

Sławomir Wysocki

QBASE Doradcy, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej w Warszawie

**DOBRA ADMINISTRACJA: KADRY I MOTYWACJA,
CZYLI CO MÓWIĄ URZĘDNICY I OBYWATELE
– OCZEKIWANIA I RZECZYWISTOŚĆ**

1. Wstęp

Debata o urzędnikach i o administracji jako całości, sprawności i funkcjonalności jej struktur, zdolności do sprostania współczesnym wyzwaniom toczy się nieustannie. Ostatnie 10 lat to kilka poważnych zmian na poziomie administracji rządowej (dotyczących służby cywilnej, wprowadzenia zasobu kadrowego itp.) oraz na szczeblu samorządowym (m.in. wprowadzenie powiatów i województw jako nowych podmiotów samorządu terytorialnego, konsekwencje bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów na poziomie gmin, wyposażenie regionów w znaczne zasoby środków UE, wprowadzenie systemu konkursów w procesie naboru urzędników, a następnie procedur oceniania urzędników).

Ta debata nie powinna ograniczać się do tez głoszonych przez polityków czy publicystów, a ci najczęściej, i to nie tylko teraz, operują pojęciem „tanie państwo”, postulując uszczuplenia w kosztach funkcjonowania administracji. Równie często pada hasło „sprawne państwo”, a niekiedy zgrabnie łączy się te pojęcia i postuluje się postępowanie według zasady „najpierw sprawne, a potem tanie” lub na odwrót. Jeśli się przyjrzy np. danym o kosztach funkcjonowania urzędów administracji samorządowej w przeliczeniu na mieszkańca¹, to natychmiast nasuwają się pytania, co kryje się za ich niskim lub wysokim poziomem. Czy urzędy z największymi kosztami

¹ Interesujące dane przyniósł przed przeszło dwoma laty (kwiecień 2006 r.) raport z kontroli przeprowadzonej przez NIK (pn. Informacja o wynikach kontroli kosztów funkcjonowania administracji samorządowej). Celem kontroli było ustalenie wysokości kosztów funkcjonowania administracji samorządowej i udziału tych kosztów w wydatkach jednostek samorządu terytorialnego oraz ocena rzetelności i racjonalności planowania i gospodarowania środkami publicznymi przez jednostki samorządu terytorialnego. Rozwiązaniem nowatorskim było to, że w celu poznania opinii nt. sprawności obsługi interesantów w urzędzie gminy/starostwie powiatowym przez kontrolerów NIK w każdej jednostce objętej kontrolą (84) przeprowadzone zostało badanie ankietowe pn. „Jakość obsługi w urzędzie gminy/starostwie powiatowym: badanie zadowolenia mieszkańców”. Dodatkowo w grupie badanych jednostek wyróżniono te, które posiadały wdrożone systemy zarządzania jakością (15 urzędów).

nie mogą być sprawne i dobrze spełniać swych funkcji? A może w nich zainwestowano w „sprawność” i tym samym ich koszty są większe?

Zadania, jakie ma realizować współczesna administracja, wymuszają dokonanie w niej zmian strukturalnych i funkcjonalnych. Zmieniają się tym samym wymogi stawiane urzędnikom. Oczekiwana jest samodzielność, przedsiębiorczość, odpowiedzialność za rezultaty. Coraz silniejsza jest presja społeczna wyrażana w różnego typu badaniach opinii i oczekiwań obywateli pod adresem administracji. Te postulowane warunki funkcjonowania administracji publicznej w Polsce to przede wszystkim:

- lepsza obsługa klientów,
- precyzyjne i zrozumiałe prawo,
- zróżnicowane i coraz wyższe kompetencje urzędników,
- stała motywacja pracowników do doskonalenia organizacji.

Motywacja do pracy (narzędzia, systemy, dobre praktyki itp.) to diużurny temat debat o zarządzaniu kadrami w każdej organizacji. W organizacjach sektora publicznego także, ale ograniczenia, jakim podlega ten sektor, powodują, że stosowanie prostych „motywatorów finansowych” napotyka wiele ograniczeń. Co więc jest ważne dla urzędników? Jakie zachęty do doskonalenia pracy chcieliby otrzymywać, jak ich motywować?

