

Małgorzata Sidor-Rządkowska

ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

OCENA I ROZWÓJ CZŁONKÓW
KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ



LEX

a Wolters Kluwer business

Małgorzata Sidor-Rządkowska

ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

**OCENA I ROZWÓJ CZŁONKÓW
KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ**



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2013

Stan prawny na 1 stycznia 2013 r.

Recenzent
Wojciech Zieliński

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Janina Burek

Opracowanie redakcyjne
Joanna Holdys

Redakcja, korekty i łamanie



WYDAWNICTWO
JAK

www.wydawnictwojak.pl

Projekt graficzny okładki
Maciej Sadowski

© Copyright by Wolters Kluwer Polska SA 2013

ISBN 978-83-264-4126-4

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska SA

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa: www.profinfo.pl

———— SPIS TREŚCI ————

Wstęp.....	9
Rozdział 1. Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej	11
Pojęcie administracji publicznej.....	11
Pojęcie służby cywilnej	13
Tradycyjny model administracji a nowe zarządzanie publiczne	14
Praca w administracji publicznej a praca w sektorze przedsiębiorstw	19
Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej ...	25
Rozdział 2. System ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej	28
Podstawy prawne systemu ocen okresowych	28
Ocena okresowa w świetle nowoczesnych koncepcji zarządzania kapitałem ludzkim	36
Przygotowanie do wdrożenia systemu ocen	36
Częstotliwość oceny.....	40
Kryteria oceny.....	43
Metoda oceny	45
Skala ocen	47
Rozdział 3. Prowadzenie rozmów oceniających	53
Przygotowanie do rozmowy	53
Kwestia samooceny	53
Rozmowa a wypełnianie formularza oceny.....	57
Zasady prowadzenia rozmów oceniających	58
Przekazywanie informacji pozytywnych	65
Formułowanie konstruktywnych uwag krytycznych	66

Rozdział 4. Pojęcie i istota rozwoju zawodowego	71
Rozwój zawodowy – perspektywa jednostki	71
Podział życia zawodowego na etapy	72
Predyspozycje zawodowe jednostki	74
Miejsce pracy w hierarchii wartości życiowych	74
Struktura motywów związanych z pracą zawodową	75
Typologia mechanizmów rozwoju zawodowego	75
Rozwój zawodowy – perspektywa organizacji.....	79
Analiza potencjału zawodowego pracowników	79
Wspieranie rozwoju wiedzy i umiejętności pracowników....	81
Rekrutacja wewnętrzna jako działanie wspierające rozwój zawodowy pracowników	85
Rekrutacja wewnętrzna (nabór wewnętrzny) w służbie cywilnej	88
Rozdział 5. Indywidualne programy rozwoju zawodowego (IPRZ) jako podstawa działań rozwojowych w korpusie służby cywilnej.....	92
Procedura tworzenia IPRZ	92
Podmioty uczestniczące w procesie ustalania i realizacji IPRZ – role i zadania każdego z nich.....	96
Pracownik (członek korpusu służby cywilnej)	96
Bezpośredni przełożony.....	99
Dział personalny	104
Najwyższe kierownictwo	107
Rozdział 6. Formy rozwoju możliwe do zastosowania w ramach IPRZ	109
Szkolenia	109
E-learning	112
Coaching	115
Mentoring	119
Samodoskonalenie	123
Program szkoleń wewnętrznych	124
Miniporadnik trenera wewnętrznego	125
Jak zapanować nad tremą?.....	126
Jak się ubrać?	129
Jak zadbać o tzw. mowę ciała?	131

Rozdział 7. Zarządzanie kompetencjami a rozwój zawodowy pracowników	134
Czym są kompetencje?.....	134
Pojęcie zarządzania kompetencjami.....	135
Wdrożenie systemu zarządzania kompetencjami.....	138
Metody oceny kompetencji pracowników	144
Tradycyjna ocena okresowa	144
Ocena 360 stopni	144
Testy.....	154
Development Center (centrum rozwoju, ośrodek rozwoju, DC)	159

STUDIA PRZYPADKÓW

I. Wdrażanie indywidualnych programów rozwoju zawodowego (IPRZ) – doświadczenia Urzędu Komunikacji Elektronicznej	171
<i>Mariusz Czyżak, Joanna Kencler</i>	
II. System szkoleń wewnętrznych – doświadczenia Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie	186
<i>Kamil Mroczka</i>	
III. Model kompetencyjny jako narzędzie integracji procesów HR w urzędzie – doświadczenia Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach	203
<i>Zuzanna Bartczak, Katarzyna Śliwa-Szajor</i>	
IV. Development Center – doświadczenia Głównego Urzędu Statystycznego	221
<i>Emilia Andrzejczak, Renata Piaskowska</i>	
Bibliografia	243
Indeks	249

WSTĘP

Pod adresem zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej formułuje się wiele uwag krytycznych. Jest w nich, niestety, dużo prawdy. Wciąż jeszcze funkcjonują instytucje, w których, obserwując działania związane z kierowaniem ludźmi, można odnieść wrażenie, że czas się zatrzymał – stosowane są metody i narzędzia charakterystyczne dla poprzedniej epoki. W tej sytuacji pytanie zawarte w tytule artykułu Loizosa Heracleousa i Roberta Johnstona: *Can business learn from the public sector?* w odniesieniu do warunków polskich wydaje się nieporozumieniem. Jestem jednak skłonna odpowiedzieć na to pytanie twierdząco.

