



## Szanowni Państwo!

Miło mi poinformować, że od 28 października służba cywilna ma znów swojego Szefa – Prezes Rady Ministrów Ewa Kopacz powołała na to stanowisko p. Claudię Torres-Bartyzel, dotychczasową Dyrektorkę Departamentu Funduszy Strukturalnych w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Szefową Pionu Rozwoju w Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Przypomnę, że z końcem sierpnia Rada Służby Cywilnej pozytywnie zaopiniowała kandydaturę p. Torres-Bartyzel i rekomendowała ją szefowi rządu. Z ufnością witamy nowego Szefa, gratulujemy nominacji i deklarujemy otwartość służby cywilnej na nowe wyzwania.

Nasza współczesna administracja liczy sobie już 25 lat. Był to okres zmian, przemian i innowacji. Kontynuując wątki wspomnieniowe, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii zarządzania w administracji, przypominamy kolejne wydarzenia, które doprowadziły nas do roku 2014.

Z okazji 25-lecia utworzenia rządu premiera Tadeusza Mazowieckiego w KPRM została otwarta wystawa „Polska OdNowa”, o której na łamach PSC (s. 7–11) opowiada Wojciech Zawadzki, jeden z kancelaryjnych przewodników przybliżających zwiędzającym minione wydarzenia.

Z okazji 25-lecia utworzenia rządu premiera Tadeusza Mazowieckiego w KPRM została otwarta wystawa „Polska OdNowa”, o której na łamach PSC (s. 7–11) opowiada Wojciech Zawadzki, jeden z kancelaryjnych przewodników przybliżających zwiędzającym minione wydarzenia.

Próby bilansu zmian w sferze zarządzania w administracji publicznej od czasu reformy ustrojowej 1999 r. dokonuje Sławomir Wysocki, były urzędnik państwowy, od lat związany z administracją (s. 13–17).

Wznawiamy dyskusję na temat ocen okresowych w służbie cywilnej. Materiał poglądowy na temat oceniania w organizacjach biznesowych oraz samorządzie terytorialnym na tle rozwiązań obowiązujących w służbie cywilnej przedstawia Jacek Pawłowski, uczestnik dotychczasowych prac nad projektami rozporządzeń w tej sprawie (s. 18–23). W tym numerze głos w dyskusji na temat oceniania w służbie cywilnej zabiera Radosław Hancewicz, urzędnik, trener administracji publicznej (s. 24–28).

W bieżącym numerze szczególnej Państwa uwadze polecam tekst p. Krzysztofa Grodzickiego, Dyrektora Generalnego Urzędu Zamówień Publicznych, przedstawiający wypracowywane w UZP elektroniczne

narzędzie pn. Elektroniczna Platforma Katalogów Produktów „eKatalogi”, umożliwiające obniżenie kosztów funkcjonowania administracji. Autor szczegółowo omawia funkcjonalności platformy oraz spodziewane, w wyniku jej uruchomienia, korzyści – dla administracji, przedsiębiorców i dla obywateli (s. 29–33).

Nowe światło na problem efektywności administracji, w kontekście efektywności sieci publicznych (współpraca organizacji przyjmująca formę sieci międzyorganizacyjnych), rzuca – w wywiadzie dla PSC – dr Agata Austen, specjalizująca się w tej tematyce (s. 34–36).

W październiku, już po raz trzeci, zorganizowaliśmy Dzień otwarty dla służby cywilnej (s. 5–6), podczas którego – wspólnie ze specjalistami z urzędów administracji rządowej – rozmawialiśmy o problemach wynikających z bieżącego stosowania ustawy o służbie cywilnej i wydanych na jej podstawie rozporządzeń. W 2014 r. odwiedziło nas około 300 osób ze 190 urzędów, co świadczy o złożoności spraw, z którymi administracja się zmagą, i o wciąż zmieniającym się jej otoczeniu, wymagającym od nas nowych, niestandardowych działań.

Do bieżącego numeru PSC dołączamy dodatek pt. „Zasada otwartości i konkurencyjności naboru”, ze znanej Państwu serii zeszytów prezentujących normy etyczne i zasady członków korpusu służby cywilnej. O sprawach zasadniczych dla rozwoju służby cywilnej, czyli kwestii zatrudnienia w administracji, wypowiadają się: Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Irena Lipowicz, Przewodniczący Rady Legislacyjnej prof. Mirosław Stec, socjolog, prof. Mariusz Kwiatkowski, a także przedstawiciele NIK, administracji rządowej i organizacji pozarządowych.

Zapraszamy do lektury!



Dagmir Długosz

Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM  
Redaktor Naczelny

## SPIS TREŚCI

### OD REDAKTORA NACZELNEGO

Dagmir Długosz – Dyrektor Departamentu Służby  
Cywilnej KPRM, Redaktor Naczelny s. 1

### RADA SŁUŻBY CYWILNEJ

Z prac Rady Służby Cywilnej – Anna Prażuch s. 4

### W ADMINISTRACJI

Dowiedz się więcej, działaj sprawniej! Trzecia edycja  
Dnia otwartego dla służby cywilnej – Wojciech  
Zawadzki s. 5

XXV-lecie utworzenia rządu Tadeusza Mazowieckiego.  
Wystawa w KPRM – Wojciech Zawadzki s. 7

### KARIERA W SŁUŻBIE CYWILNEJ

Wyniki postępowania kwalifikacyjnego w służbie  
cywilnej w 2014 r. – Piotr Marczewski s. 12

### ZARZĄDZANIE KADRAMI

Jakość zarządzania w administracji publicznej. Próba  
bilansu – Sławomir Wysocki s. 13

Ocenianie w organizacjach biznesowych oraz samo-  
rządzie terytorialnym na tle rozwiązań obowiązujących  
w służbie cywilnej – Jacek Pawłowski s. 18

Oceny okresowe w urzędzie – jak sprawić żeby  
przestały być fikcją? – Radosław Hancewicz s. 24

### ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

„eKatalogi”. Nowa jakość zamówień o wartości poniżej  
progów stosowania ustawy Prawo zamówień  
publicznych – Krzysztof Grodzicki s. 29

### BADANIA I ANALIZY

Sieci publiczne. Z dr Agatą Austen, autorką książki  
„Efektywność sieci publicznych. Podejście  
wielopoziomowe”, rozmawia Ewa Puzyna s. 34

### ANGIELSKI W PRACY I W DOMU

How to Plan your Career in a Chaotic World – przedruk  
z Business English Magazine s. 37

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL

Wydawca „Przeglądu Służby Cywilnej” informuje, że zgodnie z przepisem art. 34 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (DzU z 2006 r. nr 90, poz. 631, z późn. zm.) wykorzystywanie zamieszczanych na jego łamach publikacji lub ich części dopuszczalne jest jedynie pod warunkiem podania ich autorów oraz źródła (imię i nazwisko autora, tytuł publikacji, „Przegląd Służby Cywilnej” nr ..., s. ...).

### **INFORMACJA DLA AUTORÓW**

Redakcja zastrzega sobie prawo skrótów i wprowadzania śródtytułów w nadsyłanych tekstach.  
Redakcja nie zwraca niezamówionych tekstów oraz nie wypłaca honorariów Autorom publikowanych materiałów.

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW; ALEJE UJAZDOWSKIE 1/3; 00-583 WARSZAWA  
WYDAWCA: SZEFE SŁUŻBY CYWILNEJ

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW – DEPARTAMENT SŁUŻBY CYWILNEJ  
REDAKTOR NACZELNY: DAGMIR DŁUGOSZ – DYREKTOR DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM  
ZASTĘPCY DYREKTORA: MONIKA DZIADKOWIEC, MARIA REUTT, WOJCIECH MICHOTA

REDAKCJA: WYDZIAŁ KOMUNIKACJI I KOORDYNACJI DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM  
NACZELNIK WYDZIAŁU JACEK NIEWIAROWSKI, TEL. 22 694 73 21, E-MAIL JNIEWIAR@KPRM.GOV.PL  
REDAKTOR PROWADZĄCY DOROTA GDAŃSKA, TEL. 22 694 74 20, E-MAIL DGDANSKA@KPRM.GOV.PL  
WSPÓŁPRACOWNICY: PRACOWNICY DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM



powrót

## Z prac Rady Służby Cywilnej

### We wrześniu

**25 września 2014 r.** odbyło się LIII posiedzenie Rady Służby Cywilnej, któremu przewodniczył prof. dr hab. **Krzysztof Kiciński**, wiceprzewodniczący RSC. W posiedzeniu uczestniczyli: zastępujący Szefa Służby Cywilnej **Dagmir Długosz**, dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM, **Dobrosław Dowiat-Urbański**, zastępca dyrektora Departamentu Prawnego KPRM, przedstawiciele Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

Podczas posiedzenia Rada Służby Cywilnej rozpatrzyła projekt ustawy budżetowej na rok 2015 w części dotyczącej służby cywilnej. W dyskusji z udziałem przedstawicieli Ministra Finansów Rada przedstawiła liczne uwagi do zawartych w projektowanym budżecie założeń na nadchodzący rok, w konsekwencji opiniując ów projekt, w części odnoszącej się do służby cywilnej, negatywnie.

Uchwała RSC nr 115 : [http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala\\_rady\\_sluzby\\_cywilnej\\_nr\\_115.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_115.pdf).

Rada omówiła ponadto – w dyskusji z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości – tryb procedowania w sprawie projektu *ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne*. Rada Służby Cywilnej, która negatywnie zaopiniowała przedłożony przez Ministra Sprawiedliwości projekt, zwróciła się następnie do szefa resortu sprawiedliwości o przekazanie Radzie do zaopiniowania – w przypadku kontynuacji prac legislacyjnych – *projektu ustawy o oświadczeniach (...)* w wersji uwzględniającej uwagi zgłoszone w ramach konsultacji międzyresortowych.

Uchwała RSC nr 116: [http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala\\_rady\\_sluzby\\_cywilnej\\_nr\\_116.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/uchwala_rady_sluzby_cywilnej_nr_116.pdf).

Rada wysłuchiwała także informacji na temat spraw bieżących z zakresu zarządzania służbą cywilną, przedstawionych przez **Dagmira Długosza** – dyrektora DSC KPRM, zastępującego Szefa Służby Cywilnej.

**Anna Prażuch**

Główny specjalista w Wydziale Komunikacji i Koordynacji  
Departamentu Służby Cywilnej KPRM



powrót



### Dowiedz się więcej, działaj sprawniej!

Trzecia edycja Dnia otwartego dla służby cywilnej

**22 października 2014 r.** w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyła się III edycja zorganizowanych przez Departament Służby Cywilnej konsultacji dla pracowników komórek kadrowych, finansowych i szkoleniowych urzędów administracji rządowej.



Uczestników spotkania powitała Maria Reutt, zastępca dyrektora DSC KPRM, inicjator przedsięwzięcia i jego główny organizator

Podobnie jak w latach ubiegłych, celem konsultacji, prowadzonych pod hasłem *Dowiedz się więcej, działaj sprawniej – Dzień otwarty dla służby cywilnej*, było pogłębienie wiedzy ich uczestników w zakresie różnych aspektów funkcjonowania służby cywilnej oraz doskonalenie umiejętności stosowania w praktyce przepisów ustawy o służbie cywilnej i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych.



Konsultacje przy stolikach tematycznych, sala Kolumnowa KPRM

Niezależnie od możliwości uzyskania indywidualnych porad eksperckich, których udzielali pracownicy Departamentu Służby Cywilnej i Departamentu Prawnego KPRM, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, zaproszeni goście mogli uczestniczyć w prezentacjach nt. dobrych praktyk, przygotowanych przez pracowników Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie.



Magdalena Bednarz, zastępca dyrektora Biura Dyrektora Generalnego KPRM, i Arkadiusz Bartosiewicz, naczelnik Wydziału Spraw Pracowniczych BDG KPRM, podczas prezentacji nt. ruchomego czasu pracy i telepracy w KPRM



Program zarządzania zasobami ludzkimi w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim przedstawiają dyrektor generalny urzędu Marek Reda i starszy inspektor wojewódzki w WMUW Anita Zienkiewicz



Proces naboru do służby cywilnej w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów omawiają Małgorzata Wójcik, naczelnik Wydziału Zarządzania Zasobami Ludzkimi, i Arkadiusz Kamiński, radca Prezesa UOKiK



*Polska OdNowa* podczas Dnia otwartego dla służby cywilnej

Program *Dnia otwartego dla służby cywilnej* wzbogacony został o możliwość zwiedzania (w towarzystwie przewodnika) wystawy *Polska OdNowa*, otwartej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 12 września br. – w 25. rocznicę powołania rządu premiera Tadeusza Mazowieckiego.



Hol przed wejściem do sali im. T. Mazowieckiego, w której odbywały się prezentacje dobrych praktyk funkcjonujących w służbie cywilnej

W tegorocznej edycji Dnia otwartego dla służby cywilnej wzięła udział rekordowa liczba gości. Gmach KPRM odwiedziło około 300 osób ze 190 urzędów administracji rządowej z całego kraju.

**Wojciech Zawadzki**

Radca Szefa KPRM w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

Fot. DSC KPRM/ I. Najda-Jędrzejewska





## XXV-lecie utworzenia rządu Tadeusza Mazowieckiego

Wystawa w KPRM



### Wojciech Zawadzki

Radca Szefa KPRM  
w Departamencie Służby  
Cywilnej KPRM

*Z okazji XXV-lecia utworzenia rządu premiera Tadeusza Mazowieckiego 12 września*

*2014 r. w sali Mickiewiczowskiej gmachu KPRM otwarta została wystawa „Polska OdNowa”, zaprojektowana przez Paulinę Tyro-Niezgodę i Piotra Matoska. Ukazuje ona ciąg wydarzeń, które poprzedziły powstanie pierwszego niekomunistycznego rządu Polski po II wojnie światowej – obrady Okrągłego Stołu, wybory do Sejmu kontraktowego oraz restytuowanego Senatu, wreszcie zawiązanie koalicji sejmowej z Obywatelskim Klubem Parlamentarnym jako jej główną siłą, której kandydat stanął na czele Rady Ministrów. Prezentuje również osobę Tadeusza Mazowieckiego oraz wydarzenia z 12 września 1989 r., kiedy wygłosił on w Sejmie exposé, a jego rząd uzyskał wotum zaufania.*

Ekspozycja ukazuje również najważniejsze zmiany polityczne i systemowe, jakie dokonały się w okresie działalności tego rządu i w znacznej mierze z jego inicjatywy. Wystarczy choćby przypomnieć przywrócenie naszemu krajowi oficjalnej nazwy „Rzeczpospolita Polska” i godła państwowego z orłem w koronie, likwidację aparatu represji (Milicji Obywatelskiej i Służby Bezpieczeństwa), zniesienie cenzury oraz nawiązanie znacznie ograniczonych po wprowadzeniu stanu wojennego stosunków gospodarczych z Zachodem. Zmiany przeprowadzone przez rząd premiera T. Mazowieckiego zapoczątkowały też kilkuletni proces upodmiotowienia społeczności lokalnych i regionalnych (przywrócenie samorządu terytorialnego) oraz budowę społeczeństwa obywatelskiego, a także gruntowną przebudowę polskiego systemu gospodarczego i rozwój przedsiębiorczości.

Ważnym przesłaniem wystawy jest to, że zmiany te były możliwe nie tylko dzięki określonym działaniom polityków, ale przede wszystkim dzięki zdolności, energii i determinacji obywateli naszego kraju. Zwiedzając ekspozycję wracamy pamięcią do lat historycznego przełomu sprzed ćwierćwiecza, kiedy to, co przez kilkadziesiąt lat wydawało się nieizrealnym marzeniem, nagle stało się możliwe. Warto dzisiaj przypomnieć, jak do tego doszło.

Na rok przed tym przełomem, w maju i sierpniu 1988 r., przez Polskę przetoczyła się fala strajków. W ten sposób robotnicy Stoczni Gdańskiej oraz innych zakładów przemysłowych przypomnieli sprawującym władzę komunistom, że „Solidarność” – po wprowadzeniu

stanu wojennego zepchnięta do podziemia – nadal żyje, a jej ideały bliskie są milionom Polaków. Od tamtej mroźnej, grudniowej nocy 1981 r. minęło już jednak prawie siedem lat i świat wyglądał nieco inaczej. Twarda i konsekwentna polityka prowadzona wobec władz ZSRR i PRL przez państwa zachodnie – przede wszystkim przez administrację prezydenta USA Ronalda Reagana oraz brytyjską premier Margaret Thatcher – doprowadziła do znacznego osłabienia bloku wschodniego, przede wszystkim w sferze ekonomicznej. Sankcje gospodarcze spotęgowały problemy, z którymi borykały się skądinąd niewydolne gospodarki państw ówczesnej RWPG. Próba naprawy, swoistej przebudowy gospodarki radzieckiej, podjęta przez rządzącą od 1985 r. ekipę Michaiła Gorbaczowa (tzw. pierestrojka), związana była również z dosyć daleko idącą (jak na warunki państwa komunistycznego) liberalizacją polityki wewnętrznej, przejawiającą się między innymi stopniowym łagodzeniem ograniczeń w zakresie swobody wypowiedzi i obiegu informacji. Ówczesne kierownictwo Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, świadome konieczności przeprowadzenia gruntownych reform w Polsce, trafnie odczytało sygnały płynące z Moskwy jako przyzwolenie na pewne zmiany, które oczywiście nie powinny naruszać istoty systemu. Pod koniec sierpnia 1988 r. minister spraw wewnętrznych gen. Czesław Kiszczak zaproponował środowiskom opozycyjnym rozpoczęcie rozmów na temat podstawowych problemów społecznych i gospodarczych naszego kraju.

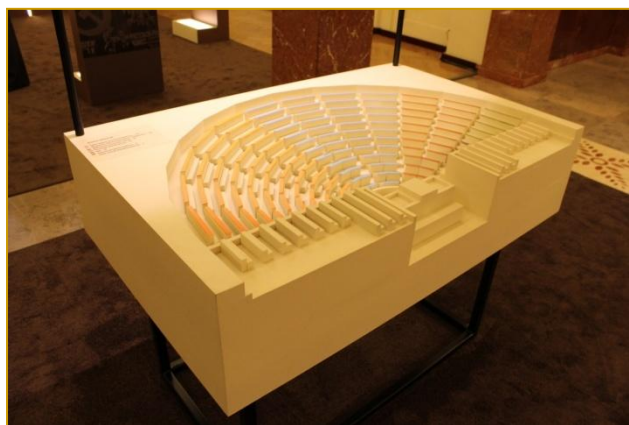


Filary przemian – najważniejsze zmiany polityczne i systemowe zapoczątkowane przez rząd Tadeusza Mazowieckiego

Jesienią 1988 r. rozpoczęły się w podwarszawskiej Magdalence rozmowy przedstawicieli ekipy rządzącej oraz demokratycznej opozycji skupionej wokół kierownictwa ciągle jeszcze zdelegalizowanej „Solidarności”. W rezultacie tych rozmów, prowadzonych zresztą w sposób zakulisowy i skrywanych przed opinią publiczną, ustalono, że w niedługim czasie powinno dojść do oficjalnego spotkania

przedstawicieli głównych sił politycznych kraju. Ekipie rządzącej zależało na przedstawieniu takiego spotkania jako rozmów rządu z różnymi środowiskami związkowymi, a nie po prostu negocjacji z opozycją, toteż przyjęto formułę konferencji trójkątnej – rządu, legalnych związków zawodowych (OPZZ) oraz przedstawicieli „Solidarności”.

W dniu 6 lutego 1989 r. w Pałacu Prezydenckim w Warszawie (wówczas nosił on nazwę Pałacu Namiestnikowskiego) rozpoczęły się obrady tzw. Okrągłego Stołu. Toczyły się one w trzech głównych zespołach – gospodarki i polityki społecznej, reform politycznych oraz pluralizmu związkowego. W ramach zespołów funkcjonowały podzespoły oraz grupy robocze, które zajmowały się węższymi zagadnieniami, takimi jak np. sprawy górnictwa, rolnictwa, polityki mieszkaniowej, służby zdrowia, reformy prawa i sądownictwa, samorządu terytorialnego itd. W wyniku dwumiesięcznych obrad Okrągłego Stołu, zakończonych 5 kwietnia 1989 r., osiągnięte zostało porozumienie, które przewidywało między innymi: przywrócenie legalnej działalności NSZZ „Solidarność”, NSZZ Rolników Indywidualnych „Solidarność” oraz Niezależnego Zrzeszenia Studentów (NZS), przeprowadzenie kwotowych wyborów do Sejmu, w których rządząca koalicja miałaby zapewnione 65 proc. miejsc, zaś o pozostałe 35 proc. mogliby się ubiegać kandydaci opozycji, przywrócenie Senatu i przeprowadzenie wolnych wyborów do tej izby parlamentu, zniesienie Rady Państwa jako kolegalnej głowy państwa i ustanowienie urzędu Prezydenta PRL, zapewnienie opozycji dostępu do oficjalnych mediów (czas antenowy w państwowej telewizji oraz reaktywowanie „Tygodnika Solidarność” i utworzenie niezależnej od władzy „Gazety Wyborczej”).



Makieta sali posiedzeń plenarnych Sejmu

W dniu 4 czerwca 1989 r. odbyła się pierwsza tura wyborów parlamentarnych, zaś 18 czerwca – druga. W wyborach tych przedstawiciele opozycji zdobyli wszystkie mandaty w ramach 35-procentowej puli miejsc w Sejmie oraz 99 na 100 miejsc w Senacie. Wynik ten – przy ponad 62-procentowej frekwencji w pierwszej turze – stanowił niepodważalny dowód, że polskie społeczeństwo nie legitymizuje władzy PZPR i zdominowanych przez nią ugrupowań satelickich. Dla ówczesnej elity władzy, a przy-

najmniej dla jej znacznej części, był to wstrząs, który wynikał nie tyle z samego zwycięstwa opozycji, ile raczej z jego skali. Ekipa rządząca zapewne jeszcze przed wyborami brała pod uwagę – w przypadku uzyskania przez „Solidarność” dobrego wyniku – możliwość kontrolowanego włączenia jej posłów i senatorów w proces sprawowania władzy, ale nie z intencją dzielenia się tą władzą, lecz z zamiarem uczynienia dotychczasowej opozycji współodpowiedzialną za losy kraju. Gdyby strona opozycyjno-solidarnościowa uzyskała np. około połowy miejsc w Senacie, taka kalkulacja z punktu widzenia PZPR i jej satelitów byłaby racjonalna. Jednakże miażdżące zwycięstwo opozycji postawiło pod znakiem zapytania takie rozwiązanie – polskie społeczeństwo jednoznacznie wypowiedziało się przeciwko dalszym rządóm komunistów i ich sprzymierzeńców. Mimo to zaproponowali oni utworzenie szerokiej koalicji rządowej z udziałem Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (OKP), grupującego posłów i senatorów z „drużyny Lecha Wałęsy”. Na czele takiego rządu miał stanąć dotychczasowy minister spraw wewnętrznych i przewodniczący delegacji rządowej podczas obrad Okrągłego Stołu generał Czesław Kiszczak.



