



Wojciech Marchlewski

Propozycje wizji, misji, celów strategicznych, wskaźniki do pomiaru stopnia realizacji celu/celów strategicznych oraz obszary interwencji strategicznej służby cywilnej.

- 1 Pierwsza kwestia, którą należy rozstrzygnąć rozpoczynając prace nad strategią zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, to pytanie, czy powinno się w niej wypracowywać misję i wizję służby cywilnej, czy może poprzestać na zapisach art. 153 Konstytucji RP, w myśl których: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej” oraz w art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.
- 2 W wyniku dyskusji członków Rady Projektu oraz dyrektorów generalnych ustalono, że wypracowanie misji i wizji staje się istotną podstawą dla wypracowania Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej.
- 3 Przykłady wizji służby cywilnej, które pojawiały się we wcześniejszych dokumentach strategicznych dotyczących służby cywilnej to np. wizja zaprezentowana w Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej z roku 2002. W wizji tej: „Służba cywilna realizuje zadania Państwa przyczyniając się do powodzenia Polski. Praca najwyższej jakości, służąca społeczeństwu.” Innym przykładem deklaracji wizji może być ta, która znalazła się w Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi z roku 2006<sup>1</sup>. Wtedy sformułowano wizję służby cywilnej jako działającej rzetelnie, bezstronnie, profesjonalnie i politycznie neutralnie.

<sup>1</sup> Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi Służby Cywilnej 2006 r.





- 4 Cechy dobrego zarządzania publicznego według Białej Księgi Zarządzania publicznego są otwartość; uczestnictwo; odpowiedzialność; efektywność; spójność.<sup>2</sup>
- 5 W wyniku dyskusji nad wizją służby cywilnej przyjęto, że najodpowiedniejsze będzie przyjęcie 20-letniego horyzontu czasowego. Uznano, że dokument Raport Polska 2030 tworzy właściwe ramy horyzontu czasowego, a perspektywa zakreślona przez Strategię Rozwoju Kraju 2007–2015 jest zbyt krótka i nie daje szans zrealizowania celów strategicznych związanych z rozwojem zasobów ludzkich służby cywilnej. W trakcie dyskusji uznano, że wizja służby cywilnej powinna wpisywać się w wizję państwa, zaprezentowaną w Raporcie Polska 2030. W efekcie prac zespołu przyjęto deklarację wizję, której treść brzmi:

Służba Cywilna profesjonalnie wspiera funkcje Państwa poprzez spójne, efektywne działania na rzecz realizacji zasady dobra wspólnego.

- 6 W trakcie prac nad misją członkowie zespołu zaproponowali alternatywną wersję deklarację wizji o brzmieniu:

Ciesząca się zaufaniem społecznym Służba Cywilna stanowi ważny element sprawnie funkcjonującego dla dobra wspólnego państwa,

dając szansę realizacji zawodowych celów, aspiracji i ambicji.

- 7 Zarówno deklaracja misji i wizji oraz cel strategiczny zostały przekazane do zaopiniowania przedstawicielom korpusu służby cywilnej. Wyniki dyskusji zostały zaprezentowane w zbiorczym dokumencie będącym załącznikiem do niniejszego dokumentu.

---

<sup>2</sup> Commission of the European Communities: European Governance – A White Paper. Brussels, 25 lipca 2001 r.





- 8 Obie deklaracje wizji służby cywilnej wywiedzione zostały z wizji zaprezentowanej w Raporcie Polska 2030:

*„Sprawne państwo to państwo prawa, przejrzyste w funkcjonowaniu, odpowiedzialne wobec obywateli za swoje działania. To państwo, które zakłada możliwie szerokie uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji, szanuje ich różnorodność oraz dba o włączenie wszystkich jednostek/obywateli w kształtowanie państwa jako wspólnego dobra. To państwo rządzone efektywnie z uwzględnieniem zasady pomocniczości, przyjazne obywatelowi oraz innym podmiotom i sprawnie realizujące swoje obowiązki wobec nich.”*

- 9 W trakcie konsultacji na forum dyrektorów generalnych pojawiły się jeszcze inne wersje deklaracji wizji.

*„Ciesząca się zaufaniem społecznym służba cywilna profesjonalnie wspiera funkcje Państwa poprzez spójne, efektywne działania na rzecz realizacji zasady dobra wspólnego.”*

*„Efektywnie i profesjonalnie działająca służba cywilna stanowi ważny element sprawnie funkcjonującego państwa.” (nawiązanie do Raportu Polska 2030)*

- 10 Podstawowe dylematy, jakie pojawiły się w trakcie dyskusji nad misją dotyczyły „klientów”, na rzecz których działa służba cywilna. Uznano, że klientami służby cywilnej są politycy oraz obywatele. Kolejny problem to identyfikacja instytucji, dla której tworzona jest misja. W przypadku Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej ustalono, że nie jest to konkretna instytucja ale korpus służby cywilnej, czyli pracownicy zatrudnieni zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej.





11 W wyniku dyskusji uczestnicy warsztatów zaproponowali następującą deklarację misji:

Służąc Tobie, wykonujemy profesjonalnie zadania państwa przyczyniając się do podnoszenia jakości życia. Działamy rzetelnie, efektywnie, uczciwie, jawnie, bezstronnie i neutralnie politycznie.

12 Deklaracja misji spełnia stawiane przed nią wymagania. Wiąże się z rzeczywistą działalnością organizacji. Koncentruje się na tym, co organizacja rzeczywiście robi. Jest zrozumiała, czytelna i realistyczna. Misja odpowiada na potrzeby klientów.

13 W dyskusji nad misją okazało się, że zwrot „Służąc Tobie” może być odebrany jako pewna nonszalancja członków korpusu służby cywilnej w stosunku do osób i instytucji na rzecz których świadczą usługi. Zaproponowano zatem wpisanie zwrotu: „Służąc Tobie obywatelu”, który czyni deklarację misji bardziej poprawą politycznie. W zmienionej wersji deklaracja będzie obecnie brzmieć:

Służąc Tobie obywatelu, wykonujemy profesjonalnie zadania państwa przyczyniając się do podnoszenia jakości życia. Działamy rzetelnie, efektywnie, uczciwie, jawnie, bezstronnie i neutralnie politycznie.

14 Deklaracja misji jest rozbudowaniem artykułu 153 Konstytucji, w którym zapisano cel, dla którego powołano służbę cywilną tj.: *„zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa (...)”*. Zgodnie z postulatem zintegrowania dokumentów strategicznych w deklaracji misji służby cywilnej odwołano się do roli, jaką powierzono administracji w Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 :*„... sprawny i efektywny system administracji publicznej. System wykorzystujący technologie informacyjne i komunikacyjne, z pełnym dostępem*





*obywatela do informacji oraz o ograniczonym do niezbędnego minimum zakresie interwencji administracji w życie gospodarcze oraz prywatne obywateli.”*

15 Z tak sformułowanej misji można wywieść cel strategiczny, jakim będzie:

„Ukształtowanie efektywnej, przygotowanej na wyzwania czasu  
służby cywilnej.”

16 W trakcie dyskusji zaproponowano następujące propozycje celów strategicznych:

Ukształtowanie kompetentnej i efektywnej, przygotowanej na wyzwania  
czasu, służby cywilnej.

Ukształtowanie przyjaznej obywatelowi, profesjonalnej służby cywilnej,  
przygotowanej na wyzwania czasu.

Ukształtowanie efektywnej i profesjonalnej służby cywilnej, przygotowanej  
na wyzwania czasu.

17 Kolejną kwestią, jaka pojawiła się w dyskusji to ustanowienie wskaźników służących ocenie stopnia realizacji celów Strategii. Zaproponowano między innymi: indeks jakości rządzenia i zaufania społecznego. W dyskusji podniesiono kwestię „użyteczności” zaproponowanego wskaźnika jakości rządzenia - „indeksu jakości rządzenia”<sup>3</sup> (Worldwide Governance Indicators), czy jednego z jego wymiarów - „efektywności administracji publicznej” (Government effectiveness). Indeks jakości rządzenia uwzględnia 6 wymiarów, z których tylko 2 wydają się mieć racjonalne zastosowanie w ramach pomiarów działania służby cywilnej („efektywność państwa” –

3 W Strategii Reformy Administracji Publicznej przygotowywanej przez MSWiA zaproponowano aby w wyniku realizacji strategii nastąpił wzrost indeksu jakości rządzenia (mierzonego wg metodologii Banku Światowego) do poziomu 0,75 w 2010 r., w 2015 r. osiągnięcie wartości 1,00 a w 2030 r. średniego poziomu Unii Europejskiej (obecna średnia w Unii Europejskiej to ok. 1,30);





„Government effectiveness” i „kontrola korupcji” – Control of Corruption”). Warto zatem rozważyć alternatywne wykorzystanie innych wskaźników związanych bezpośrednio z działaniem służby cywilnej. Zasadna jest uwaga, że wskaźnikiem „government effectiveness” mierzone jest działanie całej administracji, w tym też administracji samorządowej.

- 18 Jedną z istotnych kwestii dyskusyjnych jest „efektywność” administracji publicznej. W sektorze publicznym zakłada się, że efektywność osiągnie się za pośrednictwem zmian wewnątrz organizacji poprzez: przesunięcie pracowników, zmianę sposobu zarządzania, bez zaangażowania dodatkowych środków finansowych czy zrealizowania inwestycji. Jest to odwrotna koncepcja niż obowiązująca w sektorze prywatnym, w którym zakłada się, że zwiększanie efektywności można osiągnąć jedynie angażując dodatkowe środki. Środki te przeznaczone są na zmiany organizacyjne, wprowadzanie nowych technologii itp. W sektorze prywatnym zwiększa się efektywność przypisując więcej zadań, więcej obowiązków, większe wynagrodzenie finansowe, większe zasoby kapitału jednostkom, które wykazują najwyższy poziom wydajności.
- 19 W Polsce w sektorze publicznym, a przede wszystkim w administracji, myśląc o zwiększeniu wydajności zakłada się raczej ograniczenie wydatków i nakładów. Z efektywnością w administracji, a także w służbie cywilnej związane jest zagadnienie mierników, jakie mają zostać zastosowane w celu mierzenia, w jakim zakresie osiągnięte zostaną cele lub cel strategiczny. Jak udowodnili autorzy artykułu „Quality of governance and reform objectives in the EU countries”<sup>4</sup> brak jest mierników, które mierzyłyby efektywność działania administracji (w tym służby cywilnej).
- 20 Kolejnym miernikiem, który odnosić się będzie do celu strategicznego jest poziom zaufania społecznego. W strategii opracowanej przez MSWIA, a odnoszącej się do reformy administracji publicznej, przyjęto wskaźnik zaufania do administracji publicznej zaproponowany przez CBOS. Zwrócono uwagę, że w zastosowanej

<sup>4</sup> Maties Tomsic, Urban Verhovar, Quality of governance and reform objectives in the EU countries. PSA Conference 2009 .





metodzie badawczej mierzone jest zaufanie do administracji jako całości, zarówno samorządowej jak i rządowej, w tym także członków korpusu służby cywilnej. Należy zatem rozważyć zastosowanie innego pomiaru odnoszącego się w większym zakresie do badania zaufania do członków korpusu służby cywilnej.

21 Zaproponowano zastosowanie pomiaru zaufania do administracji wykorzystując badania PBS - badaniami objęto klientów opuszczających urząd, czyli takich którzy mieli kontakt z urzędnikiem. W badaniu ankietowano klientów 8 urzędów centralnych oraz 3 urzędów wojewódzkich. Urzędy te były zróżnicowane pod względem wykonywanych zadań oraz klientów korzystających z ich usług. Badanie to ma jeszcze jeden istotny walor, gdyż istnieje możliwość porównania wyników pomiędzy rokiem 1999, kiedy pierwszy raz przeprowadzono badanie a rokiem 2005, kiedy to powtórzono je z zastosowaniem tej samej metody.

22 Proponowane obszary interwencji strategicznej:

- a) Nabór
- b) Elastyczność i mobilność służby cywilnej
- c) Skuteczność i efektywność działania służby cywilnej
- d) Kompetencje zawodowe korpusu służby cywilnej
- e) System motywacji
- f) Efektywny system wynagradzania
- g) Programy rozwoju zawodowego
- h) Etyka
- i) Przywództwo

23 Część obszarów, takich jak skuteczność i efektywność służby cywilnej oraz przywództwo nie mieszczą się w klasycznym pojmowaniu zarządzania zasobami





ludzkimi. Uważa się, że należą one do sfery zarządzania organizacją. Jednocześnie należy zdać sobie sprawę, że możliwości interwencji w obszarach związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi napotykają na bariery w postaci środowiska organizacyjnego i prawnego, w jakim działa służba cywilna. Można zatem zastanowić się, w jakim zakresie włączyć do analizy strategicznej obszary, które w istotny sposób wpływają na funkcjonowanie służby cywilnej, a są związane ze sferą zarządzania.

24 Pod terminem zarządzanie w administracji publicznej inaczej „mechanika realizowania polityk państwa” rozumie się całość funkcjonowania organizacji państwa na wszystkich poziomach, od rządowego po samorządowy, służące dostarczaniu przypisanych im prawem regulacji i usług<sup>5</sup>. Zarządzanie w administracji publicznej podzielić można na następujące działy:

- a) planowanie zadań jednostek organizacyjnych administracji publicznej szczebla centralnego,
- b) podział i kształtowanie zadań jednostek organizacyjnych administracji publicznej szczebla centralnego – struktura organizacyjna. (Wielkość i struktura działów i przyporządkowane im zadania),
- c) budżet a zadania jednostek organizacyjnych administracji publicznej,
- d) mechanizmy koordynacji pracy jednostek organizacyjnych,
- e) standaryzacja działań, poprzez przyjęcie standardowych procedur w organizacji, służących osiągnięciu celów (biurokracja),
- f) komunikacja wewnętrzna w organizacji,
- g) wykorzystanie technologii w wykonywaniu zadań i struktury organizacyjne,
- h) monitoring, audyt.

<sup>5</sup> Jay M Shafritz. E.W. Russell, *Introducing Public Administration*, 2003, s. 82







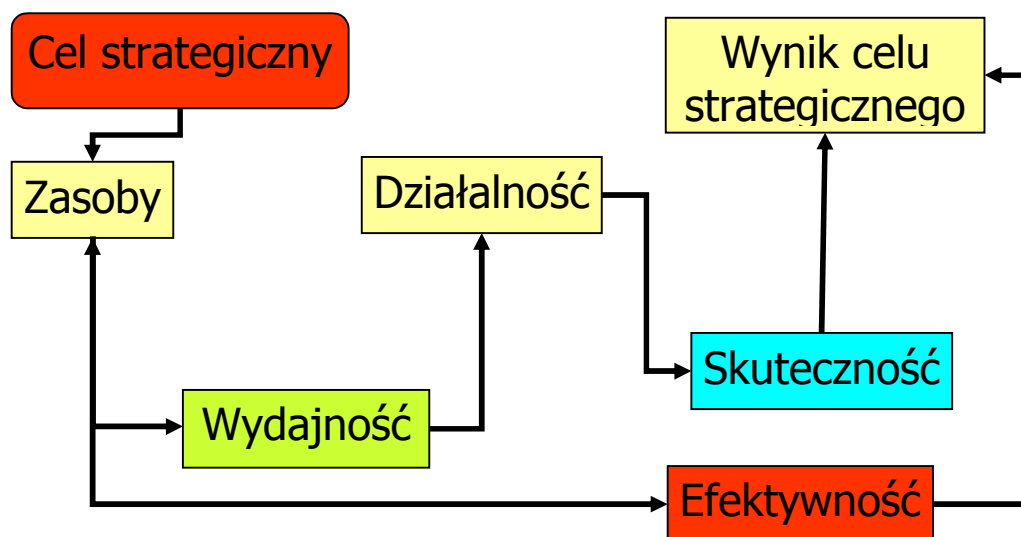
25 Przechodząc do omówienia działów zarządzania w administracji publicznej należy zwrócić uwagę, że ich część mieści się w polu oddziaływania służby cywilnej, a część jest sferą działania polityków. Dlatego w analizie strategicznej należałoby rozdzielić te sfery zarządzania w administracji, na które ma wpływ służba cywilna od tych, które należy uznać jako środowisko, na które bezpośredniego wpływu nie ma administracja. Proponuję, aby w ramach poszerzonego zakresu prac o obszar interwencji, związanych z zarządzaniem w administracji publicznej poddać szczegółowej analizie następujące zagadnienia:

- a) sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad komórkami organizacyjnymi urzędu w zakresie prawidłowego wykonywania przez nie zadań określonych przez kierownika urzędu,
- b) nadzorowanie organizacyjne przebiegu prac nad terminowym przygotowaniem projektu budżetu i układu wykonawczego do budżetu w części dotyczącej urzędu,
- c) występowanie z wnioskiem do właściwego organu administracji rządowej o nadanie regulaminu organizacyjnego urzędu,
- d) ustalanie regulaminu organizacyjnego komórek organizacyjnych oraz ustalanie regulaminu pracy,
- e) gospodarowanie mieniem urzędu, w tym zlecanie usług i dokonywanie zakupów dla urzędu oraz zapewnienie prowadzenia ewidencji majątku urzędu,
- f) sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem kontroli i audytu wewnętrznego w urzędzie,
- g) sprawowanie nadzoru nad gospodarstwami pomocniczymi urzędu,
- h) zapewnianie przestrzegania przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej,
- i) zapewnianie przestrzegania zasad techniki prawodawczej.





26 Z analizy zadań dyrektora generalnego wynika wyraźnie, że dotyczą one zarządzania w administracji publicznej i że istotną rolę odgrywa planowanie zadań. Dotyczy to w pierwszym rzędzie planów urzędu, które dyrektor generalny opracowuje wspólnie z ministrem kierującym urzędem. W planie powinny zostać określone przewidywane wyniki działań urzędu – outputs – usługi, regulacje. Plany te są ściśle związane z tzw. agendą rządu i nakreślone przez program polityczny, mający odzwierciedlenie w politykach rządu.



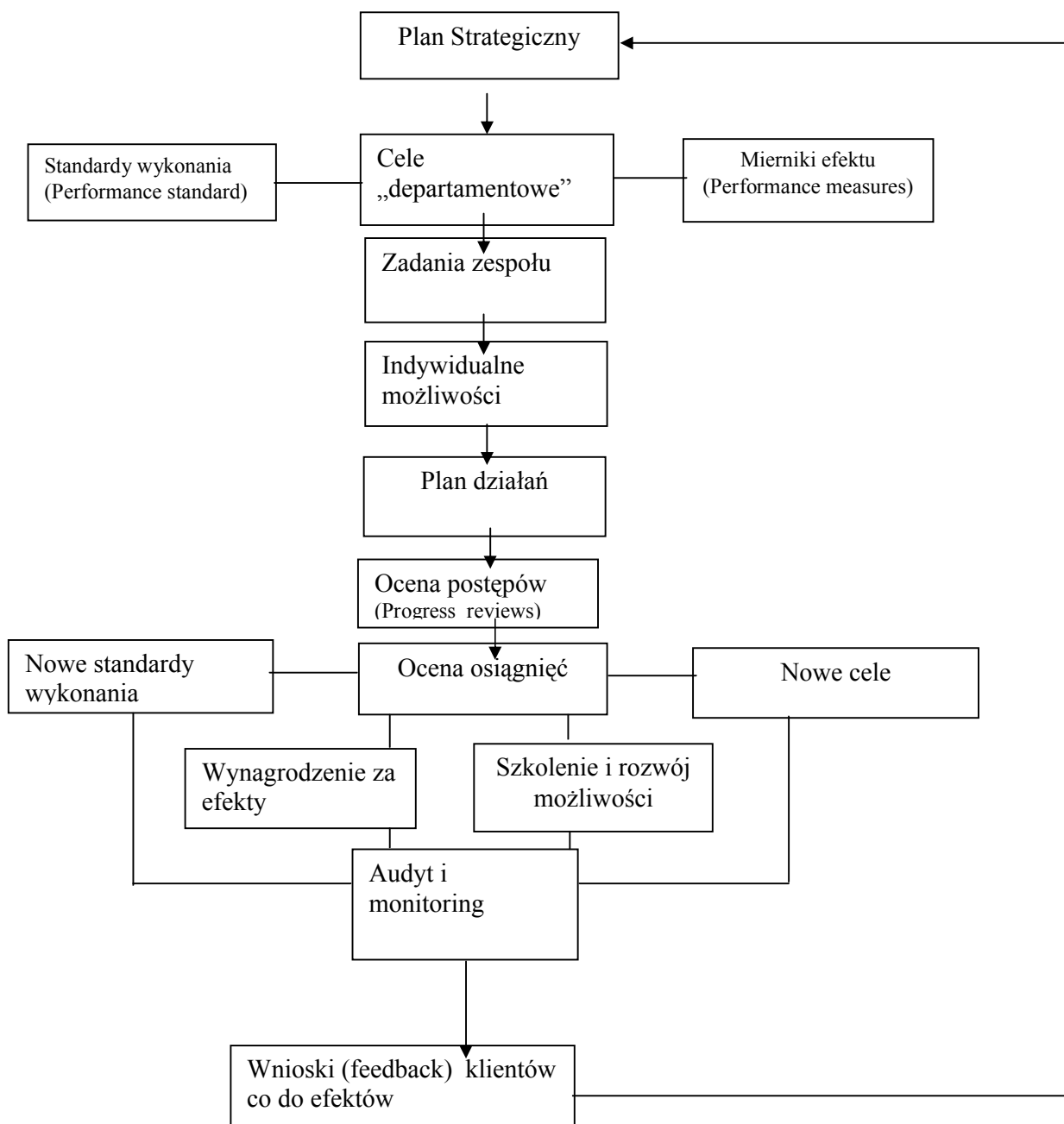
27 We współczesnych administracjach właśnie outputs<sup>6</sup> - wyniki stają się miernikami jej efektywności i skuteczności. Plan urzędu staje się podstawą do opracowania planów operacyjnych komórek organizacyjnych. W konsekwencji stanowi on również podstawę do opracowania planu pracy poszczególnych pracowników. (Jeżeli proponuje się ocenę efektywności pracowników, to bezwzględnie powinniśmy odnieść się do planów pracy jednostek organizacyjnych. Staje się on również podstawą do oceny ich pracy – związek z ZZL – kwestiami oceny pracowników.

<sup>6</sup> Measuring the performance of government departments. Report by the comptroller and auditor general hc 301 session 2000-2001: 22 march 2001. Ordered by the house of commons.





## Model zarządzania w administracji publicznej



Wg. Jay M. Shafritz, E.Russell, *Introducing Public Administration*, 2003, s. 271.





28 Z planu strategicznego wynika podział pracy i kształtowanie komórek organizacyjnych. Budowanie struktury wewnętrznej urzędu jest przyporządkowane potrzebom planu strategicznego i wynika również i możliwości urzędu co do osiągnięcia zaplanowanych celów<sup>7</sup>. Cele urzędu są tożsame z celami zarysowanymi w polityce państwa (polityka rządu). Podział pracy i kształtowanie komórek organizacyjnych odnosi się bezpośrednio do zapisu ustawowego, mówiącego o prawidłowym wykonywaniu zadań określonych przez kierownika urzędu. Podział zadań ma ścisły związek z zasobami będącymi w dyspozycji dyrektora generalnego. Dotyczy to personelu – liczby, kwalifikacji, umiejętności a także środków materialnych – budynków, urządzeń i wyposażenia oraz środków finansowych – przyznanego do dyspozycji budżetu. Podział zadań na poszczególne komórki organizacyjne zależy przede wszystkim od kwalifikacji i umiejętności zespołu pracowników, który ma do dyspozycji dyrektor generalny.

29 Kolejną kwestią, która decyduje o efektywności wykonania zadań powierzonych jednostkom administracji publicznej jest budżet. Budżet jednostek organizacyjnych administracji publicznej powinien być ściśle powiązany z ich kompetencjami i wynikającymi z nich zadaniami. Powiązanie budżetu z zadaniami staje się istotne w przypadku wdrożenia budżetu zadaniowego.

30 Mechanizmy koordynacji pracy jednostek organizacyjnych są istotne z punktu widzenia efektywności działania administracji publicznej. Koordynacja działań zawiera ocenę współdziałania poszczególnych jednostek organizacyjnych (ministerstw), a także komórek organizacyjnych wewnątrz ministerstw (departamenty, biura). Mechanizm koordynacji zwiększa skuteczność działań organizacji mierzonych jako „output”, rozumiany jako produkt/rezultat działania systemu politycznego (organów państwa i rządu) – prawo (legislation), budżet oraz różnego rodzaju społeczne zobowiązania –

<sup>7</sup> Jay M. Shafritz, E.W. Russell, *Introducing Public Administration*, 2003, s. 209





regulacje<sup>8</sup>. Rezultat output działań „systemu politycznego” mierzony jest osiągniętymi „celami społecznymi,” dobrobyt mierzony między innymi poprzez Dochód Narodowy Brutto.

31 Standaryzacja działań to składowa część „mechaniki zarządzania” (governance). Standaryzacja odnosi się przede wszystkim do procedur służących właściwemu i efektywnemu wykonywaniu zadań powierzonych administracji publicznej (biurokracja). W administracji, podobnie jak w innych sektorach, jej działania możemy porównać do procesów wytwórczych - dotyczą one tworzenia prawa i innych regulacji oraz wykonywania prawa (wdrażania). Od jakości procedur zależy, w jakim zakresie administracja jest efektywna. Przykładem efektywnej procedury wdrażania prawa jest OSR – Ocena Skutków Regulacji.<sup>9</sup>

32 Współczesna administracja, podobnie jak otaczające ją środowisko, podlega ciągłemu procesowi zmian, wynikających ze zmian technologicznych. Technologie wprowadzane do administracji pociągają za sobą zmiany, które mają konsekwencje w przyjmowaniu nowych procedur, w zapotrzebowaniu na nowych pracowników, zmianach organizacyjnych w urzędach, itp. Zmiany te powinny stać się również przedmiotem oceny. Wielu analityków upatruje w e-government szansę na ograniczenie zatrudnienia, obniżenie kosztów administracji, zwiększenie jakości usług, zwiększenie dostępności usług. W zmieniającym się środowisku technologicznym bez wątpienia musi dojść do zmian w zasobach ludzkich, jakimi dysponuje obecnie administracja publiczna.

33 Komunikacja wewnętrzna, i zewnętrzna (wizerunek urzędu). Obecne działania polityków sprawiają wrażenie, że traktują oni administrację jako jedną z podstawowych sił utrudniających realizację ich planów politycznych. Brak zrozumienia przez polityków roli, jaką odgrywa administracja we współczesnym świecie jest wynikiem problemów

<sup>8</sup> Mateusz Tomasic, Urban Vehovar, Quality of Governance and reform objectives in the EU Countries, 2009, s. 5

<sup>9</sup> Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia perspektywy, pod red. Włodzimierza Springera i Wojciecha Rogowskiego, Warszawa 2007





w komunikowaniu się zarówno wewnątrz administracji, jaki i w komunikacji administracji z politykami oraz z pozostałymi użytkownikami usług, świadczonych przez administrację.

34 Monitoring to element zarządzania w administracji publicznej, który pozwala na ustalenie, w jakim zakresie realizowane są długookresowe plany urzędu. Monitoring daje szansę wprowadzenia korekt, w tym także przesunięcia zasobów (ludzi, środków finansowych) dla osiągnięcia celów stawianych w strategii urzędu i jego jednostkach organizacyjnych. Kolejnym istotnym elementem zarządzania jest audyt. W zarządzaniu w administracji publicznej możemy wyróżnić trzy rodzaje audytu: finansowy - określający wyniki finansowe instytucji, jednostki organizacyjnej; efektywności – określający, w jakim zakresie wykorzystano posiadane przez jednostkę organizacyjną zasoby; rezultatów - określający rezultat lub korzyści, jakie powstały w wyniku wprowadzonych programów lub zmiany.

