym urzędu **Ewą Wojewódko**. Głównym celem wizyty było wsparcie przez Szefa Służby Cywilnej (w ramach szkoleń centralnych) wdrożenia systemu EZD w 12 urzędach wojewódzkich.

**3 grudnia 2012 r.** Szef Służby Cywilnej odwiedził Polski Urząd Wojewódzki. Rozmowy z Wojewodą **Ryszardem Wilczyńskim** i dyrektorem generalnym

urzędu **Jerzym Kliszewskim**, oprócz bieżących spraw z zakresu służby cywilnej, dotyczyły również wsparcia przez Szefa Służby Cywilnej dalszego rozwoju systemu EZD.

Ponadto **29 listopada 2012 r.** Szef Służby Cywilnej wziął udział w obchodach Dnia Służby Cywilnej, które odbyły się w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie. Gospodarzami uroczystości byli Wojewoda Mazowiecki i dyrektor generalny Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.

D.G.

 powrót

---

## Barbórka w 90. rocznicę nadzoru górniczego w Polsce

**4 grudnia 2012 r.** Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński** wziął udział w uroczystości barbórkowej, organizowanej przez Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach. Uroczystość zwieńczyła obchody 90-lecia nadzoru górniczego w Polsce, objęte honorowym patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego.



Szef Służby Cywilnej Sławomir Brodziński (w górniczym mundurze galowym) podczas uroczystości barbórkowej. Dr inżynier Sławomir Brodziński pracował w WUG w latach 1991–2006 na różnych wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, w tym jako dyrektor generalny. Fot. WUG.

W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele władz państwowych i wojewódzkich, firm górniczych z całej Polski oraz pracownicy Wyższego Urzędu

Górniczego i okręgowych urzędów górniczych. Uroczystościom barbórkowym towarzyszyło m.in. nadanie wyróżniającym się pracownikom wysokich odznaczeń państwowych, resortowych oraz medali jednostek ratownictwa górniczego, nadanie stopni generalnego dyrektora górniczego, a także wręczenie szpad górniczych.

Podczas uroczystości Minister Sławomir Brodziński wygłosił okolicznościowe przemówienie, w którym zaznaczył m.in.:

*– Obchodzimy dzisiaj piękny jubileusz ciągłości instytucjonalnej jedynej poza Warszawą centralnego urzędu administracji rządowej. Wyższy Urząd Górniczy w tych 90. latach kilkakrotnie zmieniał podległość, o czym mówił wcześniej Pan Prezes. Ale zawsze służył potrzebom surowcowym kraju, wychodząc naprzeciw wyzwaniom związanym z zagrożeniami naturalnymi i środowiskowymi, strzegąc równocześnie interesów państwa polskiego. Czasy mamy niełatwe, w tym spadającą konkurencyjność wynagrodzeń w administracji wobec sektora przedsiębiorstw, co szczególnie dotyka urzędy o charakterze nadzorczym i regulacyjnym. Jestem jednak optymistą. Świat wraca do materialnych przesłanek rozwoju. Geopolityka ma się nieźle. Znaczenie dostępu do surowców (a nawet wody), zamiast zachwytów nad nowymi produktami inżynierii finansowej, pozwala sądzić, że takie urzędy jak WUG wracają do swojej znaczącej roli (np. w kontekście gazu niekonwencjonalnego).*

*Panu Prezesowi wraz ze współpracownikami, całej górniczej braci – w życiu zawodowym i rodzinnym, Szczęść Boże!*

Ł.W.

 powrót



## Dowiedz się więcej, działaj sprawniej!

Dzień otwarty dla służby cywilnej

**26 października 2012 r.** Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zorganizował konsultacje dla przedstawicieli administracji rządowej pod hasłem „Dowiedz się więcej, działaj sprawniej – dzień otwarty dla służby cywilnej”. Konsultacje otworzył Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**, który następnie uczestniczył

w rozmowach kularowych z gośćmi przybyłymi do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Konsultacje były organizowane przede wszystkim z myślą o administracji szczebla wojewódzkiego i powiatowego. Do KPRM przybyło ponad 250 osób z blisko 180 urzędów z całej Polski.



Zastępca dyrektora DSC KPRM Maria Reutt, inicjatorka dnia otwartego, podczas konsultacji. Sala Kolumnowa KPRM

Fot. A. Kalita/DSC KPRM.

W czasie konsultacji uczestnicy mieli możliwość uzyskania odpowiedzi na nurtujące ich pytania w bezpośredniej rozmowie z ekspertami z różnych dziedzin funkcjonowania służby cywilnej. Wstępnie, jeszcze przed konsultacjami, do DSC zostało skierowanych blisko 400 pytań.

Największe zainteresowanie wzbudzały zagadnienia naboru do służby cywilnej oraz kwestie związane z nawiązywaniem, zmianą i ustaniem stosunku pracy, a także zasady sporządzania opisów i wartościowania stanowisk pracy oraz przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej. Przy dziewięciu stanowiskach konsultacyjnych porad udzielali nie tylko pracownicy Departamentu Służby Cywilnej, ale także Departamentu Prawnego i Biura Ochrony KPRM (zagadnienia zarządzania bezpieczeństwem informacji) oraz przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (kwestie stosowania przepisów Kodeksu pracy w sytuacjach nie-

uregulowanych przepisami ustawy o służbie cywilnej).



Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM Dagmir Długosz podczas prezentacji systemu służby cywilnej. KPRM, sala Świetlikowa. Fot. A. Kalita/DSC KPRM.

Niezależnie od indywidualnych konsultacji przy stoiskach tematycznych, pracownicy Departamentu Służby Cywilnej przeprowadzili prezentacje nt.: „System służby cywilnej”, „Nabory w służbie cywilnej – podstawowe zasady”, „Usprawnienia w obszarze kadr i szkoleń jako rezultat projektu Akademia Zarządzania Publicznego II”, „Czym jest model kompetencyjny i jak go wykorzystać? – na przykładzie rezultatów projektu *Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr (...)*” oraz „Nowe trendy w administracji publicznej (doświadczenia zagraniczne)”.



Sektor systemów i narzędzi zarządzania kadrami służby cywilnej

Fot. A. Kalita/DSC KPRM.



Sektor wynagradzania i finansowania służby cywilnej

Fot. A. Kalita/DSC KPRM.



Sektor naborów w służbie cywilnej

Fot. A. Kalita/DSC KPRM.



Sektor szkoleń w służbie cywilnej

Fot. A. Kalita/DSC KPRM.



Porady Departamentu Prawnego KPRM

Fot. A. Kalita/DSC KPRM.

Uczestnicy spotkania mogli także obejrzeć film szkoleniowy nt. praktycznych aspektów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Konsultacje w takiej formule prowadzone były po raz pierwszy. Wstępne opinie uczestników, zebrane jeszcze w trakcie ich trwania wskazują, że przedsięwzięcie to spotkało się z dużym zainteresowaniem i pozytywnym oddźwiękiem. Departament Służby Cywilnej dokładnie przeanalizuje przebieg i efekty spotkania oraz opinie jego uczestników. Jeśli potwierdzą się pierwsze, pozytywne oceny jego przebiegu, taka forma współpracy z urzędami może zostać na stałe wpisana do kalendarza działań Szefa Służby Cywilnej i podległego mu Departamentu Służby Cywilnej.

Wojciech Zawadzki

Radca Szefa KPRM w Departamencie Służby Cywilnej KPRM



### Jaki jest, a jaki powinien być język tekstów urzędowych

I Kongres Języka Urzędowego, Senat RP, 30–31 października 2012 r.

Podczas I Kongresu Języka Urzędowego, który obradował w Senacie RP w dniach 30–31 października 2012 r., pracownicy administracji i uczeni debatowali nad stanem polszczyzny w urzędach. Jednomyślnie negatywnie ocenili język pism i dokumentów. Konstatacjom krytycznym towarzyszyły propozycje rozwiązań systemowych, których wprowadzenie zagwarantowałoby trwałą poprawę jakości komunikacji w przestrzeni publicznej. Moderatorami dyskusji byli znani językoznawcy: prof. **Andrzej Markowski**, prof. **Jerzy Bralczyk** i prof. **Jan Miodek**.



Rzecznik praw obywatelskich Irena Lipowicz podczas otwarcia kongresu. Fot. D. Supel/Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

Kongres odbył się w ramach kampanii społecznej „Język urzędowy przyjazny obywatelom”. Jego organizatorami byli: Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Obywatelskich, Wojewoda Mazowiecki, Rada Języka Polskiego, Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Narodowe Centrum Kultury, Fundacja Języka Polskiego. Patronat honorowy nad kongresem objął Prezydent RP.

Wystąpienia otwierające zaprezentowali przedstawiciele organizatorów: **Maria Pańczyk-Pozdziej** – wicemarszałek Senatu RP, dr hab. **Irena Lipowicz**, prof. UKSW – rzecznik praw obywatelskich, **Dariusz Piątek** – wicewojewoda mazowiecki, prof. dr hab. **Andrzej Markowski** – przewodniczący Rady Języka Polskiego, **Sławomir Brodziński** – szef służby cywilnej, **Krzysztof Dudek** – dyrektor Narodowego Centrum Kultury, a także dr hab. **Elżbieta Wierzbicka-Piotrowska** – prezes Fundacji Języka Polskiego.

Wicemarszałek Senatu **Maria Pańczyk-Pozdziej** zadeklarowała, że Izba Wyższa zawsze będzie wspierać działania na rzecz podnoszenia poziomu języka urzędowego jako niezwykle istotnego

elementu w komunikacji między władzą a obywatelami oraz przypomniała, że używanie poprawnej polszczyzny jest jednym z elementów służby wobec obywateli. – *Chodzi także o zainicjowanie publicznej dyskusji nad stanem współczesnej polszczyzny oficjalnej, a może nawet zainicjowanie ruchu na rzecz podnoszenia poziomu języka urzędowego. Dalszy rozwój społeczeństwa obywatelskiego i demokratycznego państwa prawnego nie wydaje się możliwy bez podnoszenia poziomu kultury języka polskiego i jakości komunikacji w przestrzeni publicznej* – dodała.

Rzecznik praw obywatelskich **Irena Lipowicz** poinformowała, że do jej urzędu wielokrotnie kierowane są skargi, które wynikają z niezrozumienia urzędowych pism, i zaapelowała o większą zrozumiałość korespondencji kierowanej przez urzędy do obywateli. – *W naszych odpowiedziach negatywnych musimy często wytłumaczyć obywatelowi (...), że zaprzepaścił swoją szansę na dochodzenie sprawiedliwości po prostu dlatego, że tego pisma nie zrozumiał. To my dopiero tłumaczymy pismo urzędowe osobom, które poniosły nieodwracalną szkodę* – powiedziała.

Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński** zwrócił m.in. uwagę na różnorodne uwarunkowania i zjawiska mające wpływ na język administracji (język aktów prawnych, teorii prawa, problemy z tłumaczeniami, zjawiska językowe związane ze wzrostem aktywności środowisk feministycznych, proces postępującej tabloidyzacji dyskursu publicznego). Podkreślił, że *używanie języka poprawnego, prostego i zrozumiałego czyni społeczną komunikację skuteczniejszą. Prawdziwie profesjonalny urzędnik to taki, który nie tylko zna przepisy prawa materialnego oraz obowiązujące procedury, ale także potrafi poprowadzić obywatela przez gąszcz tych przepisów i przystępnie wyjaśnić mu sens nie zawsze zrozumiałych na pierwszy rzut oka regulacji.*

Wicewojewoda mazowiecki **Dariusz Piątek** poinformował o prowadzonych od ubiegłego roku w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim działaniach na rzecz zwiększenia świadomości językowej urzędników. – *Dzięki współpracy z kolejnymi instytucjami współtworzymy obecnie kampanię „Język urzędowy przyjazny obywatelom”. Włączanie się kolejnych partnerów, organizacja I Kongresu Języka Urzędowego, dają nadzieję na rozpoczęcie procesu przemian, które ułatwią komunikację między urzędnikami a obywatelami i wzajemne zrozumienie* – dodał.

W czasie dwudniowych obrad głos zabierali teoretycy języka, m.in.: prof. **Ewa Malinowska** z Uniwersytetu Opolskiego, prof. **Ewa Kołodziejek**

z Uniwersytetu Szczecińskiego, prof. **Radosław Pawelec** z Uniwersytetu Warszawskiego, dr **Tomasz Piekot** z Uniwersytetu Wrocławskiego, i prawni: prof. **Maciej Zieliński** i dr **Agnieszka Choduń** z Uniwersytetu Szczecińskiego, oraz praktycy: **Eliza Czerwińska** z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, **Maciej Wróblewski** z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i **Agata Kłopotowska**, tłumaczka dokumentów Unii Europejskiej.

Mówcy najczęściej uwagi poświęcili tym cechom stylu urzędowego, które stanowią o niezrozumiałości tekstów, graniczącej nierzadko z hermetycznością. **Eliza Czerwińska**, autorka językoznawczych analiz tekstów urzędowych, i prof. **Ewa Kołodziejek**, badaczka stron internetowych instytucji administracji publicznej, zwracały uwagę na obecność błędów gramatycznych, dotyczących zwłaszcza budowy zdania. Długie, wielokrotnie złożone wypowiedzenia, rozbudowane frazy składające się z rzeczowników – to typowe usterki. Szablonowe teksty, w których zamiast konkretnych informacji o czynnościach dominują pojęcia abstrakcyjne, są dla znacznej części społeczeństwa – np. osób starszych czy gorzej wykształconych – zbyt trudne w odbiorze. Powstaje bariera komunikacyjna, której skutkiem jest wykluczenie społeczne.

Jaki zatem powinien być język urzędowy? Profesor **Radosław Pawelec** podkreślił konieczność jego standaryzacji na poziomie leksykalnym i gramatycznym oraz ustalenia wzorów, szablonów pism. Podkreślił także znaczenie zrozumiałości i precyzji tekstów. Język urzędowy jego zdaniem powinien być także poprawny – nieudolnie skonstruowane dokumenty, zawierające błędy gramatyczne i ortograficzne, powodują bowiem utratę szacunku do władzy, śmieszność i dystans.

Na bariery językowe, które stają się ograniczeniem dla rozwoju i współpracy międzyludzkiej oraz gospodarczej, zwracał uwagę **Mirosław Wróblewski** z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Zgodził się z tezą, że problemy językowe stanowią istotną przeszkodę w skutecznej komunikacji urzędów z obywatelami, zwłaszcza osobami starszymi, niepełnosprawnymi lub po prostu nieorientującymi się w zawiłościach biurokratycznej bądź prawniczej nomenklatury.

Profesor **Ewa Malinowska** omówiła zmiany procesu relacji nadawczo-odbiorczych w komunikacji urzędowej, zachodzące po roku 2000. Jej zdaniem dotychczasowa nierównorzędność ról komunikacyjnych i dominacja instytucjonalnego uczestnika działania jest dzisiaj wypierana. Obywatel-petent staje się coraz częściej klientem działań administracji, niekiedy beneficjentem (Fundusze Europejskie), a urzędnik usługodawcą.

Współczesny język urzędowy w dużym stopniu kształtują polskie tłumaczenia tekstów unijnych, na co zwróciła uwagę **Agata Kłopotowska**. Dokumenty te są opracowywane zgodnie z rygorystycznymi zasadami: muszą nie tylko wiernie odzwierciedlać treść oryginału, lecz także być spójne z wcześniej

opublikowanym prawodawstwem unijnym, krajowym uzusem prawnym oraz przyjętą terminologią. Co więcej, tłumacze zmagają się ze specyficzną angielszczyzną, obfitującą w neologizmy, kalki językowe (głównie z języka francuskiego) i wielokrotnie złożone, rozbudowane struktury składniowe. W języku tym zdarzają się niejednoznaczne konstrukcje gramatyczne, niefortunne sformułowania lub wręcz błędnie użyte wyrazy. Niezręczności te w wiernym przekładzie zostają powielone. Stąd w polskich tekstach urzędowych, opisujących instytucje Unii Europejskiej lub procesy i zjawiska będące przedmiotem ich zainteresowania, tak wiele nowych wyrazów, łączonych często według schematów typowych dla języków obcych. Część z tych neologizmów, które językoznawcy nazywają bruckielizmami, to zapożyczenia bądź kalki nieudane, utworzone wbrew regułom polszczyzny.



Uczestnicy kongresu, 30 października 2012 r.  
Fot. D. Supel/Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

Propozycję systemowego rozwiązania urzędniczych problemów językowych przedstawił dr **Tomasz Piekot**. Zaproponował on wprowadzenie do sfery publicznej specjalnego sposobu pisania – standardu „plain language” (prostego języka). Jego najważniejszą cechą jest wysoki wskaźnik przystępności, który ułatwia lekturę i przyswajanie informacji. Polski model prostego języka opiera się na założeniu komunikatywności tekstu (osiąganej m.in. dzięki odpowiedniej kompozycji tekstu, uwzględniającej ludzkie możliwości percepcyjne), posługiwaniu się głównie krótkimi zdaniami i wyrazami oraz stosowaniu słownictwa znanego odbiorcy. Referent przedstawił także program do badania przystępności tekstu, oparty na indeksie mglistości tekstu FOG Roberta Gunninga.

Obrady zakończyły się przyjęciem przez uczestników deklaracji; zostały w niej wskazane działania, których podjęcie daje nadzieję na trwałą poprawę języka tekstów urzędowych.

Eliza Czerwińska  
Starszy Specjalista  
Biuro Wojewody  
Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie

← powrót

## I Kongres Języka Urzędowego

### Deklaracja końcowa

Uczestnicy I Kongresu Języka Urzędowego wyrażają przekonanie, że potrzebna jest poprawa jakości polskiego języka urzędowego pod względem zrozumiałości, przystępności oraz kultury wypowiedzi. Zmierzające do tego działania powinny mieć wszechstronny charakter i objąć wszystkie podmioty zaangażowane w dialog publiczny.

Urzędnicy, którzy tworzą teksty, powinni dołożyć starań o ich zrozumiałość, poprawność i estetykę oraz o formułowanie treści z szacunkiem dla odbiorców. Oczekujemy, że instytucje państwowe i samorządowe zapewnią urzędnikom szkolenia z kultury języka polskiego, dające rzetelną i usystematyzowaną wiedzę o stylu urzędowym, poprawności elementów prawnych w nim występujących i psychologicznych uwarunkowaniach odbioru tekstu.

Konieczne jest także zaangażowanie językoznawców w prace analityczne i normalizacyjne związane z językiem urzędowym oraz podjęcie badań, których efektem będzie sformułowanie norm dotyczących tej swoistej odmiany polszczyzny, a następnie przedstawienie ich w przystępnych publikacjach o charakterze poradnikowym i popularnonaukowym. Za wskazane uważamy również szersze informowanie urzędników o działalności różnego typu poradni językowych.

Ze względu na interes państwa i jego obywateli pożądanym jest wymaganie od twórców prawa i urzędników znajomości polszczyzny na poziomie gwarantującym skuteczną i poprawną komunikację. Liczymy na współpracę środowisk prawniczych oraz osób i urzędów odpowiedzialnych za doskonalenie kompetencji urzędników. Mamy nadzieję, że dzięki kampanii „Język urzędowy przyjazny obywatelom”, w ramach której odbył się I Kongres Języka Urzędowego, stopniowo zmieni się postawa autorów i odbiorców tekstów urzędowych i prawnych wobec polszczyzny. Chcielibyśmy, aby systematycznie zwiększało się ich poczucie odpowiedzialności za udaną komunikację.

Oczekujemy, że do kampanii przyłączą się urzędy państwowe, administracja samorządowa, organizacje społeczne i gospodarcze, wszyscy, którzy posługują się urzędową i oficjalną odmianą polszczyzny. Liczymy na to, że naszymi sojusznikami będą środki masowego przekazu.

Wady polskiego języka urzędowego nie są winą tylko Polaków, ich przyczyną jest także to, że przez dużą część naszej historii w urzędach na polskich ziemiach nie pisano i nie mówiono po polsku. Współczesny kształt tego języka zależy jednak wyłącznie od nas samych. Pilne podjęcie prac nad jego poprawą jest konieczne dla porządkowania naszego demokratycznego państwa. Polski język urzędowy, zrozumiały, poprawny, przyjazny odbiorcy, jest niezwykle ważnym czynnikiem w budowie państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego oraz niezbędnym warunkiem świadomego udziału Polaków w rządzeniu swoim krajem.

### Organizatorzy



Informacje nt. I Kongresu Języka Urzędowego dostępne są na stronie <http://www.jezykurzedowy.pl/pl/node/2>.

## O etosie publicznym w Polsce i możliwościach jego doskonalenia

VII Kongres Obywatelski, Warszawa, 10 listopada 2012 r.

„Jaki etos w administracji – służba publiczna, menedżerski profesjonalizm czy przestrzeganie procedur?” – to tytuł jednej z siedmiu sesji tematycznych, jakie odbyły się 10 listopada 2012 r. w ramach VII Kongresu Obywatelskiego, zorganizowanego w Warszawie przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. VII Kongres Obywatelski obradował pod hasłem „Postawy i umiejętności kluczem do rozwoju Polaków i Polski”.

W debacie dotyczącej służby publicznej, moderowanej przez dr. hab. **Stanisława Mazura** z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, udział wzięli m.in.: **Paweł Chorąży**, dyrektor Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, **Piotr Wołkowiński**, międzynarodowy konsultant, dr hab. **Marek Kosewski**, **Paweł Zołoteńki**, konsultant z wieloletnim doświadczeniem administracyjnym. Komentatorami panelu byli: **Paweł Orłowski**, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, i **Dagmir Długosz**, dyrektor Departamentu Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.



Uczestnicy debaty *Jaki etos w administracji...*

Fot. Kongres Obywatelski.

Prof. **Stanisław Mazur** dokonał ogólnego wprowadzenia do dyskusji dotyczącej problemu etosu służby publicznej w Polsce.

Zwrócił uwagę, że na przestrzeni ostatnich 100 lat w demokratycznych państwach prawa, sprawnie zarządzanych, pojawiło się bardzo ciekawe zjawisko dotyczące etosu publicznego, w ramach którego możemy wyróżnić trzy oblicza etosu, skojarzone z różnymi porządkami administracyjnymi, systemami wartości, oczekiwaniami wobec urzędników i z różnymi sposobami kultywowania etosu. Zatem – jak podkreślił – bardziej uprawnione wydaje się mówić o obliczach etosu służby publicznej niż o jednym monolitycznym etosie tej służby.

Wtedy, gdy kształtowała się klasyczna biurokracja, znany model Weberowski, bycie dobrym urzęd-

nikiem polegało – jak wyjaśnił prof. Mazur – na wirtuozerii w posługiwaniu się prawem, doskonałości w przestrzeganiu procedur. Interes publiczny w tej odsłonie etosu publicznego definiowany był przez polityków i przez technokratycznych urzędników. Rola obywateli w istocie rzeczy sprowadzała się do udziału w cyklicznych wyborach odbywających się co pewien czas. Sposobem na kultywowanie tego etosu jest bardzo rozbudowany system kontroli, oparty na dosyć represyjnych metodach. Tak postrzegana administracja traktuje obywatela jako petenta. Ten model dominował do końca lat 70. XX w.

W latach 80. – kontynuował prof. Mazur – pojawiło się zupełnie nowe podejście do administracji, a co za tym idzie – do etosu. Pojawiły się koncepcje neoliberalne, które mówiły, że klasyczna administracja funkcjonuje źle, a zatem trzeba ją wrzucić w działania rynku, czyli zastosować w administracji mechanizmy, które działają w prywatnych przedsiębiorstwach. Elementem tego nowego modelu administracji stało się kolejne oblicze etosu służby publicznej, zgodnie z którym urzędnik jest menedżerem służby publicznej, kieruje się kalkulacją kosztów, racjonalnie wydaje pieniądze, myśli o stronie ekonomicznej działania. Zatem strona społeczna staje się nieistotna. Relacje między obywatelem a urzędnikiem i urzędem są postrzegane jako przestrzeń wymiany, transakcji pomiędzy obywatelem, który jest podatnikiem nabywającym usługi, a państwem czy urzędem, które te usługi mu sprzedaje. To transakcja ekonomiczna.

Od lat 90. – jak wskazuje prof. Mazur – kształtuje się trzecie oblicze etosu służby publicznej – wspólnotowe, według którego obywatel nie jest petentem tylko partnerem, współwytwórcą usług publicznych, ponoszącym współodpowiedzialność za pewne decyzje. W tym kontekście to nie rygorystyczne mechanizmy kontroli, nie nadzór, nie procedury budują postawy etyczne, ale wspólne podzielenie wartości, które socjalizujemy i internalizujemy. W tym etosie interes publiczny definiowany jest wspólnie przez polityków, obywateli i urzędników.

W końcu – jak twierdzi prof. M. Mazur – pojawił się integralny etos służby publicznej, w którym są i elementy rynkowe, i biurokratyczne, i wspólnotowe. Jak podkreślił, tak skonstruowany etos jest o wiele trudniej przestrzegać i o wiele trudniej go kultywować. Nadmieniał, że kraje o ugruntowanych systemach demokratycznych miały ok. 120 lat, by budować kolejne oblicza etosu służby publicznej. Wybierały z nich to, co najlepsze, integrowały, testowały, modyfikowały, wzbogacały. W naszym przypadku, w bardzo krótkim czasie, od 1989 r., administracja publiczna została poddana procesowi inkorporowania do niej wszystkich wspomnianych elementów tychże etosów. Powstała zatem kon-

strukcja, która przypomina nowoczesną konstrukcję myślenia o etosie, ale wciąż nie jest zakorzeniona. Jest tylko formalnie zapisana w instytucjach, urzędach czy regulach ich działania.

Następnie głos zabrał dyrektor Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym Ministerstwa Rozwoju Regionalnego **Paweł Chorąży**, który próbował odpowiedzieć na pytanie, jaki wpływ na etos administracji mają oczekiwania społeczne i postawy polityków oraz ogólna kultura nieufności. Zwrócił m.in. uwagę, że – jak pokazują badania Departamentu Służby Cywilnej KPRM – w myśleniu obywateli o administracji dominują stereotypy, niezależnie od ich własnych doświadczeń wynikających z kontaktów z urzędami. Nie ma natomiast empirycznej wiedzy nt. wpływu polityków na administrację i ich oczekiwań wobec urzędników. – *Żeby zbudować etos administracji, służby cywilnej, administracji samorządowej, potrzebna jest zmiana na poziomie norm etycznych, ich uczenie. (...) Musimy zmienić siebie, żeby zmienić administrację. Administracja będzie taka, jakie jest społeczeństwo* – dodał.

**Piotr Wołkowiński** przedstawił prezentację na temat *Jaki etos w administracji samorządowej, jakie postawy kształtuje mechanizm absorpcji środków Unii Europejskiej?* Omawiając działania administracji w obszarze absorpcji środków unijnych, zaproponował m.in., by oprzeć je na partnerskiej wizji obszaru i jego potrzeb oraz zasadzie zaufania, a nie podejrzliwości. Zaapelował o umożliwienie twórczości poprzez zagwarantowanie wolności i możliwości popełnienia pomyłki oraz o zwiększenie konstruktywnej ewaluacji działań, wyjaśniając, że ewaluacja to nie kontrola.

Prof. Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie **Marek Kosewski** przedstawił argumenty na rzecz wprowadzenia w administracji motywowania godnościowego (*Dlaczego motywowanie godnościowe i na czym ono polega?*)<sup>1</sup>.

**Paweł Zołoteńki** podzielił się uwagami nt. *Jak budować administrację zdolną do troski o interes publiczny?* Przedstawił m.in. własną definicję interesu publicznego – *interes publiczny to jest to, co przynosi korzyść obywatelom* – którą, jak powiedział, kierował się w swojej pracy urzędniczej. Żeby skutecznie strzec interesu publicznego muszą być spełnione – jak dodał – co najmniej dwa warunki: interes musi być zdefiniowany, powinniśmy mieć długofalową strategię rozwojową, która uwzględni nasz sposób jego widzenia, a drugi warunek to polityczny konsensus wobec najważniejszych elementów interesu narodowego, publicznego. Postawił następnie pytanie, czy administracja jest wyczulona na interes publiczny?

P. Zołoteńki wyraził m.in. przekonanie, że klucz do sukcesu leży w sferze wartości oraz zwrócił uwagę, że wartości umożliwiają konfrontowanie codziennej praktyki z tym, co uważamy za interes publiczny

i weryfikację tego interesu. Jak podkreślił, takie podejście zmienia rolę administracji – w takich okolicznościach administracja staje się współautorem polityki, a nie tylko wykonawcą rutynowych działań, przepisów czy poleceń.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego **Paweł Orłowski** zaakcentował, że należy pracować nad stroną etyczną i poczuciem misji administracji. Odnosząc się do administracyjnych procedur, zwrócił uwagę, że należy tak zmienić postawę, by nastawić się na osiągnięcie założonego efektu. – *Jeśli każdy z urzędników administracji będzie myślał, że na koniec ma osiągnąć cel, który nadaje mu i polityka, i pewna długofalowość w administracji, pewna strategia, będzie się nastawiał na efekt, to z pewnością będzie nam się lepiej pracowało, a (...) klienci będą bardziej zadowoleni z administracji* – dodał.

Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów **Dagmir Długosz** zwrócił uwagę, że administracja jest tylko jednym z wielu obszarów, które w Polsce wywołują społeczne emocje z powodu braku satysfakcji z ich funkcjonowania, oraz że pracownicy administracji są jednocześnie częścią społeczeństwa, któremu – jak pokazują badania socjologiczne – także można wiele zarzucić, w tym – chociażby – bardzo niską skłonność do zrzeszania się i aktywności społecznej.

Odnosząc się do zarysowanego w tytule sesji dylematu: *Jaki etos w administracji – służba publiczna, menedżerski profesjonalizm czy przestrzeganie procedur?*, dyrektor D. Długosz zwrócił uwagę, że od urzędników wymaga się pełnienia różnych ról w ramach służby publicznej, różne są bowiem zadania administracji i oczekiwania społeczne związane z ich realizacją.

Zwracając uwagę na bardzo wysokie oczekiwania społeczeństwa wobec administracji publicznej, podkreślił, że administracji należy stawiać zadania, a społeczeństwo musi się upominać o ich realizację, nie tylko poprzez swoich politycznych przedstawicieli, ale także samoorganizując się. Aby mieć administrację bardziej innowacyjną, trzeba pozwolić sobie również na pewne ryzyko. To znaczy, że albo zaakceptujemy pewne ryzyko błędu, tego, że człowiek może się pomylić, albo musimy zapomnieć o innowacyjności – *Każdy badacz, każdy naukowiec, każdy innowator wie, że ostateczny sukces jego innowacji obarczony był setkami prób i dziesiątkami błędów* – dodał.

#### Przypis

<sup>1</sup>Szerzej nt. motywowania godnościowego informowaliśmy w specjalnym wydaniu „Przeglądu Służby Cywilnej” nr 1 z listopada 2011 r.

Dorota Gdańska

Radca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów  
w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

←  
powrót

### Mianowania w służbie cywilnej

W dniach **26 i 27 listopada 2012 r.** w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyły się uroczystości ślubowania nowych urzędników służby cywilnej i wręczenia im aktów mianowania.



Od lewej: Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**, dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej **Jan Pastwa**, zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów **Wojciech Nowicki**, dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Dagmir Długosz**. KPRM, sala Kolumnowa, 26 listopada 2012 r.

Fot. A. Kalita/DSC KPRM.

W uroczystościach uczestniczyli: zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów **Wojciech Nowicki**, Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**, dyrektor generalny KPRM **Lech Marcinkowski**, dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej **Jan Pastwa**, wiceprzewodniczący Rady Służby Cywilnej prof. **Krzysztof Kiciński**, dyrektorzy generalni urzędów, w których zatrudnieni są nowo mianowani urzędnicy służby cywilnej, a także przedstawiciele kierownictwa Departamentu Służby Cywilnej KPRM. Osobom, które uzyskały najwyższe wyniki podczas postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej oraz najlepszym absolwentom KSAP, akty mianowania wręczyli Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński** oraz Minister **Wojciech Nowicki**.

Z dniem 1 grudnia 2012 r. mianowanych zostało 496 osób, w tym 426 uczestników tegorocznego postępowania kwalifikacyjnego, którzy ukończyli je z wynikiem uprawniającym do mianowania, oraz 70 absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

□



Uczestnicy postępowania kwalifikacyjnego i zaproszeni goście. KPRM, sala Kolumnowa, 27 listopada 2012 r.

Fot. CIR KPRM.

Pytania wykorzystane w sprawdzianie wiedzy w ramach postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2012 r. opublikowane zostały na stronie internetowej Krajowej Szkoły Administracji Publicznej pod adresem <http://www.ksap.gov.pl/pksc/pytania.php>.



## Wystąpienie Szefa Służby Cywilnej Sławomira Brodzińskiego

na uroczystości ślubowania nowych urzędników służby cywilnej  
26 listopada 2012 r.



*Szanowni Państwo!*

*Już po raz czwarty przypada mi zaszczyt i przyjemność spotkania się z gronem pracowników administracji rządowej przybyłych z całej Polski. Za kilka minut złożą Państwo uroczyste ślubowanie i otrzymają akty mianowania na urzędnika służby cywilnej.*

*W tym roku mianowanych zostanie 496 osób.*

*Tegoroczne uroczystości ślubowania nowych urzędników służby cywilnej ze względów organizacyjnych odbywają się w dwóch turach. Dzisiaj gościmy w sali Kolumnowej KPRM przedstawicieli administracji z urzędów wojewódzkich oraz administracji zespolonej i niezespolonej szczebla wojewódzkiego i powiatowego. Na 426 laureatów tegorocznego postępowania kwalifikacyjnego, którzy uzyskali prawo do mianowania, 63 proc. pracuje w tych właśnie urzędach. W ramach tej zbiorowości liczebnie dominują przedstawiciele administracji skarbowej – jest ich 188 osób. Tak liczny odsetek urzędników z tzw. terenu, a właściwie z „frontline offices”, w gronie uczestników dzisiejszego spotkania bardzo mnie cieszy. Zdaję sobie bowiem sprawę, że na poziom społecznego zaufania do służby cywilnej największy wpływ mają właśnie urzędnicy: skarbowki, nadzoru budowlanego, inspekcji weterynaryjnej, handlowej, transportu drogowego, ochrony środowiska czy administracji celnej i inni. (...)*

*Mianowanie na urzędników służby cywilnej to kolejny krok w Państwa zawodowej karierze, ale zarazem podjęcie nowych zobowiązań. Ustawodawca postawił bowiem mianowanym urzędnikom wyższe niż pozostałym członkom korpusu wymagania i – o czym się często zapomina – oczekuje od nich m.in. większej dyspozycyjności oraz przyjęcia istotnych ograniczeń w zakresie działalności pozasłużbowej, polegających przede wszystkim na całkowitym zaniechaniu aktywności politycznej oraz uzależnieniu podejmowania wszelkiej dodatkowej działalności zarobkowej od zgody przełożonych.*

*Pracy w służbie cywilnej nie można traktować tak, jak „zwykłego” zatrudnienia w sektorze biznesu. Charakter zadań wykonywanych przez członków korpusu służby cywilnej oraz znaczenie i społeczne skutki ich działań wykraczają bowiem poza typowy układ relacji pracodawca–pracownik.*

*Istotą zawodowej aktywności tych osób jest pełnienie służby na rzecz państwa polskiego i jego obywateli. Wiąże się ona między innymi z obowiązkiem zachowania szczególnej lojalności nie tyle wobec macierzystego urzędu, ale wobec naszego państwa. A zatem wymaga również akceptacji istotnych ograniczeń w zakresie podejmowania społecznej, politycznej i gospodarczej działalności pozazawodowej, a nierzadko też poddania kontroli przełożonych pewnych aspektów życia prywatnego. Korpus służby cywilnej to miejsce dla profesjonalistów, fachowców w swoich dziedzinach, zarazem jednak gotowych zaakceptować te wszystkie ograniczenia w imię nadrzędnej idei służby w interesie publicznym – państwu i obywatelom-klientom/interesariuszom.*

*Trzeba pamiętać, że poziom wiedzy i umiejętności zawodowych, a także postawa etyczna członków korpusu służby cywilnej stanowią punkt odniesienia dla innych urzędników – samorządowców czy też pracowników urzędów administracji państwowej pozostających poza systemem służby cywilnej. To dla nich właśnie powinni Państwo stać się wzorem do naśladowania – zarówno w wymiarze zawodowym, jak i etycznym. Dotyczy to szczególnie tych spośród Państwa, którzy zajmują lub zajmować będą stanowiska kierownicze, a jak dotąd około 40 proc. tych stanowisk obsadzonych zostało przez urzędników mianowanych, i to bez żadnych formalnych preferencji. Urzędnicy służby cywilnej – niezależnie od rzetelnego wykonywania rutynowych obowiązków służbowych – powinni wykazywać się również zaangażowaniem w doskonalenie polskiej administracji. Środowisko nasze, dobrze znające praktyczne aspekty działania, powinno starać się wskazywać pożądane kierunki działań zmierzających do doskonalenia efektywności pracy. Jest to szczególnie ważne dziś – w dobie światowych zagrożeń kryzysowych i powrotu myślenia kategoriami geopolityki, także w Europie. Stała troska o sprawne funkcjonowanie administracji rządowej jest naszym nie tylko zawodowym, ale również obywatelskim obowiązkiem. (...)*

*Uroczystość ślubowania i otrzymania aktu mianowania zdarza się w karierze urzędniczej tylko raz. Właśnie dzisiaj dołączyliście do ponad siedmiotysięcznej, elitarnej – w najlepszym tego słowa znaczeniu – części korpusu służby cywilnej.*

*Życzę Państwu, abyście w codziennej pracy nieraz mieli okazję wykazać, że jesteście profesjonalistami w każdym calu. Życzę Państwu też, abyście byli wzorem do naśladowania – nie tylko pod względem fachowości, ale także postawy etycznej. (...)*

## Postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej i nowo mianowani urzędnicy służby cywilnej w 2012 r.

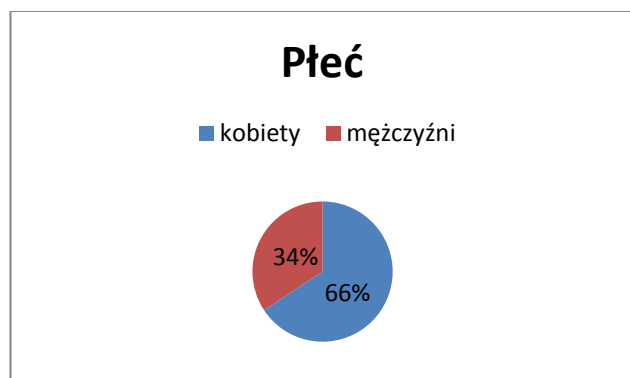
Analiza danych statystycznych nt. osób, które w 2012 r. zakończyły sprawdzian w toku postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej z wynikiem pozytywnym i uzyskały miejsce uprawniające do mianowania w służbie cywilnej

Postępowanie kwalifikacyjne w 2012 r. było szóstym przeprowadzonym przez KSAP i trzecim na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505 ze zm.).

W świetle przekazanych przez KSAP danych<sup>1</sup> należy stwierdzić, że do sprawdzianu przewidzianego w toku postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej w 2012 r. przystąpiło 2075 osób. Z informacji tych wynika ponadto, że spośród nich 1284 osoby, tj. 61,88 proc., zakończyły sprawdzian w toku postępowania kwalifikacyjnego z wynikiem pozytywnym (dla porównania, w 2011 r. było to 76,59 proc. zdających, a w 2010 r. – 60,09 proc.), z czego tylko 426 osób (33,18 proc. osób z pozytywnym wynikiem i 20,53 proc. uczestników sprawdzianu) zmieściło się w określonym w ustawie budżetowej na 2012 r. limicie mianowań na 2012 r. (limit wyniósł 500), w tym zatrudnieni w służbie cywilnej absolwenci KSAP, którzy w 2012 r. złożyli do Szefa Służby Cywilnej wnioski o mianowanie w służbie cywilnej – w 2012 r. było to ostatecznie 70 takich osób). Dane statystyczne na temat uczestników postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2012 r., mianowanych z dniem 1 grudnia 2012 r., zawiera tabela 1<sup>2</sup>.

Wśród kandydatów, którzy zakończyli sprawdzian w toku postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej z wynikiem pozytywnym i uzyskali miejsce uprawniające do mianowania przeważały kobiety. Stanowiły 65,73 proc. ogółu osób przewidzianych do mianowania po przejściu postępowania.

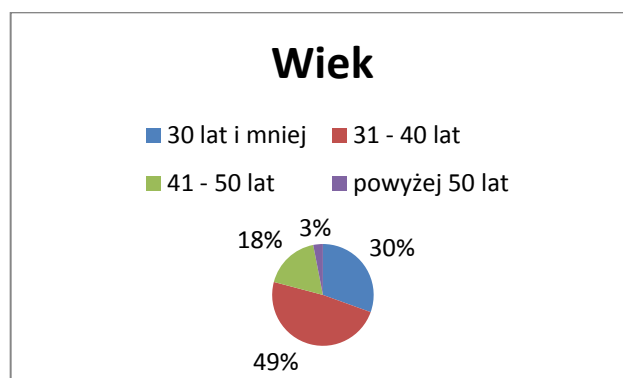
**Graf 1.** Struktura płci



Jeśli chodzi natomiast o strukturę wieku osób nowo mianowanych będących uczestnikami postępowania w 2012 r., najliczniejszą grupę stanowiły osoby w wieku od 31 do 40 lat – 48,59 proc. (207). Kolejną grupę pod względem liczebności stanowiły osoby w wieku 30 lat i mniej – 30,52 proc. (130). Przedział

wiekowy od 41 do 50 lat stanowił 17,84 proc. (76). Osoby najstarsze – w wieku nie niższym niż 51 lat – stanowiły 3,05 proc. (13). Najmłodsza osoba miała 25 lat, najstarsza – 57 lat. Średni wiek wyniósł 35,19.

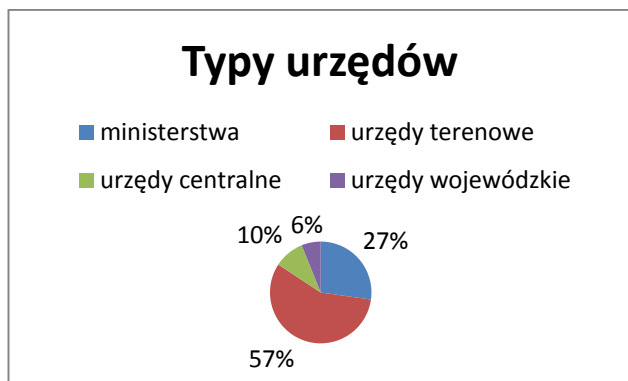
**Graf 2.** Struktura wieku



Najliczniejszą grupę nowo mianowanych uczestników postępowania stanowili w 2012 r. pracownicy urzędów terenowych – 57,04 proc. ogółu, kolejną byli pracownicy ministerstw – 27,23 proc. Odsetek pracowników urzędów centralnych wyniósł w 2012 r. 9,62 proc., zaś na urzędy wojewódzkie przypadało 6,10 proc. Podobnie jak w latach poprzednich, w gronie najliczniejszych pracowników urzędów terenowych największą część stanowili przedstawiciele administracji skarbowej – było to 77,37 proc. tej grupy i 44,13 proc. z ogółu.

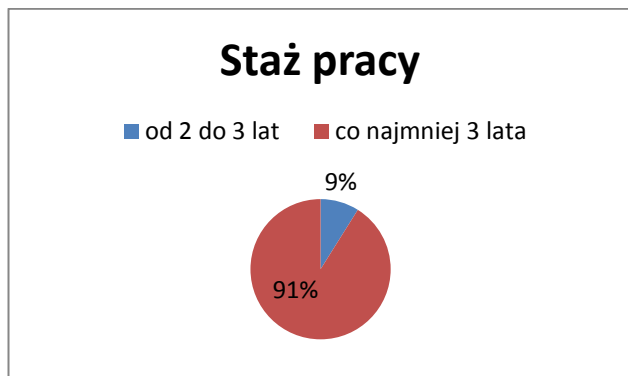
Największa liczba osób była zatrudniona w następujących pojedynczo wyodrębnionych urzędach: Ministerstwo Spraw Zagranicznych – 22, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – 16, Ministerstwo Finansów – 14, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – 12. Udział MSZ był więc w świetle tych danych najwyższy i wyniósł 18,97 proc. spośród ministerstw i 5,16 proc. wśród ogółu urzędów. Dla MRR odpowiednie odsetki wyniosły 13,79 proc. oraz 3,76 proc., dla MF – 12,07 proc. oraz 3,29 proc., natomiast dla MTBiGM – 10,34 proc. oraz 2,82 proc. Wśród urzędów terenowych najliczniej reprezentowani byli pracownicy Izby Skarbowej w Bydgoszczy – 9; stanowili ok. 4,8 proc. pracowników administracji skarbowej. W grupie urzędów centralnych wyróżnić należałoby osoby reprezentujące Główny Urząd Statystyczny, które stanowiły ponad 19,5 proc. pracowników urzędów z tej kategorii. Wśród urzędów wojewódzkich liderem był Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie z udziałem 23,08 proc. w tej grupie urzędów.

