

PROGRAM WDROŻENIA
USPRAWNIENÍ ZARZĄDCZYCH W JST



Sprawny Samorząd

MENEDŻER W URZĘDZIE
CYKL WARSZTATÓW DLA KADRY ZARZĄDZAJĄCEJ

MATERIAŁY SZKOLENIOWE

WARSZAWA 2011

MENEDŻER W URZĘDZIE

CYKL WARSZTATÓW DLA KADRY ZARZĄDZAJĄCEJ

MATERIAŁY SZKOLENIOWE

*Adam Aduszkiewicz
Bartosz Błaszczyk
Piotr Burkiewicz
Małgorzata Bywanis-Jodlińska
Grzegorz Dziarski
Alina Habis
Karolina Komarnicka
Miroslaw Olczak
Katarzyna Poluga
Radosław Szarleja*

W A R S Z A W A 2 0 1 1

Menedżer w urzędzie

praca zbiorowa pod redakcją Małgorzaty Makowskiej

Autorzy:

- I Zarządzanie organizacją: Radosław Szarleja
- II Zarządzanie strategiczne: Grzegorz Dziarski, Mirosław Olczak
- III Partycypacyjny model zarządzania: Piotr Burkiewicz, Grzegorz Dziarski
- IV Zarządzanie jakością: Bartosz Błaszczyk
- V Zarządzanie zasobami ludzkimi: Adam Aduszkiewicz, Katarzyna Poluga
- VI Komunikacja wewnętrzna: Piotr Burkiewicz
- VII Zarządzanie projektami: Alina Habis, red. Anna Hejda
- VIII Zarządzanie zmianą i ryzykiem: Małgorzata Bywanis-Jodlińska
- IX Zarządzanie relacjami z klientem: Karolina Komarnicka, red. Anna Hejda

Publikacja wydana w ramach projektu: „*Sprawny samorząd*” – program wdrożenia usprawnień zarządczych w samorządach w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Publikacja wyraża wyłącznie poglądy autorów i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Wydawcy i Sponsora projektu.

ISBN: 978-83-60760-74-1

Wydawca:

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

Plac Inwalidów 10

01-552 Warszawa

biuro@frdl.mazowsze.pl

www.frdl.org.pl

Druk: MWM AW

Nakład 200 egz.

Publikacja jest rozprowadzana bezpłatnie.

MENEDŻER W URZĘDZIE

CYKL WARSZTATÓW DLA KADRY ZARZĄDZAJĄCEJ

I	Zarządzanie organizacją	5
II	Zarządzanie strategiczne	53
III	Partycypacyjny model zarządzania	97
IV	Zarządzanie jakością	139
V	Zarządzanie zasobami ludzkimi	181
VI	Komunikacja wewnętrzna	219
VII	Zarządzanie projektami	255
VIII	Zarządzanie zmianą i ryzykiem	313
IX	Zarządzanie relacjami z klientem	355

MENEDŻER W URZĘDZIE

CYKL WARSZTATÓW DLA KADRY ZARZĄDZAJĄCEJ

I.

Zarządzanie organizacją

Radostaw Szarleja

Spis treści

Wprowadzenie	7
1. Nowoczesne zarządzanie organizacją	8
1.1. Definicje	8
1.2. Wybrane modele tradycyjnej administracji	9
1.3. Nowe zarządzanie publiczne (NPM) i rządzenie publiczne (dobre rządzenie)	11
1.4. Cele, style i instrumenty zarządzania	13
2. Organizacja urzędu	16
2.1. Pojęcie struktury organizacyjnej	16
2.2. Rodzaje struktur organizacyjnych w urzędach	16
3. Rozwiązywanie problemów i podejmowanie decyzji	19
3.1. Podstawowe pojęcia	19
3.2. Proces racjonalnego podejmowania decyzji	19
3.3. Rodzaje decyzji, podejmowanych w administracji publicznej	22
3.4. Bariery, utrudniające podejmowanie decyzji	22
3.5. Zespołowe metody, ułatwiające podejmowanie decyzji	23
3.6. Zalety i wady pracy grupowej	25
4. Kształtowanie cech przywódczych w organizacji	26
4.1. Podstawowe pojęcia	26
4.2. Cechy dobrych przywódców	27
4.3. Rodzaje przywództwa	27
4.4. Funkcje zarządzania, kierowania i przewodzenia	28
4.5. Style kierownicze	29
4.6. Zarządzanie czasem	32

5. Przejrzystość zarządzania organizacją	34
5.1. Podstawowe pojęcia	34
5.2. Jawność w samorządzie – wymogi ustawowe	35
5.3. Etyka w samorządzie	35
5.4. Przejrzystość jako element Akcji Społecznej „Przejrzysta Polska”	39
6. Zarządzanie finansami jednostki samorządu terytorialnego	42
6.1. Zintegrowane zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego	42
6.2. Wieloletnie planowanie finansowe i inwestycyjne	44
6.3. Budżetowanie zadaniowe	46
Bibliografia	52

Wprowadzenie

Niniejszy podręcznik – „Zarządzanie organizacją” – jest pierwszą częścią podręcznika „Menedżer w urzędzie”, który powstał w ramach projektu „Sprawny samorząd”. Jego tematyka jest niejako wstępem do kolejnych ośmiu podręczników, w których zostaną omówione takie szczegółowe zagadnienia z zakresu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego, jak zarządzanie strategiczne, zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie projektami, czy zarządzanie jakością.

Celem niniejszego podręcznika jest przekazanie wiedzy i umiejętności, które powinny pomóc w sprawniejszym zarządzaniu JST poprzez:

- poznanie metod nowoczesnego zarządzania organizacją;
- krytyczne spojrzenie na strukturę organizacyjną swojej JST;
- poznanie technik rozwiązywania problemów, podejmowania decyzji i kierowania pracownikami;
- poznanie metod bardziej przejrzystego działania urzędu;
- poznanie sposobów podnoszenia poziomu etycznego pracowników;
- poznanie efektywnych sposobów planowania finansowego i inwestycyjnego oraz budżetowania zadaniowego.

Doskonalenie we wszystkich powyższych dziedzinach ma niezwykle istotne znaczenie dla osób zarządzających JST, bowiem ciągle rosnące oczekiwania lokalnej społeczności powodują, że od wójta (burmistrza, prezydenta) czy starosty wymaga się coraz większych kompetencji i umiejętności. Dobry szef to obecnie nie tylko sprawny administrator (kierownik urzędu), ale także osoba, która potrafi zarządzać zmianą (wykorzystując pojawiające się możliwości zewnętrzne), czuje się odpowiedzialna wobec społeczeństwa i jest prawdziwym przywódcą, motywującym pracowników do skutecznej i efektywnej pracy.

1. Nowoczesne zarządzanie organizacją

W tym rozdziale:

- zostaną przedstawione podstawowe definicje, dotyczące zarządzania organizacją;
- zostaną omówione wybrane modele tradycyjnej administracji;
- zostaną zaprezentowane idee nowego zarządzania publicznego i rządu publicznego;
- zostaną omówione najważniejsze cele, style i instrumenty zarządzania.

Z powyższego wynika, że pierwsza część podręcznika stanowi wstęp do zagadnienia zarządzania organizacją – zdefiniowano w niej najważniejsze pojęcia (jednocześnie odsyłając zainteresowanych czytelników do szczegółowych pozycji, poświęconych temu zagadnieniu) i omówiono podstawowe modele i style zarządzania organizacją.

1.1. Definicje

Jako wprowadzenie do tematu należy zdefiniować najważniejsze pojęcia z dziedziny zarządzania organizacją. Definicji jest oczywiście bardzo dużo, poniżej zostaną przedstawione wybrane pozycje.

Zarządzanie to:

- Rozumne stosowanie środków dla osiągnięcia wyznaczonych celów (*Wikipedia*).
- Zestaw działań (planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrola), skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe, informacyjne), wykorzystywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji (*wg Griffina*).
- Zarządzanie ma zapewnić, aby to, co ma być zrobione, zostało faktycznie zrobione.

Organizacja (gr. – uporządkowanie) to:

- Celowa grupa społeczna, która funkcjonuje według pewnych reguł i zasad, współpracująca ze sobą, by osiągnąć określony cel. Istotą organizacji jest świadomość zasad, reguł, misji, celów oraz synergia (dopasowanie, wspomaganie działań innych) (*Wikipedia*).
- Takie współdziałanie części, które przyczynia się do powodzenia całości (*według Kotarbińskiego*).

W niniejszym podręczniku pojęcie „zarządzanie organizacją” będziemy rozumieć jako zarządzanie administracją samorządową.

Administracja samorządowa to:

- **Zespół organów publicznych, powołanych do realizowania zadań państwa w terenie.** Samorząd to utworzone z mocy prawa zrzeszenie wszystkich mieszkańców danej gminy, powiatu czy województwa, mające osobowość prawną i wypełniające zadania z zakresu administracji publicznej. Samorząd wykonuje zadania samodzielnie, na podstawie upoważnień i w ramach środków przyznanych mu przez Konstytucję i ustawy (*Wikipedia*).
- Samorząd terytorialny jako zrzeszenie podejmuje decyzje bądź przez samych mieszkańców (gminy, powiatu czy województwa), bądź przez swoje organy.

1.2. Wybrane modele tradycyjnej administracji

Administracja, rozumiana jako struktury będące narzędziem władzy, towarzyszy człowiekowi już od starożytności. Historia administracji publicznej została przedstawiona w wielu innych opracowaniach¹; poniżej w bardzo skróconej formie zostaną zaprezentowane zasady tradycyjnej administracji biurokratycznej, sformułowane na przełomie XIX i XX wieku przez Henri Fayola i Maxa Webera. Zaskakujące jest to, jak wiele z nich do dzisiaj funkcjonuje w polskich samorządach.

Zasady tradycyjnej administracji² – Henri Fayol:

1. **Podział pracy** – im bardziej ludzie specjalizują się, tym sprawniej mogą wykonywać swoją pracę.
2. **Autorytet** – kierownicy muszą wydawać polecenia, aby prace były wykonywane, ale niezbędny jest też autorytet osobisty.
3. **Dyscyplina** – członkowie organizacji powinni przestrzegać przepisów i uzgodnień rządzących organizacją (w tym sprawiedliwe wynagradzanie i kary).
4. **Jedność rozkazodawstwa** – każdy pracownik powinien otrzymywać polecenia dotyczące danej operacji od jednej tylko osoby.
5. **Jednolitość kierownictwa** – operacje w organizacji, prowadzące do jednego celu, powinny być przedmiotem kierowania przez jednego kierownika, postępującego się jednym planem.
6. **Podporządkowanie interesu osobistego interesowi ogółu.**
7. **Wynagrodzenie** – powinno być sprawiedliwe.
8. **Centralizacja** – kierownicy powinni zachować ostateczną odpowiedzialność, ale jednocześnie są zobowiązani do zapewnienia podwładnym dostatecznych uprawnień, by mogli właściwie wykonywać swoje zadania. Problem polega na znalezieniu w każdym przypadku właściwego stopnia centralizacji.

¹ Np. *Administracja publiczna*, red. naukowa Jerzy Hausner, Warszawa 2005, rozdz. III

² Źródło: Wikipedia

9. **Hierarchia** – linie władzy w organizacji przebiegają od naczelnego kierownictwa do najniższego szczebla w przedsiębiorstwie.
10. **Ład** – każda rzecz i każdy człowiek powinni być na właściwym miejscu we właściwym czasie.
11. **Odpowiednie traktowanie personelu** – przychylne i sprawiedliwe.
12. **Stabilność personelu** – duża fluktuacja pracowników niekorzystnie wpływa na sprawność funkcjonowania organizacji.
13. **Inicjatywa** – podwładni powinni mieć swobodę w tworzeniu i realizacji swoich planów, nawet jeśli mogą stąd wyniknąć pewne pomyłki.
14. **Duch jedności** – sprzyjanie poczuciu przynależności do zespołu.

Fayol określił jednocześnie zarządzanie jako integralnie połączone ze sobą **funkcje** (czynności administracyjne):

- przewidywanie,
- organizowanie,
- rozkazywanie,
- koordynowanie,
- kontrolowanie.

10

Model biurokratyczny według Maxa Webera³:

1. Wszystkie działania, także stosunki między członkami organizacji, są uregulowane określonymi przepisami.
2. Każdy z urzędników ma określony obszar działań, za które jest odpowiedzialny w zależności od własnych kompetencji.
3. Hierarchia władzy jest wyraźna, zadania są przydzielane jako obowiązki służbowe i wszystkie niższe urzędy są kontrolowane przez urzędy zwierzchnie.
4. Wszystkie stosunki między urzędnikami mają charakter bezosobowy, cechy osobowe i uczucia nie mają wpływu na te relacje.
5. Urzędnicy są odpowiednio przygotowani, wyedukowanymi profesjonalistami.
6. Kariera urzędników, awansowanie w ramach organizacji jest zależne od ich osiągnięć oraz stażu pracy i zgodne z obowiązującymi przepisami.
7. Sfera zawodowa urzędników, którzy pełnią swe funkcje jako pracownicy najemni, jest całkowicie oddzielona od sfery prywatnej – nie są oni właścicielami żadnej części organizacji.
8. Pisemna forma komunikowania. Wymiana informacji następuje tylko poprzez przekazywanie oficjalnych dokumentów.
9. Zbiór dokumentów staje się pamięcią organizacji.
10. Urzędnicy mają zapewniony wysoki prestiż, a także stałość pracy i emeryturę.

³ Źródło: Wikipedia

1.3. Nowe zarządzanie publiczne (NPM) i rządzenie publiczne (dobre rządzenie)

W latach 70. XX wieku, na bazie recesji gospodarczej, zakwestionowano model administracyjnego kierowania gospodarką oraz poddano krytyce rozbudowany, kosztowny sektor publiczny⁴. W efekcie pojawiło się nowe menedżerskie podejście do administracji publicznej (najpierw w Australii, Nowej Zelandii, Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii), zwane „nowym zarządzaniem publicznym” (ang. *New Public Management* – *NPM*). Jego założenia są następujące⁵:

1. Administracja publiczna powinna być zorientowana najpierw na osiągnięcie wyników, a dopiero później na zasoby i procesy. Ocena funkcjonowania organizacji publicznych powinna wynikać z osiągniętych wyników i być dokonywana na podstawie wyraźnych i mierzalnych standardów czy wskaźników wykonania (wskaźniki produktu i rezultatu).
2. Administracja publiczna powinna, tam gdzie dostarcza rzeczy i świadczy usługi, czynić lepszy użytek z mechanizmów rynkowej konkurencji (prywatyzacja, outsourcing, reorganizacja, konkurencja).
3. Bardziej rynkowa administracja publiczna powinna być zorientowana na konsumentów.
4. Administracja publiczna powinna zagwarantować, że pewne dobra i usługi są oferowane, ale niekoniecznie musi sama je oferować.
5. Administracja publiczna powinna być poddana deregulacji (decentralizacja).
6. Pracownikom w administracji publicznej należy stworzyć warunki do przejawiania inicjatywy, aby lepiej służyli konsumentom i osiągnęli lepsze wyniki (realne zarządzanie przez kierowników).
7. Bardzo duży nacisk jest kładziony na zmniejszenie kosztów świadczenia usług publicznych, a jednocześnie na zwiększenie ich jakości (osiągnięcie więcej mniejszym nakładem).
8. Kierownicy w administracji publicznej powinni realizować dodatkowo pięć ról:
 - a) architekt konsensusu – kierownik odpowiada za wysłuchanie zróżnicowanych interesów w otoczeniu organu administracyjnego i zapewnienie, że wszystkie one znalazły wyraz w procesie decyzyjnym;
 - b) popularyzator spraw lokalnych – kierownik odpowiada za zakomunikowanie społeczności lokalnej istotnych aspektów i uwarunkowań jej funkcjonowania;
 - c) interpretator wartości lokalnych – kierownik dokonuje identyfikacji istotnych wartości w życiu społeczności lokalnej, pamiętając, że powinny one odzwierciedlać potrzeby całej społeczności, a nie ograniczonych interesów wybranych grup;
 - d) wzór etycznego postępowania – kierownik powinien służyć jako przykład doskonałości w służbie publicznej i etycznym zachowaniu;
 - e) współwykonawca władzy lokalnej – kierownik dzieli się swoją władzą z innymi, pamiętając o tym, że organizacja publiczna tylko przez zbudowanie silnej sieci połączeń ze społecznością lokalną może odpowiedzieć na jej oczekiwania.
9. Kulturę organizacyjną administracji publicznej powinna charakteryzować elastyczność, innowacyjność, rozwiązywanie problemów i przedsiębiorczość (adhokracja).
10. Administracja publiczna powinna być z zasady apolityczna.

⁴ J. Hausner, op. cit., s. 57.

⁵ Źródło: Jerzy Supernat, www.supernat.pl.

Podstawowa zaleta stosowania NPM to poprawa skuteczności, efektywności i jakości działania. Jednocześnie pojawiły się jednak liczne wady i wątpliwości stosowania NPM:

- Trudniej jest kontrolować elementy NPM przy dużej autonomii JST.
- Istnieje pierwszeństwo wyników nad procesami i procedurami.
- Skuteczność i efektywność działania może przysłaniać dobro ogółu.
- Zamiast współpracy, może nastąpić rywalizacja sektora publicznego i prywatnego na konkurencyjnym rynku.
- Sektor publiczny może utracić część specjalistycznych kompetencji.

Poniżej porównano cechy tradycyjnego modelu biurokracji i modelu NMP.

12

Cechy	Model biurokratyczny	Model nowego zarządzania publicznego (NMP)
Styl kierowania	Biurokratyczny – administrowanie	Menedżerski – zarządzanie
Struktury organizacyjne	Hierarchiczne, sztywne	Zdywersyfikowane, elastyczne
Ukierunkowanie działań	Do wewnątrz i na procedury	Na zewnątrz i na potrzeby
Kontrola	Wewnętrzna	Zewnętrzna
Horyzont podejmowanych działań	Krótkookresowy	Długookresowy
Cel podejmowanych działań	Utrwalanie porządku	Wywoływanie zmian
Zasada rządzenia	Imperatywna	Interaktywna
Współdziałanie z otoczeniem	Separacja	Partnerstwo
Organizacja państwa	Dominacja centrów monocentrycznych	Dominacja układów samorządowych i autonomicznych

Źródło: J. Hausner, *op. cit.*, s. 59

Krytyka nowego zarządzania publicznego zaowocowała pojawieniem się kolejnej koncepcji zarządzania administracją publiczną, nazwanego **rządzeniem publicznym lub dobrym rządzeniem** (ang. *good governance*). Dobre rządzenie oznacza podejmowanie decyzji oraz działań, charakteryzujące się angażowaniem wszystkich zainteresowanych stron, praworządnością, przejrzystością, odpowiedzialnością na potrzeby społeczne, dążeniem do konsensusu, uwzględnianiem głosów mniejszości, efektywnością, jak również szeroko rozumianą odpowiedzialnością wobec społeczeństwa.

Zasady dobrego rządzenia to⁶:

- **uczestnictwo** – wszyscy członkowie społeczeństwa (obywatele) uczestniczą w procesie rządzenia; uczestnictwo może przyjmować formę bezpośrednią lub pośrednią (uczestnictwo za pośrednictwem przedstawicieli lub instytucji);
- **praworządność** – rządzenie odbywa się na podstawie i w granicach prawa; przestrzegane są prawa człowieka, w szczególności te odnoszące się do mniejszości; nad przestrzeganiem prawa czuwają bezstronne służby policyjne i niezawisłe sądy;

⁶ Źródło: Wikipedia

- **przejrzystość** – podejmowanie i wprowadzanie w życie decyzji odbywa się zgodnie z ustalonymi zasadami i procedurami; informacja na ich temat jest jawna, zrozumiale prezentowana oraz przekazywana osobom, których dane decyzje dotyczą;
- **odpowiadanie na potrzeby** – instytucje współuczestniczące w rządzeniu biorą pod uwagę potrzeby wszystkich interesariuszy; potrzeby zaspokajane są w miarę możliwości na bieżąco (lub w najbliższym możliwym terminie);
- **konsensus** – ze względu na wielość aktorów, punktów widzenia oraz interesów indywidualnych i grupowych wypracowywane są szerokie konsensusy, które odpowiadają na terażniejsze i przyszłe potrzeby społeczeństwa jako całości;
- **równość i włączanie** – wszyscy członkowie społeczeństwa mają możliwość wpływania na proces rządzenia;
- **efektywność** – efekty rządzenia odpowiadają na potrzeby społeczne, przy czym osiągnęte są przy najlepszej dla zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska naturalnego alokacji dostępnych zasobów;
- **odpowiedzialność** – instytucje publiczne, sektor prywatny oraz organizacje społeczne odpowiadają za swoje decyzje i działania przed całym społeczeństwem, a w szczególności odpowiadają wobec tych interesariuszy, na których oddziałują.

1.4. Cele, style i instrumenty zarządzania⁷

W społeczeństwach demokratycznych **cele zarządzania i sprawowania władzy publicznej** obejmują:

1. Cele społeczno-polityczne, ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb mieszkańców
2. Cele środowiskowe, związane z gospodarowaniem przestrzenią, czyli środowiskiem naturalnym i kulturowym JST
3. Cele gospodarcze, warunkujące tworzenie siły napędowej funkcjonowania powiatów i gmin.

Określenie celów następować powinno w procesie opracowania strategii rozwoju JST, przy maksymalnym dialogu z mieszkańcami, ich stowarzyszeniami oraz organizacjami gospodarczymi i społecznymi.

Kierowanie organizacją może być realizowane w bardzo zróżnicowany sposób, przy zastosowaniu różnych **stylów zarządzania**. Poniżej opisano skrajne podejścia władz i administracji do swojej pozycji i roli w życiu publicznym:

1. Między autorytaryzmem a systemem konsultacyjno-partycypacyjnym:
 - Styl autorytarny – władza osiąga cele publiczne przez narzucanie obywatelom własnych koncepcji; w efekcie społeczeństwo staje się bierne i stroni od angażowania się w sprawy publiczne.

⁷ Opracowano na podstawie: *ABC Samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, wyd. FRDL, rozdz. V, www.frdl.org.pl/main/poradnik.htm

- Styl konsultacyjno-partycypacyjny – społeczeństwo steruje sposobem sprawowania władzy, istnieją warunki dla powstania sieci powiązań i dialogu pomiędzy władzą a mieszkańcami i członkami różnych organizacji obywatelskich.
2. Między literą przepisu a szerokim (strategicznym) rozumieniem zarządzania:
 - Powinnością władz jest ograniczenie się do ścisłego przestrzegania litery prawa i realizowania wyłącznie zadań nakazanych przepisami (administrowanie).
 - Zakres zarządzania jest o wiele szerszy – władza wykonuje zadania, które są konieczne i potrzebne (zarządzanie strategiczne).
 3. Między systemem koterii a otwartością zarządzania:
 - Brak jest jawności zarządzania, władzę sprawują kliki osób, powiązanych z rządzącymi.
 - Prowadzona jest otwarta polityka informacyjna.
 4. Między biurokracją a służbą publiczną:
 - Urzędnicy za cel nadrzędny swej działalności uznają przestrzeganie przepisów, nie zaś ułatwianie poszczególnych spraw.
 - Działanie opiera się także na zespole norm i zasad, wśród których najważniejsze to ukierunkowanie na interes publiczny, przejrzystość podejmowanych decyzji i działań, rozgraniczenie sfery publicznej od prywatnej, rozróżnienie sfery politycznej od urzędniczej oraz indywidualna odpowiedzialność za podejmowane decyzje.
 5. Między scentralizowanym i zdecentralizowanym finansowaniem usług:
 - Podatki są wysokie i wpływają bezpośrednio do budżetu państwa, które łatwo wpływa na działalność JST; ceny usług są niskie, ale środki publiczne są wydatkowane nieefektywnie.
 - Podatki są niższe, ale usługi publiczne są urynkowane, co sprzyja efektywności działania i jakości.

Proces zarządzania realizowany jest w czterech cyklicznie powtarzających się etapach, obejmujących planowanie, organizowanie, bieżące kierowanie oraz kontrolę. Każdemu z czterech wymienionych etapów zarządzania odpowiada **zestaw tzw. instrumentów zarządczych (narzędzi zarządzania)**:

1. Instrumenty planistyczne – system planowania w jst.
2. Instrumenty regulacyjno-organizacyjne (przepisy).
3. Instrumenty organizacyjne – ogół instytucji i jednostek samorządowych (np. organy władzy – wójt, starosta).
4. Instrumenty bieżącego kierowania samorządem (np. system finansowy, system zarządzania kadrami, system zarządzania gospodarką komunalną).
5. Instrumenty kontroli.

Podsumowanie

Według najnowszych trendów nowoczesne zarządzanie organizacją oznacza podejmowanie decyzji oraz działań, charakteryzujące się zaangażowaniem wszystkich zainteresowanych stron, praworządnością, przejrzystością, odpowiadaniem na potrzeby społeczne, dążeniem do konsensusu, uwzględnianiem głosów mniejszości, efektywnością, jak również szeroko rozumianą odpowiedzialnością wobec społeczeństwa.

2. Organizacja urzędu

W tym rozdziale:

- Zostanie przedstawione pojęcie struktury organizacyjnej i jej elementy.
- Zostaną omówione główne rodzaje struktur, występujących w polskich urzędach samorządowych.
- Zostaną omówione najważniejsze typy struktur organizacyjnych, wyodrębnionych ze względu na relacje pionowe i poziome między pracownikami i podwładnymi.

Podstawą zarządzania organizacją jest odpowiednia struktura organizacyjna, rozumiana jako elementy składowe organizacji i powiązania między nimi. Struktura powinna odpowiadać charakterowi i skali zadań urzędu. Kierownik urzędu często ma sporą autonomię w kształtowaniu struktury organizacyjnej, jednak – jak się okazuje w praktyce – najczęściej przyjmuje zastaną sytuację, dokonując jedynie zmian personalnych. Analiza zależności służbowych oraz podziału obowiązków i odpowiedzialności wskazuje, że w polskich urzędach samorządowych nie tylko możliwe, ale także konieczne są daleko idące zmiany. Powinny być one inicjowane przez ich kierowników...

16

2.1. Pojęcie struktury organizacyjnej

Struktura organizacyjna to:

- Układ stanowisk i składających się z nich komórek organizacyjnych wewnątrz organizacji (*Wikipedia*).
- Całokształt powiązań między wszystkimi elementami składowymi organizacji (*Górnjak*).

Elementy struktury organizacyjnej to:

- komórki organizacyjne,
- podział zadań i odpowiedzialności,
- relacje między poszczególnymi komórkami.

Główne dokumenty, regulujące kształt struktury organizacyjnej urzędu to:

- statut,
- regulamin organizacyjny.

2.2. Rodzaje struktur organizacyjnych w urzędach

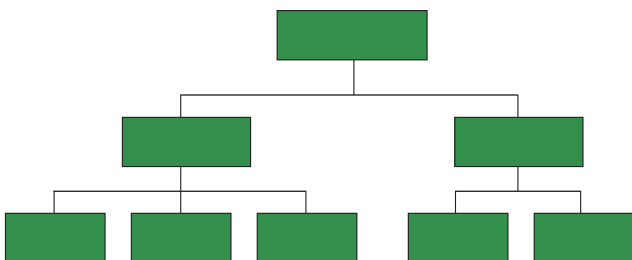
Typowe w polskich urzędach samorządowych struktury organizacyjne to:

- Wariant stanowiskowy – kierownictwu urzędu (np. wójtowi, sekretarzowi, skarbnikowi) podlegają pojedyncze osoby, zatrudnione na samodzielnych stanowiskach; jest to typowa struktura dla małych urzędów, gdzie jeden pracownik zajmuje się wieloma sprawami.
- Wariant mieszany (referaty i stanowiska pracy) – w strukturze urzędu są zarówno samodzielne stanowiska (najczęściej podległe bezpośrednio kierownictwu), jak i referaty (z kierownikami i podległymi im pracownikami).
- Wariant referatowy – kierownictwu urzędu podlegają kierownicy referatów, a im poszczególni pracownicy.
- Wariant wydziałowy – w strukturze urzędu są zarówno wydziały (departamenty), jak i podległe im referaty – jest to sytuacja typowa dla większych urzędów.

Oczywiście istnieją także warianty pośrednie, np. zarówno w strukturze referatowej, jak i wydziałowej spotykamy samodzielne stanowiska. Często niektóre referaty bądź wydziały noszą nazwę „biuro”.

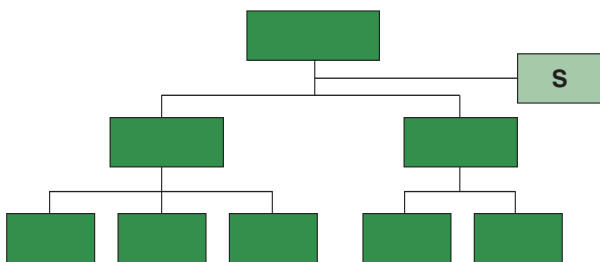
Podstawowe **typy struktur organizacyjnych**⁸, wyodrębnionych ze względu na relacje pionowe i poziome między pracownikami i podwładnymi, to:

a) Struktura liniowa



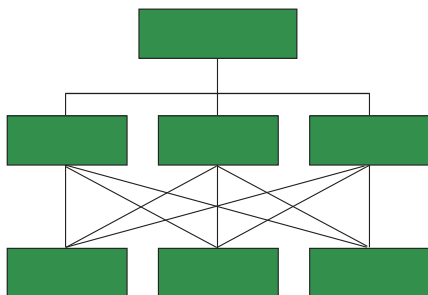
- Jest to sztywna struktura hierarchiczna, w której szef odpowiada za działanie podległej komórki, a każdy pracownik ma jednego szefa.
- Główną zaletą jest prostota, wadą – ryzyko zakłóceń w przypadku braku szefa.
- Jest to najczęściej spotykana struktura.

b) Struktura liniowo-sztabowa



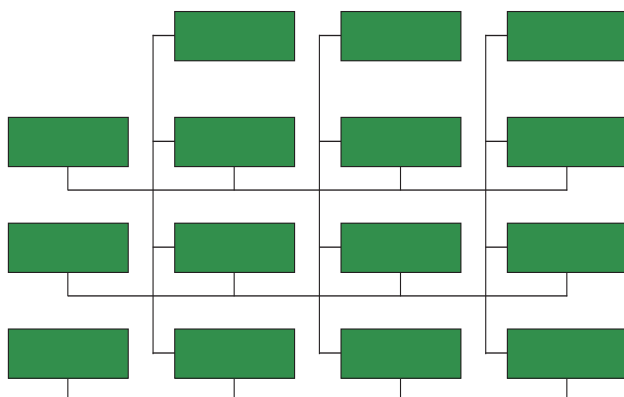
- Dodatkowo tworzone są specjalistyczne komórki, będące wsparciem dla kierownictwa organizacji (np. radcy prawni).
- Główna wada to możliwe konflikty z komórkami liniowymi.

S komórka sztabowa

c) **Struktura funkcjonalna**

- Pracownik ma kilku przełożonych, co może prowadzić do konfliktów na różnych szczeblach i trudności w koordynacji zarządzania.
- Komórki organizacyjne wykształciły się na zasadzie specjalizacji.

18

d) **Struktura macierzowa**

- W kolumnach są umieszczone powtarzalne funkcje, zaś w wierszach nietypowe, zmieniające się określone zadania.
- Pracownik ma dwóch szefów i pracuje w różnych komórkach, np. realizując różne dodatkowe projekty.
- Elementy tej struktury są coraz częstsze w samorządach.

Podsumowanie

W polskich samorządach rodzaj struktury organizacyjnej (stanowiskowa, referatowa, wydziałowa) jest w dużej mierze uwarunkowany wielkością urzędu.

Nadal najczęściej spotykana jest typowa, hierarchiczna struktura liniowa lub liniowo-sztabowa z elementami elastycznej struktury macierzowej – w przypadku tworzenia zespołów zadaniowych, np. przy realizacji projektów unijnych, czy też dokonywania samooceny CAF.

3. Rozwiązywanie problemów i podejmowanie decyzji⁹

W tym rozdziale:

- Zostaną przedstawione podstawowe pojęcia, dotyczące tematyki rozwiązywania problemów i podejmowania decyzji.
- Szczegółowo zostanie scharakteryzowany proces racjonalnego podejmowania decyzji.
- Wyszczególnione zostaną rodzaje decyzji, podejmowanych w administracji publicznej.
- Przedstawione zostaną bariery, utrudniające podejmowanie decyzji.
- Opisane zostaną najważniejsze zespołowe metody, ułatwiające podejmowanie decyzji.
- Omówione zostaną zalety i wady pracy grupowej.

19

Zarządzanie organizacją to niekończący się proces rozwiązywania bardzo wielu problemów i podejmowania decyzji o różnym stopniu ważności i trudności. Lektura zagadnień, przedstawionych w niniejszym rozdziale, powinna przyczynić się do uczynienia tego procesu bardziej skutecznym i efektywnym.

3.1. Podstawowe pojęcia

Termin „**decyzja**” pochodzi od łacińskiego słowa *decisio*, które oznacza „przecinać”. W procesie podejmowania decyzji to „cięcie” odnosi się do procesu myślenia, oddziela myślenie od działania. Osoba podejmująca decyzję to decydent.

Należy rozróżnić:

- **podejmowanie decyzji**, które jest aktem wyboru jednej z co najmniej dwóch możliwości;
- **proces podejmowania decyzji**, który jest pojęciem szerszym – obejmuje on rozpoznanie i zdefiniowanie uwarunkowań (sytuacji), zidentyfikowanie alternatywnych możliwości, określenie kryteriów i wybór wariantu, który jest w danej sytuacji najlepszy, a następnie wprowadzenie go w życie.

3.2. Proces racjonalnego podejmowania decyzji

Jednym z najważniejszych wyzwań dla szefa organizacji jest skuteczne i efektywne podejmowanie decyzji. Może w tym pomóc zastosowanie tzw. **modelu racjonalnego podejmowania decyzji**, składającego się z pięciu etapów:

⁹ Opracowano z wykorzystaniem podręcznika: Adam Leszkiewicz, Piotr Szczęsny, *Rozwiązywanie problemów i podejmowanie decyzji*, materiały szkoleniowe do Szkoleń Generalnych dla członków korpusu służby cywilnej, FRDL, Warszawa 2005.

1. Naciski sytuacyjne

Decyzja podejmowana jest pod wpływem jakichś czynników wewnętrznych i/lub zewnętrznych, które nazywamy naciskami sytuacyjnymi. Głównymi źródłami nacisku sytuacyjnego są:

- kryzys,
- problem,
- okazja.

W praktyce najczęściej pojawia się problem, mogący wynikać z:

- niepotwierdzania się dotychczasowych doświadczeń,
- następowania odchyłeń od założonego planu,
- zgłaszania faktu istnienia problemów przez inne osoby,
- większej niż nasza efektywności działania innych podobnych instytucji.

W rezultacie musimy zdecydować, czy sami podejmiemy decyzję, czy przełożymy ją podwładnym, czy też szefom.

2. Identyfikacja i analiza problemu

Kluczową kwestią na tym etapie jest trafna ocena problemu, czyli rozróżnienie przyczyn od objawów. Główną trudnością jest tutaj posiadanie odpowiedniej (ilościowo i jakościowo) informacji, ponieważ:

- nie każda informacja, którą uznamy za potrzebną, będzie dostępna;
- ilość informacji dostępnej jest zwykle bardzo duża („zalew informacji”);
- większość dostępnych informacji jest dla nas bezużyteczna.

W tej sytuacji często sprawdza się reguła Pareto, według której 20% przyczyn powoduje aż 80% skutków.

3. Określenie kryteriów oceny (wyboru)

Warunkiem podjęcia prawidłowej decyzji jest trafne określenie kryteriów, za pomocą których będziemy oceniali możliwe warianty postępowania. Dobrym przykładem jest ocena wniosków inwestycyjnych przy konstruowaniu wieloletniego planu inwestycyjnego. Kryteria możemy podzielić na trzy kategorie:

- konieczne – rozwiązanie musi je spełniać,
- pożądane – rozwiązanie powinno je spełniać,
- uzupełniające – rozwiązanie może je spełniać.

4. Sporządzenie listy opcji (alternatywnych rozwiązań)

Posiadanie wielu potencjalnych rozwiązań (wariantów postępowania) zwiększa szansę na optymalny, a nie tylko zadowalający wybór. Dlatego na tym etapie sporządzamy listę różnych możliwości rozwiązania problemu.

5. Ocena opcji

Na tym etapie porównujemy opcje decyzyjne między sobą, stosując przyjęte w etapie nr 3 kryteria oceny. Istnieje wiele technik oceny, między innymi:

- Porównywanie parami

	Wariant 1	Wariant 2	Wariant 3	Wariant 4
Wariant 1		2	1	1
Wariant 2			3	2
Wariant 3				4
Wariant 4				

Tę metodę możemy zastosować, gdy mamy problemy z ilościowym określeniem kryteriów wyboru, ale jesteśmy w stanie dokonać wyboru między różnymi dwoma wariantami.

Do tabeli wpisujemy numer wariantu, który uważamy za najlepszy w danej parze. Wybieramy wariant, który ma najwięcej wskazań, a w wypadku równej liczby decyduje wynik bezpośredniego porównania (w przykładzie wariant 1 i 2 mają po dwa wskazania, więc decyduje bezpośrednie porównanie, w wyniku którego wybieramy wariant 2).

- Ocena wielokryterialna

WARIANT 1	Waga kryterium	Ocena (w skali 0-5)	Liczba punktów (2x3)
1	2	3	4
Kryterium 1	40	2	80
Kryterium 2	30	3	90
Kryterium 3	20	4	80
Kryterium 4	10	1	10
Suma			260

Ten typ oceny jest dużo bardziej skomplikowany, ale też dokładny i znajduje częste zastosowanie, na przykład we wspomnianym wyżej procesie hierarchizacji propozycji inwestycyjnych, postępowaniach przetargowych, czy też rozbudowanej analizie SWOT.

Określa się tutaj względną wagę każdego kryterium, czyli jego ważność w porównaniu z innymi kryteriami (np. kryterium, które ma wagę 20, jest czterokrotnie ważniejsze od kryterium z wagą 5). Kolumna 1 zawiera tytuły poszczególnych kryteriów, kolumna 2 – ich wagi, kolumna 3 – ocenę, na ile dany wariant spełnia rozważane kryterium (w przykładzie zastosowano skalę 0-5), a kolumna 4 – liczbę punktów przyznanych za spełnienie poszczególnych kryteriów. Liczbę punktów otrzymuje się, mnożąc wagę (kolumna 2) przez indywidualną ocenę (kolumna 3).

- **Wielokrotne głosowanie**

W tym przypadku decyzję podejmuje grupa osób. Każdy z uczestników ma do dyspozycji taką samą liczbę głosów – może to być jeden głos, ale może też być ich więcej, np. po trzy. W każdej turze głosowania uczestnicy oddają swoje głosy na warianty, które uznają za najlepsze. Po każdej turze głosowania odrzuca się pewną, z góry określoną liczbę pomysłów, a następnie powtarza postępowanie ze zmniejszoną już liczbą wariantów.

6. Wybór opcji

Ostatni etap bazuje na przeprowadzonym porównaniu i ocenie opcji. Ostateczny wybór jednej z nich jest traktowany jako właściwe podejmowanie decyzji. W samorządzie ma on często sformalizowany charakter w postaci przyjęcia zarządzenia lub uchwały.

3.3. Rodzaje decyzji, podejmowanych w administracji publicznej

W samorządach mamy do czynienia z wieloma rodzajami decyzji, uzależnionymi od wielu czynników wewnętrznych i zewnętrznych. **Wyróżnia się decyzje ze względu na:**

- strukturę sytuacji decyzyjnej: zaprogramowane, niezaprogramowane
- wagę problemów i skalę czasową: operacyjne, taktyczne, strategiczne
- stopień powtarzalności: rutynizowane, nierutynizowane, nowatorskie
- wagę rozpatrywanego problemu: kluczowe, standardowe, marginalne
- okres podejmowania: bieżące, krótkookresowe, średniookresowe, długookresowe, perspektywiczne
- dziedzinę funkcjonowania urzędu: administracyjne, personalne, logistyczne
- formy decydowania: indywidualne, zespołowe
- powiązanie z funkcjami zarządzania: planistyczne, organizatorskie, koordynacyjne, rozkazodawcze, kontrolne, motywacyjne.
- czynności, których dotyczą: regulacyjne, sterujące, innowacyjne, wykonawcze, oceniające itp.
- zakres posiadanych informacji: podejmowane w warunkach pewności, ryzyka i niepewności.

3.4. Bariery, utrudniające podejmowanie decyzji

Niestety, istnieje wiele barier, które utrudniają podejmowanie racjonalnych decyzji – mogą one wynikać zarówno z czynników obiektywnych, jak na przykład brak informacji, jak i subiektywnych, wywołanych wewnętrznymi ograniczeniami osoby-decydenta. **Według Johna Adaira najważniejsze bariery to:**

- brak faktów,
- brak przekonania,
- brak punktu wyjścia,

- brak dystansu,
- brak motywacji,

a także (a może szczególnie) – zewnętrzna **krytyka i ocena** prezentowanych pomysłów.

3.5. Zespołowe metody, ułatwiające podejmowanie decyzji

Istnieją sytuacje, gdy podejmowanie decyzji w grupie jest zdecydowanie efektywniejsze niż decyzja jednoosobowa – jest tak w przypadku poważnych, złożonych kwestii. Bardzo istotna jest też możliwość rozłożenia odpowiedzialności na większą liczbę osób. Z kolei wadą tego typu podejścia jest znacznie dłuższy czas oraz ryzyko braku osiągnięcia konsensusu, zwłaszcza w przypadku zasiadania w zespole osób o różnych poglądach. Próbą zaradzenia tym ograniczeniom jest „uporządkowanie” pracy zespołowej za pomocą sformalizowanych technik, na przykład:

• Burza mózgów

Idea tej metody polega na wykorzystaniu wspólnego wysiłku grupy do wypracowania szerokiego spektrum pomysłów. W podejściu istnieje oddzielenie fazy generowania pomysłów od fazy ich oceny.

Etap	Cel	Zadania – uwagi
I	Określenie problemu	Problem powinien być klarownie sprecyzowany; mieć charakter stymulujący.
II	Uzasadnienie problemu	Lider prowadzący sesję powinien wyjaśnić, dlaczego przedstawiony problem dotyczy grupy.
III	Zasady prowadzenia sesji burzy mózgów	<ol style="list-style-type: none"> 1. Każdy pomysł jest uwzględniany bez możliwości podważania, krytykowania, czy wartościowania. 2. Wszystkie idee zapisywane są w brzmieniu podanym przez pomysłodawcę. Niedopuszczalne są praktyki dokonywania skrótów, zmian sformułowań. 3. Sesja powinna być ukierunkowana na określenie jak największej liczby pomysłów. 4. Popierane powinno być zgłaszanie nowych pomysłów wynikających z idei dopiero co zgłoszonych. 5. Czas zgłaszania pomysłów jest ograniczony i kontrolowany.
IV	Zadawanie pytań	Osobą upoważnioną do udzielania odpowiedzi na zadane pytanie odnośnie danej idei jest jej pomysłodawca.
V	Ocena pomysłów	Podczas ostatniego etapu burzy mózgów następuje wartościowanie i ocena pomysłów. Uczestnicy podejmują próbę uzgodnienia stanowisk.

• Technika grup nominalnych

W tej metodzie bezpośrednie interakcje między członkami grupy są ograniczone i odbywają się w sformalizowany, z góry określony sposób. W spotkaniach grup nominalnych uczestniczy od 1 do 5 zespołów, liczących po 5-9 osób.

Etap	Cel	Zadania lidera	Zadania uczestników
I	Indywidualne generowanie pomysłów	1. Formułuje jasne pytania do uczestników. 2. Przedstawia pytania na tablicy. 3. Zwraca się z prośbą do uczestników o wypisanie na kartkach tak wielu pomysłów i odpowiedzi na przedstawione pytania, jak tylko to jest możliwe.	Pracują w milczeniu, niezależnie od siebie.
II	Zapisywanie kolejno zgłaszanych propozycji	Prosi uczestników o kolejne odczytywanie po jednej z zanotowanych przez nich odpowiedzi.	Zgłaszają pojedynczo pomysły.
III	Określenie znaczenia propozycji	Upewnia się, czy wszyscy w ten sam sposób rozumieją sens zgłaszanych propozycji.	Pojedynczo analizują zgłaszane pomysły.
IV	Wstępne głosowanie nad przydatnością pomysłów	1. Prosi uczestników o dokonanie wyboru pięciu pomysłów z wymienionych na tablicy. 2. Oblicza zgłoszone propozycje, wyniki zapisuje na tablicy.	Na kartkach pojedynczo zapisują wybranych pięć propozycji.
V	Dyskusja nad wstępnymi wynikami głosowania	Prowadzi dyskusję	1. Analiza zapisanych wyników głosowania. 2. Możliwość weryfikacji dokonanego wyboru.
VI	Ostateczne głosowanie	Powtórzenie procedury z etapu IV.	Powtórzenie procedury z etapu IV.

• Grupy delfickie

Są to grupy, złożone z zewnętrznych ekspertów pracujących niezależnie i bez kontaktu z pozostałymi, których opinie zbiera się razem, a później dokonuje grupowania odpowiedzi oraz podsumowania, czy też „uśredniania” przedstawionych poglądów. Grupą taką kieruje jedna osoba (lub zespół osób), która zbiera odpowiedzi, wyciąga średnią i znowu prosi ekspertów o kolejną prognozę. Jeżeli odpowiedzi nie są zadowalające, mogą być przekazane innym ekspertom. Kiedy w końcu osiągniemy rozwiązanie problemu – prognozę średnią – uznajemy je za decyzję grupy ekspertów. Tworzenie takiej grupy jest stosunkowo kosztowne i czasochłonne, przez co nie jest to często spotykana metoda podejmowania decyzji.

3.6. Zalety i wady pracy grupowej

Każdy lider, decydując się na grupowe metody rozwiązywania problemów, powinien mieć świadomość zarówno zalet, jak i wad takiego podejścia. Poniżej zostały przedstawione najistotniejsze z nich.

Zalety:

- Grupa ma więcej informacji i więcej wiedzy.
- Może powstać więcej wariantów.
- Podejście do problemu jest bardziej różnorodne.
- Prawdopodobny jest wyższy stopień akceptacji ostatecznej decyzji.
- Może dojść do poprawy w porozumiewaniu się.

Wady:

- Proces trwa dłużej, a więc jest bardziej kosztowny.
- Mogą się pojawić decyzje kompromisowe wynikające z niezdecydowania.
- Mogą pojawić się decyzje bardziej ryzykowane (polaryzacja grupowa).
- Grupa może zostać zdominowana przez jedną osobę.
- Może się pojawić tzw. myślenie grupowe, czyli uleganie ograniczającej sugestii i naciskowi grupy, której jest się członkiem

Podsumowanie

Zarządzanie organizacją to niekończący się proces rozwiązywania bardzo wielu problemów i podejmowania decyzji o różnym stopniu ważności i trudności. Kluczem do racjonalnego podejmowania decyzji jest właściwa identyfikacja i analiza problemu, w dużej mierze uwarunkowana jakością i ilością posiadanych informacji. Przy bardziej skomplikowanych decyzjach wskazane jest precyzyjne określenie kryteriów oceny wariantów, sporządzenie listy alternatywnych rozwiązań i profesjonalna ocena dostępnych opcji. Mogą w tym pomóc grupowe metody podejmowania decyzji.

4. Kształtowanie cech przywódczych w organizacji¹⁰

W tym rozdziale:

- zostaną przedstawione podstawowe pojęcia z zakresu przywództwa.
- zaprezentowane zostaną cechy dobrych przywódców.
- przedstawione zostaną rodzaje przywództwa.
- omówione zostaną funkcje zarządzania, kierowania i przewodzenia.
- szczegółowo zostaną omówione różne style kierownicze.
- zostaną przedstawione wskazówki odnośnie zarządzania czasem.

26

W poprzednim rozdziale stwierdzono, że zarządzanie organizacją to niekończący się proces rozwiązywania wielu problemów i podejmowania decyzji o różnym stopniu ważności i trudności. Nie tylko skuteczne, ale również efektywne zarządzanie urzędem jest możliwe tylko wówczas, gdy na jego czele stoi prawdziwy przywódca, a nie tylko osoba będąca kierownikiem (zwierzchnikiem). Kształtowaniu przywództwa w organizacji poświęcony jest niniejszy rozdział.

4.1. Podstawowe pojęcia

Przywódca to członek grupy, który dzięki specyficznym cechom osobowości lub dzięki zajmowanemu stanowisku narzuca innym swoje przekonania, inicjuje, kieruje, zespala działalność tej grupy. Przywódcą można zostać poprzez wpływ autorytetu osobistego lub instytucjonalnego. Przywódca w imieniu tej grupy, organizacji społecznej, która go uczyniła swoim wodzem, podejmuje decyzje¹¹.

Według Bogusława Federa (twórcy Centrum Kreowania Liderów oraz założyciela Międzynarodowej Szkoły Menedżerów), **przewodzenie** to wprowadzanie wizji i kierunku działania danej grupy, organizacji. Lider musi w odpowiedni sposób komunikować się z osobami, których współpraca może być niezbędna podczas realizowania strategii w przyszłości (często bardzo odległej) oraz z innymi grupami akceptującymi i wspierającymi jego wizję, uznającymi jej ważność. Przywódca, lider to również dla danej grupy źródło energii, potrzebnej do wdrażania planów, to wsparcie udzielone najmniejszemu każdemu rozwojowi, czasem to także wzbudzanie inicjatywy.

Należy rozróżnić następujące pojęcia:

- **kierownik** – kieruje grupą osób, najważniejsza jest tutaj skuteczność,
- **przełożony** – relacja wynika ze struktury organizacyjnej,
- **przywódca** – musi być zaakceptowany przez grupę, jest pojęciem szerszym niż kierownik.

¹⁰ Opracowano z wykorzystaniem podręcznika *Kształtowanie cech przywódczych menedżerów administracji rządowej*, aut. Anna Hejda, Jerzy Rosiński, materiały szkoleniowe do Szkoleń Generalnych dla członków korpusu służby cywilnej, FRDL, Warszawa, 2005

¹¹ Źródło: Wikipedia.

4.2. Cechy dobrych przywódców

Według teorii cech przywódczych, **cechy przywódcy** to:

- ambicja,
- zdecydowanie,
- uczciwość,
- odpowiedzialność,
- otwartość,
- motywacja by być liderem,
- chęć osiągnięcia ważnych celów,
- ufność we własne możliwości,
- inteligencja,
- wiedza,
- zdolności twórcze,
- elastyczność działania.

27

Dobry przywódca powinien:

- Posiadać umiejętność wyznaczania celów (zgodnie z zasadą RUMAK):
 - **R**ealnych
 - **U**miejscowionych w czasie
 - **M**ierzalnych
 - **A**mbitnych i akceptowalnych
 - **K**onkretnych
- Traktować przywództwo jako odpowiedzialność za rezultat, osiągniany przez zespół.
- Wyrażać chęć współpracy z zespołem złożonym z silnych jednostek.
- Posiadać zaufanie ze strony podwładnych.
- Przestrzegać wyznaczonych norm i standardów.

4.3. Rodzaje przywództwa

Wyróżniamy:

- Przywództwo formalne – związane z formalną strukturą organizacji.
- Przywództwo nieformalne – oparte na autorytecie, wiedzy, cechach charakteru.

4.4. Funkcje zarządzania, kierowania i przewodzenia

Zarządzanie polega na:

- planowaniu (np. ustalanie harmonogramu i budżetu),
- budowaniu struktury organizacyjnej,
- delegowaniu,
- monitorowaniu przebiegu pracy,
- utrzymywaniu przewidywalności i porządku.

Jest ono możliwe bez kontaktowania się z zespołem.

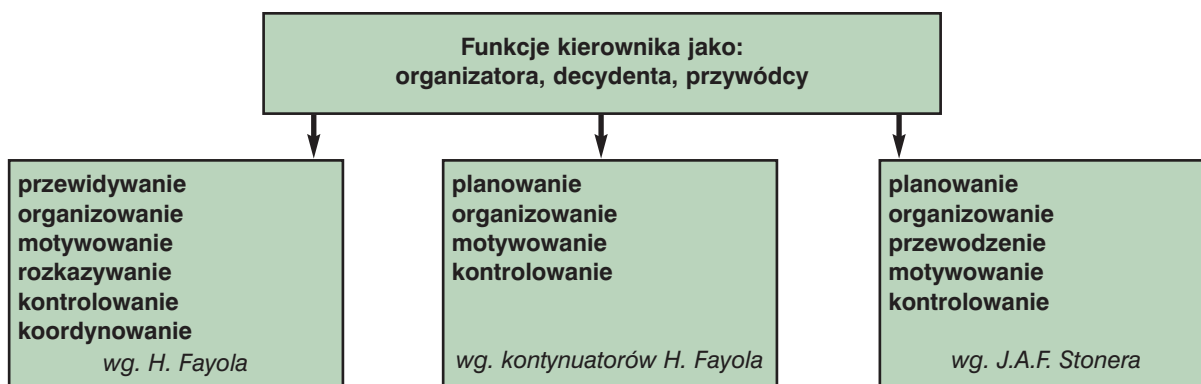
Przewodzenie to:

- ustalanie kierunku, opracowywanie wizji,
- tworzenie zespołu rozumiejącego wizję,
- motywowanie i inspirowanie ludzi,
- prowokowanie zmian.

W tym przypadku bezpośredni kontakt z zespołem jest niezbędny.

Różnica pomiędzy kierowaniem a przewodzeniem to różnica pomiędzy sprawianiem, by inni coś robili a sprawianiem by inni chcieli to robić. Kierownik może, choć nie musi, być przywódcą. Najłatwiej połączyć funkcje kierownika i przełożonego.

Istnieją różne podejścia do funkcji kierownika (którym jest na przykład wójt, czy starosta) jako organizatora, decydenta, przywódcy:



Ciągle rosnące oczekiwania lokalnych społeczności powodują, że od dobrego kierownika wymaga się coraz większych kompetencji i umiejętności. Dobry szef urzędu to obecnie nie tylko sprawny administrator, ale także osoba, która potrafi zarządzać zmianą (wykorzystując pojawiające się możliwości zewnętrzne) i motywować pracowników do skutecznej i efektywnej pracy.

4.5. Style kierownicze

Szefowie mogą zarządzać organizacjami, stosując różne style kierownicze. Nie ma idealnego stylu kierowniczego. Różne style kierownicze sprawdzają się w różnych sytuacjach, z różnymi zespołami ludzi. Poniżej przedstawiono kilka wybranych teorii stylów kierowniczych.

a) Teoria X i Y Douglasa McGregora

Douglas McGregor wskazał, że kierownicy przy podejmowaniu decyzji opierają się na jednym z dwóch przeciwstawnych, wyraźnie sformułowanych zbiorów założeń co do natury ludzkiej. McGregor określił je jako teorię X i teorię Y. Zauważył też, że to, co kierownik sądzi o pracowniku, powoduje przyjęcie przez niego pewnych zasad postępowania. To z kolei doprowadza do zmian w zachowaniach pracownika (samospelniająca się przepowiednia).

Założenia dotyczące ludzi zawarte w teorii X i Y McGregora są następujące:

TEORIA X

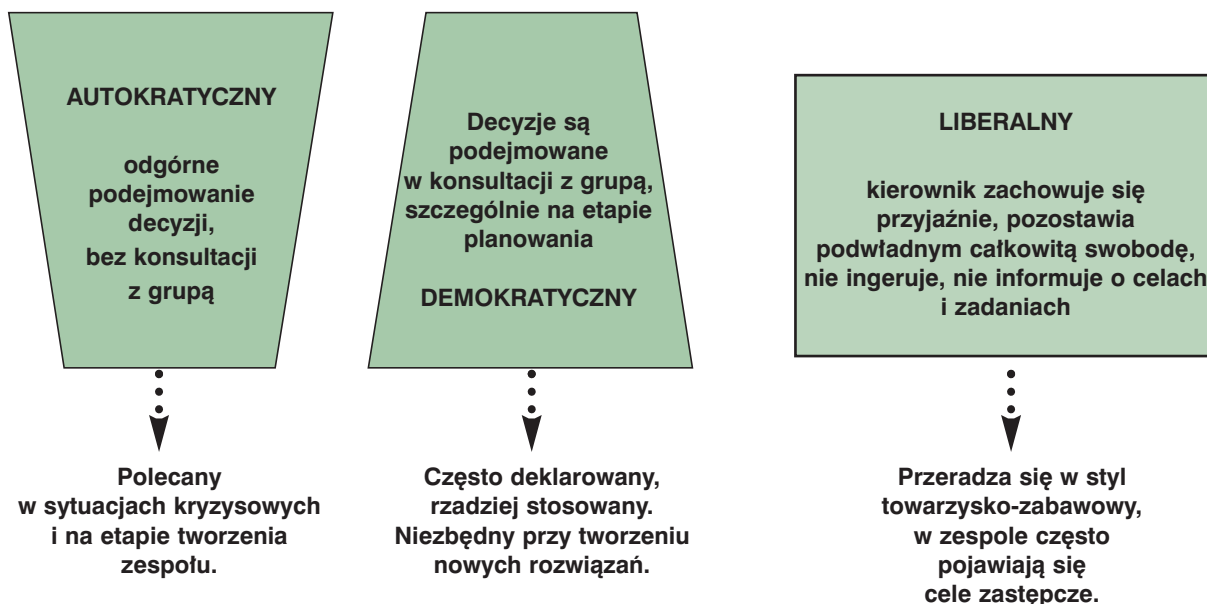
- Ludzie pracują niechętnie i jeśli tylko mogą – unikają pracy.
- Ludzi trzeba przekupić lub zmusić do wysiłku.
- Ludzie raczej wolą, aby nimi kierowano i unikają odpowiedzialności.
- Ludzi motywują przede wszystkim pieniądze i lęk przed utratą poczucia bezpieczeństwa.
- Większość ludzi nie wykazuje twórczych umiejętności, z wyjątkiem przypadków, gdy chodzi im o wymyślenie sposobów ominięcia przepisów ustalonych przez kierownictwo.

TEORIA Y

- Praca jest konieczna do rozwoju psychicznego człowieka. Ludzie pragną interesować się swoją pracą i w odpowiednich warunkach sprawia im ona przyjemność.
- Ludzie dążą do realizacji przyjętego celu.
- W odpowiednich warunkach ludzie pragną odpowiedzialności i dążą do niej. Samodyscyplina jest skuteczniejsza i może być surowsza od dyscypliny narzuconej.
- W odpowiednich warunkach pragnienie wykorzystania własnego potencjału motywuje ludzi.
- Umiejętności twórcze i pomysłowość występują powszechnie, ale są w znacznym stopniu niewykorzystywane.

Jeśli kierownik ma przekonania opisane w teorii X, to pod wpływem jego zachowania pracownicy zaczną się zachowywać zgodnie z tą teorią. Aby otrzymać jako efekt działania lidera twórczy zespół zadaniowy, przekonania z teorii Y są warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym, potrzebny jest także wysoki poziom umiejętności zarządzania ludźmi reprezentowany przez lidera.

b) Style kierowania R. Lippita i R. K. White'a



30

c) Przywództwo zorientowane na ludzi lub zadania – siatka menedżerska R. R. Blake'a i Mountona

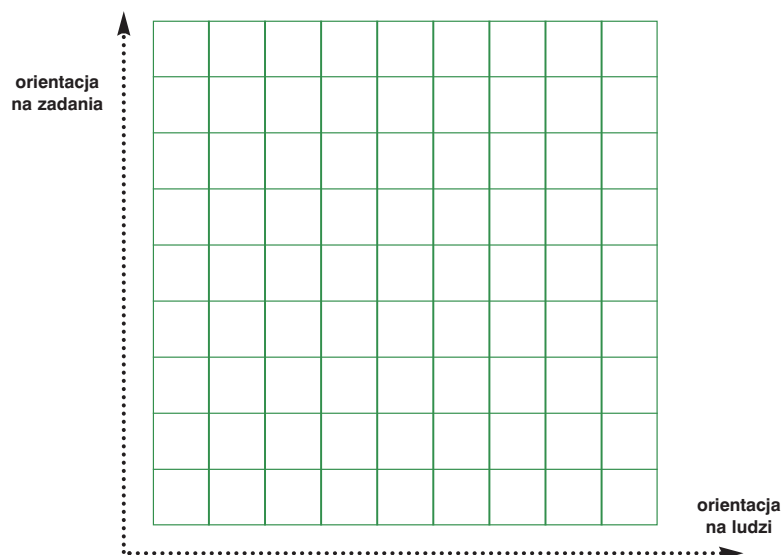
Kierownik zorientowany na zadania:

- Kontroluje i ocenia zadania.
- Planuje i określa porządek pracy.
- Instruuje podwładnych.
- Motywuje do efektywnej pracy.
- Zwraca uwagę na cel.
- Jest krytycznie nastawiony do pomysłów podwładnych.

Kierownik zorientowany na ludzi:

- Dbą o dobre relacje między członkami grupy.
- Przekazuje pozytywne emocje.
- Prosi o rady i sugestie.
- Wysłuchuje podwładnych.
- Dąży do rozładowania napięć w zespole.
- Zachęca do współdziałania.

Siatka zachowań kierowniczych



31

Każdy z wymiarów skali może przyjmować natężenie od 1 do 9, tworząc w ten sposób macierz o wymiarach 9 x 9 pól. Zatem styl kierowania konkretnej osoby może być umieszczony na jednym z 81 pól (np. 1; 1 lub 5; 3). Za idealny uważa się styl kierowania łączący silną troskę o pracowników z uzyskiwaniem dużej wydajności pracy (pole 9; 9 – górny prawy róg).

d) Teoria podstaw władzy B. H. Ravena

Teoria skupia się na badaniu podstaw władzy, które ujawniają się w relacji przełożony – podwładny. Według omawianej koncepcji **władza może być sprawowana przez użycie sześciu podstaw**, takich jak:

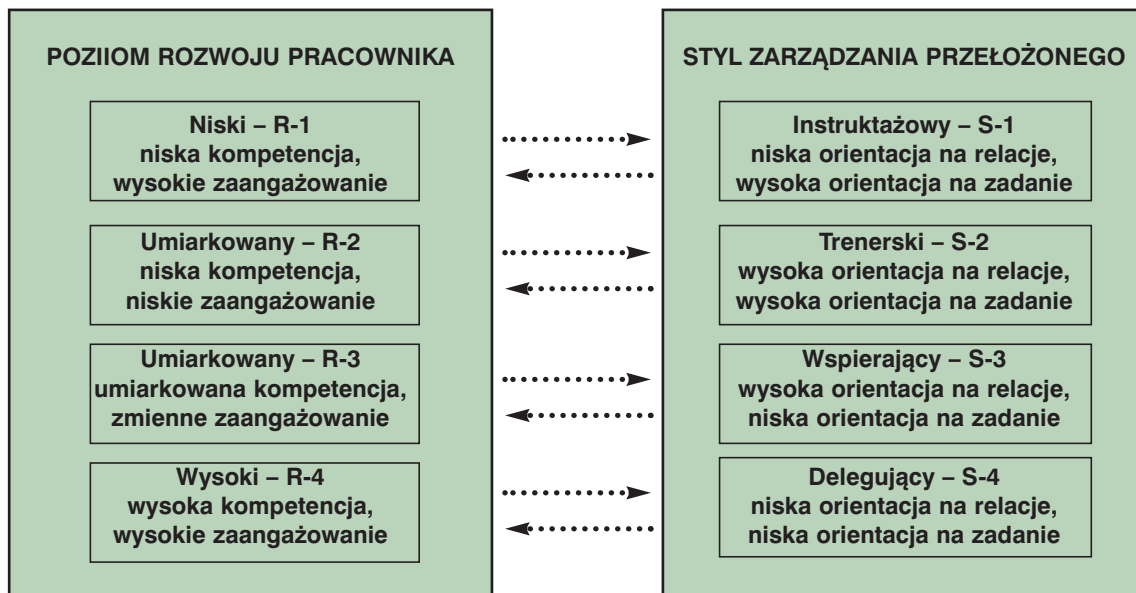
- informacja – jest to władza informacji;
- nagroda – władza nagrody;
- kara – władza przymusu;
- znawstwo – władza znawstwa;
- więź – władza więzi lub odniesienia (podwładny stosuje się do poleceń, gdyż identyfikuje się z szefem, chce się zaliczać do tej samej co on grupy lub dostrzega coś wspólnego z szefem);
- uprawnienia – władza uprawnień formalnych.

Z powyższych założeń wynika, że efektywny styl przywództwa to nie tylko nagrody i kary, to także wykorzystanie pozostałych podstaw władzy.