W tekście zaprezentowano zestawienie danych pozwalających na ilustrację tezy, jaką autor sformułował przed dwoma laty i której prawdziwość nadal się potwierdza w danych empirycznych. Teza ta w dużej mierze wynika ze stałych badań kondycji administracji publicznej, jakie od 18 lat autor prowadzi metodą obserwacji uczestniczącej². W celu jej potwierdzenia można by też przytoczyć wypowiedzi wielu urzędników, z którymi miał okazję rozmawiać. Jednak ze względu na to, że rozmowy te nie miały z góry założonego charakteru badawczego i były rodzajem nieustrukturalizowanego wywiadu, wniosków z nich płynących autor używa do formułowania tezy i opisu zjawisk, ale ze zrozumiałych względów nie może ich przytoczyć.

Wspomniana teza mówi o wzrastającym z roku na rok – a dodatkowo można powiedzieć wraz z każdą zmianą polityczną na szczeblu rządowym i samorządowym – poczuciu frustracji i niezadowolenia wśród pracowników administracji publicznej. To poczucie wzrasta pomimo obiektywnie mierzonych i dostrzeganych zmian na lepsze w sposobach działania administracji.

² Autor zajmuje się od 18 lat kwestiami zarządzania w sektorze publicznym. Ma za sobą pracę na kierowniczych stanowiskach w administracji rządowej. W latach 1998-2001 był zastępcą i dyrektorem departamentu Polityki Regionalnej oraz Departamentu Analiz Programowych w Kancelarii Premiera, doradcą Pełnomocnika Rządu ds. Reform Ustrojowych Państwa, sekretarzem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (2000-2001). Od 2002 r. prowadzi własną firmę specjalizującą się m.in. w doskonaleniu zarządzania organizacją publiczną m.in. poprzez wdrażanie systemów zarządzania jakością (m.in. wdrażał systemy zarządzania jakością ISO 9001:2000 w Ministerstwie Sprawiedliwości, Ministerstwie Gospodarki, Urzędzie Miejskim w Radomiu i w kilkudziesięciu innych urzędach administracji rządowej i samorządowej). Ostatnio (w maju 2008 r.) przygotował projekt rządowego dokumentu pn. *Strategia reformy administracji publicznej*.

Moim zdaniem źródłem tego stanu są:

- stałe, negatywne opinie obywateli o funkcjonowaniu urzędów,
- dostrzeganie przez urzędników rozdźwięku między stanem zarządzania (w tym zarządzania kadrami) w administracji a wzorcami, jakie podpowiadają systemy zarządzania jakością czy modele zarządzania (np. model CAF),
- przeciągające się w czasie procesy zmian funkcjonalnych w podstawowych obszarach codziennego funkcjonowania urzędów (system wynagradzania, awansu zawodowego itp.).

Aby umieścić rozważania w szerszym kontekście, przyjrzyjmy się kilku faktom i opiniom o naszej administracji.

2. Jaka jest ta administracja – liczby i mity

Każdej zmianie politycznej towarzyszy debata dotycząca administracji publicznej. W tej kwestii w świadomości polityków, wielu ekspertów, a nade wszystko obywateli dominuje pogląd: „mamy za dużo urzędników”. Aż chce się zapytać, za dużo w porównaniu z kim, z czym? Ciekawe i inspirujące do dalszych rozważań wnioski dotyczące liczebności naszej administracji można wysnuć po lekturze raportu sejmowego Biura Studiów i Ekspertyz [16]. Tylko jedno zdanie z tego raportu mówiące, że „Na tle państw Europy, zwłaszcza państw UE 25, w Polsce jest wysokie zatrudnienie w sektorze publicznym ze względu na duże zatrudnienie w publicznych jednostkach komercyjnych (głównie przedsiębiorstwach i spółkach państwowych), przy niskim zatrudnieniu w tzw. sferze budżetowej, w tym administracji publicznej i w dziedzinach pokrewnych” [16], potwierdzają dane statystyki Eurostatu zestawione w raporcie przygotowanym w 2007 r. w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego [15]. Mniejszą liczbę urzędników w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców spośród krajów UE 25 odnotowano tylko w Finlandii. Kolejny raport [14] trochę zmienia te dane – obok Finlandii jeszcze 4 kraje mają mniejszą liczbę urzędników. Podobnie jest z tzw. odsetkiem urzędników w stosunku do ogółu zatrudnionych. Polska wraz z Finlandią, Irlandią, Litwą i Włochami należy do państw o najniższej liczbie urzędników na 10 tys. mieszkańców. Podobnie jest pod innym względem. Wyprzedzamy 5 państw i jesteśmy pod koniec stawki pod względem udziału zatrudnionych w administracji publicznej w zatrudnieniu ogółem.

