

Wyzwania i paradoksy zarządzania strategicznego zasobami ludzkimi i kapitałem społecznym polskiej administracji

Witold Mikułowski

Przedmiotem rozważań zawartych w artykule jest zarządzanie strategiczne zasobami ludzkimi w skali makroorganizacyjnej systemu administracji publicznej i jego sprawność w odniesieniu do polskiej służby cywilnej w administracji rządowej.

Podstawowym zadaniem systemu ZZL jest zapewnienie administracji potrzebnych jej kompetencji i umiejętne nimi gospodarowanie. System ten powinien skutecznie budować i zarządzać kapitałem społecznym administracji, który tworzy kulturę organizacyjną sprzyjającą podniesieniu jej sprawności i budowaniu wiarygodności w oczach jej otoczenia.

W Polsce nie powstała dotychczas żadna trwała, spójna i całościowa strategia rozwoju systemu administracji publicznej. Brak jest też strategii rozwoju zasobów ludzkich administracji i programów działań zmierzających do jej wdrożenia. W praktyce dominuje tradycyjne administrowanie personelem, polegające na bieżącym stosowaniu przepisów prawnych w stosunku do poszczególnych członków korpusu służby cywilnej.

Uwzględniając zaszłości historyczne i obecne uwarunkowania rozwoju służby cywilnej w Polsce, autor formułuje w artykule kilka postulatów jakie system zarządzania zasobami ludzkimi polskiej administracji powinien spełniać, żeby móc pełnić funkcje strategiczne i odpowiadać standardom służby cywilnej nowoczesnego, demokratycznego i sprawnego państwa. Zdaniem autora, należałoby w tym celu :

- 1. Określić docelowy model prawno-ustrojowego polskiej służby cywilnej oraz opracować strategię i program progresywnego wdrażania tego modelu;*
- 2. Zreformować obecne ramy instytucjonalne systemu ZZL administracji publicznej w celu jego unowocześnienia i wzmocnienia jego funkcji strategicznych;*
- 3. Wprowadzić nowoczesny system perspektywicznego planowania zasobów kadrowych administracji;*
- 4. Wdrożyć nowoczesne metody zarządzania skutecznością, wydajnością i jakością działania służby cywilnej;*
- 5. Opracować odpowiednie dla polskich uwarunkowań i polskiej tradycji i kultury sposoby budowania kapitału społecznego we wszystkich elementach systemu administracji rządowej.*

Postulaty te wymagają reformy ram statutowych służby cywilnej. Reforma ta powinna stanowić część składową szerszego programu reform administracji publicznej i systemu rządzenia państwem. Koncepcja, przyjęcie i skuteczne wdrożenie takiego programu wymaga stworzenia odpowiednich ram instytucjonalnych oraz otwartej dyskusji z udziałem środowiska politycznego, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, środowisk naukowych, jak i zainteresowanych kadr administracji.

1. Przedmiot i cel rozważań

Przedmiotem naszych rozważań jest zarządzanie strategiczne zasobami ludzkimi¹ i kapitałem społecznym w skali makroorganizacyjnej systemu polskiej służby cywilnej w administracji rządowej, który będziemy nazywać dalej w skrócie ZZL.

Administracja rządowa jest najbardziej kompleksową organizacją, stanowiącą wielopoziomowy makrosystem złożony z wielu hierarchicznie podporządkowanych organizacji. Organizacje te podlegają kierowniczej superstrukturze, którą stanowi premier i rząd, i posiadają w stosunku do niej zróżnicowany stopień autonomii. Ten wysoce złożony i zróżnicowany system sam też nie jest w pełni samodzielny, gdyż stanowi element jeszcze bardziej złożonego systemu rządzenia państwem. Na jego funkcjonowanie wpływa bezpośrednio parlament, który powołuje premiera i rząd, określa ustawami zadania, organizację i funkcjonowanie tego systemu. Parlament zatwierdza i ukierunkowuje polityki realizowania tych zadań oraz kontroluje i ocenia ich wdrażanie. Dotyczy to także polityki zarządzania zasobami ludzkimi administracji.

Złożoność systemu ZZL jest funkcją złożoności samej organizacji oraz roli, jaką się temu systemowi powierza. Funkcje zarządzania tak wielkim i skomplikowanym systemem, jakim jest administracja rządowa, są realizowane częściowo w sposób scentralizowany w skali całego systemu, a częściowo w sposób zdekoncentrowany w skali jego poszczególnych pionów administracji centralnej i terenowej oraz w skali poszczególnych jednostek organizacyjnych.

Efektywne ZZL w administracji rządowej wymaga sprawnego wykonywania dwojakiego rodzaju funkcji: funkcji zarządzania strategicznego w skali całego makrosystemu i jego głównych, względnie autonomicznych elementów, oraz funkcji zarządzania personelem na poszczególnych szczeblach tej organizacji. Na tę ostatnią składa się bieżące administrowanie personelem, polegające na stosowaniu obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa i wewnętrznych regulaminów oraz na realizowaniu celów strategii i programów ZZL w poszczególnych organizacjach należących do systemu.

Celem naszych rozważań jest analiza funkcji strategicznych ZZL, próba oceny sprawności wykonywania tych funkcji oraz wskazanie na podstawowe czynniki tę ograniczające jego efektywność. Na tej podstawie dokonamy próby wskazania kierunków reform, które mogłyby obecny system zmodernizować i usprawnić.

Punktem wyjścia analizy będzie wyjaśnienie tego, co rozumiemy przez zarządzanie strategiczne zasobami ludzkimi i kapitałem społecznym organizacji,

a następnie syntetyczne przedstawienie podstawowych problemów i trendów rozwoju teorii i praktyki w tej dziedzinie w administracji publicznej krajów wysoko rozwiniętych i krajów transformacji ustrojowej.

1.1. Zarządzanie strategiczne zasobami ludzkimi i kapitałem społecznym oraz podstawowe kryteria i warunki jego sprawności w systemie administracji rządowej

Żeby móc sprawnie działać, to znaczy „osiągać w możliwie maksymalnym stopniu zamierzone cele, przy minimum kosztów” (Kieżun 2005: 11), administracja publiczna musi posiadać odpowiednie struktury organizacyjne, materialne i finansowe środki działania. Musi także dysponować odpowiednimi kompetencjami, na które składają się ludzie oraz ich wiedza, umiejętności, zachowania i motywacje.

Podstawowym zadaniem systemu ZZL jest zapewnienie administracji potrzebnych jej kompetencji. Aby te kompetencje zdobyć, utrzymywać, rozwijać i właściwie wykorzystywać, administracja powinna dysponować i umiejętnie gospodarować odpowiednimi zasobami ludzkimi, na które składają się poszczególni członkowie personelu administracji i ich zespoły. System ZZL powinien skutecznie budować i zarządzać kapitałem społecznym administracji, czyli wpływać na ich motywacje, zachowania, wydajność oraz rozwój ich wiedzy i umiejętności.

Francis Fukuyama definiuje kapitał społeczny jako „zestaw nieformalnych wartości i norm etycznych wspólnych dla członków określonej grupy i umożliwiających im skuteczne współdziałanie”. Kapitał społeczny budują „takie cnoty, jak: prawdomówność, wywiązywanie się z obowiązków i wzajemność w stosunkach z innymi”. Wynikiem tego jest zaufanie, jakim się darzą nawzajem członkowie grupy, które „działa niczym smar, który zwiększa wydajność każdej grupy lub instytucji” (Fukuyama 2003: 169)². Kapitał społeczny administracji tworzy kulturę organizacyjną³, sprzyjającą nie tylko podniesieniu sprawności administracji, ale także budowaniu jej pozytywnego wizerunku i wiarygodności w oczach jej otoczenia. Dotyczy to jej otoczenia wewnętrznego – politycznego (zarówno układ rządzący, jak i opozycja), społeczeństwa obywatelskiego (obywatele, organizacje pozarządowe, podmioty gospodarcze), a także jej otoczenia zewnętrznego (politycznego i gospodarczego). To ostatnie jest coraz ważniejsze dla skutecznego funkcjonowania administracji w warunkach globalizacji i integracji europejskiej. Fukuyama zwraca uwagę na oddziaływanie kapitału społecznego na niezwykle istotny czynnik wpływający na sprawność organizacji, jakim są „koszty transakcji”. Koszty te są bardzo wysokie tam, gdzie występuje brak zaufania społecznego, i maleją proporcjonalnie do wzrostu kapitału społecznego. Są one związane z koniecznością posiadania i funkcjonowania mechanizmów kontrolnych wewnątrz administracji oraz formalizmem chroniącym interesy państwa i jego partnerów w relacjach z otoczeniem zewnętrznym. Brak zaufania do administracji zmniejsza efektywność i podnosi koszty jej oddziaływania na otoczenie, zwiększa też koszty transakcyjne innych elementów systemu rządze-

nia (wymiar sprawiedliwości, ustawodawstwo) i nasila tendencje do interwencji w organizację i funkcjonowanie administracji ze strony systemu politycznego, co wpływa negatywnie na jej operatywność (Fukuyama 2003: 178).

Funkcja ZZL administracji rządowej stanowi integralną część szerszego systemu zarządzania tą organizacją. Jest ona ściśle powiązana z pozostałymi funkcjami zarządzania jej zasobami, tj. z zarządzaniem jej środkami finansowymi i materialnymi, które stanowią dla niej istotne uwarunkowania i ograniczenia.