Trudno bowiem zgodzić się z rozpowszechnionym przekonaniem, że sektor przedsiębiorstw wdraża nowoczesne rozwiązania w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi, natomiast administracja publiczna pozostaje pod tym względem swoistym skansenem. Przekonanie takie jest nieprawdziwe co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, w wielu organizacjach komercyjnych polityka personalna¹ prowadzona bywa w sposób, najdelikatniej mówiąc, daleki od doskonałości. Po drugie, można wskazać wiele organizacji należących do administracji publicznej, będących przykładem dobrych praktyk w tej dziedzinie.

Przepływ inspiracji może więc być dwukierunkowy. Administracja publiczna, w tym zwłaszcza służba cywilna, wprowadziła w ostatnich latach szereg interesujących rozwiązań w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi, których nie powstydzilyby się nowoczesne organizacje biznesowe. Myślę, że warto o tych rozwiązaniach dyskutować, jednak ze świadomością, iż sprawdzianem wszystkich koncepcji pozostaje praktyka. O sukcesie będzie można mówić dopiero wtedy, gdy staną się one częścią codziennego funkcjonowania urzędów.

¹ Terminów: polityka personalna, zarządzanie zasobami ludzkimi, HR, zarządzanie kapitałem ludzkim używam zamiennie, choć z teoretycznego punktu widzenia istnieją między nimi znaczące różnice. Najobszerniejszy przegląd tych różnic znajdzie Czytelnik w książce Beaty Jamki *Czynnik ludzki we współczesnym przedsiębiorstwie: zasób czy kapitał?* (2011).

Szeroki zakres pojęcia „administracja publiczna” zmusił mnie do dokonania wyboru obszaru omawianej problematyki. Praca poświęcona jest rozwiązaniom stosowanym w służbie cywilnej, będącej liderem we wdrażaniu nowoczesnych rozwiązań. Książka koncentruje się na dwóch, kluczowych w moim przekonaniu, aspektach zarządzania zasobami ludzkimi: ocenie i rozwoju pracowników. A co z motywowaniem? – mógłby ktoś zapytać. W istocie cała praca – choć pośrednio – dotyczy tej ważnej problematyki: poczucie, że jest się sprawiedliwie ocenianym i że w organizacji istnieją możliwości rozwoju zawodowego, to istotny element budujący motywację zatrudnionych.

Wiele pytań i kontrowersji związanych z kształtowaniem nowoczesnych systemów ocen okresowych oraz kreowaniem prorozwojowej kultury organizacyjnej to problemy wspólne dla biznesu i administracji. W niektórych rozdziałach wykorzystałam więc fragmenty swoich wcześniejszych prac, nadając im jednak formę uwzględniającą specyfikę administracji.

Na końcu książki Czytelnik oczekuje zwykle podsumowania. W moim odczuciu jest na to stanowczo za wcześnie. Rzeczywistość zmienia się dynamicznie; pojawiają się wciąż nowe przedsięwzięcia modernizacyjne. W miejsce podsumowania zdecydowałam się więc zamieścić studia przypadków – przykłady interesujących rozwiązań ilustrujące przemiany zachodzące w konkretnych urzędach. Serdecznie dziękuję ich Autorom za gotowość dzielenia się wiedzą i doświadczeniem. Sądzę, że przedstawione działania mogą stać się źródłem cennych inspiracji dla wielu innych instytucji.

Książka przeznaczona jest dla szerokiego grona Czytelników. Chciałabym, aby przydatne treści odnalazły w niej zarówno osoby od lat zajmujące się zarządzaniem w instytucjach publicznych, jak i te, które dopiero zaczynają swoją „przygodę z administracją”. Temu celowi została podporządkowana konstrukcja książki. Starałam się połączyć przekazanie podstawowych uwarunkowań prawnych z analizą działań z punktu widzenia nowoczesnego HR. Do jakiego stopnia mi się to udało? Na takie pytanie może odpowiedzieć tylko Czytelnik. Będę ogromnie wdzięczna za wszelkie uwagi i komentarze. Zapraszam do ich nadsyłania na adres: m.sidor.rzadkowska@gmail.com.

Małgorzata Sidor-Rzadkowska

Warszawa, wrzesień 2012

————— Rozdział 1 —————

SPECYFIKA ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Pojęcie administracji publicznej

Nie istnieje jedna powszechnie akceptowana definicja terminu „administracja publiczna”. Analiza sposobów rozumienia wspomnianego pojęcia mogłaby stanowić przedmiot niejednej rozprawy. Dokonamy więc jedynie szkicowego przeglądu tych niezwykle złożonych zagadnień.

Jedną z najczęściej przytaczanych jest tzw. negatywna definicja Waltera Jellinka, nawiązująca do zasady podziału władzy, a więc wyróżnienia władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. W tym ujęciu administracja publiczna to te przejawy działalności państwa, które nie są ani ustawodawstwem, ani wymiarem sprawiedliwości (Kudrycka, Peters, Suwaj 2009, s. 36).

