

Zdzisław Czajka

Dostosowanie systemu ocen pracowniczych do specyfiki pracy i wymagań w urzędach gminnych

Celem artykułu jest ocena dostosowania systemu ocen pracowniczych w administracji samorządowej do potrzeb, wymagań i specyfiki pracy urzędów gminnych, czyli jakości narzędzia kadrowego, jakim jest system ocen. Szczególną uwagę zwrócono na zakres opisu kryteriów oceny oraz procedury oceniania. Ustawa z 2008 r. o pracownikach samorządowych przekazała prezydentom, burmistrzom i wójtom uprawnienia do samodzielnego tworzenia i wykorzystania systemu ocen pracowniczych, zgodnie z potrzebami urzędów. Różne badania, w tym Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS), pokazały jednak, że urzędy nie skorzystały z tego. W dalszym ciągu stosuje się zasady i procedury określone w rozporządzeniu Rady Ministrów (RM) z 2007 r., które formalnie przestały obowiązywać od 2008 r. Oznacza to, że niezależnie od wielkości i rodzaju urzędu (miejski, wiejski), a więc jego specyfiki, systemy ocen są identyczne, podobny jest też zakres ich zastosowania.

Słowa kluczowe: urząd gminy (*gmina office*), ocena pracowników (*employee appraisal*), ustawa z 2008 r. (*act from 2008 y.*) kryteria oceny pracowników (*employee appraisal criteria*), regulamin oceny pracowników (*regulations of employee appraisal*)

Wprowadzenie

Aby ocenić podejście urzędów gminnych do oceny pracowników, trzeba przypomnieć krótko zasady tego systemu. Do przeprowadzania ocen zobowiązała kierowników urzędów ustawa z 1990 r. o pracownikach samorządowych, ale obejmowały one tylko urzędników mianowanych (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1593). Natomiast wszystkich pracowników objęto ocenami dopiero w 2007 r., kiedy to RM określiła szczegółowe procedury, kryteria oceny oraz wzory arkuszy ocen (Dz.U. z 2007 r. nr 55, poz. 361). Kryteria podzielono na dwie grupy: obowiązkowe (6 kryteriów) i dodatkowe (23), z których urząd samorządowy powinien wybrać od 3 do 5, w zależności od rodzaju pracy na stanowisku. Do kryteriów obowiązkowych do-

tyczących wszystkich stanowisk zaliczono: sumienność, sprawność, bezstronność, umiejętność stosowania przepisów, planowanie i organizowanie pracy oraz postawę etyczną pracownika. Każde kryterium zostało dokładnie zdefiniowane, np. „Planowanie i organizowanie pracy to precyzyjne określanie celów, odpowiedzialności oraz ram czasowych działania. Ustalanie priorytetów działania, efektywne wykorzystanie czasu, tworzenie szczegółowych i możliwych do realizacji planów krótko- i długoterminowych”.

Kierownictwa urzędów samorządowych otrzymały więc gotowy system ocen, nie wymagający własnej inicjatywy, oprócz wyboru kryteriów dodatkowych. Zapewniono jednolite procedury wdrażania ocen i oceniania pracowników, niezależne od wielkości urzędu i jego charakteru (miejski i wiejski) oraz opisy (definicje) kryteriów, określające ich treść. System ten obowiązywał niecałe dwa lata, gdyż nowa ustawa z 2008 r. o pracownikach samorządowych, zgodnie z koncepcją zwiększania samodzielności w zarządzaniu personelem, pozostawiła zasady oceny pracowników w gestii kierownictw urzędów (Dz.U. z 2008 r. nr 223, poz. 1458). Nie wspominała o zasadach z 2007 r., urzędy powinny je określić w formie zarządzeń lub regulaminów.

W związku z tym, w artykule zwracamy uwagę na to, czy urzędy gminne wprowadziły zmiany w uniwersalnych zasadach, kryteriach i procedurach oceniania pracowników z 2007 r., dostosowując je do specyfiki pracy na stanowiskach, jak wskazywała ustawa z 2008 r. Stawiamy hipotezę, że urzędy gminne nie doceniają konieczności dostosowania systemu ocen do potrzeb urzędu i lepszego ich wykorzystania w zarządzaniu. Analizy dostosowania ocen do specyfiki pracy dokonano na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych przez IPiSS w drugim kwartale 2011 r. w 100 urzędach gminnych, (Czajka, 2012) oraz innych badań i informacji.. Mimo upływu czasu, wyniki badań są nadal aktualne, gdyż jak z nich wynika, urzędy nie wprowadzają zmian, skoro w 2011 r. stosowały rozwiązania z 2007 r.

Miejsce ocen w zarządzaniu samorządami

Oceny towarzyszą każdej działalności człowieka, zarówno prywatnej, jak i zawodowej. Dokonywane są często w sposób nieświadomy. Każdy ocenia i jest oceniany. Ocenianie jest ważnym narzędziem kierowania, w tym szczególnie motywowania. Bez oceny nie są podejmowane żadne decyzje personalne. Dlatego ważne jest, aby oceny były obiektywne i uwzględniały te elementy zaangażowania pracownika, które są najważniejsze przy wykonywaniu danej pracy (Sidor-Rządowska, 2003, s. 11–20). „Projekt systemu może być bardzo dobry, ale jeżeli nie będzie

pasował do specyficznych cech organizacji, a szczególnie do strategii personalnej, struktury i kultury organizacyjnej oraz aktualnej i przyszłej polityki personalnej, może okazać się mało przydatny.” (Król, Ludwiczynski, 2006, s. 279) Problem ten występuje w wielu organizacjach, w tym także w administracji publicznej.