Jednakże podstawowym punktem odniesienia, determinującym kierunek działania systemu ZZL, powinny być cele, zadania, struktury i procedury działania administracji. Wszystkie te elementy są współzależne, ulegają zmianom i wymagają struktur, które by tymi zmianami mogły racjonalnie i sprawnie zarządzać.

Należy wyciągnąć z tego oczywisty wniosek, że sprawne zarządzanie systemem administracji wymaga integracji wszystkich współzależnych funkcji zarządzania. Natomiast mniej oczywiste jest to, na czym taka integracja ma polegać i jakie ma przybrać formy instytucjonalne. Kluczowymi zagadnieniami to struktura systemu zarządzania, podział ról i kompetencji pomiędzy jego poszczególnymi członkami i poziomami organizacji oraz formy i metody ich współdziałania. Istotne jest też to, kto i jak ma ten złożony system koordynować i kontrolować.

Wymaga to przede wszystkim dokładnej wiedzy o posiadanych przez organizację zasobach ludzkich, o zachodzących w nich zmianach oraz o obecnych i przyszłych potrzebach w tym zakresie.

Jeśli chodzi o zasoby, wiedza ta powinna obejmować zarówno informacje ilościowe i jakościowe. Informacje ilościowe obejmują informacje statystyczne i bazy danych, dotyczące ilości pracowników, ich danych personalnych (wiek, płeć, staż pracy), kwalifikacji formalnych (profil wykształcenia i doświadczenia zawodowego) i rozmieszczenia w strukturach organizacji oraz pełnionych przez nich funkcji. Informacje jakościowe powinny obejmować dane dotyczące efektywności, etyczności i jakości działań zespołów ludzkich w skali jednostek organizacyjnych różnego szczebla, motywacji oraz źródeł ewentualnych konfliktów wewnętrznych i z otoczeniem organizacji. Wymaga to istnienia systemu komunikacji, monitorowania i ewaluacji tych działań.

Jeśli chodzi o potrzeby organizacji, to ustalenie jej obecnych i przyszłych potrzeb dotyczących personelu wymaga dokładnej znajomości misji i zadań administracji, jej struktury organizacyjnej, procesów, metod i kwalifikacji potrzebnych do realizowania jej zadań oraz wynikającej z tego organizacji zespołów i stanowisk pracy.

Wiedzę tę powinny uzupełniać informacje dotyczące potrzebnego technicznego wyposażenia jednostek organizacyjnych i stanowisk pracy, warunków materialnych potrzebnych do wykonywania zadań oraz środków finansowych potrzebnych na opłacenie personelu i funkcjonowanie administracji.

Należy dodać, że informacje te stanowią przeważnie zmienne współzależne, mają w większości przypadków charakter dynamiczny i wymagają stałej aktualizacji. Skuteczne ZZL wymaga nie tylko posiadania tych wszystkich danych, lecz także zdolności ich aktualizowania, użytecznego przetwarzania i wykorzystywania.

Efektywne ZZZ administracji wymaga istnienia odpowiednich ram instytucjonalnych zarządzania, na które składa się system instytucji współdziałających ze sobą na zasadach synergii pozytywnej. Centralnym elementem tego systemu powinien być organ pełniący funkcje strategiczne w skali całego systemu oraz kontrolujący i koordynujący realizowanie wspólnej strategii rozwoju oraz prawidłowe i sprawne wykonywanie funkcji operacyjnych w pozostałych elementach tego systemu.

Centralny organ ZZZ administracji rządowej powinien dysponować ciałem doradczym i konsultacyjnym. Pozycja ustrojowa, skład, sposób powoływania, zadania i uprawnienia takiego organu powinny być tak ustalone, żeby mógł on skutecznie pełnić swoją rolę.

Na poszczególnych szczeblach organizacji administracji sprawne funkcjonowanie systemu ZZZ wymaga też ścisłego współdziałania kierownictwa (przełożonych służbowych) z wyspecjalizowanymi w tej dziedzinie komórkami organizacji. Kierownicy wszystkich szczebli pełnią ważną rolę w systemie ZZZ. Ich rola i uprawnienia w tym zakresie powinny być jasno sprecyzowane. Szczególnie ważne jest określenie więzi funkcjonalnych i wzajemnych relacji pomiędzy przełożonymi służbowymi a komórkami organizacyjnymi ZZZ wyższego szczebla.

1.2. Strategia rozwoju i zarządzanie strategiczne zasobami ludzkimi i kapitałem społecznym administracji publicznej

Nie można racjonalnie mówić o strategicznym zarządzaniu zasobami ludzkimi administracji, jeśli się nie dysponuje długofalową strategią rozwoju służby cywilnej. Ta ostatnia zaś musi być skorelowana i spójna ze strategią rozwoju całego systemu administracji oraz planowanymi zmianami w zakresie jego zadań, naturze pełnionych funkcji i związanych z tym zmian w organizacji i funkcjonowaniu jego poszczególnych elementów. Może to być konsekwencją takich reform jak przekazywanie zadań i uprawnień administracji samorządowej lub/i organizacjom pozarządowym lub dekoncentracja zadań w ramach systemu administracji rządowej. Może to być także skutkiem likwidacji pewnych autonomicznych agencji i funduszy, i przejęcia ich kompetencji przez centralne lub terenowe urzędy administracji rządowej. Inne zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji zachodzą w związku z modernizacją procesów realizacji zadań oraz środków i metod komunikacji w systemie administracji. Pociągają one za sobą zmiany ilościowe i jakościowe w zapotrzebowaniu na zasoby ludzkie i ich alokację oraz zmieniające profil potrzebnych kompetencji w różnych elementach i poziomach jej organizacji. Ważnym czynnikiem tych zmian są także procesy integracji w ramach Unii Europejskiej i często związane z tym zasadnicze zmiany w sposobie funkcjonowania administracji (Czaputowicz 2001). Zmiany te wymagają przejścia od tradycyjnego, rutynowego działania zmierzającego do określonych prawem liniowo i funkcjonalnie podzielonych zadań i kompetencji, do realizacji programów i projektów, których zakres działania wykracza poza tradycyjne funkcjonalne podziały kompetencji. Narzuca to konieczność tworzenia struktur i zespołów zadaniowych wymagających współdziałania permanentnych

komórek organizacyjnych oraz personelu należącego do struktur podporządkowanych różnym liniom hierarchicznym. Zarządzanie programami i projektami mającymi charakter organizacji tworzonych na czas realizacji określonych zadań, nakładającymi się na permanentne liniowe struktury tradycyjnej administracji stanowi jedno z najtrudniejszych wyzwań współczesnej administracji i zarządzania jej zasobami ludzkimi, szczególnie w krajach rozwijających się i w krajach transformacji ustrojowej (Claisse i Mikułowski 1990: 240-243).

Strategia rozwoju służby cywilnej powinna określać docelowy model prawno-ustrojowy służby cywilnej, podstawowe wskaźniki ilościowe i jakościowe dotyczące zasobów ludzkich administracji oraz podstawowe etapy i metody realizacji tak określonych celów. Strategia ta powinna być oparta na diagnozie obecnego stanu służby cywilnej i prognozie dotyczącej dynamiki jej dalszego rozwoju, wynikającej z obecnych trendów rozwojowych oraz uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Przy jej tworzeniu powinno się brać pod uwagę także cele, metody i programy planowanych zmian w zadaniach, organizacji i funkcjonowaniu administracji. Na tej podstawie powinien zostać sformułowany strategiczny plan rozwoju służby cywilnej, bardziej dyrektywny w perspektywie krótko i średnioterminowej, i bardziej prognostyczny w perspektywie długofalowej.

Budowanie takiej strategii oraz formułowanie i wdrażanie programu jej realizacji wymaga istnienia systemu ZZL zdolnego do realizacji tych zadań. Do funkcji zarządzania strategicznego zasobami ludzkimi oraz kapitałem społecznym administracji należy:

- planowanie perspektywiczne zasobów ludzkich, stanowisk pracy i kompetencji (Vallemont 1996);
- ustanawianie zasad i procedur, organizowanie, koordynowanie i nadzorowanie naboru do służby cywilnej oraz promocji i obsadzania wyższych stanowisk w administracji;
- organizowanie, koordynowanie, kontrola i ewaluacja szkoleń i innych form doskonalenia kadr administracji;
- współpraca z systemem edukacji w opracowywaniu programów i metod nauczania oraz z ośrodkami naukowo-badawczymi w formułowaniu i realizowaniu programów badawczych odpowiadających obecnym i przyszłym potrzebom administracji, a także w dziedzinie doradztwa w tworzeniu strategii rozwoju służby cywilnej oraz opracowania i realizacji programów jej wdrażania;
- aktywne uczestnictwo w koncepcji i wdrażaniu reform dotyczących organizacji i zarządzania służbą cywilną, a także reformami dotyczącymi zakresu zadań, organizacji struktur oraz metod funkcjonowania administracji publicznej;
- promowanie wizerunku służby cywilnej oraz organizowanie działań zmierzających do budowania etosu służby publicznej, etyki urzędniczej i kultury organizacyjnej opartej na interesie publicznym, jakości relacji z otoczeniem oraz partycypacji oraz na równym i godnym traktowaniu wszystkich pracowników administracji;

- stałe monitorowanie, korygowanie, modernizacja i doskonalenie organizacji i funkcjonowania systemu ZZZ i kapitałem społecznym administracji rządowej;
- współdziałanie w doskonaleniu systemu ZZZ administracji publicznej innych instytucji systemu rządzenia państwem, w szczególności jeśli chodzi o wspólne standardy i zasady ogólne oraz kompatybilność różnych autonomicznych systemów ZZZ administracji publicznej pozwalająca na większą mobilność kadr pomiędzy tymi systemami.

