

Wojciech Zieliński

Kierunki zmian systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej

Celem artykułu jest przedstawienie dylematów dotyczących kierunku zmian w systemach ZZL w administracji publicznej. W tym celu poddano analizie uwarunkowania i specyfikę administracji publicznej, a także trendy międzynarodowe w zakresie ewolucji systemu służby cywilnej. Artykuł ma także na celu przedstawienie ostatnich dokonań we wdrażaniu nowoczesnych narzędzi ZZL w polskiej służbie cywilnej oraz wdrażaniu strategicznego wymiaru myślenia o zarządzaniu zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Słowa kluczowe: służba cywilna (*civil service*), administracja publiczna (*public administration*), zarządzanie zasobami ludzkimi (*human resources management*), modernizacja (*modernization*)

Czym jest służba cywilna?

Służba cywilna jest częścią szerszej całości – administracji publicznej. W polskim prawie nie istnieje precyzyjna definicja administracji publicznej, więc jej definiowane jest kwestią interpretacji. Najczęściej w ramach administracji publicznej wyróżnia się: administrację rządową (której część stanowi służba cywilna), administrację samorządową oraz administrację państwową – czyli te urzędy, które nie podlegają premierowi, np., kancelarie Sejmu, Senatu, prezydenta, itp. Błędem byłoby także utożsamianie administracji rządowej ze służbą cywilną. W administracji rządowej pracują bowiem, poza członkami korpusu służby cywilnej, osoby o bardzo zróżnicowanym statusie¹.

1 Bardzo często w jednym urzędzie zatrudnieni są pracownicy, których stosunek pracy jest kształtowany na podstawie odmiennych przepisów. Np. mogą to być członkowie korpusu służby cywilnej na stanowiskach urzędniczych oraz tzw. pracownicy pomocniczy zatrudnieni w myśl ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Pracownicy ci, w przeciwieństwie do służby cywilnej, nie są objęci mnożnikowym (*multipliers*) systemem wynagrodzeń,

Szczególne role służby cywilnej w Polsce wynika między innymi z tego, że ma ona swoje umocowanie w Konstytucji RP (art. 153), która określa jej cel istnienia – „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”.

Krótko mówiąc, służba cywilna to ponad 2300 urzędów, w których pracuje ponad 120 000 członków korpusu służby cywilnej. Jest to zarówno administracja centralna, np. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa i urzędy centralne, jak i administracja terenowa – urzędy wojewódzkie, aparat skarbowy, różne inspekcje na szczeblu wojewódzkim i powiatowym. Członkowie służby cywilnej w większości wykonują zadania o charakterze władczym, np. legislacja, regulacja, kontrola, nadzór, zbieranie podatków, a ich praca dosyć rzadko ma charakter administracji świadczącej, usługowej dla obywateli – co jest domeną przede wszystkim władz samorządowych. Cechą charakterystyczną służby cywilnej jest istnienie jednolitych regulacji ustawowych jej funkcjonowania oraz nadzór Szefa Służby Cywilnej, przy zachowaniu znaczącej autonomii poszczególnych urzędów w zakresie prowadzenia polityki ZZL – każdy urząd jest samodzielnym pracodawcą i posiada określony zakres autonomii w prowadzeniu polityki ZZL. Przykładowo, pomimo że poziom wynagrodzeń w służbie cywilnej na poszczególnych stanowiskach wynika z przepisów, to jednak szerokie widełki wynagrodzeń określone w rozporządzeniu pozwalają każdemu z urzędów na dosyć elastyczne regulowanie poziomu płac w zależności od posiadanego budżetu, jak również od warunków na lokalnym rynku pracy i „filozofii” wynagradzania.

Kierunki zmian w systemie zarządzania służbą cywilną w Polsce i na świecie

Służba cywilna, aby lepiej wypełniać zadania państwa, powinna się zmieniać, unowocześniać. Wydarzenia ostatnich lat stanowiły dla administracji wielkie wyzwanie. Wynikało to z członkostwa w UE, bowiem integracja europejska wymusiła uelastycznienie procedur i umiejętność pracy na dokumentach obcojęzycznych pod presją czasu (udział w europejskim procesie decyzyjnym), a także myślenie i działanie projektowe, delegację odpowiedzialności, wdrażanie mechanizmów kontroli zarządczej (zarządzaniem funduszami UE). Zbliżająca się prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej (w drugiej

tj. ich wynagrodzenia są kształtowane w sposób kwotowy, a nie w wyniku przemnożenia kwoty bazowej i mnożnika tej kwoty przypisanego do danego pracownika.

połowie 2011 r.) będzie sprawdzianem, czy polscy urzędnicy nadają się do roli liderów europejskich, przewodnicząc grupom roboczym Rady.