W ostatnich latach w ramach dyskusji nad modelem nowego zarządzania publicznego wielu autorów wskazuje na zasadność wykorzystania w ZZL w administracji publicznej doświadczeń sektora przedsiębiorstw (Strużyna, 2009). Zakłada się, że dzięki temu wzrośnie odpowiedzialność pracowników za wykonywane zadania i poprawi się poziom obsługi mieszkańców (Zieliński, 2011) i w tym kierunku zmierzają zmiany w ZZL w administracji samorządowej, określone w ustawie z 2008 r. Koncepcja ta ma także oponentów, którzy wskazują na uwarunkowania i ograniczenia związane z różnymi funkcjami przedsiębiorstwa i urzędu administracji publicznej. Dotyczą one także systemu ocen pracowniczych i będą decydować o jego skuteczności.

Pierwszym ograniczeniem jest biurokratyczny model zarządzania (Szaban, 2011, s. 55–57). Oceny są bardziej efektywne w demokratycznym modelu zarządzania, gdyż można pobudzać zaangażowanie i kreatywność pracowników, na których zależy zwykle pracodawcy. Natomiast w modelu biurokratycznym, gdzie większość działań pracowników ma ramy określone przepisami lub procedurami, a zbyt duża inwencja pracownika nie jest wskazana, można oceniać głównie zgodność wykonania pracy z procedurami i przepisami, terminowość załatwiania spraw oraz podejście pracownika do klienta (Sidor-Rządkowska, 2003, s. 33). Taka sytuacja występuje w urzędach samorządowych. Ponieważ w urzędach gminnych przeważają głównie pracownicy o długim stażu pracy, powyżej 20 lat, mają wypracowany sposób wykonania zadań, zgodny z procedurami, za co otrzymują wysokie oceny. Z ocen tych nie wynikają wnioski usprawniające dla pracowników, gdyż kierownictwa urzędów na ogół nie wprowadzają zmian, chyba że np. nowe kierownictwo urzędu ma inną wizję pracy urzędu. Ocen nie można też wykorzystać do zwiększenia autonomii pracowników, jak w przedsiębiorstwie, gdyż obowiązuje „droga służbowa” i większość spraw wymaga akceptacji kierownika referatu (wydziału) lub urzędu.

Kolejne ograniczenie jest związane z wielkością urzędów gminnych. Podobnie jak przedsiębiorstwa, urzędy są bardzo zróżnicowane pod względem wielkości. Niektóre urzędy, głównie wiejskie, zatrudniają niewiele więcej pracowników od mikroprzedsiębiorstw. W całym kraju przeważają urzędy wiejskie (64% w 2010 r.), które należą do mniejszych. Wśród wszystkich badanych przez IPiSS urzędów w 2011 r. 51% zatrudniało poniżej 36 pracowników, a najmniejsza gmina – 13 pracowników (Czajka, 2012, s. 71–72). Małe organizacje nie stosują sformalizowanego systemu ocen pracowniczych, gdyż właściciele uważają, że przy kilkunastu pracownikach

pracodawca zna ich kwalifikacje, możliwości zawodowe oraz jakość wykonanych zadań. Pracownicy podlegają bowiem ciągłej, nieformalnej ocenie przełożonych. Takie podejście pracodawców nie jest jednak racjonalne, gdyż formalne procedury oceniania wymuszają wymianę opinii między pracownikiem i pracodawcą na tematy związane z pracą i poziomem przygotowania zawodowego. Dlatego w przedsiębiorstwach systemy ocen są znacznie zróżnicowane. Natomiast, jak wskazano w artykule, kierownictwa urzędów gminnych, przestrzegając przepisy ustawy z 2008 r., wprowadziły „własne” systemy ocen, które okazały się podobne lub identyczne jak w innych urzędach, niezależnie od wielkości zatrudnienia.

Kolejne ograniczenie związane z rolą ocen pracowniczych w samorządach dotyczy przekonania kierowników urzędów o celowości dostosowania ich do charakteru pracy i potrzeb urzędu oraz wykorzystywania w różnych obszarach ZZL. W przedsiębiorstwach na ogół systemy uwzględniają specyfikę ich działalności, tworzone są „na miarę”. Natomiast badania wykorzystane w tym artykule wskazują, że kierownictwa większości urzędów podchodzą do tej kwestii służbowo, jako nakaz wynikający z przepisów. Dlatego systemy ocen są podobne lub identyczne.

Różnica dotyczy także zakresu oceny kadry kierowniczej. Praca kierowników większości komórek, zwłaszcza w urzędach wiejskich, jest mniej złożona niż w przedsiębiorstwach, gdyż najważniejsza jest odpowiedzialność za zadania należące do kompetencji komórki oraz motywowanie pracowników, a nie kreatywność i wpływ na wyniki ekonomiczne urzędu. Obserwując prace w urzędach gminnych, można postawić tezę, że kierownicy mają łatwiejsze zadanie, gdyż przy dość powtarzalnej pracy i procedurach, pracownicy są bardziej samodzielni, nie wymagają konsultacji (posiadają wieloletnie doświadczenie, mniejsza jest fluktuacja kadr). Ponadto pracownicy bardziej doceniają wartość swej pracy, nawet jeśli czasem okazują niezadowolenie, głównie z niskich zarobków.