Należy pamiętać, że sposób, w jaki przywódca wykorzystuje władzę, stanowi odniesienie dla zespołu jako atrakcyjny lub odpychający wzorzec kariery w organizacji (pracownicy chcą być tacy jak lider lub wręcz przeciwnie, nie chcą być taki jak on).

e) Teoria przywództwa sytuacyjnego P. Hersey'a i K. Blancharda

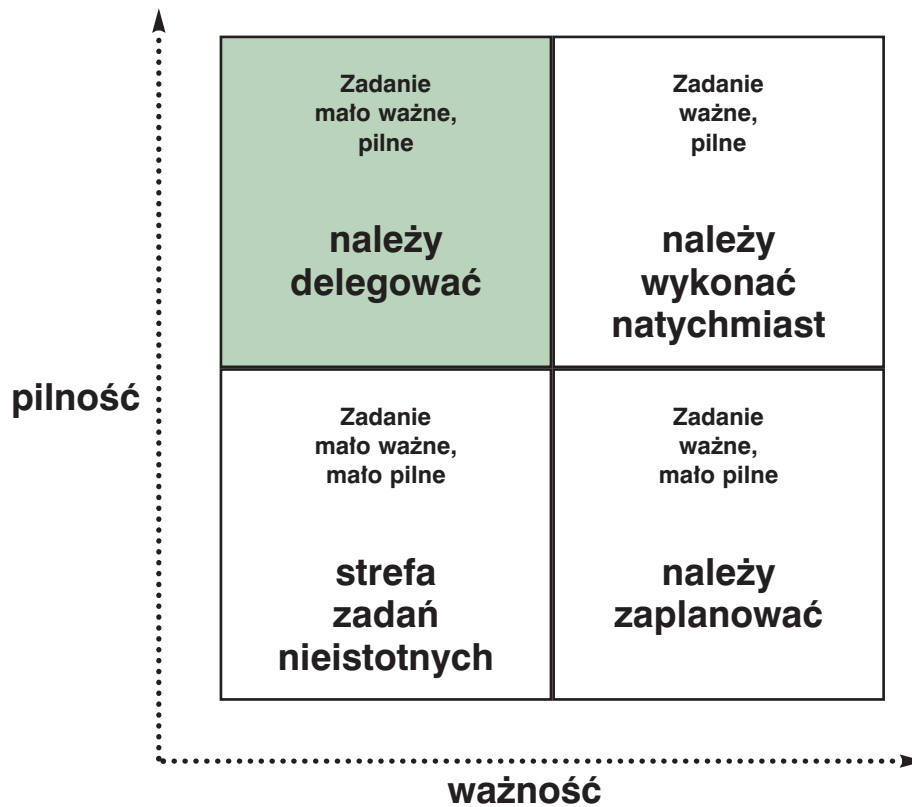
Teoria ta należy do grupy teorii sytuacyjnych, które zakładają, że nie ma jednego optymalnego stylu zachowania przywódcy, lecz korzystny jest styl dostosowany do aktualnej sytuacji. Autorzy niniejszej teorii uważają, że **relacje pomiędzy kierownikiem a podwładnym przechodzą przez cztery charakterystyczne etapy**. Na każdym z etapów kierownik powinien zmieniać swoje zachowanie wobec pracownika:



Obecnie w modelu czterech faz zmiany relacji nie rozpatrujemy „catego” pracownika, ale jego poszczególne kompetencje. Na przykład w zakresie przygotowywania raportów wewnętrznych pracownik może prezentować etap R4 i nie wymagać kontroli ani wsparcia przełożonego, natomiast w zakresie przygotowywania wniosków o projekty dofinansowywane z programów UE, pracownik jest na etapie R1 i nie jest w stanie wykonać poprawnie zadania bez instruktażu. Według tych samych faz rozwija się grupa, wymagając od lidera takiego samego ukierunkowania zachowania, jak w przypadku zarządzania jednostką.

4.6. Zarządzanie czasem

Niewątpliwie jednym z najtrudniejszych zadań osoby kierującej organizacją jest odpowiednie zarządzanie swoim czasem. Większość szefów nigdy nie ma czasu, stale się spieszy, bowiem naturalna jest skłonność do zajmowania się naraz bardzo wieloma sprawami – ważnymi i mniej ważnymi, pilnymi i mniej pilnymi, podczas gdy znaczną ich część można delegować podwładnym lub wykonać w później. Dobrze ilustruje to poniższy diagram:



Podsumowanie

Nie tylko skuteczne, ale również efektywne zarządzanie urzędem jest możliwe tylko wówczas, gdy na jego czele stoi prawdziwy przywódca, a nie tylko osoba będąca kierownikiem (zwierzchnikiem).

Ciągle rosnące oczekiwania lokalnej społeczności powodują, że od dobrego szefa wymaga się coraz większych kompetencji i umiejętności. Dobry szef urzędu to obecnie nie tylko sprawny administrator, ale także osoba, która potrafi zarządzać zmianą (wykorzystując pojawiające się możliwości zewnętrzne) i motywować pracowników do skutecznej i efektywnej pracy.

5. Przejrzystość zarządzania organizacją

W tym rozdziale:

- Zostaną przedstawione podstawowe pojęcia, dotyczące przejrzystości i korupcji.
- Zostaną krótko omówione wymogi ustawowe, dotyczące jawności w działaniach samorządu.
- Szerzej zostanie omówiona problematyka etyki w samorządzie i zagrożeń dla niej.
- Zostanie zaprezentowane możliwe działania, zwiększające przejrzystość w funkcjonowaniu samorządów na przykładzie Akcji Społecznej „Przejrzysta Polska”.

Osoby zarządzające samorządami muszą sobie zdawać sprawę z tego, że rosnące oczekiwania mieszkańców nie są już tylko związane z coraz sprawniejszą ich obsługą, ale także otwartością (przejrzystością) działania władz lokalnych i urzędów oraz odpowiednimi zachowaniami etycznymi. Tej problematyce jest poświęcony niniejszy rozdział podręcznika.

34

5.1. Podstawowe pojęcia

Przejrzystość (transparentność, jawność, klarowność)¹²:

- Jest wymogiem systemu demokratycznego. Jawność władzy jest koniecznym warunkiem jej legitymizacji. Skoro demokratycznie wybrana władza jest skutkiem wyborczej woli obywateli, przejrzystość procesu politycznego wydaje się być oczywista – wszakże władza nie funkcjonuje dla siebie, ale w interesie wszystkich obywateli.
- Przejrzystość to nie tylko „to, co widać”. To również pewność, iż organy władzy wypełniają swe kompetencje, funkcje i zadania zgodnie z obowiązującym prawem, co wskazuje, iż władza nie podejmuje się działań ukrytych, niepewnych w zgodności z celami społecznymi.
- Transparentność jest „wentylem bezpieczeństwa”, który gwarantuje społeczną kontrolę władzy. Kontrola związana z transparentnością to kwestia pilnowania, czy władza nie działa w interesie własnym i tym samym na szkodę obywateli.

Podobnie, jak w przypadku większości sfer życia publicznego, także **w samorządach istnieje wiele zagrożeń dla przejrzystości działań, czemu powinny zapobiegać przede wszystkim:**

- jawność procedur urzędowych,
- jawność posiedzeń rady i komisji,
- dostęp mieszkańców do dokumentów urzędowych,
- informowanie mieszkańców o samorządzie i jego zamierzeniach,
- udział mieszkańców w podejmowaniu najważniejszych decyzji (partycypacja społeczna),
- uczciwość urzędników,
- etyka zachowań urzędników.

¹² <http://www.demokraci.pl/slownik/t/181-transparentno->

Brak przejrzystości rodzi ryzyko **korupcji**, czyli wykorzystania funkcji publicznych dla uzyskania korzyści osobistych. Do najczęściej spotykanych **rodzajów korupcji** należą:

- łapownictwo bierne,
- łapownictwo czynne,
- płatna protekcja,
- bezprawne wywarcie wpływu,
- przekupstwo wyborcze,
- nadużycie władzy,
- poświadczenie nieprawdy.

5.2. Jawność w samorządzie – wymogi ustawowe

35

Ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym wyraźnie wskazują, że ich działalność jest jawna.

Jawność działania organów gminy/powiatu obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy/powiatu i komisji rady. Ponadto jawne są informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych.

Jawna jest także gospodarka finansowa gminy/powiatu:

- Wójt niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania. Informuje on mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych.
- Wymóg jawności finansów powiatu jest spełniany w szczególności przez:
 - jawność debaty budżetowej,
 - opublikowanie uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu powiatu,
 - przedstawienie pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu powiatu,
 - ujawnienie sprawozdania zarządu z działań, o których mowa w art. 60 ust. 2 pkt 1 i 2 (zaciąganie zobowiązań i emisja papierów wartościowych).

5.3. Etyka w samorządzie¹³

Etyka (z greckiego *ethos*) – to zwyczaj, obyczaj; dział filozofii, nauka o moralności. **Norma etyczna** to z kolei zasada postępowania, dyrektywa, wyznaczająca obowiązek określonego zachowania w konkretnej sytuacji przez odwołanie się do odpowiednich ocen i wartości.

¹³ Wykorzystano materiał „Etyka w życiu publicznym”, autor Wiesława Borczyk, w ramach projektu „Wzmacnianie wdrażania strategii antykorupcyjnej”.

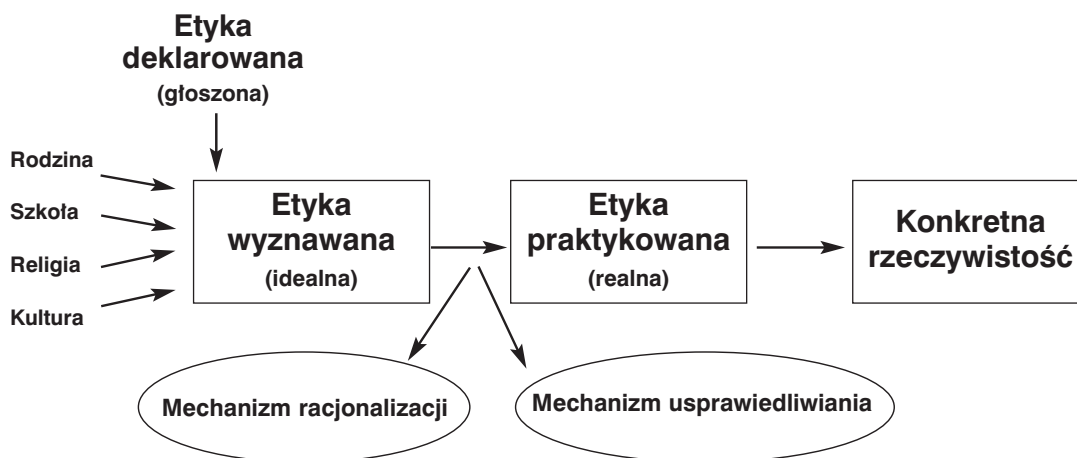
Etyka w samorządzie jest niewątpliwie trudnym zagadnieniem. Choć w naszym kraju istnieje dość rozbudowana infrastruktura etyczna¹⁴, problematyka wielu zachowań ludzkich nie mieści się w ramach prawnych i zależy od różnorodnych czynników, uwarunkowanych materialnie, społecznie, czy psychologicznie. Wiele zachowań urzędniczych zależy od postawy szefa urzędu – od jego przykładu i od tego, jakie zachowania pracowników toleruje i promuje. Mówimy wówczas o przywództwie etycznym. Doskonale ilustruje to następująca maksyma chińskiego myśliciela Lao-Cy:

„Obecności najlepszych przywódców ludzie nie zauważają; dobrych szanują i cenią; gorszych boją się; najgorszych przywódców ludzie nienawidzą... Kiedy najlepszy przywódca skończy swe dzieło, ludzie mówią: Zrobiliśmy to sami.”

36

Bardzo często możemy spotkać się z sytuacją, że zachowania ludzkie są zupełnie inne niż oficjalnie głoszone poglądy, jest tak również w przypadku zagadnień etycznych, co ilustruje poniższy schemat.

ETYKA wyznawana i praktykowana



Etyka praktykowana różni się od deklarowanej na skutek wpływu zewnętrznych okoliczności.

Mechanizm racjonalizacji to odwołanie się do osobście cenionych wartości społecznych i uznawanych norm, uzasadnienie swojego postępowania:

- *Inaczej się nie da.*
- *Nie robię tego dla siebie, ale dla rodziny.*
- *Nie przeżyję z pensji.*

¹⁴ Według definicji OECD (Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) infrastruktura etyczna to procesy, mechanizmy, instytucje i uwarunkowania, motywujące do zachowań profesjonalnych i wysokich standardów postępowania lub wprowadzające regulacje ograniczające niepożądane zachowania.

Mechanizm usprawiedliwiania to bezkrytyczne odwołanie się do podobnego postępowania innych:

- *Wszyscy robią tak samo.*
- *Robię tylko to, co robi mój przełożony.*
- *Bierzemy przykład z polityków.*

Mechanizm usprawiedliwiania jest wzmacniany przez powszechne w naszym kraju, szkodliwe stereotypy typu:

- *Tylko ryby nie biorą.*
- *Wszyscy kombinują.*
- *Wszyscy kradną.*
- *Jeśli prawo milczy, mogę zrobić co zechcę.*

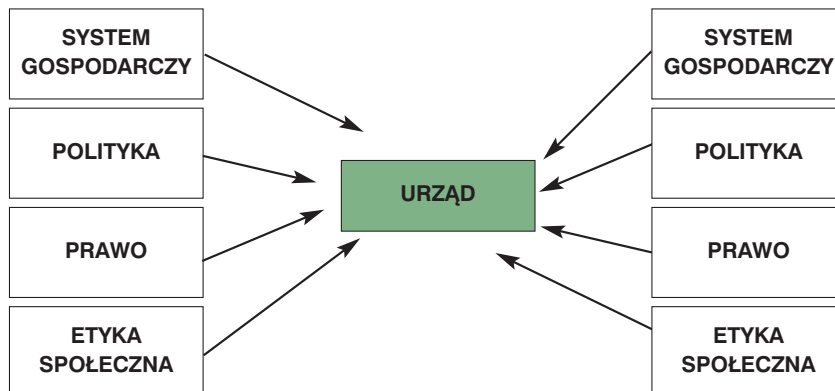
W praktyce funkcjonowania urzędu można mnożyć **przykłady działań nieetycznych**; poniżej wymieniono tylko niektóre z nich:

- Wykorzystanie przedmiotów i narzędzi pracy w celach osobistych.
- Podbieranie z pracy materiałów i narzędzi.
- Kopiowanie objętych prawem autorskim programów komputerowych.
- Cedowanie pracy na współpracowników.
- Wszelkie wykorzystywanie współpracowników.
- Delegowanie uprawnień w sytuacji, kiedy gwałci to przyjęte w biurze zasady.
- Zajmowanie się dłużej niż jest potrzebne daną sprawą.
- Wyjawianie tajemnic służbowych.
- Załatwianie prywatnych spraw w pracy.
- Ukrywanie własnych błędów.
- Składanie winy za powstałe niedociągnięcia na innych, niewinnych pracowników.
- Kradzież pomysłów.
- Nieterminowe wywiązywanie się z obowiązków wobec podwładnych i przełożonych.
- Nieprzestrzeganie terminu wypłaty.

Prowadzone wśród urzędników badania ukazują **przyczyny działań nieetycznych**:

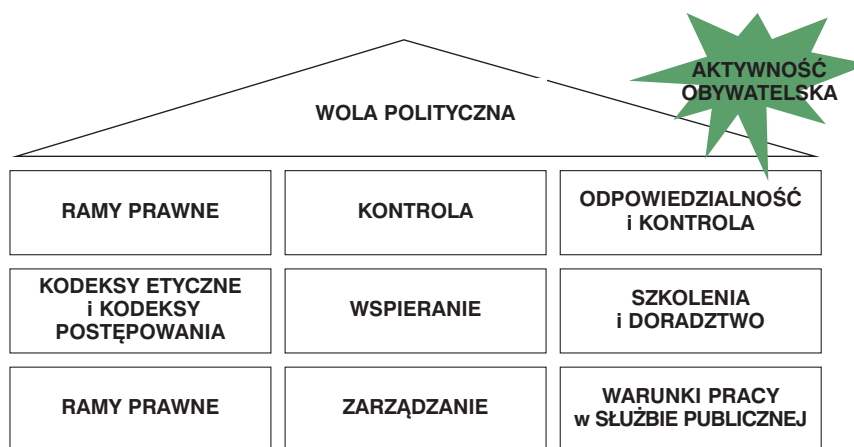
- niedoskonałość prawa,
- przyczyny materialne, niskie zarobki (nadmiar pracy),
- słabość charakteru,
- brak osobistej uczciwości,
- niski status zawodowy,
- indywidualne podejmowanie decyzji,
- brak świadomości społecznej,
- brak skutecznej i odpowiedniej sankcji.

Na **poziom etyczny konkretnego urzędu** wpływają czynniki zewnętrzne, określane mianem kapitału kulturowego (wspólnego dla wszystkich urzędów w kraju) oraz czynniki wewnętrzne, czyli infrastruktura etyczna urzędu.



38

Na kształt wewnętrznej infrastruktury etycznej urzędu duży wpływ ma osoba nim zarządzająca. Poniżej przedstawiono elementy tej infrastruktury.



Należy zwrócić uwagę na to, że duży wpływ na etyczne zachowania urzędu mogą mieć mieszkańcy pod warunkiem interesowania się sprawami samorządu i aktywnym uczestniczeniu w jego życiu.

Niekiedy w pracach zarówno szefa urzędu, jak i jego podwładnych pojawia się **dylemat relacji między działaniami legalnymi a etycznymi**. Działania **legalne** to działania na podstawie prawa i w jego granicach, natomiast działania etyczne to działania zgodne z systemem wartości, stanowiącym zespół norm i ocen moralnych charakterystycznych dla danej zbiorowości społecznej (grupa społeczna, środowisko, np. urzędnicy administracji publicznej). Mamy tutaj trzy możliwości:

- **Działania legalne i etyczne** – działania, do których powinna dążyć administracja publiczna, wszystkie urzędy i wszyscy urzędnicy.
- **Działania legalne i nieetyczne** – działania zgodne z prawem, ale naruszające standardy etyczne lub standardy etycznego postępowania. Z prawnego punktu widzenia nie można im na ogół niczego zarzucić (np. konflikt interesów).
- Działania **nielegalne i nieetyczne** – działania niezgodne z prawem i naruszające standardy etyczne lub standardy etycznego postępowania (np. niegospodarność).

Z działaniami nielegalnymi, ale etycznymi oraz legalnymi, ale nieetycznymi wiąże się występowanie dylematu moralnego i dylematu lojalnościowego:

- **Dylemat moralny** – pojawia się niezgodność pomiędzy prawem a etyką; trzeba dokonać trudnego wyboru, np. dyrektor szpitala kupuje konieczny sprzęt medyczny, łamiąc przepisy budżetowe.
- **Dylemat lojalnościowy** – urzędnik staje przed trudnym wyborem, czy być lojalnym wobec państwa, czy wobec obywatela, któremu ma służyć, np. przeprowadzenie eksmisji.

5.4. Przejrzystość jako element Akcji Społecznej „Przejrzysta Polska”

Akcja społeczna „Przejrzysta Polska” została zainicjowana w 2004 roku¹⁵, a jej ideą było promowanie uczciwości i skuteczności w samorządach jako środka do poprawy jakości życia publicznego oraz pobudzania aktywności obywatelskiej. Receptą na wzrost skuteczności i uczciwości jest kierowanie się przez władze lokalne w swoich działaniach **6 zasadami dobrego rządzenia** (sformułowanych w „Modelu Przejrzystej Gminy” A. Szeniawskiego): **przejrzystości, partycypacji społecznej, przewidywalności, rozliczalności, fachowości oraz braku tolerancji dla korupcji**.

Akcja była adresowana szeroko – nie tylko do samorządów, ale także do społeczności lokalnych. Mobilizowano (z różnym skutkiem) organizacje pozarządowe, aby monitorowały i przekazywały urzędom informacje zwrotne o efektach realizacji zadań.

Do akcji przystąpiło prawie 800 samorządów; ponad połowa z nich wdrożyła z powodzeniem **zestaw 6 zadań obowiązkowych i wiele zadań fakultatywnych**. Oczywiście zadania wykraczały poza zakres ustawowych obowiązków samorządów, wychodząc z założenia, że „zawsze można zrobić więcej”. Samorządowcy dostrzegli w programie cenne narzędzie do profesjonalizacji urzędów, sposobność do przeprowadzenia zmian, do poprawy nie tylko jakości funkcjonowania, ale także wizerunku urzędu. Akcja „Przejrzysta Polska” okazała się skutecznym narzędziem profesjonalizacji urzędów, umożliwiła przeprowadzanie zmian i przyczyniła się do poprawy nie tylko jakości funkcjonowania, ale także wizerunku urzędów. Jedną z zasad dobrego rządzenia w akcji była **zasada przejrzystości**. Idea tej zasady była taka, że to, co robi samorząd jest czytelne i zrozumiałe dzięki komunikowaniu zasad funkcjonowania oraz informowaniu o sprawach aktualnych i ważnych.

¹⁵ Akcja została zainicjowana przez „Gazetę Wyborczą”, Polsko-Amerykańską Fundację Wolności (głównego fundatora) i Fundację im. Stefana Batorego, przy wsparciu Fundacji Agory, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Centrum Edukacji Obywatelskiej i Banku Światowego.

Zakładane standardy do osiągnięcia w ramach zasady przejrzystości były następujące:

W jednostce samorządowej mieszkańcy są skutecznie poinformowani o:

- podstawowych zasadach funkcjonowania administracji samorządowej – podstawowe dokumenty (uchwały, statut, regulaminy, budżet) są łatwo dostępne, a mieszkańcy wiedzą jak można z nich skorzystać;
- planach rady, komisji, podjętych rozstrzygnięciach, przetargach i ich rozstrzygnięciach. W sprawach o doniosłym znaczeniu dla mieszkańców urząd dokłada wszelkich starań, aby potrafili oni zrozumieć zagadnienie i zaprezentować swoje zdanie;
- w pracach rady gminy/powiatu, komisji, itp. istnieje obowiązek kompletnego dokumentowania procesu podejmowania decyzji poprzez zapis sposobu głosowania poszczególnych radnych lub innych członków gremiów kolegialnych. Wyborcy mają dostęp w protokołach do stanowiska poszczególnych radnych w interesujących ich kwestiach.

40

W ramach zasady przejrzystości sformułowano następujące zadania do wykonania:

- Opracowanie opisu usług świadczonych przez samorząd, czyli tzw. kart usług (zadanie obowiązkowe).
- Uruchomienie samorządowego serwisu informacyjnego (regularne informacje dla mediów o działaniach i planach samorządu).
- Opracowanie systemu oznakowania wewnętrznego w urzędzie.
- Utworzenie punktu informacyjnego dla interesantów.
- Utworzenie sieci publicznych punktów dostępu do Internetu/stron samorządowych.
- Utworzenie i rozwój sieci tablic informacji lokalnej, zapewniających skuteczny i powszechny dostęp do informacji.
- Urząd dba o przekładanie żargonu specjalistycznego na zrozumiały dla mieszkańców język (unikanie stosowania trudnego języka urzędniczego w dokumentach, a jeżeli już się go stosuje, zamieszczanie słowniczka wyjaśniającego trudne pojęcia).
- Opracowanie gminnego/powiatowego katalogu firm lokalnych (w celu ułatwienia mieszkańcom dostępu do różnych usług, w tym komunalnych).

Realizacja powyższych zadań przez samorząd z pewnością przyczyniła się do większej przejrzystości funkcjonowania urzędu, mieszkańcy są lepiej informowani o pracach urzędu, a jakość świadczonych przez niego usług uległa poprawie.

Także w innych zasadach dobrego rządzenia znalazło się wiele zadań, których wdrożenie przyczyni się do zwiększenia przejrzystości i poziomu etycznego w zarządzaniu urzędem, na przykład:

- Wypracowanie i wdrożenie kodeksu etycznego pracowników urzędu gminnego/powiatowego.
- Przygotowanie i wdrożenie kodeksu etycznego radnego.
- Opracowanie planu i przeprowadzenie szkoleń dla pracowników z zakresu etyki w życiu publicznym.

- Opracowanie, z udziałem mieszkańców, strategii rozwoju i wieloletniego planu inwestycyjnego samorządu oraz krótkiego materiału przybliżającego plany mieszkańcom.
- Wprowadzenie stałych terminów obrad rady gminy/powiatu (harmonogram) oraz umieszczenie tam kluczowych dla społeczności decyzji (budżet, dotacje dla organizacji pozarządowych), rocznych raportów jednostek organizacyjnych w tym przynajmniej jedno posiedzenie poświęcone monitorowaniu strategii rozwoju.
- Wprowadzenie systemu ciągłej poprawy funkcjonowania urzędu opartego na celach jakościowych, zakomunikowanych społeczności lokalnej.
- Przygotowanie i rozpropagowanie książeczki (corocznego informatora budżetowego dla mieszkańców) pt. „Skąd mamy pieniądze i na co je wydajemy”.
- Wprowadzenie do praktyki funkcjonowania samorządu głosowania imiennego.

Szczegółowe informacje na temat akcji społecznej „Przejrzysta Polska” można znaleźć na stronie internetowej www.przejrzystapolska.pl.

Podsumowanie

Obecnie, w oczach społeczności lokalnej, odpowiednie zarządzanie organizacją samorządową to już nie tylko zapewnienie skuteczności funkcjonowania urzędu, w tym sprawna obsługa interesantów, ale także przejrzystość działania władz lokalnych i urzędników (w tym między innymi sprawny proces komunikacji z mieszkańcami i partycypacji społecznej przy najważniejszych decyzjach) oraz zachowanie właściwego poziomu etycznego urzędu i jego pojedynczych reprezentantów.

6. Zarządzanie finansami jednostki samorządu terytorialnego

W tym rozdziale:

- Przedstawiona zostanie idea zintegrowanego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego jako nowoczesnej metody całościowego kierowania samorządem.
- Omówione zostaną zasady i procedury wieloletniego planowania finansowego i inwestycyjnego.
- Zaprezentowane zostanie budżetowanie zadaniowe jako jedno z kluczowych narzędzi zarządzania organizacją.

42

Jedno z głównych zadań wójta/starosty to inicjowanie rozwoju samorządu poprzez planowanie i wdrażanie zatwierdzonych przez radę planów. W niniejszym rozdziale zostanie przedstawione zintegrowane zarządzanie JST jako nowoczesna metoda kierowania samorządem; następnie zostaną omówione kluczowe narzędzia zarządzania, takie jak wieloletnie plany finansowy i inwestycyjny oraz budżet zadaniowy.

6.1. Zintegrowane zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego¹⁶

Jeden z kluczowych elementów zarządzania organizacją, jaką jest samorząd terytorialny, to planowanie i realizacja zadań, dotyczących zarówno samego urzędu i jednostek samorządowych, jak i terenu całego samorządu.

Na szczęście w zapomnienie idzie już tzw. **zarządzanie tradycyjne**, polegające na tym, że:

- JST wykonuje swoje zadania w zakresie obowiązków nakazanych prawem, w sposób zdefiniowany prawem;
- niemal wszystkie dylematy rozstrzyga właściwa interpretacja przepisów, prawo lokalne kształtowane jest na podstawie intencji urzędów centralnych, zawartych w odpowiednich komentarzach;
- JST nie potrzebuje planowania strategicznego, wystarczy sprawna administracja;
- budżet dzielony wskaźnikowo służy po prostu do pokrywania kosztów administrowania i wykonywania zadań;
- podstawową miarą działania jest formalne zrealizowanie zaplanowanych wydatków.

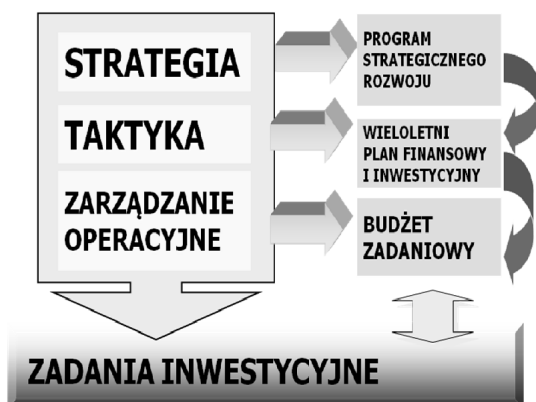
Przeciwstawny, nowoczesny nurt reprezentuje **zarządzanie strategiczne**, cechujące się tym, że:

- podstawowym zadaniem JST jest przygotowanie i realizacja powszechnie akceptowanej wizji, dotyczącej działalności bieżącej oraz rozwoju i sformułowanie planu strategicznego;
- działanie władz nakierowane jest przede wszystkim na osiągnięcie zapisanych i wyrażonych ilościowo celów przy skrupulatnej analizie kosztów;

¹⁶ W rozdziale wykorzystano *Zintegrowane zarządzanie finansami*, seria poradników LGPP, Warszawa 2001 oraz prezentacje z konferencji LGPP

- przepisy prawa pełnią funkcję regulacyjną, określając ramy i narzędzia, jakich JST może używać oraz określają zadania, w których JST zobowiązana jest pokryć 100% potrzeb;
- wieloletni kroczący plan inwestycyjny oraz budżet pełnią funkcję podstawowych narzędzi zarządzania;
- najważniejszym kryterium oceny jest stopień realizacji zaplanowanych celów i osiągnięte wskaźniki ekonomiczne.

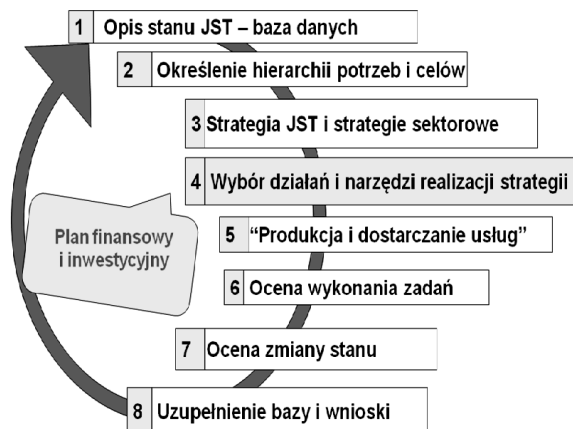
Podstawowe narzędzia zarządzania strategicznego zostały ujęte w poniższym schemacie.



Proces, polegający na realizacji zarządzania strategicznego w cyklu:

- analizuj stan bieżący,
- planuj,
- wykonuj,
- sprawdzaj,
- koryguj i aktualizuj.

nazywamy **procesem zarządzania zintegrowanego**. Obrazuje to poniższy schemat:



Cechami prawidłowego zarządzania zintegrowanego są:

- długookresowość – wieloletnia perspektywa w planowaniu celów, programów, zadań inwestycyjnych i operacyjnych;
- kompletność – system zintegrowanego zarządzania JST podporządkowuje wszystkie plany i operacje jednostek zależnych;
- efektywność – wszystkie jednostki zależne stosują procedury zarządzania efektywnością, wspólną sprawozdawczość, miary i wskaźniki;
- uczestnictwo – zaangażowanie mieszkańców w proces formułowania celów, podejmowania decyzji i oceny realizacji podejmowanych działań.

44

6.2. Wieloletnie planowanie finansowe i inwestycyjne

Podstawowymi narzędziami realizacji zamierzeń strategicznych samorządu są wieloletni plan finansowy (WPF) i wieloletni plan inwestycyjny (WPI).

WPF to prognoza dochodów i wydatków bieżących JST w celu oszacowania możliwości inwestycyjnych – prognozy wolnych środków na inwestycje i oceny zdolności kredytowej JST. Najważniejszym jej elementem jest prognoza wolnych środków. Dzięki niej uzyskujemy odpowiedź na pytanie, jakie są możliwości inwestycyjne i kredytowe JST w odniesieniu do zaplanowanych inwestycji.

WPI to lista projektów (zadań inwestycyjnych) przewidzianych do realizacji wraz z zakresem rzeczowym i finansowym w rozbiciu na poszczególne lata. WPI pozwala na:

- dokonanie wyboru priorytetowych zadań inwestycyjnych zgodnych ze strategicznymi celami rozwoju oraz oczekiwaniami społeczności JST
- znalezienie punktu równowagi pomiędzy potrzebami rozwojowymi a finansami JST.

Proces planowania finansowego i inwestycyjnego można przedstawić w następujący sposób:

Dochody ogółem
– wydatki bieżące (bez obsługi długu)
+ nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych powiększona o wolne środki
= środki do dyspozycji na obsługę długu i wydatki majątkowe
– spłata i obsługa długu (raty + odsetki)
= środki do dyspozycji na wydatki majątkowe
– wydatki majątkowe
= nadwyżka/deficyt środków finansowych
+ ew. kredyty/pożyczki/obligacje
= wynik finansowy budżetu

Dokładna **sekwencja działań**, związanych z opracowywaniem WPF i WPI jest następująca:

1. Analiza budżetu i jego struktury.
2. Projekcja dochodów budżetowych i bieżących wydatków budżetowych.
3. Określenie skumulowanego stanu środków pieniężnych na koniec roku poprzedzającego okres objęty analizą.
4. Analiza zobowiązań JST.
5. Projekcja wolnych środków budżetowych:
 - wolne środki = dochody – wydatki bieżące
 - wolne środki na inwestycje = wolne środki – obsługa zadłużenia
6. Projekcja nakładów inwestycyjnych.
7. Projekcja różnicy między wolnymi środkami a poziomem nakładów inwestycyjnych (wolne środki po inwestycjach).
8. Projekcja kwot obsługi zadłużenia finansującego niedobór środków po zaplanowanych inwestycjach (roczne przepływy gotówki = wolne środki po inwestycjach + wartość kredytów pozyskanych w danym roku budżetowym).
9. Projekcja ustawowego limitu zadłużenia oraz wykorzystania limitu zadłużenia.
10. Projekcja maksymalnych dopuszczalnych wydatków inwestycyjnych.
11. Wariantowanie.

Należy zwrócić uwagę na to, że:

- Punktem wyjścia w planowaniu finansowym i inwestycyjnym zawsze powinno być skalkulowanie możliwości finansowych samorządu, a dopiero w następnym etapie „dopasowanie” skali inwestycji do tych możliwości. Niestety, nadal zdarza się, że plany inwestycyjne są zbyt optymistyczne, ponieważ nie mają pokrycia w możliwościach budżetowych JST.
- Tworząc prognozę finansową warto odnieść się do wyników budżetowych z lat poprzednich, spróbować uchwycić trendy, szczegółowo rozważyć perspektywy kształtowania się poszczególnych pozycji budżetu, uwzględniając prognozy makroekonomiczne (przede wszystkim inflacji i PKB) oraz planowaną politykę podatkową i majątkową samorządu.
- Warto stworzyć kilka wariantów prognozy finansowej i inwestycyjnej, uwzględniających różne poziomy dochodów i wydatków bieżących, poziomu zadłużenia i inwestowania.

Warunkiem prawidłowego przeprowadzenia procesu planowania finansowego i inwestycyjnego jest:

1. Opracowanie WPF.
2. Opracowanie procedury sporządzenia WPI w JST (proces opracowywania, wdrażania, oceny i aktualizacji WPI).
3. Sporządzenie projektów uchwał.
4. Opracowanie kryteriów wyboru zadań do realizacji i systemu punktowania zadań.

5. Zbieranie wniosków inwestycyjnych.
6. Ocena i hierarchizacja zadań z wniosków.
7. Wybór zadań do planu i przygotowanie dokumentu WPI.
8. Zatwierdzenie WPI.

Należy zwrócić uwagę na to, że:

- Propozycje nowych inwestycji powinni mieć prawo zgłaszać nie tylko radni, ale także pracownicy urzędu, jednostki JST, organizacje pozarządowe oraz pojedynczy mieszkańcy (bezpośrednio do urzędu, poprzez radnych, ankietę w prasie lokalnej, zebrania sołeckie, osiedlowe, etc).
- Techniczne i finansowe szczegóły inwestycji powinny zostać opracowane przez odpowiednich pracowników urzędu.
- Ocena wniosków inwestycyjnych powinna być dokonywana przez specjalnie do tego powołany zespół (z udziałem pracowników urzędu, radnych, przedstawicieli jednostek samorządu i mieszkańców).
- Ocena powinna być dokonywana z wykorzystaniem przyjętych wcześniej kryteriów, które powinny być dostosowane do potrzeb i specyfiki samorządu.

46

Wieloletni plan inwestycyjny jest:

- Planem kroczącym – horyzont czasowy planu jest zachowany poprzez coroczne przesuwanie o jeden rok do przodu, dzięki czemu inwestycje nie ujęte w planie mogą zostać włączone w kolejnych edycjach.
- Planem corocznie aktualizowanym – aktualizacja planu umożliwi dokładne przygotowanie inwestycji oraz terminowe jej rozpoczęcie i zakończenie.
- Podstawą corocznego planowania części inwestycyjnej budżetu JST.
- Elementem usprawniającym wieloletnie prognozowanie finansowe oraz pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania zadań inwestycyjnych.

6.3. Budżetowanie zadaniowe

Według nowej ustawy o finansach publicznych **budżetowanie w układzie zadaniowym** to zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:

- a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów;
- b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione

– wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

Od 2011 roku układ zadaniowy jest tworzony tylko w przypadku budżetu państwa, ale nie ma wątpliwości, że w ciągu kilku lat zacznie być on wymagany także w samorządach.

Budżet zadaniowy bazuje na zasadzie związania celów i środków, czyli nierozzerwalnym związaniu w każdym przedsięwzięciu, będącym jednostką rozliczeniową, następujących informacji:

- cel szczegółowy, jaki ma być osiągnięty;
- zakres rzeczowy prac, jakie przewiduje się wykonać – ujęty ilościowo;
- planowany całkowity koszt wykonania, najpierw wskaźnikowo później według kosztorysu.

Budżet zadaniowy jest narzędziem zarządzania w sektorze publicznym. W skrócie jest to procedura przygotowania budżetu polegająca na tym, że zanim szef JST przygotowuje uchwałę budżetową (plan wydatków) zgodnie z obowiązującą klasyfikacją w całej administracji, zostaną przygotowane szczegółowe rzeczowo-finansowe plany zamierzeń, jakie poszczególni dysponenci mają zrealizować.

47

Budżetowanie zadaniowe znacząco różni się od tradycyjnego budżetowania:

a) **planowanie tradycyjne:**

- wnioski o środki nierealistycznie wysokie
- przydział środków bez znajomości szczegółowych planów i przewidywanych skutków
- planowanie zadań dopiero po zatwierdzeniu środków
- dokonywanie wydatków do wyczerpania środków

b) **planowanie zadaniowe:**

- dysponent dostaje wstępny limit środków
- dysponent opracowuje szczegółowe plany zadań
- przydział środków następuje po analizie oraz ocenie planów i przewidywanych skutków
- każde zadanie jest rozliczane jako oddzielny projekt.

Nie należy mówić o dwóch budżetach – tradycyjnym i zadaniowym:

- Budżet zadaniowy to nie „drugi budżet”.
- Różnica tkwi w różnym sposobie przygotowania budżetu.
- Budżet przygotowany w układzie zadań, oprócz kwot w obowiązującej klasyfikacji zamiast tzw. „części opisowej”, zawiera listę zadań z efektami, jakie zamierza się osiągnąć i z planowanymi kosztami.
- Szczegółowość prezentacji budżetu zależy od władz JST.

Cechy charakterystyczne budżetowania zadaniowego są następujące:

- Pokazuje wszystkie zadania realizowane przez JST.
- Wskazuje, co ma zostać zrealizowane za te środki.
- Pozwala zestawić rzeczywiste i pełne koszty realizacji zadań.
- Prezentuje szczegółowe mierniki wykonania zadań.
- Wskazuje odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych zadań.
- Pracownicy wiedzą według jakich kryteriów będą oceniani.
- Określa pracochłonność zadań i czynności wykonywanych przez pracowników.
- Może być podstawą racjonalności zatrudnienia.
- Jest czytelny i zrozumiały dla mieszkańców JST i radnych
- Budżet zadaniowy powstaje „od dołu”, dzięki czemu pracownicy współuczestniczą w procesie jego powstawania.

Warunki wprowadzenia budżetu zadaniowego są następujące:

- Wyraźne określenie celów (przewidywanych efektów) działań i wydatków.
- Określenie osoby odpowiedzialnej za osiągnięcie danego celu.
- Przygotowanie przez tą osobę realistycznego, kompletnego planu, kosztorysu i harmonogramu działań dla osiągnięcia celu oraz otrzymanie przez nią prawa do decydowania o wydatkach w zatwierdzonych ramach.
- Pomoc dla osób odpowiedzialnych za realizację zadań ze strony innych pracowników.

Podstawową strukturą budżetu zadaniowego są programy i zadania.

Zadanie:

- Podstawowa struktura budżetowa, tj. najmniejsza jednostka rozliczeniowa.
- Zadanie odzwierciedla zespół przedsięwzięć w ramach w miarę jednorodnej działalności, podejmowanych dla osiągnięcia szczegółowych celów.

Rodzaje zadań:

- bezpośrednie i pośrednie,
- wewnętrzne i zewnętrzne,
- ciągłe, jednorazowe-bieżące, inwestycyjne.

Miejsce zadań w budżecie zadaniowym ilustruje schemat zamieszczony na następnej stronie.

Każde zaplanowane zadanie powinno zawierać:

- określony ilościowo cel;
- przedsięwzięcia przewidziane do wykonania;
- harmonogram realizacji działań i wydatków;

- ilościowe skutki, jakie mają zostać osiągnięte;
- kalkulację kosztów, obejmującą siły własne, zakupy i zlecenia;
- osobę, odpowiedzialną za realizację zadania.

Program:

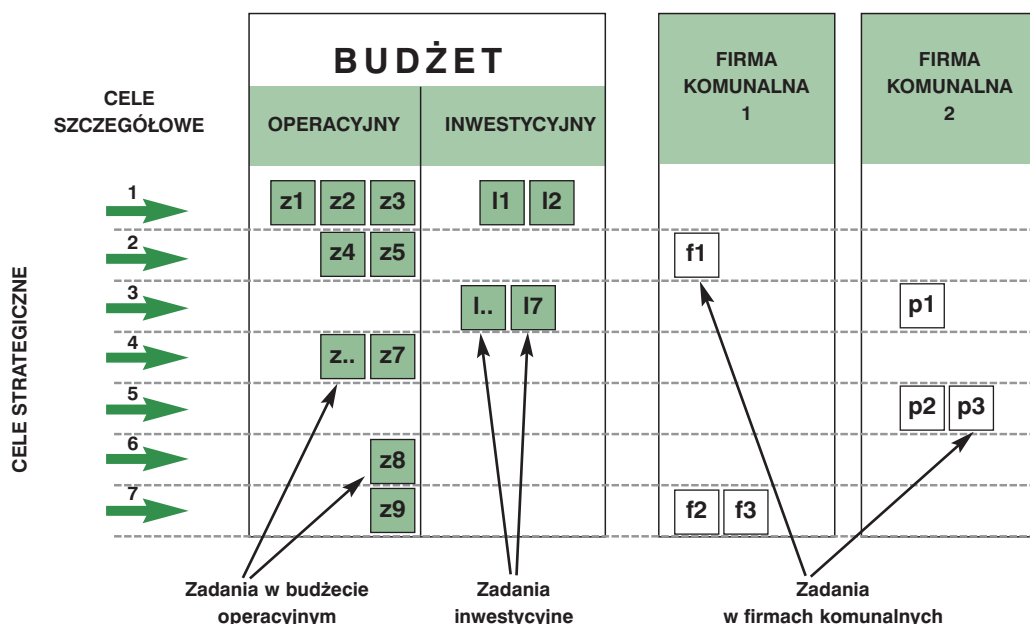
- Jednostka w strukturze budżetu, zaplanowana dla osiągnięcia jednego lub kilku celów wynikających ze strategii sektorowej.
- Grupuje zadania służące do osiągnięcia zaplanowanego wyniku końcowego.

Przykłady:

- Program edukacji dzieci i młodzieży
- Program rozwoju turystyki
- Program „Bezpieczna gmina”

Dla JST, programu i zadania definiowane są **wskaźniki efektywności**:

- Określenie celów wynika z dokumentów strategii JST.
- Wskaźniki efektywności zapewniają informację o jakości usług w powiązaniu z kosztami ich dostarczenia.
- Wskaźniki opracowuje się dla programów, zadań i całego samorządu:
 - wskaźniki stopnia osiągnięcia celów dotyczą programów,
 - koszty jednostkowe i relacje „jakości do ceny” służą dla oceny zadań,
 - wskaźniki finansowe charakteryzują JST.



Ponieważ wdrożenie budżetu zadaniowego nie jest łatwym przedsięwzięciem, istnieje możliwość robienia tego etapami – każdy kolejny etap to wyższy poziom zaawansowania:

Poziom 1.

Dla całości lub przynajmniej części (istotnej z punktu widzenia wydatków) działalności JST zdefiniowano zadania, przygotowano plany wykonania zadań, z których wynika, jakie są cele ich realizacji oraz jakie szczegółowe efekty mają zostać osiągnięte, jakie będą wydatki bezpośrednie. Dokument budżetowy zawiera przynajmniej nazwy tych zadań i kwoty wydatków.

Poziom 2.

Prócz planu jak w poziomie 1 istnieje procedura rejestracji wydatków bezpośrednich, która pozwala w okresach sprawozdawczych (a także między nimi) określać sumę wydatków bezpośrednich, związanych z każdym z zaplanowanych zadań.

Poziom 3.

Plan i rejestracja jak w poziomie 2, są uzupełnione o planowanie i rozliczanie pracochłonności własnej (przynajmniej w roboczogodzinach), co pozwala na planowanie i obliczanie całkowitego „kosztu produktu”.

Poziom 4.

Plan i rejestracja jak w poziomie 3, ale dla wszystkich zadań finansowanych z budżetu, przy czym prowadzona jest rejestracja zobowiązań „na zadaniach”, a system rejestracji wydatków i rozliczania zadań jest zintegrowany z systemem rachunkowości prowadzonej w JST, co pozwala na w pełni wiarygodne rozliczenie kosztów całkowitych zadań, których suma musi się bilansować z wydatkami zapisanymi w klasyfikacji budżetowej.

Podsumowując można stwierdzić, że **budżet zadaniowy**:

- To jedno z najistotniejszych narzędzi zarządzania w JST, ukierunkowanego na osiągnięcie zaplanowanych celów.
- Dostarcza informacji o kosztach i wskaźnikach ekonomicznych poszczególnych usług finansowanych z budżetu.
- Zwiększa wiarygodność JST w oczach kredytodawców.
- Poprawia terminowość realizacji zadań, bo realizatorzy są wcześniej przygotowani do ich wykonania.
- Pozwala lepiej decydować i skuteczniej nadzorować postępy, a co za tym idzie prowadzić skuteczną politykę kadrową.
- Znacznie poprawia postać dokumentu budżetowego jako narzędzia komunikacji z mieszkańcami.
- Wymaga więcej pracy przy staranniejszym planowaniu i rejestracji kosztów, ale przyczynia się do znacznie efektywniejszego wydawania pieniędzy.

Budżet przygotowany w układzie zadań znacznie lepiej pełni funkcję narzędzia komunikacji:

- Dokument jest zrozumiały dla mieszkańców.
- Prezentacja pozwala na publiczną dyskusję projektu przed uchwaleniem.
- Jawnie podjęta uchwała stanowi równocześnie rodzaj publicznego zobowiązania do osiągnięcia zaplanowanych celów.
- Projekt pozwala czytelnikowi ocenić, na ile plan roczny zbieżny jest z wieloletnią strategią JST.
- Wyraźnie oddzielona jest część inwestycyjna od operacyjnej.

Podsumowanie

Wieloletnie plany finansowy i inwestycyjny oraz budżet zadaniowy to podstawowe narzędzia wdrażania strategicznego planu rozwoju gminy i powiatu. Pozwalają one na urealnienie i uszczegółowienie ogólnych zamierzeń rozwojowych, zapisanych w dokumencie strategii, jednocześnie umożliwiają ich realizację, alokując odpowiednie zasoby ludzkie i materialne (w tym finansowe).

Bibliografia

52

- Bartkowska-Nowak Dobrośława, Nowak Jacek, Webb Jeff, *Zarządzanie w gminie. Podręcznik doskonalenia umiejętności kierowniczych*, Warszawa 1998
- Borczyk Wiesława, *Etyka w życiu publicznym*, materiały szkoleniowe w ramach projektu „Wzmocnienie wdrażania strategii antykorupcyjnej”
- Czaputowicz Jacek (red. naukowy), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008
- Hausner Jerzy (red. naukowy), *Administracja publiczna*, Warszawa, 2005
- Hejda Anna, Rosiński Jerzy, *Kształtowanie cech przywódczych menedżerów administracji rządowej*, materiały szkoleniowe do Szkoleń Generalnych dla członków korpusu służby cywilnej, FRDL, Warszawa 2005
- Imiołczyk Barbara (red.), *ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, FRDL, Warszawa, http://www.frdl.org.pl/downloads/ABC_samorządu_2010.pdf
- Leszkiewicz Adam, Szczęsny Piotr, *Rozwiązywanie problemów i podejmowanie decyzji*, materiały szkoleniowe do Szkoleń Generalnych dla członków korpusu służby cywilnej, FRDL, Warszawa 2005
- *Nowoczesne instrumenty zarządzania w samorządzie terytorialnym*, materiały pokonferencyjne, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie, Sulechów 2004
- Sakowicz Marcin, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2007
- Sochacka-Krysiak Hanna (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Warszawa 2006
- Strzelecki Zbigniew (red. naukowy), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008
- Wojciechowski Eugeniusz, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003
- Zalewski Alojzy (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007
- *Zintegrowane zarządzanie finansami*, seria poradników LGPP, Warszawa 2001 oraz prezentacje z konferencji LGPP

Strony internetowe

- www.demokracyi.pl/slownik/t/181-transparentno-
- <http://edu.pjwstk.edu.pl/wyklady/poz/scb/index44.html>
- www.przejrzystapolska.pl
- www.supernat.pl
- www.wikipedia.pl

MENEDŻER W URZĘDZIE

CYKL WARSZTATÓW DLA KADRY ZARZĄDZAJĄCEJ

II.

Zarządzanie strategiczne

*Grzegorz Dziarski
Mirosław Olczak*

Spis treści

Wprowadzenie	55
1. Wprowadzenie do zarządzania strategicznego	56
1.1. Czym jest zarządzanie	56
1.2. Klasyczne funkcje zarządzania	56
1.3. Zarządzanie strategiczne	57
1.4. Strategia	58
1.5. Zarządzanie strategiczne w biznesie, a zarządzanie w administracji	58
1.6. Obszary zarządzania strategicznego	61
1.7. Interesariusze w procesie zarządzania strategicznego	61
1.8. Cechy zarządzania strategicznego	62
1.9. Instrumenty zarządzania strategicznego	63
2. Planowanie strategiczne i strategię	65
2.1. Planowanie strategiczne.	65
2.2. Cechy planowania strategicznego	65
2.3. Cechy strategii	65
2.4. Domeny strategii	66
2.5. Funkcje strategii.	66
3. Tworzenie strategii. Elementy strategii	67
3.1. Schemat zarządzania strategicznego w organizacji.	67
3.2. Misja i wizja strategiczna	67
3.3. Analiza strategiczna.	68
3.4. Strategia wokół wartości	70
3.5. Interesy strategiczne.	71
3.6. Alianse strategiczne	71
3.7. Studium przypadku – formułowanie problemów i celów strategii	71
3.8. Środowiskowe uwarunkowania planowania strategicznego.	73

4. Wdrażanie strategii.	74
4.1 Zagrożenia dla strategii	74
4.2. Organizacja ucząca się	76
4.3. Wpływ na zarządzanie.	76
4.4. Kontrola strategiczna	77
4.5. Problemy zarządzania strategicznego	77
5. Schemat planowania w gminie lub powiecie	78
5.1. Model zarządzania zintegrowanego.	78
5.2. Finansowe uwarunkowania zarządzania strategicznego.	78
6. Partnerstwo i partycypacja w planowaniu i zarządzaniu strategicznym – partnerstwo publiczno-prywatne i koncesja na roboty budowlane lub usługi	83
6.1. Wdrożenie partnerstwa publiczno-prywatnego.	83
6.2. PPP a koncesja na roboty budowlane lub usługi.	84
7. Partycypacja społeczna w procesie zarządzania strategicznego.	88
8. Planowanie scenariuszowe	90
9. Monitoring strategii, wskaźniki monitoringu	93
10. Podsumowanie. Co przynosi zarządzanie strategiczne?	95
Bibliografia	96

Wprowadzenie

Celem podręcznika jest zapoznanie uczestników szkolenia „Menedżer w urzędzie” z najważniejszymi zagadnieniami zarządzania strategicznego i planowania inwestycyjnego w jednostkach samorządu terytorialnego. Są to obszary działalności wymagające ciągłego doskonalenia w trudnych i zmiennych warunkach, zwłaszcza wobec pogarszającej się sytuacji sektora finansów publicznych. Podręcznik zawiera podstawowe informacje dotyczące zarządzania strategicznego. Najważniejsze zagadnienia, zwłaszcza związane z planowaniem i wdrażaniem strategii zostały przedstawione z uwzględnieniem specyfiki samorządów. Podręcznik jest powiązany z prezentacją opracowaną na potrzeby szkolenia „Zarządzanie strategiczne w administracji publicznej”. Treści zawarte w publikacji odnoszą się równie dobrze do zagadnień strategicznego zarządzania rozwojem, jak i np. do strategii rozwiązywania problemów społecznych. Podręcznik zawiera wiele informacji praktycznych, opartych na doświadczeniu autorów w opracowaniu i wdrażaniu planów strategicznych w samorządach. Czytelnikom zainteresowanym pogłębieniem wiedzy teoretycznej na temat zarządzania strategicznego polecamy pozycje zawarte w Bibliografii.

1. Wprowadzenie do zarządzania strategicznego

W tym rozdziale:

1. Zostaną przedstawione podstawowe definicje dotyczące zarządzania i zarządzania strategicznego.
2. Zostaną przedstawione najważniejsze podobieństwa i różnice pomiędzy funkcjonowaniem jednostek samorządowych i przedsiębiorstw w obszarze zarządzania.

1.1. Czym jest zarządzanie?

56

Pojęcie zarządzania jest wyjaśniane na bardzo wiele sposobów. Na potrzeby naszego podręcznika przyjmijmy definicję zaproponowaną przez R. W. Griffina, określającą zarządzanie jako „proces złożony z zestawu działań (obejmującego planowanie, organizowanie, kierowanie i kontrolowanie), skierowany na zasoby organizacji (ludzkie, rzeczowe, finansowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny”.

Zarządzanie wg A. Koźmińskiego to „wędrówka przez chaos”, próba zapanowania nad zmienną i różnorodną rzeczywistością, przekształcanie konfliktu we współpracę, lub „porządkowanie chaosu” – konstruowanie rzeczywistości z dostępnych zarządzającemu elementów: pomysłów, ludzi i relacji pomiędzy nimi, warunków formalno-prawnych, zasobów materialnych i intelektualnych, praw. Zarządzanie jest także procesem ciągłego kształtowania organizacji.

1.2. Klasyczne funkcje zarządzania na podstawie podziału zaproponowanego przez H. Fayola

- **Planowanie** – wytyczanie celów organizacji, określanie etapów i sposobu ich osiągnięcia, z określeniem niezbędnych zasobów i sposobów ich pozyskania oraz określenie czasu i miejsca realizacji działań.
- **Organizowanie** – tworzenie odpowiednich struktur organizacyjnych oraz realizowanie zestawu czynności prowadzącego do określonych uprzednio celów.
- **Motywowanie** – wywoływanie u ludzi stanu gotowości do działania zgodnie z celami organizacji.
- **Koordynowanie** – łączenie i harmonizowanie działań (w ramach struktury organizacyjnej i przy użyciu sił zewnętrznych).
- **Kontrolowanie** – porównywanie uzyskanych wyników działania z planami (wzorcami) i poleceniami, ustalenie odchyleń i wyciągnięcie wniosków co do przyszłych działań.

1.3. Zarządzanie strategiczne

Istnieje wiele definicji zarządzania strategicznego. Warto poznać choćby kilka z nich, gdyż wskazują różne podejścia do tego samego zagadnienia i podkreślają różne istotne elementy procesu zarządzania strategicznego. Powinny inspirować nas do twórczego wykorzystania możliwości, jakie daje naszej organizacji wdrożenie zasad zarządzania na poziomie strategicznym.

Poniżej została przedstawiona często przytaczana definicja zarządzania strategicznego:

Zarządzanie strategiczne to proces definiowania i redefiniowania **strategii organizacji** w reakcji na zmiany otoczenia lub wyprzedzający te zmiany, a nawet je wywołujący oraz sprzężony z nim proces wdrożenia, w którym zasoby i umiejętności organizacji są tak dysponowane, by realizować przyjęte w strategii długofalowe cele rozwoju, a także zabezpieczyć istnienie organizacji w potencjalnych sytuacjach nieciągłości” (według R. Krupskiego).

57

Inne przykłady definicji zarządzania strategicznego:

– wg R. W. Griffina:

zarządzanie strategiczne jest to proces zarządzania nastawiony na formułowanie i wdrażanie strategii, które sprzyjają wyższemu stopniowi zgodności organizacji z jej otoczeniem i osiągnięciu celów strategicznych;

– wg L. L. Byars:

zarządzanie strategiczne polega na podejmowaniu decyzji w sprawie przyszłych kierunków działania oraz na implementacji tych decyzji. Zgodnie z powyższą definicją w zarządzaniu strategicznym można wyróżnić dwie główne fazy: planowanie strategiczne (wraz z etapem analizy strategicznej) i implementację strategii (wraz z etapem kontroli strategicznej);

– wg K. Obłója:

zarządzanie strategiczne to działanie polegające na tworzeniu systemowych gwarancji przetrwania organizacji w bliżej nieokreślonych, a jednocześnie krytycznie istotnych dla przetrwania warunkach.

Zarządzanie strategiczne często jest prezentowane jako pewien schemat, szablon według którego postępując, uzyska się strategię dla organizacji. Zbyt mały nacisk kładzie się zarówno na konieczność przeprowadzenia prawidłowo analizy strategicznej, jak i na elementy decyzji strategicznych, które nigdy nie powinny podlegać schematom (oczywiście muszą uwzględniać ograniczenia np. prawne, organizacji).

Proces zarządzania strategicznego jest złożony z trzech etapów:

1. analizy strategicznej,
2. planowania strategicznego,
3. wdrażania strategii i kontroli strategicznej.

Tak więc za dość prostym schematem postępowania kryje się bardzo duża ilość informacji, które należy przetworzyć na etapie analizy, jak i wiele wariantów – scenariuszy, według których będą mogły przebiegać zmiany w otoczeniu i w samej organizacji.

1.4. Strategia

Strategia jest zbiorem decyzji i działań, dotyczących wyboru metod i zasobów dla osiągnięcia nadrzędnego celu. Komponentami strategii są:

- dziedziny (domeny), w których prowadzi się działania;
- cele strategiczne, które określają co władze chcą osiągnąć w kolejnych okresach i pozwalają kontrolować czy to osiągają;
- środki, którymi dysponują władze samorządowe do prowadzenia działań;
- programy, działania (zadania) zakładające zastosowanie wybranych metod i zasobów dla osiągnięcia celów strategicznych.

58

Inne przykłady definicji strategii:

- „strategia to określenie głównych długofalowych celów firmy i przyjęcie takich kierunków działania oraz taka alokacja zasobów, które są konieczne dla osiągnięcia celów” (Chandler, 1962, s. 13);
- „pojęcie strategii odnosi się do formułowania głównych misji, zamierzeń i celów organizacyjnych; polityki i programów osiągania ich; metod niezbędnych, aby strategię zostały wdrożone dla osiągnięcia celów organizacyjnych” (Steiner, Miner, Gray, 1986, s. 5);
- „strategia jest sztuką podejmowania wyborów w warunkach ograniczeń, presji i szans” (Obtój, 1999).

Najbardziej rozpowszechnionym rodzajem strategii w samorządach są powszechnie uchwalane strategie rozwoju lokalnego (gmin, powiatów) lub regionalnego (strategie województw). Jednakże zasady zarządzania strategicznego mają zastosowanie w odniesieniu do strategii sektorowych (np. usługi komunalne, edukacja, pomoc społeczna) czy funkcjonalnych (np. strategii komunikacji społecznej lub promocji gminy/powiatu).

1.5. Zarządzanie strategiczne w biznesie, a zarządzanie w administracji

Pomiędzy zarządzaniem strategicznym w sferze komercyjnej, a zarządzaniem w sektorze finansów publicznych istnieje wiele analogii, ale występują też bardzo istotne różnice.

Elementy zarządzania strategicznego w biznesie:

- domena działania – określa sferę (sfery) funkcjonowania organizacji – jakie produkty, usługi, komu i gdzie sprzedajemy,

- strategiczna przewaga – w czym jesteśmy (lub będziemy) lepsi od konkurencji,
- cele strategiczne – co (jako organizacja) chcemy osiągnąć, aby przetrwać i rozwijać się,
- funkcjonalne programy działania – jakie działania (stosownie do szczebli zarządzania i stanowisk pracy) podejmiemy, aby osiągnąć nasze cele.

W administracji jest znacznie trudniej. Administracja spełnia rozmaite funkcje, które można podzielić na następujące kategorie:

- funkcja wykonawcza (wykonywanie prawa stanowionego przez parlament),
- funkcja reglamentacyjna – rozstrzyganie o alokacji zasobów na realizację zadań,
- funkcja policyjna (nadzorowanie i egzekwowanie prawa – policja, straż miejska, inspekcje),
- funkcja zarządcza (gospodarowanie mieniem, sprawowanie zarządu, np. drogi, budynki, parki),
- funkcja świadcząca (usługi publiczne – administracyjne, społeczne, komunalne).

59

W administracji jest także trudniej, bo:

- Mamy zadania, z których nie możemy zrezygnować – w biznesie jest możliwa rezygnacja z tych domen, które mogą być postrzegane jako pogarszające wynik finansowy lub z tych, w których występuje np. luka kompetencyjna, której organizacja w warunkach biznesowych nie likwidowałaby rezygnując z określonego rodzaju działalności. Administracja publiczna spełnia swoją ustawową misję i w praktyce domeny działania jednostek administracji publicznej są determinowane poza tymi jednostkami. Również w pewnym stopniu sposoby działania mają większe ograniczenia prawne niż w sferze komercyjnej.
- Polityka (lokalna i krajowa) komplikuje działania: udziałowcy w firmie muszą wnieść wkład, aby mieć wpływ na decyzje strategiczne, w samorządzie wystarczy wygrać wybory. Często zdarza się, że na decyzje – zarówno strategiczne, jak i operacyjne wpływają czynniki, które w warunkach biznesowych nie oddziałują na organizację. Kierowanie się przez decydentów doraźnym interesem politycznym jest jednym z zagrożeń zarządzania na każdym etapie procesu.
- Media (nie zawsze obiektywne) patrzą nam na ręce bardziej niż jakiegokolwiek firmie, wychodząc ze słusznego założenia, że sposoby wydatkowania funduszy publicznych należy poddać kontroli społecznej, jednak granica pomiędzy tą kontrolą a bezpardonową walką polityczną z wykorzystaniem mediów jest w naszych warunkach niewyraźna. Dążenie do tzw. „świętego spokoju w mediach” i analiza sondaży bywa czynnikiem skutecznie blokującym potrzebne reformy lub niepopularne decyzje.

Przykład: w Polsce działają setki małych, niedoinwestowanych szkół, o miernym lub zaledwie dostatecznym poziomie. Próby zmiany takiej sytuacji przez lokalne władze kończą się doniesieniami w dziennikach o kolejnej szkole niesłusznie zamykanej przez decydenta „dusigrosza”. Gdy chodzi o „obronę” szkoły, media tylko w wyjątkowych sytuacjach stają po stronie samorządu.

- Trzeba działać stosując równocześnie mechanizmy rynkowe i prawo finansów publicznych – pogodzenie tych dwu podejść jest trudne, zwłaszcza gdy dążymy do maksymalizacji efektu (użyteczności, jakości produktu lub usługi), a nie jedynie minimalizacji ceny. Konieczne jest

również uwzględnianie kosztów całkowitych, jakie wynikają z planowanych zamówień w dłuższej perspektywie czasu, a nie jedynie bezpośredniego kosztu zamówienia.

