



**Dagmir Długosz**

Dyrektor Departamentu  
Służby Cywilnej  
Kancelarii Prezesa Rady  
Ministrów

Redaktor Naczelny

## Szanowni Państwo!

Mimo sezonu wakacyjnego w Departamencie Służby Cywilnej KPRM trwają zaawansowane prace nad dokumentami strategicznymi dla służby cywilnej. Departament przygotowuje się m.in. do otwarcia konsultacji społecznych w sprawie jednego z głównych aktów prawnych dla korpusu służby cywilnej, tj. projektu zarządzenia w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej. Będzie to dokument zwierzchnika korpusu służby cywilnej – Prezesa Rady Ministrów – skierowany do wszystkich jego członków.

Przygotowywany projekt będzie składał się z trzech części: zasad służby cywilnej, zasad etyki korpusu służby cywilnej oraz wytycznych dla Szefa Służby Cywilnej i dyrektorów generalnych w zakresie przestrzegania zasad.

Na potrzeby konsultacji społecznych przygotowujemy, w ramach [www.dsc.kprm.gov.pl](http://www.dsc.kprm.gov.pl), podstronę internetową, na której, oprócz projektu zarządzenia, znajdują się m.in.: ekspertyzy dotyczące katalogu zasad służby cywilnej, Kodeks Etyki Służby Cywilnej z 2002 r., materiały informacyjne dotyczące funkcjonowania służby cywilnej, jak również kwestionariusz dotyczący projektu zarządzenia, służący wyrażeniu Państwa opinii nt. dokumentu.

Zakładamy, że projekt zostanie opublikowany we wrześniu br. Jednak już dziś gorąco zachęcam Państwa do jego analizy i wypełnienia ankiety. O bieżących pracach nad projektem informujemy na s. 4 w materiale dotyczącym prac zespołów doradczych Szefa Służby Cywilnej.

W „Przeglądzie...” kontynuujemy temat budżetu służby cywilnej. Na s. 6–9 publikujemy informację nt. zatrudnienia i wynagrodzeń w służbie cywilnej w 2009 r.

W dziale „Zarządzanie kadrami” przedstawiamy wnioski z zaakceptowanego przez Prezesa Rady Ministrów „Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej

o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2009 r.” (s. 14–16), analizę awansów wewnętrznych w urzędach administracji rządowej (s. 11–13), relację z obrad Rady Projektu „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej” (s. 11), a także wstępne informacje nt. wyników postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2010 r. (s. 10). Pogłębioną analizę dotyczącą uczestników postępowania kwalifikacyjnego zamieścimy w następnym wydaniu „Przeglądu Służby Cywilnej”.

W bieżącym numerze wiele miejsca poświęcamy zagadnieniom bezpieczeństwa i elastyczności rynku pracy. Na s. 19–22 zamieszczamy rozmowę dr. Pawła Pietrasieńskiego z przedstawicielkami Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej w Maastricht: Hermą Kuperus i Anitą Rode nt. europejskiego projektu odnoszącego się do koncepcji „flexicurity”, związanego z modernizacją i monitorowaniem zmian w administracji publicznej. Na s. 23–25 publikujemy rozmowę z dr. Łukaszem Arendtem na temat kwestii wdrożenia modelu „flexicurity” w polskiej polityce rynku pracy.

W numerze informujemy również o rozpoczętym w lipcu br. przez Departament Służby Cywilnej KPRM projekcie, którego celem jest przeprowadzenie badania wynagrodzeń w służbie cywilnej w porównaniu do wynagrodzeń w pozostałych urzędach administracji publicznej oraz sektorach gospodarki (s. 31), a także o przygotowaniach do realizacji projektu „Klient w centrum uwagi administracji” (s. 30), którego celem jest trwałe podniesienie jakości obsługi klientów urzędów administracji rządowej, tj. przedsiębiorców i obywateli.

O dobrych praktykach w dziedzinie zarządzania satysfakcją klienta, podejmowanych w krajach członkowskich Unii Europejskiej, piszemy ponadto na s. 32 w materiale relacjonującym prace Zespołu ds. Zarządzania Satysfakcją Klienta Sieci Unii Europejskiej ds. Administracji Publicznej.

Ponawiamy zaproszenie do współredagowania „Przeglądu...”, a także do udziału w badaniu ankietowym służącym ocenie dotychczasowych numerów pisma i sprecyzowaniu Państwa potrzeb dotyczących zawartości wydawnictwa.

Łamy pisma są do Państwa dyspozycji.

Ankieta: Przegląd Służby Cywilnej

## VI posiedzenie Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów

**7 lipca 2010 r.** w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyło się VI posiedzenie Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów. Spotkaniu przewodniczył Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**. W obradach uczestniczyli dyrektorzy generalni ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich oraz kierownictwo i pracownicy Departamentu Służby Cywilnej i Departamentu Prawnego KPRM.

Minister **Sławomir Brodziński** poinformował zebranych, że Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2009 r. zostało zaakceptowane przez Prezesa Rady Ministrów. Następnie przedstawił podstawowe informacje obrazujące stan polskiej służby cywilnej i omówił najważniejsze zmiany w stosunku do roku 2008 (m.in. stan zatrudnienia i poziom wynagrodzeń), a także wnioski i niektóre kierunki działań.

Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej **Dagmir Długosz** przedstawił stan prac nad projektem zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej. Projekt tego aktu prawnego przygotowywany jest przez powołany przez Szefa Służby Cywilnej zespół opiniodawczo-doradczy. Po zakończeniu prac zespołu projekt zarządzenia przedstawiony zostanie do szerokich konsultacji społecznych wśród interesariuszy służby cywilnej, a po zebraniu ich uwag i opinii przejdzie procedurę legislacyjną przewidzianą dla takich aktów prawnych.

Zaproszony na posiedzenie Forum niezależny ekspert z Katedry Rozwoju Kapitału Ludzkiego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie dr **Tomasz**

**Rostkowski** zapoznał zebranych z wynikami przeprowadzonej analizy programów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach administracji rządowej. Ustawa o służbie cywilnej nakłada na dyrektorów generalnych urzędów, a także na kierowników urzędów wykonujących zadania dyrektora generalnego, obowiązek opracowania i wdrożenia takich programów.

Szef Służby Cywilnej i dyrektor Departamentu Służby Cywilnej przedstawili następnie informacje na temat: tegorocznego postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, przebiegu i wyników 54. spotkania dyrektorów generalnych ds. administracji publicznej w ramach prac Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej (EUPAN), które odbyło się w dniach 14–15 czerwca br., analizy awansów wewnętrznych w służbie cywilnej oraz pierwszego zatrudnienia absolwentów XIX promocji KSAP, która kończy naukę w sierpniu br.

Następnie dyrektor **Dagmir Długosz** przedstawił krótką informację na temat stanu prac nad Strategią Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej.

Ponadto w sprawach różnych Szef Służby Cywilnej uzasadnił decyzję o skierowaniu do dyrektorów generalnych pism w sprawach: prezydencji Polski w Unii Europejskiej, udziału w szkoleniach dyrektorów generalnych oraz badania kompetencji kierowniczych kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Następne Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów zorganizowane zostanie w powiązaniu z jesiennym szkoleniem dyrektorów generalnych urzędów.

Wojciech Zawadzki  
Radca Szefa KPRM w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

---

## Grupy robocze i zespoły zadaniowe Szefa Służby Cywilnej

### Grupa robocza ds. edukacji

**9 lipca 2010 r.** w siedzibie Ministerstwa Infrastruktury odbyło się drugie posiedzenie Grupy roboczej ds. systemu edukacji członków korpusu służby cywilnej i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, któremu przewodniczyła **Katarzyna Szarkowska** – Dyrektor Generalny Ministerstwa Infrastruktury. Podczas posiedzenia ukonstytuowały się podgrupy odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań, tj.:

- przedłożenie Szefowi Służby Cywilnej rekomendacji w zakresie prawno-organizacyjnych aspektów systemu kształcenia członków korpusu służby cywilnej, w tym w szczególności systemu szkoleń centralnych, powszechnych i specjalistycznych;
- przedłożenie Szefowi Służby Cywilnej rekomendacji w zakresie kierunków wydatkowania środków z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

w zakresie kształcenia i doskonalenia członków korpusu służby cywilnej do roku 2015;

- przedłożenie Szefowi Służby Cywilnej rekomendacji w zakresie systemowej roli Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w obszarze przygotowania kadr dla administracji rządowej.

Nakreślony został również wstępny harmonogram prac grupy.

Podczas spotkania zastępca dyrektora Biura Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Instytucja Pośrednicząca II stopnia) **Krzysztof Motyk** omówił problemy związane z wydatkowaniem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, zwłaszcza w kontekście wielkości alokacji i ograniczeń instytucjonalnych. Podkreślił również olbrzymią wagę dla przyszłości Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Strategii Sprawne Państwo, której przygotowanie koordynuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Rafał Szymański  
Specjalista w Wydziale Szkoleń i Finansowania Projektów  
Departamentu Służby Cywilnej KPRM

### **Zespół zadaniowy ds. przeglądu metod oceny kompetencji kierowniczych**

Zakończył pracę Zespół zadaniowy do spraw przeglądu stosowanych metod oceny kompetencji kierowniczych w trakcie naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz stworzenia wspólnego modelu oceny kompetencji kierowniczych kandydatów. 30 czerwca 2010 r. przewodniczący zespołu **Wojciech Kutyla** – dyrektor generalny Ministerstwa Zdrowia – przekazał Szefowi Służby Cywilnej **Sławomirowi Brodzińskiemu** raport z prac zespołu.

Raport przedstawia analizę obecnie stosowanych metod oceny kompetencji kierowniczych oraz rekomendacje/propozycje wspólnego modelu oceny kompetencji kierowniczych w trakcie naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Opis stosowanych obecnie metod oceny kompetencji kierowniczych w trakcie naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej powstał w wyniku analizy sprawozdań dyrektorów generalnych urzędów za rok 2009 z realizacji zadań

wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej oraz odpowiedzi dyrektorów generalnych urzędów na pytania zadane na potrzeby realizacji zadań zespołu.

Obecnie ocenianie kompetencji kierowniczych charakteryzuje się niejednorodnym sposobem podejścia w urzędach. Różnice te dotyczą m.in.: katalogu ocenianych kompetencji kierowniczych, podmiotu dokonującego oceny, narzędzi wykorzystywanych do jej przeprowadzenia itp.

Podczas prac zespół stworzył wspólny model oceny kompetencji kierowniczych i zarekomendował:

- korzystanie, przy ocenie kompetencji kierowniczych, z zaproponowanego zestawu kompetencji istotnych z punktu widzenia posiadania ich przez kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej,

- pozostawienie dyrektorowi generalnemu urzędu decyzji dotyczącej wyboru podmiotu przeprowadzającego badanie kompetencji kierowniczych,

- zastosowanie, w ostatecznym dokumencie z procesu sprawdzania kompetencji kierowniczych, klauzuli „posiada/nie posiada kompetencje(i) kierownicze(ych)”,

- pozostawienie urzędom możliwości elastycznego podejścia do kwestii modelu sprawdzania kompetencji kierowniczych, zgodnie z potrzebami urzędu i stanowiska,

- rozważenie możliwości dokonania zmiany odnośnie do art. 202 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, polegającej na umożliwieniu porównania poziomu kompetencji kierowniczych osób objętych art. 202 oraz pozostałych kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej,

- utworzenie Centrum Oceny Zintegrowanej (na wzór Assessment Center), wyspecjalizowanego w usługach dla administracji.

**9 lipca 2010 r.** raport z prac zespołu został przekazany do konsultacji dyrektorom generalnym urzędów, prezesowi Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych oraz głównemu lekarzowi weterynarii.

Jolanta Michalska  
Departament Służby Cywilnej KPRM

## Zasady i etyka korpusu służby cywilnej

### Zespół ds. opracowania projektu zarządzenia dot. zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej

**29 czerwca 2010 r.** i **28 lipca 2010 r.** odbyły się kolejne posiedzenia Zespołu opiniodawczo-doradczego Szefa Służby Cywilnej ds. opracowania projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej. Spotkania prowadził przewodniczący zespołu – prof. **Krzysztof Kiciński**, wiceprzewodniczący Rady Służby Cywilnej.

W trakcie posiedzenia **29 czerwca 2010 r.** kontynuowano dyskusję nad założeniami dotyczącymi zarządzenia oraz zasadami konsultacji społecznych projektu zarządzenia.

W **lipcu br.** prowadzone były prace nad przygotowaniem tekstu projektu zarządzenia, z uwzględnieniem wyników dyskusji prowadzonej w ramach zespołu oraz rekomendacji zespołu.

W trakcie posiedzenia zespołu **28 lipca 2010 r.** przeprowadzono dyskusję nad wstępną wersją projektu zarządzenia oraz nad projektem strony internetowej, na której dokument zostanie opublikowany.

Zespół postanowił, że w sierpniu prowadzone będą dalsze prace nad projektem zarządzenia. Zakłada się, że kolejne posiedzenie zespołu odbędzie się na przełomie sierpnia i września 2010 r.

Maciej Szmit  
Radca Szefa KPRM w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

## Kształtowanie wizerunku służby cywilnej

### Zespół ds. kształtowania społecznego wizerunku służby cywilnej

**22 czerwca 2010 r.** odbyło się drugie posiedzenie Zespołu doradczego Szefa Służby Cywilnej ds. kształtowania społecznego wizerunku służby cywilnej. Spotkaniu przewodniczył dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Dagmir Długosz**.

Podczas spotkania dr **Piotr Łukasiewicz** i dr **Robert Sobiech** przedstawili prezentację dotyczącą kwestii zaufania obywateli do służby cywilnej w Polsce i innych krajach europejskich oraz założeń badań socjologicznych dotyczących wizerunku administracji publicznej i służby cywilnej. Na uwagę zasługuje szeroki zakres metodologiczny wspomnianych badań – obejmuje badania ilościowe, jakościowe i badanie dyskursu publicznego na temat służby cywilnej. Przeprowadzenie wyżej wymienionych badań jest wstępnie planowane na ostatni kwartał 2010 r. Wyniki stanowiąc będą punkt

wyjścia do opracowania strategii komunikacyjnej służby cywilnej.

Następnie odbyła się dyskusja, podczas której odniesiono się do problemu niskiej świadomości społecznej na temat służby cywilnej oraz możliwości zmiany społecznego wizerunku służby cywilnej.

Podczas kolejnego posiedzenia zespołu **29 lipca 2010 r.** odbyła się dyskusja na temat założeń planowanych badań socjologicznych dotyczących wizerunku służby cywilnej. Członkowie zespołu odnieśli się do metodologii zaproponowanej przez ekspertów – dr. **Piotra Łukasiewicza** i dr. **Robert Sobiecha**. Następnie ustalono wstępny harmonogram planowanych badań.

Łukasz Wielocha  
Główny specjalista w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

## Z prac Rady Służby Cywilnej

22 czerwca 2010 r.

**22 czerwca br.**, pod przewodnictwem **Adama Leszkiewicza** – przewodniczącego RSC, odbyło się 15. posiedzenie Rady Służby Cywilnej. W spotkaniu uczestniczyli także m.in.: dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Dagmir Długosz** zastępujący Szefa Służby Cywilnej pod jego nieobecność, zastępca dyrektora Departamentu Prawnego KPRM **Dobrosław Dowiat-Urbański**, zastępca dyrektora DSC KPRM **Wojciech Zieliński**, Sekretarz Stanu w KPRM, Pełnomocnik Rządu ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych **Julia Pitera**, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów **Andrzej Parafianowicz**, Radca Ministra w Departamencie Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów **Maciej Młodzikowski** oraz zastępujący dyrektora generalnego Ministerstwa Środowiska **Tomasz Kielar**.

Rada przyjęła przedłożony przez Szefa Służby Cywilnej a przedstawiony przez dyrektora Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Dagmira Długosza** projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów ws. szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej (*uchwała nr 24*).

Rada podjęła decyzję o skierowaniu **Artura Górskiego** jako przedstawiciela Rady Służby Cywilnej w celu obserwacji przebiegu procesu naboru na stanowisko dyrektora generalnego

Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (*uchwała nr 25*).

Członkowie Rady dyskutowali nad przedstawionym przez dyrektora **Tomasza Kielara**, reprezentującego Ministerstwo Środowiska, projektem rozporządzenia Ministra Środowiska ws. świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej zatrudnionym w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska albo regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska przeniesionym do pracy w innej miejscowości (*uchwała nr 26*).

Podczas posiedzenia członkowie Rady kontynuowali także dyskusję na temat problematyki dotyczącej administracji skarbowej. Rada zapoznała się z przedstawionymi przez ministra **Andrzeja Parafianowicza** oraz radcę **Macieja Młodzikowskiego** danymi statystycznymi dotyczącymi zmian na stanowiskach kierowniczych, dokonanych w okresie od stycznia 2006 r. do stycznia 2008 r. oraz konkursów przeprowadzonych na stanowiska naczelników urzędów skarbowych.

Przedmiotem prac Rady był również projekt założeń do projektu ustawy o lobbingu, przedstawiony przez ministra **Julię Piterę**. Członkowie Rady sformułowali uwagi dotyczące przedmiotowego projektu założeń, które zostały następnie przekazane projektodawcy.

Anna Prażuch  
Główny specjalista w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

## Zatrudnienie i wynagrodzenia w służbie cywilnej w 2009 r.

Realizacja ustawy budżetowej

W 2009 r. obowiązywały dwie ustawy o służbie cywilnej: ustawa z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (DzU nr 170, poz. 1218, z późn. zm.) oraz ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505, z późn. zm.), która weszła w życie 24 marca 2009 r.

Ustawy te w odmienny sposób kształtowały zasady dostępu do służby cywilnej, jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju.

Na przykład ustawa z 21 listopada 2008 r., będąca realizacją uchwały Rady Ministrów z 22 stycznia 2008 r. w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej, ponownie wyodrębniła stanowisko Szefa Służby Cywilnej jako centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach służby cywilnej i jednocześnie – ponownie – włączyła stanowiska wchodzące obecnie w skład wyższych stanowisk w służbie cywilnej do systemu służby cywilnej. Zagadnienia dotyczące statusu i sposobu obsady tych stanowisk regulowały wcześniej przepisy ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych.

Nowa ustawa wprowadziła ponadto szereg zmian i nowych instrumentów w sferze zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

52,8 proc., natomiast osoby powyżej 50 roku życia – 26,9 proc. Nieliczną grupą członków korpusu służby cywilnej były natomiast osoby niepełnosprawne. Urzędnicy służby cywilnej stanowili 4,9 proc. korpusu (5 983 osób) i najliczniej reprezentowani byli w grupie wyższych stanowisk w służbie cywilnej (40 proc.). Kobiety zajmowały 40 proc. wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

**Tabela nr 1.** Zatrudnienie w 2009 r. według grup urzędów.

Grupa urzędów	Zatrudnienie wg stanu na 31.12.2009 r.	Liczba urzędników służby cywilnej wg stanu na 31.12.2009 r.
Ministerstwa	12 511	1 950
Urzędy centralne	8 503	561
Urzędy wojewódzkie	8 249	547
Wojewódzkie służby zespolone	14 682	109
Powiatowe służby zespolone	2 602	1
Izby skarbowe	3 711	477
Urzędy skarbowe	38 501	1 066
Urzędy kontroli skarbowej	5 040	762
Służby nieszespolone	26 955	295
Placówki zagraniczne	1 356	215

### Stan liczebny i struktura korpusu służby cywilnej

W dniu 31 grudnia 2009 r. w korpusie służby cywilnej zatrudnienie wyniosło 122 110 osób (w przeliczeniu na pełne etaty), przy czym najliczniejszą grupą urzędów w korpusie była administracja skarbowa z zatrudnieniem wynoszącym 47 252 etaty (39 proc.).