Z przytoczonych wyżej argumentów wynika, że system ocen pracowniczych w urzędach będzie różnił się od stosowanego w przedsiębiorstwach, gdyż praca jest mniej złożona. Jego wykorzystanie będzie też mniejsze, głównie ze względu na biurokratyczny model zarządzania urzędami. W przedsiębiorstwach, które stosują systemy ocen, wynikają one z przekonania, że przynoszą korzyści dla pracodawcy i pracownika. Natomiast w urzędach gminnych wynikają z przepisów, które należy stosować, nawet jeśli kierownictwo nie jest do nich przekonane lub urząd zbyt mały. Naszym zdaniem, jest zbyt wiele różnic w stosunku do przedsiębiorstw, dlatego należy wypracować własne rozwiązania, poprzedzone bardziej szczegółowymi badaniami i opiniami samorządowców odpowiedzialnych za ZZL.

Dostosowanie kryteriów oceny do charakteru pracy i wymagań w urzędach gminnych

Fachowcy od oceniania pracowników podkreślają, że kryteria oceny powinny być starannie dobrane i przemyślane, „należy w szczególności zidentyfikować kryteria, które mają największe znaczenie dla właściwego wykonywania pracy na stanowisku” (Sidor-Rządłkowska, 2003, s. 120–121). Wskazują też na ich powiązanie ze specyfiką działalności danej organizacji, jej strategią, celami i bieżącymi zadaniami. Oznacza to, że kryteria powinny być określane w danej organizacji, że nie należy przenosić rozwiązań stosowanych w innych organizacjach lub prezentowanych w literaturze. Również w ustawie z 2008 r. podkreśla się, że tworząc system ocen, należy brać pod uwagę potrzebę prawidłowego dokonywania ocen pracowników oraz specyfikę funkcjonowania urzędu. Czy urzędy gminne wykorzystywały te zasady, skoro większość wybrała te same kryteria? Czy można mówić o samodzielnym opracowaniu systemów ocen pracowników? A może praca we wszystkich urzędach gminnych jest na tyle podobna, że można stosować jednakowe zasady i procedury oceniania w całej administracji samorządowej?

Wątpliwości autora utwierdzają wyniki różnych analiz. Z badań przeprowadzonych w 78 urzędach na terenie woj. warmińsko-mazurskiego wynika, że nie wszystkie urzędy doceniły samodzielność w określaniu systemu ocen. Tylko 77% urzędów oceniło je pozytywnie, natomiast prawie 18% wyraziło obawy, że konsekwencją będzie różne ocenianie pracowników w różnych urzędach, sprzeczne z zasadą równości pracowników samorządowych wobec prawa (Seredocha, 2010). Opinie te wskazują na przyzwyczajenie wielu urzędów do scentralizowanego zarządzania, które jest wygodniejsze, ale nie gwarantuje dostosowania rozwiązań i narzędzi do specyfiki pracy. Zdejmuje odpowiedzialność za powiązanie ocen pracowniczych z funkcjami urzędu (Chomątowska, 2009).

Dlatego zwracam uwagę na powiązanie kryteriów oceny z charakterem pracy i wymaganiami urzędu wobec pracowników na etapie tworzenia systemu ocen. Po kryteriach można bowiem poznać, na co pracodawca zwraca uwagę, czy traktuje system ocen jako narzędzie zarządzania personelem. W nowoczesnie zarządzanych przedsiębiorstwach przywiązuje się do tego bardzo dużo uwagi, ich opracowanie powierza się często specjalistom z ośrodków naukowych lub firm konsultingowych.

W ocenie badaczy problemu, ważny jest opis (definicja) każdego kryterium, na co w urzędach gminnych, jak wynika z badań IPiSS, nie zwracano uwagi. Opis wskazuje bowiem zakres przedmiotowy kryterium, podlegający ocenie, który powinien być zgodny z oczekiwaniami pracodawcy. Dlatego w każdym urzędzie to samo kryterium może być inaczej zdefiniowane. Jeśli zakres kryterium jest zbyt wąski, może

nie obejmować wszystkich działań i zachowań pracownika, natomiast gdy jest zbyt szeroki, wykracza poza zadania wykonywane przez pracownika lub na które nie ma on wpływu. W obu sytuacjach ocena nie będzie prawidłowa lub będzie stwarzać wrażenie ocenianemu, że istota kryterium nie jest ważna. Gdy dotyczy to wszystkich kryteriów, ogranicza kompleksowość i skuteczność ocen pracowniczych w całym urzędzie. Dlatego w literaturze zwraca się uwagę, aby kryteria były precyzyjnie opisane, jasne i jednoznacznie rozumiane przez ocenianych. Nie wystarczy wskazać np. na umiejętności komunikowania się, ale trzeba określić, na czym to polega (Sidor-Rządkowska, 2003, s. 124–125).

