



Wojciech Marchlewski

Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej Metodologia

Założenia strategii

1. Ustrojowe zasady funkcjonowania służby cywilnej w Polsce określa art. 153. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.” W celu wykonania zapisu konstytucyjnego uchwalona została w dniu 21 listopada 2008 r. ustawa o służbie cywilnej. Ustawa ta jest wyborem politycznym co do kształtu i form działania służby cywilnej w Polsce. Na ile ten wybór jest podzielany przez elity polityczne, to zwykle kwestia dyskusyjna. Inicjatywy racjonalizacji funkcjonowania administracji, w tym służby cywilnej, w Polsce dowodzą, że część spośród polityków reprezentujących obóz rządzący nie podziela wyboru politycznego, wyrażonego w ustawie o służbie cywilnej.
2. Mandat do opracowania projektu Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej (zwana dalej Strategią) daje Szefowi Służby Cywilnej ustawa. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej „Szef Służby Cywilnej przygotowuje i przedstawia Radzie Ministrów projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, która zawiera diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ramy finansowe”. Na ile zapis ustawy jest mandatem dla Szefa Służby Cywilnej okaże się w przyszłości w momencie przyjmowania przez Radę Ministrów Strategii. Kwestia mandatu politycznego zależy w dużej mierze od tego, jak elity polityczne, a przede wszystkim rząd, postrzegają korpus służby cywilnej. Bez uzyskania mandatu politycznego prace nad Strategią mogą napotkać na problemy w trakcie realizacji. Dotyczyć to może przede wszystkim relacji z innymi urzędami, które





pracowały nad konkurencyjnymi projektami, które swoim zakresem obejmują również korpus służby cywilnej „Strategia reformy administracji publicznej 2008 – 2015 przygotowana przez MSWIA czy projekt ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych, przygotowane przez Kancelarię Premiera. Strategia to konieczność realizacji określonego wyboru politycznego, w tym przypadku ustawy o służbie cywilnej. Opracowanie Strategii będzie jednym z podstawowych dokumentów, który wyznacza wizję służby cywilnej w perspektywie najbliższych 10 lat.¹

- 3 Strategia jest narzędziem zarządczym, określającym cele organizacji oraz warianty osiągnięcia tych celów. Strategia to również proces polegający na tworzeniu planu łączącego w sobie (integrującego) najważniejsze, długookresowe cele urzędu, jego polityki oraz programy w spójną całość. Wyraża ona aspiracje urzędu dotyczące tego, jak konkretnie chce on w przyszłości funkcjonować i być w związku z tym postrzegany, biorąc pod uwagę: spodziewane zmiany otoczenia (w tym również różnicujące się w czasie potrzeby jego klientów), zasoby którymi on dysponuje, wady i niewykorzystane możliwości, które ujawniają się w trakcie jego działania.
- 4 Tworzona Strategia nie jest dokumentem konkretnej instytucji, ale środowiska członków służby cywilnej. Ze względu na zróżnicowanie charakteru wykonywanych zadań przez członków korpusu służby cywilnej, od tych o charakterze operacyjnym - dla przykładu urzędy skarbowe, do zadań o charakterze strategicznym - administracja centralna (ministerstwa), Strategia będzie wyznaczała jedynie kierunki działań, zapisane w politykach. Natomiast programy, za pośrednictwem których realizowane będą polityki zostaną zróżnicowane i dostosowane do specyfiki urzędów, w których pracują członkowie korpusu służby cywilnej.