W odniesieniu do stanowisk zajmowanych przez członków korpusu służby cywilnej najliczniej występującą grupą były stanowiska specjalistyczne – zatrudnienie przeciętne w 2009 r. - 60 308 osób, zaś najmniej liczną – grupa wyższych stanowisk w służbie cywilnej (wraz z wysokimi stanowiskami państwowymi) – zatrudnienie przeciętne w 2009 r. - 1475 osób.

W 2009 r. większość osób zatrudnionych w korpusie służby cywilnej stanowiły kobiety (69,2 proc.). Zdecydowanie przeważały także osoby powyżej 30 roku życia z długoletnim doświadczeniem zawodowym – osoby w wieku do 30 lat stanowiły 20,3 proc. korpusu, w wieku między 31 a 50 lat –

### Finansowanie służby cywilnej

System finansowania służby cywilnej obejmuje środki ujęte w budżetach urzędów, planowane corocznie w trybie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, oraz środki ujęte w rezerwach celowych budżetu państwa, utworzonych i wydatkowanych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych.

Podstawę opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2009 w części dotyczącej służby cywilnej stanowił obowiązek określony w art. 6 ust. 1 oraz art. 8 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej.

Limity zatrudnienia (po raz ostatni) oraz środków finansowych na wynagrodzenia i szkolenia członków korpusu służby cywilnej, opracowane na podstawie przekazanych przez dysponentów części budżetowych materiałów planistycznych na 2009 r., oraz limit mianowań urzędników w służbie cywilnej zostały zaplanowane w art. 25 ustawy budżetowej na rok 2009.

Uwzględniając nowelizację ustawy, powyższe wielkości zaplanowano na następującym poziomie: limit mianowań urzędników – 1 000 osób, limit środków na wynagrodzenia – 6 298 349 tys. zł<sup>1</sup>, natomiast limit środków na szkolenia – 61 165 tys. zł.

Z uwzględnieniem środków przewidzianych na wynagrodzenia osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe niebędące kierowniczymi stanowiskami państwowymi – kwota środków na wynagrodzenia zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2009 r. wynosiła 6 519 143 tys. zł. Natomiast środki na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej oraz osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe niebędące kierowniczymi stanowiskami państwowymi, które w związku z wejściem w życie ustawy z 21 listopada 2008 r. stały się wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej (tj. m.in. stanowiska dyrektorów generalnych urzędów, dyrektorów departamentów lub komórek równorzędnych oraz ich zastępców w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich) wyniosły 6 515 258 tys. zł.

Powyższa kwota na wynagrodzenia (osobowe i dodatkowe wynagrodzenia roczne) uwzględnia następujący podział:

1. służba cywilna – 6 298 349 tys. zł:
  - ministerstwa, urzędy centralne – 5 070 841 tys. zł;
  - województwa – 1 018 230 tys. zł;
  - powiatowe służby zespolone – 100 951 tys. zł;
  - służba zagraniczna – 100 327 tys. zł;
  - rezerwa celowa poz. 23 (bez pochodnych) przewidziana na wynagrodzenia związane z funkcjonowaniem służby cywilnej w wysokości 8 000 tys. zł.
2. osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe niebędące kierowniczymi stanowiskami państwowymi, które stały się wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej<sup>2</sup> – 216 909 tys. zł:
  - ministerstwa, urzędy centralne i służby nieszespolone – 179 391 tys. zł;
  - województwa – 37 518 tys. zł.

Ponadto w ustawie budżetowej na rok 2009 w rezerwie celowej pn. „Środki na zwiększenie wynagrodzeń i pochodnych, w tym na modernizację systemu wynagrodzeń w administracji” (część 83 – rezerwy celowe, poz. 48) ujęte zostały środki przeznaczone na sfinansowanie dodatków specjalnych w służbie cywilnej – kwota 150 000 tys. zł (po nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2009).

Według planu po zmianach limit środków na wynagrodzenia (wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenie roczne) w służbie cywilnej wraz ze środkami na wynagrodzenia osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe oraz środkami uruchomionymi z rezerw celowych budżetu państwa wynosił 6 532 208 tys. zł. Natomiast z uwzględnieniem środków dla osób na stanowiskach, które stały się wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej oraz środkami uruchomionymi z rezerw celowych budżetu państwa, limit środków na wynagrodzenia (osobowe i dodatkowe wynagrodzenie roczne) w służbie cywilnej, wg planu po zmianach, wynosił 6 524 905 tys. zł<sup>3</sup>. Kwota ta obejmuje również środki zaplanowane na wynagrodzenia osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe, które stały się wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej oraz uwzględnia następujący podział:

- ministerstwa, urzędy centralne – 5 261 603 tys. zł;
- województwa – 1 045 149 tys. zł;
- powiatowe służby zespolone – 101 895 tys. zł;
- służba zagraniczna – 116 258 tys. zł.

Wykonanie limitu środków na wynagrodzenia (wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenie roczne) w służbie cywilnej wraz ze środkami na wynagrodzenia osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe oraz środkami uruchomionymi z rezerw celowych budżetu państwa wyniosło 6 412 480 tys. zł.

Natomiast z uwzględnieniem środków dla osób na stanowiskach, które stały się wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej oraz środkami uruchomionymi z rezerw celowych budżetu państwa, wykonanie środków na wynagrodzenia (osobowe i dodatkowe wynagrodzenie roczne) w służbie cywilnej wyniosło 6 405 210 tys. zł<sup>4</sup> (98,17 proc. środków zaplanowanych na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej, ujętych w planie po zmianach), z uwzględnieniem następującego podziału:

- ministerstwa, urzędy centralne – 5 147 904 tys. zł (97,84 proc. planu po zmianach<sup>5</sup>);
- województwa – 1 042 199 tys. zł (99,72 proc. planu po zmianach<sup>6</sup>);
- powiatowe służby zespolone – 99 258 tys. zł (97,41 proc. planu po zmianach<sup>7</sup>);
- służba zagraniczna – 115 849 tys. zł (99,65 proc. planu po zmianach<sup>8</sup>).

## Wydatki na szkolenia w służbie cywilnej

W zakresie środków na szkolenia w służbie cywilnej (szkolenia centralne – finansowane z rezerwy celowej budżetu państwa oraz szkolenia powszechne – finansowane ze środków zaplanowanych w budżetach dysponentów) kwota zaplanowana w ustawie budżetowej na rok 2009 (po nowelizacji) wynosiła 61 165 tys. zł, natomiast według planu po zmianach 59 312 tys. zł.

W toku wykonywania ustawy budżetowej wydatki na szkolenia w służbie cywilnej (z uwzględnieniem środków uruchomionych z rezerwy celowej) wyniosły łącznie 52 164 tys. zł, tj. 88 proc. wielkości wg planu po zmianach.

### Limit mianowań urzędników w służbie cywilnej

Limit mianowań urzędników służby cywilnej, przyjęty w „Trzyletnim planie limitu mianowań na lata 2009–2011” (po uwzględnieniu zmiany dokonanej decyzją Rady Ministrów z dnia 7 lipca 2009 r.) wynosił 1000 osób.

Po ostatecznym ustaleniu wyników postępowania kwalifikacyjnego prawo do mianowania z dniem 1 grudnia 2009 r. uzyskało 590 osób (tj. 59 absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz 531 osób, które uzyskały pozytywny wynik z postępowania kwalifikacyjnego). Ostatecznie, w dniu 1 grudnia 2009 r. mianowanych zostało 589 osób, gdyż z jedną z uprawnionych osób rozwiązano stosunek pracy przed dniem mianowania. Przyjęty w zmienionym „Trzyletnim planie (...)” limit mianowań został wykorzystany w 58,9 proc.

### Rezerwy celowe

▪ poz. 23 „Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania dla urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z 2008 r.”

Kwota zaplanowana w ustawie budżetowej na rok 2009 w ramach rezerwy w wysokości 14 279 tys. zł w wyniku nowelizacji ustawy uległa zmniejszeniu do 9940 tys. zł, natomiast w toku wykonywania ustawy budżetowej środki uruchomione z rezerwy wyniosły ogółem 9121 tys. zł, tj. 91,8 proc. planowanej kwoty.

▪ poz. 48 „Środki na zwiększenie wynagrodzeń i pochodnych, w tym na modernizację systemu wynagrodzeń w administracji”.

Kwota zaplanowana w ustawie budżetowej na rok 2009 w ramach rezerwy w wysokości 195 442 tys. zł

w wyniku nowelizacji ustawy uległa zmniejszeniu do 150 000 tys. zł.

Środki z tej rezerwy w wysokości 72 486 tys. zł z pochodnymi (tj. 48,3 proc. środków ujętych w rezerwie) uruchomiono z przeznaczeniem na sfinansowanie dodatków specjalnych w służbie cywilnej. Wyższe od średniej dodatki specjalne w ujęciu „per capita” przewidziane zostały dla służb realizujących szczególnie ważne zadania w obszarze zapewnienia dochodów państwa i bezpieczeństwa publicznego oraz służb pełniących zadania inspekcyjno-kontrolne w ramach wojewódzkiej i powiatowej administracji zespolonej.

### Kształtowanie się przeciętnych wynagrodzeń

Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w korpusie służby cywilnej w 2009 r. (z uwzględnieniem nagród i dodatkowego wynagrodzenia rocznego) kształtowało się na poziomie 4 414 zł brutto i było wyższe niż w 2008 r. o 1,4 proc. w ujęciu nominalnym, tj. o 63 zł – w 2008 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosiło 4 351 zł brutto<sup>9</sup>. Jednakże przy uwzględnieniu wskaźnika inflacji w 2009 r. (103,5 proc.) nastąpił realny spadek przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej o 2,0 proc. Ponadto należy zauważyć, iż w gospodarce narodowej w 2009 r. nastąpił wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w stosunku do roku 2008 o 5,4 proc. w ujęciu nominalnym, a przy uwzględnieniu wskaźnika inflacji – realny wzrost o 1,8 proc.

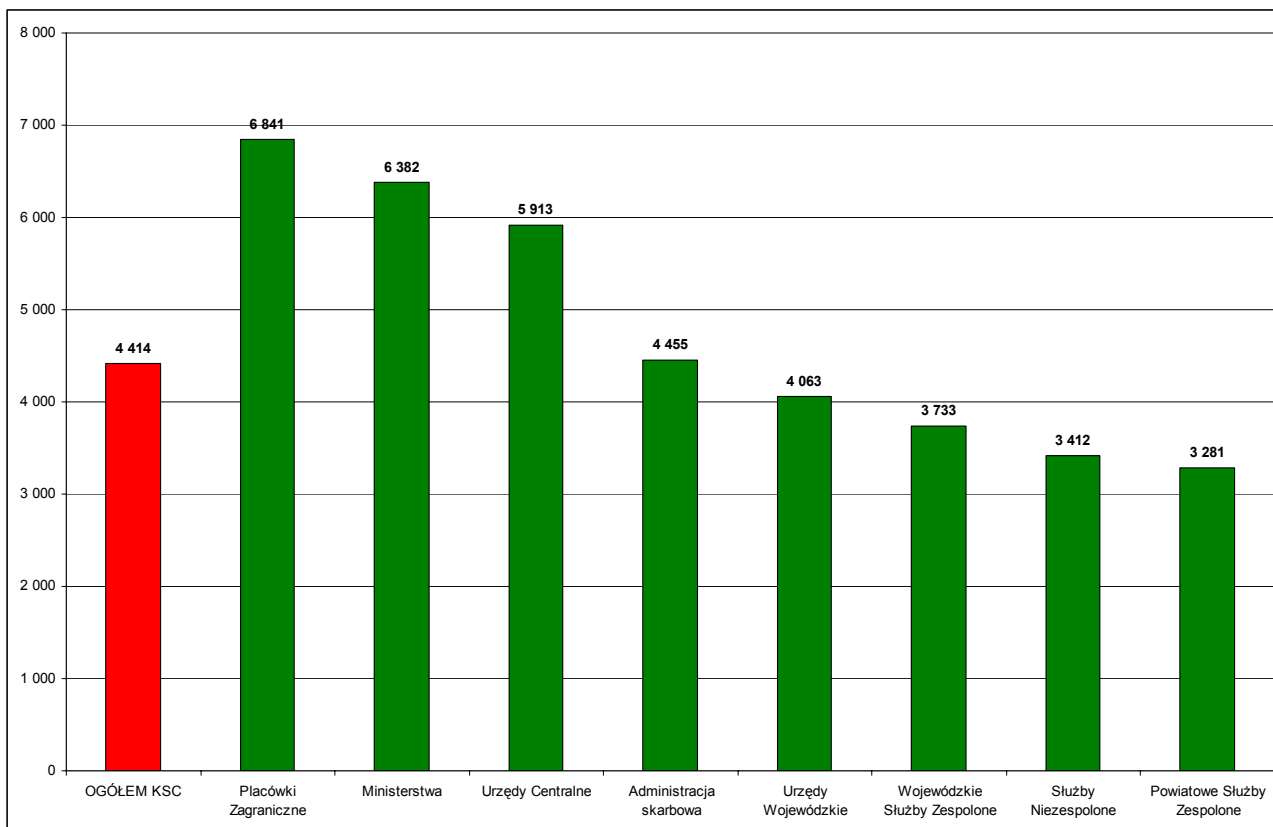
Najwyższy poziom wynagrodzeń występował w grupie wyższych stanowisk w służbie cywilnej, w której przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2009 r. wyniosło 11 769 zł brutto. W stosunku do roku 2008 odnotowuje się więc wzrost o 597 zł, tj. 5,3 proc. w ujęciu nominalnym (1,7 proc. w ujęciu realnym).

Natomiast najwyższy poziom wynagrodzeń wg grup urzędów w 2009 r. odnotowano w placówkach zagranicznych, w których przeciętne miesięczne wynagrodzenie kształtowało się na poziomie 6841 zł brutto, oraz w ministerstwach – 6354 zł brutto.

Dla porównania, przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe („R”) w ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich wyniosło 11 851 zł brutto.



**Wykres nr 1.** Wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ogółem wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym członków korpusu służby cywilnej\* w 2009 r. w podziale na grupy urzędów (w zł, brutto).



\*Dotyczy także wysokich stanowisk państwowych niebędących kierowniczymi stanowiskami państwowymi (PZK), które stały się wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej.

**Przypisy:**

1. Limity określone dla służby cywilnej nie zawierają środków na wynagrodzenia dla osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe niebędące kierowniczymi stanowiskami państwowymi oraz środków przewidzianych na dodatki specjalne ujętych w rezerwie celowej poz. 48.
2. Dane dla osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe niebędące kierowniczymi stanowiskami państwowymi, które stały się wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, dotyczą osób zatrudnionych w ministerstwach, urzędach centralnych, urzędach wojewódzkich oraz wojewódzkich inspektoratach weterynarii.
3. Środki na wynagrodzenia w służbie cywilnej zgodnie z klasyfikacją budżetową i zakresem przyjętym w art. 25 ustawy budżetowej na rok 2009 (bez uwzględnienia środków na wynagrodzenia dla osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe przed włączeniem do służby cywilnej) wynosiły wg planu po zmianach 6 454 811 tys. zł.
4. Środki na wynagrodzenia w służbie cywilnej zgodnie z klasyfikacją budżetową i zakresem przyjętym w art. 25 ustawy

budżetowej na rok 2009 (bez uwzględnienia środków na wynagrodzenia dla osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe przed włączeniem do służby cywilnej) wyniosły wg wykonania 6 339 350 tys. zł.

5. W danej grupie urzędów.
6. Jak wyżej.
7. Jak wyżej.
8. Jak wyżej.
9. Dane dotyczące przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń podane są z uwzględnieniem wysokich stanowisk państwowych, które stały się wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej.

Aneta Przybyśz  
Główny specjalista w Wydziale Systemu Wynagradzania  
i Finansowania Służby Cywilnej  
Departamentu Służby Cywilnej KPRM

### Postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej w 2010 r.

**3 lipca 2010 r.** odbył się w Warszawskim Centrum EXPO XXI sprawdzian przewidziany w toku postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, prowadzonego przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

W 2010 r. do postępowania kwalifikacyjnego dopuszczono łącznie 2494 pracowników służby cywilnej, natomiast do sprawdzianu w jego toku przystąpiło 2468 z nich.

W postępowaniu uczestniczyli m.in.: Minister **Sławomir Brodziński** – Szef Służby Cywilnej, zespół obserwatorów Szefa Służby Cywilnej, a także przedstawiciel Rady Służby Cywilnej – Poseł na Sejm RP **Artur Górski**.



Szef Służby Cywilnej Sławomir Brodziński podczas rozpoczęcia postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2010 r.

Fot. KSAP/T. Muszałski.

Warunkiem zakończenia sprawdzianu z wynikiem pozytywnym jest spełnienie dwóch warunków:

- uzyskanie w każdej części sprawdzianu co najmniej 1/3 maksymalnej możliwej do uzyskania w niej liczby punktów (jest to 30 punktów z części sprawdzianu sprawdzającej wiedzę i 20 punktów z części sprawdzianu sprawdzającej umiejętności),

- uzyskanie w całym sprawdzianie co najmniej 3/5 maksymalnej możliwej do uzyskania w nim liczby punktów (jest to 90 punktów w sumie z dwóch części sprawdzianu).

Szef Służby Cywilnej dokonuje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej mianowania pracownika służby cywilnej, który ukończył w danym roku postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem pozytywnym i z miejscem uprawniającym do mianowania lub ukończył KSAP.

Akty mianowania otrzymają zatem zatrudnieni w służbie cywilnej w dniu mianowania pracownicy służby cywilnej, którzy w danym roku spełnią dwa warunki:

- przejdą pomyślnie sprawdzian w toku postępowania kwalifikacyjnego (jw.),
- uzyskają miejsce uprawniające do mianowania.

Mianowań w służbie cywilnej dokonuje się w ramach limitu mianowań na dany rok (w 2010 r. jest to 1000 osób), uwzględniając w ramach ww. limitu absolwentów KSAP, którzy w danym roku złożą wnioski o mianowanie.

Uwzględniając fakt, że Rada Służby Cywilnej ocenia przebieg postępowań kwalifikacyjnych, należy stwierdzić, że ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej KPRM ostatecznych wyników sprawdzianu będzie możliwe po posiedzeniu Rady Służby Cywilnej następującym po przekazaniu tych wyników przez dyrektora KSAP Szefowi Służby Cywilnej.

W 2010 r. mianowania zaplanowano na dzień 1 grudnia 2010 r.

Piotr Marczewski  
Główny specjalista w Wydziale Systemów i Narzędzi Zarządzania  
Kadrami Służby Cywilnej KPRM



Uczestnicy postępowania  
kwalifikacyjnego  
w służbie cywilnej w 2010 r.

Fot. KSAP/T. Muszałski.