W administracji jest równocześnie łatwiej bo:

- Konkurencja nie zmiecie naszej gminy/powiatu z rynku – w przeciwieństwie do przedsiębiorstwa, nie musimy troszczyć się o przetrwanie naszej organizacji. Złe zarządzanie może być jednak bardzo dotkliwe dla mieszkańców i odbiorców naszych usług, pogarszając w długiej perspektywie sytuację jednostki. W efekcie to, czego musimy się obawiać – to negatywna weryfikacja władz wybieralnych oraz utrata stanowiska osób zatrudnianych.
- Przeciętność jest pozytywnie oceniana – ze względu na wieloletnie zaległości i zaniedbania w rozwoju infrastruktury oraz niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe wielu milionów osób i ogromne potrzeby, praktycznie we wszystkich sferach, za które odpowiada samorząd wystarczy, że władze lokalne robią cokolwiek, aby uzyskać pozytywne oceny swoich wyborców. Dopiero w ostatniej dekadzie, zwłaszcza w najzamożniejszych rejonach kraju, wokół dużych miast, mieszkańcy dokonują porównań, oceniając swoje lokalne władze. Jest to również związane z dynamicznym rozwojem mieszkalnictwa na tych obszarach. Rywalizacja pomiędzy samorządami stała się przez to bardziej wyraźna.
- Nie ryzykujemy własnymi pieniędzmi – ograniczenia wynikające z przepisów ustawowych nie są wystarczającą barierą zabezpieczającą przed niewłaściwymi decyzjami. Jednak jeśli te decyzje nie wiązały się z łamaniem prawa, skutki błędów spadają na lokalną społeczność. W przypadku przedsiębiorstwa skutki te dotknęłyby zarządzających i właścicieli.
- Odpowiedzialność za błędy strategiczne trudno powiązać z osobą – ze względu na horyzont planowania strategicznego – ocena decyzji na tym poziomie jest możliwa najczęściej po wielu latach. Łatwiej jest z perspektywy czasu ocenić właściwie jakie decyzje NIE zostały podjęte, choć powinny. Przykładem mogą być niedorozwinięte systemy transportowe największych polskich miast, czy stan polskich kolei.
- Bez wdrożonej strategii można łatwo przetrwać – większość samorządów posiada lepsze lub gorsze różne strategie (niektóre nawet wymagane prawem). Jednakże tylko niewielka część wdrożyła te strategie z powodzeniem. Mimo wszystko te jednostki, u których strategia pozostała tylko na papierze, również funkcjonują. Negatywne efekty takich sytuacji można dostrzec dopiero po uważnym porównaniu i w dłuższej perspektywie – utrata mieszkańców, niskie tempo wzrostu zamożności, ucieczka podmiotów gospodarczych, zastój w budownictwie mieszkaniowym, niewykorzystane lokalne zasoby – to tylko niektóre symptomy braku zarządzania strategicznego.

W administracji, podobnie jak w biznesie:

- Klienci są celem naszych działań.
- Odpowiedzialność przed prawem jest wszędzie jednakowa, choć w sferze publicznej ilość ograniczeń jest nieporównywalnie większa.
- Zmienność otoczenia – niezależnie od typu organizacji, zawsze należy liczyć się z wpływem czynników, których wystąpienia nie można przewidzieć. W przypadku przedsiębiorstw dużą rolę odgrywają czasem bardzo dynamiczne zmiany na rynku (usług, towarów, rynkach finansowych). W przypadku jednostek administracji znaczny wpływ wywierają zmiany prawa, ale

także np. katastrofy naturalne. Także poważne kryzysy w gospodarce zawsze będą odciskały się na funkcjonowaniu administracji. W przypadku samorządów może np. zachodzić konieczność zmiany priorytetów ze względu na pogorszenie sytuacji materialnej mieszkańców.

- Ograniczone zasoby – zarówno w sferze materialnej, jak i potencjału ludzkiego.
- Uwarunkowania wewnętrzne organizacji – każda organizacja posiada wewnętrzne ograniczenia, ale też ukryte lub niewykorzystywane w pełni potencjały. W zarządzaniu, tym bardziej na poziomie strategicznym, kluczową kwestią jest identyfikacja jednych i drugich, oraz właściwa reakcja na zidentyfikowany stan.

1.6. Obszary zarządzania strategicznego

Współczesne zarządzanie strategiczne koncentruje się na kilku obszarach, niezależnie od domen działania:

- Przekształceniach zachodzących w otoczeniu.
- Traktowaniu wiedzy jako podstawowego zasobu (ściśle powiązanego z ludźmi).
- Rozumieniu potrzeb klientów.
- Zmianach w sposobie myślenia.
- Wyznaczaniu kierunków rozwoju, działania.
- Dostosowywaniu się do pojawiających się okazji i efektów uczenia się.

1.7. Interesariusze w procesie zarządzania strategicznego

Interesariusze (*stakeholders*) to takie grupy, instytucje i organizacje, które spełniają dwa warunki: dążą do odniesienia korzyści z działalności naszej organizacji i są w stanie wywrzeć presję na organizację.

Na funkcjonowanie jednostki samorządowej wpływają różne grupy interesariuszy wewnątrz i na zewnątrz. Takimi interesariuszami mogą bowiem być:

- radni, osoby zarządzające – mający wpływ na decyzje ze względu na posiadanie mandatów w wyborach lub powołane na stanowiska;
- pracownicy – z uwzględnieniem różnic interesów (kadra najwyższego szczebla zarządzania, kierownictwo średniego szczebla, ich podwładni, z uwzględnieniem zróżnicowanego stażu i doświadczenia, pracownicy pomocniczy);
- mieszkańcy;
- podmioty gospodarcze (jako klienci);
- dostawcy dóbr i usług (niektórzy działają w warunkach monopolu);
- odbiorcy usług spoza obszaru gminy/powiatu;

- inne samorządy (różnego szczebla), pod pewnymi względami są to główni konkurenci (częściowa analogia do sfery biznesowej);
- wojewoda, rząd i instytucje regulacyjne;
- organizacje i stowarzyszenia, zwłaszcza mające wpływ na świadczenie usług przez samorząd.

Wpływ interesariuszy na zarządzanie wywierany jest dwutorowo i w dwu kierunkach: interesariusze są zarówno klientami, jak i często równocześnie wyborcami organów wybieralnych w samorządzie, korzystają ze świadczonych przez jednostkę usług, ale równocześnie finansują te usługi poprzez daniny publiczne świadczone również na rzecz samorządu. Z tego względu interesariusze słusznie mają prawo oczekiwać od zarządzających w samorządach, że będą tak kierowali powierzonymi sobie jednostkami, aby zwiększać ilość, jakość i efektywność świadczonych usług, a w dłuższej perspektywie tworzyć warunki do poprawy jakości życia i wzmocnienia lokalnej gospodarki.

62

W gronie interesariuszy funkcjonują lub tworzą się *ad hoc* grupy interesu. Ich istnienie jest sytuacją naturalną. Rolą zarządzających jest zapewnienie przejrzystości w działaniu, i takie decydowanie, aby grupy interesu nie odnosiły nieuprawnionych korzyści. Perspektywa tego, co jest określane mianem dobra czy interesu publicznego, powinna być właściwym kryterium oceny.

Relacje pomiędzy interesariuszami – powiązania te w odniesieniu do samorządów są szczególnie złożone – ze względu na wpływ władzy stanowiącej i wyborców na kierownictwo organizacji, uzależnienie organizacji od finansowania zewnętrznego części zadań, czy też rozstrzygnięcia o charakterze prawnym, które mogą zapadać w odniesieniu do jednostki.

1.8. Cechy zarządzania strategicznego

Zarządzanie strategiczne ma szereg cech odróżniających je choćby od zarządzania na poziomie operacyjnym:

- Długi horyzont oddziaływania (problem trwałości i skuteczności oddziaływań).
- Rozstrzygnięcia podejmowane są w warunkach niepewności – to reguła działania na poziomie strategicznym.
- Konieczność uwzględnienia metod empirycznych i dedukcyjnych.
- Posługuje się danymi jakościowymi i zagregowanymi/przekształconymi danymi ilościowymi.
- Brak standardowych rozwiązań organizacyjnych (konieczna elastyczność w wielu wymiarach) – w zarządzaniu strategicznym nie wykorzystuje się schematów i przetartych ścieżek, dlatego również w zakresie rozwiązań organizacyjnych ważne jest poszukiwanie nowych możliwości (w granicach prawa), pozwalających jak najlepiej realizować działania.

Za niezbędne w zarządzaniu strategicznym uważa się posiadanie doskonałych rozwiązań w zakresie:

- przywództwa – nie ma przepisu na sukces przywódcy,
- zasobów ludzkich – to kluczowy zasób w każdej organizacji,
- struktur i procedur – brak lub niedostosowanie zniweczy każdą strategię (poza strategią porażki),

- ukierunkowania na realizację celów strategicznych – podejście, które należy kształtować w całym zespole.

1.9. Instrumenty zarządzania strategicznego

W procesach zarządzania strategicznego posługujemy się wieloma złożonymi narzędziami, dzięki którym dalekosiężne i sformułowane na poziomie pewnej ogólności zamierzenia przekształcają się w namacalne rezultaty i przynoszą trwałe korzyści jednostce i jej mieszkańcom. Wśród tych narzędzi należy przede wszystkim uwzględnić:

- Operacyjne programy sektorowe – pozwalające uszczegółowić i doprecyzować zamierzenia i cele określone strategią w konkretnych sferach (sektorach) działalności samorządu.
- Instrumenty finansowe – zestaw podstawowych narzędzi wykorzystywanych w procesie zarządzania strategicznego obejmuje: wieloletnie planowanie finansowe, wieloletnie planowanie inwestycyjne, budżetowanie w układzie zadaniowym – odzwierciedlające cele postawione w strategiach. Instrumenty te zostaną bardziej szczegółowo omówione w dalszej części podręcznika.
- Planowanie przestrzenne – niezależnie od kompetencji ustawowych w tym zakresie, każda jednostka opracowując plany o charakterze strategicznym, musi uwzględniać zapisy planów zagospodarowania przestrzennego lub studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Odpowiednie dostosowanie tych planów jest często jednym z pierwszych kroków na drodze do realizacji długofalowych zamierzeń, nie tylko w sferze infrastruktury technicznej. Kluczową kwestią jest odpowiednie usytuowanie roli planowania przestrzennego w procesie zarządzania strategicznego – dokumenty planistyczne powinny pełnić funkcję narzędzi strategii, zatem powinny być podporządkowane planom strategicznym. Wciąż jeszcze powszechnym błędem jest opracowywanie i uchwalanie dokumentów z zakresu planowania przestrzennego w oderwaniu od zapisów strategii, lub niedostateczne uwzględnianie zapisów strategii w dokumentach związanych z planowaniem przestrzennym. Jest to częściowo związane z problemami współpracy pomiędzy planistami a zarządzającymi w gminach. Rolą zarządzających jest precyzyjne określenie warunków, jakie mają być zapewnione w dokumentach związanych z planowaniem przestrzennym, aby zamierzenia strategiczne były wykonalne. Spełnienie tych warunków musi zostać zweryfikowane na etapie projektów planów. Oznacza to również (co czasami wciąż nie jest przestrzegane), że opracowanie planów strategicznych powinno wyprzedzać opracowanie czy aktualizację planów zagospodarowania przestrzennego. Z kolei opracowaniu strategii (w tym zakresie, gdzie pzp mogą wpływać na jej kształt) powinien towarzyszyć przegląd dokumentów związanych z planowaniem przestrzennym.
- Systemy usług publicznych – narzędzia planowania i skoordynowanego działania, podmiotów świadczących usługi, rynków finansowych oraz odbiorców usług głównie w obszarze zadań własnych (ale też zleconych) samorządu.
- Partnerstwa (w tym PPP) – sposoby i narzędzia zawierania i zarządzania porozumieniami i umowami, które ukierunkowane są na dążenie do osiągnięcia celów uznanych przez partnerów za wspólne lub/i uzupełniające się. Skuteczność realizacji celów jest w dużej mierze uwarunkowana wynegocjowanym podziałem zadań, wkładów oraz ryzyka, według zasady: „ten zarządza zadaniem, kto lepiej się na nim zna”.

- Informacja i promocja – narzędzia te służą przede wszystkim komunikacji ze społecznością jednostki samorządowej, ale także z pozostałymi interesariuszami. Druga z funkcji przypisywanych temu instrumentowi to kreowanie i wzmocnienie pożądanego wizerunku jednostki, potwierdzającego zgodność jej misji ze sposobem działania, spójność zestawu deklarowanych wartości z urzeczywistnianymi w spełnianiu funkcji publicznych.
- Partycypacja – narzędzia szeroko rozumianego działania w ramach społeczeństwa obywatelskiego, a także narzędzia pobudzania żywotności i rozwoju republik lokalnych zgodnie z ideą podmiotowości politycznej dla jak najszerszych kręgów społecznych.
- Narzędzia oceny działań zapewniające funkcjonowanie kontroli strategicznej oraz monitorowanie programów i projektów na poziomie operacyjnym działalności.

Podsumowanie i wnioski

Zarządzanie strategiczne jest to proces zarządzania nastawiony na formułowanie i wdrażanie strategii, które sprzyjają wyższemu stopniowi zgodności organizacji z jej otoczeniem i osiągnięciu celów strategicznych.

Strategia jest zbiorem decyzji i działań dotyczących wyboru metod i zasobów dla osiągnięcia nadrzędnego celu. Komponentami strategii są: dziedziny (domeny), w których prowadzi się działania; cele strategiczne, które określają co władze chcą osiągnąć w kolejnych okresach i pozwalają kontrolować czy to osiągają; środki, którymi dysponują władze samorządowe do prowadzenia działań i działania, zakładające zastosowanie wybranych metod i zasobów dla osiągnięcia celów strategicznych.

2. Planowanie strategiczne i strategię

W tym rozdziale zostaną przedstawione następujące zagadnienia:

1. Planowanie strategiczne.
2. Cechy strategii.
3. Funkcje strategii.

2.1. Planowanie strategiczne

Jest to planowanie oparte na długofalowej wizji samorządu lokalnego, analizowanego z uwzględnieniem kontekstu gospodarczego, społecznego i przestrzennego. Pozwala na dostosowanie się do wpływów zewnętrznych, wykorzystanie szans i kierowanie procesem rozwoju. *„Opiera się na partnerskim współdziałaniu wielu podmiotów i dzięki temu gwarantuje większą skuteczność działań i sprzyja budowaniu więzi lokalnej”* (na podstawie opracowania firmy Europroject).

65

2.2. Cechy planowania strategicznego

- Zajmuje się podstawowymi zagadnieniami.
- Stwarza ramy bardziej szczegółowego planowania.
- Wiąże się z dłuższym zwykle okresem planowania.
- Ułatwia koncentrację środków i zasobów organizacji na najważniejszych działaniach.
- Angażuje najwyższe szczeble zarządzania w organizacji (ale nie tylko).

2.3. Cechy strategii

- Ciągłość – opracowane i wdrażane programy w długim horyzoncie czasowym są ze sobą powiązane logicznie (np. poprzez drzewo celów).
- Kompleksowość – strategia powinna obejmować wszystkie obszary działania jednostki i wszystkie jej systemy funkcjonalne.
- Spójność – zgodność merytoryczna programów działania we wszystkich horyzontach czasowych i we wszystkich obszarach działania organizacji.
- Realność – strategia musi być silnie oparta na istniejących i przyszłych (przewidywanych) warunkach występujących w otoczeniu i w samej organizacji.
- Elastyczność – strategia powinna umożliwiać dostosowanie tempa i sposobu wdrażania do występujących uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych.

2.4. Domeny strategii

W przeciwieństwie do sfery komercyjnej, w jednostkach sektora publicznego nie ma możliwości wyboru branży, w której podejmujemy działania. Obszary działania samorządów są zdeterminowane przez prawo, w związku z tym również planowanie – zarówno na poziomie strategicznym, jak i niższych poziomach – musi obejmować wszystkie sfery działania jednostek samorządowych. Niektóre samorządy ograniczają swoje strategie do dziedzin, które uznają za kluczowe dla rozwoju gospodarczego: szeroko rozumianej infrastruktury, przedsiębiorczości. Wymieniają co prawda pozostałe sfery w dokumentach strategicznych, lecz nie przeprowadzają dla nich rzetelnej analizy strategicznej, ani nie przeprowadzają procesu precyzyjnego formułowania celów. W konsekwencji nie są również opracowywane na etapie wdrażania strategii programy o charakterze operacyjnym. Takie podejście powoduje brak równowagi w planowaniu. Jego skutkiem jest często niedoinwestowanie niektórych sfer, zarówno w odniesieniu do potrzebnej infrastruktury, jak i niefinansowanie na wymaganym poziomie działalności operacyjnej. Brak określenia celów operacyjnych (a czasem i strategicznych) powoduje w dłuższej perspektywie sytuację, że te sfery działania samorządów funkcjonują trochę „obok” głównego nurtu strategii. Skutkiem jest zawsze pogorszenie jakości działania, gorsze zaspokojenie potrzeb, niewykorzystanie szans.

66

2.5. Funkcje strategii

Strategia spełnia szereg kluczowych funkcji dla każdej organizacji, w szczególności dla jednostek samorządowych, które są wspólnotami mieszkańców:

- funkcja programowa/deklaracja polityki/funkcja informacyjna – strategia spełnia tę funkcję w relacji do mieszkańców, przedsiębiorców, otoczenia zewnętrznego, administracji różnych szczebli;
- formalny mechanizm podejmowania decyzji;
- powiązanie z zarządzaniem finansami samorządu;
- komunikacja ze społeczeństwem;
- zapewnienie partycypacji społecznej.

Podsumowanie i wnioski

Planowanie strategiczne jest sformalizowanym procesem obejmującym długi (kilka – kilkanaście lat) okres czasu, opartym na zaakceptowanej uprzednio wizji. Planowanie to stwarza ramy dla szczegółowego planowania operacyjnego, ułatwiając koncentrację środków i zasobów organizacji na najważniejszych działaniach.

3. Tworzenie strategii. Elementy strategii

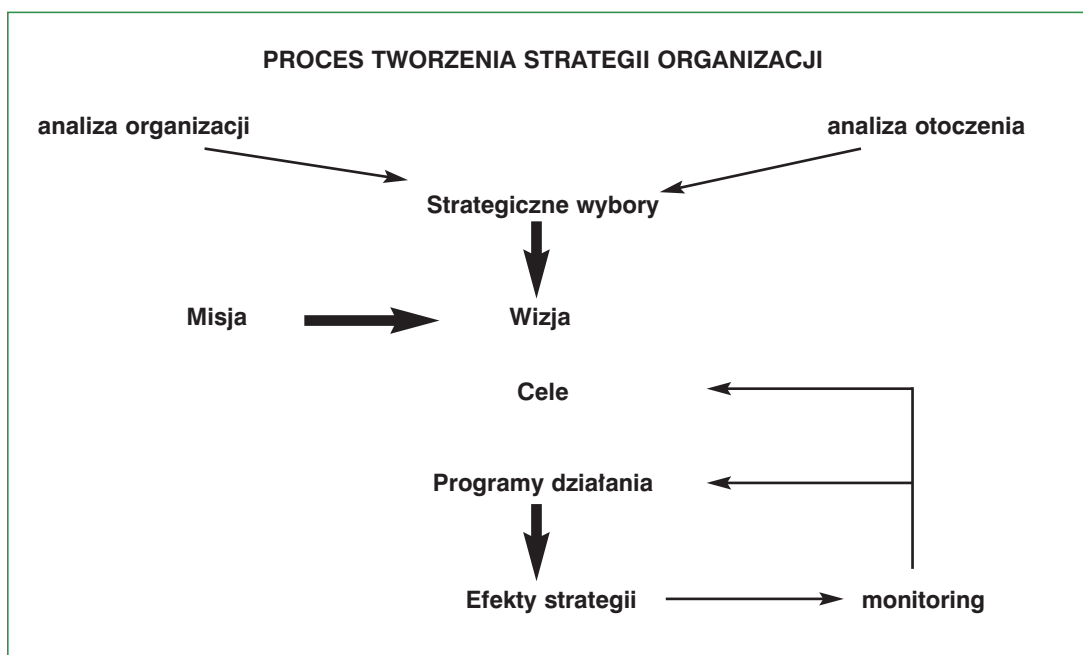
W tym rozdziale:

1. Przedstawiono schemat planowania strategicznego.
2. Omówiono pojęcie misji i wizji w strategii.
3. Przedstawiono podstawowe elementy analizy strategicznej.
4. Przedstawiono znaczenie interesów strategicznych.

3.1. Schemat zarządzania strategicznego w organizacji

67

Proces zarządzania strategicznego w nieco uproszczonej formie można przedstawić za pomocą poniższego schematu:



3.2. Misja i wizja strategiczna

Misja organizacji:

To koncepcja działania określająca sens i cel jej istnienia.

Przykład misji:

Misją województwa jest: „Skupienie wszystkich podmiotów publicznych działających na rzecz wzrostu konkurencyjności regionu i poprawy warunków życia mieszkańców, uzyskanie efektu synergii poprzez stworzenie spójnej koncepcji wykorzystania środków publicznych”.

Wizja strategiczna:

To przyszły, pożądany stan organizacji, do którego ona dąży, realizując zaplanowane działania.

Przykład wizji:

„Wielkopolska powinna być regionem zintegrowanym, konkurencyjnym” (źródło przykładów misji i wizji: *Strategia rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku*, Poznań, grudzień 2005, s. 46 i 48).

68

Jaka powinna być wizja?

- atrakcyjna,
- osiągalna,
- zrozumiała (dająca się wyobrazić).

Czynniki utrudniające formułowanie wizji:

- nieprzewidywalność stanu przyszłego,
- presja bieżących problemów (szczególnie trudnej sytuacji finansowej),
- niecierpliwość, presja na szybkie zmiany,
- poczucie braku perspektyw,
- skrzępowanie, obawa o narażenie się na śmieszność.

3.3. Analiza strategiczna

Jest to etap działań diagnostycznych, których celem jest określenie aktualnych i przyszłych szans i zagrożeń, czyli zewnętrznych warunków rozwoju, a także ocena potencjału organizacji, jej zdolności do wykorzystania szans i przeciwdziałania zagrożeniom. Końcowym etapem analizy strategicznej jest określenie i ocena pozycji strategicznej. Analiza strategiczna daje nam odpowiedź na pytanie: w jakich warunkach będziemy działali w przyszłości i jakie mamy możliwości dostosowania się do tych warunków, albo jak możemy zmodyfikować te warunki zgodnie z naszymi celami.

Analiza polega na badaniu otoczenia oraz jednocześnie samej organizacji – i konfrontowaniu wyników. Ma ona interdyscyplinarny charakter, stosowane są zarówno metody ilościowe, jak i jakościowe. Analizie poddawane jest otoczenie organizacji.

Otoczenie zewnętrzne – to wszystko, co wpływa na organizację z zewnątrz.

Otoczenie celowe – składa się z konkretnych organizacji lub grup, które mogą wpływać na organizację:

- dostawcy – organizacje, które dostarczają zasobów innym organizacjom;
- klienci – ci, którzy korzystają z wyrobów lub usług organizacji;
- konkurenci – organizacje, które konkurują o zasoby;
- właściciele – ci, którzy uczestniczą we własności organizacji;
- związki zawodowe, organizacje społeczne;
- regulatorzy – jednostki, które mogą kontrolować, regulować lub w inny sposób oddziaływać na politykę i praktyki organizacji;
- sojusznicy strategiczni – organizacje współpracujące ze sobą w ramach wspólnego celu/przedsięwzięcia.

Otoczenie ogólne – obejmuje niezbyt wyraźnie określone wymiary i siły, wśród których działa organizacja i które mogą wywierać wpływ na jej działanie:

- wymiar ekonomiczny,
- wymiar technologiczny,
- wymiar socjo-kulturowy,
- wymiar prawno-polityczny,
- wymiar międzynarodowy.

Otoczenie wewnętrzne – to warunki i siły wewnątrz organizacji:

- zarządzający organizacją;
- pracownicy;
- kultura – zestaw wartości i przekonań, które pomagają członkom organizacji rozumieć za czym organizacja się opowiada, jak pracuje i co uważa za ważne.

Podstawowe obszary analizy strategicznej – prawidłowemu przeprowadzeniu analizy strategicznej należy poświęcić szczególną uwagę, gdyż wszystkie błędy popełnione na tym etapie będą mogły znacząco wpływać na rozstrzygnięcia strategii na etapie jej formułowania.

- Analiza zasobów
- Analiza oczekiwań społecznych
- Analiza polityki państwa i regionu
- Analiza otoczenia społeczno-gospodarczego, kulturowego (zmiany)
- Analiza otoczenia prawnego, przewidywane zmiany
- Analiza obszarów konkurowania i potencjalnych konkurentów

Podstawowe metody analizy:

- Analiza trendów
- Metoda delficka
- Tworzenie scenariuszy

- Analiza SWOT – jest kompleksową metodą oceny pozycji jednostki poprzez analizę jej słabych i mocnych stron w relacji do otoczenia.
- Analiza TOWS
- Drogowskazy strategiczne (benchmarking)
- Badania ankietowe (problem reprezentatywności, efektywności)

Ponadto powinniśmy odpowiedzieć sobie na kilka **kluczowych pytań**:

- Jakie zasoby są kluczowe dla rozwoju waszej gminy/powiatu?
- Jaki jest stan/aktualna przydatność tych zasobów dla zrealizowania wizji/osiągnięcia celów?

Analizę zarządzania finansami – opracowujemy osobno, uwzględniając:

- analizę budżetu (operacyjny/inwestycyjny)
- analizę zadłużenia i zdolności kredytowej
- wysokość podatków i opłat
- potencjał wzrostu dochodów/wydatków
- zagrożenia dla finansowania zadań
- procedury planistyczne i realizacji zadań
- partycypację społeczną w planowaniu
- projekcje finansowe

Musimy też pamiętać, że jakość analizy może być tylko tak dobra, jak dobre są najgorsze dane wykorzystane do jej opracowania (nie ma sensu prowadzić szczegółowej analizy mało wiarygodnych danych). Przed przeprowadzeniem analiz powinniśmy zweryfikować:

- kompletność danych,
- aktualność danych,
- wiarygodność danych.

3.4. Strategia wokół wartości

Zestaw wartości, którymi samorząd będzie się kierował w zarządzaniu strategicznym, powinien być wynikiem porozumienia wszystkich współtworzących strategię – tylko wtedy będą się z nią identyfikowali. Wartości te powinny być uniwersalne i nie podlegać koniunkturalnym zmianom. Przykładowe wartości przyjęte w dokumentach strategicznych przez samorządy w kilku miastach:

- równość szans obywateli w dążeniu do dobrobytu,
- autonomia jednostek, społeczności i podmiotów gospodarczych,
- nadrzędność interesu lokalnego nad interesami zewnętrznymi (regionalnymi),
- służebność władzy wobec obywateli,
- wolność do granic prawa stanowionego przez państwo.

Przyjęte wartości powinny determinować zasady planowania i wdrażania planów strategicznych, przekładając się na konkretne zapisy strategii.

3.5. Interesy strategiczne

To zestaw zdefiniowanych kluczowych interesów jednostki, istniejących obiektywnie, niezależnie od opcji rządzącej, indywidualnych poglądów zarządzających, czy doraźnych interesów. Klasycznym przykładem interesu strategicznego jest posiadanie czystego środowiska przez gminę „turystyczną”.

- Rola interesów strategicznych jako „kotwicy” strategii – tak pojęte interesy strategiczne są kamieniami węgielnymi strategii – po ich zdefiniowaniu sformułowanie strategii jest znacznie prostsze.
- Należy sprzeczać się o interesy strategiczne, aby nie kłócić się o cele – identyfikacja interesów strategicznych powinna być poprzedzona dyskusją, uwzględniającą głosy możliwie szerokiej reprezentacji wszystkich interesariuszy.

71

3.6. Alianse strategiczne

Są ścisłymi, długoterminowym i korzystnymi dla wszystkich stron porozumieniami, zawieranymi przez co najmniej dwóch partnerów, gdzie zasoby, wiedza i zdolności są wspólnie wykorzystywane w celu wzmocnienia pozycji konkurencyjnej każdego z partnerów. Cele takiego aliansu powinny być spójne ze strategicznymi celami partnerów i bezpośrednio z nimi powiązane. Możliwy jest dostęp do zasobów partnera, jak również korzystanie z jego inwestycji. Ponadto, organizacje zyskują szanse uczenia się.

Alianse w założeniu powinny prowadzić do poprawy zarządzania przedsiębiorstwami lub dziedzinami działalności przez uzyskanie efektu synergii, koordynowanie kompetencji, środków i niezbędnych zasobów w celu osiągnięcia lepszej pozycji konkurencyjnej przez wszystkich partnerów, a w samorządach – dla lepszego, bardziej efektywnego zaspokajania potrzeb społeczności.

Zasada formułowania strategii

Plan strategiczny organizacji nie powinien jedynie reagować na potrzeby i problemy występujące w organizacji i jej otoczeniu – lecz być podstawą do kreowania rzeczywistości. Ograniczanie się do prostego reagowania na stany otoczenia i samej organizacji powoduje, że nigdy nie osiągniemy celów bardziej ambitnych niż te, które rozwiązują nasze dzisiejsze problemy.

3.7. Studium przypadku – formułowanie problemów i celów strategii

Strategia rozwoju miasta liczącego 50 tys. mieszkańców. Sformułowanie strategii zostało poprzedzone analizą SWOT (przeprowadzoną w podstawowym zakresie) oraz zdefiniowaniem listy 12

problemów najważniejszych dla lokalnego samorządu. Lista została sporządzona przez zewnętrznych konsultantów ze stopniami naukowymi, z renomowanej uczelni oraz wąską grupę wyłonioną z „lokalnej elity” i urzędników miejskich, jednakże bez uczestnictwa społeczności lokalnej. Problemy sformułowane na liście nie były analizowane metodą *drzewa problemów*. Opis każdego z problemów zawierał 1-2 zdania opisujące występujące w mieście zjawiska lub stany. W oparciu o tak sformułowane problemy określono cele strategii. Do formułowania celów również nie została wykorzystana metoda *drzewa celów*. Poszczególne cele strategii były bezpośrednim przeniesieniem problemu – np. brak sieci kanalizacyjnej określono jako problem, a budowę sieci kanalizacyjnej jako cel. W ten sposób powstała strategia rozwoju zbudowana wyłącznie na problemach. Dołączona do niej wizja przyszłego stanu miasta w istocie zawierała powtórzone innymi słowami cele strategii. Od opracowania tej strategii upłynęło ponad 7 lat. Strategia była aktualizowana, lecz skoncentrowano się w trakcie aktualizacji na dostosowaniu jej do zapisów regionalnego programu operacyjnego, aby umożliwić korzystanie ze środków UE. Spośród celów określonych w strategii udało się zrealizować częściowo tylko nieliczne z nich. Oczywiście samorząd miejski realizował w tym okresie zadania inwestycyjne oraz zadania bieżące. Jednakże, pomimo korzystnego położenia geograficznego, miasto nie rozwijało się – nie pozyskano żadnego znaczącego inwestora, nie powstały miejsca pracy, jakość oświaty ulega stopniowemu pogorszeniu, podobnie jak działalność kulturalna. Nawet w okresie ożywienia gospodarczego w latach 2006-2008 miasto pozostało poza nurtem pozytywnych przemian, które objęły np. sąsiednie gminy. Również jakość pracy lokalnej administracji w ocenie mieszkańców ulega pogorszeniu. W realizacji zadań inwestycyjnych występowało wiele niekonsekwencji, udało się pozyskać środki z funduszy unijnych tylko na jeden projekt drogowy. Strategia, którą uchwalił samorząd, zbyt mocno koncentrowała się na rozwiązywaniu aktualnie występujących problemów. Brak innej perspektywy niż bieżące problemy, brak wizji spowodowały, że miasto nie znalazło pomysłu na rozwój. Brak zdefiniowanych interesów strategicznych i nie określone obszary współpracy również wpływają negatywnie na obecną sytuację – władze miasta wykreowały konflikt z sąsiednią gminą, próbując przejąć atrakcyjne tereny położone w jej granicach i przyłączyć je do miasta. Opracowana strategia rozwoju, zawierająca poważne błędy, nie przyniosła miastu zauważalnych korzyści.

Formułowanie celów

Jak powinien być sformułowany cel:

- **Specific** – konkretny
- **Measurable** – mierzalny
- **Achievable** – osiągalny
- **Realistic** – realistyczny
- **Timed** – określony w czasie

Stosowanie zasad wdrażania polityki strukturalnej UE wymusza na samorządach konieczność zapewnienia spójności dokumentów programowych, w tym strategii rozwoju lokalnego ze strategiami regionalnymi i programami operacyjnymi.

3.8. Środowiskowe uwarunkowania planowania strategicznego

W planowaniu strategicznym uwzględnienie uwarunkowań środowiskowych jest bezwzględnie konieczne. W przeciwnym wypadku narażamy się na ryzyko wystąpienia oddziaływań, które nie zostały uprzednio przewidziane. Oddziaływania te mogą spowodować trwałe i niekorzystne zmiany w środowisku i konieczność ponoszenia dużych kosztów, związanych z ich minimalizacją. Z drugiej strony, brak prawidłowego określenia oddziaływań może spowodować niewykorzystanie szans, wynikających z pozytywnych efektów synergii, z którymi możemy mieć do czynienia w rezultacie podjętych działań.

Opracowując plany strategiczne, mamy obowiązek:

- programowania rozwoju zrównoważonego;
- uwzględnienia, że człowiek jest najważniejszym elementem środowiska;
- analizy występujących i przewidywanych oddziaływań na etapach realizacji, eksploatacji i likwidacji projektów;
- oceny rozwiązań alternatywnych;
- zapewnienia monitorowania oddziaływań.

Kluczowe dla stworzenia dobrej strategii gminy lub powiatu jest przeprowadzenie doskonałej analizy, sformułowanie śmiałej, ale realistycznej wizji, odpowiadającej na obecne i przyszłe potrzeby interesariuszy, właściwe zdefiniowanie interesów strategicznych, oraz wytyczenie takich celów strategicznych, których osiągnięcie spowoduje uzyskanie stanu określonego w wizji. Działania planistyczne i wdrożenia muszą być inspirowane przez „myślenie strategiczne”.

4. Wdrażanie strategii

W tym rozdziale:

1. Zostaną przedstawione istotne warunki związane z wdrażaniem strategii.
2. Zostaną omówione podstawowe problemy i zagrożenia dla strategii.

Wdrażanie strategii to zawsze zarządzanie zmianą. Kluczem do sukcesu podczas wdrażania strategii jest zjednoczenie organizacji wokół opracowanej strategii oraz spowodowanie, aby każde istotne działanie i czynność administracyjna była wykonana w sposób ściśle tej strategii odpowiadający. Kluczowym zasobem, jak zawsze, są ludzie zaangażowani w działania strategiczne. Rola kapitału ludzkiego we wdrażaniu strategii: musimy zawczasu odpowiedzieć sobie na kilka ważnych pytań:

- Jacy ludzie będą nam potrzebni?
- Jaka wiedza będzie niezbędna i jak ją pozyskamy?
- Czy w parze ze strategią organizacji idzie strategia zarządzania personelem?
- Jak motywować ludzi w długim horyzoncie czasowym?
- Jak zapewnić elastyczność zasobów kadrowych wobec zmian?
- Jak zapewnić organizacji przyszłe kadry kierownicze?

I uwzględnić kilka czynników:

- Rolę przywództwa i osobistego zaangażowania.
- Identyfikację uczestników organizacji z jej celami.
- Integrację społeczności jako czynnik sukcesu.
- Włączenie partnerów społecznych.

4.1. Zagrożenia dla strategii

Etap diagnostyczny

Na tym etapie najczęściej dochodzi do błędów polegających na zgromadzeniu i wykorzystywaniu informacji, które nie w pełni odzwierciedlają aktualną sytuację organizacji. Często etap diagnostyczny jest traktowany jako „zło konieczne” i ograniczany zarówno pod względem ilości, jak i jakości analiz. Bardzo popularna metoda analizy SWOT, ale nieprawidłowo zastosowana, może spowodować, że wnioski dla programowania będą niewłaściwie sformułowane.

Etap programowania

Wyniki prac nad strategią w tym etapie bardzo mocno zależą od jakości analiz oraz jakości, kompleksowości i wiarygodności diagnozy. Częstym błędem na etapie programowania jest pomniejszanie znaczenia wizji przyszłego stanu, do którego osiągnięcia mamy dążyć wdrażając strategię. Innym

zagrożeniem jest sformułowanie celów „sztampowo” (np. „rozwój infrastruktury drogowej”, „zapewnienie wysokiego poziomu edukacji”). Te z zasady słuszne sformułowania czasami nie znajdują odzwierciedlenia na poziomie celów operacyjnych lub szczegółowych. Ale znajdują się w strategii, „bo tak trzeba”. Innym, bardzo istotnym zagrożeniem, jest niewystarczająca reprezentatywność gremium programującego strategię. I chociaż nie należy zakładać, że formułowanie strategii będzie odbywało się metodą „burzy mózgów”, to jednak należy zadbać o pozyskanie możliwie szerokiej reprezentacji lokalnej społeczności, w tym organizacji pozarządowych, czy organizacji przedsiębiorców.

Brak zgodności z innymi dokumentami programowymi gminy lub powiatu i dokumentami innych instytucji, mających znaczenie dla naszej jednostki, zawsze będzie osłabiał naszą strategię.

Etap wdrażania

Brak konsekwencji we wdrażaniu strategii.

Jednym z poważniejszych zagrożeń jest brak zainteresowania władz we wdrożeniu strategii w przyjętych ramach. Czasami proces opracowania strategii staje się celem samym w sobie i na tym kończy się zaangażowanie kierownictwa w proces zarządzania strategicznego.

- Niewłaściwe lub niewystarczające upublicznienie przyjętych planów strategicznych pozbawia jednostkę samorządową szans na pozyskanie szerszego poparcia i części partnerów w społeczności lokalnej. Bardzo często władze samorządowe koncentrują się na prezentacji głównych celów i „sztandarowych” projektów, które zostały z góry uwzględnione w dokumentach strategicznych. Nie sygnalizują nawet społeczności lokalnej, w jakich obszarach planów strategicznych oczekują jej zaangażowania. Dzieje się tak szczególnie często, gdy występują niedostatki we współpracy ze społecznością lokalną na etapie programowania strategii. Równie często może powstawać przeświadczenie, że strategia jest narzuconym z góry planem, z którym ani społeczność, ani pracownicy jednostki nie identyfikują się i nie zamierzają angażować się w etap wdrożenia zadań strategicznych. Brak zrozumienia strategii, wynikający z nieuczestniczenia w procesie jej programowania, jest jedną z przyczyn problemów na etapie wdrażania – wykonawcy nie do końca rozumieją co i jakimi środkami mają osiągnąć. Takie problemy świadczą m. in. o słabościach przywództwa w organizacji.
- Niezapewnienie właściwego długoterminowego finansowania programów wdrażania strategii – brak spójności strategii i opracowanego wieloletniego planu inwestycyjnego, w którym uwzględnione byłyby odpowiednio rozłożone w czasie fundusze, pozwalające realizować zadania strategiczne.

Zawsze powinniśmy zadawać sobie pytanie: „Jak dobra jest nasza strategia rozwoju?” Strategia powinna być poddawana krytycznej ocenie w kontekście zmian zachodzących w otoczeniu, ale także w odniesieniu do zmian, jakie dokonują się w samej organizacji, np. zmian jej kluczowych zasobów.

4.2. Organizacja ucząca się

To jedna z koncepcji zarządzania, ukształtowana w latach 90. ub. wieku w odpowiedzi na konieczność ciągłego dostosowywania organizacji do nowych warunków otoczenia, zmian w technologii, wzrostu poziomu kompetencji i zmian wymagań pracowników. Definicja organizacji uczącej się według P. Senge, to „bezustannie rozwijająca się umiejętność kształtowania swojej przyszłości oraz zdolność kreowania swych zamierzeń”. Celem tworzenia organizacji uczącej się jest wzrost zdolności organizacji do adaptacji oraz do zmieniających się warunków otoczenia. Koncepcja organizacji uczącej się może zatem stanowić oparcie dla organizowania i realizacji procesów z zakresu zarządzania strategicznego.

Według P. Senge, w każdej organizacji uczącej się można wyróżnić pięć dyscyplin:

- myślenie systemowe – zdolność myślenia w kategoriach całości zjawisk, procesów lub struktur;
- mistrzostwo osobiste – dążenie do ciągłego doskonalenia się;
- modele myślowe – umiejętność analizy, odrzucenia lub zmiany zakorzenionych przekonań, nawyków i odruchów, związanych z pracą i z organizacją;
- budowanie wspólnej wizji przyszłości – jasno sformułowany i konkretny cel organizacji, znany wszystkim jej członkom i skłaniający ich do ciągłego uczenia się;
- zespołowe uczenie się – uznanie zespołu za nośnik potencjału intelektualnego większego niż łączny potencjał jego pojedynczych członków.

Cechą organizacji uczących się jest posiadanie sprawnych, elastycznych struktur, zdolnych do rozpoznawania zmian otoczenia i reagowania na zmiany. Organizacje takie podlegają procesom rozwojowym, wprowadzają nowe rozwiązania, odkrywają nowe zależności i powiązania, które mają usprawnić pracę. Z punktu widzenia zarządzania strategicznego – jest to najkorzystniejszy model organizacji.

4.3. Wpływ na zarządzanie

Doświadczenia uzyskane przez organizację w realizowanych procesach powinny być zachowywane i jak najbardziej efektywnie upowszechniane. Powszechnym grzechem naszych organizacji jest utrata wiedzy – czasami nawet dość podstawowe dane musimy pozyskiwać kilkakrotnie do różnych celów, gdyż nie zostały np. poprzednio zachowane, są gdzieś w zasobach, lecz dotarcie do nich trwałoby dłużej niż ich pozyskanie (np. ze sprawozdań GUS) od nowa. A co dopiero, gdy mówimy o zarządzaniu wiedzą na poziomie strategicznym! Od samego początku procesu – analizy strategicznej, poprzez proces formułowania strategii, aż po gromadzenie danych na potrzeby monitorowania – wszędzie tam jest wielkie pole do wdrażania zasad organizacji uczącej się. Podstawą nie są tu techniczne środki gromadzenia i przechowywania informacji, lecz ludzie – znający organizację lub jej poszczególne części (czasami to kopalnie wiedzy, żywa historia miasta czy gminy).

4.4. Kontrola strategiczna

W procesie zarządzania strategicznego kontrola strategiczna ma ścisły związek z etapem wdrażania strategii. Celem kontroli strategicznej jest zapewnienie:

- tego, że cele organizacji wyznaczone w strategii zostaną osiągnięte,
- lub tego, że organizacja podejmie na czas zmianę przyjętej strategii, w reakcji na zmiany otoczenia organizacji albo samej organizacji.

Proces kontroli obejmuje dwie sfery:

- kontrolę założeń,
- kontrolę realizacji.

4.5. Problemy zarządzania strategicznego

Do najważniejszych problemów związanych z zarządzaniem strategicznym w samorządach należy przeciążenie personelu bieżącymi obowiązkami i dokuczliwy „brak czasu” na myślenie strategiczne, podobnie zresztą jak wdrażanie zasad organizacji uczącej się. W rezultacie tylko nieliczni pracownicy (niezależnie od szczebla w organizacji) są w stanie stwierdzić: „poświęcam 5% swojego czasu pracy sprawom związanym z zarządzaniem strategicznym. Znacznie bardziej powszechne jest podejście „akcyjne” – organizujemy „akcję” – np. aktualizacja strategii. Wtedy część personelu jest zmuszona wydzielić ze swojego czasu pracy część, którą poświęca na gromadzenie danych, opracowanie analiz wdrożenia, obliczenie wskaźników. Potem następuje finał akcji i... wszystko wraca do „normy”. Tymczasem działania związane z cyklem zarządzania strategicznego powinny być wpisane na stałe w plany działania, procedury procesów, sprawozdawczość. I nie muszą zajmować więcej niż kilka procent czasu pracy w miesiącu. Ważne jest jednak, aby pojęcie „myślenia strategicznego” było ważne dla każdego pracownika w jednostce.

Podsumowanie i wnioski

Kluczowym czynnikiem sukcesu organizacji w zarządzaniu strategicznym są ludzie i ich wiedza, którą są w stanie wykorzystać oraz przenieść do organizacji.

5. Schemat planowania w gminie lub powiecie

W tym rozdziale zostały omówione podstawowe zagadnienia związane z finansowymi uwarunkowaniami zarządzania strategicznego.

5.1. Model zarządzania zintegrowanego

Model zarządzania w samorządzie stworzony w Sunnyvale w Kalifornii stał się impulsem do powstania w 2000 r. w ramach Programu Partnerstwo dla Samorządu Terytorialnego (LGPP) dopasowanego do polskich warunków modelu zarządzania zintegrowanego, który wykorzystuje niektóre idee zastosowane w Sunnyvale. System ten zawiera mechanizmy uruchamiające ciągłą poprawę efektywności przez:

- 1) Zbiektywizowane sformułowanie celów końcowych, które są przedmiotem bezpośredniego zainteresowania wspólnoty.
- 2) Budżetowanie celów na podstawie wskaźników efektywności.
- 3) Proceduralne włączenie wskaźników efektywności w proces planowania wieloletniego i oceny działań.
- 4) Oceny uzależnione od stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów, znajdujące odzwierciedlenie w systemie wynagradzania pracowników.

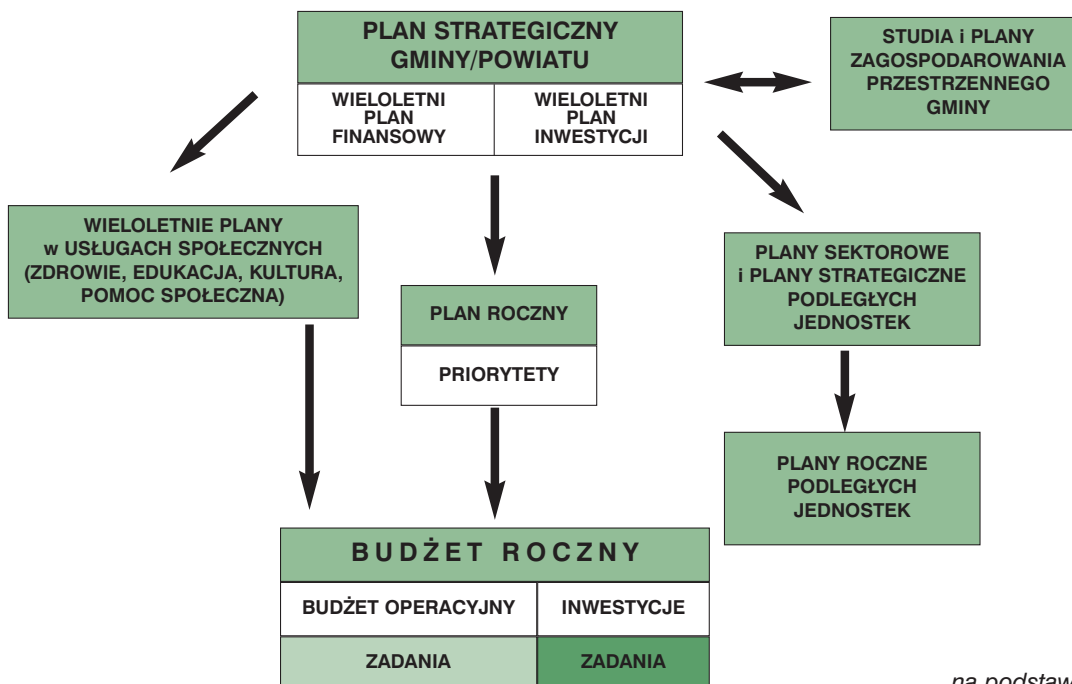
Cechy modelu zarządzania zintegrowanego w samorządzie:

- Wieloletniość – wieloletnia perspektywa w planowaniu zadań inwestycyjnych i operacyjnych.
- Kompletność – podporządkowanie planowi strategicznemu wszystkich planów realizacyjnych jednostek zależnych, bez względu na ich formę prawną.
- Efektywność – stosowanie procedur zarządzania efektywnością przez wszystkie jednostki zależne.
- Uczestnictwo – zapewnienie szerokiego dialogu publicznego w odniesieniu do formułowania celów i oceny ich osiągnięcia.

5.2. Finansowe uwarunkowania zarządzania strategicznego

Celem zarządzania finansowego powinno być perspektywiczne (dalekosiężne) i bieżące zapewnienie środków, pozwalające skutecznie i efektywnie realizować zamierzenia wynikające ze strategii gminy/powiatu. Myśląc o wdrażaniu długofalowych przedsięwzięć, już na początku musimy odpowiedzieć sobie rzetelnie, czy stan finansów naszej jednostki w perspektywie wieloletniej pozwala na zrealizowanie (czasami bardzo ambitnych) zamierzeń? Nie ma nic gorszego niż przerwane „w połowie” działania – oznaczają one nie tylko niedotrzymanie obietnic składanych społeczności, ale przede wszystkim – najczęściej zmarnowanie lub nieefektywne wykorzystanie zasobów finansowych i materialnych oraz – co równie ważne – ludzkiego zaangażowania i energii.

Schemat planowania w powiecie lub gminie



na podstawie LGPP

Zarządzanie finansami umożliwia:

- Wyznaczenie zakresu możliwości finansowych gminy lub powiatu w perspektywie wieloletniej.
- Ustalenie standardów przedstawiania programów i zadań do finansowania z uwzględnieniem miar wykonania, efektywności i jakości.
- Zestawianie wieloletnich i rocznych planów jako sumy projektów i zadań bilansujących się z możliwościami finansowania.
- Związywanie środków z celami na wszystkich etapach projektów i zadań.
- Gromadzenie danych dla kontroli postępu i dokonywania ocen.

Instrumenty zarządzania finansowego:

- Wieloletni Plan Finansowy (WPF)**
- Wieloletni Plan Inwestycyjny (WPI)**
- Budżet zadaniowy (BZ)**

a) **Wieloletni Plan Finansowy** określa w każdym roku objętym planem:

- prognozę dochodów,
- niezbędną wielkość wydatków bieżących,
- kwoty na spłatę zaciągniętych zobowiązań (prowizje, odsetki, raty kredytów, wykup obligacji),

- przewidywaną wielkość długu do zaciągnięcia w kolejnych okresach,
- wielkość środków możliwych do przeznaczenia na finansowanie inwestycji.

WPF zwykle obejmuje okres 5-10 lat i jest powiązany:

- ze strategią rozwoju – zapewnia środki na priorytetowe zadania;
- z wieloletnim planem inwestycji – pozwala określić źródła finansowania inwestycji w całym okresie ich realizacji;
- z projektami restrukturyzacji i planami poprawy jakości usług – zapewnia środki na przedsięwzięcia;
- z budżetem rocznym – przydziela środki na zadania budżetowe, które służą realizacji zadań w ramach osiągniętych celów operacyjnych i strategicznych.

WPF tworzy wieloletnią perspektywę finansów gminy lub powiatu, dokładniejszą (opartą na analizie i prognozie) w pierwszych 4-5 latach, ew. szacowaną dla kolejnych lat, uwzględniającą zdolność kredytową jednostki w całym okresie objętym planem.

WPF to narzędzie sprawnego zarządzania finansowego w samorządzie poprzez:

- powiązanie ze strategicznymi kierunkami i wieloletnimi planami rozwoju;
- opracowanie prognoz budżetu, w tym prognoz ostrzegawczych;
- zaplanowanie potrzeb pożyczkowych na realizację zadań wynikających z celów strategicznych i ujętych w wieloletnie plany inwestycyjne;
- wykorzystanie Wieloletniego Planu Finansowego jako podstawy do analizy, umożliwiającej uzyskanie kredytu lub emisję obligacji;
- wspomaganie podejmowania decyzji dotyczących rocznego budżetu;
- możliwość stosowania optymalizacji dotyczącej warunków kredytu (wielkości, momentu skorzystania, oprocentowania, karencji, terminu spłaty) – w zależności od płynności finansowej;
- lepsze planowanie budżetowe uwzględniające skutki zaciąganych kredytów i uzyskiwanych dotacji (np. środki UE);
- ułatwioną komunikację ze społecznością lokalną.

b) Wieloletni Plan Inwestycyjny

- Jest kilkuletnim, krocącym (uchwalanym corocznie) planem, zawierającym listę inwestycji które mają zostać zrealizowane w danym okresie. Lista inwestycji jest ustalana według przyjętej uprzednio procedury, na podstawie określonych i uzgodnionych kryteriów.
- Każde z zadań posiada harmonogram realizacji określający zakres rzeczowy i wydatki (także wskazane źródła ich finansowania) w rozbiciu na poszczególne lata objęte planem.
- Suma kwot przewidziana na inwestycje w poszczególnych latach nie przekracza sum wyznaczonych przez WPF.
- WPI zwykle opracowuje się na okres 4-6 lat.
- Plan ten jest podstawą przygotowania części inwestycyjnej budżetu w kolejnych latach.

Funkcje WPI:

- formalny mechanizm podejmowania decyzji,
- deklaracja polityki gospodarczej samorządu,
- narzędzie realizacji wieloletnich planów rozwojowych (np. strategii rozwoju),
- narzędzie efektywnego zarządzania finansami,
- narzędzie komunikacji społecznej,
- umożliwienie udziału mieszkańców w procesie planowania inwestycyjnego i budżetowego.

Efekty wdrożenia WPI:

- program i zakres inwestycji jest lepiej dostosowany do celów, potrzeb i możliwości danej społeczności;
- mniejsze ryzyko niegospodarności;
- utrzymywanie stabilnego poziomu wydatków inwestycyjnych;
- optymalizacja zadłużenia, obniżenie kosztów obsługi długu;
- ułatwia utrzymywanie stabilności finansowej;
- lepsza komunikacja i skuteczność w obrębie władz lokalnych;
- lepsze uwzględnienie preferencji społeczności lokalnej – łatwiejsza akceptacja dla projektów;
- lepsza realizacja planów rozwojowych (np. strategii);
- poprawa procedur przygotowania i rozliczania zadań inwestycyjnych przygotowuje samorząd do wymagań dotyczących korzystania z funduszy UE;
- efektywna alokacja środków i wzrost konkurencyjności w staraniach o środki UE na projekty inwestycyjne.

c) Budżet zadaniowy

Istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie działalnością gminy lub powiatu poprzez ujęcie tej działalności w zadania. Dotyczy to zarówno wykonywanych przez jednostkę kompetencji ustawowych, obowiązków zleconych przez administrację rządową, jak i innych, wynikających z woli samorządu, określanych na podstawie priorytetów zawartych w strategiach oraz potrzeb mieszkańców.

Budżet zadaniowy zawiera:

- opisy zadań,
- określone cele realizacji zadań,
- kalkulacje kosztów,
- wskaźniki wykonania i efektywności,
- przypisaną odpowiedzialność za realizację zadań.

Pozwala na lepszą alokację zasobów finansowych i rzeczowych, w rezultacie właściwsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Odpowiada postulatowi ustawowemu w zakresie celowości wydatkowania środków finansowych, gdyż wiąże konkretny wydatek z zadaniem, które jednostka przez to realizuje na rzecz społeczności lokalnej, umożliwia dokonanie optymalnego wyboru sposobu realizacji zadania. Poprzez układ zadaniowy budżet staje się czytelny i przejrzysty, zrozumiały zarówno dla jego wykonawców oraz pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych (dając możliwość szerszego udziału w tworzeniu budżetu, a przez to zwiększenie poczucia faktycznej odpowiedzialności za realizację zadań), jak i dla radnych oraz mieszkańców.

Cechy budżetu zadaniowego:

- wszystkie wydatki przyporządkowuje do ściśle określonych zadań,
- składa się z zadań sformułowanych i kalkulowanych według określonej metody,
- planowane wartości umieszczone w podziałkach klasyfikacji budżetowej są pochodną planowanych zadań,
- jest budżetem powstałym z budżetów zadań realizowanych przez jednostkę samorządową.

82

Kluczowymi elementami zintegrowanego systemu zarządzania w samorządzie są:

- strategia,
- wieloletni plan finansowy,
- wieloletni plan inwestycyjny,
- budżet zadaniowy.

6. Partnerstwo i partycypacja w planowaniu i zarządzaniu strategicznym – partnerstwo publiczno-prywatne i koncesja na roboty budowlane lub usługi

W tym rozdziale omówione zostały następujące zagadnienia:

1. Strategiczne i operacyjne przygotowanie się JST do realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.
2. Główne różnice pomiędzy umową o partnerstwie publiczno-prywatnym a umową o koncesję na roboty budowlane lub usługi.
3. Procesy negocjacyjne w wyborze partnera prywatnego przez JST.
4. Zarządzanie umową partnerstwa publiczno-prywatnego.

6.1. Wdrożenie partnerstwa publiczno-prywatnego

Zarządzanie strategiczne nowoczesnej organizacji w dużej mierze uwzględnia i opiera się na partnerstwie publiczno-społecznym i publiczno-prywatnym. Zarządzanie relacjami partnerskimi jest ważnym komponentem zarządzania strategicznego w ogóle. Partnerstwo wspiera realizację strategii i planów operacyjnych samorządu, a także realizację wielu projektów i procesów. Stanowi cenne wsparcie intelektualne, dostarcza nowych technik zarządzania i organizacji działań i co więcej pozwala na bardziej elastyczne zarządzanie technologią, majątkiem i finansami JST. Może pomóc w zwiększaniu efektywności działań, poprawie jakości i zwiększaniu ilości dostarczanych usług i produktów oraz skuteczności strategicznej.

Przed przystąpieniem do wdrażania partnerstwa publiczno-prywatnego organizacja samorządowa powinna dobrze się przygotować do prowadzenia sprawnej i wydajnej współpracy z potencjalnymi partnerami.

Pierwszym krokiem powinno być zapisanie w dokumentach strategicznych możliwości nawiązania partnerstwa w wybranych obszarach działania. Będą to w szczególności obszary związane z działalnością JST w zakresie zadań własnych, wymagających realizowania i finansowania inwestycji oraz świadczenia usług komunalnych i społecznych. Wynikiem realizacji zapisów strategii będzie w dalszej kolejności:

- określenie potencjalnych partnerów strategicznych, celów i charakteru relacji wzajemnych;
- wybór wspólnych projektów i zadań do realizacji;
- wybór partnerów i zawarcie z nimi stosownych umów;
- powołanie zespołów do zarządzania relacjami i umowami partnerskimi;

- określenia procedur monitoringu i kontroli oraz ewaluacji procesów, rezultatów i charakteru relacji i umów partnerskich;
- wdrażanie zapisów i kodeksów dotyczących kwestii społecznej odpowiedzialności stron umów partnerskich.

6.2. PPP a koncesja na roboty budowlane lub usługi

Szczególny rodzaj relacji partnerskich, jakimi są partnerstwo publiczno-prywatne, są określone ramowo w ustawach o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Wyróżniającą cechą tego rodzaju współpracy jest jasny podział zadań i ról oraz podział ryzyka związanego z realizowaniem określonego projektu pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi.

84

Najczęściej projektem tym będzie budowa lub modernizacja obiektu budowlanego oraz świadczenie usług z wykorzystaniem tego obiektu.

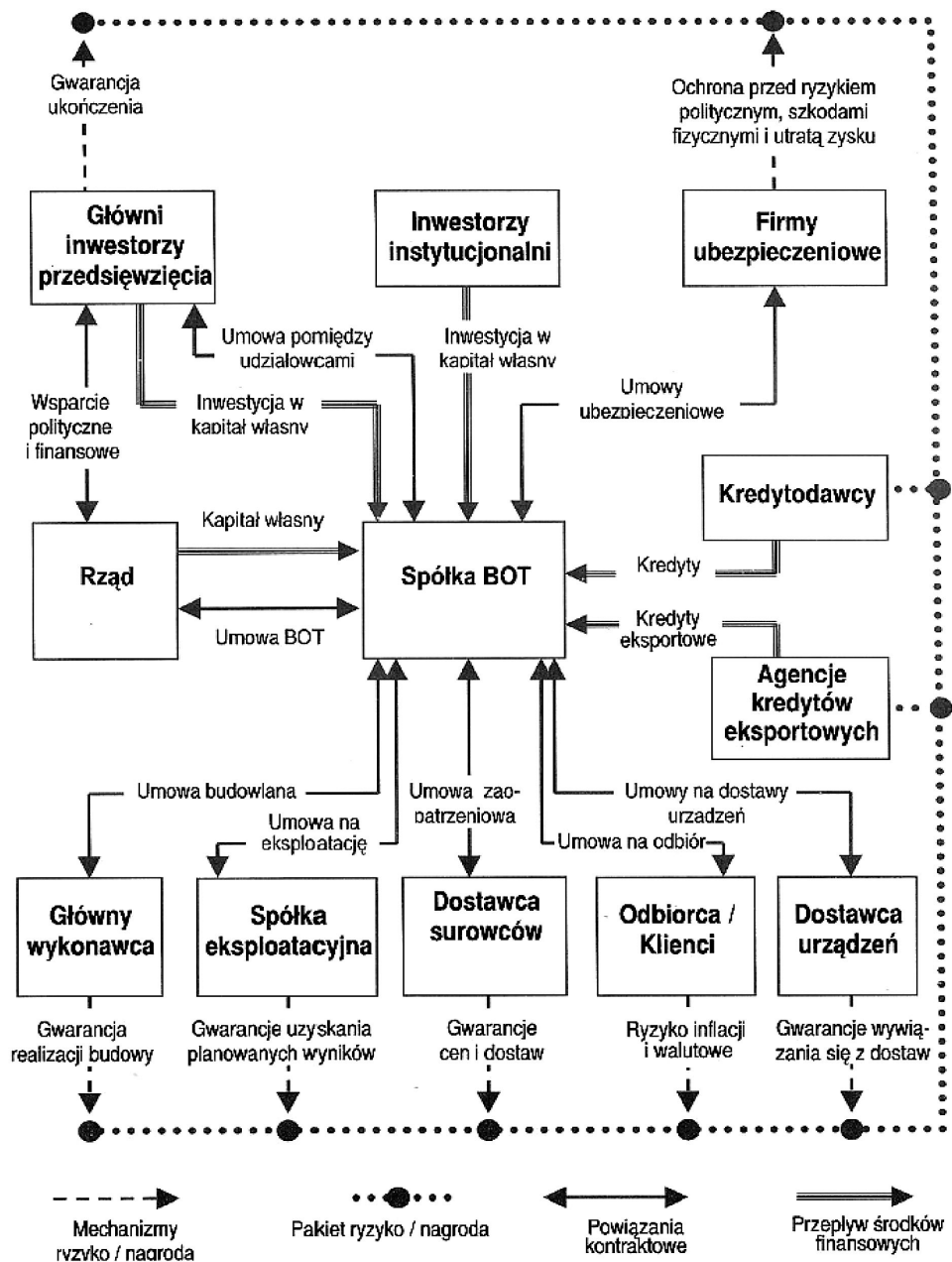
Obie ustawy regulują podobną materię spraw, tak więc główne różnice, a zarazem kryteria stosowania tej, a nie innej ustawy kryją się w szczegółowych zasadach i sposobach wykonywania projektu. Różnice te opisane są w tabeli 1.

Tabela 1. Różnice pomiędzy ppp a koncesją na roboty budowlane lub usługi, dotyczące zasad i sposobu wykonywania zadań w formule partnerstwa.

Zagadnienie	Adekwatność prawna	
	PPP	Koncesja
Intensywność współpracy zadaniowej	Duża. Wspólna realizacja przedsięwzięcia i elastycznie określany podział zadań i ryzyk. Możliwość utworzenia wspólnej spółki celowej.	Mała. Podmiot prywatny korzysta z obiektu i świadczy usługi na zasadzie wyłączności, a współpraca zadaniowa jst może ograniczyć się do wniesienia gruntów. Nie powołuje się spółki celowej. Podmiot prywatny ponosi w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne ¹ wykonywania koncesji.
Zasady wynagrodzenia podmiotu publicznego	JST może ponosić większość wydatków na realizację i eksploatację przedsięwzięcia. Może partycypować w dochodach z przedsięwzięcia.	Płatność JST na rzecz podmiotu prywatnego niższa niż całość nakładów poniesionych przez ten podmiot w związku z wykonywaniem koncesji.
Wnoszenie wkładu i własność składników majątkowych	Możliwość zmian stosunków własnościowych.	JST udostępnia podmiotowi prywatnemu składniki majątkowe niezbędne do wykonania przedmiotu koncesji bez przenoszenia praw własności (podmiot prywatny korzysta z przedmiotu koncesji jako posiadacz zależny).

¹ Ryzyko ekonomiczne jest powiązane z rentownością przedsięwzięcia, tj. relacją kosztów do dochodów, która zapewnia (wtedy zysk), lub nie zapewnia (wtedy strata) samofinansowanie przedsięwzięcia.

Schemat relacji PPP może wyglądać jak na rysunku:



Źródło: Podręcznik BOT w rozwoju infrastruktury komunalnej. Poradnik. Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.

Schemat pokazuje pełne spektrum rozwiązań instytucjonalnych, operacyjnych, finansowych i ubezpieczeniowych w projekcie inwestycyjnym o dużej skali, realizowanym na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym w formule BOT (co oznacza: buduj mienie, działaj na mieniu, przekaz mienie (ang. *Built, Operate, Transfer*). W praktyce działania samorządów, które będą realizowały z reguły mniejsze inwestycje, liczba relacji opisana w schemacie będzie ograniczona. Jeśli dodatkowo zostanie wybrana koncesyjna wersja współpracy, schemat ulegnie dalszemu uproszczeniu, ponieważ nie będzie istniała potrzeba powoływania spółki celowej a relacje kontraktowe będą regulowane bezpośrednią umową pomiędzy podmiotem publicznym a prywatnym.

W celu dobrego przygotowania konkretnego i udanego projektu ppp zaleca się podjęcie następujących kroków:

1. Identyfikację potrzeb i możliwości realizacji projektu w formule ppp.
2. Konsultacje z rynkiem oraz analizy prawne, instytucjonalne i finansowo-ekonomiczne przedsięwzięcia.
3. Wybór formuły realizacyjnej i opracowanie założeń umowy (stanowiska/ pozycji negocjacyjnej).
4. Przeprowadzenie postępowania wyłaniającego partnera prywatnego, w tym negocjacji.
5. Zawarcie umowy z partnerem prywatnym.