**Graf. 3.** Miejsce zatrudnienia nowo mianowanych uczestników postępowania kwalifikacyjnego



Wśród uczestników postępowania kwalifikacyjnego mianowanych w 2012 r. przeważali pracownicy urzędów administracji rządowej posiadający co najmniej 3-letni staż pracy w służbie cywilnej – stanowili oni 91,08 proc. ogółu (388). Osoby posiadające 2-letni staż pracy w służbie cywilnej i zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego stanowiły 8,92 proc. (38).

**Graf. 4.** Staż pracy w służbie cywilnej



Najliczniejsza grupa nowo mianowanych uczestników postępowania posługiwała się językiem angielskim – 69,72 proc. Liczna część legitymowała się potwierdzoną certyfikatem znajomości języka rosyjskiego – 21,83 proc. Wśród innych języków znanych ww. osobom przewidzianym do mianowania wymienić można: niemiecki – 6,1 proc., francuski – 1,88 proc., włoski i hiszpański – po 0,23 proc.

W zakresie profilu wykształcenia należałoby odnotować fakt, że największa część mianowanych w 2012 r. uczestników postępowania legitymowała się wykształceniem prawniczo-administracyjnym – 33,33 proc. i ekonomicznym – 29,58 proc. Relatywnie liczna grupa ukończyła studia z zakresu nauk społecznych (w tym m.in. stosunki międzynarodowe i nauki polityczne) – 16,90 proc.

#### Przypis

<sup>1</sup>Zgodnie z § 17 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (DzU nr 218, poz. 1695), przewodniczący zespołu sprawdzającego, powołanego przez dyrektora Krajowej Szkoły Administracji

Publicznej w celu przeprowadzenia w danym roku postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, sporządza, w terminie 14 dni od dnia zakończenia prac zespołu sprawdzającego, sprawozdanie z przebiegu postępowania kwalifikacyjnego i przekazuje je dyrektorowi KSAP. W myśl § 17 ust. 2 ww. rozporządzenia, dyrektor KSAP zatwierdza sprawozdanie, natomiast w świetle § 17 ust. 3 rozporządzenia, niezwłocznie po zatwierdzeniu sprawozdania dyrektor KSAP przekazuje je Szefowi Służby Cywilnej. Do sprawozdania dołącza się m.in. zgłoszenia do postępowania kwalifikacyjnego kandydatów, którzy zakończyli sprawdzian z wynikiem pozytywnym, tzn. uzyskali z części sprawdzianu sprawdzającej wiedzę nie mniej niż 30 punktów, z części sprawdzianu sprawdzającej umiejętności – nie mniej niż 20 punktów oraz nie mniej niż 90 punktów z obu części sprawdzianów w sumie.

<sup>2</sup>Tabela 1.

Uczestnicy sprawdzianu w toku postępowania kwalifikacyjnego	2075
Osoby, które zakończyły sprawdzian w toku postępowania kwalifikacyjnego z wynikiem pozytywnym	1284
Osoby, które zakończyły sprawdzian w toku postępowania kwalifikacyjnego z wynikiem pozytywnym i uzyskały miejsce uprawniające do mianowania	426
<b>Płeć</b>	
kobiety	65,73 proc. (280)
mężczyźni	34,27 proc. (146)
<b>Wiek</b>	
30 lat i mniej	30,52 proc. (130)
31–40 lat	48,59 proc. (207)
41–50 lat	17,84 proc. (76)
powyżej 50 lat	3,05 proc. (13)
najmłodsza osoba mianowana	25 lat
najstarsza osoba mianowana	57 lat
średni wiek osoby mianowanej	35,19
<b>Staż pracy w służbie cywilnej</b>	
od 2 do 3 lat	8,92 proc. (38)
co najmniej 3 lata	91,08 proc. (388)
<b>Typy urzędów</b>	
ministerstwa	27,23 proc. (116)
urzędy terenowe	57,04 proc. (243)
- w tym administracja skarbowa	44,13 proc. (188)
urzędy centralne	9,62 proc. (41)
urzędy wojewódzkie	6,10 proc. (26)
<b>Najliczniej reprezentowane urzędy</b>	
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	5,16 proc. (22)
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	3,76 proc. (16)
Ministerstwo Finansów	3,29 proc. (14)
Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	2,82 proc. (12)
<b>Profil wykształcenia</b>	
prawniczo-administracyjne	33,33 proc. (142)
ekonomiczne	29,58 proc. (126)
nauki społeczne	16,90 proc. (72)

Piotr Marczewski, główny specjalista w DSC KPRM

Oprac. na podstawie danych przekazanych przez KSAP.

powrót

## Nowa wersja Wspólnej Metody Oceny

CAF 2013



**Katarzyna Dudzik**

Radca Szefa KPRM  
w Wydziale Współpracy  
Międzynarodowej  
Departamentu Służby  
Cywilnej KPRM

Prezentacja nowej, uaktualnionej metody CAF 2013 odbyła się pod koniec września 2012 r. w trakcie 5. Europejskiego Spotkania Użytkowników CAF (27–28 września br.) w Oslo. Zaktualizowany model jest efektem prac Zespołu ds. Wspólnej Metody Oceny (Zespół CAF), skupiającego krajowych korespondentów CAF, wspieranych przez Centrum Zasobów CAF w Europejskim Instytucie Administracji Publicznej (EIPA) w Maastricht, działającego w ramach Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej (European Public Administrations Network EUPAN).

Prace nad aktualizacją metody rozpoczęły się w 2011 r. od szczegółowej analizy dotychczasowego jej funkcjonowania oraz potrzeb użytkowników, tak aby stała się ona jeszcze łatwiejszym w użyciu narzędziem opowiadającym na współczesne wyzwania.

Badanie nt. dotychczasowego funkcjonowania CAF zostało przeprowadzone przez Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht (EIPA) na zlecenie polskiej prezydencji. Zasadniczym celem badania było zebranie informacji na temat wykorzystania oraz znajomości metody CAF 2006 przez przedstawicieli jednostek administracji publicznej, potrzeb udoskonalenia modelu, a także zakresu wsparcia, jakiego użytkownicy CAF mogą oczekiwać ze strony poszczególnych państw członkowskich.

Badanie przeprowadzone wśród 400 użytkowników i 22 krajowych korespondentów CAF dostarczyło wielu cennych informacji<sup>1</sup>, które stały się podstawą do podjęcia decyzji o konieczności rewizji metody i dalszego jej rozwoju. Głównym celem tej aktualizacji było wzmocnienie modelu CAF i zwiększenie jego efektywności we wspieraniu organizacji publicznych w dążeniu do poprawy osiągniętych wyników.

Co do istoty zmian: model nadal składa się z 9 kryteriów podstawowych i 28 podkryteriów, niemniej niektóre z nich zostały przeformułowane lub uzupełnione. Tym samym:

(1) uwydatniono rolę liderów/przywódców we wspieraniu wdrażania innowacji w organizacji;

**Izabela Najda-  
-Jędrzejewska**

Radca Szefa KPRM  
w Wydziale Współpracy  
Międzynarodowej  
Departamentu Służby  
Cywilnej KPRM



(2) w ramach kryterium nr 5 (Procesy) połączono dwa podkryteria (w wersji 2006 – 5.1 i 5.3), wprowadzając w najnowszej wersji podkryterium 5.1: Na bieżąco identyfikować, projektować, zarządzać i wprowadzać innowacje procesowe z udziałem interesariuszy (ang. *Identify, design, manage and innovate processes on an ongoing basis, involving the stakeholders*). Ponadto dodano nowe podkryterium: 5.3: Koordynować procesy wewnątrz organizacji i pomiędzy innymi właściwymi organizacjami (ang. *Coordinate processes across the organisation and with other relevant organisations*);

(3) w nowej wersji CAF proponuje się, aby przy analizie organizacji w odniesieniu do kryterium piątego brać pod uwagę wyłącznie kluczowe procesy (*core-processes*). Procesy związane z zarządzaniem powinny być analizowane w ramach oceny efektywności organizacji z punktu widzenia kryterium pierwszego (Przywództwo) i drugiego (Strategia i planowanie). Procesy wspomagające powinny być analizowane w ramach oceny organizacji pod kątem kryterium trzeciego (Pracownicy) i czwartego (Partnerstwo i zasoby);

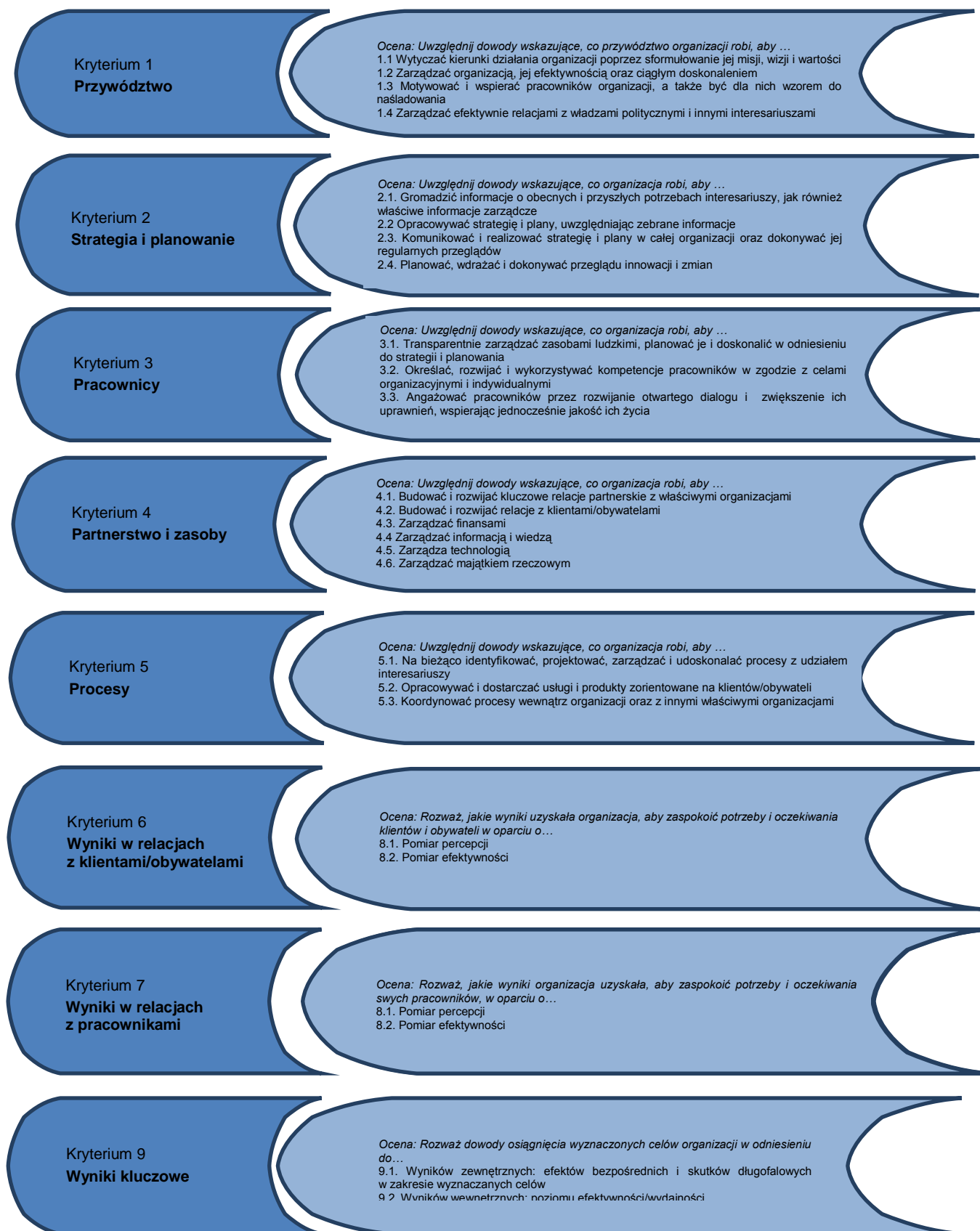
(4) w kryterium nr 6 (Wyniki działalności w relacjach z obywatelami/klientami) położono większy nacisk na zaangażowanie obywateli/klientów i ich różne role, np. rolę współprojektantów, współpodejmujących decyzje, współproducentów, współewaluatorów (ang. *co-designers, co-decision makers, co-producers, co-evaluators*);

(5) w kryteriach rezultatów (6,7 i 8) dokonano wyraźnego podziału pomiędzy pomiarem percepcji organizacji jako takiej a pomiarem wyników jej funkcjonowania;

(6) dokonano zmiany tytułu kryterium 8 na Wyniki działalności wynikające z odpowiedzialności społecznej (ang. *Social responsibility results*). Ma to ułatwić członkom grup samooceny analizę funkcjonowania organizacji pod właściwym kątem w ramach tego kryterium.

Aktualizacji poddano opis kryteriów i podkryteriów, a także przykładów w ramach poszczególnych podkryteriów. Podkryteria w modelu CAF po wprowadzeniu zmian przedstawia graf 1.

**Graf 1. Podkryteria w modelu CAF**



Oprac. na podstawie *The Common Assessment Framework (CAF). Improving Public Administration through Self-Assessment. CAF 2013.*



*The Common Assessment Framework (CAF). Improving Public Administration through Self-Assessment. CAF 2013*

Dodatkowo, w procesie udoskonalenia metody, dokonano gruntownego przeglądu i uaktualnienia wprowadzenia do opisu metody, m.in. zdefiniowano w nim 8 zasad doskonałości, a także dodano informację na temat procesu poświadczenia jakości zastosowania CAF (ang.: *CAF External Feedback*). Odpowiednio zmieniono glosariusz.

Obecnie trwają prace nad tłumaczeniem metody na język polski. Planuje się udostępnić polski podręcznik na stronach DSC KPRM jeszcze przed końcem bieżącego roku. Angielska wersja metody jest dostępna na stronie Centrum Zasobów CAF EIPA oraz na stronie [www.caf.kprm.gov.pl](http://www.caf.kprm.gov.pl), do odwiedzenia której zapraszamy obecnych i przyszłych użytkowników CAF, ekspertów oraz wszystkich zainteresowanych stosowaniem modelu.

---

#### Przypisy

<sup>1</sup>Szczegółowe informacje nt. wyników badania, zawarte w publikacji *Pięć lat CAF 2006: od dorastania do dojrzałości – co dalej? Badanie zastosowania, wspierania i przyszłości Wspólnej Metody Oceny*, dostępne są na stronie DSC KPRM <http://dsc.kprm.gov.pl/dokumenty-i-publicacje>.

<sup>2</sup>[http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF\\_2013.pdf](http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF_2013.pdf).

□



## **Konkurs** **„Europejska nagroda dla innowacji w administracji publicznej”**

European Prize for Innovation in Public Administration”

Komisja Europejska ogłasza konkurs pod nazwą „European Prize for Innovation in Public Administration”, którego celem jest wyłonienie organizacji sektora publicznego działających w sposób innowacyjny.

Nagrody zostaną przyznane dziewięciu najbardziej innowacyjnym inicjatywom, realizowanym przez organizacje sektora publicznego w Europie. Komisja Europejska pragnie uhonorować działania na rzecz doskonałości i innowacji, które mogą być powielane w innych europejskich kontekstach.

Nagrody w wysokości 100 000 euro każda zostaną przyznane w trzech kategoriach:

- inicjatywy na rzecz obywateli,
- inicjatywy na rzecz przedsiębiorstw,
- inicjatywy na rzecz badań i edukacji.

W każdej kategorii mogą zostać nagrodzone trzy inicjatywy (łącznie 9 laureatów konkursu). Celem nagrody pieniężnej jest dalsze rozwijanie zgłoszonej inicjatywy.

Warunki uczestnictwa:

- każdy uczestnik może zgłosić tylko jedną inicjatywę w tylko jednej wybranej kategorii,
- uczestnik musi być organizacją sektora publicznego szczebla krajowego, regionalnego lub lokalnego w państwie członkowskim UE lub w państwie stowarzyszonym w ramach 7. Programu Ramowego,
- wnioski konkursowe składane są bezpośrednio przez uczestników za pomocą elektronicznego systemu składania wniosków na stronie [www.ec.europa.eu/admin-innovators](http://www.ec.europa.eu/admin-innovators),
- inicjatywy zgłaszane w konkursie powinny być realizowane co najmniej od roku, lecz nie dłużej niż przez 4 lata, licząc do dnia złożenia wniosku,
- uczestnik konkursu powinien być właścicielem zgłaszanej inicjatywy (w zakresie pomysłu, planowania, projektowania, uruchomienia itd.),
- zgłaszana inicjatywa nie powinna być wcześniej nagrodzona w sposób pieniężny przez instytucje UE,
- uczestnictwo w konkursie jest bezpłatne,
- konkurs prowadzony jest w języku angielskim.

Kryteria nagradzania:

- oryginalność i możliwość powielenia,
- znaczenie ekonomiczne dla danej społeczności,
- wpływ na tworzenie wspólnoty w obrębie danej społeczności,
- planowany sposób wykorzystania nagrody pieniężnej.

**Termin składania wniosków konkursowych upływa w dniu 15 lutego 2013 r.  
o godz. 17:00 (czasu brukselskiego).**

Więcej informacji nt. konkursu znajduje się na stronie internetowej  
[www.ec.europa.eu/admin-innovators](http://www.ec.europa.eu/admin-innovators).

*Gorąco zachęcamy do wzięcia udziału w konkursie!*



## Nowe rozwiązania z zakresu IT w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim

System Digitalizacji Wniosków Paszportowych DIGI

System Organizacji Nadzoru i Kontroli SONIK

### Digitalizacja wniosków paszportowych

System „Digitalizacja Wniosków Paszportowych (DIGI)”, współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz z budżetu państwa w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013, zrealizowany został przez PWPW S.A. w oparciu o pomysł pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu. Koncepcja była następująca: tworzone jest nowoczesne rozwiązanie informatyczne, zaprojektowane i wykonane w oparciu o sprawdzone i bezpieczne technologie, umożliwiające skanowanie oraz przetwarzanie i wprowadzanie do bazy danych wniosków paszportowych, niezależnie od lokalizacji operatora. Na mocy podpisanej w sierpniu 2011 r. umowy, system gotowy był do odbioru w grudniu 2011 r., a od stycznia 2012 r. rozpoczęła się jego faktyczna eksploatacja.

Wdrażając system Digitalizacji Wniosków Paszportowych (DIGI), Oddział Paszportowy postawił sobie za cel stworzenie elektronicznej bazy, w której przechowywane będą kopie wszystkich złożonych wniosków paszportowych wraz z informacją o wydanych dokumentach. Potrzeba stworzenia takiego systemu podyktowana była koniecznością usprawnienia przepływu informacji, zgodnie z wymogami współczesnej administracji.

Oczekiwania wobec projektowanego rozwiązania były wysokie:

- usprawnienie procedury udzielania informacji uprawnionym organom,
- szybsza weryfikacja złożonego wniosku w oparciu o dokumentację archiwalną,
- skrócenie czasu oczekiwania przez klienta na wydanie paszportu,
- usprawnienie obiegu informacji,
- usprawnienie udzielania informacji uprawnionym organom,
- rozwiązanie problemu przechowywania wniosków paszportowych,
- bezpieczeństwo wprowadzanych i gromadzonych danych.

A wszystko to w sytuacji posiadania w archiwach paszportowych województwa dolnośląskiego blisko 3 mln wniosków, stanowiących łącznie ok. 3 km dokumentów.

Zdecydowano, że serwer (system) oraz macierz (repozytorium) fizycznie znajdują się we Wrocławiu, a operatorzy uzyskują dostęp do systemu za pośrednictwem strony WWW, pracując we

Wrocławiu oraz w 3 delegaturach: w Wałbrzychu, Jeleniej Górze oraz w Legnicy. W celu przetworzenia zgromadzonego archiwum, tj. poddania go digitalizacji, uruchomiono 7 stanowisk pracy. Zakłada się, że prace potrwać ok. 5 lat.

System został uruchomiony w konfiguracji:

- serwer – IBM X3650 M3 (2 procesory 8-rdzeniowe, pamięć 16 GB, 3 dyski twarde 300GB),
- macierz – EMC VNXe3300 (pamięć 8GB, dyski twarde typu SATA, 1TB 7200rpm); dzięki tym dyskom koszt rozbudowy systemu jest niewielki,
- stacje robocze – COMPAQ 8200MT (procesor Intel I5 2400, pamięć 4 GB, dysk 500GB),
- monitor – Philips 21,5 LCD,
- skaner – Fujitsu fi-6240 (A4, z podajnikiem na 50 stron, skan dwustronny, prędkość 50 kartek/min.),
- format pliku – djvu (dejavu) – komercyjny format zapisu zapewniający dużą kompresję danych przy zachowanej jakości; przeciętny rozmiar pliku to 150–200 kB (dla porównania zapis do JPG daje rozmiar ok. 1 MB),
- aplikacja – wykonana w technologii 2-warstwowej, WWW.

Już na etapie eksploatacji, w warunkach rzeczywistych poprawiono wydajność systemu, zwiększając przepustowość sieci pomiędzy Wrocławiem a delegaturami. Aplikacja jest prosta w obsłudze, szybka, niezawodna i bezpieczna. Wprowadzanie danych autoryzowane jest kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

### Zrzut ekranu 1. Karta zabezpieczeń systemu



Na bieżąco wprowadzane są metadane, umożliwiające prześledzenie historii wprowadzonego do systemu dokumentu.

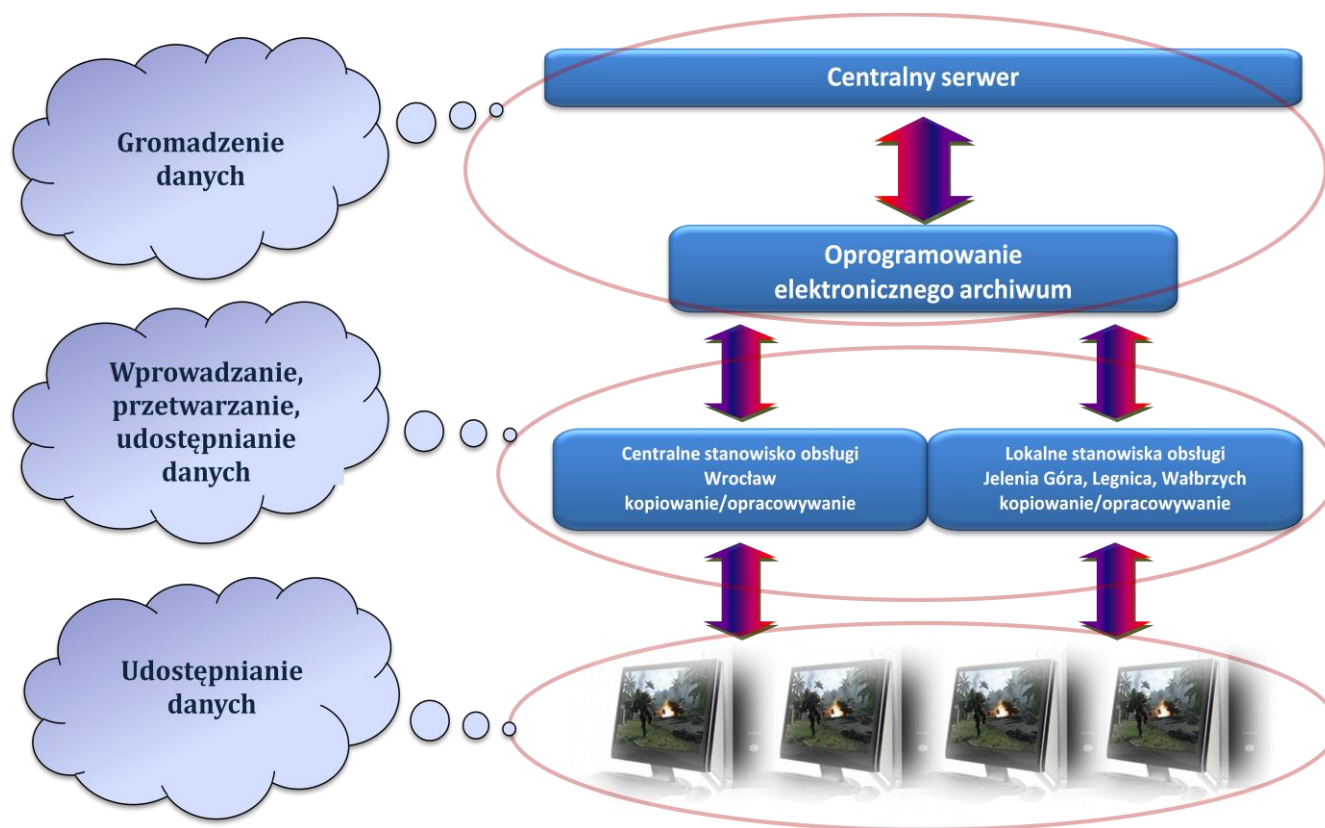
Stworzenie systemu DIGI pozwoliło dostosować jakość świadczonych przez Oddział Paszportowy Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego usług do współczesnych, europejskich standardów i przyczynić się do postrzegania administracji jako nowoczesnej i sprawnej, ukierunkowanej na dbałość o dobro klienta zewnętrznego.



Warto również podkreślić, że koncepcja systemu pozwala na traktowanie go jako uniwersalnego repozytorium wszelkiego rodzaju dokumentów, niekoniecznie wniosków paszportowych. Ta funkcjo-

nalność czyni to rozwiązanie skutecznym narzędziem umożliwiającym uporządkowanie gromadzonych przez lata dokumentów.

**Schemat.** System Digitalizacji Wniosków Paszportowych



### System SONIK

Kontrola stanowi szczególny rodzaj czynności, w ramach których dokonywana jest ocena działania danego podmiotu. Podstawowym celem kontroli jest uzyskanie informacji o sposobie realizacji zadań oraz stwierdzenie ewentualnych nieprawidłowości. Dzięki temu możliwe jest podjęcie działań zapobiegających przywróceniu stanu pożądanego i zapobieganie powstawaniu błędów w przyszłości. Zarządzanie kontrolą polega na zarządzaniu zasobami, w tym ludzkimi i finansowymi, w sposób zapewniający najwyższą wydajność i skuteczność prowadzonej działalności. Podstawowym i zarazem niewątpliwym elementem zarządzania kontrolą jest planowanie. W przypadku braku systemu planowania poszczególne czynności są wzajemnie izolowane i podejmowane w sposób spontaniczny. Podmioty publiczne realizując swoje zadania, muszą działać efektywnie i oszczędnie ze względu na fakt, iż przy realizacji zadań wykorzystują środki publiczne. Wobec powyższego działalność kontrolna również powinna cechować się racjonalnością i efektywnością.

W październiku 2011 r. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu zawarł z firmą ABC PRO sp. z o.o. umowę na dostawę, instalację, urucho-

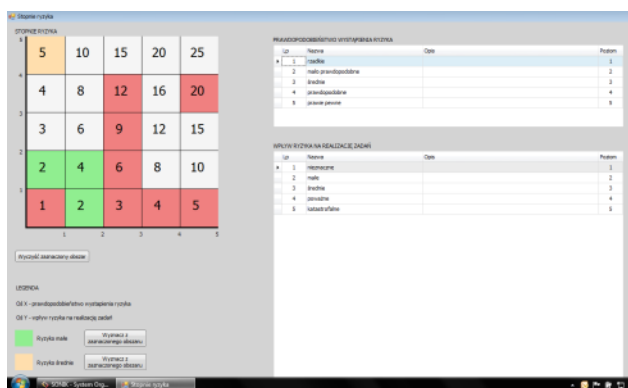
mienie, wdrożenie oraz serwis systemu komputerowego pod nazwą „System Organizacji Nadzoru i Kontroli – SONIK”. Proces dostawy i wdrożenia przebiegł tak sprawnie, że już od maja 2012 r. oprogramowanie jest z powodzeniem wykorzystywane przez wszystkich pracowników wykonujących czynności kontrolne z zakresu kontroli wojewody. Zasadniczym celem SONIK-a jako systemu wspomagającego działalność kontrolną jest ułatwienie i usprawnienie procesu realizacji kontroli, obejmując wszystkie jego etapy.

W szczególności SONIK zapewnia:

- możliwość efektywnego koordynowania kontroli już na etapie ich planowania (optymalizacja terminów, tematyki),
- uzyskiwanie dowolnych raportów w oparciu o wyniki poprzednich kontroli, o dowolnym stopniu szczegółowości, w celu dokonywania stosownych analiz i przygotowania propozycji nowych kontroli,
- bieżące monitorowanie realizacji planów kontroli oraz kontroli doraźnych w skali całego urzędu,
- bezpośredni dostęp do szczegółowych informacji o każdej kontroli (przeprowadzonej lub będącej w toku), a także dostęp do raportów zbiorczych z realizacji planów kontroli wraz ze szczegółowymi zestawieniami dotyczącymi stwierdzonych niepra-

widłowości, ich przyczyn, wydanych zaleceń i ich realizacji.

## Zrzut ekranu 2. Określenie stopnia ryzyka



System SONIK jest funkcjonalny, silnie parametryczny, przyjazny dla użytkownika. Możliwość praktycznie dowolnego dostosowania interfejsu sprawiła, że system wygląda i zachowuje się tak, jak oczekują tego użytkownicy, znacznie ułatwiając zarządzanie działalnością kontrolną. Przyczynia się do realizacji zadań w sposób bardziej skuteczny, efektywny i oszczędny.

Zarówno system DIGI jak i SONIK obecnie wykorzystywane są jedynie w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu.

Tomasz Bruder  
Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców

Joanna Trojan-Klęsk  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

□



## List do przedsiębiorcy

Współpraca Dolnośląskiego Urzędu Skarbowego z podatnikami



### Marianna Wojtowicz

Od lipca 2005 r. Naczelnik Dolnośląskiego Urzędu Skarbowego we Wrocławiu. Wcześniej zastępca Naczelnika w Urzędzie Skarbowym Wrocław – Fabryczna. Ze skarbowością jest związana od początku swojej pracy zawodowej.

*W celu poprawy efektywności usług świadczonych na rzecz klientów pracownicy Dolnośląskiego Urzędu Skarbowego systematycznie analizują relacje z podatnikami. Wnioski z analizy stanowią podstawę do opracowywania i wdrażania udogodnień, dzięki którym wzrasta poziom zadowolenia klientów.*

### Wizytówka urzędu i list do podatników

W 2007 r. w Dolnośląskim Urzędzie Skarbowym we Wrocławiu dokonano pierwszej samooceny metodą CAF (The Common Assessment Framework – Wspólna Metoda Oceny), oceniając funkcjonowanie urzędu za lata 2004–2006. Z przeprowadzonych badań wynikało m.in., że 47 proc. podatników odwiedza urząd w celu złożenia deklaracji, 4 proc. – pobrania druków, a 6 proc. – aby uzyskać informacje. W wyniku analiz ankiet postanowiono usprawnić formę przekazywania firmom informacji, usuwając bariery biurokratyczne oraz udoskonalając współpracę z klientami.

Dzięki zaangażowaniu pracowników opracowano i wprowadzono folder pn. *Wizytówka urzędu*, w którym zamieszczono ważne, pomocne numery telefonów do urzędu, numery kont bankowych, adresy internetowe instytucji podatkowych, a także wiele informacji o urzędzie, jego społecznych akcjach i osiągnięciach. *Wizytówka urzędu*, udostępniana w jego siedzibie, docierała tylko do podatników, którzy odwiedzili urząd. Aby dotrzeć do jak najszerszych odbiorców z podstawowymi informacjami o urzędzie, od 2008 r. Naczelnik

**Dolnośląski Urząd Skarbowy we Wrocławiu** (DUS) został utworzony z dniem 1 stycznia 2004 r. jako jeden z dwudziestu tzw. wyspecjalizowanych urzędów skarbowych, które przejęły obsługę m.in.: największych firm (o obrotach pow. 5 mln euro), podmiotów z kapitałem zagranicznym, banków, zakładów ubezpieczeń oraz podatkowych grup kapitałowych. Jest to jeden z większych urzędów w tej grupie – zatrudnia 205 pracowników.

Obecnie urząd obsługuje ponad 6200 podmiotów z terenu województwa dolnośląskiego. Zmiana właściwości podatników, co do zasady, następuje od 1 stycznia każdego roku i dotyczy około 450 podmiotów.

W 2011 r. DUS przekazał do budżetu państwa około 5 mld zł oraz dokonał zwrotów podatku VAT na kwotę ponad 3 mld zł.

urzędu kieruje do nowych podatników list powitalny, do którego obecnie dołączana jest *Wizytówka*.

List zawiera:

- podstawowe informacje o urzędzie, w tym:
  - adres strony internetowej ([www.dus.wroclaw.pl](http://www.dus.wroclaw.pl)),
  - adres i wydruk bieżącego numeru elektronicznego kwartalnika pt. „Informator – DUS” ([http://www.dus.wroclaw.pl/pl/article/279/Informator - DUS/](http://www.dus.wroclaw.pl/pl/article/279/Informator-DUS/)), który porusza tematy prawnopodatkowe,
  - karty informacyjne dotyczące wielu spraw załatwianych w urzędzie,
  - Kartę Praw Podatnika, opracowaną w urzędzie w 2008 r., w której znajdują się zasady profesjonalnej obsługi klienta;
- zaproszenie do elektronicznego wysyłania formularzy podatkowych wraz z odesłaniem do strony internetowej e-deklaracji ([www.e-deklaracje.gov.pl](http://www.e-deklaracje.gov.pl)), a także zaproszenie do udziału w bezpłatnym szkoleniu organizowanym dla podatników przez urząd („Zapisz się na szkolenie z e-deklaracji” – [www.e-deklaracje.gov.pl](http://www.e-deklaracje.gov.pl));
- informację o specjalnym dziale serwisu, powstałym z myślą o prężnych podmiotach gospodarczych Dolnego Śląska (zakładka „Podatnicy” – [www.dus.wroclaw.pl](http://www.dus.wroclaw.pl)), w którym publikowana jest lista firm współpracujących z urzędem i wypełniających obowiązki podatkowe we współpracy z Dolnośląskim Urzędem Skarbowym.

### Osiągnięte wyniki

Regularne wysyłanie informacji do nowych klientów znacznie poprawiło współpracę podmiotów gospodarczych z urzędem. Inicjatywa wysyłki listu powitalnego do nowych klientów przynosi wymierne efekty przy niewielkich nakładach finansowych – koszty wydruku i wysyłki *Wizytówki urzędu* wyniosły w 2012 r. 580 zł (koszty nie uwzględniają czasu pracy osób zaangażowanych). Statystycznie na 100 wysyłanych corocznie zaproszeń ponad 50 nowych klientów odpowiada pozytywnie na propozycję umieszczenia adresu strony internetowej swojej firmy w zakładce „Podatnicy”, co podnosi prestiż firm i wspiera ich konkurencyjność na rynku. Ponad trzykrotnie wzrosła też liczba klientów, którzy wybrali elektroniczną formę rozliczenia się z urzędem.

Doświadczenia poparte podziękowaniami od klientów wskazują na wagę procesu komunikacji urzędu z podatnikami.

Z analizy badania ankietowego przeprowadzonego w 2011 r. w ramach projektu „Klient w centrum uwagi administracji”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, wynika, że 70 proc. respondentów pozytywnie oceniło stronę www urzędu i podane na niej informacje.

Z innej analizy ankietowego badania zadowolenia i oczekiwań klienta, przeprowadzonego w ramach

systemu zarządzania jakością, wynikało, że w 2010 r. ponad 50 proc. badanych oceniło stronę www urzędu i zawarte na niej informacje podatkowe pozytywnie, a w 2011 r. ponad 70 proc. badanych klientów oceniło je bardzo pozytywnie, uznając informacje publikowane na stronie www urzędu za aktualne, zrozumiałe i wyczerpujące.

Klienci pozytywnie oceniają również telefoniczne kontakty z urzędem, w tym możliwość szybkiego połączenia się z właściwym referatem/działem urzędu. Dzięki dostępowi do informacji podatkowych z zakresu procedury wypełnienia wniosków o wydawanie zaświadczeń, certyfikatów, czy postępowań podatkowych, znacznie zmalała liczba wezwań do klientów o ich uzupełnienie, co w efekcie skraca czas oczekiwania na wydanie zaświadczenia do 2 dni. W przypadku wezwania czas ten wydłuża się do 7 czy 10 dni.

Podjęte działania miały wpływ na wzrost wyników w obszarach będących przedmiotem analizy CAF. Funkcjonowanie urzędu oceniane jest według 9 kryteriów. W kryteriach *Procesy* i *Wyniki* podstawowe znaczenie mają relacje z klientem i świadczą o poziomie zaspokojenia potrzeb i oczekiwań klientów. W badaniu obejmującym lata 2010–2011, w stosunku do wyników samooceny obejmującej lata 2008–2009, zaobserwowano wzrost:

- w procesach – z 58,99 pkt do 64,34 pkt,
- wynikach działalności w zakresie relacji z obywatelami/klientami – z 62,89 pkt do 74,23 pkt.

### Innowacyjne podejście

Od 2006 r. urząd posiada Kartę Przejrzystości, która wskazuje zasady etyczne obowiązujące pracowników DUS. Załogę urzędu stanowią w większości ludzie kreatywni i otwarci na potrzeby obsługiwanych podatników, posiadający wrażliwość społeczną. Praca z nimi pozwala nie tylko na realizację celów urzędu, ale również na angażowanie się w wiele akcji społecznych.

Od wielu lat urząd opiekuje się Zakładem Opiekuńczo-Leczniczym dla Dzieci w Jaskotlu, uczestniczy w akcji „Miejsca dla dzieci”, koordynuje zbiórkę środków wśród pracowników skarbowości na Wielką Orkiestrę Świątecznej Pomocy. W latach 2008–2011 pracownicy urzędu oddali ponad 56 litrów krwi. Od 4 lat DUS oddaje makulaturę, za co otrzymuje sadzonki drzew, zdobiące teren urzędu. Ponadto pracownicy urzędu ufundowali SKARBUSIA – skrzata, który dołączył do gromady wrocławskich krasnali i, witając wszystkich klientów, zwraca uwagę, że podatki należy płacić.

Za swoją działalność DUS wielokrotnie był wyróżniany tytułem „Urząd Skarbowy Przyjazny Przedsiębiorcy”, przyznawanym w prestiżowym konkursie organizowanym przez Business Centre Club i Ministerstwo Finansów.

□



### Liczą się umiejętności i kompetencje, nie wiek

#### Małgorzata Kuźma



Kierownik projektu „Zarządzanie wiekiem jako czynnik zwiększający potencjał adaptacyjny przedsiębiorstw”.

Magister filologii polskiej – absolwentka Uniwersytetu Gdańskiego. Ukończyła także podyplomowe studia prawnomenedżerskie na Politechnice Gdańskiej.

Kierownik Działu Informacji i Promocji Regionu Gdańskiego NSZZ „Solidarność”, redaktor naczelna „Magazynu Solidarność”. Uczestniczyła w realizacji kilkunastu projektów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej.

Problem starzenia się społeczeństwa ma zarówno charakter społeczny, jak i ekonomiczny. Przedwczesne wychodzenie pracowników z rynku pracy powoduje obniżenie ich statusu ekonomicznego, często prowadzi do różnego typu wykluczeń. Dla organizacji odejście doświadczonych zawodowo i życiowo pracowników skutkuje bezpowrotną utratą wiedzy. Wreszcie jest poważnym obciążeniem dla systemu emerytalnego. Przekonanie pracodawców, jak i przedstawicieli związków zawodowych co do konieczności wydłużenia aktywności zawodowej pracowników było głównym celem projektu „Zarządzanie wiekiem jako czynnik zwiększający potencjał adaptacyjny przedsiębiorstw”, realizowanego przez Komisję Krajową NSZZ „Solidarność” oraz ProFirmę sp. z o.o.

#### Polacy się starzeją

Prognozy demograficzne przewidują, że w 2030 r. co trzeci Polak będzie miał więcej niż 50 lat. Trudną sytuację pogłębia fakt, iż pod względem aktywności zawodowej pracowników w przedziale wieku 55–64 lata Polska znajduje się obecnie na ostatnim miejscu w Unii Europejskiej. Stopa zatrudnienia tych osób w naszym kraju jest prawie półtora raza mniejsza niż średnia unijna. Ponadto mamy najniższy w Unii Europejskiej wiek wychodzenia z rynku pracy, tj. 58 lat<sup>1</sup>.

Z problemem starzenia się społeczeństw zetkną się wszyscy, przewagą konkurencyjną uzyskają natomiast te społeczeństwa i firmy, które najwcześniej przystosują swoje strategie, procedury wewnętrzne i politykę do nadchodzących zmian. Od wykorzystania starszych pracowników i rozwoju ich umiejętności zależeć będzie konkurencyjność całych gospodarek, jak i konkretnych firm. I nie wystarczy mechanicznie podnieść granicę wieku upraw-

niającego do przechodzenia na emeryturę, muszą iść za tym zmiany legislacyjne, zachęcające pracodawców do zatrudniania starszych osób. Ważna jest również zmiana świadomości samych pracowników co do konieczności poprawy swojej pozycji na rynku pracy, przede wszystkim poprzez podnoszenie kwalifikacji. Działania zmierzające do wydłużenia okresu aktywności zawodowej muszą mieć charakter kompleksowy i prewencyjny, powinny dotyczyć wszystkich grup wiekowych, a nie skupiać się wyłącznie na starszych pracownikach. I właśnie zmiana świadomości oraz podniesienie wiedzy i umiejętności zarówno pracodawców, jak i przedstawicieli organizacji reprezentujących pracowników w zakresie wdrażania strategii zarządzania wiekiem w przedsiębiorstwach to główne cele projektu „Zarządzanie wiekiem jako czynnik zwiększający potencjał adaptacyjny przedsiębiorstw” – krok w kierunku skutecznego działania umożliwiającego wprowadzenie konkretnych rozwiązań.

#### O projekcie, czyli wspólna sprawa pracodawców i pracowników

Projekt „Zarządzanie wiekiem jako czynnik zwiększający potencjał adaptacyjny przedsiębiorstw”, realizowany wspólnie przez Komisję Krajową NSZZ „Solidarność” i firmę szkoleniowo-doradczą ProFirmę sp. z o.o., współfinansowany był ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (Program Operacyjny Kapitał Ludzki – Priorytet II *Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących*; Działanie 2.1 *Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki*; Poddziałanie 2.1.2 *Partnerstwo dla zwiększania adaptacyjności. Instytucja pośrednicząca stopnia II – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości*).

Na działania projektowe, które prowadzone były od marca 2010 r. do czerwca 2012 r. na terenie 16 województw, składały się szkolenia, doradztwo oraz negocjacje dotyczące wdrożenia konkretnych rozwiązań w przedsiębiorstwach.

W szkoleniach realizowanych w ramach projektu wzięło udział 2722 pracodawców i ich pracowników z 556 przedsiębiorstw oraz 522 przedstawicieli organizacji reprezentujących pracowników. Szkolenia dla pracodawców, za które odpowiedzialny był partner projektu – ProFirma z o.o., prowadzone były dla trzech grup beneficjentów: kadry zarządzającej, w tym właścicieli i prezesów firm, pracowników zajmujących się polityką personalną oraz kierowników średniego szczebla. W szkoleniach dla związkowców uczestniczyli przedstawiciele władz krajowych (w tym cała Komisja Krajowa), regionalnych i zakładowych NSZZ „Solidarność”.

Przedsiębiorstwa, które wzięły udział w szkoleniach, otrzymały bezpłatnie licencje na użytkowanie platformy kompetencyjnej, tj. narzędzia informatycznego umożliwiającego prowadzenie profesjonalnej polityki personalnej, m.in. przeprowadzenie audytu kompetencyjnego pracowników, zwłaszcza pracowników 45+, sporządzenie opisów stanowisk pracy, zbudowanie przejrzystej struktury organizacyjnej.