### III posiedzenie Rady Projektu „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”

29 czerwca 2010 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyło się III posiedzenie Rady Projektu „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”. Spotkaniu przewodniczył Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**. W spotkaniu uczestniczyli także m.in. dr **Tomasz Rostowski** z Katedry Rozwoju Kapitału Ludzkiego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, dyrektor Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów **Dagmir Długosz** oraz przedstawiciele Departamentu Prawnego i Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

Obrady poświęcone były podsumowaniu dotychczasowych prac nad Strategią Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej, zwłaszcza w kontekście realizacji przyjętego przez Radę Ministrów 24 listopada 2009 r. „Planu uporządkowania strategii rozwoju”.

Prace nad projektem Strategii Sprawne Państwo 2011–2020, w obszarze której mieści się Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej, przedstawił zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji **Andrzej Trzęsiera**.

„Ogólną diagnozę sytuacji w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej” i wnioski ze „Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2009 r.” omówił Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**.

Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Dagmir Długosz** przedstawił dotychczasowe wyniki prac Zespołu opiniodawczo-doradczego Szefa Służby Cywilnej ds. opracowania zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Dr **Tomasz Rostowski** zaprezentował raport z przeprowadzonej analizy programów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach zatrudniających członków korpusu służby cywilnej.

Spotkanie zakończyła dyskusja nad priorytetami Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej w świetle przedstawionych dokumentów.

D. Gdańska  
Radca Szefa KPRM w DSC KPRM

O sprawach dotyczących Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej informowaliśmy także w numerach: 1 z lipca–sierpnia 2009 r., s. 14-16, i 1(4) ze stycznia–lutego 2010 r., s. 7-8.

### Awanse wewnętrzne w urzędach administracji rządowej

#### Wicedyrektorzy w służbie cywilnej

Artykuł przedstawia dane dotyczące obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w wyniku przeniesienia członka korpusu służby cywilnej (na podstawie art. 54 ust. 2 oraz art. 204 ustawy o służbie cywilnej) od 24 marca 2009 r. (tj. od dnia wejścia w życie ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej) do 1 maja 2010 r.

Analizie poddano informacje z 74 urzędów administracji rządowej: tj. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstw, urzędów centralnych, urzędów wojewódzkich, Biura Nasiennictwa Leśnego, Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych oraz 9 wojewódzkich inspektoratów weterynarii.

W 54 urzędach dokonano łącznie 245 przeniesień, w tym 157 w 2009 r. i 88 w 2010 r. W 20 urzędach nie obsadzano w tym trybie wyższych stanowisk.

Urzędnicy służby cywilnej stanowią 29,8 proc. ogółu przenoszonych członków korpusu służby cywilnej, natomiast pracownicy służby cywilnej – 70,2 proc.

Grupy stanowisk, z których następowało przeniesienie:

- wyższe stanowiska w służbie cywilnej – 29 przeniesień, co stanowi 11,8 proc. ogólnej liczby przeniesień;
- stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej – 10 przeniesień, co stanowi 4,1 proc. ogólnej liczby przeniesień;
- stanowiska koordynujące w służbie cywilnej – 93 przeniesienia, co stanowi 38 proc. ogólnej liczby przeniesień;
- stanowiska samodzielne w służbie cywilnej – 104 przeniesienia, co stanowi 42,4 proc. ogólnej liczby przeniesień;
- stanowiska specjalistyczne oraz stanowiska wspomagające – brak przeniesień;
- stanowiska kierownicze w służbie zagranicznej oraz stanowiska personelu dyplomatyczno-konsularnego – 9 przeniesień, co stanowi 3,7 proc. ogólnej liczby przeniesień.

Najwięcej przeniesień na wyższe stanowiska w służbie cywilnej nastąpiło ze stanowisk samodzielnych (104 przeniesienia – 42,4 proc. ogólnej liczby przeniesień). Natomiast stanowiskiem, z którego przeniesiono największą liczbę członków korpusu służby cywilnej, jest stanowisko naczelnika wydziału (62 przeniesienia – 25,3 proc. ogólnej liczby przeniesień) należące do grupy stanowisk koordynujących.

### Kompetencje kierownicze

**Tabela nr 1.** Sposoby sprawdzania posiadania kompetencji kierowniczych.

Sposób sprawdzenia posiadania kompetencji kierowniczych	Liczba przypadków
analiza dotychczasowego doświadczenia	32
rozmowa (bez dookreślenia)	17
studium przypadku ( <i>case study</i> )	1
opinia psychologa	1
test kompetencji kierowniczych lub badanie kompetencji kierowniczych przez podmiot zewnętrzny	15
opinia bezpośredniego przełożonego	40
dokumenty potwierdzające mianowanie oraz kopia ostatniej oceny urzędnika	1
zaświadczenie wystawione przez dyrektora generalnego	2

Kompetencje kierownicze przenoszonych członków korpusu służby cywilnej sprawdzono w 109

przypadkach, w 136 przypadkach nie doszło do sprawdzenia ww. kompetencji.

Najczęściej stosowanym sposobem badania posiadania kompetencji kierowniczych była opinia bezpośredniego przełożonego (40 przypadków) oraz analiza dotychczasowego doświadczenia przenoszonych członka korpusu służby cywilnej (32 przypadki).

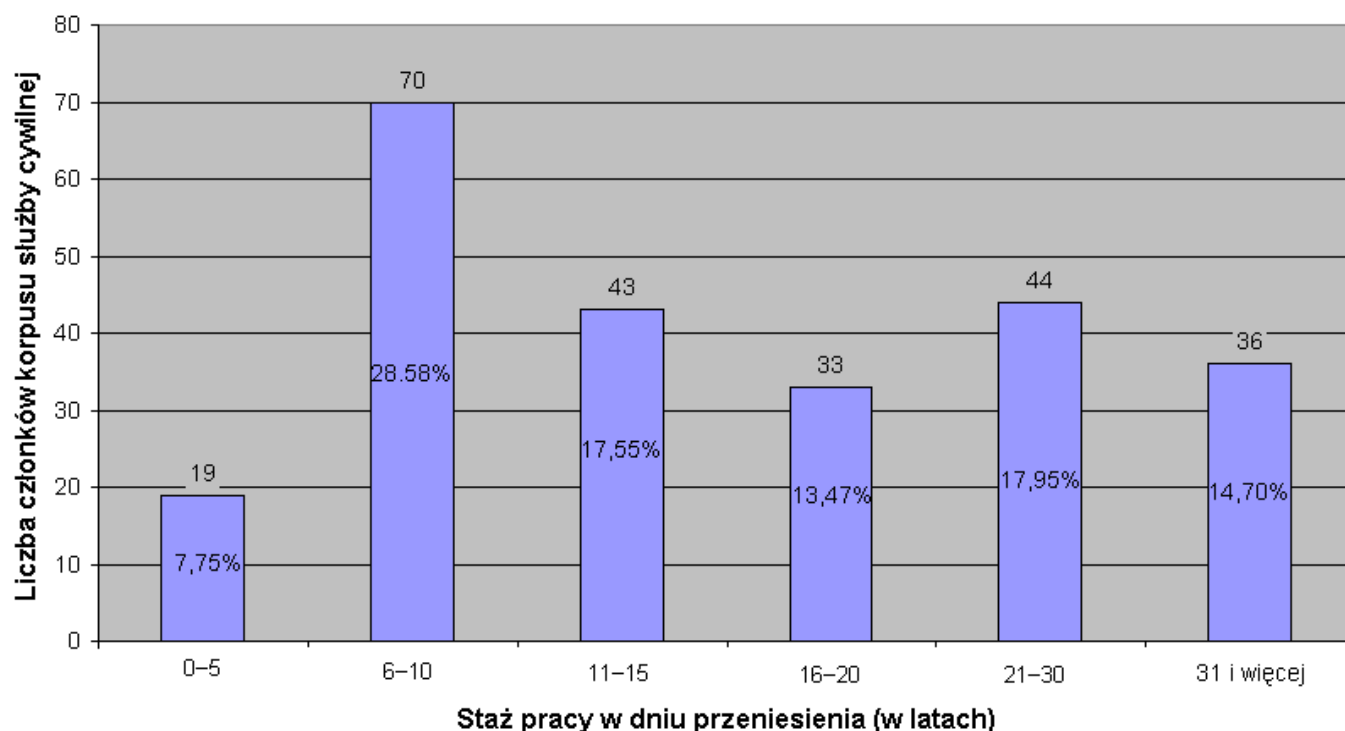
Najwięcej przenoszonych członków korpusu służby cywilnej (tj. 70) legitymowało się stażem pracy wynoszącym od 6 do 10 lat. Z kolei najmniejszą liczbę wyższych stanowisk w służbie cywilnej (tj. 19) obsadzono w wyniku przeniesienia członków korpusu służby cywilnej, których staż pracy zawierał się w przedziale od 0 do 5 lat.

W 205 przypadkach przeniesienie następowało w oparciu o opinię bezpośredniego przełożonego, o której mowa w art. 204 ustawy o służbie cywilnej, natomiast w 48 przypadkach w oparciu o ocenę okresową, o której mowa w art. 54 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej. W 8 przypadkach przenoszony członek korpusu służby cywilnej posiadał zarówno opinię bezpośredniego przełożonego, jak i ocenę okresową.

W 160 przypadkach sprawdzono kompetencje inne niż kierownicze, określone w opisie danego stanowiska pracy. W 76 przypadkach nie sprawdzono posiadania ww. kompetencji.

Informacje dotyczące 9 urzędów nie pozwalają na określenie, czy dokonano sprawdzenia kompetencji innych niż kierownicze.

**Wykres nr 1.** Ogólny staż pracy przenoszonych członków korpusu służby cywilnej.



## Podsumowanie

W ponad 50 proc. objęcie wyższych stanowisk w służbie cywilnej nastąpiło w wyniku przeniesienia członków korpusu służby cywilnej dotąd zajmujących stanowiska związane z kierowaniem pracą zespołu: (stanowiska koordynujące – 93 przeniesienia, tj. około 38 proc. wszystkich przeniesień; wyższe stanowiska – 29 przeniesień, tj. około 12 proc.; stanowiska średniego szczebla zarządzania – 10 przeniesień, tj. około 4 proc. ogólnej liczby przeniesień).

Najliczniejszą grupę członków korpusu służby cywilnej przeniesionych na wyższe stanowiska (70 przeniesień, tj. około 30 proc. ogółu przeniesień) stanowią osoby legitymujące się co najmniej sześcioletnim stażem pracy; jest to staż co najmniej równy wymaganemu stawianemu w art. 53 pkt 4 do zajmowania stanowiska dyrektora generalnego urzędu oraz znacznie przewyższający staż pracy wymagany przepisem art. 53 pkt 5 ustawy o służbie cywilnej do zajmowania pozostałych wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Daje to podstawę sądzić, że przenoszonym członkom korpusu służby cywilnej posiadali doświadczenie zawodowe uzasadniające objęcie wyższego stanowiska w służbie cywilnej.

W stosunku do ogółu przeniesionych na wyższe stanowiska w służbie cywilnej liczba przeniesionych urzędników służby cywilnej (73) kształtuje się na poziomie około 30 proc., co jest szczególnie warte podkreślenia w kontekście faktu, że wg danych na koniec roku 2009 liczba urzędników służby cywilnej wynosiła 5983 i stanowiła niespełna 5 proc. ogółu zatrudnionych w korpusie służby cywilnej.

Sprawdzenie kompetencji kierowniczych członków korpusu służby cywilnej przenoszonych na wyższe stanowiska w służbie cywilnej bez przeprowadzenia naboru miało miejsce w 109 przypadkach na 245 przeniesień. Pozytywnie należy ocenić działania urzędów, które dokonały oceny kompetencji kierowniczych przenoszonego członka korpusu służby cywilnej pomimo braku ustawowego obowiązku spełniania przez kandydata tego wymogu (przeniesienia na podstawie art. 204 ustawy) – miało miejsce w 88 przypadkach przeniesień.

Natomiast w 21 przypadkach odstąpiono od oceny kompetencji kierowniczych członków korpusu służby cywilnej, mimo iż z art. 54 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej wynikał obowiązek ich posiadania przez przenoszonego członka korpusu.

W 15 urzędach sprawdzenia posiadania kompetencji kierowniczych członków korpusu służby cywilnej przenoszonych na wyższe stanowiska w służbie cywilnej bez przeprowadzania naboru dokonano korzystając z usług profesjonalnych firm doradczych z dziedziny HR albo profesjonalnych narzędzi psychologicznych wykorzystywanych przez pracowników urzędu.

### Planowane działania Szefa Służby Cywilnej

Szef Służby Cywilnej zamierza nadal systematycznie monitorować zjawisko obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze przeniesienia członka korpusu służby cywilnej (tzw. awansów wewnętrznych).

W szczególności w ramach ww. działań planuje się rozszerzenie zakresu informacji o dane odnoszące się do następujących kwestii:

- sprawdzenia znajomości języka obcego;
- fluktuacji kadr na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej obsadzonych w wyniku przeniesienia,
- oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej (jej poziomu, wniosków dotyczących przyznania kolejnego stopnia służbowego lub awansu, w tym płacowego),
- otrzymanych nagród,
- wszczętych postępowań dyscyplinarnych.

Szef Służby Cywilnej zwrócił się do dyrektorów generalnych urzędów, w których nie dokonano oceny kompetencji kierowniczych, o wyjaśnienie takiego stanu rzeczy (w szczególności o podanie przyczyn odstąpienia od oceny kompetencji kierowniczych oraz o wskazanie stanowisk, z jakich zostali przeniesieni członkowie korpusu służby cywilnej bez oceny kompetencji kierowniczych). Ewentualne dalsze działania w sprawie zostaną podjęte po analizie przekazanych informacji.

Ponadto Szef Służby Cywilnej wystąpił do dyrektorów generalnych urzędów z zaleceniem opracowania wewnętrznych zasad awansowania członków korpusu służby cywilnej na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, uwzględniających – poza kryteriami wskazanymi w ustawie o służbie cywilnej – także inne kryteria, jak np. okres zatrudnienia w danym urzędzie, jakość pracy pracownika, realizację zadań, kreatywność, kwalifikacje zawodowe itp.

Piotr Nagłowski  
Departament Służby Cywilnej KPRM

# Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2009 r.

Wnioski i niektóre planowane działania

Prezes Rady Ministrów przyjął, w ustawowym terminie, „Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2009 r.” Sprawozdanie stanowi realizację ustawowego obowiązku określonego w art. 15 ust. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505 z późn. zm.). Zostało sporządzone na podstawie informacji zgromadzonych w Departamencie Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w wyniku realizacji ustawowo określonych zadań przez Szefa KPRM i Szefa Służby Cywilnej, a także informacji przekazanych przez dyrektorów generalnych urzędów w sprawozdaniach z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2009 r.

Dokument obejmuje okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r., w którym obowiązywały dwie ustawy o służbie cywilnej – ustawa z 24 sierpnia 2006 r. (DzU nr 170, poz. 1218 z późn. zm.), a następnie ustawa z 21 listopada 2008 r., która weszła w życie 24 marca 2009 r.

Sprawozdanie wykracza poza okres urzędowania Szefa Służby Cywilnej, powołanego przez Prezesa Rady Ministrów na stanowisko 14 kwietnia 2009 r. Wcześniej zadania określone w obowiązujących w 2009 r. ustawach o służbie cywilnej wykonywał Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Tekst sprawozdania składa się z części przedstawiających: stan służby cywilnej w 2009 r., realizację zadań służby cywilnej przez Szefa Służby Cywilnej i dyrektorów generalnych urzędów, a także wnioski i planowane działania wyływające z informacji zawartych w dwóch pierwszych częściach sprawozdania oraz diagnozy służby cywilnej.

## Prace legislacyjne

Rok 2009 był okresem intensywnych prac legislacyjnych, które doprowadziły do opracowania i wydania 11 koniecznych aktów normatywnych przewidzianych w ustawie o służbie cywilnej. Istnieje potrzeba opracowania w 2010 r. kolejnych przewidzianych przez ustawę uregulowań dotyczących instrumentów zarządzania zasobami ludzkimi, m.in. strategii (programu) zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, standardów zarządzania zasobami ludzkimi, wytycznych w sprawie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej (prace dot. projektów obligatoryjnych w toku).

W planach legislacyjnych rządu umieszczono również nowelizację ustawy o służbie cywilnej uwzględniającą m.in. Europejską Kartę Społeczną (nadgodziny) oraz dostrzeżone nieścisłości ustawy z 2008 r.

## Stan liczebny i struktura korpusu służby cywilnej

31 grudnia 2009 r. zatrudnienie w korpusie służby cywilnej wyniosło 122 110 osób w przeliczeniu na pełne etaty. W porównaniu do 31 grudnia 2008 r. zatrudnienie wzrosło o 2 699 etatów, tj. o 2,3 proc., z czego największe wzrosty odnotowano w ministerstwach i urzędach centralnych oraz służbach niezespolonych.

Zatrudnienie w administracji samorządowej wyniosło w tym czasie ok. 222 tys., w wymiarze sprawiedliwości ponad 50 tysięcy oraz w ZUS 47 tysięcy osób.

Członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni byli w ok. 2300 urzędach (m.in. w ministerstwach, urzędach centralnych, urzędach wojewódzkich, urzędach administracji niezespolonej, wojewódzkich i powiatowych jednostkach administracji zespolonej).

Najliczniejszą grupą urzędów w korpusie była administracja skarbowa z zatrudnieniem w wysokości 47 252 etatów – spadek w stosunku do 31 grudnia 2008 r. o 148 etatów, tj. o 0,3 proc.

Najliczniejszą grupą stanowisk w służbie cywilnej była grupa stanowisk specjalistycznych, z zatrudnieniem wynoszącym 61 038 etatów – w porównaniu z dniem 31 grudnia 2008 r. odnotowuje się wzrost o 1944 etaty, tj. o 3,3 proc.

Grupa wyższych stanowisk w służbie cywilnej liczyła 31 grudnia 2009 r. 1485 etatów, co w porównaniu do zatrudnienia w 2008 r. na wysokich stanowiskach państwowych (w urzędach korpusu służby cywilnej, bez służby zagranicznej w placówkach zagranicznych), które stały się wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej daje wzrost o 104 etaty, tj. 7,5 proc.

Wzrosty zatrudnienia wynikały m.in. z konieczności wzmocnienia etatowego obsługi projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej, ucywilnienia części etatów w służbach mundurowych i wzmocnienia etatowego Policji (w ramach „Programu Modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2009”), a także powstania Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska wraz z regionalnymi dyrekcjami.

## Korpus służby cywilnej

Korpus służby cywilnej składa się z wielu grup pracowniczych o zróżnicowanym statusie, pewnej odrębności zasad w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi.

Najliczniejszą grupę tworzą pracownicy administracji skarbowej, którzy w 2009 r. stanowili 39 proc. korpusu służby cywilnej. Urzędy administracji skarbowej są dobrze rozpoznawalną częścią administracji. Oznacza to, że sytuacja w administracji skarbowej w istotny sposób oddziałuje na cały korpus służby cywilnej i wpływa na sposób postrzegania służby cywilnej przez obywateli. Uzasadnia to monitorowanie sytuacji w administracji skarbowej, prowadzenie dyskusji na temat występujących problemów, które należy podjąć z udziałem Ministra Finansów, Rady Służby Cywilnej i partnerów społecznych.

W korpusie służby cywilnej przeważają kobiety (69 proc.). Zatem wprowadzanie elastycznych form zatrudnienia i innych inicjatyw umożliwiających m.in. łączenie pracy z życiem rodzinnym może pozytywnie wpływać na jakość pracy w administracji i ogólny wzrost zadowolenia klientów służby cywilnej, a także samych zatrudnionych.

