

Liderzy w administracji publicznej. Potrzeby rozwoju kompetencji kadry kierowniczej Urzędów w Polsce.

Tomasz Rostkowski
Marcin Witkowski
Instytut Kapitału Ludzkiego
Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Dotychczasowe sukcesy i ograniczenia

Warto zauważyć, że w ostatnich 10 latach obraz Urzędów w Polsce bardzo się zmienił. Zwłaszcza widać to patrząc na instytucje publiczne oczami Obywatela. Nieuprzejmych dla interesantów, niedoinformowanych i pozbawionych elementarnej życzliwości czy empatii „urzędasów” zastąpili w niemal wszystkich przypadkach wysoce kompetentni, rozwiązujący problemy Obywateli i świadomi swojej roli profesjonalści. Droga od „marnującego nasz czas petenta” do „bardzo ważnego dla nas Obywatela – Klienta” nie była łatwa i nie jest też zakończona. Trzeba jednak podkreślić, że bardzo często „urzędas” sprzed lat i dzisiejszy profesjonalista to dokładnie ta sama osoba. Różnica nie polega zatem na potencjale czy nastawieniu, ale na konkretnych umiejętnościach, których rozwój wymagał czasu i zaangażowania konkretnych Urzędników. Najmniejszą rolę w tym procesie odegrały środki przeznaczane na szkolenia, ale także one były istotne.

Duża część Urzędów zyskała „nową twarz”, a wyniki badań opinii „interesantów”, czy nawet „Klientów” potwierdzają, że było to działanie skuteczne. Zasluguje to na ogromny szacunek między innymi dlatego, że skrócenie kolejek, zwiększenie przewidywalności działania urzędów, wsparte profesjonalną i życzliwą obsługą zostało zrealizowane pomimo braku koniecznych i fundamentalnych zmian w sposobie działania oraz organizacji pracy Urzędów. Oczywiście w Polsce można spotkać znakomicie zorganizowane instytucje publiczne, posiadające jasne cele, odpowiednio dobrane mierniki, przejrzyste i odpowiednie do potrzeb struktury, czytelne zasady awansowania, rzetelnie prowadzone oceny okresowe i czytelne dla Urzędników zasady wynagradzania. Tego rodzaju instytucje potwierdzają, że taka sytuacja jest możliwa. Najczęściej jednak mamy do czynienia z instytucjami publicznymi, których celem działania jest „realizacja procedur”, bądź „wypełnianie wymogów prawnych”, a nie rozwiązywanie realnych problemów Obywateli. Nawet jeśli towarzyszy temu życzliwość, to często można spotkać sytuację, w której Urzędnik doskonale wie co należy zrobić. Wie także, że to co robi nie tylko nie rozwiązuje kłopotu, ale także w długim okresie przyniesie rezultaty odwrotne do potrzeb.

Codziennie obserwacje potwierdzają, że problemem rzadko jest brak merytorycznych kompetencji Urzędników, czy brak ich innowacyjności. Co więcej Urzędnicy często dostrzegają dużo więcej możliwości usprawnienia działania Urzędu niż inni Obywatele – „Klienci”. Dyskusje z najwyższym kierownictwem wielu Urzędów potwierdzają najczęściej wysoką otwartość na

inicjatywy pracowników. Jednocześnie spotkania z pracownikami Urzędów najczęściej dowodzą ich dużej gotowości do wprowadzania zmian. Natomiast pożądane przez wszystkich zmiany np. w zakresie ograniczania sprawozdawczości, likwidowania zbędnych, ale kosztowych działań, czy gromadzenia niepotrzebnych dokumentów nie są wprowadzane. Co gorsza, często wprowadzanie nowych metod pracy zamiast do upraszczania metod działania i zwiększania samodzielności Urzędników, prowadzi do zwiększania ilości zadań lub nawet wykonywania dwukrotnie tych samych działań (starą i nową metodą).