W drugim etapie projektu beneficjenci mogli skorzystać ze wsparcia doradców, którego celem było zachęcenie przedsiębiorców i przedstawicieli związków zawodowych do zainicjowania wprowadzenia zmian uwzględniających ideę zarządzania wiekiem w zakładowych układach zbiorowych, porozumieniach zbiorowych, regulaminach pracy oraz innych dokumentach regulujących stosunki pracy w przedsiębiorstwie. W doradztwie wzięły udział 33 przedsiębiorstwa oraz reprezentanci 41 zakładowych organizacji związkowych.

Doradztwo dla przedsiębiorstw polegało na przeprowadzeniu specjalistycznego mikroaudytu, który określał możliwości techniczne, organizacyjne i prawne w zakresie wdrożenia strategii zarządzania różnorodnością (w tym zarządzania wiekiem) oraz przedstawiał ogólne zasady zarządzania dojrzałymi pracownikami. Audyt pokazał również przygotowanie przedsiębiorstwa do zmian związanych z wprowadzaniem elementów zarządzania wiekiem. Doradztwo dla związkowców objęło przygotowanie wariantowego standardu wprowadzenia elementów zarządzania wiekiem do zakładowych układów zbiorowych i układów ponadzakładowych, przygotowanie projektów porozumień dla poszczególnych organizacji oraz pomoc stronie związkowej w negocjacjach z pracodawcą.

W 33 przedsiębiorstwach doszło do rozmów między partnerami społecznymi, w kilku przypadkach podpisano lub parafowano porozumienia dotyczące zarządzania wiekiem. W pozostałych przedsiębiorstwach negocjacje prowadzone są już po zakończeniu projektu. W Polsce w niewielkim zakresie wykorzystuje się instrument negocjacji zakładowych i ponadzakładowych w przygotowaniu akceptowalnych zmian w przedsiębiorstwie, dlatego wszystkie wypracowane w projekcie rozwiązania, standardy i dobre praktyki należy traktować jako działania nowatorskie.

### **Od rekrutacji do odejścia z pracy**

Zarządzanie wiekiem obejmuje prawie wszystkie funkcje i procesy zarządzania zasobami ludzkimi i można je rozpatrywać na trzech poziomach: indywidualnym, organizacji oraz polityki rynku pracy. Zarówno szkolenia, jak i doradztwo realizowane w ramach projektu „Zarządzanie wiekiem jako czynnik zwiększający potencjał adaptacyjny przedsiębiorstw” obejmowały następujące obszary:

- Rekrutacja i selekcja
- Kształcenie ustawiczne
- Rozwój kariery zawodowej

- Dobrowolna elastyczność form pracy
- Ochrona i promocja zdrowia oraz projektowanie stanowisk pracy
- Wsparcie w obowiązkach opiekuńczych starszych pracowników
- Zakończenie zatrudnienia i przejście na emeryturę.

### **Rekrutacja wewnętrzna**

To, czy organizacja otwarta jest na starszych pracowników, widać już na etapie rekrutacji i selekcji kandydatów na pracowników. Jeśli w ogłoszeniach pojawiają się ograniczenia wiekowe albo stwierdzenie, że praca odbywać się będzie w młodym zespole, trudno mówić o braku dyskryminacji ze względu na wiek. Obecnie uważa się, że zróżnicowanie w zatrudnieniu wpływa pozytywnie na wykonywanie zadań powierzonych grupie pracowników. Jednym z elementów zarządzania przez zróżnicowanie wiekowe jest rekrutacja lub przegrupowanie wewnątrz firmy pewnej liczby starszych pracowników w celu zapewnienia „mieszanki” wiekowej.<sup>2</sup>

W projektach porozumień, jak również w podpisanych porozumieniach powstałych w ramach projektu „Zarządzanie wiekiem jako czynnik zwiększający potencjał adaptacyjny przedsiębiorstw” pojawiały się zapisy dotyczące rekrutacji wewnętrznej. Na przykład w porozumieniu negocjowanym między pracodawcą a związkowcami w Grodkowskich Zakładach Przemysłu Wyrobów Metalowych SA w Grodkowie znalazł się następujący zapis: *1. Pracodawca zobowiązuje się do wdrożenia procedury rekrutacyjnej na wolne stanowiska pracy po uprzednim złożeniu oferty własnym pracownikom, niezależnie od ich wieku, a dopiero wobec braku takich możliwości będzie przeprowadzany nabór zewnętrzny. 2. Podejmie również działania w kierunku przygotowania do przekwalifikowania pracowników własnych, w tym starszych wiekiem (55+), na wolne stanowiska pracy w wyniku odpowiedniego ich przeszkolenia.*

### **Kształcenie ustawiczne**

Jednym z podstawowych czynników, które wpływają na gorszą pozycję starszych pracowników na rynku pracy, jest nieposiadanie przez nich odpowiednich kwalifikacji. Dlatego niezbędne jest zapewnienie starszym pracownikom dostępu do szkoleń i możliwości rozwoju kariery zawodowej na równi z młodszymi pracownikami. Istotne jest również, aby starsi pracownicy mieli możliwość uczestniczenia w kursach „odświeżających”, dotyczących nowych technologii na stanowisku pracy. Zwiększenie zatrudnienia starszych osób hamuje e-wykluczenie. Kształcenie ustawiczne osób 50+ powinno być ściśle powiązane z zaznajomieniem ich z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi (TIK). Ważne jest przełamanie lęku seniorów przed posługiwaniem się TIK, dlatego przynajmniej w pierwszym etapie szkolenia powinny odbywać się w grupach osób

o podobnym składzie wiekowym i podobnych umiejętnościach.

Ponieważ w Polsce generalnie brak rozwiązań ułatwiających pracownikom podnoszenie kwalifikacji, a polscy przedsiębiorcy wydatkują relatywnie mniej na doszkadzanie swoich pracowników niż przedsiębiorcy w innych państwach UE, pomoc starszym pracownikom w tym względzie jest szczególnie trudna. W kilku przedsiębiorstwach biorących udział w projekcie rozmowy na temat kształcenia ustawicznego starszych pracowników spowodowały utworzenie funduszu szkoleniowego, z którego będą korzystać wszyscy pracownicy. Przykładem rozwiązania dotyczącego starszych pracowników jest zapis, który znalazł się w przywołanym już porozumieniu: *1. Pracodawca zobowiązuje się do zapewnienia starszym pracownikom (45+) możliwości szkoleń i rozwoju kariery zawodowej na równi z młodszymi pracownikami, zwłaszcza w razie wystąpienia potrzeby ich przekwalifikowania odpowiednio do istniejących potrzeb zakładu w tym względzie. Dostosuje również poziom szkolenia do możliwości tych pracowników. Jednocześnie w porozumieniu tym związku zobowiązały się zachęcać starszych pracowników do efektywnego udziału w szkoleniach.*

### **Rozwój kariery zawodowej**

Jeżeli chcemy przedłużyć aktywność zawodową starszych pracowników, należy im z jednej strony stworzyć możliwości rozwoju kariery zawodowej na równi z młodszymi pracownikami, z drugiej zaś dostosować zakres obowiązków do zmieniającej się z wiekiem wydajności w wykonywaniu poszczególnych zadań. Ścieżki rozwoju kariery zawodowej powinny być dopasowane do specyfiki poszczególnych grup zawodowych.<sup>3</sup>

Kluczowe dla skutecznego zatrzymywania starszych pracowników na rynku pracy jest wprowadzenie do systemu zarządzania w organizacji mechanizmów zapobiegawczych, polegających na przeprowadzaniu cyklicznego bilansu kompetencji pracowników już od połowy ich kariery zawodowej.

Zwieńczeniem kariery wielu pracowników, które mogłyby przynosić korzyść zarówno przedsiębiorstwu, jak i starszemu pracownikowi, jest utworzenie stanowiska mentora. O tym, że idea mentoringu zyskuje coraz więcej zwolenników w naszym kraju, świadczy fakt, iż w kilkunastu projektach porozumień powstałych w wyniku projektu „Zarządzanie wiekiem...” znalazły się zapisy wprowadzające stanowisko mentora w firmie. Na przykład w projekcie porozumienia negocjowanego w przedsiębiorstwie Wodociągi i Kanalizacja w Opolu sp. z o.o. zawarto rozwiązanie polegające na tym, że *w zakładzie pracy stworzony zostanie odpowiedni system zachęt do dzielenia się wiedzą i doświadczeniem (w ramach mentoringu) z innymi pracownikami na co najmniej 2 lata przed osiągnięciem wieku emerytalnego – poprzez przeznaczanie na ten cel części etatu pracownika przyuczającego młodszych pracowników do zawodu.*

### **Dobrowolna elastyczność form pracy**

Elastyczność form pracy nie najlepiej kojarzy się przedstawicielom organizacji pracowników, dlatego też tak ważny jest przymiotnik „dobrowolna”. Rozwiązania w tym obszarze mogą dotyczyć np. wprowadzania konieczności zgody pracowników po osiągnięciu określonego wieku na pracę w godzinach nadliczbowych czy zastosowania telepracy. W regulaminie może znaleźć się również zapis zobowiązujący pracodawcę do uwzględnienia wniosku pracownika po osiągnięciu określonego wieku o obniżenie wymiaru etatu. W Michelin Polska SA w Olsztynie w negocjowanym porozumieniu znajduje się następujący zapis: *Na stanowiskach pracy, tam gdzie jest to możliwe, pracodawca wprowadzi elastyczne formy pracy. Po uzgodnieniu ze związkami zawodowymi pracodawca umożliwi wykonywanie telepracy na wniosek pracownika co najmniej jeden raz w tygodniu.*

### **Ochrona i promocja zdrowia oraz projektowanie stanowisk pracy**

Działania dotyczące ochrony i promocji zdrowia mogą dotyczyć monitorowania stanu zdrowia pracowników, zróżnicowanego według wieku i sposobu wykonywania pracy, np. częstszych badań pracowników pracujących w nocy. Strony dialogu społecznego w przedsiębiorstwie mogą również uzgodnić zapisy chroniące pracownika przed pogorszeniem sprawności fizycznej, zapewniające pobyt w sanatorium współfinansowany przez pracodawcę i pracownika czy też wspierające prozdrowotne działania pracowników (karnety na basen, siłownię itp.). Zapisy dotyczące ochrony i promocji zdrowia znalazły się m.in. w projekcie porozumienia negocjowanego w Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego PZL Kalisz SA.: *W okresie pomiędzy obowiązkowymi badaniami lekarskimi, na wniosek pracownika 50+, pracodawca skieruje pracownika na bezpłatny Program Badań w Obszarze Ochrony Zdrowia, uwzględniający skorzystanie z pakietu diagnostyczno-medycznego (w tym badań laboratoryjnych) kobietom 50+ i mężczyznom 50+ oraz badanie wzroku. W celu realizacji zobowiązań w zakresie Programu Badań pracodawca wskaże pracownikowi zakład opieki zdrowotnej, w którym pracownik może bezpłatnie skorzystać z badań.*

Z badań przeprowadzonych w ramach projektu wynika, że strona związkowa przykłada dużą wagę do działań w obszarze ergonomii stanowisk pracy. Znalazło to również odzwierciedlenie w zapisach w kilku projektach porozumień.

*Pracodawca zagwarantuje przeprowadzenie okresowych przeglądów stanowisk pracy pod względem wymogów wynikających z ergonomii, medycyny pracy, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób starszych (45+), z udziałem lekarza medycyny pracy, specjalistów z zakresu BHP, SIP i przedstawicieli związków zawodowych. W miarę posiadanych możliwości pracodawca wprowadzi do stosowania innowacyjne urządzenia eliminujące nadmierne dźwiganie i uciążliwości związane*

z pracą w pozycji wymuszonej. – projekt porozumienia w przedsiębiorstwie Wodociągi i Kanalizacja w Opolu sp. z o.o.

### **Wsparcie w obowiązkach opiekuńczych starszych pracowników**

Wielu starszych pracowników doświadcza podwójnej presji ze strony swoich zobowiązań rodzinnych. Występuje tzw. syndrom kanapki. Pracownik, przeważnie kobieta, z jednej strony zaangażowany jest w wychowanie wnuków, z drugiej zaś opiekuje się starszymi rodzicami. Rozwiązaniami pomagającymi utrzymać zatrudnienie przez takie osoby mogą być elastyczny czas pracy, praca w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz urlop bezpłatny.

*Pracodawca zobowiązuje się w miarę możliwości uwzględnić dla starszych pracowników: wniosek o udzielenie urlopu bezpłatnego w rozumieniu art. 174 kodeksu pracy w celu opieki nad wnukami lub rodzicami. Wymiar wskazanego urlopu będzie przedmiotem indywidualnych ustaleń pomiędzy pracodawcą a pracownikiem.* – projekt porozumienia w Michelin Polska SA w Olsztynie.

### **Zakończenie zatrudnienia i przejście na emeryturę**

Ostatnim obszarem dotyczącym zarządzania wiekiem jest zakończenie zatrudnienia i przejście na emeryturę. Zwalnianie starszych pracowników przed uzyskaniem przez nich wieku emerytalnego jest sprawą trudną. Osoba taka ma małe szanse na znalezienie ponownego zatrudnienia, nawet jeśli zapewnimy jej szkolenia czy dostęp do doradcy zawodowego. Dlatego, zdaniem ekspertów strony związkowej, powinno się dążyć do wprowadzenia sformalizowanych gwarancji chroniących pracowników powyżej pewnego wieku przed zwolnieniem. Sytuacją bardzo rzadko podejmowaną w Polsce w ramach dialogu na poziomie przedsiębiorstwa jest wprowadzanie schematów stopniowego wygaszania aktywności pracownika przechodzącego na emeryturę. Wśród działań o charakterze uelastyczniającym wykonywanie pracy w końcowej fazie aktywności zawodowej można wymienić pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy czy przejście na umowę cywilnoprawną.

*Pracodawca w porozumieniu z pracownikiem w okresie poprzedzającym jego przejście na emeryturę lub w sytuacji chęci kontynuowania przez niego pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego uzgodni formy jej świadczenia. Uzgodnienie to obejmuje zarówno możliwości dostosowania wymiaru czasu pracy, godzin pracy, rodzaju umowy, uwzględniając możliwości i potrzeby stron, jak i rodzaj wykonywanej pracy i zakres obowiązków.* – projekt porozumienia w Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Krakowie.

### **Państwo musi pomóc**

Projekt „Zarządzanie wiekiem jako czynnik zwiększający potencjał adaptacyjny przedsiębiorstw” pokazał, że w zmiany jakościowe w odniesieniu do starszych pracowników powinny zaangażować się zarówno pracodawcy i organizacje reprezentujące pracowników, jak i sami pracodawcy. Istotnym jednak warunkiem wydłużenia aktywności starszych pracowników na rynku pracy jest włączenie się państwa. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny określił trzy obszary, które wymagają uregulowań legislacyjnych: system podatkowy i emerytalny, warunki zatrudnienia starszych pracowników oraz system kształcenia ustawicznego.

Zdaniem związkowych ekspertów, w działania dotyczące zarządzania wiekiem prowadzone przy wykorzystaniu dialogu społecznego, podobnie jak było to w państwach Europy Zachodniej, powinny zaangażować się władze publiczne poprzez stworzenie instrumentów wsparcia prawnego i finansowego przedsiębiorców, na których powinna zostać przeniesiona część odpowiedzialności za wypracowanie konkretnych rozwiązań we współpracy ze związkami zawodowymi.<sup>4</sup>

Proponowane działania:

- Ponieważ jedną z głównych barier uniemożliwiających lub utrudniających dłuższą aktywność zawodową jest stan zdrowia pracowników, zasadne wydaje się wprowadzenie obowiązkowego „przeгляdu zdrowia osób” około 50. roku życia.
- Konieczne jest wprowadzenie mechanizmów promujących podnoszenie kwalifikacji zawodowych i szkolenie starszych pracowników. Mogłoby to być np. wprowadzenie bonów szkoleniowych, urlopów szkoleniowych finansowanych ze środków Funduszu Pracy, tworzenie obowiązkowych funduszy szkoleniowych u pracodawców.
- Oferta szkoleniowa skierowana do starszych pracowników powinna być ściśle powiązana z oceną kompetencji pracowników praktycznie już od połowy kariery zawodowej.
- Czynnikiem, który mógłby zachęcać pracodawców do zatrudniania starszych pracowników, mogłoby być obniżanie pozapłacowych kosztów pracy dla pracodawców zatrudniających starszych pracowników.
- Innym mechanizmem mogącym mieć wpływ na dobrowolne wydłużenie aktywności i promującym stopniowe przechodzenie na emeryturę jest stworzenie warunków prawnych umożliwiających wprowadzenie w drodze dialogu na poziomie zakładu pracy działań, które pozwalałyby pracownikom po przekroczeniu pewnego wieku na dobrowolne obniżanie wymiaru czasu pracy, przy zapewnieniu odprowadzania przez pracodawcę składki emerytalnej w pełnym wymiarze.

<sup>1</sup>S. Gatz, *Zarządzanie wiekiem jako czynnik zwiększający potencjał adaptacyjny przedsiębiorstw*, Gdańsk 2012, s. 5.

<sup>2</sup>Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Sytuacji starzejących się pracowników w obliczu przemian w przemyśle – zapewnianie wsparcia i zarządzanie zróżnicowaniem struktury wiekowej w sektorach i przedsiębiorstwach”, 25 maja 2009 r.

<sup>3</sup>S. Adamczyk, B. Surdykowska, *Wariantowe standardy wprowadzania elementów zarządzania wiekiem do układów zbiorowych pracy (analiza sporządzona w ramach projektu „Zarządzanie wiekiem jako czynnik zwiększający potencjał adaptacyjny przedsiębiorstw”)*, Gdańsk 2011, s. 16.

<sup>4</sup>B. Surdykowska, S. Adamczyk, *Analiza zawartych porozumień oraz rekomendacje*, Gdańsk 2012, s. 18.

← powrót

## KOMENTARZ



### Ewa Puzyna

Radca generalny  
w Departamencie Służby  
Cywilnej Kancelarii  
Prezesa Rady Ministrów

*Działania realizowane w ramach projektu „Zarządzanie wiekiem jako czynnik zwiększający potencjał adaptacyjny przedsiębiorstw” należy niewątpliwie rozpatrywać w kontekście zmian zachodzących w strukturze ludności Polski. Zaprezentowane dotychczas wyniki Narodowego Spisu Ludności i Mieszkań 2011 potwierdzają, że mamy do czynienia z systematycznym procesem demograficznego starzenia się społeczeństwa polskiego. Proces ten stanowi wyzwanie dla rozwoju społeczno-gospodarczego naszego kraju. Z tego względu uzasadnione są wszelkie inicjatywy zmierzające do zahamowania lub ograniczenia skali niekorzystnych zmian w strukturze wiekowej ludności i złagodzenia skutków tych zmian.*

*W dniach 22–23 listopada 2012 r. w Warszawie odbyła się sesja końcowa II Kongresu Demograficznego 2012. W trakcie sesji różne środowiska: związki zawodowe i pracodawcy, reprezentanci świata nauki, kościołów, związków wyznaniowych i organizacji pozarządowych, a także przedstawiciele organizacji samorządu terytorialnego i strony rządowej, prezentowali przykłady rozwiązań służących realizacji celów sformułowanych w założeniach polityki ludnościowej Polski. Cele te odnoszą się do tworzenia warunków sprzyjających powstawaniu rodzin i integracji w starzejącym się społeczeństwie, poprawy stanu zdrowia ludności i ograniczenia*

*umieralności, a także kierunków i zasad polityki migracyjnej Polski. Realizacja projektu „Zarządzanie wiekiem jako czynnik zwiększający potencjał adaptacyjny przedsiębiorstw” wpisuje się w ww. ramy, określone przez założenia polityki ludnościowej Polski.*

*Sektor przedsiębiorstw, do którego jest zaadresowany ww. projekt, nie jest jedynym segmentem rynku pracy dotkniętym przez zmiany w strukturze wiekowej ludności. Podobny proces zmian demograficznych można zaobserwować w sektorze publicznym, którego przykładem jest korpus służby cywilnej. Osoby powyżej 50 roku życia stanowią coraz liczniejszą grupę w korpusie (w 2011 r. – 29,7 proc., w 2010 r. – 28,3 proc., w 2009 r. – 26,9 proc.). Z tego względu wsparcie osób powyżej 50 roku życia w ich rozwoju zawodowym, umiejętne wykorzystanie ich doświadczenia z jednoczesną pomocą w przystosowaniu do zmieniających się warunków pracy może przyczynić się do zwiększenia efektywności pracy tej grupy osób, a także złagodzić skutki zmian demograficznych w organizacji pracy w urzędach. W służbie cywilnej podjęto już działania w tym kierunku. W latach 2010–2011 w ramach współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego projektu „Wdrożenie strategii szkoleniowej” objęto wsparciem grupę osób powyżej 45 roku życia, organizując szkolenia informatyczne, językowe, z zakresu rozwijania umiejętności osobistych i interpersonalnych, a także z zakresu efektywnego przywództwa w sektorze publicznym. Uzasadnione jest kontynuowanie tego typu działań, także o charakterze bardziej kompleksowym, mającym charakter „zarządzania wiekiem”.*

← powrót



## Zagrożenia korupcyjne w krajach Grupy Wyszehradzkiej – wnioski dla Polski

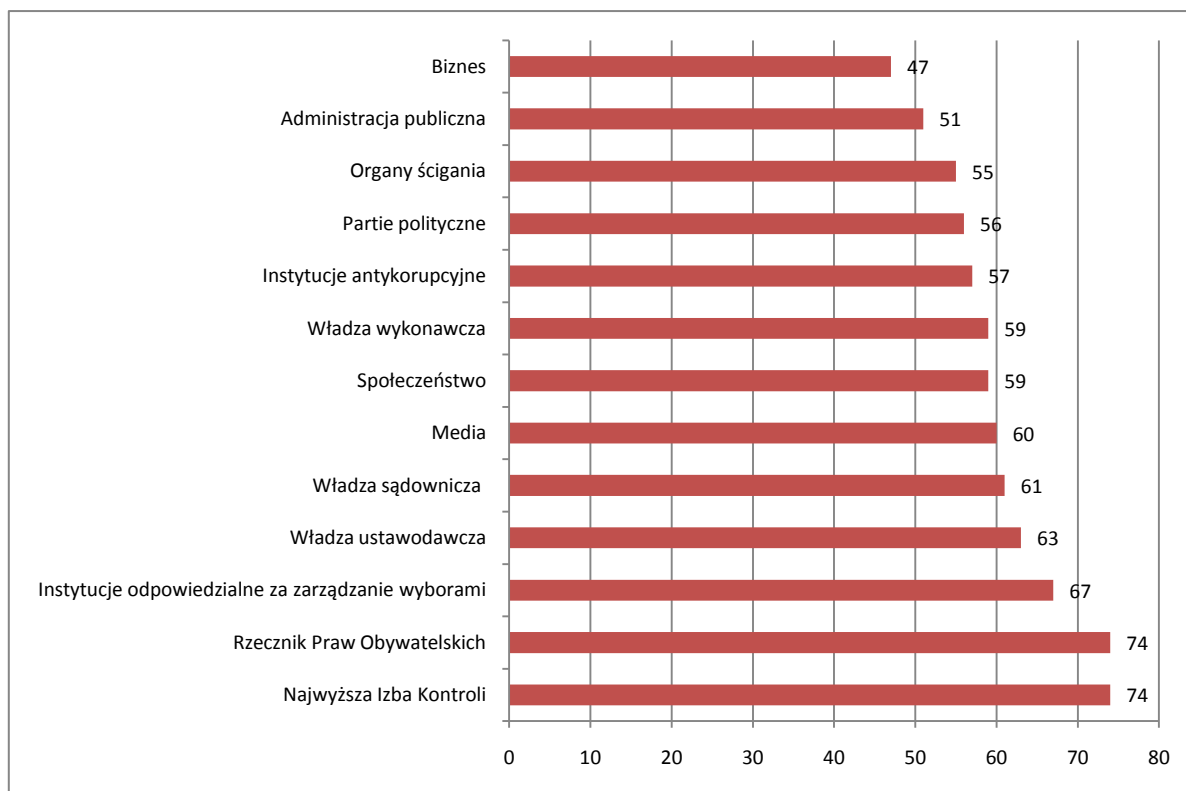
Omówienie raportu Transparency International i Instytutu Spraw Publicznych "Corruption Risks in the Visegrad Countries. Visegrad Integrity System Study", Węgry 2012 r.

Raport "Corruption Risks in the Visegrad Countries. Visegrad Integrity System Study" został opracowany przez trzy oddziały Transparency International: na Węgrzech, w Republice Czeskiej i na Słowacji, oraz polski Instytut Spraw Publicznych. Celem raportu, poświęconego Krajowym Systemom Uczciwości (ang.: National Integrity Systems<sup>1</sup>, dalej: NIS) krajów Czworokąta Wyszehradzkiego (dalej: W4), jest analiza instytucji krajowych, odgrywających kluczową rolę w przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji w krajach regionu. W swoim badaniu Autorzy raportu kładą nacisk na najsłabsze i najmocniejsze strony systemów oraz na najlepsze i najbardziej niepokojące praktyki w przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji w Polsce, Czechach, Słowacji i na

Węgrzech. Celem badania jest również zbliżenie systemów uczciwości w krajach W4 do siebie poprzez wskazanie ich najważniejszych podobieństw i różnic.

Rozpatrując sytuację w całym regionie, najsłabszymi filarami systemu uczciwości są: biznes, administracja publiczna i organy ścigania. Na poziomie średnim ocenione zostały: władza ustawodawcza, wykonawcza, sądownicza, media, społeczeństwo, instytucje antykorupcyjne i partie polityczne. Najlepiej, a więc jako te, które w największym stopniu promują uczciwość i prawość w krajach Grupy Wyszehradzkiej, ocenione zostały: instytucje odpowiedzialne za audyt, instytucja ombudsmana i instytucje powołane w celu zarządzania wyborami.

**Wykres 1.** Ocena poszczególnych filarów pod względem ich walki z korupcją w krajach Grupy Wyszehradu (wg skali NIS – od 0 do 100)



Źródło: "Corruption Risks in the Visegrad Countries. Visegrad Integrity System Study".

### Słabe strony i alarmujące praktyki

Puntem wyjścia raportu jest szczegółowa analiza instytucji/filarów NIS, które zostały ocenione

najgorzej w kontekście przeciwdziałania korupcji i zwalczania zagrożeń korupcyjnych. Autorzy zidentyfikowali po dwa takie obszary w Polsce, Czechach i na Węgrzech oraz trzy na Słowacji.

**Tabela 1.** Najsłabsze filary/instytucje w krajach W4

Polska	Społeczeństwo obywatelskie	Biznes	
Węgry	Partie polityczne	Biznes	
Republika Czeska	Administracja publiczna	Prokuratura*	
Słowacja	Organy ścigania	Władza sądownicza	Prokuratura

\*W Republice Czeskiej i na Słowacji prokuratura i organy ścigania (policja) są oceniane jako osobne filary NIS.

Źródło: "Corruption Risks in the Visegrad Countries. Visegrad Integrity System Study".

W przypadku Polski Autorzy podkreślają słabość społeczeństwa obywatelskiego, choć dostrzegają jego potencjał w walce ze zjawiskiem korupcji, czyli możliwość pełnienia przez organizacje społeczne funkcji tzw. *watchdog* – obywatelskiego nadzoru<sup>2</sup>. Słabość społeczeństwa obywatelskiego, zdaniem Autorów, wynika z powszechnej niechęci polskiego społeczeństwa do zrzeszania się, angażowania w akcje dobroczynne itp. Partie polityczne nie cieszą się zaufaniem – Polacy nie identyfikują się z obecnym kierunkiem działań politycznych, co ma swój wyraz w niskiej frekwencji wyborczej. Demokracja jest źle oceniana przez połowę społeczeństwa. Powszechne jest przekonanie o słabości systemu uczciwości. Z kolei istniejące organizacje społeczne cechuje szereg słabości, co utrudnia postrzeganie ich jako 'instytucji' nadzoru obywatelskiego. Przede wszystkim organizacje obywatelskie, chętnie współpracując z jednostkami samorządu terytorialnego, stają się coraz bardziej zależne od środków publicznych. To sprawia, że stają się jednocześnie coraz mniej wiarygodne jako obywatelski nadzór. Co więcej, same organizacje nie są często zainteresowane pełnieniem tej funkcji, gdyż preferują działalność związaną z polityką socjalną. Problemem NGO-sów w Polsce jest również brak wystarczających środków na prowadzenie profesjonalnej działalności. Średni roczny budżet NGO-sów oszacowano na poziomie nie większym niż 25 tys. euro, co stanowi poważne wyzwanie i często uniemożliwia zatrudnienie profesjonalnej kadry pracowników.

Z kolei biznes w Polsce, koncentrując się na „robieniu biznesu”, nie jest zainteresowany wspieraniem inicjatyw antykorupcyjnych. Przedsiębiorcy nie chcą wspierać organizacji obywatelskich – organizacji pozarządowych – głównie z powodu braku przejrzystości finansowania NGO-sów i ich nie najlepszy wizerunek.

Według Autorów raportu, zdarza się, że polscy przedsiębiorcy są poddawani zewnętrznym naciskom. Tym samym „słabość” filaru 'biznes' różni się, gdy porównamy sytuację Polski i Węgier. W obydwu krajach biznes został oceniony jako jeden z dwóch najsłabszych filarów NIS, ale o ile na Węgrzech zidentyfikowano kilka przykładów kiedy skorumpowane grupy interesu są zdolne 'zawłaszczyć' sobie instytucje państwowe, w Polsce to raczej państwo 'zawłaszcza' biznes. Trudności wynikające ze złożonych procedur rozpoczęcia i prowadzenia

działalności gospodarczej powodują, że przedsiębiorcy w Polsce rzadko, ale jednak, spotykają się ze zjawiskami korupcji w kontaktach z różnymi organami władzy (7,6 proc. firm przyznało, że było w sytuacji, w której oczekiwano od nich wręczenia łapówki; ten odsetek rośnie, gdy analizuje się sytuację ubiegania się o kontrakt publiczny czy udzielenia licencji na import towarów). Poważnym problemem jest głęboko zakorzenione, negatywne nastawienie przedsiębiorców do państwa, które postrzegane jest przez wielu jako "dreczyciel" ograniczający wolność biznesu. Tym samym w Polsce, według Autorów raportu, lojalność wobec kraju nie jest postrzegana jako moralny obowiązek, a omijanie prawa nie uchodzi za nieetyczne. Co więcej, umiejętność omijania przepisów jest często postrzegana jako cecha pozytywna przedsiębiorcy, dowód na to, że jest on sprytny i pomysłowy.

Warto podkreślić, że fakt, iż to właśnie organizacje pozarządowe czy biznes otrzymały najniższą ocenę, nie oznacza, że są to najbardziej skorumpowane instytucje w naszym kraju. Jak podkreśla jeden z polskich Autorów raportu, socjolog Marek Solon-Lipiński, oznacza to raczej, że są one słabym ogniwem całego systemu, który miałby zapobiegać korupcji rozumianej nie tylko jako czyste łapownictwo, jak często najprościej wyobrażamy sobie korupcję, ale jako taką praktykę w działaniach, która sprzyja nieprzejrzystości i która budzi kontrowersje etyczne<sup>3</sup>.

### Alarmujące praktyki

Analizując niepokojące praktyki w Polsce, Autorzy raportu opisują przypadek Romana Kluski, założyciela i właściciela firmy komputerowej Optimus, oraz firmy JTT Computer S.A., jako dowód na występowanie przypadków celowego działania państwa (poprzez wydawanie błędnych decyzji administracyjnych) na szkodę prywatnego biznesu. Tym samym podkreślono, że istnienie w Polsce nie do końca jasnych przepisów prawa może być wykorzystywane do wymuszania łapówek od przedsiębiorców lub zmuszania ich do określonego zachowania, jak dotowanie partii politycznych czy innych organizacji.

Innym wskazanym problemem w polskim systemie uczciwości jest brak mechanizmu karania nieuczciwych oferentów, a tym samym możliwości ograniczenia ryzyka korupcji w polskim systemie zamówień publicznych. Według Autorów raportu,

złamanie prawa przy realizacji umowy na rzecz instytucji publicznej rzadko jest przeszkodą dla nieuczciwego oferenta, by wygrać przetarg na realizację kolejnego zamówienia<sup>4</sup>.

Kolejną kwestią podnoszoną przez Autorów raportu jest prawo dostępu do informacji publicznej, którego dobre funkcjonowanie jest warunkiem efektywności organizacji pozarządowych występujących w roli *watchdog*. Mimo że w Polsce dostęp do informacji publicznej jest zapewniony, to Autorzy raportu przywołują przypadki, w których władze publiczne odmawiały lub opóźniały ujawnienie informacji publicznej. Trudności znanych organizacji pozarządowych w uzyskaniu dostępu do informacji tylko utwierdzają Autorów raportu w przekonaniu, że sytuacja przeciętnego człowieka, niekoniecznie

w pełni świadomego swoich praw, jest w Polsce naprawdę trudna, a uzyskanie przez niego żądanej informacji – czasami zwyczajnie niemożliwe.

### Mocne strony i najlepsze praktyki

Druga część raportu poświęcona jest mocnym stronom NIS w krajach Grupy Wyszehradzkiej. Autorzy raportu są zgodni co do faktu, że najsilniejszymi instytucjami regionu w każdym z krajów Czworokąta jest instytucja Rzecznika i Najwyższej/-Krajowej Izby Kontroli. Niemniej podkreśla się, że o powodzeniu instytucji w przeciwdziałaniu korupcji i walce z nią w dużej mierze decydują osobiste cechy, jak przywództwo, uczciwość czy odwaga osób pełniących określone funkcje w tychże instytucjach.

**Tabela 2.** Najsilniejsze filary/instytucje w krajach W4

Polska	Rzecznik	Najwyższa Izba Kontroli		
Węgry	Rzecznik	Krajowa Izba Kontroli		
Republika Czeska	Władza sądownicza	Najwyższa Izba Kontroli		
Słowacja	Rzecznik	Najwyższa Izba Kontroli	Media	Spółeczeństwo obywatelskie

Źródło: "Corruption Risks in the Visegrad Countries. Visegrad Integrity System Study".

Mimo że Autorzy podkreślają szczególne znaczenie polskiego „mechanizmu nadzoru”, któremu we wspieraniu działań antykorupcyjnych przewodzą organizacje pozarządowe i fundacje typu *non-profit*, to tylko w przypadku Słowacji społeczeństwo obywatelskie oraz media są wymieniane jako silne filary systemu NIS. W przypadku Polski, Autorzy raportu kładą nacisk na NIK jako kluczową instytucję w przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji oraz instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich, którego rola w tym zakresie została uznana jednak za zdecydowanie mniejszą.

Autorzy raportu podkreślają, że w Polsce NIK, audytująca instytucje publiczne i sposób wydatkowania środków publicznych, cieszy się reputacją instytucji profesjonalnej i starannej w działaniu. Mimo tego, że z roku na rok jej budżet jest coraz mniejszy a utrzymywanie wysoko wykwalifikowanych ekspertów jest coraz większym wyzwaniem, obecnie NIK ma do dyspozycji wystarczającą ilość środków finansowych i ludzkich do realizacji ustawowo określonych zadań. Autorzy podkreślają transparentność instytucji, zagwarantowaną przez skuteczną politykę komunikacji oraz niezależność NIK i jej pracowników, choć w tym drugim przypadku zwraca się uwagę na potrzebę rozważenia ewentualnego wzmocnienia mechanizmu zapewniającego neutralność polityczną pracowników NIK.

W raporcie podkreśla się wysoką jakość audytów finansowych przeprowadzanych przez NIK, które jednak nie są, zdaniem Autorów, w wystarczający sposób wykorzystywane przez poszczególne instytucje publiczne. Niemniej, jak wynika z raportu,

NIK znacząco przyczynia się do poprawy standardów zarządzania finansami państwa oraz zmniejszania zagrożeń korupcyjnych w Polsce.

Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich, którego misją jest ochrona praw człowieka i obywatela, zagwarantowanych w Konstytucji RP i innych aktach prawnych, również oceniana jest jako w pełni niezależna. Tym samym Autorzy podkreślają znaczenie cech osobistych osoby pełniącej funkcję Rzecznika, gdyż podejmuje on całkowicie autonomiczne decyzje odnośnie do rodzaju spraw, jak i sposobu ich prowadzenia. Mimo w pełni uzasadnionej dobrej reputacji, jaką cieszy się instytucja Rzecznika, Autorzy raportu podkreślają, że jego rola w przeciwdziałaniu korupcji nie jest w Polsce aż tak znacząca. Wynika to z faktu, że działania Rzecznika koncentrują się głównie na usprawnieniach w obszarach związanych z prawami obywatelskimi, jak ochrona podstawowych wolności. Kwestie związane z szeroko rozumianą uczciwością w życiu publicznym zwyczajnie nie mieszczą się w jego priorytetach działania. Autorzy raportu podkreślają ogromny potencjał instytucji Rzecznika, jednak, konkludując, wskazują na ograniczone środki finansowe i ludzkie jako barierę jego większego zaangażowania się w kwestie m.in. ograniczenia dostępu do informacji publicznej, konfliktu interesów czy naruszanie kodeksów etyki przez pracowników administracji publicznej itp.

### Najlepsze praktyki

Omawiając najlepsze praktyki w dziedzinie przeciwdziałania i zwalczania korupcji w Polsce, Autorzy wracają do potencjału organizacji poza-

rządowych i koncentrują się na tych, które specjalizują się w walce z korupcją. Na pierwszym miejscu przywołują Fundację im. Stefana Batorego, jedną z najważniejszych NGO-sów pełniących rolę obywatelskiego nadzoru w Polsce, i jej program walki z korupcją<sup>5</sup>. Autorzy podkreślają znaczenie programu przy ocenie realizacji polskiej Strategii Antykorupcyjnej oraz przy inicjowaniu dyskusji publicznej nad wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego instytucji sygnalisty i jego ochrony.

Drugą wymienianą organizacją jest Instytut Spraw Publicznych, m.in. monitorujący przychody i wydatki partii politycznych związanych z ich codzienną, rutynową (pozawyborczą) działalnością.

Kolejną organizacją jest Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, którego misją jest prowadzenie działań na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządzenia. Organizacja specjalizuje się m.in. w ochronie prawa dostępu do informacji publicznej oraz w kształceniu ludzi, którzy pragnęliby rozpocząć swoją działalność nadzorczą. Autorzy przytaczają w raporcie jeden z efektów działania organizacji, polegający na opracowaniu metodologii oceny stopnia transparentności jednostek samorządu terytorialnego. Przeprowadzone, na bazie tej metodologii, badania ujawniły szereg problemów związanych z dostępem do informacji publicznej.

Autorzy raportu wymieniają wreszcie organizacje, które próbują prowadzić nadzór obywatelski przy wykorzystaniu interaktywnych metod: Sejmometr.pl i Mamprawowiedziec.pl.

W podsumowaniu Autorzy raportu podkreślają znaczenie organizacji pozarządowych w Polsce, ich ogromny potencjał, mimo znacznej słabości organizacji obywatelskich i niewielkiego odsetka tych spośród nich, które specjalizują się w pełnieniu roli obywatelskiego nadzoru.

#### **Analiza porównawcza krajów Czworokąta pod względem stosowania prawa, niezależności mediów i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego**

Kolejna część raportu jest próbą porównania sytuacji krajów regionu pod kątem trzech zagadnień: stopnia wdrażania prawa, niezależności mediów oraz kwestii społeczeństwa obywatelskiego, co – zdaniem Autorów – umożliwi pełną analizę systemów uczciwości w krajach Grupy Wyszehradzkiej.

Przystąpienie do Unii Europejskiej w 2004 r. zostało uznane za najważniejsze doświadczenie krajów regionu ostatniej dekady. Z tym faktem wiąże się jeden z najpowszechniejszych problemów występujący w każdym z czterech krajów regionu, a mianowicie problem z wdrożeniem transponowanego prawa. W trakcie przygotowywania się do członkostwa kraje kandydujące, w tym cztery kraje W4, transponowały setki aktów prawnych, by dopasować krajowy porządek prawny do *acquis communautaire*. W relatywnie krótkim czasie kraje te zdołały zmienić

swoje struktury instytucjonalno-prawne, często ignorując przy tym krajową specyfikę i krajowe grupy interesu. Tym samym, co zostało skrytykowane przez Komisję Europejską, stopień wdrażania nowego prawa był słaby. Ten trend utrzymał się również po wejściu do UE i charakteryzuje wszystkie cztery kraje regionu. Co więcej, po wejściu do struktur unijnych kraje Grupy Wyszehradzkiej udoskonały, zmieniły lub całkowicie zniósły struktury instytucjonalne, które utworzono w związku z procesem akcesji. Jako przykład przytacza się warunek ustanowienia i utrzymania zdolności administracyjnej opartej na profesjonalizmie i neutralności politycznej. Po wejściu do UE w 2004 r. jedynie Estonia, Litwa i Łotwa kontynuowały rozpoczęte w okresie przedakcesyjnym reformy administracyjne, podczas gdy Polska, Słowacja i Czechy zniósł lub znacząco zmieniły struktury ustanowione podczas procesu akcesji. Autorzy raportu konkludują, iż nie ma prostego rozwiązania na poprawę procesu implementacji prawa w krajach Grupy – w podejściu „kij-marchewka”, stosowanym przez Unię przed rozszerzeniem jej granic, po 2004 r. nie ma już „kija”.

Analizując rynek mediów w krajach Grupy, Autorzy raportu podkreślają, że ma on wiele cech wspólnych. Co do zasady obywatele krajów Grupy mają dostęp do szerokiego zakresu informacji. Akty prawne dotyczące m.in. niezależności mediów nie odbiegają od standardów międzynarodowych<sup>6</sup>. Mimo że media w całym regionie W4 mają ograniczone fundusze na działalność ‘śledczą’, chętnie angażują się w analizowanie spraw dotyczących nieprawidłowości funkcjonowania administracji publicznej. Tym samym dziennikarze odgrywają bardzo ważną rolę w ujawnianiu afer korupcyjnych we wszystkich czterech krajach regionu. Ta rola nadzoru obywatelskiego mediów jest możliwa głównie dzięki zagwarantowaniu anonimowości, a przez to ochrony źródeł informacji<sup>7</sup>, oraz dostęp dziennikarzy do informacji publicznej. Wszystkie kraje regionu wprowadziły uregulowania prawne umożliwiające ochronę przed zniesławieniem, co m.in. budzi kontrowersje, gdyż może być sposobem na ”pozbycie się” Autora niepoehlebnej informacji<sup>8</sup>. Poza tym, z wyłączeniem Węgier, w krajach Grupy istnieją osobne ustawy regulujące media linearne i prawo prasowe.

Przy omawianiu zagadnienia społeczeństwa obywatelskiego w regionie Autorzy podkreślają istnienie tych samych problemów we wszystkich czterech krajach, dotyczących warunków finansowych funkcjonowania NGO-sów, przy uwzględnieniu dostępnych dla nich źródeł finansowania oraz braku przejrzystości, a w wielu przypadkach braku mechanizmu samoregulacji. Mimo że system finansowania organizacji obywatelskich jest różny w poszczególnych krajach W4, to powszechny jest problem niewystarczających środków na prowadzenie działalności. NGO-sy w krajach regionu są uzależnione od instytucji/środków publicznych oraz od środków unijnych, co czyni system ich finansowania nie do końca transparentnym. Jedynie

w Polsce, w porównaniu z pozostałymi krajami regionu, Autorzy raportu nie stwierdzają występowania zjawiska wykorzystywania instytucji, jaką jest organizacja obywatelska, do celów politycznych. Innym podobnym problemem NGO-sów w krajach regionu jest brak „kultury uczciwości i odpowiedzialności”. Autorzy raportu odnoszą się tu do kwestii częstego braku przejrzystości finansowania i nieprzestrzegania obowiązku raportowania nt. działalności i źródeł finansowania. Te problemy dotyczą również dużej grupy polskich fundacji i organizacji pożytku publicznego.

### Rekomendacje

Mając na uwadze przeprowadzoną analizę, Autorzy raportu przedstawiają szereg rekomendacji, których realizacja ma umożliwić minimalizację luk w systemie rzetelności życia publicznego w krajach regionu. Wśród rekomendacji skierowanych do wszystkich krajów Czworokąta Wyszehradzkiego, uwzględniono:

- (1) W zakresie administracji publicznej: zmniejszenie wpływu politycznego;
- (2) W zakresie organów ścigania: zmniejszenie wpływu politycznego;
- (3) W zakresie partii politycznych: utworzenie efektywnej i transparentnej partii i uregulowanie kwestii związanych z finansowaniem kampanii politycznych;
- (4) W zakresie biznesu: wzmocnienie transparentności w systemie zamówień publicznych, zapewnienie bardziej bezstronnych procedur opartych na Internecie i tym samym zredukowanie zagrożenia korupcyjnego w udzielaniu różnego rodzaju licencji;
- (5) W zakresie społeczeństwa obywatelskiego: redukcja zależności sektora obywatelskiego od środków publicznych i środków UE;
- (6) W zakresie NIK: rozszerzenie kompetencji Najwyższej Izby Kontroli o bardziej szczegółową analizę procesu finansowania partii politycznych i możliwości nakładania sankcji na partie łamiące prawo.