Jednym z ważniejszych aspektów budowania partnerskich relacji kontraktowych jest określenie wspólnych celów obu stron oraz podział ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięcia. Te kwestie są głównym przedmiotem procesu negocjacji pomiędzy partnerami. Generalną zasadą jest, aby za zarządzanie określonym ryzykiem była odpowiedzialna ta strona, która lepiej i skuteczniej może sobie z nim poradzić. Ryzyko dzielimy odpowiednio do etapów współpracy. Inne rodzaje ryzyka pojawiają się na etapie projektowania, budowy i finansowania inwestycji oraz eksploatacji infrastruktury i świadczenia usług. Istnieją także zagrożenia pojawiające się w końcowym etapie trwania i rozwiązywania umowy. Zaleca się, aby samorzady samodzielnie dokonały analiz ryzyka jeszcze przed podjęciem negocjacji z partnerami prywatnymi.

Jeśli realizacja przedsięwzięcia dokonywana jest na podstawie umowy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, albo jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania korzyści z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej – do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Najważniejszym i decydującym etapem w „koncesyjnej” procedurze wyboru partnera przez samorząd są negocjacje. Samorząd musi wiedzieć, co i jak negocjować.

Po pierwsze – niezbędne jest wypracowanie strategii, przebiegu procesu i pozycji negocjacyjnej, czyli określenia, jakie cele mamy osiągnąć, jak przygotować i prowadzić poszczególne fazy negocjacji oraz które ze szczegółowych zapisów przyszłej umowy (problemy negocjacyjne) powinny być negocjowane twardo, bez specjalnych ustępstw, a które podlegają daleko idącym ustępstwom i alternatywnym rozwiązaniom, wraz z zakreśleniem granic tych ustępstw (poziom aspiracji – granica ustępstw).

Po drugie – trzeba wybrać zespół negocjatorów wyłoniony z pracowników zespołu zadaniowego powołanego przez samorząd i ewentualnie zewnętrznych ekspertów wspierających, znających się na prowadzeniu negocjacji. Zawsze trzeba jednak pamiętać, że w negocjacjach partnerskich głównym celem nie jest przypieranie „przeciwnika do muru”, ale raczej osiągnięcie wspólnego rozumienia celów, budowanie zaufania, wspólnoty interesów oraz synergii.

Jeżeli w relacji partnerskiej większość ryzyka jest ponoszone przez podmiot publiczny, wybór partnera prywatnego dokonywany jest w trybie ustawy o zamówieniach publicznych.

Po podpisaniu umowy partnerstwa publiczno-prywatnego, najważniejszą kwestią dla zespołu powołanego przez samorząd będzie skuteczne i oparte o zapisaną procedurę zarządzanie umową PPP. Kluczem sukcesu dobrego zarządzania umową jest posiadanie zestawu kryteriów oceniających (kontrolno-ewaluacyjnych) – mierników i wskaźników efektywności i skuteczności realizacji umowy oraz zasobów personalnych, materialnych, finansowych i informatycznych, umożliwiających wydajną pracę zespołu.

Podsumowanie i wnioski

Relacje partnerskie, szczególnie w zakresie wspólnie realizowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych i świadczenia usług, powinny wynikać z dobrze przemyślanych koncepcji oraz dokumentów strategicznych – i być doskonale przygotowane. Niezbędne w tym procesie jest podejście projektowe i zadaniowe, które zakłada m. in. tworzenie zespołów zadaniowych ds. realizacji partnerstwa oraz postępowanie zgodnie ze sztuką i techniką właściwą w zarządzaniu projektami i zarządzaniu procesowym. Najważniejsze dla udanego partnerstwa są: wspólnota interesów, jasny podział ryzyka, zaufanie oraz kluczowe kompetencje każdego z partnerów.

7. Partycypacja społeczna w procesie zarządzania strategicznego

W tym rozdziale omówione zostały podstawowe zagadnienia związane z partycypacją społeczną w procesie zarządzania strategicznego.

Partycypacja społeczna, rozumiana jako udział obywateli w procesie zarządzania strategicznego w samorządzie, powinna być realizowana w możliwie najszerszym zakresie. Jedynym uzasadnionym ograniczeniem są względy organizacyjno-formalne. Zapewnienie szerokiej partycypacji społecznej jest remedium na wiele słabości zarządzania strategicznego, jakie można zaobserwować w naszej rzeczywistości. Podstawowa słabość to problemy z wdrażaniem strategii. Główną przyczyną tych problemów jest często brak oparcia władz samorządowych w lokalnej społeczności. Do takiej sytuacji dochodzi, gdy opracowanie strategii przebiega w izolacji od społeczności, gdy jej opinia jest pomijana lub marginalizowana już na etapie analizy strategicznej. Samorząd powinien wypracować metody angażowania społeczności w proces na każdym etapie zarządzania strategicznego.

88

Faza analityczna

Podstawowym sposobem zapewnienia partycypacji społecznej jest badanie poprzez ankiety, oceny pozwalające na przeprowadzenie analizy oczekiwań (analiza interesariuszy), zaproszenie instytucjonalnych partnerów społecznych oraz – jeśli ma to zastosowanie – ocenę przez społeczeństwo wdrożenia poprzednio przyjętych planów strategicznych.

Konfrontacja diagnozy

Po przeprowadzeniu analizy strategicznej, postawieniu diagnoz dla poszczególnych obszarów funkcjonowania samorządu i przedstawieniu kompleksowej diagnozy, należy doprowadzić do skonfrontowania uzyskanych wyników z opinią obywateli, organizacji pozarządowych, środowisk lokalnych przedsiębiorców. Uzyskanie zgodnych opinii potwierdza prawidłowość diagnozy. Trzeba jednak przyznać, że jest to postulat często trudny do spełnienia, choćby ze względu na rywalizację polityczną.

Faza programowania

Udział społeczności (poprzez prezentację propozycji założeń strategicznych, celów i programów, pracę z lokalnymi liderami, organizacjami, pracą radnych w ich środowiskach, publikacje prasowe, badanie opinii) w tej fazie jest gwarancją wysokiego zaangażowania społecznego we wdrażanie planów strategicznych.

Faza wdrażania

Strategie są tworzone z myślą o społecznościach i przez te społeczności powinny być w jak najszerszym stopniu wdrażane – z reguły samorząd nie ma pełnego rozpoznania potencjału istniejącego w mieszkańcach. Programy i projekty w ramach planu strategicznego muszą być opracowywane przy założeniu jak największego zaangażowania lokalnych środowisk w realizację wizji

strategicznych. Integracja wspólnoty w celu realizacji zadań jest ważnym czynnikiem sukcesu strategii. Wpływa na gotowość do współpracy na różnych etapach procesu zarządzania strategicznego, zwiększa efektywność działań i buduje poczucie tożsamości.

Faza oceny rezultatów

Udział społeczny w ocenie rezultatów powinien być ujęty w formalnych zapisach dotyczących kontroli realizacji w zarządzaniu strategicznym

Faza aktualizacji

Zapewnienie uczestnictwa społecznego powinno przebiegać analogicznie, jak przy opracowaniu strategii, z tą różnicą, że władze lokalne powinny wyciągnąć wnioski z doświadczeń ze współpracy z partnerami społecznymi w poprzednich etapach procesu.

Podsumowanie i wnioski

Szeroka partycypacja społeczna jest jednym z kluczowych czynników sukcesu w zarządzaniu strategicznym. Powinna być zapewniona na wszystkich etapach procesu.

8. Planowanie scenariuszowe

W tym rozdziale omówione zostały:

1. Definicja planowania scenariuszowego.
2. Podstawowe cele tego rodzaju planowania.
3. Etapy planowania.
4. Wymagane „kompetencje filozoficzne” planisty.

Planowanie scenariuszowe to opisywanie alternatywnych przyszłości, w sposób niewartościujący i poważnie traktujący każdą z alternatyw. Celem głównym procesu jest testowanie strategii, jej elastyczności, siły oraz odporności organizacji w odniesieniu do przyszłych oddziaływań otoczenia zewnętrznego. Po co testować strategię? Otóż po to, aby zwiększyć szanse przeżycia i rozwoju organizacji w każdych warunkach, jakie przyniesie nieznana przyszłość.

Najważniejszym warunkiem, jaki musi spełnić organizacja, aby planowanie scenariuszowe miało sens, jest podjęcie wysiłku nieustannego stawania się organizacją świadomą siebie tu i teraz, organizacją uczącą się i zdolną do nieustannego wyrwania się ze schematów potocznego myślenia, naśladownictwa i przeciętnego postępowania.

Tylko organizacja znająca samą siebie i swoją misję może skutecznie i mądrze planować swój rozwój, z uwagi na zdolność samodzielnego, elastycznego i odpowiedzialnego sterowania swoimi działaniami we wciąż zmieniających się i często nieprzewidywalnych uwarunkowaniach zewnętrznych.

Na czym polega procedura planowania scenariuszowego? Poniższa tabela opisuje podstawowe kroki tej metody.

Tabela 2. Etapy planowania scenariuszowego.

Czynności i pytania procedury	Wyjaśnienie
1. Jakie zagadnienie nas interesuje?	Określamy, czy chodzi o całą organizację (urząd, społeczność lokalną), czy może o wycinek aktywności organizacji, np. rozwój określonej usługi.
2. Jaki jest aktualny stan interesującego nas zagadnienia?	Chodzi o stan wewnętrzny i środowisko zewnętrzne organizacji – pytamy się, jak wygląda sytuacja obecna i jaka jest geneza/ przyczyny obecnego stanu?
3. Jakie mogą być czynniki zmian?	Określamy przewidywalne siły, trendy i nieprzewidywalne „niespodzianki” – okoliczności i zdarzenia, które będą kształtowały przyszłość. Określamy kluczowych graczy biorących udział w kształtowaniu przyszłości – graczy obserwowanych i nowych „Filipów z konopi”.

<p>4. Przymiarki scenariuszowe – scenorysy i animatiki</p>	<p>Opisujemy i dokonujemy selekcji kluczowych sił, trendów i graczy. Wymyślamy ciągi zdarzeń uzasadnionych emocjonalnie, racjonalnie i logicznie, w wersji komiksowej (spłaszczonej).</p>
<p>5. Scenariusze</p>	<p>Opracowujemy możliwe historie, uwarunkowania, zachowania i ich oddziaływanie na badane zagadnienie. Komiksy zamieniamy na filmowe, pobudzające wyobraźnię opowieści „3D”.</p>
<p>6. Decyzje strategiczne</p>	<p>Decyzje są podejmowane na zasadzie „czuwał wiara i wyęźaj słuch, pręż swój młody duch”. Oznacza to, że decyzje są podejmowane na bieżąco, w myśl zasady plan jest niczym, jeśli zabraknie nieustannego planowania opartego na tzw. konwersacji strategicznej. Konwersacja strategiczna to zespołowy proces myślenia i dyskusowania, oparty na nieustannym monitorowaniu sytuacji i wyciąganiu wniosków decyzyjnych oraz dotyczący właściwej alokacji zasobów.</p>

Decyzję o wdrożeniu w organizacji planowania scenariuszowego podejmują ci przywódcy, którzy godzą się, aby niepewność i nieprzewidywalność stały się jednym z czynników kultury myślenia i działania organizacji. Nie jest to łatwe, ponieważ naturalnym zachowaniem jest raczej niezgoda i obrona przed niepewnością. Chcemy wiedzieć, co nas czeka na 120%, inaczej odczuwamy niepokój. Planowanie scenariuszowe to nowy sposób myślenia i nowy nawyk, który bazuje na ciągłej czujności, kreatywności i zdolności szybkiego reagowania na zmiany.

Planowanie scenariuszowe pełni cztery podstawowe funkcje:

- **detekcji**, tj. wykrywania szans, okazji i zagrożeń,
- **skracania czasu reakcji**,
- **redukcji zagrożeń**,
- **identyfikacja okazji**.

Planowanie scenariuszowe, poprzez wnikliwe badanie otoczenia konkurencyjnego, buduje podwaliny nowych zasad współpracy partnerskiej. Ideałem by było, aby partnerzy tworzyli sieć powiązań skoncentrowanych nie tylko na wspólnej i uzupełniającej się realizacji zadań, ale i na tworzeniu aliansów strategicznego myślenia i podejmowania decyzji strategicznych.

Filozofią i środowiskiem planowania scenariuszowego jest heraklitowskie *pantha rei* (wszystko płynie) jako wyraz koncepcji zmiany, wyrażonej zdaniem „nie można dwa razy wejść do tej samej rzeki, za każdym razem bowiem inna woda w niej płynie”. W planowaniu scenariuszowym podejście to ulega jeszcze wzmocnieniu, ponieważ zajmuje się ono obrazowaniem przyszłości w coraz bardziej zmiennym świecie. Tak więc „rasowy” planista pracuje w oparciu o następujące założenia:

Istnieje:

- niepewność,

- nieprzewidywalność,
- napięcie.

A więc musimy być przygotowani na:

- zmiany,
- złożoność,
- zawirowania.

Stąd naszymi głównymi postawami powinny być:

- obecność,
- otwartość,
- odpowiedzialność.

Podsumowanie i wnioski

Organizacjom administracji publicznej nie jest łatwo wdrażać planowanie scenariuszowe w urzędach. Są po temu dwie przyczyny. Pierwsza z nich – to brak motywacji, wynikający z przekonania, że rząd i samorząd zbankrutować nie może i zawsze „jakoś to będzie”, bowiem administracja „jest skazana” na wieczne istnienie. Druga – to brak zasobów personalnych i materialnych, aby tę metodę myślenia o przyszłym rozwoju organizacji wdrażać.

Dlaczego jednak warto pomyśleć o planowaniu scenariuszowym w urzędzie? Uczymy się wspólnego myślenia i uczenia się. Nabieramy większej świadomości siebie i otoczenia, a co najważniejsze – jesteśmy w stanie trwać i działać nawet w sytuacjach ekstremalnych, jakie może nam przynieść przyszłość, związanych chociażby z permanentnym kryzysem finansów publicznych, przyszłymi zawirowaniami politycznymi i społecznymi w Europie i na świecie.

9. Monitoring strategii, wskaźniki monitoringu

W tym rozdziale omówione zostały:

1. Podstawowe cechy wskaźników monitoringu.
2. Sugestie dotyczące stosowania wskaźników.

Skuteczne monitorowanie wdrażania strategii to jeden z poważniejszych problemów i jednocześnie istotna słabość procesu zarządzania strategicznego w samorządach. Wydłużony horyzont czasowy działań na poziomie strategicznym jest tutaj poważnym utrudnieniem, często miarą wdrożenia jest zrealizowanie poszczególnych projektów w ramach strategii. Upowszechnienie zasad zarządzania projektami w administracji przyczyniło się również do lepszego zrozumienia potrzeby monitorowania strategii. Wskaźniki monitoringu strategii nie mogą zostać ograniczone do tych, które są właściwe przy zarządzaniu pojedynczym projektem. Wskaźniki te powinny być wprost powiązane z celami – strategicznymi i szczegółowymi – które zostały zawarte w strategii.

Odpowiadając na zamieszczone poniżej pytania, musimy uwzględnić strategiczny kontekst realizowanych działań i wszystkie cechy, jakimi charakteryzuje się strategia. Ustalając zatem wskaźniki monitoringu strategii, musimy brać pod uwagę następujące kryteria:

- Co będzie oceniane i przez jak długi czas? Na poziomie strategii poddajemy ocenie zarówno działania związane z osiągnięciem celów szczegółowych (pośrednich), jak i głównych.
- Czy wskaźniki są wiarygodne – musimy (najlepiej przy pomocy specjalistów) skonstruować miary, które będą oparte na uznawanych danych.
- Czy wskaźniki są trafne – czy dobrze odzwierciedlające rezultaty, a zwłaszcza szersze i długotrwałe oddziaływania, które mają dla nas podstawowe znaczenie?
- Czy są łatwo mierzalne w określonym czasie, a po zakończeniu realizacji programu – dostosowane do horyzontu czasowego – istotne jest zapewnienie ciągłości pozyskiwania danych.
- Czy są łatwe do uzyskania i monitorowania – powinniśmy uwzględnić, że zarówno limity środków, jakie angażujemy w pozyskiwanie danych są ograniczone, jak i metody pomiaru (badawcze) nie mogą być nadmiernie skomplikowane.
- Czy są porównywalne z innymi, np. z wcześniejszego okresu – nawet dość dynamicznie zachodzące zmiany w otoczeniu i samej organizacji nie powinny zaburzyć ciągłości pozyskiwania danych i ich porównywalności.
- Czy są spójne z polityką organizacji, innych ważnych partnerów (np. Instytucje Zarządzające Programami Operacyjnymi UE) – aplikowanie do programów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej jest znakomitą szkołą nie tylko zarządzania projektem, ale również zarządzania strategicznego. Konieczność wykazania we wnioskach i studiach wykonalności tego, że cele planowanych przez nas działań są spójne zarówno z programami operacyjnymi, jak i długofalowymi politykami UE – uczy właściwego podejścia do programowania projektów, ale także do procesu monitorowania na poziomie strategicznym.

- Czy jesteśmy w stanie wskazać źródła pochodzenia wskaźników – jest to podstawowe kryterium wiarygodności wskaźników. Jest to również bardzo ważne dla zapewnienia ciągłości procesu zarządzania – źródła informacji będą również istotne na etapie aktualizacji strategii,

Wykorzystajmy wskaźniki także na niższych szczeblach – wpłynie to pozytywnie na jakość zarządzania. Szereg wskaźników wykorzystywanych do monitorowania strategii może, a nawet powinno być wykorzystywane na etapie zarządzania finansami jednostki (wprowadzamy elementy budżetowania zadaniowego), czy też wprowadzane w tych obszarach, które nie kojarzą się bezpośrednio z zarządzaniem projektami. Dotyczy to zwłaszcza wskaźników jakościowych.

Podsumowanie i wnioski

Monitorowanie działań na każdym poziomie zarządzania jest nieodzowne. Wskaźniki i miary stosowane w monitoringu powinny spełniać kilka podstawowych kryteriów: wiarygodności, trafności, mierzalności, łatwości pozyskania (dostępności), porównywalności i spójności.

10. Podsumowanie. Co przynosi zarządzanie strategiczne?

Zarządzanie strategiczne w gminie lub powiecie zmierza do konkretnego celu: stworzenia warunków do poprawy jakości życia lokalnej społeczności. Wdrożenie zarządzania strategicznego pozwala na osiągnięcie efektów określanych wspólnym mianem rozwoju.

Oznacza to uwzględnienie w największym możliwym stopniu oczekiwań społeczności oraz pozostałych interesariuszy, zapewnienie realnego wpływu na kierunek i tempo rozwoju, jasne wskazanie tego kierunku (lub tych kierunków). Równocześnie jednak preferencje i oczekiwania społeczności zostają uporządkowane i zhierarchizowane. Kolejnym, istotnym efektem dobrego zarządzania strategicznego jest uzyskanie równowagi w procesach rozwojowych – żadna z istotnych dziedzin funkcjonowania samorządu, ani żadna grupa interesariuszy nie pozostaje „zapomniana”, zarówno obecnie, jak i w odniesieniu do ich przyszłych potrzeb i oczekiwań. Właściwie sformułowane wizja i cele powinny być powszechnie akceptowane, a przez to władze samorządowe mogą liczyć na trwałe poparcie ich strategicznych zamierzeń.

Zarządzanie strategiczne pozwala na zapewnienie efektywności wydatkowania środków i angażowania zasobów do osiągnięcia konkretnych rezultatów, uzgodnionych i wybranych przez współpracujących partnerów, przy uwzględnieniu koordynacji ze strony samorządowej administracji. Podejmowane decyzje i generalne rozstrzygnięcia nie są oparte na przekonaniu (choćby i powszechnym) i nie reprezentują jednostkowych punktów widzenia, unika się też przypadkowości w podejmowaniu decyzji. Zarządzanie strategiczne oparte na rzetelnych podstawach finansowych i uwzględniające kluczową rolę ludzi i wiedzy, którą posiadają, pozwala na uzyskanie nieoczekiwanych nawet efektów synergii w różnych sferach funkcjonowania jednostki samorządowej. Zwiększa się skuteczność działania, poprzez kontrolę strategiczną i zintegrowane stosowanie instrumentów zarządzania finansami zapewnia się najwyższą możliwą efektywność działania. Nie do przecenienia jest również korzystne środowisko współpracy, sprzyjające partnerstwu, które powstaje w warunkach dobrego zarządzania – ten efekt, choć często niedoceniany, w praktyce ma ogromne znaczenie społeczne i gospodarcze. Wzrasta również gotowość i zdolność administracji do wprowadzania zmian, co jest z kolei korzystnym czynnikiem poprawy jakości działania administracji. Otwartość dla wprowadzania zmian zwiększa się również po stronie społeczności lokalnej, uzyskanie tej gotowości przesądza często o powodzeniu lub porażce władz samorządowych w realizacji przedsięwzięć.

Dzięki wdrożeniu strategii następuje poprawa pozycji konkurencyjnej jednostki samorządowej i wzmocnienie jej pozytywnego wizerunku, co buduje także zaufanie i poczucie przynależności do lokalnej wspólnoty.

Bibliografia

- Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna*, INOİK, Poznań 1947
- Gołębiowski T., *Zarządzanie strategiczne. Planowanie i kontrola*, Difin, Warszawa 2001
- Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998
- Kees van der Heijden, *Planowanie scenariuszowe w zarządzaniu strategicznym*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000
- Kostera M., S. Kownacki, *Zarządzanie potencjałem społecznym organizacji*
- Koźmiński A. K., Piotrowski W., *Zarządzanie*, PWN, Warszawa 1997
- Obłój K., *Strategia organizacji*
- Obłój K., *Strategia sukcesu firmy*
- Praca zbiorowa pod red. Grzegorza Dziarskiego, *Usługi Komunalne – Organizacja, Zarządzanie i Finansowanie*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999
- Praca zbiorowa pod red. K. Pakońskiego *Budżet, Zintegrowane zarządzanie finansami, Poradnik dla gmin*, Municipium, Warszawa 2000
- Praca zbiorowa, *Koncesja na roboty budowlane lub usługi a inne formy realizacji inwestycji publiczno-prywatnych*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o. o., 2010
- Senge P. M., *Piąta dyscyplina*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998
- Skat-Rordam P., *Zmiany decyzji strategicznych*
- *UNIDO BOT Guidelines – BOT Buduj – Eksploatuj – Przekaż. Poradnik*, ARK, Warszawa 1999

MENEDŻER W URZĘDZIE

CYKL WARSZTATÓW DLA KADRY ZARZĄDZAJĄCEJ

III.

Partycypacyjny model zarządzania

*Piotr Burkiewicz
Grzegorz Dziarski*

Spis treści

Wprowadzenie	98
1. Partycypacja pracownicza	99
1.1. Rodzaje partycypacji w zarządzaniu	99
1.2. Formy i metody partycypacji	102
2. Style kierowania z perspektywy zarządzania partycypacyjnego	107
2.1. Style kierowania oparte na indywidualnych cechach kierowników	108
2.2. Teoria X i Y Douglas'a Mc Gregor'a	109
2.3. Style kierowania R. Lippita i R. K. White'a	110
2.4. Style kierowania w modelu przywództwa orientowanego na ludzi vs. na zadania – siatka menedżerska R. R. Blake'a & Moutona	111
2.5. Style kierowania w modelu J. W. Redlina	113
2.6. Efektywność stylów kierowania w teorii przywództwa Freda Fiedlera	114
2.7. Uwarunkowania efektywności stylów kierowania w teorii przywództwa sytuacyjnego P. Hersey'a i K. Blancharda	115
2.8. Model skuteczności kierowania Rensis'a Likerta	117
2.9. Style kierowania o zróżnicowanym zakresie partycypacji podwładnych	117
3. Społeczna odpowiedzialność organizacji	123
3.1. Wprowadzenie	123
3.2. Społeczna odpowiedzialność organizacji jako pracodawcy, podmiotu rynkowego, podmiotu społecznego	125
3.3. Promowanie społecznej odpowiedzialności biznesu przez samorząd	127
4. Partycypacja społeczna	131
5. Bibliografia	137

Wprowadzenie

Partycypacja wiąże się z aktywnym uczestnictwem w działaniach grup społecznych i braniem odpowiedzialności za swój udział w pracy. Podręcznik ma pomóc kierownictwu urzędów samorządu lokalnego we wprowadzeniu partycypacyjnego modelu zarządzania. Fenomen partycypacji opisywany jest z dwóch głównych perspektyw: partycypacji w miejscu pracy oraz partycypacji społecznej. Ludzie stanowią potencjał współczesnych organizacji, zarówno komercyjnych, jak i sektora publicznego. Partycypacja jest sposobem na podniesienie ich zaangażowania w pracę (partycypacja w pracy) lub zwiększenie aktywności w społeczności lokalnej. Lektura podręcznika pozwala zrozumieć podział i klasyfikację typów partycypacji oraz zrozumieć uwarunkowania skutecznego stylu kierowania. Znajdą w nim Państwo również inspirację i pomysły na angażowanie we współpracę sektora prywatnego, lokalnych przedsiębiorców. Jeden z rozdziałów podręcznika poświęcony jest zagadnieniom społecznej odpowiedzialności organizacji, nowej filozofii zarządzania wchodzącej zarówno do przedsiębiorstw, jak i instytucji publicznych. Nowoczesna administracja zmieniła praktykę usług publicznych. Urząd jest miejscem, gdzie dba się o klientów, a urzędnicy nie tylko wydają decyzje administracyjne, ale doradzają i rozwiązują problemy mieszkańców. Kierujący jednostką samorządu lokalnego znajdzie w niniejszym podręczniku informacje pomagające w:

- budowaniu zaangażowania pracowników urzędu oraz dobrych psychospołecznych warunków pracy,
- stymulowaniu aktywności lokalnych przedsiębiorców do wdrażania społecznie odpowiedzialnych projektów,
- budowaniu potencjału sektora organizacji pozarządowych.

1. Partycypacja pracownicza

W tym rozdziale omówione zostały:

- definicja partycypacji w zarządzaniu,
- rodzaje i klasyfikacja partycypacji,
- formy partycypacji w zarządzaniu.

Przedmiotem opisu tego rozdziału jest jedna z odmian partycypacji, jaką jest partycypacja pracowników w zarządzaniu organizacją. Stosowanie partycypacyjnego modelu zarządzania ma umożliwić pracownikom podejmowanie inicjatyw i ponoszenie współodpowiedzialności w procesie pracy. Partycypacja pracowników w zarządzaniu przejawia się w stopniowym odstępowaniu od zasady jednoosobowego kierownictwa oraz związanej z nią zasady centralizacji decyzji.

99

Definicja partycypacji według V. Vrooma

Partycypacja to proces wspólnego podejmowania decyzji przez dwie lub więcej stron, w którym decyzje mają wpływ na przyszłą sytuację tych, którzy je podjęli.

Współzarządzanie przedsiębiorstwem lub instytucją publiczną napotyka na szereg barier i czynników utrudniających partycypację. Część tych czynników odnosi się do otoczenia organizacji, część integralnie przynależy do systemu zarządzania organizacją. Przeciwnikami partycypacji personelu w zarządzaniu mogą być autokratyczni kierownicy, inwestorzy obawiający się oporów przy fuzjach i przejściach, lobbyści wywodzący się z kręgów egoistycznie nastawionych przedsiębiorców oraz związanych z nimi polityków, naukowców i dziennikarzy (J. Piwowarczyk).

1.1. Rodzaje partycypacji w zarządzaniu

Rodzaje partycypacji wyróżnia się na podstawie kilku kryteriów, takich jak: siła oddziaływania pracowników, poziom hierarchii organizacyjnej, na który wpływają pracownicy, występowanie pośredników.

Pierwszego podziału rodzajów uczestnictwa podwładnych w zarządzaniu możemy dokonać na podstawie poziomu siły oddziaływania pracowników. Możemy tu wymienić cztery główne formy partycypacji: informacyjną, konsultacyjną, decyzyjną i finansową.

Partycypacja informacyjna jest najslabszą z form współdziałania w zarządzaniu. Wyraża się w prawie pracowników do uzyskiwania informacji bez możliwości wpływania na proces decyzyjny.

Partycypacja konsultacyjna wymaga zachęcania zatrudnionych do podawania nowych pomysłów i wygłaszania opinii. Niemniej jednak kierownicy zachowują prawo do podjęcia ostatecznej, rozstrzygającej decyzji. Z tą formą partycypacji wiąże się szereg praw zatrudnionych:

- prawo do przedstawiania propozycji,
- prawo do doradzania i sugerowania,
- opiniowanie projektów,
- występowanie ze skargami,
- prawo do kontroli
- prawo do protestu niewiążącego pracodawcy.

100

Tabela nr 1. Klasyfikacja partycypacji w zarządzaniu

Kryterium podziału	Rodzaje partycypacji
Siła oddziaływania pracowników	<ul style="list-style-type: none"> • informacyjna • konsultacyjna • decyzyjna • finansowa
Ze względu na poziom hierarchii organizacyjnej, na który wpływają pracownicy	<ul style="list-style-type: none"> • na poziomie szeregowego stanowiska pracy • na poziomie kierowników średniego szczebla • na poziomie naczelnego kierownictwa (zarządzania instytucją) • na poziomie organów oddziału właścicielskiego
Istnienie pośredników	<ul style="list-style-type: none"> • bezpośrednia • pośrednia
Stopień ukonkretnienia	<ul style="list-style-type: none"> • rzeczywista • spostrzegana
Stopień sformalizowania	<ul style="list-style-type: none"> • formalna, uregulowana ustawowo oraz przepisami wewnątrzorganizacyjnymi • formalna, uregulowana jedynie przepisami wewnątrzorganizacyjnymi • nieformalna

Źródło: Opracowanie na podstawie: J. Piwowarczyk, *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, nr 711, Kraków 2006

Partycypacja decyzyjna polega na uczestniczeniu pracowników lub ich przedstawicieli w podejmowaniu decyzji menedżerskich. Oznacza to udział w zatrudnionych w poszczególnych fazach procesu decyzyjnego:

- analiza sytuacji,
- wyznaczanie celów,
- określenie sposobów ich osiągnięcia,
- realizacja projektu w praktyce,
- kontrola wykonania projektu.

Partycypacja finansowa oznacza udział pracowników w dochodach przedsiębiorstwa, w którym są zatrudnieni, bądź w jego majątku.

Z punktu widzenia urzędu zastosowanie mogą mieć trzy pierwsze formy partycypacji, gdyż partycypacja finansowa może być uwzględniana w organizacjach komercyjnych.

Rysunek 1. Poziomy partycypacji według Tegtmeiera



Źródło: Opracowanie własne

W literaturze funkcjonuje również podział na partycypację rzeczywistą i postrzeganą. Pierwsza obejmuje realny wpływ na podejmowane decyzje. Natomiast partycypacja postrzegana to subiektywne, istniejące jedynie w świadomości jednostki, odczucie na temat wpływu wywieranego przez nią w procesie podejmowania decyzji. Idealna sytuacja wiąże się z identycznością obu tych stanów. W większości sytuacji ludzie są przekonani, że mają większy wpływ, niż ma to miejsce w rzeczywistości. Przyczynia się do tego presja otoczenia, czasem również manipulacja. Możliwa jest też sytuacja odwrotna, gdy ludzie (np. mocno sfrustrowani) mają silniejszy wpływ na decyzję, niż to sobie uświadamiają.

1.2. Formy i metody partycypacji

Forma partycypacji to sposób, w jaki grupa pracowników lub ich przedstawiciele wywierają wpływ na decyzje podejmowane w organizacji. Pierwsza grupa form partycypacji dotyczy partycypacji przedstawicielskiej. Możemy tu wymienić następujące rozwiązania: udział pracowników w radzie nadzorczej, rada zakładowa, instytucja niezwiązkowego męża zaufania (rzecznika załogi) oraz związki zawodowe. Druga grupa rozwiązań dotyczy bezpośredniej partycypacji pracowniczej w zarządzaniu. Należą do nich: zebrania w komórce roboczej, koła jakości, metoda zespołowego zarządzania jakością D. Petersena, radar personalny, metoda ASTEX, metoda R. H. Kilmanna, zwana metodą MAPS, japońska metoda HOPP, metoda Catchball uzgadniania strategii pomiędzy pracownikami, metoda Kepnera-Tregoe, wzbogacanie treści pracy, grupy autonomiczne.

102

Koła jakości

Koncepcja ta jest opisywana, jako jedna z technik, które umożliwiły firmom japońskim wytwarzanie produktów wysokiej jakości przy niskich kosztach produkcji. Koło jakości to grupa złożona z około 10 osób, którzy mają wspólny zakres odpowiedzialności. Członkowie koła spotykają się na zebraniach, podczas których dyskutowane są problemy jakości pracy:

- przyczyny trudności
- propozycje rozwiązań
- wybór działań naprawczych

Kierownictwo zazwyczaj zachowuje kontrolę nad ostatecznymi decyzjami, które dotyczą wprowadzania zmian i nowych rozwiązań w organizacji pracy. Analiza przykładów wdrożeń kół jakości pokazuje pozytywny wpływ tej metody na wydajność pracy. Na satysfakcję zatrudnionych koła jakości wydają się mieć mniejszy wpływ. Pozytywny skutek nie jest jednak gwarantowany.

Metoda radaru personalnego

Jest to jeden ze sposobów oceny przełożonego, polegający na dokonywaniu tej czynności przez bezpośrednio podległych mu pracowników. Informacje uzyskane z ocen pracowniczych znajdują zastosowanie głównie w:

- planowaniu potrzeb kadrowych firm oraz planowaniu ścieżki rozwojowej pracownika;
- integrowaniu oraz doborze i przemieszczaniu pracowników;
- kontroli i ocenie całej funkcji personalnej.

Aby oceny pracowników były przydatnym narzędziem zarządzania muszą być zachowane dwa istotne warunki: regularność i obiektywność ocen. Regularnie stosowana procedura oceny kadrowej skłania pracowników do lepszej pracy, uświadamia im wyniki. Wymusza też konieczność omówienia wspólnie pojawiających się problemów w trakcie pracy. Współpracownicy identyfikują się z grupą.

Metoda MAPS (Metoda Aktywnego Planowania Strategii)

Koncentruje się na doborze pracowników do określonych zadań oraz pozwala uwzględnić preferowane przez pracowników zajęcia i pożądaných z ich punktu widzenia współwykonawców. Jej idea polega na doprowadzeniu do pożądaney formalizacji działań nieformalnych. Etapy wdrażania metody MAPS:

- określić cel, przedmiot i zakres organizowania,
- zebrać informacje,
- zbudować zbiór zadań i preferencji pracowniczych,
- uzyskać wstępne projekty nowej organizacji pracy,
- zaprojektować nową organizację pracy,
- wdrożyć projekt,
- prowadzić okresową ocenę funkcjonowania organizacji pracy.

Proces ten wymaga wysokich kwalifikacji organizatorów, wspomaganía komputerowego procesu organizowania, zaangażowania do tego wykonawców racjonalizowanych procesów pracy. Istotne jest bezpośrednio uczestnictwo wykonawców w konstruowaniu nowego systemu pracy.

Metoda grup autonomicznych

Grupy autonomiczne to grupy pracowników, których funkcją jest wykonywanie pewnej liczby związanych ze sobą zadań, tworzących określoną całość w procesie pracy. Poprzez swoje działania członkowie zespołu realizują zadania częściowe instytucji oraz zaspokajają własne potrzeby związane z oczekiwaniami wobec pracy. Członkowie grupy wspólnie odpowiadają za wywiązanie się z zadań, a ich działania charakteryzują się dużym stopniem samodzielności. Posiadany przez grupę obszar autonomii określany jest przez uprawnienia do podejmowania decyzji w taki sprawach jak:

- dobór członków grupy,
- wybór lidera,
- planowanie i podział zadań w grupie,
- tempo i czas pracy.

Podziału zadań nie dokonuje kierownik, lecz jest to wewnętrzna sprawa zespołu. Każdy z członków grupy ma prawo, a zarazem obowiązek, aktywnego uczestnictwa w zebraniach zespołu oraz musi podporządkować się każdej decyzji podjętej przez grupę i aktywnie uczestniczyć w jej realizacji. Zachowany jest bezpośredni wzrokowo-słuchowy kontakt.

Metoda D. Petersena

Dzięki jej zastosowaniu uzyskuje się m. in. większą skłonność do akceptowania różnych zmian organizacyjnych, poprawę stosunków międzyludzkich, wzrost zaufania do kadry kierowniczej, ugrun-

towanie pracy zespołowej. Podstawowym warunkiem osiągnięcia tych korzyści jest posiadanie przez podwładnych wysokich umiejętności, inteligencji i profesjonalnych doświadczeń. Metoda ta posiada **8 kroków postępowania**, w których należy:

- Ujawnić księgowość.
- Sformułować grupę sterowania.
- Szukać pomocy z zewnątrz.
- Znaleźć miejsce eksperymentowania.
- Nagłaśniać projekty.
- Aktywizować grupy sterowania.
- Obserwować i wnioskować.
- Nagłaśniać pomysły.

104

Studium przypadku: Zespół X w Urzędzie Skarbowym

W jednym z Urzędów Skarbowych przez bardzo długi okres istniał problem zaległości we wprowadzaniu danych do bazy danych systemu informatycznego. Praca przy wprowadzaniu danych związana była między innymi z cyklicznym napływem deklaracji podatkowych od osób fizycznych. W okresach zwiększonego napływu dokumentów zespół wprowadzający dane uzupełniany był o osoby z innych działów urzędu oraz pracowników dodatkowo zatrudnianych na umowy zlecenia. Trudności pogłębiły się wraz z pierwszymi oznakami kryzysu finansowego. Administracja skarbową została zobowiązana do ograniczenia wydatków, co oznaczało uniemożliwienie zatrudnienia dodatkowych osób na umowy zlecenia. Dodatkowo zablokowany został system płac, tak że uniemożliwiono angażowanie pracowników do wykonywania zadań w ramach płatnych godzin nadliczbowych. Dla naczelnika urzędu oznaczało to spore trudności. Zaległości zespołu były bardzo duże i to okresie poprzedzającym nasilenie składania deklaracji podatkowych. Istniała groźba interwencji Izby Skarbowej. Brak środków finansowych uniemożliwił pozyskanie do pracy osób spoza urzędu. Należało skupić się na wykorzystaniu zasobów wewnętrznych zespołu. W rozwiązanie problemu zaangażowali się naczelnik, zastępca naczelnika oraz współpracujący z urzędem trener – psycholog. Wspólnie przygotowano listę kilku punktów stanowiących diagnozę sytuacji:

- a. Bezpośredni przełożony w zespole nieumiejętnie zarządza personelem. Według zastępcy naczelnika, kierownik bardzo duże znaczenie przywiązuje do tego jak jest odbierany przez zespół, słabo kontroluje przestrzeń zadań.
- b. Zaległości w realizacji zadań zdarzały się już poprzednio. Za każdym razem wyjście z trudnej sytuacji możliwe było tylko dzięki zaangażowaniu naczelnika bądź jego zastępcy (organizacja dodatkowych zasobów, bezpośredni nadzór nad przebiegiem prac).
- c. Zastępca naczelnika widzi potrzebę powołania innej osoby na stanowisko kierownicze. Obecny kierownik posiada wiedzę merytoryczną związaną z zajmowanym stanowiskiem, natomiast nie potrafi zarządzać wysiłkiem podległego personelu. W zespole brak jest osoby, która posiadała by adekwatną wiedzę merytoryczną. Jednak do końca maja/ połowy czerwca zmiana na stanowisku kierownika nie jest możliwa (przyjmowanie zeznań rocznych).

- d. Pracownicy pozostają bierni wobec problemu. W ich ocenie są tak obciążeni pracą, że nie są w stanie wprowadzić do systemu wymaganej ilości danych. Nie wykazują żadnej inicjatywy.
- e. Przed 4 miesiącami zespół miał również zaległości. Wtedy zastępca naczelnika zorganizował pomoc, delegując do zadania pracowników z innych zespołów oraz organizując pracę w nadgodzinach. Po usunięciu zaległości pracownikom zaangażowanym w prace wypłacono dodatkowe premie. W rozmowie zastępca naczelnika przyznała, że uważa wypłatę dodatkowych pieniędzy za swój błąd.
- f. Pracownicy innych działów narzekają, że zbyt często bywają delegowani do pomocy temu zespołowi.

Kluczowym problemem powodującym zaległości była negatywna postawa pracowników wobec angażowania się w pracę, kiedy wymagany jest zwiększony wysiłek. Pracownicy oczekiwali automatycznego zorganizowania dodatkowych zasobów, najlepiej zewnętrznych lub finansowych w postaci płatnych nadgodzin. Nikt w zespole, włączając w to bezpośredniego przełożonego, nie monitorował poziomu wykonania pracy, a co z tym jest związane poziomu zaległości. Rozwiązanie jakie wypracowano opierało się o mechanizm partycypacyjnego zarządzania. Współdziałanie pracowników w rozwiązaniu problemu miało doprowadzić do podniesienia motywacji oraz przyjęcia przez pracowników odpowiedzialności za wyniki pracy.

Zastępca naczelnika zorganizował zebranie zespołu, na którym poinformował pracowników, że oczekuje opracowania przez zespół propozycji rozwiązania problemu. Zapowiedział, że propozycje te zostaną przedyskutowane podczas następnego spotkania. Przystępując do roboczej narady, zastępca naczelnika, dysponował informacjami jakie zasoby może dodatkowo uruchomić aby wesprzeć zespół. Uprzednio przeprowadził konsultacje kierownikami innych działów, negocjując liczbę pracowników, która może zostać oddelegowana do pomocy przy wprowadzaniu danych. Zastępca naczelnika nie ujawnił całości zasobów w rozmowie z zespołem ale zaprosił pracowników do negocjowania warunków pracy przy redukowaniu zaległości. Negocjowano termin wprowadzenia zaległych deklaracji (szybkość) oraz liczbę osób dodatkowo przydzielonych do zespołu z innych działów. Jeżeli pracownicy podnosili kwestię oddelegowania dodatkowych osób, było to tylko wtedy możliwe, jeśli zobowiązali się do skrócenia czasu wprowadzania zaległości. Kilku-godzinne, wspólne ustalenia doprowadziły do przyjęcia następującego planu działania:

- określono termin wprowadzenia zaległych danych;
- określono wskaźniki: minimalny limit dzienny wprowadzanych danych oraz sposoby informowania i poziom wyników;
- ustalono liczbę oddelegowanych do pomocy osób;
- pracownicy zobowiązali się do przychodzenia nieco wcześniej do pracy lub też późniejszego jej kończenia w okresie wprowadzania zaległości;

W efekcie wzrosło zaangażowanie zespołu, a termin wprowadzenia zaległych danych został nie tylko dotrzymany, ale również znacznie wyprzedzony.

Podsumowanie rozdziału

Partycypacja w zarządzaniu jest możliwa w każdej organizacji, chociaż nie wszystkich jej formy wprost nadają się do zastosowania w urzędach. Warto, aby zarządzający jednostka samorządu terytorialnego zwrócili głównie uwagę na partycypacje informacyjną i konsultacyjną, które mogą przynieść poprawę komunikacji wewnętrznej w urzędzie oraz przyczynić się do wzrostu wydajności i satysfakcji zatrudnionych.

2. Style kierowania z perspektywy zarządzania partycypacyjnego

W tym rozdziale omówione zostały:

- klasyfikacja stylów kierowania,
- zagadnienia wpływu stylu kierowania na warunki pracy i jej efekty,
- przydatność poszczególnych stylów kierowania dla zarządzania opartego na partycypacji.

107

Wdrożenie zarządzania partycypacyjnego nie będzie możliwe bez odpowiedniego zaangażowania kadry kierowniczej. Idea partycypacji pracowniczej będzie możliwa wyłącznie wtedy, kiedy kierownik stosuje wobec swoich podwładnych partycypacyjny styl kierowania. Zarządzanie partycypacyjne pozwala na bezpośredni udział pracowników w podejmowaniu różnych decyzji.

W praktyce zarządzania rzadko spotykamy stałe stosowanie partycypacyjnego stylu kierowania. Z reguły w rozwiązywaniu różnorodnych problemów organizacyjnych kierownicy sami określają, w jakich proporcjach włączają pracowników w proces podejmowania decyzji. W literaturze podawane jest rozróżnienie pomiędzy pojęciami partycypacji i włączania.

Włączanie pracownika w zarządzanie oznacza przydzielenie mu, czasowo lub na stałe, pewnych uprawnień decyzyjnych. Włączanie (angażowanie) dotyczy pojedynczego pracownika, któremu przełożony daje prerogatywy do podejmowania konkretnej decyzji. Oznacza zlecenie pracownikowi czynności wychodzących poza rutynowy zakres obowiązków. Zlecenie jest oparte na założeniach zarządzania poprzez wyznaczanie celów i obejmuje: wspólne ustalanie celu i terminu jego realizacji, samodzielne osiągnięcie zamierzonego celu przez podwładnego przy użyciu dostępnych środków i metod, kontrolę i ocenę stopnia osiągnięcia tego celu oraz przedyskutowanie doświadczeń. Włączanie jest tożsame z delegowaniem zadań, uprawnień i odpowiedzialności na niższe szczeble zarządzania. Powierzenie zadania jest jednorazowe, jednak kierownik może rozważyć zlecenie tego typu zadań pracownikowi na stałe.

Partycypacja odnosi się do procesów grupowych. Głównym podmiotem jest grupa osób wspólnie wypracowująca określone rozwiązanie problemu, nowy pomysł, bądź dokonująca podziału wypracowanych zasobów.

Styl kierowania jest powiązany z osobowością i postawą kierownika, z jego właściwościami psychofizycznymi, które decydują w jakimś stopniu o organizacji jego pracy i stosunku do podwładnych.

Jest całokształtem względnie trwałych i celowych sposobów oddziaływania kierownika na podległych pracowników, w celu skłonienia ich do wykonywania zadań organizacyjnych. Przyjrzyjmy się klasyfikacji i podziałowi stylów kierowania, w różnych modelach przywództwa.

2.1. Style kierowania oparte na indywidualnych cechach kierowników

Style kierowanie uwarunkowane indywidualnymi cechami kierowników łączą się z pojęciem osobowości. Osobowość pełni rolę centralnego systemu integrującego, który zespala między innymi różne sposoby ustosunkowania się do przedmiotów, osób, sytuacji, dzięki czemu zachowanie nabiera cech stałości i powtarzalności. Niemniej jednak zachowanie nie jest całkowicie zdeterminowane przez osobowość, inne czynniki mają również pewien stopień niezależności.

108

Naukowe próby wyodrębnienia cech osobowościowych, łączące się z poszukiwaniem skutecznych stylów kierowania, były podejmowane na gruncie jednej z teorii przywództwa – teorii cech psychicznych. Zidentyfikowano cechy trwale związane z przywództwem. Próby wyodrębnienia cech psychicznych, łączących ludzi powszechnie uznanych za skutecznych przywódców, nie przyniosły zadowalających rezultatów. Za S. Robbinsem można zacytować sześć cech wyróżniających przywódcę spośród innych ludzi:

- zapał i ambicja,
- chęć kierowania innymi i wywierania wpływu,
- uczciwość i rzetelność,
- pewność siebie,
- inteligencja,
- rzetelna wiedza techniczna związana z zakresem odpowiedzialności.

Za podręcznikiem autorstwa R. Stewerta można przytoczyć podział pokazujący cztery typy psychologiczne kierowników i związane z nimi cztery style kierowania zespołem: narcystyczny, zaborczy, uwodzicielski, roztropany. Podział ten jest uwarunkowany tym, jak kierownik postrzega siebie oraz innych ludzi. Determinanty posiadanego stylu kierowania są opisane w kategoriach psychodynamicznych: równowaga pomiędzy popędem życia i śmierci oraz mechanizmy agresji i zaborczości. Z wymienionymi czterema typami wiąże się określona charakterystyki zachowania kierowniczego.

Jakie wnioski dla praktyki zarządzania urzędem możemy wyprowadzić z koncepcji stylów kierowania opartych o cechy osobiste osób na stanowiskach kierowniczych? Przede wszystkim chcąc wdrożyć partycypacyjny model zarządzania zwróćmy uwagę na kompetencje osób, które awansujemy na stanowiska kierownicze. Wiedza techniczna nie powinna stanowić jedyne wyznacznika decyzji personalnych. Zwróćmy uwagę czy nie występują zagrożenia, związane z awansem danej osoby. Osoba o typie kierownika biurokratycznego może skutecznie zablokować wszelkie próby wdrożenia innowacyjności i kreatywności do pracy podległego zespołu. W takiej sytuacji niewiele również pomogą instrumenty wsparcia organizacyjnego, jak model doskonałości CAF.

Negatywna postawa kierownika, może zablokować proces partycypacyjnego zarządzania. Niemniej jednak ten negatywny scenariusz dotyczy tylko postaw skrajnych, rzadko prezentowanych w rzeczywistości. Same cechy nie wyjaśniają dostatecznie istoty przywództwa, ponieważ pomijają czynniki sytuacyjne. Posiadanie odpowiednich cech zwiększa jedynie prawdopodobieństwo, że dana osoba będzie skutecznym przywódcą, potrafiącym zaangażować załogę w partycypacyjny mechanizm zarządzania zespołem.

2.2. Teoria X i Y Douglas'a Mc Gregor'a

Według Douglas Mc Gregor'a kierownicy przy podejmowaniu decyzji opierają się na jednym z dwóch przeciwstawnych, wyraźnie sformułowanych zbiorach założeń co do natury ludzkiej. McGregor określił je jako teorię X i teorię Y. Zauważył też, że to, co kierownik sądzi o pracowniku powoduje przyjęcie przez niego pewnych zasad postępowania (styl kierowania).

Kierownik prezentujący przekonania zgodne z teorią X, z dużym prawdopodobieństwem, będzie doświadczał zjawiska samospełniającego się proroctwa. W jego zachowaniach kierowniczych dominują nagrody materialne oraz kary. Pod wpływem takich zachowań podwładni zaczną wykazywać postawy wobec pracy w zespole kierowanym przez tego kierownika, zgodne z opisem zawartym w teorii X (będą działali gdy będzie ich straszył lub obieca pieniądze). Pracownicy mogą zacząć wykazywać takie postawy, nawet jeśli wcześniej (np. w innym miejscu pracy) ich nie przejawiali.

Tabela nr 2. Dwa sposoby kierowania ludźmi według D. Mc Gregor'a

TEORIA X	TEORIA Y
Kierownik zakłada, że:	Kierownik zakłada, że:
Ludzie niechętnie pracują i jeśli tylko mogą, unikają pracy.	Praca jest konieczna do rozwoju psychicznego człowieka. Ludzie pragną interesować się swoją pracą i w odpowiednich warunkach sprawia im ona przyjemność.
Ludzi trzeba zmusić lub przekupić do wysiłku.	Ludzie dążą do realizacji przyjętego celu.
Ludzie raczej wolą, aby nimi kierowano i unikają odpowiedzialności.	W odpowiednich warunkach ludzie pragną odpowiedzialności i dążą do niej. Samodyscyplina jest skuteczniejsza i może być surowsza od dyscypliny narzuconej.
Ludzi motywują głównie pieniądze i lęk przed utratą poczucia bezpieczeństwa.	W odpowiednich warunkach pragnienie wykorzystania własnego potencjału motywuje ludzi.
Większość ludzi nie wykazuje twórczych umiejętności – z wyjątkiem przypadków, gdy chodzi o wymyślenie sposobów ominięcia przepisów wymyślonych przez kierownictwo.	Umiejętności twórcze i pomysłowość występują powszechnie, ale są w poważnym stopniu niewykorzystane.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie S. P. Robbins, Zasady zachowania w organizacji, s. 59-60.

Założenia o naturze człowieka, zgodne z teorią Y, pomagają w budowie zaangażowanego zespołu. Niestety, w przeciwieństwie do teorii X, nie działają na zasadzie samospełniającego się proroctwa. Aby w wyniku działań lidera uzyskać twórczy zespół zadaniowy, przekonania teorii Y są warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym. Warunkiem powodzenia jest posiadanie przez lidera dobrych umiejętności menedżerskich. Niemniej jednak bez przekonania o twórczej naturze ludzkiego zaangażowania w pracę trudno mówić o zdolności do budowania partycypacyjnego modelu zarządzania.

2.3. Style kierowania R. Lippita i R. K. White'a

Klasyfikacja stylów kierowania przygotowana przez R. Lippita i R. K. White'a jest jedną z najbardziej popularnych. Autorzy wyróżnili trzy style: autokratyczny, demokratyczny, liberalny.

110

Styl autokratyczny polega na odgórnym podejmowaniu decyzji, bez konsultacji z grupą. Kierownik ustala sam cele grupy oraz definiuje zadania prowadzące do ich osiągnięcia, określa podział prac pomiędzy osobami w zespole. Sposób przekazywania przez niego poleceń charakteryzuje dystans do zespołu. Sam osobiście nie angażuje się w prace zespołu. Do motywowania używa kar, ignoruje osobiste potrzeby i dążenia pracownika.

Styl demokratyczny charakteryzuje podejmowanie decyzji na drodze konsultacji z zespołem, zwłaszcza na etapie ustalania celów. Pracownicy są informowani o celach leżących u podstaw decyzji. W relacji z grupą kierujący utrzymuje stosunki partnerskie. W zakresie motywowania, stara się, aby informacje zwrotne i swoje uwagi formułować w sposób bezstronny i obiektywny.

Kierownik liberalny pozostawia grupie swobodę w planowaniu i organizowaniu zadań. Stara się zachowywać przyjaźnie, ale jednocześnie jego zachowanie jest pasywne – nie ingeruje w proces pracy i nie informuje zespołu o celach i zadaniach. Również w zakresie motywowania unika jakichkolwiek jednoznacznych działań.

Dla praktyki zarządzania z teorii R. Lippita i R. K. White'a można wywieść konkretne wnioski.

Styl autokratyczny jest efektywny w sytuacji kryzysowej, kiedy bardzo ważne jest podejmowanie szybkich, zdecydowanych decyzji. Inną sytuacją, która można wskazać jako odpowiednią dla stosowania tego stylu, jest początkowy etap tworzenia zespołu. Dzieje się tak, ponieważ na początku budowy zespołu pracownicy potrzebują silnego lidera, określającego cele i zasady wspólnej pracy.

Jakie wnioski płyną z badań nad fenomenem przywództwa wg. Lippita i White'a?

Styl demokratyczny wydaje się być idealnym w obrębie teorii. W porównaniu do stylu autokratycznego, styl demokratyczny pozwala na kształtowanie pozytywnego klimatu społecznego, wzmacniania zachowań kooperacyjnych i wyzwalania twórczego podejścia do pracy. Często bywa deklarowany przez kierowników, jako styl realizowany. Niestety, styl deklarowany często bywa odmienny od realizowanego – zwykle autorytarnego stylu kierowania.

Styl liberalny preradza się najczęściej w tzw. styl towarzysko-zabawowy. Zespół integrują głównie czynności towarzyskie, niezwiązane z pracą. Zagrożeniem dla organizacji są cele zastępcze, które pojawiają się w zespole (np. zachowania opierające się o snucie intryg, mobbing).

Partycypacja jednoznacznie wiąże się z wysiłkiem wszystkich zaangażowanych w proces zarządzania. Takiemu standardowi nie odpowiada styl liberalny, który można określić jako ucieczkę od kierowania zespołem.

2.4. Style kierowania w modelu przywództwa orientowanego na ludzi vs. na zadania – siatka menedżerska R. R. Blake’a & Moutona

Pod koniec lat czterdziestych na Uniwersytecie w Ohio rozpoczęto badania, w których próbowano zidentyfikować specyficzne wymiary zachowań kierowników. W wyniku tych prac zawężono listę wymiarów zachowań kierowników do dwóch kategorii, które nazwano: inicjowaniem struktury i przychylnością.

Inicjowanie struktury obejmuje zachowania związane z organizacją pracy i wyznaczaniem celów. Kierownik, który w znacznym stopniu angażuje się w inicjowanie struktury, oczekuje od pracowników przede wszystkim przestrzegania określonych norm wydajności oraz dba o terminowość.

Pojęcie przychylności oznacza się do stopnia, w jakim przywódca potrafi stworzyć w miejscu pracy atmosferę zaufania oraz szacunku dla sugestii pracowników i ich uczuć.

Analiza wyników badań pokazała, że największa wydajność i zadowolenie z pracy charakteryzowała zespoły kierowane przez przełożonych, którzy uzyskiwali wysokie oceny zarówno w wymiarze inicjowania struktury, jak i przychylności.

Badania o podobnych założeniach równocześnie były prowadzone w ośrodku badawczym Uniwersytetu w Michigan. Zdefiniowano dwa wymiary zachowania przywódcy: orientacja na pracownika i orientacja na produkcję. Przywódcy zorientowani na pracownika największą wagę przywiązują do kształtowania dobrych relacji interpersonalnych, są zainteresowani potrzebami pracowników i akceptują u nich indywidualne różnice. Kierownicy zorientowani na produkcję przywiązują głównie wagę do technicznych lub zadaniowych aspektów pracy. Podwładni mogą być niekiedy traktowani instrumentalnie, jako narzędzia do osiągnięcia określonych celów.

Wyniki badania skuteczności obu grup kierowników były korzystniejsze dla tych, których zachowanie jest zorientowane na pracownika, tą grupę przełożonych kojarzono z dobrą efektywnością zespołu i znacznym zadowoleniem pracowników.

Badania prowadzone na Uniwersytecie w Michigan doprowadziły do wyróżnienia przez R. R. Blake’a i J. S. Moutona stylu kierowania typowego dla kierowników:

- zorientowanych na zadania
- zorientowanych na ludzi

Wysiłki kierownika zorientowanego na zadania skupione są na kontroli, instruowaniu podwładnych co do sposobu wykonywania danej pracy, motywowaniu do bardziej efektywnej pracy. Zwraca przede wszystkim uwagę na cel pracy i jest krytycznie nastawiony do pomysłów podwładnych.

Kierownik zorientowany na ludzi dba przede wszystkim o dobre relacje między członkami grupy. Chętnie wysłuchuje każdego podwładnego, zachęca pracowników do współdziałania i wyrażania własnych opinii i sugestii.

R. R. Blake i J. S. Mounton przygotowali dwuwymiarowy model stylów przywództwa, oparty na stylach kierowania „dbałości o człowieka” i „dbałości o produkcję”. Graficzne zobrazowanie tego modelu zostało nazwane siatką kierowania. Siatka pokazana na rysunku nr 1 zawiera wzdłuż każdej z osi dziewięć możliwych pozycji, które pozwalają na wyróżnienie 81 różnych konfiguracji. Autorzy, koncentrując się na czynnikach dominujących w myśleniu przywódcy, wyróżnili cztery podstawowe style kierowania: 1.1, 1.9, 9.1 i 9.9:

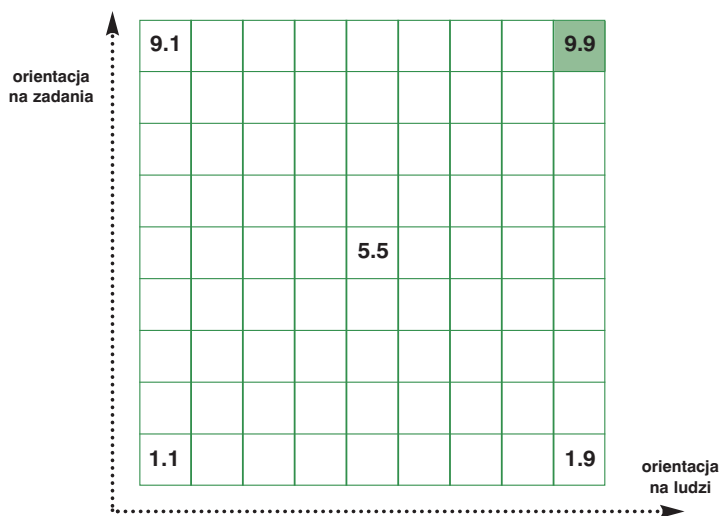
Styl 1.1 – nieingerujący, w którym kierownik stoi z boku, przygląda się rozwojowi sytuacji i działa dopiero wtedy, gdy okoliczności zmuszają go do tego.

Styl 9.1 – towarzyski, w którym podstawową wartością jest podwładny, a więc na jego potrzebach skoncentrowana jest uwaga kierownika.

Styl 1.9 – dyrektywny, odpowiada typowi kierownika autokraty. Ważne są jedynie zadania i przydatność pracownika do ich wykonania.

Styl 9.9 – zintegrowany, w którym kierownik uzyskuje efekty dzięki integrowaniu celów pracowniczych z celami organizacji.

Rysunek 2. Siatka kierowania



Źródło: B. Wawrzyniak. Szkoła zarządzania. PWE, Warszawa 1987

Teoria Blake'a & Moutona stanowi ważną podstawę, na której sformułowano inne modele przywództwa, np. model stylów kierowania J. W. Reddina, model przywództwa Freda Fiedlera, model przywództwa sytuacyjnego P. Herseya i K. Blancharda – omawiane w dalszej części podręcznika.

Wnioski płynące z modelu siatki menedżerskiej (zarządzania)

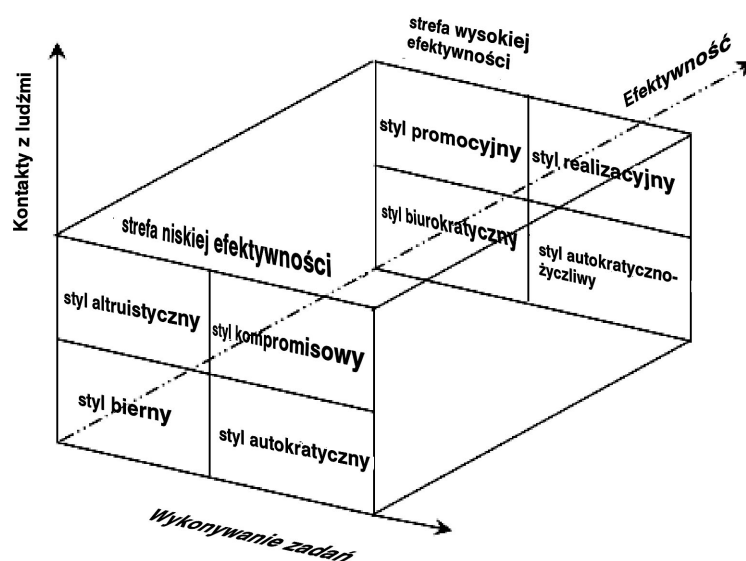
Siatka zarządzania stanowi schemat ukazujący style kierowania. Brak jest jednoznacznych dowodów, że styl 9.9 jest najskuteczniejszy w każdej sytuacji (choć z pewnością jest najbardziej partycypacyjnym stylem spośród wymienionych). Nie zawsze rozwiązania demokratyczne i związane z partycypacją w zarządzaniu są najskuteczniejsze. Kierując zespołem w sytuacji zagrożenia, kryzysu musimy uwzględnić również inne potrzeby, jak choćby czas podjęcia decyzji. Zagadnienie skuteczności partycypacji pracowników w podejmowaniu decyzji było przedmiotem badań Victora Vrooma, efektem tych prac jest tzw. model uczestnictwa przywódcy, omawiany w jednym z podrozdziałów.

2.5. Style kierowania w modelu J. W. Redlina

Koncepcja stylów kierowania J. W. Reddina czerpie podstawy z modelu siatki kierowniczej (zarządzania) opracowanej przez R. R. Blacke'a i J. S. Mouton'a. Reddin stworzył trójwymiarową koncepcję stylów kierowania uwzględniając wymiary orientacji na ludzi i orientacji na zadania oraz wprowadzając nowy wymiar – orientacja na efektywność.

W modelu tym rozróżniamy osiem stylów kierowania, których charakteryzują następujące cechy (podane za M. Mroziewskim):

- **Styl bierny** – kierownik jest bierny wobec wykonywanych przez siebie funkcji oraz w stosunku do podległych pracowników; jest to styl całkowicie nieefektywny.
- **Styl biurokratyczny** – kierownik jest zorientowany wyłącznie na efektywność, ściśle przestrzega określonych przepisów i nie orientuje się ani na ludzi, ani na zadania.
- **Styl altruistyczny** – w tym stylu kierownik jest przede wszystkim zorientowany na relacje z ludźmi; dba o stosunki w zespole, zapobiega konfliktom i akceptuje słabą wydajność.
- **Styl promocyjny** – preferuje efektywność i kontakty z ludźmi, wiele czasu poświęca na pracę z ludźmi, ale wymaga i zachęca do pracy.
- **Styl autokratyczny** – zorientowany wyłącznie na zadania.
- **Styl autokratyczno-życzliwy** – nastawiony na efektywność i kontakty z ludźmi, stawia wymagania personelowi, ale w sposób łagodniejszy niż autokrata.
- **Styl kompromisowy** – kierownik uważa, że kompromis jest najlepszą drogą do osiągnięcia celów, łagodnie stymuluje ludzi do pracy.
- **Styl realizacyjny** – zorientowany zarówno na ludzi i na zadania, jak i na efektywność. Kierownicy silnie angażują się w realizację zadań i w sprawy ludzkie, stwarzając tym samym – własnym przykładem – silną motywację do pracy. Znają dobrze właściwości pracowników i potrafią oddziaływać na każdego indywidualnie. W. J. Reddin uważał ten styl za najbardziej optymalny.



