

AGNIESZKA ŁUKASZCZUK

Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie

Instytut Prawa i Administracji

a.lukaszczyk@vizja.pl

ORCID ID: 0000-0002-5350-3272

SŁUŻBA CYWILNA W UJĘCIU STRATEGII ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI W SŁUŻBIE CYWILNEJ DO 2020 ROKU

THE CIVIL SERVICE IN TERMS OF THE HUMAN RESOURCE MANAGEMENT STRATEGY IN THE CIVIL SERVICE UNTIL 2020

STRESZCZENIE

Przedmiotem niniejszego opracowania była problematyka nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, usytuowanej w urzędach administracji rządowej. Podstawą zarządzania kadrami administracji rządowej są czynniki motywacyjne (ang. *public service motivation* – PSM), których główne założenia wspiera Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej do 2020 r. Celem opracowania było zbadanie, w jaki sposób Strategia wspiera rozwój kadr administracji rządowej na podstawie metodyki zarządzania zasobami ludzkimi. Metodą oddziaływania na kadry administracji w tym zakresie są szkolenia, indywidualne programy rozwoju zawodowego, system wynagrodzeń i awansów. Działania te służą wspieraniu sprawności instytucjonalnej państwa poprzez podniesienie jakości usług w urzędach administracji rządowej i kompetencji członków korpusu. Strategia znajduje także uzasadnienie w realizacji ustrojowych założeń służby cywilnej, zgodnie z którymi korpus służby cywilnej działa w celu zapewnienia zawodowego (profesjonalnego), rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa (art. 153 Konstytucji).

ABSTRACT

The subject of this study is the issue of modern human resource management in the civil service in government administration offices. The basis of government administration human resources management are public service motivation (PSM) supported by the Human Resource Management Strategy in the Civil Service until 2020. The aim of the study was to investigate how the Strategy supports the development of government administration staff based on the methodology of human resource management. The methods of motivation of administration staff are training courses, individual professional development programs, and the remuneration and promotion system. These activities support the institutional efficiency of the state by improving the quality of services in government administration offices and the competences of civil service corps members. The strategy also finds its justification in the implementation of the systemic assumptions of the Civil Service, according to which the civil service corps acts to ensure professional, reliable, impartial and politically neutral performance of the state's tasks (Article 153).

SŁOWA KLUCZOWE: *korpus służby cywilnej, zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, strategia, szkolenia w służbie cywilnej*

KEYWORDS: *civil service corps, human resource management in the civil service, strategy, training in the civil service*

WPROWADZENIE

Zarządzanie zasobami ludzkimi (dalej: ZZL) to kierowanie personelem (kadrami) w sposób strategiczny, spójny i w ramach określonych struktur¹. Niezależnie od tego, czy ZZL odnoszone jest do sektora prywatnego, czy publicznego, podstawową wartością strukturalną każdego z tych obszarów są

¹ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategia i działanie*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1996, s. 9.

kadry, będące ważnym składnikiem aktywów organizacji². Istotnym elementem zarządzania pracownikami służby publicznej jest motywacja (ang. *public service motivation* – PSM)³. Aby kadry administracji służyły efektywnej i skutecznej realizacji zadań państwa, należy włączyć je w ich aktywne wykonywanie. Służą temu działania podejmowane przez szefa służby cywilnej, współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Ich celem jest modernizacja służby cywilnej poprzez wdrożenie zasad nowego zarządzania publicznego⁴. Wprowadzaniu standardów powinna także towarzyszyć ocena ich przydatności, która stanowiłaby podstawę do korygowania ewentualnych niedoskonałości⁵.

Działaniom podjętym w celu wdrożenia Strategii ZZL w służbie cywilnej służyła *Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, czyli badanie, gromadzenie i analizowanie informacji o funkcjonowaniu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej⁶. *Diagnoza...*, będąca Załącznikiem nr 2 z 20 września 2013 r. do Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej do 2020 r., zawiera uwarunkowania prawno-ustrojowe służby cywilnej w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi, które funkcjonują na podstawie modeli zarządzania przyjętych w państwach europejskich i w Polsce. Natomiast

² A. Limański, I. Drabik, *Ewolucja roli i znaczenia czynnika ludzkiego w zarządzaniu publicznym*, [w:] Ćwikliński M., Jabłoński M., Mazur S. (red.), *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego. Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2016; K. Firlej, *Modele systemów zarządzania – model Leavitta i Wattermana w ujęciu holistycznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007, https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/7315/Modele_systemow_zarzadzania_-_model_Levitta_i_Wattermana.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 12.05.2021); A. Sajakiewicz, *Kapitał ludzki jako źródło wartości organizacji*, [w:] A. Lipka i S. Waszczak (red.), *Zarządzanie wartością kapitału ludzkiego organizacji*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2007, s. 15. Zob. także: H. Sobocka-Szczapa, *Dobór pracowników – decyzja strategiczna firmy*, [w:] „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie” 2014, z. 68, nr kol. 1905.