Z kolei bezpośrednio do Polski skierowane zostały dwie rekomendacje<sup>9</sup>:

- (1) W zakresie społeczeństwa obywatelskiego: wspieranie indywidualnych akcji obywatelskich i współpracy pomiędzy organizacjami obywatelskimi i biznesem;
- (2) W zakresie biznesu: ochrona przedsiębiorców przed wymuszaniem ze strony osób publicznych przy wsparciu bardziej efektywnych i bezstronnych organów ścigania.

Z omawianej analizy wynika, że problem korupcji w Polsce istnieje, choć nie jest on dramatyczny. Warto podkreślić, że Polska wypada na tle pozostałych krajów całkiem nieźle, co może być źródłem przynajmniej częściowego zadowolenia, ale również motywacji, by podejmować dalsze, odważne kroki w kierunku eliminacji słabych stron systemu

rzetelności życia publicznego. Publikacja, jak tu omawiana, jest potrzebnym i ważnym argumentem w dyskusji publicznej nad dalszymi działaniami w kierunku eliminacji zagrożeń korupcyjnych w naszym kraju.

### Przypisy

<sup>1</sup>Krajowy System Uczciwości/Rzetelności życia publicznego jest narzędziem opracowanym przez organizację Transparency International, umożliwiającym kompleksową ocenę krajowej skuteczności w zakresie działań antykorupcyjnych. Podejście NIS zakłada ocenę 13 kluczowych filarów w krajowym systemie rządzenia, obszarów życia publicznego, zarówno w kategorii istniejącego zagrożenia korupcyjnego w danym kraju, jak i działania państwa na rzecz zwalczania korupcji. Wśród analizowanych filarów zazwyczaj znajdują się: władza ustawodawcza, władza wykonawcza, sądownictwo, organy ścigania, partie polityczne, ombudsman, instytucje powołane w celu zarządzania wyborami, instytucje odpowiedzialne za audyt, instytucje antykorupcyjne, media, administracja publiczna, biznes, społeczeństwo obywatelskie.

Źródło: <http://www.transparency.org>.

<sup>2</sup>Ma to swój wyraz w analizie najlepszych praktyk w zakresie przeciwdziałania korupcji w Polsce, gdzie podkreśla się znaczenie organizacji pozarządowych zaangażowanych w obywatelski nadzór.

<sup>3</sup>Raport nt. korupcji w Polsce. To nie jest „dramatyczny” problem. Źródło: <http://wiadomosci.onet.pl/>.

<sup>4</sup>Warto tu podkreślić, iż nie jest to w pełni precyzyjny obraz sytuacji w polskim systemie zamówień publicznych. Ustawa Prawo zamówień publicznych z dn. 29 stycznia 2004 r. w art. 24 wskazuje przypadki, w jakich wyklucza się oferenta z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt. 4 z postępowania wyklucza się osoby fizyczne, które prawomocnie skazano za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, przestępstwo przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, przestępstwo przeciwko środowisku, przestępstwo przekupstwa, przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu lub inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych, a także za przestępstwo skarbowe lub przestępstwo udziału w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego. Zatem nieuczciwi oferenci są co do zasady wykluczani z postępowania, pod warunkiem uprawomocnienia się ich wyroku skazującego.

<sup>5</sup>W tym projekt ‘monitoring obietnic wyborczych’, mający na celu sprawdzanie jak podczas kadencji parlamentarnej partie wypełniają swoje obietnice wyborcze dotyczące przeciwdziałania korupcji, przejrzystości i pracy na rzecz podnoszenia standardów życia publicznego oraz projekt ‘przejrzystość w procesie stanowienia prawa’, mający na celu zapewnienie przejrzystości procesu legislacyjnego i stanowienia dobrego prawa eliminującego zagrożenia korupcyjne.

Źródło: <http://www.batory.org.pl>.

<sup>6</sup>Wyjątek stanowią tu Węgry, gdzie niezależność mediów została poważnie zagrożona po przekazaniu szerokich uprawnień kontrolowanemu przez polityków ciału nadzorcemu. Tym samym, jak podkreślają Autorzy raportu, sytuacja na Węgrzech zaćmiewa pod tym względem wszystkie ewentualne niedoskonałości pozostałych trzech krajów regionu.

<sup>7</sup>W Polsce ograniczenie ochrony informatora dotyczy spraw związanych z bezpieczeństwem narodowym, morderstwem i atakiem terrorystycznym. Dla porównania w Czech i na Słowacji to ograniczenie wiąże się z obowiązkiem dziennikarzy zapobiegania zjawiskom o znamionach przestępstwa. Nowa ustawa medialna na Węgrzech ogranicza ochronę „źródła” tylko tych informacji, które zostały uzyskane w sposób zgodny z prawem, przy czym Węgierski Trybunał Konstytucyjny uznał ochronę zapewnioną przez ww. ustawę jako całkowicie niewystarczającą.

<sup>8</sup>Zgodnie z art. 212 par. 1 ustawy Kodeks Karny z dnia 6 czerwca 1997 r., kto pomawia inną osobę, grupę osób, instytucję, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej o takie postępowanie lub właściwości, które mogą poniżyć ją w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności. W przypadku gdy sprawca dopuszcza się tak opisanego czynu za pomocą środków masowego komunikowania, zgodnie z par. 2 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

<sup>9</sup>Do Czech – 4 bezpośrednie rekomendacje z zakresu administracji publicznej, organów ścigania. Do Słowacji – 4 z zakresu organów ścigania, w tym policji i prokuratury, sądownictwa. Do Węgier – 6 z zakresu administracji publicznej, partii politycznych, biznesu, sądownictwa.

Katarzyna Dudzik

Radca Szefa KPRM w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

powrót

## KOMENTARZ



### Maciej Szmít

Radca Szefa KPRM  
w Departamencie Służby  
Cywilnej KPRM

*Kwestie etyki są zagadnieniem, do którego Szef Służby Cywilnej zawsze przywiązywał i nadal przywiązuje wyjątkowo dużą wagę.*

*W ciągu roku od wejścia w życie zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej<sup>1</sup> DSC KPRM podjął szereg działań w kierunku popularyzacji jego zapisów i zwiększenia świadomości etycznej wśród członków korpusu służby cywilnej, również za pośrednictwem i z pomocą dyrektorów generalnych urzędów. Bezpośrednio po wejściu w życie zarządzenia nr 70, pod koniec 2011 r., zostało zorganizowane szkolenie finansowane ze środków POKL pn. „Służebność korpusu służby cywilnej a prawne i etyczne obowiązki członków korpusu służby cywilnej”, w trakcie którego 2400 członków korpusu służby cywilnej miało okazję zapoznać się z przepisami nowego zarządzenia oraz wysłuchać komentarzy ekspertów prowadzących szkolenie.*

*Wcześniej w ramach szkolenia „Lobbing i inne formy wywierania wpływu grup interesu na proces decyzyjny w administracji rządowej oraz proces stanowienia prawa”, organizowanego w terminie od 5 do 29 października 2010 r., zostało przeszkolonych 316 członków korpusu służby cywilnej zaangażowanych w proces decyzyjny, w szczególności biorących udział w procesie stanowienia prawa. Uczestnicy szkolenia zostali wyposażeni w wiedzę z zakresu uregulowań prawnych dotyczących lobbingu oraz działalności grup interesu. Wzrosła również ich świadomość z dziedziny rzecznictwa interesów w procesie decyzyjnym oraz procesu stanowienia prawa. Ponadto w trakcie szkolenia szczególny akcent został położony na kwestię etycznego i umiętnego zachowania się w sytuacji nacisku.*

*W dniach 12 i 13 grudnia 2011 r., podczas 57. Spotkania Dyrektorów Generalnych właściwych ds. administracji publicznej/służby cywilnej, organizowanego w Warszawie w ramach polskiego przewodnictwa w Sieci EUPAN, prof. Christoph Demmke przedstawił raport z badania poświęconego efektywności dobrego rządzenia i uregulowań etycznych w krajach członkowskich Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej. Raport pt. „Efektywność dobrego rządzenia i etyki w administracji centralnej: ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego” daje obraz tego, co obecnie dzieje się w zakresie działań etycznych w Europie, jakie są główne trendy, wyzwania i problemy, z którymi mierzą się obecnie kraje Unii. Dodatkowo porusza temat korzyści, ale również rzadko podejmowany temat kosztów realizacji polityk etycznych w krajach członkowskich UE.*

*Ważnym elementem czuwania Szefa Służby Cywilnej nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej jest kierowanie przedstawicieli Szefa Służby Cywilnej do obserwacji naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. W roku 2011 przedstawiciele Szefa Służby Cywilnej zostali skierowani do 10 prowadzonych naborów.*

*DSC bierze udział w prowadzonych przez Fundację Batorego pracach nad wprowadzeniem instytucji sygnalisty i zapewnieniem ochrony osobom, które w dobrej wierze informują o nieprawidłowościach, na co między innymi – w kontekście rekomendacji skierowanych do całej administracji publicznej – zwracali już uwagę autorzy innego raportu pt. „Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu”.*

*Pomimo, że istnieją jeszcze kwestie nierozwiązane, bardzo wiele zależy od samych członków korpusu służby cywilnej. Zdobywana wiedza powinna być wykorzystywana w praktyce. Własnym zachowaniem powinniśmy przyczyniać się do realizacji fundamentalnych celów służby cywilnej, którymi są: profesjonalizm, rzetelność, bezstronność i polityczna neutralność.*

<sup>1</sup>M.P. nr 93, poz. 953.

## Jak działać w sektorze publicznym?

Problemy i ograniczenia

Rozmowa z prof. Teresą Kraśnicką – współautorem i redaktorem naukowym książki „Przedsiębiorczość w sektorze publicznym. Wybrane zagadnienia i wyniki badań”, wydanej w Katowicach w 2011 r.



### Teresa Kraśnicka

Dr hab., profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Kieruje Katedrą Przedsiębiorczości i Zarządzania Innowacyjnego na Wydziale Ekonomii. Specjalizuje się w zakresie problematyki: zastosowania koncepcji i metod zarządzania we współczes-

nych organizacjach, uwarunkowań przedsiębiorczości, zarządzania innowacjami, innowacji w sferze zarządzania.

Autorka i współautorka wielu monografii i artykułów, m.in. takich, jak: *Koncepcja rozwoju przedsiębiorczości ekonomicznej i pozaekonomicznej*, Wyd. AE, Katowice 2002; *Przedsiębiorczość międzynarodowa. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, pod red. T. Kraśnickiej, AE, Katowice 2008; *Innowacje w rozwoju przedsiębiorstwa [w:] Zarządzanie rozwojem organizacji w społeczeństwie informacyjnym, Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 1, tom 1, Kraków 2008*; *Przywództwo a konkurencyjność organizacji przedsiębiorczych*, pod red. T. Kraśnickiej, AE, Katowice 2010; *Przywództwo strategiczne a konkurencyjność przedsiębiorstwa [w:] Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów. Zeszyt Naukowy 101, SGH, Warszawa 2010*; *Przedsiębiorczość w sektorze publicznym. Wybrane zagadnienia i wyniki badań*, pod red. T. Kraśnickiej, Wyd. UE w Katowicach, 2011.

Jest także współautorką podręczników dla studentów, m.in. takich, jak: *ABC współczesnych koncepcji i metod zarządzania*, Wyd. AE, Katowice 2010; *Przedsiębiorca i jego firma. Od pomysłu do wejścia na rynek*, pod red. G. Głoda i T. Kraśnickiej, Wyd. UE, Katowice 2012.



**W opublikowanej pracy podjęli Państwo próbę konceptualizacji przedsiębiorczości sektora**

**publicznego, identyfikacji jej instrumentów oraz czynników i warunków rozwoju, a także dylematów, jakie implikuje. W badaniach uwzględniono specyfikę przedsiębiorczości publicznej w wybranych obszarach funkcjonowania sektora publicznego, w szczególności takich, jak: działalność władz samorządowych (na podstawowym szczeblu samorządu terytorialnego), sektor ochrony zdrowia, uczelnie wyższe/universytety. Czy mogłaby Pani przybliżyć czytelnikom „Przeglądu Służby Cywilnej” wyniki tych badań?**

**□ Czym jest przedsiębiorczość publiczna? Jak jest definiowana?**

Wyjaśnienie i zrozumienie pojęcia przedsiębiorczości publicznej, budzącego wciąż w niektórych kręgach kontrowersje, wymaga zarysowania kontekstu narodzin samego zjawiska. Wydaje się, że jego korzenie wiążą się w pierwszej kolejności z głębokimi przemianami sektora publicznego, jakie miały miejsce w USA kilka dziesięcioleci temu. Szczególnie istotna dla rozwoju tego zjawiska, zwłaszcza w USA, okazała się ekspansja idei przedsiębiorczości w latach 80. i jednocześnie przenikanie koncepcji rynkowych (traktowanie obywatela jak klienta), nowych zasad zarządzania, w tym zarządzania jakością, do sektora publicznego. W ten sposób zrodziły się nowe zasady funkcjonowania sektora publicznego, nowe wzorce zachowań jego pracowników, przy czym określa się je wieloma terminami: *public entrepreneurship*, *reinventing government*, *new public management* albo przedsiębiorcze zarządzanie czy przedsiębiorczość władz.

Podobne tendencje można było zaobserwować w Europie Zachodniej w latach 90. (XX w.), choć trzeba przyznać, że z różnym natężeniem w poszczególnych krajach. W Europie Zachodniej zjawisko przedsiębiorczości w sektorze publicznym można identyfikować z nurtem *the new public management* (NPM), w ramach którego pojawia się nowa kategoria zarządzających – *the new public managers* – posiadających cechy „przedsiębiorczych administratorów”. NPM zwykle rozumie się jako zbiór reform, innowacji i nowe podejście do zarządzania jednostkami sektora publicznego, które zapewniają lepsze stymulowanie skuteczności i efektywności jego funkcjonowania.

Procesom zmian politycznych towarzyszyły jednocześnie refleksja teoretyczna i próby opisu tych

przeobrażeń dokonujących się w sektorze publicznym, w tym coraz liczniejsze głosy, aby przedsiębiorczość postrzegać zarówno przez pryzmat działalności ekonomicznej, jak i działalności prospołecznej. Tak, jak wiele jest koncepcji, modeli przedsiębiorczości, tak również wiele jest prób wyjaśnienia istoty przedsiębiorczości publicznej (*public entrepreneurship*). Przeprowadzone studia literaturowe pozwalają dostrzec co najmniej kilka perspektyw badawczych, w ramach których podejmuje się próby wyjaśnienia tego stosunkowo nowego zjawiska.

Po pierwsze, przedsiębiorczość publiczna rozumiana jest jako aktywne podejście do administrowania dobrami publicznymi (odpowiedzialności za nie), które obejmuje generowanie nowych źródeł dochodów, dostarczanie lepszego standardu usług oraz pomoc w ułatwianiu wzrostu zwłaszcza poziomu edukacji i zaangażowania obywateli.

Po drugie, często podkreśla się, że są to stałe wysiłki i działania przedsiębiorców publicznych na rzecz wykorzystania zasobów w nowy sposób, tak aby zwiększać nie tylko skuteczność (czyli stopień realizacji celów), ale i efektywność funkcjonowania instytucji sektora publicznego (tzn. relację pomiędzy osiąganymi dochodami a ponoszonymi kosztami).

I wreszcie po trzecie, przedsiębiorczość publiczna utożsamiana jest z celowym i zorganizowanym poszukiwaniem okazji innowacyjnych dla potrzeb lepszego działania organizacji sektora publicznego. Ta ostatnia perspektywa, z wymienionych, nawiązuje bezpośrednio do popularnej koncepcji przedsiębiorczości rozumianej jako dostrzeganie i wykorzystanie szans pojawiających się w otoczeniu. Można zatem przedsiębiorczość publiczną potraktować jako aktywność, w szczególności menedżerów, polegającą na poszukiwaniu i wykorzystaniu szans w otoczeniu, które zapewniają wyższą jakość lub nowy sposób świadczenia usług publicznych, aby w ostatecznym rezultacie bardziej skutecznie i efektywnie zaspokoić potrzeby społeczne (np. po niższych kosztach, oferując szerszy dostęp do poszczególnych usług).

Wielu badaczy przedsiębiorczości publicznej podkreśla znaczenie tworzenia wartości dla obywateli poprzez wdrażanie nowych, często unikalnych kombinacji zasobów sektora publicznego (a także sektora prywatnego) – w celu wykorzystania społecznych okazji. Okazje te dotyczą możliwości zaspokojenia istniejących potrzeb społecznych w bardziej skuteczny, efektywny lub po prostu inny sposób (np. z zastosowaniem bardziej nowoczesnych środków), albo wiążą się z zaspokojeniem nierozpoznanych jeszcze potrzeb społecznych, które dopiero wyłaniają się (np. potrzeby opieki nad ludźmi w podeszłym wieku). Tak rozumiana aktywność przedsiębiorcza polega na realizacji przedsięwzięć umożliwiających owo wykorzystywanie szans poprzez: wprowadzanie nowych rozwiązań w sferze świadczenia usług i ich finansowania, tworzenie nowych jednostek organiza-

cyjnych, czy też podejmowanie innych działań/przedsięwzięć, które wprowadzają zmiany w funkcjonowaniu poszczególnych instytucji lub organizacji tego sektora, warunkujące kreowanie i/lub wykorzystanie szans. Aktywność przedsiębiorcza przynosi efekty społeczne (np. nową, wyższą wartość dla obywatela-klienta) i ekonomiczne – bardziej racjonalne gospodarowanie ograniczonymi zasobami, pozyskanie dodatkowych zasobów itp.

#### ☐ Co wpływa na rozwój przedsiębiorczości publicznej?

Zacznijmy może od przesłanek tego nowego zjawiska. Niektórzy upraszczają przyczyny zmian w sektorze publicznym uzasadniających orientację przedsiębiorczą i w zasadzie sprowadzają je do dwóch – nieefektywności i wysokich kosztów funkcjonowania sektora publicznego, tzn. świadczenia usług publicznych przez instytucje publiczne, oraz przekonania, że sektor prywatny, motywowany chęcią zysku i radzenia sobie w warunkach konkurencji, może dostarczyć lepszych i tańszych usług.

Współcześnie zarówno w Polsce, jak i w innych krajach dostrzega się wiele przesłanek kontynuowania procesów reformowania sektora publicznego i rozwoju przedsiębiorczości w tym sektorze. Dostrzega się w szczególności konieczność dalszego zwiększania skuteczności i efektywności funkcjonowania aparatu administracyjnego wszystkich szczebli (kontynuacja rozpoczętych w latach 90. procesów racjonalizacji funkcjonowania sektora publicznego). Znany amerykański guru zarządzania, P. Drucker, często głosił tezę, że sektor publiczny w rozwiniętych krajach w XX wieku, szczególnie po II wojnie światowej, rozwinął się w sposób nadmierny, co obecnie może skłaniać do pewnego ograniczenia zakresu jego działalności. *Nota bene* w wielu polskich miejscowościach największym pracodawcą jest urząd gminy, szpital czy wyższa uczelnia.

Inna przesłanka wiąże się permanentnym niedoborem środków niezbędnych do zaspokojenia stale rosnących potrzeb społecznych, co dotyczy także bogatszych krajów niż Polska. Rosnący popyt na usługi publiczne, a co za tym idzie rosnąca konieczność przeznaczania na nie większych środków, w jakimś stopniu wynika z kryzysu, ale jest także rezultatem rosnącej kosztochłonności niektórych usług publicznych (np. w ochronie zdrowia). Od pewnego czasu obserwujemy również nasilającą się stopniowo konkurencję w zakresie świadczenia niektórych usług publicznych. Coraz bardziej wyraźna jest konkurencja ze strony sektora prywatnego (prywatne szkoły, uczelnie wyższe, szpitale, przychodnie itp.), ale – co ciekawe – mamy także do czynienia z wyraźnymi przejawami konkurencji pomiędzy jednostkami publicznymi (np. pomiędzy szkołami średnimi czy wyższymi, co znajduje swoje odzwierciedlenie w różnych rankingach oraz liczbie chętnych uczniów chcących podjąć w nich naukę bądź studia). Zjawisko



konkurencji w sektorze publicznym należy przestrzegać w perspektywie zwiększających się wymagań obywateli w roli klientów instytucji sektora publicznego, dotyczących standardów i jakości świadczonych usług (w zakresie kształcenia, opieki zdrowotnej, bezpieczeństwa itp.). Wpływ na przemiany funkcjonowania sektora publicznego wywierają też liczne wyzwania cywilizacyjne, powiązane z głębokim postępowaniem techniczno-technologicznym w sferze przesyłania, przetwarzania informacji i komunikowania się (np. komputeryzacja usług, wykorzystanie Internetu).

Istnieje zatem wiele okoliczności, które wymuszają zmiany w zarządzaniu jednostkami sektora publicznego i potrzebę zachowań przedsiębiorczych, aby bardziej racjonalnie wykorzystać środki posiadane przez poszczególne instytucje sektora publicznego, poszukiwać dodatkowych źródeł wpływów, radzić sobie z konkurencją itd.

Przesłanki uzasadniające przedsiębiorczość w jednostkach sektora publicznego nie przekładają się automatycznie na rzeczywiste natężenie i konkretne formy zachowań przedsiębiorczych menedżerów czy pracowników sfery publicznej. To, w jakim stopniu będziemy mieli do czynienia z zachowaniami przedsiębiorczymi, np. w jednostkach samorządu terytorialnego, czyli na ile przedsiębiorcze będą władze np. gminy, zależy od licznych czynników zewnętrznych i wewnętrznych. W przypadku sektora publicznego szczególnie silnie na omawiane zjawisko oddziałują czynniki zewnętrzne (polityczne, regulacje prawne, uwarunkowania kulturowe i inne). Czynnikiem szczególnie silnie oddziałującym na poziom przedsiębiorczości, choćby wymienionego wyżej samorządu terytorialnego, są regulacje prawne – przedsiębiorczość władz samorządowych charakteryzuje się nieporównanie wyższym stopniem normatywnego sformalizowania niż przedsiębiorczość w podmiotach gospodarczych, prywatnych.

Aktywność przedsiębiorcza w jednostkach sektora publicznego jest uzależniona także od czynników wewnętrznych, tzn. od konfiguracji takich składników systemu organizacyjnego, jak: przyjęta strategia, struktura organizacyjna, system motywacyjny czy kultura organizacyjna. Mniej czy bardziej silna orientacja przedsiębiorcza uzależniona jest też od cech indywidualnych ludzi stanowiących kadrę kierowniczą i pracowników tych instytucji, ich kwalifikacji, umiejętności, motywacji, umiejętności podejmowania skalkulowanego ryzyka, systemu wartości, kreatywności i innych cech.

#### **□ Co odróżnia przedsiębiorcę korporacyjnego od przedsiębiorcy publicznego?**

Instytucje sektora publicznego, zwłaszcza duże, posiadają wiele wspólnych cech z dużymi organizacjami gospodarczymi (przedsiębiorstwami, bankami). Mam tu na myśli wysoki stopień sformalizowania, wąską specjalizację i szczegółowo zaprogramowane role i procedury, sztywne struktury organizacyjne i zbliżone sztywne zasady finanso-

wania. Zarówno w jednych, jak i drugich organizacjach może dominować biurokratyczna kultura organizacyjna, skutecznie blokująca zmiany i zachowania przedsiębiorcze, tym samym promująca stabilność i podporządkowanie istniejącym regułom. Wskazane cechy obu rodzajów organizacji upodabniają warunki działania przedsiębiorców w nich działających, zwłaszcza bariery przedsiębiorczości. W takim sensie możemy mówić o analogiach pomiędzy przedsiębiorczością korporacyjną a publiczną, a tym samym podobieństwami pomiędzy tymi dwoma typami przedsiębiorców.

Liczne atrybuty przypisywane przedsiębiorcom działającym w dużych korporacjach należy także przypisać przedsiębiorcom publicznym. Zwykle zalicza się do nich takie cechy, jak: potrzeba osiągnięć, orientacja na wykorzystywanie szans, podejmowanie skalkulowanego ryzyka, wiarygodność i odpowiedzialność, kreatywność i innowacyjność, wizjonerstwo oraz umiejętność budowania zespołu czy – szerzej – budowania sieci sojuszników. Spośród listy atrybutów współczesnego przedsiębiorcy korporacyjnego jako szczególnie preferowane w przypadku przedsiębiorcy publicznego uznaje się m.in.: umiejętność wykorzystania zarówno autorytetu formalnego, wynikającego z rangi zajmowanego stanowiska, jak i autorytetu nieformalnego, związanego z posiadanymi umiejętnościami przywódczymi i szacunkiem ze strony podwładnych, myślenie strategiczne, czy umiejętność tworzenia sieci współpracy o różnym charakterze (politycznym, gospodarczym itp.).

Przedsiębiorca publiczny często określany jest jako przedsiębiorczy menedżer, gdyż rolę taką pełnią przede wszystkim menedżerowie najwyższego szczebla, rzadziej kierownicy niższych szczebli czy pracownicy. Menedżerowie najwyższego szczebla, pełniąc role przedsiębiorców, muszą się wykazać pewnym wizjonerstwem, zdolnością do myślenia strategicznego, aby kreować wizje rozwojowe organizacji (czy terytorium – jak w przypadku władz samorządowych). Dalej, powinni posiadać specyficzne umiejętności niezbędne do tego, aby owe wizje i szanse rozwojowe przełożyć na konkretne cele i przedsięwzięcia. Jeśli chodzi o te ostatnie, to przedsiębiorca publiczny musi nie tylko posiadać zdolności (i wiedzę) do przekształcania organizacji, tj. jej strategii, struktury, kultury organizacyjnej, systemów nagradzania, aby stawała się bardziej innowacyjna. Musi umieć także radzić sobie ze złożonym wpływem interesariuszy zewnętrznych (w tym politycznych), wykazując się umiejętnością pozyskiwania sojuszników dla swoich idei, tworzenia sieci współpracy i godzenia nierzadko sprzecznych interesów. W porównaniu z przedsiębiorcą korporacyjnym wydaje się, że jego motywacja, determinacja i odwaga muszą być silniejsze, gdyż warunki działania i opory wobec zmian (bezwład biurokratycznych struktur i procedur) mogą być bardziej zniechęcające. Próbując wskazać różnice pomiędzy przedsiębiorcą korporacyjnym a publicznym należy także pamiętać, że ten drugi często działa

w perspektywie kadencji, a utrzymanie stanowiska uzależnione jest od wyników wyborów. Ma on zdecydowanie częściej do czynienia ze znacznie większą różnorodnością i niejednoznacznością celów, a przede wszystkim nie może zrezygnować z ich realizacji, gdyż wynikają one z misji organizacji publicznych – zapewnienia obywatelom określonych usług społecznych (np. opieki zdrowotnej, edukacji). Zwykle dysponuje też mniejszym zakresem autonomii i nie jest motywowany zyskiem, a bardziej chęcią poszerzenia władzy i osiągnięciami.

#### **□ Jakie są ograniczenia czy zagrożenia związane ze stosowaniem w sektorze publicznym niektórych zasad i instrumentów współczesnego zarządzania?**

Dostrzeżenie potrzeby przedsiębiorczości publicznej i jej korzyści oraz liczne kierunki badań na ten temat nie oznaczają, że nie wywołuje ona kontrowersji. Odkąd pojawiły się pierwsze próby naukowego opisu tego zjawiska, towarzyszą im głosy polemiczne, kwestionujące zwłaszcza potrzebę przedsiębiorczości publicznej jako modelu realizacji funkcji administracyjnych państwa na jego różnych szczeblach władzy i w różnych dziedzinach. Niektórzy koncepcję przedsiębiorczości publicznej uważali wręcz za niebezpieczną, rodzącą wiele nowych problemów.

Zasadnicze ograniczenia przedsiębiorczości publicznej wynikają z samej specyfiki organizacji sektora publicznego (w porównaniu z organizacjami gospodarczymi). Na czym ta specyfika polega? Otóż bardzo charakterystyczną cechą instytucji sektora publicznego jest brak orientacji dochodowej tych podmiotów, a co za tym idzie – brak podstawowego kryterium oceny działalności, jakim jest zysk; zastępują go kryteria polityczne i społeczne, ze swej istoty trudno mierzalne. Trzeba jednak podkreślić, że w niektórych sferach świadczenia usług publicznych, także w Polsce, nastąpiły daleko idące, wręcz rewolucyjne zmiany, np. w ochronie zdrowia. Pamiętajmy, że na mocy ustawy o działalności leczniczej z 2011 r. podmiotami leczniczymi są w pierwszej kolejności przedsiębiorcy, dalej – samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej i inne (jednostki budżetowe itd.). A przedsiębiorca – zgodnie z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 r. – prowadzi działalność gospodarczą, czyli zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową czy usługową... Według ustawy o działalności leczniczej także samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej wypracowują zysk, mogą uzyskiwać środki finansowe np. z odpłatnej działalności leczniczej, i oczywiście we własnym zakresie powinny pokryć ujemny wynik finansowy...

Inną generalną cechą organizacji sektora publicznego jest brak oceny rynkowej, gdyż spora część tych podmiotów nie jest poddawana ocenie rynku, co wyklucza lub znacznie osłabia działanie

bodźców dla redukcji kosztów, bardziej efektywnej alokacji zasobów itp.

Podmioty sektora publicznego dysponują środkami finansowymi pochodzenia budżetowego, a więc w bardzo ograniczonym zakresie pochodzą one bezpośrednio od „klienta”. Należy też zaznaczyć, że podmioty sektora publicznego podlegają silnej presji politycznej i społecznej, a ich menedżerowie stoją w obliczu konieczności godzenia interesów różnych grup społecznych, różnych kategorii interesariuszy zewnętrznych i wewnętrznych.

I wreszcie chcę zwrócić uwagę na niedostatki w wykorzystaniu współczesnego instrumentarium zarządzania w sektorze publicznym, zwłaszcza brak systemów motywacyjnych promujących innowacyjność i skalkulowane ryzyko, chociaż przeobrażenia tego sektora postępują i sytuacja w wielu jego obszarach ulega zmianie.

Warto też zwrócić uwagę na pewną szczególną okoliczność sprzyjającą rozwojowi przedsiębiorczości w sektorze publicznym. Taką okolicznością są wykształcone mechanizmy systemu demokratycznego zarządzania państwem na wszystkich jego szczeblach i sprawne ich funkcjonowanie, zwłaszcza rozwinięte formy społeczeństwa obywatelskiego. Jest to ważne, aby zabezpieczyć system zarządzania instytucjami sektora publicznego przed ewentualnymi zagrożeniami, jakie może powodować rozwój przedsiębiorczości w tym sektorze.

Przedsiębiorczość publiczna i ściśle związane z nią zasady i instrumenty współczesnego zarządzania mogą stwarzać pewne zagrożenie wywołania określonych skutków negatywnych. Należałoby zwrócić uwagę w szczególności na to, że menedżerskie podejście do problemów zaspakajania potrzeb społecznych może okazać się zbyt ograniczone i jednowymiarowe (nadmierne eksponowanie kryteriów ekonomicznych). Presja na efektywność może prowadzić do sytuacji rezygnacji z zapewnienia określonych usług czy znacznego ich ograniczenia (tak się niestety stało w niektórych regionach naszego kraju, jeśli chodzi o transport publiczny). Dalej, styl zarządzania przedsiębiorczych menedżerów o cechach autokratycznych może stwarzać zagrożenie dla funkcjonowania zarówno organów, jak i procedur kolegialnych czy ciał społecznych. Silny nacisk na skuteczność i efektywność może wywołać opór personelu i konflikty, tym bardziej, że niektóre zmiany mogą zmierzać w kierunku ograniczenia liczby zatrudnionych. Ponadto trzeba mieć świadomość, że nie wszystkie narzędzia zarządzania muszą się sprawdzić w sektorze publicznym (niezbędna jest tu praktyczna weryfikacja tych narzędzi), co może być spowodowane splotem wielu przyczyn (niedostateczne umiejętności i wiedza kierowników, silny opór wobec zmian, biurokratyczna kultura organizacyjna). Posługiwanie się wyłącznie kryteriami efektywnościowymi (i dążenie do ograniczania kosztów) może nie sprzyjać inwestycjom niezbędnym do utrzymania czy odtworzenia, kapitałochłonnej przecież, infrastruktury sektora publicznego.

Badacze tej problematyki wskazują także na niebezpieczeństwo zbyt fragmentacji sektora publicznego (wykorzystanie zbyt wielu podmiotów dostarczających usługi), co może prowadzić do różnicowania standardów świadczenia usług, ich jakości. Może pojawić się niebezpieczeństwo korupcji towarzyszącej prywatyzacji usług publicznych, przetargom itp., a nawet przypadki strat czy marnotrawstwa zasobów, będące rezultatem np. większej skłonności do ryzyka zarówno zespołów, jak i menedżerów dysponujących funduszami publicznymi.

**□ Czy może Pani przybliżyć model ogólny przedsiębiorczości oraz modele szczegółowe dla obszarów: samorządowego, ochrony zdrowia i edukacji, zaprezentowane w publikacji? Jak scharakteryzowałaby Pani przedsiębiorcę publicznego działającego w badanych przez Autorów książki samorządach, ochronie zdrowia czy edukacji?**

Aby badać przejawy przedsiębiorczości publicznej i jej wymiary konieczne było przyjęcie założeń teoretycznych – modelu tego zjawiska i jego operacjonalizacja. Zespół, który pod moim kierunkiem przeprowadził badania empiryczne w trzech wybranych obszarach sfery publicznej, wykorzystał jeden z modeli przedsiębiorczości korporacyjnej, to znaczy opisujący aktywność przedsiębiorczą w dużych organizacjach. Koncepcja zarządzania przedsiębiorczego, przetestowana przez wielu badaczy, opiera się na założeniu sześciu wymiarów zarządzania przedsiębiorczego. Są to: orientacja strategiczna, orientacja zasobowa, struktura zarządzania, filozofia wynagradzania, orientacja na wzrost (i rozwój) oraz kultura przedsiębiorcza. W tej koncepcji przyjmuje się, że można wyróżnić dwa rodzaje zachowań organizacji: przedsiębiorcze i administracyjne, które stanowią dwa przeciwstawne typy zachowań. Głównym celem organizacji przedsiębiorczych jest poszukiwanie i wykorzystywanie szans, niezależnie od posiadanych w danym momencie zasobów. Z kolei organizacje zarządzane w sposób administracyjny dążą do tego, aby przede wszystkim wykorzystać te zasoby, które posiadają. W każdym z wymiarów mamy zatem do czynienia ze swoistym przeciwstawieniem dwóch skrajnych sytuacji, odpowiadających z jednej strony zarządzaniu przedsiębiorczemu, z drugiej – zarządzaniu administracyjnemu.

Uwzględniając specyfikę organizacji sektora publicznego, zaproponowaliśmy pewne wyróżniki zarządzania przedsiębiorczego, obejmujące:

- budowę strategii organizacji lub strategii rozwoju terytorium (jak w przypadku zarządzających gminą/regionem), zorientowanych bardziej na szanse („napędzające” strategię) niż na zasoby, które leżą u podstaw wyboru strategii,
- orientację na pozyskiwanie zasobów z zewnątrz i/lub spoza źródeł przewidzianych procedurami administracyjnymi,

- dążenie do upraszczania struktur organizacyjnych, poszukiwanie nowych rozwiązań strukturalnych, bardziej elastycznych (zadaniowych, projektowych), tworzenie sieci współpracy,
- budowanie systemów motywacyjnych (w tym wynagradzania), uwzględniających rzeczywiste wyniki osiągnięte przez pracowników i promujących ich zaangażowanie, innowacyjność (zachowania przedsiębiorcze); poszukiwanie nowych rozwiązań w tej dziedzinie,
- orientację na wzrost i rozwój działalności,
- kształtowanie kultury przedsiębiorczej (zachęcającej do zmiany postaw i zachowań charakterystycznych dla „tradycyjnego” sektora publicznego, zachęcających do kreatywności i innowacyjności).

Zarządzanie przedsiębiorcze w organizacjach sektora publicznego wiąże się z zastosowaniem koncepcji, metod i technik oraz stylu zarządzania (przywódstwa), stosowanych dotąd w sektorze prywatnym, które stymulują postawy i zachowania przedsiębiorcze zarówno menedżerów, jak i pracowników. Do tego rodzaju instrumentarium w szczególności można zaliczyć:

- metody zarządzania strategicznego (np. narzędzia analizy strategicznej, projektowanie strategii rozwoju),
- metody i zasady strukturalizacji działań, ukierunkowane na spłaszczanie struktur i zwiększanie autonomii i odpowiedzialności personelu (decentralizacja zarządzania),
- metody zarządzania zasobami ludzkimi (w tym metody motywowania, zastosowanie systemów ocen pracowników itp.),
- metody kontroli realizacji celów i stosowanie mierzalnych wskaźników ich realizacji;
- narzędzia zarządzania finansami, umożliwiające bardziej racjonalne wykorzystanie środków, minimalizację kosztów, np. metoda budżetowania, rachunek kosztów,
- narzędzia marketingu (badanie opinii „klientów”, tworzenie wizerunku instytucji itp.).

Należy podkreślić, że przechodzenie od orientacji administracyjnej do przedsiębiorczej wymaga przywództwa, zwłaszcza strategicznego. Zwykle jest ono rozumiane jako umiejętność wyznaczania nowych kierunków działania organizacji, jej wizji i strategii, a następnie takie oddziaływanie na jej członków, aby ich przekonać do realizacji wyznaczonych celów. Wymaga ono wizjonerstwa, charyzmatycznej osobowości, wysokiej motywacji i dużego zaangażowania lidera w planowane przedsięwzięcia.

Powyższy model zarządzania przedsiębiorczego zastosowaliśmy do badania wszystkich trzech obszarów funkcjonowania sfery publicznej, aby zidentyfikować zakres wykorzystania szeroko rozumianych instrumentów zarządzania, odzwierciedlających zachowania przedsiębiorcze. Nasze badania nie były ukierunkowane na kompetencje czy cechy menedżerów badanych organizacji (urzędy gminy, szpitale i uczelnia wyższa), choć z pewnością

cią zakres wykorzystywanych instrumentów zarządzania świadczy o ich kompetencjach.

Istnieją pewne istotne różnice, zwłaszcza jeśli idzie o formy czy przejawy zachowań przedsiębiorczych w wybranych przez nas obszarach sfery publicznej. W największym stopniu dotyczy to władz samorządowych (na poziomie gminy), których zachowania przedsiębiorcze ujawniają się zarówno na poziomie organizacji, jaką jest urząd gminy (np. innowacje w jego funkcjonowaniu), jak i w systemie świadczenia licznych usług publicznych na rzecz mieszkańców danej miejscowości (np. poszukiwanie nowych sposobów/modeli ich świadczenia). To, co jest charakterystyczne dla przedsiębiorczych władz samorządowych tego szczebla to poszukiwanie sposobów wspierania przedsiębiorczości indywidualnej mieszkańców oraz przyciągania większych inwestorów.

Zdecydowanie odmienny jest zakres autonomii menedżerów działających w różnych sferach publicznych: spośród tych trzech obszarów największym zakresem samodzielności dysponują władze uczelni (publicznych).

Z przeprowadzonych w 32 szpitalach badań wynika, że większość tych jednostek ma zapisany formalnie plan strategiczny o różnym horyzoncie czasowym, ale nie są prowadzone analizy strategiczne nakierowane na makrootoczenie i otoczenie konkurencyjne. Obiektywnie znajduje to swoje uzasadnienie w braku przewidywalności w zakresie kontraktowania świadczeń medycznych ze strony Narodowego Funduszu Zdrowia. Stąd też wśród części respondentów pojawiła się również opinia, że ta bariera wręcz wyklucza planowanie strategiczne. Badanie zakresu wdrażania zmian innowacyjnych potwierdza, że takie zmiany w wielu jednostkach miały miejsce (w około 46 proc. badanych podmiotów), ale np. tylko w 9 jednostkach zadeklarowano wdrożenie nowych metod leczenia. Wprowadzenie zmian organizacyjnych odbywa się z udziałem pracowników, przy czym ich inicjatorem jest kierownictwo jednostki. Z wypowiedzi respondentów, najczęściej menedżerów, wynika, że zakres stosowanych instrumentów zarządzania nie jest mały (dotyczy około połowy badanych podmiotów). Należy też podkreślić, że w ponad 78 proc. badanych jednostek stwierdzono występowanie innych źródeł finansowania działalności bieżącej (poza środkami finansowymi pochodzącymi z NFZ). Wnioski te jednak należy traktować z dużą ostrożnością, gdyż badania zostały przeprowadzone na niewielkiej próbie.

Z kolei na podstawie analizy uzyskanych odpowiedzi reprezentantów poszczególnych urzędów na temat zarządzania miastem/gminą można stwierdzić, że większość badanych gmin i miast posiada sformalizowaną strategię działania (aż 90 proc.). Analiza zebranego materiału empirycznego pozwala stwierdzić, że w większości badanych jednostek stosowane są liczne narzędzia zarządzania (np. planowanie strategiczne, systemy motywacyjne, ocen pracowniczych), które mogą świadczyć

o odchodzeniu od zarządzania administracyjnego i reorientacji w kierunku zarządzania przedsiębiorczego. Zidentyfikowano także liczne przejawy przedsiębiorczości, dotyczące: innowacji wprowadzanych w funkcjonowaniu samych urzędów, poszukiwania nowych modeli świadczenia usług publicznych, wspierania przedsiębiorczości indywidualnej i pozyskiwania inwestorów czy przyciągania nowych mieszkańców. Poza środkami budżetowymi władze samorządowe – w większości przypadków – wykorzystują inne, alternatywne źródła finansowania. Niestety, mieszkańcy badanych gmin (dwóch spośród 53 objętych badaniami) raczej krytycznie oceniają zarządzanie gminą. Najwyżej ankietowani ocenili np. poziom funkcjonowania oświaty i kultury; najniższe oceny otrzymała infrastruktura drogowa i poziom bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania.

Analizując wyniki przeprowadzonych badań dotyczących przedsiębiorczości wyższej uczelni można stwierdzić, że w zakresie wielu przyjętych wymiarów występuje wyraźna orientacja w kierunku zarządzania przedsiębiorczego. Szczególnie wart podkreślenia jest fakt wprowadzenia „Strategii uczelni na lata 2010–2017”, która może ułatwić koordynację działań w poszczególnych obszarach i uporządkować aktywności podejmowane przez różne jednostki uczelni. Przeprowadzona analiza potwierdza szereg przejawów przedsiębiorczości w postaci nowych „produktów dydaktycznych”, takich jak nowe kierunki, specjalności i projekty, w których tworzenie analizowana uczelnia jest zaangażowana. Świadczą także o tym regularnie wprowadzane innowacje w procesie dydaktycznym, czy dotyczące np. komunikacji na linii student – uczelnia. Fakt, że w uczelni działają jednostki organizacyjne zorientowane na zewnątrz, dowodzi zaangażowania i przedsiębiorczych postaw pracowników i władz uczelni. Jednocześnie ankietowani pracownicy sugerują, że uczelnia powinna szukać dalszych okazji do współpracy biznesowej z komercyjnymi firmami i instytucjami, tym bardziej, że prawie połowa respondentów i tak współpracuje z otoczeniem zewnętrznym w formie konsultingu czy stałej współpracy.

Analiza wyników badań przeprowadzonych wśród studentów potwierdza, że studenci dość umiarkowanie oceniają innowacyjność uczelni, chociaż dostrzegają liczne nowe rozwiązania w jej funkcjonowaniu. Blisko jedna trzecia respondentów oceniła uczelnię jako nowoczesną. Studenci zwracają uwagę przede wszystkim na niewystarczającą ofertę przedmiotów sprzyjających działalności przedsiębiorczej, a co za tym idzie – stan swojej wiedzy dotyczącej zasad i warunków prowadzenia własnej działalności gospodarczej oceniają w większości jako umiarkowany bądź niewystarczający. Jednak z drugiej strony ponad połowa ankietowanych studentów przyznaje, że nie korzysta z dodatkowych szkoleń, warsztatów, seminariów organizowanych na uczelni (targi, szkolenia, konferencje, spotkania z praktykami, etc.), dotyczących prowadzenia działalności na

własny rachunek. Wśród innowacyjnych rozwiązań stosowanych w uczelni respondenci zgodnie wymieniają np. wirtualny dziekanat czy *e-learning*. Jednocześnie 40 proc. respondentów deklaruje założenie własnej firmy w przyszłości.