114

Rysunek 3. Skrzynka stylów kierowania W. J. Reddina

Koncepcja stylów kierowania J. W. Reddina wskazuje na czynniki budujące efektywność kierowania. Co ważne rozróżniają efektywność od orientacji na wykonywanie zadań, która w modelu jest opisana jako autokratyczny styl kierowania zespołem. Style związane z wysoką dbałością o efektywność, w modelu J. W. Reddina, charakteryzuje zachowanie kierownika akcentujące potrzebę rozwoju kompetencji podwładnych – inspirowanie, wspieranie, udzielanie informacji zwrotnej. Partycypacja pracowników może wyrażać się poprzez współdziałanie w przygotowaniu projektów szkoleniowych, umożliwienie pracownikom doskonalenia kompetencji oraz uzgadnianie celów rozwojowych pracownika: wynikających z potrzeb organizacji oraz wynikających z potrzeb indywidualnych pracownika. Jako dobrą praktykę można wskazać w tym przypadku wdrożenie indywidualnych planów rozwoju zawodowego.

2.6. Efektywność stylów kierowania w teorii przywództwa Freda Fiedlera

Fiedler założył, że skuteczne działanie grupy zależy od dostosowania stylu kierowania do czynników sytuacyjnych, do tego w jakim zakresie sytuacja pozostaje w zasięgu kontroli i wpływów kierownika. Punktem wyjścia w tym modelu również są dwa wymiary kierowania opisane w siatce kierowania – orientacja na produkcję i orientacja na relacje. Fiedler jest przekonany, że te wymiary stanowią jednocześnie dwa – zdeterminowane osobowościowo – style kierowania. Kierownik może być albo zorientowany na relacje albo zorientowany na zadanie. Według Fiedlera skuteczność stylu kierowania jest uzależniona od trzech czynników sytuacyjnych (uwarunkowań) pracy zespołu:

- stosunków pomiędzy przywódcą a członkami organizacji – rozumianych jako stopień, w jakim darzą przywódcę zaufaniem i szacunkiem;
- struktury zadań – stopień, w jakim przydział funkcji pracownikom podlega strukturyzacji;

- siła władzy – stopień, w jakim przywódca wywiera wpływ poprzez zmienne elementy władzy (zatrudnianie i zwalnianie pracowników, dyscyplina pracy, awanse i podwyżki).

Fiedler, przy pomocy trzech wymienionych wyżej czynników, scharakteryzował osiem typów sytuacji w pracy kierownika i umieścił je na kontinuum – od warunków silnie korzystnych dla sytuacji kierowania do skrajnie niekorzystnych. Najbardziej korzystne warunki pracy kierowniczej odpowiadają sytuacji, gdy: stosunki przełożonego z podwładnymi są bardzo dobre, występuje znaczna strukturyzacja zadań i silna pozycja władzy (np. atrakcyjne nagrody). Skrajnie niekorzystne warunki pracy charakteryzuje sytuacja, kiedy kierownik nie jest lubiany przez podwładnych, zadania są słabo wyjaśnione i brak im strukturyzacji, możliwość stosowania środków zewnętrznej motywacji jest niewielka. Fiedler przebadął dużą liczbę grup pracowników i zbadał różnice w efektywności stylu kierowania zorientowanego na relacje oraz zorientowanego na zadania w każdej z ośmiu sytuacji kierowania. Wyniki badań pokazały, że przełożeni zorientowani na zadania wypadają korzystniej niż zorientowani na relacje w sytuacjach bardzo korzystnej lub skrajnie niekorzystnej. Natomiast kierownicy zorientowani na relacje mają lepsze wyniki w sytuacjach umiarkowanie korzystnych.

Wnioski praktyczne płynące z modelu Fiedlera pomagają przewidywać efektywność osób w określonej sytuacji kierowania. Zgodnie z tym modelem optymalizowanie pracy kierowniczej może przyjąć dwie formy. Po pierwsze, można wybrać kierownika, który najlepiej pasuje do sytuacji. Drugi sposób to zmiana sytuacji pracy – strukturyzacja lub wzbogacenie pracy lub ograniczenie/rozszerzenie władzy przełożonego.

2.7. Uwarunkowania efektywności stylów kierowania w teorii przywództwa sytuacyjnego P. Hersey'a i K. Blancharda

P. Hersey i K. Blanchard są autorami koncepcji przywództwa ewolucyjnego, która zakłada związek pomiędzy efektywnością określonego stylu kierowania, a stopniem dojrzałości uczestników grupy. Dojrzałość jest oceniana na podstawie dwóch wymiarów: dojrzałości zawodowej i psychicznej. Dojrzałość zawodowa to zdolność do wypełniania powierzonych zadań (kompetencje), a dojrzałość psychiczna to chęć do ich wypełniania (motywacja). Autorzy wyróżnili cztery stany dojrzałości pracownika:

- R1** – charakteryzują go niskie kompetencje i wysokie zaangażowanie;
- R2** – posiada niewielkie lub ciągle niskie kompetencje, charakteryzuje go również niskie zaangażowanie;
- R3** – posiada kompetencje średnie lub nawet wysokie, charakteryzuje go zmienne zaangażowanie;
- R4** – to pracownik o wysokich kompetencjach i wysokim zaangażowaniu.

Kierownik może stosować w pracy z podwładnym cztery style kierowania: dyrektywny, trenerski, wspierający oraz delegujący.

Tabela nr 3. Style przywództwa (kierowania) właściwe dla poszczególnych poziomów rozwoju

POZIOM ROZWOJU	WŁAŚCIWY STYL PRZYWÓDZTWA
R1 Niskie kompetencje Wysokie zaangażowanie	S1 DYREKTYWNY Niskie nastawienie na relacje Wysokie nastawienie na zadania
R2 Niskie kompetencje Niskie zaangażowanie	S2 TRENERSKI Wysokie nastawienie na relacje Wysokie nastawienie na zadania
R3 Kompetencje średnie do wysokich Zmienne zaangażowanie	S3 WSPIERAJĄCY Wysokie nastawienie na relacje Niskie nastawienie na zadania
R4 Wysokie kompetencje Wysokie zaangażowanie	S4 DELEGUJĄCY Niskie nastawienie na relacje Niskie nastawienie na zadania

Źródło: K. Blanchard, P. Zigarmi, D. Zigarmi, *Jednominutowy menedżer i przywództwo, MT Biznes, Warszawa 2008, s. 54*

Styl dyrektywny (S1) charakteryzuje orientacją instruktażową – precyzyjne wskazówki i częsta informacja zwrotna. Odpowiedni jest dla podwładnych, którzy jeszcze nie mają kompetencji, ale wykazują entuzjazm i zaangażowanie (R1).

Styl trenerski (S2) ciągle zawiera duży nacisk na udzielanie wskazówek i informacji. Niemniej jednak zachowania kierownika charakteryzuje również znaczne wsparcie emocjonalne dla podwładnego – docenienie, pochwała, włączanie w proces podejmowania decyzji. Przeznaczony jest dla osób, które posiadają pewne kompetencje, ale utraciły zaangażowanie (R2).

Styl wspierający (S3) koncentruje zachowania kierownika na udzielaniu wsparcia i pobudzaniu wiary w siebie u pracownika, tak aby w konsekwencji zwiększyć jego motywację. Przeznaczony jest dla osób, które posiadają kompetencje, ale utraciły wiarę w siebie lub motywację (R3).

Styl delegujący (S4) wspiera autonomię podwładnego, zadaniem kierownika jest poszukiwanie wyzwań zawodowych dla podwładnego. Przeznaczony jest dla osób, które potrafią i chcą pracować bez nadzoru i wsparcia (R4).

Wnioski płynące z badań nad modelem przywództwa sytuacyjnego są bardzo istotne dla praktyki zarządzania zespołami. Po pierwsze nie istnieje jeden, najlepszy styl kierowania, sprawdzający się w każdej sytuacji. Kolejny wniosek – każdy z nas ma możliwość elastycznego stosowania różnych stylów kierowania oraz **skutecznego kierowania można się nauczyć**.

2.8. Model skuteczności kierowania Rensis'a Likerta

Likert wyróżnił czteropoziomowy system kierowania. Kluczem podziału pomiędzy poszczególnymi systemami kierowania są następujące czynniki: stopień udziału podwładnych w podejmowaniu decyzji, szczegółowość stawiania zadań, sposób sprawowania kontroli oraz stopień nasilenia kar lub nagród wobec podwładnych. Systemy kierowania Likerta można traktować, jako style kierowania. Poniżej znajduje się zestawienie charakterystyk poszczególnych systemów kierowania, nazwy odpowiadających im stylów podane są w nawiasach:

- **System 1** – eksploatujący, autorytarny (styl opresyjno – autorytatywny). Kierownicy wydają decyzje, określają normy i metody. Brak realizacji celów prowadzi do gróźb lub kar. Występuje duży dystans między kierownikiem a podwładnymi i brak wzajemnego zaufania. Władza uruchamia półformalne kanały łączności.
- **System 2** – protekcyjny, autorytarny (styl patronacko-autorytatywny). Podwładni mają prawo komentować decyzje wydane przez kierownika, dysponują również elastycznością w wykonywaniu zadania. Kierownicy przyjmują postawę protekcyjną, stosują nagrody wobec wyróżniających się pracowników. Podwładni w stosunku do przełożonych zachowują ostrożność. Głównym środkiem pobudzania aktywności podwładnych jest inspirowanie ich do rywalizowania o łaskę kierownika, który może obdzielić osoby różnymi dobrami.
- **System 3** – konsultujący (styl konsultatywny). Kierownicy ustanawiają cele i wydają ogólne polecenia po ich uwzględnieniu z podwładnymi. Podwładni decydują o sposobie wykonania zadania i są motywowani raczej nagrodami niż karami. Pracownicy mogą też, ze swoimi kierownikami, swobodnie omówić większość spraw związanych z pracą. Kierownicy mają zaufanie do swoich podwładnych. Funkcjonuje w organizacji delegowanie uprawnień kierowniczych na podwładnych.
- **System 4** – uczestniczący (partycypacyjny). System ten opiera się na zachęcaniu pracowników do działania samorządowego. Grupa ustala cele i podejmuje decyzje związane z pracą. Kierownicy uwzględniają propozycje i opinie innych członków grupy. Przełożeni starają się wzbudzać u podwładnych poczucie własnej wartości i znaczenia, stosują nagrody (łącznie z materialnymi). Istnieją normy efektywności umożliwiające samoocenę podwładnych. Kontakty interpersonalne w grupie są otwarte i oparte na zaufaniu. Styl partycypacyjny Likert uznał za najbardziej korzystny i pożądany w organizacji.

2.9. Style kierowania o zróżnicowanym zakresie partycypacji podwładnych

Partycypacja oznacza udział pracowników w rozwiązywaniu problemów organizacji i podejmowaniu decyzji. T. Strzelecki wyróżnia dwa typy zachowań kierowników:

- autokratyczne, gdy kierowanie działaniami podwładnych odbywa się w kategoriach wykonywania zadań,
- partycypacyjne, gdy przełożony skupia się na osiągnięciu społeczno-emocjonalnego wsparcia oraz na zbudowaniu więzi pracownicy – kierownicy.

R. Tannenbaum i W. H. Schmidt zaproponowali siedmiostopniową skalę partycypacji podwładnych, zakres władzy kierownika w poszczególnych stopniach przedstawia się następująco:

- 1) kierownik decyduje i ogłasza decyzję (kierowanie skoncentrowane na osobie kierownika),
- 2) kierownik przekonuje podwładnych o słuszności swej decyzji,
- 3) kierownik przedstawia pomysły i zachęca do zadawania pytań,
- 4) kierownik przedstawia swoje decyzje jako mogące ulec zmianie,
- 5) kierownik przedstawia zagadnienie, uzyskuje sugestie od podwładnych i decyduje,
- 6) kierownik określa granicę swobody decyzji podwładnych i wzywa ich by zdecydowali,
- 7) kierownik zezwala podwładnym działać w granicach określonych przez swego przełożonego (kierowanie skoncentrowane na podwładnych).

118

Victor Vroom, Philip Yetton oraz Arthur G. Jago są współautorami modelu wskazującego konkretne style kierowania, różniące się stopniem partycypacji podwładnych w podejmowaniu decyzji przełożonego. Model Vrooma – Yettona – Jago (VYJ) ustala standardy włączania podwładnych w proces podejmowania decyzji. Zgodnie z modelem VYJ, najlepszym miernikiem skuteczności decyzji jest jej jakość i jej akceptacja przez pracowników. Jakość wiąże się z wpływem decyzji na wyniki. Akceptacja decyzji wiąże się zakresem poparcia stanowiska decydenta przez podwładnych. Menedżerowie, zgodnie z modelem VYJ, powinni przyjąć jeden z pięciu stylów podejmowania decyzji:

- Styl A I** – Menedżer sam podejmuje decyzję
- Styl A II** – Menedżer prosi podwładnych o informacje, jednakże decyzje podejmuje sam. Podwładni mogą być informowani o sytuacji lub nie.
- Styl C I** – Menedżer informuje o sytuacji poszczególnych podwładnych oraz prosi o informacje i ocenę. Podwładni nie spotykają się jako grupa, a menedżer podejmuje decyzje sam.
- Styl C II** – Menedżer i podwładni spotykają się jako grupa w celu omówienia sytuacji, jednakże decyzję podejmuje menedżer.
- Styl G II** – Menedżer i podwładni spotykają się jako grupa w celu omówienia sytuacji, przy czym decyzje podejmuje grupa.

Autorzy modelu przygotowali algorytmy ułatwiające podejmowanie decyzji. O doborze właściwego stylu kierowania (podejmowania decyzji) decyduje sytuacja kierowania. Menedżer definiuje sytuację poprzez udzielenie odpowiedzi na ciąg pytań, które definiują cechy rozpatrywanego problemu.

Partycypacyjny model planowania restrukturyzacji gospodarki komunalnej w Mieście X na poziomie kierowniczym – *Studium przypadku*

Przedmiotem działań planistycznych w Mieście X była restrukturyzacja usług komunalnych. Koncepcja restrukturyzacji wynikała ze złego stanu gospodarki komunalnej tak w zakresie jej niedoinwestowania jak i złej jakości usług świadczonych mieszkańcom Miasta.

Początkowo organ Rada Miasta oraz burmistrz uzgodnili niekonsultacyjny tryb działania związany ze zmianą formy organizacyjno-prawnej prowadzenia usług komunalnych. Dotychczasowy Zakład Gospodarki Komunalnej (ZGK) działający w formie samorządowego zakładu budżetowego miał zostać przekształcony w spółkę kapitałową, w której Miasto miało posiadać 100% udziałów.

Decyzja ta miała być podjęta jednostronnie przez Miasto, jako właściciela zakładu budżetowego, a decyzja w tej sprawie miała być przekazana do zakładu w formie informacji o planowanym podjęciu stosownej uchwały przez organ stanowiący Miasta.

W ramach ustaleń podjętych pomiędzy burmistrzem Miasta a przedstawicielami firmy konsultacyjnej, wynajętej do przeprowadzenia projektu restrukturyzacji, zmieniono decyzję dotyczącą formy i trybu podjęcia odgórnej decyzji i nakazowego wdrożenia procesu restrukturyzacji. Ustalono, iż przed podjęciem jakichkolwiek wiążących prawnie kroków w kierunku zmiany, zostanie podjęta dyskusja w tej sprawie pomiędzy osobami szczególnie zainteresowanymi restrukturyzacją zakładu. Celem tej dyskusji było: ustalenie głównych problemów związanych ze świadczeniem usług komunalnych w Mieście, oraz wspólne zastanowienie się nad wariantami planów restrukturyzacyjnych i ich umiejscowieniu w czasie. W spotkaniach grupy interesariuszy projektu zmiany czynny udział wzięli:

- przewodniczący Rady Miasta;
- burmistrz Miasta, z-ca burmistrza, radca pracy UM;
- urzędnicy UM reprezentujący wydziały gospodarki komunalnej, infrastruktury i ochrony środowiska oraz wydział finansowy;
- dyrektor ZGK i jego zastępca oraz główny księgowy;
- pracownicy ZGK, w tym reprezentujący związki zawodowe;
- konsultanci, których zadaniem było moderowanie spotkań i dyskusji i dopracowanie merytoryczne wniosków po jej zakończeniu.

Początkowo strony spotkania nie były otwarte wobec siebie, dominowało poczucie niepewności i nieufności. Formuła spotkania, na którym można wyrażać szczere opinie i uwagi, była dla uczestników nowa i wprowadzająca w zakłopotanie. Ponadto część osób, szczególnie reprezentujących zakład budżetowy, obawiała się wyciągania względem nich konsekwencji służbowych i wykorzystywania przez stronę reprezentującą Miasto pozycji dominującej, jako że Miasto jest właścicielem zakładu budżetowego i całego majątku zakładu a pracownicy zakładu byli pracownikami samorządowymi.

Dopiero konsekwentne przypomnianie przez moderatorów o celu i formule spotkania, o dobrych intencjach Miasta, o wartości dodanej płynącej z otwartego wyrażania poglądów i opinii oraz zasadach konstruktywnej krytyki, wyrażającej się w przestrzeganiu zasad:

- najpierw słuchamy, potem mówimy;
- w dyskusji odnosimy się do sprawy, a nie do osób (zasada: *ad causa*, nie *ad persona*),

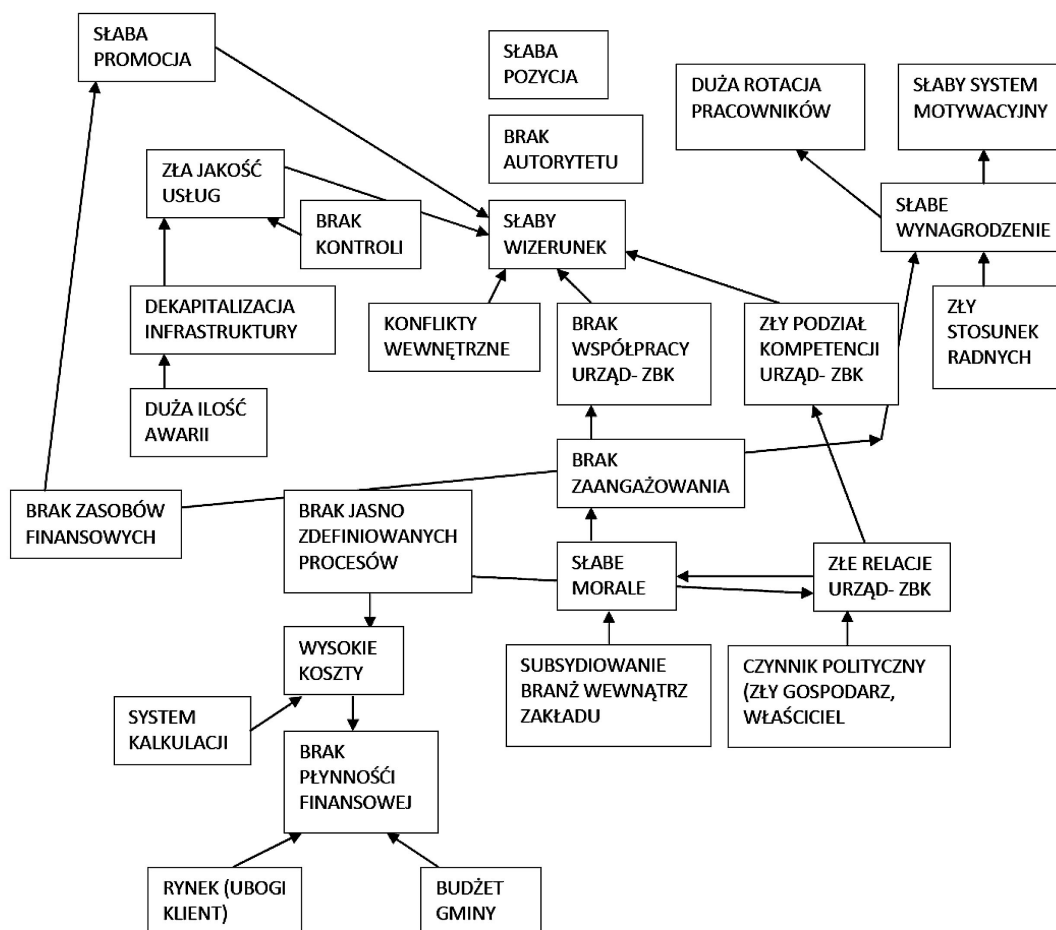
sprawiło, że po paru godzinach spotkania inauguracyjnego nastąpiło przełamanie obaw, zmiana postaw i nastawienia. Wprowadziło to dyskusję na nowe tory rzeczywistej burzy umysłów, szczerego wyrażania opinii i wspólnego generowania pomysłów. Ważnym elementem we wdrażaniu

procesu partycypacji konsultacyjnej było postanowienie organów Miasta, iż wiążące decyzje dotyczące restrukturyzacji zakładu będą podjęte dopiero po zakończeniu procesu konsultacji. Taka decyzja motywowała wszystkie strony do podjęcia wysiłku pogłębionej analizy problemów i wariantowego określania celów restrukturyzacji.

Jednym z narzędzi prowadzenia spotkań i zapisywania wniosków było tzw. drzewo problemów. Pierwsze spotkania doprowadziły do wspólnego, partycypacyjnego stworzenia takiego drzewa i określenia w oparciu o to narzędzie wszelkiego typu problemów gospodarki komunalnej i zakładu budżetowego. Etap konsultacji zakończył się uporządkowaniem i dopracowaniem listy problemów oraz podjęciem decyzji, o których mowa na końcu studium. Wyniki prac pierwszego etapu prac przedstawione są na rysunku poniżej.

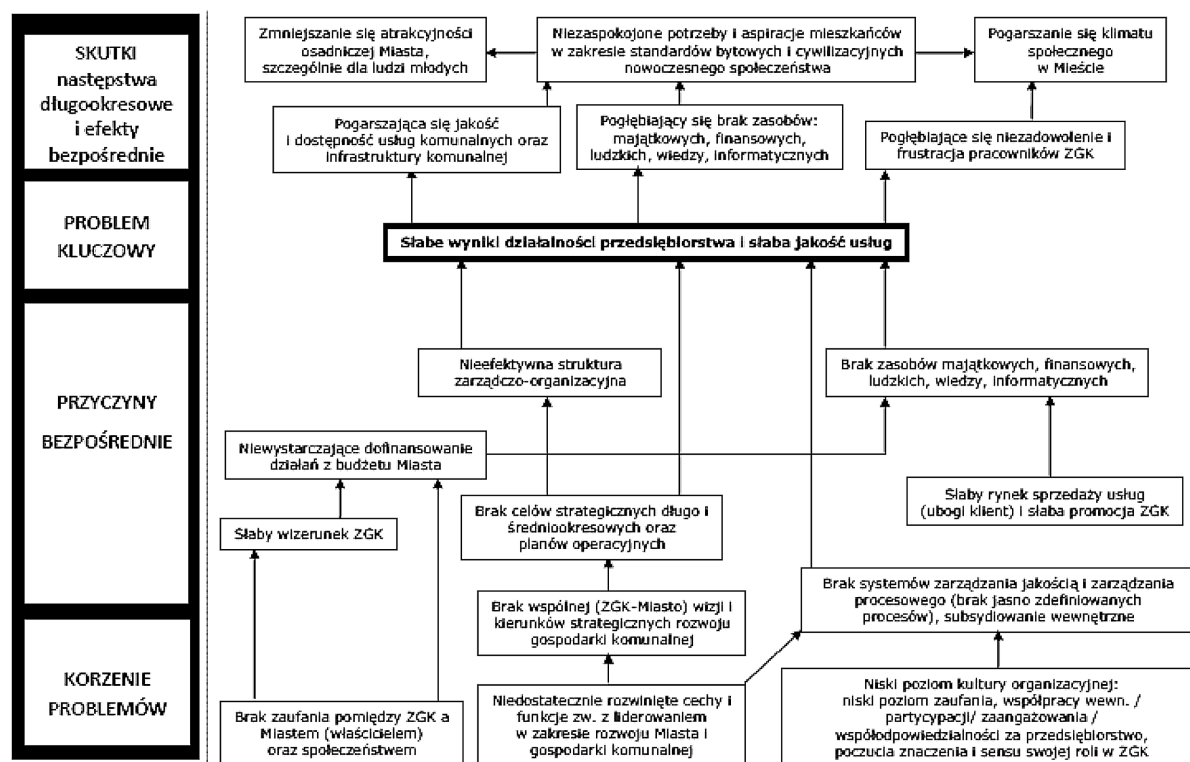
Rysunek 1. Drzewo problemów. Wersja robocza.

120



Końcowe wyniki prac nad drzewem problemów są przedstawione na rysunku poniżej.

Rysunek 2. Drzewo problemów. Wersja końcowa.



Najważniejszym efektem konsultacji kierowniczej była podjęta wspólnie przez wszystkich uczestników spotkania następująca decyzje:

1. Uchwała w sprawie restrukturyzacji ZGK powinna być podjęta dopiero po rozwiązaniu spraw określonych, jako „korzenie” problemów.
2. Zmiana formy prawnej z zakładu w spółkę, bez wcześniejszego rozwiązania spraw określonych jako „korzenie” problemów, może spowodować dodatkowe problemy natury ekonomicznej, finansowej, prawnej i społecznej.
3. Odczuwalna poprawa relacji społecznych oraz rozwiązanie wybranych, stosunkowo łatwych problemów, leżących w wyższych partiach drzewa, będzie sygnałem do wznowienia działań zmierzających do nadania gospodarce komunalnej nowej, najbardziej optymalnej formy przyszłego funkcjonowania.

Podsumowanie rozdziału

Nie istnieje jeden, najlepszy styl kierowania. Efektywność różnych zachowań kierowników jest uzależniona od czynników sytuacyjnych: złożoność zadań, stopień dojrzałości podwładnych, oczekiwania podwładnych co do postawy kierownika, kultura organizacji. Decydując się na wdrażanie partycypacyjnego modelu zarządzania musimy pamiętać, że można wskazać grupę stylów kierowania szczególnie sprzyjających współudziałowi pracowników w zarządzaniu. Są to style oparte na konsultacji i demokracji w podejmowaniu decyzji. Wdrażając partycypacyjny model zarządzania warto pamiętać również o ograniczeniach i czynnikach ryzyka, do których zaliczymy negatywne nastawienie części kadry kierowniczej do dzielenia się władzą zarządzania.

3. Społeczna odpowiedzialność organizacji

W tym rozdziale omówione zostały:

- podstawowe informacje na temat filozofii zarządzania w oparciu o społeczną odpowiedzialność organizacji,
- cele związane ze społeczną odpowiedzialnością biznesu,
- klasyfikacja społecznie odpowiedzialnych projektów,
- dobre praktyki CSR,
- model współpracy samorządów i sektora prywatnego.

123

3.1. Wprowadzenie

Społeczna odpowiedzialność oznacza osiągnięcie celów organizacji przy jednoczesnym uwzględnieniu w działaniach kwestii społecznych oraz kwestii ochrony środowiska. Geneza pojęcia „społecznej odpowiedzialności” wiąże się z sektorem firm komercyjnych i w tym przypadku jest to filozofia działania przedsiębiorstw i jednocześnie strategia budowania wizerunku firmy.

Urząd też ma swój biznes

Dziś postrzegamy urząd również jako podmiot gry rynkowej, który rywalizuje z innymi organizacjami o zatrudnienie możliwie najlepiej wykwalifikowanych kadr. Dlatego też ważna jest troska o wizerunek urzędu jako miejsca pracy.

Powstaje pytanie o powody, dla których administracja samorządowa ma zwrócić uwagę na koncepcję społecznej odpowiedzialności lub odpowiedzialnej przedsiębiorczości. Przez wielu specjalistów społeczna odpowiedzialność biznesu (*CSR – Corporate Social Responsibility*) traktowana jest jako wyrafinowane narzędzie marketingu i *Public Relations*. Powody są dwa. Pierwszy opiera się na założeniu, że współczesna administracja powinna zwrócić uwagę na zagadnienie budowania marki pracodawcy tak samo, jak czynią to firmy komercyjne. Drugi powód, wiąże się z czynną rolą administracji samorządowej w kształtowaniu aktywności gospodarczej na terenie gminy. Dziś jest dla nas oczywiste, że pobudzamy aktywność społeczności lokalnej, poprzez wspieranie działań sektora pozarządowego. Na równi powinniśmy wspierać sektor komercyjny, aby zapewniał miejsca pracy przy jednoczesnym poszanowaniu kwestii społecznych i środowiskowych.

Jednym z dojrzałych produktów nurtu CSR jest nowa norma ISO 26000 przyjęta przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną w roku 2010. ISO 26000 nie jest normą obowiązkową i nie będzie podlegać certyfikacjom, tak jak inne normy ISO. Jest to norma, która wskazuje zainteresowanym organizacjom zasady i standardy planowania, wdrażania i ewaluacji działań prowadzonych w celu stawiania się organizacją odpowiedzialną społecznie, organizacją rozwoju zrównoważonego.

Według normy, CSR to odpowiedzialność organizacji za wpływ jej decyzji i działań na społeczeństwo i środowisko poprzez przejrzyste i etyczne zachowanie.

Jako główne zasady ISO wymienia:

- Odpowiedzialność
- Przejrzystość
- Etyczne zachowanie
- Respektowanie interesariuszy
- Poszanowanie prawa
- Poszanowanie międzynarodowych norm społecznych
- Poszanowanie praw człowieka.

Główna część normy to wymienienie i charakterystyka siedmiu obszarów społecznej odpowiedzialności. Są to:

- Ład organizacyjny, czyli zasady i normy odnoszące się do zarządzania organizacją.
- Prawa człowieka (ich poszanowanie przez organizację).
- Stosunki pracy (z pracownikami, podwykonawcami, dostawcami).
- Ochrona środowiska naturalnego.
- Uczciwe praktyki rynkowe, czyli właściwe relacje z innymi podmiotami – uczestnikami rynku.
- Relacje z konsumentami (uczciwość i przejrzystość).
- Zaangażowanie społeczne (wspieranie społeczności lokalnych w rozwiązywaniu ich problemów).

SA8000

SA8000 jest normą międzynarodową, powstałą w oparciu o wartości zawarte w Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Konwencji Narodów Zjednoczonych. Powstanie normy było wynikiem niezadowolenia zgłaszanego przez pracowników i klientów na całym świecie. Niezadowolenie to wynikało z rozbieżności pomiędzy deklaracjami składanymi przez firmy, a ich codzienną praktyką.

Norma ta definiuje dziewięć wymogów w zakresie odpowiedzialności społecznej:

- zakaz pracy dzieciom, które nie ukończyły 16 lat,

- zakaz pracy przymusowej (np. zakaz brania w zastaw rzeczy należących do pracowników co mogłoby utrudnić im rozwiązywanie stosunku pracy),
- obowiązek przestrzegania przepisów BHP,
- wolność zrzeszania się oraz prawo do negocjacji zbiorowych,
- zakaz dyskryminacji w jakiegokolwiek formie,
- zakaz stosowania kar cielesnych, przymusu fizycznego lub psychicznego, a także obraźliwego języka,
- liczba godzin pracy jest ściśle określona,
- gwarancja przynajmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę,
- system zarządzania, obejmujący w szczególności:
 - określenie polityki firmy w zakresie CSR,
 - wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za przestrzeganie wymogów związanych z normą SA8000,
 - kontrolę kontrahentów pod względem spełniania podstawowych wymogów normy SA8000,
 - szybką reakcję na powstałe odchylenia od normy,
 - umożliwianie weryfikacji poprawności stosowania normy SA8000,
 - dokumentowanie kolejnych etapów stosowania normy SA8000.

AA1000

Jest to standard stworzony w 1999 roku przez Instytut Na Rzecz Społecznej i Etycznej Odpowiedzialności. Standard ten uwzględnia pięć głównych etapów:

- planowanie działań związanych z wdrożeniem standardu AA1000,
- określenie zasad odpowiedzialności, do których zobowiązuje się organizacja,
- przeprowadzenie audytu i przygotowanie raportu,
- wdrażanie standardu,
- współdziałanie z interesariuszami związanymi z organizacją.

3.2. Społeczna odpowiedzialność organizacji jako pracodawcy, podmiotu rynkowego, podmiotu społecznego

Społeczna odpowiedzialność w organizacji (CSR) – lub odpowiedzialna przedsiębiorczość – ma pomóc przedsiębiorcom i innym organizacjom w zdobyciu długotrwałej przewagi konkurencyjnej. Odpowiedzialna przedsiębiorczość prowadzona jest w celu wywierania pozytywnego wpływu na otoczenie, w którym działa organizacja, mówimy tu zarówno o lokalnej społeczności oraz środowisku naturalnym. Działania z zakresu odpowiedzialności społecznej dzielimy na trzy grupy, w zależności

od podmiotu, w stosunku do którego są adresowane. W związku z tym możemy mówić o: 1) odpowiedzialności w miejscu pracy, 2) odpowiedzialności wobec odbiorców usług, 3) odpowiedzialności wobec lokalnej społeczności.

Odpowiedzialność w miejscu pracy – przykładem tej formy działania jest inwestowanie w szkolenia, które przyniosą korzyści zarówno pracownikom, jak i całej firmie. Organizacja może przygotować dla pracowników program edukacyjny na temat radzenia sobie ze stresem i trudnymi sytuacjami w pracy i życiu prywatnym. Wiadomości zdobyte w trakcie takich zajęć pracownicy mogą wykorzystać do poprawy skuteczności w kontaktach z klientami oraz do zwiększenia własnej skuteczności w rozwiązywaniu trudności, sporów w życiu prywatnym. Szkolenia umiejętności społecznych, prowadzone w urzędach, są przykładem społecznie odpowiedzialnych działań administracji samorządowej. Kształtowanie umiejętności radzenia sobie ze stresem, komunikowania się, zarządzania czasem mogą być traktowane jako zadania realizowane w obszarze społecznej odpowiedzialności organizacji. Powstaje pytanie, czy kierownictwo urzędów należycie wykorzystuje wdrażanie tego typu inicjatyw, odpowiednio komunikując cele i korzyści związane takimi projektami? Szkolenia to nie jedyna forma odpowiedzialnych działań, które mogą być skierowane do pracowników firmy lub urzędu. Innym przykładem może być promowanie aktywności fizycznej i postaw sprzyjających zdrowemu trybowi życia. Organizacja (również urząd) może zapewnić dostępność obiektów sportowych dla zorganizowanych grup pracowników, udzielić dofinansowania na zakup abonamentów/ karnetów lub wykupić dodatkowy pakiet usług medycznych. Bardzo ciekawą formą działań jest wsparcie dla kobiet korzystających z urlopów macierzyńskich i wychowawczych. W tym przypadku odpowiedzialne działania wiązać się będą z udzieleniem pomocy w łączeniu roli rodzica z karierą zawodową. Przykładami działań mogą być: praca w elastycznych godzinach lub w domu, obejmowanie osób na urloпах wychowawczych szkoleniami podnoszącymi kwalifikacje, pomoc w czasowym zapewnieniu opieki nad dzieckiem dla rodziców małych dzieci (zorganizowane formy opieki nad dziećmi).

Odpowiedzialność wobec rynku/ klientów usług – to bardzo popularny obszar działań CSR. Najbardziej tradycyjna forma wiąże się angażowaniem się w działania o charytatywne, najlepiej na rzecz środowisk związanych z oferowanym produktem lub usługą. Spotykamy się również z innymi formami działań, jak np. przygotowywanie kodeksów etycznych i przestrzeganie wysokich standardów w relacjach z partnerami biznesowymi.

Odpowiedzialność wobec lokalnej społeczności i środowiska naturalnego – firmy mogą również angażować się w działania na rzecz ochrony środowiska. Zwiększanie wydajności energetycznej, zapobieganie zanieczyszczeniom, minimalizowanie ilości odpadów i recykling, mogą przyczynić się do zmniejszenia kosztów i poprawy działalności przedsiębiorstwa. Takie działania mogą również służyć zwiększeniu zaufania pomiędzy lokalną społecznością, przedsiębiorcami oraz przedstawicielami władz samorządowych.

3.3. Promowanie społecznej odpowiedzialności biznesu przez samorząd

Samorząd powinien aktywnie wspierać społeczną odpowiedzialność biznesu na obszarze swojego działania. Dobrą praktyką może być organizacja konkursu na najlepszy społecznie odpowiedzialny projekt. Warto rozważyć przeznaczenie kilkuset lub nawet kilku tysięcy złotych na wyróżnienia i nagrody dla społecznie odpowiedzialnych przedsiębiorców.

Przed wszystkim należy rozpocząć od edukacji lokalnych przedsiębiorców. Na stronach internetowych urzędu zamieśćmy artykuły opisujące zagadnienie społecznej odpowiedzialności lub przynajmniej linki do stron instytucji zajmujących się upowszechnianiem tego typu inicjatyw. Możemy tu wymienić:

- <http://odpowiedzialnybiznes.pl>
- <http://biznes.ngo.pl/>
- <http://spolecznieodpowiedzialni.pl>
- <http://www.csrinfo.org/pl>

W drugim kroku zastanówmy się nad powierzeniem promocji idei CSR konkretnej osobie w urzędzie, dobrym pomysłem wydaje się włączenie tych obowiązków do zadań zespołu ds. promocji. Pomyślmy o spotkaniach z lokalnymi przedsiębiorcami, na których podzielimy się wiedzą o zaletach społecznie odpowiedzialnych działań, posłuchajmy również o oczekiwaniach ze strony przedsiębiorców. Jest bardzo prawdopodobne, że zaangażują się oni w tego typu projekty, o ile gmina pomoże im w promocji na lokalnym rynku usług.

Najbardziej zaawansowane projekty promocyjne mogą wiązać się zaangażowaniem partnerów publicznych (urząd), przedsiębiorców oraz organizacji pozarządowych. Zaproszenie do współpracy sektora NGO pozwoli planować działania związane z pozyskaniem funduszy europejskich na cele edukacji i promocji.

Pamiętajmy – ideę CSR wspiera mocno Komisja Europejska.

Do polityki Unii Europejskiej społeczna odpowiedzialność biznesu została wprowadzona poprzez opublikowanie Zielonej Księgi Komisji Europejskiej w zakresie CSR (*Green Paper: Promoting Framework for Corporate Social Responsibility*). Dokument ten wydano 18 lipca 2001 roku. W dokumencie tym określono zasady i sposób wdrażania CSR. *Zielona Księga* prezentuje ujęcie omawianego zagadnienia w kilku komponentach:

- zarządzanie zasobami ludzkimi,
- zdolności adaptacyjne przedsiębiorstw,
- zarządzanie ochroną środowiska,
- bezpieczeństwo i higiena pracy,

- relacje ze społecznością lokalną,
- zasady współdziałania partnerów biznesowych,
- prawa człowieka,
- globalne problemy związane ze środowiskiem naturalnym.

Wydana została również Biała Księga (*White Paper: Communication on CSR*). Uzupełniła ona *Green Paper* o zagadnienia legislacyjne i koncentruje się na czterech obszarach:

- podnoszenie poziomu edukacji, wymiana doświadczeń, stosowanie dobrych praktyk;
- rozwój instrumentów społecznej odpowiedzialności biznesu (etykietowanie produktów, inwestowanie społecznie odpowiedzialne, standardy zarządzania, kodeksy etyczne, zasady audytu i raportowania);
- stworzenie Europejskiego Forum Interesariuszy;
- włączenie idei społecznej odpowiedzialności biznesu do wszystkich polityk UE (m. in. gospodarczej, konsumenckiej, zatrudnienia, środowiskowej).

128

CSR publiczno-społeczno-prywatny Fundusz Kropli Beskidu – Studium przypadku 2011

W marcu i kwietniu 2011 r. zainaugurowano siódmą już edycję programu dotacyjnego *Fundusz Kropli Beskidu*. Ma on na celu wspieranie finansowe i merytoryczne projektów przygotowanych przez mieszkańców Beskidu Sądeckiego na rzecz poszanowania i ochrony zasobów wodnych – jednego z najpiękniejszych regionów Polski.

Program jest skierowany do organizacji pozarządowych oraz instytucji takich, jak szkoły, przedszkola, domy kultury, kluby młodzieżowe i sportowe z czterech gmin w Beskidzie Sądeckim: Krynicy Zdroju, Muszyny, Piwnicznej i Rytra. Możliwe jest również zgłaszanie i realizacja projektów partnerskich razem z innymi gminami z rejonu zlewni rzeki Poprad. Najlepsze projekty zgłoszone do konkursu mogą liczyć na dwa rodzaje dotacji: dotacje I stopnia, do kwoty 5 000 złotych, przeznaczone na projekty edukacyjne oraz dotacje II stopnia, do kwoty 25 000 złotych, na projekty przynoszące mierzalne efekty w postaci poprawy stanu wód Beskidu Sądeckiego.

Decyzję o przyznaniu dotacji podejmuje Rada Programowa Funduszu Kropli Beskidu, w skład której wchodzi przedstawiciele: Starostwa Powiatowego w Nowym Sączu, gmin Krynica Zdrój, Muszyna, Piwniczna Zdrój oraz Rytra, Popradzkiego Parku Krajobrazowego, Instytutu i Gospodarki Wodnej w Krakowie, Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska Oddział w Starym Sączu, firm systemu Coca-Cola, Fundacji Partnerstwo dla Środowiska oraz Funduszu Partnerstwa.

„Fundusz Kropli Beskidu to konkurs małych dotacji i najskuteczniejsza metoda aktywizacji społeczności lokalnych gmin Beskidu Sądeckiego. Program wspiera finansowo i merytorycznie inicjatywy obywatelskie, a jako ważny cel stawia sobie również promowanie idei współpracy środowisk lo-

kalnych, przedstawicieli władz, prywatnych firm oraz organizacji pozarządowych. Inicjatywy realizowane w ramach tego programu, choć niewielkie – w znaczący sposób przyczyniają się do ochrony środowiska naturalnego w regionie i do zmian w sposobach gospodarowania zasobami naturalnymi, w szczególności wodnymi. Wieloletnia już historia programu pokazuje, że organizacje pozarządowe, samorządy i firmy prywatne mogą skutecznie działać razem na rzecz dobra wspólnego, jakim jest dziedzictwo naturalne Beskidów” – powiedziała Anna Woźniak, prezes fundacji Fundusz Partnerstwa.

Organizacje oraz osoby, które chcą przystąpić do siódmej edycji programu mogą liczyć na merytoryczną pomoc ze strony Fundacji Fundusz Partnerstwa, np. warsztaty prowadzone przez ekspertów ochrony zasobów wodnych. Podczas tych spotkań będzie można zdobyć wiedzę na temat form ochrony środowiska wodnego, zasad przygotowywania projektów, ubiegania się o dotacje, sposobów realizacji projektów oraz rozliczania otrzymanych od Funduszu środków finansowych.

Fundusz Kropli Beskidu został zainicjowany w 2005 r. przez firmy systemu Coca-Cola w Polsce: Coca-Cola Poland Services i Coca-Cola HBC Polska oraz fundacje: Fundację Partnerstwo dla Środowiska i Fundusz Partnerstwa, która obecnie zarządza Funduszem Kropli Beskidu. Środki finansowe przeznaczone na działalność Funduszu Kropli Beskidu w okresie 2005-2010 wyniosły łącznie 830 000 złotych. W tym czasie, lokalni społecznicy przekuli swoje pomysły na 108 projektów, z których aż 62 uzyskało wsparcie finansowe i dalsze wsparcie merytoryczne.

Regulamin Funduszu Kropli Beskidu oraz dokumenty aplikacyjne są dostępne na stronie: www.ffp.org.pl oraz www.fkb.org.pl.

* * *

Partnerzy w Funduszu Kropli Beskidu:

- Firmy z systemu Coca-Cola:
System Coca-Cola w Polsce reprezentują firmy Coca-Cola Poland Services Spółka z o.o. oraz Coca-Cola HBC Polska Spółka z o.o. Coca-Cola Poland Services. Firmy z systemu Coca-Cola są liderem na polskim rynku napojów bezalkoholowych i zatrudniają ponad 3 tysiące osób. Od 1991 r. firmy te zainwestowały w Polsce ponad 500 milionów dolarów.
- Fundusz Partnerstwa to niezależna fundacja specjalizująca się w działalności grantodawczej w zakresie rozwoju zrównoważonego. Wspiera finansowo i merytorycznie praktyczne, partnerskie inicjatywy obywatelskie na rzecz zrównoważonego rozwoju opartego na dziedzictwie przyrodniczym i kulturowym podejmowane przez mieszkańców, organizacje pozarządowe, szkoły i inne instytucje. Został on powołany w 2004 roku przez Fundację Partnerstwo dla Środowiska. Fundusz Partnerstwa zarządza programem Fundusz Kropli Beskidu oraz pozyskuje dodatkowe środki na jego rozwój m. in. z Unii Europejskiej.

Źródło: Redakcja ekoinfo. pl; serwis: e-ochrona środowiska, Verlag Dashofer, 2011-03-17

Podsumowanie rozdziału

Wspierając przedsiębiorczość na terenie podległym jednostce samorządu terytorialnego pamiętajmy, że ważna jest nie tylko liczba istniejących i tworzonych miejsc pracy ale również ich jakość. Odpowiedzialna przedsiębiorczość pomaga osiągnąć lokalnym firmom wysokie standardy działania, np. w wymiarze warunków pracy.

Społecznie odpowiedzialni przedsiębiorcy podejmują szereg inicjatyw na rzecz społeczności lokalnej lub ochrony środowiska naturalnego.

4. Partycypacja społeczna

W tym rozdziale omówione zostały:

- koncepcja partycypacji i kwestie właściwego rozumienia terminów i opisujących uczestnictwo w życiu politycznym i społecznym;
- zagadnienie przeprowadzania właściwej diagnozy kondycji społecznej i wdrażania rozwiązań ukierunkowanych na budowanie republiki lokalnej.

1. Termin „partycypacja społeczna” jest dość powszechnie używany w Polsce, jednak wydaje się że lepiej istotę sprawy oddaje sformułowanie „uczestnictwo obywatelskie”. Uczestnictwo zakłada i opiera się na relacjach współpracy i partnerstwie równych sobie z wykluczeniem relacji uzależnienia i klientelizmu. Obywatel zaś to świadomy swoich praw i odpowiedzialności członek wspólnoty państwowej i samorządowej, a nie bezwolny i zależny od instytucji klient i petent.

Podstawą partycypacji jest uznanie legalności wybranej demokratycznie władzy i partnerstwo władz z grupami i organizacjami mieszkańców.

Uczestnictwo jest ściśle powiązane z rozumieniem i stosowaniem koncepcji i wartości politycznych. Wśród nich najbardziej wspierającą koncepcją jest wywodząca się od Platona i Arystotelesa idea, która mówi, iż *politica* nie może być *despotica* ale *libera*; jej istotą jest roztropne realizowanie wspólnego dobra obywateli. Myśl tą rozwinął św. Tomasz w Akwinu, a w I Rzeczypospolitej Andrzej Frycz Modrzewski, który definiując termin Rzeczpospolita, napisał iż jest ona ustanowiona, aby „wszyscy jej obywatele mogli żyć dobrze i szczęśliwie”. Aby dobro i szczęśliwość mogły zaistnieć, potrzeba etyki rządzących oraz postawy obywatelskiej (*O Naprawie Rzeczypospolitej*).

Z rozumieniem polityki bardzo ściśle powiązana jest kultura polityczna. Teoria kultury politycznej G.A. Almonda i S.C. Verby wyróżnia trzy idealne typy kulturowe:

- zaściankowa, charakteryzująca się brakiem zainteresowań i świadomości politycznej społeczności; występuje np. w prymitywnych plemionach afrykańskich;
- poddańcza, charakteryzująca się dominacją postaw adaptacyjnych i podległości wobec poleceń „władzy”; występuje np. w Rosji i w krajach Azji Centralnej;
- uczestnicząca (obywatelska) – charakteryzująca się czynnym zainteresowaniem obywateli – nie tylko braniem, ale także aktywnym uczestnictwem w życiu politycznym i społecznym.

Uwarunkowania polityczno-historyczne ostatnich dziesięcioleci i wieków w Polsce nie służyły budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Poziom uczestnictwa obywatelskiego, zaufania społecznego i rozumienia dobra wspólnego jest niski, przy jednocześnie występującym wysokim poziomie aktywności indywidualnej. „Mówiąc Wyspiańskim” – wciąż trzymamy w rękach sznur prywatności

i zależności, nie mogąc chwycić złotego rogu wspólnotowości, podmiotowości i powszechnie akceptowanej misji i wizji funkcjonowania państwa i społeczeństwa.

2. Papierkiem lakmusowym kondycji uczestnictwa społecznego jest diagnoza stanu prowadzona na podstawie następujących pytań:

Jeśli istnieje jakiś problem/ potrzeba społeczna, to:

- Kto je określa?
- Kto ustanawia cele?
- Kto je rozwiązuje?
- Jak się je rozwiązuje?
- Kto sprawdza trafność, efektywność, skuteczność podjętych rozwiązań oraz ich racjonalność społeczną?
- Jaki jest nastrój społeczny *ex-post*?

Innymi słowy, chodzi o odpowiedź na pytanie: kto w społeczności lokalnej steruje, a kto wiośtuje? Idealnym układem społecznym jest taki, w którym obywatele – mieszkańcy i przedsiębiorcy – wnoszą swój wkład w sterowanie, ale także biorą w swoje ręce zdecydowaną większość spraw związanych z wiośtowaniem, tj. świadczeniem usług komunalnych i społecznych. Partycypacyjny model zarządzania organów gmin i powiatów powinien opierać się właśnie na tej koncepcji:

- Sterujemy, ale unikamy wiośtowania.
- Pełnimy rolę katalizatora inicjatyw i zmian.
- Zbieramy i upubliczniamy dane i informacje o potrzebach i problemach.
- Planujemy strategię rozwoju.
- Pomagamy i ułatwiamy współpracę różnych instytucji ze wszystkich trzech sektorów – w imię realizacji wspólnego dobra (a nie partykularnych interesów poszczególnych grup).

„Uwłaszczenie” i wzmocnienie społeczności może przynieść następujące efekty¹:

- społeczność bardziej angażuje się w sprawy swoich członków niż Urząd, firma świadcząca swoje usługi w sprawy swoich klientów,
- społeczność lepiej rozumie swoje problemy niż świadczący usługi profesjonalści,
- profesjonalści i biurokraci świadczą usługi, społeczność rozwiązuje problemy,
- instytucje i profesjonalści oferują usługi, społeczność ofiaruje opiekę i więcej troski,
- społeczność jest bardziej elastyczna i twórcza niż rozbudowane, biurokratyczne instytucje powołane do świadczenia usług,
- usługi świadczone przez społeczność na rzecz swoich członków są tańsze niż usługi świadczone przez profesjonalistów,

¹ Za: *Rządzić inaczej (Reinventing Government)*, D. Osborne, T. Gaebler, Media Rodzina Poznań, s. 101-108.

- społeczność odnosi większe sukcesy w wymuszaniu pewnych zachowań niż profesjonalści i biurokraci,
- społeczność koncentruje się na możliwościach i umiejętnościach, natomiast instytucje świadczące usługi na brakach.

3. Partycypacyjny model zarządzania w modelu EFQM/CAF

Doskonały urząd gminy lub powiatu zarządza relacjami z interesariuszami i współdziała z nimi w zakresie:

- określania misji, wizji i strategii gminy lub powiatu oraz struktury i systemów operacyjnych ich wypełniania,
- określania procesów i procedur działania oraz jakości usług,
- negocjacji i rozwiązywania konfliktu interesów w imię dobra wspólnego,
- tworzenia i wzmacniania sieci współpracy i uczestnictwa
- systemów i sposobów informacji i komunikacji, budowania wizerunku, systemów IT (m. in. sieci społecznościowe) oraz e-urzędu,
- analizy kluczowych wyników gminy lub powiatu.

Podstawą jakościowo doskonałego modelu zarządzania jest przekonanie, iż osiągnięcie trwałego i stabilnego rozwoju jest możliwe jedynie poprzez współdziałanie a nie marginalizację społeczną. W tym modelu samorząd w swoim sposobie podejmowania decyzji i działania może być porównany do spółki handlowej, która może się rozwijać tylko poprzez zaangażowaną współpracę udziałowców/akcjonariuszy i innych partnerów spółki.

Partycypacja w wymiarze polityczno-społecznym²

Nie każde relacje i kontakty pomiędzy organami politycznymi i wykonawczymi jest a mieszkańcami można nazwać partycypacją społeczną. Partycypacja to świadomość istnienia wspólnego, społecznego problemu i woli jego wspólnego rozwiązania na drodze dialogu i podejmowania odpowiedzialnych decyzji. Etapy procesu uczenia się i rozwoju zasad obywatelskiego uczestnictwa są opisane w tabeli 4 na następnej stronie.

Podstawą każdego obywatelskiego uczestnictwa jest informacja. Tak władze, urzędnicy jak i społeczeństwo, aby współpracować ze sobą, muszą „wiedzieć i rozumieć”. W procesie wymiany informacji i wiedzy nie ma miejsca na pouczanie się i zajmowanie pozycji wyższości. Zamiast tego konieczna jest pełna jawność, przejrzystość działania władzy ale również grup oraz podmiotów społecznych. Oczywiście obywatele lub ich grupy przedstawicielskie mogą wyrazić sprzeciw i stawać w opozycji wobec władz. Tyle, że zorganizowane lub niezorganizowane stwierdzenie

² Rozdział opracowany z wykorzystaniem *Poradnika dla radnych* pod red. B. Imiolczyk, rozdział VIII, D. Górski, P. Fenrych, *Współpraca i kontakty zewnętrzne. Partycypacja społeczna*, FRDL 2002.

Tabela 4. Etapy procesu uczenia się partycypacyjnego stylu zarządzania

↑	Szczyt	SAMOZARZĄDZANIE Obywatele załatwiają swoje własne sprawy	Partycypacja Obywatelska	↑
	Krok IV	PARTNERSTWO Obywatele razem z władzami		
↑	Krok III	KONSULTACJE Władza wysłuchuje obywateli	brak partycypacji	↑
	Krok II	ODPOWIEDZI Władza wyjaśnia obywatelom		
↑	Krok I	OPOZYCJA Obywatele wyrażają sprzeciw	brak partycypacji	↑
	Podstawa	INFORMACJA Władza mówi do obywateli		

134

Źródło: rozdział VIII Poradnika dla radnych pod red. B. Imiołczyk, D. Górski, P. Fenrych, „Współpraca i kontakty zewnętrzne. Partycypacja społeczna”, str. 2.

czego obywatele nie chcą nie jest jeszcze informacją czego oczekują i jakie są ich potrzeby, a tym bardziej nie są wskazaniem kierunków pożądaných rozwiązań. Stawianie na swoim przez obie strony interakcji społecznej i działanie z pozycji siły nie rozwiązuje problemów, ale je powiększa, zwiększając chaos i nieufność. Tak więc wyżej pokazane kroki 1-3 procesu są niezbędne, jeśli chcemy prawdziwego partnerstwa publiczno-społecznego i skutecznego oraz trwałego rozwiązywania problemów lokalnych. Wykonanie kroku 4 i 5 jest możliwe, jeśli ewolucyjnie rozwijamy działania od budowania systemu informacji społecznej, poprzez dialog i dyskusję, zmierzając do podejmowania wspólnych decyzji opartych na wspólnym rozumieniu i uczciwym stosowaniu zasady partnerstwa.

Na szczycie drabiny partycypacji społecznej znajdzie się ta jst, która np. pozwoli swoim mieszkańcom rządzić się samodzielnie, w granicach, które nie kolidują z przepisami prawa oraz interesem mieszkańców innych miejscowości. W tej ostatniej sytuacji mieszkańcy w dobrze prowadzonej dyskusji sami określają, co dla nich stanowi największy problem i w jaki sposób byłoby najlepiej go rozwiązać. Zadaniem władz będzie wspomóc ich w realizacji zadania w zakresie swoich ustawowych kompetencji.

Kto powinien inicjować obywatelskie uczestnictwo?

Inicjatywa włączania się obywateli w proces podejmowania decyzji może pochodzić z różnych stron. Może to być inicjatywa:

- indywidualna lub kolektywna (kryterium ilości osób inicjujących),
- obywatelska lub władzy samorządowej (kryterium podmiotu inicjującego).

Inicjatorem może być pojedyncza osoba – na przykład radny, dyrektor szkoły, przewodniczący rady osiedla (rady sołectkiej) lub zespół osób – np. grupa mieszkańców. Może to być organizacja pożytku publicznego, lub organ stanowiący lub wykonawczy jst. Dobrze jest jak działania mogą rozpocząć sami obywatele – często najlepiej wiedzący, co i dlaczego dzieje się w pobliżu ich domów. W innych sprawach bardziej właściwe są inicjatywy władz samorządowych, znających całość problemów gminy czy powiatu. W końcowym efekcie istotne jest nie tyle to, kto zainicjuje działania, ale w jaki sposób i z jaką intencją zdefiniuje problem na początku, a dalej – czy zechce wytrwale i uczciwie uczestniczyć w jego końcowym rozwiązaniu, i nie bojąc się utraty władzy i „marnowania” czasu, dążyć do najlepszego z możliwych rozwiązania – rozwiązania wypracowanego wspólnie przez wszystkich zainteresowanych sprawą i aktywnych partnerów.

Współpraca z „trzecim sektorem”

Od początku lat 90. idea samorządności w Polsce ściśle wiązała się z ideą samoorganizacji społecznej prowadzonej m. in. w formie organizacji pozarządowych (NGO). Powiązanie to jest naturalne – aktywność społeczna powinna być uzupełniania aktywnością gmin i powiatów, a liczne przykłady pokazują, że dojrzała współpraca samorządów z organizacjami pozarządowymi pozwala delegować zadania i robić je taniej, skuteczniej i z pożytkiem dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Ramy prawne współpracy samorządów z NGO są najpełniej uregulowane w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa reguluje m. in. zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi.

Współpraca ta, w myśl art. 5a ustawy, jest prowadzona na podstawie rocznego lub wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Znaczenie tej współpracy dla rozwoju samorządności lokalnej i rozwoju społecznego jest podkreślane przez konsultacyjny tryb opracowywania programów, jak również przez fakt, że programy te są przyjmowane do realizacji na podstawie uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, w terminach określonych ustawą.

Przykład współpracy samorządu lokalnego z organizacjami pozarządowymi

Władze miasta Gliwice powołały w 2001 roku Centrum Organizacji Pozarządowych. Centrum jest pośrednikiem pomiędzy NGO a samorządem, ponadto skupia w jednym miejscu wszystkie lokalne organizacje pozarządowe. Powołanie jednej, wspólnej siedziby dla kilkadziesiątu organizacji wydaje się być bardziej efektywne niż wsparcie udzielane rozproszonym organizacjom. Organ wykonawczy Miasta znalazł odpowiednie miejsce na siedzibę Centrum i przeznaczył pół miliona złotych na adaptację pomieszczeń. Dzięki powstaniu Centrum miasto może prowadzić bardziej ekonomiczną politykę lokalową. GCOP dysponuje zapleczem lokalowym i organizacyjno-technicznym do prowadzenia działalności wspierającej organizacje pozarządowe. Budżet tej jednostki wynosi 120 000 zł rocznie. Pieniądze w całości przeznaczone są na podstawową działalność Centrum – wynagrodzenia, energię elektryczną, materiały biurowe, koszty telekomunikacji. GCOP oferuje dwie sale spotkań, mogące pomieścić odpowiednio 100 i 40 osób, w pełni funkcjonalne biuro oraz niewielkie zaplecze kuchenne. Dzięki tej inicjatywie co roku około 50 organizacji pozarządowych może regularnie spotykać się w bezpłatnej, profesjonalnie wyposażonej siedzibie i podejmować decyzje ważne dla społeczności miasta Gliwice.

136

Na podstawie: [red.] S. Mandes, Dobre Praktyki, przykłady udanej współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi, FRDL, Warszawa 2004

Podsumowanie rozdziału

Podstawą partycypacji jest uznanie wybranej demokratycznie władzy i partnerstwo władz z grupami i organizacjami mieszkańców.

Celem fundamentalnym uczestnictwa społecznego jest pełne realizowanie inicjatyw służących wyłącznie dobru wspólnemu.

Partycypacyjny model zarządzania organów jst powinien opierać się na koncepcji:

- Sterujemy, ale unikamy wioślowania.
- Pełnimy rolę katalizatora inicjatyw i zmian.

Szczytowym osiągnięciem procesu uczestnictwa społecznego jest partnerstwo i samo zarządzanie, w myśl powiedzenia J. W. Goethe „Jakie państwo jest najlepsze? Takie, które uczy nas rządzić samodzielnie”.

Bibliografia

- Blanchard K., Zigarmi P., Zigarmi D., *Jednominutowy menedżer i przywództwo*, MT Biznes, Warszawa 2008
- Imiołczyk B., Górski D., Fenrych P., *Poradnik dla radnych. Współpraca i kontakty zewnętrzne. Partycypacja społeczna*, FRDL 2002
- Kownacki S., Rummel-Syska Z., *Sprawne kierowanie: psychospołeczne metody i techniki*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1982
- Koźmiński A. K., Piotrowski W., *Zarządzanie, teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1995
- Kwiatkowski J., Stawicka K., *Partycypacja społeczna i rozwój społeczny. Podręcznik PAOW, FRDL-MSWiA*, Warszawa 2003.
- Martyniak Z., *10 stylów kierowania według D. Chalvina*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*”, Orgmasz, Warszawa 2002
- Mroziewski M., *Style kierowania i zarządzania*, Difin, Warszawa 2005
- Piaseczny L. [red.], *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1981
- Robbins S. P., *Zasady zachowania w organizacji*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2001
- Stoner J. A. F., Winkler Ch., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1996
- Strzelecki T., *Organizacja pracy*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 1995
- Strzelecki T., *Projektowanie systemów zarządzania*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2000
- Wawrzyniak B., *Szkoła zarządzania*, PWE, Warszawa 1987
- Weber R. A., *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa 1990

MENEDŻER W URZĘDZIE

CYKL WARSZTATÓW DLA KADRY ZARZĄDZAJĄCEJ

IV.

Zarządzanie jakością

Bartosz Błaszczuk

Spis treści

1. Wprowadzenie do tematyki zarządzania jakością w organizacji	140
1.1. Pojęcie jakości	140
1.2. Istota zarządzania jakością	141
1.3. Cel zarządzania jakością	145
2. Główne modele, zasady, metody i narzędzia zarządzania jakością stosowane w Polsce w odniesieniu do administracji publicznej	147
2.1. Modele zarządzania jakością	147
2.1.1. CAF	147
2.1.2. Systemy Zarządzania Jakością wg normy ISO	149
2.1.3. Model Doskonałości Europejskiej Fundacji ds. Zarządzania Jakością (EFQM)	150
2.2. Zasady zarządzania jakością	152
2.2.1. Zasada Deminga	152
2.2.2. Cykl Deminga	154
2.2.3. Zasada ciągłego doskonalenia procedur	156
2.2.4. Zasada „zero defektów”	158
2.2.5. Zasada pracy zespołowej	158
2.2.6. Inne zasady	159
2.3. Metody zarządzania jakością	159
2.3.1. FMEA – Analiza przyczyn i skutków wad	159
2.3.2. BSC – Strategiczna Karta Wyników	160
3. Jak wdrożyć system zarządzania jakością wg ISO w twojej jednostce administracji publicznej?	163
3.1. Seria norm ISO 9000 dla twojego urzędu	163
3.2. Korzyści, jakie może przynieść twojemu urzędowi wprowadzenie systemu zarządzania jakością	165
3.3. Jak przebiega procedura uzyskania certyfikatu – sprawdź, jakie obowiązki na tobie spoczywają	166
3.4. Krok po kroku jak wdrożyć ISO 9001:2008 i uniknąć najczęstszych błędów	167
4. Bibliografia	179

1. Wprowadzenie do tematyki zarządzania jakością w organizacji

1.1. Pojęcie jakości

Według wielu teoretyków i praktyków – jakość jest pojęciem subiektywnym, ulotnym, podlegającym ciągłym modyfikacjom. Jakość zatem jest czymś, czego nie da się (nie ma takiej potrzeby) zdefiniować¹.

Nie do końca można się zgodzić z takim poglądem. Współczesna nauka terminowi „jakość” przypisuje dosyć konkretne znaczenie. Owszem, dla przedstawicieli różnych dziedzin określenie „jakość” może oznaczać co innego, co jednak nie zmienia faktu, iż w odniesieniu do poszczególnych sfer działalności ludzkiej termin ten posiada bardzo konkretne znaczenie.

Dla wielu osób (np. humanistów) jakość jest nieomal nieosiągalnym symbolem doskonałości; dla innych (np. osób związanych z realizacją procesów technologicznych) jakość oznacza stopień spełniania/przestrzegania określonych norm, procedur i wymogów. Z kolei dla jeszcze innych – jakość może oznaczać stopień spełnienia potrzeb, sumę cech wyrobów i usług, cechę przypisywaną danemu wyrobowi lub usłudze na podstawie określonych przepisów.