Oceniając opis kryteriów stosowanych w największej liczbie urzędów (tab. 1), można mieć wątpliwości, czy odpowiadają one wymaganiom wobec pracowników w tych urzędach. Wszystkie urzędy przyjęły je bowiem za rozporządzeniem z 2007 r., nie zwracając uwagi, że w różnych urzędach mogą być różnie interpretowane, w zależności od potrzeb. Takie podejście ma źródło w respektowaniu przepisów nadrzędnych; urzędy nie tworzyły własnych definicji, nie tylko dlatego, że nie mają odpowiednich specjalistów od zarządzania personelem, ale dlatego, że definicje określone w przepisie nadrzędnym traktowano jako najbardziej wiarygodne. Być może niektórzy sekretarze urzędów odpowiedzialni za ZZL uznali, że nie można ich zmieniać. Dowodzi to formalnego, a nie merytorycznego podejścia do oceny pracowników. Nie zapominajmy jednak, że osoby te nie są specjalistami w dziedzinie zarządzania personelem.

Najbardziej uniwersalny charakter mają opisy kryteriów zaliczonych w 2007 r. do obowiązkowych, gdyż używa się w nich określeń w miarę jednoznacznych, takich jak: „dokładne i solidne wykonywanie obowiązków, wiarygodność przedstawianych danych, faktów i informacji, niefaworyzowanie żadnej ze stron, znajomość przepisów, umiejętność ich zastosowania, wykonywanie obowiązków w sposób nie budzący podejrzeń o stronniczość”. Od tej zasady odbiega definicja „planowania i organizacji pracy”, gdyż wymienia czynności, które nie muszą występować powszechnie u pracowników, takie jak: „precyzyjne określanie celów, odpowiedzialności i ram czasowych działania, ustalanie priorytetów działania i tworzenie szczegółowych planów krótko- i długoterminowych”. Znając pracę większości urzędników gminnych, mam wątpliwości, czy ktokolwiek z pracowników, łącznie z kierownikami, podchodzi do planowania i organizacji pracy formalnie, jak wskazuje opis. Wiadomo, że pracownicy większości komórek (referatów, wydziałów, departamentów) wykonują zadania, które bieżąco napływają do urzędu od obywateli i podmiotów gospodarczych (te trudno planować) i są załatwiane w kolejności. Wykonują także zadania wynikające z planu działania urzędu na dany rok i ich wykonanie jest podporządkowane terminom określonym w tym planie.

Zastrzeżenia można mieć także do kilku kryteriów specjalistycznych, np. do „komunikacji werbalnej”, którą 45% badanych urzędów gminnych wybrało jako kryterium dodatkowe. Z definicji wynika, że chodzi o formułowanie wypowiedzi w sposób gwarantujący ich zrozumienie przez wypowiadanie się w sposób zwięzły, jasny i precyzyjny, wyrażanie poglądów w sposób przekonujący, dobieranie stylu, języka i treści wypowiedzi odpowiednio do słuchaczy”. W związku z opisem tego kryterium należałoby postawić osobie odpowiedzialnej w urzędzie pytania, czy w trakcie selekcji kandydatów do pracy sprawdza się te umiejętności lub szkoli pracowników w tym zakresie po zatrudnieniu oraz czy przełożeni w codziennym kontakcie z pracownikami zwracają na te umiejętności uwagę.

Przyjrzyjmy się jeszcze zakresowi przedmiotowemu kryterium „zarządzanie personelem”, gdyż blisko połowa badanych urzędów stosuje je przy ocenie kadry kierowniczej (por. tab. 1). Otóż z definicji tego kryterium wynika, że niektóre elementy nie występują w małych urzędach gminnych. W kryterium tym chodzi o „motywowanie pracowników do osiągania wyższej skuteczności i jakości pracy”, m.in. przez rozpoznanie mocnych i słabych stron pracowników, wspieranie ich rozwoju w celu poprawy jakości pracy, dopasowanie indywidualnych oczekiwań pracowników w zakresie rozwoju do potrzeb urzędu, włączanie pracowników w proces podejmowania decyzji oraz wykorzystanie możliwości wynikających z systemu wynagradzania do uzyskiwania jak najlepszych efektów. Z badań IPiSS wynika, że w mniejszych gminach nie wykorzystuje się wymienionych narzędzi motywowania, a mimo to zastosowano definicję uniwersalną (Czajka, 2012, s. 133–134).

Wątpliwości budzi także prawidłowość wykorzystania kryterium „zarządzanie zmianami”, które dotyczy stanowisk kierowniczych. W definicji wymienia się m.in. podejmowanie inicjatywy wprowadzania zmian, uzasadnianie ich konieczności, podejmowanie kroków zmniejszających niechęć pracowników do zmian oraz wprowadzanie zmian w sposób pozwalający osiągnąć pozytywne rezultaty klientom urzędu. Wybór tego kryterium sugeruje, że niektóre urzędy usprawniające pracę wykorzystwały w tym celu system ocen. W badanych przez IPiSS gminach wskazało je 32% urzędów (tab. 1). W trakcie badań nie pytano jednak o powiązanie kryteriów oceny z obszarami usprawnień pracy urzędów, dlatego nie można jednoznacznie stwierdzić, czy wybór kryterium był słuszny. Są jednak przykłady potwierdzające te wątpliwości. Otóż w jednym z urzędów miejskich miasta powiatowego kryterium to przypisano do oceny m.in. kierowników i naczelników, ale także radcy prawnego, audytora wewnętrznego i pełnomocnika ds. informacji niejawnych, którzy nie mają wpływu na zmiany.

