

Barbara Kozuch, Grażyna Prawelska-Skrzypek

Uniwersytet Jagielloński

ZMIANY ORGANIZACYJNE W POWIATOWYCH URZĘDACH PRACY (PUP)

1. Wstęp

Do najbardziej charakterystycznych procesów zachodzących w samych organizacjach oraz w ich otoczeniu należą obecnie zmiany organizacyjne. Podlegają im nie tylko przedsiębiorstwa, ale również organizacje publiczne i obywatelskie. W niniejszym opracowaniu podjęta została próba poznania zmian organizacyjnych w wybranych jednostkach sektora publicznego. Chodzi zwłaszcza o identyfikację obszarów zmian oraz warunków skutecznego zarządzania tymi zmianami. Referat prezentuje wstępne wyniki badań uzyskanych w ramach projektu EFS 2006-2007 pt. „Zmiany organizacyjne w instytucjach rynku pracy” realizowanego pod kierunkiem prof. dr hab. Grażyny Prawelskiej-Skrzypek w dwóch powiatowych urzędach pracy [Kozuch, Prawelska-Skrzypek 2006]. Wykorzystano w nim także niektóre rezultaty badań nad organizacjami publicznymi z lat 2003-2004 [Kozuch 2004].

Badaniami objęto wszystkich pracowników oraz kierownictwo badanych urzędów. Na potrzeby niniejszego opracowania analizę zgromadzonego materiału ograniczono do niektórych wyników dwóch ankiet audytoryjnych przeprowadzonych w 2006 r. – jednej adresowanej do kierownictwa obu powiatowych urzędów pracy (9 odpowiedzi), a drugiej do pracowników, których obowiązki wiążą się z badanymi zagadnieniami (62 odpowiedzi).

2. Zmiany w instytucjach rynku pracy po 1990 r.

Zmiany w instytucjach rynku pracy są elementem znacznie szerszego procesu, jakim jest wprowadzanie nowych mechanizmów do zarządzania sferą publiczną, obserwowane w ciągu ostatniego ćwierćwiecza. Zapotrzebowanie na reformy administracji publicznej wywołane zostało głównie przez stały wzrost wydatków publicznych, rodzący zainteresowanie ich efektywniejszym wykorzystywaniem, któremu towarzyszyła presja obywateli na skuteczniejsze rozwiązywanie problemów społecznych, takich jak wzrost bezrobocia, wzrost przestępczości, powięk-

szanie się sfery ubóstwa. Duże znaczenie miało także zwiększenie się krytycyzmu wobec władz publicznych ze strony społeczeństwa coraz lepiej wykształconego i świadomego swoich praw, domagającego się poprawy jakości usług publicznych, a także wzmacnianie, a czasem wywoływanie tendencji zmian przez organizacje międzynarodowe [Depre, Hondeghe, Bodiguel 1996, s. 281-282; Kożuch 2004, s. 16] W Polsce na przełomie XX i XXI w. również zaistniały zjawiska wywołujące zapotrzebowanie na zmiany w zarządzaniu organizacjami publicznymi. Chociaż procesy reformowania administracji publicznej są powszechne, nie przebiegają one w identyczny sposób. Dobry przykład stanowią zmiany w otoczeniu instytucji rynku pracy na przykładzie PUP-ów. Z jednej strony podlegają one ogólnym prawidłowościom, a z drugiej posiadają swoją specyfikę.

Charakterystyczną cechą otoczenia instytucji rynku pracy jest brak stabilności, który zaznacza się w różnych aspektach. Publiczne służby rynku pracy dość długo pozostawały domeną administracji rządowej – funkcjonowały na różnych poziomach: centralnym (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej), wojewódzkim i rejonowym. Współczesne rozwiązania instytucjonalne zostały wprowadzone ustawą z dnia 28 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