Wśród definicji pozytywnych wyróżnić można definicje przedmiotowe oraz podmiotowe. „Administracja publiczna w znaczeniu przedmiotowym to wykonywanie zadań publicznych mających na celu zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach” (tamże). „Administrację publiczną w ujęciu podmiotowym stanowi ogół podmiotów administracyjnych, a więc organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i inne podmioty wykonujące funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej” (tamże).

Duża część definicji ujmuje administrację w sposób przedmiotowo-podmiotowy. I tak np. Hubert Izdebski i Michał Kulesza (2004, s. 93) piszą: „Przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawnie formach”.

Według Stanisława Wrzosa (2008, s. 18) administracja publiczna to „system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”.

S. Wrzosek uzupełnia tę definicję, wskazując cechy charakterystyczne administracji publicznej, którymi są:

- „działanie w imieniu i na rachunek państwa lub innego, odrębnego od państwa podmiotu władzy publicznej, któremu państwo przekazało część swojej władzy (imperium);
- możliwość działania w formach władczych, zabezpieczonych możliwością zastosowania przymusu państwowego;
- działanie w interesie publicznym (w imię «dobra wspólnego», interesu społecznego);
- polityczny charakter – cele jej działania i jego rezultaty ocenia się w kategoriach politycznych, wpływają one na kształtowanie się stosunku obywateli do podmiotów administracji;
- działanie na podstawie ustaw i w granicach przez nie określonych (z tego względu w odniesieniu do działania administracji publicznej nie ma zastosowania zasada «co nie jest zabronione, jest dozwolone»);
- aktywność, zwrócenie ku przyszłości, możliwość podejmowania działania z własnej inicjatywy;
- działanie w sposób ciągły i stabilny;
- oparcie się (z reguły) na zawodowym personelu;
- charakter monopolistyczny (administracja, działając w ramach powierzonej jej kompetencji, występuje jako wyłączny gospodarz w określonej kategorii spraw) i bezosobowy – w ramach jej struktur działają różne podmioty, lecz decyzję wydaje nie ktoś pełniący np. funkcję wojewody, ale organ administracji noszący tę nazwę” (tamże, s. 18–19).

Tomasz Rostkowski (2012, s. 23) definiuje administrację publiczną jako „organizację złożoną z ludzi zorganizowanych wokół powiązanych ze sobą organów, utworzoną i wyposażoną na mocy prawa w uprawnienia, obowiązki i ograniczenia do działania, prowadzącą stałą działalność przejętą przez państwo jako służącą interesowi publicznemu”.

Autor ten podkreśla, że „administracja publiczna może być traktowana jako jedna organizacja, złożona z innych organizacji, a w konsekwencji z ludzi wyposażonych w niezbędne narzędzia i działających na podstawie i w ramach określonych przez obowiązujące prawo. Różne podmioty tworzące administrację publiczną mogą być ze sobą powiązane zarówno hierarchicznie, jak i poziomo. Oznacza to, że w administracji publicznej występują podmioty nadrzędne i podrzędne oraz podmioty współpracujące. Podstawą jej działania jest obowiązujące prawo, które jest źródłem obowiązków i ograniczeń. Administracja publiczna zapewnia stabilne funkcjonowanie państwa. Celem jej działania jest służyć interesowi publicznemu” (tamże, s. 23–24).

Pojęcie służby cywilnej

Art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”. Zasady jego funkcjonowania reguluje ustawa o służbie cywilnej². W terminologii ustawy członkiem korpusu służby cywilnej jest zarówno pracownik służby cywilnej (zatrudniony na podstawie umowy o pracę), jak i urzędnik służby cywilnej (zatrudniony na podstawie mianowania).

Członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni są w ogromnej liczbie (ok. 2300) kluczowych dla funkcjonowania państwa instytucji. Wśród głównych grup urzędów wymienić należy (Rostkowski 2009, s. 512–513):

- „urzędy związane z rządzeniem (np. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów itp.);
- urzędy działające w celu realizacji zadań porządkowo-reglamentacyjnych (np. Urzędy Skarbowe, Służby i Straże, w tym Policja, Państwowa Straż Pożarna);
- urzędy administracji świadczącej (np. Archiwa Państwowe, niektóre ministerstwa, w tym Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego);
- urzędy administracji wykonującej uprawnienia właścicielskie i zarządcze (np. Ministerstwo Skarbu Państwa).

² Dz. U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505.

O znacznych różnicach w wykonywanej przez członków Korpusu Służby Cywilnej pracy merytorycznej można wyrobić sobie pogląd, analizując wyłącznie zadania grupy urzędów z zakresu «administracji zespolonej», wśród których oprócz Inspekcji Handlowej można znaleźć Kuratorium Oświaty, Inspekcję Weterynaryjną czy Urząd Ochrony Zabytków”.