2. Strategie rozwoju i metody zarządzania strategicznego zasobami ludzkimi i kapitałem społecznym współczesnych systemów administracji publicznej

2.1. Strategie rozwoju i praktyka zarządzania strategicznego zasobami ludzkimi w krajach rozwiniętych

Tradycyjne, zachodnie biurokracje są od kilku dziesięcioleci skonfrontowane z wewnętrznymi sprzecznościami i paradoksami wynikającymi z przechodzenia od modelu klasycznej weberowskiej administracji do nowych paradygmatów, najpierw Nowego Zarządzania Publicznego (ang. *New Public Management*), potem do założeń demokratycznego rządzenia, przy pomocy służby cywilnej respektującego różność społeczną i kulturową i partycypacyjny styl ZZZ. Reformy administracji w krajach rozwiniętych, kierujące się przesłankami politycznymi, ekonomicznymi, postępem technologii informacyjnych czy potrzebą podnoszenia sprawności administracji, spowodowały istotne zmiany orientacji systemów ZZZ i przejście od podejścia regulacyjno-reaktywnego do podejścia strategicznego i aktywnego sterowania (Coleman Selden 2002: 63).

Nie powinniśmy zapominać, że w zachodnich systemach administracji publicznej przechodzenie od dominującego paradygmatu weberowskiej biurokracji do paradygmatu Nowego Zarządzania Publicznego (NZP) i dobrej administracji zabrało wiele czasu. W praktyce ten proces nadal trwa z różnym tempem i różnymi konsekwencjami dla statusu i tożsamości urzędników oraz przy użyciu różnych metod ZZZ.

Faktycznie, jeśli się dobrze przyjrzymy temu ,co rzeczywiście wniosło NZP do ZZZ, to, poza menedżerską retoryką, znajdziemy 4 główne innowacje:

- poszukiwanie oszczędności poprzez ograniczanie sfery bezpośredniej interwencji państwa;
- transfer do sektora publicznego (z lub bez odpowiednich adaptacji) niektórych modnych menadżerskich metod i technik stosowanych w sektorze prywatnym;
- zasadnicze przesunięcie orientacji kontroli z kontroli wstępnej i formalnej do kontroli i ewaluacji rezultatów i dalszych efektów działania;
- więcej uwagi poświęconej sprawności i jakości działania, głównie w sferze usług publicznych, a mniej przestrzeganiu formalnych procedur działania.

Oczywiste wydaje się stwierdzenie, że nie istnieje jeden, powszechnie pasujący model reform systemu ZZL administracji. Każda reforma powinna być oparta na ustaleniu potrzeb i postulatów specyficznych dla każdego rządu i kraju. Każdy rząd powinien wyważyć argumenty za i przeciw różnym strategii ZZL praktykowanych i sprawdzonych w innych warunkach (Coleman Selen 2002: 70).

Selden wyróżnia pięć głównych kierunków reform systemu ZZL:

1) reformy tworzące system służby cywilnej opartej na otwartym systemie naboru, selekcji opartej na kwalifikacjach i separacji polityki od administracji (Np. Albania, Estonia, Węgry, Polska);

2) reformy modernizujące istniejący system, ułatwiające dostęp do służby cywilnej, wynagrodzenia pozwalające konkurować na rynku pracy i wprowadzające szkolenia rozwijające umiejętności przygotowujące do nowoczesnego zarządzania (Np. Kanada, Dania, Norwegia, Włochy);

3) reformy uelastyczniające istniejący system służby cywilnej w celu poszerzenia zakresu uprawnień menadżerów do zarządzania personelem. Zawiera to zazwyczaj uprawnienia do uproszczenia i redukcji regulacji dotyczącej zarządzania personelem, systemu klasyfikacji stanowisk pracy i wprowadzania premii za wyniki i wysoką wydajność, nie porzucając jednocześnie podstawowych zasad systemu opartego na zasługach (Np. Islandia, Szwajcaria i stan Wirginia w USA);

4) reformy dekoncentracyjne i decentralizujące uprawnienia do ZZL samodzielnym agencjom i menadżerom ZZL (Np. Australia, Włochy, i stan Południowa Karolina w USA);

5) reformy likwidujące specyficzny system służby cywilnej w ogóle (Np. stan Georgia w USA) (Coleman Selen 2002: 67).

Należy jednak stwierdzić, że ogólne podejście NZP i różne strategie ZZL na ogół i nie odrzucają podstawowych wartości i zasad klasycznego modelu administracji publicznej demokratycznego państwa. Rządy prawa, odpowiedzialność, system obiektywnego oceniania przydatności i zasług w procesie rekrutacji i promocji itd. są nadal aktualne i uznawane za fundamentalne standardy wszystkich demokratycznych państw.

Tym nie mniej, wszystkie rządy, niezależnie od przyjętej strategii starają się podnieść sprawność administracji, wprowadzając do systemu ZZL nowoczesne technologie informacji i innowacyjne techniki zarządzania.

2.2. Problemy rozwoju i praktyka zarządzania strategicznego zasobami ludzkimi w krajach transformacji ustrojowej

W krajach transformacji ustrojowej problemy ZZL są o wiele bardziej skomplikowane niż w krajach rozwiniętych. Tam też kiedyś istniał, w mniej lub bardziej rozwiniętej formie, weberowski model administracji. W okresie rządów komunistycznych został on zastąpiony systemem powszechnego zatrudnienia przez państwo w ramach jednopartyjnego systemu rządzenia, przy zasadzie jednolitego systemu władzy państwowej i bez konsekwentnego rozdziału i równowagi władz.

Po upadku komunizmu bardziej menedżerski model ZZL był intensywnie promowany przez zagraniczną pomoc techniczną, szczególnie konsultantów SIGMA – OCDE i Komisji Europejskiej pochodzących z różnych krajów o różnych systemach i tradycjach administracji i służby publicznej (Czaputowicz 2001). De facto, wszystkie 3 modele (weberowski, komunistyczny i menedżerski) współistniały w jakimś zakresie jeszcze przed upadkiem komunizmu i współistnieją w różnych proporcjach nadal⁴. Jest to jednak koegzystencja konfliktowa i stwarzająca wiele trudnych do rozwiązania problemów.

Piętnaście lat po upadku komunizmu większość postkomunistycznych krajów nadal poszukuje odpowiedniego modelu służby cywilnej i właściwego statusu jej członków. Model ten musi być dostosowany do wymogów nowoczesnego państwa liberalnej demokracji, musi chronić skutecznie praw jej członków, a jednocześnie godzić ich prawa i wolności indywidualne z interesem ogólnospołecznym. Musi on jednocześnie zabezpieczać sprawność rządu i zarządzania w sferze formułowania i wdrażania polityk rozwoju w trudnych warunkach zapóźnienia ekonomicznego rozwoju kraju, rozszerzającej się globalizacji gospodarki i integracji europejskiej. Właściwa równowaga pomiędzy realizowaniem tych dwóch kategorii celów jest trudna w każdych warunkach. Jest ona jeszcze trudniejsza do znalezienia i utrzymania w trudnym kontekście politycznej niestabilności oraz dziedzictwa kilku dekad patologicznych form kultury politycznej i administracyjnej.

Do dziś dnia koncepcja modelu oraz przyjęcie i wdrożenie odpowiednich ram prawnych i instytucjonalnych służby cywilnej oraz sprawnego systemu ZZL, tak w Polsce jak i w innych krajach transformacji ustrojowej, pozostaje pod wpływem silnego wpływu wielu zewnętrznych i wewnętrznych czynników, które utrudniają budowanie spójnego i sprawnego systemu.

Zmiana paradygmatów administracji publicznej nie może nie wpływać na status urzędników i ich poczucie tożsamości. Jednakże nie wpływa ona bezpośrednio i natychmiast na ich zachowania i postawy. Na ogół paradygmaty te współistnieją w zmieniających się proporcjach, generując rzeczywiste, potencjalne lub tylko pozorne sprzeczności i paradoksy. Do najważniejszych z nich można zaliczyć następujące:

1. Profesjonalizm, neutralność polityczna, obiektywizm i rzetelność wyższych urzędników wystawiane są na próbę przez wymogi skuteczności i osobistego zaangażowania we wdrażanie polityk publicznych zdecydowanych przez władze polityczne.
2. Obowiązek rezerwy, dyskrecji i lojalności urzędnika służby cywilnej są wystawiane na próbę przez zasadę przejrzystości, odpowiedzialności osobistej oraz obowiązek informowania i udzielania pomocy interesantom użytkowników i interesariuszom urzędu.
3. Zasada praworządności, prawnej legitymacji dla działalności publicznej oraz obowiązek przestrzegania procedur są wystawiane na próbę przez konieczność działania innowacyjnego, elastyczności i szybkiego dostosowywania się do zmieniających się uwarunkowań i ograniczeń środowiska spo-

łecznego i ekonomicznego, tak żeby można skutecznie i korzystnie realizować zadania nowych polityk publicznych (Mikułowski 2004a: 7).