Dosyć powszechne jest dzisiaj przekonanie, że jakość to coś, czego oczekuje klient, którym w odniesieniu do administracji jest zbiorowy obywatel – społeczeństwo.

Model CAF jakość w sektorze publicznym definiuje jako maksymalizację wartości produktów i usług dostarczanych wszystkim zainteresowanym stronom o charakterze politycznym i finansowym².

Według normy EN ISO 9000: 2005 – jakość to „stopień, w jakim zbiór inherentnych właściwości spełnia wymagania”, przy czym wymagania to „potrzeba lub oczekiwania”, a właściwości to „cecha wyróżniająca”.

Bugdol M³. wyróżnia osiem podstawowych podejść definicyjnych do pojęcia jakości:

- „**transcendentalne**” – jakość to coś, do czego stale dążymy, lecz znajduje się to poza naszym zasięgiem;
- „**produktowe**” – jakość jest zestawem cech decydujących o trwałości i funkcjonalności;
- „**użytkownika**” – jakość określa stopień zdolności do zaspokojenia potrzeb i oczekiwań;

¹ M. Bugdol „Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej”, Warszawa 2008, s. 17.

² CAF 2006, (Glosariusz, s. 64) zob.: http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/Polish_2006.pdf

³ Por. Bugdol M., op. cit., s. 18.

- „**wytwórcy**” – jakość to stopień zgodności z wyspecjalizowanymi wartościami definiowanymi przez projekty i procesy technologiczne;
- „**wartości**” – stanowi różnicę pomiędzy korzyściami, jakie uzyskujemy w wyniku nabycia i użytkowania produktu, a jego ceną;
- „strat społecznych” – jakość występuje wtedy, kiedy wyroby nie doprowadzają do strat społecznych;
- „wielowymiarowe” – jakość ma wiele cech, opiera się o cechy jakości usługi i modele samooceny;
- „strategiczne” – jakość to coś, co pozwala odróżnić jeden wyrób od innych wyrobów dostarczanych na rynek przez inne organizacje: w tym wypadku jakość stanowi element strategii, której celem jest uzyskiwanie zysków za pomocą wyrobów o wysokiej jakości.

Ostatecznie wydaje się, że szczególnie w odniesieniu do zagadnień jakości w administracji publicznej możemy przyjąć następujące określenie jakości⁴.

Jakość stanowi nadrzędną wartość funkcjonowania każdej organizacji. Jest ona niedoścignionym celem działalności i cechą każdego systemu i procesu, a nawet pojedynczego zdarzenia.

1.2. Istota zarządzania jakością

Zgodnie z normą EN ISO 9000:2000, system zarządzania jakością to „system zarządzania do kierowania organizacją i jej nadzorowania w odniesieniu do jakości”. Definicja ta, oprócz oczywistej zalety – może stanowić punkt wyjścia do dalszych rozważań – nie przybliża zbyt wiele do zrozumienia istoty zarządzania jakością. Niestety, definicja zaproponowana przez twórców normy ISO 9000:2008 jest zasadniczo tautologią, stwierdzającą, że system zarządzania jakością to system zarządzania w odniesieniu do jakości. Spróbujmy zatem spojrzeć na to zagadnienie w nieco inny sposób.

Zasadniczo, pojęcie jakości oraz zarządzania jakością wywodzi się z sektora prywatnego. W okresie od połowy XX wieku do chwili dzisiejszej rozumienie jakości ewoluowało. Poniższe zestawienie przedstawia ewolucję pojęcia jakości w sektorze prywatnym:

⁴ Por. Bugdol M., op. cit., s. 19.

Tabela 1. Ewolucja pojęcia jakości w sektorze prywatnym

Okres czasu	1945-49	1949-51	1951 – późne lata 60.	późne lata 60. – lata 80. XX wieku	lata 80. – obecnie
Definicja jakości	Zgodność z technicznymi normami i standardami	Zgodność z technicznymi normami i standardami	Użyteczność	Zgodność z wymaganiami klienta	Osiągnięcie w maksymalnym stopniu oczekiwań klienta
System zarządzania jakością	Inspekcja jakości	Statystyczna kontrola jakości	Zorientowane na system zapewnienia jakości	Obejmujące całą organizację kontrole jakości	Całościowe zarządzanie jakością (TQM)
Parametr systemu zarządzania jakością	Produkt końcowy	Produkt końcowy	Proces produkcyjny	Potrzeby konsumenta	Oczekiwania konsumenta
Instrument zarządzania jakością	Standaryzacja	Metody statystyczne	Analiza procesowa	Poszukiwanie zasadniczych elementów jakościowych	Ciągłe ulepszanie
Perspektywa jakości	Zorientowana na producenta (wewnętrzna)	Zorientowana na producenta (wewnętrzna)	Zorientowana na klienta (zewnętrzna)	Zorientowana na producenta i klienta (wewnętrzna i zewnętrzna)	Zorientowana na producenta-usługodawcę-klienta oraz na konkurencję
Pomiar jakości	Koncepcja „obiektywna”	Koncepcja „obiektywna”	Koncepcja „subiektywna”	Koncepcja „subiektywna”	Koncepcja „obiektywna” i „subiektywna”
Ocena jakości	Zewnętrzna ocena	Zewnętrzna ocena	Zewnętrzna ocena	Samooceń	Samooceń
Perspektywa czasu	Statyczna	Statyczna	Dynamiczna	Dynamiczna	Dynamiczna

Źródło: E. Löffler, *Defining Quality in Public Administration*, 2002.

Już powyższe zestawienie pokazuje, że koncepcja jakości i zarządzania jakością nie jest stała, a podlega ciągłemu procesowi ewolucji, który w różnych okresach dotyka jej poszczególnych elementów. Ponadto, koncepcja ta musi zawierać wiele wzajemnie powiązanych elementów, które dopiero łącznie obrazują aktualne rozumienie zarządzania jakością. Koncepcja zarządzania jakością w sektorze publicznym znajduje swoje źródła w koncepcjach zaczerpniętych z sektora prywatnego. Jednak formalna „historia” zarządzania jakością w sektorze publicznym jest znacznie krótsza, niż w sektorze prywatnym.

Chociaż pojęcie zarządzania jakością stanowi w sektorze publicznym *novum*, nie implikuje to stwierdzenia, że sektor publiczny nie był także w przeszłości zorientowany na jakość. Jakość zawsze odgrywała istotną rolę – choćby pośrednio – w sektorze administracji publicznej. Także tutaj rozumienie jakości zmieniało się w czasie.

E. Löffler⁵ (za A. Beltrami) wyróżnia trzy fazy ewolucji jakości w sektorze publicznym:

- jakość w sensie przestrzegania norm i procedur;
- jakość w znaczeniu efektywności;
- jakość z znaczeniu zadowolenia klienta.

W pierwszym wypadku jakość oznacza formalną poprawność. W sposób oczywisty w tym podejściu brak jest jakiegokolwiek odniesienia do klienta. Warto zwrócić uwagę, iż takie podejście do jakości odpowiada wczesnemu podejściu do tych zagadnień w sektorze prywatnym, gdzie podobne podejście dominowało do początku lat 50. XX wieku. Rozumienie jakości w sektorze publicznym zmieniło się w drugiej połowie lat 60., kiedy popularność w sektorze publicznym zaczęło zdobywać zarządzanie poprzez cele. Jakość w sferze publicznej nadal zakładała brak pomyłek, jednak wówczas zaczęto także łączyć pojęcie jakości z pojęciami takimi jak produkt/cel/usługa. To podejście można wiązać z podejściem do jakości jako do „użyteczności” w sektorze prywatnym. Na początku lat 80. XX wieku koncepcja Kompleksowego Zarządzania Jakością (*Total Quality Management, TQM*) została przeniesiona z sektora prywatnego do sektora publicznego w Ameryce Północnej i Europie Zachodniej. Oznaczało to, że zadowolenie klienta stało się zasadniczym punktem odniesienia dla koncepcji jakości w administracji publicznej.

Przedstawiony wyżej rys historyczny nie oznacza, że we wszystkich państwach Europy Zachodniej zastosowano taką samą koncepcję jakości w sektorze publicznym. Chociaż większość agencji publicznych w tych państwach jest zaznajomiona z biznesową koncepcją jakości (a przynajmniej oparowana związaną z tym warstwę retoryczną), w wielu państwach nadal pojęcie jakości jest redukowane do samej tylko zgodności z obowiązującymi zapisami prawa. W szczególności dotyczy to tych państw europejskich, które posiadają długą i silną tradycję funkcjonowania administracji⁶.

Zagadnienia dotyczące tego, czy koncepcje jakości mogą być przeniesione z sektora prywatnego do sektora administracji publicznej, stanowiły przedmiot szerokiej debaty. O ile zwolennicy idei TQM argumentowali, że duże prywatne przedsiębiorstwa i administracja publiczna napotykają na podobne problemy, eksperci przeciwni wprowadzaniu podejścia TQM w administracji twierdzili, że sektor prywatny i administracja publiczna funkcjonują w ramach innych systemów i w innych warunkach zewnętrznych⁷. Wydaje się, że ta debata była o tyle bezprzedmiotowa, iż w wielu państwach Europy Zachodniej nie stwierdzono występowania zasadniczej dychotomii pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym. Powyższego stwierdzenia nie należy interpretować, że przenoszenie koncepcji jakości z sektora prywatnego do sektora publicznego nie natrafiło na istotne trudności⁸.

⁵ Löffler E., *Defining Quality in Public Administration*, 2002, s. 6.

⁶ Löffler E., op. cit., s. 7.

⁷ Halachmi A., *Measure of Excellence*, w: Hill H., Klages H., Löffler E. (eds.), *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, Peter Lang Verlag, Frankfurt/M 1995, s. 9-23.

⁸ Swiss J. E., *Adapting Total Quality Management (TQM)*, „Public Administration Review”, 52 (4), 1992, s. 356-362.

W szczególności należy wskazać dwie zasadnicze kwestie:

- pierwszym problemem związanym z przeniesieniem systemu biznesowego do administracji jest kwestia innej natury jakości usług w stosunku do jakości dóbr. O ile bowiem ewolucja systemów zarządzania jakością w sektorze prywatnym pokazuje, iż wywodzą się one z sektora przemysłowego wytwarzającego dobra, to przecież sektor publiczny zasadniczo świadczy usługi. W większości wypadków systemy zarządzania jakością, mające oryginalnie zapewnić jakość wytwarzanych dóbr, są nieodpowiednie dla dokonywania oceny jakości usług. Ma to swoje istotne konsekwencje dla koncepcji kontroli jakości i zarządzania jakością⁹;
- inny problem może być zidentyfikowany w sektorach administracji zorientowanych na budowanie i realizację polityk. Wdrażanie TQM w różnych agencjach publicznych pokazało, że zorientowane biznesowo koncepcje jakości funkcjonują najlepiej tam, gdzie agencje publiczne działają w warunkach rynkowych, jak zwykle, prywatne przedsiębiorstwo. TQM także relatywnie dobrze działa w agencjach publicznych, świadczących usługi pod pewną presją rynkową (np. w samorządach lokalnych). Jednak ministerstwa i inne agencje silnie zorientowane na politykę raczej nie są odpowiednie do działania w ramach systemu zarządzania jakością opartego na TQM¹⁰.

W świetle powyższych stwierdzeń okazuje się, że kluczowym elementem dla zarządzania jakością w administracji publicznej są zagadnienia dotyczące jakości usług.

Jakość usługi można zdefiniować jako stopień, w jakim dana usługa zaspokaja potrzeby i oczekiwania klientów¹¹.

Podchodząc do problematyki zarządzania jakością w administracji publicznej należy pamiętać, iż rola administracji publicznej nie sprowadza się do samego tylko administrowania. Rozważając kwestie jakości w sektorze publicznym, należy mieć na uwadze następujące kluczowe zagadnienia¹²:

- misję władz publicznych:

władze powinny kierować się poczuciem misji, nie tylko przepisami. Wizja to świadomość celów, do których zmierza instytucja. W przypadku władzy publicznej, głównym celem i wyzwaniem jest rozwój – optymalny rozwój społeczny i gospodarczy;

- konkurencyjność:

władze powinny być konkurencyjne. Konkurencyjność wiąże się z nowoczesnymi metodami zarządzania. Istotna jest przy tym zarówno decentralizacja władzy, zapewniająca elastyczność działania, jak również takie czynniki, jak motywowanie pracowników do rozwoju i zaangażowania, nacisk na jakość usług, modernizacja sztywnych przepisów;

⁹ Zeithaml V. A., Parasuraman, A., Berry, L. L. *Delivering Quality Service. Balancing Customer Perceptions and Expectations*, The Free Press: New York, 1990, s. 15.

¹⁰ Löffler E., op. cit., s. 8.

¹¹ Bugdol M., op. cit., s. 20.

¹² Za: Wysocki S., *Jak poprawić jakość działania administracji publicznej*, w: „Służba Cywilna” (nr 2/2001). <http://www.egov.pl/index.php?option=content&task=view&id=80&Itemid=62>

- politykę skupioną na celach:

władze powinny prowadzić politykę skupioną wokół celów, a nie środków do celu. Jest to kolejny krok do konkurencyjności władzy publicznej;

- szeroko rozumianą decentralizację władzy i odpowiedzialności:

władza publiczna powinna być zdecentralizowana. W dzisiejszym świecie, przy niezwykle szybkim tempie przekazu informacji i stale zmieniających się warunkach, również procesy decyzyjne muszą być coraz szybsze.

1.3. Cel zarządzania jakością

Zarządzanie jakością, aby mogło być efektywne i aby możliwe było stwierdzenie, czy przynosi ono oczekiwane rezultaty, powinno przede wszystkim posiadać zdefiniowane cele. Należy zatem postawić pytanie, jaki jest nadrzędny cel operacji, nazywanej wprowadzeniem systemu zarządzania jakością?

145

Cele te mogą być określone w różny sposób:

- uzyskanie certyfikacji,
- zwiększenie zadowolenia klienta z usług świadczonych przez administrację publiczną oraz zwiększenie efektywności wydawania środków publicznych,
- zbudowanie projakościowej kultury organizacyjnej w urzędzie,
- zapewnienie jakości świadczonych usług i likwidowanie usterek oraz nieprawidłowości w działaniu systemu.

Przedstawione cele nie są rozłączne i nie wykluczają się wzajemnie, ale jeden z nich powinien zostać określony jako dominujący, ponieważ pozwoli to na rozróżnienie działań strategicznych od posunięć taktycznych oraz na ocenę, w jakim stopniu postawiony cel został zrealizowany. Trzeba zatem zdefiniować, kto powinien być inicjatorem, kto organizatorem, a kto uczestnikiem publicznej dyskusji nad celami i skutecznością działań administracji publicznej, na ile administracja chce, a na ile może poddać się stałej wewnętrznej i zewnętrznej ocenie, bez wyrzekania się własnej misji.

Wprowadzanie metod efektywniejszego zarządzania w administracji publicznej, w tym również zarządzania jakością, nie jest procesem samorzutnym – jak dowodzą doświadczenia krajów zachodnich – odbywa się zwykle pod pewnymi naciskami. W administracji lokalnej naciski te mają charakter dwukierunkowy. Z jednej strony powodują je działania władz lokalnych zainteresowanych lepszym odbiorem przez opinię publiczną sposobu sprawowania władzy, a co za tym idzie – wynikiem przyszłych wyborów. Z drugiej strony pojawia się coraz silniejsza presja świadomych swoich praw, mniej lub bardziej zorganizowanych grup mieszkańców.

W przypadku administracji centralnej nie mamy do czynienia z tak silnym, bezpośrednim naciskiem ze strony obywateli, dlatego tym większa musi być determinacja i wzmocnienie oddziaływań projakościowych – zarówno ze strony decydentów politycznych, jak i wyższej kadry kierowniczej. Jest to zagadnienie bezpośrednio związane ze zwiększeniem motywacji tej ostatniej grupy oraz

zastosowaniem skutecznych metod informacyjnych i edukacyjnych. Jedną z podstawowych przyczyn niepowodzeń przy wprowadzaniu metod zarządzania jakością jest właśnie brak skutecznej informacji na temat celów i zasad tej metody. Dlatego należy położyć szczególny nacisk na działalność edukacyjną i informacyjną na wszystkich szczeblach działania administracji publicznej¹³.

Polityka jakości urzędu jest tworzona przez jego najwyższe kierownictwo, przy współudziale pracowników. Prawidłowo sformułowana polityka zarządzania jakością powinna zawierać określenie celów jakości, misję oraz deklarację jakości.

Cele zawarte w polityce jakości można podzielić na cztery grupy¹⁴:

- grupa celów ogólnych, strategicznych,
- grupa celów związanych z funkcjonowaniem systemu,
- grupa celów odnoszących się do funkcjonowania urzędu,
- grupa celów dotyczących jakości usług.

Cele jakości muszą być mierzalne, właściwe dla całej organizacji i jej poszczególnych funkcji, a także muszą być spójne z polityką jakości. Niezależnie jednak od celów zawartych w polityce jakości poszczególnych urzędów i całej administracji publicznej, należy podkreślić, że zasadniczym i najważniejszym celem działalności urzędów publicznych jest podnoszenie jakości życia mieszkańców. Zatem, ze względu na fakt, iż zasadniczą rolą urzędów jest świadczenie usług, można stwierdzić, że nadrzędnym celem zarządzania jakością w administracji publicznej jest stałe podnoszenie jakości świadczonych usług.

¹³ Por.: Wysocki S., op. cit.

¹⁴ Za: Bugdol M., op. cit., s. 85.

2. Główne modele, zasady, metody i narzędzia zarządzania jakością stosowane w Polsce w odniesieniu do administracji publicznej

W tej części opracowania zostanie zaprezentowanych – w sposób bardzo poglądowy – kilka modeli, zasad, metod i narzędzi zarządzania jakością, które mają zasadnicze znaczenie w kontekście zarządzania jakością w administracji publicznej w Polsce.

2.1. Modele zarządzania jakością

2.1.1. CAF

Model CAF (*Common Assessment Framework*) – Wspólna Metoda Oceny – jest rezultatem współpracy prowadzonej od 1998 roku przez kraje Unii Europejskiej. W 1998 roku Dyrektorzy Generalni Administracji Publicznej krajów Unii utworzyli Grupę Sterującą, która nadzorowała prace nad opracowaniem modelu CAF. Podstawowa koncepcja CAF została opracowana w wyniku prac analitycznych prowadzonych przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością (EFQM), Wyższą Szkołę Nauk Administracyjnych (Speyer Academy) w Niemczech oraz Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht w Holandii. Pierwsza wersja modelu CAF została opracowana w drugim półroczu 1999 roku, a następnie do kwietnia 2000 roku poddana testom w 14 organizacjach 5 krajów członkowskich Unii. W maju 2000 r., podczas spotkania w Lizbonie, Dyrektorzy Generalni ds. Administracji Publicznej oficjalnie zalecili CAF do stosowania przez organizacje administracyjne krajów Unii Europejskiej. Wersję pilotażową zaprezentowano w maju 2000 r., zaś wprowadzenie pierwszej poprawionej wersji miało miejsce w 2002 r. W ramach Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej (EIPA) w Maastricht utworzono Centrum Zasobów CAF (CAF RC)¹⁵. W oświadczeniu strategicznym Instytut zadeklarował chęć odgrywania istotnej roli w omawianym zakresie i określił swoje cele działania. Na kończącym prezydencję luksemburską spotkaniu, 8 czerwca 2005 r., ministrowie z krajów członkowskich odpowiedzialni za administrację publiczną wysoko ocenili wymianę pomysłów, doświadczeń i dobrych praktyk w ramach Sieci UE ds. Administracji Publicznej (EUPAN), a także rozwój i stosowanie takich narzędzi jak Wspólna Metoda Oceny. Zaproponowano wówczas, aby podejście jakościowe w jeszcze większym stopniu zintegrować ze Strategią Lizbońską, co zostało uwzględnione w poprawionej wersji CAF 2006.

Po przyjęciu Strategii Lizbońskiej większy nacisk kładziony jest na sprawy modernizacji i innowacji. Znajduje to więc silniejsze odzwierciedlenie w kryteriach przywództwa i strategii. Potrzeba poddania procesów ciągłym innowacjom uwzględniona jest w kryterium 5. Wstęp oraz wiele nowych przykładów podanych w obecnej wersji lepiej obrazują rolę, jaką zarządzanie przez jakość w sektorze publicznym odgrywa na rzecz dobrego rządzenia. System oceny punktowej umożliwi pogłębienie wiedzy na temat oceny organizacji, jak również bardziej precyzyjne podejście do działań doskonalących. Wytyczne w sprawie samooceny i planów działań doskonalących zawierają więcej wskazówek i porad.

¹⁵ Zob.: <http://www.eipa.eu/en/pages/show/&tid=69>

Reasumując, samoocena według metody CAF pozwala instytucji na uzyskanie większej wiedzy o swojej działalności. W porównaniu z pełnym, rozwiniętym modelem TQM, CAF to łatwy w stosowaniu model wprowadzający. Przyjmuje się, że instytucja pragnąca pójść dalej na tej drodze wybierze bardziej odpowiadający model szczegółowy. Plusem metody CAF jest porównywalność ze wszystkimi tego typu modelami – jej stosowanie może więc okazać się pierwszym krokiem na drodze do lepszego zarządzania przez jakość. Model CAF stanowi własność publiczną i udostępniany jest bezpłatnie. Instytucje mogą z niego korzystać w sposób dowolny¹⁶.

Model CAF ma pomóc organizacjom administracji publicznej krajów Unii Europejskiej w zrozumieniu i wykorzystaniu technik zarządzania jakością oraz zdiagnozowaniu stanu systemu zarządzania. Model ma służyć jako proste i łatwe w użyciu narzędzie analityczne, odpowiednie dla dokonywania samooceny organizacji administracji publicznej w całej Europie. Pełni on również rolę narzędzia wspierającego międzynarodową współpracę i wymianę doświadczeń oraz punktu wyjściowego dla pomiaru i prowadzenia porównań między organizacjami administracji publicznej¹⁷.

Model CAF zawiera 9 kryteriów odnoszących się do podstawowych obszarów organizacji, które wymagają uwzględnienia w każdej analizie organizacyjnej¹⁸.

Pięć z nich to kryteria „potencjału”:

1. Przywództwo
2. Strategia i planowanie
3. Pracownicy
4. Partnerstwo i zasoby
5. Procesy

Cztery kryteria dotyczą „wyników”:

6. Wyniki działalności w relacjach z klientami/obywatelami
7. Wyniki działalności w relacjach z pracownikami
8. Społeczne wyniki działalności
9. Kluczowe wyniki działalności

Samoocena przeprowadzona w oparciu o model CAF daje organizacji wiele korzyści¹⁹, wśród których do podstawowych można zaliczyć:

- dostarczenie danych i informacji (opartych na faktach) będących podstawą do poprawienia

¹⁶ Zob.: CAF 2006, EIPA, 2008, s. 8. Zob.: http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/Polish_2006.pdf

¹⁷ Wg.: http://www.egov.pl/index2.php?option=content&do_pdf=1&id=6

¹⁸ Wg.: Wspólna Metoda Oceny (CAF). Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę. CAF 2006, EIPA, 2008, s. 5. http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/Polish_2006.pdf

¹⁹ Por.: http://www.egov.pl/index2.php?option=content&do_pdf=1&id=6

systemu zarządzania organizacją, w tym:

- identyfikacja mocnych stron i obszarów do poprawy,
- okresowy pomiar postępów i śledzenie trendów (przy założeniu systematycznego ponawiania samooceny),
- identyfikacja dobrych praktyk i dzielenie się nimi wewnątrz organizacji,
- możliwość porównania wyników z innymi organizacjami o podobnym charakterze (benchmarking),
- rozpowszechnienie w organizacji wiedzy na temat podstawowych zasad i koncepcji zarządzania oraz doskonalenia organizacji,
- wykorzystanie wiedzy i kreatywności pracowników organizacji,
- przygotowanie organizacji do aplikowania o nagrody jakości (krajowe, regionalne),
- możliwość powiązania zasad i wyników samooceny z innymi przedsięwzięciami dotyczącymi jakości w organizacji.

2.1.2. Systemy Zarządzania Jakością wg normy ISO²⁰

Standardy z grupy ISO 9000 reprezentują zbiór dobrych praktyk zarządzania, których celem jest zapewnienie, iż wymagania klienta są spełnione (organizacja dostarcza wyrób lub usługę zgodnie z oczekiwaniami klienta). Standardy z grupy ISO 9000 są tworzone przez komitet techniczny ISO-TC 176. Rodzina standardów ISO 9000 składa się z trzech głównych norm:

- **ISO 9000: 2005** – Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia
- **ISO 9001: 2008** – Systemy zarządzania jakością. Wymagania
- **ISO 9004: 2009** – Zarządzanie ukierunkowane na trwały sukces organizacji – Podejście wykorzystujące zarządzanie jakością

oraz szeregu dodatkowych standardów i raportów technicznych, które dotyczą wybranych elementów zarządzania organizacją.

Przykładowo:

- ISO-11019 – Wytyczne dotyczące auditowania systemów zarządzania jakością i/lub zarządzania środowiskowego
- ISO/TR 10013 – Wytyczne dotyczące dokumentacji systemu zarządzania jakością
- ISO/TR 10017 – Wytyczne dotyczące technik statystycznych odnoszące się do ISO 9001: 2000

ISO 9000

ISO 9000: 2005 opisuje podstawy systemu zarządzania jakością oraz stosowaną terminologię. Omówiony jest model systemu zarządzania wraz z podstawowymi elementami i zasadami, jakimi powinna się kierować organizacja.

²⁰ Opracowane wg informacji ze strony <http://www.strefa-iso.pl/iso-podstawy.html>

ISO 9001

ISO 9001: 2008 określa wymagania, jakie musi spełniać organizacja. Wymagania te są pogrupowane w odpowiednie działy, zgodnie z modelem funkcjonowania organizacji. Jednocześnie norma ta pozwala na stosowanie „wyłączeń” wybranych elementów z punktu 7 normy (np. procesu projektowania wyrobów) z zakresu certyfikacji, jeżeli ma to odpowiednie uzasadnienie. Organizacja może otrzymać certyfikat potwierdzający zgodność z wymaganiami tejże normy, po pozytywnym przejściu auditu certyfikującego, wykonanego przez niezależną firmę zewnętrzną.

ISO 9004

ISO 9004: 2009 zawiera wytyczne dla organizacji do osiągnięcia trwałego sukcesu w wymagającym i ciągle zmieniającym się otoczeniu.

150

Każdy paragraf z ISO 9001: 2008 jest w tej normie ujęty i dodatkowo rozwinięty tak, aby użytkownik mógł zrozumieć, jak doskonalić dany punkt normy ISO 9001: 2008. Ta norma nie jest podstawą do certyfikacji (nie certyfikuje się organizacji na zgodność z ISO-9004: 2000). ISO 9004 jest zalecana dla tych organizacji, które chcą doskonalić swój system ponad wymogi ISO 9001 (pod kątem skuteczności i efektywności).

2.1.3. Model Doskonałości Europejskiej Fundacji ds. Zarządzania Jakością (EFQM)

EFQM – Europejska Fundacja Zarządzania Jakością (*European Foundation for Quality Management*) – jest to organizacja założona w 1988 roku przez kilkanaście przedsiębiorstw europejskich. Celem EFQM jest wspieranie działań, służących osiągnięciu trwałej jakości. Model Doskonałości w Biznesie (*Business Excellence Model*), a od 1999 roku jako Model Doskonałości EFQM (*The EFQM Excellence Model*), to wzór opierający się na kilku zasadach, takich jak: zorientowanie na klienta, innowacja i doskonalenie, rozwój i zaangażowanie pracowników, orientacja na cele i wyniki oraz wielu innych. Model Doskonałości EFQM określa pewne ramy funkcjonowania organizacji, oparte na jej potencjale i osiągnięciach. Stosowanie modelu przez organizację jest podstawą do ubiegania się o Europejską Nagrodę Jakości²¹. Model Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (*European Foundation for Quality Management, EFQM*) jest innowacyjną koncepcją doskonalenia wewnątrzorganizacyjnego, opartą na zasadach TQM (*Total Quality Management*) – Kompleksowego Zarządzania Jakością. Jest to zaawansowane narzędzie doskonalenia, przenikające najistotniejsze obszary funkcjonalne organizacji.

Model Doskonałości EFQM stanowi swoisty wzór doskonałości organizacyjnej. Nie narzuca on jednak gotowych rozwiązań, a jedynie tworzy ramy jej osiągania. Koncepcja ma charakter dynamiczny: uczenie się i innowacje powodują wzrost potencjału, co w dalszej perspektywie ma przełożenie na osiągnięcie pozytywnych wyników przez organizację.

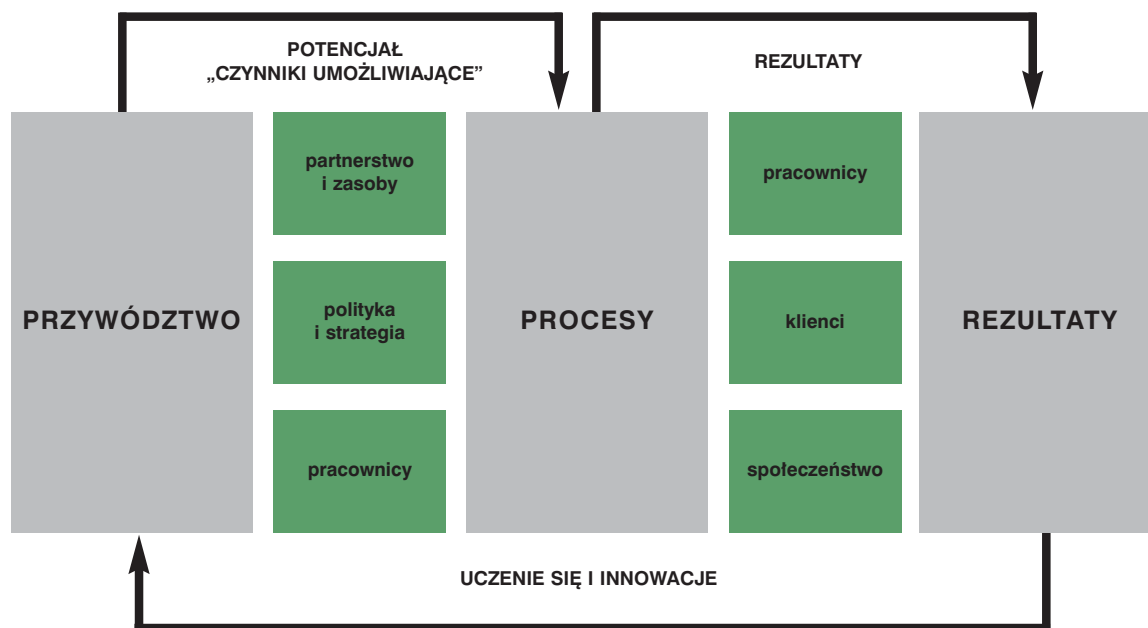
W modelu EFQM wyodrębniono dziewięć obszarów funkcjonowania organizacji w podziale na to, co stanowi o jej potencjale (czynniki umożliwiające) i na uzyskiwane rezultaty. Określono również kryteria oceny funkcjonowania organizacji w tych obszarach.

²¹ Por.: <http://www.efqm.pl/index.php>

Sformułowano osiem zasad funkcjonowania organizacji aspirującej do osiągnięcia „doskonałości”. Opisano organizację poprzez tzw. RADAR, stanowiący formę oceny funkcjonowania w działaniu.

Model Doskonałości EFQM to struktura ramowa, złożona z dziewięciu kryteriów. Pięć z nich określa się mianem „Potencjał”, a cztery mianem „Wyniki”. Kryteria „Potencjału” obejmują działania podejmowane przez organizację, natomiast kryteria „Wyników” obejmują jej osiągnięcia. „Wyniki” są efektem „Potencjału”, a „Potencjał” jest doskonalony przy wykorzystaniu informacji zwrotnych uzyskanych z pomiaru „Wyników”.

Model uznaje, że istnieje wiele sposobów podejścia do osiągnięcia trwałej doskonałości we wszystkich aspektach działalności. Opiera się na następującym założeniu: Doskonałe rezultaty w zakresie wyników działalności, klientów, pracowników i społeczeństwa są osiągane poprzez przywództwo będące siłą napędową dla polityki i strategii, która jest realizowana poprzez pracowników, partnerstwo i zasoby oraz procesy.



wg: www.efqm.pl

Strzałki podkreślają dynamiczny charakter Modelu. Pokazują one, że innowacje i uczenie się pomagają zwiększyć potencjał organizacji, co w rezultacie prowadzi do osiągnięcia lepszych wyników. Dziewięć pól Modelu, przedstawionych na rysunku, stanowi kryteria, według których można dokonywać oceny postępu organizacji na drodze ku doskonałości. Każde z dziewięciu kryteriów posiada definicję, która wyjaśnia jego znaczenie oraz dzieli się na szereg podkryteriów. Podkryteria stawiają szereg pytań, które należy rozważyć w trakcie oceny²².

²² EFQM. The Fundamental Concepts of Excellence, EFQM 2003, <http://www.efqm.org/uploads/fundamental%20concepts%20English.pdf>

Warunkiem wdrożenia Modelu doskonałości jest zrozumienie, zaakceptowanie i przyjęcie w danej organizacji ośmiu zasad doskonałości:

- orientacja na wyniki (*results orientation*),
- silne przywództwo i stałość celów (*leadership and constancy of purpose*),
- zaangażowanie kadry pracowniczej w osiąganie celów organizacji (*people development and involvement*),
- koncentracja na spełnieniu wymagań klienta (*customer focus*),
- zarządzanie zorientowane na procesy i oparte na faktach (*management by processes and facts*),
- proces ciągłego doskonalenia firmy (*continuous learning, innovation and improvement*),
- pielęgnowanie i rozwój partnerstwa (*partnership development*),
- odpowiedzialność publiczna (*public responsibility*).

Ponadto zaproponowano podejście związane z matrycą oceny (samooceny) w formie tzw. radaru. Wykorzystuje się tu akronim: **RADAR** od pierwszych liter angielskich słów: **R**eview – **A**pproach – **D**eploy – **A**ssess – **R**esults, czyli Przegląd – Podejście – Wdrożenie – Ocena – Wyniki.

2.2. Zasady zarządzania jakością

Zasady zarządzania jakością określają stosunek przedsiębiorstwa i jego pracowników do ogólnie rozumianych problemów jakości. Wyznaczają one strategię rozwoju przedsiębiorstwa, a ich oddziaływanie na jakość jest długotrwałe. W tej części raportu zostaną przedstawione zasady zarządzania jakością najczęściej stosowane w administracji publicznej.

2.2.1. Zasada Deminga

(PDCA: ang.: *Plan-Do-Check-Act*, pl.: *Zaplanuj-Wykonaj-Sprawdź-Zastosuj*)

William Edwards Deming (14 X 1900 – 20 XII 1993) – amerykański statystyk. W czasie II wojny światowej pracował w przemyśle zbrojeniowym, gdzie wdrożył statystyczne sterowanie procesami. Od początku lat 50. zaczął prowadzić wykłady dla japońskich inżynierów poświęcone statystycznemu sterowaniu procesami oraz statystycznemu sterowaniu jakością. Deming uważał, że 94% wszystkich problemów jakościowych powstaje z winy kierownictwa, które musi zaangażować się w zarządzanie jakością i zapewnienie jakości. Zarząd jednak powinien pamiętać, że decyzje w tych sprawach powinny być podejmowane razem z pracownikami. Był zdecydowanym wrogiem kontroli, a swoje podejście do jakości totalnej określił w czternastu тезach. Był także wrogiem amerykańskich metod zarządzania, jak zarządzanie przez cele, czy zarządzanie przez wyniki – i krytykował je na każdym kroku.

Według niego do efektywnego zarządzania jakością potrzebne jest myślenie statystyczne, czyli poznanie metod statystycznych, zastosowanie tych metod oraz wyciągnięcie odpowiednich wniosków.

Pewnym podsumowaniem jego osiągnięć może być 14 zasad, które zaprezentował:

1. Stworzenie stałych celów w odniesieniu do usprawniania jakości produktów i usług, które są ukierunkowane na uzyskanie przewag konkurencyjnych. Należy przeznaczać środki przede wszystkim na zaspokajanie długofalowych potrzeb, a nie tylko uzyskiwanie doraźnych zysków. Stoi to często w sprzeczności z oczekiwaniami akcjonariuszy. Zapewnij stałość celów zmierzając do poprawy jakości wyrobów i usług w celu stania się konkurencyjnym, pozostania w biznesie i zapewnienia stanowisk pracy. Głównym celem powinno być stałe podnoszenie jakości (patrz cykl Deminga).

2. Zastosowanie nowej filozofii zarządzania. Konieczna jest zmiana podejścia do idei zarządzania. Nie może być tolerancji dla marnotrawstwa i powtarzania ciągle tych samych błędów. Należy zwiększyć efektywność. Efektywność to stosunek wyników do nakładów. Jeśli nasze wyniki są niskie, to efektywność spada. Jeśli chcemy poprawić efektywność przez np. zastosowanie automatyzacji, to podnosimy nakłady, więc w efekcie efektywność pozostaje na starym poziomie. Jedynym sposobem jest opanowanie procesu i jego rekonstrukcja w celu obniżenia wadliwości.

3. Rezygnacja z metod masowej kontroli jako sposobu na zapewnienie jakości. Należy przede wszystkim zawrzeć jakość w samym produkcie. Należy dążyć do tego, by statystyczne potwierdzenie jakości stało się częścią procesu wytwórczego i sprzedaży. Nie znaczy to, że należy zlikwidować kontrolę jakości, jednak postawienie dużej liczby brakarzy nie zapewni wysokiej jakości.

4. Skończenie powszechnych praktyk wyboru kooperantów wyłącznie na podstawie kryterium ceny. Zamiast tego należy zastosować inne istotne wskaźniki jakości. Starać się zminimalizować koszt całkowity, a nie tylko koszt początkowy (nie wystarczy kupować tanie materiały – musi się dać z nich zrobić dobry wyrób). Dążyć do tego, by każdy element dostarczał jeden dostawca na zasadzie długotrwałej współpracy, opartej na zaufaniu i lojalności.

5. Ciągłe i niekończące się ulepszanie procesu produkcji oraz usług, które powodują poprawę jakości, produktywności oraz zmniejszenie kosztów. To kierownictwo jest odpowiedzialne za stałe doskonalenie systemu, ulepszanie procesów planowania, produkcji i obsługi, a także podnoszenie jakości, zwiększenie produktywności i obniżanie kosztów. Zadaniem kierownictwa jest stworzenie klimatu, w którym pracownicy odczuwają radość z pracy. Tylko wtedy będą oni mogli myśleć o innowacjach i doskonaleniu.

6. Wprowadzenie nowoczesnych metod doskonalenia zawodowego. Włączyć kierownictwo w proces szkolenia tak, aby lepiej wykorzystał możliwości wszystkich pracowników. Konieczne są nowe umiejętności, które pozwolą nadążyć za zmianami w materiałach, metodach, wzornictwie produktów, wyposażeniu, technice i obsłudze.

7. Wprowadzenie instytucjonalnego przywództwa. Bezpośredni przełożeni powinni pomagać pracownikom w wytwarzaniu produktów wysokiej jakości, nie przywiązując wagi do norm ilościowych. Udoskonalenie jakości automatycznie doprowadzi do zwiększenia wydajności. Kierownictwo powinno reagować na wszelkie doniesienia o usterkach powstałych we wcześniejszych fazach pro-

dukcji, potrzebach związanych z konserwacją maszyn, o złych narzędziach, mylnych instrukcjach i innych zjawiskach, które powodują złą jakość.

8. Odrzucenie strachu tak, aby wszyscy mogli pracować wydajniej dla przedsiębiorstwa.

Wspierać wymianę informacji pomiędzy różnymi szczeblami hierarchii przedsiębiorstwa. Zarządzanie przez wyniki i cele nie jest niczym innym, jak zarządzaniem przez strach. Pracownicy najpierw starają się wziąć jak najmniejsze zadania na swoje barki, a przy rozliczaniu podciągają liczby, żeby było jak najlepiej.

9. Przełamanie barier pomiędzy działami przedsiębiorstwa.

Działy planowania, sprzedaży i produkcji powinny stanowić jeden zespół skutecznie rozwiązujący problemy dotyczące jakości produktów i usług. Struktury organizacyjne podzielone w piony są idealnym sposobem na oddzielenie działów „grubymi ścianami”. Każdy próbuje doskonalić swój dział i osiąga optimum – tyle, że cała organizacja jest skonfigurowana suboptymalnie, a więc ponosi straty.

10. Eliminacja wszelkich form promocji zachęcających do osiągnięcia poziomu „zero defektów” oraz wysokiej produktywności.

Większość problemów dotyczących jakości wynika z systemów i procesów, które opracowują menedżerowie, a pracownicy nie są ich w stanie realizować. Tego typu hasła wzmagają tylko zaniepokojenie pracowników.

11. Likwidacja ilościowych standardów, zarządzania przez liczby i cele numeryczne.

Likwidacja substytutów autentycznego przywództwa oraz likwidacja zarządzania przez cele. W ich miejsce wprowadzić środki pomocy wspierające metody zarządzania. Wykorzystywać statystyczne metody w celu podnoszenia jakości i wydajności.

12. Likwidacja barier, które nie pozwalają robotnikom i menedżerom z dumą wykonywać swej pracy.

Pracownik nie chce produkować braków, pracownik nie chce mieć przestojów.

13. Wprowadzenie intensywnych programów szkoleniowych oraz zachęcanie do ciągłego samodoskonalenia.

Pracownicy powinni się doskonalić poprzez stałe szkolenie i samokształcenie. Atut konkurencyjności zawsze bierze się z posiadanej wiedzy.

14. Zaangażowanie wszystkich pracowników w proces transformacji.

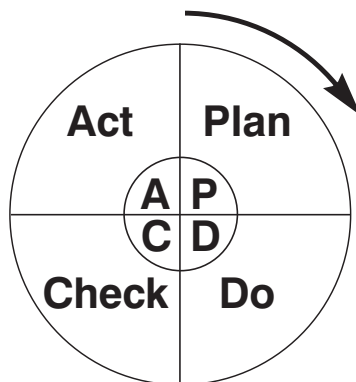
Zasadniczym warunkiem poprawnego działania systemu usprawniania jakości jest włączenie do niego ogółu zatrudnionych.

2.2.2. Cykl Deminga

Cykl Deminga (określany też jako **cykl PDCA**, z ang. **Plan-Do-Check-Act** lub cykl **P-D-S-A**, z ang. **Plan-Do-Study-Act** lub koło Deminga) to schemat ilustrujący podstawową metodologię ciągłego ulepszania (ciągłego doskonalenia, KAIZEN) i jest on rozwinięciem 5 zasady Deminga. Cykl Deminga występuje w dwóch wersjach: popularnej i oryginalnej.

Wersja popularna

To wersja najbardziej znana, **P-D-C-A**, upowszechniona przez kręgi związane z zarządzaniem przez jakość i normami ISO zarządzania jakością.



Wg: <http://www.strefa-iso.pl/tqm-pdca.html>

155

Według tej wersji cykl Deminga składa się z następujących po sobie w porządku działań (przytaczamy określenia przyjęte przez polskich specjalistów)²³:

- **ZAPLANUJ** (ang. *Plan*) Zaplanuj lepszy sposób działania, lepszą metodę.
- **WYKONAJ, ZRÓB** (ang. *Do*) Zrealizuj plan na próbę.
- **SPRAWDŹ** (ang. *Check*) Zbadaj, czy rzeczywiście nowy sposób działania przynosi lepsze rezultaty.
- **ZASTOSUJ** (ang. *Act*) Jeśli nowy sposób działania przynosi lepsze rezultaty, uznaj go za normę (obowiązującą procedurę), zestandaryzuj i monitoruj jej stosowanie.

Wersja oryginalna

Edwards Deming w ostatnich latach życia zgłaszał zastrzeżenia do interpretacji trzeciego kroku cyklu, która jest zbyt uproszczona i nie ujmuje sensu metodologii tzw. projektowania eksperymentalnego (*Design of Experiments*, w skrócie DOE). Na skutek tych uwag oraz interwencji uczniów i współpracowników Deminga przywrócono wersję oryginalną – P-D-S-A:

1. ZAPLANUJ (ang. *Plan*) – Planuj każdą zmianę z wyprzedzeniem. Przeanalizuj obecną sytuację oraz potencjalne skutki zmian zanim jakiegokolwiek wprowadzisz. Z góry przemyśl, co powinieneś zmierzyć, aby przekonać się, czy zrealizowałeś swój zamiar. Zaplanuj pomiar, jako jeden z elementów realizacji zmiany. Myśl o pomiarze aż do następnego kroku (przez cały okres planowania). Opracuj plan wdrożenia zmiany, zadbaj przy tym o pełną obsadę tego przedsięwzięcia personelem oraz właścicielami procesów.

2. WYKONAJ, ZRÓB (ang. *Do*) – Przeprowadź pilotażowe wdrożenie zmiany w małej skali w kontrolowanych warunkach (tzn. najpierw przeprowadź eksperyment bądź zbuduj prototyp).

²³ Zob. np.: „Encyklopedia Zarządzania”, http://mfiles.ae.krakow.pl/pl/index.php/Ko%C5%82o_Deminga, lub: Strefa-ISO, <http://www.strefa-iso.pl/tqm-pdca.html>

3. ZBADAJ (ang. **Study**) – Gruntownie przeanalizuj rezultaty eksperymentu. Wyprowadź wnioski: co zebrane dane mówią na temat skuteczności próbnego wdrożenia?

4. ZASTOSUJ (ang. **Act**) – Podejmij właściwe działania, aby wdrożyć STANDARD takiego procesu, który wyprodukował rezultaty przez siebie pożądane.

2.2.3. Zasada ciągłego doskonalenia procedur

Wszystkie elementy składające się na organizację powinny być doskonałe. Zarówno działanie systemu, procedury, konstrukcja procesów, jak i kwalifikacje pracowników muszą być monitorowane w celu znajdowania możliwości bardziej efektywnego działania. Proces ciągłego doskonalenia polega na wykorzystaniu ustaleń z audytów, analiz danych, decyzji podjętych na przeglądach zarządzania do planowania i prowadzenia działań korygujących oraz zapobiegawczych.

Pojęcie ciągłego doskonalenia zostało zapożyczone z tzw. pętli Deminga, która obejmuje kroki doskonalenia: planowanie, wykonywanie, sprawdzanie oraz poprawianie, które realizowane są nieustannie, co prowadzi do podnoszenia skuteczności, efektywności czy jakości w badanym obszarze. Dla każdego procesu, obok celów wynikających z polityki jakości, opracowywane są wskaźniki, które mają pomóc w szybkim diagnozowaniu stanu poszczególnych obszarów działalności. Dodatkowo właściciele procesów są odpowiedzialni za identyfikację zagrożeń i opracowywanie środków zaradczych. Te dane są punktem wyjścia do przeglądu zarządzania. W ramach przeglądów analizowane są cele i stopień ich realizacji oraz poziomy wskaźników, co stanowi podstawę do wytyczenia nowych zaleceń na kolejny okres (zwykle roczny lub kilkuletni)²⁴.

2.2.4. Zasada „zero defektów”

Zasada-metoda „zero defektów” została zaproponowana przez amerykańskiego przedsiębiorcę Philipa Crosby’ego (1926-2001). Zakłada ona, że można dążyć do całkowitego wyeliminowania braków dzięki właściwej organizacji procesów, kształceniu personelu, utrzymaniu infrastruktury. Proces ten po raz pierwszy został zastosowany w przemyśle zbrojeniowym, gdzie sprawdził się doskonale. W późniejszym czasie metoda ta została spopularyzowana w cywilnych gałęziach przemysłu. Dała początek szeregowi metod, które łączą zasady zarządzania i statystykę.

Metoda „zero defektów” jest procesem dążącym do wyeliminowania błędów, jakie mają miejsce w przedsiębiorstwach. Każda organizacja ma na celu wyprodukować produkt o najwyższej jakości, spełniający oczekiwania klientów. Wartość zasobów oraz umiejętności, jakie posiadała organizacja w przeszłości, niekoniecznie musi mieć odzwierciedlenie i przydatność w przyszłości. Wartość zasobów i umiejętności powinna być jednak rozpatrywana głównie w kontekście ich wpływu na osiągnięcie odpowiednich wyników ekonomicznych.

²⁴ Por.: „Encyklopedia Zarządzania”,
http://mfiles.ae.krakow.pl/pl/index.php/Zasady_zarz%C4%85dzania_jako%C5%9Bci%C4%85

W praktyce posiadane przez firmę określone zasoby oraz umiejętności powinny przyczyniać się do uzyskania lepszych wyników, niż osiągają konkurenci. Jeżeli przyjmiemy, że w określonej działalności gospodarczej opartej na wytwarzaniu produktów bądź świadczeniu usług występują takie elementy, jak:

- cel działalności,
- poniesione nakłady dotyczące środków realizacji zadań,
- rezultaty działalności,
- czas, w którym przenoszone są nakłady i wyprowadzane rezultaty,

to możemy założyć, że to efektywność tej naszej działalności będzie wyrażona stopniem osiągnięcia celu, jak również wzajemnym stosunkiem między rezultatami, a nakładami w jakimś czasie.

W obecnych warunkach funkcjonowania organizacji nie wystarczy tylko badanie i ocena efektów pracy uzyskanych przez pracowników w określonym czasie, lecz potrzebne jest badanie uwarunkowań wpływających na te wyniki oraz analiza przyczynowo-skutkowa zmieniających się czynników. Należy przeanalizować daną sytuację, co było przyczyną takich, a nie innych wyników organizacji, bez względu na to, czy dotyczy to sukcesu, czy powstałych defektów w wynikach świadczenia usług. Zakłada się, że pracownik jest w stanie wyprodukować określoną rzecz bezbłędnie tylko za pierwszym razem. Jednak należy zwrócić uwagę na czynniki i narzędzia, jakie są potrzebne pracownikowi w procesie produkcji.

„Efektywność pracy zależy od wielu czynników, które można podzielić na dwie podstawowe grupy:

- czynniki zewnętrzne względem przedsiębiorstwa,
- czynniki wewnętrzne.”²⁵

Przy porównywaniu planowanych rezultatów z rzeczywistym wykonaniem warto postawić sobie pytanie o przyczynę rozbieżności. Źródła nieprawidłowości mogą tkwić zarówno na etapie urzeczywistniania celu, jak i wcześniejszych etapach, w tym również na etapie formułowania celu. Aby uchwycić powstałe błędy należy prześledzić cały proces działania.

Przyczynami powstawania defektów są także niedoskonałości procesu, a wśród nich można wymienić: błędy wynikające z pomyłek, błędy popełnione przez nieuwagę. Aby wyeliminować błędy należy namawiać pracowników do zwracania jeszcze większej uwagi na wykonywaną przez siebie pracę tak, aby nie powstawały nowe, podobne defekty.

Metoda „zero defektów” należy do grupy metod stosowanych w organizacji w celu dążenia do wyeliminowania wszelkiego rodzaju błędów, np. przy wydawaniu decyzji administracyjnych, jak również do poprawienia jakości. Poprawa jakości pracy oraz jakości powstałych produktów przyczynia się w znacznym stopniu do eliminowania wszelkiego rodzaju defektów w działalności urzędu²⁶.

²⁵ Jasiński Z., *Zarządzanie pracą*, Agencja Wydawnicza „PLACET”, Warszawa, 1999, s. 247

²⁶ Cała informacja wg: *Encyklopedia Zarządzania*, http://mfiles.ae.krakow.pl/pl/index.php/Zero_defekt%C3%B3w

2.2.5. Zasada pracy zespołowej

Praca jest jednym z głównych czynników decydujących o zaspokajaniu potrzeb człowieka zarówno materialnych, jak i psychicznych. Chcąc zaspokoić swoje dążenia, ludzie muszą funkcjonować w różnych zbiorowościach i grupach społecznych. Duże znaczenie pełni forma pracy zwana pracą zespołową.

W procesie kształtowania i rozwoju organizacji zawsze najważniejszym ogniwem był i do tej pory jest człowiek. Do niedawna pracowników postrzegano tylko jako jednostki. Obecnie bardzo ważną staje się umiejętność tworzenia zespołu i kierowania nim. Odgrywa ona ważną rolę w samorealizacji, kształtowaniu osobowości oraz stosunków między ludźmi, przyczyniając się do zróżnicowania pozycji pomiędzy poszczególnymi osobami w grupie. Różne sytuacje, w których znajduje się każda jednostka, np. spędzanie większości czasu z danymi osobami, sprzyjają tworzeniu się więzi społecznych między nimi. Konieczność podporządkowania się władzy w zespole, do którego się należy, wyrabia system wartości oraz określone role społeczne, czyli odpowiednie postępowanie zgodne z zasadami i obowiązkami.

Praca w zespole pozwala na efektywne wykonywanie zadań dzięki ich odpowiedniemu podziałowi. Jednostka odgrywa role tym lepiej i skuteczniej, im bardziej utożsamia się z grupą, tzn. akceptuje, uznaje za swoje wartości wszystkich członków. Tylko w takim układzie pracownicy mogą odczuwać wewnętrzną satysfakcję z przynależności do niej i osiągać zamierzone cele. Zespoły tworzone są na podstawie grup, które z kolei składają się z indywidualnych osób. Różnica między grupą a zespołem polega na tym, że zespół jest zbiorem ludzi połączonych wspólnym celem²⁷.

2.2.6. Inne zasady

Nowelizacja z 2000 roku wprowadziła w normie ISO 9004 zasady zarządzania jakością, których stosowanie ma ułatwić kierownictwu organizacji doskonalenie systemu jakości. Zasady te to:

- orientacja na klienta,
- przywództwo,
- zaangażowanie pracowników,
- podejście procesowe,
- systemowe podejście do zarządzania,
- ciągłe doskonalenie,
- podejmowanie decyzji na podstawie faktów,
- wzajemnie korzystne relacje z dostawcami.

²⁷ Zob.: *Encyklopedia Zarządzania*, http://mfiles.uek.krakow.pl/pl/index.php/Metody_pracy_zespo%C5%82owej

2.3. Metody zarządzania jakością

Metody zarządzania jakością – charakteryzują się planowym, powtarzalnym i opartym na naukowych podstawach sposobem postępowania przy realizacji zadań związanych z zarządzaniem jakością. Oddziaływanie na jakość jest średnioterminowe, pozwala kształtować jakość projektową i jakość wykonania.

2.3.1. FMEA (ang. *Failure Mode and Effect Analysis*, pl. *Analiza przyczyn i skutków wad*)

Metodę FMEA (*Failure Mode and Effect Analysis*) – znaną też pod innymi nazwami: FMECA (*Failure Mode and Criticality Analysis*) i AMDEC (*Analys des Modes de Defaillance et Leurs Effets*) – zaczęto stosować w latach 60. XX wieku w USA przy wyrobach dla astronautyki. Metodą tą weryfikowano projekty różnych elementów statków kosmicznych, by zapewnić bezpieczeństwo uczestnikom wypraw. Sukces tej metody w NASA spowodował, że znalazła ona zastosowanie w przemyśle lotniczym i jądrowym. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych metoda ta zadomowiła się w Europie i znalazła nowe zastosowania w przemyśle chemicznym, elektronicznym, a także samochodowym, gdzie zaobserwowano największą dynamikę jej zastosowania. W latach dziewięćdziesiątych została zaadaptowana w ramach normy ISO 9000, a w szczególności w QS 9000, przeznaczonej dla przemysłu samochodowego.

Metoda polega na analitycznym ustalaniu związków przyczynowo-skutkowych powstawania potencjalnych wad zachodzących procesów oraz uwzględnieniu w analizie czynnika krytyczności (ryzyka). Jej celem jest konsekwentne i systematyczne identyfikowanie potencjalnych wad procesu, a następnie ich eliminowanie lub minimalizowanie ryzyka z nimi związanego. Dzięki metodzie FMEA możemy ciągle doskonalić nasz proces i procedury postępowania poprzez poddawanie go kolejnym analizom i na podstawie uzyskanych wyników wprowadzać nowe poprawki i rozwiązania, skutecznie eliminujące źródła wad oraz dostarczające nam nowe pomysły ulepszające właściwości procesu rozwojowego.

Wyniki analizy FMEA przedstawia się najczęściej w formie graficznej jako tzw. „**diagram ości ryby**” (od kształtu), znany także od nazwiska autora jako **diagram Ishikawy**.

FMEA projektu

Analiza FMEA projektu (ang. *Design FMEA*) jest określana także jako **dFMEA** lub **D-FMEA**. FMEA projektu ma na celu identyfikację potencjalnych wad w projekcie wyrobu, jakie mogą wystąpić w trakcie jego użytkowania, oraz wpływu tych wad na użytkownika. Analizie może podlegać cały system (System FMEA) lub poszczególne elementy systemu (produktu). FMEA projektu powinna być integralną częścią wstępnego etapu projektowania i być regularnie aktualizowana pod kątem zmian w projekcie/aplikacji.

FMEA procesu

Analiza FMEA procesu (ang. *Process FMEA*) jest określana także jako **pFMEA** lub **P-FMEA**. FMEA procesu ma na celu identyfikację potencjalnych wad, jakie mogą wystąpić w wyrobie podczas procesu jego produkcji. Analizę FMEA procesu stosuje się we wczesnym etapie wdrażania wyrobu do produkcji, aby przewidzieć potencjalne problemy na etapie przygotowania maszyn, szkolenia personelu, przygotowania oprzyrządowania czy metod/procedur pracy. Oczywiście, jeżeli jakiś proces już funkcjonuje bez uprzednio wykonanej analizy FMEA – to nic nie stoi na przeszkodzie, aby taką analizę dla funkcjonującego procesu wykonać²⁸.

2.3.2. BSC (ang. *Balanced Scorecard*), Strategiczna Karta Wyników, Kompleksowa Karta Wyników, Zrównoważona Karta Wyników)²⁹

Balanced Scorecard jest instrumentem zarządzania strategicznego, który umożliwia umiejscowienie długookresowej strategii firmy w systemie zarządzania przedsiębiorstwem poprzez mechanizm pomiaru. Jest to swego rodzaju alternatywna propozycja do tradycyjnych systemów finansowych, która opisuje i wyjaśnia, co powinno być w organizacji mierzone, aby jak najlepiej ocenić efektywność działania urzędu w realizowaniu strategii, a także by móc jak najszybciej ocenić adekwatność samej strategii.

Genezą powstania narzędzia, jakim jest *Balanced Scorecard*, były długoletnie badania prowadzone nad systemem pomiaru efektywności funkcjonowania amerykańskich firm, które ukierunkowane były na stworzeniu modelu, zapewniającego przekrojowy pomiar ich działalności, odmienny od dotychczas stosowanego systemu opartego wyłącznie na miarach finansowych.

Kluczowym czynnikiem sukcesu w biznesie stała się zdolność pozyskania i wykorzystania aktywów intelektualnych, które zdecydowanie stały się istotniejsze od aktywów rzeczowych. Główny nacisk kładziono na rozwój, innowacyjność, budowanie kontaktów z klientami, a także dostosowanie oferty rynkowej do indywidualnych preferencji klientów. Jednocześnie lansowano wysoki priorytet informatyzacji firm, jako podstawowy element ich rozwoju i budowy przewagi konkurencyjnej. Aby temu podołać, niezwykle istotne okazało się posiadanie dobrze wykształconego i zmotywowanego personelu, potrafiącego wnieść istotną wartość do firmy poprzez swoją wiedzę, posiadane informacje i unikalne umiejętności.

W obliczu zaistniałych warunków coraz częściej napotymano na krytykę oceny działalności firm na podstawie statycznych, często ilustrujących sytuację w ujęciu *ex – post*, mierników finansowych. Stosowanym miarom finansowym przypisywano wiele ograniczeń i niedoskonałości, które w obliczu nowych warunków gospodarowania dyskwalifikowały ich przydatność i skuteczność w monitorowaniu oraz kontroli realizacji strategii.³⁰

²⁸ Strefa-ISO, <http://www.strefa-iso.pl/fmea.html>

²⁹ Osoby bardziej zainteresowane BSC odsyłam do pracy: Chodyński, A., Jabłoński, A. S., Jabłoński, M. M., *Strategiczna Karta Wyników w implementacji założeń rozwoju organizacji*, Kraków 2007.

³⁰ The Balanced Scorecard Institute, <http://www.balancedscorecard.org/>

Balanced Scorecard nie jest jednak wynikiem prostego uzupełnienia miar finansowych poprzez miary niefinansowe. Pewna część miar niefinansowych, takich jak: satysfakcja klienta, postawy pracowników, obarczona jest w jakimś stopniu podobnymi ograniczeniami, jak miary finansowe. Pełne możliwości *Balanced Scorecard* można osiągnąć tylko przy spełnieniu trzech warunków:

- wszystkie miary powinny być opracowane na podstawie przyjętej wizji i strategii urzędu jednostki organizacyjnej, wydziału czy indywidualnego pracownika;
- miary powinny łączyć się przyczynowo-skutkowo, aby mogły opisać strategię;
- miary powinny się nawzajem równoważyć.

Tylko wtedy *Balanced Scorecard*, jako konstrukcja miar finansowych z niefinansowymi, jest czymś więcej, niż zbiorem miar uformowanych na wzór tablicy przyrządów.

Bardzo istotną cechą miar stosowanych do pomiarów wyników jest ich równowaga w wielu dziedzinach ich zastosowania. Pełniąc rolę parametrów strategii, tworzą one uporządkowany łańcuch przyczynowo – skutkowy, ilustrujący istotne aspekty działalności firmy oraz ich wzajemne powiązania i zależności. Dzięki zrównoważeniu miar uzyskujemy efekt synergii, polegający na:

- uzupełnieniu miar finansowych miarami niefinansowymi;
- zestawieniu miar wynikowych z miarami sterującymi w sposób zapewniający komplementarność oceny osiągniętych rezultatów i skutków mających na nie wpływ w ujęciu historycznym i przyszłościowym;
- powiązaniu miar strategicznych z miarami operacyjnymi, co ułatwia kaskadowanie strategii na niższe szczeble organizacyjne;
- ustaleniu, jakie mierniki są istotne w perspektywie krótkoterminowej, a jakie w długoterminowej.

Zrównoważona Karta Wyników – *Balanced Scorecard*, będąc narzędziem wspomagającym zarządzanie gminą czy powiatem, musi wynikać i pozostawać w ścisłej korelacji z jego strategią. Oznacza to, że strategia definiowana przy pomocy *Balanced Scorecard* przybiera formę uporządkowanego, powiązanego zestawu mierzalnych celów strategicznych. Cele i mierniki ich realizacji wynikają z kolei z wizji strategii³¹.

Budowa Zrównoważonej Karty Wyników opiera się na czterech perspektywach – dziedzinach funkcjonowania urzędu, istotnych z punktu widzenia jego efektywności:

- perspektywie finansowej, ilustrującej bezpośrednio rezultat przyjętej do realizacji strategii, gdzie wartości zamieszczonych w niej mierników stanowią będą konsekwencje podjętych działań i uzyskanych efektów w pozostałych perspektywach;
- perspektywie klienta, skupiającej najważniejsze zagadnienia związane z rynkiem, na którym funkcjonuje jednostka samorządowa, warunkujące poprzez realizację celów strategicznych, osiągnięcie zamierzonych rezultatów finansowych i niefinansowych;

³¹ *Encyklopedia Zarządzania*, http://mfiles.ae.krakow.pl/pl/index.php/Strategiczna_karta_wynik%C3%B3w

- perspektywie procesów wewnętrznych, oddającej specyfikę wewnętrznego mechanizmu funkcjonowania urzędu, artykułując najważniejsze czynniki mające wpływ na wewnętrzną efektywność funkcjonowania, co wpływa na pozycję rynkową i możliwości generowania wartości organizacji;
- perspektywie rozwoju opisującej stan podstawowych zasobów organizacji, wskazując na potrzeby jego udoskonalenia, zmiany, czy rozwoju.

Sektor administracji publicznej w Polsce stawia dopiero pierwsze kroki w wykorzystaniu *Balanced Scorecard* do zarządzania strategicznego. Znacząca grupa jednostek administracji publicznej w Polsce posiada strategię działania, jednak w zdecydowanej większości przypadków organizacje te nie posiadają, obecnego w *Balanced Scorecard*, jasnego powiązania strategii z działaniami operacyjnymi, a także zdefiniowanych wskaźników realizacji celów strategicznych wraz z systemem ich pomiaru.

162

Wdrożenie w Urzędzie Miasta Tarnowa zarządzania strategicznego w oparciu o metodologię *Balanced Scorecard* było pionierską inicjatywą, jeżeli chodzi o sektor samorządowy w Polsce. Powoduje odejście od administrowania (skupiania się wyłącznie na wykonywaniu obowiązków narzuconych przez odpowiednie przepisy) na rzecz efektywnego zarządzania rozwojem (wyjścia poza spełnianie podstawowych obowiązków i tworzenie oraz realizację spójnych planów rozwoju). Poprzez wyraźne określenie celów i wskazanie ich właścicieli (kierowników projektów) zarówno wdrażający, jak i koordynujący mają możliwość identyfikacji się z danym projektem i tym samym lepszego nadzoru nad jego realizacją.