¹ Plan Uporządkowania strategii rozwoju – zarys prac nad strategiami docelowymi. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa grudzień 2009





- 5 Założeniem projektowanych działań jest poprawa jakości rządzenia w Polsce warunkującego zdolność do prowadzenia polityki rozwoju. Poprawa ta będzie możliwa przez stworzenie metodologicznych i kompetencyjnych podstaw dla zarządzania strategicznego.
- 6 Przez system zarządzania rozwojem rozumie się zespół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i środków materialnych, podejmowanych w skoordynowany sposób przez jednostki administracji publicznej różnych szczebli, we współpracy z przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych, biur planowania przestrzennego oraz organizacji pozarządowych, w oparciu o zasadę partnerstwa, w celu osiągnięcia wcześniej założonych celów.
- 7 W pracach nad Strategią odwołać się należy do dziedzictwa strategicznego, czyli wszystkich poprzednich strategii i inicjatyw strategicznych, związanych ze służbą cywilną. Wśród nich znajdują się dokument: Strategią zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej z 2001/ 2002. roku Oprócz tych dokumentów bezpośrednio związanych ze służbą cywilną, w pracach nad Strategią odwołać się należy również do tych, które w sposób pośredni odnoszą się do służby cywilnej. Wśród tych dokumentów znajdzie się przede wszystkim Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, w których zostały zapisane zadania, jakie mają być powierzone służbie cywilnej.
- 8 Opracowując Strategię Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej należy uwzględnić ograniczenia zewnętrzne. Doświadczenia wskazują, że dotychczasowe działania związane ze zmianą roli i funkcjonowania służby cywilnej nie przyczyniły się do osiągnięcia efektów, jakich oczekiwano. Politycy w ostatnich dwudziestu latach czterokrotnie zmieniali ustawę o służbie cywilnej. Zmiany te były podyktowane niezadowoleniem polityków z funkcjonowania służby cywilnej. Z faktu tego można wysnuć wniosek, że najpoważniejszym ograniczeniem przy opracowywaniu Strategii będą: otoczenie prawne i „atmosfera polityczna” wokół służby cywilnej. Jednym z elementów procesu opracowania Strategii będzie określenie, gdzie istnieją „wąskie





gardła”, które w istotny sposób mogą wpływać negatywnie na osiągnięcie celów zakładanych w Strategii.