„Wasz prezydent, nasz premier” – droga do powołania rządu Tadeusza Mazowieckiego

Kontrpropozycja ze strony OKP, przedstawiona piórem redaktora naczelnego „Gazety Wyborczej”, pojawiła się na jej pierwszej stronie w dniu 3 lipca. Jej istotę lapidarnie wyrażał tytuł artykułu Adama Michnika – „Wasz prezydent, nasz premier”. W ówczesnych realiach geopolitycznych (dwubiegunowy podział świata, przynależność PRL do Układu Warszawskiego, obecność wojsk ZSRR na terytorium Polski) odrzucenie kandydatury przywódcy PZPR na stanowisko Prezydenta PRL, któremu przypisane zostały znaczne uprawnienia w zakresie polityki zagranicznej i obronnej, mogłoby wywołać niepożądaną reakcję ze strony Związku Radzieckiego, chociaż wydaje się mało prawdopodobne, żeby w tamtym okresie (po czterech latach rządów M. Gorbaczowa) mogła ona przybrać formę interwencji zbrojnej. Jednakże dla środowisk opozycyjno-solidarnościowych priorytet stanowiło przeprowadzenie reform wewnętrznych – zarówno politycznych (przywrócenie praw i wolności obywatelskich, demontaż aparatu represji, upodmio-



owanie społeczności lokalnych), jak i gruntownej przebudowy systemu gospodarczego państwa. Stąd idea zmiany koalicji rządowej i przejęcia teki premiera przez przedstawiciela Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. Co ciekawe, idea ta początkowo nie była akceptowana przez wszystkich czołowych działaczy niedawnej opozycji demokratycznej. Przyszły premier Tadeusz Mazowiecki wyrażał obawę, czy „Solidarność” – sama zaskoczona rozmiarem swojego wyborczego zwycięstwa – jest przygotowana do przejęcia steru państwa, a co za tym idzie również odpowiedzialności za jego dalszy los.

W wyniku intensywnych negocjacji prowadzonych przez przedstawicieli poszczególnych ugrupowań zapadła decyzja o utworzeniu nowej koalicji rządzącej, w której skład weszły: Obywatelski Klub Parlamentarny, Zjednoczone Stronnictwo Ludowe i Stronnictwo Demokratyczne. Wydaje się zresztą, że w kierowniczych kręgach dotychczasowych sojuszników PZPR dostrzeżono wówczas wyśmienitą okazję do uniezależnienia się od dotychczasowego hegemonu i zaistnienia na scenie politycznej w roli samodzielnych podmiotów, które dla nowego koalicjanta (OKP) staną się partnerami, a nie satelitami.



Tadeusz Mazowiecki w miejscu internowania, Dartówek

Tymczasem 19 lipca 1989 r. Zgromadzenie Narodowe (nowy konstytucyjny organ państwa, złożony ze wszystkich posłów i senatorów) większością 270 głosów wybrało generała Wojciecha Jaruzelskiego na urząd Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W głosowaniu tym Wojciech Jaruzelski nie miał kontrkandydatów, jednak żeby zostać głową państwa, musiał uzyskać ponad połowę ważnych głosów (co najmniej 269). Misja sformowania nowego rządu powierzona została generałowi

Czesławowi Kiszczakowi, który – wobec nieskuteczności podjętych w tej sprawie rozmów – zrezygnował z niej 14 sierpnia. 24 sierpnia 1989 r. Sejm PRL X kadencji większością 378 głosów (przy 4 przeciwnych i 41 wstrzymujących się) powołał na stanowisko Prezesa Rady Ministrów kandydata zaproponowanego przez Obywatelski Klub Parlamentarny – Tadeusza Mazowieckiego (niebędącego zresztą wówczas posłem ani senatorem). W toku konsultacji z Prezydentem oraz przedstawicielami poszczególnych ugrupowań omawiane były ponadto jeszcze dwie kandydatury przedstawione przez OKP – profesora Bronisława Geremka oraz Jacka Kuronia. Ostatecznie za najbardziej akceptowalną dla wszystkich sił obecnych na ówczesnej scenie politycznej uznana została osoba Tadeusza Mazowieckiego. 12 września 1989 r. wygłosił on w Sejmie exposé, a jego rząd uzyskał wotum zaufania.



12 września 1989 r. – exposé premiera Tadeusza Mazowieckiego

Tadeusz Mazowiecki sprawował funkcję Prezesa Rady Ministrów do 4 stycznia 1991 r. Przyczyn stosunkowo szybkiego zakończenia misji jego rządu upatrywać należy w narastającym od wiosny 1990 r. konflikcie z Lechem Wałęsą i środowiskiem jego ówczesnych doradców, znanym jak tzw. wojna na górze. Jego kulminacja przypada na czas pierwszych w historii Polski wolnych i powszechnych wyborów prezydenckich, które odbyły się 25 listopada (pierwsza tura) i 9 grudnia (druga tura) 1990 r. Kandydujący na urząd Prezydenta RP Tadeusz Mazowiecki nie przeszedł do drugiej tury wyborów – w pierwszej turze został pokonany przez Lecha Wałęsę oraz nieznanego wcześniej na polskiej scenie politycznej, od lat mieszkającego za granicą Stanisława Tymińskiego. Zwycięzca wyborów Lech Wałęsa powierzył misję sformowania nowego rządu liderowi Kongresu Liberalno-Demokratycznego Janowi Krzysztofowi Bieleckiemu.

Pomimo stosunkowo krótkiego okresu działalności rząd Tadeusza Mazowieckiego zainicjował i przeprowadził fundamentalne zmiany w naszym kraju, dotyczące wszystkich najważniejszych dziedzin życia. Przywrócone zostały prawa i swobody obywatelskie, zniesiono cenzurę i zlikwidowano jej organy, zdemontowano aparat represji – w miejsce Milicji Obywatelskiej i Służby Bezpieczeństwa utworzono

Policję i Urząd Ochrony Państwa, nad którymi kontrolę sprawować miały odąd konstytucyjne organy państwa, a nie partyjni bonzowie z Biura Politycznego KC PZPR. Upodmiotowiono społeczności lokalne i regionalne, przywracając samorząd terytorialny z organami pochodzącymi z wyboru (początkowo na szczeblu gminy, a po kilku latach również na poziomie powiatu i województwa). Zaczęły powstawać pierwsze organizacje pozarządowe i tym samym zręby społeczeństwa obywatelskiego. Wreszcie, podjęto trud gruntownej przebudowy podstaw systemu gospodarczego państwa – chronicznie niewydolna, centralnie sterowana gospodarka socjalistyczna zastąpiona została gospodarką rynkową, w której naturalne mechanizmy ekonomiczne umożliwiły wyzwolenie przedsiębiorczości obywateli. Z perspektywy minionego ćwierćwiecza można stwierdzić, że w ciągu szesnastu miesięcy działania rządu premiera T. Mazowieckiego zbudowane zostały fundamenty dzisiejszej Polski.



Poczet premierów III Rzeczypospolitej

Interesującym uzupełnieniem wystawy „Polska OdNowa” (którą w dniu otwarcia oraz w ciągu kolejnych trzech weekendów odwiedziły 2974 osoby, oprowadzane przez kilkudziesięciu pracowników KPRM) był udostępniony zwiedzającym dawny gabinet premiera Tadeusza Mazowieckiego, obecnie zajmowany przez ministra Władysława Bartoszewskiego – Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. Dialogu Międzynarodowego. Na czas trwania ekspozycji umieszczono tam wypożyczone przez rodzinę Tadeusza Mazowieckiego pamiątki bo byłym premierze, m.in. rycinę przedstawiającą Don Kichota, przedwojenną tablicę z napisem „SOŁTYS”, stanowiącą dar Polonii amerykańskiej dla „Pierwszego Sołtysa Wolnej Polski” oraz kryształową popielniczkę, której premier używał, pracując niejednokrotnie do późnych godzin nocnych.

Program zwiedzania wystawy wzbogacony był również o projekcję udostępnionych przez Filmotekę Narodową archiwalnych materiałów Polskiej Kroniki Filmowej z lat 1989 i 1990, przedstawiających szczególnie ważne wydarzenia związane z działalnością rządu T. Mazowieckiego. Zwiedzający mogli zobaczyć końcowy fragment exposé premiera i moment głosowania nad wotum zaufania dla jego

rządu, uroczystość podpisania przez ministrów Krzysztofa Skubiszewskiego i Rolanda Dumas umowy dotyczącej współpracy gospodarczej między Polską a Europejską Wspólnotą Gospodarczą, a także migawki z pierwszej zagranicznej wizyty premiera T. Mazowieckiego w Rzymie i Watykanie, podczas której spotkał się m.in. z prezydentem Republiki Włoskiej Francesco Cossigą i premierem Giulio Andreottim oraz z Ojcem Świętym Janem Pawłem II. Ostatni z prezentowanych materiałów poświęcony był podpisaniu polsko-niemieckiego traktatu granicznego w listopadzie 1990 r. Sprawa ta była wówczas jednym z priorytetów polskiej dyplomacji i dlatego warto poświęcić jej kilka słów.

Po czterech latach okupacji Niemiec przez Związek Radziecki, Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię i Francję utworzone zostały w 1949 r. dwa państwa niemieckie. Na obszarze radzieckiej strefy okupacyjnej powstała Niemiecka Republika Demokratyczna (NRD), zaś na obszarze pozostałych trzech stref okupacyjnych – Republika Federalna Niemiec (RFN). Natomiast na terenie sektorów Berlina znajdujących się pod amerykańską, brytyjską i francuską okupacją utworzona została enklawa o statusie zbliżonym do wolnego miasta, pozostająca pod swoistą kuratelą tych trzech państw – tzw. Berlin Zachodni. NRD była tworem państwowym jeszcze bardziej niesuwerennym niż PRL i całkowicie zdominowanym przez ZSRR, toteż jej władze dosyć szybko uznały polsko-niemiecką granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej (tzw. układ zgorzelecki z 1950 r.). Odmienne wyglądała sytuacja w Niemczech Zachodnich, gdzie szerokie kręgi społeczeństwa oraz elit politycznych nie akceptowały ani powojennego podziału Niemiec, ani też utraty znacznej części terytoriów przedwojennej Rzeszy na rzecz innych państw, przede wszystkim Polski. Przez długie lata Niemcy Zachodnie nie uznawały zatem polsko-niemieckiej granicy na Odrze i Nysie.

Pod koniec lat 60. XX wieku, wraz ze zmianą koalicji rządzącej w RFN, do głosu zaczęły dochodzić w tym kraju siły polityczne, które zainicjowały nowy kierunek jego polityki wschodniej, oparty na założeniu, że w dającej się przewidzieć przyszłości nie jest możliwe ani zjednoczenie Niemiec, ani rewizja istniejącego układu granic między państwami w Europie. Z kolei po drugiej stronie Odry kierownicze kręgi PRL przywiązywały wielką wagę do kwestii uznania trwałości i nienaruszalności granicy polsko-niemieckiej. Rządząca wówczas ekipa I sekretarza KC PZPR Władysława Gomułki i premiera Józefa Cyrankiewicza trafnie odczytała sygnały dochodzące z Bonn (ówczesnej stolicy RFN), toteż w wyniku intensywnych działań dyplomatycznych udało się doprowadzić do podpisania w grudniu 1970 r. układu, w którym Niemcy Zachodnie uznały granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej.

Po 19 latach, kiedy mieszkańcy Berlina obalali mur dzielący ich miasto, bardzo ważne dla Polski stało się pytanie, czy zmierzające do zjednoczenia

Niemcy (nastąpiło to rok później, po tzw. konferencji 2 + 4) będą respektować postanowienia układów podpisanych wcześniej przez NRD i RFN. Działania polskiej dyplomacji w tej sprawie znalazły zrozumienie po stronie niemieckiej i już 14 listopada 1990 r. ministrowie spraw zagranicznych Polski i Niemiec – Krzysztof Skubiszewski i Hans Dietrich Genscher – podpisali Traktat o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej. Pomyślne zakończenie tej sprawy, ważnej szczególnie dla starszego pokolenia Polaków, pamiętającego jeszcze czasy ostatniej wojny i hitlerowskiej okupacji, bez wątpienia należy uznać za jedno z największych osiągnięć rządu premiera Tadeusza Mazowieckiego.

Wystawa „Polska OdNowa” – poza niewątpliwymi walorami poznawczymi, które są szczególnie cenne dla najmłodszego pokolenia zwiedzających, nie-

pamiętającego już czasów, o których ona opowiada – skłania do głębszej refleksji nad naszą historią najnowszą. Ukazuje jak wiele można było zrobić, nawet w tak krótkim czasie, dzięki determinacji i konsekwencji w dążeniu do celu. Pokazuje, że inicjatywy i działania podjęte 25 lat temu całkowicie zmieniły nasz kraj i życie milionów jego mieszkańców. Wracając pamięcią do tamtych dni, mimo woli zadajemy sobie pytanie, czy było warto... Odpowiedzi na to pytanie nie znajdziemy na wystawie „Polska OdNowa” ani na żadnej innej wystawie. Odpowiedź na to pytanie każdy z nas musi odnaleźć sam.

Fot. DSC KPRM/ I. Najda-Jędrzejewska

□





## Wyniki postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2014 r.

*Pod koniec sierpnia br. w Biuletynie Informacji Publicznej KPRM, a także w Serwisie Służby Cywilnej zostały opublikowane wyniki postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2014 r., przekazane przez Dyrektora Krajowej Szkoły Administracji Publicznej wraz z odpowiednim sprawozdaniem. Załącznik do opublikowanej uchwały zespołu sprawdzającego nr 12 z 17 lipca 2014 r. w sprawie uszeregowania zsumowanych wyników postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2014 r. stanowi uszeregowanie, o którym mowa w art. 43 ust. 7 ustawy o służbie cywilnej, i zawiera rezultaty punktowe osób, które zakończyły sprawdzian w toku postępowania z wynikiem pozytywnym.*

Szef Służby Cywilnej dokonuje mianowania pracownika służby cywilnej, który ukończył w danym roku postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej z wynikiem pozytywnym, zajmując miejsce uprawniające do mianowania, lub ukończył Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

Spośród uczestników postępowania kwalifikacyjnego akty mianowania otrzymają zatem zatrudnieni w służbie cywilnej w dniu mianowania (1 grudnia 2014 r.) pracownicy służby cywilnej, którzy przeszli pomyślnie sprawdzian w toku tego postępowania (uszeregowanie ze wspomnianej wyżej uchwały) oraz uzyskają miejsce uprawniające do mianowania, tzn. zmieszczą się w ustalonym limicie mianowań w służbie cywilnej (na 2014 r. – 200 osób), po uwzględnieniu w ramach ww. limitu liczby mianowań absolwentów KSAP (w 2014 r. wnioski o mianowanie złożyło 32 jej absolwentów).

Zgodnie z dokumentacją postępowania kwalifikacyjnego w 2014 r., w sprawdzianie umiejętności co najmniej 1/3 maksymalnej możliwej do uzyskania liczby punktów, tj. co najmniej 20 punktów, uzyskało 748 osób, natomiast w sprawdzianie wiedzy co najmniej 1/3 maksymalnej możliwej do uzyskania liczby punktów, tj. co najmniej 30 punktów, uzyskało 875 osób. Z kolei w całym sprawdzianie co najmniej 3/5 maksymalnej możliwej do uzyskania liczby punktów, tj. co najmniej 90 punktów, uzyskało 321 osób, co wyselekcjonowało grupę osób z wynikiem pozytywnym.

Osiągnięcie miejsca uprawniającego do mianowania oznacza uzyskanie w postępowaniu kwalifikacyjnym wyniku pozytywnego z sumą punktów pozwalającą na mianowanie wszystkich osób, które uzyskały tę sumę punktów bez konieczności przekroczenia limitu mianowań przewidzianego na dany rok. Oznacza to, że – w przypadku utrzymania się aktualnych uwarunkowań (dotyczących np. zatrudnienia w służbie cywilnej osób wymienionych w uszeregowaniu zsumowanych wyników postępowania) – w 2014 r. mianowanych będzie mogło być jedynie

154 uczestników tegorocznego postępowania kwalifikacyjnego, którzy uzyskali najlepsze wyniki w sprawdzianie (najwyższe wyniki pozytywne). 32 miejsca z limitu zajęliby, przy przyjętych założeniach, absolwenci KSAP.

W 2014 r. minimalny wynik ze sprawdzianu, który pozwoli uczestnikom postępowania znaleźć się w gronie osób przewidzianych w bieżącym roku do mianowania, wyniósł 98 punktów (w 2013 r. – 92 punkty), przy progu ustanowionym przepisami na poziomie nie mniej niż 90 punktów. Najlepszy odnotowany wynik w całym sprawdzianie w tej grupie wyniósł 131 punktów (w 2013 r. – 125 punktów), na 150 łącznie możliwych do uzyskania w świetle obowiązujących przepisów. Średni wynik w tej grupie był na poziomie 104,51 punktu (w 2013 r. – 100,74 punktu).

W sprawdzianie wiedzy minimalny osiągnięty wynik premiowany wejściem w 2014 r. w poczet osób przewidzianych do mianowania wyniósł 46 punktów (w 2013 r. – 41 punktów), przy progu ustanowionym przepisami na poziomie nie mniej niż 30 punktów. Najlepszy odnotowany wynik z wiedzy wyniósł w tej grupie 76 punktów (w 2013 r. – 72 punkty), na 90 możliwych do uzyskania. Średnio osoby te zdały na poziomie 61,77 punktu (w 2013 r. – 58,67).

W sprawdzianie umiejętności minimalny osiągnięty wynik premiowany wejściem do grona osób przewidzianych do mianowania wyniósł 29 punktów (w 2013 r. – 24 punkty), przy progu ustanowionym przepisami na poziomie nie mniej niż 20 punktów. Najlepszy odnotowany wynik wyniósł w tej grupie – podobnie jak w 2013 r. – 60 punktów (tj. maksimum przewidzianych przepisami punktów). Średnio osoby te zdały na poziomie 42,73 punktu (w 2013 r. – 42,07 punktu).

### Przydatne strony internetowe

➡ Uchwała zespołu sprawdzającego nr 12 z 17 lipca 2014 r. w sprawie uszeregowania zsumowanych wyników postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2014 r.  
<http://bip.kprm.gov.pl/download/75/11195/uchwala122014.pdf>

➡ Pytania wykorzystane w sprawdzianie wiedzy w ramach postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2014 r. – wersja A  
[http://www.ksap.gov.pl/pksc/files/Wiedza\\_2014\\_test\\_A.pdf](http://www.ksap.gov.pl/pksc/files/Wiedza_2014_test_A.pdf)

➡ Pytania wykorzystane w sprawdzianie wiedzy w ramach postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2014 r. – wersja B  
[http://www.ksap.gov.pl/pksc/files/Wiedza\\_2014\\_test\\_B.pdf](http://www.ksap.gov.pl/pksc/files/Wiedza_2014_test_B.pdf)

Oprac. **Piotr Marczewski**

Główny specjalista w Wydziale Systemów i Narzędzi Zarządzania  
Kadrami Służby Cywilnej Departamentu Służby Cywilnej KPRM

## Jakość zarządzania w administracji publicznej

Próba bilansu



### Sławomir Wysocki

*W latach 1990–1991, 1993–1994 i 1997–2001 pracował w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Był doradcą Pełnomocnika Rządu ds. Reform Ustrojowych Państwa, zastępcą i dyrektorem departamentów: rozwoju regionalnego i analiz programowych, sekretarzem strony rządowej Komisji Wspólnej*

*Rządu i Samorządu Terytorialnego. Od 13 lat doradza instytucjom sektora finansów publicznych w zakresie zarządzania.*

*W artykule zarysowano zasadnicze zagadnienia pozwalające dokonać próby bilansu zmian w sferze zarządzania w administracji publicznej od czasu reformy ustrojowej 1999 r. Podstawowa teza tekstu to wskazanie, że zastosowanie w organizacjach sektora publicznego systemów, metod i narzędzi zarządzania jakością pozwoliło przygotować te organizacje do wprowadzenia istotnych elementów kontroli zarządczej czy budżetu zadaniowego. Wpłynęło też korzystnie na akceptację kluczowych pojęć współczesnego zarządzania, tzn. terminów: procesy – cele – klienci.*

### Z perspektywy ostatnich dwudziestu lat

Zmiany w polskiej administracji na przestrzeni ostatnich 20 lat miały swe źródła wewnątrz kraju i sektora publicznego lub wynikały z czynników zewnętrznych. Część z nich miała naturę chaotyczną, inne ewolucyjną, co nie zawsze znaczyło zaplanowaną i skoordynowaną. Niektóre zmiany następowały w wyniku „przemocy strukturalnej”<sup>1</sup> i konieczności dostosowania się do zewnętrznych wymogów. Inne, imitacyjne, administracja podejmowała sama, adaptując wzorce z innych państw.

Jeżeli przyrzeć się reformom polskiej administracji prowadzonym od 1990 r., to charakterystyczne dla nich jest nastawienie na zmiany ustrojowe, strukturalne<sup>2</sup>. Natomiast to, co by można określić jako model zarządzania strukturami administracji, w nieznacznym stopniu kształtuje się jako efekt działań programowych<sup>3</sup>.

Ponad 14-letnia obserwacja<sup>4</sup> procesów zmian w polskiej administracji po reformie ustrojowej z roku 1998 skłania do następującej konkluzji: zastoso-

wanie w organizacjach sektora publicznego systemów, metod i narzędzi zarządzania jakością przygotowały te organizacje do wprowadzenia wymogów prawnych w zakresie kontroli zarządczej i tzw. budżetu zadaniowego oraz „oswoiły”, a następnie przyczyniły się do upowszechnienia w nomenklaturze aktów prawnych oraz w kulturze organizacyjnej instytucji publicznych kluczowych pojęć z zakresu zarządzania (terminów: procesy, cele, klienci).

Dlaczego akurat na te pojęcia zwracam uwagę? Po pierwsze, współcześnie kładzie się duży nacisk na elastyczne reagowanie na różnego typu zmiany otoczenia, w jakim działa administracja. Tylko precyzyjna znajomość przebiegu procesów, które są w niej realizowane, pozwala zareagować i zmienić/dostosować/skorygować poszczególne jego elementy. Procesy są realizowane poprzez ściśle procedury oparte w prawie, ale sam przebieg procesów niekiedy bywa kluczowy dla powodzenia działania. A to nie zawsze podlega precyzyjnej dyrektywie prawnej. Dlatego tak ważne jest zarządzanie procesami, a to oznacza, że trzeba je zidentyfikować, opisać i wtedy można nimi zarządzać. Od kilku lat w oficjalnych dokumentach<sup>5</sup> rządowych sygnalizowane jest przeorientowanie administracji na podejście procesowe.

Procesy realizowane są – a przynajmniej takie jest założenie – dla jakiegoś celu. Cel to kolejne pojęcie z sygnalizowanych w tym artykule. Potrzeba sformułowania celów na poziomie krajowym oraz na kolejnych poziomach zarządzania w administracji unaoczniała znaczące deficyty w zakresie poprawnego definiowania celów organizacji sektora publicznego. Szczególnie widoczne było to w doborze mierników, które obrazowałyby osiąganie założonego celu, czy wskaźników pozwalających stwierdzić, w jakim stopniu został on osiągnięty.