3. Jak wdrożyć system zarządzania jakością wg ISO 9001 w twojej jednostce administracji publicznej?

W tekście znajdziesz krótką informację o serii norm ISO 9000. Dlaczego warto się z nimi zapoznać i co każda kryje w swojej treści. Dowiesz się o korzyściach, jakie niesie za sobą wdrożenie systemu zarządzania jakością. W krótki sposób przedstawiłem również schemat wdrożenia systemu jakości w urzędzie, który może służyć jako dokument wyjściowy do twojego planu. Przedstawione tam opisy pozwolą zwrócić ci uwagę na istotne elementy, jakie czekają każdego kierownika, który zdecyduje się na wdrożenie systemu zarządzania jakością w swoim urzędzie i uniknąć podstawowych błędów.

3.1. Seria norm ISO 9000 dla twojego urzędu

163

Certyfikat ISO 9001 jest dokumentem potwierdzającym spełnienie przez twój urząd wymagań normy PN EN-ISO 9001. Z rodziny ISO 9000, tylko norma ISO 9001 podlega auditowaniu ze względu na zawarte w niej wymagania. Taki dokument przyznają niezależne jednostki certyfikujące, które posiadają odpowiednią akredytację (czyli są do tego uprawnione). Mogą to być organizacje polskie – jak Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S. A., jak również międzynarodowe – jak BSI Management Systems Polska Sp. z o. o. Więcej jednostek certyfikujących znajdziesz na stronie www.pca.gov.pl.

Dlatego – jeśli chcesz dążyć do optymalizacji mechanizmów panujących w urzędzie, zmniejszyć koszty, efektywniej zarządzać czynnikami ryzyka, podnieść zadowolenie klientów – stwórz strukturę umożliwiającą monitorowanie i zwiększanie efektywności działań w tych obszarach za pomocą normy ISO 9001. Wybierz firmę doradczą, która wesprze twój urząd w pracy nad spełnieniem wymagań i zgłoś się do jednostki certyfikującej, która w bezstronny sposób potwierdzi, czy udało Ci się spełnić wszystkie założone cele. Jeżeli audit będzie pozytywny, otrzymasz certyfikat potwierdzający, iż pracujesz wg międzynarodowych standardów. Pamiętaj, certyfikat otrzymujesz na określony czas, więc musisz cały czas utrzymywać i doskonalić swój system. W ramach przyznanego potwierdzenia co roku twój urząd poddawany jest ciągłym audytom kontrolnym, a co trzy lata (z reguły) przeprowadzany jest audyt odnawiający, który przedłuża ważność przyznanego certyfikatu ISO 9001.

Aktualna rodzina norm ISO 9000 składa się z czterech norm podstawowych:

- 1. ISO 9000:2005** stanowi wprowadzenie do norm dotyczących zarządzania jakością. Opisano w niej podstawy systemów zarządzania jakością oraz zdefiniowano podstawowe terminy. Warto, abyś przed rozpoczęciem prac zapoznał się z terminologią, która ułatwi ci zrozumienie wymagań, jakie są zawarte w ISO 9001.
- 2. ISO 9001:2008** zawiera wymagania co do systemu zarządzania jakością. Tę normę może wprowadzić każda organizacja, także twój urząd. Dzięki niej dążysz do zwiększenia zadowolenia klientów. Norma ta stanowi podstawę do przeprowadzenia audytu (zdolności urzędu do spełniania wymagań klientów – wymagań wynikających z przepisów prawnych oraz własnych

wymagań urzędu) przez niezależne jednostki certyfikujące. Jest ona również podstawą audytów wewnętrznych (przeprowadzanych w ramach urzędu przez wyszkolonych audytorów wewnętrznych). ISO 9001 to bez wątpienia ciesząca się największym uznaniem na świecie norma jakości, z której korzysta ponad 750 tysięcy organizacji w 161 krajach. Jej założenia odnoszą się nie tylko do systemów zarządzania jakością, lecz również do ogólnych kwestii związanych z systemami zarządzania. Dzięki niej, twój urząd może osiągnąć większe zadowolenie klientów i lepszą motywację pracowników, jak również ułatwić ciągłe udoskonalanie mechanizmów działania.

- 3. ISO 9004:2009** zawiera wytyczne, dotyczące doskonalenia zarówno systemu zarządzania jakością, jak również doskonalenia twojego urzędu. Celem normy jest zadowolenie nie tylko klientów urzędu, ale również twoich pracowników. Podano w niej koncepcje, sugestie i zalecenia, których zastosowanie zależy od ciebie i od tego, czy są one w danym momencie przydatne i odpowiednie do wdrożenia w twoim urzędzie. Zastosowanie strategii przedstawionej w normie ma prowadzić do doskonalenia systemu zarządzania jakością, co z kolei jest motorem doskonalenia wyników działalności całego urzędu i może prowadzić do kolejnych wyróżnień, np. *Lider zarządzania w samorządzie lokalnym, Profesjonalna gmina przyjazna inwestorom, Złota @, Gmina fair play*, itd.

ISO 9004:2009:

- jest normą o charakterze wytycznych i nie zawiera wymagań,
- nie jest przeznaczona do celów certyfikacji,
- nie stanowi wytycznych do wdrożenia ISO 9001,
- zawiera wytyczne do doskonalenia zarówno systemu zarządzania jakością, jak i całej organizacji urzędu,
- skupia się na doskonaleniu wszystkich procesów w urzędzie,
- dotyczy doskonalenia zarówno skuteczności, jak i efektywności,
- ma na celu osiągnięcie zadowolenia wszystkich zainteresowanych stron (urzędu, klientów wewnętrznych – pracowników i klientów zewnętrznych),
- wychodzi ponad wymagania ISO 9001 w kierunku doskonałości organizacji,
- podaje wytyczne do samooceny organizacji,
- podaje wytyczne do ciągłego doskonalenia organizacji.

Dlatego, jeżeli chcesz, aby twój urząd wyróżniał się wśród innych, zalecam zapoznanie się z normą ISO 9004 i jej stosowanie. Pamiętaj jednak, że najpierw zadбай o prawidłowe fundamenty, czyli wdrożenie ISO 9001, a dopiero później rozwijaj swój system.

- 4. ISO 19011:2002** – w normie tej podano wytyczne, dotyczące zarządzania programami auditów, prowadzenia wewnętrznych lub zewnętrznych auditów systemów zarządzania jakością i/lub systemów zarządzania środowiskowego, jak również dotyczące kompetencji i oceny audytorów. Norma jest przeznaczona do stosowania przez szerokie gremium potencjalnych użytkowników, w tym audytorów, organizacje wdrażające systemy zarządzania jakością i/lub systemy zarządzania środowiskowego, organizacje chcące przeprowadzać audyty systemów zarządzania ja-

kością i/lub systemów zarządzania środowiskowego z przyczyn kontraktowych, organizacje zaangażowane w certyfikację lub szkolenia auditorów, certyfikację/rejestrację systemów zarządzania, akredytację lub normalizację w obszarze oceny zgodności. Chociaż norma ma zastosowanie do auditowania systemów zarządzania jakością i/lub systemów zarządzania środowiskowego, użytkownik może rozważyć dostosowanie lub rozszerzenie podanych wytycznych w celu zastosowania do innych rodzajów auditów, w tym auditów innych systemów zarządzania.

Zamieszczono w niej również terminologię dotyczącą auditowania (np. co to jest dowód z auditu), jak również dodatkowe praktyczne wskazówki (np. jak przeprowadzić spotkanie otwierające) i przykłady pomocne przy stosowaniu normy oraz rysunki ilustrujące kluczowe koncepcje (np. ilustracja przebiegu procesu zarządzania programem auditów, koncepcja kompetencji, przykłady poziomu wykształcenia i doświadczenia auditorów, metody oceny). W przypadku rozpoczęcia prac nad wdrożeniem systemu zarządzania w urzędzie, wszystkie wytyczne dotyczące auditowania dotyczą również twojej organizacji.

Jako kierownik jednostki administracyjnej powinieneś przed podjęciem decyzji o wdrożeniu systemu zarządzania jakością, poza zebraniem doświadczeń od zaprzyjaźnionych urzędów, zapoznać się z tymi czterema normami. Pozwala to uporządkować otrzymane informacje i rozumieć język norm, który na początku nie jest łatwy. Wdrożenie systemu jest dużo prostsze, niż jego późniejsze utrzymanie. Trudnością pozostaje ciągle doskonalenie systemu zarządzania.

3.2. Korzyści, jakie może przynieść twojemu urzędowi wprowadzenie systemu zarządzania jakością

Normy ISO serii 9000 to normy o charakterze organizacyjnym. Oddziałują na różne sfery funkcjonowania urzędu i pozwalają np. na uporządkowanie struktury organizacyjnej (w rozumieniu – uproszczenie, wyjście naprzeciw klientom – często spotykane biuro obsługi klienta/ludności na parterze, gdzie można załatwić większość spraw), aktualizacja zakresów uprawnień i obowiązków, udrożnienie kanałów informacyjnych (komunikacja pracownik – pracownik i pracownik – klient), udoskonalenie i udokumentowanie procesów.

Wprowadzenie systemu zarządzania jakością pozwoli ci:

1. Zwiększyć skuteczności działania (skuteczność – stopień, w jakim planowane działania są realizowane, a planowane wyniki osiągnięte). Dzięki temu:

- wyeliminujesz działania zbędne i dublujące się w pracy urzędu,
- zapobiegiesz niezgodnościom na wszystkich etapach cyklu życia usługi oferowanej przez urząd,
- twoi pracownicy będą znać zakres swoich uprawnień i odpowiedzialności, będą skuteczniej pracować;
- nowi pracownicy będą szybko adaptować się w twoim urzędzie, bo normy i zasady współpracy będą jasno określone;

2. Zwiększysz efektywności działania (efektywność – relacja między osiągniętymi wynikami, a wykorzystanymi zasobami). Będzie oznaczało to:

- lepsze wykorzystanie zasobów ludzkich,
- lepsze wykorzystanie zasobów technicznych,
- poprawę współpracy wewnętrznej, komunikacji,
- poprawę jakości usług, które pomogą w zaspokojeniu potrzeb i oczekiwań klienta/petenta,
- uporządkowanie działalności urzędu i określenie, w jaki sposób zarządzać jakością w całej organizacji,
- ukierunkowanie urzędu na ciągłe doskonalenie, postęp organizacyjny,
- zmniejszanie kosztów poprzez system monitorowania,

166

3. Polepszysz wizerunek Twojego urzędu:

- dzięki certyfikatowi, po ocenie niezależnych audytorów z jednostki certyfikującej, wzrośnie zaufanie klientów do działania twojego urzędu;
- zadowolony pracownik będzie chwalił się osiągnięciami;
- uwiarygodnisz urząd jako instytucję zarządzającą środkami UE.

3.3. Jak przebiega procedura uzyskiwania certyfikatu – sprawdź, jakie obowiązki na Tobie spoczywają

Jakość to umiejętność osiągnięcia kompromisu pomiędzy dostosowaniem świadczenia usług do wymagań klienta, a obowiązującym trybem i terminami określonymi przepisami prawa administracyjnego.

Wprowadzanie standardów ISO, oprócz uzyskania spójności działania między różnymi komórkami urzędu, ma zapewnić stały standard usług i pełną informację dla interesanta, podnosząc administracyjną sprawność urzędu i jego rangę w ocenie inwestorów krajowych i zagranicznych. Przyступаńc do wdrożenia systemu zarządzania jakością (SZJ) wykorzystaj to, co istnieje w twoim urzędzie (doświadczenie, dobre praktyki). Następnie skup się na opracowaniu SZJ, który będzie:

1. zgodny z wymaganiami ISO 9001: 2008,
2. korzystny dla urzędu i klientów,
3. podstawą rozwoju urzędu,
4. skuteczny i efektywny.

3.4. Krok po kroku – jak wdrożyć ISO 900:2008 i uniknąć najczęstszych błędów?

Podjęcie decyzji o wdrożeniu systemu zarządzania jakością w urzędzie

Żeby wszystko przebiegało sprawnie i prawidłowo, musisz oficjalnie podjąć decyzję, czy wdrażasz system jakości w swoim urzędzie.

Treść przykładowego zarządzenia o rozpoczęciu prac nad SZJ:

W celu poprawy funkcjonowania urzędu, wdrożenia międzynarodowych metod zarządzania urzędem, (...) oraz usprawnienia obsługi klientów, zarządzam co następuje:

§ 1

Z dniem (...) postanawiam rozpocząć pracę nad budową i wdrożeniem w urzędzie (...) systemu zarządzania jakością zgodnego z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001: 2009.

§ 2

Zobowiązuję wszystkich pracowników urzędu do podjęcia i wykonywania wszelkich czynności związanych z budową systemu

§ 3

Koordinację prac nad wdrożeniem systemu powierzam Pełnomocnikowi ds. SZJ, powołanym odrębnym zarządzeniem.

§ 4

Prace powinny zakończyć się do dnia (...).
i postanowienia końcowe.

167

Możliwe problemy: dezinformacja wśród pracowników.

Jak ich uniknąć: podejmij decyzję np. poprzez zarządzenie o wdrożeniu w swoim urzędzie systemu zarządzania jakością wg PN-EN ISO 9001: 2009 i rozpowszechnij ją w urzędzie; poinformuj pracowników, że jest to w celu poprawy jakości obsługi klientów i lepszej współpracy wewnętrznej, a nie w celu robienia porządków w urzędzie, które mają doprowadzić do zwolnień pracowników.

Analiza wstępna/ Audyt wstępny

Pierwszym krokiem będzie przeprowadzenie wstępnej analizy funkcjonującego obecnie systemu jakości w twoim urzędzie. Ma to na celu sprawdzenie zgodności obecnie panujących zasad z wymaganiami przyjętego modelu zarządzania jakością ISO 9001:2008.

Możliwe problemy: ocena urzędu nie w kontekście wymagań normy, brak weryfikacji stopnia udokumentowania realizowanych działań, brak zapisów z przeprowadzonej oceny.

Jak ich uniknąć: wybierz zewnętrzną firmę doradczą, posiadającą doświadczenie w JST, ustal dokładny zakres audytu wstępnego i jego efektów. Pamiętaj, iż dobra analiza wstępna pomoże oszczędzić ci czas i pieniądze.

Powołanie Pełnomocnika i ew. zespołu wdrożeniowego

a) Wyznaczenie spośród członków Kierownictwa Urzędu – Pełnomocnika Kierownictwa ds. Systemu Zarządzania Jakością.

Treść przykładowego zarządzenia o powołaniu Pełnomocnika:

168

Zarządzenie w sprawie powołania Pełnomocnika ds. SZJ

W związku z podjęciem decyzji o budowie i wdrożeniu SZJ zgodnego z wymaganiami (...), postanawiam co następuje:

§ 1

Powołuję Pana/ią (...) na stanowisko Pełnomocnika ds. SZJ, którego zobowiązuję do:

- Zaprojektowania i wdrożenia SZJ zgodnie z wymaganiami normy ...
- Ustalania szczegółowego harmonogramu prac związanych z wdrożeniem SZJ i bieżącego informowania kierownictwa urzędu o postępach prac.
- Nadzorowania prac wdrożeniowych.
- Wydawania poleceń pracownikom oraz osobom odpowiedzialnym za komórki organizacyjne w zakresie SZJ.
- Reprezentowania urzędu w zakresie SZJ.

§ 2

Szczegółowy zakres prac dla Pełnomocnika określa jego zakres obowiązków i uprawnień.

§ 3

Kierowników komórek organizacyjnych zobowiązuję do uczestnictwa w spotkaniach jakościowych, czynnego udziału i realizacji wyznaczonych prac, zgłaszania Pełnomocnikowi możliwości doskonalenia procesów.

§ 4

Zobowiązuję wszystkich pracowników, z kierownictwem na czele do aktywnej i rzeczowej współpracy i terminowego wykonywania zadań w ramach SZJ.

b) Określenie obowiązków i uprawnień Pełnomocnika (na piśmie)

Przykładowe zadania Pełnomocnika ds. SZJ:

- Koordynacja prac związanych z:
 - identyfikacją potrzeb klientów Urzędu;
 - ustalaniem poziomu ich satysfakcji z usług świadczonych przez Urząd;
 - podnoszeniem świadomości pracowników Urzędu w zakresie SZJ;
 - ustalaniem i aktualizacją standardów usług realizowanych przez Urząd.
- Współdziałanie w określaniu polityki jakości oraz celów jakościowych w stosunku do Urzędu i usług przezeń świadczonych.
- Przedkładanie Prezydentowi sprawozdań dotyczących funkcjonowania systemu zarządzania jakością, w tym zawierających potrzeby związane z doskonaleniem systemu.
- Nadzór nad określaniem i wdrożeniem niezbędnych działań korygujących.
- Nadzór nad określaniem i wdrożeniem niezbędnych działań zapobiegawczych.
- Planowanie i nadzór nad realizacją audytów wewnętrznych w Urzędzie.
- Definiowanie potrzeb w zakresie szkoleń niezbędnych dla efektywnego funkcjonowania SZJ.
- Współpraca z zewnętrznymi stronami w sprawach dotyczących systemu zarządzania jakością, w tym współpraca z jednostką certyfikującą.

Podobnie postępujesz w przypadku powołania zespołu wdrożeniowego (np. 1 osoba z komórki), który razem z Pełnomocnikiem realizują projekt.

Opracowanie i zatwierdzenie harmonogramu prac

Na podstawie informacji z wstępnej analizy opracowujesz harmonogram prac (może być taki, jak w tym rozdziale), z uwzględnieniem specyficznych wymagań i warunków, w których działa twój urząd, jeżeli takie występują. Jeżeli nie, możesz do niniejszego przypisać tylko daty realizacji czynności.

Możliwe problemy: brak harmonogramu prac, brak zaakceptowanego harmonogramu, brak rozpowszechnienia wśród pracowników urzędu informacji o przyjętym harmonogramie działań wdrożeniowych.

Jak ich uniknąć: opracuj harmonogram uwzględniając realne terminy działań, a następnie zatwierdź harmonogram prac nad wdrożeniem systemu zarządzania jakością i rozpowszechnij go w urzędzie.

Szkolenie Kierownictwa

Trzecim etapem będzie dla Ciebie zapewnienie przeszkolenia członków kierownictwa w zakresie systemu zarządzania jakością.

Możliwe problemy: niewystarczający poziom informacji wśród kierownictwa urzędu.

Jak ich uniknąć: ustal z firmą doradcą szkolenie dla kierownictwa urzędu, które pozwoli na pozyskanie niezbędnej wiedzy dla osób zarządzających.

Szkolenie zespołu roboczego

Przeszkolenie zespołu roboczego odpowiedzialnego za prawidłowe sporządzanie dokumentacji to kolejny etap na drodze do wdrożenia przez Ciebie SZJ.

Możliwe problemy: zła jakość opracowywanej dokumentacji.

Jak ich uniknąć: zorganizuj szkolenie dla zespołu roboczego i Pełnomocnika ds. SZJ z zasad opracowywania dokumentacji jakościowej (procesów, procedur, księgi jakości, polityki jakości). Pamiętaj, nie da się tego nauczyć w jeden dzień, zweryfikuj program szkolenia i zapytaj firmę szkoleniową o efekty, jakie ono przyniesie.

Określenie polityki i celów jakości

Razem z Pełnomocnikiem ds. SZJ i zespołem roboczym sformułuj politykę jakości, która w formie zrozumiałej i przejrzystej zostanie później rozpropagowana wśród pracowników urzędu. Pamiętaj o prostym i czytelnym przesłaniu, zgodnym z wizją rozwoju urzędu.

Szkolenie pracowników urzędu

Zadbaj o to, aby w ramach prowadzonych prac nad wdrożeniem poinformować i przeszkolić pracowników w zakresie systemu zarządzania jakością.

Możliwe problemy: dezinformacja wśród pracowników, różny poziom wiedzy nt. SZJ, niepokój w kontekście wprowadzanych zmian, zła atmosfera pracy wśród urzędników, brak wsparcia ze strony pracowników urzędu.

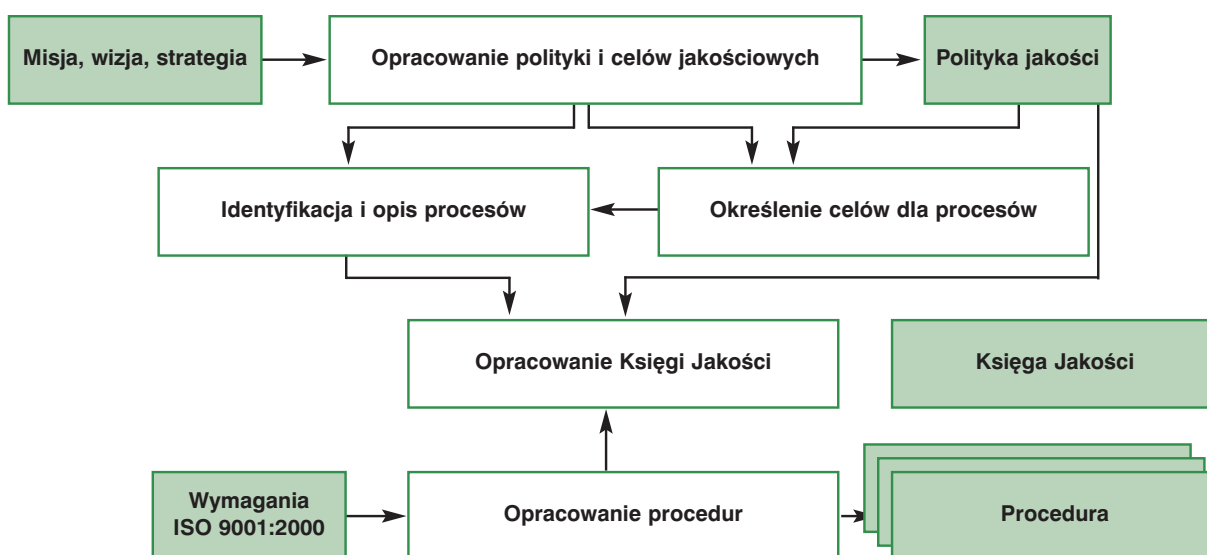
Jak ich uniknąć: zorganizuj szkolenie wszystkim pracownikom urzędu z SZJ. Jeżeli liczba pracowników jest zbyt duża, niech to zrobi Pełnomocnik lub zespół wdrożeniowy. Istnieje również możliwość przeszkolenia kierowników komórek, aby oni dalej własnymi słowami przekazali swoim

podwładnym podstawową wiedzę na temat SZJ. Pamiętaj, aby systematycznie informować pracowników o prowadzonych pracach.

Określenie kluczowych dla systemu zarządzania jakością procesów w Urzędzie

- Zespół roboczy z Pełnomocnikiem na czele wyznacza procesy, które zostaną objęte systemem zarządzania jakością i określają wzajemne powiązanie między nimi.
- Następnie opracowują mapę procesów objętych systemem zarządzania jakością i określają zasoby ludzkie, materiałowe oraz finansowe, potrzebne do funkcjonowania systemu zarządzania jakością.

Ogólny schemat opracowania SZJ



Identyfikując procesy, pamiętaj iż możesz je podzielić (przykładowo) w następujący sposób:

Procesy główne. Planowanie i przyszły rozwój:

- planowanie strategiczne,
- planowanie budżetowe,
- monitorowanie i ocena działalności Urzędu – organizacji.

Procesy operacyjne. Opisujące realizację wyrobów i usług w organizacji:

- realizacja usług dla klientów,
- partycypacja i konsultacje społeczne (np. współpraca z organizacjami pozarządowymi),
- realizacja inwestycji,
- gospodarka nieruchomościami,

- obsługa zamówienia,
- przygotowanie projektów uchwał Rady Miejskiej,
- załatwianie spraw indywidualnych.

Procesy pomocnicze. Zapewnienie efektywnej realizacji procesów zarządzania, głównych i operacyjnych:

- personel, szkolenia, rekrutacja,
- utrzymanie infrastruktury,
- bezpieczeństwo publiczne i zarządzanie kryzysowe,
- komunikacja zewnętrzna i wewnętrzna,
- zakupy,
- operacje finansowe,
- wsparcie informatyczne.

172

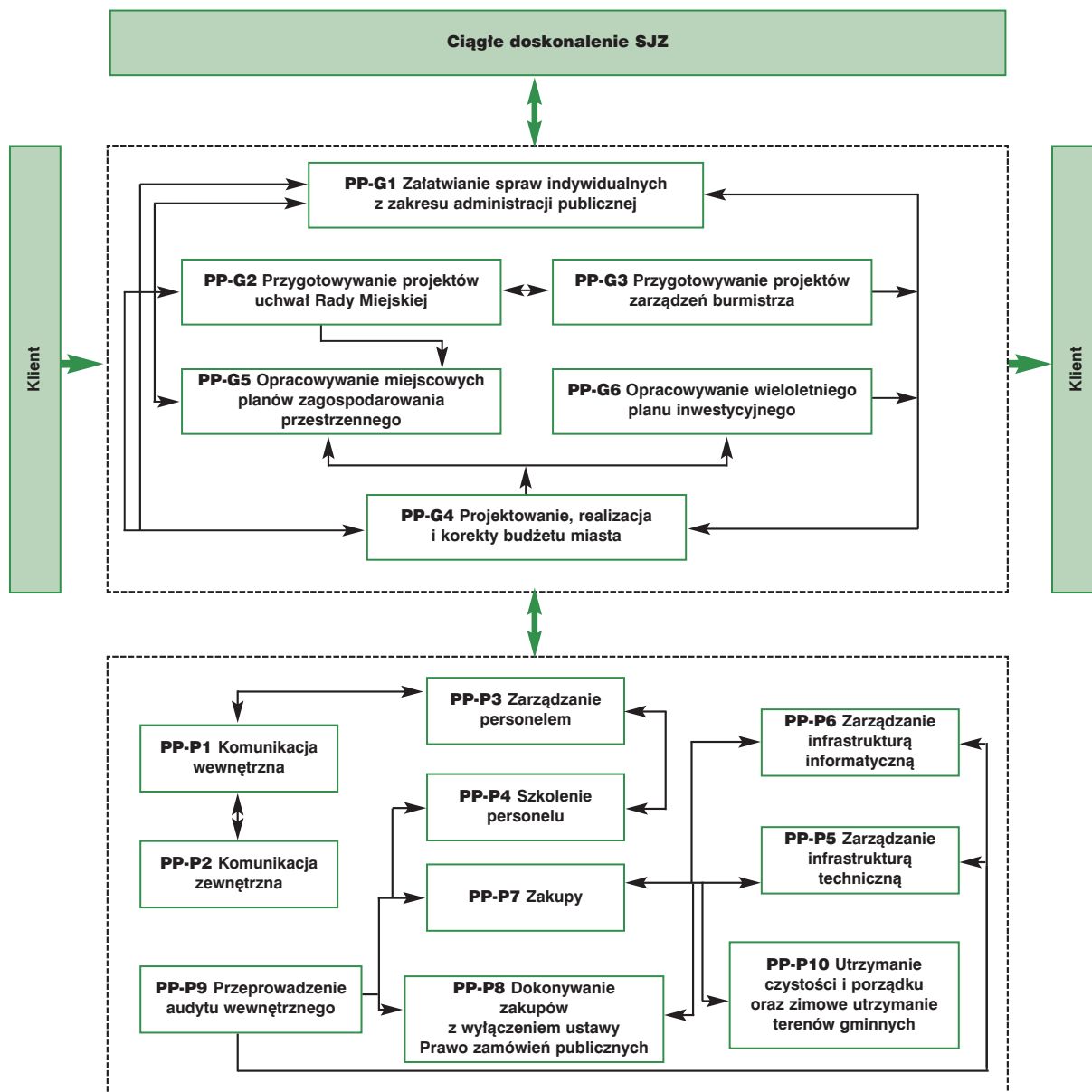
Przykładowa mapa procesów w urzędzie

Poniższy podział procesów jest jedynie pewną wskazówką, i inspiracją do zmapowania procesów funkcjonujących w Twoim urzędzie. **Jeżeli określiłeś procesy, zmierz je.**

Należy pamiętać, iż procesy należy mierzyć. Jeżeli nie będziesz w stanie czegoś zmierzyć, nie będziesz mógł tego doskonalić. I tak np. w procesie „Prowadzenie kontaktów i konsultacji społecznych” przykładowo **wskaźnik** (ocena efektywności) można określić jako „**liczba nieterminowych ogłoszeń / informacji**”. Jeżeli określiłeś wskaźnik, powinieneś potrafić ocenić, czy twój cel zostanie osiągnięty. Dlatego należy przyjąć wyważone **kryterium oceny** (cel do którego wszyscy dążą).

Pamiętaj, że będzie to podstawą oceny i audytu przez jednostkę certyfikującą, dlatego trzeba to skonsultować, aby przyjąć odpowiednie wartości. Dla przyjętego wskaźnika, można przyjąć, iż celem jest np. 2% ogłoszeń i informacji znajdujących się na tablicach ogłoszeń jest nieaktualnych. Analogicznie można określać dalsze mierniki i kryteria ocen:

- Proces – Zarządzania gospodarką komunalną
 - Miernik – Liczba zgłaszanych usterek i wad po odbiorze inwestycji
 - Kryterium oceny – 5% zgłaszanych usterek i wad po odbiorze inwestycji
- lub
- Proces – Organizacja pracy, doskonalenie systemu zarządzania jakością
 - Miernik – Zadowolenie radnych z terminowości i jakości obsługi, np. dostarczania projektów uchwał
 - Kryterium oceny – 90 % zadowolenie radnych



Opracowanie procedur i instrukcji

a) Zespół roboczy z Pełnomocnikiem na czele ustala strukturę dokumentacji (Księga Jakości wraz z procedurami oraz instrukcje, formularze, wytyczne etc.), w oparciu o wymagania przyjętego modelu zarządzania jakością wg ISO 9001: 2008, po czym przystępują do opracowania dokumentacji (na podstawie analizy wstępnej wiesz, jaką urząd dysponuje dokumentacją i jakimi zapisami, a tym samym co wymaga tylko korekty a co całkowitego opracowania).

b) Jako kierownik zatwierdzasz opracowaną dokumentację, która staje się obowiązująca w całym urzędzie.

Możliwe problemy: długi czas opracowywania dokumentacji; dokumentacja wiecznie niedoskonała.

Jak ich uniknąć: sprawdź, czy zostały ustalone terminy zakończenia tworzenia i opiniowania poszczególnych dokumentów. Nie poprawiaj dokumentacji więcej niż trzy razy. Zacznij ją stosować. Tylko w praktyce sprawdzisz jej działanie.

Wydanie Księgi Jakości

Sprawdź, czy twoje wydanie Księgi Jakości zawiera:

- politykę i cele jakości,
- opis Urzędu

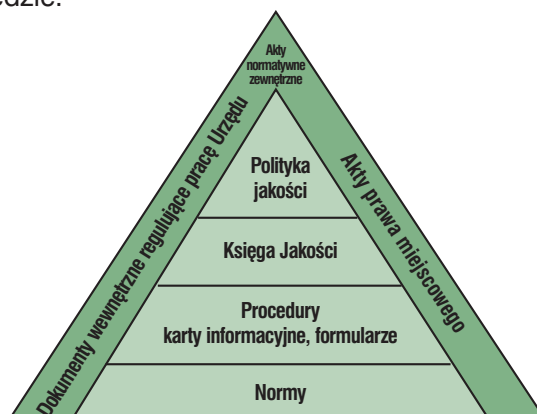
Na akty normatywne zewnętrzne mogą przykładowo składać się:

- ustawy,
- rozporządzenia,
- pozostałe akty prawne.

Akty normatywne wewnętrzne to np.:

- uchwały Rady Gminy/Powiatu,
- zarządzenia burmistrza/wójta,
- polecenia służbowe,
- upoważnienia,
- podział uprawnień i odpowiedzialności,
- procedury, według których urząd działa dla spełnienia wymagań modelu ISO 9001: 2000,
- zbiór formularzy dla prowadzenia zapisów związanych z systemem zarządzania jakością.

Jako kierownik zatwierdzasz opracowaną Księgę Jakości i Politykę Jakości, która staje się obowiązująca w całym urzędzie.



Przykładowy spis treści Księgi Jakości

Część I – Wprowadzenie

- A. Zatwierdzenie Księgi Jakości
- B. Polityka jakości
- C. Ogólna prezentacja Urzędu
- D. Odpowiedzialność i uprawnienia kierownictwa w zakresie jakości
- E. Struktura organizacyjna Urzędu Miasta

Część II – Wymagania Systemu Zarządzania Jakością

- 1. Wstęp
- 2. Norma powołana
- 3. Terminy i definicje
- 4. System zarządzania jakością
 - 4.1. Wymagania ogólne
 - 4.2. Dokumentacja SZJ
- 5. Odpowiedzialność kierownictwa
 - 5.1. Zaangażowanie kierownictwa
 - 5.2. Orientacja a na klienta
 - 5.3. Wdrożenie polityki j jakości
 - 5.4. Planowanie jakości
 - 5.5. Odpowiedzialność, uprawnienia i komunikacja
 - 5.6. Przegląd zarządzania
- 6. Zarządzanie zasobami
 - 6.1. Zapewnienie zasobów
 - 6.2. Zasoby ludzkie
 - 6.3. Infrastruktura
 - 6.4. Środowisko pracy
- 7. Realizacja wyrobu / usługi
 - 7.1. Planowanie realizacji usługi
 - 7.2. Procesy związane z interesantem
 - 7.3. Projektowanie i rozwój
 - 7.4. Zakupy
 - 7.5. Dostarczanie usługi
 - 7.6. Nadzorowanie wyposażenia do monitorowania i pomiarów
- 8. Pomiar, analiza i doskonalenie

- 8.1. Postanowienia ogólne
- 8.2. Monitorowanie i pomiary
- 8.3. Nadzór nad wyrobem niezgodnym
- 8.4. Analiza danych
- 8.5. Doskonalenie

Część III – Postanowienia końcowe i załączniki

1. Wyłączenia
2. Wykaz opracowanych procedur i instrukcji SZJ dla Urzędu
3. Rejestr zmian księgi jakości

176

Możliwe problemy: zbyt obszernie opracowana Księga Jakości, brak rozpowszechnienia Polityki Jakości wśród pracowników urzędu.

Jak ich uniknąć: Księga Jakości powinna zawierać niezbędne i krótkie (wręcz marketingowe opisy), poinformuj wszystkich pracowników o tym, co rozumiesz pod pojęciami zapisanymi w Polityce Jakości i jak to ma się do ich stanowisk pracy.

Audyty wewnętrzne i działania korygujące

- a) Z pracowników wybierz osoby, które ze strony urzędu będą weryfikować SZJ podczas audytów wewnętrznych (tj. sprawdzać zgodność zapisów z rzeczywistością). Zespół audytorów powinien być w stanie co najmniej raz w roku przeprowadzić audyt procesów funkcjonujących w urzędzie. Prawidłowa liczba audytorów to ok. 5 % w stosunku do zatrudnionego personelu. Pamiętaj – musisz zatwierdzić listę audytorów.
- b) Następnie zorganizuj szkolenie Audytorów wewnętrznych. Jeżeli wyznaczyłeś powyżej sześciu osób, bardziej opłaca się zrobić szkolenie na miejscu. Jeżeli osób jest mniej, musisz wysłać ich na szkolenie zewnętrzne. Pamiętaj – nie da się nauczyć audytorów w ciągu jednego dnia! To jak będziesz miał dobrze przygotowanych audytorów, przełoży się na jakość SZJ.
- c) Sprawdź, czy Pełnomocnik opracował roczny planów audytów wewnętrznych. Pamiętaj – musisz zaakceptować plan audytów.
- d) Sprawdź, czy audyty wewnętrzne są realizowane zgodnie z planem audytów. Możesz zarządzać raportów z audytów wewnętrznych. Pamiętaj – audyty wewnętrzne realizowane są zgodnie z przyjętą procedurą audytów wewnętrznych.
- e) Jeżeli podczas audytów wewnętrznych zostały wykryte nieprawidłowości, Pełnomocnik uruchamia działania korygujące, mające na celu poprawienie błędów, uzupełnienie zapisów, itp. w określonym wspólnie czasie. Pamiętaj – działania korygujące realizowane są zgodnie z przyjętą procedurą działań korygujących.

Pamiętaj, że im więcej nieprawidłowości wykaże audyt wewnętrzny, tym lepiej. Dzięki temu wiadomo, co można poprawić przed audytem certyfikującym.

Możliwe problemy: zła jakość audytów wewnętrznych, ukrywanie błędów przez osoby audytowane.

Jak ich uniknąć: zadbaj o dobre przeszkolenie audytorów wewnętrznych, poinformuj pracowników i zapewnij ich, że nie będziesz wyciągał konsekwencji w przypadku wykrycia błędów w ich pracy.

Przegląd systemu przez kierownictwo

To już ostatni etap przed certyfikacją, który powinieneś zrealizować. Na tym etapie musisz ocenić stan wdrożenia systemu, jego przydatność i skuteczność. Pamiętaj – przegląd zarządzania realizowany jest zgodnie z przyjętą procedurą przeglądu systemu zarządzania jakością. Z reguły dokumentami wejściowymi do przeglądu, przygotowanymi przez Pełnomocnika ds. SZJ, są:

- wyniki audytów wewnętrznych oraz ocena zgodności z wymaganiami prawnymi,
- stopień osiągnięcia celów i zadań,
- wyniki działań korygujących,
- informacja o realizacji polityki jakości,
- analiza skarg, wniosków i interwencji,
- jeżeli jakiś element systemu wymaga jeszcze dopracowania, należy uruchomić kolejne działania korygujące zgodnie z procedurą.

Certyfikacja systemu

Wyboru jednostki certyfikującej dokonaj na podstawie nadesłanych ofert. Z listą jednostek możesz zapoznać się www.pca.gov.pl. Spotkaj się z przedstawicielem jednostki i porozmawiaj, co może zaoferować twojemu urzędowi i funkcjonującemu w nim systemowi. Zapytaj o warunki i zasady audytu certyfikującego i audytów kontrolnych. Ustal dogodny termin audytu i poinformuj wszystkich pracowników o tym wydarzeniu.

Jako kierownik urzędu pamiętaj:

1. Jakość kosztuje, nie da się wdrożyć systemu bez poniesienia nakładów.
2. Nie da się zbudować systemu zarządzania jakością w 4 miesiące. Błędym myśleniem jest podejście, że im dłużej (np. 24 miesiące) będziesz wdrażał system, tym lepiej, lub im krócej (3 miesiące), tym lepiej – czas nie stanowi o jakości wprowadzanego systemu.
3. Wdrożenie systemu to początek drogi. Doskonalenie jest trudniejsze.
4. Szkolenia to najlepsza inwestycja w kapitał ludzki. Im lepiej przygotowany zespół, tym sprawniej nastąpi wdrożenie systemu i jego późniejsze doskonalenie.
5. Ucz się na doświadczeniach innych. Nie wyważaj otwartych drzwi.

6. Za jakość nie jest odpowiedzialne wyłącznie kierownictwo, aczkolwiek brak zaangażowania z twojej strony powoduje brak zaangażowania całego personelu.
7. Za jakość nie jest odpowiedzialny tylko pełnomocnik ds. systemu zarządzania jakością – nie wystarczy go powołać, aby spełnić wymagania normy.
8. Wysoka jakość pracy w twoim urzędzie nie musi wiązać się z nadmierną biurokracją.
9. Przy wprowadzeniu systemu jakości nie wystarczy kontrolować i sprawdzić funkcjonalność wdrożenia na końcu, musisz uczestniczyć w tym procesie przez cały czas.

Na koniec, chciałbym podzielić się przestanką prof. T. Kotarbińskiego, która da się zaadoptować dla każdego rodzaju organizacji. Brzmi ona tak.

178

Pracownik administracji ma świadomość, że „chodzi o to, by człowiek robił ochoczo to, co robić musi, by tego, co robić musi nie robił tylko dlatego, że musi; by w robieniu tego, co musi znalazł upodobanie i dzięki temu pracę swą usprawnił wielokrotnie, okazując hojność w oddaniu się jej”.³²

³² *Traktat o dobrej robocie* – T. Kotarbiński

Bibliografia

- Bober J., Mazur S., Turowski B., Zawicki M., *Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Kraków 2004
- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w administracji publicznej*, Uniwersytet Opolski, Opole 2001
- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Warszawa 2008
- Chodyński A., Jabłoński A.S., Jabłoński M.M., *Strategiczna Karta Wyników w implementacji założeń rozwoju organizacji*, Kraków 2007
- Comparative Review of Quality Management In Public Administration*; Project lead by Dr Goran Zurga, Slovenian IPSG representative. Aktualizacja: maj 2008.
- Czerska J., *Quality Function Deployment, Rozwinięcie Funkcji Jakości*, Politechnika Gdańska Wydział Zarządzania i Ekonomii, http://www.zie.pg.gda.pl/~jcz/qfd_prezentacja.pdf
- EFQM. *The Fundamental Concepts of Excellence*, EFQM 2003, <http://www.efqm.org/uploads/fundamental%20concepts%20English.pdf>
- Encyklopedia Zarządzania*, <http://mfiles.ae.krakow.pl/>
- Ferreira M.P., *Total Quality Management and Public Administration: The case of Vila Real Town Hall*, Instituto Politecnico de Braganca, 2006
- Halachmi A., *Measure of Excellence*, w: Hill H., Klages H., Löffler E. (red.), *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, Peter Lang Verlag, Frankfurt/M 1995
- Jasiński Z. „Zarządzanie pracą” Agencja Wydawnicza „PLACET”, Warszawa 1999
- Löffler E., *Defining Quality in Public Administration, Working Group on Better Quality Administration for the Public Building Quality Administration in Central and Eastern Europe*, NISPAcee Conference, Ryga (Łotwa) 2002
- Strefa-ISO, <http://www.strefa-iso.pl/>
- Swiss J. E., *Adapting Total Quality Management (TQM)*, „Public Administration Review” 52 (4), 1992
- The Balanced Scorecard Institute*, <http://www.balancedscorecard.org/>
- The ISO Survey*, ISO Central Secretariat, Szwajcaria 2007
- Wspólna Metoda Oceny (CAF). Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*, CAF 2006, EIPA, 2008, http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/Polish_2006.pdf

MENEDŻER W URZĘDZIE
CYKL WARSZTATÓW DLA KADRY ZARZĄDZAJĄCEJ

V.

**Zarządzanie
zasobami
ludzkimi**

*Adam Aduszkiewicz
Katarzyna Poluga*

Spis treści

1. Wstęp	182
2. Ludzie i komunikacja	183
3. Zaangażowanie i motywacja	190
4. Planowanie i organizacja pracy	195
5. Rekrutacja nowych pracowników	202
6. Ocena	207
7. Szkolenie i rozwój	213

1. Wstęp

Podręcznik, który przekazujemy Państwu zawiera omówienie wszystkich tematów, jakie będą poruszane podczas szkolenia poświęconego „Zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej”. Celem szkolenia jest przede wszystkim przekazanie podstawowych i najważniejszych informacji o zarządzaniu ludźmi. Z tego względu podręcznik nie obejmuje całości obszernej problematyki zarządzania kadrami, lecz przede wszystkim zagadnienia dotyczące: komunikacji w urzędzie, motywowania ludzi, systematycznego planowania i podnoszenia kwalifikacji pracowników samorządowych oraz skutecznego oddziaływania na ich rozwój w codziennej pracy.

Poszczególne rozdziały podręcznika dostarczą podstawowych informacji na temat:

- zasad komunikacji i przekazywania pracownikom informacji zwrotnej;
- motywowania oraz znaczenia możliwości rozwoju w miejscu pracy dla motywacji pracowników;
- zarządzania przez cele, jako metody organizowania pracy i przewidywania wymagań wobec pracowników;
- rekrutacji pracowników;
- oceny pracowników i wykorzystania procesu oceniania do kierowania rozwojem pracowników;
- planowania szkoleń i tworzenia planów rozwojowych.

Wszyscy zgadzają się, że żadna organizacja nie działa bez ludzi w niej zatrudnionych. Wbrew pozorom jednak, jest stosunkowo niewiele organizacji biznesowych i niebiznesowych, gdzie z tej oczywistej prawdy wyciąga się praktyczne wnioski. Oparte na rzetelnej wiedzy zarządzanie ludźmi wymaga od kadry kierowniczej umiejętności i determinacji. Nagrodą jest motywacja i zaangażowanie pracowników oraz znakomite wyniki pracy. Chcemy w naszym podręczniku przekazać podstawy wiedzy o zarządzaniu ludźmi wraz ze wskazówkami gdzie można ją pogłębić. Zachęcamy do sięgania do lektur, których wykaz znajduje się na końcu każdego rozdziału.

2. Ludzie i komunikacja

Z tego rozdziału czytelnik dowie się:

- co utrudnia, a co ułatwia skuteczne komunikowanie się z ludźmi,
- jakie są najważniejsze założenia modelu „porozumienia bez przemocy”,
- jak słuchać,
- jak pytać.

Przebywając między ludźmi niemal bez przerwy komunikujemy się. Wysyłamy i odbieramy różne sygnały werbalne i niewerbalne. Przekazujemy informacje, nadajemy znaczenie rzeczom i zdarzeniom. Od jakości procesu komunikowania się zależy jakość naszych stosunków z innymi ludźmi, a siłą rzeczy także – jakość naszego życia.

Komunikacja jest złożonym zjawiskiem. Obejmuje ona:

- przekazywanie informacji;
- uzgadnianie znaczeń, ponieważ nikt nie jest całkowicie biernym odbiorcą, lecz interpretuje to, co słyszy – gdy jedna osoba przekazuje jakiś komunikat drugiej musi – „dogadać się” z nią, żeby mieć pewność, że została dobrze zrozumiana;
- perswazję, czyli przekonywanie do swoich racji, przekonań, rozumienia rzeczywistości;
- budowanie społeczności – komunikacja z jednej strony zakłada istnienie wspólnoty, w której można się porozumieć, z drugiej, tworzy wspólnotę z innymi ludźmi.

Złożoność procesu komunikacji sprawia, że nieporozumienie (albo niepełne porozumienie) jest znacznie częstszym zjawiskiem niż doskonałe porozumienie. Nie wnikając w złożone teorie możemy powiedzieć, że powodem powstawania barier komunikacyjnych jest trudność, jaką każdemu sprawia przyjęcie punktu widzenia drugiego człowieka, jego uczuć i jego pragnień, rozumienia faktów. W każdej sytuacji, w której próbujemy przekazać jakiś komunikat innej osobie, okoliczności, osobiste uwarunkowania, cel, jaki sobie stawiamy mogą być nieczytelne dla naszego rozmówcy, który inaczej rozumie te okoliczności, podlega innym osobistym uwarunkowaniom, chce zrealizować inne cele. Porozumienie wymaga pewnego wysiłku – musimy dostrzec, jakie czynniki oddziałują na osobę, z którą rozmawiamy. Otwartość na uczucia, potrzeby i uwarunkowania innych ludzi nazywamy **empatią**. Empatia polega na rozumieniu perspektywy drugiej osoby, jej specyficznych uwarunkowań i trudności, a także na umiejętności słuchania i rozumienia niewyrażonych myśli, uczuć i trosk innych ludzi. **Empatia jest podstawą dobrej komunikacji.**

W realiach zawodowych umiejętności komunikacyjne stanowią podstawę powodzenia w działaniu zespołowym. Komunikacja jest niezbędna do koordynowania działania wielu ludzi w taki sposób, żeby wspólnie osiągnęli pożądane cele. Składa się na to wiele elementów: przekazywanie potrzebnych informacji, perswazja, motywowanie i inne. Ciężar odpowiedzialności za dobrą komunikację w zespole spada na jego szefa. Im więcej empatii przejawia szef zespołu, tym więcej zespół ma szans na sukces.

Empatia, jako podstawa porozumienia się między ludźmi, wyklucza formy komunikacji, które mogą być obierane jako wyraz braku szacunku i osobistej krytyki. Próby porozumienia się, która rozpoczynają się od stwierdzeń w rodzaju: „zawsze tak postępujesz, bo jesteś samolubem”, „źle wykonałeś tę pracę, bo jesteś niestaranny” – są z zasady skazane na niepowodzenie. Podobnie los czeka rozmowę, która zacznie się od stwierdzenia: „to z twojego powodu, mamy kłopoty” „zawaliłeś pracę, a odpowiedzialność spadnie na mnie”. Oceny i ładunek emocjonalny zawarty w zdaniach formułowanych w taki sposób odbierane są jako personalny atak, zagrożenie – i budzą opór, który skutecznie utrudnia porozumienie.

Porozumienie bez przemocy

Jak radzić sobie z utrudnieniami w komunikacji? Dobrym sposobem jest wykorzystanie modelu „porozumienia bez przemocy” sformułowanego przez Marshalla B. Rosenberga. Porozumienie bez przemocy wymaga pewnej dyscypliny i uważności, które wyrażają się poprzez:

- unikanie w komunikacji sformułowań, które mogą zostać odebrane, jako osobista krytyka czy agresja;
- uwzględnianie własnych potrzeb oraz potrzeb i emocji ludzi, z którymi chcemy się porozumieć.

W praktyce zawodowej ten model komunikacji wygląda następująco: gdy chcemy komuś przekazać informację zwrotną dotyczącą jego pracy staramy się postępować według następującego schematu:

Spostrzeżenia: widzę, że nie skończyłeś jeszcze raportu

Uczucia lub opinie: obawiam się, że nie skończysz go na czas

Potrzeby: zależy mi na tym, żebyś skończył raport w terminie

Prośby: proszę, odłóż inne zajęcia i skoncentruj się na pracy nad raportem

Spostrzeżenia dotyczące faktów wyraźnie oddzielamy od ocen, unikamy stwierdzeń, które wprost dotyczą osoby, do której mówimy, wyraźnie nazywamy to, co jest nam potrzebne, ze względu na zadania, jakie ma do wykonania nasz zespół czy cały urząd.

Porównajmy dwa stwierdzenia:

„Basiu, notatka jest źle napisana coś kiepsko dziś z Tobą”

„Basiu, ta notatka nie zawiera tego, na co się umawialiśmy”

Czy po usłyszeniu pierwszego Basia chętnie weźmie się do pracy i poprawi notatkę? Jak będzie reagowała na kolejne uwagi swego szefa?

Jeśli chcemy dać wyraz swoim uczuciom (choć w relacji służbowej nie zawsze jest to właściwe!) lub opiniom – pozytywnym lub negatywnym – pamiętajmy o tym, żeby mówić w pierwszej osobie, bo źródłem ocen i uczuć, jakie wywołuje w nas to, co spostrzegamy, jesteśmy my sami i musimy wyraźnie wziąć za to odpowiedzialność.

Porównajmy dwa zdania:

„Basiu, przez Ciebie jestem zirytowany”,

„Basiu, uważam, że notatka jest nie na temat”.

W pierwszym przypadku obarczamy Basię odpowiedzialnością za nasze samopoczucie, w drugim wyrażamy naszą opinię o notatce. W pierwszym przypadku Basia pewnie poczuje, że w jakiś sposób jest manipulowana (niezależnie od jakości notatki), w drugim po prostu dowie się, że ma poprawić notatkę. Musimy wyraźnie powiedzieć, czego potrzebujemy. Niewyrażanie wprost, potrzeb, oczekiwań jest częstym powodem kłopotów w komunikacji międzyludzkiej. Ludzie zamiast powiedzieć, czego chcą, obrażają się, awanturują, próbują załatwić swoje sprawy poprzez osoby trzecie. Marnują czas i energię swoją i innych. A wystarczy powiedzieć: „Basiu potrzebuję tej notatki za dwie godziny, **proszę** napisz ją!”

Słuchanie

Żeby się porozumieć z kimś, trzeba umieć słuchać. Z badań psychologów wynika, że np. studenci 53% czasu przeznaczonego na komunikację, poświęcają właśnie na słuchanie, 17% na czytanie, 16% na mówienie, a 14% na pisanie. Chociaż słuchanie zabiera tak wiele czasu, stosunkowo niewielu ludzi potrafi słuchać efektywnie. Studenci, którzy wysłuchali 10 minutowego wykładu, bezpośrednio po nim potrafili przypomnieć sobie jedynie połowę treści, a dwa tygodnie później tylko jedną czwartą.

Na proces słuchania składają się trzy elementy:

Odbieranie, czyli nastawienie się na całą wiadomość, włączając w to elementy werbalne i niewerbalne. Wbrew pozorom jest to trudna sztuka, ponieważ człowiek potrafi skupić na czymś uwagę na nie więcej niż 20 sekund. Mamy więc naturalną skłonność, żeby na coś zwracać uwagę, a coś innego ignorować.

Tworzenie znaczenia, czyli jak ktoś, kto słucha rozumie i interpretuje to, co słyszy. Zarówno ten, kto nadaje jakiś komunikat, jak i ten, kto słucha, muszą zdawać sobie sprawę z tego, że słuchający może nadać komunikatowi inne znaczenie niż zamierzone przez mówiącego.

Reagowanie, czyli różne sygnały ze strony słuchającego, które potwierdzają mówiącemu, że został wysłuchany, a słuchający właściwie zinterpretował jego wypowiedź.

Co zrobić, żeby być dobrym słuchaczem? Dobry słuchacz musi poradzić sobie z dwiema przeszkodami: skupieniem uwagi na tym, co ktoś do niego mówi i na ustaleniu znaczenia tego, co słyszy.

Utrzymanie uwagi jest dlatego trudne, że tempo mówienia jest znacznie wolniejsze niż tempo słuchania. Tempo mówienia to nieco ponad 100 słów na minutę. Tempo słuchania to 500-600 słów na minutę. Innymi słowy znacznie szybciej myślimy niż mówimy. Ta różnica sprawia, że gdy słuchamy kogoś mamy „czas przestoju”, który umysł może wykorzystać na myślenie o sprawach niezwiązanych z treścią rozmowy. Uważne słuchanie wymaga przyjęcia takiej postawy, która pozwala przezwyciężyć tę trudność. Można np.:

- poszukiwać w tym, co ktoś do nas mówi faktów, myśli, interpretacji ważnych dla zrozumienia przekazu;
- krytycznie analizować znaczenie i wartość wiadomości przekazywanych przez rozmówcę;
- podsumowywać co jakiś czas w myśli to, co rozmówca powiedział;
- „słuchać między wierszami”, zastanawiać się nad tym, czego rozmówca nie powiedział, zwrócić uwagę na mowę jego ciała (wyraz twarzy, gestykulację, tembr głosu itp.).

Przeszkodą w dobrym słuchaniu są nasze emocje. Inaczej słuchamy, gdy jesteśmy poirytowani, inaczej, gdy jesteśmy weseli. Mamy skłonność wyławiać z rozmowy to, co nas szczególnie interesuje, pomijając to, co nudzi. Na zdolność do uważnego słuchania kogoś będzie miało wpływ to, czy go lubimy, czy nie. Żeby być dobrym słuchaczem, trzeba również umieć obserwować własne emocje oraz ich wpływ na to, jak odbieramy pomysły ludzi, z którymi rozmawiamy.

186

Aktywność słuchacza ma wielki wpływ na rozmówcę i przebieg rozmowy. Słuchacz poprzez swoje widoczne reakcje okazuje swoje zaangażowanie w rozmowę, zachęca do niej, sygnalizuje czy dobrze rozumie, co się do niego mówi – czyli bierze udział w uzgadnianiu treści komunikatu. Komunikacja, jak powiedzieliśmy, polega na wymianie i budowaniu wspólnoty. Jeśli słuchacz reaguje na rozmówcę – to obaj uczestniczą w procesie komunikacji, który w innych warunkach nie jest możliwy. Aktywne słuchanie polega na:

- utrzymywaniu kontaktu wzrokowego (nie można dobrze słuchać i jednocześnie przeglądać gazety, pisać na komputerze itp.);
- dostrajaniu się do rozmówcy poprzez pozycję ciała podobną do jego, głośność i tempo mówienia dostosowane do emocji rozmówcy;
- reagowanie ruchami głowy na to, co mówi, wtrąceniami „tak”, „rozumiem” – dzięki temu nasz rozmówca dowiaduje się, że zwracamy uwagę na to, co mówi;
- stosowanie parafrazy, przez co sprawdzamy, czy dobrze rozumiemy rozmówcę: „z tego, co powiedziałeś wynika, że...”, „czy dobrze zrozumiałem, że chodzi ci o...” – dobrze stosowana parafraza umożliwia uzgodnienie treści komunikacji;
- podsumowanie rozmowy: „zgadzamy się w tym, że...”, „nie zgadzamy, się w tym, że...”.

Komunikacja niewerbalna

W komunikacji to, co mówimy jest ważne zaledwie w 7 %. W 38% ważne jest to jak mówimy, a w 55% ważne jest to, co mówi nasze ciało. Tembr i ton głosu, gestykulacja, spojrzenie, mimika – wszystko to wraz z wypowiedzianymi słowami tworzy znaczenie tego, co chcemy przekazać. A jeśli nie panujemy nad swoją komunikacją niewerbalną, ujawniamy przez nią to, czego nie chcemy powiedzieć. Uważne słuchanie wymaga więc skupienia uwagi na wszystkich zachowaniach rozmówcy, nie tylko na tym, co mówi do nas. Dobre przekazywanie informacji polega natomiast na dostosowaniu całego zachowania do znaczenia, jakie chcemy nadać naszym słowom.

Pytania

Kolejną ważną umiejętnością komunikacyjną jest zadawanie pytań. Dobrze zadane pytanie otwiera rozmowę, albo pozwala coś precyzyjnie ustalić. Źle zadane pytanie dezorientuje rozmówcę, zamyka go, może spowodować przerwanie rozmowy.

Według najbardziej podstawowego podziału odróżniamy pytania otwarte i pytania zamknięte.

- **Pytania otwarte** dają rozmówcy przestrzeń do szerokiej wypowiedzi: „Proszę opowiedzieć o swoich doświadczeniach, zawodowych”, „Jak się teraz czujesz?”, „Co myślisz o tym zadaniu?” Celem pytań otwartych jest umożliwienie lub sprowokowanie rozmówcy do możliwie szerokiego przedstawienia swoich poglądów w jakiejś sprawie, zaprezentowania swoich doświadczeń, podzielenia się swoimi odczuciami. Pytania otwarte warto stosować:
 - podczas rozmów rekrutacyjnych, gdy chcemy dowiedzieć się jak najwięcej o doświadczeniach kandydatów, o ich zainteresowaniach, celach zawodowych;
 - gdy rozmawiamy o planach rozwojowych pracowników i chcemy dowiedzieć się jakie są ich dążenia i potrzeby rozwojowe;
 - podczas rozmów oceniających, gdy chcemy, żeby pracownik opowiedział nam o swoich dokonaniach i swojej ocenie własnej pracy;
 - gdy chcemy poznać pogląd drugiej osoby na jakiś temat.

187

Warto wiedzieć

Sześć pytań otwartych:

Co ? Kto? Kiedy? Jak? Po co? Dlaczego?

- **Pytania zamknięte** – to te, które wymagają udzielenia krótkiej jednoznacznej odpowiedzi. Zadajemy je wtedy, gdy chcemy coś uszczegółowić, ustalić fakt. Przykłady pytań zamkniętych: „Ile lat pracowałeś w tej firmie?”, „Czy widziałeś się wczoraj z X?”, „Ile to kosztuje?”, „Czy sądzisz, że jutro będzie padał deszcz, czy świeciło słońce?”.

Informacja zwrotna

Sytuacją zawodową, która w szczególny sposób ujawnia wszystkie błędy i braki w umiejętności komunikowania się jest przekazywanie informacji zwrotnej w postaci rozmowy oceniającej, doważnej uwagi, pochwały czy krytyki. Poprzez informację zwrotną przełożeni, kształtują postawy pracowników, uczą ich poprzez korygowanie błędów i przekazywanie potrzebnych wiadomości.

Wiedza o zasadach dobrej komunikacji jest dlatego tak ważna, że źle przekazana informacja zwrotna wywołuje opór i odrzucenie tego, co przełożony próbuje przekazać.

Zgodnie z modelem porozumienia bez przemocy gdy przekazujemy informację zwrotną:

Mówimy o swoich spostrzeżeniach dotyczących konkretnych faktów, unikamy natomiast uwag na temat osób, do których mówimy. Gdy mamy przeprowadzić rozmowę oceniającą, mówimy o pracy wykonywanej przez pracownika, a nie o cechach jego charakteru. Mówimy o konkretach, unikamy ogólników w rodzaju: „bo Ty zawsze...”.

Wyraźnie wyrażamy swoje opinie o faktach, do których odnosi się informacja zwrotna: „to mi przeszkadza”, „uważam, że dobrze to zrobiłeś, cały zespół na tym zyska”, „świetnie sobie z tym poradziłeś”.

Wskazujemy na konkretne potrzeby: „to zadanie musi być wykonane w tym tygodniu”, „postawiliśmy sobie jako cel skrócenie tej procedury o X dni”

Wyrażamy konkretne prośby lub oczekiwania, a nie ogólne uwagi, jeśli jakaś praca została wykonana źle – mówimy jasno, jak trzeba ją poprawić, jeśli uważamy, że zachowanie współpracownika w czymś nam przeszkadza – wypowiadamy otwarcie swoje oczekiwania.

Ten model jest ważny zarówno wtedy, gdy chcemy zwrócić uwagę, że pracownik robi coś niewłaściwie, jak również wtedy, gdy chcemy go pochwalić. Pochwała musi być konkretna, nie wystarczy ogólnikowa uwaga: dobra robota! Pochwała powinna być jednoznaczna, mieszanie jej z krytyką, „dobrze zrobiłeś, ale...” nie tylko odbiera jej wartość, ale upodabnia ją do manipulacji. Takich pochwał nikt nie przyjmuje z wdzięcznością. Dzielimy się konkretną opinią: „jestem z Ciebie dumny”. Dokonanie, za które chwalimy było odpowiedzią na konkretną potrzebę: „dzięki temu, co zrobiłeś...”

Sytuacje sporne

Model porozumienia bez przemocy jest również przydatny w radzeniu sobie w sytuacjach konfliktowych. W sytuacji spornej możemy przyjąć jedną z czterech postaw:

- wziąć winę na siebie,
- obwinić drugą stronę,
- skupić się na swoich negatywnych emocjach i potrzebach ,
- wczuć się w potrzeby drugiej strony (bez oceniania jej reakcji).

Ten ostatni wariant jest najbardziej efektywny. Gdy na przykład pracownik emocjonalnie odrzuca krytyczną ocenę jego pracy możemy według tego modelu zastanowić się, co chce nam przez to powiedzieć: urażiliśmy jego dumę, ważna jest dla niego opinia znakomitego fachowca, a może boi się utraty pracy? Ważne, żeby w konfliktowej sytuacji odkryć, jakie są jego potrzeby, pozwolić mu o nich powiedzieć, okazać zrozumienie. Nie jest to powód, żeby zmieniać ocenę jego działań.

Jeśli jednak chcemy skutecznie porozumieć się z nim w tej sprawie, musimy dopuścić do głosu jego punkt widzenia i poszukać płaszczyzny porozumienia.

Bibliografia

Morreale S.P. Spitzberg B.H. Barge J.K., *Komunikacja między ludźmi. Motywacja, wiedza i umiejętności*, PWN, Warszawa 2007

Nichols R.G., Stevens L.A., *Słuchanie ludzi w: Efektywna komunikacja*, Helion, Gliwice 2005

Rosenberg M.B., *Porozumienie bez przemocy, język serca*, Wydawnictwo Jacek Santorski and Co, Warszawa 2009

3. Zaangażowanie i motywacja

Z tego rozdziału czytelnik dowie się:

- *czym różni się zadowolenie z pracy od motywacji do pracy;*
- *o co warto zadbać, żeby dobrze motywować;*
- *na czym polega cykl wysokiego poziomu wykonywania zadań.*

Różne umiejętności szefów w zakresie motywowania wpływają na to, że w podobnych warunkach zewnętrznych ludzie o podobnych kwalifikacjach pracują lepiej lub gorzej, albo ci sami ludzie w jednym miejscu pracują kiepsko, a w innym bardzo dobrze, lub, że ludzie kierowani przez jedną osobę dają z siebie wszystko, a kierowani przez inną pracują „na pół gwizdka”.

Motywowanie, jest związane z nakłanianiem ludzi do zachowywania się w określony sposób, z nadawaniem ich działaniom określonego **kierunku**, nakłanianiem do **wysiłku** i wpływaniu na to jak **długo** ich wysiłek będzie trwał.

Postawa szefa ma również wpływ na **zaangażowanie**, czyli **identyfikację z celami i wartościami organizacji**, pragnienie przynależności do organizacji oraz chęć zdobycia się na wysiłek na jej rzecz.

Gdy mówimy o motywowaniu pracowników i budowaniu ich zaangażowania, chcemy wyjaśnić, co może zrobić szef większego czy mniejszego zespołu, żeby jego pracownicy uważali cele zespołu za własne i gotowi byli podjąć taki wysiłek, jaki jest niezbędny, żeby te cele osiągnąć.

Według rozpowszechnionego poglądu najważniejszym czynnikiem, jaki motywuje ludzi do pracy są pieniądze. Czy naprawdę tak jest? Znany amerykański psycholog Frederic Herzberg, twórca jednej z najbardziej wpływowych teorii motywacji skwitował kiedyś to przekonanie uwagą: „Czy ciągłe podwyżki płac motywowały ludzi do czegoś? Tak, do oczekiwania od pracodawcy kolejnej podwyżki.”