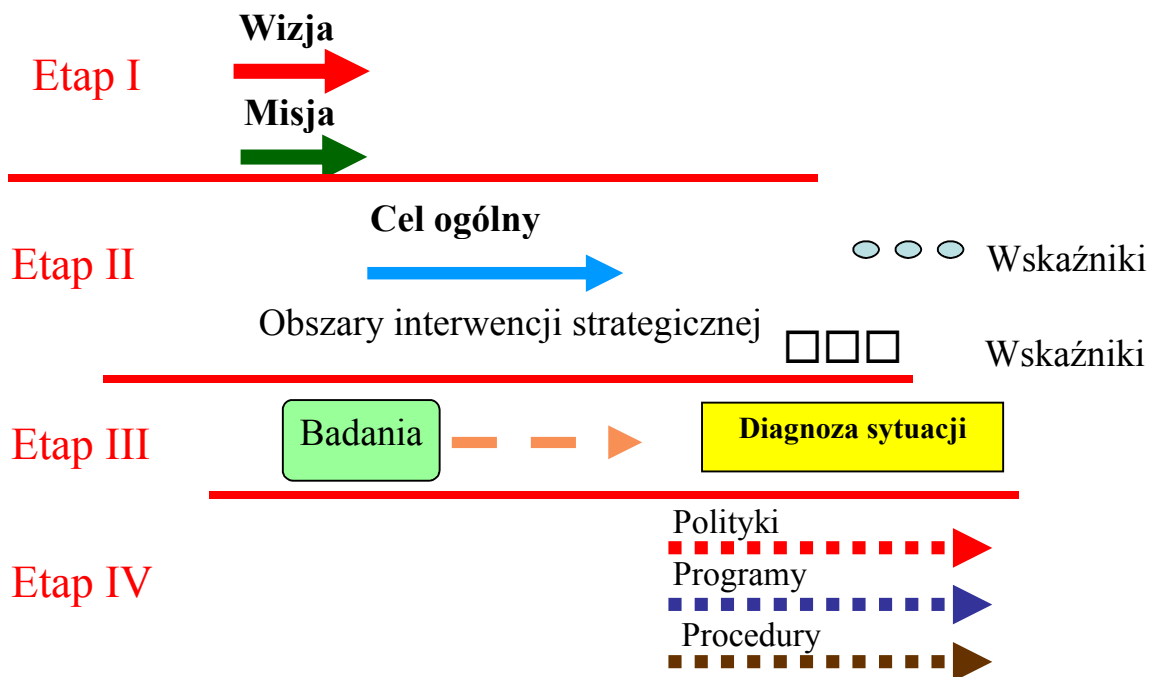
- 9 Kolejną istotną kwestią, która pojawia się w momencie prac nad strategią jest postulat zwiększenia efektywności służby cywilnej. Należy również zdawać sobie sprawę, że takie postulaty jak zwiększenie efektywności służby cywilnej czy podwyższenie jakości świadczonych usług, mają swoje ograniczenia. Ograniczenia te dotyczą narzędzi stosowanych w zarządzaniu zasobami ludzkimi – nabór, podnoszenie kwalifikacji zawodowych, ocena, motywacja, systemy wynagrodzeń itp. Wprowadzanie ich nie poprawi w znacznym stopniu efektywności pracy członków korpusu służby cywilnej. Jednym, z poważnych ograniczeń w zwiększaniu efektywności działania służby cywilnej jest otoczenie prawne, związane z zarządzaniem administracją publiczną. W toku prac nad Strategią Zarządzania Zasobami Ludzkimi ten aspekt zostanie poddany szczegółowej analizie.
- 10 Kolejnym istotnym warunkiem powodzenia prac nad Strategią Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej jest poziom aspiracji osób, których ta strategia będzie dotyczyć – członków korpusu służby cywilnej. W trakcie prac nad Strategią musi nastąpić wyważenie pomiędzy poziomem aspiracji a możliwymi, realnymi do osiągnięcia celami strategicznymi. W toku dyskusji nad wizją służby cywilnej właśnie ten aspekt będzie istotny. Należy zadbać o to, aby wizja, była ambitna a z drugiej strony realna do wykonania.
- 11 W Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej proponuje się szersze spojrzenie na kapitał ludzki w służbie cywilnej oraz jego otoczenie organizacyjne i prawne. Jest to istotne i ważne w kontekście inicjatyw podejmowanych przez polityków a dotyczących zmian w funkcjonowaniu służby cywilnej. W pracach nad strategią istotne będzie dokonanie analizy otoczenia prawnego i „mechaniki administracji publicznej”. Kwestia ta stała się powodem kontrowersji, w jakim zakresie w Strategii należy uwzględnić zarządzanie w administracji publicznej”.





12 Prace nad strategią podzielono na następujące etapy:

- wypracowanie wizji i misji służby cywilnej;
- opracowanie celów strategicznych oraz wyłonienie obszarów interwencji strategicznej
- przeprowadzanie badań i opracowanie diagnozy sytuacji w poszczególnych obszarach strategicznych ;
- opracowanie polityk, programów oraz procedur wdrażania strategii;
- opracowanie systemu realizacji i ram finansowych.



13 Definicje dla kluczowych pojęć w Strategii:





- a) Misja - określenie celu organizacji, który obejmuje działalność organizacji, jej klientów i produkty/usługi. Wyjaśnia charakter i zakres działania organizacji, produktu/oferty usług i szeroko opisuje podstawowe zadania.
- b) Wizja - opis idealnego, przyszłego stanu organizacji służby cywilnej, obraz tego, czym organizacja - w przypadku Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi służba cywilna - zamierza być w przyszłości.
- c) Cele - szeroko rozumiane strategiczne stanowisko lub warunki, które organizacja chce osiągnąć. Cele to zamknięcie luki między preferowanym widzeniem organizacji i jej obecną sytuacją.
- d) Obszar interwencji strategicznej – luka pomiędzy sytuacją obecną organizacji, a tą preferowaną, którą zamierzają osiągnąć członkowie korpusu służby cywilnej. Obszar, w którym dokonywać się będą zmiany przybliżające organizację do celu, jaki sobie stawia. Każdy obszar interwencji strategicznej zostanie zdiagnozowany – opisana sytuacja wyjściowa i w formie rekomendacji (kierunków działań), które doprowadzą do osiągnięcia celu zapisanego w Strategii. Dla każdego obszarów interwencji strategicznej w diagnozie zostanie zaprezentowana prognoza trendów rozwojowych dla okresu objętego strategią. W każdym z obszarów zostaną zarekomendowane działania, które będą prowadzić do realizacji celu.
- e) Polityki – oświadczenie (deklaracja), w jaki sposób organizacja zamierza wykorzystać zasoby do realizacji konkretnych celów. Polityki to formułowanie działań, podejmowanych w celu osiągnięcia określonego celu strategicznego. Według „Planu uporządkowania strategii rozwoju polityki traktowane będą jako uszczegółowienie zakresu tematycznego wskazanych w 9 docelowych strategiach rozwoju oraz programów². Jeden cel strategiczny może być osiągnięty za pośrednictwem realizacji kilku Polityk. Prace nad Politykami będą obejmowały identyfikację sposobu i wybór

² Plan Uporządkowania strategii rozwoju – zarys prac nad strategiami docelowymi. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa, grudzień 2009





odpowiednich instrumentów służących osiągnięciu celów strategicznych. Strategia i polityki powinny być ściśle ze sobą powiązane. Polityki powinny wynikać ze Strategii. Strategia powinna być opracowana wspólnie z realistycznymi kierunkami działań aby mogły one być zrealizowane. Polityki zostaną przyjęte przez Radę Ministrów w drodze uchwały wraz z przyjęciem Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi. Kierunki działań nakreślone w politykach zostaną rozwinięte w **programy**.

- f) Programy - to dokumenty o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, opisujące sposób realizacji celów zawartych w Strategii. Elementami programu są: ustalony systemem finansowania, harmonogram, sposoby realizacji. Programy będą realizowane w krótkookresowym horyzoncie czasowym. Programy, jako narzędzia realizacji Strategii, będą posiadały również szczegółowy harmonogram realizacji, określone wskaźniki bazowe i docelowe, źródła finansowania i określony budżet. Każdorazowo w ramach corocznych Programów poszczególne jednostki administracji będą składały projekty. Projekty będą wpisywać się w cele strategiczne Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej. Zawartość merytoryczna projektów powinna bezpośrednio wywodzić się z celów założonych w Strategii tak, aby możliwe było monitorowanie postępów realizacji Strategii. Ze względu na wcześniej wskazane zróżnicowanie urzędów, programy będą dostosowane do wymogów i specyfiki pracy w poszczególnych urzędach gdzie zatrudnieni są członkowie korpusu służby cywilnej.
- g) Procedury – to typ dokumentów wdrożeniowych, określających zasady współdziałania jednostek (urzędów) wdrażających Polityki oraz Programy. Dla umożliwienia sprawnego systemu wdrażania polityk za pośrednictwem programów opracowane zostaną procedury. Procedury są niezbędne w sytuacji tak dużego zróżnicowania celów i zadań jednostek organizacyjnych, w których zatrudnieni są członkowie korpusu służby cywilnej.
- 14 Prace nad Strategią zostaną zakończone opracowaniem planu finansowego zawierającego: źródła finansowania realizacji Programów, kwotę środków przeznaczonych na