Etos służby publicznej, kontrakt psychologiczny⁵ między urzędnikiem z jednej strony a urzędem, który go zatrudnia, i państwem, któremu służy, z drugiej, tworzy specyficzną kulturę organizacyjną rozwijając się na bazie ciągłości, stabilności i opartej na zasługach kariery w służbie cywilnej. Są one konfrontowane z tendencją do bardziej elastycznego naboru, mniejszej trwałości zatrudnienia i opartej na racjonalnym gospodarowaniu kompetencjami charakteryzującymi nowoczesne ZZL.

3. Główne problemy i perspektywy rozwoju zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej administracji publicznej

3.1. Obecna sytuacja systemu ZZL w polskiej administracji

Należy stwierdzić, że w ciągu ostatnich 16 lat od chwili zmiany ustroju politycznego w Polsce nie powstała dotychczas żadna trwała, spójna i całościowa koncepcja rozwoju systemu administracji publicznej oraz jej roli i miejsca w systemie rządzenia państwem. Brak jest odpowiedniej strategii rozwoju i zintegrowanego, wieloletniego programu systemowych reform administracji zmierzających do jej wdrożenia. Wynika to, między innymi, z niedoceniań przez elity rządzące wymiaru instytucjonalnego tego elementu systemu rządzenia państwem. W praktyce jest on traktowany bardziej jako przedmiot walki o władzę i instrument realizowania doraźnych celów politycznych niż jako stos pacierzowy i instrument wdrażania długoterminowej strategii rozwoju, niezależnie od zmieniających się rządów i ich preferencji politycznych. Przejawem tego zjawiska jest brak odpowiednich ram instytucjonalnych dla tworzenia takiej koncepcji rozwoju, formułowania strategii i programu reform administracji oraz sterowania procesem ich wdrażania. Reformy administracji traktowane były dotychczas głównie jako działania doraźne, skierowane na rozwiązanie jakiegoś określonego problemu i nigdy nie miały charakteru systemowego, reformy opartej na całościowej wizji i długoterminowej strategii rozwoju administracji publicznej⁶.

Od strony koncepcji roli tej nie pełni jak dotychczas Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, które ma za zadanie „przygotowanie prognoz oraz długookresowych, strategicznych programów rozwoju gospodarczego i społecznego”, ale nie obejmuje to bezpośrednio rozwoju instytucji systemu rządzenia. Co prawda RCSS ma w obowiązku także „opracowywanie ocen funkcjonalności struktur państwa i sprawności ich działania”, jednakże nie jest to to samo co „przygotowanie prognoz oraz długookresowych, strategicznych programów rozwoju”. Poza tym struktura organizacyjna tej instytucji nie posiada wyspecjalizowanej komórki organizacyjnej ani wystarczającej ekspertyzy w tej dziedzinie.

Jeśli chodzi o inicjowanie i sterownie (planowanie, koordynowanie i kontrolę) programów reform administracji, to obecny system administracji rządowej nie posiada żadnego strategicznego ogniwa zarządzania zmianą w skali makroorganizacyjnej. Nie ma takiej komórki organizacyjnej w Kancelarii Premiera, który nie dysponuje też żadnym ciałem doradczym czy opiniodawczym, wspierającym systematycznie jakiegokolwiek działania w tym zakresie. Administracja publiczna jest traktowana, wbrew logice, jako jeden z działów administracji („administracja” nie może być działem administracji publicznej). Dział ten podlega teoretycznie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, co nie jest ani racjonalne, ani konsekwentnie realizowane. Trudno jest realizować jednemu z członków Rady Ministrów, odpowiedzialnemu za jeden z sektorów działania administracji (sprawy wewnętrzne – bezpieczeństwo i porządek publiczny) funkcje horyzontalne dotyczące wszystkich pozostałych sektorów, koordynować i kontrolować ich działania w tym zakresie. Zresztą, ministerstwo to nie posiada w swej strukturze organizacyjnej odpowiedniej komórki i odpowiednich uprawnień, potrzebnych dla skutecznej realizacji takich zadań⁷. Ponadto, zakres spraw należących do działu „Administracja publiczna” nie obejmuje spraw dotyczących personelu tej administracji. Kwestie te pozostają w gestii Premiera, jako zwierzchnika służby cywilnej, oraz podległego mu Urzędu Służby Cywilnej. Jednakże pozycja tego ostatniego jest słaba i uprawnienia bardzo ograniczone. System zarządzania personelem służby cywilnej jest silnie zdekoncentrowany i Szef Służby Cywilnej nie posiada nawet dokładnej wiedzy o istniejących zasobach ludzkich niezbędnych do formułowania strategii rozwoju służby cywilnej, opracowywania odpowiednich programów, koordynowania i monitorowania ich wdrażania⁸. Szef USC nie posiada struktury organizacyjnej ani instrumentów władczego oddziaływania na zdekoncentrowane struktury zarządzania personelem, które mogłyby mu pozwolić na skuteczne wdrażanie takiej strategii. Nie dysponuje także żadnym eksperckim ciałem doradczym, które mogłoby go wspomóc w opracowaniu koncepcji tej strategii, ani ciałem konsultacyjnym o charakterze partycypacyjnym, mogącym taką koncepcję legitymizować na etapie jej konkretyzowania w formie programu działania, zawierającego konkretne instrumenty reform, ani technicznym organem sterującym, który by mógł taki program koordynować oraz kontrolować i ułatwiać jego wdrażanie.

Podobnie struktury organizacyjne, które powinny wykonywać funkcje strategiczne ZZL w urzędach administracji rządowej różnych szczebli, są słabo rozwinięte i na ogół mało aktywne. Także tutaj daje się odczuć brak jakiegś określonej koncepcji sektorowych strategii rozwoju i programów działań zmierzających do jej wdrożenia. Nie występują też żadne ciała doradcze i konsultacyjne czy określone formy koordynacji i współdziałania osób odpowiedzialnych za ZZL na różnych szczebla organizacji ani żadne instytucjonalne formy uczestnictwa reprezentantów personelu w procesach decyzyjnych dotyczących sektorowej polityki ZZL. Dominuje zdecydowanie tradycyjne administrowanie personelem, polegające na bieżącym stosowaniu przepisów prawnych w stosunku do poszczególnych członków korpusu służby cywilnej.

3.2. Kierunki dalszego rozwoju i postulaty reform systemu ZZL administracji rządowej w Polsce

W opisanej sytuacji trudno jest sformułować racjonalną strategię dalszego rozwoju służby cywilnej, której wdrażanie opierałoby się na zarządzaniu strategicznym zasobami ludzkimi i kapitałem społecznym administracji. Koncepcja ta powinna stanowić integralną część zintegrowanego programu reform i wynikającego z niego planowania perspektywicznego zasobów kadrowych i ich kompetencji.

Tym niemniej, pewne założenia i podstawowe cele takiej strategii wynikają z powszechnie uznanych cech nowoczesnego demokratycznego państwa i standardów dobrej administracji zawartych w obowiązującej Konstytucji oraz ze zobowiązań przyjętych w ramach integracji europejskiej i naszej przynależności do Rady Europy i OCDE (Palmieri 2003: 12).

Te podstawowe założenia i cele wydają się być wystarczające dla sformułowania pewnych postulatów co do ogólnego kształtu, ram instytucjonalnych i zasad funkcjonowania systemu zarządzania zasobami ludzkimi administracji, tak aby system ten był w stanie pełnić funkcje strategiczne niezależnie od przyjętego wariantu długofalowej koncepcji rozwoju administracji i zakresu jej zadań i niezależnie od możliwych opcji dotyczących szczegółów organizacji i sposobów funkcjonowania tego systemu (np. stopnia jego centralizacji i dekoncentracji). Wydaje się, że należałoby spełnić w tym celu 5 takich postulatów:

Postulat 1: *Określić docelowy model prawno-ustrojowego polskiej służby cywilnej oraz opracować strategię i program progresywnego wdrażania tego modelu skorelowane ze strategią i programem dalszych, systemowych reform administracji publicznej.*

Punktem wyjścia dla opracowania koncepcji nowoczesnego, demokratycznego i sprawnego systemu ZZL i kapitałem społecznym administracji publicznej, odpowiadającego zarówno europejskim standardom, jak i naszym uwarunkowaniom, powinien być jasno sprecyzowany i prawnie chroniony podział ról, zadań, odpowiedzialności i wzajemnych relacji pomiędzy sferą doraźnej polityki rządu i wynikających z niej krótko i średnioterminowych strategii i programów zarządzania kadrami a sferą opartego na trwałych zasadach demokratycznego systemu rządzenia i wynikającej z tych zasad długofalowej strategii zarządzania zasobami ludzkimi i kapitałem społecznym administracji.

Podstawą dla określenia tej drugiej sfery powinien być konsensus polityczny wokół klarownej wizji docelowego, prawno-ustrojowego modelu służby cywilnej. Wizji takiej w chwili obecnej nie ma, a obecny kształt tego modelu wynikający *implicite* z obowiązujących przepisów jest niespójny, niejasny i nie odpowiada ani standardom europejskim „dobrej administracji”, ani obecnym i przyszłym potrzebom polskiej administracji (Mikułowski 2004b: 95). Dyskusja nad takim modelem powinna się rozpocząć jak najszybciej i zaowocować głęboką nowelizacją obecnie obowiązującej ustawy o służbie cywilnej, a zapewne także wprowadzeniem pewnych poprawek do Konstytucji⁹.