Tradycyjny model administracji a nowe zarządzanie publiczne

Tradycyjny model administracji opiera się na koncepcji niemieckiego socjologa Maxa Webera. Sformułował on podstawowe zasady biurokracji idealnej, którymi są (za: Mazur 2005, s. 54–55):

- hierarchiczność – urzędnik wykonuje swe obowiązki w oparciu o polecenia przełożonego (mając jednak prawo odwołania się i zażalenia na te decyzje);
- depersonalizacja – władza urzędnika wynika ze sprawowanego przez niego urzędu, nie zaś z cech osobistych;
- bezosobowe przepisy jako podstawa działania – zakres obowiązków poszczególnych osób jest ściśle rozgraniczony, ma to zapobiec wzajemnemu ingerowaniu urzędników w swoje decyzje;
- zatrudnienie odbywające się na podstawie formalnych kwalifikacji – awanse i wynagrodzenie są ściśle regulowane przepisami prawa, istotnym elementem jest staż pracy;
- specjalizacja i podział pracy – biurokracja opiera się na precyzyjnym podziale uprawnień i zadań, tak aby ograniczyć do minimum zakres dyskrejonalnego działania urzędnika;
- skuteczność – gwarancję właściwego działania stanowią: wysoki poziom specjalizacji, odpowiednie kwalifikacje zawodowe oraz depersonalizacja działania.

Stanisław Mazur (tamże, s. 56) podkreśla: „Kluczową rolę w teorii biurokracji odgrywa osoba sprawująca urząd publiczny. Profesja urzędnika postrzegana była jako prestiżowy zawód, którego wykonywanie powinny poprzedzać intensywne szkolenia oraz egzamin. Wykonywanie zawodu urzędnika jest powołaniem, służbą na rzecz dobra publicznego. Bycie urzędnikiem państwowym oznacza przynależność do elity

społecznej. [...] Weberowska koncepcja biurokracji była bezosobowa, racjonalna, wyspecjalizowana, uniwersalna i zorientowana na skuteczne wykonywanie powierzonych jej zadań”.

Model administracji biurokratycznej poddawano krytyce już od lat trzydziestych XX wieku. W kolejnych dekadach powstawało coraz więcej prac wskazujących na dysfunkcjonalność tego modelu. Wskazywano, że biurokratyczne cechy administracji uniemożliwiają jej skuteczne działanie, przyczyniając się równocześnie do powiększenia wydatków publicznych. Pojawiła się koncepcja tzw. nowego zarządzania publicznego, którego istotą jest przeniesienie do administracji mechanizmów i instrumentów działania pochodzących z sektora prywatnego. Najważniejsze różnice między nowym zarządzaniem publicznym a tradycyjnym modelem biurokracji przedstawia tabela 1.1.

Tabela 1.1. Cechy tradycyjnego modelu biurokracji i modelu zarządzania publicznego – porównanie

Cechy	Model biurokratyczny	Model zarządzania publicznego
Styl kierowania	Biurokratyczny – administrowanie	Menedżerski – zarządzanie
Struktury organizacyjne	Hierarchiczne, sztywne	Zdywersyfikowane, elastyczne
Ukierunkowanie działań	Do wewnątrz i na procedury	Na zewnątrz i na potrzeby
Kontrola	Wewnętrzna	Zewnętrzna
Horyzont podejmowanych działań	Krótkookresowy	Długookresowy
Cel podejmowanych działań	Utrwalanie porządku	Wywoływanie zmian
Zasada rządzenia	Imperatywna	Interaktywna
Współdziałanie z organizacjami innych sektorów	Separacja	Partnerstwo
Organizacja państwa	Dominacja układów monocentrycznych	Dominacja układów samorządowych i autonomicznych

Źródło: S. Mazur, *Historia administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 59.

Jak zauważa Wojciech Zieliński (2011): „Idealnym rozwiązaniem w przypadku NZP³ byłby outsourcing wszystkich zadań administracji i ich wykonywanie przez organizacje biznesowe. Jako że nie zawsze jest to możliwe, trochę gorszą alternatywą jest transfer praktyk zarządczych z biznesu do administracji publicznej, gdyż NZP zakłada wyższość biznesowych technik zarządczych nad stosowanymi w tradycyjnej administracji. Głównym motywem, który powinien zostać przeniesiony z biznesu do administracji, jest «duch przedsiębiorczości»”.

Wielu autorów podkreśla, że krajem, w którym koncepcja nowego zarządzania publicznego znalazła swój najpełniejszy wyraz, jest Nowa Zelandia. Administracja publiczna funkcjonuje tam na podstawie kontraktów. Kadra kierownicza urzędu działa tak jak zarząd firmy komercyjnej, a menedżerowie rozliczani są z osiągniętych celów (mając swobodę doboru środków do ich realizacji). Takie podejście coraz częściej bywa krytykowane, czego przykładem może być artykuł pod wymownym tytułem *Why most developing countries should not try New Zeland's reform?* Przemysław Hensel (2010) wskazuje zaś, że „brak jest jednoznacznych dowodów zarówno na skuteczność, jak i nieskuteczność NZP. [...] O ile stosunkowo łatwo jest wskazać obniżenie nakładów towarzyszące wprowadzaniem reformom, o tyle znacznie trudniej jest uwzględnić wszystkie konsekwencje i skutki uboczne, co uniemożliwia pełną ocenę ich efektywności”.

W tej sytuacji najbardziej odpowiednie może okazać się podejście, które Tomasz Rostkowski (2012, s. 65) charakteryzuje w sposób następujący: „Administracja publiczna, będąc ogromną organizacją, może dopuszczać istnienie w jej ramach zarówno organizacji działających w sposób tradycyjny, jak i w oparciu o założenia zarządzania publicznego. W takim przypadku kluczowe znaczenie mają:

- 1) kryteria, które powinny być brane pod uwagę przy określaniu zasad organizacji poszczególnych części administracji publicznej,
- 2) określenie zasad koordynowania działań poszczególnych organizacji będących częścią administracji publicznej,
- 3) zachowanie spójności administracji publicznej na poziomie jej wspólnych wartości wynikających z idei będących podstawą funkcjonowania państwa i administracji publicznej”.