W wyniku reformy administracji publicznej od 1 stycznia 1999 r. znalazły się one wśród grupy usług tzw. administracji zespolonej. Oznaczało to, że na poziomie wojewódzkim i powiatowym miało miejsce podwójne podporządkowanie: organizatorem wojewódzkich i powiatowych instytucji rynku pracy był samorząd wojewódzki i powiatowy, ale merytoryczny nadzór nad ich działalnością sprawowały organy administracji rządowej. Ta sytuacja rodziła wiele napięć, w rezultacie od 1 lipca 2000 r. wojewódzkie i powiatowe instytucje rynku pracy zostały ściślej podporządkowane władzom samorządowym. Zmienność przyporządkowania nakładała się na zmiany polityki rynku pracy, a zwłaszcza na pojawianie się coraz to nowszych programów rynku pracy związanych z koniecznością interwencji na różnych polach w związku z restrukturyzacją gospodarki, z wchodzeniem na rynek pracy roczników wyżu demograficznego, wreszcie ze zdobywaniem doświadczeń w prowadzeniu polityki rynku pracy. Istotnym czynnikiem zmian otoczenia było pojawienie się i rozwój prywatnych firm świadczących usługi z zakresu rynku pracy. W ostatnich dwóch latach szczególnie silny wpływ miało wejście do Unii Europejskiej i tym samym postępujące poszerzanie możliwości zatrudniania poza granicami Polski. Pojawiła się także możliwość realizacji wielu nowych projektów rynku pracy finansowanych ze środków UE.

Zakres i natężenie zmian w otoczeniu organizacji wywołuje konieczność dostosowania się do nich poprzez wprowadzenie zmian wewnątrz organizacji. Zmiana w niniejszym opracowaniu jest rozumiana jako funkcja systemu, polegająca na dążeniu do doskonalenia oraz poprawy pozycji organizacji w otoczeniu. Inaczej mówiąc, zmiana to celowe i świadome działanie, oznaczające przejście organizacji ze stanu obecnego do stanu innego, jednoznacznie odmiennego. Chodzi zatem o celowe działanie w kierunku zmian „pożądanych”, a nie o niezależne od menedżerów rezultaty zmian [Mikołajczyk 2003, s. 14; Kożuch 2004, s. 117-118]. Zmiana oznacza przekształcenie dotychczasowych relacji na linii organizacja –

otoczenie, mające za zadanie przystosowanie się jej do wymagań otoczenia. W przypadku gdy zmiana przyczynia się do bardziej efektywnego funkcjonowania organizacji, ma charakter postępowy i zbliżona jest do pojęcia innowacji i racjonalizacji. Zrozumienie zatem, kiedy i jak wprowadzać zmiany, jest istotnym problemem zarządzania, gdyż wszelkie zmiany w organizacji mogą pociągać za sobą skutki znacznie wykraczające poza obszar ich dokonywania.

Duża zmienność otoczenia sprawiła, że w funkcjonowaniu służb rynku pracy coraz większą wagę przywiązuje się do elastyczności, konkurencji, decentralizacji oraz nakierowania na potrzeby użytkowników i rynku pracy [*Publiczne służby...* 2006, s. 159]. Można zauważyć charakterystyczne tendencje zmian struktur państwowych służb zatrudnienia: decentralizację, integrację służb i usług oraz konkurencję w świadczeniu usług.

W Polsce nastąpiła częściowa decentralizacja, gdyż nadal standaryzowane usługi, procedury o charakterze administracyjnym i procesy stanowią normę dla wszystkich urzędów powiatowych. W świetle obecnego funkcjonowania PUP-ów, wprowadzanie każdego nowego programu rynku pracy oznacza konieczność wprowadzania zmian w zarządzaniu tymi organizacjami. Jednak barierą w dostosowywaniu kierowania PUP-em do pojawiających się wyzwań jest brak autonomii dyrektorów PUP-ów w zakresie formułowania i wdrażania strategii adekwatnej do warunków lokalnego rynku pracy.

Integracja służb i usług związana jest z koniecznością powiązania, skoordynowania różnych programów rynku pracy, a także różnego rodzaju usług: rejonowych, informacyjnych, porad, pomocy udzielanej w ramach aktywnych programów rynku pracy (w tym szkoleń) oraz wsparcia dochodowego. Zintegrowanie usług oznacza ich organizowanie w całościowy sposób dostosowany do potrzeb użytkownika. Niektórym użytkownikom wystarcza tylko informacja, inni zaś potrzebują także poradnictwa i pozostałych usług.

Konkurencja w świadczeniu usług rynku pracy występuje we wszystkich krajach i jest promowana przez organizacje międzynarodowe. Powstaje ona najczęściej w drodze prywatyzacji niektórych zadań służb publicznych lub zlecenia wykonania usług przez sektor publiczny.

Zatem zakres i struktura dokonywanych zmian są uwarunkowane tendencjami występującymi w otoczeniu organizacji (np. realizacja programów i projektów jako główna forma rozwiązywania problemów zatrudnienia i bezrobocia). Można także wyodrębnić uwarunkowania mające źródła w samej organizacji. Wynikają one głównie z potrzeby doskonalenia jej funkcjonowania (np. podnoszenie jakości świadczonych usług).

3. Procesy zmian w badanych PUP-ach

Zarządzanie procesami zmian jest przedmiotem wielu badań prowadzonych w naszym kraju [Błaszczyk, Jasińska 2005; Majchrzak 2002; Masłyk-Musiał 2003; Mikołajczyk 2003; Skalik 2002]. Sam proces zmian pojmowany jest jako sposób ich realizacji będący rozwinięciem cyklu organizacyjnego. Proces ten jest „ujęty w

kolejne, logicznie po sobie następujące stadia (etapy), które powinny być realizowane w racjonalnych granicach czasowych [Mikołajczyk 2003, s. 60- 61].

Presja na zmiany dostosowawcze w badanych PUP-ach ma dwukierunkowy charakter: zewnętrzny – głównie prawny, oraz wewnętrzny – organizacyjny.

Nowa ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nakłada na powiatowe urzędy pracy m.in. obowiązek opracowania nowych struktur organizacyjnych, reguluje wymagania wobec pracowników publicznych służb zatrudnienia i tryb zatrudniania kadr kierowniczych. Otwiera możliwość wypłacania dodatków do wynagrodzeń w zależności od posiadanej licencji, jakości i ilości wykonywanej pracy. Przewiduje też określenie standardów świadczonych usług oraz procedur funkcjonowania, które jednak dotąd nie zostały przygotowane. Ustawa dopuszcza również w tym obszarze działalność podmiotów prywatnych. Powoduje to zmianę pozycji urzędu z naturalnego monopolu na funkcjonowanie w warunkach konkurencji. Z drugiej strony nasila się wewnętrzzorganizacyjna presja na zmiany. Dyrektorzy dostrzegają potrzebę określenia stopnia ich autonomii, umożliwiającego sprostanie wyzwaniom, jakie stawia nowa ustawa, w tym reagowanie na zmiany w środowisku lokalnym. Widzą też konieczność kształtowania i realizacji polityki kadrowej PUP-ów oraz tworzenia struktur organizacyjnych umożliwiających integrację służb i usług. Ważnym czynnikiem wewnętrznej presji na zmiany są postawy i zachowania pracowników, np. kształtowanie orientacji na klienta, preferowanie współpracy jako formy realizacji wytyczonych celów.

Najważniejsze obszary zmian w każdej organizacji publicznej to: systemy, struktury, kultura organizacji. Zmiany systemów dotyczą technik i procedur, stosowanych w organizacjach publicznych, w tym w systemach: informacyjnym, finansowym i personalnym. Zmiany prowadzą m.in. do kontrolowania efektywności wykorzystania posiadanych zasobów, identyfikowania centrów kosztów, czy też wprowadzania budżetowania. Natomiast zmiany struktur związane są z ogólnymi zmianami organizacyjnymi, jak np. przekazywanie odpowiedzialności za usługi publiczne z centrum na niższe szczeble zarządzania.

Z kolei zmiana kultury organizacji utożsamiana jest ze zmianą sposobu myślenia i zachowania się ludzi w organizacjach publicznych. Zmiana ta oznacza odejście od podporządkowywania działań ustalonym procedurom i formalnym rozwiązaniom, i zamiast tego koncentrowanie się na załatwianiu spraw i rozwiązywaniu problemów w sposób właściwy dla kierowniczej kultury, co w organizacjach publicznych przejawia się głównie w preferowaniu rozwiązań nie tylko skutecznych, ale również ekonomicznych.

Interesujący przykład zaobserwowanych zmian stanowi ocena zastanej kultury organizacyjnej i oczekiwane jej zmiany. Respondenci obecną kulturę rozpoznawali najczęściej jako kulturę władzy (38% odpowiedzi) lub kulturę roli (27%). Rzadziej wskazywali na kulturę zadania (21%), na kulturę osoby (14%). Bardziej równomierny rozkład odpowiedzi odnosił się do przyszłych zmian. Ukształtowanie kultury zadania to najczęściej zaznaczana oczekiwana zmiana (29%), następnie

wskazywano na kulturę osoby i kulturę roli – po 25% odpowiedzi, a przy kulturze władzy chciało pozostać 21% ankietowanych [Kurkiewicz, Stuss 2006].

Aby organizacje publiczne mogły skutecznie i ekonomicznie funkcjonować, muszą współdziałać z otoczeniem. Ponieważ w przeszłości kwestia ta nie miała takiego znaczenia jak w obecnych warunkach, współczesne organizacje dopiero zdobywają zdolność do efektywnego współdziałania z otoczeniem. Służą temu odpowiednio zaplanowane i przeprowadzone zmiany w środowisku wewnętrznym organizacji. W tym kontekście istotne są opinie badanych na temat najważniejszych interesariuszy oraz głównych przyczyn, dla których współpraca jest organizowana.

Badani kierownicy PUP-ów wskazali ogółem 13 instytucji zainteresowanych efektywnym funkcjonowaniem PUP. Wszyscy badani wymienili starostwo powiatowe, a 8 na 9 badanych osób – władze miasta lub gminy, ponadto 3-krotnie wymieniono radę powiatu. Siedmiu badanych wskazało w tym kontekście pracodawców i przedsiębiorców, zaś pięciu Powiatową Radę Zatrudnienia. Pozostałe wskazania dotyczyły różnego rodzaju organizacji publicznych: Ministerstwa PiPS (2), WUP (2), opieki społecznej (2) i jednostek organizacyjnych powiatu (1) oraz organizacji społecznych: zrzeszenia pracodawców (2), związki zawodowe (2) i stowarzyszenia (1). Jak widać, najczęściej wskazywano interesariuszy politycznych – lokalne (powiatowe i gminne) władze samorządowe.

Niemal wszyscy (8 na 9 badanych osób) uznali, że podniesienie skuteczności funkcjonowania jest najczęstszym powodem podejmowania współpracy z innymi instytucjami rynku pracy [Kozuch, Praweńska-Skrzypek 2006]. Uzyskane wyniki różnią się od rezultatów podobnych badań przeprowadzonych w 2003 r. Ich uczestnicy podkreślali głównie wymóg prawny, a zatem współpracę traktowali jako narzuconą z góry, nie dostrzegając jej roli w działaniach współczesnych organizacji publicznych [Kozuch 2004, s. 239].

Zmiany organizacyjne, które najczęściej mają miejsce w instytucjach rynku pracy dotyczą [*Publiczne służby...* 2006, s. 182]: 1. Zarządzanie jakością. 2. Planowanie skupione na użytkowniku, jednocześnie sformalizowane i partycypacyjne. 3. Silne związki z pracodawcami. 4. Systematyczne badanie potrzeb i zadowolenia użytkowników (ankiety). 5. Systematycznie przeprowadzane ankiety umożliwiające identyfikowanie problemów ważnych dla pracowników (badania prowadzone przez zewnętrzne organizacje). 6. Prowadzenie oceny efektywności programów. 7. Wykorzystywanie technologii informatycznych i łączności. 8. Ustanowienie otwartego i uczciwego systemu przepływu informacji – pionowego i poziomego. 9. Rozwój kompetencji pracowników. 10. Transformacja wielu procesów zarządzania wewnętrznego.

Przeprowadzone badania w znaczącej części potwierdziły podobny zakres zmian, z wyjątkiem prowadzenia przez PUP-y badań potrzeb i zadowolenia interesariuszy zewnętrznych i wewnętrznych. Poza tym konieczność niektórych zmian dopiero niedawno została wyartykułowana i nie znajdują się one w fazie realizacji. W badaniach przeprowadzonych w PUP-ach zauważono, że przeciętna ocena elementów opisujących relacje z klientem zewnętrznym kształtuje się (w skali 1 do

5) na poziomie dużo wyższym (4,0), niż przeciętna ocena elementów opisujących relacje z klientami wewnętrznymi (2,8). Ponieważ kategorie sformułowane były w formie negatywnych cech relacji, oznacza to, że badani nie zgadzają się z negatywnym nastawieniem do klienta zewnętrznego, natomiast w większym stopniu zgadzają się z negatywnymi określeniami cech relacji wewnątrzorganizacyjnych. Może to świadczyć o dużym poczuciu misji, o wadze służby publicznej i godzeniu się na niedostatki w relacjach wewnętrznych w poczuciu rangi potrzeb, które dzięki ich organizacjom są zaspokajane.

Analizując opinie badanych kierowników średniego szczebla na temat procesów decentralizacji w PUP-ach, odnotowano, że w odniesieniu do decyzji operacyjnych respondenci często mają w nich konkretny udział. W odniesieniu do decyzji o charakterze strategicznym wskazywali oni, że rzadko biorą udział w podejmowaniu takich decyzji.

4. Warunki skutecznego wdrażania zmian

Warunkiem skutecznego wdrażania zmian organizacyjnych w badanych powiatowych urzędach pracy jest przewyższenie zewnętrznych i wewnętrznych ograniczeń procesów zmian. Ich rejestr przekracza zakres niniejszego opracowania. Jako przykładowe można wymienić brak jednoznacznie określonej autonomii naczelnego kierownictwa w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej PUP-ów oraz zarządzania zasobami ludzkimi, w tym dokonywania elastycznego podziału pracy oraz opracowywania i wdrażania własnych systemów wynagradzania. Rozpatrując warunki skuteczności wdrażania zmian organizacyjnych, należy wziąć także pod uwagę to, że konkurencja w świadczeniu usług rynku pracy występuje we wszystkich krajach i jest promowana przez organizacje międzynarodowe. Przebiega ona w formie żywiołowej, gdy firmy prywatne zaczynają konkurować z instytucjami publicznymi. W ostatnich latach w kilku krajach wprowadzono system „bonów”. Szczególnie interesujące doświadczenia w reformowaniu służb zatrudnienia ma Australia, gdzie w 1998 r. wprowadzono pełną konkurencyjność w świadczeniu usług [Mouse... 1999; Pollitt, Bouckaert 2004, s. 210-215]. W Polsce procesy konkurencji na lokalnych rynkach pracy już można zaobserwować, i to z prawdopodobieństwem ich nasilenia w najbliższej przyszłości.

Wśród czynników wewnętrznych do najważniejszych należy zaliczyć ogólny wzrost kompetencji kadr instytucji publicznych zdolnych do funkcjonowania w zmieniających się warunkach, a także ukształtowanie właściwej współpracy zarówno wewnątrz organizacji, jak i z otoczeniem celowym oraz ukierunkowanie działalności organizacji na potrzeby odbiorców usług oferowanych przez badane powiatowe urzędy pracy.

5. Uwagi końcowe

PUP-y działają w zmiennym otoczeniu, podobnie jak organizacje innych sektorów, podlegając takim samym lub podobnym prawidłowościom. Ponieważ

organizacje te mają swoją specyfikę, świadomie wprowadzane zmiany organizacyjne muszą zawierać zarówno to, co dotyczy organizacji jako systemu społeczno-technicznego, jak i specyfikę publicznej instytucji rynku pracy.

Funkcjonowanie PUP-ów podlega ocenie według kryteriów sprawnego zarządzania zmianami, a jedną z najistotniejszych miar sprawności usług oferowanych przez te urzędy jest ich ocena przez ostatecznych odbiorców, tj. przez osoby poszukujące zatrudnienia i pracodawców poszukujących pracowników.

Literatura

- Błaszczuk W., Jasińska J. (2005), *Zarządzanie zmianami*, Borgis, Warszawa.
- Depre R., Hondeghem A., Bodiguel J. (1996), *Public Servants in Transition?* [w:] *New Public Managers in Europe*, red. D. Farnham, S. Horton, J. Barlow, A. Hondeghem, Macmillan Press Ltd., London.
- Koźuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Koźuch B., Praweńska-Skrzypek G. (2006), *Zmiany organizacyjne w PUP. Wstępne wyniki badań*, CESPiA UJ, Kraków.
- Kurkiewicz A., Stuss M. (2006), *Kultura organizacji w PUP. Wstępne wyniki badań*, CESPiA UJ, Kraków.
- Majchrzak J. (2002), *Zarządzanie zmianami w przedsiębiorstwie*, AE, Poznań.
- Maslyk-Musiał E. (2003), *Organizacje w ruchu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Mikolajczyk Z. (2003), *Zarządzanie procesem zmian w organizacjach*, GWSH, Katowice.
- Mouse of Commons Education and Employment* (1999), Committee: Active Labour Market Policies and the Delivery: Lessons from Australia, Stationery Office, London.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2004), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- Publiczne służby zatrudnienia a zmieniający się rynek pracy* (2006), raport MOP, www.mps.gov.pl, „Rynek Pracy”, numer specjalny, lipiec.
- Skalik J. (2000), *Zmiana a kryzys organizacji*, [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu*, red. J. Skalik, AE, Wrocław.

ORGANIZATIONAL CHANGES IN LOCAL EMPLOYMENT OFFICES

Summary

In Poland organizational changes belong to less recognized management issues. The aim of the paper is an attempt to know organizational changes in which currently represent the most dynamic public organizations. Chosen results of own research provided in 2006 are analyzed, i.e. pressure on organizational changes, decentralization decision-making, organizational culture, and client orientation.