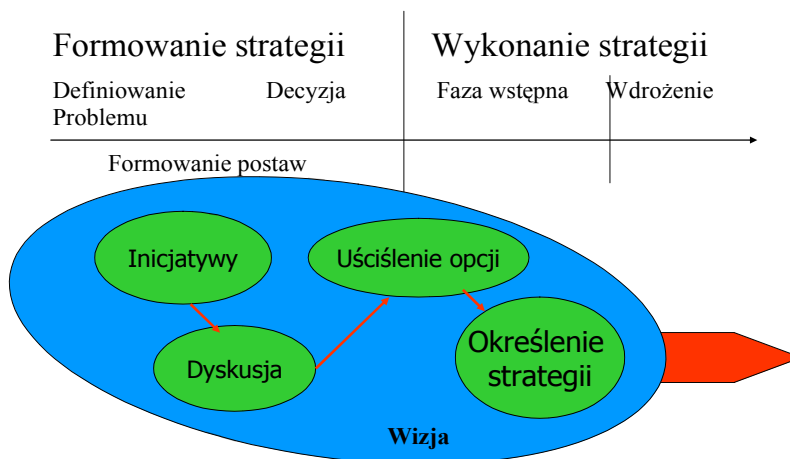




finansowanie realizacji Programów i jej podział między poszczególne priorytety oraz informację o wysokości współfinansowania na poziomie Programów i priorytetów.

- 15 Proces opracowania strategii należy podzielić na dwa etapy. Pierwszy etap prac o charakterze koncepcyjnym - który nazwałem „organicznym” (Diagram 1 - Formowanie strategii) - zakończy się wypracowaniem misji, wizji oraz celów strategicznych służby cywilnej. Drugi etap - proceduralny (Diagram 1 - Wykonanie strategii) posłuży dokonaniu diagnozy obecnej sytuacji służby cywilnej oraz wypracowaniu polityk i programów służących wdrożeniu celu strategicznego.

Diagram 1. Formowanie strategii. Konsensus i współdziałanie



- 16 Taki podział prac nad strategią wymagać będzie zaangażowania zróżnicowanej grupy osób (udziałowców) oraz **różnych metod pracy**. Na etapie wypracowania koncepcji (formułowania strategii) zostaną zaangażowani urzędnicy – członkowie korpusu służby cywilnej różnego szczebla. Będą to przede wszystkim urzędnicy wyższego szczebla - dyrektorzy generalni, reprezentujący urzędy centralne jak i administrację terenową. Do opracowania drugiej części (faza wykonania strategii) zostaną zaangażowani eksperci -





specjaliści w dziedzinie administracji publicznej, zarządzania zasobami ludzkimi, eksperci odpowiedzialni za tworzenie komunikacji społecznej. W toku dalszych prac zostanie opracowana diagnoza sytuacji w obszarach, w których niezbędna będzie interwencja – obszary interwencji strategicznej. Zakresy diagnoz w poszczególnych obszarach zostaną omówione na Forum Dyrektorów Generalnych, którzy w myśl ustawy o służbie cywilnej są odpowiedzialni za zapewnienia organizacji ciągłości pracy urzędu i warunków jego działania.

17 Zgodnie z dotychczasowymi doświadczeniami prac nad strategiami w administracji publicznej rozdzielenie działań na fazę tzw. organiczną i tzw. mechaniczną jest podstawą sukcesu. Faza organiczna to kreatywny etap tworzenia strategii. W fazie organicznej prezentowane są różne inicjatywy strategiczne, idee, formułowane są wizja i misja. W czasie prac nad wizją i misją, zaangażowani w nią urzędnicy muszą spojrzeć na swoją pracę z dystansu i określić jak wyobrażają sobie siebie – członków korpusu służby cywilnej za 5, 10 lat. Jednocześnie członkowie korpusu służby cywilnej muszą określić jaką misję wypełniają. Uważam, że po 20 latach funkcjonowania administracji III RP należy postawić sobie zasadnicze pytanie dokąd zmierza administracja i jak sobie ją wyobrażają urzędnicy.

18 Faza mechaniczna służy wypracowaniu metod wdrażania strategii. Jest to faza wypracowywania polityk, programów, procedur. W tej fazie prac nad tą fazą opracowania strategii w Departamencie Służby Cywilnej KPRM zostaną wyłonione zespoły, które będą opiniowały przygotowane przez ekspertów opracowania związane z wdrożeniem strategii. Rozdzielenie faz na dwa etapy uchroni proces prac nad strategią przed podstawowym, często popełnianym błędem powierzenia wykonania strategii temu samemu zespołowi.