³ NZP – New Public Management, nowe zarządzanie publiczne (przyp. M. S.-R.)

Modele funkcjonowania administracji publicznej przekładają się na modele zarządzania ludźmi. Administracji weberowskiej odpowiada tzw. model zamknięty (zwany także modelem kariery), natomiast zarządzaniu publicznemu tzw. model otwarty („model pozycyjny”, „model stanowisk”). Najważniejsze różnice między tymi modelami przejawiają się w:

- rekrutacji i selekcji pracowników;
- stabilności zatrudnienia;
- sposobie wynagradzania pracowników (por. Rostkowski 2012, s. 67).

Omówmy krótko te elementy:

Rekrutacja i selekcja pracowników. W modelu kariery rekrutacja i selekcja prowadzone są wedle ściśle określonych procedur, wyłącznie na podstawowe stanowiska w organizacji. Stanowiska wyższe obsadza się na drodze rekrutacji wewnętrznej poprzez „własnych” pracowników. Główne kryterium selekcji stanowią formalne kwalifikacje oraz staż pracy w administracji – zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw nie jest brane pod uwagę. Model otwarty opiera się na diametralnie odmiennych zasadach. W procesie rekrutacji równe szanse mają kandydaci z zewnątrz. Staż pracy w sektorze przedsiębiorstw uznawany jest za wartościowy, selekcja odbywa się na podobnych zasadach jak w firmach komercyjnych; w miejsce sformalizowanych procedur stosuje się różnorodne metody i narzędzia badające kompetencje kandydatów.

Stabilność zatrudnienia. W modelu kariery wybór pracy w administracji jest wyborem całego życia zawodowego. Model ten zakłada wieloletnie pięcie się po kolejnych szczeblach kariery. Taka lojalność zobowiązuje także pracodawcę; pracownik ma praktycznie gwarancję „doemerytalnego” zatrudnienia. W modelu stanowisk stabilność zatrudnienia jest dużo mniejsza, zmiany pracy spowodowane bądź to decyzją pracodawcy, bądź decyzją pracownika nie należą do rzadkości.

Sposób wynagradzania pracowników. W modelu kariery wysokość wynagrodzeń oraz zasady ich wzrostu regulują sztywne przepisy, kluczową rolę odgrywa staż pracy. Model otwarty pociąga za sobą konkutowanie z otwartym rynkiem pracy. Wynagrodzenia ustalane są według zasad obowiązujących w firmach komercyjnych; dąży się do tego, aby ich wysokość zależała od wyników pracy.

Syntetyczną charakterystykę obu modeli ze wskazaniem najważniejszych różnic przedstawia tabela 1.2.

Tabela 1.2. Porównanie modelu zamkniętego i otwartego administracji publicznej

	Model zamknięty – system karier (np. Francja)	Model otwarty – system stanowisk (np. Wielka Brytania)
Dobór pracowników	Rekrutacja na najniższe szczeble	Rekrutacja na wszystkie szczeble
	Wymagane dyplomy i wykształcenie	Wymagane konkretne umiejętności (kompetencje) niekoniecznie potwierdzone dyplomem
	Okres przygotowawczy dla nowo zatrudnionych	Brak okresu przygotowawczego
	Sformalizowane procedury rekrutacji	Brak formalnych procedur
	Nieuznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym	Uznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym
Stabilność zatrudnienia	Gwarancja stałego zatrudnienia	Brak gwarancji stałego zatrudnienia
Wynagradzanie pracowników	Ustawowy system wynagrodzeń	Wynagrodzenie indywidualne na podstawie porozumienia zbiorowego
	Określone zasady wzrostu wynagrodzenia	Wzrost wynagrodzenia zależny od osiągniętych wyników
	System starszeństwa – wysokość wynagrodzenia uzależniona od wieku i stażu pracy	Brak systemu starszeństwa
	Regulacje prawne dotyczące systemu negocjacji warunków pracy	Wspólne dla sektora publicznego i prywatnego zasady negocjacji

Źródło: D. Długosz, *Kadry w administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, s. 246 oraz T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 69.

Który z powyższych modeli należy uznać za bardziej wartościowy? Odpowiedź na to pytanie wcale nie jest jednoznaczna, obydwa podejścia mają swoje zalety i wady, które można określić w sposób następujący: „System zamknięty gwarantuje wyższy poziom stabilizacji zatrudnienia i trwałe związanie pracownika z administracją publiczną. Sprzyja podejmowaniu długookresowych działań i zachowaniu tajemnicy służbowej. Silnie podkreśla on różnice pomiędzy pracą – a raczej «służbą»

czy «realizacją misji» – w administracji publicznej i pracą w innych organizacjach.

System stanowisk gwarantuje wyższą efektywność pracy, dążenie do poprawy jakości świadczonych usług poprzez wynagradzanie efektów pracy i szerszą konkurencję o wyższe stanowiska. Model ten zapewnia także wyższą elastyczność administracji publicznej” (Rostkowski 2012, s. 69).

Pełniejsze zestawienie silnych i słabych stron modelu zamkniętego oraz modelu otwartego przedstawia tabela 1.3.