Korpus służby cywilnej w coraz większym stopniu dotyka zmiany demograficzne. W 2009 r. najliczniej reprezentowaną grupą były osoby w wieku między 31 a 50 lat – 52,8 proc., natomiast 26,9 proc. korpusu stanowiły osoby powyżej 50 roku życia. Oznacza to wzrost znaczenia właściwego planowania i wykorzystania zasobów ludzkich, w szczególności konieczność umiejętnego wykorzystania doświadczenia osób powyżej 50 roku życia, czemu służą realizowane projekty w oparciu o środki Europejskiego Funduszu Społecznego adresowane do tej grupy wiekowej.

## Zarządzanie zasobami ludzkimi

W 2009 r. realizowano szereg projektów ze środków europejskich, które przyczyniły się do podniesienia standardów w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Były to np.: szkolenia psychospołeczne i specjalistyczne dla pracowników administracji skarbowej, projekty z zakresu poprawy zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej służące m.in. dokonaniu oceny poziomu funkcjonowania i rozwoju urzędów oraz identyfikacji i upowszechnieniu dobrych praktyk w zakresie obsługi klienta, a także projekty na rzecz modernizacji systemów zarządzania i podnoszenia kompetencji kadr (m.in. w obszarze metod mierzenia satysfakcji klientów, zarządzania ryzykiem i jakością, modeli samooceny).

Działania te są kontynuowane w 2010 r., np. w ramach realizacji wdrożeń usprawniających zgłaszanych przez zainteresowane urzędy.

Zakres stosowania nowoczesnych narzędzi zarządzania w polskich urzędach administracji rządowej (w tym narzędzi zarządzania jakością) jest

silnie zróżnicowany – prawie 24 proc. urzędów deklaruje, że wdrożyło system zarządzania jakością ISO i CAF.

Niektóre resorty podjęły kroki zmierzające do opracowania i wdrożenia spójnej polityki i strategii zarządzania jakością w ramach danej grupy urzędów (strategia kompleksowego zarządzania jakością w polskiej administracji podatkowej, programy przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, optymalizacja podejścia procesowego).

Istnieje zatem potrzeba jak najszerzego wykorzystywania i wdrażania dobrych praktyk w służbie cywilnej przyczyniających się do wzrostu jej efektywności oraz bardziej proklienckiego funkcjonowania.

## Służba cywilna jako pracodawca

Oczekiwania, że trudna sytuacja na rynku pracy związana ze spowolnieniem gospodarczym znacząco zwiększy zainteresowanie zatrudnieniem w służbie cywilnej nie potwierdziły zebranych ostatnio danych, w świetle których 39 proc. urzędów wskazało na problemy z naborem odpowiednich kandydatów na stanowiska w służbie cywilnej w 2009 r. Służba cywilna pozostaje atrakcyjnym pracodawcą dla osób posiadających „ogólne” kompetencje. Problemy występują w obszarach eksperckich, tj. takich, gdzie konieczne jest połączenie wiedzy z zakresu konkretnej specjalizacji z wiedzą z zakresu administracji publicznej. W tym kontekście ważne stają się działania promujące służbę cywilną jako stabilnego pracodawcę, ale także opracowanie metod pozyskiwania specjalistów do korpusu służby cywilnej, w tym poprzez doskonalenie zasad naboru.

Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w korpusie służby cywilnej w 2009 r. (2,8 proc.) znacznie odbiegało (podobnie jak w innych obszarach gospodarki narodowej) od postulowanego w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wskaźnika (6 proc.). Osoby niepełnosprawne są zatem grupą, do której urzędy powinny skuteczniej docierać z informacją o wolnych stanowiskach w służbie cywilnej.

## Wynagrodzenia

Mało konkurencyjne wynagrodzenia, duże rozbieżności w poziomach wynagrodzeń pomiędzy urzędami oraz mało motywacyjny system wynagrodzeń to jedne z najczęściej wskazywanych przez urzędy problemów w zakresie zarządzania zasobami.

Jednocześnie przeciętne miesięczne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej w 2009 r. było wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ogółem oraz w sektorze przedsiębiorstw.

Zasadne jest stałe monitorowanie wynagrodzeń w służbie cywilnej i ich *benchmarking*. Konieczne

jest kontynuowanie prac nad narzędziami motywacji finansowej w służbie cywilnej.

**Ponadto** brak jest spójności między systemem wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej a wynagrodzeniami osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, co skutkuje niejednokrotnie otrzymywaniem przez dyrektorów generalnych urzędów i niekiedy dyrektorów departamentów wyższych wynagrodzeń niż ministrowie, kierownicy urzędów centralnych i ich zastępcy.

### **Urzednicy służby cywilnej**

Za istotny zasób służby cywilnej należy uznać urzędników służby cywilnej, którzy w 2009 r. stanowili 4,9 proc. korpusu służby cywilnej, i 40 proc. osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Są to osoby, których wiedza i umiejętności niezbędne do wypełniania zadań służby cywilnej zostały sprawdzone w trakcie postępowania kwalifikacyjnego lub w toku kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej i które są nośnikiem etosu służby cywilnej. Bilans obowiązków i uprawnień tej grupy wymaga analizy, podobnie jak model wykorzystania jej potencjału.

### **Oceny w służbie cywilnej**

Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. zwiększyła znaczenie systemu ocen członków korpusu służby cywilnej: wprowadzono pierwszą ocenę, a także objęto oceną okresową wszystkich członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych na czas nieokreślony. Można oczekiwać, że ten system ocen będzie sprzyjać poprawie efektywności pracy, podejmowaniu racjonalnych decyzji kadrowych oraz tworzyć narzędzia motywacji pracowników. Za ważny lecz wymagający oceny efektywności element systemu służby cywilnej będący mechanizmem wewnętrznej oceny stopnia niewłaściwego wykonywania obowiązków służbowych należy uznać postępowanie wyjaśniające i dyscyplinarne w służbie cywilnej.

### **KSAP w systemie służby cywilnej**

Ważnym ogniwem systemu służby cywilnej jest Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Doceniając osiągnięcia KSAP w tworzeniu służby cywilnej w Polsce w minionym dwudziestolecu, rozpoczęto dyskusję na temat przyszłej roli Krajowej Szkoły (m.in. misji, profilu i zatrudnienia absolwentów) z szerokim udziałem zainteresowanych. Krajowa Szkoła może m.in. odegrać istotną rolę w doborze i kształceniu liderów, przygotowanych do dokonywania zmian w administracji.

### **Obciążenie pracą**

36 proc. urzędów wskazało, że ważnym problemem była niewystarczająca liczba pracowników w stosunku do przydzielonych zadań. Koresponduje to z sygnalizowaną przez większość przebadanych

urzędów (58 proc.) kwestią występowania nadgodzin.

Pracę w nadgodzinach sygnalizowały głównie urzędy administracji niezespólonej (71 proc.), w szczególności urzędy administracji skarbowej. Niemniej ocenę skali tego zjawiska w całym korpusie służby cywilnej utrudnia brak instrumentów do pomiaru obciążenia pracą w urzędach. Działania w tym kierunku zostały podjęte.

Należy przy tym podkreślić, że zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty w korpusie służby cywilnej wzrosło o 16 proc. od 2001 r.

### **Wizerunek służby cywilnej**

Informacja o organizacji i zasadach funkcjonowania służby cywilnej, wprowadzanych rozwiązaniach i uruchamianych projektach powinna być przekazywana społeczeństwu i budować pozytywny wizerunek służby cywilnej, zwłaszcza w świetle niskiej społecznej oceny administracji publicznej w Polsce.

### **Gromadzenie i przetwarzanie danych o korpusie służby cywilnej**

Gromadzenie i analizowanie informacji o korpusie służby cywilnej stanowiło istotną część zadań Szefa Służby Cywilnej w 2009 r. Umożliwiło ono przygotowanie analiz wspomagających proces decyzyjny. Jednocześnie było to zadanie pracochłonne i czasochłonne, co znalazło m.in. wyraz w rekomendacjach formułowanych przez urzędy. Podjęto działania, które zmierzają do uproszczenia i usprawnienia procesu gromadzenia i przetwarzania danych poprzez wdrożenie narzędzi informatycznych w KPRM.

W styczniu 2010 r. dyrektorzy generalni (kierownicy urzędów wykonujący zadania dyrektorów generalnych) złożyli sprawozdanie z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej za rok ubiegły. Informacje przez nich przekazane zostały uwzględnione w odpowiednich rozdziałach sprawozdania Szefa Służby Cywilnej, prezentujących stan służby cywilnej w 2009 r.

Jednocześnie dyrektorzy generalni/kierownicy urzędów przekazali informację nt. programów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie, przedstawili najważniejsze problemy z jakimi się stykali realizując zadania w 2009 r., poinformowali o działaniach jakie podjęli w celu ich rozwiązania, a także sformułowali rekomendacje dla Szefa Służby Cywilnej w zakresie realizowania zadań służby cywilnej.

Oprac. Dorota Gdańska  
Radca Szefa KPRM w DSC KPRM



## Jak efektywnie zarządzać ludźmi w organizacji?

Model przywództwa sytuacyjnego



Anna Borowska

*Nie ma jednego, najlepszego stylu kierowania.*

*Rodzaj stylu zależy od sposobu zachowania, które wpływa na współpracowników – zakłada teoria modelu przywództwa sytuacyjnego, przedstawiona w dniach 19–21 maja 2010 r. przez Europejską Szkołę Administracji (European Administrative School) w Mechelen (w Belgii) podczas*

*szkolenia pn. „Menedżerowie Europy” („Managers for Europe”).*

*Szkolenie przeznaczone było dla menedżerów średniego szczebla zarządzania, zarówno z instytucji administracji publicznej krajów członkowskich Unii Europejskiej, jak i Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej. Taki dobór uczestników szkolenia umożliwił wymianę doświadczeń pomiędzy jego uczestnikami, a także sprzyjał poznaniu specyfiki administracji krajowych i unijnej.*

Głównym tematem szkolenia był model przywództwa sytuacyjnego (*Situational Leadership*) w ujęciu praktycznym. W czasie szkolenia jego uczestnicy mieli do zrealizowania wiele zadań praktycznych w grupach dwu-, trzy- i pięcioosobowych. Ponadto wykonali samodzielnie test mający na celu określenie ich preferencji dotyczących stylu przywództwa sytuacyjnego. Takie podejście do tematu umożliwiło wymianę przez uczestników szkolenia doświadczeń uzyskanych w konkretnych sytuacjach w codziennej pracy na bazie składowych elementów modelu.

Wyróżniamy dwa sposoby zachowania: kierujący i wspierający. Dobór odpowiedniego sposobu postępowania w ramach stylów zależy od ludzi jakimi zarządzamy, rodzaju zadań jakie mamy do wykonania oraz ograniczeń czasowych.

W ramach teorii wyróżniamy 4 style przywództwa sytuacyjnego:

- styl kierujący (*directing*).
- styl kształcący (*coaching*).
- styl wspierający (*supporting*).
- styl delegujący (*delegating*).

Tabela nr 1. Zachowania menedżera.

<p><b>Menedżer w stylu kierującym</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ reprezentuje wysoki poziom kierowania i niski poziom wspierania,</li> <li>▫ dostarcza szczegółowych instrukcji dotyczących wykonania zadania,</li> <li>▫ identyfikuje role i cele,</li> <li>▫ nadzoruje wykonywanie prac,</li> <li>▫ podejmuje większość decyzji.</li> </ul>	<p><b>Menedżer w stylu kształcącym</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ reprezentuje wysoki poziom kierowania i wysoki poziom wspierania,</li> <li>▫ wyjaśnia dlaczego określone decyzje zostały podjęte,</li> <li>▫ zabiega o sugestie pracowników,</li> <li>▫ nagradza dobre zachowania,</li> <li>▫ kieruje wykonaniem prac,</li> <li>▫ podejmuje większość decyzji.</li> </ul>
<p><b>Menedżer w stylu wspierającym</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ reprezentuje wysoki poziom wspierania i niski poziom kierowania,</li> <li>▫ wspiera, słucha i interesuje się pomysłami,</li> <li>▫ zachęca do samodzielnego podejmowania decyzji przez pracowników,</li> <li>▫ wspiera samodzielne rozwiązywanie problemów,</li> <li>▫ pozwala pracownikom podejmować większość decyzji.</li> </ul>	<p><b>Menedżer w stylu delegującym</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ reprezentuje niski poziom kierowania i niski poziom wspierania,</li> <li>▫ upoważnia pracowników do niezależnego działania,</li> <li>▫ dostarcza zasobów,</li> <li>▫ umożliwia wykonywanie pracy,</li> <li>▫ pozwala pracownikom podejmować większość decyzji.</li> </ul>

Z kolei pracownicy realizujący zadania działają na czterech różnych poziomach, których rozwój zależy od ich poziomu kompetencji i zaangażowania (motywacji):

- początkujący entuzjasta (*enthusiastic beginner*),

- rozczarowany uczeń (*disillusioned learner*),
- niechętny udziałowiec (*reluctant contributor*),
- wykonawca w szczytowej formie (*peak performer*).

**Tabela nr 2.** Zachowania pracownika.

<p><b>Początkujący entuzjasta</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ reprezentuje niski poziom kompetencji i wysoki poziom zaangażowania,</li> <li>▫ realizuje nowe dla niego zadania,</li> <li>▫ ma braki w wiedzy i umiejętnościach,</li> <li>▫ jest zmotywowany i pewny siebie.</li> </ul>	<p><b>Rozczarowany uczeń</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ reprezentuje niski poziom kompetencji i niski poziom zaangażowania,</li> <li>▫ jest zniechęcony złożonością zadań lub wynagrodzeniem,</li> <li>▫ ma nadal braki w wiedzy i umiejętnościach,</li> <li>▫ jest zmotywowany i pewny siebie.</li> </ul>
<p><b>Niechętny udziałowiec</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ reprezentuje wysoki poziom kompetencji i niski poziom zaangażowania,</li> <li>▫ pozyskał wiedzę i umiejętności niezbędne do realizacji zadań,</li> <li>▫ reprezentuje niski poziom motywacji i/lub pewności siebie.</li> </ul>	<p><b>Wykonawca w szczytowej formie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ reprezentuje wysoki poziom kompetencji i wysoki poziom zaangażowania,</li> <li>▫ posiada wiedzę i umiejętności niezbędne do realizacji zadań,</li> <li>▫ sam się motywuje,</li> <li>▫ jest pewny siebie.</li> </ul>

Zaprezentowana teoria modelu przywództwa sytuacyjnego to zaledwie jedna z wielu znanych nauce zarządzania zasobami ludzkimi. Wydaje się jednak interesująca ze względu na szeroki wachlarz możliwych do zastosowania rozwiązań w zależności od sytuacji, w jakiej się w danym momencie znajdujemy.

Anna Borowska  
Radca Prezesa Rady Ministrów,  
Koordynator Zespołu  
ds. Organizacji Pracy Szefa Służby Cywilnej  
Departamentu Służby Cywilnej KPRM

Więcej na temat działalności szkoleniowej Europejskiej Szkoły Administracji w Mechelen, patrz: [http://europa.eu/eas/index\\_en.htm](http://europa.eu/eas/index_en.htm)

## Koncepcja *flexicurity* a służba cywilna w Polsce

Europejski projekt związany z modernizacją i monitorowaniem zmian w administracji publicznej

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przystąpiła do projektu „Restructuring and Employment Conditions: How to Monitor the Modernisation of Public Administration?”, realizowanego przez Europejski Instytut Administracji Publicznej – EIPA w Maastricht.

Celem współfinansowanego przez Komisję Europejską projektu jest zbadanie możliwości zastosowania koncepcji „flexicurity” w sektorze administracji publicznych krajów członkowskich Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem korpusu służby cywilnej.

W ramach projektu zorganizowano tygodniowe wizyty studyjne oraz dyskusje „okrągłego stołu” na

temat „flexicurity” w krajach, które przystąpiły do badań: w Estonii, na Łotwie i w Polsce. Planowane jest także wspólne seminarium w Maastricht z udziałem partnerów, ekspertów i zainteresowanych stron, w tym innych krajów członkowskich UE.

Realizację całego projektu koordynują przedstawicielki EIPA: główny ekspert **Herma Kuperus** oraz asystent badawczy **Anita Rode**. Przeprowadzone przez nie w Warszawie rozmowy dotyczyły m.in. systemu funkcjonowania polskiej służby cywilnej oraz procesów modernizacyjnych w polskiej administracji publicznej.

### Rozmowa z Hermą Kuperus i Anitą Rode z Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej w Maastricht

#### ▪ Czy mogłybyście przybliżyć nam koncepcję *flexicurity*?



Herma Kuperus  
– ekspert EIPA.

Koncepcja *flexicurity* została wprowadzona przez Komisję Europejską w ramach Strategii Lizbońskiej oraz Europejskiej Strategii Zatrudnienia jako sposób podejścia do kwestii związanych z szybko zmieniającymi się potrzebami rynków. Koncepcja ta podkreśla znaczenie elastyczności na rynkach pracy, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa dla zatrudnionych

przy przechodzeniu z jednego miejsca pracy do drugiego. Należy przy tym pamiętać, iż podejście *flexicurity* dotyczy zarówno zewnętrznego, jak i wewnętrznego aspektu elastyczności i bezpieczeństwa w stosunkach pracy.

Komisja Europejska, wyjaśniając znaczenie koncepcji *flexicurity*, podkreśliła potrzebę zapewnienia nowego rodzaju bezpieczeństwa, będącego reakcją na obserwowaną w ostatnich latach niepewność na rynku pracy oraz wynikającą z niej konieczność podejmowania przez przedsiębiorstwa działań wyprzedzających, poprzez inwestowanie w zasoby ludzkie. Pracownicy potrzebują nowego rodzaju bezpieczeństwa, który pomoże im utrzymać zatrudnienie lub podjąć nową pracę w sytuacji utraty poprzedniej.

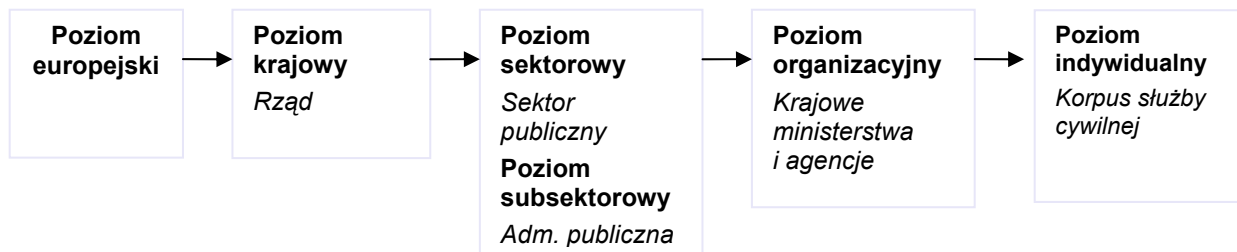
Podstawowymi składnikami *flexicurity* są: umowy kontraktowe, uczenie się przez całe życie, aktywna polityka rynku pracy oraz systemy społecznych ubezpieczeń. Chociaż koncepcja ta była tworzona w celu wsparcia rozwoju sektora prywatnego, może być również wykorzystywana w administracji publicznej, także dlatego, iż sektor publiczny musi się stale modernizować i unowocześniać, aby sprostać potrzebom rynku i obywateli.