#### **□ Jakie wnioski i rekomendacje dla administracji rządowej płyną z badań przedsiębiorczości, przeprowadzonych przez Państwa w sektorze publicznym?**

Badania potwierdzają rozwój przedsiębiorczości publicznej, a w każdym z wybranych sektorów obserwuje się wykorzystanie coraz liczniejszych narzędzi zarządzania, które określają orientację przedsiębiorczą analizowanych instytucji. Wyraźna jest też tendencja do poszukiwania nowych rozwiązań i wdrażania innowacji w sferze świadczonych usług, jak również organizacyjnej oraz myślenia zarządzających w kategoriach strategicznych i konkurencyjności.

Z punktu widzenia administracji rządowej (zwłaszcza najwyższego szczebla) ważne jest dostrzeżenie korzyści przedsiębiorczości w instytucjach sektora publicznego i tworzenie optymalnych warunków do jej rozwoju poprzez stanowienie dobrego, stabilnego prawa, które określa zasady funkcjonowania instytucji sektora publicznego. Na temat jakości i zmienności prawa w naszym kraju napisano sporo...

Stymulowaniu przedsiębiorczości w sektorze publicznym musi – jak sędzę – stale towarzyszyć refleksja dotycząca dylematów związanych z tym zjawiskiem. Jednym z najważniejszych jest dylemat dotyczący zakresu wykorzystania kryterium opłacalności w wyborze modelu i zakresu świadczenia poszczególnych usług publicznych. Realizacja określonej misji i celów społecznych instytucji sektora publicznego nie zawsze pozwala (a czasami wręcz wyklucza) na stosowanie tych samych kryteriów efektywnościowych, charakterystycznych dla sektora prywatnego. Wprowadzenie zasad wolnego rynku i objęcia nimi poszczególnych rodzajów usług użyteczności publicznej może – z punktu widzenia społecznego – przynieść negatywne skutki (jak w przypadku wspomnianego transportu publicznego, którego w wielu rejonach kraju nie ma, bo był... nieopłacalny).

Przeprowadzone przez nasz zespół badania zwracają uwagę na ważne pytania i problemy, otwierające nowe pola badawcze, ale także stanowiące wyzwania, przed którymi stoją rządzący. Wyniki badań dotyczące istoty i narzędzi kształtowania przedsiębiorczości publicznej pozwalają dostrzec jej korzyści, ale także pewne zagrożenia. Przedsiębiorczość w sektorze publicznym może przyczynić się do dynamizowania rozwoju gospodarczego i społecznego, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Może zapewnić bardziej racjonalne i efektywne wykorzystanie finansów publicznych, ograniczenie ich marnotrawstwa, zmniejszenie kosztów. Ponadto przedsiębiorcze zarządzanie może prowadzić do lepszego zaspo-

kojenia potrzeb publicznych, bardziej innowacyjnego świadczenia usług publicznych, szybszego reagowania na zmieniające się potrzeby i oczekiwania społeczne, dając jednocześnie obywatelom większe możliwości wyboru w tej dziedzinie. Ponadto stwarza także możliwości maksymalnego wykorzystania lokalnych, regionalnych zasobów, zarówno materialnych, jak i niematerialnych. Trzeba jednak mieć świadomość złożoności tego zjawiska i skutków, jakie może powodować, także zagrożeń, o których wspomniałam. Wydaje się, że dość łatwo można wypaczyć sens przedsiębiorczości publicznej i utożsamiać ją z przedsiębiorczością biznesową

W moim przekonaniu cywilizowane społeczeństwa potrzebują dobrze zarządzanego sektora publicznego, który zaspakaja określony wachlarz potrzeb społecznych. Przedsiębiorczość publiczna, dynamizująca i usprawniająca sektor publiczny, w pewnym sensie upodabnia go do prywatnego, ale sektor publiczny nie może się całkowicie – jak sędzę – upodobnić się do sektora prywatnego, który ze swej istoty nastawiony jest na osiąganie zysku. Bliskie są mi poglądy D. Osborne, T. Gaeblera, przedstawione przez nich w znanej książce pt. *Rządzić inaczej....* Autorzy przytaczają w niej szereg rzeczowych argumentów na rzecz funkcjonowania sektora publicznego, który ma swoje mocne strony w stosunku do pozostałych sektorów, zwłaszcza zaś prywatnego, co oznacza, że są pewne cele i zadania, które najlepiej zrealizuje, i które najlepiej dostosowane są do jego specyfiki i możliwości.

Konkludując, trzeba podkreślić, że przedsiębiorczość w sektorze publicznym i jej natężenie uwarunkowane są wieloma czynnikami, wśród których szczególną rolę odgrywają czynniki polityczne. Bowiem wybór modelu funkcjonowania sektora publicznego jest przede wszystkim wyborem politycznym. W Polsce wybór taki znalazł swoje odzwierciedlenie w reformie, najpierw samorządowej, a obecnie w kolejnych reformach ochrony zdrowia czy finansowania nauki, co można uznać za przesłanki rozwoju przedsiębiorczości publicznej. Nie zwalnia to jednak z obowiązku krytycznego podejścia do proponowanych rozwiązań, wdrażanych praktyk oraz rzetelnej analizy i oceny korzyści i zagrożeń tego zjawiska. Przetransponowanie zarówno samej idei przedsiębiorczości, jak i instrumentarium zarządzania stosowanego dotąd w przedsiębiorstwach (nastawionych na zysk) do organizacji publicznych nie może przebiegać mechanicznie i bezrefleksyjnie, musi uwzględniać misję i cele społeczne tych instytucji.

#### **□ Czy planują Państwo szczegółowe badania nad przedsiębiorczością w administracji rządowej?**

Projekt badawczy, którego wybrane wyniki zaprezentowałam, został zamknięty, ale nadal kontynuowane są badania dotyczące szeroko rozumianego sektora publicznego przez członków kierowanego przeze mnie zespołu. Aktualnie prowadzone są badania w zakresie problematyki

zarządzania w sektorze publicznym – w ramach prac habilitacyjnych i doktorskich – które odnoszą się do wybranych problemów, m.in. zarządzania strategicznego w jednostkach ochrony zdrowia, pomiaru przedsiębiorczości publicznej na przykładzie sektora wodociągów i kanalizacji, a także przedsiębiorczości społecznej dość ściśle powiązanej z funkcjonowaniem zwłaszcza administracji samorządu terytorialnego. Na koniec warto wspom-

nieć, że na Wydziale Ekonomii Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach także inne zespoły prowadzą badania naukowe dotyczące tej tematyki, tzn. zmian w zarządzaniu sektorem publicznym (w Katedrze Zarządzania Publicznego i Nauk Społecznych) czy przedsiębiorczości władz samorządowych (w Katedrze Badań Strategicznych i Regionalnych).

Rozmawiała Dorota Gdańska

← powrót

## Jakie polityki publiczne?

Rola ekonomistów w procesie tworzenia polityk publicznych

Rozmowa z prof. Aleksandrem Surdejem, redaktorem książki „Analiza ekonomiczna w polityce publicznej”, która ukazała się w 2012 r. nakładem Wydawnictwa Naukowego „Scholar”



### Aleksander Surdej

Ekonomista, kierownik Katedry Studiów Europejskich i profesor w Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie.

Jego zainteresowania badawcze dotyczą polityki regulacji ryzyk ekonomicznych i społecznych oraz ekonomii politycznej przemian gospodarczych w Europie Środkowej. Studiował i prowadził badania w SAIS Johns Hopkins University, European University Institute (EUI), Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences (NIAS), United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER) i Central European University (CEU).

Autor m.in. prac „Determinanty regulacji administracyjnych w oddziaływaniu państwa na gospodarkę” (2006) oraz „Nowoczesne państwo a gospodarka rynkowa” (2011), a także wielu artykułów i rozdziałów w monografiach opublikowanych w językach angielskim, włoskim i polskim.

**❑ Wszystkie rozdziały publikacji „Analiza ekonomiczna w polityce publicznej” dotyczą polityk publicznych. Według jakiego klucza dobrane zostały teksty do redagowanej przez Pana książki?**

Zebrane w tomie prace omawiają rolę ekonomistów i analizy ekonomicznej w tworzeniu polityk publicznych. Są to zarówno prace teoretyczne, jak i przykłady zastosowań analizy ekonomicznej w tak różnych polach, jak regulacje dotyczące banków czy też korporacji zawodowych. Wyjaśnienie potencjału, jak i ograniczeń w stosowaniu analizy ekonomicznej jest kwestią niesłychanie ważną, gdyż w debacie

publicznej szeroko upowszechnione są pojęcia ekonomiczne, a ekonomiści dominują wśród doradców rządów (doradców nowoczesnego księcia, by posłużyć się terminologią Niccolo Machiavellego).

**❑ Czy książka, która jest wprowadzeniem do analiz ekonomicznych polityk publicznych, jest adresowana również do urzędników zaangażowanych w proces tworzenia, implementacji i oceny polityk publicznych? W jakim zakresie będzie ona – Pana zdaniem – dla nich użyteczna?**

Sądzę, że książka będzie bardzo interesująca dla tych pracowników administracji, którzy na co dzień muszą radzić sobie z uzasadnianiem decyzji, projektów i programów w kategoriach ekonomicznych. Im większa wiedza pracowników administracji na temat tego, czego można dowiedzieć za pomocą analizy ekonomicznej, a co było, jest i będzie wyborem aksjologicznym, uprawnioną decyzją polityczną, tym lepiej dla nas – obywateli.

**❑ Szczególnie interesujący – z punktu widzenia polskiej administracji publicznej – jest rozdział Giandomenico Majone „Wiarygodność polityki: dlaczego jest ważna i jak można ją osiągnąć”. Czym różni się wiarygodność polityki publicznej od wiarygodności analityka polityki?**

Kompetentna administracja jest w stanie odróżnić rzetelnego analityka polityki od „lobbysty w przebraniu analityka”. Wiarygodność polityki jest warunkiem jej efektywności, szczególnie w złożonym i otwartym środowisku, w którym wdrażający politykę chce „wywołać reakcję” wielu prywatnych aktorów, lecz nic im nie może nakazać.

**❑ Czy mógłby Pan sformułować kilka rekomendacji dla administracji publicznej czy warunków brzegowych, których spełnienie ułatwi względnie szybkie i skuteczne włączenie**

## kryterium wiarygodności do praktyki tworzenia polityk publicznych?

Po pierwsze, należy dostrzec znaczenie wymiaru temporalnego. Często skuteczność polityki osiągana jest w wyniku wdrożenia całej sekwencji działań. Artykuł Majone przestrzega przed niekonsekwencją, która nie pozwala na cierpliwe oczekiwanie na wysoce prawdopodobne pozytywne skutki podjętych działań, mogące się pojawić jedynie dzięki pełnemu wdrożeniu polityki.

Po drugie, wdrażający politykę muszą być świadomi znaczenia oczekiwań adresatów polityki. Bez ich odpowiedniego ukierunkowania rosną koszty wdrażania.

Po trzecie, należy być świadomym znaczenia uwarunkowań instytucjonalnych, które, chociaż nie są ograniczeniami fizycznymi, mogą być zmienione jedynie wtedy, gdy administracja pamięta o właściwej kolejności działań: najpierw należy zadbać o zmianę warunków instytucjonalnych, a następnie wdrażać preferowaną politykę, która w innych warunkach instytucjonalnych byłaby nieskuteczna.

□ **W rozdziale „Fałszywe poczucie niepewności” John Mueller porusza fascynujący problem wpływu terroryzmu na alokację pieniędzy i wydatków publicznych w USA. Jaka lekcja płynnie z tych analiz dla polskich decydentów odpowiedzialnych za alokację środków publicznych?**

John Mueller zwraca uwagę, że wydatki publiczne podejmowane pod wpływem podsycanych przez mass media obaw i lęków są najczęściej nieefektywne i nie przynoszą pożądanych skutków.

W przypadku naszego kraju wskazać można kilka przykładów zadziwiająco rozsądnych działań rządu i administracji, takich jak decyzja o niekupowaniu zapasów szczepionki w okresie lęku przed epidemią świńskiej grypy, ale i wiele działań potwierdzających analizowane przez Muellera zagrożenia manipulowaniem lękami opinii publicznej.

□ **Nawiązując do rozdziału Claudio M. Radaellego „Ocena skutków regulacji w Europie”, chciałabym zapytać o ocenę implementacji i funkcjonowania tego systemu w Polsce z punktu widzenia ekonomisty i analityka polityk publicznych. Jak można usprawnić funkcjonowanie tego systemu?**

Ocena skutków regulacji musi być brana na serio i towarzyszyć jej powinna staranna dokumentacja faktów, danych i informacji. Tylko wtedy, gdy podmioty prowadzące ocenę, a także jej użytkownicy poszukiwać będą sposobów wzrostu efektywności działań, możliwe będzie analityczne rozróżnienie krytyki celów (ocena skutków regulacji nie powinna być ukrytym sposobem podważania celów, których jakiś podmiot nie podziela) od krytyki narzędzi osiągania celów publicznych i poszukiwania lepszych „narzędzi rządzenia”. Sądzę, że w Polsce powoli, ale jednak, czynimy postępy na drodze rozróżniania sporów ideologicznych od krytyki płynącej z troski o poszukiwanie lepszych instrumentów dla osiągnięcia celów publicznych.

Rozmawiała Irena Jackiewicz

← powrót

---

## Jak rozwiązywać problemy obywateli?

Rozmowa z dr. Andrzejem Zybala, autorem książki „Polityki publiczne”, KSAP 2012 r.



### Andrzej Zybała

Doktor nauk humanistycznych. Pracował w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”. Wykładowca w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Collegium Civitas i Uniwersytecie Warszawskim.

Autor książek i artykułów z zakresu polityk publicznych, dialogu i partnerstwa społecznego, rynku pracy oraz zarządzania publicznego. Uczestnik projektów badawczych związanych z problematyką dialogu społecznego i obywatelskiego, polityki zdrowia i zarządzania publicznego.

□ **Jakie uwarunkowania są – Pana zdaniem – najbardziej istotne z punktu widzenia tworzenia efektywnych i skutecznych polityk publicznych?**

Powodzenie w realizacji polityk, czyli *de facto* działań publicznych, uwarunkowane jest wieloma czynnikami. Można to rozważać choćby pod kątem szans i zagrożeń. Przede wszystkim ciąży na nas długa tradycja – powiedzmy potocznie – nieprzykładania się do analizowania wyzwań publicznych, ignorowania złożoności problemów i wyzwań społecznych, ekonomicznych czy generalnie rozwojowych. Ale już ponad 20 lat funkcjonujemy w orbicie krajów zachodnich, a ich główną siłą jest właśnie zdolność do zracjonalizowanych analiz i budowania optymalnych w danych warunkach działań. Urzędnicy, którzy uczestniczą w posiedzeniach różnych unijnych gremiów i komitetów,

dostrzegają zapewne, ile pracy analitycznej wykonuje się w sektorze publicznym na Zachodzie.

Poważne uwarunkowania tkwią w kulturze organizacyjnej naszych instytucji, organizacji, zarówno tych publicznych, jak i społecznych, które uczestniczą w programowaniu polityk i ich realizowaniu. Badania prof. J. Hryniewicza pokazały, że nie są one silnie otwarte na analizę, deliberację, roztrząsanie problemów. Istnieją tendencje do dogmatyzmu poznawczego, ograniczania różnorodności spojrzeń na problemy. Członkowie czy pracownicy organizacji odczuwają przymus poszukiwania „jedyną przyczyną wszystkiego”. Unikają współpracy albo ją sabotują. Blokują innym starania o wypracowanie nowych, lepszych rozwiązań. Odczuwają tak zwany dysonans poznawczy, czyli poczucie frustracji i całego szeregu przykrych napięć psychicznych oraz lęków z racji kontaktu z nowymi poglądami, informacjami czy postawami.

Może to być obraz nieco przerysowany, tym bardziej, że nie ma u nas jednolitej kultury organizacyjnej. Mamy instytucje znakomite pod względem potencjału analitycznego, ale i bardzo słabe.

**□ Jako kraj stoimy przed zagrożeniem zaostżenia kryzysu. Zapewne nie ułatwia to uzyskania poprawy w zakresie metod programowania i wykonywania polityk publicznych.**

To ważny czynnik. Ale można to także odebrać jako dodatkową zachętę. Polityki publiczne są sztuką gospodarowania dostępnymi zasobami publicznymi z myślą o tym, aby osiągnąć z nich jak najwyższą wartość dodaną. Kryzys zmniejsza niewątpliwie choćby pieniądze budżetowe, którymi gospodarujemy, ale powinien dopingować do tego, aby powstało z nich jak najwięcej usług publicznych. W dyskusjach w wielu krajach słychać nawoływanie, aby sektor publiczny dostarczał więcej za mniej. To pewnie jest trudne w wielu przypadkach.

Ponadto kryzys mobilizuje do uzyskiwania więcej korzyści z partnerstwa społecznego. Wiele krajów opracowywało polityki antykryzysowe w dialogu z różnymi podmiotami społecznymi. U nas także doszło do uformowania paktu antykryzysowego. Paradoksalnie, w kryzysie można dokonać ważnych rzeczy, które są trudne do wykonania w normalnych warunkach. Łatwiej zrównoważyć interesy różnych grup społecznych. Widzimy, że można racjonalizować system emerytalny w zakresie świadczeń dla służb mundurowych. Podaję tu przykład najbardziej drastycznych rzeczy, których nie udawało się zmienić przez lata, a obecnie mamy tu postęp. Widzimy także, że jest szansa na optymalniejsze rozwiązania w zakresie pracy nauczycieli. Sfera edukacji jest podwójnie w kryzysie. Dotyka ją ogólny kryzys finansów państwa, ale także ma miejsce kryzys wewnątrz tego sektora, związany z malejącą liczbą dzieci.

**□ Pisze Pan w książce o greckim kryzysie jako symbolu porażki w politykach publicznych...**

Chcę podkreślić, że greckie turbulencje nie są dziełem przypadku, ale sumą określonych działań, które podejmowano na różnych szczeblach funkcjonowania państwa, a także braku przemyślenia i właściwej reakcji na problemy, które w końcu zaczęły się silnie kumulować. Nieprzypadkowo już na kilka lat przed kryzysem akademicy zaliczyli Grecję do grona państw, które najslabiej radzą sobie z ewaluacją działań publicznych. Ocenili, że ewaluację traktuje się tam jako czynność fasadową, czy wręcz biurokratyczną mitręgę. Nie analizowano w wiarygodny sposób kosztów i korzyści różnych wariantów działań publicznych. W konsekwencji, źle skonfigurowane działania zaowocowały kosztami, których grecka gospodarka nie mogła udźwignąć. Musiało to skutkować zapaścią.

Nieporadność w politykach publicznych może skutkować dziś niesłyszczanymi konsekwencjami. Gdy są one nieprzemyślane, czy źle skonfigurowane, narażamy się na ryzyko turbulencji gospodarczych czy społecznych. Powstaje bowiem swoisty cykl degradacji wielu wartości społecznych i ekonomicznych, w tym może dochodzić nawet do kurczenia się społeczeństw. U nas widzimy to chociażby w problemach demograficznych. Nie dochodzi bowiem do zastępowalności pokoleń. Wydaje się, że w znacznej mierze jest to skutek niedopasowania szeregu działań publicznych. W konsekwencji – z braku sprzyjających warunków wiele rodzin zmuszonych jest do zrezygnowania z posiadania takiej liczby dzieci, jaką pragnie. Na przykład, nie ma dostępu do odpowiednio elastycznych form zatrudnienia, aby pogodzić obowiązki zawodowe z wychowywaniem dzieci. Bariery mogą okazać się także koszty utrzymania dzieci, brak mieszkań po przystępnych cenach, brak dostępu do żłobków, przedszkoli itp.

Co więcej, powyższe problemy mają dalsze konsekwencje. Przekładają się bowiem na zagrożenia dla systemu emerytalnego. Mniejsza liczba dzieci oznacza, że w przyszłości będzie mniejszy zasób pracujących młodych ludzi. To z kolei może skutkować tym, że nie wytworzą oni dochodu potrzebnego do sfinansowania emerytur dla osób, które już wyszły z rynku pracy. A to tylko krok do prawdziwych kłopotów w systemie finansów publicznych. Emerytury są bowiem zwykle olbrzymią pozycją w budżetach państw.

**□ Najslabsze ogniwa cyklu tworzenia polityk publicznych w Polsce to ...**

Problemów jest sporo. Brakuje nam utrwalonych czy zestandaryzowanych metod postępowania w przypadku pracy nad rozwiązaniami problemów publicznych. Szereg działań publicznych realizowanych jest w formule pospolitego ruszenia, bez należytego rozważenia przygotowania wszystkich składników, które decydują o powodzeniu: właściwe przygotowane kadry, zasoby materialne, organizacyjne, narzędzia do analizy, ewaluacji itp.

Problemem jest także samo rozumienie działań publicznych. Po stronie państwa zostało ono nadmiernie sprowadzone do procesu tworzenia i administrowania prawem. Jest ono tworzone, aby rozwią-



zywać często słabo przemyślane i przeanalizowane problemy społeczne i gospodarcze. Dlatego mamy wiele aktów prawnych, które nie rozwiązują problemów, czy nie wywołują pożądaną zmianę.

Rzecz w tym, że tworzenie aktów prawnych jest tylko jednym ze sposobów działania publicznego. Ono spełnia oczekiwaną rolę tylko wówczas, gdy zaistnieją określone warunki. Najważniejsze jest uświadomienie sobie grona interesariuszy danej polityki i przeanalizowanie, czy mają oni odpowiedni potencjał do wykonywania rzeczy zaplanowanych w przepisach prawnych. Na przykład, uchwalono przepisy zakładające, że urzędy pracy mają w większym stopniu prowadzić aktywizację bezrobotnych, ale istotnej zmiany to nie wywołało. Urzędy obciążone są szeregiem znanych trudności i nie są w stanie zmienić profilu swojego działania bez dodatkowych wysiłków, które poprawiłyby strukturę kompetencji kadr.

W latach 70. grupa amerykańskich akademików opublikowała książkę na temat implementacji polityk, w której zadała pytanie, jak to się dzieje, że wielkie oczekiwania i działania Waszyngtonu (władzy centralnej) są niweczone w Oakland, czyli w prowincjonalnych miejscach. U nas jest wciąż jakaś dziwna wiara w moc samych paragrafów. Ponadto zakłada się, że istnieje pusta przestrzeń między etapem projektowania działań, wraz z uchwaleniem przepisów prawa, a ich wdrożeniem, czyli zafunkcjonowaniem w życiu. Tymczasem ta przestrzeń jest kluczem do powodzenia. Mieszczą się w niej działania kluczowych interesariuszy polityk. Z nimi trzeba sobie „poradzić” (tj. z odmiennością ich interesów, rywalizacją, stanem ich świadomości itp.). Najlepszym sposobem jest tworzenie systemów bodźców, aby zachowywali się oni i działali w sposób, który uprawdopodobnia realizację celów danej polityki.

Weźmy przykład prokuratorów. Sprawa Amber Gold pokazała, że prokuratorzy nie radzą sobie z istotną kategorią przestępstw gospodarczych. Pierwsze koncepcje rozwiązania problemu, które się pojawiły, dotyczyły tego, aby znowelizować odpowiednie ustawy, które miałyby narzucać prokuratorom większe wymogi, bardziej kontrolować ich pracę, wyznaczać im lepiej zadania itp. Tymczasem to jest próba autorytarnego realizowania polityk. Odgórne regulacje są najbardziej inwazyjnym sposobem działania, które jest skutecznie kontestowane. W obecnych czasach to już nie działa, jeśli chce się coś zrobić wbrew określonym grupom społecznym albo nawet gdy się coś robi dla nich, ale ponad ich głowami.

Natomiast jedynym sposobem poradzenia sobie w tej sytuacji jest doprowadzenie do tego, aby prokuratorzy poczuli się, że są współwłaścicielami całego procesu naprawy swojego środowiska, zwłaszcza różnych regulacji prawnych, które są do nich adresowane. Gdy nie będą mieli tego poczucia, mają oni wystarczająco dużo inwencji, aby wszelkie próby naprawy zignorować albo zrobić z nich karykaturę.

## ❑ Skąd wynika takie podejście w naszych działaniach publicznych?

Mam wrażenie, że nie zauważyliśmy niezwykle istotnej zmiany. Otóż – kiedyś instytucje państwa były swoistym hegemonem, a większość obywateli miała skłonność do automatycznego podporządkowywania się. Państwo wywoływało strach, czy przynajmniej obawy przeciętnego obywatela, bo to ono ustanawia prawa życia poprzez swoje regulacje. Obecnie obywatele są już dużo bardziej wyzwoleni czy niezależni w swoich działaniach. Widzimy jak często ścierają się z instytucjami państwa, choćby w sądach.

W takich warunkach instytucje państwa i ich prawo muszą być symbolem współpracy obywateli, a nie symbolem podporządkowania. Kluczem do powodzenia w działaniach publicznych jest uzyskanie upodmiotowienia grup społecznych i prowadzenie otwartej gry o zrównoważenie interesów grupowych i zbiorowych.

Powyższe pokazuje całą trudność dzisiejszego konstruowania polityk. To jest proces społeczny, który musi zaangażować ich interesariuszy. Dlatego w politykach dobrze radzą sobie kraje, w których istnieje wysoki poziom zaufania, zdolności do zbiorowego działania, zaangażowania, dzielenia współodpowiedzialności za rezultaty działań.

## ❑ Deliberacja wydaje się takim nieco magicznym słowem w kontekście polityk publicznych...

Tak. Ona nam przynosi tak zwaną wiedzę zwrotną o całym procesie działania, od programowania, po końcowe rezultaty. Trzeba podkreślić, że jest to wiedza z różnych źródeł, nie tylko od specjalistów, ekspertów, ale w dużej mierze wiedza od adresatów naszych działań, których dotyczą decyzje zapadające w takich czy innych politykach. Nie poznamy wystarczająco polityki edukacji, gdy ograniczymy się wyłącznie do ustaw, a nie będziemy dobrze znali opinii uczniów, nauczycieli, rodziców itp. Podobnie nie ogarniemy nigdy polityki rynku pracy, jeśli nie poznamy wiedzy osób bezrobotnych, która płynie między innymi z doświadczeń zrodzonych z kontaktów z urzędami pracy czy z innymi instytucjami rynku pracy.

W deliberację trzeba mocniej wciągać społeczeństwo i jego różnych przedstawicieli. Musimy poprawić cykl deliberacji nad działaniami publicznymi. Na razie nie jest on dostatecznie otwarty. Często jest tak, że urząd przygotowuje założenia do działań, które planuje. Następnie sam je ocenia. Później tworzy projekty działań, które wykonuje, i następnie również sam ocenia ich rezultaty. Względnie czyni to inna instytucja rządowa czy publiczna. W tym cyklu działania i oceny (ewaluacji) brakuje niezależnych ekspertyz, które mogłyby bardziej bezstronnie ewaluować rezultaty. Tu nie chodzi tyle o oceny dla samych ocen, ile o proces uczenia się w tym cyklu deliberacji. Gdy ewaluujemy rezultaty działań w szerokim gronie społecznym

i eksperckim, jednocześnie uczymy się, poszerzamy wiedzę, pogłębiajmy spojrzenie, zdobywamy nowe punkty widzenia.

Szerokie koło deliberacji pozwala nam uniknąć pewnego, często spotykanego zjawiska, które określa się mianem niezamierzonych konsekwencji. Otóż wydaje się nam często, że mamy świetne projekty, pomysły, które przyniosą oczekiwane rezultaty. Tymczasem powstają różnorodne niechciane, nieoczekiwane konsekwencje, nawet w przypadku, gdy realizujemy główny cel. Szerokie grono uczestniczące w deliberacji pomaga nam w ich dostrzeżeniu. Może też pomóc zminimalizować niepożądane zjawiska. Na przykład, wprowadzamy regulacje dotyczące ochrony zatrudnienia osób, które są tuż przed emeryturą. To chwalebny społecznie cel. Ale dopiero po długim czasie zaczynamy dostrzegać niezamierzoną konsekwencję tego działania. Okazuje się, że niektórzy pracodawcy zwalniają takie osoby nim wejdą one w okres ochrony swojego zatrudnienia. Trzeba zatem dodatkowych rozwiązań, które zapobiegają niepożądanym skutkom.

**□ Jakie ośrodki – Pana zdaniem – generują wiedzę użyteczną dla administracji publicznej? Czy skutecznie wspierają tworzenie polityk publicznych opartych na dowodach?**

Działa coraz więcej ośrodków eksperckich, które wspierają deliberację nad politykami publicznymi; w tym zakresie widać postępy. Natomiast one dopiero nabierają właściwego profilu jako instytucje generujące wiedzę. Stoi przed nimi wiele istotnych zadań. Ważne jest, aby dopracowały się pewnych standardów, które respektowałyby całe środowisko eksperckie. Myślę tu choćby o standardach dotyczących opracowań eksperckich, czym mają się różnić od publicystyki, jaka ma być w nich zawartość treści płynących z badań empirycznych? Problemem jest to – jak pokazują liczne debaty – że w argumentowaniu na rzecz swoich stanowisk czy poglądów nie jesteśmy jeszcze mocno przywiązani do faktów, badań, dowodów oraz do jasnego ich przetwarzania i wyciągania wniosków dla praktyków, decydentów.

Z drugiej strony instytucje eksperckie muszą czuć, że jest popyt na ich pracę. W krajach zachodnich popyt tworzą w znacznej mierze instytucje państwowe, które w trakcie projektowania działań czy reform zgłaszają popyt na jasno określone produkty wiedzy. Potrzebne są mechanizmy finansowania takich produktów. Brakuje publicznej instytucji grantodawczej, sprofilowanej wyłącznie na nauki społeczne i ekonomiczne.

**□ Urzędnicy i politycy zwracają uwagę na brak dostępu do najnowszej, odpowiedniej wiedzy pozwalającej na opracowanie polityk publicznych opartych na dowodach. Eksperci skarżą się, że ich wiedza nie jest dostatecznie wykorzystywana. Przedstawiciele organizacji pozarządowych i inni uczestnicy dialogu społecznego narzekają, z kolei, na brak wykorzystania ich**

**doświadczeń i pomysłów przez urzędników i polityków. Czy – Pana zdaniem – wszyscy mają uzasadnione racje? Co można zmienić w tym obszarze, aby zwiększyć skuteczność i efektywność polityk publicznych?**

Problemy, które Pani wymienia, świadczą o tym, że nie zakorzeniły się trwale standardy postępowania w zakresie programowania działań publicznych. Gdy ministerstwa tworzą programy działań, instytucje eksperckie nie wiedzą w jakim zakresie urzędnicy będą odwoływali się do wiedzy eksperckiej. Tym samym trudno im budować programy badawcze nakierowane na analizę danych zagadnień. Ponadto administracja nie jest pewna, czy wiedza ekspercka, którą zamówi, zostanie właściwie uporządkowana i sprofilowana na potrzeby praktycznego działania. Jak wcześniej wspominałem, brakuje standardu wiedzy eksperckiej. Problemy są zatem po obu stronach.

Natomiast widać, że jest potencjał intelektualny w instytucjach eksperckich. Powstaje swoista moda na nie. W USA instytucje eksperckie przechwalają się, jaki wpływ wywarły na polityki poszczególnych prezydentów. Dostarczają im produktów, dzięki którym politycy mogą pokazać, że rozumieją problemy publiczne, potrafią nadać rangę najistotniejszym z nich.

**□ W książce wskazuje Pan na bariery utrudniające szybką profesjonalizację sposobu uprawiania polityk publicznych. Czy mógłby Pan sformułować kilka rekomendacji dla administracji publicznej, które pozwolą uczynić ten proces sprawniejszym?**

Kluczowe są dwa wymiary: kultura organizacyjna urzędów, a także dobór właściwych mechanizmów zarządzania, w tym zarządzania wiedzą. Przede wszystkim trzeba profilować kulturę organizacyjną urzędów w kierunku otwartości na deliberację, ciągłą dyskusję nad scenariuszami działań, posługiwanie się wysokiej jakości argumentami (dowodami płynącymi z badań, doświadczeń różnych krajów, różnych działań z przeszłości itp.).

Druga rzecz to czytelne struktury sprofilowane na kwestie merytoryczne. Administracja powinna mieć ściślejsze zasady wyłaniania funkcji eksperckich. Tak jest w Wielkiej Brytanii, gdzie funkcjonuje odrębna struktura o nazwie Public Policy, a pracuje w niej około 50 proc. wszystkich zatrudnionych w administracji centralnej. U nas w wielu ministerstwach departamenty strategiczne liczą po kilkanaście osób, a departament prawny czy finansowy – 50–60 osób. Choć prawdą jest, że u nas główna praca merytoryczna ma miejsce w departamentach tematycznych, to i tam nie ma jasności w zakresie charakteru poszczególnych stanowisk pracy. Generalnie powinniśmy ściślej – jak zrobiono to na Zachodzie już wiele lat temu – wyodrębnić funkcje strategiczne, przeznaczone dla ministerstw, od funkcji wykonawczych i regulacyjnych, realizowanych w różnego typu agencjach.

Ponadto potrzebujemy narzędzi, które oceniają, czy urzędy dają sobie radę z pracą programową (merytoryczną). W Wielkiej Brytanii wykonywany jest przegląd potencjału (*Capability Reviews*). Resorty podlegają badaniom, które mają wskazać, czy dysponują one odpowiednim potencjałem, między innymi w zakresie zdolności do realizacji kluczowych polityk publicznych. Badane jest to, czy dany resort wykazuje koncentrację na rezultatach (a nie na samym ciągu działań), czy ma jasną, spójną, wykonalną strategię, obejmującą wyzwania, cele i instrumenty do pomiaru sukcesu (wyników działań). Badane jest to, czy urząd potrafi odpowiednio balansować między różnymi priorytetami, czy potrafi identyfikować trendy przyszłości, czy planuje na ich bazie i wybiera właściwe wersje działań, czy zapewnia, że decyzje są oparte na dowodach i analizach. Urząd prześwietlany jest, aby przekonać się, czy kultywuje innowacyjność w podejściu do budowania rozwiązań problemów, czy pracuje z partnerami, rozwijając strategię. Oceniana jest zdolność urzędów do zachowywania strategicznych zestawów kwalifikacji kadr.

Potrzebujemy tego typu narzędzi badawczych dopasowanych do naszych realiów. Pamiętam swoje badanie mechanizmów zarządzania w Ministerstwie Zdrowia z 2009 r. Resort tracił potencjał choćby poprzez wysoki poziom rotacji. Skład niektórych departamentów zmieniał się w ciągu 2–3 lat. Nie było osób, które mogłyby powiedzieć o działaniach przeprowadzonych przed kilku laty. W takiej sytuacji trudno o dobrze funkcjonujące koło uczenia się instytucji. Ona traci pamięć instytucjonalną. Trudno nie powiązać tego z perturbacjami w tym sektorze.

**□ W Polsce na nielicznych uczelniach wyższych wykładany jest przedmiot pn. polityki publiczne. Jak Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, której jest Pan wykładawcą, realizuje to zadanie? Czy absolwenci KSAP trafiają do urzędów wyposażeni w dostateczną wiedzę i umiejętności dotyczące polityk publicznych?**

Absolwenci KSAP mają 30-godzinny kurs zajęć z polityk, mają także kilkumiesięczne warsztaty problemowe, podczas których pracują nad zagadnieniami z zakresu wybranych polityk. Daje to

możliwość wprowadzenia ich w główne pojęcia tej dyscypliny. Na pewno mają głębszą świadomość złożoności działań publicznych, potrzeby deliberacji, zrozumienia interesariuszy polityk itp. Liczę na to, że wzbogacają metody pracy administracji.

Trudnością jest to, że brakuje literatury przedmiotu, która pokazywałaby polskie doświadczenia w budowaniu polityk, czy w ich reformowaniu. Dominują książki anglosaskie, które powstały na bazie innych doświadczeń. Moja książka jest pierwszą w tej kategorii w Polsce. Liczę, że powstaną następne, które będą mocniej drażyły specyfikę naszych działań publicznych. Niektóre polityki są dobrze opracowane, według modeli zachodnich. Przykładem są prace prof. Cezarego Włodarczyka na temat polityki zdrowia. Prof. Włodarczyk prowadzi kompleksowe analizy naszych działań w tym obszarze, uwzględniając stanowiska interesariuszy polityk, dynamikę ich interesów, sposoby reformowania, omawia propozycje programowe, które padały, analizuje ich merytoryczną wartość. W zakresie ewaluacji istotny jest dorobek prof. J. Górniaka, dr. K. Olejniczaka, a w zakresie zarządzania publicznego – prof. J. Hausnera i prof. S. Mazura.

Liczę na to, że polityki będą nauczane coraz szerzej w szkołach wyższych. Z nich bowiem trafia więcej osób do administracji niż z KSAP. Na razie jest tak, że nawet na kierunkach politologicznych nie są wykładane polityki publiczne w klasycznej wersji. Wydziały prawa uczą administracji, w której jest miejsce tylko na procedury i regulacje, a nie ma miejsca na analizowanie treści działań administracji w głównych choćby politykach publicznych. Obrazuje to, niestety, dystans cywilizacyjny naszego szkolnictwa. W konsekwencji mamy absolwentów, którzy nie poznali – w usystematyzowany sposób – problemów i wyzwań, które dotyczą kraj. Nie znają złożoności problemów istniejących w polityce edukacji, zdrowia czy rozwoju regionalnego. Muszą opierać się na wiedzy gazetowej. Nie potrafią odtworzyć pewnej dynamiki działań publicznych ostatniego 20-lecia, zobaczyć jakie były ich zalety, a jakie wady.

Rozmawiała Irena Jackiewicz



## Zarządzanie personelem w organizacji zhierarchizowanej



**Stanisław Sirko**

Dr hab. inż., profesor  
Akademii Obrony Narodowej

Dyrektor Instytutu Zarządzania na Wydziale Zarządzania i Dowodzenia AON

### Zmieniające się podejście do pracy i pracowników

Praca to ogół czynności, które przyczyniają się do zaspokajania ludzkich potrzeb i są podstawą istnienia i rozwoju społeczeństw. W niektórych organizacjach, np. w wojsku, w odniesieniu do aktywności zatrudnionych (żołnierzy) używane jest określenie „służba”. Wyraża się ona w dyspozycyjności, gotowości niesienia pomocy innym, niekiedy przy narażeniu własnego życia. W definicjach pracy akcentuje się różne aspekty i cele jej wykonywania<sup>1</sup>. Jest ona uznawana za czynność, która związana jest tylko z ludźmi, stanowi źródło nowych wartości, środek prowadzący do zaspokojenia potrzeb (materialnych i niematerialnych) oraz poznawania otoczenia i jego przeobrażania.

Na przestrzeni wieków podejście do pracy ludzkiej ulegało zmianie. W starożytnej Grecji praca fizyczna była niegodna warstw wyższych, natomiast ceniono pracę na roli. W starożytnym Rzymie gardzono pracami prostymi, brudnymi, wymagającymi wysiłku fizycznego, natomiast pozytywnie patrzono na czynności, które zmierzały do uwieńczenia dzieła. W średniowieczu doceniano pracę rolników. Praca fizyczna była lekceważona, niekiedy traktowana jako pokuta za grzech pierworodny, hańbiła szlachetnie urodzonych. Sytuacja uległa zmianie w okresie oświecenia, kiedy pracę postrzegano jako powinność człowieka. W pozytywizmie uważano, że praca, nadając sens życiu, jest miernikiem wartości człowieka<sup>2</sup>.

Od osiemnastego wieku praca jest obiektem licznych badań. W dwudziestym wieku, w wyniku różnego podejścia przedstawicieli szkół i kierunków zarządzania do pracy i roli człowieka w organizacji wyróżniono różne typy człowieka, które były charakterystyczne dla poszczególnych okresów (człowiek ekonomiczny, człowiek społeczny, człowiek spełniony). Wnioski z doświadczeń, szczególnie prowadzonych w pierwszej połowie dwudziestego wieku – analiza pracy i jej mierzenie w celu eliminacji zbędnych czynności i usprawniania pracy, interakcja pomiędzy pracownikami i nacisk grupy oraz zmiana roli człowieka w relacji z techniką

sprawiły, że zaczęto traktować ludzi jako jeden z najcenniejszych zasobów organizacji.

Współcześnie, kiedy pracownicy mają większe możliwości w zakresie wyboru miejsca pracy oraz negocjowania warunków zatrudnienia, praca odgrywa sześć głównych ról, które odpowiadają różnym typom pracowników<sup>3</sup>:

- *ekspresyjne dziedzictwo* (autonomia, działania przedsiębiorcze, kreatywne działanie, stymulujące zadania),
- *bezpieczny rozwój* (sprzyja poprawie losu i odnalezieniu przewidywalnej ścieżki rozwoju, sprawiedliwe i łatwe nagrody, solidne dodatki, pakiet emerytalny, stabilność, szkolenia zawodowe),
- *indywidualna wiedza* (umożliwia funkcjonowanie w zwyczajnym zespole, współpraca, zabawa, stabilność, uporządkowanie, zdobywanie kwalifikacji, rozwój mocnych stron),
- *ryzyko* (okazja do wprowadzenia zmian w życiu, poprawa finansów, elastyczność, wybór zadań i stanowisk, swoboda realizacji zadań),
- *elastyczne wsparcie* (źródło środków do życia, ale nie priorytet, elastyczność, ustalone świadczenia, ustalone procedury pracy, asynchroniczne zadania, zabawa),
- *łatwy zysk* (źródło szybkiego zysku ekonomicznego, ustalone procedury pracy, lukratywne płace, stabilność, uznanie).

### Uwarunkowania zarządzania personelem

Wśród czynników determinujących realizację procesu zarządzania personelem w organizacji zhierarchizowanej (dominują w niej więzi służbowe) istotną rolę odgrywają jej struktura i kultura organizacyjna. Organizacje, które funkcjonują w stabilnym otoczeniu, częściej są zbudowane i kierowane według modelu mechanistycznego, zaś te, które działają w otoczeniu turbulentnym, nierzadko stosują adaptacyjno-organiczny model zarządzania<sup>4</sup>. W klasycznej strukturze organizacyjnej występujące więzi służbowe, funkcjonalne, techniczne i informacyjne, rozumiane jako pewien rodzaj stosunków pomiędzy elementami organizacji, wpływają na jej powodzenie.

Struktury hierarchiczne występują tam, gdzie do realizacji skomplikowanych zadań zaangażowani są pracownicy wykonujący różne funkcje. W wyniku dekompozycji zadania głównego na zadania cząstkowe niezbędna jest koordynacja działań poszczególnych wykonawców. Jest ona realizowana na poziomie nadrzędnym, gdzie podejmowane są decyzje obowiązujące szczebel niższy.

Struktura organizacyjna jest przedstawiona jako układ złożony z poszczególnych elementów organizacji (pionów, komórek, pojedynczych stanowisk itp.) oraz ich wzajemnych powiązań<sup>5</sup>. Analizując ją, należy pamiętać o następujących parametrach:

specjalizacja pracy, departamentalizacja, rozpiętość kierowania, linia podporządkowania, centralizacja i decentralizacja oraz formalizacja. Z perspektywy sprawnego funkcjonowania organizacji, w kontekście jej personelu, warto zwrócić szczególną uwagę na specjalizację, departamentalizację oraz rozpiętość kierowania. Specjalizacja niesie ze sobą zarówno korzyści, jak i wady. W przypadku pojedynczego pracownika specjalizacja prowadzi do nabierania wprawy, pozwala zoptymalizować wysiłek. Pozytywnym jej aspektem jest również oszczędność czasu oraz redukcja powtarzalnych czynności. Głęboka specjalizacja, oprócz zalet, posiada również ujemne strony. Do głównych zaliczyć należy: monotonię, znużenie oraz trudność w dostrzeganiu związków pomiędzy wykonywanymi czynnościami a celami organizacji. Uciążliwości głębokiego podziału pracy i daleko posuniętej specjalizacji rosną wraz z poziomem wykształcenia oraz kwalifikacjami zawodowymi ludzi. Oczekują oni bowiem większej różnorodności zadań, szerszego spektrum podejmowanych decyzji oraz większego wykorzystywania ich wiedzy i umiejętności. Pracę można dzielić tak głęboko, dopóki pracownik myśli o tym, co robi, i dostrzega efekty swojej pracy. Przekroczenie granicy świadomości prowadzi do machinalizacji, następstwem której może być degeneracja psychiczna i fizyczna<sup>6</sup>.