Tabela 1.3. Silne (+) i słabe (–) strony modelu zamkniętego i otwartego

	Model zamknięty – system kariery (np. Francja)	Model otwarty – system stanowisk (np. Wielka Brytania)
Elastyczność organizacji i nastawienie na zmiany	–	+
Podobieństwo administracji do innych sektorów	–	+
Nastawienie na długi okres	+	–
Nastawienie na jakość usług	–	+
Nastawienie na efektywność	–	+
Utrzymanie tajemnicy służbowej	+	–
Lojalność pracowników	+	–
Niskie koszty wynagrodzeń pracowników	+	–
Niskie koszty rozwoju pracowników	–	+

Źródło: T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 70.

Praca w administracji publicznej a praca w sektorze przedsiębiorstw

Wojciech Zieliński (2011) wskazuje, że specyfikę działania administracji publicznej warto rozpatrywać w dwóch głównych obszarach: wewnętrznym oraz zewnętrznym (związanym z otoczeniem). Wśród głównych czynników składających się na specyfikę wewnętrzną wymienia następujące:

1. **Odmienność misji i celów działania.** Celem działania przedsiębiorstwa jest osiąganie zysku. Mówiąc o celach działania administracji, akcentuje się zwykle trzy elementy: skuteczność, legalizm oraz podmiotowość klientów (obywateli).
2. **Inna motywacja pracowników do pracy** – mówi się o tzw. motywacji służby publicznej (Public Service Motivation – PSM), która zakłada, że „pracownicy służby publicznej są w dużym stopniu motywowani przez możliwość uczestnictwa w procesie tworzenia polityki, często się z nim identyfikują, pragną służyć interesowi publicznemu i działać na rzecz sprawiedliwości społecznej, a także często kierują się patriotyzmem. Osoby te przejawiają także większą gotowość do poświęcania się w służbie innym” (tamże).
3. **Hierarchiczna kultura organizacyjna.** Rozbudowane procedury, przepaść dzieląca szeregowego pracownika od dyrektora – to najczęściej pojawiające się wypowiedzi osób pytanych o wrażenia związane z przejściem z pracy w biznesie do pracy w administracji.

Na zewnętrzną specyfikę działania administracji składają się następujące czynniki:

1. **Regulacje prawne.** Podstawą działania administracji jest zasada legalizmu (praworządności). Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. W praktyce oznacza to, że urzędy zobowiązane są do działania według reguły „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa”. Jest to podejście odwrotne niż w sektorze przedsiębiorstw, gdzie powszechnie stosowana jest reguła „co nie jest prawnie zabronione, jest dozwolone”.
2. **Zasady finansowania.** W sektorze przedsiębiorstw dąży się do maksymalizacji efektów przy jak najmniejszych nakładach. Przepisy dotyczące funkcjonowania jednostek budżetowych powodują natomiast, że priorytetem jest wydatkowanie środków zgodnie z procedurami, nie zaś wydatkowanie oszczędne. Ponadto: „Zasady finansowania jednostek budżetowych praktycznie uniemożliwiają konstruowanie efektywnych systemów premiowych, gdyż wydatków (w tym na wynagrodzenia) można dokonywać tylko w ramach nieprzekraczalnych limitów określonych w ustawie budżetowej, bez możliwości ich zwiększenia, np. w przypadku osiągnięcia wyższych wpływów przez dany urząd.” (tamże)
3. **Specyfika rynku pracy.** W administracji publicznej istnieją stanowiska, które nie mają swoich odpowiedników w sektorze przedsię-

biorstw (np. legislatorzy – prawnicy zajmujący się tworzeniem przepisów prawa). Specjalistów tych nie można zatrudnić z zewnątrz – trzeba ich wyszkolić w ramach administracji. Z drugiej strony funkcjonują stanowiska podlegające powszechnym regułom rynku pracy. Sytuacja taka wymusza odmienne niż w biznesie rozwiązania dotyczące polityki wynagradzania i rozwoju pracowników.

4. **Interesariusze.** W administracji są nimi obywatele, media, klasa polityczna. Jak podkreśla W. Zieliński (2011): „Ze względu na wpływ czynników politycznych na funkcjonowanie administracji publicznej, dla działania urzędu równie ważny jest cykl ekonomiczny co «cykl polityczny». Odmienni i bardziej wymagający interesariusze wymuszają na administracji powolne, ostrożne, zachowawcze, jednym słowem biurokratyczne działanie. Dlaczego? Jeżeli menedżer w przedsiębiorstwie podejmie 10% błędnych decyzji, ale na końcu roku osiągnie zysk, to te błędy nie będą się liczyły. W przypadku administracji jest odwrotnie – nie liczy się, że 90% decyzji zostało podjętych właściwie – liczy się te 10% błędnych”.

Praca w administracji publicznej różni się od pracy w sektorze przedsiębiorstw – to przekonanie powszechne, zarówno wśród pracowników, jak i pracodawców. Analizy tych różnic pod kątem dwóch kluczowych elementów: oczekiwań wobec pracowników oraz atrakcyjności oferty zatrudnienia przeprowadził Tomasz Rostkowski. Wnioski dotyczące różnic w oczekiwaniach wobec pracowników przedsiębiorstw i pracowników administracji publicznej (z podziałem na administrację weberowską i zarządzanie publiczne) przedstawia tabela 1.4.