Zaprezentowany schemat pokazuje poziomy wpływ polityki wprowadzonej w sektorze publicznym oraz związane z nią możliwości zastosowania koncepcji *flexicurity*.

W przypadku administracji publicznej, w tym służby cywilnej, ważne jest koncentrowanie uwagi nie tylko na zewnętrznych procesach i zmianach (które zachodzą głównie na poziomie krajowym), ale także na wymiarze wewnętrznym, w którym prościej jest dokonywać zmian na poziomie organizacyjnym, bez konieczności zmieniania systemu prawnego. Elementami takimi działaniami mogą być: zmiany w strategii zarządzania zasobami ludzkimi, mobilność, wynagrodzenia, rozwiązania dotyczące czasu pracy itp.

Tego rodzaju podejście nie jest zbyt często wykorzystywane, chociaż mogłoby być znakomitą pomocą w procesie znajdowania nowych sposobów osiągania równowagi pomiędzy elastycznością i bezpieczeństwem na rynku pracy.

Rys. 1. Poziomy wpływ polityk sektora publicznego



▪ **Jaki jest cel projektu “Restructuring and Employment Conditions: How to Monitor the Modernisation of Public Administration?”**

Inicjatorem projektu był Europejski Instytut Administracji Publicznej, który zaprosił do niego partnerów z Uniwersytetu w Tilburgu, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Polsce, Kancelarii Rządu Łotwy oraz Ministerstwa Finansów Estonii. Rozpoczęty w grudniu 2009 r. projekt jest współfinansowany przez Komisję Europejską i ma się zakończyć na przełomie lat 2010/2011.

Celem projektu jest opracowanie wskaźników umożliwiających mierzenie procesów modernizacji i monitorowanie ich rozwoju w obszarze administracji publicznej w Polsce, na Łotwie i w Estonii. Mierniki te powinny umożliwiać ich zastosowanie w systemach administracji publicznej innych krajów członkowskich oraz zapewniać porównywalność otrzymanych wyników ze wskaźnikami już stosowanymi w sektorze publicznym, opracowanymi przez Komisję Europejską oraz ośrodki naukowe. Z tego też powodu do projektu włączone zostały ministerstwa odpowiedzialne za administrację publiczną oraz politykę społeczną, tak aby istniało powiązanie pomiędzy krajowym poziomem polityki *flexicurity* a wykorzystaniem elementów tej koncepcji na poziomach: subsektorowym (w tym przypadku w subsektorze administracji publicznej) oraz organizacyjnym.

Partnerzy projektu są aktywnie zaangażowani w procesy restrukturyzacji systemów administracji publicznej w swoich krajach i organizacjach. Wszystkie z zaangażowanych w projekt państw napotykają na podobne problemy i chciałyby opracować i przetestować możliwe do zastosowania w ich administracjach mierniki w relacji do różnych elementów *flexicurity*. Obecnie szczególnie trudno jest dokonywać porównań administracji publicznej pomiędzy państwami-członkami UE. Rezultatem projektu ma być więc stworzenie wskaźników umożliwiających pomiar postępów w procesach modernizacyjnych w administracjach publicznych krajów członkowskich.

Projekt ten pozwoli także na wymianę informacji i doświadczeń związanych z procesami restrukturyzacyjnymi oraz wdrażanymi elementami *flexicurity*. Po opracowaniu pierwszych mierników

dla danego kraju, pozostali depozytariusze będą mieli możliwość wymiany opinii i doświadczeń oraz przekazania swoich sugestii co do dalszego udoskonalania przedstawionych propozycji. Temu właśnie celowi poświęcone były spotkania „okrągłego stołu” *flexicurity* w Estonii, na Łotwie i w Polsce (w KPRM spotkania takie odbyły się w dniach 31 maja i 1 czerwca br.), w których udział wzięli wszyscy partnerzy i depozytariusze projektu.

▪ **Dlaczego właśnie te kraje zostały zaproszone do współorganizowania projektu?**

Szczególnym obszarem naszego zainteresowania były kraje członkowskie Europy Środkowej i Wschodniej, ponieważ to właśnie one, po wejściu do Unii Europejskiej, wciąż inwestują w proces restrukturyzacji administracji publicznej oraz systemu ubezpieczeń społecznych. W trakcie przeprowadzania takich restrukturyzacji łatwiej jest wprowadzać niektóre dodatkowe elementy *flexicurity* oraz tworzyć dla nich odpowiednie struktury umożliwiające monitorowanie zmian. Kraje członkowskie: Łotwa, Estonia i Polska zostały wybrane na podstawie ich obecnej aktywności, w tym prowadzonej polityki dotyczącej *flexicurity* na poziomie krajowym, oraz – co jest oczywiste – także ich zaangażowania tą problematyką. Kraje te są zaangażowane w procesy modernizacji i restrukturyzacji ich administracji publicznych oraz monitorowanie osiąganych przez nie postępów.

▪ **Jakie są Wasze wrażenia związane z realizacją projektu w Polsce?**

W trakcie naszych wizyt w Warszawie dowiedziałyśmy się więcej o polskiej służbie cywilnej, tj. w jaki sposób jest ona zorganizowana, jak funkcjonuje, jakie są warunki zatrudnienia i pracy oraz jakie są plany modernizacyjne na przyszłość. Miałyśmy także okazję spotkania szeregu depozytariuszy projektu z różnych ministerstw oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W ramach podsumowania wyników roboczej wizyty odbyłyśmy także rozmowy z Szefem Służby Cywilnej oraz Dyrektorem i pracownikami Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

Byłyśmy bardzo zadowolone, mogąc zobaczyć jak wiele pracy zostało wykonane dla opracowania i wdrażania bardziej strategicznego podejścia w polskiej administracji publicznej. Obecnie taka sytuacja nie jest zbyt często spotykana wśród krajów

członkowskich regionu Europy Środkowej i Wschodniej, choć strategiczne spojrzenie jest bardzo potrzebne dla osiągnięcia sukcesu w procesach modernizacji i transformacji.

Przykładem takiego długofalowego podejścia jest koordynowanie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji prac nad projektem Strategii Sprawne Państwo. Jej celem jest m.in. zwiększenie motywacji pracowników administracji publicznej oraz poziomu satysfakcji obywateli ze świadczonych przez administrację usług, poprzez lepszą rekrutację, system wynagrodzeń, rozwój kariery zawodowej, elementy mobilności oraz zachowania etyczne i wartości.

Równolegle Szef Służby Cywilnej opracowuje Strategię Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej, której powiązanie z celami Strategii Sprawne Państwo ma wzmocnić system zarządzania w korpusie służby cywilnej, jak również europejskie podejście benchmarkingowe na rzecz dobrych praktyk w zarządzaniu zasobami ludzkimi.

Ministerstwo Gospodarki stanowi dobry przykład zarządzania procesami oraz ich optymalizacji, jak również podejmowania pierwszych kroków w celu wprowadzenia bardziej elastycznego czasu pracy, lepiej dostosowanego do potrzeb pracowników i pracodawców. Holenderskie i irlandzkie służby cywilne już dawno wprowadziły elastyczny czas pracy oraz możliwość podejmowania telepracy, co przyczynia się do zwiększenia motywacji pracowników; w tym samym czasie pracodawca może skoncentrować się na ocenie pracowników opartej na rezultatach wykonanej przez nich pracy, a nie na czasie spędzonym przez pracownika w biurze. Z tego też względu rozwiązania umożliwiające elastyczny czas pracy mogą być bardzo użytecznym narzędziem w dyskusji na temat pomiaru wydajności i efektywności pracy zatrudnionych.

Z przeprowadzonych przez nas rozmów wynika, iż właśnie podniesienie wydajności pracy, poprzez wprowadzenie elastycznych rozwiązań dotyczących czasu pracy, jest jednym z głównych celów stawianych przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej stanowi – naszym zdaniem – jeden z najlepszych przykładów wśród krajów Europy Środkowej i Wschodniej na wprowadzanie podejścia *flexicurity* w realizowanej polityce rynku pracy. Ministerstwo – w celu popularyzowania tej koncepcji w Polsce – zorganizowało m.in. ogólnokrajową konferencję na ten temat. Przygotowany przez MPIPS raport „Flexicurity w Polsce – diagnoza i rekomendacje” koncentrował się na tych elementach koncepcji, które mogą mieć pozytywny wpływ na polski rynek pracy. Wykonawcą części badawczej tego projektu był Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie.

▪ **Jakie korzyści mogą wiązać się z wprowadzeniem koncepcji *flexicurity* dla**

**pracodawców i pracowników? Czy można wskazać praktyczne przykłady zastosowania tej koncepcji w krajach Europy Zachodniej?**

Jedną z takich korzyści jest zwiększenie elastyczności całej organizacji poprzez wprowadzanie elastycznych rozwiązań czasu pracy czy też szerzej – innowacyjnych rozwiązań dotyczących zmian organizacji pracy. Jednym z najczęściej spotykanych rozwiązań jest oferowanie pracy w niepełnym wymiarze godzin tym pracownikom, którzy – z różnych przyczyn, m.in. rodzinnych – nie byłoby w stanie podjąć pracy na pełny etat.

Dobrym przykładem wprowadzenia takich rozwiązań jest Irlandia, która stosuje elastyczne formy organizacji pracy, takie jak regulowany przez pracowników czas rozpoczęcia pracy czy prawo do bezpłatnych urlopów u pracodawcy.

W Wielkiej Brytanii i Niderlandach możliwości pracy w ograniczonym wymiarze czasu są powszechnie spotykane, choć głównie wśród kobiet oraz pracowników niższych szczebli administracji publicznej. Szeroko stosowane są także bezpłatne urlopy, umożliwiające pracownikom karierę naukową, a nawet spróbowanie swoich sił w biznesie, zarówno w kraju, jak i za granicą. Co więcej, w krajach anglosaskich (Irlandii, Wielkiej Brytanii, na Malcie) oraz w nordyckich (Danii, Szwecji, Finlandii czy Niderlandach) istnieją specjalne programy wypowiedzenia pracy, które intensyfikują przepływy pracowników pomiędzy administracją publiczną a sektorem prywatnym.

Kolejnym przykładem podejścia *flexicurity* jest zdolność pracodawcy do przenoszenia pracowników pomiędzy różnymi działami, departamentami, a nawet ministerstwami. Jest to tzw. elastyczność funkcjonalna, w ramach której wyróżnia się pracę rotacyjną, wielozadaniowość, uczenie się przez całe życie oraz płacę zadaniową.

Podstawową korzyścią dla pracodawcy jest możliwość zwiększenia dzięki tego rodzaju działaniom efektywności całej organizacji.

Dla pracowników ten rodzaj *flexicurity* wiąże się z możliwością nabywania nowych i doskonalenia dotychczasowych umiejętności.

Na przykład praca rotacyjna jest szeroko wykorzystywana w Wielkiej Brytanii i Irlandii w ramach indywidualnych programów rozwoju zawodowego urzędników służby cywilnej. W Niderlandach tego rodzaju rozwiązania są stosowane wśród menadżerów wysokiego szczebla w administracji publicznej, a w Danii komponent zmiany stanowiska pracy wpisany jest w karierę każdego urzędnika. Natomiast w Szwecji tego rodzaju rotacja wśród członków korpusu służby cywilnej jest możliwa, choć zainteresowani zmianą muszą wtedy konkurować o nowe, oferujące lepsze warunki, stanowisko pracy.

Wprowadzaniu elastycznych rozwiązań dla pracowników powinny zawsze towarzyszyć elementy zapewnienia im bezpieczeństwa. Może to być bezpieczeństwo dochodowe, polegające na gwarantowaniu uzyskiwanego przez pracownika dochodu na czas choroby, macierzyństwa czy utraty pracy (np. w Danii zasiłek dla bezrobotnych jest stosunkowo wysoki), czy też bezpieczeństwo pracy. W tym ostatnim przypadku chodzi o stworzenie takich warunków, w których możliwe jest przesuwanie pracowników pomiędzy różnymi miejscami pracy, a nawet innymi pracodawcami, tak aby ułatwić im utrzymanie możliwości świadczenia pracy (pomimo likwidacji ich dotychczasowego stanowiska pracy).

W praktyce coraz częściej spotyka się rozwiązania będące kombinacją ww. rodzajów *flexicurity*. Na przykład w Luksemburgu podjęto specjalne kroki w celu przeszkalania kobiet, które przebywały

dłuższy czas na urloпах macierzyńskich, w zakresie nowych wymagań na rynku pracy. Tego rodzaju programy ułatwiają reintegrację pracowników, którzy – w przypadku braku tego rodzaju możliwości – mogliby mieć trudności z powrotem do pracy zawodowej.

▪ **Pozostaje wyrazić nadzieję, iż projekt ten przyczyni się do spopularyzowania koncepcji *flexicurity* w polskiej administracji publicznej, w tym w służbie cywilnej, jak również doprowadzi do opracowania wskaźników, które umożliwią pomiar i porównywanie zastosowania tego podejścia w administracjach krajów członkowskich UE.**

Rozmawiał Paweł Pietrasieński,  
Radca Prezesa Rady Ministrów w DSC KPRM



European Institute of Public Administration  
Institut européen d'administration publique



Anita Rode – EIPA.

Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht (EIPA) jest niezależnym instytutem nadzorowanym przez Radę Administracyjną, złożoną z przedstawicieli krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz krajów o statusie członków stowarzyszonych. Wymienieni reprezentanci na

stałe łączą EIPA z narodowymi administracjami publicznymi, gwarantując silną, instytucjonalną sieć powiązań na najwyższych szczeblach administracji w Europie.

W centrali Instytutu, mieszczącej się w holenderskim Maastricht, EIPA posiada trzy oddziały zajmujące się odpowiednio: europejskim procesem decyzyjnym, zarządzaniem publicznym w Europie oraz polityką europejską.

Instytut powołał także trzy oddziały na terenie Europy, specjalizujące się w konkretnej problematyce. W Luksemburgu działa Europejskie Centrum dla Sędziów i Prawników, w Barcelonie – Europejskie Centrum Regionów, a w Warszawie – Europejskie Centrum Zarządzania Finansami Publicznymi (kończące w tym roku swoją działalność).

Przedstawicielstwo EIPA w Brukseli pełni rolę punktu kontaktowego położonego w samym sercu Europy, w pobliżu unijnych instytucji.

Głównym obszarem działalności EIPA jest organizowanie i prowadzenie szkoleń i badań oraz świadczenie usług konsultingowych dla krajów członkowskich Unii Europejskiej. Celem prowadzonej działalności badawczej i szkoleniowej jest podniesienie poziomu wiedzy oraz pogłębienie zrozumienia europejskiego środowiska, w którym działają krajowe administracje publiczne, w takich obszarach jak zarządzanie jakością, efektywność sektora publicznego, rozwój zasobów ludzkich oraz zarządzanie obszarami polityki wspólnotowej.

Seminaria stanowią także okazję do pozyskania bądź podniesienia umiejętności działania w środowisku wielokulturowym.

Prowadzone przez EIPA badania – łącząc teorię z praktyką – stanowią unikatowy wkład w procesy poznawcze w zakresie zarządzania w Europie. EIPA specjalizuje się w badaniach dotyczących kluczowych kwestii związanych z europejską integracją i zarządzaniem publicznym. Część z nich poświęcona jest rozwiązywaniu konkretnych problemów, inne przyczyniają się do poszerzenia debaty toczonej w środowiskach naukowych.

□

## Bezpieczeństwo i elastyczność zatrudnienia a polski rynek pracy

Rozmowa z dr. Łukaszem Arendtem z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych

### Łukasz Arendt



Doktor nauk ekonomicznych, absolwent Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego.

Adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Łódzkiego oraz w Zakładzie Zatrudnienia i Rynku Pracy w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych.

Członek Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej.

Zajmuje się problematyką rynku pracy i wpływem technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych na sytuację sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Brał udział w wielu krajowych oraz międzynarodowych projektach badawczych.

Autor ponad 20 publikacji i opracowań z zakresu polityki rynku pracy, problematyki bezrobocia, innowacyjności MSP, wykluczenia cyfrowego.

▪ **W ramach projektu badawczego „Ocena wdrożenia modelu *flexicurity* w polskiej polityce rynku pracy oraz rekomendacje dalszych działań”, realizowanego w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, przebadano 750 przedsiębiorstw. Jaką procedurę badawczą zastosowano?**

W badaniu wzięło udział więcej, bo około 780 przedsiębiorstw, a właściwie przedsiębiorców, bo respondentami były osoby zarządzające przedsiębiorstwami. W badaniach pierwotnych przeprowadzonych specjalnie na potrzeby realizacji tego projektu zastosowano dwie metody: ilościową, tj. wywiad kwestionariuszowy – tzw. PAPI (Paper and Pencil Interview)<sup>1</sup> oraz jakościową, tzn. zogniskowane wywiady grupowe.

Do badania ilościowego wylosowano 750 przedsiębiorstw, w których przeprowadzono wywiady kwestionariuszowe. Następnie przeprowadzono 3 zogniskowane wywiady pogłębione, w których w sumie wzięło udział 30 przedsiębiorców z przedsiębiorstw małych i średnich oraz dużych.

PAPI dostarczyło obszernego materiału empirycznego dotyczącego implementacji trzech analizowanych aspektów modelu *flexicurity* w polskich przedsiębiorstwach, tj. stosowania elastycznych form pracy, kształcenia ustawicznego i instrumentów aktywnej polityki rynku pracy.

Natomiast zogniskowane wywiady grupowe, jako metoda jakościowa, posłużyły dokładniejszemu poznaniu odczuć przedsiębiorców, dzięki możliwości swobodnej artykulacji wszelkich korzyści, barier i problemów, jakie pojawiają się w związku ze stosowaniem elastycznych form zatrudnienia, inwestowaniem w kapitał ludzki pracowników oraz z wykorzystaniem instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w procesach rekrutacji.

Po zgromadzeniu wszystkich danych przeszliśmy do etapu analiz ilościowych i jakościowych<sup>2</sup>.

▪ **Jak można określić poziom zainteresowania przedsiębiorców zastosowaniem elastycznych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy? Na jakie bariery ich wykorzystywania wskazywali przedsiębiorcy?**

Popularność różnych elastycznych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy, które nazywane są zbiorczo elastycznymi formami pracy, jest zróżnicowana. Wynika to ze specyfiki samych tych form, jak i pewnych barier, na jakie napotykają przedsiębiorcy wdrażający je w przedsiębiorstwach.

Jeśli chodzi o elastyczne formy zatrudnienia, obecnie największym zainteresowaniem cieszą się przede wszystkim zatrudnienie na podstawie umowy na czas określony oraz umowy cywilnoprawne – te formy stosowane są w ponad połowie polskich przedsiębiorstw. Duży potencjał związany jest z pracą tymczasową, która w Polsce rozwija się dynamicznie i należy założyć, że coraz więcej przedsiębiorstw będzie decydowało się na zastosowanie tej elastycznej formy zatrudnienia.

Natomiast jeśli chodzi o elastyczne formy organizacji czasu pracy, to największym zainteresowaniem cieszą się zmienne godziny rozpoczynania pracy i ruchomy czas pracy, chociaż tu należy nadmienić, iż przedsiębiorcy często nie rozróżniają tych dwóch form.

W przyszłości możemy spodziewać się wzrostu zainteresowania zadaniowym czasem pracy.

Popularność tych najczęściej wykorzystywanych elastycznych form pracy wynika z ich znacznej uniwersalności, która umożliwia ich zastosowanie w przedsiębiorstwach z różnych branż, mających różne struktury i potrzeby w zakresie dostosowania płynności zasobów siły roboczej.

Pracodawcy wskazywali również na bariery, które utrudniają szersze wykorzystanie elastycznych form pracy.

Jednymi z podstawowych ograniczeń są stosowane technologie bądź struktura organizacyjna przedsiębiorstwa, które warunkowane są specyfiką branży. W efekcie racjonalnie działające przedsiębiorstwo musi zrezygnować z niektórych elastycznych form pracy.

Obawę budzą również przepisy prawne dotyczące elastycznych form pracy. O ile obecne regulacje prawne dotyczące standardowych umów o pracę nie sprawiają większych problemów interpretacyjnych, o tyle w sytuacjach zatrudniania elastycznego pracodawcy obawiają się złej interpretacji przepisów i związanych z tym problemów (przykładem może być definicja doby pracowniczej, która znacznie utrudnia wykorzystanie ruchomego czasu pracy).

Mentalność pracowników, jak i osób zarządzających przedsiębiorstwami, przejawiająca się głównie w oporze przed zmianą, także bywa barierą.

Ponadto część przedsiębiorców stała na stanowisku, że nie potrzebuje stosować elastycznych form pracy. W tym przypadku realną barierą jest nie tyle niechęć do wdrażania tych form, co raczej brak wiedzy o ich specyfice i korzyściach, jakie można osiągnąć dzięki ich zastosowaniu.

**▪ Jaki jest poziom zaangażowania przedsiębiorców w proces podnoszenia kwalifikacji pracowników? Jakie rodzaje działalności są najchętniej stosowane przez przedsiębiorców w tym obszarze, jakie są bariery ich stosowania oraz możliwości intensyfikacji działalności?**

W tym obszarze wyniki nie są zbyt optymistyczne. Jest to przede wszystkim rezultatem tego, że w większości polskich przedsiębiorstw pracownik, a właściwie jego wiedza, nadal nie jest traktowana jako najważniejszy zasób przedsiębiorstwa. W rezultacie podnoszenie kwalifikacji pracowników nie jest postrzegane jako inwestycja w kapitał ludzki, jakim dysponuje przedsiębiorstwo, a jest rozpatrywane głównie w kategoriach kosztu, jaki firma musi ponieść w związku z wysłaniem pracownika na szkolenie czy inną formę kształcenia.

Oczywiście obraz ten nie jest czarno-biały. Generalnie występuje zależność między świadomością potrzeby inwestowania w wiedzę pracowników i intensywności działań z tym związanych a wielkością przedsiębiorstwa.

W wielu badaniach, które dotychczas przeprowadziliśmy, jednoznacznie widać, iż najgorsza sytuacja w zakresie kształcenia ustawicznego pracowników występuje w przedsiębiorstwach najmniejszych (głównie mikroprzedsiębiorstwach), a najlepsza w przedsiębiorstwach dużych, które dysponują rozbudowanym działem HR i prowadzą świadomą politykę zarządzania zasobami ludzkimi. Wydaje się,

że w zakresie kształcenia ustawicznego największą barierą jest właśnie brak świadomości istotności kapitału ludzkiego dla rozwoju przedsiębiorstwa.

Oczywiście są również inne bariery – brak środków finansowych na pokrycie kosztów kształcenia pracownika, czy problemy organizacyjne związane z nieobecnością pracownika w czasie szkolenia.

Pracodawcy dość szczegółowo wybierają pracowników kierowanych na szkolenia. Są to głównie osoby młode, wysoko wykwalifikowane, lojalne wobec pracodawcy, zatrudnione na umowę na czas nieokreślony. Te dwie ostatnie charakterystyki wynikają z obawy pracodawców, że pracownik po ukończeniu szkolenia odejdzie do konkurencyjnej firmy, a pracodawca nie tylko straci pracownika, ale też pieniądze, jakie wydał na jego szkolenie.

Na podstawie uzyskanych wyników można więc powiedzieć, iż dwa komponenty *flexicurity* – elastyczne zatrudnienie i kształcenie ustawiczne w polskich przedsiębiorstwach zamiast się uzupełniać raczej się wykluczają. Stanowi to niewątpliwie problem w budowaniu polskiego modelu *flexicurity*

**▪ No właśnie, czy można, na podstawie przeprowadzonych badań, mówić o polskim modelu *flexicurity*?**

Na razie nie istnieje polski model *flexicurity*. To właśnie badania przeprowadzone w ramach projektu „Ocena wdrożenia modelu *flexicurity* w polskiej polityce rynku pracy oraz rekomendacje dalszych działań” miały za zadanie wytyczyć kierunek prac nad modelem *flexicurity* w Polsce.

Zgodnie z zaleceniem Unii Europejskiej każdy kraj członkowski powinien stworzyć własny model *flexicurity*, opierając się na wspólnych kanonach, znanych jako osiem wspólnych zasad *flexicurity*, oraz na wskazanych czterech ścieżkach dochodzenia do *flexicurity*. Każdy kraj ma za zadanie tak powiązać ze sobą cztery komponenty *flexicurity*: elastyczne i niezawodne porozumienia umowne; aktywną politykę rynku pracy; systemy uczenia się przez całe życie oraz nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego, aby stanowiły one spójny system zapewniający elastyczność i bezpieczeństwo, dostosowany do specyfiki danego kraju.

Jak wiadomo, nie istnieją rozwiązania uniwersalne. Sztandarowe przykłady sukcesu *flexicurity* – model duński czy holenderski – w Polsce, ze względu na różnice społeczno-gospodarcze i kulturowe, po prostu by się nie sprawdziły. Z tego powodu w podsumowaniu raportu rekomendowaliśmy pewne kierunki działań mające na celu budowanie polskiego modelu *flexicurity*, w którym istotną rolę, naszym zdaniem, powinien odgrywać komponent aktywnej polityki rynku pracy.

**▪ Według danych Eurofund Polacy zajmują 3. miejsce wśród najbardziej zapracowanych**



**narodów Unii Europejskiej. Co więcej, ponad 50 proc. zatrudnionych odczuwa zmęczenie pracą, a satysfakcja z jej wykonywania od 5 lat stopniowo spada. Czy *flexicurity* może stać się odpowiedzią na wyżej przedstawione problemy?**

Oczywiście *flexicurity* może pomóc ograniczyć skalę tych problemów, ale trzeba mieć świadomość, że samo *flexicurity* ich nie rozwiąże.

Generalnie przyczyny wspomnianych problemów są podobne do tych, dla których implementacja duńskiego czy holenderskiego modelu *flexicurity* na grunt polski nie ma sensu. Polska jest w okresie, w którym próbujemy nadrobić dystans gospodarczy, jaki dzieli nas i bogate kraje Unii Europejskiej. Poziom płac, a w efekcie poziom zamożności polskich gospodarstw domowych, jest niższy niż w krajach tzw. starej piętnastki. Nie można się więc dziwić, że ludzie starają się ten dystans nadrabiać poprzez wydłużenie czasu pracy. Niestety, im dłużej pracujemy, tym bardziej jesteśmy zmęczeni, niezadowoleni, a to przekłada się na wydajność, która jest tym mniejsza, im bardziej zmęczony i zniechęcony jest pracownik.

Na to wszystko nakłada się problem relatywnie niskiego uzbrojenia technicznego pracy, które już na starcie sprawia, że nasza, polska wydajność jest niższa niż wydajność Niemców czy Francuzów pracujących na podobnych stanowiskach.

*Flexicurity* poprzez większą elastyczność, przy równoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa, może zmniejszyć poziom stresu, zmęczenia i zniechęcenia pracą, co powinno pozytywnie wpłynąć na wydajność. Oczywiście pod warunkiem, że *flexicurity* będzie wprowadzane zgodnie z zasadą win-win, gdzie korzyści powinny odnosić obie strony – pracownicy i pracodawcy.

▪ **Jakie widzi Pan możliwości wykorzystania modelu *flexicurity* w polskiej administracji rządowej?**

Model *flexicurity* obejmuje całą gospodarkę, w tym sektor administracji rządowej. Moim zdaniem wdrożenie polskiego modelu *flexicurity* zakończy się sukcesem jedynie pod warunkiem, że obejmie wszystkie sektory gospodarki, a nie tylko sektor

prywatny. Myślę więc, że administracja rządowa powinna zacząć przygotowywać się do szerszego wykorzystywania dostępnych elementów w ramach poszczególnych komponentów *flexicurity*, aby w momencie powstania polskiego modelu *flexicurity* być gotowym na jego pełną implementację. W tym celu można sięgnąć po doświadczenia sektora prywatnego.

Odnosząc się do elastycznych form pracy, o których wcześniej wspominałem, należy podkreślić, iż ze względu na specyfikę strukturalno-organizacyjną administracji rządowej nie będzie możliwe zastosowanie wszystkich elastycznych form pracy dostępnych w polskim porządku prawnym. Ponadto elastyczne formy pracy z pewnością nie obejmą wszystkich stanowisk. Trzeba również pamiętać, że wykorzystanie elastycznych form pracy pociąga za sobą nieuniknione zmiany w systemie zarządzania, głównie zasobami ludzkimi. Aby określić szczegółowo strategię wdrażania elastycznych form pracy w administracji publicznej, należałoby dokładniej przyjrzeć się temu tematowi. Na pewno nie powinno się powtarzać błędów popełnianych przez mniejsze przedsiębiorstwa sektora prywatnego w zakresie kształcenia pracowników, należy też pamiętać, że *flexicurity* ma doprowadzić do sytuacji win-win.

---

Przypisy:

1. Wywiad PAPI jest standaryzowaną metodą ilościową, która przy zastosowaniu odpowiedniego doboru próby daje możliwość uogólniania uzyskanych wyników na całą populację (w przypadku omawianego badania – na wszystkie polskie przedsiębiorstwa). Dzięki temu możliwe jest określenie skali badanego zjawiska.

W badaniu zastosowano losowo-warstwowy dobór próby, który pozwala na generalizację wyników. W losowaniu wyróżniono trzy warstwy: rodzaju prowadzonej działalności według sekcji PKD; wielkości podmiotu, mierzonego liczbą pracowników w podziale na podmioty mikro, małe, średnie i duże; zróżnicowania terytorialnego – według województw.

2. Pełen raport z badań dostępny jest na stronie internetowej <http://www.flexicurity.org.pl/index.php/pl/do-pobrania>.

Rozmawiali: Dorota Gdańska i Łukasz Wielocha

## Postawy i motywacje pracowników urzędów wojewódzkich

Wyniki badań ilościowych

W środowisku teoretyków i praktyków zarządzania dyskusja na temat ewentualnych odrębnych wartości, postaw i motywacji wyróżniających pracowników administracji publicznej spośród innych grup zawodowych trwa od lat. Zgodnie z niektórymi teoriami, urzędnicy mieliby, na przykład, przywiązywać mniejsze niż pracownicy sektora prywatnego znaczenie do wysokości wynagrodzenia, zaś większe do treści pracy, stabilności zatrudnienia, czy możliwości pracy dla dobra wspólnego.<sup>1</sup> W literaturze przedmiotu można też znaleźć pogląd przeciwny, zgodnie z którym nie istnieją znaczące odrębności w motywacji pracowników administracji.<sup>2</sup> Tej różnicy zdań nie rozstrzygnęły jednoznacznie dotychczas prowadzone badania.

Efektywność administracji zależy od bardzo wielu czynników, m.in. od jakości stanowionego prawa, przyjętego systemu organizacyjnego, stanu infrastruktury (powierzchni lokalowej, nowoczesnych rozwiązań techniczno-organizacyjnych, sprzętu itp.) czy liczby zatrudnionych. Jednakże kluczowym elementem wpływającym na efektywność działania administracji publicznej są, jak twierdzi autor, ludzie – w tym ich motywacja do pracy. Motywacje oraz wartości i potrzeby pracowników urzędów wojewódzkich były przedmiotem badań, których wstępne wyniki zostały przedstawione w niniejszym artykule.<sup>3</sup>

### Przebieg badania

Badanie ilościowe pracowników i urzędników korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach wojewódzkich zostało przeprowadzone w okresie 15 marca – 23 kwietnia 2010 r. z wykorzystaniem techniki CAWI (Computer-Assisted Web Interviewing) – ankiety internetowej nadzorowanej przez system komputerowy<sup>4</sup>. Kwestionariusz ankiety zawierał 38 pytań zamkniętych jednokrotnego wyboru (w tym 12 tzw. pytań metryczkowych, dotyczących m.in. wieku respondentów, ich stażu pracy, zajmowanego stanowiska, itp.).

Prośba o wypełnienie ankiety została wysłana pocztą elektroniczną (bezpośrednio lub za pośrednictwem osób wskazanych przez dyrektorów generalnych) do wszystkich członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach wojewódzkich.

### Charakterystyka respondentów badania

Kwestionariusz wypełniło 1395 osób, tj. prawie 17 proc. grupy badanej (na koniec grudnia 2009 r. w urzędach wojewódzkich zatrudnionych było 8233 członków korpusu). Warto zwrócić uwagę na duże różnicowanie liczby osób, które wypełniły ankietę

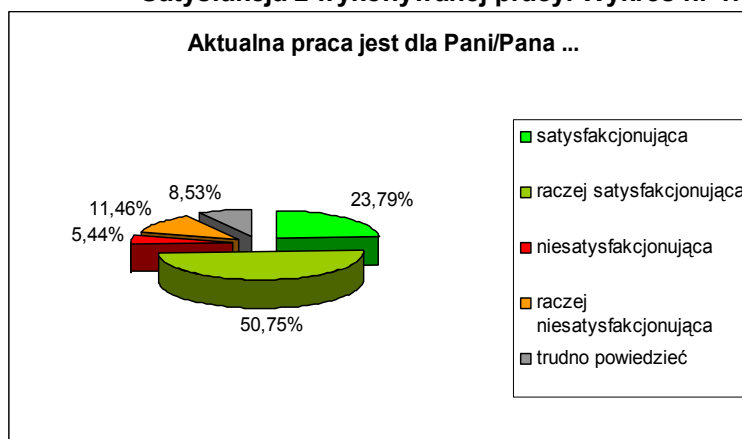
w poszczególnych urzędach – od zaledwie 26 osób w przypadku Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy do 171 osób w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, czy 161 – w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach.

Kobiety stanowiły wśród respondentów 71,11 proc. Udział urzędników wyniósł 21,36 proc. ogółu respondentów. Najliczniej w badaniu reprezentowane były osoby w wieku 31–40 lat (35,48 proc.) i do 30 lat (30,32 proc.) oraz osoby ze stażem pracy 3–5 lat i 6–10 lat (odpowiednio: 19,28 proc. i 19,44 proc.). Respondenci określili swoje pochodzenie jako: inteligentkie (44,73 proc. odpowiedzi), robotnicze (31,18 proc.), chłopskie (8,10 proc.), prawie 16 proc. respondentów nie wybrało żadnej z powyższych opcji odpowiedzi. Dla 73,26 proc. respondentów obecna praca jest pierwszą w administracji rządowej, zaś 52,83 proc. miało wcześniejsze doświadczenie zawodowe w sektorze prywatnym.

Największa grupa osób, które wypełniły ankietę, pracuje na stanowiskach wspomagających (40,43 proc.) i specjalistycznych (22,65 proc.), mniej na stanowiskach samodzielnych (16,20 proc.) i koordynujących (15,05 proc.), najmniej zaś na stanowiskach kierowniczych wyższego szczebla (66 osób – tj. 4,73 proc. ogółu respondentów) i średniego szczebla zarządzania (13 osób – 0,93 proc.).

### Wyniki badania

#### Satysfakcja z wykonywanej pracy. Wykres nr 1.



Odpowiedzi udzielone przez respondentów potwierdzają wyniki wcześniejszych badań wskazujących, iż pracownicy administracji w większości odczuwają satysfakcję z wykonywanej pracy.<sup>5</sup> Dla 23,79 proc. respondentów aktualna praca jest satysfakcjonująca, a dla 50,75 proc. raczej satysfakcjonująca. Brak satysfakcji z pracy deklaruje 16,9 proc. osób, które wypełniły ankietę

(w tym dla 5,44 proc. osób praca nie jest satysfakcjonująca, a dla 11,46 proc. raczej niesatysfakcjonująca). Nie miało zdania 8,53 proc. respondentów.

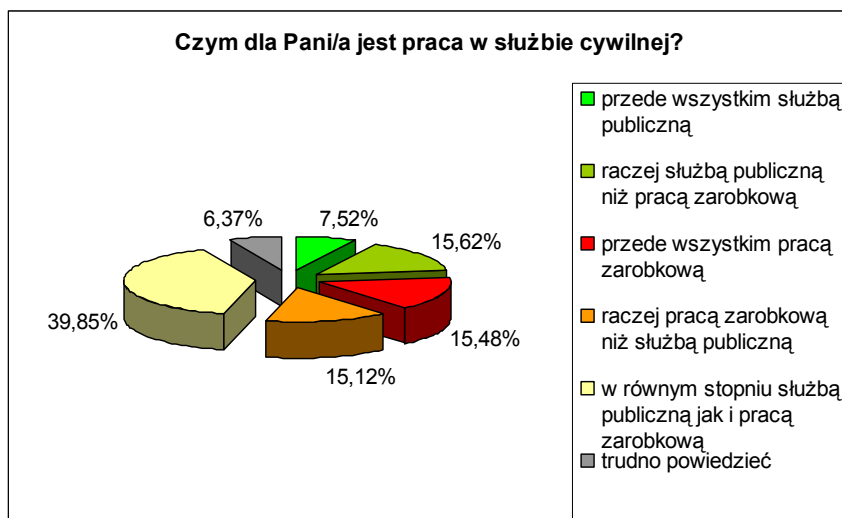
Co ciekawe, wyniki badania nie wskazują na znaczące zróżnicowanie satysfakcji w zależności od płci, stażu pracy, zajmowanego stanowiska itp. Wyjątkiem jest zróżnicowanie ocen w dwóch skrajnych kategoriach wiekowych – praca jest satysfakcjonująca dla 19,1 proc. osób do 30 roku życia i dla 32,1 proc. osób w wieku powyżej 60 lat.

Prawie 85 proc. respondentów lubi swoją pracę (odpowiedzi „tak” – 42,15 proc., „raczej tak” – 42,79 proc.). Swojej pracy nie lubi zaś ok. 8,5 proc. badanych (odpowiedzi „nie” – 1,72 proc., „raczej nie” – 6,81 proc.). Zdania nie miało 6,52 proc. respondentów.

Podobnie jak w przypadku pytania o satysfakcję, rozkład odpowiedzi na to pytanie jest w bardzo niewielkim stopniu zróżnicowany w zależności od cech respondentów.

**Jak postrzegają swoją pracę pracownicy urzędów wojewódzkich?** Badania przyniosły jedynie niepełną odpowiedź na pytanie badawcze, czy praca w administracji rządowej ma dla członków korpusu bardziej charakter pracy zarobkowej, czy służby publicznej.

**Wykres nr 2.**



W odpowiedzi na pytanie „Czym dla Pani/a jest praca w służbie cywilnej?”, 39,85 proc. badanych odpowiedziało, iż praca w administracji jest dla nich w równym stopniu służbą publiczną, jak i pracą zarobkową. Ponad 30 proc. respondentów postrzega swoją pracę jako „zwykłą” pracę zarobkową, nie jako służbę (odpowiedzi „przede wszystkim pracą zarobkową” – 15,48 proc., „raczej pracą niż służbą” – 15,12 proc.).

Dla nieco ponad 23 proc. respondentów praca w administracji to głównie służba publiczna (dla 7,52 proc. respondentów – jest przede wszystkim służbą publiczną; a dla 15,62 proc. – raczej służbą

publiczną niż pracą zarobkową). Nie miało zdania 6,37 proc. respondentów.

**Czy pracownicy urzędów wojewódzkich są dumni z bycia członkami korpusu służby cywilnej?** Respondenci są w większości dumni zarówno z bycia członkami korpusu służby cywilnej, jak i ze swojego miejsca pracy.

Prawie 2/3 respondentów jest dumnych z bycia członkami korpusu (rozkład odpowiedzi na pytanie „Czy jest Pan/i dumny/a z bycia członkiem korpusu służby cywilnej” był następujący: „tak” – 28,38 proc.; „raczej tak” – 37,56 proc.). Dumy z tego faktu nie odczuwa nieco ponad 14 proc. (odpowiedzi „nie” – 5,08 proc., „raczej nie” – 9,31 proc.). Należy podkreślić, iż odpowiedzi „trudno powiedzieć” udzieliło aż 19,64 proc. respondentów.

Osoby, które wypełniły ankietę, są bardziej dumne z bycia pracownikiem konkretnego urzędu niż członkiem korpusu służby cywilnej. Na pytanie „Czy jest Pan/i dumny/a z bycia pracownikiem swojego urzędu” pozytywnie odpowiedziało 73,04 proc. badanych („tak” – 32,04 proc., „raczej tak” – 41,0 proc.). Nie jest dumnych z pracy w urzędzie wojewódzkim 13,9 proc. badanych (odpowiedzi „nie” – 4,87 proc., „raczej nie” – 9,03 proc.). Nie miało zdania 13,04 proc. badanych osób.

**Ocena administracji przez społeczeństwo i polityków w opinii pracowników urzędów wojewódzkich.** Ponad 2/3 respondentów uważa, że

większość społeczeństwa krytycznie ocenia administrację rządową (pytanie „Jak, Pani/a zdaniem, ocenia administrację rządową większość społeczeństwa?”, odpowiedzi: „negatywnie” – 13,62 proc., „raczej negatywnie” – 53,90 proc.). Jedynie 2,00 proc. uważa, że ocena ta jest pozytywna, a 22,72 proc. – raczej pozytywna. Odpowiedzi „trudno powiedzieć” udzieliło 7,74 proc. badanych.

Badani pracownicy uważają, że lepsza opinia o administracji panuje wśród polityków. Na pytanie „Jak Pani/a zdaniem oceniają administrację rządową politycy?”, 40,28 proc. odpowiedzi brzmiało „pozytywnie”, a 5,80 proc. – „raczej pozytywnie”. Pogląd przeciwny wyraża nieco ponad 1/4 respondentów (odpowiedzi „negatywnie” – 6,16 proc., „raczej negatywnie” – 21,21 proc.). Bardzo duży odsetek respondentów (26,52 proc.) udzielił na to pytanie odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

**Pracownicy urzędów wojewódzkich wobec krytycznych ocen administracji.** Respondenci zostali poproszeni o przedstawienie swojego stanowiska wobec kilkunastu, często podnoszonych przez opinię publiczną, krytycznych opinii o administracji rządowej.

Rozkład odpowiedzi przedstawia tabela nr 1.

**Tabela nr 1.** Członkowie korpusu służby cywilnej wobec krytycznych opinii o administracji.

Administracja rządowa ....	zdecydowanie się zgadzam (w proc.)	raczej się zgadzam (w proc.)	raczej się nie zgadzam (w proc.)	zdecydowanie się nie zgadzam (w proc.)	trudno powiedzieć (w proc.)
Jest zbyt zbiurokratyzowana	34,69	43,51	15,12	3,29	3,36
Zatrudnia zbyt dużo pracowników	11,68	20,71	39,21	22,07	6,3
Zajmuje się zbyt wieloma sprawami	13,18	26,23	36,98	13,69	9,89
Zbyt wkracza w życie prywatne obywateli	5,66	12,9	42,58	29,17	9,67
Zbyt wkracza w wolny rynek / działalność przedsiębiorców	5,87	19,92	39,85	18,06	16,27
Jest skorumpowana	4,3	11,46	36,7	32,18	15,34
Jest zbyt upolityczniona	21,93	37,92	21,36	8,45	10,32
Jest niefachowa	4,01	13,4	46,73	28,88	6,95
Mnoży byty (tworzy nowe prawo i instytucje), by uzasadnić swoje istnienie	9,67	22,93	33,93	21,93	11,46
Jest wyalienowana ze społeczeństwa	3,87	15,48	42,07	25,37	13,18
Jest bezkarna – nie ponosi odpowiedzialności za działania urzędników	5,94	20	34,83	28,96	10,25
Cierpi na luksusomanię	3,58	8,38	30,89	45,23	11,89

Jak widać, respondenci podzielają tylko dwie z powyższych krytycznych ocen administracji – uważają, iż jest zbyt zbiurokratyzowana i upolityczniona. Warto także odnotować, iż po pierwsze, respondenci w zdecydowanej większości nie podzielają opinii, że administracja cierpi na luksusomanię. Po drugie zaś, znaczna część respondentów (powyżej 15 proc.) wybrała odpowiedź „trudno powiedzieć” na pytania dotyczące korupcji i nadmiernego wkraczania administracji w wolny rynek.

**Odpowiedzialność za błędne decyzje.** Od pewnego czasu trwa dyskusja na temat zakresu i formy odpowiedzialności urzędników za popełniane błędy – warto przywołać choćby procedowany obecnie w parlamencie projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (druk nr 1407). Kwestia ta budzi emocje wśród pracowników administracji, dlatego kwestionariusz ankiety zawierał pytanie „Kto, Pani/a zdaniem, powinien ponosić odpowiedzialność za błędne decyzje podejmowane wobec obywateli?”.

Rozkład odpowiedzi na to pytanie był następujący (porządek według liczby wskazań):

- zarówno urzędnik, który podjął błędną decyzję, jak i jego przełożony – 53,62 proc.;

- przełożony urzędnika, który podjął błędną decyzję – 13,11 proc.;
- Skarb Państwa – 7,45 proc.;
- urzędnik, który podjął błędną decyzję – 6,23 proc.;
- nikt nie powinien ponosić odpowiedzialności (błędy się zdarzają) – 4,87 proc.

Odpowiedź „trudno powiedzieć” wybrało aż 14,69 proc. respondentów.

Jak pokazują wyniki badania, większość respondentów uważa, iż odpowiedzialność powinien ponosić zarówno urzędnik, który podjął błędną decyzję, jak i jego przełożony. Warto podkreślić jest fakt, iż ponad 13 proc. respondentów uważa, iż urzędnik, który przygotował błędną decyzję, nie powinien ponosić odpowiedzialności – odpowiadać za nią powinien tylko przełożony.

**Jak pracownicy urzędów wojewódzkich oceniają swoich przełożonych?** Respondenci zostali ponadto poproszeni o odpowiedź na pytanie dotyczące ich bezpośrednich przełożonych, tj. w jakim stopniu przedstawione w kwestionariuszu twierdzenia się do nich odnoszą. Wyniki tej części badania przedstawia tabela nr 2.

**Tabela nr 2.** Ocena bezpośrednich przełożonych przez respondentów.

Twierdzenie	Odnosi się w bardzo dużym stopniu (w proc.)	Odnosi się w dużym stopniu (w proc.)	Odnosi się w niewielkim stopniu (w proc.)	W ogóle się nie odnosi (w proc.)	Trudno powiedzieć (w proc.)
Wykazuje się cechami przywódczymi	21,07	37,13	21,43	11,89	8,45
Sprawnie kieruje zespołem	23,58	37,63	19,28	11,68	7,81
Stwarza dobrą atmosferę w pracy	32,25	29,74	17,27	13,47	7,24
Stwarza odpowiednie warunki pracy	21,86	39,21	20,21	11,54	7,16
Jest wzorem dla innych pracowników	22,93	28,67	18,42	14,62	15,34
Jest sprawiedliwa/y	22,79	34,05	14,76	12,75	15,62
Można na niej/nim polegać	30,39	32,97	14,76	9,82	12,04
Jest zrównoważona/y	35,48	34,48	11,68	10,17	8,38
Jest fachowcem w swojej dziedzinie	39,56	34,26	9,60	7,45	9,10

Warto odnotować, że dla każdego z pytań odpowiedzi pozytywne przeważały nad negatywnymi.

### Podsumowanie

W badaniu uczestniczyło 1395 osób, tj. prawie 17 proc. pracowników i urzędników korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach wojewódzkich. Prawie 3/4 respondentów odczuwa satysfakcję z wykonywanej pracy, wyniki nie wskazują na znaczące zróżnicowanie poziomu satysfakcji w zależności od płci, stażu pracy, zajmowanego stanowiska. Prawie 85 proc. respondentów lubi swoją pracę.

Większość respondentów jest dumna zarówno z bycia członkami korpusu służby cywilnej, jak i ze swojego miejsca pracy.

Ponad 2/3 respondentów uważa, iż większość społeczeństwa krytycznie ocenia administrację rządową, oraz że lepsza opinia o administracji panuje wśród polityków.

Respondenci dzielają tylko dwie z podanych w ankiecie krytycznych opinii o administracji – uważają, iż jest zbyt biurokratyzowana i upolityczniona (nie uważają np., że jest niefachowa lub że zatrudnia zbyt wielu pracowników).

W opinii większości respondentów (53,62 proc. odpowiedzi) odpowiedzialność za błędne decyzje powinien ponosić zarówno urzędnik, który podjął błędną decyzję, jak i jego przełożony.

### Przypisy:

1. Przykładem jest teoria motywacji służby publicznej (Public Service Motivation), więcej na ten temat patrz: Perry J.L., Wise L.R., "The motivational bases of Public Service", "Public Administration Review", 50(3)/1990 oraz Brewer G.A., Selden S.C., Facer II R.C., "Individual Conceptions of Public Service Motivation", "Public Administration Review", Vol. 60 No 3 May/June 2000.
2. Więcej na ten temat patrz: Demmke C., "Are civil servants different because they are civil servants?", EIPA, Luxemburg, June 2005 oraz Peters G., "Administracja publiczna w systemie politycznym", Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999.
3. Badania zostały wykonane przez autora w ramach prac nad rozprawą doktorską „Motywacje i motywowanie w polskiej służbie cywilnej”, przygotowywaną na Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie. Kolejne wyniki badań, dotyczące wyznawanych wartości i czynników motywujących pracowników urzędów wojewódzkich oraz ocen systemów wynagradzania i awansów w służbie cywilnej zostaną przedstawione w kolejnych numerach „Przeglądu Służby Cywilnej”.
4. Jest to technika badań ilościowych, w której pytania kwestionariuszowe pobierane są ze strony internetowej organizatora badania i przekazywane za pośrednictwem sieci do komputera respondenta. Osoba badana odczytuje z ekranu treść pytań i udziela odpowiedzi, które rejestrowane są na docelowym serwerze. Oprogramowanie obsługujące ankietę internetową dba o zachowanie kompletności wypełnienia ankiety oraz weryfikuje poprawność logiczną wprowadzanych odpowiedzi.
5. Por. np. Badanie dotyczące motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej. Raport z badania, PBS, sierpień 2005 (badanie wykonane na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej).

Marek Szczepański

## Klient w centrum uwagi administracji

Działania na rzecz wzmocnienia potencjału administracji rządowej

*Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady uzyskał decyzję w sprawie dofinansowania projektu „Klient w centrum uwagi administracji”. Projekt będzie realizowany w ramach Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki i będzie współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.*

**Celem** planowanych działań jest trwałe podniesienie jakości obsługi klientów urzędów administracji rządowej, w tym przedsiębiorców i obywateli. Przewidziane w projekcie działania będą koncentrować się na usprawnieniu pracy urzędów w oparciu o zarządzanie satysfakcją klienta, co w dalszej perspektywie doprowadzić ma do zmiany modelu zarządzania urzędami w kierunku podejścia projakościowego i proklienckiego.

**Grupy docelowe** projektu to urzędy administracji rządowej (w tym służby, inspekcje, administracja skarbowa, regionalne dyrekcje ochrony środowiska, urzędy wojewódzkie wraz z jednostkami podległymi), świadczące usługi na rzecz klientów zewnętrznych, tj. przedsiębiorców i obywateli.

Do udziału w projekcie zrekrutowanych zostanie sto urzędów administracji rządowej.

**Informacje o naborze** uczestników projektu zostaną rozesłane do urzędów, a także opublikowane na stronie internetowej DSC KPRM ([www.dsc.kprm.gov.pl](http://www.dsc.kprm.gov.pl)). Rekrutacja urzędów planowana jest na III kw. bieżącego roku, zaś rozpoczęcie działań w urzędach na I kw. 2011 r.

Za założeniami projektu stoi przekonanie o służebnej funkcji administracji wobec społeczeństwa. **Spotkania i szkolenia** prowadzone w czasie projektu będą miały za zadanie zaznajomienie pracowników i kierownictwa urzędów z tą perspektywą postrzegania pracy administracji.

Aby zbliżyć myślenie o funkcjonowaniu urzędu do realnych oczekiwań i potrzeb klientów, w pierwszej kolejności przeprowadzone zostaną badania satysfakcji klientów poszczególnych urzędów. W trakcie przygotowań i realizacji badań możliwe będzie wspólne wypracowanie, przetestowanie w warunkach krajowych i rozpropagowanie najbardziej efektywnych metod pomiaru satysfakcji.

W ramach projektu popularyzowane będą, obecnie coraz szerzej doceniane, koncepcje relacji z klientem usług publicznych, obejmujące współprojektowanie, współdecydowanie, współprodukcję i współewaluację usług publicznych.

Obok doskonalenia systemów zarządzania urzędami poprzez zintegrowanie ich z zarządzaniem satysfakcją klienta, szczególny nacisk w projekcie zostanie położony na podniesienie wiedzy i umiejętności pracowników administracji rządowej poprzez skierowanie ich na szkolenia i spotkania ewaluacyjne, a także udostępnienie wytycznych w zakresie doskonalenia usług administracji.

### Zaplanowane działania:

- Konferencje na rozpoczęcie i zakończenie projektu, których celem będzie omówienie założeń i planowanego przebiegu projektu, przedstawienie zadań i zasad jego realizacji, podsumowanie projektu oraz upowszechnienie wiedzy na temat nowoczesnych standardów obsługi klienta;
- Szkolenia z zakresu nowoczesnych standardów obsługi klienta dla urzędów biorących udział w projekcie oraz szkolenia przygotowujące urzędy do przeprowadzenia badania;
- Identyfikacja klienta wewnętrznego i zewnętrznego w urzędach biorących udział w projekcie;
- Spotkania z przedstawicielami urzędów mające na celu przedyskutowanie i wybór najkorzystniejszych metod badania satysfakcji klientów w administracji publicznej oraz stworzenie wstępnych wytycznych do badania satysfakcji klienta;
- Badania satysfakcji klienta w urzędach zakwalifikowanych do projektu;
- Optymalizacja procesów związanych z obsługą klienta, w szczególności procesów „na styku” z klientem;
- Wsparcie wdrożenia usprawnień zaproponowanych przez urzędy w zakresie relacji z klientem wewnętrznym i zewnętrznym;
- Opracowanie katalogów usług dla urzędów biorących udział w projekcie;
- Spotkania ewaluacyjne, nastawione na wymianę doświadczeń związanych z wdrażaniem usprawnień w zakresie obsługi klienta dla urzędów biorących udział w projekcie;
- Opracowanie zbioru dobrych praktyk z zakresu obsługi klienta/zarządzania satysfakcją klienta w administracji rządowej;
- Wydanie wytycznych w zakresie doskonalenia usług w oparciu o zarządzanie satysfakcją klienta. Identyfikacja ograniczeń formalnoprawnych przy wdrażaniu zarządzania bazującego na zarządzaniu satysfakcją klienta i wypracowanie propozycji rozwiązań mogących niwelować te ograniczenia.

## Badanie wynagrodzeń w służbie cywilnej

Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr

*W okresie lipiec–listopad 2010 r. Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów planuje przeprowadzić badanie wynagrodzeń w służbie cywilnej w porównaniu do wynagrodzeń w pozostałych urzędach administracji publicznej oraz sektorach gospodarki.*

*Badanie realizowane będzie w ramach projektu „Wartościowanie stanowisk pracy oraz zmiany w systemie wynagrodzeń administracji rządowej”, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Priorytet V Dobre rządzenie, Działanie 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej, Poddziałanie 5.1.1 Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr).*

**Badanie obejmie** swoim zakresem porównanie płac na wybranych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, pozostałej administracji publicznej i sektorach gospodarki (w tym w szczególności w sektorze przedsiębiorstw i w sektorze usług). Obok analizy wysokości wynagrodzeń całkowitych (w podziale na: wynagrodzenie zasadnicze, wynagrodzenie zmienne premiowe, wynagrodzenie o charakterze nagrodowym oraz pozostałe składniki finansowe), badanie obejmie pozapłacowe formy wynagrodzeń oraz świadczenia o charakterze socjalnym.

**Porównanie wysokości wynagrodzeń** na stanowiskach zajmowanych przez członków korpusu służby cywilnej z wynagrodzeniami pracowników zajmujących podobne stanowiska w sektorze publicznym i prywatnym w Polsce może stanowić wsparcie w opracowaniu założeń długookresowej strategii planowania wysokości i dystrybuowania środków na wyrównywanie wynagrodzeń w urzędach na terenie całego kraju, w których zatrudnieni są członkowie korpusu służby cywilnej.

**Wyrównywanie wynagrodzeń** jest związane z wartościowaniem stanowisk pracy w służbie cywilnej, wykonanym na podstawie zarządzenia nr 81 Prezesa Rady Ministrów z 1 sierpnia 2007 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej (M.P. nr 48, poz. 566, z późn. zm.). W przyszłości może stanowić pomocne narzędzie przy ustalaniu wysokości indywidualnych wynagrodzeń zasadniczych, mechanizmów premiowych i systemów świadczeń pozapłacowych oraz umożliwić wytyczenie nowoczesnej i spójnej polityki wynagradzania i motywowania pracowników korpusu służby cywilnej w Polsce. Jednocześnie oczekuje się, że powyższe badanie będzie sprzyjało ustalaniu właściwych stawek wynagrodzenia, porównywalnych ze stawkami wynagrodzenia w przedsiębiorstwach na wyspecjalizowanych stanowiskach, co pozwoli w przyszłości na pozyskanie nowych specjalistów oraz zapobiegnie odpływowi wykwalifikowanej kadry z urzędów administracji publicznej.

Badanie zostanie przeprowadzone przez firmę HRM Partners SA na podstawie umowy zawartej 22 czerwca 2010 r.

**W ramach umowy** przewidziane jest wybranie stanowisk, które zostaną poddane badaniu, oraz sporządzenie ich skróconych opisów, zdefiniowanie bazy podmiotów, do których będzie skierowane badanie, opracowanie bazy danych, dopasowanie stanowisk (*job matching*) w ramach bezpośrednich spotkań z przedstawicielami podmiotów objętych badaniem, pozyskanie danych od tych podmiotów oraz przeprowadzenie analizy porównawczej i sporządzenie raportu końcowego.