W celu koordynacji zadań w organizacji czynności mogą zostać pogrupowane. Jednym z najbardziej popularnych sposobów ich grupowania jest podział według wykonywanych funkcji. Jego zaletą jest możliwość wykorzystania kwalifikacji pracowników. Grupowanie według funkcji posiada również wady, do której można zaliczyć: przedłużenie się procesów podejmowania decyzji (w przypadku dużych organizacji), obniżenie trafności decyzji oraz niebezpieczeństwo niedoceniań innych funkcji. Wymienia się też inne kryteria, zgodnie z którymi zadania mogą być grupowane. One również posiadają zalety i wady.

Dla organizacji posiadających tradycyjną strukturę organizacyjną istotne jest także określenie optymalnej liczby podwładnych, którymi kieruje przełożony. Z zagadnieniem tym związane są następujące pojęcia:

- *zasięg kierowania* – rozumiany jako liczba wszystkich pracowników, którzy są podlegli bezpośrednio i pośrednio przełożonemu,
  - *rozpiętość kierowania* – liczba podwładnych, którzy bezpośrednio podlegają przełożonemu danego szczebla,
- a w ramach rozpiętości kierowania wymienia się:
- *potencjalną rozpiętość kierowania* – liczba podwładnych, którymi przełożony zarządza najsprawniej,
  - *formalną rozpiętość kierowania* – liczba podwładnych podporządkowanych przełożonemu na podstawie obowiązujących w organizacji przepisów,

- *rzeczywistą rozpiętość kierowania* – faktyczna liczba podwładnych, którymi kieruje przełożony.

Rosnąca liczba podległych pracowników prowadzi do wzrostu czynności związanych z wydawaniem poleceń i rozliczaniem ich z realizacji zadań, co sprawia, że po pewnym czasie osiągnięta jest granica zdolności działania kierownika. Dla takich organizacji charakterystyczne są takie cechy, jak: zwracanie uwagi na szczegóły, skuteczność, władza wynikająca z zajmowanego stanowiska, profesjonalizm, ścisłe reguły i procedury postępowania, subordynacja, opisy stanowisk, zapewnienie zgodności kwalifikacji pracowników z opisem stanowisk<sup>7</sup>.

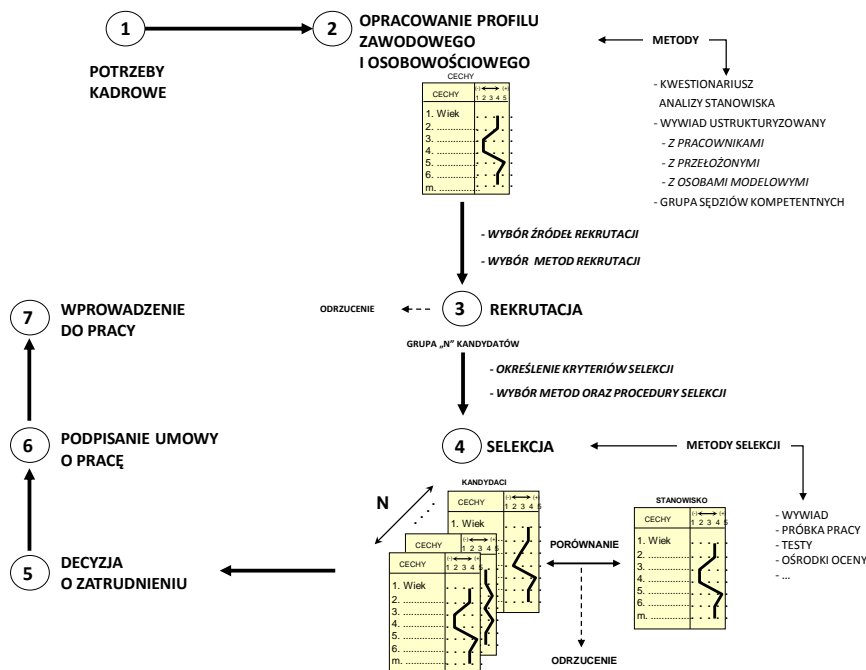
Kultura organizacji leży u podstaw procesów, które są w organizacji realizowane. Przytaczane w literaturze przedmiotu jej definicje odnoszą się do sposobu działania, jak i sposobu myślenia<sup>8</sup>. Zasadniczo akcentuje się w nich odwoływanie do dominujących postaw i obowiązujących przekonań oraz ich podzielenie przez pracowników, bez konieczności wyraźnych zapisów<sup>9</sup>. W konsekwencji, kultura organizacji zhierarchizowanej rozpatrywana w wymiarze personel – zadanie oraz hierarchia – równość, znajduje się w układzie hierarchia – zadanie.

#### Charakterystyka procesu zarządzania personelem<sup>10</sup>

Od końca ubiegłego stulecia organizacje są postrzegane poprzez realizowane w nich procesy. W wielu publikacjach proces jest definiowany jako zestaw pewnych działań, które wykonywane sekwencyjnie, zmierzają do wytworzenia produktu lub usługi. W ogólnym ujęciu można stwierdzić, że proces to zachodzące w czasie zmiany wartości pewnych cech, zatem każdy proces jest określony w czasie, na pewnym zbiorze chwil. Zbiór chwil to pewne *continuum*, jednak niekiedy można przestać na znajomości procesu w wybranych chwilach. W ramach procesu można wskazać podprocesy. Te można zdekomponować na operacje, zabiegi, czynności. W organizacji można wskazać procesy główne, zarządcze i wspierające. W grupie procesów zarządczych lokuje się zarządzanie personelem, jako ciąg określonych czynności niezbędnych do realizacji celów w tej sferze zarządzania<sup>11</sup>. Upraszczając, w skład tego procesu wchodzi podprocesy: pozyskiwania pracowników (rysunek 1), oceniania i rozwoju oraz przemieszczania w strukturze stanowisk organizacji<sup>12</sup>.

Aby pozyskać do organizacji odpowiedniego pracownika, należy wcześniej sporządzić charakterystykę zawodową i osobowościową poszukiwanego pracownika. Ważne jest, aby pracownik wykonywał pracę najmniejszym nakładem sił i energii, a przy tym osiągał maksimum satysfakcji. Popularne są dwie strategie pozyskiwania pracownika<sup>13</sup>, tj. strategia siła i strategia kapitału ludzkiego.

Rysunek 1. Proces pozyskiwania pracownika

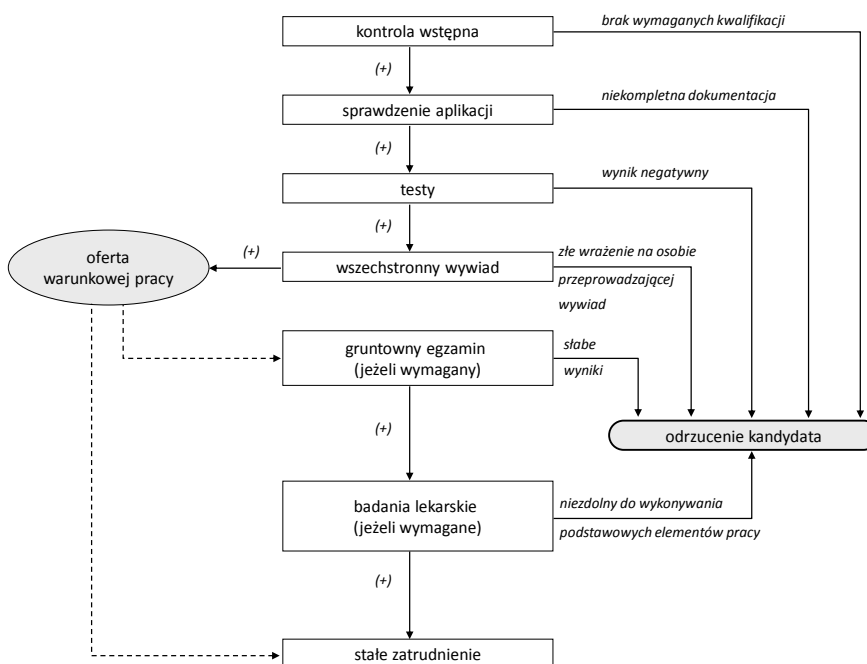


Źródło: S. Sirko, *Ludzie w organizacji*, WSC, Warszawa 2005, s. 44.

Dobrze funkcjonujący system pozyskiwania pracowników powinien opierać się na właściwie prowadzonej rekrutacji i selekcji. Istotnym elementem na tym etapie pozyskiwania pracownika jest wybór źródeł i form rekrutacji, która jest procesem poszukiwania przez organizację kandydatów przejawiających zainteresowanie proponowanymi przez

nią stanowiskami, spełniając założone kryteria. Jest to proces tworzenia grupy aplikantów, z której zostaną wyłonieni najlepsi kandydaci. Rekrutacja może mieć charakter zewnętrzny i wewnętrzny. Istotne jest, aby decyzja o wyborze określonego kandydata była podjęta w sposób bezstronny i obiektywny (rysunek 2)<sup>14</sup>.

Rysunek 2. Proces selekcji



Źródło: opracowanie własne na podstawie D.A. DeCenzo, S. P. Robbins, *Fundamentals of Human Resource Management*, John Wiley & Sons, Inc., USA 2007, s. 173.

Starania organizacji o pozyskiwanie najlepszych pracowników nie powinny dziwić. Z badań B. Groyberga, A. Nandy, N. Nohrii wynika, że wraz z zatrudnieniem konkretnej osoby (gwiazdy) spadają jej wyniki oraz zmiana na niekorzyść ulegają wyniki pracy zespołu, do którego osoba ta dołączyła<sup>15</sup>. Należy zatem odwołać się do czynników wpływających na wyniki pracy. Zależą one od kompetencji pracownika, jak i zasobów (systemy, procesy) organizacji, w której pracuje osoba (odchodząc z pracy nie sposób ich z sobą zabrać). W nowym miejscu pracy osoby te muszą poznać nowe procedury, przełożonych, istniejące relacje i nauczyć się nowych zachowań.

Koncentrowanie się na pozyskiwaniu do organizacji wyłącznie najlepszych nie musi być dobrą strategią. Lepszym rozwiązaniem może być zidentyfikowanie strategicznych stanowisk w organizacji, a następnie podejmowanie działań zmierzających do pozyskiwania właściwych ludzi. Stanowiska te powinny mieć istotne znaczenie do osiągania celów strategicznych organizacji oraz odznaczać się dużą rozpiętością wyników wśród osób je zajmujących<sup>16</sup>.

### Ocenianie i rozwój pracowników

Ocenianie pracowników pomaga w wyrażeniu, w formie ustnej lub pisemnej, opinii o nich. Może być przeprowadzane w sposób mniej lub bardziej sformalizowany. Przełożeni w różny sposób przekazują swoje uwagi o pracy podwładnych. Szybka, nieformalna ocena inspiruje podwładnych do zachowań pożądanych. Ocenianie formalne prowadzone jest w określonych (stałych) okresach, np. co rok. Pracowników ocenia się zasadniczo w trzech etapach ich aktywności zawodowej: kiedy rozpoczynają pracę, w okresie ich zatrudnienia oraz kiedy odchodzą z organizacji.

Ocenianiem powinien być zainteresowany zarówno podwładny, jak i przełożony. Jednak, aby ocenianie mogło spełniać swoją rolę, powinno być prowadzone w sposób systemowy. W skład systemu oceniania wchodzi następujące elementy: cele oceniania, kryteria oceniania, podmiot oceniania, przedmiot oceniania, techniki oceniania oraz częstotliwość oceniania. Właściwie skonstruowany system ocen pracowników charakteryzuje się tym, że jest użyteczny i jest dobrze postrzegany przez ocenianych. Jest on zrozumiały i zapewnia obiektywizm oceniania. Ocenianie realizowane jest w następujących etapach<sup>17</sup>: ustalenie standardów wyników, wybór metody oceny, szkolenie oceniających, przeprowadzenie oceny, omówienie wyników przeprowadzonej oceny z oceniającymi pracownikami, realizacja przyjętych ustaleń w stosunku do pracowników, krytyczna analiza systemu oceniania oraz wyciągnięcie wniosków na przyszłość.

O tym, w jaki sposób zbierane są informacje o ocenianym, w jakiej formie zebrane informacje zostaną przedstawione oraz jak interpretować otrzymane wyniki, przesądzają poszczególne techniki oceniania. Jedną z nich jest technika 360 stopni.

Ocenianie za pomocą tej techniki charakteryzuje się tym, że oceniany pracownik otrzymuje zwrotną informację na temat swojej pracy od osób, z którymi współpracuje. Liczba pracowników, którzy uczestniczą w ocenianiu, może sięgać kilku, kilkunastu lub nawet kilkudziesięciu osób (uwarunkowane jest to kontaktami i powiązaniem ocenianej osoby). Istotne jest, aby wśród osób uczestniczących w ocenianiu byli zarówno przełożeni, podwładni, współpracownicy, specjaliści od spraw personalnych, jak i osoba oceniana. Oceniany uzyskuje ocenę syntetyczną, natomiast oceny cząstkowe są poufne. W trakcie rozmowy oceniającej podstawą do rozmów jest to, co oceniający dostrzega u ocenianego i co oceniany wie o sobie. Istotne z jego punktu widzenia jest to, czego sam nie wie o sobie, a co dostrzega oceniający. Konsekwencją oceniania może być np. decyzja o skierowaniu pracownika na szkolenie lub wyznaczenie go na wyższe stanowisko<sup>18</sup>.

Intensywne zmiany w otoczeniu organizacji oraz dokonujące się ich przeobrażenia przyczyniają się do zwiększania kompetencji pracowników. Termin „kompetencje” jest wielowymiarowy, co prowadzi do trudności w jego definiowaniu. Akcentowane są więc mechanizmy regulacji działania, biegłość w wykonywaniu pracy, kształtowanie świadomości<sup>19</sup>. Mimo że trudno jest wskazać optymalną i jedyną w swoim rodzaju ścieżkę rozwoju pracownika, to jednak ich rozwój w sposób „żywiłowy” nie jest najlepszym rozwiązaniem. Rozwój kompetencji, jako wynik doświadczenia pozwalającego łączyć wiedzę, umiejętności i postawy w podnoszeniu efektywności zawodowej pracowników, dokonuje się w wyniku zdobywanego przez nich doświadczenia, informacji pozyskanych od innych oraz poprzez uczestnictwo w szkoleniach organizowanych w miejscu pracy lub poza nim.

W nowej rzeczywistości pracownicy, znajdując się w nieustannym strumieniu innowacji, powinni kłaść nacisk na: systemowe myślenie (pozwala na ujrzanie związków czasowych i przestrzennych wraz ze sprzężeniami i długoterminowymi konsekwencjami działań), osobiste mistrzostwo (stałe dążenie do odkrywania prawdziwych związków i relacji generujących zdarzenia oraz wykorzystywanie ich do realizacji celów), mentalne modele (odkrywanie modeli mentalnych), wspólną wizję (wizja, z którą większość z nich będzie się utożsamiać, przyczyni się do ich wzajemnego uczenia się), zespołowe uczenie się (pracownicy jako uczestnicy zespołu rozumiejąc system, w ramach którego funkcjonują, będą w stanie sami wpływać na niego)<sup>20</sup>.

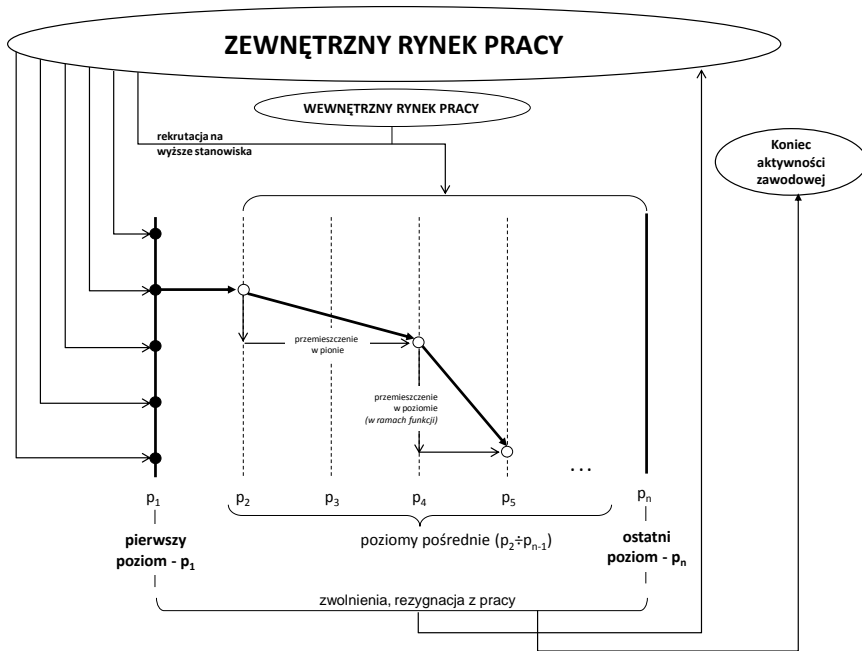
Decyzje o przemieszczeniu pracownika na inne stanowisko podejmowane są na podstawie obiektywnych przesłanek, jak również przesądzają o tym indywidualne decyzje pracownika o zmianie pracy. J. Witkowski, odwołując się do J. Reykowskiego i M. Olędzkiego, wskazuje, że u podstaw decyzji o szeroko pojętej zmianie pracy leży wystąpienie określonego bodźca, który u danej osoby inicjuje narastanie skłonności do zmiany miejsca. Dla

niektórych pracowników jest to chęć poprawy warunków życia poprzez zwiększenie dochodów, zajęcie wyższego miejsca w hierarchii, osobiste zainteresowania i predyspozycje, pokonywanie trudności, wiek oraz uwarunkowania rodzinne. Z badań empirycznych przeprowadzonych przez N. Noria, B. Groyberg, L.E. Lee wynika, że ludźmi kierują cztery podstawowe potrzeby emocjonalne (dążenia), które są dziedzictwem ewolucji. Są to<sup>21</sup>: potrzeba zdobywania (pozyskiwanie deficytowych dóbr, w tym niematerialnych), potrzeba tworzenia więzi (budowanie związków z innymi), potrzeba zrozumienia (zaspokojenie ciekawości i pojmowanie

otaczającej rzeczywistości) oraz potrzeba obrony (ochrona przed zagrożeniami i dążenie do sprawiedliwości).

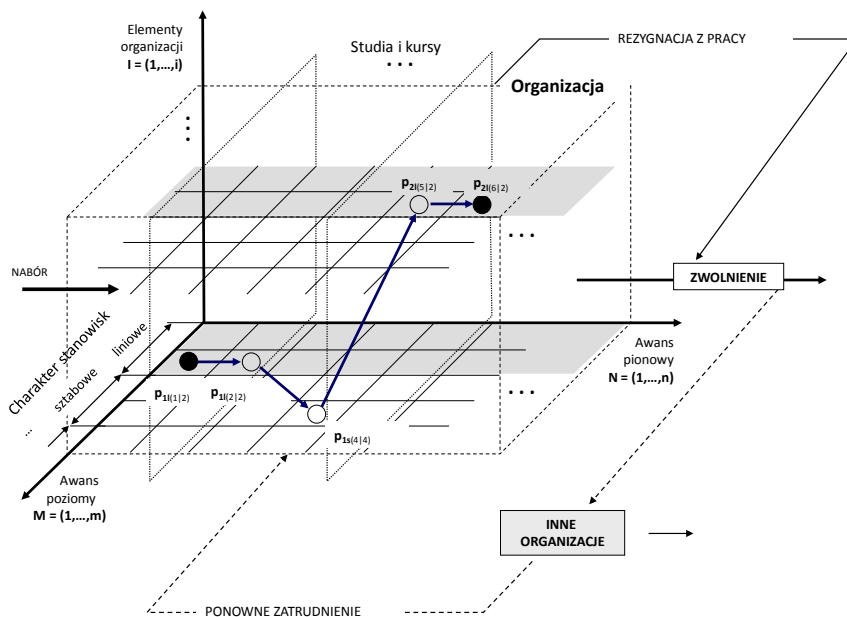
Przejście pracownika na inne stanowisko powinno być związane z wcześniejszym porównaniem jego profilu z profilem tego stanowiska. Profil stanowiska jest wzorcem, z którym można porównywać profile pracowników (kandydatów). Brak zgodności tych profili może skutkować skierowaniem pracownika na szkolenie lub też odmową wyznaczenia. Przemieszczanie pracowników w strukturze stanowisk pokazano na rysunkach 3 i 4.

**Rysunek 3.** Przemieszczenia pracowników w strukturze organizacji zhierarchizowanej



Źródło: opracowanie własne.

**Rysunek 4.** Wariant przemieszczania pracownika w strukturze organizacji



Źródło: S. Sirko, M. Piotrowska-Trybull (red.), *Procesy personalne w organizacjach publicznych*, AON, Warszawa 2012, s. 56.



## Ryzyko związane z pracownikami

Ryzyko jest przedmiotem badań różnych dyscyplin naukowych<sup>22</sup>. Na gruncie teorii organizacji i zarządzania ryzyko to prawdopodobieństwo osiągnięcia określonego wyniku będącego skutkiem podjętej decyzji lub określone warunki podejmowania decyzji, kiedy to decydent zna prawdopodobieństwo uzyskania pożądanego wyniku poszczególnych możliwych działań. Jest to zatem taka sytuacja, kiedy brak jest pewności przyjęcia pewnych alternatyw działania, nie mniej występuje określone prawdopodobieństwo, które pozwala na wskazanie stopnia uzyskania oczekiwanych wyników. Postrzegając organizację jako byt, który czerpie z otoczenia i oddaje do niego materię, informacje, pewne wartości, a przede wszystkim ludzi, należy zwrócić uwagę na zagadnienie ryzyka personalnego<sup>23</sup>.

Wśród czynników personalnych, które sprawiają, że ryzyko jest mniejsze lub większe, wymienia się m.in.: znaczną rotację zatrudnionych, niespełnienie rozbudzonych oczekiwań, tłamszenie pomysłów i talentów, faworyzowanie pracowników. Duża rotacja personelu powoduje, że odejście wykształconych pracowników przyczynia się do wzrostu ryzyka utraty wiedzy przez organizację. Należy podkreślić, że inwestycja w rozwój pracowników zmniejsza ryzyko w tym zakresie<sup>24</sup>.

W ramach zagadnienia ryzyka personalnego należy zwrócić uwagę także na kulturę organizacji, jej strukturę, strategię i strategię personalną. Kultura organizacji wyraża się w stopniu, w jakim pracownicy są motywowani do podejmowania ryzyka. Zachęcanie do tolerowania niepewności i ryzyka oznacza zwiększenie emancypacji pracownika przez ograniczenie poszukiwań zewnętrznych stabilizatorów jego roli organizacyjnej. Struktury organizacyjne same w sobie mogą generować ryzyko, ponieważ struktura stwarza ryzyko opóźnień decyzyjnych i obniżenia efektywności. Na przykład struktura macierzowa generuje ryzyko konfliktów między interesami pionu funkcjonalnego a pionu projektowego. Natomiast zasadniczą wadą struktury liniowo-sztabowej są częste konflikty pomiędzy pracownikami liniowymi a pracownikami sztabu. Do źródeł ryzyka personalnego należą także źle sformułowane strategie (organizacji i personalna). Strategia oraz niezbędne do jej urzeczywistnienia zasoby określają stopień ryzyka, jakie musi być podjęte, aby ona mogła być zrealizowana. Nie wszystkie strategie są związane z jednakowym ryzykiem. Według A. Sajkiewicz, strategia kapitału ludzkiego, w porównaniu ze strategią sita, powoduje zmniejszenie ryzyka błędów podczas podejmowania decyzji personalnych<sup>25</sup>. Należy także zwrócić uwagę na postawy pracowników wobec ryzyka. Poziom ryzyka personalnego uzależniony jest w znacznym stopniu od cech osób związanych z kwalifikacjami. Jeżeli niekompetentne osoby zajmują się rekrutacją i doбором, wpływa to na poziom ryzyka selekcyjnego. Także ryzyko przedsięwzięć rozwojowych wzrośnie, jeżeli opracowaniem strategii szkoleń i ich

implementacją będą zajmować się osoby niekompetentne.

Ryzyko w organizacji związane jest też z problemem bezpieczeństwa, ponieważ wśród czynników powodujących wypadki znajdują się błędy ludzi, błędy projektowe, błędy w kierowaniu, awarie sprzętu oraz przyczyny zewnętrzne. Wydaje się, że w tym obszarze, jak też w procesie zarządzania personelem (szczególnie podczas selekcji – kiedy to profil osobowy pracownika porównywany jest z profilem wymagań na dane stanowisko) w szerszym zakresie mogą być stosowane metody statystyczne.

## Zakończenie

Dynamika zachodzących zmian w organizacji i jej otoczeniu prowadzi do przeobrażeń w postrzeganiu pracowników. Podejmowanie skutecznych działań skierowanych na dobór odpowiednich osób do organizacji, właściwy przydział do stanowisk oraz kierowanie ich rozwojem, może przyczynić się do lepszego wykorzystania ich potencjału. Dla organizacji, w której dominują zależności hierarchiczne, typowy jest zamknięty model rekrutacji. Proces pozyskiwania pracowników do poszczególnych komponentów może być różny ze względu na specjalizację. O ile ogólne zasady przemieszczania w strukturze stanowisk są podobne do występujących w innych organizacjach, to w organizacjach zhierarchizowanych są ściśle związane z przepisami i przestrzeganiem procedur. Tak, jak w każdej organizacji, istnieje ryzyko złych decyzji personalnych, jednak w przypadku wysokiej specjalizacji pracowników mogą one być bardzo kosztowne.

Zawarte w artykule treści nie wyczerpują spektrum zagadnień związanych z zarządzaniem personelem w organizacji zhierarchizowanej. Powinny jednak uzmysłowić ich złożoność i wieloaspektowość.

---

## Przypisy

<sup>1</sup>Por. H. Król, *Transformacja pracy i funkcji personalnej* (w:) H. Król, A. Ludwiczynski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, PWN, Warszawa 2006, s. 18.

<sup>2</sup>Tamże, s. 20.

<sup>3</sup>Por. T.J. Erickson, L. Gratton, *Na czym polega magia pracy w naszej firmie*, „Harvard Business Review Polska” 2007, nr 7.

<sup>4</sup>Por. J. Brillman, *Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania*, Warszawa 2002; J. O'Connell, J. Pyke, R. Whitehead, *Mastering Your Organization's Processes. A Plain Guide to Business Process Management*, Cambridge 2007.

<sup>5</sup>Zagadnienia struktur organizacyjnych są prezentowane, między innymi, w pracach: H. Fołtyn, *Klasyczne i nowoczesne struktury organizacji*, Key Text, Warszawa 2007; A. Nalepka, A. Kozina, *Podstawy badania struktury organizacyjnej*, AE, Kraków 2007; K. Łobos, *Teoria struktur organizacyjnych. Stan i perspektywy*, Wrocław 2003.

<sup>6</sup>Por. M. Przybyła (red.), *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej*, AE, Wrocław 2003.

<sup>7</sup>Por. F. Trompenaars, C. Hampden-Turner, *Zarządzanie personelem w organizacjach różnicowanych kulturowo*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 32–35; E. Mastłyk-Musiał,

*Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, PW, Warszawa 2000, s. 41–43.

<sup>8</sup>G. Hofstede, *Kultury i organizacje*, PWE, Warszawa 2000, s. 375; L. Zbiegień-Maciąg, *Kultura w organizacji*, PWN, Warszawa 2002; D.P. Schultz, S.E. Schultz, *Psychologia a wyzwania dzisiejszej pracy*, PWN, Warszawa 2002, s. 341–342.

<sup>9</sup>M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, ABC, Kraków 2000; Robbins S.P., DeCenzo D.A., *Podstawy zarządzania*, PWE, Warszawa 2002.

<sup>10</sup>W literaturze przedmiotu występują też inne określenia: *zarządzanie zasobami ludzkimi*, *zarządzanie kadrami*, *zarządzanie potencjałem społecznym*. W *zarządzaniu personelem* – pracownicy mają prawo być traktowani właściwie i są efektywni wtedy, kiedy ich potrzeby są zaspokojone. Z kolei, *zarządzanie zasobami ludzkimi*, skupiając się głównie na potrzebach organizacji, zmierza do pozyskiwania i rozwijania zasobów ludzkich, zwracając uwagę na takie zagadnienia, jak jakość i elastyczność.

<sup>11</sup>W wymiarze instrumentalnym to narzędzia i techniki, które są wykorzystywane w tych procesach. A. Poczowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 1998.

<sup>12</sup>W literaturze przedmiotu wymienia się więcej podprocesów. Np. T. Listwan, *Zarządzanie kadrami*, C•H•BECK, Warszawa 2002; W. Golnau (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, CeDeWu, Warszawa 2004.

<sup>13</sup>L. Zbiegień-Maciąg, B. Wiernek, W. Pawnik, E. Długosz-Truszkowska, *Zarządzanie personelem w firmie*, Wyd. Naukowo-Dydaktyczne, Kraków 1999.

<sup>14</sup>Występują inne rozwiązania przeprowadzenia procesu selekcji.

<sup>15</sup>Por. B. Groysberg, A. Nanda, N. Nohria, *Duże ryzyko zatrudniania gwiazd*, „Harvard Business Review” 2008, nr 1.

<sup>16</sup>Por. M.A. Huelid, R.W. Beaty, B.E. Becker, *Gracze klasy A czy stanowiska pracy klasy A*, „Harvard Business Review” 2006, nr 11.

<sup>17</sup>Por. M. Kostera, *Zarządzanie personelem*, PWE, Warszawa 1994.

<sup>18</sup>Więcej na temat oceniania pracowników w pracach: H. Czubasiewicz, *Okresowe ocenianie pracowników. Konfiguracja i projektowanie systemu*, UG, Gdańsk 2005; J. Sztumski, *Opiniowanie pracowników*, ITE, Radom 1997; M. Juchnowicz, Ł. Sienkiewicz, *Jak ocenić pracę? Wartość stanowisk i kompetencji*, Difin, Warszawa 2006 i innych.

<sup>19</sup>Por. A. Szczygielska, T. Majewski, *Struktura kluczowych kompetencji kierowniczych (w:) W. Kieżun, J. Wolejszo, S. Sirko (red.), Problemy funkcjonowania organizacji publicznych*, Warszawa 2012; G. Filipowicz, *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi*, PWE, Warszawa 2004; S. Whiddett, S. Hollyforde, *Modele kompetencyjne w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, OW OPWP, Kraków 2003 i inni.

<sup>20</sup>Por. P. Senge, *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*, ABC, Warszawa 1998; C. Cempel, *Nowoczesne zagadnienia metodologii i filozofii badań*, ITE, Poznań 2003.

<sup>21</sup>N. Noria, B. Groysberg, L.E. Lee, *Motywacja pracowników: nowy, skuteczny model*, „Harvard Business Review” 2008, nr 7/8.

<sup>22</sup>Może być rozpatrywane z matematycznego, technicznego lub psychologicznego punktu widzenia. Według A.H. Willeta, ryzyko jest zjawiskiem obiektywnym skorelowanym z subiektywną niepewnością pojawienia się niepożądanego zdarzenia. F. Knight określa ryzyko jako mierzalną niepewność. Cz. Nosal wskazuje natomiast, że ryzyko to złożony stan umysłu. W. Grzybowski, *Ryzyka, innowacje i decyzje gospodarcze*, UMCS, Lublin 1984; T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2006.

<sup>23</sup>A. Lipka, *Ryzyko personalne*, Poltext, Warszawa 2002.

<sup>24</sup>R. Kendall, *Zarządzanie ryzykiem dla menedżerów. Praktyczne podejście do kontrolowania ryzyka*, K.E. Liber, Warszawa 2000.

<sup>25</sup>A. Sajkiewicz (red.), *Zasoby ludzkie w firmie*, Poltext, Warszawa 1999.



## Służba cywilna Oczekiwania społeczne a rozwiązania instytucjonalne

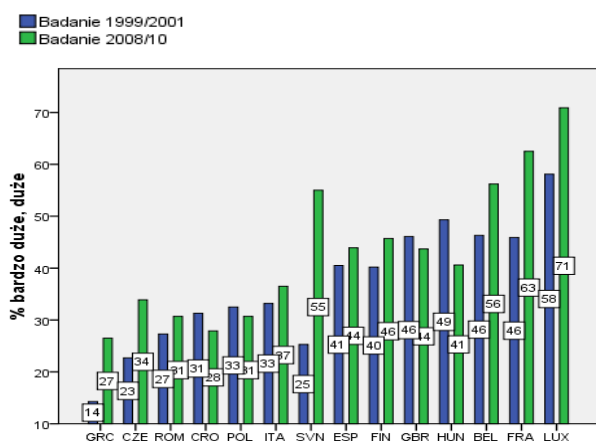
Warszawa, kwiecień 2012 r.

### Wstęp

Wedle jednej z kluczowych tez teorii zarządzania, sukces organizacji zależy w decydującym stopniu od tego, w jakim stopniu potrafi ona odpowiadać na potrzeby i oczekiwania jej otoczenia społecznego. Kluczową rolę odgrywają tu umiejętności zapewnienia społecznego zaufania i zrozumienia dla prowadzonych działań i ich rezultatów. Powyższe tezy odnoszą się także do instytucji sektora publicznego. Dlatego też społeczne oczekiwania i oceny instytucji publicznych stanowią od wielu lat przedmiot zainteresowania kadry zarządzającej służbą cywilną i polityków. W wielu krajach służba cywilna (utożsamiana często z administracją rządową) stanowi przedmiot cyklicznie prowadzonych badań i analiz, ilustrujących postawy społeczne, ich zmiany oraz najważniejsze czynniki kształtujące wizerunek służby cywilnej.

Porównawcze badania międzynarodowe ujawniają, że większość państw Unii Europejskiej spotyka się z problemem braku zaufania do służby cywilnej. Badania European Values Study prowadzone w latach 1999–2001 oraz w latach 2008–2010 wykazują niski poziom zaufania obywateli do służby cywilnej<sup>1</sup>. Spośród 14 państw przedstawianych na wykresie 1, jedynie w Luksemburgu, Francji i Belgii zaufanie do służby cywilnej deklaruje ponad połowa obywateli. W wymienionych powyżej państwach odnotowano także znaczący wzrost zaufania do służby cywilnej w porównaniu z okresem 1999–2001.

### Wykres 1. Zaufanie do służby cywilnej w Europie



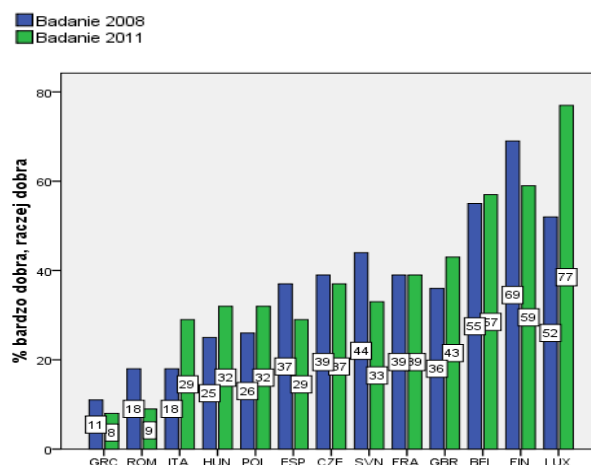
Źródło: European Values Study.

Polska należy do grupy państw o najniższym poziomie zaufania do własnej administracji<sup>2</sup>. Zaufanie do administracji rządowej deklaruje ok. 30 proc. badanych. Podobna sytuacja ma miejsce w Czechach, Rumunii, Chorwacji czy we Włoszech. W Polsce, w porównaniu z pomiarem przeprowadzonym na początku obecnego wieku,

odnotowano nieznaczny spadek zaufania do służby cywilnej (z 33 proc. do 31 proc.).

Nieco inny obraz ujawniają dane dotyczące ocen funkcjonowania administracji publicznej. Z badań Eurobarometru prowadzonych w 2008 i 2011 r. (wyk. 2) wynika, że najbardziej zadowoleni ze sposobu w jaki funkcjonuje administracja publiczna są mieszkańcy Luksemburga, Finlandii i Belgii. W 2011 r. pozytywne oceny funkcjonowania swojej administracji formułowało 43 proc. Brytyjczyków i 39 proc. Francuzów oraz zaledwie 8 proc. Greków i 9 proc. Rumunów. W Polsce w 2008 r. zadowolenie ze sposobu działania administracji publicznej deklarowało 26 proc. badanych, zaś 2 lata później 32 proc. badanych. Podobny poziom zadowolenia odnotowano na Węgrzech i w Hiszpanii.

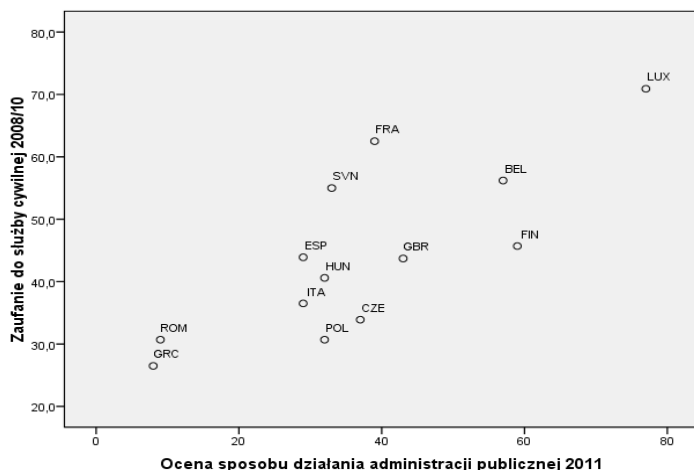
### Wykres 2. Ocena sposobu działania administracji publicznej w Europie



Source: Eurobarometer.

Połączenie wskaźników zaufania i ocen działalności administracji publicznej ukazuje znaczące różnice postrzegania administracji publicznej (wyk. 3). Z jednej strony mamy do czynienia z takimi państwami jak Grecja i Rumunia, gdzie zdecydowana większość obywateli źle ocenia administrację publiczną, a odsetek pozytywnych ocen w 2011 r. nie przekracza 10 proc. Na przeciwnym końcu skali lokuje się Luksemburg, gdzie blisko 80 proc. badanych dobrze ocenia działania administracji publicznej, a ponad 70 proc. deklaruje zaufanie do służby cywilnej. Relatywnie wysoki poziom społecznych ocen występuje w przypadku Finlandii, Belgii i Francji. Polska wraz z Czechami i Włochami należy do państw o niskich wskaźnikach społecznego zaufania i zadowolenia z pracy administracji publicznej.

**Wykres 3.** Zaufanie do służby cywilnej i ocena sposobu działania administracji publicznej



Źródło: Eurobarometer, European Values Study.

**Część 1.**

**Polacy o administracji publicznej – społeczne oceny i ich uwarunkowania**

Deklarowany przez większość Polaków brak zaufania i niskie oceny działania administracji publicznej nasuwają szereg pytań dotyczących społecznych uwarunkowań postrzegania sektora publicznego. Ogólny obraz, budowany w oparciu o kilka wskaźników stosowanych w badaniach międzynarodowych, jest jedynie punktem wyjścia do bardziej pogłębionych analiz, ukazujących złożoność społecznych postaw i ich uwarunkowań. Możliwość prowadzenia takich analiz stwarzają dane uzyskane w ramach badania „Społeczny wizerunek służby cywilnej”, przeprowadzonego przez ARC Rynek i Opinia. Szczególnie interesującym źródłem danych jest sondaż przeprowadzony na reprezentatywnej próbie Polaków jesienią 2011 r.<sup>3</sup>

Dane uzyskane przez ARC potwierdzają niski poziom społecznego zaufania i ocen pracy administracji publicznej. Dotyczy to w podobnym stopniu administracji rządowej, jak i samorządowej. W 2011 r. zaufanie do urzędów administracji rządowej deklarowało 17 proc. Polaków, podczas gdy 42 proc. badanych wskazywało na brak zaufania. 36 proc. badanych udzieliło odpowiedzi pośredniej („mam ani duże, ani małe zaufanie”)<sup>4</sup>, zaś 5 proc. udzieliło odpowiedzi „trudno powiedzieć” (wyk. 4). Podobny poziom zaufania deklarowany był w przypadku administracji samorządowej (19 proc. badanych deklarujących zaufanie i 38 proc. badanych deklarujących brak zaufania).

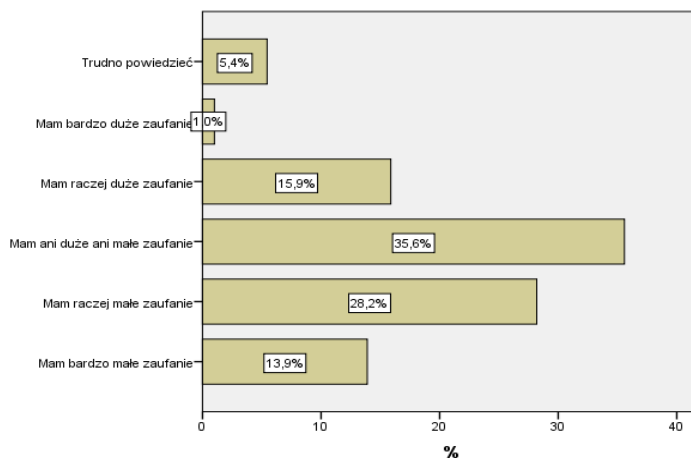
Nieco bardziej optymistycznie przedstawiają się opinie Polaków o funkcjonowaniu administracji rządowej. W odpowiedzi na pytanie „Jak, ogólnie rzecz biorąc, ocenia Pan/i pracę administracji rządowej?” pozytywne oceny formułowało 29 proc. badanych, zaś niezadowolonych z pracy administracji rządowej było 28 proc. badanych<sup>5</sup>. Podobnie jak w przypadku zaufania do urzędów,

nieco lepsze oceny dotyczyły ocen administracji samorządowej, działalność której pozytywnie oceniało 35 proc. badanych, zaś oceny negatywne formułowało 21 proc. respondentów.

Badanie ARC dostarcza interesujących informacji o uwarunkowaniach zaufania do administracji rządowej. Okazuje się, że brak zaufania do administracji rządowej deklarują częściej mężczyźni (48 proc.) niż kobiety (36 proc.). Brak zaufania pojawia się najczęściej wśród mieszkańców małych miejscowości (50 proc. badanych), najrzadziej wśród mieszkańców największych miast (37 proc. badanych) oraz wśród mieszkańców wsi (41 proc.).

Istotnym uwarunkowaniem społecznego zaufania okazała się sytuacja materialna. Nieufność wobec administracji wyrażało 38 proc. badanych o najwyższych dochodach (pow. 1800 zł na osobę) i 45 proc. osób o najniższych dochodach. Najwyższy poziom nieufności (50 proc. badanych) odnotowano wśród osób o przeciętnych dochodach (1–1,4 tys. zł na osobę). Brak zaufania najczęściej deklarowany był wśród osób z wykształceniem podstawowym. Zaufanie w niewielkim stopniu wiązało się z wiekiem badanych. Jedynie najstarsi respondenci, osoby powyżej 60 roku życia, rzadziej (35 proc. badanych) niż pozostali badani deklarowali brak zaufania do urzędów.

**Wykres 4.** Zaufanie do urzędów administracji rządowej

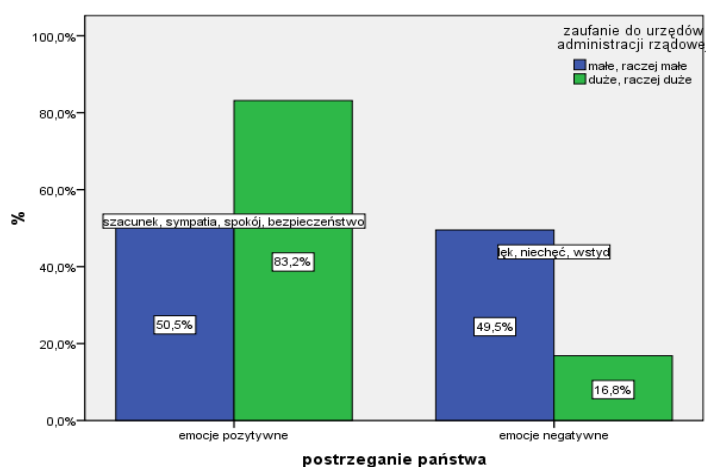


Zaufanie do administracji publicznej jest silnie związane z postrzeganiem własnego państwa. Dotyczyło to zarówno wymiaru emocjonalnego, jak i poglądów dotyczących wybranych zachowań obywateli wobec państwa. Emocjonalny stosunek do państwa ilustrowały odpowiedzi na pytanie „Proszę powiedzieć, co przede wszystkim czuje Pan/i myśląc o naszym państwie?”. Badani mieli do wyboru jedną z 6 dominujących emocji: szacunek (wybór dokonany przez 24 proc. badanych), sympatię (15 proc.), spokój/bezpieczeństwo/zaufanie (21 proc.), lęk (15 proc.), niechęć (12 proc.) oraz wstyd (10 proc.)<sup>6</sup>. Okazało się, że badani wybierający pozytywne emocje znacznie częściej deklarowali zaufanie do administracji publicznej. Wśród osób pozytywnie postrzegających państwo brak zaufania do administracji deklarowało 35 proc. badanych,

podczas gdy wśród osób, dla których państwo kojarzone było z negatywnymi emocjami, brak zaufania do administracji deklarowało 55 proc. respondentów.