Można zatem powiedzieć, że dotychczasowe sukcesy Urzędników zostały w dużej mierze osiągnięte nie tyle dzięki ułatwieniom, usprawnianiu organizacji, czy upraszczaniu procedur, ale pomimo braku koniecznych zmian. Ich osiągnięcie zostało okupione dodatkowym wysiłkiem ze strony konkretnych osób.

Problemy i kluczowe wyzwania

Po pierwsze, problemem są struktury organizacyjne. Często spotkać można menedżerów publicznych, którzy kierują kilkudziesięcioosobowym zespołem. Co gorsza, czasem dotyczy to zespołu kilkudziesięciu menedżerów, którzy podlegają jednemu Dyrektorowi. W tej sytuacji wyzwaniem jest zapamiętanie imion podległych pracowników, a zarządzanie nimi jest niewykonalne. Obok takich zespołów występują także mikrozespoły np. trzy osobowy zespół posiadający jednego kierownika, jednego zastępcę i jednego pracownika. Innym problemem administracji jest podwójna lub wielokrotnie złożona podległość. Struktury macierzowe są niezwykle trudne do skutecznego wdrożenia i w małym stopniu przystają do potrzeb administracji.

Innym problemem jest faktyczny podział zespołów na mniejsze dzięki tworzeniu funkcji zastępców (najczęściej na poziomie dyrektorskim) lub koordynatorów (na poziomie kierowników liniowych). Często prowadzi to do nadmiernego rozdrobnienia zespołów, a ponadto wydłuża proces decyzyjny. Przykładowo, Zastępcy Dyrektora powierza się bezpośrednią odpowiedzialność za funkcjonowanie p.. dwóch lub trzech zespołów, ale formalnie odpowiada on przed Dyrektorem (który także koordynuje prace dwóch lub trzech zespołów). Zatem Zastępca Dyrektora swoje decyzje powinien konsultować z Dyrektorem. W praktyce oznacza to, że zadaniem Dyrektora Generalnego jest nadzór nie nad, przykładowo, 20 Dyrektorami, ale nad 40 osobowym zespołem Dyrektorów. Tego rodzaju rozwiązania nadmiernie komplikują organizację pracy, wydłużają procesy decyzyjne, są źródłami konfliktów i z pewnością nie służą dobrze interesom zarówno Urzędu, jak Urzędników i Obywateli.

Znaczącym wyzwaniem jest modernizacja struktur organizacyjnych Urzędów, ich uproszczenie i skoncentrowanie uwagi nie tylko na hierarchii (która powinna być prosta, jasne i czytelna także dla osób z zewnątrz), ale przede wszystkim na upraszczaniu procesów pracy, likwidowaniu zbędnych czynności i dokumentów.

Inną grupą problemów są systemy zarządzania kapitałem ludzkim w Urzędach. Z punktu widzenia przepisów można powiedzieć, że wszystkie największe grupy urzędników w Polsce

zostały wyposażone w odpowiedni zestaw narzędzi regulujący problemy: budowy stanowisk pracy (opisy, wartościowanie), naboru (rekrutacja, selekcja, adaptacja – służba przygotowawcza), oceny, awansowania, planowania rozwoju indywidualnego i planowania szkoleń, wynagradzania itp. Z drugiej strony, już pobieżna analiza praktyki w wielu urzędach potwierdza, że pomimo tych wszystkich rozwiązań spotkać można sytuacje, w których pracownik o wyższych kompetencjach, wyższej efektywności pracy i wyższym poziomie zaangażowania zajmuje znacznie niższe stanowisko i pobiera znacznie niższe wynagrodzenie niż urzędnik wykazujący się niższymi kompetencjami, efektywnością, a jego kultura pracy jest odległa od ideału „wysokiej kultury urzędowania” (np. poprzez częste okazywanie „fochów urzędniczych” w tym demonstrowanie jawnej niechęci do wykonywanych zadań, przełożonych i Urzędu). Jednocześnie analiza sposobu wykorzystania narzędzi zarządzania potwierdza często brak merytorycznych podstaw do wysokich ocen (które są nagminnie zawyżane), czy wypłaty nagród (które powszechnie wypłacane są w podobnej wysokości zarówno najcenniejszym pracownikom, jak też osobom, których efektywność i jakość pracy pozostawia wiele do życzenia).