Jednym z głównych problemów kadrowych, z jakimi boryka się polska administracja, jest wysoka rotacja pracowników. Wskazuje się, że ważną przyczyną takiego stanu rzeczy są względnie niskie wynagrodzenia w porównaniu z płacami oferowanymi poza administracją. Dane Eurostatu [14, s. 144] i GUS-u (dane za 2007 r.) wskazują na coś innego: wynagrodzenia w administracji publicznej w Polsce do połowy 2007 r. przewyższały średnie krajowe wynagrodzenie.

Kolejnym problemem jest to, że praca urzędnika nie jest zbyt dobrze oceniana przez obywateli. W odczuciu społecznym nadal dominuje jej negatywny obraz. Dane z badań opinii publicznej napawają jednak optymizmem. W badaniach opinii na temat funkcjonowania urzędów w Polsce, które od kilku lat przeprowadza CBOS na zlecenie MSWiA, widać te pozytywne zmiany. Prawie połowa Polaków jest zadowolona z pracy urzędów. Rodacy wysoko oceniają kompetencje i życzliwość urzędników oraz prokliencką postawę pracowników administracji. Choć ocena pracy administracji nie jest jednoznacznie pozytywna, to uległa ona poprawie od ostatniego sondażu przeprowadzonego w 2006 r. Sondaż³ przeprowadzono w listopadzie 2007 r. i miał on na celu pokazanie oceny pracy urzędów, w tym urzędów skarbowych i urzędów gminy/dzielnicy, oraz poziomu satysfakcji klientów polskiej administracji.

Zmienia się też podejście do stosowania w administracji nowoczesnych systemów i narzędzi zarządzania (w tym systemów zarządzania jakością). Szczególnie systemy zarządzania jakością nie są już traktowane jako niepasujące do specyfiki sektora publicznego. Nie oznacza to, że nie występują bariery ograniczające wprowadzanie tej metody zarządzania w organizacjach publicznych.

Reguły zarządzania nie mogą być wprost przenoszone z sektora przedsiębiorstw do sektora publicznego. To pokazuje praktyka wielu procesów reformatorskich w „starych” krajach UE. Gdy w Polsce rozpoczął się *boom* na wprowadzanie nowoczesnych narzędzi zarządzania do administracji, pojawiły się w obiegu dwa ważne teksty. Profesor Marek Dębicki i Alex Matheson [4; 12] opisali ograniczenia, jakie napotykamy na tej drodze, oraz konsekwencje zmian w sektorze publicznym wynikające z tej praktyki. Stąd też naturalne opory przed stosowaniem systemów zarządzania jakością mają zarówno ci, którzy ten proces realizują, jak i ci, którym jest on przedstawiany jako możliwość usprawnienia zarządzania. Ciekawe wyniki w tej kwestii przyniosły badania ankietowe przeprowadzone przez Zakład Ekonomii Stosowanej Uniwersytetu Jagiellońskiego [3] dokładnie w okresie tego narastającego boomu. Zakwestionowano w nich kilka elementów stereotypowego poglądu, że „ISO jest dobre dla przedsiębiorstw, to dodatkowa biurokracja, proces wdrożenia zakłóca normalny rytm pracy”; i tak: okazało się, że na przyrost biurokracji wskazywało 10% badanych, największą korzyścią okazała się poprawa jakości obsługi klientów. Metoda daje zatem efekty nie tylko przy zarządzaniu produkcją majonezów lub samochodów. Czy wdrażanie ISO utrudnia funkcjonowanie urzędów? 5% badanych twierdzi, że tak: czyli coś niemożliwego, a mówiąc precyzyjnie, 8 lat temu uznawanego za niemożliwe, okazuje się metodą przydatną i skuteczną.

Przyjrzyjmy się różnym danym, które pozwolą dostrzec, jak wielu presjom podlega kadra urzędnicza w administracji i jakie oczekiwania formułuje. Konsekwencje

³ Badanie pn. „Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce” wśród reprezentatywnej grupy 870 dorosłych mieszkańców Polski 28 listopada-5 grudnia 2007 r. przeprowadziło Centrum Badania Opinii Społecznej. CBOS zastosował metodę bezpośredniego wywiadu ankietarskiego i porównał wyniki z lat 2007 i 2006.

tego stanu należy brać pod uwagę, postulując różnorakie metody zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach. Lekceważąc te dane – moim zdaniem – pogłębiby procesy niezadowolenia prowadzące niekiedy do frustracji. To zaś odbije się na sprawności organizacji, którą obywatele dostrzegają przez pryzmat zachowań urzędników pracujących „w okienku”.