Również określenia poziomów spełnienia kryteriów decydujące o obiektywnej ocenie pozostawiają przełożonym znaczną uznaniowość. Przykładowo, stopień do-

bry przyznawano wówczas, gdy pracownik prawie zawsze spełniał dane kryterium w sposób odpowiadający oczekiwaniom. W niektórych gminach nawiązywano do obowiązków określonych w opisie stanowiska, wówczas ocenę dobrą uzyskiwał pracownik wykonujący wszystkie obowiązki wynikające z opisu stanowiska pracy w sposób odpowiadający oczekiwaniom oraz stale spełniał większość przyjętych w urzędzie kryteriów oceny. Natomiast ocenę zadowalającą otrzymywał wykonujący większość obowiązków w sposób odpowiadający oczekiwaniom oraz spełniał niektóre kryteria oceny. Różnica między oceną dobrą i zadowalającą, przy uznaniowym podejściu, może wynikać nie z różnicy w pracy, lecz z podejścia przełożonego.

Z powyższej oceny opisów kilku kryteriów wynika, że aktualny system ocen pracowniczych ma w dalszym ciągu charakter uniwersalny. Urzędy nie wykorzystwały samodzielności, aby wprowadzić opisy adekwatne do wymagań i oczekiwań urzędów. Trzeba bowiem pamiętać, że mimo iż funkcje i zadania wszystkich urzędów są podobne, to jednak zakres zadań jest różny, dostosowany do obszaru ich działania, różne są też wymagania wobec pracowników, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w systemie ocen. Na powyższych przykładach chciałem zwrócić uwagę urzędom gminnym, jak ważny w systemie ocen jest opis każdego kryterium, czego obecnie nie dostrzega się.

Zasady i kryteria oceniania według regulaminów ocen

Zgodnie z przepisami ustawy z 2008 r. większość urzędów gminnych wydała odpowiednie zarządzenia prezydenta, burmistrza lub wójta wprowadzające regulaminy ocen. W około 90% badanych urzędów zasady, kryteria i procedury oceniania zostały przeniesione prawie dosłownie do regulaminów z rozporządzenia RM z 2007 r. Dlatego regulaminy ocen są podobne, różnią się jedynie szczegółowością przepisów. Na przykład, kilka bardzo szczegółowo określiło zakres rozmowy oceniającej (w jej trakcie należy „omówić wykonywanie obowiązków, trudności napotymane podczas realizacji zadań, spełnienie przez ocenianego ustalonych kryteriów oceny, a następnie określić w porozumieniu z nim zakres wiedzy i umiejętności wymagających rozwinięcia oraz omówić plan działań doskonalących umiejętności, celem lepszego wykonywania obowiązków”). Nie ma wyraźnej różnicy między urzędami zatrudniającymi kilkunastu i kilkuset pracowników, regulaminy w niektórych małych urzędach wiejskich były bardziej szczegółowe niż w gminach miejskich. Potwierdza to postawioną hipotezę, że urzędy nie doceniają konieczności posiadania własnych systemów ocen – nikt bowiem nie przekazał im na ten temat wiedzy, np. w formie specjalistycznego szkolenia.

Świadczy o tym także zachowanie w większości urzędów podziału kryteriów na dwie grupy – wspólne dla wszystkich pracowników, podane w rozporządzeniu z 2007 r. jako obowiązkowe, oraz specjalistyczne, dla konkretnych stanowisk (tab. 1). Natomiast część urzędów podala ten sam zestaw kryteriów, ale bez podziału na wspólne oraz dodatkowe (specjalistyczne). Liczba kryteriów dodatkowych najczęściej mieści się w granicach 3–5, tylko w niektórych urzędach jest większa. Około 15% urzędów dokonało podziału kryteriów według konkretnych stanowisk.

Przykładowo w jednym z urzędów miejskich dla stanowisk wykonawczych od młodszego referenta do starszego specjalisty ustalono następujące kryteria specjalistyczne: umiejętność pracy w zespole, pozytywne podejście do klienta, komunikacja pisemna i werbalna, nastawienie na własny rozwój oraz umiejętność obsługi urządzeń technicznych. Natomiast dla kierowników: wiedza specjalistyczna, zarządzanie zasobami, podejmowanie decyzji, zarządzanie informacją, nastawienie na własny rozwój oraz zarządzanie personelem.

Wśród urzędów, które przekazały regulaminy, tylko w Urzędzie Miejskim w Białymstoku system ocen przygotowano samodzielnie, bazując jedynie na zasadach według rozporządzenia z 2007 r. Kryteria ocen podzielono na trzy grupy: dotyczące kwalifikacji i umiejętności zawodowych, a także dotyczące wykonywanych obowiązków oraz postawy pracownika, a na stanowiskach kierowniczych dodatkowo – umiejętności kierowniczych. W każdej grupie wyodrębniono cztery kryteria. Oprócz arkusza oceny dla pracowników na stanowiskach urzędniczych i kierowniczych przygotowano arkusze z odrębnymi kryteriami dla doradców i dla asystentów. Wprowadzono też współczynniki rangi poszczególnych kryteriów. Najwyżej ceni się wykonywanie obowiązków (0,5), a następnie kwalifikacje i umiejętności zawodowe (0,3) oraz postawę (0,2), na stanowiskach doradców odpowiednio 0,4, 0,4 i 0,2. Dzięki temu system ocen jest bardziej przejrzysty i szczegółowy, uwzględniający funkcje różnych pracowników. W odróżnieniu od pozostałych urzędów z ocen wynikają konkretne wnioski dotyczące ewentualnego przeniesienia pracownika na inne stanowisko, awansowania, wyników pracy, doskonalenia zawodowego oraz postaw. Przykład ten dowodzi, że kreatywne podejście do tworzenia systemu ocen, adekwatnego do potrzeb zarządzania w urzędach gminnych, jest możliwe, ale zależy będzie od świadomości osób odpowiedzialnych, ich przekonania o celowości wykorzystania w zarządzaniu urzędem nowoczesnych narzędzi kadrowych.