I ostatnia kwestia, choć w tej triadzie pojęć w istocie kluczowa. Zmiana nastawienia administracji z podejścia proceduralnego (nade wszystko zgodność z procedurami) na podejście proklienckie. W tym podejściu procedury służą realizacji potrzeb obywateli i ich satysfakcja staje się główną miarą sprawności instytucji publicznych. Myślenie o potrzebach klientów to kluczowe zagadnienie wszelkich koncepcji zarządzania jakością. Orientacja na klienta jest i nadal będzie kluczowym elementem kultury organizacyjnej instytucji publicznych nastawionych na jakość usług dostarczanych obywatelom/klientom/. Jak napisano w strategii *Sprawne Państwo*: „...obywatel jest klientem instytucji publicznych; odbiorcą tworzonej regulacji prawnych oraz

informacji i komunikatów instytucji publicznych; partnerem, wyborcą, współdecydentem w procesach rządzenia i zarządzania; konsumentem i pacjentem, któremu zapewnia się informację prawną, dostęp do usług zdrowotnych i bezpieczeństwo; pracownikiem, przedsiębiorcą itp.<sup>6</sup>.

### Co przed nami?

#### Wyzwania i dylematy rozwoju administracji

Bilansując dotychczasowy efekt starań o poprawę jakości zarządzania polskiej administracji publicznej, należy zacząć od wskazania podstawowych dylematów, jakie pojawiają się, gdy szukamy odpowiedzi na pytanie: jaki model zarządzania w tej administracji wdrażamy?

Polska ścieżka rozwoju administracji jest odmienna od tej, którą przeszły administracje publiczne w rozwiniętych państwach demokracji zachodnich<sup>7</sup>. W ich przypadku rozwiązania wprowadzane w kolejnych etapach funkcjonowania państwa nawarstwiały się. Tym samym proces kształtowania się administracji przebiegał ewolucyjnie i formowała się konstrukcja, w której poszczególne elementy są ze sobą powiązane, tworząc określony porządek organizacyjny i ład systemowy. Odpowiedź na pytanie o model, jaki powinniśmy zastosować, jest tym bardziej trudna, bo nie jest możliwe proste zastosowanie modelu obowiązującego np. w państwach UE. Po pierwsze, nie ma dziś w Europie jednego modelu administracji, lecz wiele uzupełniających się koncepcji, a debata o wzorcach zarządzania państwem toczy się nieustannie<sup>8</sup>. Po drugie, nie jest też możliwa prosta droga polegająca na ominięciu pewnych stadiów wdrażania i skorzystanie z doświadczeń innych bez konieczności powtarzania ich błędów. Taka droga wymaga niezwykłej mobilizacji programowej, odpowiedzialnego przywództwa i doskonałej sprawności politycznej, które razem umożliwią rozpoznanie jakie stadia ominąć i jaki docelowy kształt modelu zarządzania w administracji publicznej przyjąć.

Jedną z najciekawszych prac, w której przedstawiono zagadnienia związane z implementacją do struktur państwa metod zarządzania wykraczających poza tradycyjny model administracji, jest tekst Allena Schicka pt. *Państwo sprawne. Rozmyślenia nad koncepcją, która nie doczekała się jeszcze realizacji, choć jej czas już nadszedł*<sup>9</sup>. Warto przytoczyć kilka uwag i wniosków wypływających z lektury tej publikacji.

Po pierwsze, **najczęstszym impulsem do zmian są różnego typu kryzysy**<sup>10</sup>. I dlatego obecny kryzys – nawet jeśli ograniczymy się tylko do państw UE – to taki kolejny motywator do zmian.

Po drugie, **na skutek obecnego kryzysu jeszcze bardziej osłabła teza o nieograniczonej sile, jaką niesie za sobą gospodarka rynkowa**, zdolności sektora prywatnego do 'dobrego zarządzania', i tym samym czołowe postulaty New Public Management (NPM) o potrzebie „urynkowania” administracji publicznej już nie mają takiej mocy. Dobre

kilkanaście lat temu pisano o tym, co ciekawie zestawia A. Matheson<sup>11</sup>.

Po trzecie, **coraz mocniej uwidacznia się słabość upowszechnianych w ramach NPM prostych rozwiązań opartych tylko o precyzyjne miary i zarządzanie wskaźnikami wykonania, coraz bardziej natomiast zyskuje na znaczeniu dynamiczne zarządzanie sieciami informacji, prowadzenie dialogu z różnego typu partnerami społecznymi, koordynowanie wielu poziomów procesu decyzyjnego**. Pojawia się więc dylemat: praktykować i rozwijać zasady NPM czy może „wykonać skok” na pole partycypacyjnego zarządzania publicznego, a może implementować rozwiązania z innych koncepcji?

Warto zauważyć, iż w większości krajów, które implementowały głębokie reformy oparte na koncepcji NPM, podstawowe modele, paradygmaty administracji (klasycznej biurokracji, model NPM i model partycypacyjnego zarządzania) współistnieją, a zmiany miały charakter nawarstwiania się, kumulowania się różnych procesów.

Dlatego też to, co jest „twardym” efektem zastosowania rozwiązań, które mają swe teoretyczne oparcie w koncepcjach zarządzania publicznego, czyli modele i systemy zarządzania jakością, powinno być rozwijane, korygowane, zmieniane pod wpływem nowych podejść, jakie dostrzegamy w zarządzaniu. Tym samym jak już „oswojono” administrację z podejściem procesowym, to wykorzystajmy to przy budowie nowych struktur, które będą się charakteryzować konstrukcją odpowiadającą procesom, jakie mają realizować. To pozwoli od razu na celowe (nastawione na realizację celu) ich działanie, a tym samym zwiększy szansę na odpowiadanie na realne potrzeby obywateli-klientów.

#### Charakterystyka zmiany w zakresie stosowania metod zarządzania

Pomiędzy 1999 r. a 2014 r. nastąpiła zarówno jakościowa, jak i ilościowa zmiana w wykorzystywaniu przez administrację publiczną metod i systemów zarządzania jakością. Opis stanu wyjściowego (okres 1999–2000) znaleźć można w przywoływanym już artykule autora<sup>12</sup>. Prawie 14 lat temu w wyniku impulsu, jakim był wspólny program Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Urzędu Służby Cywilnej i UNDP (agenda ONZ), kilkanaście urzędów, głównie samorządowych, rozpoczęło proces wprowadzania systemów zarządzania jakością. Pierwszymi urzędami, które uzyskały certyfikaty potwierdzające funkcjonowanie organizacji zgodnie z wymaganiami normy ISO 9001 były odpowiednio: w administracji samorządowej Urząd Miejski w Dzierżonowie (listopad 1999), a w administracji rządowej Świętokrzyski Urząd Wojewódzki (listopad 2001). Tą drogą podążyli inni i pod koniec 2005 r. było ok. 100 urzędów administracji publicznej (z przewagą administracji samorządowej) z certyfikatami ISO. Ten proces miał w kolejnych latach różne natężenie, ale z każdym rokiem przybywało urzędów, a także innych instytucji sektora pu-



blicznego (szkoły, szpitale, urzędy pracy) „z certyfikatem ISO”.

Na przestrzeni tych lat podejmowano działania mające na celu zbilansowanie stanu rozwoju instytucjonalnego urzędów administracji publicznej<sup>13</sup>. Jedną z głównych miar stopnia, w jakim systemy i modele zarządzania jakością są obecne w administracji publicznej, była i jest ilościowa informacja o urzędach korzystających z tych rozwiązań. W przypadku badań<sup>14</sup> administracji rządowej w tym zakresie ankietą badawczą skierowaną była do wszystkich urzędów (2238). Uzyskano 720 odpowiedzi, co stanowi 32,2 proc. liczby urzędów, do których skierowano ankietę. Wśród analizowanych urzędów administracji rządowej 24 proc. (173 respondentów) wdrożyło jakiś system zarządzania jakością lub stosuje metodę zaliczaną do tego typu narzędzi. Najczęściej (61 proc. urzędów, jakie potwierdziły stosowanie narzędzi jakościowych) jest to system zarządzania jakością oparty o wymagania normy ISO 9001, rzadziej (28 proc.) model CAF.

W badaniu<sup>15</sup> dotyczącym administracji samorządowej stosowano metodologię badań jakościowych (za pomocą wywiadu telefonicznego wspomaganego komputerowo – CATI). Wyniki są zbliżone do tych w administracji rządowej. Rozwiązania z zakresu zarządzania jakością zostały wdrożone w nieco ponad 20 proc. badanych jednostek, przy czym najczęściej ich implementacja miała miejsce w dużych jednostkach, zatrudniających powyżej 300 osób, w urzędach większych miast. Najczęściej spotykanym w badanych urzędach systemem był ten oparty o normę ISO 9001. Wśród tych jednostek administracji samorządowej, które zadeklarowały korzystanie z jakiegoś sformalizowanego systemu zarządzania jakością (SZJ), około 70 proc. wskazało właśnie na posiadanie SZJ według wymagań normy ISO 9001.

Gdyby założyć pewne uproszczenie, to można przyjąć, że obecnie ok. 25–30 proc. różnego typu urzędów administracji stosuje rozwiązania z zakresu zarządzania jakością. Ten wniosek potwierdza w dużym stopniu zestaw różnego typu danych z badania<sup>16</sup> pn. *Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego (grudzień 2013)*. Według danych tam zawartych w co czwartym (24,90 proc.) urzędzie administracji samorządowej znajdują zastosowanie systemy zarządzania oparte o wymagania normy ISO 9001. W mniejszym stopniu (15,4 proc.) stosowany jest model CAF.

W jednej z konkluzji z cytowanego badania wskazuje się na „wzrost wartości wskaźników odnoszących się do kwestii zarządzania jakością (...)”. Jednym z wyjaśnień dla tego wzrostu, także wskazywanym w raporcie z cytowanego badania, jest wpływ wsparcia w ramach działania 5.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Innymi słowy możliwość finansowania ze środków UE modernizacji zarządzania administracji wpłynęło na

zmiany ilościowe w zakresie określonych narzędzi, metod i systemów zarządzania.

### **Zarządzanie jakością a kontrola zarządcza i budżet zadaniowy**

Przyjęty w polskiej administracji sposób rozliczania z wykonywania zadań publicznych opiera się – w zasadzie – na kryterium legalności. Z tego punktu widzenia zbudowany jest, w ramach systemu administracji publicznej, cały system nadzoru weryfikacyjnego, w którym tylko pozornie równoważną rolę odgrywają kryteria legalności, rzetelności, gospodarności, rzadziej celowości. Istotnym elementem systemu oceny działań administracji jest instytucja wbudowana obecnie w ogół tego, co nazywamy kontrolą zarządczą, w tym też element zapewniający właściwe funkcjonowanie tej kontroli, czyli audyt wewnętrzny<sup>17</sup>.

Jak pokazuje praktyka, jego możliwości nie są w pełni wykorzystywane w realiach administracyjnych z tego względu, iż większy nacisk kładzie on na ocenę systemu gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi, czy generalnie gospodarności zarządzania finansowego<sup>18</sup>. W naturalny sposób w takie badanie włączany jest zakres zarządzania, ale właśnie zarządzania finansowego, a nie zarządzania całością organizacji w jej różnych aspektach (personelem, wiedzą, infrastrukturą itd.).

Nawet osoby mało zorientowane w praktyce działania administracji mogą dostrzec, że proces systematycznego określania mierzalnych rezultatów i rozliczania ze stopnia, w jakim zostały osiągnięte, należy do rzadkości. Konieczne jest wprowadzenie powszechnego wymogu formułowania przez instytucje publiczne mierzalnych celów działalności w perspektywie minimum trzech–pięciu lat. A nade wszystko rozliczania ze stopnia realizacji tych celów. Wydaje się celowe zbudowanie systemu badania efektywności realizacji zadań publicznych, który wprowadziłby do polskiej normy prawnej obowiązek jednolitego sposobu działania publicznej administracji wykonawczej należącej do sektora finansów publicznych łącznie ze stosowaniem określonych (jednolitych) standardów działania oraz pełnej jawności i sprawozdawczości.

Swoistą nowością jest podejście zaprezentowane w publikacji Ministerstwa Finansów z 2012 r. na temat kontroli zarządczej<sup>19</sup>. Po pierwsze, wskazuje się na to, że kontrola zarządcza jest „...*de facto* tożsama z zarządzaniem”<sup>20</sup>. Po drugie, akcentowane jest to, że „kontrola zarządcza nie ma charakteru nowego zadania czy projektu. Realizacja tej koncepcji oznacza tyle, co stałe dokonywanie oceny organizacji pod kątem zdolności do osiągania wyznaczonych celów oraz poprawianie narzędzi zarządzania”<sup>21</sup>. I po trzecie, trzeba to oprzeć na procesach: „Kontrola zarządcza zakłada samodoskonalenie organizacji, ciągłość diagnozowania, monitorowania i poprawiania realizowanych przez organizację procesów”<sup>22</sup>.

Jednak kluczowe jest zadanie, które niejako „legalizuje” coś, co przez lata było odsuwane na bok przez „doktrynę kontroli według MF”, czyli stwierdzenie z tego dokumentu: „.....wdrożenie systemu zarządzania jakością w jednostce może pomóc w doskonaleniu kz. Stanowi jeden ze sposobów na ulepszenie zarządzania jednostką. Wewnętrzna ocena dokonywana w ramach systemu zarządzania jakością może stanowić element kompleksowej oceny stanu kz”<sup>23</sup>.

Szansą na stworzenie systemu zarządzania jest wykorzystanie w bardziej systematyczny sposób procesów ewaluacji projektów i programów publicznych, a także nowa formuła finansowania zadań publicznych poprzez tzw. budżet zadaniowy.

Wdrożenie budżetu zadaniowego jest procesem realizowanym od 8 lat. Od 2008 r. tzw. układ zadaniowy budżetu państwa jest już integralną częścią ustawy budżetowej. Tego typu przedsięwzięcie swym zasięgiem przekracza granice problemów finansowych. Ostatecznym celem wdrożenia budżetowania zadaniowego nie jest bowiem zmiana kształtu budżetu, ale zmiana sposobu myślenia o funkcjonowaniu instytucji publicznych i zarządzania tymi instytucjami. I tym samym wracamy do kwestii przewijającej się przez cały artykuł. Nawet największe reformy o charakterze strukturalnym i funkcjonalnym mają swe oparcie praktyczne w metodach zarządzania, które pozwalają wdrożyć planowane rozwiązania<sup>24</sup>. W stworzenie i ustabilizowanie podstaw zadaniowego podejścia do planowania budżetu zainwestowano bardzo duże kwoty z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Czas na zwrot z inwestycji nie tylko w postaci produktów (coraz lepszych, jeśli chodzi o praktykę formułowania celów i mierników), ale także wymiernych rezultatów w sferze zarządzania organizacjami.

### Konkluzje

Nawet ten selektywny przegląd narzędzi zewnętrznych (systemy zarządzania jakością) oraz tych ustanowionych normą prawną (kontrola zarządcza, budżet zadaniowy) pozwala stwierdzić, że dysponujemy znaczącym potencjałem pozwalającym dokonać jakościowej zmiany sposobu działania polskiej administracji. Takie procesy jak OSR (ocena skutków regulacji), mechanizmy kontroli zarządczej, rozwijające się procesy ewaluacji polityk publicznych, mechanizm tworzenia budżetu zadaniowego czy też dobrze rozpoznane deficyty, jakie mamy w obszarze tzw. *good governance*, to tylko główne inicjatywy dające impuls do zmiany. Ale różnego typu badania i analizy wskazują na rozłączny charakter tych inicjatyw. Konieczna jest ich integracja.

Wiemy, że zjawisko, jakim jest stosowanie systemów i modeli zarządzania jakością, nie jest marginalne. Wiemy też, że nie jest to zjawisko na tyle powszechne, by móc powiedzieć o tym procesie, że jest wszechobecny w praktyce działania administracji. Chodzi tu zarówno o liczebność

organizacji, jakie stosują te rozwiązania, jak i o stan świadomości w tym zakresie wśród kadry urzędniczej. Jednak uzyskane wyniki nadal nie dają pełnego obrazu stanu jakości zarządzania w administracji. Nie mamy informacji o stopniu integracji różnych narzędzi i mechanizmów.

Każda debata czy tekst o modernizacji administracji publicznej powinny kończyć się wskazaniem jak zaradzić wskazywanym problemom. I w tym obszarze pozwolę sobie na dokonanie trawestacji opisu, na jaki natrafiłem, gdy debatowano o tym, jak zaradzić kryzysowi ekonomicznemu roku 2009. Panowie Cohen i Nowicki [Cohen, Nowicki 2007; *Aż stanie się ciemność...* 2009, s. 16 i 17] wskazali wówczas na tzw. trzy użyteczne utopie. „Pierwsza to utopia, że uda się wprowadzić, gwarantujące równowagę całego globu – regulacje zachowań narodów. Druga – utopia o zapewnieniu „wzrostu na zielono” dzięki rewolucji technologicznej. Trzecia – utopia, że nastąpi przełom antropologiczny, czyli zmiana w zachowaniach ludzi, refleksja nad niepotrzebnymi elementami cywilizacji materialnej, którą Zachód wyeksportował na cały świat. Mamy do wyboru trzy atrakcyjne, ale zarazem wątpliwe i niepewne utopie: polityczna, technologiczna i antropologiczna”.

Gdyby przełożyć to na administrację, to mamy trzy użyteczne ??? utopie:

- wpływać na zachowania (pożądane) przez regulacje (prawo) – to utopia polityczna,
- wprowadzać rozwiązania z zakresu e-administracji, czyli zakładać, że to, co nie wyszło nam „papierowo”, odmieni przełom technologiczny,
- zmieniać się zachowania urzędnicze, czyli antropologiczna zmiana (pod wpływem innych czynników).

Nie wiem, jak będzie, ale jakoś(ć) może będzie .....

□

---

### Przypisy

<sup>1</sup> W znaczeniu, w jakim to pojęcie wprowadziła do publicznej debaty prof. J. Staniszkis w książce *Władza globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

<sup>2</sup> J. Płoskonka, *Zarządzanie przez rezultaty jako metoda wykonywania zadań administracji publicznej w: Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. naukowa J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 171. Zmiany funkcji następowały i następują w wyniku planowanych zmian kompetencji i zadań.

<sup>3</sup> Tzn. będących elementem strategii/programów nakierowanych na zmianę modelu zarządzania w administracji. Nadal aktualna pozostaje diagnoza zawarta w *Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015* (SRK), która wskazuje na to, że „pomimo znacznych zmian, jakich dokonywano w ciągu ostatnich kilkunastu lat, w administracji publicznej nie udało się w pełni wprowadzić pożądanych nowoczesnych technik zarządzania i systemów informatycznych, nie usprawniono też zasadniczo zarządzania finansami publicznymi”. Konkluzje diagnostyczne nowych dokumentów strategicznych (*Średnio- oraz Długookresowa Strategia Rozwoju Polski do roku 2030*) brzmią podobnie. Kluczowym dokumentem określającym kierunek rozwoju administracji i samorządów w Polsce jest strategia *Sprawne*

Państwo, czyli jedna z dziewięciu zintegrowanych strategii wyznaczających cele do 2020 r.

<sup>4</sup> Autor pracował jako urzędnik Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podczas reformy administracji publicznej z roku 1998, a od 23 lat jako konsultant współpracuje z administracją publiczną.

<sup>5</sup> Patrz m.in.: raport diagnostyczny *Polska 2030; Średnio- oraz Długookresowa Strategia Rozwoju Polski*; Raport MAiC pn. *Państwo 2.0* wyraźnie wskazujący brak podejścia procesowego jako jedną z zasadniczych przyczyn systemowych problemów w realizacji projektów informatycznych w administracji publicznej i postulujący m.in. „(...) żeby obieg informacji był sensowny, musi być on definiowany i nadzorowany przez tego, kto tych informacji potrzebuje, by sprawnie obsługiwać obywatela. Właścicielem każdego procesu powinien być nie informatyk, lecz urzędnik lub urząd, który odpowiada za kontakty między państwem a obywatelem. Dlatego należy mówić o procesach w administracji publicznej i usługach, a nie o projektach informatycznych”.

<sup>6</sup> Strategia *Sprawne Państwo*, s. 7.

<sup>7</sup> Patrz B. Ledzion, K. Olejniczak, W. Pander, *Ewaluacja trafności zakresu interwencji działania 5.1 PO KL*, Warszawa 2009, s. 14, oraz M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011.

<sup>8</sup> Patrz opis w op. cit., M. Zawicki.

<sup>9</sup> Patrz w op. cit. *Administracja publiczna ....* pod red. J. Czaputowicza.

<sup>10</sup> Patrz raport *Ewaluacja trafności...*, B. Ledzion, K. Olejniczak, W. Pander, s. 19.

<sup>11</sup> Patrz: A. Matheson, *Modernizacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. naukowa J. Czaputowicz, op. cit.

<sup>12</sup> S. Wysocki, *Jak poprawić jakość działania administracji publicznej?*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2.

<sup>13</sup> Dwa raporty na zlecenie KPRM pn. *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej* (2008, 2009) oraz raport zrealizowany na zlecenie b. MSWiA w ramach projektu pn. *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej* (2009).

<sup>14</sup> Cytowane poniżej dane pochodzą z raportu pn. *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej* (2008), s. 69 i następne.

<sup>15</sup> Podawane dalej dane pochodzą z raportu pn. *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*, ASM Centrum Badan i Analiz Rynku Sp. z o.o. dla MSWiA, 2009.

<sup>16</sup> Patrz: Raport z badania PSDB dla MAiC pn. *Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego*, grudzień 2013.

Badanie zrealizowano z zastosowaniem metody badania kwestionariuszowego przeprowadzonej z wykorzystaniem techniki ankiety internetowej CAWI. Kwestionariusz został wysłany do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego w Polsce. W sumie otrzymano 2088 wypełnionych ankiet. Ze strony przedstawicieli gmin uzyskano 1843 wypełnionych ankiet (1208 z gmin wiejskich, 429 z gmin miejsko-wiejskich, 159 z gmin miejskich oraz 47 z miast na prawach powiatu). Od przedstawicieli powiatów otrzymano 245 wypełnionych ankiet. W odniesieniu do gmin osiągnięto poziom zwróconych ankiet (tzw. *response rate*) w wysokości 74,3 proc., a w przypadku powiatów – 78 proc. populacji.

<sup>17</sup> W brzmieniu ustawy o finansach publicznych (art. 272 ust.1) – ustawa z dn. 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, służącą wspieraniu ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. A kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

<sup>18</sup> Upłynęło już 10 lat od ustanowienia w polskim systemie prawnym norm regulujących funkcjonowanie audytu wewnętrznego, ale nadal zwraca się na to uwagę.

Patrz: materiały konferencji nt. 10 lat funkcjonowania audytu wewnętrznego w sektorze publicznym w Polsce:

[http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zarzadcza-i-audit-wewnetrzny/audit-wewnetrzny-w-sektorze-publicznym/szkolenia/-/asset\\_publisher/IA1n/content/notatka-ze-spotkania-jubileuszowego-z-okazji-10-lat-funkcjonowania-audytu-wewnetrznego-w-sektorze-publicznym-w-polsce?redirect=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fministerstwo-finansow%2Fdzialalnosc%2Ffinanse-publiczne%2Fkontrola-zarzadcza-i-audit-wewnetrzny%2Faudit-wewnetrzny-w-sektorze-publicznym%2Fszkolenia%3Fp\\_p\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_IA1n%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-2%26p\\_p\\_col\\_count%3D2#p\\_p\\_id\\_101\\_INSTANCE\\_IA1n](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zarzadcza-i-audit-wewnetrzny/audit-wewnetrzny-w-sektorze-publicznym/szkolenia/-/asset_publisher/IA1n/content/notatka-ze-spotkania-jubileuszowego-z-okazji-10-lat-funkcjonowania-audytu-wewnetrznego-w-sektorze-publicznym-w-polsce?redirect=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fministerstwo-finansow%2Fdzialalnosc%2Ffinanse-publiczne%2Fkontrola-zarzadcza-i-audit-wewnetrzny%2Faudit-wewnetrzny-w-sektorze-publicznym%2Fszkolenia%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_IA1n%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D2#p_p_id_101_INSTANCE_IA1n)

<sup>19</sup> *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy*, Ministerstwo Finansów 2012.

<sup>20</sup> *Kontrola zarządcza...*, op. cit. s. 21.

<sup>21</sup> *Kontrola zarządcza...*, op. cit. s. 19.

<sup>22</sup> *Kontrola zarządcza...* op. cit. s. 18.

<sup>23</sup> *Kontrola zarządcza...* op. cit. s. 23.

<sup>24</sup> Bardzo ciekawie o tym traktuje raport *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce* przygotowany w ramach programu E&Y *Sprawne państwo*, Ł. Hardt, M. de Jong, Warszawa 2011.

□





## Ocenianie w organizacjach biznesowych oraz samorządzie terytorialnym na tle rozwiązań obowiązujących w służbie cywilnej



**Jacek Pawłowski**

Radca Szefa Kancelarii  
Prezesa Rady Ministrów  
w Departamencie Służby  
Cywilnej KPRM,  
uczestnik prac nad projektami  
obecnego i nowego  
rozporządzenia w sprawie  
ocen okresowych w służbie  
cywilnej.

*W związku z pracami Departamentu Służby Cywilnej KPRM nad nowym projektem rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej<sup>1</sup>, jak i dyskusją toczącą się wokół tematu ocen okresowych w służbie cywilnej<sup>2</sup>, przeanalizowano m.in. systemy okresowego oceniania pracowników w biznesie oraz samorządzie terytorialnym, a także wybrane rozwiązania zagraniczne z tego zakresu, w tym system ocen okresowych obowiązujący na Uniwersytecie Kalifornijskim w Berkeley. Niniejszy artykuł stanowi przegląd zastosowanych w tych obszarach rozwiązań. Może też być podstawą do szerszej dyskusji na temat kierunków zmian w systemie ocen okresowych w służbie cywilnej, do której zachęcamy i zapraszamy.*

### **Czy oceny okresowe są potrzebne organizacjom biznesowym?**

W literaturze przedmiotu, jak i dyskusjach toczonych na łamach prasy specjalistycznej nierzadko spotyka się krytykę systemów ocen okresowych, a niekiedy nawet podważa się sens sformalizowanego okresowego oceniania pracowników. Przykładowo we wstępie do debaty ekspertów pod egidą dwumiesięcznika „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” [1]<sup>3</sup> zwrócono uwagę na wydaną ostatnio pozycję pt. „Skończ z oceną okresową pracowników!” autorstwa Samuela A. Culberta. Jednakże w dyskusji nie podjęto tego tematu i nie wskazano więcej przykładów takiego podejścia do problematyki ocen. Wystarczy jednak przerzucić kilkadziesiąt stron tego dwumiesięcznika, aby odnaleźć recenzję wspomnianej książki [2]. Autor recenzji, Wojciech Zieliński, z zainteresowaniem odniósł się do książki i polecił ją jako możliwe źródło inspiracji dla menedżerów, ale i zwrócił uwagę na przerysowanie negatywów ocen okresowych oraz idealizowanie propozycji diagnozy pracowniczej<sup>4</sup>. Podkreślił także, że w książce nie powołano się na żadne badania empiryczne dotyczące negatywnych skutków ocen pracowniczych, o których rozpisywał się Culbert.

Warto również zwrócić uwagę na artykuł pt. „(Bez)wartościowe oceny. Biznes nie potrzebuje ocen pracowniczych” Roberta Reinfussa [3], w którym autor wskazywał, że obecne systemy ocen okresowych – skupiające się na badaniu wykorzystywanych przez pracowników kompetencji – są nie tylko bezwartościowe, ale czasem wręcz szkodliwe przy ocenie potrzeb rozwojowych organizacji. Autor zwracał uwagę, że szansą na rozwój organizacji biznesowych jest badanie tzw. nadpotencjału, czyli kompetencji posiadanych przez pracownika, ale nieodkrytych przez pracodawcę i niebranych pod uwagę przy ocenianiu pracy pracownika. Ten nadpotencjał pracowników jest szansą na tanie pozyskanie nowych kompetencji dla firmy i jej dalszy rozwój oraz zdobycie przewagi konkurencyjnej na rynku. Opublikowany artykuł wzbudził liczne kontrowersje i redakcja miesięcznika „Zarządzanie i Personel” zdecydowała się na zamieszczenie w kolejnym numerze komentarzy ekspertów i praktyków (menedżerów organizacji biznesowych) [4], którzy krytycznie odnieśli się do całkowitego kwestionowania oceniania w biznesie. Jedni z nich twierdzili, że ww. artykuł był prowokacją intelektualną mającą wzbudzić dyskusję na temat ocen okresowych, inni zwracali uwagę, że faktycznie w ocenach pracowniczych są słabe punkty i należy podejmować wysiłki, aby je poprawiać. Jednak wszyscy zgadzali się, że nie ma alternatywy dla okresowego oceniania pracowników. Niektórzy z autorów tych komentarzy zwracali również uwagę, że badanie nadpotencjału to ciekawe zagadnienie, ale nie znają w praktyce żadnego systemu ocen, który by taki nadpotencjał badał.

W analizowanych źródłach zdecydowanie przeważała opinia, że oceny okresowe – mimo swoich wad – są potrzebnym i skutecznym narzędziem zarządzania personelem, o ile są poprawnie wdrożone, a menedżerowie je znają i potrafią stosować [1, 4, 5, 6]. Wśród najczęściej występujących problemów związanych z funkcjonowaniem ocen okresowych w organizacjach wymieniano przede wszystkim błędy wdrożeniowe, np. brak przekonania najwyższego kierownictwa o słuszności wprowadzanego rozwiązania, brak działań informacyjnych, niewłaściwe przygotowanie ocenających. Wśród błędów występujących w samych narzędziach oceny najczęściej zwracano uwagę na niewłaściwe sformułowanie kryteriów ocen pracowniczych.

## Do czego wykorzystuje się oceny okresowe w biznesie?

Z analizy wybranych materiałów jasno wynika, że cele, do jakich wykorzystuje się oceny w biznesie, nie różnią się zasadniczo od celów zakładanych w służbie cywilnej. W analizowanych materiałach najczęściej wymienianymi celami sformalizowanego oceniania pracowników były:

- ocena pracy pracownika (przede wszystkim w aspekcie jej jakości),
- motywowanie pracownika (w tym awanse),
- wynagradzanie pracownika,
- ustalanie potrzeb kadrowych pracownika,
- planowanie indywidualnej ścieżki rozwoju pracownika.

Pewną różnicą jest większe skupienie się w biznesie na wynikach i celach do osiągnięcia niż w służbie cywilnej, gdzie przede wszystkim oceniane są kom-

petencje pracowników w kontekście realizowanych przez nich zadań.

## Standardy oceniania w biznesie

Po analizie wybranego materiału z powodzeniem można stwierdzić, że wbrew pojawiającym się opiniom procedury i narzędzia stosowane w służbie cywilnej nie są bardziej skomplikowane ani rozbudowane od tych używanych w biznesie. W większości analizowanych przykładów formularze arkuszy ocen, zestawy kryteriów ocen, jak i zasady sporządzania ocen okresowych były dość mocno sformalizowane i określone wewnętrznymi regulaminami, które miały zastosowanie do wszystkich pracowników organizacji.

Poniżej krótkie zestawienie, przygotowane na podstawie przebadanego materiału, ilustrujące standardy oceniania w biznesie na tle rozwiązań funkcjonujących w służbie cywilnej.

**Tab. 1.** Standardy w zakresie systemu ocen okresowych w organizacjach biznesowych i w służbie cywilnej

|                                | Ocena okresowa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                | w organizacjach biznesowych                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | w służbie cywilnej                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Częstotliwość oceniania</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ nie rzadziej niż co <b>12</b> miesięcy [1, 5, 12]</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ co <b>24</b> miesiące</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Wykazy kryteriów oceny</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ powinny być ogólnie znane, akceptowane i możliwie trwałe [5]</li> <li>▪ ok. kilkunastu kryteriów do wyboru</li> <li>▪ zaleca się, aby ocenianych było ok. 6-8 kompetencji</li> <li>▪ spotyka się różne podziały kompetencji, np. kompetencje główne (<i>core competencies</i>), kompetencje menedżerskie, kompetencje funkcyjne (specjalistyczne) [10], [11]</li> </ul>                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ wykaz kryteriów stanowi załącznik do rozporządzenia</li> <li>▪ łącznie 17 kryteriów dla stanowisk niekierowniczych<sup>5</sup>, 16 dla stanowisk kierowniczych<sup>6, 7</sup></li> <li>▪ ocenianych jest od 7 do 9 kryteriów dla stanowisk niekierowniczych, 5-7 dla stanowisk kierowniczych</li> </ul>                                                                     |
| <b>Skala ocen</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ przeważa nieparzysta</li> <li>▪ najczęściej liczbowa</li> <li>▪ odnosi się do wymagań/oczekiwań ocenającego lub stanowiska pracy</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ nieparzysta</li> <li>▪ liczbowa<sup>8</sup></li> <li>▪ odnosi się do oczekiwań ocenającego</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Arkusze ocen</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ część ogólna (metryczka) z danymi kadrowymi ocenianego i ocenającego</li> <li>▪ wskazanie ocenianego okresu</li> <li>▪ ocena okresowa z podziałem na oceny cząstkowe i ocenę ogólną (najczęściej zaznaczenie bądź wpisanie odpowiedniej oceny + krótki komentarz)</li> <li>▪ podsumowanie wyników oceny</li> <li>▪ część rozwojowa (planowanie rozwoju i ewentualnie wnioski kadrowe)</li> <li>▪ podpisy [5, 10, 11]</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ część ogólna (metryczka) z danymi kadrowymi ocenianego i ocenającego</li> <li>▪ kryteria oceny i termin jej sporządzenia, informacja o przeprowadzeniu rozmowy ocenającej</li> <li>▪ ocena okresowa z podziałem na oceny cząstkowe, ocenę ogólną i podsumowanie oceny</li> <li>▪ wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego</li> <li>▪ podpisy</li> </ul> |

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Procedura oceniania</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ sformalizowana (regulamin lub zasady)</li> <li>▪ określenie kryteriów i terminu oceny</li> <li>▪ dokonanie samooceny pracownika (opcjonalnie)</li> <li>▪ rozmowa oceniająca</li> <li>▪ pisemne sporządzenie oceny</li> <li>▪ przekazanie oceny do komórki kadrowej (w tym do akt osobowych)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ sformalizowana (przepisy ustawowe i wykonawcze)</li> <li>▪ określenie kryteriów do wyboru i wpisanie terminu oceny</li> <li>▪ rozmowa oceniająca</li> <li>▪ pisemne sporządzenie oceny</li> <li>▪ przekazanie oceny do komórki kadrowej (w tym do akt osobowych)</li> </ul>                   |
| <b>Procedura odwoławcza</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ zazwyczaj jest określona w regulaminie/zasadach oceniania</li> <li>▪ najczęściej odwołanie do przełożonego wyższego szczebla lub do komisji odwoławczej</li> <li>▪ nie spotkano się z zastrzeżeniami, że procedura ta powinna być w jakiś sposób ograniczona, np. tylko do ocen negatywnych</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ jest określona przepisami ustawy o służbie cywilnej</li> <li>▪ sprzeciw od oceny do dyrektora generalnego (kierownika) urzędu; w razie nierozpatrzenia lub nieuwzględnienia sprzeciwu przysługuje prawo odwołania do sądu pracy</li> <li>▪ możliwość odwołania się od każdej oceny</li> </ul> |
| <b>Wspomaganie komputerowe</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ najczęściej formularze w formie arkuszy xls (MS Excel) [8,10]</li> <li>▪ informacje o ocenach okresowych gromadzone w komputerowych systemach kadrowych</li> </ul>                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ formularze arkuszy ocen okresowych przygotowane również w formie arkuszy kalkulacyjnych (MS Excel i Open Office)</li> <li>▪ baza danych MS Access służąca do gromadzenia informacji o ocenach w urzędzie<sup>9</sup>.</li> </ul>                                                              |

### **Istota relacji przełożony – podwładny w ocenianiu pracowników**

Ciekawe wątki poruszane były również w trakcie dyskusji dotyczącej potrzeby istnienia ocen okresowych w biznesie [4]. Na pierwszy plan wysuwały się zagadnienia dotyczące relacji pomiędzy przełożonymi a podwładnymi. Piotr Pągowski, dyrektor Generalny w Printing & Personal Systems Poland w Hewlett Packard, podkreślał, że w polskich firmach brakuje kultury otwartych drzwi, *feedbacku* i codziennych relacji menedżerów z pracownikami, a panuje hierarchia, która tłumi wszelką kreatywność. Jego zdaniem istnieje potrzeba budowania kultury organizacyjnej, w której pracownik nie boi się rozmawiać z przełożonym o swoich aspiracjach czy problemach z realizowaniem celów, a prezes nie jest traktowany jak niedostępne bóstwo. W podobnym tonie wypowiadała się Agnieszka Jakubczyk-Latała, kierownik ds. zasobów ludzkich w POL-INOWEX SA, która uważa, że oceny są dobrą okazją, aby lepiej się poznać (pracownik – menedżer). To samo zagadnienie było też przedmiotem debaty dwumiesięcznika ZZL [1]. Małgorzata Paszkiewicz, dyrektor ds. kadr w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, wskazywała, że choć maksymalna szczerłość w rozmowie oceniającej byłaby pożądana, to może to być trudne do osiągnięcia, gdyż pracownik będzie chciał pokazać się z jak najlepszej strony i nie wspominać o swoich słabszych stronach. Wagę istoty rozmowy oceniającej w systemie ocen okresowych podkreślała również Magdalena Stalpińska, dyrektor pionu personalnego w Real. Podkreśliła ona, że nawet rozmowa, która nie zakończy się

podjęciem jakiś systemowych działań, ma głęboki pozytywny wpływ na relacje szef – podwładny, ponieważ przynajmniej raz w roku rozmawiają oni nie o zadaniach, nie o projektach, lecz o pracowniku.

### **Ocenianie w samorządzie terytorialnym**

Do 2008 r. wszystkie jednostki samorządu terytorialnego (jst) obowiązywały te same zasady oceniania, określone przepisami ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (uops)<sup>10</sup> oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 13 marca 2007 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych<sup>11</sup>. Obowiązujące wówczas narzędzia i zasady sporządzania ocen okresowych (zwanych wtedy kwalifikacyjnymi) były w jednostkach samorządu terytorialnego bardzo zbliżone do ocen okresowych funkcjonujących w służbie cywilnej. Nowa ustawa o pracownikach samorządowych<sup>12</sup> wprowadziła w 2009 r. zasadniczą zmianę w zakresie okresowego oceniania pracowników samorządowych, polegającą na braku odgórnie ustalonych szczegółowych zasad sporządzania ocen okresowych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Sama ustawa określa tylko wymóg sporządzania ocen okresowych i ich podstawowe zasady:

- ocena nie rzadziej niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy,
- ocena dotyczy wywiązywania się przez pracownika samorządowego z obowiązków wynikających z zakresu czynności na zajmowanym



stanowisku oraz obowiązków określonych w art. 24 i art. 25 ust. 1 uops,

- tryb odwoławczy (zbliżony do obowiązującego w służbie cywilnej, ale brak przepisu dotyczącego możliwości odwołania się do sądu pracy),
- ustawa zawiera również przepis, zgodnie z którym uzyskanie ponownej negatywnej oceny skutkuje rozwiązaniem umowy o pracę, z zachowaniem okresów wypowiedzenia.

Natomiast w nowym stanie prawnym szczegółowe zasady przeprowadzania ocen określa kierownik jednostki samorządu terytorialnego w drodze zarządzenia, biorąc pod uwagę potrzebę prawidłowego dokonywania tych ocen oraz specyfikę funkcjonowania jednostki. Zatem w zarządzeniu powinny być określone takie elementy, jak:

- sposób dokonywania ocen okresowych,
- okresy, za które jest sporządzana ocena,
- kryteria, na podstawie których jest sporządzana ocena,
- skala ocen.

Nowe rozwiązania od samego początku powodowały kontrowersje. Tym ciekawsze wydają się teraz wyniki badań przeprowadzonych w jst, dotyczących wprowadzonych zmian w zakresie oceniania pracowników samorządowych. Z przeprowadzonych badań [7], [8] wynika, że większość jst adaptowała rozwiązania z 2007 r. bez wprowadzania w nich zmian. Z szacunkowych danych wynika, że co najwyżej 10 proc. jst wprowadziło udoskonalenia tego systemu bądź jakiegokolwiek poprawki. Interesującym wnioskiem z prowadzonych badań jest również to, że po wprowadzeniu nowych rozwiązań nie zauważono większej różnicy w przyjętych rozwiązaniach pomiędzy małymi urzędami (zatrudniającymi kilkunastu pracowników) a dużymi urzędami (kilkuset pracowników). Autorzy jako główną hipotezę takiego stanu rzeczy stawiają brak świadomości konieczności posiadania własnych systemów ocen, co wynika z braku wiedzy na ten temat [7]. Warto również zwrócić uwagę na wykorzystanie ocen w różnych obszarach zarządzania zasobami ludzkimi (zsl) w urzędach jst. Okazuje się, że duża grupa urzędów (37 proc.) nie wykorzystuje ocen w zsl. Natomiast wśród tych, które to robią:

- 76 proc. wykorzystuje je przy obsadzaniu wyższych stanowisk,
- 63 proc. przy wynagradzaniu,
- 45 proc. przy szkoleniach,
- 43 proc. przy rozwoju zawodowym [7].

Przeprowadzone badania wśród 78 urzędów na terenie województwa warmińsko-mazurskiego pokazują również, że spora grupa tych urzędów (18 proc. spośród przebadanych) wyraziła obawy, że konsekwencją takiej dowolności projektowania własnych systemów ocen będzie różne ocenianie w różnych urzędach [7].

Często można spotkać się z opiniami, że w służbie cywilnej zbyt liberalnie ocenia się pracowników, że jest zbyt mało ocen negatywnych<sup>13</sup>. Kwestia ta była również przedmiotem badania w jednostkach samorządu terytorialnego. Wśród przebadanych 100 urzędów, w ciągu 3 lat oceny negatywne wystawiło tylko 8 urzędów 17 pracownikom, w tym w 4 przypadkach były one podstawą do zwolnienia pracownika [7]. Omawiane badania nie wskazują jednak przyczyn tak niskiej liczby negatywnych ocen – nie wiadomo czy były one np. wynikiem zbyt liberalnego podejścia ocenianych do oceniania, czy też może system rekrutacji i selekcji w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym jest tak skuteczny, że zatrudnienie znajdują sami najlepsi pracownicy<sup>14</sup>.

Badacze podkreślali również, że obecnie ocenianie w jednostkach samorządu terytorialnego traktowane jest głównie formalnie, gdyż kierownicy w tych urzędach nie posiadają odpowiedniej wiedzy z zakresu kierowania ludźmi. Co za tym idzie nie ma też pomysłów w jakim stopniu można byłoby przełożyć ocenianie pracowników na poprawę pracy urzędów i obsługi mieszkańców. Na koniec tego krótkiego omówienia funkcjonowania ocen okresowych w jednostkach samorządu terytorialnego warto przytoczyć jeszcze słowa Zdzisława Czajki, który uważa, że „mentalności kierownictw urzędów samorządowych nie można zmienić przepisami zachęcającymi do stosowania bardziej nowoczesnych narzędzi zsl. Wówczas będą je upraszczać, obniżając jakość zarządzania urzędami”. Kierownicy sami muszą dostrzec i zrozumieć potrzebę stosowania ocen dla poprawy funkcjonowania urzędu, w tym obsługi mieszkańców. Najlepszy sposób na ich przekonanie to ciągłe podnoszenie ich wiedzy (np. poprzez udział w konferencjach, seminariach) [7].

### **Przewidywane kierunki zmian w systemach ocen pracowniczych**

W trakcie debaty ekspertów, teoretyków i praktyków zajmujących się ocenami pracowniczymi, którą przeprowadził dwumiesięcznik „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” [1], sformułowano szereg uwag dotyczących przewidywanych kierunków zmian w zakresie systemów oceniania. Można je pogrupować w następujący sposób:

#### **1) Bardziej elastyczne podejście do ocen, w tym ich upraszczanie**

Większość ekspertów przewiduje i opowiada się za uelastycznieniem i uproszczeniem systemów ocen pracowniczych. Magdalena Stalpińska przewiduje ograniczanie ocenianych kompetencji i symplicyfikację sposobu oceniania. Małgorzata Paszkiewicz wskazywała na potrzebę większej elastyczności w administracji, która działa w coraz bardziej dynamicznej rzeczywistości. Dr Antoni Ludwiczyski z Akademii im. L. Koźmińskiego przewiduje – w dłuższym przedziale czasowym – tendencję do upraszczania w dużych zagranicznych firmach, gdzie systemy oceniania są silnie wystandaryzowane i sformalizowane. Inaczej wypowiadał się Radosław Hancewicz,

pracownik administracji rządowej i szkoleniowiec, który opowiadał się za większym formalizmem i uszczegóławianiem kryteriów ocen, tak aby ograniczyć margines do interpretacji przez kierowników i zapewnić możliwie dużą spójność i porównywalność ocen. Z kolei dr Małgorzata Sidor-Rządkowska, szkoleniowiec, wykładowca, autorka wielu publikacji o ocenianiu, opowiedziała się za „złotym środkiem”, tak aby zbyt duża elastyczność nie doprowadziła do zbytnej dowolności i dekonstrukcji. W podobnym tonie wypowiadała się dr Marzena Winczo-Gasik, Great Place to Work, która uważa, że przyszłość ocen pracowniczych będzie cechowała się różnorodnością rozwiązań. Jej zdaniem w małych i średnich firmach będzie tendencja do większej elastyczności i upraszczania, a w dużych firmach nastąpi większe uszczegóławianie i formalizowanie.

## 2) Coraz częstsze, ale i ostrożne korzystanie z oceny „360°”<sup>15</sup>, z uwzględnieniem jej ograniczeń i dużego ryzyka

W trakcie redakcyjnej debaty omawiano również szanse i zagrożenia płynące ze stosowania oceny „360°”. Eksperti jednomyślnie podkreślali, że skuteczne wdrożenie tej metody oceny może odbyć się tylko w dojrzałych organizacjach. Wykluczono również jednogłośnie możliwość wiązania tej oceny z wynagrodzeniami pracowników. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że według Anny Kosińskiej (wcześniej BRE Bank, obecnie wykładowca SGH) jest to metoda rekomendowana dla firm stawiających na zmianę, innowacyjność i zaangażowanie pracowników [4]. Nie można również pominąć słów Antoniego Ludwiczńskiego, który mówił o badaniach amerykańskich, z których wynika, że wykorzystanie oceny „360°” w praktyce jest niewielkie i że być może jest ona szczególnie propagowana przez firmy doradztwa personalnego [1].

## 3) Powszechniejsze stosowanie systemów ocen opartych na kompetencjach

Zdaniem uczestników debaty zorganizowanej pod egidą dwumiesięcznika „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, w najbliższej przyszłości będzie coraz bardziej widoczne odchodzenie od ocen opartych na zarządzaniu przez cele/wyniki na rzecz ocen opartych na kompetencjach (w takich rozwiązaniach większą wagę przykładana się do wartości (norm etycznych) organizacji niż do osiągniętych celów/wyników). Oczywiście elementy zarządzania przez cele będą nadal obecne, ale nie jako alternatywna metoda oceny, ale raczej uzupełnienie oceny kompetencyjnej (Marzena Winczo-Gasik)<sup>16</sup>.

## 4) Coraz większy nacisk w systemach oceniania kładzie się na funkcje rozwojowo-motywacyjne oceny, odchodząc od innych dyskusyjnych rozwiązań (np. wiązania ocen z polityką wynagrodzeń)

Eksperti zgodnie wypowiadali się, że w organizacjach będzie widoczna coraz większa integracja systemu oceny z innymi obszarami (narzędziami) zsl. Radosław Hancewicz zwrócił jednak uwagę, że w obecnych uwarunkowaniach systemowych

w administracji publicznej pełna integracja systemu ocen z innymi obszarami zsl jest niemożliwa. Małgorzata Sidor-Rządkowska i Marzena Winczo-Gasik wykluczały możliwość połączenia funkcji rozwojowej i motywacyjnej oceny okresowej z polityką wynagradzania, wskazując, że takie próby prędzej czy później kończą się „atrofią oceny jako rzetelnej praktyki”. Jednocześnie wskazywały, że dobra ocena może być warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym (brak automatyzmu) w kwestiach awansowania i wynagradzania pracowników.

W kontekście zebranych powyżej opinii i wniosków ekspertów oraz badaczy nie wydaje się, aby najważniejszą kwestią było pytanie, czy jest sens wdrażania systemu ocen okresowych w organizacji, tylko jak go opracować i wdrożyć, aby był skutecznym narzędziem w polityce personalnej organizacji. Jednakże samo wdrożenie nawet najdoskonalszego systemu nie jest warunkiem wystarczającym do końcowego sukcesu. Wydaje się, że jeszcze ważniejszą kwestią jest właściwe korzystanie z tych rozwiązań. Warto w tym miejscu przywołać słowa Marzeny Winczo-Gasik, która w wyżej przytaczanej debacie wskazywała, że w administracji musi nastąpić zmiana mentalna w podejściu do ocen, żeby przestać je traktować jako formalny obowiązek, co wymaga zmiany w sposobie myślenia zarówno oceniających, jak i ocenianych, ale również i zmiany w sposobie rozliczania z dokonywanych ocen pracowniczych. Wydaje się również, że problemy dotyczące tworzenia, wdrażania i stosowania systemów oceniania są uniwersalne, niezależnie od tego czy dotyczą biznesu, samorządu terytorialnego, czy służby cywilnej.

---

### Przypisy

<sup>1</sup> Projekt z dnia 12 listopada 2013 r. został skierowany do uzgodnień międzyresortowych, jednak w związku z rezygnacją przez Sławomira Brodzińskiego ze stanowiska Szefa Służby Cywilnej dalsze formalne prace nad nim zostały zawieszone.

<sup>2</sup> Temat ten był m.in. przedmiotem XXI Forum Dyrektorów Generalnych, które miało miejsce w dniu 4 czerwca 2014 r. w Jachrance.

<sup>3</sup> W nawiasach kwadratowych podano odwołanie do analizowanych w artykule materiałów, w których najmocniej podkreślano daną kwestię. W przypadku braku wskazania źródła oznacza to, że tematyka ta była obecna w różnych materiałach bez szczególnego jej nasilenia.

<sup>4</sup> Diagnoza pracownicza to propozycja Culberta w zamian za ocenę okresową. Polega ona – w dużym skrócie – na szczerych i niesformalizowanych rozmowach przełożonego z podwładnym, m.in. na temat jego pracy i celach do zrealizowania. Diagnoza ta nie byłaby podstawą do podejmowania decyzji kadrowych w zakresie awansowania i nagradzania pracowników. Na marginesie warto dodać, że założenia diagnozy pracowniczej są słuszne i często propagowane jako element rozmowy oceniającej przełożonego z podwładnym.

<sup>5</sup> Kryteria dla członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego na stanowisku niebędącym wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej ani stanowiskiem kierownika urzędu, które jest stanowiskiem w służbie cywilnej.

<sup>6</sup> Kryteria dla członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego na stanowisku będącym wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej

albo stanowiskiem kierownika urzędu, które jest stanowiskiem w służbie cywilnej.

<sup>7</sup> W projekcie rozporządzenia z 12 listopada 2013 r. zaproponowano wspólny wykaz kryteriów dla stanowisk kierowniczych i niekierowniczych, składający się z 14 kryteriów.

<sup>8</sup> W analizowanym materiale zwracano uwagę na poruszany w służbie cywilnej problem dotyczący traktowania skali ocen (1-2-3-4-5) jako skali szkolnej [1, 10] i podawano przykłady radzenia sobie z tym problemem, np. skala literowo-liczbowa (1E-5A), przesunięta skala ocen (3-4-5-6-7) [10]. Z kolei w projekcie nowego rozporządzenia zaproponowano skalę 1-3-5-7-9.

<sup>9</sup> Narzędzia informatyczne dostępne są na stronie serwisu służby cywilnej <http://dsc.kprm.gov.pl/ocen-y-pracownicze>.

<sup>10</sup> Dz.U. RP z 2001 r., nr 142, poz. 1593 ze zm.

<sup>11</sup> Dz.U. RP nr 55, poz. 361.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. RP z 2014 r., poz. 1202).

<sup>13</sup> Zgodnie z danymi ze *Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2013 r.* w służbie cywilnej w 2013 r. sporządzono 249 negatywnych ocen okresowych na 81 813 sporządzonych ogółem.

<sup>14</sup> Warto zwrócić uwagę, że zarówno w służbie cywilnej, jak i samorządzie terytorialnym może być zatrudniona osoba, która posiada co najmniej wykształcenie średnie, a na dużej części stanowisk pracy wymagane jest wykształcenie wyższe.

<sup>15</sup> Czyli tzw. oceny wieloźródłowej, w której informacja zwrotna na temat ocenianego pochodzi z różnych źródeł (np. od przełożonych, różnych szczebli, współpracowników, klientów, podwładnych).

<sup>16</sup> Warto wskazać, że system ocen okresowych w służbie cywilnej wpisuje się w takie podejście. W trakcie rozmowy poprzedzającej wybór kryteriów omawiane są cele do osiągnięcia przez pracownika w ocenianym okresie oraz sposób realizacji tych celów. Również projekt nowego rozporządzenia uwzględnia takie rozwiązanie.

---

#### Materiał wykorzystany w analizie:

[1] „Zmiany w systemach ocen pracowniczych – redakcyjna debata ekspertów”, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi* 2013, nr 5(94), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych;

[2] Recenzja książki Samuela A. Culberta, Lawrence’a R. Routa, Skończ z oceną pracowników!, MT Biznes, Warszawa, W. Zieliński, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi* 2013, nr 5(94), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych;

[3] „(Bez)wartościowe oceny. Biznes nie potrzebuje ocen pracowniczych”, R. Reinfuss, *Personel i Zarządzanie* 2013, nr 1/274;

[4] „Oceniać czy nie? Kontrowersje na temat stosowania ocen pracowniczych”, *Personel i Zarządzanie* 2013, nr 2/275, [komentarze do artykułu „(Bez)wartościowe oceny. Biznes nie potrzebuje ocen pracowniczych”];

[5] „Sztuka oceny. Wykorzystanie systemu ocen okresowych dla rozwoju kadry w organizacji”, E. Dudek, *Personel i Zarządzanie* 2003, nr 15/16 (156/157);

[6] „Ocenianie nieudane. Jak nieprawidłowo skonstruowano i zastosowano system ocen pracowniczych – studium przypadku”, M. Krysińska, *Personel i Zarządzanie* 2003, nr 15/16 (156/157);

[7] „Dostosowanie systemu ocen pracowniczych do specyfiki pracy i wymagań w urzędach gminnych”, Z. Czajka, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi* 2013, nr 5(94), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych;

[8] „Cztery kroki do aktualizacji systemu ocen”, J. Jędrzejczak, *Kadra Kierownicza w Administracji*, nr 6(19), czerwiec 2012 r.;

[9] Spójność narzędzi ocen okresowych i założeń polityki personalnej. Tekto Productions; *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi* 2013, nr 5(94), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych;

[10] „Arkusz oceny okresowej”, A. Jarosławska, *Personel i Zarządzanie* 2010, nr 5/242;

[11] Przykładowy arkusz i wykaz kryteriów oceny w University of California, Berkeley:

<http://hrweb.berkeley.edu/files/attachments/behavioral-anchors-matrix-core-competencies.pdf>,

<http://hrweb.berkeley.edu/files/attachments/Performance-Management-Toolkit.pdf>;

[12] How Often Should Performance Appraisals Be Done?

<http://intellectualcapitalconsulting.blogspot.com/2013/01/how-often-should-performance-appraisals.html>,

How Often Should Performance Evaluations Occur?  
<http://www.nysscpa.org/cpajournal/2008/208/essentials/p64.htm>;

How Often Should You Appraise?

<http://www.shell-livewire.org/home/business-library/employing-people/delegation-and-staff-appraisal/appraisals-how-often-should-you-appraise/>;

How often should staff be evaluated?

[http://midhudson.org/fag/library\\_admin/staff\\_evaluation\\_faq.htm](http://midhudson.org/fag/library_admin/staff_evaluation_faq.htm).

□

← powrót



## Oceny okresowe w urzędzie – jak sprawić żeby przestały być fikcją?



### Radosław Hancewicz

Urzędnik, trener administracji publicznej. Od początku 2007 r. przeprowadził blisko 3200 godzin szkoleń dla administracji publicznej. W latach 2006–2008 był trenerem wewnętrznym służby cywilnej i współpracował z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów.

Jest autorem licznych programów szkoleniowych przeznaczonych dla administracji publicznej oraz poradników „Kierownik w instytucji publicznej. Znajdź swój własny skuteczny styl zarządzania”, „Profesjonalna obsługa klienta i radzenie sobie z trudnym klientem w urzędzie” oraz „Szkolenia dla administracji publicznej. 101 praktycznych wskazówek dla trenerów”.

(Dodatkowe informacje: [www.hancewicz.pl](http://www.hancewicz.pl)).

Oceny okresowe stają się coraz powszechniej używanym narzędziem zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Wraz z ich rozwojem uświadamiamy sobie jednak coraz więcej problemów w ich stosowaniu. Tych problemów jest wiele, ale kluczowym jest zadawane w wielu instytucjach pytanie: „po co je w ogóle robimy?” albo „jeśli je już robimy, to co zrobić, żeby nie były one fikcją?”.

W służbie cywilnej oceny okresowe są powszechne od 2009 r. Dokonuje się ich co 24 miesiące w stosunku do wszystkich członków korpusu zatrudnionych na czas nieokreślony. W instytucjach publicznych poza służbą cywilną oceny okresowe są albo wynikiem jakichś szczegółowych uregulowań charakterystycznych dla danej gałęzi administracji, albo zostały wprowadzone decyzją szefa danej instytucji jako potrzebny element systemu zarządzania ludźmi.

Choć konieczność oceniania pracowników przez wielu bezpośrednich przełożonych traktowana jest jak zło konieczne, to sytuację, w której już tylko w nielicznych urzędach nie ocenia się pracowników, należy ocenić bardzo pozytywnie. Zresztą – pisząc prowokacyjnie – stosunek bezpośredniego przełożonego do oceniania pracowników można traktować jako papierek lakmusowy jego świadomości kierowniczej. Ocenianie jest bowiem jedną z form rozliczania, a ta z kolei jedną z pięciu podstawowych funkcji kierowniczych.

Zostawmy jednak na razie oceniających, ponieważ o nich jeszcze będzie w tym tekście mowa, a zajmijmy się na razie samym procesem oceniania, o którym można powiedzieć, że dobrze, że jest, ale szkoda, że w wielu urzędach nie działa. A w zasadzie może należałoby napisać precyzyjniej, że działa, ale nie przynosi oczekiwanych rezultatów. Proces oceniania jest bowiem znakomitym przykładem na zobrazowanie paradoksu, który dość często występuje w administracji. Wielu szefów instytucji, czytając te słowa, oburzy się lub stwierdzi, że przecież u nich w urzędzie wszystko w zakresie ocen odbywa się jak należy. Często słyszę, że „przecież mamy przepisy i instrukcje” lub nawet „że robimy wszystko zgodnie z przepisami”. Problem w tym, że czym innym jest posiadanie wdrożonej instrukcji (czy zewnętrznych przepisów regulujących jakieś postępowanie), czym innym poprawne i powtarzalne z niej korzystanie (co jest rzadsze), a jeszcze czym innym osiąganie celów postawionych przed danym procesem. Cóż z tego, że oceny okresowe przebiegły zgodnie z ustawą i rozporządzeniem i że cała dokumentacja jest z formalnego punktu widzenia sporządzona poprawnie, skoro w urzędzie powszechna jest opinia, że oceny są fikcją i niczemu nie służą? Takiej obserwacji powinno towarzyszyć pytanie: co więc zrobiliśmy źle? Szkoda, że zazwyczaj nie towarzyszy.

Powody fikcyjności procesu ocen, występujące w wielu instytucjach, można – w mojej ocenie – podzielić na dwie grupy. Pierwszą stanowią **problemy leżące po stronie organizacji tego procesu**, czyli *de facto* po stronie urzędu i jego kierownictwa, które powinno podjąć wszelkie możliwe działania, żeby procesowi oceniania nadać sens. Druga grupa to **błędy popełniane przez samych oceniających**, którzy z niewiedzy, braku odwagi kierowniczej, niechęci lub w wyniku warunków stworzonych im w urzędzie wypaczają oceny. W niniejszym tekście chcę krótko wskazać najważniejsze problemy w obu grupach, ale także przekonać, że oceny nie muszą być fikcją.

### Ocena bez konsekwencji

Pierwszy i zasadniczy powód traktowania ocen jako zbędnych i zabierających jedynie niepotrzebnie czas, i to zarówno przez ocenianych, jak i oceniających, to zwyczajny brak następstw oceny. Ludzie w urzędach, bardzo słusznie zresztą, pytają: „po co robimy znowu oceny, skoro już wcześniej je robiliśmy i nic się dla nikogo nie zmieniło w wyniku ich przeprowadzenia?”. W tym jest istota, ponieważ jeśli zdamy sobie sprawę z tego, że proces oceniania nie jest po to, żeby uzupełnić odpowiednie dokumenty i schować je do szafy z aktami osobowymi, ale m.in. po to, żeby ludzi zmotywować do pracy, to uświadomimy sobie, że brak następstw czyni ten proces bezcelowym, nawet jeśli się go

przeprowadzi poprawnie w zakresie innych jego aspektów. Jeśli pracownicy, którzy naprawdę na to zasługują, nie otrzymają po przeprowadzeniu ocen odpowiedniego dowodu na to, że dostali „to co im się należało”, to nie uda nam się przekonać pozostałych pracowników, że oceny czemuś służą. I co ważne, we wcześniejszym zdaniu chodzi mi zarówno o pracowników, którzy zasłużyli, żeby być wyróżnionymi, np. otrzymać podwyżkę lub awans, jak i o tych, którzy zasłużyli na negatywną ocenę swojej pracy.

To, co piszę, nie oznacza, że połowa załogi ma dostać nagrodę w określonej postaci, a połowa negatywną ocenę. Oznacza to jedynie, że w skali każdego urzędu będzie z pewnością kilka osób (np. 2–3 proc. w skali instytucji) wybijających się znacznie powyżej oczekiwań oraz kilka osób, które obiektywnie patrząc, zasługują na ocenę negatywną (oczywiście nie chodzi o szukanie takich osób na siłę w każdej komórce organizacyjnej według jakiegoś, z góry ustalonego parytetu). Wszyscy pozostali mogą nie dostrzec bezpośrednio na sobie następstw oceny okresowej, ponieważ spełniają oczekiwania pracodawcy, ale dostrzegą te następstwa na przykładach swoich kolegów, którzy następstwa odczuli bezpośrednio. Będzie to dla nich jasny sygnał, że za zwiększone starania można się znaleźć w grupie wyróżnionej, a za obniżenie jakości pracy można trafić do grona osób z oceną negatywną. W takim przypadku oceny nabierają sensu dla wszystkich pracowników.

Oczywiście wiele osób słusznie zada pytanie: skąd wziąć pieniądze na podwyżkę lub gdzie awansować, tłumacząc się przy tym, że nie zależy to przecież od bezpośredniego przełożonego, który oceni pracownika. Niektórzy dodadzą, że postarają się docenić wybijającego się pracownika przy najbliższej nagrodzie kwartalnej czy półrocznej. Zgoda, możliwość dania podwyżki zależy od kierownictwa instytucji, które powinno starać się tak gospodarować funduszem płac, żeby w ciągu roku mieć możliwość podwyższenia kilku osobom wynagrodzenia o choćby 100–300 zł. W instytucjach gdzie jest chociaż śladowa rotacja pracowników, pieniędzy tych można szukać w różnicy pomiędzy wynagrodzeniem pracownika, który odszedł, a tego, który został zatrudniony. Ponadto nie mówimy przecież o podwyżkach na dużą skalę, a o być może 2–3 proc. pracowników. Warto w tym miejscu podkreślić, że dawanie pracownikowi, który w ramach oceny okresowej dostał bardzo wysoką ocenę, wyższej nagrody np. w kwartale, który nastąpił po sporządzeniu ocen, to błąd w sztuce. Po pierwsze, jest to nieadekwatne do zasług, które były przecież wypracowywane przez 24 miesiące podlegające ocenie, po drugie, jednorazowa nagroda nie ma w odniesieniu do tego przypadku realnie motywującego wpływu, a po trzecie, ta nagroda kwartalna, jeśli już zostaje przyznana, to powinna dotyczyć ostatniego kwartału, który objęty jest już przecież rozpoczętą właśnie kolejną oceną okresową.

Jeśli zaś chodzi o awans, to oczywiście nie jest on możliwy w instytucjach, gdzie zawodowa droga pracownika ma tylko jeden kierunek – do góry. Jest to natomiast wykonalne w tych instytucjach, gdzie na poważnie dokonuje się oceny pracy pracowników i w jej wyniku zmienia się także miejsce pracy tych, którzy na wyżej zwartościowanych stanowiskach się nie sprawdzili. Kodeks pracy zawiera bowiem narzędzie pod nazwą wypowiedzenie zmieniające, o którym, jak mogłoby się zdawać, w wielu urzędach nigdy nie słyszano. Po drugie, jest jeszcze temat awansowania na stanowiska wyżej zwartościowane w sytuacji, gdy pojawi się na nich wakat. Wiele urzędów ogłasza w takich sytuacjach nabór zewnętrzny, a to oczywiście „świetny” pomysł na zaprzepaszczenie możliwości awansowania własnych pracowników.

Wracając jednak do początku tych rozważań, to o ile bezpośredni przełożeni mogą jeszcze próbować zrzucić odpowiedzialność na kierownictwo urzędu za brak możliwości stosowania następstw pozytywnych, to już brak stosowania następstw negatywnych, czyli negatywnej oceny, obciąża jedynie ich. Nikt bowiem oprócz nich nie jest w stanie wystawić oceny negatywnej podlegającemu im pracownikowi.

### **Czy rzeczywiście wszyscy urzędnicy są świetni?**

Drugi problem, bardzo mocno powiązany z pierwszym, można ukazać, przywołując jedno pytanie, które często słyszę podczas prowadzonych przeze mnie szkoleń z zakresu oceniania: „Ale co ja mam zrobić, skoro u mnie wszyscy są wybitni i znacznie przewyższają oczekiwania?”. Jak się łatwo domyślić, tym problemem jest powszechne zawyżanie ocen przez oceniających. Mogłoby się wydawać, że to problem związany z osobą oceniającego, a nie organizacją w urzędzie. I tak, i nie. Jeżeli to rzeczywiście oceniający zawyża ocenę, to możliwe jest to „dzięki” sposobowi myślenia i koordynowania procesu oceniania w urzędzie.

Oczywiście nie da się ocenami sterować ręcznie, ale to, jak one przebiegają w urzędzie, powinno być przedmiotem prac najwyższego kierownictwa, które powinno przede wszystkim starać się zadbać o odpowiedni stopień rozumienia pojęcia „na poziomie oczekiwań” oraz odchyień od niego w każdą ze stron (za przykład biorę tu skalę ocen funkcjonującą w służbie cywilnej). To ocena „na poziomie oczekiwań” jest przynależna każdemu pracownikowi na starcie myślenia o jego pracy, a w procesie oceniania bezpośredni przełożony poszukuje argumentacji, która pozwoli mu przyznać ocenę wyższą lub niższą. Totalnym nieporozumieniem jest myślenie, że „skoro nie mam zastrzeżeń do pracownika, to należy mu się ocena powyżej oczekiwań”!

Prawidłowy rozkład procentowy ocen w instytucji to około 80–90 proc. ocen „na poziomie oczekiwań”, a pozostały odsetek podzielony pomiędzy oceny będące odchyleniami w jedną lub drugą stronę skali. Jeśli w urzędzie przeważają oceny „powyżej ocze-

kiwań” i „znacznie powyżej oczekiwań”, można wnioskować, że wymagania stawiane pracownikom w tej instytucji są za niskie. Jeśli jest odwrotnie, obserwujemy przewagę ocen „poniżej oczekiwań” i „znacznie poniżej oczekiwań”, to można domniemywać, że wymagania są za wysokie. Natomiast z moich obserwacji wynika, że w wielu urzędach można zaobserwować niczym nieuzasadnioną dominację ocen „powyżej oczekiwań”. To o tyle ciekawe, że na co dzień kierownicy w wielu urzędach, także tych, o których mowa wyżej, powtarzalnie skarżą się na swoich pracowników, używając zdania-klucza: „Szeffie, nie mam kim pracować”. A jak dochodzi do ocen okresowych, to wszyscy są oceniani „powyżej oczekiwań”.

Inna, nie mniej fascynująca obserwacja: spoglądasz na oceny w danym urzędzie i okazuje się, że są same wysokie. Porównujesz wyniki podstawowej działalności tego urzędu z wynikami innych urzędów z tej gałęzi administracji i okazuje się, że urząd z pracownikami, którzy mają świetne oceny, jest na końcu stawki. Parafrazując trenera Kazimierza Górskiego, można by powiedzieć „świetny urząd, tylko nie ma wyników”. Ale że nie jestem złośliwcem, to tak nie powiem.

Czasami jednak zawyżanie ocen ma charakter świadomy. Ocena u niektórych kierowników bywa wyrazem litości i jest wystawiana „na zachętę” lub „żeby nie robić człowiekowi, który jest przecież naszym kolegą, problemów”. Względy humanitarne są bardzo piękne i wzniosłe, ale ktoś, kto się na nie powołuje, powinien pamiętać co najmniej o dwóch rzeczach.

Pierwsza to zjawisko, które polega na tym, że jeśli dziewięć ocen pracowników jest wystawionych obiektywnie (np. na poziomie oczekiwań), a jedna jest lekko zawyżona, np. „bo szkoda człowieka”, to nie mamy dziewięciu ocen sporządzonych prawidłowo, a jednej lekko zawyżonej. Te dziewięć było wystawionych prawidłowo, ale tylko do momentu wystawienia tej jednej zawyżonej. Po jej wystawieniu wszystkie są niepoprawne, ponieważ nieobiektywny jest ich stosunek względem siebie.

Drugą rzeczą jest przyjęcie na siebie konsekwencji własnej wielkoduszności w zakresie ocen. W praktyce pracownik, który zasługując na oceny negatywne, otrzymuje oceny co najmniej na „poziomie oczekiwań”, jest nieusuwalny. Taki kierownik zawsze będzie twierdził, że chociaż pracownik pracuje słabo, to nie można go zwolnić. W domyśle, nie można go zwolnić, bo pójdzie do sądu pracy i wygra, a sąd nam go przywróci do pracy. A dlaczego wygra? Między innymi dlatego, że będzie mógł się powołać na pozytywne oceny swojej pracy, które będą udokumentowane w jego aktach osobowych i które w kontrze do mało konkretnych powodów zwolnienia artykułowanych przez przełożonego, okażą się dowodem decydującym. Zaryzykowałbym twierdzenie, że jedną z podstawowych przyczyn stanu, w którym wiele urzędów przez lata nie może się rozstać z bardzo słabymi pracownikami, jest właśnie wielkoduszność wykazywana przy ocenie

ich pracy dokonywanej czy to w formie ocen okresowych, czy innej, np. poprzez fakt przyznawania nagród kwartalnych.

### Co z tą obiektywnością?

Jest jeszcze jeden powód świadomego zawyżania ocen okresowych, o którym nie wspominałem wyżej. Wielu oceniających mówi: „Wystawiam swoim pracownikom wysokie oceny, bo wiem, że inni kierownicy robią to samo. Jeśli zacząłbym oceniać obiektywnie, to moi podwładni byłoby w wyniku tego pokrzywdzeni w stosunku do innych wcale nie lepszych od nich pracowników z innych komórek”. Problem jest oczywiście szerszy, ponieważ dotyczy pytania: jak zagwarantować chociaż minimum obiektywizmu w systemach, gdzie tak jak w służbie cywilnej przyjęto rozwiązanie, że oceny dokonuje bezpośredni przełożony i nikt jej już wyżej nie zatwierdza.

Brak zagwarantowania „procedury jednego spojrzenia” na wszystkie oceny w praktyce prowadzi do bardzo poważnych zagrożeń. Nie posadzając już nawet bezpośrednich przełożonych dokonujących oceny o złą wolę, i z całym szacunkiem do nich, nie mogą być oni obiektywni z punktu widzenia całej instytucji, ponieważ ich systemem odniesienia są tylko nadzorowani przez nich pracownicy. Bez zagwarantowania jednolitego spojrzenia na wszystkich może się okazać, że obiektywnie lepiej pracujący pracownik u swojego kierownika otrzyma ocenę niższą (ponieważ kierownik porównuje go z lepszymi pracownikami w tej komórce) niż pracownik, który jest obiektywnie słabszy, ale pracuje u innego kierownika. Ten drugi podlega bowiem kierownikowi, dla którego punktem odniesienia są tylko pracownicy jego komórki, a oceniany pracownik jest wśród nich najlepszy. Zresztą podczas szkoleń omawia się bardzo wiele błędów w sztuce oceniania, które kierownik może popełnić zazwyczaj nieświadomie, a które deformują oceny w komórce organizacyjnej. Jeśli do tego dołożymy jeszcze inne ważne czynniki, tj. poważne lub niepoważne potraktowanie ocen przez poszczególnych kierowników, chęć koleżeńskie podniesienie komuś oceny, chęć zaszkodzenia komuś, czy inne szkodliwe mechanizmy, to taki system nie dość, że nic nam nie przyniesie pozytywnego, to jeszcze skłóci całą załogę.

Zresztą, podobnie jak pisałem wyżej w odniesieniu do ocen w jednej komórce, tak i tu można odnieść się do ocen w całej instytucji. Jeżeli oceny wystawione przez dziewięciu kierowników są spójne, tzn. ich stosunek względem siebie jest poprawny, a jeden kierownik zawyży lub zaniży oceny swoich pracowników, to wszystkie oceny w instytucji nadają się do kosza. System ocen nie jest bowiem systemem, który można uznać za działający tylko w części. Albo działa w całości, albo w całości nie działa.

Oczywiście naiwnością jest wierzyć, że uda się osiągnąć stan pełnego obiektywizmu ocen w instytucji. Przecież proces oceny jest z gruntu rzeczy procesem subiektywnym. Można jednak podjąć



pewne kroki, dzięki którym uda się zniwelować opisane wyżej negatywne zjawiska.

Co więc zrobić, żeby zapobiegać takim sytuacjom? Oczywiście nie zmienimy ustawowej zasady, że ocenia bezpośredni przełożony, niemniej kierujący urzędem może zrobić wiele w celu doprowadzenia do wymiany informacji pomiędzy wszystkimi, bez wyjątku, oceniającymi i przez to do „uspójnienia” ocen. Pomysły mogą być różne. Najprostszym i najbardziej oczywistym jest wprowadzenie zasady, że ocena proponowana przez bezpośredniego przełożonego musi jeszcze zostać skonsultowana z kierownikiem instytucji lub – w przypadku bardzo rozbudowanych instytucji – kierownikiem dużej, wyodrębnionej organizacyjnie części tej instytucji. Już sam fakt, że bezpośredni przełożony musi przekazać wyżej propozycję oceny, którą chce przyznać, i do tego ją umotywić, będzie miał z pewnością wpływ na poziom samodyscypliny w ocenianiu.

W mniejszych instytucjach, w których wszyscy oceniający mogą efektywnie dyskutować podczas jednej narady, można wprowadzić coś na wzór szkolnej rady pedagogicznej. Polegać ona może na tym, że wszyscy bezpośredni przełożeni, którzy będą oceniać, przychodzą na taką naradę z propozycjami ocen swoich pracowników i prezentują je przed resztą zgromadzonych. W wyniku takiej narady, która często może mieć bardzo burzliwy przebieg, powinno dojść do wyeliminowania anomalii związanych z ocenami. Stać się tak jednak może pod warunkiem, że wspomniana narada nie przerodzi się w targ, na którym oceniający będą się posługiwać sformułowaniami typu: „pozwolę twojemu pracownikowi dać ocenę najwyższą, jeśli ty pozwolisz mi taką ocenę dać mojemu”, a raczej oparta będzie na poczuciu współodpowiedzialności wszystkich oceniających, którą można wyrazić słowami: „Co prawda oceniam ja, ale od tego jak to zrobię, zależy czy oceny będą miały sens dla całej naszej instytucji”. Oczywiście nie da się osiągnąć takiego stanu rzeczy bez dwóch elementów: zaangażowania dyrektora generalnego, który musi pokazać, że system ocen jest dla niego ważny, oraz bez porządnego przeszkolenia oceniających, którzy muszą zostać przekonani, że oceny można wykorzystać do podejmowania decyzji personalno-finansowych tylko wtedy, kiedy są zrobione poprawnie w całej instytucji, a z kolei ta poprawność zależy tylko i wyłącznie od nich.

### **Kluczowa rola oceniających i ich kompetencji**

Proces oceniania jest dla oceniających trudny ze względów zarówno psychologicznych, jak i organizacyjnych. Jakiegokolwiek trudności byśmy jednak wymieniali, to żadna z nich nie może być powodem rezygnacji z profesjonalnego przeprowadzenia oceny pracowników. Do tego jednak, żeby zrobić to poprawnie, trzeba mieć zarówno odpowiednie nastawienie, jak i pewne kompetencje, o czym będzie mowa poniżej.

W administracji publicznej spotkałem wielu kierowników różnych szczebli, którzy twierdzili, że ocenianie pracowników nie ma sensu. Podawali różne powody takiego przekonania, ale ja jestem przekonany, że głównym problemem tych kierowników jest to, że oni sami, już u podstaw, poprzez swoją postawę sprawiają, że proces oceniania wypada w ich urzędach nieefektywnie. Jak pracownicy mają traktować oceny poważnie, skoro dyskredytuje je już na samym początku ich przełożony? Ocenianie nie jest tylko drogą do nagrody albo kary. Pełni wiele innych funkcji. Nie ma jednak szans na ich realizację, kiedy sam oceniający ośmiesza czy obniża prestiż tego procesu.

Oczywiście najbardziej namacalnym przejawem tego ośmieszania jest komunikowanie o tym, że ocenianie nie ma sensu. Widać to także pośrednio w innych zachowaniach związanych z ocenami, które to zachowania są przez pracowników jasno odczytywane, nawet jeśli kierownik nie krytykuje wprost samego procesu oceniania. Najlepszym przykładem takiego zachowania jest tzw. samoocena, w ramach której oceniający nakazuje swoim pracownikom zaproponowanie przez nich własnych ocen, a sam się potem do tych propozycji odnosi. Osobiście uważam, że samoocena jest dopuszczalna jedynie w formie opisowego przypomnienia najważniejszych zasług, które oceniany pracownik dostarcza na wyraźną prośbę swojego przełożonego, a które ten bierze pod uwagę podczas dokonywania oceny. Inne formy to nieprofesjonalne zrzeczenie się części funkcji kierowniczej i to akurat w tym zakresie, w jakim zrobić tego nie można.

Kolejne problemy występują w samej technice oceniania. Istotą oceny jest przecież rozmowa, a wielu bezpośrednich przełożonych sprowadza ocenianie (zresztą następujący wcześniej wybór kryteriów także) do przedłożenia ocenianemu pracownikowi formularza do podpisu. Oczywiście wielu oceniających twierdzi, że nie ma czasu na rozmowy, ale myślę, że powody braku tych rozmów są o wiele głębsze. Po pierwsze, wielu kierowników nie potrafi komunikować negatywnych informacji i bardzo się boi, że nie poradzi sobie z tym emocjonalnie. Po drugie, wielu kierowników uważa, że skoro nie mają nic negatywnego do zakomunikowania pracownikowi, to rozmowa, a w zasadzie nawet ocena, staje się niepotrzebna. Ocenę utożsamiają jedynie z przekazywaniem negatywnych informacji, co przecież jest błędem. Jej funkcja stabilizująca, tzn. mówienie ludziom o tym co robią dobrze jest również ważna jak funkcja korygująca, czyli mówienie ludziom co powinni w swoim zachowaniu zmienić. Nie bez powodu urzędnicy wśród demotywatorów wymieniają najczęściej brak pozytywnej informacji zwrotnej. Po trzecie – chyba najbardziej banalne, ale i najbardziej groźne – wielu kierowników po prostu nie jest w stanie ocenić pracy podwładnych. Nie mają im co powiedzieć, bo nie wiedzą, do czego się odnieść. Mówią lub piszą banalne, okrągłe zdania, na bazie których ocena musi wyjść wysoka. Wszystko to bierze swój początek dużo wcześniej,

tj. na etapie określania oczekiwań swoim pracownikom. Po prostu wielu kierowników działa reaktywnie i w ogóle nie odróżnia celów od zadań, nie wyznacza pracownikom ilościowych lub jakościowych celów do osiągnięcia. Skoro tego nie robią, to nie mają także do czego się odnieść podczas rozliczania. Proces zarządzania można przecież opisać na bazie okręgu, gdzie zaczynamy od planowania i wyznaczania celów, a kończymy rozliczaniem (którego formą jest ocena okresowa). Jeśli nie ma etapu pierwszego, trudno żeby mógł być racjonalnie przeprowadzony etap piąty.

To m.in. z powyższego bierze się uśrednianie i uogólnianie ocen. Jeśli nie mam konkretów, to napiszę ogólnie. Jak ma być ogólnie, to musi być co najmniej zadowalająco, bo jak napiszę, że nie jestem zadowolony z pracy pracownika, ale zrobię to ogólnie, to pracownik przyjdzie i poprosi o konkrety. Zazwyczaj nie będzie o nie prosił, jeśli ocena będzie wysoka. I mamy zamknięte koło jałowej oceny.

Jeśli na to nałożymy jeszcze kolejne błędy, tj. wybieranie kryteriów nieadekwatnych dla ocenianego stanowiska, zawężanie do minimum liczby kryteriów poddawanych ocenie, żeby „mniej się napracować przy ocenie”, żonglowanie kryteriami oceny podczas gdy zadania cały czas pozostają te same, błąd ostatniego wrażenia polegający na tym, że oce-

niający zaczyna się zajmować oceną w chwili gdy kadrowa dostarczy na jego biurko formularze oceny zamiast robić to systematycznie przez cały okres podlegający ocenie, albo błąd hierarchii, w ramach którego przełożony pilnuje, żeby pracownik nie dostał wyższej oceny okresowej niż on sam, to mamy pełen obraz przyczyn fikcyjności procesu oceniania w wielu instytucjach.

Uważam jednak, że przy odrobinie dobrej woli i sensownie ukierunkowanych działaniach ta fikcyjność mogłaby ustąpić miejsca profesjonalizmowi. W powyższym tekście nie ma bowiem żadnych problemów, których rozwiązanie byłoby poza zasięgiem poszczególnych urzędów. Tym bardziej, że pomoc idzie także z zewnątrz. KPRM przygotował niedawno projekt nowego rozporządzenia w sprawie ocen okresowych, które od obowiązującego różni się m.in. tym, że zawiera tabele z opisami poziomów wypełniania oczekiwań w poszczególnych kryteriach. Dostajemy więc do ręki coś, czego brak był podnoszony przez wielu oceniających i co bardzo pomoże przy ocenianiu. Przygotowanie tego dokumentu to była tytaniczna praca. Ciekaw jestem, czy nie pójdzie na marne, a na marne pójdzie wszędzie tam, gdzie nie rozwiąże się uprzednio problemów opisanych w powyższym tekście.

□



## „eKatalogi”

### – nowa jakość zamówień o wartości poniżej progów stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych

*Zamówienia „podprogowe” – ilość determinuje wartość  
Jak wspomóc zamawiających i wykonawców – narzędzie wdrażane przez UZP*



**Krzysztof Grodzicki**

Dyrektor generalny  
Urzędu Zamówień  
Publicznych

Przewodniczący  
Zespołu zadaniowego  
do projektu informatycznego  
„Elektroniczna Platforma  
Katalogów Produktów  
– eKatalogi”

#### **Zamówienia o wartości poniżej progów stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych – czy to zamówienia publiczne?**

O ile pojęcie zamówień publicznych rozumianych jako zamówienia o wartości powyżej progów bagatelności (progów powyżej wartości których zamówienia udzielane są z zastosowaniem Prawa zamówień publicznych) ma już znamiona oczywistości w świadomości publicznej, o tyle pojęcie zamówień publicznych odnoszone do zamówień o wartości poniżej tych progów, mimo wspólnej z tymi pierwszymi definicji ustawowej (art. 2 pkt 13 Pzp) mówiącej, iż przez **zamówienia publiczne należy rozumieć umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane**, nie wydaje się naturalne i często budzi wątpliwości. Wokół terminu *zamówienia publiczne* wytworzył się stereotyp – automatyzm pojęciowy identyfikujący je jako wyłącznie takie, które podlegają regulacjom Pzp. Być może zatem jest tak, iż określenie nieco lekceważące, *zamówienia podprogowe*, nomen omen podprogowo ugruntowało ich niską pozycję w świadomości publicznej.

Dodatkowo za tym pierwszym stereotypem idzie kolejny, dotyczący pojęcia rynku zamówień publicznych rozumianego jako rynek wyłącznie tych „prawdziwych” zamówień publicznych, czyli takich, do których nie stosuje się wyłączeń wymienionych w ustawie Pzp.

Skoncentrujemy się zatem na tych zamówieniach publicznych, które wyłączone są ze stosowania reżimu Pzp ze względu na niską wartość. Czy i w ich przypadku możemy mówić o jakimś rynku zamówień publicznych – w celu precyzyjnego odróżnienia zwanym rynkiem podprogowych zamówień publicznych?

#### **Małe zamówienia – spory kłopot Wartość zamówień publicznych poniżej progów stosowania ustawy Pzp**

Powodów szczególnej uwagi, dla których warto pochylić się z zainteresowaniem i pieczę nad zamówieniami publicznymi poniżej progów stosowania ustawy Pzp można wymienić wiele, jednak z pewnością kluczowym spośród nich jest ich **znaczna wartość**. Podkreślam – znaczna wartość, mimo często stosowanej wobec nich nazwy – zamówienia bagatelne! Czy to możliwe? Możliwe, bowiem **pod uwagę wziąć należy nie wartość jednostkową czy zsumowaną dla danego zamawiającego, a zagregowaną dla ogółu zamawiających**.

Nie znamy jeszcze tej wartości ani w odniesieniu do tegorocznych zamówień poniżej progu stosowania ustawy Pzp, ani przyszłorocznych. Nie wiedzieliśmy też, aż do tego roku, nic o wartości takich zamówień w latach poprzednich (w 2012 r. i wcześniejszych). Jednakże na skutek nałożenia na zamawiających dodatkowego obowiązku sprawozdawczego w odniesieniu do zamówień zeszłorocznych – z obecnego roku i tych z lat kolejnych – obowiązku podawania wartości udzielonych w danym minionym roku zamówień wyłączonych spod reżimu Pzp, w tym w szczególności tych wyłączonych ze względu na wartość, w 2014 r. po raz pierwszy, w ramach publikacji sprawozdania z funkcjonowania systemu zamówień publicznych, została poznana i podana do publicznej wiadomości wartość przedmiotowych zamówień udzielonych w 2013 r. Wiemy już zatem z całą pewnością, iż zagregowana wartość bagatelnych zamówień w skali kraju, łącznie dla zamówień klasycznych i sektorowych, to 39,74 mld zł, a w przypadku samych zamówień klasycznych poniżej najniższego progu 14 000 euro to aż 23,84 mld złotych (słownie: dwadzieścia trzy miliardy osiemset czterdzieści milionów złotych). To wystarczająco dużo, by się nimi mocniej zainteresować w skali kraju. Wartość to bowiem rzędu wartości np. całego budżetu MON.

Podkreślić też należy, iż w tym roku, przez jego większą część, obowiązuje zmieniona już wartość progu bagatelności i w dodatku w przypadku progu najniższego jest to zmiana przekraczająca dwukrotność progu wcześniejszego (30 000 zamiast 14 000 euro). W przyszłym zaś roku nowa wartość progów obowiązywać będzie przez cały rok. Wzrost wartości zagregowanej zamówień poniżej progu bagatelności będzie więc zapewne co najmniej kilkudziesięcioprocentowy, co oznacza dalszych wiele



miliardów wydatkowanych poza reżimem Pzp. Czy warto zatem analizować głębiej tę kwestię, poszukując nowego do niej podejścia? Z pewnością tak, gdyż zamówienia te mają doniosłe znaczenie dla wydatkowania publicznych pieniędzy i dla przedsiębiorców, do których jako zapłata za zaoferowane produkty te pieniądze wpływają.

### **Czy istnieje rynek zamówień publicznych poniżej progów stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych?**

Aby odpowiedzieć na to postawione już wcześniej pytanie, należy rozważyć, czy udzielanie takich zamówień da się opisać definicją rynku.

Rynek to całokształt transakcji kupna i sprzedaży oraz warunków, w jakich one przebiegają. Na rynku konkurencyjnym dokonuje się ustalenia ceny oraz ilości dóbr. To także określona zbiorowość podmiotów gospodarujących, zainteresowanych dokonywaniem operacji kupna-sprzedaży określonych dóbr, wartości lub usług. Część zbiorowości reprezentuje podaż (oferenci, a w przypadku zamówień publicznych – wykonawcy) zaś część popyt (nabywcy, a w przypadku zamówień publicznych – zamawiający). Konfrontacja popytu i podaży w określonym miejscu oraz czasie prowadzi do ustalenia się samoczynnie ceny wartości będącej przedmiotem obrotu (cena równowagi rynkowej) – sprawia to, iż dochodzą do skutku transakcje kupna-sprzedaży.

Czemu ma służyć to przytaczanie definicji? Wzmocnieniu czujności i wyczuleniu czytelnika na niebagatelne wcale kwestie dotyczące „zamówień bagatelnych”, w szczególności rozstrzygnięciu kwestii istnienia bądź nie rynku tych zamówień.

Czy obecny tzw. rynek zamówień poniżej progów jest albo raczej nawet czy mógłby być rynkiem w rozumieniu przytoczonej definicji. Otóż twierdzę, że nie. I to mimo wartości tych zamówień tak mocno wcześniej podkreślanej. W najlepszym przypadku możemy mówić o pewnych lokalnych rynkach wokół (niekoniecznie w sensie fizycznym) konkretnych zamawiających.

#### **Cechy charakterystyczne obecnych zamówień publicznych o wartości poniżej progów stosowania ustawy Pzp to:**

- fragmentaryzacja,
- niejednorodność,
- brak szczegółowych wytycznych dotyczących zasad udzielenia zamówień,
- różnorodność stosowanych procedur, a w efekcie ograniczona konkurencyjność.

W istocie brak więc tego miejsca (oczywiście nie w sensie fizycznym, lecz ekonomicznym), z definicji

rynku, w którym ogólnokrajowa podaż z ogólnokrajowym popytem mogłyby się spotkać.

Czy magiczna niewidzialna ręka rynku może w takich warunkach działać? Dlaczego zamawiający publiczni kupują mniej korzystnie niż inni, niż zwykli ludzie sami dla siebie? Dlaczego wykonawcy – w szczególności ci, którzy nigdy wcześniej nie oferowali żadnych produktów publicznym zamawiającym często nie są zainteresowani współpracą z takimi zamawiającymi? Drogo, wolno i nie zawsze z zachowaniem wysokiej jakości, za to z pochłonnym dokumentowaniem czynności zamówieniowych i zakupowych – czy to niezbywalne przymioty małych zakupów publicznych? A czy zdajemy sobie sprawę, ile tak naprawdę kosztuje podatnika zakup pojedynczego przedmiotu o małej wartości? Lista takich i podobnych pytań wskazuje, iż zakupy o nieznacznej wartości mogą przysparzać nieproporcjonalnie dużo wątpliwości, problemów i kosztów. Umykać może w ich przypadku z pola widzenia zamawiających święta zasada gospodarowania publicznymi zasobami *value for money*.

Pamiętać trzeba, iż to, co jest z jednej strony ograniczeniem elastyczności zamówień powyżej progu bagatelności, czyli sformalizowana prawem procedura, jest jednocześnie czynnikiem porządkującym takie zamówienia, rozstrzygającym jednoznacznie znaczną część kwestii dotyczących tego co i jak robić. To dzięki temu oraz standardowej formie ogłaszania w jednym powszechnie dostępnym miejscu wszystkim zainteresowanym i niezainteresowanym informacji o zamówieniu i jego udzielaniu, a także dzięki standardowemu sposobowi postępowania, istnieje rynek takich zamówień. Poniżej progu – swoboda dająca, złudne w wielu przypadkach, poczucie korzyści dla obu stron. Z przyczyn opisanych wcześniej taka „wolność” ograniczająca możliwość oddziaływania sił rynkowych nie jest zaletą.

Podtrzymuję zatem hipotezę, iż nie możemy mówić o istnieniu rynku w przypadku zamówień poniżej progu bagatelności. Nie będę się dalej zajmował jej potwierdzaniem lub falsyfikacją, ale podkreślę, iż z pewnością rynek mógłby istnieć dla wielu powszechnie zamawianych produktów, mających standardowy charakter. Wskażę także praktyczny, a dzięki technice teleinformatycznej stosunkowo prosty i niedrogi sposób na utworzenie takiego rynku, na którym działać powinno immanentne prawo rynku, tj. prawo popytu i podaży, prowadzące do rynkowego (wspomnianą „niewidzialną ręką” właśnie) kształtowania się cen – cen równowagi rynkowej.

W Urzędzie Zamówień Publicznych postawiliśmy pytanie: czy gdyby było łatwiej niż dotąd dokonywać takich zakupów i jednocześnie byłaby zapewniona jednoznaczna procedura z pozostawieniem dość znacznej swobody wyboru oferty, to czy zamawiający byłiby skłonni przystać na użytkowanie wspólnego dla wszystkich narzędzia. Po rozważeniu wielu aspektów odpowiedź brzmi: tak.

### **Zidentyfikowane potrzeby zamawiających**

- optymalizacja procesu zakupów produktów i usług, których wartość nie przekracza progów stosowania ustawy Pzp, w tym ograniczenie liczby czynności w kontaktach zamawiających z wykonawcami,
- optymalizacja zaangażowania zasobów ludzkich,
- podniesienie skuteczności realizowanych zadań poprzez lepsze rozeznanie rynku,
- możliwość prostej i szybkiej weryfikacji rzetelności wykonawców,
- ustandaryzowanie i ujednolicenie procesu (procedur) zakupów produktów i usług, których wartość nie przekracza progów stosowania ustawy Pzp,
- ograniczenie tworzenia i gromadzenia dokumentacji papierowej,
- transparentność wydatkowania środków publicznych.

### **Zidentyfikowane potrzeby wykonawców**

- dostęp do możliwości współpracy z pewnym i wypłacalnym klientem,
- obniżenie kosztów prowadzenia działalności – m.in. związanych z przygotowaniem i przedstawieniem ofert oraz promocją,
- możliwość dotarcia do nowych grup klientów – zaistnienie na rynku zamówień publicznych.



### **Projekt budowy platformy „eKatalogi”**

W wyniku analizy opisanych wcześniej uwarunkowań oraz dostępnych rozwiązań technicznych Urząd Zamówień Publicznych zdecydował o próbie utworzenia rynku zamówień o wartości poniżej progów stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez przygotowanie do wdrożenia na przełomie 2014 i 2015 r. „Elektronicznej Platformy Katalogów Produktów – eKatalogi” w ramach finansowania środkami 7. osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka – Społeczeństwo Informatyczne – Budowa Elektronicznej Administracji

projektu informatycznego umieszczonego na liście projektów indywidualnych POIG.

Cele i założenia projektu to:

- poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej poprzez zwiększenie dostępności zasobów informacyjnych administracji publicznej oraz usług publicznych w formie cyfrowej dla obywateli i przedsiębiorców,
- likwidacja barier na styku biznes–administracja,
- rozwój innowacyjnej przedsiębiorczości, również na terenach oddalonych od centrów gospodarczych.

### **Wdrażane narzędzie**

W ramach projektu wytwarzane jest narzędzie świadczące bezpłatną dla wszystkich użytkowników usługę elektroniczną, mającą umożliwić zamawiającym dokonywanie zakupów produktów poniżej progów stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. 414 000 euro w przypadku zamawiających sektorowych oraz 30 000 euro w przypadku pozostałych zamawiających.

### **Dla kogo „eKatalogi”?**

Platforma „eKatalogi” jest skierowana do przedsiębiorców i osób fizycznych zainteresowanych udziałem w rynku zamówień publicznych oraz zamawiających publicznych zainteresowanych wykorzystaniem platformy „eKatalogi” do realizacji postępowań o udzielenie zamówień poniżej progów ustawowych.

### **Platforma jako odpowiedź na zidentyfikowane potrzeby**

Udostępnienie platformy „eKatalogi”, ustandaryzowanej i ujednoliciącej procedury zamówień publicznych poniżej progów stosowania ustawy Pzp dla zamówień udzielanych przez różnych zamawiających pozwoli w szczególności na:

- szybkie i efektywne rozeznanie rynku określonych dostaw i usług,
- sprawną komunikację pomiędzy kontrahentami,
- zwiększenie transparentności postępowań oraz ograniczanie ilości dokumentacji papierowej,
- znaczące ograniczenie zaangażowania zasobów zamawiających i kosztów udzielania zamówień,
- zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa obiegu gospodarczego poprzez potwierdzanie czynności niezaprzeczalnym podpisem elektronicznym, identyfikującym jednoznacznie osoby występujące w imieniu stron transakcji.

### **Korzyści dla zamawiających**

Na podstawie doświadczeń innych państw członkowskich UE, które zdecydowały się na budowę analogicznych rozwiązań, należy się spodziewać

widocznego spadku zasobochłonności procedur związanych z udzielaniem zamówień publicznych poniżej progów ustawowych. Najgłębiej zanalizowany przez UZP przykład włoskiego Rynku Elektronicznego Publicznej Administracji (platforma zakupowa oparta o strukturę katalogów) pokazuje, iż możliwy jest spadek kosztów procedur nawet o 97 proc., 98-proc. obniżenie czasochłonności procedur i 58-proc. oszczędności w odniesieniu do liczby podejmowanych przez zamawiających działań w toku prowadzonych postępowań.

Agregowane na platformie dane mogą posłużyć jako podstawa do analizy struktury zakupów realizowanych ze środków publicznych, co będzie mogło wpłynąć na wiele decyzji zamawiających, w tym na doskonalenie planowania budżetowego.

### Korzyści dla przedsiębiorców

Udostępnienie Elektronicznej Platformy Katalogów Produktów – „eKatalogi” będzie miało wpływ na zwiększenie konkurencyjności mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, dzięki możliwości bezpłatnego i łatwego umieszczania oferty w systemie.

Ze względu na wartość realizowanych zamówień, mikro, mali i średni przedsiębiorcy mogą stać się najważniejszymi użytkownikami narzędzia po stronie biznesu.

Można spodziewać się również, iż tworzone narzędzie będzie stymulowało rozwój działalności tych przedsiębiorców, a także będzie zachętą do podejmowania decyzji o rozpoczęciu takiej działalności w szczególności w sektorze zamówień publicznych.

### Korzyści dla obywateli

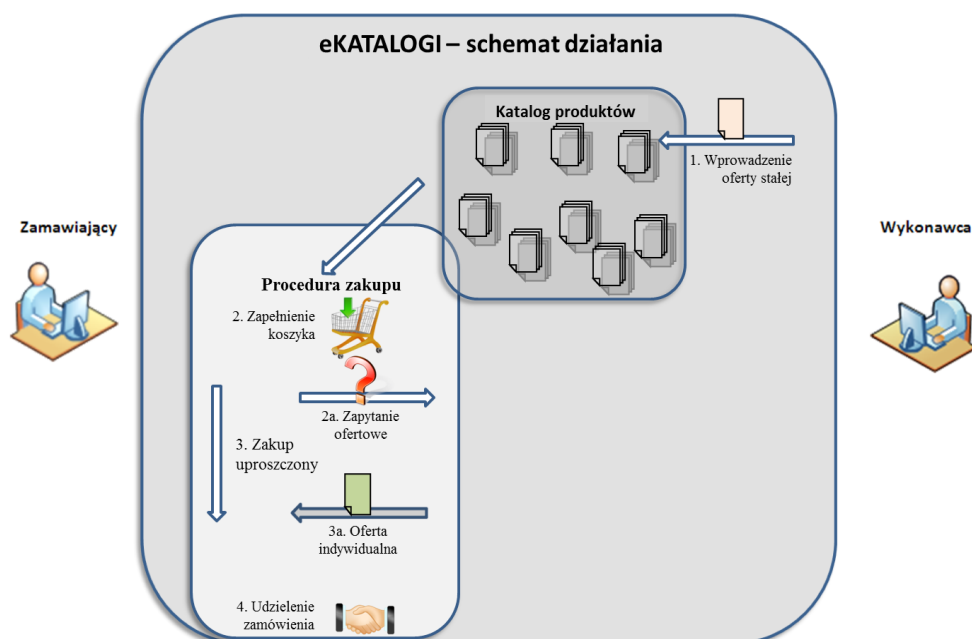
Elektroniczna Platforma Katalogów Produktów – „eKatalogi” wpłynie na przejrzystość sposobu zarządzania finansami publicznymi, przez co przyczyni

się do wzrostu zaufania obywateli do sposobu realizacji zadań przez jednostki finansowane ze środków publicznych.

### Funkcjonalności platformy „eKatalogi”

- zamieszczanie towarów i usług opisanych zgodnie z przyjętymi formatami w ustandaryzowanych katalogach,
- wyszukiwanie towarów i usług oraz tworzenie zapytań ofertowych,
- wyszukiwanie zamawiających oraz wykonawców,
- możliwość kojarzenia zamawiających z wykonawcami w oparciu o wskazane kryteria (rodzaj zamówienia i wielkość zamówienia, kryteria cenowe itp.),
- podstawowa możliwość dokonywania zakupów w trybie uproszczonym – bezpośrednio w oparciu o zawartość katalogu produktów,
- możliwość wysyłania zapytań ofertowych do potencjalnych wykonawców z uwzględnieniem dodatkowych warunków i wymagań,
- możliwość wystawiania i przeglądania referencji dotyczących zrealizowanych zamówień,
- dostęp do informacji na platformie z poziomu urządzeń mobilnych typu tablet/smartfon.

### Schemat działania systemu „eKatalogi”





## Pilotaż

Uzp wystosował do wszystkich dyrektorów generalnych oraz informacyjnie do Szefa Służby Cywilnej zaproszenie do wzięcia udziału w pilotażu. Reakcją na zaproszenie była pozytywna odpowiedź zdecydowanej większości zaproszonych. Akces do pilotażu zgłosił ponadto Narodowy Bank Polski.

System platformy e-katalogów jest już w znacznym stopniu pod względem technicznym zdeterminowany zapisami Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia oraz daleko zaawansowanymi pracami w trakcie jego budowy. Niemniej nadal znacząca część „reguł gry”, czyli *Regulamin Platformy eKatalogi*, a także sekwencja zapełniania konkretnymi produktami, nie są ostatecznie określone. Ponadto prace Grupy będą zmierzały do wypracowania jednolitej procedury udzielania za-

mówień poniżej progu ustawowego z wykorzystaniem platformy „eKatalogi”, na podstawie doświadczeń własnych jednostek – członków Grupy Pilotażowej. Tych właśnie obszarów przede wszystkim dotyczy pilotaż. Ponadto platforma wraz z wdrożeniem uzyska wprawdzie ostateczną postać, ale nie będzie to oznaczało zaprzestania prac nad nią. Wręcz przeciwnie, system ten będzie z pewnością systemem „żywym”, adaptującym się do potrzeb użytkowników. I to zarówno pod względem zawartości, jak i prac rozwojowych.

---

Szczegółowe Informacje o e-katalogach dostępne są na stronach internetowych Urzędu Zamówień Publicznych pod adresem <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;2849>.

□



## Sieci publiczne

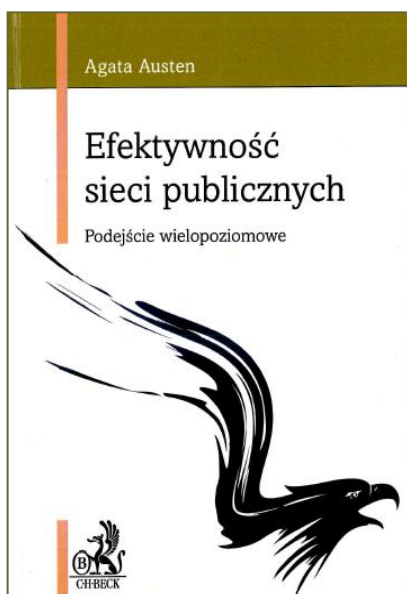
Z dr Agatą Austen, autorką książki „Efektywność sieci publicznych. Podejście wielopoziomowe”, rozmawia Ewa Puzyna, radca generalny w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

*Problematyka sieci publicznych cieszy się rosnącym zainteresowaniem zarówno badaczy, jak i osób zarządzających, które upatrują w podejściu sieciowym sposobu na rozwiązanie wielu problemów w sektorze publicznym. Współdziałanie z różnymi interesariuszami oraz działania w formie sieci zaliczane są jednocześnie do wyzwań, przed którymi stoją menedżerowie i badacze zajmujący się zarządzaniem publicznym. W nurt ten wpisuje się książka Agaty Austen „Efektywność sieci publicznych. Podejście wielopoziomowe”, wydana w 2014 r. nakładem Wydawnictwa C.H. Beck.*

*Przedmiotem zainteresowania Autorki jest współpraca organizacji przyjmująca formę sieci międzyorganizacyjnych. W ich skład mogą wchodzić organizacje publiczne, społeczne i komercyjne, których celem jest działanie na rzecz interesu publicznego.*

*Książka, będąc opracowaniem o charakterze naukowym, jest podzielona na część teoretyczną i praktyczną. Jej lektura dostarcza obszernej wiedzy na temat paradygmatu sieci w zarządzaniu publicznym, efektywności organizacji publicznych i jej determinant, metodyki i wyników badań nad efektywnością sieci i godzeniem sprzeczności w zakresie współpracy i konkurencji.*

*Publikacja, jak sama Autorka wskazuje, jest adresowana przede wszystkim do badaczy, w szczególności zajmujących się problematyką sieci międzyorganizacyjnych. Niemniej tematyka poruszana w książce jest godna polecenia także praktykom zarządzania publicznego.*



**Dr Agata Austen**

Adiunkt w katedrze Zarządzania Publicznego i Nauk Społecznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Specjalizuje się w problematyce pomiaru oraz zwiększania efektywności organizacji. Autorka licznych publikacji poświęconych problemom zarządzania w organizacjach publicznych. Trener i konsultant realizujący projekty dla organizacji sektora publicznego i komercyjnego.

Projekty dla organizacji sektora publicznego i komercyjnego.

**❑ Koncepcja sieci w zarządzaniu publicznym staje się coraz bardziej popularna. Sieci są nazywane przez niektórych badaczy nowym paradygmatem administracji publicznej. Jak – Pani zdaniem – należy definiować pojęcie sieci?**

W szerokim ujęciu z sieciami mamy do czynienia, gdy co najmniej między dwiema organizacjami (instytucjami) występują relacje wymiany, a więc gdy podejmują one wspólne działania. W ujęciu węższym o sieciach mówimy, gdy organizacje sformalizują współpracę, podpisując umowę o współpracy. W naszych realiach tego rodzaju współpraca jest zawiązywana często przy realizacji projektów unijnych, ale oczywiście finansowanie nie jest tu warunkiem koniecznym. Partnerstwa lokalne działające na rzecz integracji środowisk lokalnych, czy też partnerstwa środowiskowe, również mogą być przykładem takiej współpracy. Jest to obecnie tak powszechna forma działania dla organizacji publicznych, że prawdopodobnie większość czytelników spotkała się z tym terminem.

**❑ Czy sieci publiczne mają swoją specyfikę? Jeśli tak, to czym różnią się od sieci komercyjnych?**

Przede wszystkim różnica dotyczy celu działania, choć przesłanka tworzenia sieci jest podobna – efekt synergii. Firmy tworzące sieci (np. aliance strategiczne) działają wspólnie w celu maksymalizowania korzyści, dla których wspólnym mianownikiem jest zysk. W przypadku sieci publicznych jest to realizacja interesu publicznego, czy też rozwiązywanie problemów uznanych za ważne społecznie. To najważniejsza różnica. Poza tym wiele cech jest wspólnych – dobrowolność uczestnictwa, równość

partnerów, działanie na rzecz osiągnięcia wspólnego celu. Mnie interesuje – biorąc pod uwagę moje wykształcenie i dotychczasowe doświadczenia zawodowe – kwestia zarządzania sieciami. W tym aspekcie jest jeszcze sporo do zrobienia, zwłaszcza że jest to relatywnie nowa forma zorganizowania i trzeba się jej „nauczyć”, co dotyczy zarówno praktyków, jak i badaczy. Ponadto wiedza na temat samego zarządzania, wzorce, metody zarządzania, także jeśli chodzi o poziom organizacji – to wszystko zwykle powstaje w wyniku doświadczeń dużych firm komercyjnych, a dopiero po pewnym czasie wiedza jest absorbowana do sektora publicznego. Z sieciami jest podobnie.

**❑ W jakich obszarach zarządzania publicznego można wykorzystać koncepcję sieci? Jakie korzyści może przynieść zastosowanie w nich podejścia sieciowego?**

Od zawsze wiadomo, że w jedności siła. Organizacjom publicznym trudno byłoby realizować swoje cele w pojedynkę, o ile w ogóle byłoby to możliwe. Może nie zawsze te działania przyjmują postać sformalizowanego partnerstwa, ale bardzo często występuje przynajmniej nieformalna współpraca. Przykładowo policji trudno będzie zrealizować akcję typu *bezpieczna droga do domu*, jeśli nie będzie współpracowała ze szkołami i władzami lokalnymi. Inny przykład – działania podejmowane w celu walki z bezrobociem będą prawdopodobnie ograniczone, jeśli nie zaangażują się w nie wspólnie publiczne służby zatrudnienia, samorządy, organizacje przedsiębiorców. Oczywiście mam na myśli działania podejmowane w sposób skoordynowany. Można porównać to do orkiestry symfonicznej – gdyby nie było dyrygenta (synonim koordynacji działań), każdy z muzyków grałby w swoim rytmie i tempie, co mogłoby skutkować kakofonią dźwięków. Innymi słowy, jeśli działania nie są skoordynowane, nie występuje synergia. Niekiedy zdarzają się wręcz sytuacje grania jedynie do własnej bramki, konkurencji z innymi organizacjami, po to żeby pokazać swoje sukcesy.

Sieci można traktować jak pewnego rodzaju organizacje, a wiadomo że każda organizacja musi być zarządzana, musi mieć plan, który trzeba realizować, ktoś musi nad tym czuwać. Praktyka działania pokazuje, że sieci publiczne można wykorzystywać w różnych obszarach, ale chyba najczęściej zawiązywane są przy realizacji działań związanych z usługami socjalnymi, ochroną zdrowia, szeroko rozumianym rozwojem ekonomicznym, ochroną środowiska, zarządzaniem kryzysowym.

**❑ Czym charakteryzuje się podejście wielopoziomowe w odniesieniu do sieci publicznych?**

Podejście wielopoziomowe pozwala na odkrycie różnych czynników warunkujących dane zjawisko, co sprawia, że budowana wiedza w tym zakresie jest pełna – nie ogranicza się np. tylko do kwestii związanych z poszczególną organizacją, ale uwzględnia poziom sieci i poziom indywidualny. Jest to problem ważny przede wszystkim dla badaczy,

gdyż często ograniczają oni swoje rozważania tylko do czynników na poziomie organizacji bądź na poziomie sieci, bądź też analizują relacje między zmiennymi na różnych poziomach, używając niewłaściwych metod, co z kolei prowadzi do błędnego wnioskowania. Dla praktyka, który chce działać w formule sieci, oznacza to, mówiąc lapidarnie, że musi mieć on na uwadze różne aspekty. Wspólnemu działaniu sprzyjają właściwe rozwiązania prawne, zaangażowanie zewnętrznych podmiotów, dostępne finansowanie. Aby móc odnieść sukces w takiej formule działania, na pewno ważny jest dobór organizacji partnerskich i tworzenie wspólnego planu działania. Ale ważne jest także wsparcie władz poszczególnych organizacji partnerskich, poziom angażowanych przez nie zasobów, a w końcu także motywacja i wysiłek poszczególnych osób, ich nastawienie do współpracy. Oczywiście nie jest to lista taksatywna. Żeby zrozumieć w pełni determinanty działania sieci, a w konsekwencji skutecznie nimi zarządzać, potrzebne jest właśnie podejście wielopoziomowe. To samo odnosi się do efektów działania.

**❑ Co należy – Pani zdaniem – rozumieć pod pojęciem efektywności sieci publicznych?**

Efektywność sieci odnosi się do pozytywnych rezultatów, jakie powstają w wyniku wspólnego działania, które nie mogłyby być osiągnięte, gdyby organizacje działały w pojedynkę. Ważne są skutki działania (oceniane przez różnych interesariuszy), ale także to, czy zasoby zostały użytkowane właściwie (ekonomicznie).

**❑ Czy efektywność sieci publicznych można mierzyć? Jeśli tak, to w jaki sposób? Czy można wykorzystać w tym przypadku miary i wskaźniki efektywności stosowane w przypadku organizacji komercyjnych?**

Można i trzeba mierzyć. „Możemy zarządzać tylko tym, co mierzymy”<sup>1</sup>. Powinniśmy przede wszystkim umieć odpowiedzieć na pytanie, jakie osiągamy rezultaty, ale także czy działanie jest ekonomiczne, czyli czy angażujemy zasoby we właściwy sposób. I tutaj także widoczna jest potrzeba podejścia wielopoziomowego, bowiem efektywność nie może być określana za pomocą jednej miary, tylko całej ich gamy. Mierzenie efektywności sieci nie jest równoznaczne z mierzeniem efektywności organizacji, to byłoby zbyt duże uproszczenie. Efekty osiągane przez sieć dotyczą poziomu społeczności (np. w jakim stopniu udało się rozwiązać problem), sieci (np. poziom zaangażowania partnerów), organizacji (np. zwiększenie dostępu do zasobów), a nawet poszczególnych osób (np. wzbogacenie poziomu kompetencji). Być może pewien zasób miar będzie wspólny w przypadku sieci komercyjnych i publicznych, jednak w tych pierwszych łatwiej jest zastosować twarde wskaźniki finansowe, natomiast w odniesieniu do tych drugich nie jest już to możliwe w takim zakresie. Na pewno wyzwaniem jest stworzenie zestawu wskaźników obiektywnych (tzw. twardych), które pozwoliłyby porównywać efek-



tywność sieci, a zatem dać odpowiedź na pytanie: czy działamy tak samo dobrze/ lepiej niż inne, podobne sieci? Dodatkowym problemem, który napotkałam realizując swoje badania, jest niski poziom sformalizowania działań, w tym pomiaru wyników, który dokonywany jest wybiórczo.

**□ Na czym polega zjawisko współpracy i konkurencji w sieciach publicznych? Czy sprzeczność tę można pogodzić? Jaki ma to wpływ na poziom efektywności sieci?**

Sieci międzyorganizacyjne z definicji nastawione są na współpracę. W przypadku sieci publicznych założenie o współpracy dokonywane jest chyba automatycznie. Potocznie uważa się zresztą, że organizacje publiczne czy społeczne powinny współpracować ze sobą – w końcu nie ma między nimi konkurencji, jaka występuje w sektorze komercyjnym. Okazuje się jednak, że wspólne działanie nie zawsze jest takie oczywiste: nie zawsze partnerzy zaangażowani są w równym stopniu, niektórzy chcą „podpiąć się” pod wspólne działania, inni z kolei być jedynym ojcem sukcesu, jeszcze inni

realizować cele swojej organizacji. Tak oczywiście być nie musi, ale jednoczesna realizacja celów macierzystej organizacji i sieci nie zawsze jest prosta. Poza tym za sukcesem każdego działania stoją jednostki, a jak wiadomo, ludzie są różni i mają różne nastawienie wobec współpracy. Na pewno jest to temat, który jest słabo rozpoznany i nad którym warto się pochylić. Wydaje mi się, że brakuje wiedzy jak dobierać partnerów (ocena ich potencjału i zaangażowania), a także jak zarządzać siecią, nie tyle w aspekcie finansowym czy zarządzania projektami, co właśnie w aspekcie relacji między organizacjami.

---

#### Przypis

<sup>1</sup>Szczegółowe wyjaśnienie tej logiki zaprezentowali Osborne, David, and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley 1992, s. 138 i dalsze.

Dziękuję za rozmowę.



## MANAGING PEOPLE



In a world that's forever changing, is it still possible or realistic to plan your career? **George Sandford** climbs up the **career ladder**<sup>1</sup> to **survey**<sup>2</sup> the scene and **assess**<sup>3</sup> the options.

### No Longer Linear<sup>4</sup>

There was a time, not so long ago, when a career path could be **predictably**<sup>5</sup> **plotted**<sup>6</sup>. If you stayed with a company long enough, it could be **anticipated**<sup>7</sup> what level you would rise to within five, ten and 20 years but that's all history now. Even if you work for a large corporation such as a bank, there's no guarantee that it won't **go belly up**<sup>8</sup>, or be **taken over**<sup>9</sup> by a rival that wants to **bring in**<sup>10</sup> its own people and **shed**<sup>11</sup> half the jobs, including yours.

Another aspect of the linear career **trajectory**<sup>12</sup> was that it was based on an environment that was **inherently**<sup>13</sup> stable and predictable; where change occurred,

it would be **gradual**<sup>14</sup> and over a period of time; that too has largely been lost.

### Career Chaos Theory

The idea of career chaos was first **mooted**<sup>15</sup> by Jim Bright and Robert Pryor in 2003 and they have **subsequently**<sup>16</sup> written a number of books **on the subject**<sup>17</sup>, and own a consultancy which **provides**<sup>18</sup> career **counselling**<sup>19</sup> for managers. They **maintain**<sup>20</sup> that 70 percent of people have experienced 'chance'<sup>21</sup> elements in their lives that have had a **significant**<sup>22</sup> **impact**<sup>23</sup> on their careers. These include **events**<sup>24</sup> such as:

- moving home

- a new **relationship**<sup>25</sup> or relationship **break-up**<sup>26</sup>
- an **illness**<sup>27</sup> or **injury**<sup>28</sup>
- an **unexpected**<sup>29</sup> opportunity **arising**<sup>30</sup>
- enjoying different work that the person had not previously done
- finding a career path had been blocked and **switching**<sup>31</sup> roles or careers
- They **expand**<sup>32</sup> their ideas by saying that life is **complex**<sup>33</sup>, unpredictable and **inconsistent**<sup>34</sup>, with big changes

- <sup>1</sup> career ladder ka'riə(r) 'lædə(r) szczeble kariery
- <sup>2</sup> to survey sth tə sə'vei 'səməŋ zbadać coś
- <sup>3</sup> to assess tə ə'ses ocenić
- <sup>4</sup> linear 'li:nə(r) liniowy
- <sup>5</sup> predictably prɪ'dɪktəbəl w przewidywalny sposób
- <sup>6</sup> to plot sth tə plɒt 'səməŋ wykreślić coś
- <sup>7</sup> to anticipate tə æn'tɪspeɪt przewidzieć
- <sup>8</sup> to go belly up tə ɡəʊ 'belɪ ʌp splajtować, pójść na dno
- <sup>9</sup> to take over tə teɪk 'əʊvə(r) przejąć
- <sup>10</sup> to bring sb in tə brɪŋ 'səmbədɪ ɪn sprowadzić kogoś
- <sup>11</sup> to shed sb tə ʃed 'səmbədɪ tu: zwolnić (np. masowo pracowników)
- <sup>12</sup> trajectory trə'dʒektəri trajektoria
- <sup>13</sup> inherently ɪn'hɪərəntli z natury
- <sup>14</sup> gradual 'ɡrædʒuəl stopniowy
- <sup>15</sup> to moot tə mu:t przedłożyć, zaproponować
- <sup>16</sup> subsequently 'sʌbsɪkwəntli później
- <sup>17</sup> on the subject ɒn ðə 'sʌbdʒɪkt w (danym) temacie
- <sup>18</sup> to provide tə prə'vaɪd zapewniać, dawać
- <sup>19</sup> counselling 'kaʊnsəliŋ doradztwo, poradnictwo (UK)
- <sup>20</sup> to maintain tə meɪn'teɪn twierdzić, utrzymywać
- <sup>21</sup> chance tʃɑːns przypadkowy
- <sup>22</sup> significant sɪɡ'nɪfɪkənt znaczący
- <sup>23</sup> impact 'ɪmpækt wpływ
- <sup>24</sup> event ɪ'vent wydarzenie
- <sup>25</sup> relationship rɪ'leɪŋʃɪp relacja, związek
- <sup>26</sup> break-up breɪk ʌp rozpadnięcie się (związku), zerwanie (z kimś)
- <sup>27</sup> illness 'ɪlnəs choroba
- <sup>28</sup> injury ɪn'dʒəri uraz
- <sup>29</sup> unexpected ʌnɪk'spektɪd nieoczekiwany
- <sup>30</sup> to arise tə ə'raɪz pojawić się
- <sup>31</sup> to switch sth tə swɪtʃ 'səməŋ zmienić coś
- <sup>32</sup> to expand sth tu ɪk'spænd 'səməŋ rozszerzyć coś
- <sup>33</sup> complex 'kɒmpleks skomplikowany
- <sup>34</sup> inconsistent ɪn'kɒnsɪstənt tu: nierówny, niestały

sometimes having **limited**<sup>35</sup> impact whilst smaller changes can have a **disproportionately**<sup>36</sup> large effect. Furthermore<sup>37</sup>, like a **coastline**<sup>38</sup>, the **contours**<sup>39</sup> of our career are **constantly**<sup>40</sup> changing, either through a regular, **unnoticed**<sup>41</sup> drift<sup>42</sup> or by a sudden<sup>43</sup>, huge storm.

If we accept this to be true, is there any sense in even trying to make a plan? Bright and Pryor, and many others, think there is, but that career planning requires a different **approach**<sup>44</sup> to the one traditionally used.

## What Can You Do?

### 1) Know Thyself<sup>45</sup>

People who want to plan their career need to take a long hard look at<sup>46</sup> their likes, dislikes<sup>47</sup> and aspirations in order to find a 'best fit'<sup>48</sup> job. This can be done by completing career preference questionnaires<sup>49</sup>, storyboarding<sup>50</sup>, in which you describe your life in terms of<sup>51</sup>

a number of frames<sup>52</sup>, or dialogue with a career coach<sup>53</sup>. As well as looking forward to your hopes and dreams, it can also be useful to look back at your career history and assess your **habits**<sup>54</sup>, choices and feelings; this may help to identify<sup>55</sup> some **inhibiting**<sup>56</sup>, repeating patterns or mistakes.

### 2) Embrace<sup>57</sup> Change

It is almost inevitable<sup>58</sup> that the minute<sup>59</sup> you get comfortable with using a particular<sup>60</sup> website or application, the functionality and interface changes, meaning that you have learn how to use it all over again. Sometimes, change may seem that it is change for change's sake<sup>61</sup>, as your company **relocates**<sup>62</sup>, restructures, expands, downsizes<sup>63</sup>, offshores<sup>64</sup> and reshores, outsources<sup>65</sup> and insources services, but it's no good<sup>66</sup> whinging<sup>67</sup> about it. People who maintain a positive attitude<sup>68</sup> to change tend to<sup>69</sup> cope with<sup>70</sup> it better than those who don't. Trying desperately to hold on to<sup>71</sup> those fragments

of the past that remain<sup>72</sup> is as futile<sup>73</sup> as King Canute's attempt to push back the sea.

### 3) Focus on Skills, Not Roles

It's all too easy to get hung up on<sup>74</sup> job roles and job titles but these factors may not guarantee career progression<sup>75</sup>. Instead, aspirants<sup>76</sup> should focus on developing their skill set, in order to widen<sup>77</sup> their employability<sup>78</sup> or transferability<sup>79</sup> to another department or project. In the new, non-linear reality, a sideways<sup>80</sup> move may be the catalyst<sup>81</sup> for advancement<sup>82</sup>. Getting involved in<sup>83</sup> inter-departmental projects can be a very good way to acquire<sup>84</sup> new skills while, at the same time, increasing the value<sup>85</sup> of your personal stock<sup>86</sup> within the company. Another thing that ambitious career planners should do is to ask themselves, 'what additional<sup>87</sup> responsibilities<sup>88</sup> have I taken on<sup>89</sup> over the past year?' If the answer is none, then their career is stagnating<sup>90</sup>. »

<sup>35</sup> limited 'lɪmɪtɪd ograniczony

<sup>36</sup> disproportionately ,dɪsprə'pɔːʃənətli w sposób niewspółmierny (do czegoś)

<sup>37</sup> furthermore ,fɜːðə'moː(r) co więcej

<sup>38</sup> coastline 'kəʊstlaɪn linia brzegowa

<sup>39</sup> contour 'kɒntʊə(r) zarys

<sup>40</sup> constantly 'kɒnstəntli stale

<sup>41</sup> unnoticed ,ʌn'noʊtɪst niedostrzegalny

<sup>42</sup> drift drɪft dryfowanie, znoszenie

<sup>43</sup> sudden 'sʌdn nagły

<sup>44</sup> approach ə'prəʊtʃ podejście

<sup>45</sup> know thyself nəʊ ðaɪ'self poznaj siebie (arch.)

<sup>46</sup> to take a long hard look at sth tə teɪk ə lɒŋ hɑːd lʊk at 'sʌmθɪŋ krytycznie coś ocenić, przyrzec się czemuś bez uprzedzeń

<sup>47</sup> dislike dɪs'laɪk niechęć, awersja

<sup>48</sup> best fit best fɪt najlepsze dopasowanie

<sup>49</sup> questionnaire ,kwɛstjə'neə(r) kwestionariusz

<sup>50</sup> storyboarding 'stɔːrɪbɔːdɪŋ rozrysowanie fabuły/przebiegu czegoś

<sup>51</sup> in terms of X ɪn tə'mz əv pod względem, w kontekście X

<sup>52</sup> frame freɪm klatka (filmowa)

<sup>53</sup> coach kəʊtʃ trener

<sup>54</sup> habit 'hæbɪt zwyczaj

<sup>55</sup> to identify tu aɪ'dentɪfaɪ określić, wyznaczyć

<sup>56</sup> inhibiting ɪn'ɪhɪbɪŋ hamujący, przeszkadzający

<sup>57</sup> to embrace sth tu ɪm'breɪs 'sʌmθɪŋ

zaakceptować coś, przyjąć

<sup>58</sup> inevitable ɪn'evɪtəbəl nieuchronny, nieunikniony

<sup>59</sup> the minute... ðə 'mɪnɪt jak tylko...

<sup>60</sup> particular pə'tɪkjələ(r) konkretny

<sup>61</sup> sth for sth's sake 'sʌmθɪŋ fə(r) 'sʌmθɪŋz seɪk coś zrobione/zmienione bez celu, samo dla siebie

<sup>62</sup> to relocate tə ,rɪ'leɪs'keɪt przenieść się, przeprowadzić

<sup>63</sup> to downsize tə 'daʊnsaɪz zmniejszyć (rozmiary czegoś), zwolnić (np. masowo pracowników)

<sup>64</sup> to offshore sth tu ,ɒf'ʃɔː(r) 'sʌmθɪŋ tu: przenieść coś za granicę/do kraju z tańszą siłą roboczą

<sup>65</sup> to outsource sth tu 'aʊtsɔːs 'sʌmθɪŋ zlecać coś na zewnątrz

<sup>66</sup> it's no good doing sth ɪts nəʊ gʊd 'duːɪŋ 'sʌmθɪŋ nie ma sensu czegoś robić

<sup>67</sup> to whinge tə wɪndʒ narzekać, biadolić (pot., UK)

<sup>68</sup> attitude 'ætɪtjuːd nastawienie, stosunek

<sup>69</sup> to tend to do sth tə tend tə du 'sʌmθɪŋ mieć tendencję do robienia czegoś, zazwyczaj coś robić

<sup>70</sup> to cope with sth tə kəʊp wɪð 'sʌmθɪŋ poradzić sobie z czymś, dawać sobie z czymś radę

<sup>71</sup> to hold on to sth tə həʊld ɒn tə 'sʌmθɪŋ (kurczowo) się czegoś trzymać

<sup>72</sup> to remain tə rɪ'meɪn pozostać

<sup>73</sup> futile 'fjuːtəl daremny

<sup>74</sup> to get hung up on sth tə get hʌŋ ʌp ɒn 'sʌmθɪŋ być sfiksowanym na jakimś punkcie, mieć obsesję

<sup>75</sup> progression prə'ɡresjən postęp, awans

<sup>76</sup> aspirant ə'spaɪərənt pretendencja, kandydat

<sup>77</sup> to widen tə 'waɪdn poszerzyć

<sup>78</sup> employability ,ɪmp,lɔɪə'bɪləti atrakcyjność dla pracodawcy

<sup>79</sup> transferability ,træns,fɜːrə'bɪləti zdolność do podejmowania różnych ról zawodowych/pracy na różnych stanowiskach

<sup>80</sup> sideways 'saɪdweɪz boczny

<sup>81</sup> catalyst 'kætəlɪst katalizator

<sup>82</sup> advancement əd'vɑːnsmənt awans, rozwój

<sup>83</sup> to get involved in sth tə get ɪn'vɒlvd ɪn 'sʌmθɪŋ zaangażować się w coś

<sup>84</sup> to acquire tu ə'kwɪə(r) nabyć, zdobyć

<sup>85</sup> value 'væljuː wartość

<sup>86</sup> personal stock 'pɜːsənl stɒk (czyjeś)

notowania, (czyjaś) pozycja

<sup>87</sup> additional ə'dɪʃənl dodatkowy

<sup>88</sup> responsibility rɪ'spɒnsə'bɪləti odpowiedzialność

<sup>89</sup> to take sth on tə teɪk 'sʌmθɪŋ ɒn podjąć coś, podjąć się czegoś

<sup>90</sup> to stagnate tə stæŋ'neɪt popaść w stagnację, stanąć w miejscu



#### 4) Think Options rather than Choices

Bright and Pryor believe that people sometimes **box** themselves <sup>91</sup> by wanting to make **clear-cut** <sup>92</sup>, black and white choices. They suggest that it's better to develop your career in such a way, that whatever happens, you always have a number of options. A **common** <sup>93</sup> mistake is to think that a career plan didn't work out <sup>94</sup> because a bad choice was made, whereas <sup>95</sup> in reality, **failed** <sup>96</sup> choices will be an inevitable part of the career journey <sup>97</sup>, which only result in <sup>98</sup> a career development **blockage** <sup>99</sup> where the person has left themselves without options. This suggests that pursuing a very narrow career path, such as holding a specialist role in one particular industry sector, carries more risk than having a broader skill base that can be **applied to** <sup>100</sup> many jobs and sectors.

#### 5) Know when to Stick or Twist<sup>101</sup>

Keeping options open is all well and good, but there will be times when a

**It's all too easy to get hung up on job roles and job titles but these factors may not guarantee career progression.**

definitive <sup>102</sup> decision has to be made. This particularly applies to the question of if, and when, you should leave your current employer <sup>103</sup>; will you be moving on to pastures new <sup>104</sup>, or jumping out of the frying pan into the fire <sup>105</sup>? Regarding <sup>106</sup> a CV profile viewed from a recruiter's <sup>107</sup> perspective, somebody who is job hopping <sup>108</sup>

every year looks **unreliable** <sup>109</sup> and **lacking** in <sup>110</sup> commitment <sup>111</sup>. Conversely <sup>112</sup>, someone who has remained with the same employer for many years, whilst loyal, may be **considered** <sup>113</sup> to lack ambition and **drive** <sup>114</sup>, even if they have changed jobs within that company. Factors likely to **influence** <sup>115</sup> your decision to move to a different employer are financial and domestic <sup>116</sup> commitments, such as loans <sup>117</sup> and children, and your **propensity for** <sup>118</sup> risk. With a **hefty** <sup>119</sup> mortgage <sup>120</sup> and children settled <sup>121</sup> at school, it may seem prudent <sup>122</sup> to stick with <sup>123</sup> what you've got, however, even the most **cautious** <sup>124</sup> person needs to **realise** <sup>125</sup> that, as the tide <sup>126</sup> rises, the most dangerous thing to do could be to **stay put** <sup>127</sup>. It seems that the best career advice is to keep learning and keep moving, and, rather than trying to hold on to a job, to **maximise** <sup>128</sup> your employability. In so doing, **regardless of** <sup>129</sup> how circumstances may alter <sup>130</sup>, you're always ready to take advantage of <sup>131</sup> new career opportunities **presented** <sup>132</sup> by change. ■

<sup>91</sup> to box sb in ˈtə bɒks ˈsambədi ɪn zablɒkəwɛ ˈkɒɡɔʃ, utkwic (o kimś)

<sup>92</sup> clear-cut ˈkliə(r) ˈkʌt ˈjasny, jednoznaczny

<sup>93</sup> common ˈkɒmən ˈpɒwszeczny, typowy

<sup>94</sup> to work out ˈtə wɜːk aʊt ˈsprawdzić się, zadziałać

<sup>95</sup> whereas ˈweər ˈæz ˈpodczas gdy

<sup>96</sup> to fail ˈtə feɪl ˈponieść porażkę, nie powieść się

<sup>97</sup> journey ˈdʒɜːni ˈpodróż

<sup>98</sup> to result in sth ˈtə rɪˈzʌlt ɪn ˈsambɪŋ ˈposkutkować czymś

<sup>99</sup> blockage ˈblɒkɪdʒ ˈblok, blokada

<sup>100</sup> to apply sth to sth ˈtu əˈplai ˈsambɪŋ ˈtə ˈsambɪŋ ˈzastosować coś do czegoś/gdzieś

<sup>101</sup> to stick or to twist ˈtə stɪk ɔː(r) ˈtə twɪst

zatrzymać, to co się ma, lub zaryzykować wszystkim (poł.)

<sup>102</sup> definitive ˈdiːfɪnɪtɪv ˈdefinitywny, ostateczny

<sup>103</sup> employer ɪmˈplɔɪə(r) ˈpracodawca

<sup>104</sup> to move on to pastures new ˈtə muːv ɒn ˈtə ˈpɑːstʃə(r)z njuː ˈznaleźć dla siebie lepsze miejsce, poszukać lepszego miejsca

<sup>105</sup> out of the frying pan into the fire ˈaʊt əv ðə ˈfraɪɪŋ pæn ɪntə ðə ˈfraɪɪŋ paɪn ˈz deszczu pod rynną

<sup>106</sup> regarding X ˈrɪˈɡɑːdɪŋ ˈodnośnie (do) X

<sup>107</sup> recruiter ˈrɪˈkrʊtə(r) ˈrekruter, specjalista ds. rekrutacji

<sup>108</sup> job hopping ˈdʒɒb ˈhɒpɪŋ ˈciągle zmiany pracy

<sup>109</sup> unreliable ˌʌnrɪˈleɪəbl ˈniesolidny, zmienny

<sup>110</sup> lacking in X ˈlækɪŋ ɪn ˈktóremu brak X

<sup>111</sup> commitment ˈkəˈmɪtmənt ˈzaangażowanie, oddanie

<sup>112</sup> conversely ˈkɒnvɜːsli ˈodwrotnie

<sup>113</sup> to consider ˈtə kənˈsɪdə(r) ˈuznawać, uważać

<sup>114</sup> drive draɪv ˈmotywacja, dążenie

<sup>115</sup> to influence sth ˈtu ˈɪnfluəns ˈsambɪŋ ˈmieć na coś wpływ, wpłynąć na coś

<sup>116</sup> domestic ˈdəˈmestɪk ˈtu: ˈrodzinny, domowy

<sup>117</sup> loan ˈləʊn ˈpożyczka

<sup>118</sup> propensity for sth ˈprɒˈpensəti fə(r) ˈsambɪŋ ˈskłonność do czegoś

<sup>119</sup> hefty ˈhefti ˈpokaźny, spory

<sup>120</sup> mortgage ˈmɔːɡɪdʒ ˈhipoteka

<sup>121</sup> to settle ˈtə ˈsetl ˈosiąść, ustabilizować się

<sup>122</sup> prudent ˈprʊdnt ˈrozsądny

<sup>123</sup> to stick with sth ˈtə stɪk wɪð ˈsambɪŋ ˈtrzymać się czegoś, pozostawać przy czymś

<sup>124</sup> cautious ˈkɔːʃəs ˈostrożny

<sup>125</sup> to realise ˈtə ˈrɪəlaɪz ˈzdać sobie sprawę

<sup>126</sup> tide taɪd ˈprzyływ

<sup>127</sup> to stay put ˈtə steɪ pʊt ˈpozostać na miejscu, nie ruszać się

<sup>128</sup> to maximise ˈtə ˈmæksɪmaɪz ˈzmaksymalizować, maksymalnie wykorzystać coś

<sup>129</sup> regardless of ˈrɪˈɡɔːdləs əv ˈniezależnie od

<sup>130</sup> to alter ˈtu ˈɔːltə(r) ˈzmieniać (się)

<sup>131</sup> to take advantage of sth ˈtə teɪk ədˈvɑːntɪdʒ əv ˈsambɪŋ ˈskorzystać na czymś, wykorzystać coś

<sup>132</sup> to present ˈtə prɪˈzent ˈstworzyć, przynieść

Artykuł pochodzi z dwumiesięcznika Business English Magazine wydawanego przez Colorful Media  
Więcej informacji: [business-english.com.pl](http://business-english.com.pl)



[WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL](mailto:WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL)