Tabela 1.4. Podstawowe różnice w oczekiwaniach wobec pracowników przedsiębiorstw i administracji publicznej

Cecha	Przedsiębiorstwa	Zarządzanie publiczne	Administracja weberowska
Dbałość o autorytet pracodawcy	autorytet organizacji w celu zwiększenia jej wartości	autorytet państwa, administracji publicznej i organizacji w celu zapewnienia istnienia państwa; dbałość realizowana poprzez próby odpowiadania na specyficzne potrzeby grup obywateli	autorytet państwa, administracji publicznej i organizacji w celu zapewnienia istnienia państwa; dbałość realizowana za pomocą procedur ograniczających uznaniowość decyzji

Cecha	Przedsiębiorstwa	Zarządzanie publiczne	Administracja weberowska
Stosunek do klienta/obywatela	pozyskanie długo-okresowej lojalności i rozwoju współpracy z klientem dzięki subiektywnym ocenom klientów	pomoc obywatelom i współpraca z obywatelami w rozwiązywaniu problemów mieszczących się w granicach kompetencji administracji publicznej	zrealizowanie przewidzianej prawem procedury przy wsparciu obywatela
Kreatywność i przedsiębiorczość	poszukiwanie nowych rozwiązań i ich wdrażanie, zgodnie z zasadą „co nie jest zabronione, jest dozwolone”	kreatywność ograniczona zasadą „co nie jest dozwolone, jest zabronione”; zakres swobody jest znaczący i określony ogólnie	kreatywność ograniczona zasadą „co nie jest dozwolone, jest zabronione”; zakres swobody jest mały i ściśle określony
Współpraca wewnętrzna	wspierana przez nieformalne relacje pracowników	mniej sformalizowana niż w biurokracji weberowskiej; mniejsze znaczenie nieformalnych kontaktów niż w przedsiębiorstwach	ściśle sformalizowana; duża rola właściwej organizacji obiegu dokumentów
Nastawienie na zmianę	optymalizowanie korzyści i zagrożeń związanych ze zmianami; duża tolerancja dla ryzyka	ograniczona awersja do ryzyka; konieczność poprzedzania wprowadzania zmian opracowaniem ogólnie sformułowanego prawa; większa możliwość elastycznego interpretowania obowiązującego prawa	ocena zmian przez pryzmat zagrożenia destabilizacją; duża awersja do ryzyka, konieczność poprzedzenia wprowadzania zmian opracowaniem szczegółowego prawa
Proaktywność/reaktywność	nastawienie na świadome poszukiwanie szans i ograniczanie zagrożeń	próba przeciwdziałania przyszłym problemom; ograniczona proaktywność	reaktywność – odpowiedź na zaistniałe problemy
Długookresowość działania	troska o skuteczność bieżących działań musi być uzupełniana przez długookresową perspektywę	możliwość długookresowego działania kosztem bieżącej skuteczności przy próbie zrównoważenia działań krótko- i długookresowych	możliwe długookresowe działanie kosztem bieżącej skuteczności

Źródło: T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 220–221.

Analiza oferty administracji publicznej jako pracodawcy (w porównaniu z sektorem przedsiębiorstw) została przeprowadzona pod kątem czynników takich jak: wysokość wynagrodzeń, bezpieczeństwo zatrudnienia, równowaga życia prywatnego i życia zawodowego.

1. **Wysokość wynagrodzeń.** Panuje rozpowszechnione przekonanie, że „biznes płaci lepiej niż administracja”. W rzeczywistości zagadnienie jest dużo bardziej złożone. W sektorze przedsiębiorstw dąży się do tego, by wynagrodzenie zależało od posiadanych kompetencji oraz wartości realizowanych zadań. W tradycyjnie zorganizowanej administracji wciąż jeszcze akceptowany jest fakt, że wynagrodzenie zależy od formalnych kwalifikacji oraz posiadanego stażu pracy. Powoduje to, że „reguły wynagradzania w administracji weberowskiej najsilniej promują pracowników o wysokich kwalifikacjach, realizujących proste prace i unikających rozwoju lub niebędących w stanie rozwinąć cennych dla organizacji kompetencji zawodowych. Te same reguły powodują, że osoby, które szybko pozyskują cenne kompetencje zawodowe i realizują zadania o najwyższym poziomie skomplikowania, wynagradzane są zdecydowanie poniżej obowiązujących stawek rynkowych” (Rostkowski 2012, s. 223).
2. **Bezpieczeństwo zatrudnienia.** Nie jest prawdą, że organizacje biznesowe dążą do nieustannej wymiany pracowników. Nie jest też prawdą, iż podjęcie pracy w administracji publicznej oznacza gwarancję dożywotniego zatrudnienia. Faktem jednak pozostaje, że praca w administracji w większości przypadków oznacza stabilną karierę zawodową. Dla wielu osób jest to element rozstrzygający.
3. **Równowaga życia prywatnego i życia zawodowego.** Jedną z najbardziej cenionych wartości pracy w administracji jest fakt, że – w większym stopniu niż praca w biznesie – umożliwia ona osiągnięcie takiej równowagi. Nieco odmiennie patrzy na te zagadnienia Christoph Demmke (2005, s. 48), zauważając, że praca w administracji publicznej ma cechy całodobowej służby, co sprzyja „przynoszeniu do domu” problemów z pracy. Miałoby to utrudniać zachowanie wspomnianej równowagi. Trudno zgodzić się z tym poglądem i to bynajmniej nie dlatego, że w odniesieniu do wielu osób wydaje się on zbyt idealistyczny. Czym innym jest autentyczne zaangażowanie, a czym innym występująca w wielu organizacjach biznesowych tendencja do (zwykle bezsensownego) wydłużania czasu pracy. W niektórych przedsiębiorstwach oczekuje się wręcz od pracowników