3. Opinie obywateli o administracji

Obrazu społecznych oczekiwań wobec administracji dostarczają m.in. wyniki badań opinii publicznej. Jako powody braku dostatecznej satysfakcji z tego, co nam oferują urzędy administracji, obywatele wskazują m.in. na: nieznajomość przepisów przez pracowników, brak z ich strony pomocy i życzliwości, długi czas załatwiania spraw, skomplikowane procedury i formularze, brak dostatecznej informacji.

Należy zaznaczyć, że wcale nie ma tak wielu wyników badań, które by bardziej szczegółowo obrazowały opinie obywateli o pracy administracji. Po raz pierwszy badania ściśle dotyczące administracji (ale tylko w odniesieniu do służby cywilnej), a nie o szeroko pojętych instytucji państwa, zrealizowano w 1999 r. Taki sondaż powtórzono w 2005 r. Już wówczas (w 2005 r.) widać było pozytywne zmiany.

1. W 2005 r. w porównaniu z badaniem z roku 1999 zwiększył się odsetek osób zadowolonych z tego, jak ostatnio załatwiono sprawę, z którą udali się do urzędu państwowego (w 2005 r. zadowolonych było 77% Polaków, w roku 1999 – 55%).

2. Badani pozytywnie oceniali też urzędników, z którymi mieli kontakt. 64% Polaków uważało w roku 2005, że są oni kompetentni i uprzejmi, 62% – że przystępni, 60% badanych uznało, że urzędnicy są uczciwi.

3. W porównaniu z badaniami z roku 1999 mniej Polaków w 2005 r. przypisywało urzędnikom państwowym cechy negatywne. 20% uważało, że urzędnicy chcą pokazać swoją władzę (w roku 1999 takiego zdania było 30% ankietowanych), 18% uważało, że urzędnicy chcieli jak najszybciej pozbyć się klienta (w 1999 r. było to 28%). Jedynie 4% badanych deklarowało, że urzędnik chciał na nich zarobić (9% w 1999 r.).

4. Od roku 1999 nastąpiła znaczna poprawa w ocenie obsługi klientów przez urząd. 72% osób właśnie wychodzących z urzędu ocenia ją pozytywnie (w tym 17% jako bardzo sprawną); w 1999 r. pozytywnie oceniało ją 50% respondentów i nie było ocen bardzo dobrych.

5. W 2005 r. 16% osób badanych po wyjściu z urzędu uważało, że nie ma potrzeby zmian na lepsze w pracy urzędów (w roku 1999 tak odpowiedziało tylko 2% respondentów).

Najnowsze badania⁴ potwierdzają pozytywne tendencje widoczne w wynikach z 2005 r. Najlepiej oceniane aspekty pracy urzędów to prokliencka postawa admini-

⁴ Por. badanie z roku 2007 scharakteryzowane w poprzednim przypisie.

stracji, nakierowanie na rozwiązywanie problemów obywateli i sprawna obsługa klientów. Takiego zdania było 48% ankietowanych, czyli o kilka punktów procentowych więcej niż w roku 2006 r. Do najlepiej ocenianych aspektów pracy urzędników należą: kompetencja oraz życzliwość, co wskazuje 60% ankietowanych, oraz rzetelność, dokładność, sumiennosc „nakierowanie na rozwiązywanie spraw klientów” – 44% badanych. Zdaniem 40% ankietowanych urzędnicy pracują z zaangażowaniem i poświęcają dużo czasu interesantom. Odmiennego zdania jest taka sama liczba uczestników sondażu. Mimo niejednoznacznej oceny pracy urzędników w stosunku do wyników sondażu z 2006 r. widać znaczną poprawę.

Przyczynę pozytywnych zmian w pracy urzędów badani wiążą głównie z działaniami obecnych rządów (10,2%) oraz nową, lepiej wykształconą kadrą urzędniczą (8,8%). Według części ankietowanych poprawa pracy urzędów już nastąpiła i ta tendencja utrzyma się w przyszłości (6,8%). W sondażu CBOS pojawiły się także opinie, że pozytywne zmiany w administracji wymusi konkurencja na rynku pracy oraz członkostwo Polski w Unii Europejskiej.

4. Potrzeba zmian instytucjonalnych – ale czy sami urzędnicy tak to postrzegają?

Nawet osoby mało zorientowane w praktyce działania administracji mogą dostrzec, że proces systematycznego określania mierzalnych rezultatów i rozliczania ze stopnia, w jakim zostały osiągnięte, należy do rzadkości. Przyjęty w Polsce sposób rozliczania z wykonywania zadań publicznych opiera się w zasadzie na kryterium legalności. Z tego punktu widzenia w ramach systemu administracji publicznej zbudowany jest cały system nadzoru weryfikacyjnego, w którym kluczową rolę odgrywają kryteria legalności, celowości, rzetelności oraz gospodarności.

Konieczne staje się wprowadzenie powszechnego wymogu formułowania przez instytucje publiczne mierzalnych celów działalności w perspektywie minimum 3-5 lat⁵, a nade wszystko rozliczania ze stopnia osiągnięcia tych celów. Wydaje się celowe zbudowanie – równoległe do istniejącego systemu finansów publicznych – systemu badania efektywności realizacji zadań publicznych, który wprowadziłby do polskiej normy prawnej obowiązek jednolitego sposobu działania publicznej administracji wykonawczej należącej do sektora finansów publicznych łącznie ze stosowaniem określonych (jednolitych) standardów działania oraz pełnej jawności i sprawozdawczości. Mechanizm ten działa w dużym stopniu na poziomie samorządowym, ale w tym obszarze presja społeczna jest większa i istnieje bardziej bezpośredni związek między rezultatem organizacji a oceną społeczną jej działalności. Jednak już w systemie działania całej administracji publicznej dobry urząd samo-

⁵ W pewnym stopniu proces ten został zapoczątkowany prawie 3 lata temu (w 2006 r.), kiedy to w sposób systematyczny i strukturalnie przygotowany (komórka organizacyjna w Kancelarii Premiera) rozpoczęto prace nad ustanowieniem tzw. budżetu zadaniowego.

rządowy nie ma szans na jakąkolwiek „premię systemową”, no może poza uznaniem, nagrodą, statuetką, certyfikatem. Jeżeli dobre zarządzanie poparte wynikami i zewnętrznym potwierdzeniem nie będzie „systemowo” premiowane, to nawet najbardziej innowacyjni menedżerowie mogą się zniechęcić, a stąd prosta droga do poczucia frustracji⁶.

Pełna ocena działania instytucji publicznej może być dokonana tylko w sytuacji, kiedy można odnieść liczbę i jakość wyników do założonych celów. Obecnie wyraźnie widać rozbieżność między tym, czego oczekują obywatele od administracji, a tym, czego ona dostarcza. Paradoks polega na tym, że zarówno instytucjonalny system nadzoru nad działaniami administracji, jak i oceny opinii publicznej dostarczają negatywnych przykładów w tym zakresie, a sposoby świadczenia i oceny usług publicznych nie zmieniają się radykalnie (jeśli chodzi o czas i poziom). Ta zmiana nie będzie możliwa dopóty, dopóki realizacja tych usług zgodnie z prawem nie zostanie uznana za warunek konieczny, a nie wystarczający przy ocenie administracji. Innymi słowy, trzeba tę administrację oceniać przez stałą analizę uzyskiwanych przez nią rezultatów, a nie tylko przez fakt, iż działa zgodnie z tym, co przepisy określiły.

Podstawowym obowiązkiem kierownictwa poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych oraz organów władzy publicznej (którym te jednostki są podporządkowane, podlegają lub które je nadzorują) winno być przyjęcie modelu zarządzania pracą (organu władzy publicznej czy jednostki organizacyjnej) pozwalającego na:

- ustalenie jasno sprecyzowanych celów działalności, w tym również w formie przyjęcia określonych standardów jakości działania (świadczenia usług), oraz efektywności działania wewnątrz jednostki;
- skonstruowanie oraz podanie do publicznej wiadomości wskaźników pomiaru dokonań w formie mierników jakości i kosztu usługi oraz pomiarów efektywności działania;
- zorganizowanie systemu pomiaru liczby, jakości, kosztu oraz skuteczności działań;
- ocenianie i interpretowanie rezultatów pomiarów oraz postępów w osiąganiu celów;
- przygotowanie oraz wykonywanie stosownych działań ulepszających wynikających z przeprowadzonych ocen i analiz;

⁶ Choć dane z ostatniej Diagnozy Społecznej 2007 dostarczają tu intrygujących wyników: 62% badanych przedstawicieli władz i wyższych urzędników na pytanie o poziom satysfakcji z pracy wskazuje na jej zadowalający poziom. To częściowo poddaje w wątpliwość moją tezę, ale na jej obronę są dwa argumenty: badani to przedstawiciele władz i wyżsi urzędnicy, czyli należy przypuszczać, że udział w sprawowaniu władzy (politycy i wysoki szczebel kierowniczy) i płynące stąd korzyści oraz przywileje mają tu „łagodzący” wpływ na stan „urzędniczego ducha”. Drugi argument jest taki: moja teza podstawowa w znacznym stopniu została sformułowana na podstawie obserwacji zachowań niższej kadry urzędniczej a wyniki dotyczą wyższych urzędników.

- przedstawianie uzyskiwanych rezultatów klientom oraz podwładnym i przełożonym.

Opis ten wskazuje na potrzebę daleko idących zmian. Mogą ich dokonać dobrze zmotywowani pracownicy. A co ich motywuje i co chcieliby widzieć jako „dobry” system motywacji?

4.1. Wyniki ankiety o systemie wynagradzania w służbie cywilnej

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przeprowadziła wśród członków korpusu służby cywilnej ankietę dotyczącą systemu wynagradzania. Wyniki opublikowano [9] na stronach internetowych KPRM.

Jak można było przewidzieć, wynika z nich, że tylko nieliczni (4,3% badanych) wskazali, że elementem motywującym do pracy w służbie cywilnej jest aktualny system wynagrodzeń. 74% wskazuje na to, że system ten nie jest przejrzysty i nie ma funkcji motywujących. Oznaczałoby to, że w elemencie wynagradzania pieniężnego urzędnicy dostrzegają głównego „motywatora” do działania. Skoro tak, to jak chcieliby być premiiowani? Badani (odpowiednio 47 i 43%) wskazują na dwa takie elementy: premię za osiągnięcie celów i premię za wykonywanie zadań dodatkowych. Są to opinie pracowników służby cywilnej, kadra kierownicza wskazuje zaś trzy elementy, które ich zdaniem najsilniej motywowałyby urzędników do zwiększenia efektywności pracy takie, jak:

- premia za wyniki,
- podwyżki wynagrodzenia zasadniczego uzależnione od wyników pracy,
- perspektywy awansu zawodowego po spełnieniu określonych kryteriów.

Pewne nadzieje na zmiany w tym ostatniej kwestii dają zapisy nowej (uchwalonej 21 listopada 2008 r., a obowiązującej od 24 września 2009 r.) ustawy o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505). Wprowadza ona obowiązek ustanowienia dla każdego członka korpusu służby cywilnej tzw. ścieżki rozwoju zawodowego.

5. Zmiana sposobów zarządzania w administracji – oczekiwania pracowników

Ponad 8 lat temu w kilku urzędach w Polsce rozpoczęto proces wdrażania systemów jakości. Pierwszym polskim urzędem, który to wyzwanie podjął, był Urząd Miejski w Dzierżoniowie. W listopadzie 1999 r. uzyskał on certyfikat potwierdzający wdrożenie systemu jakości zgodnego z normą ISO 9001:2000. Droga wyznaczoną przez Dzierżoniów podążyło wiele gmin i powiatów. Według szacunków firm doradczych i certyfikujących w połowie 2008 r. ok. 450 jednostek sektora finansów publicznych (urzędów administracji, ich jednostek organizacyjnych itp.) miało wdrożony systemy zarządzania jakością.

W obszarze rządowym mamy parę ciekawych przykładów, które należy traktować jako symptomy szerszych zmian. Oprócz Ministerstwa Sprawiedliwości, które wdraża system zarządzania jakością od 2002 r., i innych ministerstw w proces usprawnień jakościowych wkroczyła administracja skarbowa⁷. Urząd Skarbowy z Płońska po wdrożeniu systemu zarządzania jakością złożył aplikację – i otrzymał wyróżnienie – w ramach procedur konkursowych Europejskiej Nagrody Jakości. Wspecjalizowane urzędy centralne (m.in. GUS, GUM, UKNF) w metodach jakościowych poszukują sposobu poprawy funkcjonowania.

Coraz więcej projektów – w tym przedsięwzięcia wspierane ze środków funduszy strukturalnych – dotyczy wdrażania nowoczesnych metod zarządzania w administracji publicznej⁸. By dopełnić obrazu administracji, posłużymy się danymi, jakie przyniósł taki właśnie projekt. Dotyczył on wdrożenia modelu CAF⁹ w 20 ministerstwach i urzędach centralnych. W tym tekście skorzystamy z danych, jakie uzyskano w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi.

Jedno z kryteriów modelu CAF pozwala na ocenę potencjału organizacji w tym zakresie. Stanowi podstawę do oceny tego, czy organizacja dostosowuje swoje cele strategiczne do posiadanych zasobów ludzkich; określenie tych zasobów, ich rozwój i zatrudnienie oraz dbałość o nie decydują o ich optymalnym wykorzystaniu i osiągnięciu sukcesu. Odzwierciedla także zdolność przywódców/liderów oraz pracowników do aktywnej współpracy w rozwoju organizacji i rozbijaniu sztywnych podziałów wewnętrznych przez podjęcie dialogu oraz promocję kreatywności i innowacyjności, a także gotowość do zgłaszania propozycji doskonalenia działalności organizacji. Pomaga to również w zwiększeniu stopnia zadowolenia pracowników.

Prowadzony w ramach tego projektu proces samooceny w grupie 20 urzędów wskazał na następujące elementy zarządzania zasobami ludzkimi, które można by określić jako wyraźnie zaniedbane¹⁰:

- w 4 (z 20) urzędów wskazywano na istniejący związek między strategią organizacji a polityką dotyczącą zarządzania zasobami ludzkimi;
- w żadnym z urzędów wyniki samooceny nie pozwoliły na potwierdzenie, że w organizacji ma miejsce formułowanie i uzgodnienie jasnej polityki zawierającej

⁷ W okresie 2006-2007 był nawet realizowany specjalny program Ministerstwa Finansów, który wspomagał te procesy.

⁸ W ramach Programu operacyjnego „Kapitał ludzki 2007-2013” wydzielono priorytet V. Dobre rządzenie. Środki EFS przeznaczone na realizację programu (o obszarze V priorytetu) nakierowane są na poprawę zarządzania w administracji publicznej.

⁹ Wdrożenie metody CAF w wybranych ministerstwach i urzędach centralnych w ramach projektu Transition Facility 2004/016-829.01.03. Poprawa zdolności administracyjnej w wybranych centralnych organizacjach rządowych. Autor kierował realizacją tego projektu. Informacja o wynikach projektu w [18].

¹⁰ Ze względu na wiążące wykonawcę zobowiązania wobec zamawiającego (MSWiA) nie jest możliwe podawanie do publicznej wiadomości nazw urzędów i innych elementów charakteryzujących konkretne organizacje.

obiektywne kryteria naboru, awansowania, wynagradzania i mianowania na stanowiska kierownicze; wskazywano, co prawda, na formalne zapisy, np. regulamin nagradzania itp., ale podawano przykłady na istnienie dwóch światów: formalnego oraz realnego, w którym te zapisy nie mają praktycznego zastosowania;

- praktycznie nie istnieje proces określania planów szkoleń uwzględniających perspektywę dłuższą niż 1 rok¹¹;
- w żadnym z urzędów brakowało systematycznego procesu uzgadniania przez kierownictwo i pracowników celów i sposobu pomiaru stopnia ich osiągnięcia.

Biorąc pod uwagę te wyniki, nie dziwi fakt, że planowane po procesie samooceny projekty doskonalenia organizacji dotyczyły w dużym stopniu obszaru zarządzania ludźmi.

6. Podsumowanie

O potrzebie zmian, które doprowadziłyby do złagodzenia lub rozwiązania problemów, z jakimi boryka się administracja, debatuje się od lat¹². Trudno jest powiedzieć, że proces zmian w administracji nie następuje. Cytowane wyniki opinii wskazują, że dostrzegają to także obywatele. Wprowadzane są rozwiązania funkcjonujące w innych krajach czy sektorach gospodarki (np. proces wartościowania stanowisk pracy, oceny pracowników na szczeblu administracji samorządowej czy zaplanowany na kilka lat proces wprowadzania budżetu zadaniowego). Zmiany te z całą pewnością prowadzą do profesjonalizacji działań administracji. Jednak to poczucie czy też obiektywny stan profesjonalizacji działań bywa powodem rodzącej się frustracji urzędników. Jest to wynik rozdźwięku pomiędzy własnym staraniem o lepszą jakość usług, poziomem kompetencji i umiejętności, wiedzą o możliwych (a nie stosowanych) rozwiązaniach a tzw. dostrzeganym i potwierdzanym w badaniach stanem rzeczywistym: bo oto z jednej strony mamy bardzo sprawnie działające urzędy (tę sprawność potwierdzają nawet te bardzo ułomne narzędzia oceny, jakie są w systemie administracji), z drugiej wiadomo (oficjalnie, urzędowo i medialnie) o

¹¹ Gdy jeden z urzędów zaplanował w 2007 r. jako tzw. projekt usprawnień działania dotyczące przygotowania organizacji (w tym w zakresie dotyczące zasobów ludzkich) do zadań, jakie będzie ona miała w związku z przewodnictwem Polski w UE w 2011 r., wzbudziło to zdziwienie wielu obserwatorów i pytanie, jak można planować z takim wyprzedzeniem”.