Z oceny regulaminów można wnioskować, że najwięcej urzędów gminnych stosuje kryteria wymienione w tabeli 1. Informacje dotyczą 40 badanych przez IPiSS urzędów, które dostarczyły regulaminy ocen. Należy zakładać, że w pozostałych 60 urzędach jest podobnie.

Tabela 1. Najczęściej stosowane w urzędach gminnych kryteria oceny pracy

Lp.	Kryteria obowiązkowe	Odsetek urzędów stosujących	Kryteria dodatkowe	Odsetek urzędów stosujących
1	Sumienność	95	Wiedza specjalistyczna	62
2	Bezstronność	95	Nastawienie na własny rozwój zawodowy	62
3	Umiejętność stosowania przepisów	95	Komunikacja werbalna	45
4	Planowanie pracy i organizowanie	92	Komunikacja pisemna	45
5	Sprawność	90	Pozytywne podejście do obywatela	60
6	Postawa etyczna	85	Umiejętność pracy w zespole	60
7			Zarządzanie informacją	40
8			Inicjatywa, samodzielność	60
9			Zarządzanie zmianami	32
10			Terminowe wykonywanie obowiązków	40
11			Umiejętność podejmowania decyzji	50
12			Radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych	42
13			Zorientowanie na cele, efekty	50
14			Zarządzanie personelem	45
15			Obsługa urządzeń technicznych	37
16			Znajomość języka obcego	25
17			Zarządzanie zasobami	40
18			Umiejętności analityczne	32
19			Sprawność zarządzania	27
20			Zarządzanie jakością zadań	30
21			Komunikatywność	42

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy „Regulaminów ocen okresowych pracowników samorządowych”

Z tabeli 1 wynika, że kryteria zaliczone w 2007 r. do obowiązkowych stosują prawie wszystkie urzędy, nawet te, które nie dokonały ich podziału. Natomiast spośród 23 kryteriów dodatkowych wprowadzonych w 2007 r. wykorzystywanych jest 21, przy czym nie wszystkie są jednakowo ważne.

Do najważniejszych należą: wiedza specjalistyczna, nastawienie na własny rozwój zawodowy (po 62% wskazań), pozytywne podejście do obywatela, umiejętność pracy w zespole oraz inicjatywa i samodzielność (po 60 % wskazań). Trzeba jednak zakładać, że w urzędach, które pozostawiły kierownikom swobodę wyboru kryteriów dodatkowych, do najważniejszych należą także wymienione w tabeli. Można więc przyjąć, że najczęściej w urzędach gminnych do oceny pracowników wykorzystuje się sześć kryteriów obowiązkowych oraz siedem dodatkowych (które wskazało ponad 50% urzędów). Z tabeli wynika, że najmniej ważna jest znajomość języka obcego (25% wskazań), co wiąże się zakresem zadań urzędów. Jeśli uwzględnić, że w każdej gminie wykorzystuje się środki UE i związaną z nimi dokumentację, to kryterium to dotyczy tylko kilku pracowników. Z analizy regulaminów ocen pracowników wynika także, że te same kryteria stosują urzędy małe i duże oraz miejskie i wiejskie, z wyjątkiem „znajomości języka obcego”, którego nie wskazał żaden z badanych urzędów wiejskich.

W większości urzędów każde kryterium oceniano odrębnie, ale były też takie, w których kryteria szczegółowe stanowiły jedynie podstawę ogólnej oceny pracownika. W większości urzędów nie ma obowiązku uzasadniania ocen wszystkich kryteriów, co także sprzyja ich uśrednianiu lub nawet zawyżaniu. Tylko w niektórych urzędach należało uzasadnić, w jaki sposób pracownik wykonywał obowiązki z uwzględnieniem każdego kryterium. Na obiektywność ocen może też wpływać różnica w czasie między rozmową oceniającą a wpisaniem oceny do arkusza. W kilku urzędach może ona wynosić siedem dni, a w jednym nawet czternaście. Czy po dwóch tygodniach można pamiętać rozmowy z kilkoma pracownikami, jeśli w czasie rozmowy nie robi się notatek? Trzeba jednak zakładać, że kierownik przez codzienny kontakt zna pracownika i rozmowa oceniająca jest jedynie podsumowaniem oceny bieżącej.

Wykorzystanie ocen w działalności urzędów

Ponieważ, jak wykazano wyżej, oceny pracownicze są stosowane nie z wewnętrznej potrzeby i przekonania kierowników urzędów, lecz z nakazu przepisów, ciekawą jest opinia badanych urzędów na temat ich wykorzystania. Otóż 62% urzędów wykorzystuje je w ZZL, natomiast 37% nie, co potwierdza powyższą opinię. Oceny są głównie wykorzystywane przy awansach na wyższe stanowiska (w 75,8% urzędów), wynagradzaniu (prawie 63%) oraz – w nieco mniejszym zakresie – przy szkoleniach (45,2%) i rozwoju zawodowym (43,5%) (Czajka, 2012, s. 137–138). Są to tradycyjne obszary polityki kadrowej, w których zawsze wykorzystywano oceny, nawet niesformalizowane. Nie można więc wiązać tych wyników bezpośrednio z obowiązkiem

oceny pracowników. Chociaż większość badanych gmin wskazała na wykorzystanie ocen w ZZL, a także w usprawnianiu funkcjonowania urzędów, w niektórych urzędach zakres używania tego narzędzia nie koresponduje z innymi obszarami procesu kadrowego. Dotyczy to m.in. nagradzania i rozwoju zawodowego. Mimo iż na to wskazano w części ankiety dotyczącej ocen, nie wymieniono wpływu ocen w odpowiedziach na pytania dotyczące tych dziedzin. Może tu występować problem powszechnie znany, że przy każdej decyzji kadrowej bierze się pod uwagę opinię o pracowniku, ale jednocześnie w urzędach brak jest formalnych dowodów wskazujących na występowanie tych zależności.

Z badań IPiSS wynika także, że występuje znaczna różnica w wykorzystaniu ocen między urzędami małymi i dużymi. Otóż tylko niecałe 55% małych urzędów wykorzystuje je w ZZL, natomiast prawie 77% dużych. Także różnica w poziomie ich zastosowania w różnych obszarach ZZL jest znaczna. W awansowaniu oceny wykorzystuje 58,8% małych urzędów i 87% dużych, natomiast w wynagradzaniu – odpowiednio 47,1% i 69,7%. Jeszcze większe różnice w wykorzystaniu ocen występują między urzędami miejskimi i wiejskimi; wynoszą one średnio dla wymienionych wyżej obszarów odpowiednio 75% i 44,7%. Oznacza to, że w ponad połowie urzędów wiejskich oceny dokonuje się dlatego, że tak nakazują przepisy. Potwierdza to opinię wielu badaczy o braku korzyści z ocen sformalizowanych, zwłaszcza w małych urzędach, gdyż przy kilkunastu pracownikach, kierownictwo ma z pracownikami bardziej bezpośredni kontakt oraz zna poziom jakości ich pracy i zaangażowanie, bez formalnej oceny.

Podsumowanie

W artykule zwrócono uwagę na bardzo ważny problem zarządzania zasobami ludzkimi – jakość wykorzystywanych narzędzi kadrowych ocen pracowniczych oraz podejścia urzędów do ocen. Z różnych badań wynika bowiem, że w wielu organizacjach występuje przewaga formy nad treścią. Pracodawcy są na ogół przekonani, że zarządzają personelem, nie wiedzą natomiast, że wielu z nich ogranicza się jedynie do administrowania kadrami. Taka sytuacja występuje w samorządach. W systemie ocen o jakości narzędzi decyduje adekwatność zasad, kryteriów i procedur oceniania, do specyfiki pracy i wymagań w różnych urzędach, gdyż od nich zależy, czy ocenianie będzie kompleksowe, obiektywne i zostanie wykorzystane jako narzędzie usprawniające zarządzanie urzędem. Oznacza to, że powinny występować różnice w systemach ocen oraz podejściu do oceniania między urzędami, zwłaszcza małymi i dużymi.

Badania IPiSS wykorzystane w artykule potwierdziły wyniki innych badań, z których wynika, że „trudno mówić o wprowadzeniu w życie intencji ustawodawcy, by ocenianie uwzględniało specyfikę poszczególnych jednostek” (Moczydlowska, 2011). Ponieważ w pracy administracji publicznej trudno jest zmierzyć efekty, nie stosuje się tej grupy kryteriów, pracownicy oceniani są głównie według kryteriów behawioralnych, gdyż w pracy urzędnika zachowanie i postawa, szczególnie wobec obywateli korzystających z urzędu, są często ważniejsze niż jego kwalifikacje, gdyż wywierają pierwsze wrażenie (Zieliński, 2011). Podejście takie upraszcza jednak ocenianie.

Można sformułować ogólny wniosek, że ocenianie pracowników w administracji samorządowej nie można opierać tylko na wydaniu przepisów. Muszą im towarzyszyć szkolenia specjalistyczne, prowadzone przez ekspertów znających specyfikę administracji. Obecnie większość osób odpowiedzialnych za oceny pracownicze nie posiada wiedzy na ten temat, a szeroki zakres problemów kadrowych powoduje, że ocenianie traktowane jest formalnie. Prezydenci, burmistrzowie i wójtowie na ogół nie zastanawiają się nad tym, czy lub w jakim stopniu ocenianie pracowników wpływa korzystnie lub nie na organizację pracy urzędów oraz poziom obsługi mieszkańców. Dlatego zachowano poprzednie zasady oceniania, oparte na nieobowiązujących już przepisach z 2007 r. Większość stosuje je dosłownie, część wprowadziła zmiany „kosmetyczne”, nieliczne opracowały własne systemy, wzorowane nie tylko na rozporządzeniu z 2007 r., ale także na literaturze. Dlatego brak jest korelacji między wielkością urzędu a podejściem do zasad i procedur oceniania pracowników. Trudno nawet mówić o „podejściu do oceniania”, gdy najważniejszym celem było wykonanie zobowiązania wynikającego z ustawy z 2008 r.. Stosowane od 2007 r. zasady oceniania ułatwiły jego wykonanie, zmniejszając poważnie pracochłonność tworzenia systemu ocen.