Wyłączając z analiz stosunkowo liczną grupę badanych<sup>7</sup>, którzy nie potrafili określić swojego zaufania do urzędów administracji rządowej (odpowiedzi „mam ani duże, ani małe zaufanie”), mamy do czynienia z jeszcze silniejszym związkiem pomiędzy zaufaniem do administracji a postrzeganiem państwa. Wśród osób posiadających pozytywne skojarzenia z państwem zaufanie do administracji rządowej deklarowało 83 proc. badanych, zaś wśród osób wskazujących na negatywne emocje zaufanie do administracji deklarowało 50 proc. badanych (wyk. 5).

**Wykres 5.** Postrzeganie państwa a zaufanie do administracji rządowej



Emocje wyrażane wobec własnego państwa nie zależały od pozycji badanych w strukturze społecznej. Pozytywne i negatywne skojarzenia wybierane były niezależnie od wieku badanych, ich sytuacji materialnej, miejsca zamieszkania czy wykształcenia. Istotne różnice pojawiały się natomiast w przypadku poglądów dotyczących zakresu ingerencji państwa w sprawy obywateli, zaufania do innych ludzi i instytucji, partycypacji społecznej i afiliacji politycznych.

Pozytywne skojarzenia związane z własnym państwem pojawiały się częściej wśród osób o poglądach liberalnych, postrzegających państwo jako obszar swobodnej aktywności obywateli, uznających, że to ludzie a nie państwo powinni być przede wszystkim odpowiedzialni za własną utrzymanie, opowiadających się za większą swobodą działalności przedsiębiorców przy ograniczeniu kontrolnych funkcji państwa w tej dziedzinie, ale także za pozostawieniem niewielkich możliwości wyboru bezrobotnym przy wyborze ofert zatrudnienia.

Podobną zależność odnotowano także w przypadku zaufania do urzędów administracji publicznej. Brak zaufania do administracji deklarowany był znacznie częściej przez badanych opowiadających się za odpowiedzialnością państwa za zapewnienie utrzy-

mania każdego obywatela czy oczekujących od państwa zwiększenia kontroli nad przedsiębiorstwami.

Pozytywne emocje związane z postrzeganiem państwa ujawniały się wśród osób deklarujących zaufanie do innych ludzi oraz deklarujących zaufanie do działalności organizacji pozarządowych. 79 proc. badanych uważających, że „większości ludzi można ufać”, wybierało pozytywne skojarzenia z państwem. Wśród osób uznających, że „w postępowaniu z ludźmi ostrożności nigdy nie za wiele” pozytywne skojarzenia wybierało 58 proc. badanych. Pozytywne skojarzenia wybierało 81 proc. i 94 proc. badanych deklarujących duże lub raczej duże zaufanie do organizacji pozarządowych oraz 38 proc. i 56 proc. badanych deklarujących całkowity lub częściowy brak zaufania do organizacji pozarządowych.

Podobne zależności odnotowano w przypadku zaufania do urzędów administracji rządowej. Zaufanie do administracji rządowej pojawiało się częściej wśród badanych deklarujących zaufanie do innych ludzi oraz deklarujących zaufanie do organizacji pozarządowych.

Pozytywne postrzeganie własnego państwa wiązało się także z poziomem partycypacji społecznej, mierzonej m.in. udziałem w wyborach parlamentarnych i prezydenckich. Odnotowano także istotne różnice pomiędzy wyborcami największych partii politycznych. Tak np. pozytywne emocje wobec państwa wyrażało 75 proc. wyborców PO, 67 proc. wyborców SLD i wyborców Ruchu Palikota i jedynie 56 proc. wyborców PiS. Podobne różnice odnotowano w przypadku wyborów prezydenckich, gdzie pozytywne emocje deklarowało 57 proc. wyborców J. Kaczyńskiego i 68 proc. wyborców B. Komorowskiego.

Podobne zależności pojawiły się w przypadku zaufania do urzędów administracji rządowej. Zaufanie do administracji pojawiało się blisko dwukrotnie częściej wśród osób głosujących w ostatnich wyborach parlamentarnych (21 proc. badanych) niż wśród osób, które nie uczestniczyły w wyborach (11 proc. badanych).

Istotną rolę odgrywały też afiliacje polityczne badanych. Brak zaufania do administracji deklarowało 50 proc. badanych głosujących na PiS, 47 proc. wyborców Ruchu Palikowa, 38 proc. wyborców PO i 37 proc. wyborców SLD. Istotne różnice odnotowano także wśród osób głosujących w wyborach prezydenckich. Brak zaufania do administracji rządowej deklarowało 51 proc. wyborców J. Kaczyńskiego i 38 proc. wyborców B. Komorowskiego.

Brak zaufania do administracji rządowej występował z przekonaniem o dopuszczalności płacenia za usługi bez otrzymania rachunku. Wśród osób uznających za dopuszczalne płacenie bez rachunku 52 proc. deklarowało brak zaufania do administracji, podczas gdy wśród osób o od-

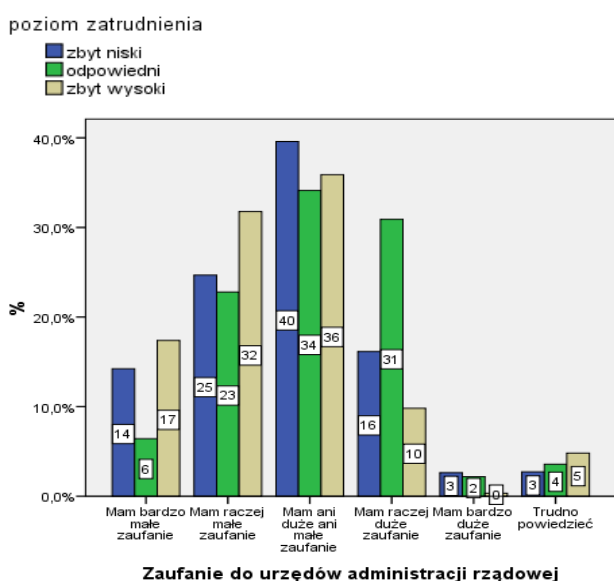
miennych poglądach na brak zaufania wskazywało 40 proc. badanych. Podobne zależności odnotowano w przypadku przyzwolenia na nielegalne zatrudnianie pracowników, niepłacenie abonamentu RTV, czy jazdę bez biletu. Należy zauważyć, że zależności te nie pojawiły się w przypadku emocjonalnych skojarzeń z państwem.

Zaufanie do administracji rządowej nie wiązało się z bezpośrednim kontaktem badanych z urzędami. Podobny odsetek badanych deklarujących zaufanie lub brak zaufania odnotowano zarówno wśród osób odwiedzających urzędy w okresie ostatniego roku, jak i wśród osób nieposiadających takich doświadczeń. Istotny wpływ na poziom zaufania miało natomiast zadowolenie osób odwiedzających urzędy ze sposobu, w jaki zostali obsłużeni. Zaufanie do administracji deklarowało 31 proc. osób bardzo zadowolonych i 20 proc. osób raczej zadowolonych oraz 4–5 proc. osób niezadowolonych ze sposobu, w jaki zostali obsłużeni.

Zaufanie do administracji rządowej nie zależało natomiast od poziomu wiedzy o jej funkcjonowaniu. Podobny poziom zaufania deklarowały zarówno osoby twierdzące, że urzędy miast są częścią administracji rządowej, jak i osoby twierdzące, że urzędy miast wchodzi w skład administracji samorządowej.

Zaufanie do państwa i jego instytucji przekładało się na oceny dotyczące aktualnego stanu polskiej administracji. Brak zaufania do administracji występował z opiniami o nadmiernie rozbudowanej administracji i zbyt wysokim poziomie wynagrodzeń. Zaufanie do urzędów administracji rządowej deklarowało 10 proc. badanych uznających poziom zatrudnienia w administracji za zbyt wysoki i 33 proc. badanych uznających poziom zatrudnienia za odpowiedni (wyk. 6).

**Wykres 6.** Zaufanie do administracji rządowej a ocena poziomu zatrudnienia



Podobny związek odnotowano w przypadku oceny wynagrodzeń. Opinie o nadmiernym zatrudnieniu i zbyt wysokich wynagrodzeniach w administracji

publicznej pojawiały się też zdecydowanie częściej wśród osób negatywnie nastawionych do własnego państwa. Pozytywne skojarzenia z państwem deklarowało 76 proc. badanych uznających poziom zatrudnienia za odpowiedni i 55 proc. badanych twierdzących, że w Polsce pracuje zbyt wielu urzędników.

## Część 2.

### Służba cywilna – wiedza i skojarzenia

Przedstawione powyżej wyniki wskazują, że problem niskiego zaufania do administracji rządowej jest tylko w stosunkowo niewielkiej części efektem oceny jakości i dostępności świadczonych przez nią usług. W decydującej mierze niski poziom zaufania wydaje się być konsekwencją uogólnionej niechęci znacznej części Polaków do własnego państwa i jego instytucji. Można sądzić, że dla wielu osób administracja publiczna, a w szczególności administracja rządowa, stanowi uosobienie dysfunkcji aparatu państwa i postrzegana jest jako swoisty balast ograniczający aktywność obywateli i szanse rozwoju kraju. Powszechna krytyka funkcjonowania administracji publicznej dokonywana przez media czy polityków przestroniła niemal całkowicie nieliczne próby przedstawienia znaczenia administracji publicznej i efektów jej funkcjonowania. Wyniki badania ukazujące istotne statystycznie związki pomiędzy brakiem zaufania do administracji a przekonaniem, że stanowi ona nadmierne obciążenie podatników, ilustrują jednocześnie skalę społecznej niechęci i społeczne wsparcie dla kolejnych prób ograniczania działania administracji.

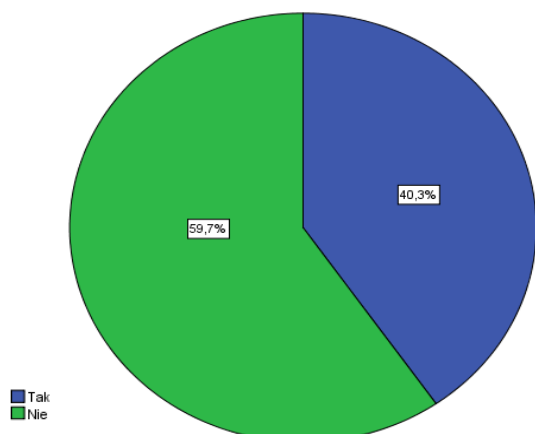
Dominacja negatywnych skojarzeń związanych z administracją publiczną jest trudna do przełamania. Szansą na zmianę tego stanu rzeczy może być skoncentrowanie debaty publicznej na instytucji służby cywilnej, eksponując jej profesjonalizm, związek z wartościami służby publicznej, innowacyjność w rozwiązywaniu problemów obywateli, a przede wszystkim efekty i wyniki jej pracy.

Spółeczny wizerunek służby cywilnej, instytucji powołanej „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa”<sup>8</sup>, powinien w decydującym stopniu determinować zaufanie do administracji publicznej, a w konsekwencji kształtować postawy Polaków wobec własnego państwa i jego instytucji.

Pomimo upływu blisko 15 lat od utworzenia służby cywilnej w Polsce, pierwsze ogólnopolskie badanie opinii publicznej przeprowadzono dopiero w 2005 r.<sup>9</sup> Odpowiedzi na pytanie o znajomość służby cywilnej wskazywały, że o służbie cywilnej słyszało 45 proc. dorosłych Polaków<sup>10</sup>. Podobne wyniki uzyskano w tym samym roku w badaniach osób odwiedzających urzędy administracji rządowej<sup>11</sup>. Znajomość służby cywilnej deklarowało 42 proc. badanych. W 2011 r. badania ARC ujawniły, że o służbie cywilnej słyszało 40 proc. Polaków, w tym 54 proc. badanych, którzy w tym roku załatwiali

swoje sprawy w urzędach administracji publicznej (wyk. 7).

**Wykres 7.** Czy kiedykolwiek słyszał/a Pan/i o służbie cywilnej?



Podobny poziom rozpoznawalności służby cywilnej, odnotowany w badaniach z 2005 i 2011 r., przekonuje, że pomimo upływu czasu, większość Polaków nie identyfikuje tej instytucji jako znaczącego elementu funkcjonowania państwa. Badania ARC ujawniają też istotne różnice wiedzy w poszczególnych grupach społecznych. Tak np. o służbie cywilnej słyszało 52 proc. osób z wykształceniem wyższym oraz 28 proc. badanych z wykształceniem podstawowym i 34 proc. osób z wykształceniem zawodowym. Znajomość służby cywilnej deklarowało 44 proc. osób w wieku 18–24 lat, 46 proc. osób w wieku 45–59 lat i jedynie 30 proc. badanych w wieku powyżej 60 lat. Wiedzę o istnieniu służby cywilnej posiadało 64 proc. mieszkańców największych miast (500 tys. mieszkańców) i 38 proc. mieszkańców wsi.

Posiadanie wiedzy o służbie cywilnej w niewielkim stopniu zależało od korzystania z mediów. O jej istnieniu wiedziało 52 proc. stałych czytelników (czytelnicтво min. 2–3 razy w tygodniu) „Gazety Wyborczej”, 49 proc. stałych czytelników „Rzeczpospolitej” i 39 proc. osób czytających regularnie „Fakt”. Na znajomość służby cywilnej nie wpływało także regularne oglądanie programów telewizyjnych TVP, TVN i Polsatu. Jedynie 40 proc. osób systematycznie oglądających powyższe stacje deklarowało znajomość służby cywilnej.

Badania PBS i ARC ujawniają, że deklarowana wiedza nie oznacza poprawnej identyfikacji służby cywilnej. Analiza podawanych przez respondentów skojarzeń ze służbą cywilną wskazuje, że jedynie część osób deklarujących znajomość służby cywilnej poprawnie identyfikowało tę instytucję. W badaniach PBS z 2005 r. 30 proc. badanych utożsamiało służbę cywilną ze służbami mundurowymi lub obroną cywilną, w badaniach ARC z 2011 r. podobne skojarzenia miało 18 proc. badanych. W 2005 r. dla 19 proc. badanych służba cywilnej kojarzyła się z misją, służbą dla ludzi, w 2011 r. dla 21 proc. badanych służba cywilna kojarzyła się ze służbą dla państwa, ojczyzny.

Wśród blisko 40 proc. respondentów deklarujących znajomość służby cywilnej jedynie 40 proc. badanych w 2005 r. i 49 proc. badanych w 2011 r. identyfikowało służbę cywilną z funkcjonowaniem urzędów, administracją, bądź z zasadami charakterystycznymi dla funkcjonowania służby cywilnej (np. apolityczność, profesjonalizm urzędników). Można zatem sądzić, że w 2005 r. trafną identyfikacją służby cywilnej charakteryzowało się około 16 proc. Polaków, zaś w 2011 r. około 20 proc. Polaków.

Okazuje się, że nawet poprawne skojarzenia związane ze służbą cywilną nie oznaczają posiadania podstawowej wiedzy dotyczącej jej funkcjonowania. Tak np. w 2005 r. wśród osób, które wiedziały, że w skład służby cywilnej nie wchodzi ministrowie, jedynie 46 proc. identyfikowało służbę cywilną z działalnością administracji. W 2011 r. wiedzę, że ministrowie nie wchodzi w skład korpusu służby cywilnej, posiadało jedynie 36 proc. badanych utożsamiających służbę cywilną z działalnością administracji.

Analiza wyników obu badań, uwzględniająca łączne zastosowanie kryteriów rozpoznawalności służby cywilnej, poprawnych skojarzeń i podstawowej wiedzy o korpusie służby cywilnej, wykazuje, że podstawową wiedzę o służbie cywilnej posiadało około 8 proc. Polaków w 2005 r. i około 7 proc. Polaków w 2011 r.

Utrzymujący się w okresie ostatnich 6 lat niski poziom wiedzy o służbie cywilnej przekonuje, że służba cywilna w dalszym ciągu jest mało rozpoznawalną instytucją, a jej cele, wartości i zasady funkcjonowania znane są tylko stosunkowo nielicznej grupie obywateli. Przy obecnym poziomie wiedzy trudno oczekiwać, aby nieliczne, sporadycznie pojawiające się w debacie publicznej poglądy ukazujące służbę cywilną jako instytucję zapewniającą profesjonalne, rzetelne i apolityczne wykonywanie zadań państwa mogły w znaczący sposób zmienić negatywne postawy Polaków wobec własnej administracji.

Badania ARC wskazują na brak związku pomiędzy deklarowaną znajomością służby cywilnej a zaufaniem do administracji rządowej. Zaufanie do administracji rządowej nie pojawiało się też częściej wśród osób poprawnie identyfikujących służbę cywilną ani wśród badanych wiedzących, że politycy nie wchodzi w skład korpusu służby cywilnej. Znajomość służby cywilnej (zarówno na poziomie deklarowanej rozpoznawalności, poprawnych skojarzeń czy podstawowej wiedzy) nie wiązała się także z ocenami pracy administracji rządowej ani też z postrzeganiem własnego państwa.

Nawet dla osób deklarujących znajomość służby cywilnej, kojarzyła się ona przede wszystkim jako instytucja zatrudniająca urzędników czy instytucja, w której często pojawiają się nieprawidłowości czy przypadki korupcji. Badani poproszeni o podanie, z jakimi informacjami dotyczącymi służby cywilnej zetknęli się w ostatnim czasie, wymieniali najczęściej informacje o zatrudnieniu czy redukcjach

zatrudnienia (37 proc. respondentów), wynagrodzeniach (23 proc. respondentów), informacje o nieprawidłowościach i korupcji (21 proc. respondentów). Jedynie 5 proc. badanych wskazywało na informacje o zasadach i wartościach służby cywilnej, a 14 proc. na informacje o sprawności działania służby cywilnej. Warto zauważyć, że 34 proc. nie potrafiło wymienić jakichkolwiek informacji związanych z działaniami służby cywilnej.

Można zatem sądzić, że kluczowym problemem dla kształtowania społecznego wizerunku służby cywilnej jest brak wiedzy o celach jej działania, w tym przede wszystkim niezrozumienie znaczenia służby cywilnej w prawidłowym wykonywaniu zadań państwa. Stąd też zwiększenie społecznej wiedzy o instytucji służby cywilnej powinno być powiązane z przedstawieniem argumentów ukazujących związek pomiędzy działaniami służby cywilnej a skutecznością i sprawnością działań państwa.

*Trzecią część ekspertyzy opublikujemy w następnym numerze „Przeglądu Służby Cywilnej”.*

## Przypisy

<sup>1</sup>Analiza zbiorów danych udostępnionych w ZACAT – GESIS Online Study Catalogue; <http://zacat.gesis.org/webview/index.jsp>.

<sup>2</sup>W polskich edycjach European Values Study posługiwano się pytaniem o zaufanie do urzędów administracji rządowej.

<sup>3</sup>Próba N=1003. Technika CAPI. ARC Rynek i Opinia 2011.

<sup>4</sup>Wprowadzenie kategorii „ani duże, ani małe zaufanie” uniemożliwia porównanie z wynikami badań międzynarodowych, w których nie uwzględniono kategorii odpowiedzi.

<sup>5</sup>Odpowiedzi pośredniej („ani dobrze, ani źle”) udzieliło 40 proc. badanych, a 4 proc. udzieliło odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

<sup>6</sup>4 proc. badanych wybrało odpowiedź „trudno powiedzieć”.

<sup>7</sup>36 proc. badanych odpowiadających na to pytanie.

<sup>8</sup>Art. 1 „Ustawy o służbie cywilnej” z dnia 21 listopada 2008 r.

<sup>9</sup>„Służba cywilna w oczach obywatela”. PBS wrzesień 2005. Badania sondażowe przeprowadzone na zlecenie Urzędu Służby

Cywilnej. Reprezentatywna próba dorosłych Polaków (1039 osób).

<sup>10</sup>Autorzy badania nie zadawali pytań o służbę cywilną 12 proc. badanych, którzy deklarowali, że sami bądź osoby z najbliższej rodziny lub znajomi pracują w służbie cywilnej, stąd też odsetek badanych deklarujących znajomość był zapewne wyższy.

<sup>11</sup>„Służba cywilna w oczach obywatela”. PBS wrzesień 2005. Badania sondażowe przeprowadzone na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej. Celowa próba 521 klientów wybranych urzędów administracji państwowej.

---

## Bibliografia

European Values Study”. Badania: 1999–2001, 2008–2010. W opracowaniu wykorzystano przeprowadzoną przez autora opracowania analizę zbiorów danych „European Values Study”, udostępnionych w ZACAT – GESIS Online Study Catalogue. <http://zacat.gesis.org/webview/index.js>.

„Eurobarometer” 10/2008 © European Union, 1995–2010.

„Służba cywilna w oczach obywatela”. PBS wrzesień 2005. Badania sondażowe przeprowadzone na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej. Reprezentatywna próba dorosłych Polaków (1039 osób). W opracowaniu wykorzystano przeprowadzoną przez autora opracowania analizę zbioru danych w formacie SPSS, udostępnionego przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

„Służba cywilna w oczach obywatela”. PBS wrzesień 2005. Badania sondażowe przeprowadzone na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej. Celowa próba 521 klientów wybranych urzędów administracji państwowej.

„Special Eurobarometer” no. 370, 10./2011© European Union.

Spółeczny wizerunek służby cywilnej”. ARC Rynek i Opinia. Sondaż na reprezentatywnej próbie dorosłych Polaków. N=1003. Technika CAPI. W opracowaniu wykorzystano przeprowadzoną przez autora opracowania analizę zbioru danych w formacie SPSS, udostępnionego przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Dziennik Ustaw z dnia 23 grudnia 2008 r., nr 227, poz. 1505, z późn. zm.

Dr Robert Sobiech

Ekspertyza wykonana na zlecenie  
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów





### „Polityki publiczne”

Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?

Andrzej Zybala, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012 r.

Książka Andrzeja Zybala „Polityki publiczne” (ss. 377) jest długo oczekiwaną na polskim rynku wydawniczym pozycją dotyczącą polityk publicznych.<sup>1</sup> Napisana z pasją – uwzględnia różne podejścia, bardziej wyraziście zaznaczając punkt odniesienia obywatela, odbiorcy polityki publicznej, niż polityków i urzędników tworzących i wdrażających polityki publiczne. Zainteresowanie stosunkowo nową problematyką polityk publicznych w Polsce wzrasta z kilku powodów, wśród których warto wymienić: wzrost zainteresowania obywateli efektami pracy polityków i urzędników odpowiedzialnych za rozwiązywanie zbiorowych problemów, zmianę kultury tworzenia polityk publicznych, czego przykładem jest budowanie kultury ewaluacyjnej, a przede wszystkim proces racjonalizacji wydatków publicznych. Nieprzypadkowo też wzrasta zainteresowanie środowisk akademickich i praktyków administracji tematem polityk publicznych. W 2011 r. nauka o polityce publicznej wpisana została na listę oficjalnych dyscyplin naukowych.<sup>2</sup>

Autor definiuje polityki publiczne jako „dziedzinę systemowych, uporządkowanych działań państwa i jego obywateli, które (...) wpływają z wytworzonej zobiektywizowanej wiedzy i są podejmowane, aby rozwiązywać kluczowe problemy zbiorowe. Wykonywane są one za pomocą szeregu specyficznych narzędzi, takich jak: regulacje (prawne, ale także samoregulacje różnych grup obywateli czy biznesu), współpraca, argumentowanie, debatowanie, badanie, kształtowanie pozytywnych bodźców do przyjmowania oczekiwanych postaw, wskaźniki efektywności działań, ewaluacja, ekspertyzy (*policy analysis*), instytucje (urzędy publiczne oraz sieci współpracy organizacji społecznych)”.<sup>3</sup>

Książka składa się z dziewięciu rozdziałów odzwierciedlających cykl tworzenia polityk publicznych. Pierwszy rozdział, teoretyczny, zapoznaje czytelnika z różnymi sposobami definiowania polityk publicznych oraz brytyjskimi i polskimi doświadczeniami ich tworzenia. Drugi rozdział, „Kiedy problem staje się problemem”, ukazuje genezę powstawania polityk publicznych. Autor słusznie stwierdza, że nie byłoby polityki, gdyby nie pojawił się problem. To jeden

z najciekawszych rozdziałów książki, zwracający uwagę na cykl życia problemów, ich dynamikę, postrzeganie i diagnozowanie. To rozdział, który podkreśla wagę etapu diagnozowania problemu dla całego cyklu tworzenia polityki publicznej, a w szczególności dla efektu końcowego, czyli rodzaju przyjętej interwencji. Trzeci rozdział koncentruje się na aktorach/uczestnikach zainteresowanych kształtem polityki publicznej. Autor charakteryzuje typy interesariuszy polityk publicznych. Jako przykład podaje i analizuje aktorów polityki emerytalnej w Polsce. Kolejne trzy rozdziały dotyczą kształtowania agendy polityk publicznych, przygotowania do działań publicznych w procesie deliberacji i dialogu oraz najważniejszej kwestii – wyboru narzędzi polityki, czyli typu „interwencji w bieg rzeczy”. Kolejny krok to modele wdrażania polityk publicznych oraz rola administracji publicznej w tym procesie. Rozdział ósmy i dziewiąty odnoszą się w dużej części do uwarunkowań cyklu tworzenia polityki publicznej, w tym do kwestii relacji pomiędzy politykami publicznymi a programowaniem strategicznym oraz roli ekspertów i wiedzy eksperckiej zarówno w procesie tworzenia polityk publicznych, jak i budowaniu kultury ewaluacyjnej tych polityk.

Książka Andrzeja Zybala „Polityki publiczne” powinna zostać wpisana na listę obowiązkowych lektur dla osób pełniących funkcje publiczne, a także urzędników zaangażowanych w proces tworzenia polityk publicznych czy opracowywanie dokumentów strategicznych, przedstawicieli *think tanków* zajmujących się oceną polityk publicznych oraz nauczycieli akademickich i studentów kierunków administracji publicznej.

#### Przypisy

<sup>1</sup>Publikacje na temat polityk publicznych znajdziemy w: J. Hausner, „Zarządzanie publiczne”, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008; G. Majone, „Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym”, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, „Analiza ekonomiczna w polityce publicznej”, red. A. Surdej, Scholar 2001.

<sup>2</sup>Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych.



## „Analiza ekonomiczna w polityce publicznej”

Red. Aleksander Surdej, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012 r.

Praktykom administracji publicznej, Czytelnikom „Przeglądu Służby Cywilnej”, urzędnikom zaangażowanym na co dzień w tworzenie założeń i instrumentów polityk publicznych opartych na dowodach (*evidence based policy*) warto polecić zbiór tekstów ekonomistów, politologów i analityków, wybranych i opracowanych przez Aleksandra Surdeja, zamieszczonych w pracy „Analiza ekonomiczna w polityce publicznej”. Autorzy przedstawiają korzyści i ograniczenia narzędzi analizy ekonomicznej, znajdujących zastosowanie w politykach publicznych. Myślą przewodnią publikacji jest założenie o konieczności stosowania analizy ekonomicznej w politykach publicznych, przy zachowaniu określonych warunków. Artykuły zawarte w publikacji logicznie układają się w grupy tematyczne, dotyczące:

- roli doradców ekonomicznych,
- kierunków rozwoju sektora publicznego,
- wiarygodności polityk publicznych,
- problemów regulacji,
- roli *benchmarkingu* w obszarze polityk publicznych.

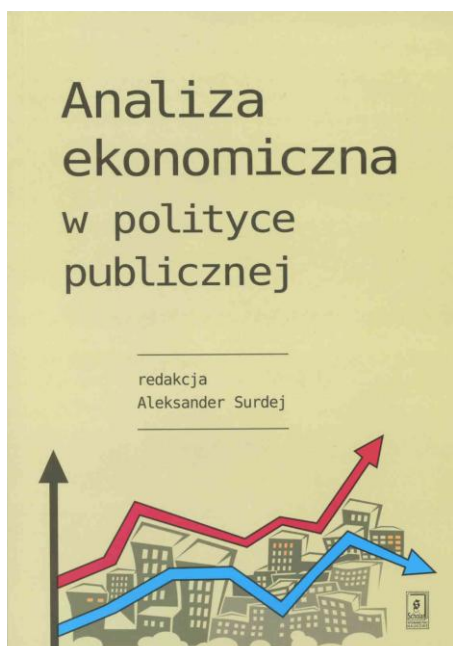
Do pierwszej grupy zaliczyć można teksty autorstwa A. Surdeja oraz Avinasha Dixita, dotyczące uwarunkowań doradztwa ekonomicznego, typów ról doradców ekonomicznych oraz ograniczeń w doradzaniu. A. Surdej omawia skutki przenikania do debaty publicznej terminologii ekonomicznej, co – zdaniem Autora – może prowadzić bardziej do zniekształcania niż do wspomaganie wyjaśniania rzeczywistości. A. Dixit omawia różne koncepcje doradztwa ekonomicznego w politycznej grze, krytycznie odnosząc się do kontrowersyjnej koncepcji Brendana O’Flaherty’ego i Jagdishy Bhagwati’ego<sup>1</sup>, zakładającej kurczenie się przestrzeni dla doradztwa prowadzące do jej ograniczenia wyłącznie do obszaru doradztwa o charakterze długofalowym i skierowanym nie do polityków, ale do społeczeństwa. A. Dixit, polemizując z tak postawioną tezą, wskazuje na konieczność przyjmowania przez doradców ekonomicznych roli uczestniczącej w procesie decyzyjnym.

Giandomenico Majone w rozdziale „Wiarygodność polityki: dlaczego jest ważna i jak można ją osiągnąć” omawia strategię, jakimi dysponują decydenci, aby uwiarygadniać swoje decyzje w oczach społeczeństwa. Wskazuje na podstawowy dylemat związany z koniecznością ograniczenia arbitralności decydentów, przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności niezbędnej, aby polityki publiczne nadążały za zmieniającym się otoczeniem. Jednym z takich rozwiązań jest przekazywanie uprawnień w zakresie tworzenia polityk publicznych niezależnym instytucjom, co jednak dotyczy kwestii legitymizacji tych instytucji w systemie demokratycznym.

Artykuł Johna Mullera „Falszywe poczucie niepewności?” to tekst z pogranicza wiarygodności i problemów regulacyjnych, wskazujący na negatywne skutki polityk publicznych w sytuacji, jeśli na początku drogi legislacyjnej zostaną przyjęte nietrafne lub tylko częściowo trafne założenia. I tak, tekst o racjonalności lub jej braku w podejmowaniu działań ochronnych i policyjnych, będących odpowiedzią na zagrożenia terroryzmem, przybliży czytelnika do problemów regulacji. Artykuł Morrisa M. Kleinera „Licencja ochrony” dotyczy kwestii wzrostu regulacji zawodowych i wpływu tego zjawiska na konsumentów, przedstawicieli zawodów regulowanych i innych pracowników.

Atrakcyjność artykułu dla polskiego czytelnika polega na dostarczeniu argumentów w dyskusji za i przeciw regulacji/-deregulacji zawodów prezentowanych w kontekście relatywnie wysokiego poparcia licencjonowania zawodów przez społeczeństwo amerykańskie.

Peter J. Wallison w kolejnym tekście „Po co regulować działalność banków?” koncentruje się na omówieniu ekonomicznych argumentów dotyczących polityki regulacyjnej w tym obszarze, prowadzących do konkluzji o wysokich kosztach i ryzykach wynikających z regulacji rządowych, oraz możliwości osiągnięcia celów związanych z bezpieczeństwem bankowym, alternatywną drogą



w stosunku do polityki regulacyjnej poprzez systemy prywatne.

Randal C. Picker, posługując się obrazowymi przykładami, omawia możliwości wykorzystania teorii gier w analizie prawa. Claudio M. Radaelli w artykule „Ocena skutków regulacji w Europie” podkreśla rolę OSR w zapewnieniu standardów dla procesu tworzenia polityk publicznych oraz swoisty fenomen popularności i dyfuzji OSR. Wskazuje na decydującą rolę kontekstu funkcjonowania OSR i programów poprawy regulacji w poszczególnych krajach oraz konieczność uwzględniania specyfiki instytucji, procesu politycznego, aktorów i prawomocności. Naturalną kontynuację rozważań o fenomenie dyfuzji idei i instytucji w zakresie OSR stanowi tekst Richarda Rose’a „Gdy wszystkie inne warunki nie są równoważne: o kontekście czerpania wzorów z polityki innych krajów”.

Publikacja jest użyteczna dla analityków w administracji publicznej, ponieważ dostarcza argu-

mentów przemawiających za koniecznością rozwijania analizy ekonomicznej w pracach nad tworzeniem polityk publicznych. Jednocześnie podkreśla wagę zmian zachodzących w relacjach pomiędzy administracją a analitykami-ekspertami zewnętrznymi i ograniczenia we współpracy. Posiada też walor pobudzający do przemyśleń poprzez formułowanie w niektórych tekstach kontrowersyjnych i intrygujących tez oraz pytań wywołujących niekiedy sprzeciw, ale niepozwalających na przemilczenie.

---

#### Przypis

<sup>1</sup>O’Flaherty B., Bhagwati J. (1996). *Will free trade with political science put normative economists out of work?*, Economics and Politics, nr 9.

Irena Jackiewicz

Radca Prezesa Rady Ministrów w Wydziale Projektów Systemowych i Koordynacji Departamentu Służby Cywilnej KPRM



## „Analiza zmian strategicznych”

Julia Balogun, Veronica Hope Hailey, Oficyna Wolters Kluwer 2010 r.

„Analiza zmian strategicznych” (ss. 351) to pozycja, po którą powinni sięgnąć czytelnicy zainteresowani zarządzaniem zmianą. Książka, wydana przez Oficynę Wolters Kluwer Polska w 2010 r., składa się z ośmiu rozdziałów, w których Autorki, Julia Balogun i Veronica Hope Hailey, przekazują obszerną wiedzę na temat projektowania i zarządzania procesem zmiany oraz analizy kontekstu zmiany w organizacji. Książka zawiera wiele przykładów wdrażania zmian w różnego typu organizacjach. Przystępny przekaz wiedzy ułatwiają wprowadzenia oraz podsumowania i zadania odnoszące się do treści każdego rozdziału.

W rozdziale „Analiza zmian strategicznych: wprowadzenie” omówiono charakter zmian organizacyjnych i rolę osoby wprowadzającej zmianę (agenta zmiany). Autorki podkreślają, że skuteczne wprowadzanie zmian wymaga uwzględnienia kontekstu, w jakim one zachodzą. Osoby odpowiedzialne za wprowadzenie zmiany powinny rozwijać umiejętność analizy, oceny i wdrażania zmian. Istotną jest także samoświadomość (zdawanie sobie sprawy z własnych uprzedzeń, preferencji i doświadczeń) oraz zdolność perswazji i radzenia sobie ze złożonymi problemami. Zdaniem Auterek, szczególnej uwagi wymaga etap wprowadzania zmiany (stan przejściowy). Proponowany przez nie schemat procesu zmian obejmuje: analizę konkurencyjności (potrzebne zmiany), określenie pożądanego stanu przyszłego, analizę kontekstu zmiany (cechy istotne dla zmiany), określenie metody zmiany (wybory projektowe), projektowanie procesu przejściowego (dźwignie zmiany i interwencje), zarządzanie stanem przejściowym (kwestie przywództwa) i ocenę rezultatów zmiany.

Rozdział „Zrozumienie wyborów dotyczących wdrażania: możliwości do rozważenia” prezentuje sześć kategorii wyborów projektowych, które osoba wprowadzająca zmianę musi wziąć pod uwagę: ścieżka zmiany (typ zmiany określony w kategoriach jej charakteru i pożądanego rezultatu końcowego), punkt początkowy zmiany (miejsce, w którym zmiana zostaje zapoczątkowana i od którego się rozwija), styl zmiany (styl zarządzania wdrażaniem zmiany, np. oparty na współpracy bądź nakazie), cel zmiany (cel interwencji pod względem ludzkich postaw, wartości i zachowań lub efektów pracy), dźwignie zmiany (środki nacisku i interwencji stosowane w czterech podsystemach – technicz-

nym, politycznym, kulturowym i interpersonalnym), role w procesie zmian (określenie osób, na których spoczywa odpowiedzialność za przywództwo i wdrażanie zmian). W ramach poszczególnych kategorii istnieje możliwość wielu rozwiązań. Każdy wybór wymaga odniesienia się do kontekstu zmiany w danej organizacji.

Rozdziały „Analiza kontekstu zmiany: jak kontekst wpływa na wybór” oraz „Analiza kontekstu zmiany: przeprowadzanie oceny zmiany” koncentrują się na analizie kontekstu zmiany i jego wpływie na wybory projektowe. Autorki przedstawiły kalejdoskop zmian – narzędzie, które można wykorzystywać jako ramy

diagnostyczne. Pozwala on określić kluczowe cechy kontekstowe: czas (szybkość, z jaką należy wprowadzić zmianę), zakres (głębokość i rozpiętość zmian), ochronę (elementy materialne i niematerialne organizacji, które należy chronić), różnorodność (zróżnicowanie grup wchodzących w skład organizacji), zdolność (stopień, w jakim organizacja jest w stanie zarządzać zmianą), możliwości (ilość zasobów finansowych, ludzkich i czasowych, jakie organizacja jest w stanie zainwestować, aby wdrożyć zmianę), gotowość do zmiany (świadomość gotowości do zmiany i przekonanie o potrzebie zmiany) oraz siłę (umiejscowienie ośrodka władzy w organizacji). Wiele uwagi poświęcono także zdolności rozpoznawania tego, co jest wyjątkowe

w danym kontekście zmiany, i odpowiedniego jej zaprojektowania. Autorki omówiły także trzy studia przypadków w celu zilustrowania możliwości wykorzystania kalejdoskopu zmian oraz pokazania złożoności zmiany i wzajemnych powiązań cech kalejdoskopu.

Rozdziały „Projektowanie okresu przejściowego: ścieżka wdrażania” oraz „Projektowanie okresu przejściowego: dźwignie zmiany i interwencje” zajmują się projektowaniem i zarządzaniem okresem przejściowym będącym stanem pośrednim między tym, gdzie organizacja się znajduje, a tym, gdzie chce się znaleźć w przyszłości. Autorki zwróciły w szczególności uwagę na konieczność opracowania wizji zmiany i zdiagnozowania przeszkód, które można napotkać w okresie przejściowym zarówno na poziomie organizacji, jak i indywidualnych pracowników podlegających procesowi zmiany. Omówiły także elementy, które wspierają proces przejścia i pomagają we wprowadzaniu



zmiany: komunikację, działania symboliczne i zarządzane zasobami ludzkimi.

Rozdział „Zarządzanie stanem przejściowym: planowanie, monitorowanie i pozyskiwanie” koncentruje się przede wszystkim na charakterze stanu przejściowego, wymaganiach, jakie stawia on osobom zajmującym się wdrażaniem zmiany, i umiejętnościach, jakie powinny one posiadać. Opisuje także rolę menedżerów średniego szczebla i odbiorców zmiany w okresie jej wdrażania.

W rozdziale „Uwagi końcowe” Autorki jeszcze raz wskazały na wagę umiejętności zarządzania zmianą, które stały się jedną z podstawowych kompetencji wymaganych od menedżerów. Podkreśliły, że zmiana jest obecnie zjawiskiem powszechnym i tak szybkim, że gotowe recepty na zarządzanie zmianą często za nią nie nadążają. Stąd przekonanie Auterek, że kluczowym narzędziem stają się pytania, które pozwalają wykorzystać

zgrupowaną wiedzę, a nie gotowe rozwiązania, które podpowiadają najlepsze praktyki.

W książce szczególnie dużo uwagi poświęcono kontekstowi zmiany. Wielokrotnie podkreślano, że projektowanie i zarządzanie procesem zmian nie może być oderwane od sytuacji, w której znajduje się dana organizacja. Jest to niezwykle ważne. Przenoszenie formuły zmiany, która funkcjonuje w jednym kontekście do innego środowiska, nie daje gwarancji powodzenia. Dlatego rozwiązania czy praktyki, które sprawdziły się w konkretnej organizacji, nie powinny stanowić podstawy do bezrefleksyjnego kopiowania, ale być jedynie źródłem inspiracji przy wprowadzaniu ewentualnych zmian w innych organizacjach.

Ewa Pużyna

Radca generalny w Departamencie Służby Cywilnej  
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów



## „Zarządzanie poprzez misje”

Pablo Cardona, Carlom Rey, Oficyna Wolters Kluwer 2009 r.

Książka „Zarządzanie poprzez misje” (ss. 174), której autorami są Pablo Cardona i Carlom Rey, to pozycja, na którą powinny zwrócić uwagę osoby zainteresowane stworzeniem i wdrożeniem misji swoich organizacji. Została wydana w 2009 r. przez Oficynę Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. Książka składa się z trzech części, w których zaprezentowano model zarządzania poprzez misje w oparciu o badania teoretyczne, praktyczne i doświadczenia nabyte podczas konsultacji udzielanych na etapie wdrażania tego modelu.

W rozdziale „Czy istnieje związek między kulturą organizacyjną a zyskiem” wskazano na elementy mające kluczowe znaczenie dla wzrostu efektywności i zysku przedsiębiorstwa. Zdaniem Autorów są to zaangażowanie i kompetencje pracowników oraz zdolność do długookresowego współdziałania kadry zarządzającej i pracowników na rzecz przedsiębiorstwa. Badania wskazują, że wzajemne zaufanie kierownictwa i pracowników oraz więź między nimi są źródłem i istotą kultury organizacyjnej. Stopień wzajemnego zaufania i siła więzi łącząca przedsiębiorstwo i ludzi, którzy w nim pracują, świadczą z kolei o stopniu jedności danej organizacji, który jest postrzegany jako użyteczny wskaźnik efektywności w wymiarze kultury organizacyjnej. Przedsiębiorstwa, które potrafią długo przetrwać na rynku, starają się jednocześnie wzmacniać jedność i zwiększać zysk. Autorzy wyodrębniają cztery typy kultury organizacyjnej przedsiębiorstwa: paternalistyczną (podejmowane decyzje generują wysoki poziom jedności, jednak nie przyczyniają się do osiągnięcia znaczącego zysku), agresywną (podejmowane decyzje pomagają osiągnąć racjonalną efektywność ekonomiczną, ale kosztem jedności), biurokratyczną (podejmowane decyzje ani nie przynoszą zysku, ani nie generują jedności) oraz kompetencyjną (decyzje sprzyjają osiągnięciu wysokiego poziomu jedności i dużego zysku). W opinii Autorów nie można trwale budować jedności przedsiębiorstwa bez wspólnej misji i wartości wykraczających poza ekonomiczną efektywność.

Rozdział „Różne sposoby rozumienia organizacji” dostarcza informacji na temat teorii i kierunków myślenia, które miały wpływ na kształtowanie się koncepcji przedsiębiorstwa. Wśród nich Autorzy wyróżnili trzy perspektywy: mechaniczną (przedsiębiorstwo postrzegane jako mechanizm kierowany

naukowo, stosujący racjonalizm w planowaniu i nadzorowaniu, charakteryzujący się stylem zarządzania przez zadania), organiczną (przedsiębiorstwo postrzegane jako żywy organizm przejawiający inicjatywę i kreatywność, budowany w oparciu o efekty pracy pracowników i ich zdolności, charakteryzujący się stylem zarządzania przez cele oraz delegowaniem obowiązków i przekazywaniem mocy decyzyjnej pracownikom) oraz kulturową (przedsiębiorstwo postrzegane jako organizacja społeczna o określonej misji i wartościach, dysponująca kulturą organizacyjną zapewniającą zaangażowanie pracowników i ich identyfikowanie się z organizacją, budowana w oparciu o modele i symbole, które umacniają pożądane wartości). Zdaniem Autorów wszystkie trzy perspektywy wzajemnie się uzupełniają i są potrzebne do rozwoju każdej organizacji. W ich opinii, konieczne jest stworzenie i wprowadzenie w życie nowego spójnego modelu zarządzania, który łączyłby ww. podejścia.