Powyższe twierdzenie o konieczności zmian w administracji w odniesieniu do unowocześniania urzędów, czyli np. zastępowania dokumentacji papierowej, elektronicznym obiegiem dokumentów oraz wprowadzania rozwiązań, które ograniczają ilość zużywanego papieru i czasochłonność, raczej nie budzi kontrowersji. Natomiast już pomysły dotyczące zmiany modelu zarządzania zasobami ludzkimi wywołują różnice zdań co do ich pożądanego kierunku.

Z jednej strony należy wspomnieć o koncepcji *New Public Management* (NPM), która polega na wdrażaniu w administracji nowoczesnych rozwiązań w zarządzaniu, szeroko stosowanych w przedsiębiorstwach, w celu osiągnięcia większej skuteczności i efektywności działania². Niektóre państwa z powodzeniem wdrażają najlepsze praktyki z dziedziny zarządzania w administracji publicznej. Znakomitym przykładem jest Nowa Zelandia, która próbuje wprowadzać „protezy” rynku do wszystkich aspektów działania administracji, tak aby wymusić wzrost efektywności. W Nowej Zelandii administracja publiczna działa na podstawie kontraktów. Ministrowie i rząd są nabywcami usług, a różne podmioty (rządowe agencje i departamenty, ale także np. prywatne firmy konsultingowe) mogą składać oferty ich wykonania. System polega na rozliczaniu wykonania zadań poprzez stopień realizacji założonych celów. Daje to dużą elastyczność menedżerom spraw publicznych – na poziomie porównywalnym z zarządami w firmach. Mechanizmy rynkowe są tak rozwinięte, że w umowach dotyczących wykonania usługi na rzecz rządu uwzględnia się także koszty kapitału. Te „rynkowe” rozwiązania przekładają się także na sposób prowadzenia polityki kadrowej, w której dominuje system kontraktów, a systemy wynagrodzeń w sektorze publicznym są podobne do systemów stosowanych w firmach. Co warto podkreślić – wprowadzenie nowatorskich rozwiązań w Nowej Zelandii przyczyniło się do wzrostu efektywności administracji publicznej w tym państwie.

Jednak, wielu ekspertów – nie kwestionując konieczności modernizacji skostniałego, weberowskiego modelu administracji publicznej – uważa, że nie wszystkie rozwiązania biznesowe z zakresu HR powinny być transponowane do administracji, gdyż może to być szkodliwe dla jej funkcjonowania. Jest to zresztą szerszy dylemat, który G.T. Milkovich i J.M. Newman [2008, s. 48-49] określają jako *best practices vs. best fit* (najlepsze praktyki kontra najlepsze dopasowanie), zwracając jednocześnie uwagę, że zdecydowana większość autorów z zakresu ZZL podkreśla znaczenie jak najlepszego dopasowania polityki ZZL do środowiska i strategii organizacji.

2 Szerzej o nowym zarządzaniu publicznym pisze m.in. Kożuch [2004].

Należy zatem zwrócić uwagę na specyfikę administracji publicznej, która polega m.in. na:

- odmienności kryteriów sukcesu – nie są nimi kryteria finansowe, organizacje publiczne nie są poddane ryzyku eliminacji za pomocą konkurencji rynkowej;
- podmiotowości politycznej obywateli – obywatel będący w państwie demokratycznym podstawą prawomocnych rządów nie jest wyłącznie konsumentem usług publicznych;
- realizowaniu zarządzania publicznego w ścisłych ramach prawa, zgodnie z zasadą legalizmu [Długosz, 2005, s. 237].

Bardziej szczegółowa analiza porównawcza misji wybranych urzędów administracji rządowej pokazuje, że dominują w nich takie wartości, jak:

- **skuteczność** – analiza wybranych przykładów misji urzędów pozwala stwierdzić, że często występują tam takie sformułowania, jak: „sprawny”, „skuteczny”, „profesjonalny”, „podnoszenie dobrobytu”, brakuje natomiast odniesień do takich pojęć, jak: „oszczędny”, „efektywny”, „tani”; oznacza to, że urzędy na ogół dążą do jak najlepszej realizacji swoich zadań, bez względu na koszty;
- **ustawowe zadania** – zasada legalizmu zapisana w Konstytucji RP, stanowi, że urzędy mogą działać tylko na podstawie i w granicach prawa; oznacza to, że nie jest dozwolone wypełnianie przez urzędy zadań pożytecznych dla obywateli, ale które nie są przewidziane przez prawo; misja urzędu musi wynikać z jego zadań ustawowych;
- **względnianie potrzeb klientów** – w coraz większym stopniu urzędy odchodzą od używania słowa „petent” na rzecz słowa „klient”; zmiana ta odzwierciedla wzrost świadomości służebnej roli administracji względem obywateli [Zieliński, 2007].

Kolejnym czynnikiem wpływającym na konieczność stosowania odmiennych narzędzi ZZL w administracji publicznej i w biznesie jest istnienie tzw. motywacji służby publicznej (*public service motivation* – PSM). PSM zakłada, że pracownicy administracji publicznej są w dużym stopniu motywowani przez możliwość uczestnictwa w procesie tworzenia polityk, często się z nimi identyfikują, pragną służyć interesowi publicznemu i działać na rzecz sprawiedliwości społecznej, a także często kierują się patriotyzmem. Osoby te także przejawiają większą gotowość do poświęcania się w służbie innym.

J. Perry i L. Wise wysuwają trzy hipotezy dotyczące konsekwencji teorii PSM dla zarządzania zasobami ludzkimi, które – jak podkreślają – wymagają jeszcze potwierdzenia w badaniach empirycznych:

- im większy jest poziom motywacji służby publicznej u jednostki, tym bardziej będzie ona skłonna poszukiwać pracy w administracji publicznej; jednym z ciekawych spostrzeżeń jest fakt, że osoby dobrze wykształcone, z dużym doświadczeniem, chętnie szukają zatrudnienia w służbie publicznej, gdyż charakterystyka oferowanej pracy rekompensuje często niższe dochody;

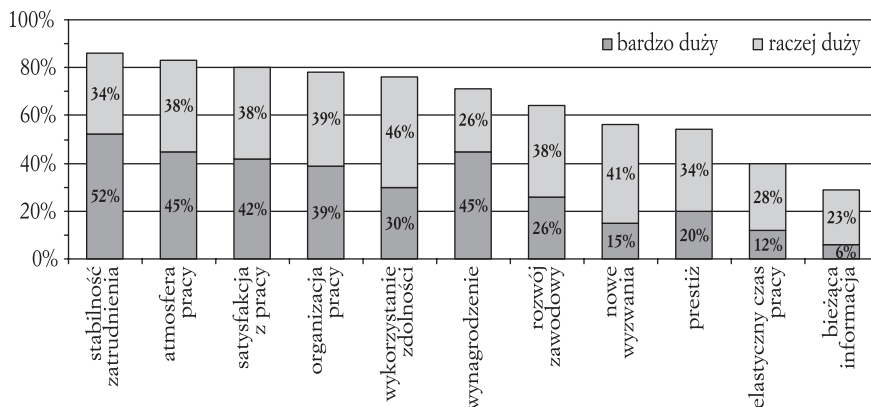
- w organizacjach sektora publicznego motywacja służby publicznej jest pozytywnie związana z produktywnością (*performance*); autorzy uważają, że motywacja służby publicznej zwiększa produktywność i przywiązanie do organizacji;
- organizacje sektora publicznego, które zatrudniają osoby o wysokim poziomie motywacji służby publicznej, mogą w mniejszym stopniu stosować bodźce materialne, aby osiągnąć dobre wyniki pracy [Perry, Wise, 1990; Houston, 2000].

Badania eksperymentalne pokazują, że o ile niektóre bodźce zewnętrzne słabiej oddziałują na osoby zatrudnione w administracji publicznej, np. wysokość wynagrodzenia, lub krótki czas pracy, o tyle inne czynniki zewnętrzne, takie jak np. szanse na awans – są cenione w podobnym stopniu, a np. bezpieczeństwo zatrudnienia w większym stopniu. Badania wykazały także, że bardzo istotny czynnik motywacji wewnętrznej, jakim jest przekonanie o ważności pracy, został oceniony tak samo wysoko przez pracowników administracji publicznej i biznesu.

Na mniejsze znaczenie korzyści materialnych dla menedżerów spraw publicznych, w porównaniu z menedżerami przedsiębiorstw, i akcentowanie wartości służby publicznej zwraca także uwagę Koźuch [2004].

Słuszność PSM potwierdzają liczne badania motywacji w Polsce oraz w krajach UE. Ostatnie badanie tego typu przeprowadzone w Polsce w 2005 r. jasno wskazuje, że największe znaczenie dla pracowników mają takie wartości, jak: stabilność zatrudnienia, atmosfera w pracy oraz satysfakcja z pracy.

Wykres 1. Wpływ różnych czynników na motywację członków korpusu służby cywilnej w Polsce



Źródło: badanie dotyczące motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej, PBS, Sopot, 2005

Także badania porównawcze dot. służby cywilnej w krajach UE pokazują, że członkowie korpusu służby cywilnej cenią sobie przed wszystkim stabilność zatrudnienia oraz motywatory pozamaterialne [Demmke, 2005].

Wątpliwości związane z implementacją rozwiązań rynkowych do zarządzania w administracji publicznej potwierdza analiza praktyki w tym zakresie. Pomimo sukcesu Nowej Zelandii, żadne inne państwo nie zdołało do tej pory wprowadzić, w sposób całościowy, rozwiązań zastosowanych w tym kraju. Oponenti rozwiązań wdrażanych w nowozelandzkiej administracji słusznie zauważają, że w większości państw budowanie „protez” mechanizmów rynkowych ma istotne wady, np.:

- sprzyja nastawieniu na dostarczenie produktu (*output*), a nie osiągnięciu bardziej długofalowych efektów (*outcome*);
- błąd w zapisach w kontrakcie lub pominięcie w nim niektórych zadań powoduje, że nie będą one realizowane;
- swobodny wybór wykonawców często jest fikcyjny, gdyż w wielu wypadkach nie ma alternatywy wobec wyboru wyspecjalizowanych agencji rządowych;
- przyjęte rozwiązania rodzą znaczące koszty transakcyjne;
- wprowadzanie rozwiązań zastosowanych w Nowej Zelandii wymaga istnienia stosownej kultury organizacyjnej, odpowiedniego poziomu szacunku dla zasad i prawa oraz poziomu rozwoju rynku w danym kraju; w przeciwnym wypadku zezwolenie na dużą elastyczność działania menedżerów publicznych i ograniczenie mechanizmów kontroli zewnętrznej mogą mieć negatywne skutki.

Konkluzją artykułu A. Schicka [1998] zawartą w wiele mówiącym tytule – „Why most developing countries should not try New Zealand reforms” – jest stwierdzenie, że w wielu państwach korzyści wynikające z implementacji rozwiązań biznesowych do administracji publicznej nie przewyższają kosztów.

W rozważaniach na temat systemu ZZL w administracji publicznej wielkie znaczenie ma także tradycja funkcjonowania administracji. W literaturze wyróżnia się najczęściej pozycyjny i awansowy system ZZL w administracji publicznej. System pozycyjny charakteryzuje się wieloma rozwiązaniami zbliżonymi do rozwiązań stosowanych w biznesie w Europie i w Stanach Zjednoczonych, natomiast system kariery bazuje w większym stopniu na tradycji weberowskiej i wykazuje pewne podobieństwa do japońskiego stylu ZZL. Główne różnice pomiędzy tymi dwoma modelami zawarto w tabeli 1.

Cechy systemu awansowego w administracji publicznej występują: w Belgii, Niemczech, Austrii, Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Luksemburgu, Francji i Irlandii. Natomiast elementy systemu pozycyjnego są wyraźnie widoczne w takich krajach, jak: Dania, Finlandia, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy, Holandia. Polski system służby cywilnej jest na ogół określany jako system mieszany.

Tabela 1. Główne cechy modelu awansowego i pozycyjnego w administracji publicznej

	Model awansowy	Model pozycyjny (stanowisk)
Warunki dostępu	Rekrutacja tylko na stanowiska wyjściowe	Rekrutacja zewnętrzna na wszystkie rodzaje stanowisk
	Określone dla danej kariery dyplomy i wykształcenie	Zamiast dyplomów i wykształcenia, wymóg posiadania umiejętności właściwych dla danego stanowiska
	Szkolenie i okres próbny na początku kariery	Brak wymogów odnośnie do szkolenia i okresu próbnego
Rozwój kariery	Ustalony system awansowy	Brak systemu awansowego
Zatrudnienie	Na czas nieokreślony – do końca kariery zawodowej	Na czas określony, kontrakty
System wynagrodzeń	Określony ustawowo	Układy zbiorowe lub praca zindywidualizowana

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Mróz, 2000

Można zaryzykować stwierdzenie, że transponowanie najlepszych praktyk biznesowych do praktyki ZZL w administracji publicznej jest bardziej uzasadnione w systemie stanowisk (pozycyjnym) niż w systemie kariery.

Bazując na doświadczeniach międzynarodowych dotyczących kierunków reform zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej – niezależnie od funkcjonującego w danym państwie modelu służby cywilnej – można wyróżnić następujące trendy zmian w ostatnich latach:

- ograniczanie szczególnego statusu urzędników;
- przejmowanie przez komórki HR roli partnera przy podejmowaniu decyzji strategicznych dla kierownictwa organizacji;
- decentralizacja i indywidualizacja ZZL;
- łączenie systemów oceny pracowników z systemami zarządzania przez cele;
- uelastycznienie systemów wynagrodzeń, polegające m.in. na zwiększaniu kompetencji urzędów w prowadzeniu polityki wynagrodzeń oraz na konstruowaniu tabel płacowych z mniejszą liczbą, ale za to szerszych poziomów zaszeregowania;
- wdrażanie systemów premiowych, uzależnionych od wyników, i odchodzenie od indywidualnych, uznaniowych nagród³.

3 Eyraud (2005) oraz na podstawie materiałów konferencyjnych z: „The Practice of Public Sector Reform in the Field of HRM: Lessons Learnt and Challenges Ahead, Europejski Instytut

Podsumowując, należy stwierdzić, że administracja publiczna – szczególnie w sytuacji braku rynkowych weryfikatorów jej działalności – musi wdrażać najlepsze praktyki z zakresu ZZL, sprawdzone w biznesie, żeby skuteczniej realizować swoje cele oraz by nie przegrać z przedsiębiorstwami konkurencji na rynku pracy. Jednak wdrażanie nowych rozwiązań nie może polegać na bezkrytycznym przenoszeniu gotowych schematów. W wielu przypadkach konieczne będzie dostosowanie istniejących narzędzi do specyfiki administracji publicznej lub tworzenie nowych, „szytych na miarę” rozwiązań.

Zmiany w polskiej służbie cywilnej w ostatnich latach – wdrażanie dobrych praktyk

Decydenci w ostatnich latach funkcjonowania polskiej służby cywilnej także uznali, że należy unowocześnić sposób zarządzania służbą cywilną. Podejmowane działania polegają na czerpaniu inspiracji z rozwiązań sugerowanych przez literaturę ZZL oraz na wdrażaniu najlepszych wzorców biznesowych. Nie jest to jednak proste transponowanie niektórych narzędzi ZZL do administracji publicznej, lecz polega na modyfikowaniu istniejących narzędzi, tak aby były dopasowane do specyfiki służby cywilnej, lub na tworzeniu zupełnie nowych rozwiązań. Działania podejmowane w zakresie zmiany sposobu ZZL w służbie cywilnej w ostatnich latach dotyczyły 4 głównych aspektów:

- działania systemowe, zmieniające konstrukcję służby cywilnej,
- wdrażanie nowych narzędzi ZZL w ramach istniejącego systemu instytucjonalnego,
- budowanie kompetencji w obszarze ZZL poprzez szkolenia,
- usprawnianie zarządzania organizacją jako całością.

W zakresie zmian systemowych należy zwrócić uwagę przede wszystkim na nową ustawę o służbie cywilnej z 21 listopada 2008 r. Jej najważniejszym celem było „naprawienie szkód” po poprzedniej reformie systemu z 2006 r. wyłączającej wyższe stanowiska menedżerskie ze służby cywilnej i tworzącej państwowy zasób kadrowy, z którego wybierano, wedle uznania, kandydatów na najwyższe stanowiska dyrektorskie w administracji rządowej.

Dzięki nowej ustawie wyższe stanowiska w służbie cywilnej (stanowiska dyrektorów generalnych, dyrektorów i zastępców dyrektorów w ministerstwach, urzędach centralnych i urzędach wojewódzkich) na powrót zostały włączone do służby cywilnej, a dostęp do nich został ograniczony do zwycięzców konkurencyjnego konkursowego naboru

– z wyjątkiem stanowisk zastępców dyrektorów, które można objąć w drodze awansu wewnętrznego.

Nowa ustawa uelastyczyła także sposób prowadzenia polityki kadrowej, likwidując limity zatrudnienia określane co roku w ustawie budżetowej, które zresztą były powszechnie krytykowane ze względu na to, że w niewielkim stopniu przystawały do zmieniającej się rzeczywistości. Dzięki temu kierownicy urzędów otrzymali większą niezależność w kształtowaniu polityki zatrudnienia w ramach przyznaných środków.

Kolejną znaczącą zmianą wprowadzoną przez ustawę było wprowadzenie strategicznego wymiaru zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Ustawa przewiduje bowiem przyjęcie przez Radę Ministrów strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, a także stworzenie w każdym z urzędów programu zarządzania zasobami ludzkimi. Zgodnie z ustawą zostanie utworzona rezerwa celowa na modernizację służby cywilnej, której zadaniem będzie m.in. wsparcie wdrożenia projektów wynikających ze strategii zarządzania zasobami ludzkimi. Dzięki nowej ustawie o służbie cywilnej, przy zachowaniu niezależności w prowadzeniu polityki kadrowej przez dyrektorów generalnych poszczególnych urzędów, został stworzony system instytucjonalny, zapewniający spójność rozwiązań w służbie cywilnej. Na system ten składają się:

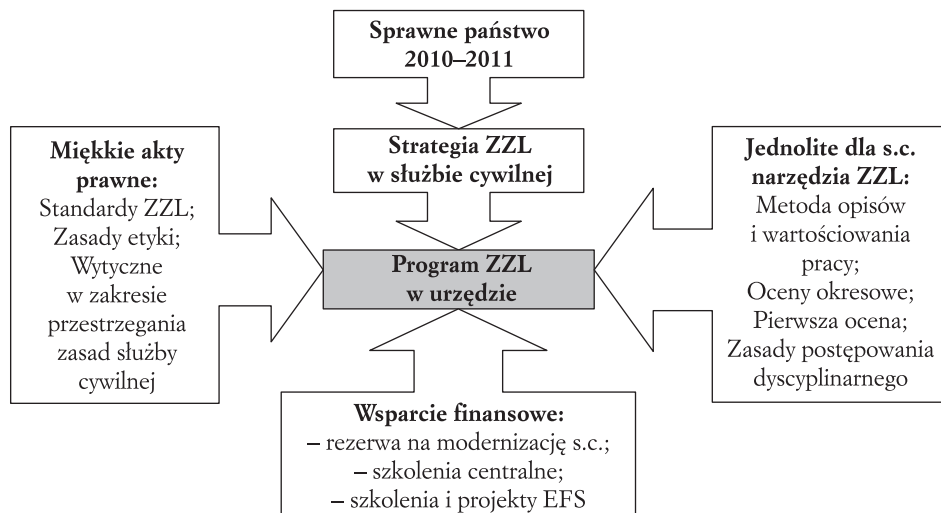
- zapisy ustawy o służbie cywilnej, określające ramy systemu,
- strategia ZZL dla służby cywilnej, określająca priorytety,
- „miękkie” instrumenty legislacyjne, za pomocą których mogą być określone standardy,
- określone w zarządzeniach lub rozporządzeniach konkretne narzędzia ZZL, jak np. metodologia wartościowania pracy lub ocen okresowych,
- system dodatkowego – wobec budżetów urzędów – finansowania szkoleń i innych przedsięwzięć.

W ostatnich latach w służbie cywilnej zostały wdrożone zupełnie nowe narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi. Wśród nich należy wymienić trzy najbardziej znaczące osiągnięcia:

- metodologię opisów i wartościowania pracy,
- metodologię ocen okresowych,
- metodologię pierwszej oceny.

Wspólną dla służby cywilnej metodologię opisów i wartościowania pracy wprowadzono zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 1 sierpnia 2007 r. Jest to „szyta na miarę” dla służby cywilnej, hybrydowa metoda analityczno-punktowa, łącząca kryteria tradycyjne (np. wykształcenie, rozpiętość kierowania) i kompetencyjne (np. umiejętności interpersonalne). Jej główną zaletą jest prostota – jest złożona z 13 kryteriów, z których każde zwiiera tylko kilka poziomów spełniania. Kryteria te są zgrupowane w 3 kryteria

Rysunek 1. Uwarunkowania systemowe ZZZL w służbie cywilnej



Źródło: opracowanie własne

syntetyczne: kompetencje – charakter stanowiska pracy – odpowiedzialność, zgodnie ze schematem: *input – process – output* [Rostkowski, Zieliński, 2008].

Przyjęto zdecentralizowany sposób wdrażania opisów i wartościowania pracy. Centralnie określono metodologię oraz wspomagano wdrożenie procesu poprzez:

- organizację szkoleń dla członków korpusu służby cywilnej,
- opracowanie materiałów informacyjnych/pomocniczych dostępnych na stronie internetowej,
- stworzeniu szkolenia e-learningowego.

Ponadto w 2008 r. przeznaczono ok. 265 mln zł na wsparcie urzędów w celu umożliwienia wdrożenia wartościowania pracy. Wsparcie finansowe miało na celu umożliwienie podniesienia wynagrodzeń zasadniczych pracownikom szczególnie nisko opłacanym w porównaniu z wartością ich stanowiska pracy. Wydano także zalecenia Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dotyczące sposobu uwzględniania wyników wartościowania w kształtowaniu wynagrodzeń zasadniczych. W zaleceniach zastosowano elastyczne podejście.

Oprócz działań wspierających, wdrożono także mechanizmy kontrolne, jak choćby audyt wartościowania pracy koordynowany wspólnie przez Ministerstwo Finansów i Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Audytem objęto 153 urzędy administracji rządowej. Audytorzy wewnętrzni wydali pozytywną ocenę w 92% jednostek, zaś negatywną w 8%. W ankiecie przeprowadzanej w ramach monitoringu naboru dot. 2008 r. połowa przedstawicieli ankietowanych urzędów przyznała, że podjęte w tamtym roku zmiany

mające na celu modernizację systemu wynagrodzeń (wartościowanie pracy oraz zwiększenie konkurencyjności płacowej wobec samorządów) zwiększyły konkurencyjność ich urzędników na rynku pracy i ułatwiły pozyskiwanie kandydatów do pracy.

Po wejściu w życie nowej ustawy o służbie cywilnej zdecydowano także o znaczących zmianach w dotychczas stosowanej metodologii ocen okresowych. Dotychczas ocenom okresowym podlegali tylko urzędnicy służby cywilnej (ok. 5% członków korpusu służby cywilnej) i stosowana była dosyć czasochłonna i subiektywna opisowa metoda ocen okresowych. Nowa ustawa objęła obowiązkiem sporządzania ocen okresowych wszystkich członków korpusu służby cywilnej, tj. 20-krotnie więcej osób. W związku z powyższym wdrożona w 2009 r. nowa, punktowa metoda ocen okresowych charakteryzowała się większą prostotą i niższą czasochłonnością. Każdy członek korpusu służby cywilnej jest oceniany w 5-stopniowej skali ocen, przy czym stopniowane są także dwie oceny negatywne. Zrezygnowano jednocześnie z poprzednio stosowanego kryterium dotyczącego etyki, gdyż uznano, że nie przystaje ono do punktowej skali ocen. Metoda ocen okresowych składa się z kryteriów obowiązkowych, zaprojektowanych oddzielnie dla wyższych stanowisk kierowniczych i pozostałych stanowisk – oraz z kryteriów do wyboru – uzależnionych od zajmowanego stanowiska pracy.

Kolejnym istotnym *novum* ustawowym było wprowadzenie obowiązku dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej (por. tab. 2). Pierwsza ocena jest dopełnieniem procedury naboru i polega na przeprowadzeniu formalnej oceny pracownika po przepracowaniu roku, przed podjęciem decyzji o ewentualnym zawarciu z nim umowy na czas nieokreślony. Pierwsza ocena składa się z dwóch segmentów – oceniane są podstawowe kompetencje niezbędne do pracy w służbie cywilnej oraz wykonywanie obowiązków na konkretnym zajmowanym stanowisku pracy. Dopiero pozytywna ocena obydwóch aspektów umożliwia przyznanie pozytywnej pierwszej oceny i zawarcie umowy na czas nieokreślony.

Tabela 2. Kryteria pierwszej oceny w służbie cywilnej

Podstawowe kompetencje członków korpusu służby cywilnej	Wykonywanie zadań na stanowisku pracy
Podejmowanie decyzji i odpowiedzialność	W zależności od zadań wynikających z opisu stanowiska pracy
Organizacja pracy i osiąganie rezultatów	
Komunikacja i budowanie stosunków przez współpracę	
Doskonalenie zawodowe	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej (Dz.U. nr 74, poz. 633).

Należy także wspomnieć o podejmowanych w ostatnich latach działaniach dotyczących uporządkowania systemu wynagrodzeń. Wielkość budżetów na wynagrodzenia w poszczególnych urzędach jest zróżnicowana, głównie ze względu na zasłogi historyczne. Zróżnicowanie to na ogół nie uwzględnia realiów rynku pracy – np. średnie wynagrodzenie w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie wcale nie jest najwyższe w porównaniu z pozostałymi 15 urzędami wojewódzkimi, pomimo że pensje w przedsiębiorstwach, a także u bezpośrednich konkurentów na rynku pracy – w urzędach marszałkowskich – są najwyższe właśnie w Warszawie. W związku z powyższym podjęto szereg działań mających na celu racjonalizację systemu wynagrodzeń. W 2008 r. przeprowadzono analizę porównawczą wynagrodzeń urzędów w służbie cywilnej i urzędów samorządowych, a następnie zwiększono budżety wybranych urzędów w służbie cywilnej o kwotę blisko 65 mln zł, w tych przypadkach, gdzie urzędy te bardzo wyraźnie przegrywały konkurencję na rynku wynagrodzeń z urzędami samorządowymi, oraz tam, gdzie nominalne wynagrodzenie było najniższe. W 2009 r. zmieniono rozporządzenie płacowe w celu zawężenia widełek płacowych dla stanowisk w służbie cywilnej, które były tak szerokie, że pozwalały na niemal pełną dowolność w kształtowaniu indywidualnych wynagrodzeń. Obecnie jest realizowany projekt (pierwszy z serii) mający na celu sporządzenie profesjonalnego raportu płacowego, umożliwiającego porównanie wynagrodzeń na wybranych stanowiskach w służbie cywilnej z innymi stanowiskami w służbie cywilnej w pozostałych urzędach administracji publicznej oraz z wybranymi podmiotami biznesowymi. Raport powstanie jeszcze w 2010 r.

Zarządzanie zasobami ludzkimi w urzędach jest wspierane przez Szefa Służby Cywilnej także w wymiarze finansowym głównie dzięki realizacji projektów finansowanych z europejskiego funduszu społecznego (EFS). Projekty te dotyczą głównie następujących obszarów:

- szkolenia członków korpusu służby cywilnej,
- uprawnienia zarządcze w urzędach (np. wdrażanie CAF, TQM, ISO),
- wsparcie ZZL w innych obszarach, np. tworzenie raportu płacowego, opracowanie strategii ZZL.

Na projekty finansowane z EFS na rzecz służby cywilnej, na lata 2009-2011 zaplanowano łącznie ok. 50 mln zł.