uczestniczenia w swoistej rywalizacji o to, kto później wyjdzie z firmy. Takie zjawiska w dużo większym stopniu niszczą życie prywatne, uniemożliwiając osiągnięcie omawianej równowagi. Nie byłoby dobrze, gdyby administracja zaczęła naśladować te praktyki.

Wysokość wynagrodzenia, stabilność zatrudnienia, możliwość osiągnięcia równowagi pomiędzy życiem prywatnym i zawodowym to ważne, lecz niejedyne czynniki decydujące o atrakcyjności pracodawcy. Z wielu badań wynika, że elementów tych jest co najmniej kilkanaście i mają one w dużej mierze charakter subiektywny. Piszemy o tym szerzej w dalszej części książki. Nie należy przy tym zapominać o wspomnianej już motywacji służby publicznej (Public Service Motivation – PSM), która może wpływać na zarządzanie zasobami ludzkimi w następujący sposób:

- „osoby o wyższym poziomie PSM chętniej poszukują pracy w administracji publicznej;
- w organizacjach sektora publicznego motywacja służby publicznej jest pozytywnie związana z produktywnością (*performance*);
- organizacje sektora publicznego, które zatrudniają osoby o wysokim poziomie motywacji służby publicznej, mogą w mniejszym stopniu stosować bodźce materialne, aby osiągnąć dobre wyniki pracy.

Badania eksperymentalne pokazują, że niektóre bodźce zewnętrzne słabiej oddziałują na osoby zatrudnione w administracji publicznej, np. wysokość wynagrodzenia lub krótki czas pracy. Hipotezy te, przynajmniej w zakresie mniejszego znaczenia bodźców materialnych, znajdują swoje potwierdzenia zarówno w badaniach dotyczących Polski, jak i krajów UE” (Zieliński 2011).

A jak zagadnienia te wyglądają w praktyce? Chciałabym w tym miejscu podzielić się z Czytelnikiem wynikami własnych badań.

Od kilkunastu lat jestem wykładowcą na studiach MBA. Są to studia przeznaczone dla osób legitymujących się wyższym wykształceniem, znających język angielski, posiadających minimum trzyletnie doświadczenie zawodowe. Najczęściej doświadczenie to bywa większe i obejmuje 10, 15, a niekiedy i więcej lat aktywności zawodowej.

Słuchacze studiów MBA to zwykle ludzie o dużych ambicjach zawodowych, aktywnie kształtujący ścieżki kariery, otwarci na propozycje zmiany pracy. Od 1996 roku przeprowadziłam dziesiątki wywiadów zarówno z tymi spośród nich, którzy zdecydowali się przejść z administracji do biznesu, jak i z tymi, którzy wybrali kierunek odwrotny.

Osoby decydujące się przejść z administracji do biznesu jako motywy swojej decyzji podawały najczęściej czynniki takie jak:

- chęć osiągnięcia wyższych zarobków;
- zmęczenie przewlekłymi procedurami towarzyszącymi wykonywaniu codziennych zadań;
- chęć sprawdzenia się w dynamicznym, pełnym wyzwań środowisku zawodowym.

Dla osób, które zdecydowały się opuścić środowisko biznesowe i przejść do pracy w administracji (zwykle kosztem znacznego zmniejszenia osiągniętych dochodów), czynnikami decydującymi były:

- większa stabilizacja zatrudnienia;
- przewidywalne godziny pracy;
- chęć spełniania ważnych zadań zawodowych.

Wiele wypowiedzi dotyczyło tej ostatniej kwestii. To częsty, choć niekiedy głęboko skrywany motyw zmiany: poszukiwanie sensu własnej pracy. Najdobitniej wyraził to jeden z moich rozmówców, stwierdzając: „Nie chcę przez całe życie sprzedawać kokardek dla yorków”. Wieloletnia praca przy sprzedaży ozdób dla tych, skądinąd sympatycznych, pieszków wywołała u niego poczucie swoistej degradacji zawodowej i silne pragnienie podjęcia pracy w organizacji realizującej ważne społecznie cele.

Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej

30 maja 2012 roku weszło w życie zarządzenie nr 3 Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi. Treść tego dokumentu została wysoko oceniona przez ekspertów. Oto wypowiedź prof. Marty Juchnowicz kierującej Katedrą Rozwoju Kapitału Ludzkiego Szkoły Głównej Handlowej: „Standardy [...] uwzględniają najnowszy stan wiedzy w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi oraz odpowiadają najlepszym praktykom biznesowym. [...] Standardy dotyczą wszystkich kluczowych obszarów zarządzania zasobami ludzkimi. Ich intencją jest efektywne wspieranie realizacji misji i celów urzędów, a także troska o poziom satysfakcji zawodowej pracowników. [...]