¹² Wystarczy przejrzeć uzasadnienia różnych projektów ustaw dotyczących tej sfery z lat 2000-2008, żeby dostrzec niezmienną sytuację. Co więcej, w tym obszarze sama administracja przyznaje się do bezradności, jeśli chodzi o szczegółowe diagnozy stanu. Na stronie 84 przyjętego przez Radę Ministrów i skierowanego 12 grudnia 2006 r. do zatwierdzenia Komisji Europejskiej (to zatwierdzenie nastąpiło 28 września 2007 r.) dokumentu pn. Program operacyjnym „Kapitał ludzki” (PO KL) – przypomina zakładającego wsparcie na rzecz poprawy zarządzania w administracji – znalazło się następujące zdanie: „Próby stawiania diagnozy stanu polskiej administracji publicznej napotykać na trudności związane z brakiem potrzebnych danych. Dotychczas nie opracowano kompleksowych raportów bądź analiz”.

licznych przykładach niesprawnego działania. W systemie administracji urzędnicy obu typów organizacji są „zrównywani”, czyli ci obiektywnie „lepsi” nie mogą uzyskać znaczącej nagrody za włożony trud i osiągnięte efekty, brakuje zatem podstawowego instrumentu motywującego. Trzeba o tym pamiętać w debacie o zarządzaniu personelem i doskonaleniu pracy organizacji publicznych.

Literatura

- [1] Broniewska G., *Zastosowanie standardów ISO w administracji publicznej*, „Organizacja i Kierowanie” 2003 nr 1(111).
- [2] Buchacz T., Wysocki S., *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, „Służba Cywilna” 2002/2003 nr 5.
- [3] Bugdol M., Krawczyk T., *Ocena systemu zarządzania jakością w administracji publicznej*, „Problemy Jakości” 2003 nr 10.
- [4] Dębicki M., *Służby publiczne w świecie korporacji. Ograniczenia i niebezpieczeństwa menedżeryzmu jako narzędzia administracji publicznej*, „Służba Cywilna” 2002/2003 nr 5.
- [5] *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej. Raport początkowy*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2008.
- [6] *Efektywna polityka i administracja*, red. J. Proniewicz, A. Peszke, Związek Miast Polskich, Poznań 2005.
- [7] *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. B. Pitras-Goc, Wyższa Szkoła Europejska im. Józefa Tischnera, Kraków 2008.
- [8] Gajdzik B., *Jakość usług w administracji publicznej jako obiekt badań*, „Problemy Jakości” 2003 nr 10.
- [9] <http://www.dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci.php?id=9&look=169>.
- [10] Kociński C., Solecki A., Turowski B., Wysocki S. *Analiza możliwości wprowadzenia w polskiej administracji publicznej systemu zarządzania jakością*, [w:] *Efektywne metody zarządzania w administracji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.
- [11] Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004.
- [12] Matheson A., *Modernizacja sektora publicznego. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi*, „Służba Cywilna” 2003/2004 nr 7.
- [13] *Nowe zarządzanie w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005.
- [14] *Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami EU oraz wpływu funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004-2007*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2008.
- [15] *Ocena postępów Polski w zakresie spójności z EU*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2007.
- [16] Polarczyk K., *Zatrudnienie w sektorze publicznym i w administracji Publicznej w Polsce na tle innych krajów*, Raport Biura Studiów i Ekspertyz nr 237, listopad 2005.
- [17] Szczerski K., *Porządki biurokratyczne*, Kraków 2004.
- [18] www.dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci.php?id=9&look=109.
- [19] Wysocki S., *Jak poprawić jakość działania administracji publicznej?*, „Służba Cywilna” 2001 nr 2 oraz [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, EIPA/Europejski Instytut Spraw Administracji Publicznej, PWN, Warszawa 2008.

**GOOD ADMINISTRATION: PERSONNEL AND MOTIVATION.
WHAT OFFICIALS AND CITIZENS SAY – EXPECTATIONS VS. REALITY**

Summary

The paper discusses a problem of increasing dissatisfaction among public administration personnel and illustrates it by data concerning various regions. It presents opinions of citizens, officials, informations on the structure of the administration and employment. The author points out that the requirements of internal administration (including the need to create strategies of action or so-called rationalization of public expenses) and social requirements (including giving real information to citizens, friendly attitude, clearness of procedures) force systemic actions which improve the level of governance in administration (or – as some politicians and experts say „quality of governance”).