Problemem jest rezygnacja z wykonywania „czynności w zakresie realizacji prawa dotyczącego kierowania zespołem” na rzecz świadomego wykorzystywania narzędzi zarządzania w celu poprawy efektywności działania Urzędów i poprawy satysfakcji z pracy Urzędników. Oznacza to konieczność dostosowywania stosowanych narzędzi do potrzeb konkretnego Urzędu. Następnie konieczna jest kontrola ich wykorzystywania, która da gwarancję rzetelności procesów naboru, oceny, nagradzania itp. i tym samym zapewni gospodarność, rzetelność, legalność i celowość wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia i inne korzyści z pracy Urzędników.

Ostatnim spośród głównych wyzwań w administracji publicznej są nawyki Urzędników. Oczywiście ogromna ich większość zasługuje nie tylko na utrwalenie, ale także dalszy rozwój. Dotyczą one przede wszystkim takich elementów jak dyscyplina pracy czy walory merytoryczne podejmowanych decyzji. Jednocześnie w administracji upowszechniły się postawy niesprzyjające osiągnięciu wysokiej efektywności pracy. Wśród nich można wymienić: przywiązanie do przeszłości („zawsze tak było”), niechęć do zmian („nigdy tak nie było”), obawy przed kontrolą i krytyką („ten segregator dokumentów jest nam potrzebny na wypadek kontroli, a ten jednostronicowy dokument to jest to co nam jest rzeczywiście potrzebne do działania”), niechęć do współpracy („jak wyślę pismo to nikt mi nic nie zarzuci, a jak porozmawiamy to gdzie dowody, że zrobiłem?”), niechęć do brania odpowiedzialności i rozszerzania zakresu zadań („dlaczego ja?”) i wiele innych. Każda z tych negatywnych postaw ma swoje obiektywne źródło. Najczęściej nie wynikają one z „wrodzonej niechęci” Urzędników, ale są rezultatem wdrożonych procedur i sposobów działania.

W przypadku rozwiązywania tego rodzaju problemów atutem jest ewidentna potrzeba zmian i szczerą gotowość Urzędników do wprowadzania nowych rozwiązań, ale wymaga to aktywnego wsparcia ze strony menedżerów. Przykładowo, korzystnym jest dokonanie analizy zadań, które mogłyby być zautomatyzowane, uproszczone lub wręcz zaniechane zanim

powierzy się Urzędnikom nowe zadania. Takie działania wyzwalają najczęściej zaangażowanie pracowników, a niekiedy wręcz ich entuzjazm dzięki wizji zastąpienia czynności, o których „każdy wie, że nie są sensowne”, działaniami, które „wiemy jak wykonać łatwo, szybko, sprawnie z korzyścią dla Urzędników, Urzędu i Obywateli jednocześnie”.

Wywołanie tego rodzaju zmian wymaga w pierwszej kolejności zmian postrzegania swojej roli u Kierowników i Dyrektorów, rozwoju ich kompetencji menedżerskich i przywódczych, ale przede wszystkim połączenia działań rozwojowych prowadzonych na rzecz organizacji z jednoczesnym rozwojem kompetencji kadry kierowniczej Urzędu.

Rozwój organizacji i kompetencji kadry kierowniczej

Obserwacja praktyki planowania i realizacji szkoleń w Urzędach administracji publicznej pozwala na stwierdzenie, że przynoszą one wymierne rezultaty dla ich uczestników oraz organizacji. Profil realizowanych szkoleń chociażby z zakresu zarządzania w większości przypadków jest związany z ogólnym podejściem do poprawnej realizacji zadań i korzystania z dobrych praktyk, wypracowanych również w innych Urzędach jako jedną z form wymiany doświadczeń. Tego rodzaju ogólne szkolenia odgrywają wielką rolę w budowaniu fundamentów wiedzy menedżerskiej, ale możliwość bezpośredniego wykorzystania efektów tego rodzaju szkoleń w codziennej pracy jest mała.

W stosunkowo małej liczbie przypadków wiedza o rzeczywistej efektywności szkoleń jest gromadzona w oparciu o usystematyzowane i porównywalne metodyki. W przypadku, gdy zależy nam na wdrożeniu realnej zmiany w postawach i umiejętnościach pracowników, konieczne jest monitorowanie rezultatów na poziomie nawyków zawodowych. Jest to o tyle ważne, że obecnie jeszcze stosunkowo niewiele szkoleń prowadzonych jest w formie kursów/procesów, które mają za zadanie zbadać potrzeby, ocenić posiadane kompetencje, rozwinąć to co jest potrzebne i zweryfikować rezultaty. Z perspektywy realizacji strategicznie istotnych celów organizacji wyłącznie tego typu podejście metodyczne pozwoli na osiągnięcie wymiernych rezultatów, zgodnych z potrzebami organizacji.

Realizacja wysokojakościowych szkoleń wymaga stosowania metod rozwoju kompetencji dostosowanych z jednej strony do potrzeb odbiorców, ale także w pełni dopasowanych do rozwijanych umiejętności. Koncepcją, wedle której powinny być projektowane programy szkoleniowe jest chociażby podejście typu *blended learning*, odnoszące się do zapewnienia zróżnicowanych metod rozwoju kompetencji i nabywanych umiejętności.

Rozwój zawodowy pracowników Urzędu powinien być traktowany jako jedno z narzędzi do rozwoju organizacji i zarazem jeden z podsystemów zarządzania kapitałem ludzkim. Biorąc pod uwagę podejście systemowe do zarządzania ludźmi, należy mieć świadomość, że aby cały system dobrze funkcjonował, konieczne jest zapewnienie integracji podsystemów pomiędzy sobą, aby były one w stanie zagwarantować realizację strategicznych celów organizacji. Tak więc podsystem rozwoju zawodowego powinien być związany chociażby z aspektami ocen okresowych, które w praktyce powinny być elementem wyjściowym do określania potrzeb szkoleniowych pracowników Urzędu. Wyłącznie takie bezpośrednie powiązanie pozwoli na to,

aby środki i czas przeznaczane na działania szkoleniowe przynosiły wymierne rezultaty, zgodnie z obecnymi potrzebami Urzędu.

Jednakże obserwując zmiany zachodzące w obszarze administracji publicznej, można podejrzewać, iż dostosowanie procesów rozwoju pracowników do obecnych potrzeb już nie wystarcza. Aby sprawnie realizować swoje funkcje w dynamicznym otoczeniu, konieczne jest przewidywanie przyszłych potrzeb konkretnej organizacji i poszczególnych zespołów oraz podejmowanie działań z wyprzedzeniem.

Niezwykle ważnym aspektem jest zwrócenie szczególnej uwagi na jedną z funkcji, którą mogą pełnić działania szkoleniowe – mianowicie mogą być one jednym z narzędzi do wprowadzania zmian inicjowanych zarówno centralnie, jak i z poziomu konkretnej organizacji. Taka perspektywa zapewnia realizację 3 kluczowych warunków sprawnego wprowadzania zmian organizacyjnych: poczucie wpływu na kształt zmiany u pracowników, dostęp do informacji o przebiegu procesu zmiany, a także nabycie umiejętności niezbędnych do poprawnego odnalezienia się w nowej rzeczywistości. Taki sposób wprowadzania zmian organizacyjnych pozwala na zapobieżenie pojawieniu się oporu wobec zmian lub pozytywnie wpływa na obniżenie jego poziomu.

Wobec konieczności kontynuowania, a nawet przyspieszenia działań modernizacyjnych w administracji publicznej konieczne jest wykorzystanie koncepcji just – in – time learning tj. dostarczanie w niewielkich, wysoce praktycznych „porcjach” wiedzy, która będzie potrzebna menedżerom „jeszcze w tym tygodniu”. W takim przypadku wysoce uzasadnione jest np. zorganizowanie krótkich, praktycznych warsztatów nt.: „Jak wytłumaczyć pracownikom znaczenie i działanie ocen okresowych” zamiast 2 dniowych szkoleń z zakresu ocen i 2 dniowych szkoleń z zakresu wystąpień publicznych.

Postulaty skutecznego rozwoju kadry kierowniczej w Urzędach

Aby działania szkoleniowe przynosiły wymierne rezultaty dla uczestników jak i organizacji, wysoce zalecana ich realizacja zgodnie z poniższymi wskazówkami:

- Szkolenia powinny być projektowane i realizowane na podstawie zdiagnozowanych potrzeb organizacji, luk kompetencyjnych kadry kierowniczej oraz potrzeb rozwojowych organizacji (zwłaszcza wprowadzania nowych rozwiązań)
- Działania szkoleniowe muszą być narzędziem wprowadzania zmian organizacyjnych, nowych narzędzi zarządzania i wprowadzania zmian do już istniejących rozwiązań
- Działania rozwojowe powinny być prowadzone w formie procesowej, która umożliwia realny rozwój kompetencji dostosowanych do praktyki konkretnego Urzędu
- Ocena efektywności działań rozwojowych musi stanowić nieodłączny element każdego szkolenia czy procesu
- Ocena efektywności działań rozwojowych musi być skoncentrowana na osiągnięciu konkretnego rezultatu dla Urzędu w krótkim okresie, a pozyskane umiejętności będą także wykorzystywane dla osiągnięcia rezultatów w długim okresie

- Konieczne jest wykorzystanie wielu wzajemnie uzupełniających się metod rozwoju kompetencji, w tym przede wszystkim ich praktyczne stosowanie
- Zaangażowanie uczestników procesu szkoleniowego do rzeczywistego zastosowania nowych kompetencji w codziennym działaniu wspiera kształtowanie poprawnych nawyków zawodowych
- Wnioski z prowadzonych działań rozwojowych powinny być wykorzystywane do doskonalenia narzędzi zarządzania i wdrażanych rozwiązań systemowych

Podsumowując można powiedzieć, że punktem wyjścia do rozwoju kompetencji menedżerskich i przywódczych Urzędu powinny być jego podstawowe wyzwania jak: zmiana struktury organizacyjnej, upraszczanie metod działania, czy modyfikacja istniejących systemów. Rozwój kompetencji powinien być realizowany przede wszystkim w oparciu o specyficzne studium przypadku (*case study*), jakim jest konkretny Urząd i jego specyficzne problemy. Proces wdrażania nowych rozwiązań powinien uwzględniać możliwość modyfikowania proponowanych rozwiązań jako rezultatu prowadzonych warsztatów, czy innych form rozwoju. Rozwijane kompetencje powinny być wykorzystywane niezwłocznie po przeprowadzeniu konkretnego działania. Kluczowe są zatem pytania:

1. Jakie są potrzeby i problemy Twojego Urzędu?
2. Jakie kompetencje powinni posiadać menedżerowie?
3. Jakie kompetencje już posiadają?
4. Jak zaangażować menedżerów nie tylko do poprawnego stosowania rozwiązań, ale przede wszystkim do ich doskonalenia?

Pozostałe pytania dotyczące metod rozwoju, harmonogramu działań itp. należy uznać za wtórne.