Postulat 2: *Zreformować obecne ramy instytucjonalne systemu ZZZ administracji publicznej w celu jego unowocześnienia i wzmocnienia jego funkcji strategicznych.*

System ZZZ administracji powinien być tak skonstruowany, aby mógł sprawnie wykonywać zarówno swoje funkcje strategiczne, jak i funkcje operacyjne bieżącego zarządu. Powinien się opierać na zasadach dobrej administracji – neutralności politycznej i bezstronności, jawności i przejrzystości, demokratycznym stylu kierowania, partycypacji pracowniczej i negocjacji warunków pracy i płacy oraz zrównoważonej ochronie praw członków służby cywilnej, interesu publicznego oraz poszczególnych interesantów i beneficjentów świadczeń publicznych.

Struktura organizacyjna tego systemu powinna obejmować przede wszystkim superstrukturę kierowniczą, którą powinien stanowić podporządkowany premierowi centralny urząd administracji wyposażony w odpowiednie kompetencje i środki działania, niezbędne dla pełnienia funkcji strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi i kapitałem społecznym administracji w skali makroorganizacyjnej, skutecznej kontroli ZZZ we wszystkich urzędach i instytucjach administracji rządowej oraz nadzoru nad przestrzeganiem obowiązujących je przepisów i standardów w tej dziedzinie oraz efektywnej koordynacji programów działań zmierzających do wdrażania strategii oraz perspektywicznych planów ilościowego i jakościowego rozwoju służby cywilnej. Tę rolę może pełnić obecnie istniejący USC pod warunkiem odpowiedniego rozszerzenia zakresu jego kompetencji oraz uprawnień koordynacyjnych, kontrolnych i nadzorczych, a także wzmocnienia jego zasobów ludzkich i środków działania pozwalających na efektywne pełnienie scentralizowanych funkcji nowoczesnego, strategicznego ZZZ. Tak wzmocniony USC powinien być instytucjonalnie, lub co najmniej funkcjonalnie powiązany z nieistniejącym obecnie urzędem (organem) odpowiedzialnym za koncepcję i sterowanie zintegrowanego programu reform administracji publicznej (nie tylko rządowej). Instytucjonalny system reform administracji powinien też obejmować obecne Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, które powinno stanowić zaplecze koncepcyjne i badawcze współpracujące ściśle z USC w budowaniu i monitorowaniu wdrażania strategii rozwoju służby cywilnej.

Centralnemu urzędowi zarządzania służbą cywilną powinny podlegać funkcjonalnie komórki organizacyjne, odpowiedzialne za ZZZ w dyrekcjach wszystkich urzędów i autonomicznych instytucjach administracji rządowej. Szefowie tych komórek powinni tworzyć aktywną sieć komunikacji i koordynacji działań w tym zakresie kierowaną przez szefa USC lub jego zastępcę. W zależności od wielkości złożoności urzędów i instytucji administracji rządowej mogą one posiadać podległe hierarchicznie komórki ZZZ, które powinny tworzyć podobną sieć organizacyjną. Podział zadań i kompetencji zarządzania strategicznego i operacyjnego zarządzania personelem powinien zależeć od złożoności i wielkości organizacji oraz specyfiki natury wykonywanych przez nie funkcji. Komórki ZZZ powinny podlegać dyrektorom urzędów i ściśle współdziałać z innymi komórkami pełniącymi funkcje zarządzania. Komórki te powinny stanowić jednocześnie trzon organizacyjny systemu zarządzania zmianami organizacyjnymi

w urzędzie i podległych mu jednostkach organizacyjnych oraz posiadać w tym zakresie odpowiednie środki i kompetencje.

Instytucjonalny system ZZL administracji powinien obejmować także ciała doradcze, konsultacyjne, koordynacyjne a także, w niektórych przypadkach, kolegialne ciała współdecydujące. Jak to już wcześniej omawialiśmy, nasz obecny system jest pod tym względem niesłychanie ubogi w porównaniu do międzynarodowych standardów i praktyki innych krajów europejskich (Mikułowski 2004a: 100).

Głębokiej reformy wymaga kompletnie chybiona koncepcja obecnej Rady Służby Cywilnej. Powinno to być ciało doradcze i konsultacyjne o wiele bardziej aktywne oraz o bardziej konkretnych i wzmocnionych kompetencjach. Nie powinni zasiadać w niej parlamentarzyści, którzy służbą cywilną powinni się zajmować w ramach pracy odpowiednich komisji sejmowych i senackich, analizować raporty, opinie i zalecenia Rady Służby Cywilnej i w razie potrzeby korzystać z wiedzy i opinii jej członków jako ekspertów. W skład rady powinni wchodzić przedstawiciele członków korpusu służby cywilnej (zarówno urzędników jak i pracowników), przedstawiciele administracji reprezentujący na różnych szczeblach system ZZL, w tym Szef S.C. i Dyrektor Departamentu Budżetu, sędzia reprezentujący NSA, przedstawiciele instytucji kontroli administracji (NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich, Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn) oraz niezależne politycznie osoby mianowane ze względu na ich powszechnie uznane kompetencje w tej dziedzinie (przede wszystkim przedstawiciele nauki).

Postulat 3: *Wprowadzić nowoczesny system perspektywicznego planowania zasobów kadrowych administracji.*

System planowania perspektywicznego zasobów wymaga efektywnego, opartego na zasadach i metodach kontrolingu, systematycznego wdrażania przyjętych, krótko, średnio i długoterminowych planów zatrudnienia. Średnioterminowe plany zatrudnienia powinny mieć charakter planów kroczących, aktualizowanych i korygowanych corocznie z dodaniem planu na kolejny rok.

Wprowadzenie takiego systemu wymaga stworzenia:

A. Sprawnie działającego systemu informacji dotyczących zasobów ludzkich i kapitału ludzkiego administracji.

Stworzenie takiego systemu przy obecnym stanie techniki komputerowej i stopniu informatyzacji polskiej administracji jest przede wszystkim kwestią woli politycznej, a nie istotnym problemem technicznym czy finansowym. Nie oznacza to, że koncepcja, wdrożenie i sprawne funkcjonowanie takiego systemu nie sprawia żadnych większych trudności organizacyjnych.

Wymaga to przede wszystkim bardziej precyzyjnego zdefiniowania roli, zadań i kompetencji Urzędu Służby Cywilnej w tej materii, w szczególności przyznania mu uprawnień do systematycznego monitorowania sytuacji zasobów ludzkich we wszystkich komórkach organizacyjnych administracji rządowej powiązanych z obowiązkiem służb personalnych wszystkich szczebli systematycznego zbierania i udostępniania USC wszelkich potrzebnych i użytecznych informacji o zarządzanych przez nie zasobach ludzkich.

Obowiązek koncepcji jednolitego systemu informacji o zasobach i kapitale ludzkim całego systemu administracji rządowej, opartego na zintegrowanej sieci baz danych poszczególnych elementów tego systemu, oraz nadzór nad jego wdrożeniem i sprawnym funkcjonowaniem powinien należeć do USC. System ten powinien posiadać możliwość bezpośredniego dostępu (*on line*) dla upoważnionych osób do zawartych w bazach danych informacji pierwotnych, danych statystycznych oraz innych zestawień informacji przetworzonych według określonych wspólnych standardów, pozwalających na ich wykorzystanie do celów planowania perspektywicznego i innych funkcji strategicznego zarządzania zasobami.

B. Dalszego usprawnienia obecnego systemu naboru do służby cywilnej.

Konsekwentne wprowadzenie systemu naboru do służby cywilnej, gwarantującego rzeczywiste stosowanie konstytucyjnej zasady równego dostępu do służby publicznej oraz otwartego, jawnego i konkurencyjnego naboru do służby cywilnej, stanowi podstawowy warunek realizacji ustawowego celu służby cywilnej, jakim jest zapewnienie profesjonalnego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa.

W sytuacji kiedy o stanowiska w służbie cywilnej ubiega się więcej kandydatów, niż jest wolnych wakatów, nikt nie wymyślił i nie wymyśli innego sposobu konkurencyjnego, otwartego naboru respektującego zasadę równego dostępu do służby publicznej niż postępowanie konkursowe, gwarantujące bezstronną, opartą na obiektywnych i weryfikowalnych kryteriach, selekcję najlepszych kandydatów. Procedury i metody selekcji mogą, a nawet powinny być dostosowane do specyfiki profili obsadzanych stanowisk, pod warunkiem, że dają taką gwarancję i że istnieją środki prawne pozwalające na kontrolę respektowania podstawowych zasad naboru i ochronę interesu prawnego kandydatów. W tym celu niezbędne jest wprowadzenie do ustawy o służbie cywilnej delegacji do wydania przepisów wykonawczych dotyczących zasad i procedury naboru do służby cywilnej, przyznanie odpowiednich uprawnień nadzorczych w tej dziedzinie Szefowi Służby Cywilnej, wprowadzenie procedury odwoławczej od decyzji o naborze i sądowej kontroli decyzji ostatecznych przez sądy administracyjne¹⁰. Takie rozwiązanie stanowi niezbędny warunek tworzenia etosu urzędniczego i etyki zawodowej członków korpusu służby cywilnej. Przeświadczenie o bezstronnym, obiektywnym i zasłużonym wyborze najlepszych kandydatów stanowi pierwszy i może najważniejszy krok w kształtowaniu etycznych postaw wśród nowych członków korpusu służby cywilnej oraz w budowaniu wiary w bezstronne i profesjonalne działanie administracji publicznej w środowisku, z których się oni wywodzą.