Wyzwania na przyszłość

Ustawa z 2008 r. o służbie cywilnej, jak już wspomniano, wprowadziła nowy, strategiczny wymiar ZZL. Jest to bardzo istotna zmiana w myśleniu o modernizacji służby cywilnej. Do tej pory bowiem były podejmowane działania unowocześniające, ale miały one charakter wdrażania narzędzi *ad hoc*, co nie zawsze przekładało się na pełną spójność

proponowanych rozwiązań. Dopiero nowa ustawa zawierała delegację do określenia strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Strategia będzie zawierała następujące elementy: diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych. Planuje się, że zostanie przyjęta przez Radę Ministrów w pierwszej połowie 2011 r. Należy jednak zwrócić uwagę, że strategia będzie dokumentem implementacyjnym, niższego rzędu w stosunku do przygotowywanego dokumentu „Sprawne państwo 2011-2020”. Każdy urząd, którego dyrektor generalny lub szef odpowiada za zarządzanie kadrami, będzie zobowiązany do przygotowania programu zarządzania zasobami ludzkimi.

Kolejnym istotnym rozwiązaniem wprowadzonym przez ustawę o służbie cywilnej z 2008 r. jest umożliwienie wydania przez Szefa Służby Cywilnej lub Prezesa Rady Ministrów aktów wykonawczych standaryzujących działanie służby cywilnej i mających „miękką charakter”. Są to: standardy zarządzania zasobami ludzkimi oraz wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej i zasady etyki służby cywilnej. Prace nad obydwoma projektami aktów prawnych trwają, a w ich tworzenie zaangażowani są zarówno praktycy ze służby cywilnej, jak i autorytety naukowe. Ich wejście w życie przewidywane jest na 2011 r.

Podsumowując, można stwierdzić, że w ostatnich latach podejmowanych było wiele inicjatyw mających na celu modernizację funkcjonowania służby cywilnej i wspomaganie rozwoju kapitału ludzkiego. Przedsięwzięcia już zakończone polegały w większości na wdrożeniu, z uwzględnieniem warunków służby cywilnej, rozwiązań zalecanych w naukach o ZZL bądź sprawdzonych w organizacjach biznesowych i dotyczyły przede wszystkim konkretnych rozwiązań/unowocześnień w wybranych obszarach ZZL. Nowa ustawa o służbie cywilnej stworzyła podstawy bardziej strategicznego podejścia do ZZL w służbie cywilnej, co – po wypracowaniu konkretnych dokumentów strategicznych – powinno się przełożyć na lepsze powiązanie systemu ZZL w służbie cywilnej z celami działania administracji rządowej oraz większą spójność narzędzi stosowanych w obszarze ZZL.

Znaczenie zmian w ZZL w służbie cywilnej wykracza poza nią. Rozwiązania wdrażane w ustawie o służbie cywilnej są bowiem często inspiracją dla pozostałych urzędów administracji publicznej. Przykładem może być wartościowanie stanowisk pracy – które wdrożono w służbie cywilnej w 2008 r. Obecnie niektóre urzędy administracji samorządowej lub administracji państwowej pracują nad analogicznymi rozwiązaniami, często wzorując się na metodologii wdrożonej w służbie cywilnej. Ponadto, w przypadku administracji samorządowej, wdrożono wiele rozwiązań wzorowanych na praktykach stosowanych w służbie cywilnej, np. w zakresie naboru, a w przypadku tzw. administracji państwowej rozważa się wdrożenie takich procedur.

Literatura

- Demmke Ch. (2005), *Are Civil servants different because they are civil servants?*, EIPA, Luksemburg.
- Długosz D. (2005), *Kadry w Administracji Publicznej*, [w:] J. Hausner red., *Administracja Publiczna*, PWN, Warszawa
- Eyraud F. (2005), *Notes on pay in the civil service in industrialised countries*, Międzynarodowa Organizacja Pracy.
- Houston D.J. (2000), *Public service motivation: a multivariate test*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, vol. 10, nr 4, s. 713-728.
- Koźuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Milkovich, G.T., Newman, J.M. (2008), *Compensation – ninth edition*, McGraw-Hill, International Edition.
- Mróz M. (2000), *Służba cywilna w państwach Unii Europejskiej (system awansowy i pozycyjny w badaniach Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej)*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Warszawa.
- Perry J.L., Wise L.R., (1990), *The motivational bases of public service*, „Public Administration Review”, maj–czerwiec.
- Schick A. (1998), *Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms*, The World Bank Research Observer, World Bank.
- Rostkowski T., Zieliński W., red. (2008), *Wartościowanie pracy w służbie cywilnej*, Wolters Kluwer, Kraków.
- Zieliński W. (2007), *Misja administracji publicznej a motywy inicjowania zmian*, „Przegląd Organizacji”, nr 11.

Wojciech Zieliński – zastępca dyrektora Departamentu Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Specjalista w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi i administracji publicznej. Prowadził szkolenia m.in. dla Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej, Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Akademii Młodych Dyplomatów, Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Współautor i redaktor książki „Wartościowanie pracy w służbie cywilnej”, wydanej przez Oficynę Ekonomiczną w Krakowie. Autor artykułów m.in. w: „Personel i Zarządzanie”, „Przegląd Organizacji”, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów”. Członek kolegium redakcyjnego dwumiesięcznika „Zarządzania Zasobami Ludzkimi”.