W artykule pokazano, że w samorządach oceny mają nadal charakter formalny, przeważa konieczność podporządkowania się przepisom ustawy z 2008 r. Ma na to wpływ także specyfika pracy, na większości stanowisk nie wymagająca kreatywności. Pracownicy wykonują swoje zadania zgodnie z przyjętymi w urzędzie wymaganiami, niezależnie od tego, czy są oceniani nieformalnie czy według systemu sformalizowanego. Niezależnie od liczby stosowanych kryteriów, ostatecznie pracownika ocenia się kompleksowo, ale powierzchownie, dlatego łatwo można otrzymać oceny dobre i bardzo dobre. Wśród badanych 100 urzędów w ciągu trzech lat oceny negatywne zastosowało tylko 8 wobec 17 pracowników, w tym w 4 urzędach były one podstawą zwolnienia pracownika (Czajka, 2012, s. 138–139).

Z analizy przeprowadzonej w artykule wynika także, że mentalności kierownictw urzędów samorządowych nie można zmienić przepisami zachęcającymi do stoso-

wania bardziej nowoczesnych narzędzi ZZL. Wówczas będą je upraszczać, obniżając jakość zarządzania urzędami. Muszą oni sami dostrzec tę konieczność oraz korzyści dla poprawy funkcjonowania urzędu, w tym obsługi mieszkańców. Trzeba przekonać osoby decydujące o kwestiach kadrowych, najlepiej w formie seminariów i konferencji, że narzędzie w postaci systemu ocen można wykorzystać w różnych obszarach funkcjonowania urzędu, ale system musi być dopasowany do funkcji i zadań. Szkolenia będą też okazją do wymiany doświadczeń między urzędami, na co zwracają uwagę uczestnicy wszystkich szkoleń otwartych.

Tak więc po 2008 r. system oceny pracowników urzędów samorządowych nie zmienił się, mimo całkowitej swobody kierownictw. Chociaż w badaniach nie pytano o te kwestie, można założyć, że kierownicy urzędów uznali system ocen z 2007 r. za odpowiadający ich potrzebom, co potwierdza postawioną na początku hipotezę o niedocenianiu systemu ocen w zarządzaniu personelem. Powstają w związku z tym pytania do ustawodawcy, jakie były oczekiwania związane ze zwiększeniem samodzielności urzędów oraz czy nie należało w inny sposób niż ustawą wskazać zakres zmian dotyczących zasad i procedur oceniania pracowników. Resort odpowiedzialny za funkcjonowanie administracji samorządowej powinien przeprowadzić odpowiednie badania, dlaczego mimo samodzielności, w dalszym ciągu stosowany jest jednolity system ocen pracowników.

Literatura

- Bohdziewicz P., Urbaniak B. (2013), Wdrażanie zmian w administracji: deficyty uczestnictwa pracowniczego, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 2.
- Chomątowska B., Janiak-Rejno I. (2009), Projektowanie systemu okresowych ocen pracowniczych – rola, wskazówki i zagrożenia, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 3–4.
- Czajka Z. (2012), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa, IPiSS.
- Król H., Ludwicyński A., red. (2006), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, PWN.
- Moczydłowska J.M. (2011), Ocenianie rozwojowe pracowników administracji samorządowej, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 3–4.
- Seredocha I. (2010), Ocena zmian w systemie motywacyjnym pracowników samorządowych, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 3–4.
- Sidor-Rządkowska M. (2003), *Kształtowanie nowoczesnych systemów ocen pracowników*, Kraków, Oficyna Ekonomiczna.

Strużyna J. (2009), Kierunki doskonalenia zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych, w Frąckiewicz-Wronka A. (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wyd. AE w Katowicach.

Szaban J.M. (2011), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i administracji*, Warszawa, Difin.

Zieliński W. (2011), Efektywność ZZL w sektorze publicznym, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 3–4.

Adapting the Employee Performance Appraisal System to the Specifics and Requirements of Work in Local Government Offices

Summary

The aim of this paper is to evaluate the extent to which the employee appraisal system applied in local government administration meets the needs, requirements, and job specifics of gmina [municipality] offices – the quality of a personnel tool such as the performance appraisal system. Special attention has been applied to the scope of employee appraisal criteria as well as appraisal procedures. The Act of 2008 on Territorial Local Government Workers provided mayors and village managers with powers to create and utilize employee performance appraisal systems in line with the needs of their offices. Research, including that conducted by the Institute of Labor and Social Studies, demonstrates that these offices have not taken advantage of this. They continue to apply principles and procedures as defined in the Directive of the Council of Ministers of 2007 that ceased being binding as of 2008. The result is that regardless of size and type of office (town or rural), hence its specifics, the appraisal system is identical as is the case of its range of application.

Z d z i s ł a w C z a j k a – doktor habilitowany nauk ekonomicznych; profesor nadzwyczajny w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie, w Zakładzie Zarządzania Zasobami Ludzkimi. Jego zainteresowania naukowe obejmują zarządzanie zasobami ludzkimi ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania wynagrodzeniami w sektorze przedsiębiorstw i sferze budżetowej. Wieloletnia doświadczenie w pracy na uczelni publicznej na wydziale ekonomii i zarządzania (wykłady i seminaria, studia podyplomowe) łączy z doświadczeniem w doradztwie dla różnych organizacji i szkoleniu kadry kierowniczej. Autor ponad 170 publikacji, w tym ponad 50 monografii i 20 poradników dla praktyków.