³ W. Zieliński, *Efektywność ZZL w sektorze publicznym*, [w:] „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, 2011, nr 3–4, s. 25 i n.

⁴ *Nowy projekt cywilizacyjny dla Polski. Raport „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”*, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/nowy-projekt-cywilizacyjny-dla-polski-raport-polska-2030-wyzwania-rozwojowe.html> (dostęp: 10.5.2021).

⁵ M. Sidor-Rządkowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach komercyjnych i w administracji publicznej: Czego biznes może się uczyć od służby cywilnej?*, „Zarządzanie Publiczne” 2018, nr 43(1), s. 85.

⁶ Więcej na temat diagnozy w poszczególnych obszarach funkcjonowania administracji publicznej w: J. Czapiński, T. Panek, *Stan społeczeństwa obywatelskiego. Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków – Raport*, „Contemporary Economics” 2015, No. 9/4, s. 13–15, s. 338 i n.

szczegółowe obszary badawcze oscylują wokół struktury zatrudnienia w urzędach, organizacji zarządzania kadrami administracji, naboru do korpusu służby cywilnej, systemu ocen, szkoleń i rozwoju zawodowego, motywacji zawodowej, systemu wynagrodzeń, mobilności kadr, wreszcie – postaw etycznych, etosu pracy i wizerunku urzędnika⁷.

STRATEGIA ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI W SŁUŻBIE CYWILNEJ

Korpus służby cywilnej, usytuowany w urzędach administracji rządowej, stanowi ważny element budowy zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Świadczą o tym ustrojowe podstawy jego regulacji, nakładające na członków korpusu służby cywilnej obowiązek zawodowego (profesjonalnego), rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Szczegółowe zasady funkcjonowania służby cywilnej zostały zawarte w Ustawie z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, która wieńczy żmudny proces jej kształtowania. Brak politycznego konsensusu co do kształtu i kierunku rozwoju służby cywilnej przez ostatnie kilkanaście lat skutkowało uchwalaniem kolejnych ustaw o służbie cywilnej (w ciągu niespełna 13 lat uchwalono cztery ustawy)⁸. Dynamiczny proces rozwoju służby cywilnej, determinowany głównie czynnikami politycznymi, nie sprzyjał stabilności tej instytucji publicznej, co miało swój wpływ na kształtowanie jej składu personalnego obsady wysokich stanowisk zarówno poprzez nabór, jak i w drodze konkursów, mianowania i innych form zmiany statusu pracowników i urzędników służby cywilnej. Brak stabilności w tym obszarze nie sprzyjał także budowaniu skutecznego (szytego na miarę) systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Posiadanie sprawnie funkcjonującej administracji publicznej, której ważnym elementem jest korpus służby cywilnej, ma zapewnić skuteczność działania aparatu państwa, co jest istotne dla jego stabilnego rozwoju w XXI w. Dlatego podstawowym celem Strategii jest zwiększenie sprawności instytucjonalnej

⁷ <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/strategia-zarzadzania-zasobami-ludzkimi-w-sluzbie-cywilnej> (dostęp: 10.5.2021).

⁸ A. Łukaszczyk, *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 350.

państwa poprzez efektywne i funkcjonalne działanie urzędów. Cel ten urzeczywistnia podstawowe, konstytucyjne założenia służby cywilnej. Realizacja Strategii wymaga podjęcia działań służących zwiększeniu kompetencji członków korpusu, które powinny przekładać się na podniesienie jakości usług świadczonych przez urzędy administracji rządowej i skuteczną realizację zadań państwa.

Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej do 2020 r. jest realizacją ustawowego obowiązku szefa służby cywilnej (art. 15 ust. 2 Ustawy o służbie cywilnej), który przygotowuje i przedstawia Radzie Ministrów projekt strategii, w tym określenie jej podstawowych celów, systemu realizacji oraz ram finansowych⁹. Strategia jest przyjmowana przez Radę Ministrów w drodze uchwały (art. 15 ust. 3), a źródłem jej finansowania jest rezerwa budżetowa na modernizację służby cywilnej (art. 16). Na podstawie zarządzenia szef służby cywilnej, w porozumieniu z szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, określa warunki przyznawania dofinansowania na realizację strategii.