Dorota Marszałek  
Specjalista w Wydziale Projektów Systemowych  
i Koordynacji DSC KPRM

### Zarządzanie satysfakcją klienta w administracji publicznej państw UE

Prace Zespołu ds. Zarządzania Satysfakcją Klienta Sieci Unii Europejskiej ds. Administracji Publicznej.

**16 kwietnia 2010 r.** w Madrycie odbyło się spotkanie Zespołu ds. Zarządzania Satysfakcją Klienta Sieci Unii Europejskiej ds. Administracji Publicznej (EUPAN). Uczestnicy spotkania wymienili informacje nt. przedsięwzięć podejmowanych w dziedzinie zarządzania satysfakcją klienta (*customer satisfaction management* – CSM), w tym dobrych praktyk w poszczególnych krajach członkowskich, podsumowali dotychczasowe prace zespołu i podjęli decyzje dotyczące działań w zakresie CSM w przyszłości.

Spotkaniu przewodniczyła **María Luisa Carcedo**, prezes hiszpańskiej Agencji ds. Ewaluacji i Jakości (Agencia de Evaluación y Calidad – AEVAL) – instytucji odpowiedzialnej za prace zespołu w ramach prezydencji hiszpańskiej.

W obradach uczestniczyli przedstawiciele Austrii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Litwy, Polski, Rumunii, Wielkiej Brytanii, Włoch oraz OECD. (Ograniczona frekwencja wynikała z faktu zamknięcia części przestrzeni powietrznej nad Europą w związku z rozprzestrzenianiem się chmury pyłu wulkanicznego.) Ze strony Polski w spotkaniu wzięli udział przedstawiciele Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

#### **Działania krajów członkowskich w dziedzinie CSM – ostatnie osiągnięcia**

Uczestnicy spotkania przedstawili działania i szczególne osiągnięcia krajów członkowskich w dziedzinie zarządzania satysfakcją klienta, w szczególności w kontekście prac zespołu.

Przedstawicielki Polski (KPRM) przedstawiły informację o realizacji projektów finansowanych z POKL, w ramach których przeprowadzono akcję informacyjno-promocyjną, przetłumaczono na język polski i opublikowano wydawnictwa będące efektem prac zespołu („Zarządzanie Satysfakcją Klienta. Europejski Poradnik Praktyka”, „Siedem kroków do Karty Obywatela zawierającej Standardy Usług”), przeprowadzono szkolenia dla urzędników. Poinformowano również o planach realizacji dalszych projektów w tym zakresie. Przedstawiciel MSWiA poinformował o projektach z zakresu CSM realizowanych przez samorządy, wspieranych przez Ministerstwo.

**Litwa** przedstawiła m.in. informację nt. zorganizowanego 18 marca 2010 r. w Wilnie seminarium nt. zarządzania satysfakcją klienta w administracji. **Włochy** poinformowały o obecnie realizowanym programie on-line dotyczącym badania satysfakcji klienta, tj. różnic w odbiorze i faktycznym poziomie świadczenia usług,

realizowanym wraz z władzami lokalnymi i służbą zdrowia.

#### **Główne etapy rozwoju tematyki zarządzania satysfakcją klienta w ramach EUPAN**

##### **Prezydencja austriacka I-VI 2006 r.**

- spotkanie dyrektorów generalnych 29-30.05.2006 r., Wiedeń: decyzja o utworzeniu grupy eksperckiej ds. pomiaru poziomu satysfakcji klienta (Customer Satisfaction Measurement).

##### **Prezydencja fińska VII-XII 2006 r.**

- spotkanie dyrektorów generalnych 4–5.12.2006 r., Helsinki: zaakceptowanie propozycji stworzenia dokumentu programowego nt. znaczenia pomiaru poziomu satysfakcji klienta w administracji publicznej.

##### **Prezydencja niemiecka I-VI 2007 r.**

- pierwsze spotkanie grupy z udziałem polskiego przedstawiciela (27.03.2007, Berlin),
- opracowanie dokumentu programowego: reorientacja działań grupy z pomiaru poziomu satysfakcji na zarządzanie satysfakcją (Customer Satisfaction Management),
- początek prac nad podręcznikiem nt. zarządzania satysfakcją klienta.

##### **Prezydencja portugalska VII-XII 2007 r. oraz Prezydencja słoweńska I-VI 2008 r.**

- finalizacja prac nad publikacjami:
  - „Zarządzanie satysfakcją klienta. Europejski poradnik praktyka”
  - „Siedem kroków do Karty Obywatela zawierającej Standardy Usług”.

##### **Prezydencja francuska VII-XII 2008 r.**

- prezentacja poradnika na 5. Konferencji Jakości w Paryżu.

##### **Prezydencja czeska I-VI 2009 r.**

- przekształcenie grupy eksperckiej w tzw. learning team (LT CSM): zgodnie z zasadami EUPAN learning team posiada ograniczony czasowo (do 3 prezydencji) mandat działania.

W **Holandii** prace skupiają się na propagowaniu rozwiązania dotyczącego kart klienta/obywatela (*citizen charter*), wprowadzaniu usprawnień w załatwianiu spraw związanych z wydarzeniami życiowymi oraz przeprowadzeniu szczegółowego



badania nt. dotychczasowych działań w dziedzinie CSM.

Przedstawiciel **Wielkiej Brytanii** poinformował o wdrażanym standardzie zarządzania satysfakcją klienta pn. Customer Service Excellence, który pozwala na bardziej szczegółowe zrozumienie potrzeb klientów. Reprezentant kraju zwrócił także uwagę na tendencję do ukierunkowywania zmiany zachowań klientów za pomocą metod socjologicznych i psychologicznych (np. zapobieganie otyłości; zapobieganie przestępczości wśród młodzieży poprzez kształtowanie odpowiednich postaw).

Przedstawicielka **Austrii** poinformowała, że działania w zakresie CSM prowadzone są głównie na szczeblu lokalnym. Wprowadzane są standardy jakości. Wdrażane jest również cykliczne badanie potrzeb obywateli (co 3–4 lata). Podejmowane są działania na rzecz e-uczestnictwa (*e-participation*).

W **Rumunii** zakończono projekt dotyczący wprowadzenia kart klienta/obywatela. Wzięło w nim udział 50 instytucji. Ponadto odbyła się trzecia edycja krajowej konferencji nt. jakości w administracji.

W **Finlandii** prace w dziedzinie CSM koncentrują się na opracowywaniu polityk w tym zakresie. Uwaga skupiona jest głównie na zagadnieniu współuczestnictwa obywateli w tworzeniu usług (opracowano plan działania). Stworzono portal e-demokracja. Trwają prace nad stworzeniem mierników i wskaźników zaangażowania publicznego oraz nad stworzeniem indeksu usług dla obywateli (*customer service index*).

Przedstawicielka **Francji** przedstawiła dwa główne nurty działań w dziedzinie CSM w jej kraju. Pierwsze działanie dotyczy pomiaru satysfakcji klienta poprzez określenie czynników satysfakcji (*drivers of satisfaction*) w odniesieniu do usług związanych z wydarzeniami żywymi (wdrożono programy pilotażowe dotyczące dowodów osobistych i paszportów). Drugie działanie dotyczy tzw. barometru jakości. Tworzone są grupy fokusowe w celu określenia wskaźników i kryteriów pomiaru oczekiwań klientów.

W **Hiszpanii** prowadzone są działania na rzecz tworzenia polityk w zakresie zarządzania satysfakcją klienta, jak i świadczenia samych usług. Realizowane są badania nt. satysfakcji klienta i funkcjonowania e-administracji.

### **Dobre praktyki. Inspiracje**

**Litwa.** 18 marca 2010 r. w Wilnie odbyło się seminarium nt. zarządzania satysfakcją klienta, zorganizowane w ramach projektu „Inicjatywy jakościowe w litewskim sektorze administracji publicznej”. Seminarium, współfinansowane ze środków EFS, zostało zrealizowane przy wsparciu merytorycznym EUPAN. Celem seminarium było zapoznanie urzędników litewskich z dobrymi

praktykami w zakresie CSM w krajach europejskich. Prezentowane były również dobre praktyki litewskie.

**Hiszpania.** W Madrycie powstała instytucja powołana do badania potrzeb i opinii mieszkańców miasta pn. Obserwatorium Rady Miasta Madrytu. Rezultaty jej prac służą zwiększaniu przejrzystości działań władz i służb miasta, podnoszeniu poziomu udziału obywateli w życiu społecznym i politycznym i w konsekwencji zwiększaniu poziomu ich satysfakcji ze świadczonych usług przez władze i służby miejskie. Na szczególną uwagę zasługuje badanie przeprowadzane co 1–2 lata na próbie obejmującej 2500 mieszkańców (wywiady domowe), dotyczące oceny jakości życia w mieście oraz satysfakcji z usług publicznych. Przedstawiciele obserwatorium przyznali, iż nie stosuje się specjalnych metodologii łączących rezultaty z działaniami następczymi ze względu na skomplikowanie organizacyjne służb miejskich, jednak badanie samo w sobie jest wartościowe, ponieważ wskazuje kierunki działań naprawczych.

**Wielka Brytania.** Cabinet Office wdraża Customer Service Excellence (CSE). System CSE nie określa sposobów postępowania w przypadku określonych zadań, a jedynie skupia się na określeniu samych zadań, bez wskazywania sposobów ich wdrażania. Jest narzędziem oceny, która może być dokonana przez samą organizację (samoocena), ale również przez organizację zewnętrzną (ocena formalna). Narzędzie to ułatwia ciągłe doskonalenie organizacji. Więcej informacji na ten temat znajduje się na stronie [www.cse.cabinetoffice.gov.uk](http://www.cse.cabinetoffice.gov.uk).

**OECD.** Przedstawicielka OECD przedstawiła informację nt. publicznego zaangażowania na rzecz lepszych polityk i usług w oparciu o przeprowadzone przez OECD badanie omówione w publikacji „Focus on Citizens. Public engagement for better policy and services”.

Działania OECD skupiają się na badaniu procesu współtworzenia usług (*co-production*) oraz wyznaczeniu wskaźnika otwarcia administracji. Badane kraje uznają, że zaangażowanie publiczne jest warunkiem sprawnego rządzenia. Otwarcie i włączanie obywateli w działania administracji (*open and inclusive policy making*) usprawnia tworzenie polityk i świadczenie usług. Należy jednak kłaść coraz większy nacisk na działania zachęcające obywateli do współpracy, ponieważ samo otwarcie administracji nie wystarczy.

Wyniki badania wskazują na zróżnicowane postępy w realizacji idei zaangażowania publicznego. Z jednej strony kraje zaznaczają znaczny postęp w tworzeniu nowych uprawnień dla obywateli czy wzroście aktywności obywatelskiej, z drugiej zaś – odnotowują spore trudności w realizacji idei otwarcia administracji ze względu na niewystarczające środki, czynnik czasu oraz trudności z ewaluacją. Zaznacza się również, że wdrażanie idei wiąże się z ryzykiem, takim jak chociażby opóźnianie procesu decyzyjnego. Wartość otwartej administracji i angażowania w tworzenie polityk jest szeroko

uznawana w krajach OECD, jednak przemiana tego przeświadczenia w praktyczne działanie nadal pozostaje wyzwaniem.

Uczestnicy spotkania dyskutowali także nt. możliwości koordynacji i synergii prac pomiędzy OECD a EUPAN, ze szczególnym uwzględnieniem dalszych działań w zakresie zarządzania satysfakcją klienta. Stwierdzono, że współpraca taka powinna być wzmocniona, by móc wymieniać doświadczenia i uniknąć dublowania pracy poprzez prowadzenie badań w tym samym czasie na ten sam lub podobny temat.

#### **Co dalej z CSM? – podsumowanie prac zespołu i plany na przyszłość**

Pan **Jose M. Pulido** z AEVAL zaprezentował rezultaty prac prezydencji hiszpańskiej w zakresie projektu Dialog z Europejskimi Obywatelami (Dialoguing with European Citizens – DEC), dotyczącego katalogu dobrych praktyk CSM. Projekt zakłada stworzenie strony internetowej, która posłuży jako wyszukiwarka i baza danych dobrych praktyk przedstawianych przez kraje członkowskie EUPAN. Kategorie wyszukiwania zostały wyznaczone na podstawie podręcznika „Zarządzanie...”, a przypisanie do konkretnej kategorii dokonywane jest przez zgłaszającego dobrą praktykę. Funkcjonowanie katalogu uzależnione jest od proaktywnej postawy krajów członkowskich oraz od kwestii jej finansowania.

W trakcie dyskusji podsumowującej spotkanie uczestnicy zgodzili się, iż cele założone na początku prezydencji czeskiej dla zespołu zostały osiągnięte: następuje popularyzacja podręcznika „Zarządza-

-nie ...”, stworzono katalog dobrych praktyk (projekt DEC), który będzie podlegał dalszemu rozwojowi.

Większość krajów członkowskich opowiedziała się za kontynuacją prac nad zagadnieniem CSM z sugestią przedłużenia mandatu lub stworzenia nowej grupy. Strona polska przedstawiła do rozważenia propozycję zrezygnowania z prac w ramach oddzielnej grupy i ponowne włączenie tematyki w główny nurt działań Grupy Roboczej ds. Innowacyjnych Służb Publicznych (Innovative Public Services Group – IPSG).

Intencją krajów członkowskich jest kontynuacja prac w dziedzinie CSM w ramach nowego zespołu. Tematyka, która zyskała największe zainteresowanie i która stanie się przedmiotem prac nowego zespołu zgodnie z rezolucją dyrektorów generalnych EUPAN z 14 czerwca br., obejmuje badanie sposobu przekształcania danych nt. percepcji obywateli w reformy polityk i usług publicznych oraz określenie możliwych wskaźników w tym zakresie. Efektem działania zespołu ma być opracowanie odpowiednich wytycznych.

Prace zespołu będą trwać przez trzy kolejne prezydencje, a finalizacja nastąpi podczas prezydencji polskiej w II połowie 2011 r.

*Prezentację grup i zespołów funkcjonujących w ramach EUPAN zamieściliśmy w 2. numerze „Przeglądu Służby Cywilnej” z września–października 2009 r. na s. 14-17.*

Izabela Najda-Jędrzejewska  
Radca Szefa KPRM w Wydziale Współpracy Międzynarodowej  
i Polskiej Prezydencji w Unii Europejskiej DSC KPRM

## „Prawa polityczne urzędników”

Praktyka i orzecznictwo Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych

*Czy urzędnicy mogą swobodnie wypowiadać się na każdy temat, krytykować swojego pracodawcę, publicznie wyrażać polityczne opinie, przynależć do partii politycznej lub angażować się w inną działalność publiczną i polityczną? – zastanawia się Anna Śledzińska-Simon w wydanej w 2010 r. przez Wydawnictwo Sejmowe książce „Prawa polityczne urzędników”.*

*Przedmiotem przeprowadzonej przez autorkę analizy jest konstytucyjna ochrona praw urzędników, którzy – z jednej strony – są związani stosunkiem służbowym z administracją, z drugiej zaś – jako obywatele pragną korzystać z podstawowych praw i wolności.*

Praca stanowi analizę porównawczą praktyki i orzecznictwa Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych w zakresie praw politycznych urzędników, w świetle szczególnego kontekstu służby państwu.

Autorka rozpoczyna analizę od przedstawienia statusu prawnego urzędników Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych, państw w których w przeszłości i obecnie występują cztery odmienne modele administracji, a zwłaszcza służby cywilnej. W książce w ciekawy sposób przedstawiono różnice w definicji służby publicznej w poszczególnych krajach, uwzględniając kontekst historyczny, sięgając do początków formułowania się współczesnych systemów administracji w poszczególnych państwach. Przedstawiając status prawny urzędników, autorka zwraca m.in. uwagę na konstytucyjne prawa urzędników, a także porusza kwestie relacji między urzędnikiem a władzą publiczną. Część rozdziału poświęca teorii umownego ograniczenia praw konstytucyjnych oraz sprawom dotyczącym rzetelnego procesu sądowego.

W rozdziale „Wolność słowa urzędników” autorka wskazuje, iż wolność słowa jest nie tylko warunkiem wstępnym istnienia demokracji, ale także fundamentem efektywnej komunikacji społecznej. Jest ona prawem podstawowym, dlatego też nie ma podstaw do wyłączenia wolności słowa w kontekście służby publicznej.

W książce przedstawiono podstawowe teorie swobody wypowiedzi, które mają zastosowanie także w kontekście służby publicznej. Obszernie omówiono ograniczenia dotyczące swobody wypowiedzi urzędników ze względu na zasady neutralności, lojalności, skuteczności, dyskrekcji i umiaru. Sądowa ochrona wolności słowa została przedstawiona w oparciu o przykładowe orzeczenia sądów Stanów Zjednoczonych, Niemiec, Francji,

Wielkiej Brytanii oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do kadry urzędniczej Unii Europejskiej. W omawianym rozdziale znajduje się również interesująca analiza przeprowadzona wg wybranych dziewięciu kategorii, np.: treści wypowiedzi, czasu wypowiedzi czy formy wypowiedzi.

W kolejnym rozdziale, poświęconym politycznej działalności urzędników, autorka stawia pytanie, czy urzędnicy mogą angażować się w życie publiczne i polityczne w inny sposób niż praca w administracji publicznej? Anna Śledzińska-Simon wskazuje na zderzenie zasady demokratycznego udziału wszystkich obywateli w życiu publicznym z zasadami, na których opiera się administracja publiczna, jak np.: neutralność, bezstronność, efektywność i lojalność. Przedstawiona w rozdziale analiza ma na celu zaprezentowanie różnych form urzędniczej aktywności politycznej oraz lojalności politycznej. Autorka omawia ponadto takie zagadnienia, jak np. prawo do zrzeszania się, czy zagrożenia związane z działalnością polityczną urzędników.

Ostatni rozdział dotyczy praw politycznych urzędników w Polsce. Po krótkim wprowadzeniu, w którym autorka przedstawia podstawowe informacje o korpusie służby cywilnej, omawia kwestię członkostwa w partiach politycznych oraz zagadnienia związane z lustracją polskich urzędników.

W podsumowaniu przeprowadzonej analizy autorka wskazuje, że zasada neutralności politycznej jest powszechnie stosowana. Cechą wspólną regulacji dotyczących praw politycznych urzędników w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji i w Polsce jest zakres ograniczeń wolności politycznych wprost proporcjonalny do pełnionych funkcji publicznych. Oznacza to następującą prawidłowość – im wyższe stanowisko i im bliżej funkcja związana jest z suwerennymi zadaniami państwa, tym więcej wprowadza się uzasadnionych zakazów korzystania z politycznych wolności.

Książka zawiera ponadto wykaz dokumentów i orzeczeń sądowych dotyczących praw politycznych urzędników.

Maciej Szmit  
Radca Szefa KPRM  
w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

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, ARTUR OBŁUSKI, WOJCIECH ZIELIŃSKI

REDAKCJA: ZESPÓŁ DS. ORGANIZACJI PRACY SZEFA SŁUŻBY CYWILNEJ  
KOORDYNATOR ZESPOŁU – ANNA BOROWSKA, TEL. 22 694 61 22, E-MAIL AMBOROWS@KPRM.GOV.PL  
REDAKTOR PROWADZĄCY DOROTA GDAŃSKA, TEL. 22 694 74 20, E-MAIL DGDANSKA@KPRM.GOV.PL  
WSPÓŁPRACOWNICY: PRACOWNICY DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL