

Ireneusz Rosiek

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Zarządzania, Katedra Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej
irekrosiek@tlen.pl

MOTYWACYJNY ASPEKT DOKONYWANIA SAMOOCENY SYSTEMU ZARZĄDZANIA PRZEZ PRACOWNIKÓW W SEKTORZE PUBLICZNYM

Streszczenie: Autor przeanalizował warunki i możliwe korzyści z dokonywania samooceny systemu zarządzania instytucji publicznej, której uczestnikami są pracownicy. Wymóg dokonywania samooceny funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych wynika z tzw. standardów kontroli zarządczej, wydanych przez ministra finansów na podstawie ustawowej delegacji. Zaangażowanie pracowników w samoocenę może być jednym z czynników motywacyjnych dla pracowników. Umiejętne wykorzystanie samooceny może zwiększyć ich zaangażowanie, kształtować pozytywne środowisko wewnętrzne sprzyjające współpracy, kreatywności i innowacyjności. Aby te efekty nastąpiły, samoocenę należy umiejętnie przeprowadzić. W artykule wskazano, że:

- pracownicy muszą mieć poczucie, że ich zdanie wyrażane w samoocenie jest poważnie traktowane przez kierownictwo,
- środowisko wewnętrzne powinno sprzyjać dzieleniu się wiedzą,
- przygotowując samoocenę, należy wziąć pod uwagę istniejący podział między polityką a administracją publiczną.

Autor pozytywnie ocenia przyjęty w polskich standardach zarządzania jednostkami publicznymi pomysł zastosowania bezpośredniej partycypacji pracowniczej poprzez metodę wyrażania opinii (ocen). Daje ona bowiem możliwość osądu tej informacji przez kierownictwo. Zastrzega jednak, że nieumiejętne posługiwanie się narzędziem samooceny może – zamiast pozytywnych rezultatów motywujących pracowników – w rzeczywistości działać wprost przeciwnie.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, motywowanie, partycypacja pracownicza.

Klasyfikacja JEL: H83, M54, J24.

THE INCENTIVE ASPECT OF PERFORMING AN ASSESSMENT OF THE MANAGEMENT SYSTEM BY EMPLOYEES IN THE PUBLIC SECTOR

Abstract: The author of this article explains that an assessment of an organization's management system is a process of obtaining useful information and opinions about the organization from its personnel.

The requirement to use assessment in the public sector in Poland follows from the standards issued by the Minister of Finance based on statutory delegation. As a result of the involvement of employees in assessment, managers receive a valuable instrument for motivating employees. The skilful use of self-assessment tools can increase employee engagement as well as creating a favourable internal environment conducive to collaboration, creativity and innovative ideas. However, to fully benefit from employee involvement in the area typically attributed to managers (decision making) this assessment must be skilfully performed. The article argues that:

- employees need to feel that their views are taken seriously by managers,
- the internal environment should foster the sharing of knowledge,
- it must take into account the existing division between politics and public administration.

The author favourably assesses the idea of direct employee participation through expressing opinions adopted in the Polish standards of public management as it gives the managers an opportunity to evaluate this information. However, incompetent handling of this assessment tool, instead of bringing positive results in motivating employees, can actually have the opposite effect.

Keywords: public management, motivating, employee participation.

Wstęp

Dokonywanie samooceny systemu zarządzania organizacji, której aktywnymi uczestnikami są pracownicy, jest jednym z czynników motywacyjnych. W artykule przeanalizowano tę koncepcję pod kątem doświadczeń biznesu oraz możliwości jej zastosowania w sektorze publicznym. Celem publikacji jest wskazanie pozytywnych rezultatów, które można osiągnąć poprzez włączenie pracowników w proces samooceny systemu zarządzania, ale także jednoczesne wykazanie, że warunkami koniecznymi, by te rezultaty osiągnąć, są umiejętne przeprowadzenie oceny i świadomość istniejących ograniczeń, charakterystycznych dla sektora finansów publicznych.

1. Co to jest samoocena?

Poprzez samoocenę, w kontekście tego artykułu, należy rozumieć, wyodrębniony spośród innych procesów, proces pozyskiwania ocen i sądów wyrażanych na temat funkcjonowania instytucji publicznej przez osoby tworzące tę instytucję. Nie jest to zatem samoocena w sensie personalnej samooceny pracowniczej, lecz ocena instytucji przez osoby ją współtworzące. W polskim systemie finansów publicznych nie ma powszechnie obowiązujących przepisów obligujących do przeprowadzania samooceny. Jest natomiast pojęcie kontroli zarządczej występujące w ustawie o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.; dalej: ustawa]. Kontrola zarządcza to jednolity model zarządzania, którego zasadnicza część została wyznaczona nie tyle w zapisach ustawowych, ile w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku jako Standardy kontroli zarządczej, na podstawie ustawowej delegacji [art. 69 ust. 3 ustawy]. Wśród tych standardów znajduje się właśnie wymóg dokonywania samooceny kontroli zarządczej, czyli systemu zarządzania. Dokładna treść tego standardu brzmi: „Zaleca się przeprowadzenie co najmniej raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające i pracowników jednostki. Samoocena powinna być ujęta w ramy procesu odrębnego od bieżącej działalności i udokumentowana”. Co prawda sformułowanie „zaleca się” może nie przynosić skojarzeń z obligatoryjnym charakterem tego standardu, a być jedynie sugestią, ale egzekwowanie jej przeprowadzania przez Najwyższą Izbę Kontroli skłania ku wnioskowaniu o niezbędności jego wypełnienia¹.

Wynikiem przeprowadzonej samooceny jest między innymi dostarczenie kierownictwu oddolnej informacji, co organizacja mogłaby zrobić, aby działać lepiej. Stąd informacje wynikające z samooceny niejako wykazują obszary nieoptymalnej sprawności organizacji. Angażując pracowników w doskonalenie zarządzania, bez względu na ich miejsce w strukturze organizacyjnej, pozyskuje się ich jako sojuszników we wprowadzaniu rozwiązań zarządczych. Współuczestnictwo pracowników w samoocenie zarządzania ma z założenia zwiększać zaangażowanie pracowników w życie organizacji i integrować zespół między innymi dlatego, że zasadniczo to nie kierownictwo, ale właśnie pracownicy mają być beneficjentami tej samooceny [Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych b.r.]. Zakres samooceny może być jednak bardzo różny, w zależności od tego, co kierownictwo chce osiągnąć

¹ Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła dotychczas trzy tematyczne kontrole funkcjonowania kontroli zarządczej, w której wprost odnoszono się do zgodności działalności badanych jednostek ze standardami kontroli zarządczej [NIK 2010, 2011, 2012].

i jakie wartości są dla niego istotne. Na przykład, przedmiotem zainteresowania menedżerów niektórych firm jest poziom zadowolenia ich pracowników z pracy. Menedżerowie ci twierdzą, że to ludzie, a nie technologie i pieniądze w pierwszym rzędzie wpływają na rozwój firmy. Przekonanie, że zadowolony pracownik bardziej angażuje się w pracę, znajduje potwierdzenie w opiniach pracowników. Często wykorzystywanym narzędziem pozyskania informacji od pracownika w procesie samooceny są ankiety [Sajkiewicz 2010, s. 58]. Pracownicy dokonują w ten sposób samooceny zarządzania organizacją jako bezpośredni odbiorcy decyzji kierowniczych i artykułują swoje osobiste oczekiwania wobec organizacji. Jest to przykład samooceny organizacji dokonywanej przez podsystem zarządzany względem podsystemu zarządzającego [Hamrol i Mantura 2006, s. 71].

2. Samoocena jako wyraz bezpośredniej partycypacji pracowniczej

Partycypacja pracowników to bezkosztowy sposób zwiększenia efektywności organizacji, którego istotą jest włączenie pracowników w proces zarządzania [Szelągowska-Rudzka 2012, s. 114]. Najczęściej przez partycypację pracowniczą rozumie się udział pracowników w decyzjach, co oznacza między innymi różne formy dyskusji między pracownikami a kierownictwem [Rudolf i Skorupińska 2012, s. 10]. Przynosi to wiele korzyści, jak poprawa wydajności, pobudzenie innowacyjności, kreatywności, a także zaangażowania pracowników w realizację zadań i celów [Szelągowska-Rudzka 2012, s. 114].

Partycypacja pracownicza może być pośrednia lub bezpośrednia. Partycypacja pośrednia znajduje wyraz w funkcjonowaniu różnego rodzaju rad, komitetów wybieranych przez pracowników i reprezentujących ich interesy. Dla celów tego artykułu bardziej interesujący jest jednak nurt partycypacji bezpośredniej. Charakterystyczny dla niego jest większy zakres autonomii pracowników. Partycypacja bezpośrednia prowadzi do zaangażowania pracowników w problemy organizacji i zwiększa poczucie ich identyfikowania się z miejscem pracy. Dlaczego partycypacja pracownicza w Polsce nie jest popularna? Jest kilka przyczyn, z których dla tematu niniejszego artykułu ważne są dwie:

- negatywny stosunek pracodawców do dzielenia się władzą z pracownikami, co wynika w dużej mierze z uwarunkowań historycznych; w czasach komunistycznych kierownicy mieli bardzo ograniczony zakres władzy (centralizacja), stąd obecnie chętnie korzystają w pełni ze swoich uprawnień,

- istniejące uprzedzenia pracowników w stosunku do kierownictwa, co oznacza, że pracownicy niechętnie angażują się w problemy organizacji, traktując zarządzanie jako domenę kierownictwa; nie widzą zatem potrzeby udziału w decyzjach, a tym bardziej w odpowiedzialności za te decyzje [Rudolf i Skorupińska 2012, s. 9, 20 i 39].

Jedną z form partycypacji bezpośredniej jest tzw. wyrażanie opinii [Rudolf i Skorupińska 2012, s. 44–45]. Jej zastosowanie może mieć różne cele, na przykład motywacyjne, informacyjne lub stanowiące „katalizator opinii”. Cel motywacyjny jest związany z przekonaniem pracowników, że ich głos, opinie i propozycje są brane pod uwagę przez kierownictwo w procesie decyzyjnym. Oczekuje się wtedy, że pracownicy będą lepiej wykonywać swoją pracę. Celem informacyjnym jest przekazanie pracownikom, poprzez treść ankiety do wypełnienia, sygnału o problemach istniejących w organizacji. Z kolei dla kierownictwa wypełniona ankieta może być przydatną informacją zarządczą. Istotą funkcji katalizatora opinii jest to, że pracownicy przekazują informacje o tym, co budzi ich niezadowolenie. Pytaniem będącym katalizatorem opinii jest na przykład: Czy uważasz, że system wynagrodzeń jest sprawiedliwy?

Pośród wielu korzyści płynących z angażowania pracowników w procesy zarządcze, na przykład poprzez badanie ich opinii w różnych aspektach działania organizacji, warto odnotować, że w praktyce nie brakuje również osób sceptycznie odnoszących się do tej idei. Argumentują oni, że pracownicy, mając świadomość realnego wpływania na działania organizacji, mogą uznać partycypację pracowniczą za narzędzie realizacji własnych interesów, nie myśląc o interesach organizacji [Cierniak-Emerych 2011, s. 347]. Z tego względu dokonywanie samooceny kontroli zarządczej w instytucjach sektora publicznego z udziałem pracowników, z wykorzystaniem ankiety, można uznać za rozsądny wybór spośród wielu narzędzi partycypacji. Badanie ankietowe, jako sposób samooceny organizacji, daje pracownikom możliwość wypowiedzenia się na temat funkcjonowania organizacji, jednocześnie pozostawiając informacje pozyskane tą drogą ostatecznemu osądowi kierownictwa.

Jak podają S. Rudolf i K. Skorupińska [2012, s. 45], skuteczność ankietowej formy partycypacji bezpośredniej (tj. wyrażania opinii) nie jest zbyt duża. Jej funkcjonalność rośnie, gdy jest wykorzystywana regularnie i jeśli kierownictwo faktycznie wykorzystuje jej wyniki. Pracownicy będą traktować badania ankietowe poważnie wyłącznie wtedy, gdy ich głos będzie rzeczywiście wykorzystany i oni sami będą widzieć, że tak jest. Z tego względu elementem niezbędnym w procesie samooceny z udziałem pracowników jest zwrotne przekazanie informacji o wynikach ankiety oraz sposobie ich wykorzystania. Przekonanie, że głos pracownika jest traktowany przez kierownictwo poważnie, ma istotny

wpływ na motywację do pracy. Umiejętne zastosowanie narzędzi bezpośredniej partycypacji pracowniczej nie jest problemem wyłącznie polskim i nie dotyczy wyłącznie sektora publicznego. W badaniach przeprowadzonych w 2011 roku wśród 2729 respondentów z całego świata 27% wskazało, że ich opinie nie są brane pod uwagę i należyce rozważane przez przełożonych, 33% przyznało, że kierownictwo zapoznaje się z ich opiniami, ale często są one ignorowane. Aż 32% zdecydowanie wskazało, że ich zdanie nie interesuje przełożonych, a 8% nie ma opinii związanych z pracą, którymi mogłoby się podzielić. Co ciekawe, w Chinach tylko 19% respondentów przyznało, że ich zdanie nie jest brane pod uwagę przez przełożonych, podczas gdy w Wielkiej Brytanii odsetek ten wyniósł aż 48% [The Online Recruitment Resource 2011].

3. Środowisko wewnętrzne jako determinanta zaangażowania pracowników i wiarygodność samooceny

Rezultatem przeprowadzania samoocen, oprócz zasadniczej wartości, którą jest doskonalenie organizacji, mogą być miękkie efekty kształtujące tzw. środowisko wewnętrzne organizacji. Pomiędzy skuteczną samooceną a środowiskiem wewnętrznym organizacji zachodzą wzajemne relacje. Z jednej strony, aby z dokonywanej samooceny pracownicy i kierownictwo czerpali oczekiwane korzyści, musi istnieć odpowiedni klimat wewnątrz organizacji sprzyjający dzieleniu się wiedzą. Jednocześnie już samo dokonanie samooceny jest czynnikiem pozytywnie wpływającym na ten klimat. Przede wszystkim warto zaznaczyć, że korzystanie z wiedzy pracowników tak, by stała się wiedzą organizacji, wymaga stworzenia warunków odpowiednich do promowania zachowań organizacyjnych nastawionych na tworzenie i wykorzystywanie wiedzy [Lewicka 2010, s. 203]. M. Morawski [za: Lewicka 2010, s. 202–203] wskazał trzy rodzaje barier w dzieleniu się wiedzą:

- bariery związane ze strukturą organizacyjną (sztywność zakresu zadań i stałość ról organizacyjnych),
- bariery motywacyjne (szczególnie brak bodźców płacowych i powiązania z awansami),
- bariery związane z kulturą organizacyjną (poczucie dystansu i brak zaufania między pracownikami).

Ze wskazań M. Morawskiego wynika, że charakterystyczna dla instytucji sektora publicznego sztywność wykonywanych zadań stanowi istotną przeszkodę w dzieleniu się przez pracowników wiedzą przydatną organizacji. Istotnymi

czynnikami wpływającymi na możliwość skutecznego wykorzystania samooceny z udziałem pracowników są także klimat i relacje między pracownikami, także w stosunkach hierarchicznych. W tym względzie niezwykle ważny jest przyjęty styl kierowania jednostką.

3.1. Wpływ stylu kierowania na zaangażowanie pracowników w procesy decyzyjne

Istotny, z punktu widzenia motywowania pracowników, jest przyjęty styl kierowania, czyli sposób sprawowania władzy przez kierownictwo jednostki. I. Dukaj [2009, s. 51] wśród tych sposobów wymienia „konsultowanie poprzez rozwijanie różnych form partycypacji pracowniczej”. R. Lippit i R.K. White wyróżnili trzy style kierowania: autokratyczny, demokratyczny i liberalny [za: Dukaj 2009, s. 54]. Styl autokratyczny to podejmowanie decyzji kierownika bez udziału pracowników. Z kolei w stylu demokratycznym kierownik pozwala pracownikom współdecydować o pewnym zakresie spraw. W stylu liberalnym kierownik unika podejmowania decyzji, dając pracownikom pełną swobodę.

S. Tokarski [1996, s. 48–50], analizując różne style kierowania, przywołuje badania K. Lewina, R. Lippita i R.K. White’a z 1939 roku, z których wynika, że w podejściu autokratycznym spójność zarządzanej w ten sposób grupy była znacznie słabsza niż w podejściu demokratycznym. Pracownicy prowadzeni przez kierownika demokratę byli zawsze pozytywnie do niego nastawieni. Klimat współudziału w podejmowaniu decyzji przez wszystkich członków zarządzanej grupy sprzyjał wyższej jakości i oryginalności w pracy. Z kolei pracownicy kierowani przez autokratów odznaczali się większą wydajnością, niestety jednak, gdy tylko nie byli ściśle nadzorowani przez kierownika autokratę, przerywali pracę.

Przejawem demokratyzacji procesów decyzyjnych w organizacji jest również tworzenie przyjaznej dla pracownika kultury organizacyjnej. W organizacjach, w których jest ona kształtowana, menedżerów nie mianuje się odgórnie. Pracownicy wybierają lidera spośród siebie, a każdy pracownik może się wypowiadać, co chciałby zmienić, a co unowocześnić. Udział lidera to nadzór nad tymi procesami i wyrażanie aprobaty i uznania dla wartościowych projektów [Sajkiewicz 2010, s. 58].

Z przedstawionych powyżej względów bardziej odpowiedni klimat do dzielenia się przez pracowników swoimi uwagami na temat funkcjonowania organizacji jest tworzony przez kierowników przyjmujących demokratyczny styl zarządzania. Ponieważ kierownik demokrata chce skrócić dystans społeczny między sobą a grupą (np. przedyskutowuje on z grupą sensowność zadań

i role poszczególnych członków w tych zadaniach), łatwiej jest uzyskać od pracowników ich rzeczywisty, najlepiej krytyczny, osąd działania organizacji. Rezultatem współudziału pracowników w procesie decyzyjnym jest nie tylko akceptacja wspólnie wypracowanych rozwiązań, ale też naturalnie zbudowane przekonanie o przyjęciu przez kierownictwo najlepszej z możliwych opcji. Opcji wypracowanej wspólnie, zespołowo. Nawet w przypadku spraw tradycyjnie przynależnych kadrze zarządzającej (jak wyznaczenie celów dla organizacji), zaangażowanie w ten proces szerokiego grona pracowników przynosi realne korzyści dla organizacji. Buduje się w ten sposób współpracującą grupę o tych samych, spójnych wartościach. Z tego względu demokratyczny styl kierowania jest niezbędny do uzyskiwania sensownych informacji z samooceny systemu zarządzania dokonywanej przez pracowników niezarządzających. W stylu autokratycznym więzi między kierownikiem a podwładnym są zbyt sztywne. Przełożony wyznacza zadania członkom grupy, dając im przepis, jak należy wykonać zadanie, a okazywanie uznania dla swoich podwładnych jest mu obce [Tokarski 1996, s. 49]. Oprócz przyjęcia odpowiedniego stylu zarządzania, dla powodzenia przeprowadzenia samooceny z udziałem pracowników w instytucji publicznej równie istotne jest wzięcie pod uwagę istnienia dychotomii administracji publicznej i polityki.

3.2. Dychotomia administracji publicznej i polityki

Współczesny model administracji publicznej, powszechnie obowiązujący w państwach demokratycznych, jest oparty na dwóch fundamentalnych rozwiązaniach: tzw. modelu idealnej biurokracji oraz rozdziału administracji od polityki. Oba te rozwiązania stanowią podstawę tradycyjnego modelu zarządzania publicznego. Rozdział służb publicznych od wpływów partyjnych jest próbą stworzenia profesjonalnej kadry pracowników publicznych, którzy bez względu na wyniki wyborów władz rządzących będą w stanie zapewnić ciągłość działania państwa i w sposób profesjonalny służyć kolejno demokratycznie wybranym partiom rządzącym. Administracja² jest łącznikiem pomiędzy zmieniającymi się rządami [Sasorski 1937, s. 230]. Znaczącym argumentem za oderwaniem administracji publicznej od polityki były doświadczenia w Stanach Zjednoczonych po tym, jak Kongres wydał ustawę upoważniającą prezydenta do obsadzania stanowisk w administracji przez jego politycznych zwolenników. Rozwiązanie to miało być przejawem większej demokratyzacji przestrzeni publicznej i przyjęło nazwę tzw. systemu łupów (*spoils system*).

² W artykule autor zamiennie stosuje pojęcie służby cywilnej, korpusu służby cywilnej, administracji publicznej i urzędników.

System ten wykazywał wiele dysfunkcji, szczególnie związanych z korupcją [Izdebski 2005, s. 219]. Dlatego powszechnie na świecie administracja publiczna (urzędnicy) stanowi pewną grupę odrębną od polityków.

W odniesieniu do doświadczeń amerykańskich warto zauważyć, że i dzisiaj najwyższe stanowiska kierownicze najważniejszych urzędów państwowych są obsadzone z klucza politycznego. Oczekiwań co do profesjonalizmu zarządzania nie należałoby zatem wysuwać wobec tej grupy zarządzającej, choć, paradoksalnie, to od naczelnego kierownictwa zwykle zależy to, czy organizacja jest dobrze zarządzana, czy nie. Wydaje się zatem, i historia to potwierdza, że sam system demokratyczny jest w tym względzie źródłem patologii. Służbę cywilną stworzono, by służyła nie tyle swojemu kierownictwu w postaci rządzącej partii politycznej, ile przede wszystkim państwu³, i stała na straży przestrzegania prawa [Izdebski 2005, s. 219–220]. Z prac i doświadczeń amerykańskiego prezydenta Woodrowa Wilsona wynika, że polityka to tworzenie systemu opartego na zakładanych celach oraz działań podejmowanych dla ich realizacji, a administracja to bieżące zarządzanie (kierowanie). Tworzenie polityki polega więc na wyznaczaniu celów, a rolą administracji jest ich osiągnięcie w najbardziej efektywny sposób [Rybkowski 2012, s. 49].

Współcześnie rozdział ten nie jest tak ostry i domeną polityki, w sensie rządzących partii politycznych, jest nie tylko wyznaczanie kierunków działalności (określanie celów), ale również wskazywanie konkretnych działań. W konsekwencji przyjęcia modelu dwóch współlistniejących grup – tzw. dychotomii administracji publicznej i polityki – konieczne jest, aby istniał pewien dystans pomiędzy światem polityki a służbą cywilną. Stąd między innymi w polskiej ustawie o służbie cywilnej zapisano, że urzędnicy służby cywilnej nie mogą należeć do partii politycznych ani manifestować swoich poglądów politycznych⁴. Wymóg bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa przez służbę cywilną znajduje swoje umocowanie w Konstytucji RP, w której w art. 153 zapisano, że „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”. Apolityczność służby cywilnej zapewniono w dwóch aspektach: jako zakaz angażowania się jej członków w politykę oraz wyeliminowanie pozaprawnego oddziaływania świata polityki na jej funkcjonowanie [Szewczyk 2011, s. 14]. Ma to być jednym z czynników zapewniających, że służba cywilna nie stanie się polem rozgrywek politycznych, a jej działanie będzie równie skuteczne

³ Jakkolwiek cel ten zasadniczo powinien być zbieżny z celem polityki.

⁴ Art. 78 ust. 2 i 5 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

w wypadku służebności wobec następujących po sobie rządów różnych opcji politycznych. Warto tu przy okazji zaznaczyć, że zwolnienie pracownika (tu: członka korpusu służby cywilnej zatrudnianego przez na przykład ministra występującego w roli pracodawcy – kierownika ministerstwa) obecnie nie stanowi trudności, co jest przykładem tego, że w praktyce trudno wyeliminować pozaprawne oddziaływanie. Stan ten nieco koresponduje ze znaną zasadą, że ściśle przestrzeganie prawa może prowadzić do bezprawia⁵. Na przykład, zwolnienie w trybie wypowiedzenia jest zwykłym sposobem rozwiązania umowy o pracę i musi być uzasadnione, jednak przyczyna nie musi mieć szczególnej wagi czy nadzwyczajnej doniosłości [Wyrok SN z 6 grudnia 2001]⁶.

Służbie cywilnej, oprócz dbałości o dobro wspólne, nie powinny przyświecać zdecydowane i śmiałe idee, bowiem służebność wobec zmieniających się rządzących partii politycznych nie pozwala na przywiązywanie i realne identyfikowanie się pracowników służb publicznych z aktualnie prowadzoną polityką państwa. Byłoby wręcz niewiarygodne, gdyby pracownicy służby cywilnej deklarowali swoje poparcie dla polityki państwa prowadzonej przez urzędujący rząd, a następnie z równym zaangażowaniem popierali kolejny, o zupełnie przeciwnym kierunku ideowym. Rzeczywista niepartyjność pracowników tworzących służbę cywilną jest zatem często niemożliwa. Można się pokusić o stwierdzenie, że apolityczność służby cywilnej i niemożność manifestowania formalnej przynależności do partii mają charakter fasadowy. Ludzie zawsze mają jakieś swoje preferencje i chętniej wykonują powierzone im zadania, jeżeli mają wewnętrzne przekonanie o słuszności realizowanych działań. To wewnętrzne przekonanie i identyfikowanie się z kierunkiem działań organizacji, którą się współtworzy, zwiększa w sposób oczywisty zaangażowanie pracowników, a co najważniejsze, stymuluje ich kreatywność i innowacyjność. Dzięki temu, że zarządzający mają poparcie wśród pracowników, w zamian otrzymuje się korzyści nieosiągalne w żaden inny sposób, na przykład poprzez motywowanie finansowe. Co więcej, pracownik mający wewnętrzne przekonanie o słusznie prowadzonej polityce swoich przełożonych jest naturalnym rzecznikiem takiej organizacji. Na zewnątrz organizacji tacy pracownicy kreują jej pozytywny wizerunek i uwiarygadniają jej działania.

W praktyce okazuje się, że nie da się całkowicie wyłączyć administracji publicznej ze sfery polityki [Izdebski 2005, s. 218]. W końcu zarządzanie

⁵ Już w starożytności Cyceron mawiał, że nazbyt ściśle stosowane prawo może prowadzić do bezprawia (*summum ius summa iniuria*) [Wołodkiewicz 2011].

⁶ W wyroku zastrzega się jednak, że nie oznacza to przyzwolenia na arbitralne, dowolne i nieuzasadnione lub sprzeczne z zasadami współżycia społecznego wypowiedzenie umowy o pracę.

instytucją publiczną taką jak ministerstwo jest wyraźnym przykładem, że obie te grupy spotykają się ze sobą. Współtworzą jedną organizację, w której politycy to naczelne kierownictwo urzędu, a członkowie korpusu służby cywilnej tworzą niższe kadry zarządzające i wykonawcze.

Pracownicy administracji publicznej, w odróżnieniu od sektora prywatnego, funkcjonują w środowisku w większym stopniu opartym na ścisłych regulacjach i wpływie polityki. Następstwem tego są: odmienny sposób wyznaczania celów, zwiększenie roli kontroli (w sensie inspekcyjnym), mniejsza autonomia pracowników i zwiększona formalizacja. W rezultacie można oczekiwać, że pracownik jednostki sektora publicznego wyróżnia się mniejszą innowacyjnością i ograniczoną determinacją w realizacji celów organizacji [Rostkowski 2012, s. 212].

3.3. Wpływ apolityczności służby cywilnej na użyteczność narzędzi partycypacji pracowniczej

Ze względu na istniejący pewien dystans pomiędzy służbą cywilną a polityką, sektor publiczny współtworzony przez te dwie grupy odznacza się, z zasady, nieco niższą efektywnością niż organizacje prywatne. W sektorze prywatnym zarząd poszukuje sojuszników i osób silnie zmotywowanych do realizowania misji i celów przedsiębiorstwa. W sektorze publicznym, poprzez wspomnianą dychotomię, rządzące partie polityczne mogą oczekiwać, że służba cywilna co najmniej nie jest ich wrogiem. Istnieje jednak spora różnica między zapleczem pracowników, którzy nie są wrogo nastawieni, a tymi, którzy są rzeczywistymi sojusznikami. Pomiędzy tymi skrajnymi grupami znajdują się osoby, dla których bez znaczenia jest, jaką wizję i wartości reprezentuje ich potencjalny zwierzchnik. To z kolei wymaga, by nie być przywiązany do własnych, silnie motywujących idei. Jak można zatem oczekiwać, służbę cywilną powinny tworzyć takie właśnie grupy.

S. Sasorski już w 1937 roku pisał [s. 229], że w sektorze publicznym działają inne motywy psychologiczne i czynniki moralne, a system powiązań między pracownikami jest bardziej skomplikowany niż w sektorze prywatnym. Jego zdaniem, przenoszenie na dziedzinę administracji publicznej środków używanych w sektorze prywatnym i dających w nim korzystne wyniki powoduje dezorganizację i rozkład, choć nie wyklucza możliwości stosowania w administracji pewnych ogólnych zasad wypracowanych w praktyce biznesowej. Choćby z istniejącej dychotomii administracji publicznej i polityki wynika potrzeba umiejętnego wykorzystania narzędzia samooceny, by uzyskać oczekiwane rezultaty. Łatwo sobie wyobrazić sytuację, w której kierownictwo

urzędu państwowego pyta pracowników w samoocenie, czy działania urzędu są odpowiednie do wyznaczonych celów i co można by było w nich zmienić, aby działać sprawniej. Na przykład, jeżeli wśród profesjonalnej, z założenia, kadry służby cywilnej znalazłaby się jedna osoba, która uważa, że polityka państwa w zakresie przeciwdziałania bezrobociu poprzez wypłacanie zasiłków jest wysoce szkodliwa dla rynku pracy i przeczy założonym celom, to przekazanie tejże informacji przez pracownika służby cywilnej naczelnemu politycznemu kierownictwu z dużym prawdopodobieństwem nie zostanie odczytane jako wyraz życzliwości i dobrych intencji pracownika. Może to być bowiem przejaw sprzyjania opozycji politycznej. Wyrazista krytyka podejmowanych działań rządzącej partii politycznej, względem której urzędnicy pełnią funkcję służebną, może być odczytana jako zagrożenie, a nie jako dobre intencje krytykującego. Jest to naturalne, ponieważ co do zasady niewielu potrafi odczytać krytykę jako pozytywny sygnał. Dla partii rządzącej pozytywnym sygnałem jest pełna akceptacja podejmowanych przez nią działań, a zdanie odmienne może świadczyć o tym, że urzędnik nie jest sojusznikiem kierownictwa, a być może nawet jest przeciwnikiem. W tak przedstawionym klimacie funkcjonowania sektora publicznego trudno oczekiwać rzeczywistego zaangażowania pracowników służby cywilnej w pracę. Przy planowaniu samooceny wyżej wymienione względy powinny istotnie wpływać na przyjęcie techniki jej dokonywania, konstrukcji formułowanych zagadnień i zakresu tematycznego.

Zakończenie

Biorąc pod uwagę przedstawione w artykule argumenty przemawiające za słuszością stosowania bezpośredniej partycypacji pracowniczej, angażowanie pracowników instytucji publicznych w samoocenę można ocenić pozytywnie. Szczególnie przy zastosowaniu ankiety, której wynik nie jest ściśle wiążący dla kierownictwa organizacji, ale stanowi cenne źródło informacji. Aby samoocena z udziałem pracowników spełniała swoją funkcję i nie była niepotrzebną biurokracją, osoby zarządzające muszą mieć odpowiednie umiejętności do jej przygotowania. Przeprowadzenie samooceny powinno wynikać z wewnętrznej potrzeby kierownictwa i być rzeczywiście traktowane przez nie poważnie i z uwagą. Dla pracowników świadomość ta ma decydujące znaczenie. Nie bez znaczenia jest także panujący klimat organizacyjny nierozzerwalnie związany z przyjętym stylem kierowania oraz ustrojowy rozdział polityki od administracji publicznej. Rezultatem tego rozdziału jest pewien

naturalny dystans między urzędnikiem a politycznym kierownictwem instytucji publicznej. Niezbędne, a zarazem trudne jest zbudowanie takich relacji obu grup, które umożliwiłyby stworzenie klimatu sprzyjającego wymianie, czasem krytycznych, ale doskonalących opinii na temat funkcjonowania organizacji.

Bibliografia

- Cierniak-Emerych, A., 2011, *Partycypacja pracownicza w zarządzaniu procesami*, w: Nowosielski, S. (red.), *Podejście procesowe w organizacjach*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 169, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 346–352.
- Dukaj, I., 2009, *Wpływ działań kierowniczych na zachowania pracowników*, Wydawnictwo Internetowe E-bookowo, Będzin.
- Hamrol, A., Mantura, W., 2006, *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Izdebski, H., 2005, *Administracja w systemie politycznym*, w: Hausner, J. (red.), *Administracja publiczna*, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 219–232.
- Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz.Urz. MF nr 15, poz. 84.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
- Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych, <http://federacja-ngo.pl/narzedzie-samooceny,115,11.html> [dostęp: 16.03.2014].
- Lewicka, D., 2010, *Zarządzanie kapitałem ludzkim w polskich przedsiębiorstwach*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- NIK, 2010, *Funkcjonowanie kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego w gminach województwa pomorskiego*, nr ewid. P/09/132/LGD)); Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,6540.html> [dostęp: 16.03.2014].
- NIK, 2011, *Funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego*, nr ewid. P/10/132, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,8628.html> [dostęp: 16.03.2014].
- NIK, 2012, *Audyt wewnętrzny w systemie kontroli zarządczej*, nr ewid. P/11/022, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrola,10038.html> [dostęp: 16.03.2014].
- Rostkowski, T., 2012, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

- Rybkowski, R., 2012, *Ziemią i pieniędzmi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Rudolf, S., Skorupińska, K. (red.), 2012, *Bezpośrednie formy partycypacji pracowników. Polska na tle starych krajów Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- The Online Recruitment Resource, 2011, *Monster Global Poll Reveals Employee Opinions Are Ignored*, <http://www.onrec.com/news/news-archive/monster-global-poll-reveals-employee-opinions-are-ignored> [dostęp: 16.03.2014].
- Tokarski, S., 1996, *Samocena efektywności kierowania. Jaki jesteś kierowniku?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Sajkiewicz, A., 2010, *Kultura pracy menedżera kreacją kapitału ludzkiego*, w: Milczarek, S. (red.), *Kultura pracy menedżera*, Placet, Warszawa, s. 45–63.
- Sasorski, S., 1937, *Założenia gospodarki personalnej w administracji publicznej*, Przegląd Organizacji, nr 9, s. 229–235.
- Szelągowska-Rudzka, K., 2012, *Bezpośrednia partycypacja pracowników w mikro- i małych przedsiębiorstwach – komunikat z badania*, w: Skalik, J., Kacała, J. (red.), *Zmiana warunkiem sukcesu. Zarządcze instrumenty doskonalenia i rozwoju organizacji*, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 272, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 114–123.
- Szewczyk, H., 2011, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. nr 21, poz. 164 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 227, poz. 1505 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.).
- Wołodkiewicz, W., 2011, *Apices iuris non sunt iura*, Palestra, z. 3–4, s. 232, <http://www.palestra.pl/index.php?go=artykul&id=3786> [dostęp: 16.03.2014].
- Wyrok Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2001 r., sygn. akt I PKN 715/00.