Jakie jest znaczenie Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej? Stanowi ona wyzwanie nie tylko w kontekście usprawnienia działania korpusu służby, tak aby sprawnie i efektywnie realizowała zadania państwa. Wpisuje się ona także w szerszy kontekst działania podjęty w ramach średniookresowej Strategii Rozwoju do roku 2020 (Obszar strategiczny I. – Sprawne i efektywne państwo) czy Krajowego Programu Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020¹⁰ (Infrastruktura dla wzrostu zrównoważonego – zarządzanie strategiczne, Aktywność dla wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu – nowoczesny rynek pracy)¹¹. Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej stanowi także element Odnowionej Strategii Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej i respektuje realizowaną w ramach Unii politykę równości płci. Strategia uwzględnia stanowiska i opinie zawarte w uchwałach Rady Służby Cywilnej.

Kto jest odbiorcą Strategii? Przede wszystkim członkowie korpusu służby cywilnej. Natomiast jej interesariuszami są obywatele, politycy, partnerzy

⁹ Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

¹⁰ *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”* z 26 kwietnia 2011 r. (zaktualizowany i przyjęty przez Radę Ministrów 28 kwietnia 2020 r.), <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/aktualizacja-20202021-krajowego-programu-reform-przyjeta-przez-rade-ministrow> (dostęp: 13.5.2020).

¹¹ <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/strategia-zarzadzania-zasobami-ludzkimi-w-sluzbie-cywilnej> (dostęp: 13.5.2020).

społeczni, środowiska eksperckie, organizacje pozarządowe podejmujące sprawy z zakresu administracji publicznej.

SZCZEGÓŁOWE CELE STRATEGII

W ramach celów szczegółowych Strategii wyróżniono dwa obszary:

1. Wzmocnienie zarządzania w służbie cywilnej w celu skutecznej i efektywnej realizacji zadań państwa. Zadanie to zostało nałożone na dyrektorów generalnych urzędów, którzy odpowiadają za funkcjonowanie, ciągłość i warunki pracy urzędów, wyznaczają zadania do zrealizowania, zarządzają wiedzą, jakością i obsługą klienta administracji¹².
2. Zwiększenie profesjonalizmu (udoskonalenie zawodowe) członków korpusu służby cywilnej poprzez organizowanie dla nich szkoleń, wsparcia w indywidualnym rozwoju zawodowym i w realizowaniu powierzonych im zadań.

PRIORYTETY STRATEGII

Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej określa dwa priorytety.

Priorytet 1 to wzmacnianie właściwych postaw etycznych, etosu służby, poprawa wizerunku służby cywilnej. Działania te mają na celu budowanie dobrych relacji urzędnika z obywatelem (klientem)¹³. Wzmacnianie właściwych postaw etycznych oraz poprawa wizerunku służby cywilnej to także analiza

¹² E. Krok, *Zarządzanie wiedzą – zestawienie elementów koncepcji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Informatica” 2009, nr 23(541), s. 180 i n.

¹³ Zwiększeniu świadomości etycznej i roli etosu w korpusie służby cywilnej mają służyć działania podjęte przez szefa służby cywilnej – utworzenie i zapewnienie warunków do działania komisji właściwej w sprawach zasad służby cywilnej i zasad etyki korpusu służby cywilnej, będącej organem opiniodawczo-doradczym szefa służby cywilnej – przygotowanie we współpracy z ww. komisją i upowszechnienie poradnika ułatwiającego stosowanie zasad służby cywilnej i zasad etyki korpusu służby cywilnej w sytuacjach praktycznych, a także przygotowanie szkolenia e-learningowego dla osób przyjętych do pracy w służbie cywilnej, zawierającego blok poświęcony zasadom służby cywilnej i zasadom etyki korpusu służby cywilnej.

ryzyka wystąpienia zachowań nieetycznych członków korpusu służby cywilnej. Narzędziem służącym podnoszeniu świadomości etycznej członków korpusu są szkolenia w zakresie etycznego przywództwa w służbie cywilnej, organizowane przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej. Ponadto obowiązkiem szefa służby cywilnej, dyrektorów generalnych urzędów, dyrektora Krajowej Szkoły Administracji Publicznej jest przestrzeganie wytycznych dotyczących zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej określonych w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów. Na szefa służby cywilnej został także nałożony obowiązek współdziałania z ministrami oraz innymi osobami zajmującymi kierownicze stanowiska państwowe w zakresie koordynacji przestrzegania zasad służby cywilnej przez jej członków¹⁴. Działania w tym zakresie obejmują: ministerstwa, urzędy centralne i wojewódzkie, a także urzędy administracji niespolonej oraz urzędy administracji zespolonej szczebla wojewódzkiego i powiatowego.

Strategia zakłada wzrost wiedzy urzędników na temat zasad służby cywilnej i zasad etyki korpusu służby cywilnej oraz ich zdolności do jednoznacznego definiowania sytuacji nieetycznych. Wzmocniony zostanie etos służby cywilnej oraz właściwe postawy etyczne członków korpusu służby cywilnej, także tych, którzy zajmują wyższe stanowiska.

W ramach Priorytetu 2 – czyli kształtowania pozytywnego wizerunku służby cywilnej – szef służby cywilnej powinien realizować działania w formie:

- prowadzenia okresowych badań socjologicznych w zakresie sposobu postrzegania służby cywilnej przez obywateli oraz przebiegu społecznego dyskursu na temat służby cywilnej (jakościowe badania przedstawicieli wybranych kategorii osób metodą tzw. grupowych wywiadów zogniskowanych oraz wywiadów indywidualnych, badań ilościowych na reprezentatywnej próbie dorosłej ludności Polski, pogłębionej analizy publikacji medialnych dotyczących powyższych zagadnień);
- prowadzenia aktywnej komunikacji społecznej w zakresie służby cywilnej i jej promowania, w tym poprzez przeprowadzenie konkursu

¹⁴ Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. Nr 93, poz. 953).

szefa służby cywilnej na najlepszy urząd w obszarze obsługi klienta oraz organizację dnia otwartego dla służby cywilnej.

Z kolei zadaniem dyrektorów generalnych urzędów będzie:

- przekazywanie obywatelom i członkom korpusu służby cywilnej zatrudnionym w urzędzie informacji o pozytywnych zmianach i inicjatywach podejmowanych przez urząd;
- promowanie pozytywnego wizerunku urzędu jako pracodawcy gotowego na zatrudnianie osób niepełnosprawnych.

Priorytety te:

pozwolą na wzrost świadomości członków korpusu służby cywilnej na temat sposobu postrzegania służby cywilnej i osób w niej zatrudnionych przez obywateli i media, a także poszerzeniu wiedzy społeczeństwa na temat służby cywilnej. Pojęcie służby cywilnej będzie przez obywateli w większym stopniu prawidłowo identyfikowane i kojarzone z profesjonalizmem. Umożliwi to „kruszenie” funkcjonujących w świadomości społecznej stereotypów dotyczących administracji rządowej oraz zmianę postaw i zachowań społecznych w tym zakresie. Wyrazem tego powinien być między innymi wzrost zaufania do administracji rządowej, w tym służby cywilnej, i postrzeganie jej jako dobrego pracodawcy, uwzględniającego – poprzez promowanie zatrudniania osób niepełnosprawnych – politykę różnorodności i włączenia społecznego¹⁵.

UPOWSZECHNIENIE STOSOWANIA SKUTECZNYCH I EFEKTYWNYCH METOD ZARZĄDZANIA

Korpus służby cywilnej potrzebuje skutecznych i efektywnych metod zarządzania, opartych na najlepszych doświadczeniach, służących budowaniu sprawnego aparatu państwa. W *Diagnozie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej* wskazano, że podstawowym problemem w zwiększaniu efektywności administracji rządowej jest brak podejścia procesowego, czyli systematycznej identyfikacji procesów w organizacji (urzędzie). Oznacza to brak odpowiedniego współdziałania podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie ZZL w służbie cywilnej, niedostateczne zarządzanie wiedzą, ograniczone

¹⁵ <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/strategia-zarzadzania-zasobami-ludzkimi-w-sluzbie-cywilnej>, s. 19 (dostęp: 14.05.2021).

możliwości elastycznego ustalania czasu pracy członków korpusu służby cywilnej czy znaczne różnice między urzędami w zakresie wdrażania efektywnych metod zarządzania zasobami ludzkimi. Wobec tego w Strategii ZZL zaplanowano działania mające na celu wdrażanie standardów zarządzania i programów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach, rozpowszechnianie i wspieranie stosowania w służbie cywilnej dobrych praktyk i usprawnień z zakresu zarządzania/kontroli zarządczej, wdrożenie systemu monitoringu stanu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach administracji rządowej. Wskazane kierunki działań będą obejmować urzędy w całym kraju: ministerstwa, urzędy centralne i wojewódzkie, a także urzędy administracji niespolonej oraz urzędy administracji zespolonej szczebla wojewódzkiego i powiatowego. Wdrażanie i doskonalenie standardów i programów w urzędach zgodnie ze specyfiką ich działania należy do dyrektorów generalnych urzędów, którzy dokonują tego na podstawie przyjętego harmonogramu. W założeniu programy mają zapewnić spójność podejmowanych działań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, a także uzupełnić wiedzę członków korpusu służby cywilnej na temat celów i zadań do wykonania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Skuteczne i efektywne metody zarządzania w służbie cywilnej wymagają dobrych praktyk i usprawnień z zakresu zarządzania/kontroli zarządczej. Do zadań szefa służby cywilnej w tym obszarze należy wspieranie urzędów w zakresie podnoszenia jakości zarządzania kompetencjami (w tym budowania modelu kompetencyjnego¹⁶ w służbie cywilnej na podstawie wyników pilotażu)¹⁷, zarządzanie wiedzą, procesem, jakością w urzędach, opracowanie standardów obsługi klienta, a także upowszechnianie tych rozwiązań, planowanie zatrudnienia i dokonywanie ich analiz, wykorzystywanie potencjału osób niepełnosprawnych, uwzględnianie polityki równości płci, promowanie

¹⁶ Model kompetencyjny to narzędzie służące podnoszeniu jakości procesu zarządzania ludźmi w organizacji. Pozwala on na ocenę kompetencji pracowniczych oraz budowę i wdrażanie kolejnych systemów podwyższających poziomy kompetencji u pracowników.

¹⁷ Wprowadzenie rozwiązań w zakresie budowania modelu kompetencyjnego będzie odbywać się etapami. W pierwszym – do 2015 r. ok. 100 urzędów otrzyma wsparcie w budowaniu modeli kompetencyjnych lub ich aktualizacji. W kolejnym zostaną podjęte prace legislacyjne w zakresie zmiany ustawy o służbie cywilnej oraz rozporządzenia stanowiskowo-płacowego (oraz pozostałych aktów wykonawczych) umożliwiające spójne podejście do budowania podstaw dla wdrożenia modelu kompetencyjnego, obejmujące stworzenie podstaw prawnych oraz zdolności instytucjonalnej urzędów administracji rządowej.

praktyk, staży, wolontariatów i zarządzania talentami w urzędach, a także upowszechnianie informacji o konkursach na stanowiska w służbie cywilnej, ułatwianie komunikacji i wymiany doświadczeń urzędów w zakresie zarządzania, zbierania i analizowania danych przy wykorzystaniu systemów informatycznych, wspieranie mobilności w służbie cywilnej.

Z kolei rola dyrektorów generalnych urzędów polega na wykorzystywaniu informacji o dobrych praktykach i metodach zarządzania do usprawnienia działania urzędów, współpracy przy realizacji projektów w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, zarządzania wiedzą, zarządzania procesowego, zarządzania przez cele, zarządzania jakością, standardami i procesem obsługi klienta, przeprowadzania analiz zatrudnienia w urzędzie, zbierania i analizowania danych, aktywnym udziale w wymianie doświadczeń w zakresie zarządzania.

Prowadzenie centrum oceny kompetencji kierowniczych dla potrzeb wyższych stanowisk w służbie cywilnej jest z kolei zadaniem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Dzięki funkcjonowaniu centrum oceny kompetencji kierowniczych Szkoła zapewnia wysokie standardy naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, a ich efektem jest możliwość pozyskania do pracy na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej kandydatów posiadających doświadczenie pracy w instytucjach unijnych i międzynarodowych¹⁸.

Wprowadzanie nowych rozwiązań w zakresie ustalenia czasu pracy członków korpusu służby cywilnej zakłada uelastycznienie i zwiększenie efektywności w wykonywaniu przez nich zadań. Pełni także funkcję motywacyjną i wpływa na poziom satysfakcji z pracy w służbie. Celem planowanych działań będzie również budowanie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym członków korpusu. Podstawę podjętych zmian w tym zakresie stanowią rozwiązania przyjęte przez Unię Europejską dotyczące polityki równości płci, zawarte w Europejskiej Karcie Społecznej. Rolą szefa służby cywilnej jest opracowanie projektu zmian przepisów prawnych w zakresie czasu pracy członków korpusu służby cywilnej, natomiast zadaniem dyrektorów generalnych urzędów będzie stosowanie wypracowanych rozwiązań przy ustalaniu czasu pracy członków korpusu służby cywilnej w poszczególnych urzędach.

¹⁸ <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/strategia-zarzadzania-zasobami-ludzkimi-w-sluzbie-cywilnej>, s. 23 (dostęp: 15.5.2021).

Zadaniem szefa służby cywilnej jest także opracowanie i wprowadzenie systemu monitorowania zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach w ujęciu ilościowym i jakościowym. Celem monitoringu stanu zarządzania zasobami ludzkimi jest wzajemne porównywanie się urzędów i ocena ich funkcjonowania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. System pozwoli na identyfikację urzędów, które stosowały dobre praktyki, a także wsparcie tych, które dotychczas stosowały te praktyki w ograniczonym zakresie.

WSPIERANIE ROZWOJU ZAWODOWEGO CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ

Rozwój zawodowy członków korpusu służby cywilnej jest związany z poszerzaniem ich wiedzy, doskonaleniem umiejętności zawodowych czy podniesieniem kompetencji niezbędnych do wykonywania zadań na zajmowanym stanowisku pracy. Rozwój zawodowy jest procesem długotrwałym, związanym z całym okresem aktywności zawodowej członków korpusu służby cywilnej, a umiejętnie korzystanie z nabytej wiedzy i doświadczenia pozwala na podniesienie jakości pracy w służbie cywilnej. Narzędziem wspomagającym członków korpusu w rozwoju zawodowym są szkolenia, które pozwalają na ograniczenie ich słabych stron i problemów, które zidentyfikowano w *Diagnozie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej* (np. nadmiernie rozbudowany system szkoleń, ich tematyka niedopasowana do oczekiwań uczestników). Traktowanie rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej w sposób priorytetowy może pozytywnie wpłynąć na atrakcyjność pracy w służbie cywilnej, służyć pozyskiwaniu kandydatów i utrzymywaniu stałego poziomu zatrudnienia w służbie cywilnej¹⁹. Ważnym czynnikiem realizacji tego celu jest motywacja zawodowa, która przekłada się na satysfakcję z pracy w służbie cywilnej i efektywne wykonywanie powierzonych zadań. Działania podjęte w ramach wspierania rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej polegają na monitorowaniu wdrażania indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej (IPRZ) oraz dokonywaniu zmian w systemie

¹⁹ <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/strategia-zarzadzania-zasobami-ludzkimi-w-sluzbie-cywilnej>, s. 25 i n. (dostęp: 15.5.2021).

szkoleń dla członków korpusu. Obszarem objętym tymi działaniami będą urzędy w całym kraju: ministerstwa, urzędy centralne i wojewódzkie, urzędy administracji niezespólonej oraz urzędy administracji zespolonej szczebla wojewódzkiego i powiatowego. Monitorowanie wdrażania indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej jest zadaniem dyrektorów generalnych urzędów, natomiast rolą szefa służby cywilnej jest wspieranie w ustalaniu indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu zgodnie z przyjętymi standardami centralnie opracowanej metodologii zarządzania zasobami ludzkimi i monitorowanie ich wdrażania.

Z kolei na dyrektorów generalnych urzędów nałożono zadanie zorganizowania procesu ustalania indywidualnych programów rozwoju zawodowego, upowszechnienia informacji na temat zasad i możliwości rozwijania kariery zawodowej w urzędzie i zatwierdzenia tych programów.

Warunkiem osiągnięcia zamierzonego celu w postaci wsparcia rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej jest zapewnienie odpowiednich warunków do planowania rozwoju zawodowego w sposób przejrzysty i usystematyzowany. Szkolenia są realizowane w ok. 2300 urzędach, w sposób jednolity, na podstawie *Polityki szkoleniowej w służbie cywilnej*, wydanej przez szefa służby cywilnej w 2012 r. wraz z *Wytocznymi dotyczącymi wdrażania polityki szkoleniowej w służbie cywilnej*. Wcielanie w życie zasad polityki szkoleniowej jest zjawiskiem dynamicznym, podlegającym kontroli ze strony przedstawicieli urzędów administracji rządowej pod względem skuteczności jej realizacji w praktyce. Szkolenia mogą być także realizowane przy wykorzystaniu platformy e-learningowej, a szef służby cywilnej może opracować propozycje zmian w systemie szkoleń. Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej zakłada, że wprowadzenie zmian pozwoli na ograniczenie słabych stron w systemie szkoleń, które zostały przedstawione w *Diagnozie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej* i w dużej mierze dotyczyły niedostosowania szkoleń do potrzeb urzędników lub nadmiernie rozbudowanego systemu szkoleń.

Dyrektorzy generalni urzędów są odpowiedzialni za systematyczne podnoszenie jakości zarządzania szkoleniami w ujęciu długookresowym. Mają za zadanie promowanie i tworzenie warunków do uczenia się przez całe życie, wspieranie rozwoju zawodowego członków korpusu zarówno poprzez uczenie

się w systemie edukacji formalnej (np. studia podyplomowe), jak i poprzez pozaformalne zdobywanie wiedzy (w formie aktywnego uczenia się w miejscu pracy, samokształcenia, udziału w konferencjach i wizytach studyjnych). Podstawą ich działań jest skuteczne identyfikowanie potrzeb szkoleniowych i realizowanie ich przy wykorzystaniu systemu szkoleń opracowanego na szczeblu centralnym²⁰.

Rolą Krajowej Szkoły Administracji Publicznej jest wspieranie rozwoju zawodowego członków korpusu poprzez szkolenia, tworzenie programów kształcenia dla urzędników zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz dla członków korpusu przygotowujących się do objęcia wyższych stanowisk. Wymiernym efektem prowadzonych działań powinien być także wzrost kompetencji członków korpusu służby cywilnej, w tym tzw. kompetencji miękkich (osobistych i interpersonalnych), niezbędnych osobom zatrudnionym na stanowiskach kierowniczych i w pracy zespołowej. Rozwinięte zostaną także umiejętności i kompetencje zarządcze kadr zatrudnionych na wyższych stanowiskach, m.in. pozwalających na pełnienie przez nich roli przywódczej w służbie cywilnej. Na dalszym etapie tych działań planuje się wzmocnienie potencjału analitycznego członków korpusu służby cywilnej, w tym kompetencji zarządzania zmianą w urzędach²¹.

MECHANIZMY MOTYWACJI I SYSTEM WYNAGRODZEŃ W SŁUŻBIE CYWILNEJ

Ważnym czynnikiem jest motywowanie pracowników już zatrudnionych w korpusie służby cywilnej, jak i zatrudnianie najlepszych kandydatów do służby. Efektywnie działające instytucje rządowe, w tym korpus służby cywilnej, powinny być miejscem pracy, które daje pracownikom szanse na realizację

²⁰ Na podstawie Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 58 z dnia 12 maja 2016 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw uczenia się przez całe życie i Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-preze/3658,Miedzyresortowy-Zespol-do-spraw-uczenia-sie-przez-cale-zycie-i-Zintegrowanego-Sy.html> (dostęp: 18.5.2021).

²¹ Wspieranie rozwoju kompetencji analitycznych oraz kompetencji w zakresie zarządzania zmianą w urzędach istotne jest realizacją rządowego programu Lepsze Regulacje 2015. Program ten zapewnia rozwiązania systemowe i organizacyjne niezbędne dla sporządzania i oceny prawa na podstawie dowodów analitycznych.

zawodowych celów, aspiracji i ambicji oraz wspiera i motywuje do osiągnięcia sukcesów. *Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej* wykazała niedostateczne powiązanie poziomu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej z efektami pracy, co wpłynęło niekorzystnie na wizerunek służby cywilnej postrzeganej jako instytucja mało atrakcyjna dla przyszłych kandydatów – specjalistów i menedżerów wysokiej klasy.

Celem Strategii Sprawne Państwo 2020 jest podjęcie działań w trzech obszarach:

1. monitorowania poziomu wynagrodzeń w służbie cywilnej,
2. wdrażania w służbie cywilnej wynagrodzeń uzależnionych od wyników pracy,
3. pozafinansowego motywowania do pracy w służbie cywilnej.

AD. 1. MONITOROWANIE POZIOMU WYNAGRODZEŃ W SŁUŻBIE CYWILNEJ.

W ramach tego zadaniem szef służby cywilnej będzie dokonywał analiz i badań porównawczych zmiennych składników wynagrodzeń w służbie cywilnej i poza nią. Analizy wynagrodzeń będą przeprowadzane w ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich, urzędach administracji niespolonej oraz urzędach administracji zespolonej szczebla wojewódzkiego i powiatowego. W proces ten będą włączeni dyrektorzy generalni urzędów, którzy podejmą się prowadzenia własnych badań i analiz w tym zakresie. Celem podjętych zadań będzie nie tylko wzrost wiedzy na temat poziomu wynagrodzeń, ale także kształtowanie ich na podstawie aktualnych i miarodajnych danych.

AD. 2. WDRAŻANIE W SŁUŻBIE CYWILNEJ WYNAGRODZEŃ UZALEŻNIONYCH OD WYNIKÓW PRACY.

W ramach wdrażania planu wynagrodzeń zależnych od wyników (efektywności) pracy zadaniem szefa służby cywilnej jest opracowanie założeń motywacyjnego systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej na podstawie zarządzania przez cele w ramach kontroli zarządczej. Dyrektorzy generalni urzędów będą wdrażali opracowane i rekomendowane plany wynagrodzeń, zwiększając tym samym efektywność pracy członków korpusu służby cywilnej.

AD. 3. POZAFINANSOWE MOTYWOWANIE DO PRACY W SŁUŻBIE CYWILNEJ.

W ramach tego kierunku szef służby cywilnej opracuje rozwiązania, które pozwolą na godzenie życia zawodowego z życiem prywatnym członków korpusu służby cywilnej, np. w formie telepracy. Zadaniem dyrektorów generalnych urzędów będzie wdrożenie opracowanych centralnie rozwiązań w ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich, urzędach administracji niespolonej oraz urzędach administracji zespolonej szczebla wojewódzkiego i powiatowego. Przewiduje się, że w wyniku realizacji powyższych działań podejmowanych w warunkach ograniczeń finansowych zwiększy się liczba urzędów stosujących w zarządzaniu zasobami ludzkimi rozwiązania w zakresie pozafinansowego motywowania do pracy w służbie cywilnej.

SYSTEM REALIZACJI STRATEGII

Za wdrożenie Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej odpowiada szef służby cywilnej, dyrektorzy generalni urzędów i Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Realizacja celów Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej do 2020 r. jest uzależniona od wysokości środków finansowych przekazywanych na ten cel. Zasady finansowania realizacji strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej określa art. 16 Ustawy o służbie cywilnej. Zgodnie pkt. 1 tego przepisu w ramach realizacji strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej oraz w celu wdrożenia standardów, wytycznych i zasad, o których mowa w art. 15 Ustawy, szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, na wniosek szefa służby cywilnej, dysponuje, w rozumieniu Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, 1622, 1649 i 2020), środkami z rezerwy budżetowej na modernizację służby cywilnej, utworzonej w ustawie budżetowej. Zadaniem szefa służby cywilnej jest, w porozumieniu z szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, określenie w drodze zarządzenia warunków przyznawania urzędom administracji rządowej dofinansowania na realizację strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej oraz w celu wdrożenia standardów,

wytucznych i zasad, o których mowa w art. 15, regulującym w ust. 9 i 10 zadania szefa służby cywilnej²².

Źródłem finansowania wydatków budżetu państwa (z wyłączeniem projektów europejskich) na realizację w latach 2014–2020 działań na szczeblu centralnym będą środki zaplanowane w ustawie budżetowej na dany rok dla części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa, z której są finansowane szkolenia centralne w służbie cywilnej, a także – w przypadku utworzenia – rezerwa budżetowa na modernizację służby cywilnej. Działalność Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (KSAP) w zakresie prowadzenia centrum oceny kompetencji kierowniczych dla potrzeb wyższych stanowisk w służbie cywilnej będzie finansowana z przychodów własnych (opłat za dokonywanie oceny kompetencji kierowniczych) lub – po dokonaniu odpowiednich zmian przepisów prawnych – dotacji budżetu państwa, którą corocznie otrzymuje KSAP²³.

²² Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 265, 285).

²³ Przewiduje się, że zmiana przepisów ustawy o służbie cywilnej obejmująca wprowadzenia w Szkole nowego zadania, tj. prowadzenia centrum oceny kompetencji kierowniczych dla potrzeb wyższych stanowisk w służbie cywilnej, umożliwi KSAP (w razie zaistnienia takiej potrzeby) finansowanie dokonywania oceny kompetencji kierowniczych z dotacji budżetu państwa, którą Szkoła otrzymuje corocznie na realizację ustawowych zadań. Zadanie to będzie finansowane w ramach limitu środków planowanych w ustawie budżetowej na dany rok dla części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów bez konieczności dokonywania zwiększeń budżetu tej części o dodatkowe środki na ww. zadanie.

BIBLIOGRAFIA

- Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategia i działanie*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1996.
- Czapiński J., Panek T., *Stan społeczeństwa obywatelskiego. Diagnoza Społeczna 2015, Warunki i Jakość Życia Polaków – Raport*, „Contemporary Economics” 2015, No. 9/4.
- Firlej K., *Modele systemów zarządzania – model Leavitta i Wattermana w ujęciu holistycznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007, [https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/7315/Modele systemów zarządzania – model Levitta i Wattermana.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/7315/Modele%20systemow%20zarzadzania%20model%20Leavitta%20i%20Wattermana.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (dostęp: 12.05.2021).
- Krok E., *Zarządzanie wiedzą – zestawienie elementów koncepcji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Informatica” 2009, nr 23(541).
- Limański A., Drabik I., *Ewolucja roli i znaczenia czynnika ludzkiego w zarządzaniu publicznym*, [w:] M. Ćwikliński, M. Jabłoński, S. Mazur (red.), *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego. Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2016.
- Łukaszczuk A., *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Sajkiewicz A., *Kapitał ludzki jako źródło wartości organizacji*, [w:] A. Lipka i S. Waszczak (red.), *Zarządzanie wartością kapitału ludzkiego organizacji*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2007.
- Sidor-Rządkowska M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach komercyjnych i w administracji publicznej: Czego biznes może się uczyć od służby cywilnej?*, „Zarządzanie Publiczne” 2018, nr 43(1).
- Sobocka-Szczapa H., *Dobór pracowników – decyzja strategiczna firmy*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie” 2014, z. 68, nr kol. 1905.
- Zieliński W., *Efektywność ZZL w sektorze publicznym*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2011, nr 3–4.