C. Wprowadzenia zintegrowanego systemu zarządzania kompetencjami, strukturami organizacyjnymi, procesami i stanowiskami pracy w skali całego makrosystemu administracji i jego poszczególnych elementów.

Brak takiego systemu stanowi chyba największy mankament polskiej administracji, która nadal jest w fazie procesów transformacji ustrojowej. Dotychczas przeprowadzone reformy administracji były nie zawsze udane i prze-

ważnie niedokończone. Najważniejszą i najpilniejszą rzeczą do zrobienia jest utworzenie ram instytucjonalnych do zdecydowanego, konsekwentnego i skutecznego programu systemowych reform administracji. Należałoby powrócić do koncepcji Głównego Urzędu Administracji Publicznej utworzonego ustawą z 9 listopada 2000 roku, której nie podpisał wówczas prezydent. Wymagałoby to pewnych niezbyt istotnych zmian w tym projekcie, korygujących niektóre błędy wytknięte przez prezydenta. Ale w sumie projekt ten jest nadal potrzebny i proponowane wówczas rozwiązania są nadal w większości trafne.

Zintegrowany system ZZL, kompetencjami, strukturami, procesami i stanowiskami pracy w administracji rządowej, musi respektować logiczną kolejność działań. Nie można tworzyć odpowiednich struktur administracji i jej poszczególnych elementów, zanim się nie określi misji, zadań oraz podziału uprawnień i ról pomiędzy poszczególnymi poziomami i elementami tego systemu oraz ich otoczeniem wewnętrznym i zewnętrznym. Na tej podstawie można określić funkcje i procesy, które mają realizować poszczególne elementy systemu, a dopiero potem można ustalić potrzebne kompetencje, posiadające je zasoby ludzkie i ostatecznie stanowiska pracy. Należy przy tym pamiętać, że opis tych ostatnich może być jedynie konstrukcją teoretyczną, potrzebną do planowania zatrudnienia. Siłą rzeczy wymaga on dostosowania do zmieniającej się rzeczywistości, posiadanych zasobów, ich rzeczywistych kwalifikacji oraz dyspozycyjności. W praktyce zintegrowane zarządzanie procesami, zasobami ludzkimi i stanowiskami pracy należy do obowiązków przełożonych, którzy odpowiadają za rezultaty pracy zespołu swoich podwładnych. W nowoczesnej administracji wymaga to odpowiednich umiejętności i cech przywódczych opartych na wiedzy fachowej i doświadczeniu.

D. Wzmocnienia instytucjonalnych form współpracy z instytucjami kształcącymi i doskonalącymi kadry administracji.

W chwili obecnej współpraca ta dotyczy przede wszystkim szkoleń i doskonalenia kadr. Brak jest natomiast systematycznego współdziałania w sferze edukacji, przygotowującej do służby cywilnej. Co prawda od paru lat zacieśnia się współpraca pomiędzy USC a Stowarzyszeniem Edukacji Administracji Publicznej (SEAP), jednakże, jak dotychczas, nie ma to większego wpływu na politykę naboru do służby cywilnej i określenia kwalifikacji wymaganych od kandydatów do SC ani na zawartość programów i metody nauczania w uczelniach oraz na kierunkach kształcących przyszłe kadry administracji. Pilnym zadaniem w tej dziedzinie jest waloryzacja profesji specjalistów w dziedzinie administracji i zarządzania publicznego, i to zarówno licencjatów, jak i magistrów tych kierunków. Wymaga to przyjęcia nowoczesnych standardów dla programów studiów na tych kierunkach, organizacji praktyk studenckich oraz wprowadzenia wymogów wiedzy w dziedzinie administracji i zarządzania publicznego przy naborze i postępowaniu kwalifikacyjnym.

E. Wprowadzenia opartych na demokratycznych zasadach, określonych prawem, metod oraz procedur sprawnego i elastycznego gospodarowania zasobami ludzkimi administracji.

Elastyczne gospodarowanie zasobami ludzkimi polega na dostosowywaniu zasobów kadrowych administracji do zmieniających się potrzeb. Potrzeby te mogą ulegać zmianom z wielu powodów i mogą dotyczyć ilości personelu, alokacji posiadanych zasobów oraz potrzebnych kompetencji. Zmiany te mogą wynikać z przyczyn makroekonomicznych, kiedy koszty personelu stanowią zbyt wielkie obciążenie dla budżetu państwa i powstaje wyraźny brak równowagi pomiędzy wydatkami na personel a pozostałymi wydatkami na funkcjonowanie administracji i realizację jej zadań lub pomiędzy całkowitymi kosztami funkcjonowania administracji a środkami niezbędnymi na realizację inwestycji finansowanych z budżetu państwa. Zachodzi wtedy potrzeba redukcji wydatków na personel administracji, co oznacza w konsekwencji redukcje stanu osobowego tego personelu. Inną przyczyną zmian ilościowych potrzeb kadrowych administracji mogą być reformy redukujące zakres lub bezpośrednio formy interwencji państwa w sferze ekonomicznej lub społecznej poprzez prywatyzację lub przekazywanie niektórych zadań organizacjom społecznym. Jeśli chodzi o administrację rządową, istotne zmiany ilościowych potrzeb kadrowych wynikają z decentralizacji i przejmowaniu ich przez administrację samorządu terytorialnego lub/i funkcjonalnego czy zawodowego.

Potrzeba dokonania zmian w alokacji zasobów kadrowych w ramach administracji rządowej może wynikać także z dekoncentracji terytorialnej (przekazywanie zadań administracji centralnej na szczebel administracji terenowej) lub zmian lokalizacji siedziby zatrudniającego urzędu.

W okresie transformacji ustrojowej i głębokich reform administracji status prawny personelu administracji publicznej powinien przewidywać formy prawne i procedury pozwalające na taką elastyczność w dziedzinie zatrudnienia i alokacji zasobów administracji wtedy, kiedy jest to konieczne. Warto przypomnieć, że w okresie transformacji ustrojowej wynikłej z uzyskania niepodległości w roku 1918, pierwszy statut tworzący służbę cywilną wydany przez Radę Regencyjną Królestwa Polskiego¹¹ przewidywał szereg środków zabezpieczających taką elastyczność, niezbędną w okresie tworzenia administracji niepodległej Polski. Po pierwsze, uzyskanie gwarancji zatrudnienia i nieusuwalność uzyskiwało się dopiero po 5 latach służby. Po drugie, istniała możliwość rozwiązania stosunku służbowego z urzędnikiem mianowanym w przypadku „zwinięcia” zajmowanego przez niego w urzędzie etatu. Ponadto, istniała możliwość mianowania prowizorycznego z zastrzeżeniem możliwości odwołania oraz zatrudnianie urzędników kontraktowych (w tym cudzoziemców) (Mikułowski 2004a: 87). Nic nie stoi na przeszkodzie, aby podobne rozwiązania wprowadzić, przynajmniej w okresie przejściowym, potrzebnym do przeprowadzenia reform naszej administracji.

Postulat 4: *Wdrożenie nowoczesnych metod zarządzania skutecznością, wydajnością i jakością działania służby cywilnej (ang. performance management).*

Metody te powinny być powiązane ze sprawiedliwym, opartym na zasługach, systemem motywacji i wynagrodzeń. Należy w tej dziedzinie czerpać doświadczenia i wzorce z innych bardziej zaawansowanych i sprawnych administracji, ale po odpowiednim dostosowaniu ich do naszych specyficznych uwarunkowań i w oparciu o dobrze przygotowaną strategię ich wdrażania.

System oceniania jakości, skuteczności i wydajności powinien uwzględniać nie tylko oceny poszczególnych jednostek, ale także, a nawet przede wszystkim efekty współdziałania zespołu. Powinno to być podstawowe kryterium ocen okresowych, kierowników zespołu. Zespołem takim może być trwały element stałej struktury organizacyjnej, ale także zespół zadaniowy, utworzony dla realizacji określonego programu i projektu spośród osób zajmujących stanowiska w stałej strukturze oraz osób pochodzących z zewnątrz organizacji. Odpowiednia artkulacja ocen w stosunku do osób pełniących takie podwójne role stanowi jedno z trudniejszych wyzwań ZZL nowoczesnej administracji.

Należy pamiętać, że metody zarządzania jakością, skutecznością i wydajnością w niczym nie zmieniają zakresu działania, uprawnień, podziału kompetencji i form prawnych działania administracji. Wręcz przeciwnie, mogą jedynie je utrwalać i legitymizować. Nie powinno się ich zaliczać do reform administracji, lecz jedynie do jej modernizacji i/lub usprawniania. Efekty ich, choć korzystne, są jednak ograniczone i powierzchowne. W okresie transformacji główny nacisk powinien być położony na analizę funkcji i restrukturyzację, a wprowadzanie metod zarządzania jakością i wydajnością powinno się dokonywać w następnej kolejności, w już zreformowanej administracji.

Postulat 5: *Opracowanie odpowiednich dla polskich uwarunkowań i polskiej tradycji i kultury sposobów budowania kapitału społecznego we wszystkich elementach systemu administracji rządowej.*

Wymaga to opracowania strategii i programów działań zmierzających do odbudowania etosu polskiej służby publicznej, którego podstawą powinien być:

- trwały, niezagrożony politycznymi zawirowaniami, publiczno-prawny stosunek służbowy (a nie stosunek pracy) łączący członka korpusu służby cywilnej z państwem w celu pełnienia służby publicznej w interesie ogólnym w sposób budujący zaufanie obywateli do państwa i jego agend;
- równy, jawny, bezstronny, oparty na obiektywnych kryteriach interesu służby i konkurencyjny nabór do służby cywilnej;
- przejrzyste i oparte na obiektywnych kryteriach, uzgodnione z zainteresowanymi planowanie karier, powiązane z regułami i procedurami promocji;
- system motywacji i awansów powiązany z przestrzeganiem zasad etyki urzędniczej oraz systemem zarządzania jakością i wydajnością;
- system aktywnego współuczestnictwa funkcjonariuszy służby publicznej w procesach ZZL oraz zarządzania jakością i wydajnością zatrudniających ich organizacji.

4. Wnioski końcowe

Wszystkie przedstawione wyżej postulaty wymagają oczywiście dogłębnej reformy obecnych ram statutowych służby cywilnej¹². Jak już wspomniano wyżej, reforma ta powinna stanowić istotną część składową szerszego programu reform administracji publicznej, będących częścią jeszcze szerszego programu reform systemu rządzenia państwem. Należy mieć nadzieję, że spodziewane zmiany rządów spowodują powrót do programu niedokończonych reform zapoczątkowanych 16 lat temu. Zdobyte w tym czasie doświadczenia powinny zaowocować w postaci bardziej dojrzałego, zintegrowanego i systemowego podejścia do tego programu, który będzie oparty na długofalowej strategii rozwoju administracji publicznej, wykraczającej poza realizację doraźnych celów politycznych. Koncepcja, przyjęcie i skuteczne wdrożenie takiego programu wymaga stworzenia odpowiednich ram instytucjonalnych oraz szerokiego udziału i otwartej dyskusji z udziałem środowiska politycznego, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, środowisk naukowych, jak i bezpośrednio zainteresowanych kadr administracji. Doświadczenia zarówno krajów wysokorozwiniętych, jak i krajów transformacji ustrojowej, w tym także polskie, uczą, że bez aktywnego uczestnictwa i pozytywnego zaangażowania kadr administracji żadna reforma nie ma szans na sukces. Nie wykluczając inspiracji płynących z doświadczeń i dokonań innych krajów, powinniśmy tym razem uniknąć eklektyzmu koncepcji i niespójnych rozwiązań cząstkowych zapożyczonych z różnych krajów i budować, własny, oryginalny, oparty na naszej tradycji, naszych uwarunkowaniach i naszych doświadczeniach, system sprawnej administracji i sprawnego zarządzania jej zasobami ludzkimi i dotychczas słabo wykorzystanym kapitałem społecznym.

Informacje o autorze

Dr Witold Mikułowski – Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania Im. Leona Koźmińskiego w Warszawie. E-mail: wituka@wspiz.edu.pl.

Przypisy

¹ Tadeusz Listwan (Listwan, 2004: 1), w znakomitym podręczniku „Zarządzanie kadrami” opracowanym pod jego redakcją, promuje używanie pojęcia „zarządzanie kadrami” zamiast innych, jego zdaniem mniej lub bardziej jednoznacznie używanych pojęć, jak „zarządzanie personelem”, „zarządzanie zasobami pracy”, „zarządzanie potencjałem społecznym”, „polityka personalna” czy „zarządzanie zasobami ludzkimi”. To ostatnie wydaje się jednak być bardziej precyzyjne i jest obecnie powszechnie przyjęte w literaturze światowej, nie tylko anglojęzycznej. Używają go powszechnie obecnie także Francuzi, którzy niegdyś też stosowali i czasem nadal stosują termin „kadry” (*cadres*) w pewnych kontekstach, jak na przykład „szkolenie” albo „doskonalenie kadr administracji” (*formation et perfectionnement des cadres administratifs*). Jednakże mówiąc o zarządzaniu, używali raczej pojęcia „zarządzanie personelem” (*gestion de personnel*) i nadal go zresztą używają w odniesieniu do tradycyjnego bieżącego, opartego na stosowaniu reguł statutu urzędników, administrowania personelem przeciwstawiając mu nowoczesne zarządzanie zasobami ludzkimi administracji (*gestion des ressources humaines*) (Bertoli 1997: 110 i następane).

² Zdaniem Witolda Kieżuna, pojęcie „kapitału społecznego” ukute i powszechnie używane w literaturze anglosaksońskiej, jest synonimem pojęcia „spolegliwości”, które zdefiniował i wprowadził do polskiej literatury prakseologicznej Tadeusz Kotarbiński (Kieżun 2005: 12), nie wydaje się to być w pełni adekwatne, gdyż spolegliwość należy zaliczyć do cnót, które mają charakter indywidualny. Są one niezbędne dla budowania kapitału społecznego, ale nie są z nim tożsame, gdyż to

- ostatnie pojecie odnosi się do zbiorowości, grupy społecznej, która stanowi organizację, tworząc wartość, która nie jest prostą sumą cech jej poszczególnych członków.
- ³ Pojęcie kultury organizacyjnej jest bliskie pojęciu kapitału społecznego. Tadeusz Listwan uważa, że „kultura organizacyjna jest wytworem grupowym, podzielanym przez ludzi, którzy żyją lub żyli razem w tej samej organizacji. Jest zaprogramowanym sposobem myślenia, mającym swoje odbicie w zachowaniu się jej członków” (Listwan 2004: 30).
- ⁴ Prakseologiczne podejście do działalności sektora publicznego pojawiło się w byłych krajach komunistycznych stosunkowo wcześniej, w początkach lat 60. Szczególnie w Polsce, gdzie sprawność służb publicznych i jakość usług publicznych była celem specjalnych, mniej lub bardziej skutecznych programów działań i środków prawnych (Kiezun 1991: 150). Ten menedżerski kierunek działań tworzył i sprzecznoci kreujące problemy współlistnienia z komunistycznym modelem zatrudnienia.
- ⁵ W wyniku wzajemnego zaufania pomiędzy państwem, jako pracodawcą, i urzędnikiem wytwarza się swego rodzaju niepisana umowa (*psychological contract*), która opiera się na tym, że organizacja oczekuje od pracownika lojalności i poświęcenia, w zamian za co pracownik spodziewa się od organizacji uznania i wsparcia. Na koncepcję tą powołuje się Xavier Greffe, zwracając słusznie uwagę, że im bardziej polityka zarządzania zasobami ludzkimi opiera się na elastyczności zatrudnienia i ograniczaniu kosztów personelu tym mniejsze jest zaufanie pracowników do zatrudniających ich organizacji. Wyróżnia on wątpliwość, czy stosowane metody mające temu zapobiec, np. ułatwianie urzędnikom chwilowego zatrudnienia w sektorze prywatnym w celu wzbogacenia ich doświadczenia i wzbogacanie treści ich pracy (*Job enrichment*), tak żeby im przynosiła więcej satysfakcji, są w stanie stworzyć poczucie istnienia takiej psychologicznej umowy (Greffe 1999: 75).
- ⁶ W roku 1990 przeprowadzono częściową reformę administracji terytorialnej wprowadzając samorząd gminny, potem reformę rządowego centrum, w roku 1996 utworzono służbę cywilną dla administracji rządowej. Uchwalona w roku 1997 Konstytucja stworzyła podstawy dla przeprowadzenia kolejnego etapu reformy samorządu terytorialnego w roku 1999. W celu przygotowania i wdrożenia tej ostatniej reformy utworzono efemeryczne stanowisko bezpośrednio podległego Premierowi Pełnomocnika Rządu do spraw reformy administracji. Jednakże, ta ostatnia reforma przeprowadzona została niezależnie od kolejnej reformy służby cywilnej, którą ten Pełnomocnik Rządu się nie zajmował.
- ⁷ Warto w tym miejscu przypomnieć, że próba utworzenia Urzędu Administracji Publicznej, który miał mieć tego typu kompetencje i podlegać bezpośrednio Premierowi, została storpedowana wetem Prezydenta. W uzasadnieniu tego weta była, między innymi, mowa o tym, że administracja nie powinna być traktowana jako dział administracji i że Premier ma z natury swej pozycji uprawnienia międzyresortowe i nie powinien kierować żadnym działem administracji.
- ⁸ Projekt nowelizacji (tzw. „dużej”) z roku 2003, przewidywał m.in. utworzenie rejestru członków korpusu służby cywilnej i rejestru stanowisk pracy w służbie cywilnej. Nowelizacja ta nie została przyjęta i szef USC Jan Pastwa stwierdził niedawno, że „w obecnym stanie prawnym Szef Służby Cywilnej nie dysponuje pełną i bieżącą informacją dotyczącą korpusu służby cywilnej”. Dane takie można pozyskiwać jedynie doraźnie i „dotyczą jedynie ograniczonego zakresu, są danymi niepełnymi i oczywiście ulegają dezaktualizacji” (Pastwa 2005: 16).
- ⁹ Należałoby w tym celu przenieść ust 1. art. 153 do rozdziału I Konstytucji, rozszerzając jednocześnie pojęcie „służby cywilnej” na wszystkie rodzaje administracji publicznej. Art. ten (np. 10 bis) mógłby mieć brzmienie:
- „Służba cywilna zapewnia zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań administracji publicznej w systemie organów państwa”. Art. 153 ust.2. zachowałby obecne brzmienie z dodaniem na końcu „administracji rządowej”. Natomiast do obecnego art. 60 warto by dodać, że „Nabór do służby publicznej nie pochodzącej z wyborów jest jawny i konkurencyjny”.
- ¹⁰ Procedura odwoławcza w tych sprawach powinna być prowadzona przez powołaną w tym celu komisję, w której skład powinni wchodzić przedstawiciele urzędników posiadający profil zawodowy odpowiadający profilowi obsadzanych stanowisk. Wzmocniłoby to wiarygodność obiektywizmu rozstrzygnięć odwoławczych i poczucie zbiorowej podmiotowości członków korpusu służby cywilnej.
- ¹¹ Reskrypt Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 20 czerwca 1918 r. (Dz. U. nr.poz.16) Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych.

¹² Omawiana w tym opracowaniu problematyka nie wyczerpuje całej sfery zagadnień związanych z obecnym modelem prawno-ustrojowym służby publicznej w polskiej administracji. Pomijamy tutaj szczególnie ważny problem zbyt wąskiego zakresu pojęcia służby cywilnej i obowiązki obecnej ustawy o służbie cywilnej. Zagadnieniu temu poświęcił autor więcej miejsca w innych opracowaniach (Mikulowski 2004a i 2005).

Bibliografia

- Bertoli, A. 1997. *Le Management dans les organisations publiques*, Paryż : DUNOD.
- Bryson, J.M. 2003. Strategic Planning and Management. w: Peters, G.B. i J. Pierre (red.) *Handbook of Public Administration*, s. 38-49, Londyn: SAGE Publications.
- Cieślak, St. 2004. *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa: Wyd. Difin.
- Claisse, A. i W. Mikulowski. 1990. Les projets publics a la recherche d'un statut. *Revue Francaise d'Administration Publique*, nr 54, s. 239-245.
- Coleman Selden, S. 2002. Innovations and Global Trends in Human Resource Management Practice. w: Peters, G.B. i J. Pierre. (red.) *Handbook of Public Administration*, s. 62-71, Londyn: SAGE Publications.
- Czaputowicz, J. 2001. Implikacje integracji europejskiej z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej. w: Kudrycka, B. (red.) *Rozwój Kadr Administracji Publicznej*, s. 45-69, Białystok: WSAP.
- Czaputowicz, J. 2005. Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji. *Służba Cywilna*, nr 10, s. 9-41.
- Długosz, D. 2005. Kadry w administracji publicznej. w: Hausner, J. (red.) *Administracja Publiczna*, (wyd.2), s. 233-259, Warszawa: PWN.
- Farnham, D. 1999. Human Resources Management and Employment Relations. w: Horton, S. i D. Farnham (red.) *Public Management in Britain*, s.107-128, Londyn: Macmillan Press Ltd.
- Fukuyama, F. 2005. *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań: Dom Wydawniczy REBIS.
- Fukuyama, F. 2003. Kapitał społeczny. w: Harrison, L. i P. Huntington (red.) *Kultura ma znaczenie*, s. 169-188, Kraków: Wyd. Zysk i S-ka.
- Greffé, X. 1999. *Gestion Publique*, Paryż: Wyd. Dalloz.
- Hausner, J. 2002. Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego. w: Hausner, J. i Kukielfka, M. (red.) *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, s. 48-72, Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
- Horton, S. 2002. The competency Movement. w: Horton, S., Hondeghem, A. i D. Farnham. (red.) *Competency Management in the Public Sector. European Variations on a Theme*, s. 3-13, Amsterdam: Wyd. IOS Press Ohmsha.
- Jackiewicz, I., A. Mielcarz, S. Pęksa, K. Rosa i M. Sitek. 2004. *Instytucje myślenia strategicznego*, RCSS, www.rcss.gov.pl.
- Jubert, F., E. Montfort i R. Stakowski. 2005. *La e-administration. Levier de la reforme de l'Etat*, Seria: Management Public, Paryż: Wyd. Dunod.
- Kamiński, A.Z. i B. Kamiński B. 2004. *Korupcja rządów. Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa: Wyd. TRIO ISP PAN.
- Kaul, M. 2000. *Management Reforms in Government. A review of International Practices and Strategies*, Wyd. Mohan Kaul, IIAS – CAPAM.
- Kester, I-H. 1999. Strategic management in the public services. w: Horton, S. i D. Farnham (red.) *Public Management in Brittain*, s. 61-76, Londyn: Macmillan Press Ltd.
- Kieżun, W. 2005. Kapitał społeczny a sprawność sfery publicznej. w: Koźuch, B. i T. Markowski. (red.) *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, s.11-30, Białystok: Fundacja Współczesne Zarządzanie.
- Kostera, M. i S. Kownacki. 1999. Zarządzanie potencjałem społecznym organizacji. w: Koźmiński, A. i W. Piotrowski. *Zarządzanie. Teoria i Praktyka*, s. 483-536, Warszawa: PWN.
- Koźuch, B. 2004. *Zarządzanie Publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa: Wyd. Placet.
- Kulesza, M. 2005. *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej w Polsce*, konferencja pt. *Dobra Administracja*, Posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, Warszawa 20.04.2005.

- Lisowska, R. i K. Szymańska. 2005. Doświadczenia urzędów administracji publicznej we wprowadzaniu nowoczesnych metod zarządzania. w: Koźuch, B. i T. Markowski (red.) *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, s. 115-122, Białystok: Fundacja Współczesne Zarządzanie.
- Listwan, T. 2004. Przedmiot, ewolucja i znaczenie zarządzania kadrami. w: Listwan, T. (red.) *Zarządzanie kadrami*, wyd.2, s. 1-9, Warszawa: C.H. Beck.
- Listwan, T. 2004. Przedmiot, ewolucja i znaczenie zarządzania kadrami. w: Listwan, T. (red.) *Zarządzanie kadrami*, wyd.2, s. 1-9, Warszawa: C.H. Beck.
- Mazur, St. 2002. Administracja i polityka. w: Hausner, J. i Kukiełka, M. (red.) *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, s. 90-105, Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
- Mikułowski, W. 2002. Competencies for Countries in Transition: A case study of the Polish Civil Service. Horton, S., Hondeghem, A. i D. Farnham. (red.) *Competency Management in the Public Sector. European Variations on a Theme*, s. 155-170, Amsterdam: Wyd. IOS Press Ohmsha.
- Mikułowski, W. 2004a *Paradoxes and contradictions of public servant's status and identity. Searching public servant's identity between bureaucratic origins, heritage of political cronyism, neo-patrimonial nepotism and trendy managerialism in post communist Poland*, Referat na konferencji EGPA, Lubiana, 1-4 wrzesień 2004.
- Mikułowski, W. 2004b. Sprawność cywilnej służby publicznej jako instrument rządzenia państwem. w: Kieżun, W. i J. Kubin. (red.) *Dobre Państwo*, s. 77-111, Warszawa: Wyd. WSPiZ im Leona Koźmińskiego.
- Mikułowski, W. 2005. Nauka administracji, zarządzanie publiczne i paradygmat rządzenia publicznego. Koźuch, B. i T. Markowski (red.) *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, s.45-67, Białystok: Fundacja Współczesne Zarządzanie.
- Opolski, K. i P. Modzelewski. 2004. *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Warszawa: Wyd. CeDeWu.PL.
- Palmieri, G. 2003. Kryteria 'dobrej administracji'. w: *Prawo do dobrej administracji*, Biuro Informacji Rady Europy, Biuletyn nr 4/2003, s. 11-15.
- Parison, N. 2005. Different Review Methods: Functional, Program & Whole of Government. w: Evans, G. i N. Parison N. (red.) *Russian-Canadian Conference on Public Administration Reform*, s.25-25, IDRB – World Bank.
- Pastwa, J. 2005. *Działania Urzędu Służby Cywilnej mające na celu poprawę działania administracji publicznej*, konferencja pt. *Dobra Administracja*, Posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, Warszawa 20.04.2005.
- Płoskonka, J. 2005. *Zmiany w stosowanych przez polską administrację publiczną metodach i narzędziach*, konferencja pt. *Dobra Administracja*, Posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, Warszawa 20.04.2005.
- Raport Najwyższej Izby Kontroli. 2005. *Informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania służby cywilnej*, Departament Administracji Publicznej NIK, Kwiecień 2005.
- Urząd Służby Cywilnej. 2002. *Zarządzanie w służbie cywilnej. Poradnik Praktyczny*, Warszawa: Wyd. USC.
- Vallemont, S. 1996. *La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les trois fonctions publiques*, Paryż: Wyd. Berger-Levrault.
- Van Beirendonck, L. 2004. *Management des compétences. Evaluation, développement et gestion*, Bruxelles : De Boeck.
- Verheijen, T. (red.) (2001): *Rebuilding State Structures: Methods and approaches. The trials and Tribulations of Post-Communist Countries*, Bratysława: Wyd. UNDP – RBECIS.
- Zawicki, M. 2002. New Public Management i Public Governance – zarys koncepcji zarządzania publicznego. w: Hausner, J. i Kukiełka, M. (red.) *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, s. 72-90, Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie.