

Krystyna Lisiecka, Tomasz Papaj

Akademia Ekonomiczna w Katowicach

OCENA ZARZĄDZANIA PERSONELEM W URZĘDACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ Z WYKORZYSTANIEM METODY CAF

1. Wstęp

Celem artykułu była próba oceny poziomu zarządzania personelem w urzędach terytorialnej administracji publicznej przy wykorzystaniu metody Common Assessment Framework (CAF) [7; 6; 3]. Obywatele oczekują dobrej jakości usług. Jakość tych usług w dużej mierze zależy od personelu urzędów [1]. Odpowiednie zarządzanie personelem może zatem wpływać na podnoszenie jakości świadczonych usług.

2. Metodyka badań oceny zarządzania personelem z wykorzystaniem CAF

Podmiotem badań były urzędy miast na prawach powiatu jednego z największych regionów w Polsce – Śląska. Urzędy powiatów grodzkich województwa śląskiego wybrano, kierując się przede wszystkim tym, że działają na terenie jednej z największych aglomeracji w Polsce i świadczą usługi dla ok. 2,7 mln klientów [11]. Przedmiotem badań była ocena poziomu zarządzania personelem (zasobami ludzkimi) w urzędach terytorialnej administracji publicznej. W badaniach próbowano zweryfikować następującą hipotezę badawczą: w urzędach miast na prawach powiatów grodzkich województwa śląskiego poziom zarządzania zasobami ludzkimi jest niski. W sferze zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL) jest zatem duży potencjał poprawy.

Podstawą gromadzenia informacji w ramach prowadzonych badań był kwestionariusz odpowiedzi wykorzystujący metodykę badawczą Common Assessment Framework (CAF) w wersji z 2006 r. [9]¹. Badania przeprowadzono przez Akademię Ekonomiczną w Katowicach w 2007 r. Poziom wdrożenia danego kryterium metody CAF był podstawą określenia poziomu zarządzania zasobami ludzkimi. Do oceny poziomu zastosowano metodę ekspertów.

¹ Przy konstrukcji kwestionariusza wykorzystano wzór kwestionariusza CAF 2006 (wraz ze sposobem obliczeń) w wersji polskiej z Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej w Maastricht w Holandii [9].

Dokonano doboru próby celowej z całej populacji generalnej urzędów terytorialnej administracji publicznej, którą stanowiły urzędy miast i gmin, starostwa powiatowe oraz urzędy marszałkowskie w całej Polsce. Kwestionariusz rozesłano do wszystkich (19) powiatów grodzkich w województwie śląskim. Urzędy tych miast stanowiły populację empiryczną. Wyniki otrzymano z 8 miast, co stanowiło 42% badanych respondentów².

Z 9 kryteriów CAF do badań wybrano dwa dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi, a mianowicie: „ludzie” oraz „wyniki w relacjach z pracownikami”. Każde z wymienionych kryteriów składa się z kilku podkryteriów wraz ze szczegółowymi pytaniami.

Poziom zarządzania zasobami ludzkimi oceniono na podstawie informacji o stopniu wdrożenia podkryteriów. Każde z podkryteriów wraz z pytaniami szczegółowymi było przedmiotem samooceny, którym przypisano odpowiednią wartość. Wartość ta była nadawana na podstawie przyjętej skali punktacji.

W badaniach przyjęto klasyczną skalę punktacji³. W tabeli 1 zaprezentowano klasyczną skalę oceny w odniesieniu do potencjału oraz wyników.

Tabela 1. Kryterium „ludzie” według CAF – klasyczna skala oceny

Faza	Skala ocen potencjału	Ocena (w pkt)	Poziom wdrożenia
	Nie działamy na tym polu Nie posiadamy żadnych lub prawie żadnych informacji	0-10	nie występuje
Planuj	Mamy takie plany	11-30	bardzo niski
Wykonaj	Właśnie się tym zajmujemy	31-50	niski
Sprawdź	Sprawdzamy/dokonyjemy przeglądu tego, czy zajmujemy się sprawami właściwymi i czy we właściwy sposób	51-70	średni
Działaj	Dokonyjemy dostosowań (tam, gdzie należy) na podstawie sprawdzianu/przeglądu	71-90	wysoki
PWST (ang. PDCA)	We wszystkich działaniach, z regularnym planowaniem, realizacją i dostosowaniem, uczymy się od innych. Na omawianym obszarze wkroczyliśmy w cykl stałego doskonalenia	91-100	doskonały

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [8, s. 36-37].

² Kwestionariusze badawcze otrzymano z takich miast, jak: Chorzów, Częstochowa, Jastrzębie Zdrój, Ruda Śląska, Rybnik, Siemianowice Śląskie, Zabrze, Żory.

³ Istnieje jeszcze drugi rodzaj skali, a mianowicie tzw. skala dostrojona, która jednak nie była przedmiotem rozważań; więcej w [8].

Tabela 2. Kryterium „wyniki” w relacjach z pracownikami według CAF – klasyczna skala oceny

Skala ocen wyniki	Ocena (w pkt)	Poziom wdrożenia
Nie mierzono żadnych wyników i/lub brak informacji	0-10	nie występuje
Kluczowe wyniki są mierzone i wykazują tendencje spadkowe i/lub wyniki nie osiągają wyznaczonych celów	11-30	bardzo niski
Brak zmian w wynikach i/lub osiągnięcie niektórych z wyznaczonych celów	31-50	niski
Trend poprawy wyników i/lub osiągnięcie większości z wyznaczonych celów	51-70	średni
Trend znacznej poprawy wyników i/lub osiągnięcie wszystkich z wyznaczonych celów	71-90	wysoki
Uzyskanie doskonałych i trwałych wyników. Osiągnięcie wszystkich z wyznaczonych celów. Pozytywny rezultat porównać z odpowiednimi organizacjami w zakresie wszystkich kluczowych wyników	91-100	doskonały

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [8].

Otrzymane wyniki pozwoliły na wyciągnięcie wniosków na temat oceny zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL) w wybranych urzędach powiatów grodzkich.

3. Wyniki badań

Uzyskane oceny wykazały, że poziom zarządzania zasobami ludzkimi dla kryterium „ludzie” jest średni, natomiast dla kryterium „wyniki w relacjach z pracownikami” jest niski. Uwzględniając oceny cząstkowe z badanych kryteriów, uzyskano łącznie 49 pkt⁴, co lokuje badane organizacje na niskim poziomie (zob. tab. 3). Duży potencjał tkwi zatem w relacjach z pracownikami, a szczególnie w obszarze prowadzenia monitoringu i pomiarów tychże relacji.

Przeprowadzone badania pozwoliły zweryfikować pozytywnie postawioną na wstępie hipotezę badawczą.

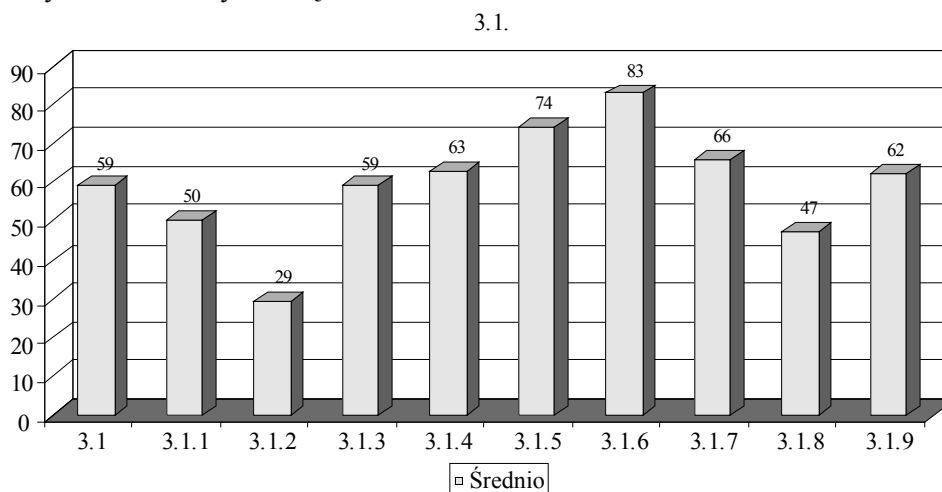
⁴ W przyjętej metodyce badań do 50 pkt określono niski poziom.

Tabela 3. Wyniki weryfikacji hipotezy badawczej na podstawie badanych urzędów terytorialnej administracji publicznej w odniesieniu do poszczególnych kryteriów oraz podkryteriów CAF

Kryterium/podkryterium CAF	Ocena (w pkt)	Poziom wdrożenia
3. Ludzie	56	średni
3.1. W sposób przejrzysty planuje, zarządza i doskonali zasoby ludzkie w zakresie strategii i planowania	59	średni
3.2. Określa, rozwija i wykorzystuje kompetencje pracowników przez dopasowanie celów jednostkowych i organizacyjnych	49	niski
3.3. Angażuje pracowników przez rozwój dialogu i upodmiotowienia	59	średni
7. Wyniki w relacjach z pracownikami	41	niski
7.1. Pomiar zadowolenia i motywacji ludzkich	44	niski
7.2. Wskaźniki wyników w relacjach z pracownikami	37	niski
Średnia z pkt 3 oraz 7	49	niski

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [2].

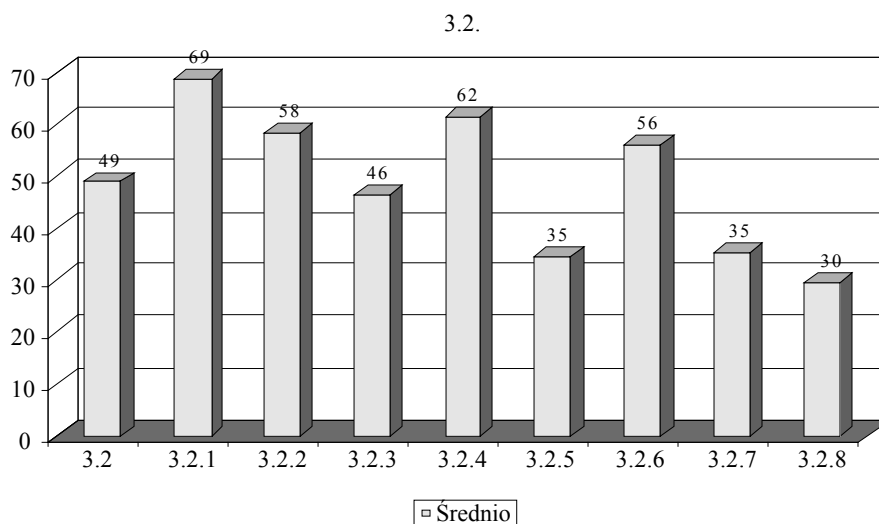
Na rysunku 1 zaprezentowano uśrednione wyniki dotyczące podkryteriów ZZZL otrzymane z badanych urzędów.



Rys. 1. Poziom wdrożenia kryterium: „w sposób przejrzysty planuje, zarządza i doskonali zasoby ludzkie w zakresie strategii i planowania”

Źródło: opracowanie własne.

Wśród podkryteriów szczególną uwagę zwraca wysoki poziom implementacji w podpunktach 3.1.5 oraz 3.1.6. Dotyczą one sformułowania i uzgodnienia jasnej polityki zawierającej obiektywne kryteria naboru, awansowania, wynagradzania i mianowania na stanowiska kierownicze oraz zapewnienia odpowiedniego środowiska pracy w całej organizacji, w tym również BHP. W obszarach tych funkcjonują przepisy prawne regulujące określone sposoby postępowania. Niski poziom osiąga podkryterium 3.1.2: „opracowanie i ogłoszenie polityki ZZL na podstawie strategii i planów organizacji”, co może wskazywać, że wykonuje się wiele działań w zakresie realizacji ZZL, ale brak jest udokumentowanej polityki ZZL.

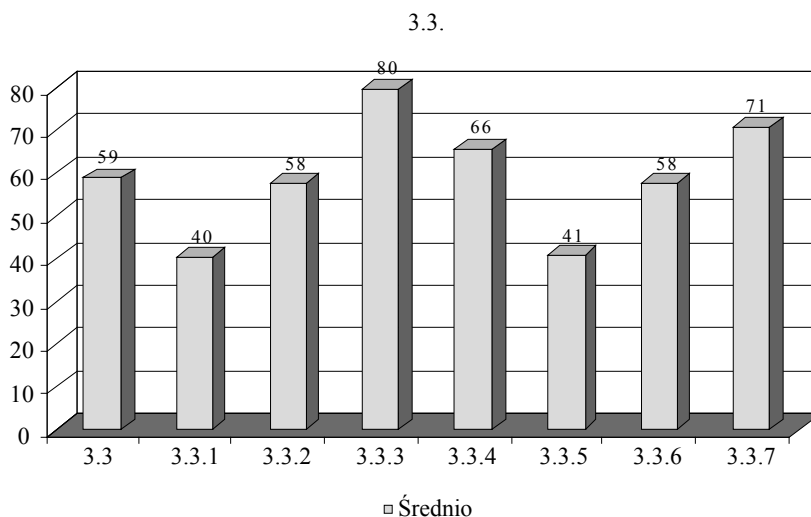


Rys. 2. Poziom wdrożenia kryterium: „określa, rozwija i wykorzystuje kompetencje pracowników przez dopasowanie celów jednostkowych i organizacyjnych”

Źródło: opracowanie własne.

Wśród podkryteriów występuje średni poziom w podpunktach 3.2.1 oraz 3.2.4. Zagadnienia zawarte w tych punktach dotyczą określenia bieżących kompetencji na szczeblu jednostkowym i całej organizacji pod względem wiedzy, umiejętności i postaw oraz wspierania i pomocy nowym pracownikom (np. w formie mentora). Przywiązywana jest waga do kompetencji personelu oraz dbałości o wprowadzanie nowych pracowników w arkana pracy w urzędzie.

Podkryterium 3.2.8: „określenie wpływu szkoleń i programów rozwoju w relacji do ponoszonych kosztów działalności poprzez monitorowanie i analizę udziału kosztów/zysków”, uzyskało niską liczbę punktów, co wskazuje na to, że w małym stopniu prowadzi się analizy uzyskiwanych efektów ze szkoleń w stosunku do poniesionych kosztów.



Rys. 3. Poziom wdrożenia kryterium: „angażuje pracowników przez rozwój dialogu i upodmiotowienia”

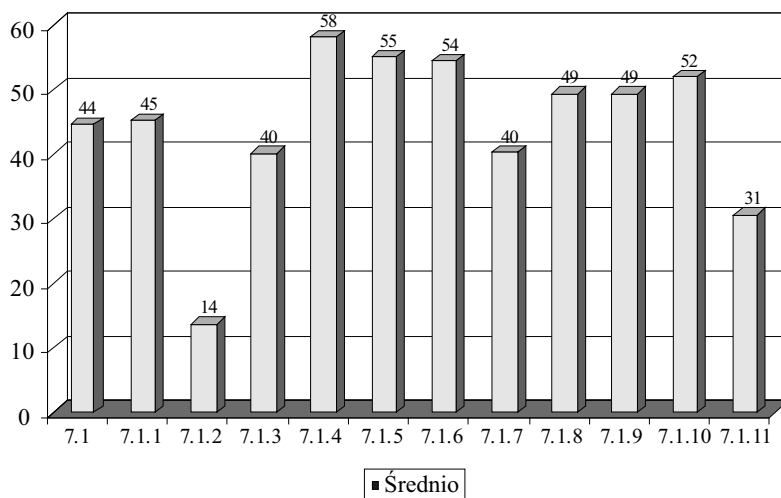
Źródło: opracowanie własne.

Wysoki poziom natomiast uzyskały podkryteria 3.3.3 oraz 3.3.7, tzn. kryterium pn. „włączanie pracowników w tworzenie planów, strategii i celów w kształtowaniu procesów oraz w nakreślenie i wdrażanie działań doskonalących”, a także „konsultacje z przedstawicielami pracowników (np. związkami zawodowymi)”. Świadczy to o podejmowanych działaniach doskonalących w urzędach oraz o przywiązywaniu dużej wagi do roli związków zawodowych w udziale zarządzania zasobami ludzkimi. Uzyskane wyniki potwierdziły, iż w urzędach w słabym stopniu ma miejsce upowszechnianie kultury otwartej, niehierarchicznej komunikacji i dialogu, wprowadzanie zachęt do pracy zespołowej (podkryterium 3.3.1).

Trzy podkryteria (7.1.4, 7.1.5 oraz 7.1.6) uzyskały średni poziom wdrożenia. Zatem zdolność kierownictwa wysokiego i średniego szczebla organizacji do przeprowadzenia oraz komunikowanie się, wynagradzanie indywidualnego i zbiorowego wkładu pracy oraz podejście organizacji do innowacji jest na średnim poziomie. Bardzo niski jest poziom realizacji treści podkryterium oznaczonego numerem 7.1.2. Dotyczy ono stopnia uświadomienia sobie przez pracowników występowania konfliktu interesu.

W zadowalającym stopniu kształtuje się średni poziom podkryteriów 7.2.3 oraz 7.2.4, czyli poziom korzystania przez pracowników z nowoczesnych systemów IT i łączności, oraz wskaźniki wzrostu kwalifikacji (udział w szkoleniach i osiągnięte oceny, efektywność budżetów szkoleniowych). Przykładem podejmowanych działań

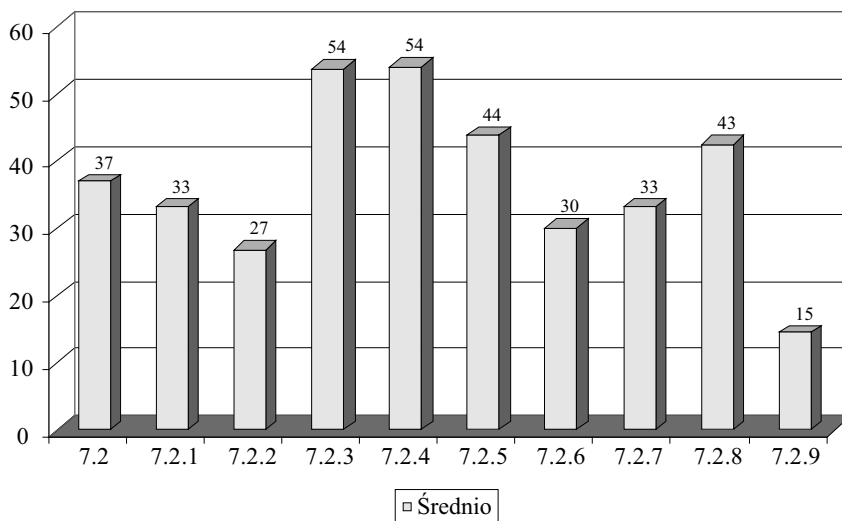
7.1.



Rys. 4. Poziom wdrożenia kryterium: „pomiar zadowolenia i motywacji ludzkich”

Źródło: opracowanie własne.

7.2.



Rys. 5. Poziom wdrożenia kryterium: „wskaźniki wyników w relacjach z pracownikami”

Źródło: opracowanie własne.

jest projekt systemu elektronicznej komunikacji administracji publicznej (SEKAP), który został wdrożony w pierwszej połowie 2008 r. w 54 urzędach terytorialnej administracji publicznej w województwie śląskim⁵.

Z badań wynika także mała liczba zgłoszonych spraw mogących świadczyć o wystąpieniu konfliktów interesu (podkryterium 7.2.9). Można jednak domniemywać, że za tym satysfakcjonującym wynikiem kryje się kultura organizacyjna, która nie sprzyja upublicznianiu konfliktu interesów.

4. Wnioski

Przeprowadzone badania literatury przedmiotu, analiza licznych dokumentów oraz uzyskanych wyników z przeprowadzonych badań pozwoliły sformułować następujące wnioski:

1. Należy umacniać systemowe rozwiązania, które pozwolą bardziej efektywnie zarządzać zasobami ludzkimi w urzędach terytorialnej administracji publicznej. To podejście może być wzmocnione przez takie narzędzia, jak: *assessment centre* czy audyt kompetencji stanowiskowych oraz kompetencji pracowników. Godnym poleceniem rozwiązaniem (mającym charakter antykorupcyjny) w urzędach jest możliwość złożenia oświadczeń majątkowych przez wszystkich pracowników samorządowych.

2. Należy wzmocnić pozycję pracowników samorządowych w urzędach oraz udoskonalić procedury naboru na stanowiska urzędnicze.

3. Powinno się opracować opisy stanowisk pracy oraz dokonać wartościowania stanowisk pracy w urzędach terytorialnej administracji publicznej.

4. Należy podejmować działania doskonalące dotyczące:

- opisu stanowisk urzędniczych,
- wartościowania stanowisk urzędniczych,
- oceny pracowników samorządowych,
- motywowania pracowników samorządowych,
- budowania zespołów i pracy zespołowej.

5. Należy wykorzystać szansę związaną ze środkami z Unii Europejskiej, Programem operacyjnym „Kapitał ludzki 2007-2013” (PO KL), który wspiera rozwój zasobów ludzkich w ramach „Dobrego rządzenia” [4]. Celem „Dobrego rządzenia” jest poprawa funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej oraz jakości świadczonych usług publicznych m.in. z wykorzystaniem CAF.

6. Powinno się inicjować działania rządu wspólnie z terytorialną administracją publiczną na rzecz upowszechniania dobrych praktyk w administracji samorządowej przez benchmarking oraz benchlearninig.

W urzędach terytorialnej administracji publicznej istnieje duży potencjał poprawy w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi. Cenną metodą pozwalającą ukazać

⁵ W projekcie tym uczestniczy m.in. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego; więcej w [10].

możliwości poprawy jest CAF. W opinii autorów należy w szerszym zakresie wykorzystać tę metodę w administracji publicznej.

Literatura

- [1] *Decentralisation and Accountability as focus of public administration modernisation*, European Institute of Public Administration, May 2006.
- [2] Lisiecka K., Papaj T., *Jakość zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach terytorialnej administracji publicznej*, AE, Katowice 2007.
- [3] Orvalho J., *People: the heart of organizations*; 3rd European CAF Event, Lisbon 2007.
- [4] Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, Warszawa 2007.
- [5] Staes P., *The CAF as an instrument for a bottom up European quality approach in the public sector*; 3rd European CAF Event, Lisbon 2007.
- [6] Stoffels A., Heidler L., *CAT eTool and users' database*, 3rd European CAF Event, Lisbon 2007.
- [7] *Study on the use of the common assessment framework in European public administrations*, red. P. Staes, European Institute of Public Administration, Maastricht, May 2005.
- [8] Wspólna metoda oceny CAF 2006 (The Common Assessment Framework), Służba Cywilna, Warszawa 2006.
- [9] www.eipa.nl.
- [10] www.silesia-region.pl.
- [11] www.stat.gov.pl/katow/.

ASSESSMENT OF HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN THE PUBLIC ADMINISTRATION OFFICES BY USING THE CAF METHOD

Summary

The paper is an attempt to evaluate the level of human resources management (HRM) in the offices of local public administration.

The research included town/city halls in towns/cities of the poviats status from one of the largest Polish regions, i.e. Silesia Offices of urban poviats within the Śląskie Voivodeship have been selected primarily because they operate within one of the largest Polish agglomeration, providing services for approx. 2.7 million customers.

The research was carried out in 2007 using the Common Assessment Framework (CAF) method. The level of HRM was described by the level of the implementation CAF criterion. To carry out the analysis, two criteria: "People" and "People Results" were chosen.

The research verified the following research hypothesis: *In the town/city halls in towns/cities of the urban poviat status from the Śląskie Voivodeship, the quality of HR management is low.*