W rozdziale „Po co istnieją przedsiębiorstwa” zwrócono uwagę, że maksymalizacja zysku nie zawsze jest traktowana jako jedyny cel przedsiębiorstwa. Zysk może być postrzegany jako jeden z kilku celów przedsiębiorstwa lub jako środek do osiągnięcia innych celów, wypełniania misji danej organizacji. Badania wskazują, że dobrze prosperujące, wizjonerskie przedsiębiorstwa cechują ochrona misji

i wartości wykraczająca poza zysk oraz stymulacja zmian w trakcie nieustającego doskonalenia się i wyznaczania trudnych i ambitnych celów. Autorzy podkreślają, że przy formułowaniu celów powinno się brać pod uwagę dwa wymiary: „intrageniczny”, mający związek z tą częścią celu, która dotyczy kultury i tożsamości organizacji (wymiar zazwyczaj reprezentowany przez misję i wartości) oraz strategiczny, odnoszący się do tej części celu organizacji, która dotyczy pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa w jego otoczeniu (wymiar uwzględniany w wizji odnoszącej się do przyszłego stanu, jaki zamierza się stworzyć lub osiągnąć).

W rozdziale „Współczesne problemy kulturowe” zwrócono w szczególności uwagę, że większość firm wkłada wiele wysiłku i inwestuje znaczne zasoby w rozwój kultury organizacyjnej, ale w niewielkim stopniu angażuje się w skuteczne jej wprowadzanie na wszystkich poziomach organizacji. W rezultacie przedsiębiorstwa powszechnie



borykają się z takimi problemami, jak nieznajomość misji przedsiębiorstwa wśród pracowników, brak przekonania do wartości organizacji i nieodpowiednia komunikacja wewnętrzna. Zdaniem Autorów, budowanie poczucia przynależności i misji wśród pracowników jest kluczową kwestią.

Rozdział „Czym jest misja przedsiębiorstwa” jest poświęcony w dużej mierze próbie zdefiniowania pojęcia misji. W opinii Autorów, jest to deklaracja charakteryzująca tożsamość grupy lub organizacji. Jej istotą jest wnoszenie wkładu, który jest sposobem rozwiązywania problemów dotyczących jednostki, grupy lub całe społeczeństwo. Misja, zdaniem Autorów, powinna spełniać trzy podstawowe warunki: mieć odpowiednią treść, być wiarygodna i wzbudzać wolę działania. Powinna być także łatwa do upowszechniania. W jej definiowanie trzeba zaangażować wielu członków organizacji. Zatwierdzenie ostatecznej deklaracji misji należy do kompetencji kierownictwa organizacji.

W rozdziale „Wartości w zrównoważonej kulturze organizacji” można między innymi znaleźć informacje na temat różnych wymiarów terminu wartość (wymiar etyczno-strategiczny, ekonomiczny i psychologiczny). Zaprezentowano w nim także wyniki badań przedsiębiorstw działających w różnych krajach, na podstawie których wyróżniono cztery grupy wartości. Pierwszą tworzą wartości biznesowe, związane z działalnością biznesową i osiągnięciem zysku, np. wytrwałość, skuteczność, profesjonalizm, zorientowanie na wyniki. Drugą – wartości racjonalne, związane z jakością w relacjach interpersonalnych, np. komunikacja, praca zespołowa, szacunek dla ludzi. Na trzecią grupę składają się wartości rozwojowe, ukierunkowane na wprowadzanie zmian i ciągłe udoskonalanie przedsiębiorstwa, np. innowacyjność, kreatywność, uczenie się. Do czwartej grupy zaliczono wartości związane z wkładem na rzecz innych, ukierunkowane na działanie na rzecz interesariuszy w zakresie większym niż to wynika z relacji biznesowych, np. zadowolenie klientów, zainteresowanie ludźmi, odpowiedzialność społeczna. Autorzy podkreślają, że w zrównoważonej kulturze organizacyjnej powinny być rozwijane i wdrażane wartości należące do wszystkich ww. kategorii. Wskazują, że wartości przyjęte w przedsiębiorstwie muszą służyć realizacji jego misji, być z nią spójne. Wartości te powinny być podzielane przez członków organizacji i znajdować odzwierciedlenie w codziennych działaniach i systemach zarządzania stosowanych w organizacji.

Rozdział „Schemat misji” prezentuje narzędzia pomocne w uświadamianiu pracownikom wkładu, jaki wnoszą w wypełnianie misji organizacji. Są to misje częściowe i macierz współzależności, która przedstawia sposób współdziałania różnych obszarów działalności przedsiębiorstwa w celu realizacji misji. Misje częściowe i macierz współzależności tworzą schemat misji, który stanowi wartościowe uzupełnienie tradycyjnego schematu struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa. Z kolei narzędziem, które można zastosować przy

śledzeniu postępów realizacji misji jest, zdaniem Autorów, karta wyników misji. Jest ona pomocna w zarządzaniu aspektami o charakterze niematerialnym. Pozwala także na większe ujednoczenie wskaźników stosowanych w przedsiębiorstwie i ukierunkowanie ich na wypełnianie misji. Autorzy podkreślają, że misja częściowa, która odnosi się do wspierania przez daną osobę wypełniania misji organizacji, nie może być utożsamiana z misją osobistą, która może obejmować także inne cele (służenie organizacji nie jest jedynym celem w życiu). Misje te powinny się wzajemnie uzupełniać. Brak możliwości pogodzenia misji wypełnianej w pracy z misją osobistą jest często przyczyną konfliktu życia zawodowego z prywatnym i odchodzenia z pracy utalentowanych osób.

W rozdziale „Narzędzia zarządzania misją” Autorzy przedstawiają propozycję przekształcenia narzędzi zarządzania wykorzystywanych w przedsiębiorstwie w celu ukierunkowania ich na wypełnianie misji. Analizują między innymi kwestie przystawalności misji i strategii, powiązanie celów z misją, zarządzanie kompetencjami i ocenę efektywności pracowników. Zwracają uwagę, że czynnikami stymulującymi i ułatwiającymi zmianę kultury organizacyjnej są stosowane w przedsiębiorstwie narzędzia zarządzania przez misję i style przywództwa.

Rozdział „Przywództwo inspirowane misją” zawiera między innymi przegląd różnych rodzajów przywództwa (transakcyjnego, transformacyjnego, transcendentnego). Autorzy są przekonani, że do zarządzania przez misje niezbędny jest transcendentny styl przywództwa. Ich zdaniem, w systemie zarządzania poprzez misję menedżer na każdym poziomie kieruje wypełnianiem misji i dzięki temu staje się przywódcą. Jednocześnie prezentują opracowany przez siebie model procesu przekształcenia menedżera w przywódcę inspirowanego misją, oparty na trzech wymiarach: zaangażowaniu, współpracy i wprowadzaniu zmiany. Autorzy podkreślają, że model ten nie jest jedynie teoretyczną koncepcją, ale zbiorem procesów, które zaobserwowali, połączyli ze sobą, a następnie wdrożyli w formie systemu zarządzania przez misje w wielu przedsiębiorstwach.

W ostatnim rozdziale „Studium przypadku. Firma Sony España – wdrożenia systemu zarządzania przez misje” zaprezentowano sposób, w jaki można wprowadzić system zarządzania przez misje. W tym celu Autorzy posłużyli się przykładem Firmy Sony España, której pomagali zaprojektować, zorganizować i zrealizować projekt zmiany kultury organizacyjnej w myśl powyższego systemu zarządzania.

Zaprezentowany w książce system zarządzania przez misje nie jest szybkim ani łatwym rozwiązaniem. Zmiana kultury organizacyjnej w myśl tego systemu stanowi prawdziwe wyzwanie.

Ewa Puzyna

Radca generalny w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

←  
powrót

## „Grupy interesu i lobbying. Polskie doświadczenia w unijnym kontekście”

Red. Krzysztof Jasiiecki, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2011 r.

W 2011 r. ukazała się na rynku wydawniczym książka pod tytułem „Grupy interesu i lobbying. Polskie doświadczenia w unijnym kontekście” (ss. 332). Jest to praca zbiorowa pod redakcją **Krzysztofa Jasiieckiego**. Książka ukazała się nakładem Wydawnictwa Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.

Książka składa się z czterech części opisujących zasady funkcjonowania i roli rzecznictwa interesów.

Część pierwszą, „Perspektywy teoretyczne”, otwiera opracowanie „Legitymizacja lobbyingu, w którym **Krzysztof Jasiiecki** przeprowadza analizę legitymizacji rzecznictwa interesów. W kolejnym rozdziale, „Socjologia spotyka lobbying w Unii Europejskiej: o użyteczności teorii socjologicznych słów kilka”, **Urszula Kurczewska** przedstawia zmianę w podejściu do badań nad grupami interesu, prowadzonych na poziomie europejskim. W tekście „Grupy interesu w demokracji deliberatywnej” **Jołanta Gładys-Jakóbk** charakteryzuje główne założenia teoretyczne tej perspektywy oraz odpowiadające im postulaty ram instytucjonalnych rozpatrywane w dyskusji o deficycie demokracji w UE. W rozdziale **Juiliusza Gardowskiego**, zatytułowanym „Partnerstwo społeczne oraz dialog w Europie i w Polsce”, przedstawiona została ewolucja tej problematyki na Zachodzie po II wojnie światowej.

Część drugą, „Tradycyjne i nowe metody wpływu”, otwiera tekst **Leszka Graniszewskiego** pt. „Procedury sądowe jako metoda działania grup interesu”, dotyczący strategii prawnych lobbystów w sądownictwie USA i sposobów korzystania z procedur sądowych przez grupy interesu w instytucjach UE. W rozdziale „Od lobbyingu klasycznego ku cyberlobbyngowi” **Małgorzata Molęda-Zdziech** omawia wpływ zmian technologicznych na modyfikację form artykulacji i reprezentacji interesów. W rozdziale „Zjawisko *interlocking directorates* a proces formowania się nowych „konstelacji interesów” **Joanna Szalacha** rozpatruje problem krzyżujących się zarządów korporacji w nowym organizacyjnym i kulturowym kontekście globalnego kapitalizmu.

W części trzeciej, „Specyfika polskiego modelu reprezentacji interesów”, w rozdziale „Polski lobbying gospodarczy w UE: perspektywy rozwoju” **Agnieszka Cianciara** wskazuje, że reprezentacja polskich interesów w UE jest mało skuteczna, przedstawia uzasadnienie takiej oceny oraz powody. W rozdziale „Klasyfikacja grup interesu. O kluczowej roli nieformalnych i niejawnych działań zbiorowych” **Mateusz Trawiński** podejmuje problematykę porwań członków rodzin biznesmenów w celu wymuszenia okupu, organizowanych na Warmii i Mazurach. W tekście „Lobbying w opiniach przedstawicieli samorządu wojewódzkiego” **Grzegorza Makowskiego** zaprezentowane zostały wybrane wyniki projektu badającego percepcję tego zjawiska przez urzędników i przedstawicieli elit regionalnych. W rozdziale „Grupy interesu i lobbying w gospodarce przestrzennej gminy” **Anna Rębowska** na przykładach terenów położonych w okolicach Krakowa krytykuje dysfunkcje instytucjonalne w zakresie gospodarki przestrzennej.

Część czwartą książki, „Doświadczenia obserwacji uczestniczącej”, otwiera opracowanie „Lobbying – przykład bankowości”, w którym **Krzysztof Pietraszkiewicz** charakteryzuje cele działania samorządu bankowego. W ostatnim rozdziale, „O prowadzeniu dialogu ze stroną rządową na temat jakości obowiązującego prawa. Studium jednego przypadku”, **Anna Wojciechowska-Nowak** przedsta-

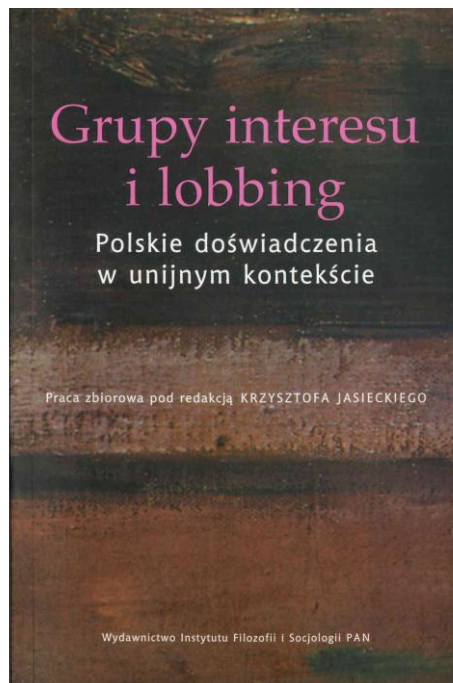
wia systemowe uwarunkowania nieprawidłowości występujących w gospodarowaniu mieniem komunalnym.

Zaletą opracowania jest zebranie w jednym miejscu wielu interesujących zagadnień poszerzających wiedzę z omawianej dziedziny.

Książkę należy polecić w szczególności tym osobom, które w pracy zawodowej mają do czynienia z przedstawicielami grup interesu oraz same wchodzą w skład grup interesu.

Maciej Szmit

Radca Szefa KPRM  
w Departamencie Służby Cywilnej KPRM





## „Profesjonalna obsługa klienta i radzenie sobie z trudnym klientem w urzędzie”

Radosław Hancewicz, Wydawnictwo Onepress 2012 r.

Przychodzi trudny klient do urzędu...

Pracując w administracji publicznej czasami zapominamy, że my także bywamy klientami innych urzędów. Czyż nie składamy PIT-ów, nie rejestrujemy samochodów, wyrabiamy paszportów? Na szczęście już coraz rzadziej zdarza się, że – włączając się w chór niezadowolonych – narzekamy, iż zostaliśmy obsłużeni niezgodnie z naszymi oczekiwaniami. Z drugiej strony, może i po wizycie w naszym urzędzie kilka osób też było niezadowolonych? Czy zadaliśmy sobie kiedykolwiek pytanie, jak ułatwić sobie i naszym klientom załatwienie spraw? Warto poszukać wskazówek co robić, by nasza postawa była jak najbardziej profesjonalna i przynosiła pożytek zarówno nam, jak i naszym klientom.

Książka Radosława Hancewicza pt. *Profesjonalna obsługa klienta i radzenie sobie z trudnym klientem w urzędzie* (ss. 128) stanowi źródło wiedzy na temat doskonalenia skuteczności obsługi klientów. Ta książka może stanowić praktyczne uzupełnienie publikacji Departamentu Służby Cywilnej KPRM, które powstały w ramach projektu *Klient w centrum uwagi administracji*. Można wśród nich znaleźć wytyczne, jak zarządzać satysfakcją klienta, dobre praktyki z urzędów z całej Polski oraz wzory dokumentów możliwe do zastosowania w jednostce administracji publicznej. Działania na rzecz usprawnienia obsługi klienta w urzędach będą podejmowane także w kolejnym projekcie DSC, którego uruchomienie planowane jest w przyszłym roku.

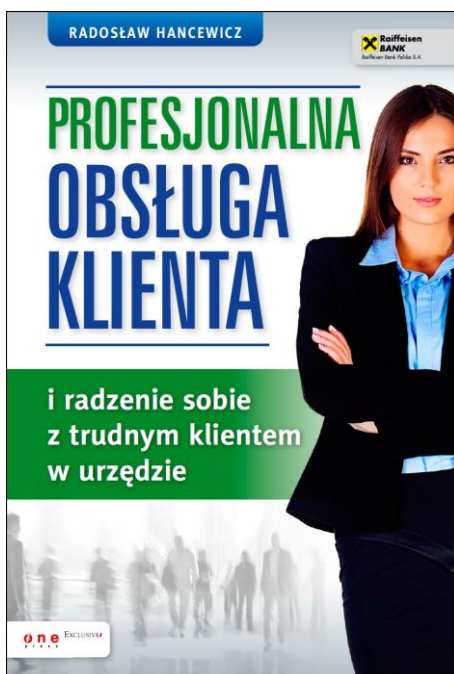
Radosław Hancewicz napisał swoją publikację w stylu poradnika. Książka przywodzi na myśl amerykańskie pozycje, które czyta się łatwo i przyjemnie, niejednokrotnie z uśmiechem na ustach. Sam Autor jest ekspertem zawodowo zajmującym się doradztwem i prowadzeniem szkoleń z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi oraz obsługi klienta. Jego poprzednie publikacje, to *Szkolenia dla administracji publicznej. 101 praktycznych wskazówek dla trenerów* oraz *Kierownik w instytucji publicznej. Znajdź swój własny, skuteczny styl zarządzania*.

Ta zwięzła książka składa się z 4 niedługich rozdziałów. Już we wstępie dowiadujemy się, że urzędnik z „pierwszej linii frontu” jest m.in. „saperem, który musi co pewien czas rozbrajać bomby ludzkich emocji”, o czym niejednokrotnie w trakcie lektury

możemy się przekonać. Pierwszy rozdział przynosi odpowiedź na pytanie, dlaczego trzeba i warto zajmować się profesjonalną obsługą klientów w instytucjach publicznych. Interesującymi wątkami w tym fragmencie książki są: test naszej empatii względem osób, które obsługujemy, oraz porównanie postaw sługi i dżentelmena jako dominujących w naszej mentalności. Z zestawienia wynika, że każdy z nas powinien przyjąć postawę „dżentelmena” (dotyczy to także kobiet), identyfikowaną jako najbardziej profesjonalna i pożądana. Autor przypomina także o sprzężeniu pomiędzy wizerunkiem urzędu i jakością obsługi klienta<sup>1</sup>.

Kolejna część książki poświęcona została standardom zachowań w profesjonalnej obsłudze klienta. Autor przywołuje zarówno postawy, jakich nie powinniśmy powielać, jak i te, z których powinniśmy czerpać. Niejeden z nas stwierdzi, że to oczywiste, iż odbierając telefon przedstawiamy się z imienia i nazwiska i cierpliwie do końca wysłuchujemy, co dzwoniący chciałby nam powiedzieć. Ale to, co dla większości jest normą, nie dla wszystkich jest tak oczywiste, dlatego warto powtarzać jak mantrę te zasady, by niektóre stwierdzenia weszły nam w nawyk, a także stały się wzorem do naśladowania dla innych. Autor w tym miejscu wspomina także o podstawowych zasadach komunikacji i konieczności panowania nad naszą mową ciała i prezencją, o czym czasami każdemu z nas zdarza się zapomnieć<sup>2</sup>. Także przestrzeganie *savoir-vivre* nie powinno być naszą dobrą wolą, a obowiązkiem. Autor podkreśla, że to od naszej postawy na co dzień zależy pozytywne postrzeganie urzędu.

Agresor, Gaduła, Mądrała, Zagubiony, Czarus, Cwaniak, Showman, Poganiacz, Roszczeniowiec – to typy trudnych klientów, z którymi każdy z nas może mieć do czynienia w swojej pracy. Radosław Hancewicz ukazuje, jak radzić sobie z tego typu człowiekiem, by bez zbędnego stresu pomóc mu w załatwieniu sprawy. Autor tłumaczy także, że nie wszyscy, których moglibyśmy określić jako trudnych klientów, nimi są, dlatego warto zapoznać się z tym fragmentem książki. Ostatnia część książki traktuje o tym, jak zorganizować profesjonalną obsługę w urzędzie. Ekspert tym samym podejmuje próbę systematyzacji wiedzy na temat standardów działania instytucji, a także opisuje od czego zacząć przy ich tworzeniu.



Głównym mottem książki jest PROFESJONALIZM, który ma obowiązywać nie tylko pracowników bezpośrednio obsługujących klientów, ale także ich przełożonych i kierownictwo urzędu. Ta napisana przyjaznym językiem książka w całości przystaje do polskiej rzeczywistości. Jej mocną stroną jest duża użyteczność informacji zawartych w pierwszych trzech rozdziałach, które można zaimplementować zaraz po ich przeczytaniu. W publikacji znajduje się dużo trafnych spostrzeżeń, aż chciałoby się więcej przeczytać na temat problemów, z którymi się borykamy, i sposobów ich rozwiązywania<sup>3</sup>. Z drugiej jednak strony budowa standardów obsługi klientów, zawarta w ostatniej części publikacji, opisana została jedynie informatywnie, tylko z krótkim opisem, jakie elementy powinny do nich należeć, a wydaje się, że to właśnie ten fragment mógłby najbardziej przyczynić się do udoskonalenia funkcjonowania urzędów. Dlatego wspomnę, że część z tych standardów została opisana w publikacji wydanej w ramach projektu *Klient w centrum uwagi administracji*<sup>4</sup>, a zainteresowanym polecam skorzystanie z gotowych rozwiązań w niej zawartych.

Bez wątplenia powinniśmy ciągle doskonalić swoją wiedzę z zakresu współpracy z osobami, które chcą załatwić sprawy w naszych urzędach. Książka Radostawa Hancewicza pt. *Profesjonalna obsługa klienta i radzenie sobie z trudnym klientem w urzędzie* stanowi praktyczny przewodnik po meandrach obsługi klienta i z powodzeniem może pomóc w wypełnianiu naszych obowiązków. Społeczny odbiór naszej pracy zależy także od nas samych, dlatego warto zadać sobie pytanie: co mogę zrobić

lepiej, by klienci byli bardziej zadowoleni i zaczęli nas jeszcze lepiej postrzegać? Odpowiednie wskazówki znajdziemy w tej książce.

---

#### Przypisy

<sup>1</sup>Ten fragment omówiony jest dość zdawkowo, dlatego zachęcam do lektury książki *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja* pod red. M. Tabernacka, A. Szadek-Bratuń, Wyd. LEX Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 587.

<sup>2</sup>Więcej na temat skutecznej komunikacji niewerbalnej można przeczytać m.in. w książce C.K. Goman, *Komunikacja pozawerbalna: znaczenie mowy ciała w miejscu pracy*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2012.

<sup>3</sup>Powstało bardzo wiele innych publikacji poruszających ten temat, z których można skorzystać, w tym np. J. Jędrzejczak, *Profesjonalna obsługa klienta w urzędzie. Poradnik dobrych praktyk*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2007; N. Lake, K. Hickey, *Podręcznik obsługi klienta*, Wydawnictwo Onepress 2005.

<sup>4</sup>Projekt *Klient w centrum uwagi administracji* realizowany był w latach 2010–2012 przez Departament Służby Cywilnej KPRM. W jego ramach powstały materiały i publikacje, które można wykorzystać podczas wprowadzania standardów obsługi klienta, a także w innych działaniach, które dotyczą klienta zewnętrznego urzędu. Zachęcam do zapoznania się z rozwiązaniami wypracowanymi w ramach projektu, które dostępne są na stronie [www.dsc.kprm.gov.pl/klient-w-centrum-uwagi-administracji](http://www.dsc.kprm.gov.pl/klient-w-centrum-uwagi-administracji), jak i z opublikowaną na niej publikacją pt. *Wytyczne do wdrożenia standardów zarządzania satysfakcją klienta w urzędach administracji rządowej*.

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



## „Solidarność międzypokoleniowa”

*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*

Organ Uniwersytetu im. A. Mickiewicza i Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

Kwartal Trzeci, Poznań 2012

Rok 2012 decyzją Parlamentu Europejskiego ogłoszony został Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej. Z tego powodu, ale również ze względu na to, że problematyka ta zdaje się przykuwać coraz większą uwagę zarówno klasy politycznej, jak i przedstawicieli mediów – trzeci z wydanych w bieżącym roku zeszytów tematycznych czasopisma *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* został w pełni poświęcony problemowi solidarności pokoleń.

Solidarność międzypokoleniowa stanowi zbiór artykułów skierowanych nie tylko do środowiska naukowego, ale i praktyków – także tych działających w obszarze administracji publicznej, współtworzących polityki związane m.in. z kształtowaniem systemu emerytalnego przyszłych pokoleń Polaków, co ma z kolei zasadniczy wpływ na rodzimy rynek pracy. Lekturę prezentowanych w Trzecim Zeszycie kwartalnika *Ruch...* artykułów warto polecić wszystkim tym, którzy, ceniąc sobie rzetelną debatę, gotowi są prześledzić skomplikowane uwarunkowania trwania (i słabnięcia) solidarności pokoleń z różnych perspektyw. Wartość poznawcza zawartych w zebranych, różnorodnych artykułach wzajemnie uzupełniających się aspektów, nie pozwala pozostać obojętnym na podstawowy przekaz, jaki płynie z Trzeciego Zeszytu kwartalnika. Uważny czytelnik z pewnością dostrzeże w nim swoistą zachętę, aby w dyskusję nad opisywanym zjawiskiem, ze względu na jego złożoność oraz wielowymiarowość, w miarę możliwości angażować specjalistów z różnych dziedzin, prezentujących rozmaite punkty widzenia.

- **Rafał Drozdowski** *Solidarność pokoleń – dobrze brzmiący postulat polityki społecznej, z którym ma ona coraz więcej kłopotów*
- **Zbigniew Woźniak** *Solidarność międzypokoleniowa w starzejącym się świecie – perspektywy i zagrożenia*
- **Witold Wrzesień** *Subkulturowe i postsubkulturowe powroty a relacje międzypokoleniowe w rodzinie*

- **Tomasz Szlendak** *Zażyłość w oparach niezrozumienia. O hipotezie międzygeneracyjnej solidarności tolerancyjnej*
- **Marek Krajewski** *Generacje rzeczy*
- **Wojciech Łączkowski** *Odpowiedzialność III RP za szkody wyrządzone przez władze publiczne w latach 1944–1989*
- **Robert Zawłocki** *Wyłączenie przedawnienia przestępstw funkcjonariuszy PRL*
- **Mirosław Wróblewski** *Ochrona praw osób starszych w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jako krajowej instytucji ochrony praw człowieka*
- **Joanna Haberkowicz** *Dziadkowie – wnuki. Osobista więź prawnorodzinna i relacja prawno-spadkowa*
- **Małgorzata Łączkowska** *Prawo alimentacyjne jako przykład regulacji prawnej solidarności międzypokoleniowej*
- **Maria Pieprzyk, Paulina Pieprzyk** *Osoby starsze w systemie ochrony zdrowia*
- **Elżbieta Maj** *Sytuacja społeczna oraz prawna ochrona osób starszych*
- **Paweł Łuczak, Józef Orczyk** *Ekonomiczne przesłanki zmian w formach solidarności międzypokoleniowej. Casus opieki długoterminowej w Polsce*
- **Joanna Ratajczak-Tuchołka**

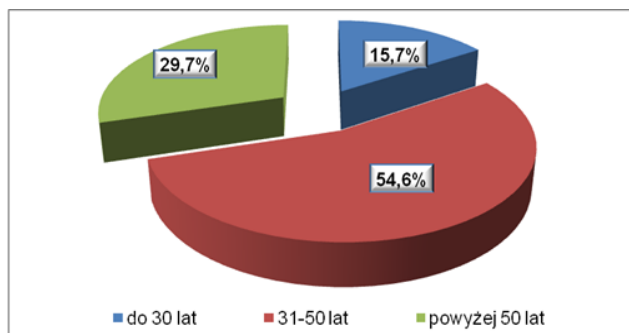
*Solidarność w kontekście zmian bazowego systemu emerytalnego w Polsce w latach 1999–2011*

- **Piotr Michoń** *Transfery międzypokoleniowe w rodzinie*
- **Małgorzata Szczyt** *Ruch naturalny ludności a obciążenie demograficzno-ekonomiczne w państwach Unii Europejskiej (analiza porównawcza)*
- **Radosław Murkowski** *Wiek emerytalny ludności w państwach Unii Europejskiej w kontekście obciążenia ekonomicznego i przeciętnego trwania życia.*

W kontekście tych rozważań warto zauważyć, jak duży wpływ na poszczególne segmenty rynku pracy, w tym także korpus służby cywilnej, mają zmiany demograficzne następujące w strukturze ludności Polski i systematycznie malejąca liczba ludności w wieku produkcyjnym.



**Wykres.** Struktura wiekowa członków korpusu służby cywilnej (stan na 31 grudnia 2011 r.)



Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Wspieranie w rozwoju zawodowym osób powyżej 50 roku życia, kobiet powracających z urlopów wychowawczych, a wreszcie członków korpusu służby cywilnej z krótkim stażem w służbie cywilnej, umiejętnie wykorzystywanie ich doświadczenia oraz pomoc w przystosowaniu do zmieniających się warunków pracy – mogą przyczynić się do zwiększenia efektywności pracy poszczególnych grup osób, łagodząc tym samym skutki zmian demograficznych w organizacji pracy w urzędach.

Anna Prażuch

Główny specjalista w Departamencie Służby Cywilnej KPRM



# Raport przekrojowy: „Opracowanie diagnozy i rekomendacji dotyczących zarządzania i przepływu informacji w administracji rządowej szczebla centralnego oraz przygotowanie zmian i przeprowadzenie pilotaży”

Firma Ernst & Young Business Advisory, 21 grudnia 2011 r., Warszawa

Celem publikacji pn. „Opracowanie diagnozy i rekomendacji dotyczących zarządzania i przepływu informacji w administracji rządowej szczebla centralnego oraz przygotowanie zmian i przeprowadzenie pilotaży” jest przedstawienie wyników przekrojowej analizy problemów zarządczych oraz działań naprawczych zidentyfikowanych w wyniku prac wykonanych w ramach fazy 2 zadania. Zadanie to obejmowało:

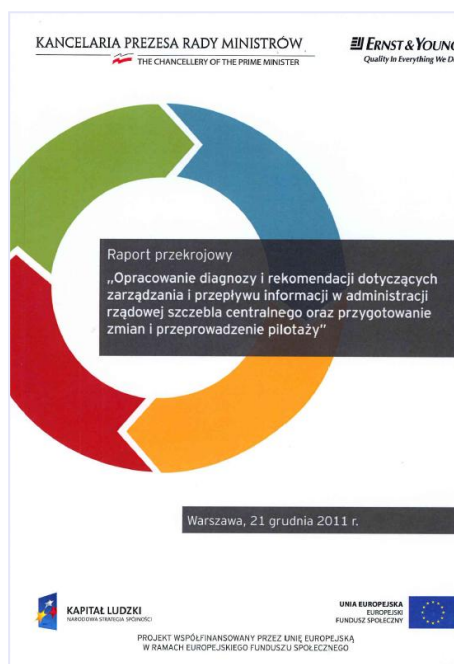
- prace planistyczne (faza 0),
- 2. wstępną diagnozę i wybór 20 procesów do analiz szczegółowych (faza 1),
- szczegółową diagnozę wybranych 20 procesów wraz z opracowaniem ich docelowych przebiegów i wskazaniem uprawnień (faza 2),
- pilotażowe wdrożenie wybranych 20 procesów wraz z opracowaniem ich docelowych przebiegów i wskazaniem uprawnień (faza 3).

Zadanie zostało wykonane przez Ernst & Young Business Advisory na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w ramach Projektu „Modernizacja systemu zarządzania i przepływu informacji w administracji rządowej szczebla centralnego” (Poddziałanie 5.1.1 „Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr”, Działanie 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”) Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki), zgodnie z umową z 15 lutego 2011 r.

Głównym założeniem przyjętym dla celów prowadzonych analiz w trakcie realizacji zadania było uznanie, że w administracji publicznej powinien funkcjonować model cyklu polityki państwa, polegający na sprzężeniu zwrotnym pomiędzy takimi głównymi elementami jak: planowanie strategiczne, tworzenie polityk, realizacja polityk oraz ich ocena. Model taki jest podstawą wytycznych dla osób tworzących polityki państwa i urzędników w wielu krajach, pozytywnie ocenianych w badaniach międzynarodowych pod względem skuteczności polityki państwa.

Celem zadania było usprawnienie procesów związanych z tworzeniem i wdrażaniem strategii oraz polityk w administracji rządowej szczebla centralnego. Podczas realizacji zadania skoncentrowano się na poprawie celowości, skuteczności i efektywności głównych procesów zachodzących pomiędzy urzędami oraz wewnątrz urzędów, a także optymalizacji otoczenia formalnego procesów.

Grupą docelową zadania było 46 urzędów administracji rządowej szczebla centralnego. Analizie poddano najważniejsze procesy zachodzące pomiędzy urzędami, procesy wspólne dla wielu z nich, w tym szczegółowo przeanalizowano wybrane 20 procesów głównych w urzędach. W zadaniu koncentrowano się na procesach głównych, które – w odróżnieniu od procesów wspomagających – są bezpośrednio związane z realizacją konstytucyjnej funkcji Rady Ministrów i administracji rządowej, tj. prowadzeniem polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa.



W rozdziale 1 przeprowadzono analizę stanu obecnego AS-IS<sup>1</sup> dla 200 procesów. Głównym jej celem było dokonanie wyboru 20 procesów do analizy pogłębionej w fazie 2. Prace przeprowadzone w fazie 1 pozwoliły również na wstępną diagnozę wyzwań i obszarów problemowych w administracji. Diagnoza ta dotyczyła głównie: występowania lub braku elementów cyklu polityk państwa, istniejących lub brakujących powiązań pomiędzy elementami cyklu polityk państwa, istotnych słabości elementów cyklu polityk państwa.

Rozdział 2 omawia istotne problemy w realizacji procesów cyklu polityk państwa, które można pogrupować w następujące obszary:

- planowanie strategiczne w trakcie wdrożenia: nie ma jeszcze systematycznego procesu identyfikacji długo-okresowych wyzwań rozwoju kraju oraz w pełni wdrożonego procesu planowania strategicznego w administracji centralnej i kaskadowania celów strategicznych,
- nie w pełni działający proces planowania operacyjnego,
- brak systematycznych i kompleksowych ocen prowadzonych polityk krajowych,
- brak wyznaczonych i opisanych standardowych przebiegów procesów, w tym oczekiwań wobec produktów prac i ich jakości oraz mierników,
- niedostatki w zakresie zarządzania wiedzą, słabość procesów koordynacyjnych, w tym w dziedzinach zintegrowanych.

W celu przedstawienia wyników przekrojowej analizy problemów zarządczych oraz działań naprawczych zidentyfikowanych w wyniku prac wykonanych w ramach fazy 2 zadania, przeprowadzono następujące prace opisane w „Raporcie przekrojowym...”:

- analizę zarządczych obszarów problemowych, opisaną w rozdziale 2,
- analizę systemowych działań naprawczych, usprawniających działanie administracji, podjętych lub planowanych do podjęcia przez wybrane urzędy centralne, opisaną w rozdziale 3,
- analizę usprawnień wskazanych dla 20 analizowanych procesów, opisaną
  - w rozdziale 4,
  - analizę porównawczą zarządczych obszarów problemowych, systemowych działań naprawczych oraz usprawnień wskazanych podczas zadania, w celu ustalenia wniosków dotyczących perspektywicznych kierunków działań, opisaną w rozdziale 5,
- Przekrojowe obszary problemowe polskiej administracji wskazano na podstawie poniższych 3 kroków:
  - ⇒ identyfikacja zarządczych obszarów problemowych w analizowanych 20 procesach poprzez sformułowanie cech obszarów problemowych, przyczyn ich występowania,
  - ⇒ agregacja zarządczych obszarów problemowych w 20 procesach poprzez sformułowanie cech obszarów problemowych,
  - ⇒ zaproponowanie usprawnień obszarów problemowych.

W rozdziale 3 pn. „Systemowe działania naprawcze” zidentyfikowane zostały 3 projekty o charakterze systemowych działań naprawczych: „Analiza mechanizmów podejmowania decyzji w administracji rządowej, w tym roli niezależnego doradztwa w procesie decyzyjnym oraz opracowanie i wdrożenie mechanizmów współpracy administracji rządowej z instytucjami zajmującymi się badaniami w zakresie spraw publicznych”, „Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap”, „Zarządzanie Strategiczne Rozwojem – poprawa jakości rządzenia w Polsce”.

Rozdział 4 prezentuje zestawienie 18 usprawnień, które zostały wskazane podczas realizacji fazy

2 zadania. Poszczególne usprawnienia przyporządkowano do metaprocusów i procesów w ramach cyklu polityk państwa. Celem przyporządkowania było ustalenie, które usprawnienia będące rezultatem zadania wpływają na poszczególne procesy cyklu polityk państwa.

We „Wnioskach” wskazano następujące perspektywiczne kierunki działań naprawczych w administracji centralnej, które powinny być kontynuowane poza realizacją zadania:

- wzmocnienie powiązania pomiędzy budżetem a planami operacyjnymi,
- stopniowe wprowadzenie systemu zarządzania przez cele,
- wzmocnienie systemu zarządzania wiedzą,
- wzmocnienie zasobów analitycznych,
- wzmocnienie procesów koordynacyjnych,
- ustrukturyzowanie i zapewnienie większej skuteczności nadzoru nad jednostkami podległymi,
- pogłębienie analiz procesów w ramach pozostałych istotnych dziedzin z punktu widzenia strategicznych celów państwa.

W rozdziale 6 zebrano najważniejsze kwestie omówione w raporcie w formie 3 załączników:

1. Zestawienie zarządczych obszarów problemowych w odniesieniu do przekrojowych obszarów problemowych,
2. Zestawienie kart usprawnień znajdujących się w poszczególnych raportach cząstkowych,
3. Zestawienie procesów głównych podlegających wstępnej analizie w fazie 1.

---

#### Przypis

Analiza AS-IS – analiza firmy pod kątem sekwencji działań podejmowanych przez pracowników we współpracy z otoczeniem oraz wewnątrz przedsiębiorstwa.

Patryk Michalski

Departament Służby Cywilnej KPRM

 powrót

# Ewaluacja pilotażu: „Opracowanie diagnozy i rekomendacji dotyczących zarządzania i przepływu informacji w administracji rządowej szczebla centralnego oraz przygotowanie zmian i przeprowadzenie pilotaży”

Firma Ernst & Young Business Advisory, 5 czerwca 2012 r., Warszawa

Zadanie koncentrowało się na procesach głównych, bezpośrednio związanych z realizacją konstytucyjnej funkcji Rady Ministrów i administracji rządowej. Celem zadania było usprawnienie procesów związanych z tworzeniem i wdrażaniem strategii oraz polityk w administracji rządowej szczebla centralnego, w tym poprawa celowości, skuteczności i efektywności procesów głównych zachodzących pomiędzy urzędami oraz wewnątrz urzędów, a także optymalizacja otoczenia formalnego procesów. Procesy te odniesiono do modelu cyklu polityk państwa.

W trakcie zadania skupiono się na identyfikacji tych obszarów problemowych w ramach cyklu polityk państwa, dla których wskazane usprawnienia przyniosą największe korzyści w skali całej administracji.

Grupą docelową zadania było 47 urzędów administracji rządowej szczebla centralnego. Analizie poddano najważniejsze procesy zachodzące w urzędach i procesy wspólne dla wielu jednostek. Podczas realizacji zadania w prace zaangażowano przedstawicieli administracji centralnej. Utworzona została Grupa Sterująca, której zadaniem było konsultowanie kluczowych problemów i wątpliwości podczas realizacji zadania oraz opiniowanie materiałów. Do Grupy Sterującej zostali zaproszeni dyrektorzy generalni wybranych urzędów. W analizę procesów, wypracowywanie propozycji usprawnień oraz wdrażanie pilotażowych zmian zaangażowano pracowników administracji publicznej.

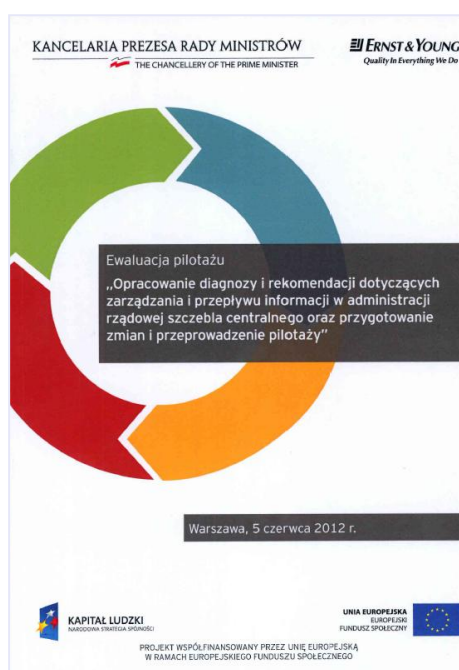
We „Wprowadzeniu” opisano trzy fazy zadania. Faza 1 zadania skupiała się na identyfikacji i priorytetyzacji procesów głównych oraz wyborze procesów do dalszej analizy. Działania zrealizowane w tej fazie polegały na wyborze 20 urzędów do prac diagnostycznych oraz na przeprowadzeniu analizy stanu obecnego w odniesieniu do 10 procesów w każdym z nich.

W Fazie 2 przeprowadzono szczegółową analizę „AS-IS”<sup>1</sup> 20 procesów wskazanych w fazie 1, która pozwoliła na diagnozę problemów związanych z realizacją cyklu polityk państwa przez administrację, w tym wskazanie ich przyczyn. Zidentyfikowano przekrojowe obszary problemowe

związane z realizacją procesów głównych w administracji centralnej.

Faza 3 obejmowała pilotażowe wdrożenie 3 wybranych usprawnień, każde przy udziale 5 urzędów. Usprawnienia, które były wdrażane w fazie 3, to:

- opracowanie i wdrożenie „Elektronicznego Testu Regulacyjnego”,
- wprowadzenie systemu ewaluacji w wybranych dziedzinach,
- wprowadzenie procedury planowania i raportowania strategicznego i operacyjnego w resortach.



Rozdział 2 „Wdrożenia pilotażowe w fazie 3” przedstawia przebieg prac wdrożeniowych w następujących wymiarach:

- cele i zakres pilotaży, gdzie głównym tematem było wdrożenie rozwiązań wypracowanych w fazie 2, które zostały wskazane jako mające istotne znaczenie dla prawidłowego przebiegu cyklu polityk państwa,
- urzędy i dziedziny objęte pilotażami,
- architektura pilotaży, gdzie w celu skutecznego przeprowadzenia fazy 3 wykorzystano system zarządzania zmianą oraz architekturę zmian, która składała się z: zespołów zadaniowych złożonych z konsultantów Ernst & Young, harmonogramu pilotażowych wdrożeń oraz systemu monitorowania postępów, programu PR oraz programu motywowania pracowników,
- zmiany zakresów pilotaży, gdzie w trakcie fazy 3 zakresy pilotaży zostały indywidualnie dostosowane w poszczególnych urzędach do potrzeb wynikających ze specyfiki dziedzin oraz gotowości urzędów do przyjęcia danego elementu pilotażu,
- rezultaty pilotaży; w wyniku każdego z pilotaży opracowano w ramach zespołów zadaniowych rezultaty (produkty pilotaży), które stanowią podstawę do osiągnięcia długoterminowych efektów z wdrożonych zmian,
- wartość dodana pilotaży; zasadniczym celem wdrożenia pilotaży w trakcie zadania było przygotowanie założonych rezultatów dla urzędów. Pilotaże, poprzez wdrożenie w kilku urzędach, pokazały możliwości rozszerzenia działań usprawniających na dziedzinę, urząd, całą administrację, a także pozwoliły na sformułowanie wniosków co do sposobu wdrażania zmian w sektorze publicznym.

We „Wnioskach i rekomendacjach” przedstawiono wiele wniosków dotyczących bieżącego przebiegu procesów głównych w polskiej administracji centralnej. Na ich podstawie opracowano rekomendacje dalszych działań modernizujących urzędy. Wnioski i rekomendacje z prac podzielono na następujące grupy:

- 6 przekrojowych obszarów problemowych,
- 18 usprawnień procesowych wypracowanych podczas analizy wybranych 20 procesów w fazie 2 zadania,
- 7 rekomendowanych kierunków działań modernizacyjnych,
- wnioski operacyjne z wdrożeń pilotażowych, przeprowadzonych w fazie 3 zadania.

W „Podsumowaniu” podkreślono rezultat zadania, jakim jest program, który zawiera szereg usprawnień wraz ze wskazaniem powiązań i synergii między nimi oraz harmonogramem wdrożeń. Jego uzupełnienie stanowią perspektywiczne kierunki zmian

w administracji oraz wnioski z wdrożenia pilotażowych usprawnień.

W załączniku przedstawiono tabele, w których zamieszczono szczegółowe informacje dotyczące produktów wdrożeń zrealizowanych w fazie 3, tj.:

- opracowania i wdrożenia „Elektronicznego Testu Regulacyjnego”,
- wprowadzenia systemu ewaluacji,
- wprowadzenia procedury planowania i raportowania strategicznego i operacyjnego.

---

#### Przypis

<sup>1</sup>Analiza AS-IS – analiza firmy pod kątem sekwencji działań podejmowanych przez pracowników we współpracy z otoczeniem oraz wewnątrz przedsiębiorstwa.

Patryk Michalski

Departament Służby Cywilnej KPRM