Zatrzymajmy się przy tej kwestii. Uwaga Herzberga nie oznacza, że godziwy poziom wynagrodzenia nie ma znaczenia dla zaangażowania i motywacji pracowników. Jednak przekonanie, że tylko pieniądze motywują do pracy jest błędem. Ani samymi podwyżkami i premiami nie utrzymamy wysokiej motywacji do pracy, ani to, że nie możemy w naszym urzędzie zapewnić zarobków na poziomie światowej korporacji, nie pozbawia nas wpływu na motywację pracowników.

Psychologowie dość dawno odkryli związek między motywacją a ludzkimi potrzebami. Czynnikiem motywującym jest coś, co zaspokaja jakąś ważną ludzką potrzebę. Według jednej z wersji tej teorii, najbardziej podstawowe są potrzeby związane z zachowaniem istnienia: zdobycia pożywienia, schronienia, ubrania itp. Ludzie podejmują pracę, dlatego, że muszą zarobić na życie. Zdarza się,

że nie tylko robią coś, czego nie lubią, ale, żeby przeżyć, pracują w podłych warunkach, znoszą złe traktowanie przez swoich szefów. Z tego samego powodu, gdy dzieje się coś, co zagraża zdobyciu środków na życie (jak zamykanie zakładów pracy, wzrost cen, kryzys gospodarczy) ludzie podejmują różne formy walki, bo zmiany te odbierają, jako zagrożenie dla swojej egzystencji. Ze względu na potrzeby związane z zachowaniem istnienia pieniądze są bardzo ważnym powodem tego, że ludzie podejmują pracę, a nawet okazują wobec niej pewne zaangażowanie.

Konieczność zdobycia środków na życie nie tłumaczy jednak wszystkich ludzkich zachowań i postaw wobec pracy. Wbrew pozorom potrzeba przetrwania nie dominuje całkowicie nad innymi ważnymi dla ludzi potrzebami. Wielu ludzi ryzykuje zwolnieniem z pracy, a nawet życiem, dla spraw, które uważają za ważniejsze niż własne bezpieczeństwo

Potrzeby związane z samorealizacją, budowaniem więzi z innymi, statusem społecznym są nie mniej istotne, a czasem ważniejsze niż przetrwanie. Im bardziej praca zawodowa stwarza możliwości realizowania tych potrzeb, tym bardziej ludzie angażują się w nią i tym większa jest ich motywacja. Dobrym przykładem tego jak wielka jest siła innej niż finansowa motywacji są organizacje humanitarne, np. „Lekarze bez granic” gdzie wysokiej klasy specjaliści za niewielkie pieniądze pracują z dużym poświęceniem, często w trudnych, a nawet niebezpiecznych warunkach.

Frederic Herzberg wprowadził ważne dla skutecznego motywowania rozróżnienie na czynniki, od których zależy **zadowolenie** z pracy, nazywane także **czynnikami higieny**, oraz czynniki, od których zależy **motywacja**, czyli **motywatory**.

Najważniejsze czynniki zadowolenia to:

- jakość zarządzania, jeśli w jakiejś organizacji panuje chaos, szef wydaje sprzeczne polecenia, pracownicy nie wiedzą, co mają robić, kto i za co jest odpowiedzialny – to z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że nie są oni zadowoleni ze swojej pracy;
- nadzór, ścisły nadzór, przesadna kontrola, brak samodzielności są powodem niezadowolenia;
- relacje z przełożonym, jakość relacji, jakie szef tworzy z pracownikami – jak powszechnie wiadomo, ludzie najczęściej zwalniają się z pracy z powodu złych relacji z przełożonymi;
- warunki pracy, fizyczne warunki pracy;
- wynagrodzenie – Herzberg wymienia na piątym miejscu spośród czynników zadowolenia lub niezadowolenia z pracy;

Jeśli więc kierownik potrafi organizować pracę, ma życzliwy stosunek do ludzi, wynagrodzenie jest na przyzwoitym poziomie, a warunki lokalowe dobre – to zapewne będziemy mieli zadowolonych pracowników. Zadowolonych, ale czy zmotywowanych? Herzberg, zauważył, że „przeciwieństwem niezadowolenia z pracy nie jest satysfakcja z pracy, lecz brak niezadowolenia z pracy.” Motywacja, satysfakcja z pracy, zaangażowanie zależą od czegoś innego. Herzberg wymienia następujące motywatory:

- Osiągnięcia. To najważniejszy motywator. Możliwość samodzielnego osiągnięcia ważnych celów zaspokaja jedną z najsilniejszych ludzkich potrzeb. Ze względu na nią jedni wspinają się na

Mont Everest, drudzy do utraty tchu ścigają się na bieżni, a jeszcze inni zarywają noce żeby wykonać w pracy ważny projekt. Jeśli chcemy mieć zmotywowanych i zaangażowanych pracowników – musimy stawiać przed nimi ważne w skali naszego urzędu cele i stwarzać szanse do samodzielnych osiągnięć. Żeby dobrze wykorzystać ten motywator, trzeba sięgnąć do metod zarządzania przez cele. Stawiać cele, ustalić, jak zmierzmy ich osiągnięcie i monitorować przebieg pracy w ten sposób, żeby móc udzielać informacji zwrotnej o postępach, a na końcu nagrodzić dobre wykonanie.

- Uznanie ze strony przełożonych. Dlaczego pochwały ze strony przełożonych są takie ważne dla pracowników? Z dwóch ważnych powodów:

Po pierwsze – pochwała zawiera w sobie ważną informację zwrotną potwierdzającą realizację celu lub osiągnięcie ważnego etapu;

Po drugie – wyrażając wobec kogoś uznanie, szef potwierdza jego miejsce i pozycję w zespole. Pominięcie, niedostrzeżenie kogoś, odrzucenie, jest dla osoby, której dotyczy bolesnym doświadczeniem. Nie bez powodu wygnanie albo odosobnienie zawsze było traktowane jako ciężka kara.

- Charakter pracy. Ważny motywator jest to, czy praca odpowiada osobowości, wykształceniu, zainteresowaniom pracownika.
- Odpowiedzialność. Lepiej, bardziej wydajnie, z większym poświęceniem pracują ludzie, którzy mają poczucie, że coś od nich zależy i mają na coś wpływ. Szefowie, którzy lubią wszystko kontrolować i nie są ciekawi opinii i pomysłów innych ludzi, mają wokół siebie pracowników biernych, pozbawionych inicjatywy, unikających odpowiedzialności.
- Rozwój. Jest to bardzo ważny motywator, ponieważ odpowiada na ważną ludzką potrzebę realizowania siebie, osiągnięcia czegoś dla siebie ważnego. Dobrze motywuje ludzi do pracy ten szef, który rozdzielając pracę pamięta o predyspozycjach pracowników, ich zainteresowaniach, o tym, żeby przydzielać wyspecjalizowane zadania, których wykonanie pozwoli w przyszłości **stać się specjalistą w jakiejś dziedzinie**.

Herzberg jest autorem koncepcji wzbogacania pracy o motywatory, czyli organizowania pracy w taki sposób, żeby było w niej jak najwięcej czynników motywujących. Zalecenia Herzberga dotyczyły:

- zwiększania zakresu odpowiedzialności, za wykonywaną pracę i ograniczania kontroli;
- udzielania informacji zwrotnej o osiągnięciach indywidualnych i zespołowych;
- przydzielanie bardziej ambitnych zadań.

Jako przykład skutecznego wprowadzania motywatorów Herzberg podaje firmę, w której zmieniono z dobrym skutkiem organizację pracy w dziale odpowiedzialnym za korespondencję z akcjonariuszami. Zmiany polegały m. in. na podpisywaniu przez pracowników listów własnym imieniem i nazwiskiem, ograniczeniu kontroli pracy w przypadku bardziej doświadczonych pracowników, zachęcano do odpowiadania za listy w bardziej osobistym tonie (zamiast korzystania ze standardowych szablonów), każdy osobiście odpowiadał, za jakość i dokładność wysyłanych listów (wcześniej odpowiedzialność ponosił przełożony i weryfikator listów). Gdy z pozoru banalna praca, stała się bardziej odpowiedzialna i wymagająca, była wykonywana chętniej i na wyższym poziomie.

Koncepcję Herzberga potwierdzają inne badania psychologiczne. Wynika z nich, że szefowie mają lepsze wyniki w motywowaniu pracowników, gdy szanują ich autonomię, konsultują z nimi pomysły, używają kar i nagród tylko w taki sposób, żeby poprzez nie przekazać informację o osiągnięciach lub o tym, co jest przyczyną niepowodzeń. Gorsze wyniki mają ci szefowie, którzy nasilają kontrolę, używają kar i nagród do wymuszania określonych działań, a zadań i terminów ich wykonania nie konsultują z pracownikami.

Satysfakcja z pracy sprawia, że ludzie gotowi są do podejmowania coraz trudniejszych zadań. Proces zarządzania, który prowadzi do takiej sytuacji, opisuje model nazwany „**cyklem wysokiego poziomu wykonywania zadań**”. Na czym to polega? Przede wszystkim na założeniu, że cele wpływają na poziom wykonywania zadań, zależnie od rodzaju zadań oraz od zdolności pracownika. Odpowiednio trudne, ale wykonalne zadania motywują do pracy. Jednak samo postawienie przed pracownikiem zadania nie oznacza, że zostanie ono dobrze wykonane. Wysoka jakość pracy wymaga wprowadzenia czynników, określanych przez badaczy, jako moderatory.

Konkretny i ambitny cel zwiększa motywację i prowadzi do pracy wysokiej jakości, jeśli zarządzający zadbać o obecność następujących moderatorów:

- pracownik jest zaangażowany w cel;
- otrzymuje informację zwrotną o zbliżaniu się do celu (to znaczy, że zgodnie z zasadami zarządzania przez cele monitorujemy jego postępy i informujemy go o nich);
- ma poczucie wysokiego stopnia własnego sprawstwa i spodziewa się dobrych wyników (to znaczy, że monitorowanie zastępuje kontrolę i ręczne sterowanie pracą);
- zadanie nie jest dla niego za trudne.

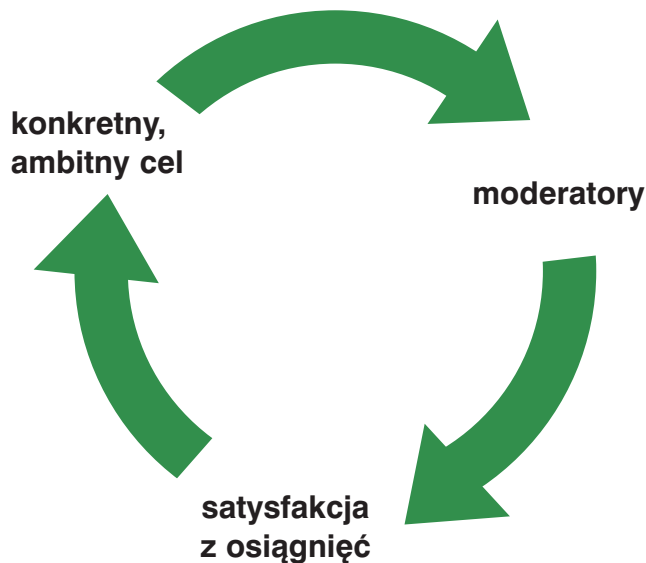
Istotna dla osiągnięcia satysfakcjonującego wyniku, jest również **osobista dyscyplina** – umiejętność skupienia uwagi i wysiłku na zadaniu. Kto lepiej opanuje umiejętność zdyscyplinowanego działania – ten czerpie więcej satysfakcji z wykonywanej pracy, gdyż ma większe osiągnięcia. Możemy przyjąć, że umiejętność zdyscyplinowanego działania będzie ważną wskazówką: mamy do czynienia z pracownikiem zmotywowanym, o ile oczywiście nie zniechęcimy go do pracy przez własne błędy w kierowaniu.

Z wykonaniem zadania wiążą się nagrody. Gdy mówimy o nagrodach, trzeba wyraźnie rozróżnić nagrody, które pracownik sam sobie przyznaje i nagrody, które dostaje. Te pierwsze to satysfakcja, duma z osiągnięć, poczucie, że praca, którą pracownik wykonuje, rozwija go. Mają one bardzo wielki wpływ na motywację i między innymi ze względu na nie warto tak organizować pracę, żeby ludzi mieli powody ich doznawania. Nagrody, które pracownik otrzymuje – to dowody uznania, podwyżki, premie itp.

Jeśli nagrody zewnętrzne i wewnętrzne zaspokajają potrzeby i oczekiwania pracownika, wtedy jest on zadowolony ze swojej pracy. A jeśli wykonanie zadania daje mu satysfakcję będzie gotów do zaakceptowania nowych zadań i wyzwań. Na tym właśnie polega cykl wysokiego poziomu wykonania zadań. Satysfakcja nie jest powodem dobrego wykonania zadań, lecz skutkiem. Dobre

zarządzanie polega na tym, żeby umieć zadbać o taką organizację pracy i nagradzanie pracownika, żeby satysfakcja z dobrze wykonanych zadań motywowała go do podejmowania kolejnych wyzwań.

Cykl wysokiego poziomu wykonywania zadań wg. D. P. Schultz, S. E. Schultz, *Psychologia, a wyzwania dzisiejszej pracy*



Bibliografia

Doliński D., Łukaszewski W., *Mechanizmy leżące u podstaw motywacji*, w: Strelau W. J. *Psychologia*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2000

Herzberg F., *Raz jeszcze o motywowaniu*, w: „Harvard Business Review Polska” 7/8 2006

Schultz D. P., Schultz S. E., *Psychologia, a wyzwania dzisiejszej pracy*, PWN, Warszawa 2002

4. Planowanie i organizacja pracy

Z tego rozdziału czytelnik dowie się

- co to jest zarządzanie przez cele,
- jak planować cele zespołu,
- jak wykorzystać metodę zarządzania przez cele do opisywania stanowisk i do zarządzania ludźmi.

Każdy, kto kieruje innymi ludźmi niezależnie od tego czy, zajmuje się tym w wielkiej firmie czy rodzinnym warsztacie – musi poradzić sobie z pięcioma zadaniami:

1. Ustalić cele, czyli zdefiniować, co ma zostać zrobione, w ciągu dnia, miesiąca, roku, jakie cele długoterminowe i krótkoterminowe mają zostać osiągnięte
2. Zorganizować pracę
3. Zadbać o to, żeby pracownicy byli dobrze poinformowani o tym, co należy zrobić, i zmotywowani do pracy
4. Ustalić wskaźniki, które wykażą czy cel został osiągnięty, albo pozwolą określić poziom jego wykonania
5. Zadbać o rozwój ludzi, czyli o to, żeby byli właściwie przygotowani do czekających ich zadań, żeby zdobywali nowe umiejętności odpowiadające zmianom technologicznym, przepisom prawa, czy oczekiwaniom klientów.

Cele planujemy na trzech poziomach:

- ogólnym / strategicznym
- pośrednim / operacyjnym
- cząstkowym / zadaniowym

Zarówno w planowaniu działań organizacji, jak i w planowaniu działań konkretnych ludzi, powinno się określać cele strategiczne, długofalowe; cele operacyjne wyznaczające etapy w dążeniu do realizacji celów strategicznych; zadania, jakie trzeba wykonać, żeby osiągnąć cele operacyjne.

W przełożeniu na organizację, jaką jest urząd należy wyróżnić poziom najbardziej ogólny, gdy odpowiadamy na pytania: „Co jest najważniejszym celem istnienia takiej instytucji jak nasza?”, „Do czego jesteśmy potrzebni w naszym otoczeniu?”, „Jaką wnosimy wartość?”. Odpowiedź na te pytania to określenie misji urzędu.

Na poziomie bardziej szczegółowym ustalamy: „Co musimy zrobić, żeby zrealizować naszą misję?”. Na tym poziomie formułujemy strategię urzędu.

Na bardziej konkretnym, operacyjnym poziomie – wyznaczamy cele, które trzeba osiągnąć w konkretnym okresie: „Co chcemy zrobić w ciągu najbliższego roku, kwartału?”. Na tym poziomie wyznaczamy cele poszczególnych wydziałów i zespołów.

W ramach celów wydziałowych czy celów zespołów mieszczą się cele poszczególnych stanowisk.

W tym ujęciu organizacji ważne jest to, żeby na każde stanowisko pracy spojrzeć z punktu widzenia jego celu, który stanowi unikalny wkład w realizację najważniejszego celu całego urzędu.

Wyznaczanie celów ma cztery podstawowe funkcje:

1. Nadaje wysiłkom wielu ludzi jeden kierunek. Bez dobrze postawionych celów ludzie nie współdziałają lecz przeszkadzają sobie, wchodzą w konflikty, marnują czas i energię.
2. Dobre sformułowanie celów jest warunkiem skutecznego planowania. Trzeba wiedzieć co chce się osiągnąć, żeby zaplanować budżet, liczbę pracowników potrzebnych do wykonania zadania, sprzęt, czas itp.
3. Cel motywuje. Jednym z najważniejszych czynników motywujących ludzi jest przekonanie, że ich praca prowadzi do osiągnięcia sensownego celu.
4. Wyznaczanie celów jest niezbędne do prawidłowego monitorowania pracy. Kierownik, który nie postawił jasno celów nie może sprawdzić ani ocenić pracy swoich pracowników.

Metodę zarządzania, którą polega na systematycznym ustalaniu celów na wszystkich poziomach organizacji nazywamy **zarządzaniem przez cele**. Peter Drucker, który przed kilkudziesięciu laty sformułował zasady tej metody, pisał: „...każdy pracownik wnosi (...) coś innego, ale wszyscy muszą to „coś innego” wnieść w realizację wspólnego celu. W tym właśnie kierunku muszą zmierzać ich wysiłki, a to, co wnoszą, musi pasować do siebie nawzajem tak, by dać w efekcie całość”.

Podstawowym wyzwaniem w zarządzaniu przez cele jest definiowanie celu. Najbardziej znana technika wyznaczania celów to **SMART** (akronim od angielskich słów *Simple*, *Measurable*, *Achievable*, *Relevant*, *Timely defined*).

- S – Simple** – prosty – jego zrozumienie nie powinno stanowić kłopotu, sformułowanie powinno być jednoznaczne i niepozostawiające miejsca na luźną interpretację.
- M – Measurable** – mierzalny – a więc tak sformułowany, by można było liczbowo wyrazić stopień realizacji celu, lub przynajmniej umożliwić jednoznaczną “sprawdzalność” jego realizacji.
- A – Achievable** – osiągalny – inaczej mówiąc realistyczny; cel zbyt ambitny podkopuje wiarę w jego osiągnięcie i tym samym motywację do jego realizacji.
- R – Relevant** – istotny – cel powinien być ważnym krokiem naprzód, jednocześnie musi stanowić określoną wartość dla tego, kto będzie go realizował.
- T – Timely defined** – określony w czasie – cel powinien mieć dokładnie określony horyzont czasowy, w jakim zamierzamy go osiągnąć.

W pewnych przypadkach formułę SMART warto uzupełnić o jeszcze jeden element. Mianowicie cel powinien być **ambitny, albo porywający**. Jest to ważne, gdy stawiamy przed kimś cele, których osiągnięcie ma znaczenie dla jego motywacji i rozwoju. Jest ważne również wtedy, gdy stawiamy cele samym sobie.

Cele, które nie spełniają wymogów SMART, są po prostu źle postawione. Przyjrzyjmy się stawianiu celu na prostym przykładzie: kierownik wydziału zleca pracownikowi zorganizowania zebrania mieszkańców jakiejś ulicy w sprawie budowy kanalizacji i ustalenia terminów realizacji inwestycji. Co kierownik powinien powiedzieć pracownikowi? Powinien mu zlecić zorganizowanie zebrania, powiedzieć, jaki jest cel tego zebrania, podać termin. Może wydać szczegółowe polecenia dotyczącego tego, jak informacja o zebraniu ma dotrzeć do mieszkańców, gdzie ma się ono odbyć, kto z urzędu powinien w nim uczestniczyć. Może również polecić, żeby pracownik sam zaplanował te szczegóły – ważne jest, żeby nie zabrakło ich w informacji o celu, jaki ma zostać osiągnięty. Kierownik powinien również ustalić, kiedy pracownik będzie go informował o postępach w realizacji celu.

Cel jest prosty – zorganizować zebranie, ustalić terminy realizacji, jest mierzalny – wiadomo, jakie kolejne kroki należy wykonać, żeby go zrealizować (ustalić, kto uczestniczy, znaleźć właściwe miejsce, poinformować mieszkańców).

Mierzalność i określenie terminu realizacji celu umożliwia monitorowanie przebiegu pracy, przekazywanie pracownikowi informacji zwrotnej, która może korygować ich postępowanie lub je wspierać (pochwały!) Co może być miernikiem? Mogą to być dane finansowe jakiejś inwestycji. Może to być terminowa realizacja jakichś prac. Cel, jakim będzie budowa kanalizacji powinien spełniać oba te warunki: powinno być wiadome, kiedy wykonawca osiągnie kolejne etapy inwestycji i jakie będą koszty.

Warto wiedzieć:

Na stronie Urzędu Miasta Sokółki znajdziemy deklarację „Polityki jakości i środowiskowej” podpisaną przez burmistrza:

1. Głównym celem Urzędu Miejskiego w Sokółce jest skuteczna realizacja zadań określonych przepisami prawa i uchwałami Rady Miejskiej. Świadczymy usługi na najwyższym poziomie spełniające wymagania Klienta i zwiększające jego zadowolenie. Podnosimy jakość życia mieszkańców Sokółki poprzez dbałość o środowisko naturalne.
2. Przy realizacji naszych zadań szczególną uwagę przywiązujemy do:
 - 1) Sprawnego i kompetentnego załatwiania spraw naszych klientów
 - 2) Załatwiania spraw w terminach krótszych niż ustawowe
 - 3) Podnoszenia jakości Obsługi Klienta

(Fragment deklaracji)

W przypadku Sokółki mamy do czynienia z celem strategicznym: wzrostem zadowolenia klientów oraz celem operacyjnym: załatwianiem spraw w terminach krótszych niż ustawowe. Nie wiemy, jak realizacja tych celów przekłada się na cele postawione poszczególnym pracownikom. Wiemy natomiast, jaka jest metoda pomiaru: urząd prowadzi wśród mieszkańców systematycznie badania ankietowe dotyczące poziomu zadowolenia z poziomu obsługi w urzędzie.

Warto wiedzieć:

Zanim komuś zlecimy jakieś zadanie, dobrze najpierw samodzielnie odpowiedzieć na sześć pytań (model nazywany w wersji angielskiej 6W):

1. **(Who) kto** ma osiągnąć cel?
2. **(What) co** ma zrobić?
3. **(Where) gdzie** cel ma zostać osiągnięty?
4. **(When) kiedy** cel ma zostać osiągnięty?
5. **(Which) który**, jakie uwarunkowania należy uwzględnić?
6. **(Why) dlaczego** realizacja tego celu jest ważna?

198

Cel musi być nie tylko dobrze przemyślany, lecz również dobrze przekazany. Wyznaczając komuś zadanie, musimy pamiętać o dwóch sprawach:

1. O dobrej komunikacji, czyli o tym, żeby cel został przedstawiony i omówiony z pracownikiem w taki sposób, że nie będziemy mieli wątpliwości, czy on dobrze wie czego od niego oczekujemy.
2. O motywacji pracownika, czyli o tym, żeby zadbać o jego zaangażowanie i gotowość zmobilizowania wszystkich sił w zrobienie tego, czego oczekujemy i na czym nam zależy.

Jeśli chcemy osiągnąć oba rezultaty, warto przestrzegać następujących zasad:

1. Zadbać o to, żeby pracownik dokładnie zrozumiał, czego od niego oczekujemy. Zwłaszcza w przypadku celów, których realizacja jest rozłożona w dłuższym czasie – omówienie wszystkich elementów (jak terminy, sposoby mierzenia rezultatu) ma kluczowe znaczenie.
2. Pracownik powinien być przekonany, że cel jest sensowny, tzn. że mieści się w szerszym planie wyznaczonym przez cele całego urzędu lub zespołu, w którym pracuje. Niewiele jest równie demotywujących czynników jak poczucie, że to, co się robi nie ma żadnego sensu, bo niczemu nie służy. Ludzie cenią takich kierowników, którzy potrafią w prostych słowach uzasadnić celowość działań, przypomnieć co jakiś czas, do czego zmierzamy, co, jako grupa, możemy osiągnąć.
3. Cel jest zgodny z zakresem obowiązków oraz interesami pracownika. Czasem udaje się ludziom narzucić zrobienie czegoś, co nie jest zgodne z ich zakresem obowiązków i z ich interesem, np. koliduje z innymi zadaniami, nie służy ich rozwojowi albo może narazić ich na przykrości. Zakres obowiązków to coś, na co umówiliśmy się, zatrudniając kogoś. Zlecenie zadań, które łamią tę umowę, nie wpływa dobrze na motywację pracownika, chyba że potrafimy go przekonać, że jest to zgodne z jego interesem, bo np. zdobędzie doświadczenie przydatne w dalszej karierze, dostanie extra premię, zrobi coś ważnego dla realizacji strategicznych celów urzędu.

4. Pracownik jest w stanie wykonać to, czego od niego oczekujemy. Zna się na tym. Nowe zadanie odpowiada jego predyspozycjom osobowościowym lub fizycznym. Zadanie jest dobrze skoordynowane z innymi zadaniami, pracownik nie będzie miał problemów z nadmiarem nakładających się na siebie obowiązków.
5. Pracownik wie, komu podlega i od kogo otrzymuje polecenia. Zdarzają się takie organizacje i takie sytuacje, gdzie ta oczywista zasada nie jest przestrzegana.

Warto wiedzieć

Wyznaczanie celów w Urzędzie Miasta Dzierżoniowa

Kwartalny kwestionariusz zadań

Zadania na każdy kwartał wyznacza kierownik w bezpośredniej rozmowie z pracownikiem.

Dokonuje tego na druku, zawierającym następujące elementy: cele/zadania uzgadniane z pracownikiem, miernik oceny/efekty pracy.

Po zakończeniu kwartału, podczas rozmowy kierownik wraz z pracownikiem dokonują oceny wykonanego zadania.

Kwartalny kwestionariusz zadań umożliwia monitorowanie i nadzorowanie pracy podwładnych.

Źródło: prezentacja burmistrza

199

W nauce o zarządzaniu używa się pojęcia „**kaskadowania celów**”. W ten sposób określa się proces ustalania celów dla poszczególnych poziomów organizacji. Początkiem procesu jest ustalenie misji organizacji, celów strategicznych, do których chce ona zmierzać w perspektywie kilku lat, następnie celów poszczególnych wydziałów i zespołów, wreszcie celów poszczególnych pracowników.

W procesie ustalania celów dla poszczególnych poziomów organizacji należy pamiętać, że nie polega on tylko na zlecaniu zadań w dół, lecz również na uzgadnianiu celów z pracownikami. Uzgadnianie celów, czego przykład znajdujemy w prezentacji z Dzierżoniowa, ma istotny wpływ na jakość procesu zarządzania.

1. Opinie i propozycje pracowników przynoszą szereg informacji dotyczących możliwości i uwarunkowań realizacji celów. Te informacje bez rozmowy z pracownikami mogą umknąć uwadze wyższego kierownictwa.
2. Uzgadnianie angażuje pracowników w realizację celów, daje im poczucie sprawstwa i odpowiedzialności za cel i zadania, jakie trzeba zrealizować, żeby go wykonać.
3. Proces uzgadniania daje sposobność, żeby wyjaśnić pracownikowi związek między celem, za który odpowiada, a celem urzędu.

Zarówno teoria zarządzania, jak i zdrowy rozsądek wskazują, że zarządzanie przez cele jest podstawą dobrego kierowania każdą większą czy mniejszą organizacją. W przypadku zarządzania na

poziomie poszczególnych pracowników – umiejętność wyznaczania celów przekłada się na ich motywację oraz ma istotne znaczenie dla planowania i wspierania ich rozwoju.

Jednym z zastosowań zarządzania przez cele jest celowościowe podejście do opisów stanowisk. Opis stanowiska powinien odpowiadać na pytanie: jaki jest cel istnienia danego stanowiska? Stanowisko istnieje dlatego, że odpowiada jakiejś potrzebie związanej z realizacją celów urzędu. Celowościowe podejście do opisów stanowisk daje wgląd w racjonalność struktury organizacyjnej i pozwala precyzyjnie ustalić, które stanowiska są potrzebne, a które zbędne.

Opis stanowiska, gdzie punktem wyjścia jest jego celowość, powinien zawierać następujące elementy:

- Nazwa stanowiska.
- Cel stanowiska – podstawowa informacja o tym, z jakiego powodu potrzebne jest stanowisko, np. celem istnienia stanowiska głównego księgowego jest prowadzenie księgowości zgodnie z obowiązującymi przepisami, a celem stanowiska sekretarza gminy jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania urzędu.
- Miejsce w strukturze – komu stanowisko bezpośrednio podlega, jakie stanowiska bezpośrednio podlegają opisywanemu stanowisku (dobrze przeprowadzony opis w tym punkcie pozwala wyjaśnić, w jaki sposób cel, z powodu którego istnieje dane stanowisko, jest powiązany z celami innych stanowisk) .
- Zakresy odpowiedzialności – w tym punkcie trzeba wskazać, jakich pozytywnych skutków spodziewamy się po istnieniu tego stanowiska, na podstawie zapisów w tym punkcie możemy sprawdzić i ocenić, czy pracownik realizuje najważniejszy cel stanowiska (np. główna księgowa/ księgowy odpowiada za sporządzenie bilansu, przygotowanie planu kont, sekretarz gminy odpowiada za organizację i dyscyplinę pracy oraz prawidłowe załatwianie spraw w urzędzie).
- Kluczowe czynności – w tym punkcie należy opisać najważniejsze czynności, ważne dla osiągnięcia celu przypisanego do stanowiska; dobrze wykonany opis w tej części wymaga dobrego zrozumienia na czym polega praca na danym stanowisku, pozwala monitorować przebieg pracy osoby zatrudnionej na stanowisku, określić szczegółowe wymagania wobec niej, np. główna księgowa/ księgowy m.in. nadzoruje pracę podległego personelu, kontroluje dekretowanie i prowadzenie dokumentacji księgowej, kontroluje poprawność deklaracji podatkowej i ZUS; sekretarz m.in. wykonuje czynności z zakresu prawa pracy, koordynuje doskonalenie kadr oraz dba o profesjonalny dobór pracowników przez otwarty, konkurencyjny nabór, nadzoruje przeprowadzanie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników.
- Uprawnienia związane ze stanowiskiem – uprawnienia do wydawania decyzji, dysponowania środkami publicznymi, podpisywania dokumentów itp.
- Kluczowe kwalifikacje – w tym punkcie opisujemy niezbędne do pracy na danym stanowisku kwalifikacje, wykształcenie, specjalistyczne uprawnienia (np. zawodowe prawo jazdy), także kluczowe umiejętności, bez których praca na danym stanowisku nie jest możliwa (np. zarządzanie zespołem, umiejętności komunikacyjne).

Opis stanowiska stanowi ważny punkt odniesienia do przygotowania oceny pracownika. Kryteria oceny muszą być dostosowane do wymagań, jakie wynikają z celu stanowiska i sposobu pracy na danym stanowisku.

Opis stanowiska stanowi podstawę do rekrutacji nowych pracowników, określenia wymagań wobec kandydatów (jak oczekiwane doświadczenie, osiągnięcia, które potwierdzają przydatność do pracy, wykształcenie, umiejętności). W przypadku rekrutacji źródłem informacji o wymaganiach będą również kryteria oceny stosowane do pracowników zajmujących dane stanowisko.

Opis stanowiska stanowi punkt odniesienia dla planowania rozwoju pracowników. Dokładne określenie celu stanowiska, zakresu odpowiedzialności, sposobu pracy, potrzebnych kwalifikacji umożliwi monitorowanie rozwoju pracownika w stosunku do wymagań związanych ze stanowiskiem, które zajmuje, i jeśli to potrzebne – ustalenia, jakiego wsparcia potrzebuje. Umożliwia przygotowanie planów rozwojowych dla osób, które miałyby przygotować się do zmiany stanowiska, np. w przypadku awansu.

Bibliografia

Drucker P., *Praktyka zarządzania*, Czytelnik, Warszawa 1998

Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1997

Schouten J., Beers van W., *Zarządzanie zorientowane na rezultat*, Nowe Motywacje, Kraków 2002

5. Rekrutacja nowych pracowników

Z tego rozdziału czytelnik dowie się:

- jak zorganizować proces rekrutacji nowych pracowników;
- jak przygotować i przeprowadzić rozmowy rekrutacyjne;
- na co zwrócić uwagę podczas podejmowania decyzji o zatrudnieniu.

Ustawa o pracownikach samorządowych zawiera kilka istotnych wskazań dotyczących naboru nowych pracowników. Przede wszystkim ustawa stwierdza, że nabór musi być otwarty i konkurencyjny, powinien być prowadzony komisyjnie, a informacja o naborze powinna ukazać się w Biuletynie Informacji Publicznej, co najmniej dziesięć dni przed ogłoszonym terminem składania dokumentów przez kandydatów.

Otwartość i konkurencyjność naboru oznacza, że każdy, kto ma kwalifikacje wymagane do pracy na danym stanowisku, powinien mieć możliwość ubiegania się o nie, a decyzja o obsadzeniu stanowiska powinna być wynikiem możliwie bezstronnego porównania ofert różnych kandydatów.

Komisyjność oznacza, że proces naboru nie może być prowadzony jednoosobowo.

Przeprowadzenie naboru wymaga powołania odpowiedniego zespołu. Ten zespół nie powinien być zbyt liczny. Liczny zespół przytłoczy kandydatów, ograniczy ich możliwości zaprezentowania swoich kwalifikacji. W liczonym zespole trudniej podejmuje się decyzje.

Jak zapewnić, że proces naboru pozwoli wybrać najlepszych kandydatów do pracy w urzędzie?

Po pierwsze – trzeba starannie przemyśleć wymagania wobec kandydatów i dobrze zredagować ogłoszenia.

Po drugie – dobrze przygotować i przeprowadzić spotkania z kandydatami.

Po trzecie – zadbać o to, żeby wszyscy członkowie komisji mogli przedstawić swoje opinie na temat kandydatów.

W ustaleniu wymagań wobec kandydatów pomocą będzie opis stanowiska oraz przemyślana analiza realiów związanych z danym stanowiskiem. Opis stanowiska przypomni nam, jakie kwalifikacje są niezbędne ze względu na cele i zadania realizowane na danym stanowisku. Do takich wymagań będzie należało m.in. specjalistyczne wykształcenie, np. związane ze stanowiskami finansowymi, znajomość przepisów prawnych, szczególne uprawnienia (np. potrzebne do obsługi urządzeń). Znajomość realiów dostarczy informacji o dodatkowych wymaganiach, których spełnienie jest ważne do powodzenia w pracy na stanowisku, które chcemy obsadzić.

Warto wiedzieć

Urząd Miasta w Nowym Sączu, poszukując kandydatów na stanowisko urzędnicze w Wydziale Zdrowia i Opieki Społecznej, w Referacie ds. rehabilitacji i zatrudnienia osób niepełnosprawnych, podał następujące wymagania dodatkowe:

Doświadczenie zawodowe na stanowisku urzędniczym związane z wykonywaniem zadań objętych naborem.

Mile widziane posiadanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności (niewykluczające wykonywania obowiązków na wskazanym kierunku).

Być może w ocenie osób, które prowadziły rekrutację, niepełnosprawność ułatwi urzędnikowi zrozumienie problemów innych niepełnosprawnych.

203

Przygotowując się do rekrutacji, warto zastanowić się również nad ważnymi dla obsadzanego stanowiska kryteriami związanymi z zachowaniem i postawą. Innych wzorów zachowań oczekujemy od kogoś, kto ma objąć stanowisko kierownicze, innych od kogoś, kto będzie pracował w zespole, a jeszcze innych od kogoś, kto na co dzień będzie miał do czynienia z interesantami przychodzącymi do urzędu.

Wszystkie ważne kryteria wyboru należy umieścić w ogłoszeniu. Nie jest dobrą praktyką przepisywanie w ogłoszeniu zakresu czynności wykonywanych na danym stanowisku. Ważne natomiast są informacje, o kryteriach, którymi komisja będzie kierowała się, podejmując decyzje o zatrudnieniu lub odrzuceniu jakiegось kandydatury. W ogłoszeniu musi również znaleźć się informacja o wymaganych dokumentach, miejscu i terminie ich składania.

Trzeba pamiętać o tym, do czego służy ogłoszenie. Otóż ogłoszenie ma:

- pomóc trafić do właściwych kandydatów;
- prezentować kryteria, które będą podstawą selekcji zgłoszeń;
- informować, które kryteria będą podstawą do jawnej decyzji o zatrudnieniu.

Podejmując decyzję o publikacji ogłoszenia, warto pamiętać, że nie tylko spełniamy w ten sposób wymóg formalny, ale, co równie ważne, chcemy zapewnić sobie zgłoszenie odpowiednio wielu dobrych kandydatów. Warto więc opublikować je wcześniej niż ustawowe 10 dni przed terminem złożenia dokumentów oraz (oprócz BIP) wybrać media, które w naszym regionie mają największy zasięg.

Gdy minie termin podany w ogłoszeniu możemy dokonać selekcji zgłoszeń. Specjaliści zajmujący się rekrutacją przestrzegają przed nadmiernym sugerowaniem się informacjami zawartymi w CV. Na etapie analizy dokumentów należy poprzestać na prostej selekcji kandydatów, którzy spełniają lub nie spełniają formalnych kryteriów podanych w ogłoszeniu. Jeśli rodzaj stanowiska usprawie-

dliwia takie działanie, możemy pozostałym kandydatom zaproponować test kwalifikacyjny dotyczący np. znajomości przepisów prawa wymaganych na danym stanowisku, lub sprawdzający poziom wiedzy dotyczący spraw, którymi nowy pracownik będzie zajmował się na danym stanowisku. Zależnie od wcześniejszych ustaleń, możemy do dalszych spotkań zaprosić wszystkich kandydatów, lub tylko tych, którzy rozwiązali test na założonym przez nas poziomie.

Z pozostałymi kandydatami spotykamy się. Jak przygotować i przeprowadzić spotkanie?

Przykładowy przebieg spotkania:

- przywitanie i wprowadzenie,
- rozmowa z kandydatem na temat jego/jej doświadczeń i umiejętności,
- przekazanie kandydatowi informacji o stanowisku,
- odpowiedzi na pytania kandydata,
- zakończenie rozmowy, poinformowanie kandydata o dalszych krokach w postępowaniu.

Do rozmowy z kandydatem cała komisja powinna przygotować się w następujący sposób: ustalić, kto i o jakie sprawy będzie pytał i jaką strukturę powinna mieć cała rozmowa. Dla poprawnej oceny kandydatów należy trzymać się takiej samej struktury podczas wszystkich spotkań. Dobrą praktyką w przypadku szczególnie wymagających, samodzielnych lub kierowniczych stanowisk jest zaproponowanie kandydatom przygotowania prezentacji dotyczącej ich wizji kierowania zespołem, wydziałem, referatem, lub realizacji zadań związanych ze stanowiskiem.

Planując rozmowę, warto pamiętać o trzech sprawach:

Po pierwsze – zwrócić uwagę i spytać o te dane w zawodowym CV kandydata, które są związane z obsadzaniem stanowiskiem.

Po drugie – zwrócić uwagę na kwalifikacje i kompetencje ważne dla oceny kandydata wskazane wcześniej w ogłoszeniu.

Po trzecie – pytać o zdarzenia w życiu zawodowym, sytuacje, w których kandydat miał okazję potwierdzić swoje kwalifikacje i kompetencje. Np. jeśli praca wymaga zarządzania zespołem – spytać o to, jakim zespołem zarządzał, z jakimi trudnymi sytuacjami musiał sobie poradzić, a jeśli związana jest z obsługą interesantów – z jakimi problemami musiał sobie radzić, na co zwraca uwagę, podczas pracy z ludźmi. Warto również zwrócić uwagę na pozazawodowe zainteresowania kandydatów, jeśli napisali o nich w CV. Te informacje wiele nam powiedzą o cechach osobowości, które będą ważne w pracy zawodowej.

Podczas rozmowy warto wykorzystać wszystkie umiejętności omówione w rozdziale dotyczącym skutecznej komunikacji. Należy pamiętać o zdawaniu pytań otwartych i stosowaniu pytań zamkniętych tylko we właściwym momencie, gdy chcemy uzyskać bardzo konkretną informację.

Przed wszystkim jednak prowadzący rozmowę muszą pamiętać o tym, że ich zadaniem jest **ważne słuchanie!**

Warto wiedzieć:

Dziesięć pytań, użytecznych podczas rekrutacji:

1. Jakie są najistotniejsze aspekty Pana/Pani obecnej pracy?
2. Które z Pana/Pani dotychczasowych osiągnięć uznaje Pan/Pani za najważniejsze?
3. Jakie rodzaje problemów rozwiązał (a) Pan/Pani ostatnio w pracy?
4. Czego się Pan/Pani nauczył(a) w trakcie obecnej pracy?
5. Jakie jest Pana/Pani doświadczenie w...?
6. Co Pan/Pani wie o ...?
7. Jakie podejście Pan/Pani stosuje przy...?
8. Co w szczególności interesuje Pana/Panią na obecnym stanowisku pracy i dlaczego?
9. Usłyszał(a) Pan/Pani już sporo na temat stanowiska, a teraz proszę powiedzieć, które aspekty Pana/Pani doświadczenia mogą okazać się w tej pracy najważniejsze?
10. Czy nie chce Pan/Pani dodać czegoś jeszcze do informacji na temat Pana/Pani kariery?

Źródło: Michael Armstrong, Zarządzanie zasobami ludzkimi, Kraków 2000

205

Bardzo istotnym punktem spotkania z kandydatem jest ten, w którym proponujemy, żeby on/ ona zadał(a) nam pytania. Te pytania świadczą o orientacji kandydata w sprawach związanych ze stanowiskiem, o sposobie myślenia, oraz o tym, jak przygotował się do spotkania. Ten punkt dostarczy nam wielu informacji o kandydacie, które nie pojawiły się we wcześniejszej fazie rozmowy.

Decyzja o wyborze właściwej osoby. Podejmowanie decyzji w grupie nie jest łatwe, ponieważ poszczególne osoby mogą sugerować się zdaniem innych, zwłaszcza starszych, bardziej doświadczonych, zajmujących wyższe stanowisko. Dla dobra procesu rekrutacji trzeba zadbać o to, żeby każdy mógł i chciał podzielić się ze wszystkimi swoją opinią. Można np. ustalić, że podczas rozmów z kandydatami każdy robi notatki lub według wcześniej ustalonego wzoru ocenia poszczególne cechy kandydata i później przedstawia tę ocenę innym. Warto również trzymać się zasady: przewodniczący komisji zawsze zabiera głos jako ostatni. Konfrontacja różnych opinii i spostrzeżeń będzie kluczowa dla podjęcia dobrej decyzji. Zasady komunikacji, które omówiliśmy wcześniej, także w tym etapie procesu rekrutacji będą bardzo przydatne.

Poszukując nowych pracowników warto zawsze pamiętać, że czas i uwaga poświęcone rekrutacji są nieporównywalnie mniejszą uciążliwością niż czas i uwaga, jakie należy poświęcić źle dobranym współpracownikom.

Bibliografia

Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, (cz. VI) Oficyna ekonomiczna, Kraków 2000

Głodowski W., *Wywiad, czyli rozmowa na temat*, Hansa Communication, Warszawa 1999

6. Ocena

Z tego rozdziału czytelnik dowie się:

- jak wykorzystać zarządzanie przez cele w ocenie pracowników,
- jak rozpoznawać i radzić sobie z psychologicznymi utrudnieniami w ocenie ludzi,
- jak wykorzystać ocenę do planowania rozwoju pracowników.

Obowiązek przeprowadzania oceny pracowników samorządowych wynika z Ustawy o pracownikach samorządowych, natomiast zasady przeprowadzania oceny reguluje **Rozporządzenie Rady Ministrów** z 13 marca 2007 r. Rozporządzenie wprowadza kilka ważnych regulacji dotyczących organizacji procesu oceniania: przygotowanie listy kryteriów, obowiązek przeprowadzenia z pracownikiem rozmowy poprzedzającej pisemną ocenę, sporządzenie pisemnej oceny, podanie jej do wiadomości pracownikowi. Rozporządzenie zawiera listę kryteriów obowiązkowych i kryteriów do wyboru, wreszcie podaje wzory formularzy, skalę ocen i sposób wyrażania oceny.

Warto jednak spojrzeć na ocenę pracowników nie jako na formalny obowiązek, ale jako na jedyną w swoim rodzaju okazję do motywowania pracowników i do wspierania ich rozwoju. W tym rozdziale nie będziemy się zajmowali prawnymi i organizacyjnymi uwarunkowaniami oceniania, lecz psychologicznymi utrudnieniami, którym podlegają wszyscy oceniający, oraz wartościami, jakie system oceny wnosi do dobrego zarządzania kadrami.

Ocenianie nie jest sytuacją łatwą ani przyjemną dla żadnej ze stron. Nie jest łatwe dla pracowników – nikt nie lubi być oceniany przez innych, a konfrontacja z rzeczywistością może przypomnieć o błędach i wpadkach, o których pracownicy woleliby zapomnieć.

Dla przełożonych ocenianie nie jest łatwe – ludzie mają opory przed otwartym wyrażaniem ocen, mają trudności z jasnym i wyraźnym ich sformułowaniem, nie są przygotowani do ich uzasadniania.

Dobrze zorganizowany proces oceniania pozwala przezwyciężyć te trudności, ponieważ ustala jasne zasady i kryteria oceny, które ułatwiają obu stronom porozumienie w sprawie tego, czego dotyczy ocena i według jakich kryteriów jest wydawana.

Korzyści, jakie zarówno pracownikom, jak i przełożonym daje w dłuższym okresie czasu systematyczna ocena są wystarczająco duże, żeby zrównoważyć wysiłek i czas poświęcony na przygotowanie i przeprowadzenie ocen.

Jakie korzyści dają oceny? Dla pracowników ocena jest informacją zwrotną na temat sposobu wykonywania zadań. Dzięki ocenie pracownik dowiaduje się na ile spełnia oczekiwania, dowiaduje się, czy sposób, w jaki wykonuje obowiązki odpowiada wymaganiom, czy dobrze realizuje

powierzone mu zadania. Dobrze przeprowadzona ocena skupia szereg elementów istotnych dla motywacji do pracy, jak informacja o osiągnięciach czy uznanie. Pracownik ma również szansę dowiedzieć się, jak jest odbierany w zespole (o czym często nie mówi się wprost), jaki wpływ ma jego zachowanie na innych, do jakich wymagań i wzorów zachowań musi się dostosować.

Dla przełożonych rozmowy oceniające i sporządzenie ocen stwarzają okazję do wyraźnego sformułowania swoich wymagań i oczekiwań. Rozmowa jest również okazją do tego, żeby dowiedzieć się, co pracownikom pomaga, a co przeszkadza w wykonywaniu zadań. Dzięki takim rozmowom przełożeni zyskują ważne dla nich informacje zwrotne o funkcjonowaniu urzędu, przydatne do usprawniania organizacji pracy i udzielania pracownikom niezbędnego wsparcia.

Co oceniamy? Zestaw kryteriów opisanych w rozporządzeniu dotyczy trzech wymiarów funkcjonowania pracownika:

- postawy, której dotyczą takie np. kryteria jak: sumienność, postawa etyczna;
- wiedzy, np. znajomości przepisów;
- umiejętności (np. umiejętności komunikacyjne, planowanie, organizacja).

Oceny dokonujemy na podstawie faktów – tego, co rzeczywiście wydarzyło się, co pracownik powinien był zrobić, bo wynika to z zakresu obowiązków na jego stanowisku (odwołujemy się do opisu stanowiska) i z postawionych przed nim zadań. Ocena przedstawiona przez przełożonego jest bardziej wiarygodna, jeśli umie on wykorzystywać metodę zarządzania przez cele. Znacznie łatwiej dokonać oceny okresowej, jeśli postawiliśmy przed pracownikiem wyraźne zadania, uzgodniliśmy termin ich wykonania i kryteria, na podstawie których będziemy oceniać wykonanie.

W przypadku postaw czy umiejętności, odnosimy się do konkretnych, znanych nam zachowań pracownika, które mogą być podstawą do oceny

Warto wiedzieć

Ocena postaw i umiejętność jest trudniejsza niż ocena wiedzy, lub realizacji konkretnych zadań. Z tego powodu w różnych organizacjach stosuje się, jako podstawę oceny, rozbudowane opisy zachowań, przez które ujawnia się oceniana postawa lub umiejętność. Oto przykład dotyczący stanowiska kierowniczego:

Kryterium: zdolności organizacyjne, współpraca

Opis: umiejętność organizowania pracy swojej i innych, korzystania ze struktury organizacyjnej i jej zasobów, przygotowywanie planów działania, delegowania zadań, ustalania procedur, koncentracji na przebiegu i organizacji pracy. Działanie na podstawie jasno zdefiniowanych celów i precyzyjnie określonych procedur.

Poziom 1. Trudny we współpracy, niepodatny na rzeczową krytykę, jego kontakty z przełożonymi i/lub podwładnymi bardzo często doprowadzają do konfliktów, nie potrafi zapanować nad organizacją pracy podległego zespołu.

Poziom 2. Angażuje się we współpracę, lecz w jego kontaktach z przełożonymi i/lub podwładnymi stosunkowo często wynikają nieporozumienia lub napięcia, często organizacyjne aspekty pracy zespołu wymykają mu się spod kontroli

Poziom 3. Przeważnie potrafi układać sobie stosunki w sposób poprawny i zadowalający z większością przełożonych i podwładnych, na ogół sprawnie organizuje pracę zespołu

Poziom 4. Dobrze układa sobie współpracę z przełożonymi i podwładnymi, współpracuje z nimi łatwo, ma umiejętność sprawnego organizowania pracy zespołu, stara się korzystać z umiejętności współpracowników i podwładnych.

Poziom 5. Znakomicie układa sobie stosunki z przełożonymi i podwładnymi przy definiowaniu celów, poszukuje wsparcia innych i korzysta z ich potencjału w sprawach, które mogą ich dotyczyć.

Źródło: Małgorzata Sidor-Rządkowska, Kompetencyjne systemy ocen pracowników

Wykorzystanie zarządzania przez cele do oceny, stosowanie rozbudowanych skal zachowań (jak podana w ramce), w których ujawniają się postawy i umiejętności, jest dlatego ważne, że ułatwia sformułowanie oceny w oparciu o rzeczywiste osiągnięcia pracownika. Wprawdzie Rozporządzenie nie podaje skal zachowań, ale warto podjąć próbę opracowania takich skal dla kryteriów dotyczących właśnie umiejętności i postaw, bo to ułatwia rzetelną ocenę i podnosi jej wiarygodność.

Przygotowując się do oceny trzeba sobie zdawać sprawę z typowych błędów w ocenianiu. Nikt nie jest tu wyjątkiem. Wszyscy ludzie są na nie narażeni. Jedynym sposobem, żeby ograniczyć ich wpływ na nasze osądy dotyczące innych ludzi jest świadomość ich występowania i wykorzystanie metod, które pomagają kierować uwagę na zdarzenia istotne dla oceny.

Kilka najbardziej typowych błędów w ocenie innych ludzi:

Stereotypy i przyzwyczajenia: naturalne i nieuchronne zjawisko, jakim są różne rutynowe reakcje na różne sytuacje i zjawiska, które powtarzają się w naszym życiu. Rutyna w dziedzinie myśli to stereotyp. Zbiór takich stereotypów i przyzwyczajajeń to jakby prywatna instrukcja obsługi świata, bez niej trudno byłoby żyć, bo nie sposób nad każdą sytuacją zastanawiać się od nowa, łatwo jednak może sprowadzić nas na manowce, bo w ocenie ludzi stereotypy często zawodzą. Najbardziej typowe stereotypy dotyczące innych ludzi związane są z wyglądem, sposobem ubierania się, zachowaniem.

Efekt świeżości: oceniający mają skłonność do ulegania najświeższym wrażeniom, jakie pozostawiły w nich zdarzenia, które miały miejsce krótko przed przygotowaniem oceny. Przed efektem świeżości zabezpiecza systematyczne planowanie zadań, np. podczas rozmów oceniających na

kolejny rok i zapisywanie ustaleń. Podczas oceny nie zajmujemy się tylko tym, co wydarzyło się ostatnio, lecz omawiamy wszystkie zadania zaplanowane przy okazji wcześniejszej oceny.

Brak dostatecznej informacji: gdy urzędnik pracuje w urzędzie zbyt krótko, żeby go dobrze poznać (na to potrzebne jest przynajmniej 6 miesięcy), albo gdy przełożony, który ma dokonać oceny, pracuje zbyt krótko.

Rozporządzenie w wystarczającym stopniu reguluje kwestię wyznaczania terminów ocen dla nowych pracowników. Pomija natomiast problem, jaki powstaje, gdy zmienia się przełożony. W zasadzie nowa osoba na stanowisku przełożonego nie powinna przeprowadzać ocen zanim nie przepracuje na tym stanowisku przynajmniej 6 miesięcy. Dotyczy to również osób, które wcześniej pracowały w tym samym zespole, albo w tym samym urzędzie. Powinny mieć czas, żeby przyjrzeć się współpracownikom z nowej perspektywy.

210

Błąd powściągliwości: polega na skłonności do stawiania ocen pośrednich, które zacierają różnice między pracownikami. W przypadku możliwości, jakie daje Rozporządzenie – ten błąd może wyrażać się skłonnością do wystawiania oceny „dobry”. Przełożeni wyższego szczebla powinni zwracać uwagę na oceny wystawiane przez podległych im kierowników – i np. w wystawianej im ocenie uwzględnić umiejętność oceniania pracowników.

Tendycyjność: w urzędzie, w którym oceny przeprowadza kilka osób zajmujących stanowiska kierownicze może zdarzyć się, że jedni kierownicy w ramach tych samych kryteriów będą oceniali pracowników surowiej, a inni łagodniej. Pracownicy mogą te różne tendencje odbierać: jako krzywdzące i podważać wartość ocen.

Są dwa sposoby radzenia sobie z tym problemem: można przed rozpoczęciem ocen zorganizować spotkanie wszystkich oceniających i ustalić, jak rozumieją poszczególne kryteria, jakie zachowania pracowników będą oceniali wyżej, a jakie niżej. Jeszcze lepiej, jeśli oceniający wspólnie opracują skalę, według której będą wydawali oceny. Jeśli wszyscy pracownicy oceniani są w tym samym czasie (aczkolwiek rozporządzenie umożliwia zindywidualizowanie terminów oceny, co jest dobrą praktyką), celowe jest również wspólne omówienie wszystkich ocen, żeby zadbać o właściwe różnicowanie i o spójność w stosowaniu poszczególnych kryteriów.

Atrybucje: w ocenie innych ludzi podlegamy silnej skłonności do tego, żeby doszukiwać się przyczyn ich postępowania raczej w osobistych kompetencjach, niż w okolicznościach, w jakich działają. Gdy więc ktoś popełni jakiś błąd – częściej szukamy przyczyny w jego niewadze, niż w sytuacji, w której się znalazł. Na atrybucję ważny wpływ ma osobisty stosunek do ocenianego. Gdy kogoś lubimy – mamy skłonność dostrzegać przyczynę jego sukcesów w jego osobistych kompetencjach, a przyczynę porażek w okolicznościach. I odwrotnie, gdy kogoś nie lubimy – łatwiej nam uznać, że jego błędy są skutkiem cech jego charakteru, a sukcesy wynikają ze sprzyjających okoliczności.

Ograniczeniom oceny wynikającym z atrybucji można zaradzić przestrzegając zasady, że oceniamy pracę, a nie osoby. Jest to łatwiejsze, gdy konsekwentnie wykorzystujemy metodę zarządzania przez cele.

Konflikt roli: jest źródłem błędów, o którym powinni pamiętać wszyscy szefowie urzędów. Konflikt roli dotyczy kierowników średniego szczebla. Pojawia się wtedy, gdy kierownicy z jakichś powodów, profesjonalnych lub etycznych, nie akceptują postępowania wyższego kierownictwa. W takich sytuacjach kierownicy stają się mniej lub bardziej otwarcie rzecznikami swoich zespołów wobec kierownictwa urzędu, zamiast przedstawicielami urzędu wobec pracowników. W konfliktowej sytuacji zależy im na dobrych relacjach z pracownikami, więc zawyżają im oceny.

Konflikt roli jest przejawem głębszych konfliktów w urzędzie i od ich rozwiązania będzie w znacznym stopniu zależała wiarygodność ocen.

Zgodnie z rozporządzeniem, oceniający powinien przynajmniej dwukrotnie odbyć rozmowę z pracownikiem: raz dobierając kryteria oceny, następnie przed sporządzeniem oceny pisemnej. Rozmowa z ocenianym jest najważniejszym punktem całego procesu oceny. Przeprowadzana regularnie w określonych terminach rozmowa dotycząca oceny jest ważna dlatego, że nawet jeśli w czasie codziennej pracy przełożony często rozmawia z pracownikami i przekazuje im na bieżąco różne uwagi na temat ich pracy, to dopiero okresowa ocena daje szansę spojrzenia na dokonania pracownika z szerszej perspektywy i na wyważenie jego sukcesów i porażek. Rozmowa oceniająca służy następującym celom:

- porównaniu wersji ocen przełożonego i pracownika. Ocena jest bardziej wiarygodna, gdy pracownik może przygotować swoją wersję, a przełożony potrafi uzasadnić swoją w dyskusji. Wysłuchanie wersji pracownika jest wyrazem szacunku do niego i jego racji. Ponadto pozwala przełożonemu poznać lepiej sposób, w jaki pracownik myśli o swoich zadaniach, warunki jego pracy, przeszkody, na jakie napotyka, pozwala dostosować informację zwrotną do potrzeb pracownika;
- omówieniu zadań, jakie miał do wykonania pracownik – jest to łatwiejsze do wykonania, jeśli zadania były zaplanowane zgodnie z metodyką zarządzania przez cele;
- ustaleniu planu działania dla pracownika na czas do kolejnej oceny. Jeśli podstawą kolejnej oceny będzie dobrze ustalony plan pracy, wtedy będzie można zminimalizować skutki negatywnych tendencji w ocenie, o których powiedzieliśmy wcześniej;
- rozmowa jest właściwym momentem do wspólnego z pracownikiem omówienia planów dotyczących jego rozwoju.

Jak zorganizować rozmowę oceniającą? Do rozmowy obie strony powinny być przygotowane. Pracownik powinien widzieć o niej odpowiednio wcześniej (tydzień wcześniej). Powinno się przewidzieć na nią nie mniej niż godzinę. Należy przeprowadzić ją bez udziału osób trzecich. Przełożony powinien zadbać o to, żeby pracownik mógł przedstawić własną wersję oceny swojej pracy.

Warto wiedzieć:

Sześć dobrych rad, jak przeprowadzić rozmowę oceniającą:

1. Szef pozwala pracownikowi na aktywny udział w procesie oceny.
2. Podczas rozmowy szef przyjmuje konstruktywną, wspierającą postawę.
3. Szef powinien koncentrować się na problemach pracy nie zaś na cechach pracownika.
4. Przełożony i podwładny powinni regularnie ustalać konkretne cele.
5. Pracownik powinien mieć możliwość kwestionowania, podważania ocen.
6. Rozmowy na temat ewentualnych zmian wielkości wynagrodzenia lub stanowisku są związane z wynikami ocen.

Na podstawie: Schultz, Schultz, Psychologia, a wyzwania dzisiejszej pracy

212

Procesy oceniania robią często wrażenie żmudnej mitręgi. Jednak wszędzie tam, gdzie przełożeni czują się odpowiedzialni za rozwój pracowników, są ciekawi ich zdania na temat warunków, organizacji pracy, aspiracji i planów – oceny są ważnym elementem procesu zarządzania ludźmi. Na oceny oczekują zarówno pracownicy, którzy cenią rzetelną informację zwrotną, jak i przełożeni rozumiejący wartość, jaką dla obu stron ma uczciwa rozmowa.

Bibliografia

Sidor-Rządkowska M., *Kształtowanie nowoczesnych systemów ocen pracowników*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000

Sidor-Rządkowska M., *Kompetencyjne systemy ocen pracowników*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006

Schultz D.P., Schultz S.E., *Psychologia, a wyzwania dzisiejszej pracy* (rozdz. 5) PWN, Warszawa 2002

7. Szkolenie i rozwój

Z tego rozdziału czytelnik dowie się:

- jak zorganizować proces planowania szkolenia dla pracowników,
- jak sprawdzić skuteczność szkoleń.

„Rozwój zasobów ludzkich jest związany z tworzeniem możliwości uczenia się, rozwoju i szkolenia w celu doskonalenia pracy poszczególnych zespołów i organizacji. Jest to kierowana przez firmę metoda rozwoju pracowników w ramach wyznaczonych strategii. Kierowanie przez firmę oznacza dostosowanie rozwoju do potrzeb firmy, natomiast strategiczność metody oznacza, że bierze pod uwagę wpływ strategii rozwoju zasobów ludzkich na realizowanie założeń firmy.”

Armstrong, Zarządzanie zasobami ludzkimi

213

Ta definicja mówi nam, że rozwijanie ludzi w organizacji polega na:

- tworzeniu możliwości, uczenia się, rozwoju, szkolenia, w ramach wyznaczonych strategii, w celu doskonalenia pracy poszczególnych zespołów i organizacji,

Podstawą systemowego podejścia do rozwoju ludzi w organizacji, jest określenie przez pracodawcę swojej strategii i potrzeb związanych z doskonaleniem pracy organizacji, w naszym przypadku urzędu. Strategiczne cele przekładają się na oczekiwania dotyczące wiedzy pracowników, ich umiejętności i postaw, jakie reprezentują w pracy. Planowanie rozwoju to stwarzanie pracownikom możliwości, które pozwolą im wypełnić lukę między aktualnym poziomem wiedzy i umiejętności, a oczekiwaniami.

istniejąca sytuacja	luka szkoleniowa	oczekiwania
wyniki osiągnięte przez urząd, wydział, zespół		standardy organizacyjne i szkoleniowe
posiadana wiedza i umiejętności		wymagana wiedza i umiejętności
obecne efekty		efekty docelowe lub standardowe

Wg. M. Armstrong, Zarządzanie zasobami ludzkimi

Możliwość rozwoju, jak wiemy, jest jednym z najsilniejszych motywatorów. Rozwój może oznaczać możliwość szkolenia się, podejmowania bardziej ambitnych zadań, awansowania. W niewielkim urzędzie możliwości awansu mogą być ograniczone, ale mogą je rekompensować ciekawsze, bardziej samodzielne zadania i dobrze dobrane szkolenia.

Dobłą praktyką jest planowanie rozwoju wspólnie z pracownikami podczas rozmów oceniających. Jakość tego planowania będzie w znacznej mierze zależała od wykorzystania podstawowych narzędzi zarządzania: wyznaczania celów, przygotowania dobrych opisów stanowisk, starannie, regularnie przeprowadzanych ocen.

W planowaniu rozwoju należy uwzględnić dwie perspektywy: organizacyjną i indywidualną.

Perspektywę indywidualną z jednej strony wyznaczają potrzeby rozwojowe pracownika, na które wskazuje ocena osiągniętych przez niego wyników oraz stawiane przed nim zadania, z drugiej – jego aspiracje i możliwości. Podczas oceny okresowej przełożony powinien zwrócić uwagę na to, „co” pracownik osiągnął oraz na to „jak” to osiągnął.

„Co” oznacza wyniki pracy, które porównujemy z wymaganiami, jakie wynikają z celu stanowiska oraz z zadań stawianych przed pracownikiem. „Jak” natomiast oznacza specyficzne zdolności, jakie pracownik ujawnił wykonując zadania, czyli to, co stanowi jego potencjał. Najlepiej byłoby tak zaplanować ścieżkę rozwoju pracownika, żeby powierzać mu takie zadania i wspierać poprzez takie szkolenia, które odpowiadają jego potencjałowi i jego aspiracjom

Z perspektywy organizacji oczekiwania wobec rozwoju pracowników wynikają z jej celów. Planowanie nowych celów powinno być połączone z analizą potrzeb w zakresie wiedzy i umiejętności pracowników i opracowaniem planów niezbędnych szkoleń.

Oprócz celów, jakie stawia sobie organizacja, potrzeby szkoleniowe mogą pojawić się jako wynik zmian i nacisków ze strony otoczenia, w jakim organizacja działa. W przypadku urzędów będą to zmiany prawne, które wymagają stałego doszkalania pracowników. Ale potrzeby szkoleniowe mogą również pojawić się z innych powodów. Takim powodem mogą być np. oczekiwania otoczenia dotyczące podniesienia poziomu obsługi klientów lub zajęcia się jakimś nowym lokalnym problemem.

Urząd musi również zapewnić sobie następstwo kadrowe. To kolejny powód planowania rozwoju pracowników i podejmowania działań szkoleniowych. Dobrze jest z wyprzedzeniem przygotowywać następców na stanowiska kierownicze – planować sukcesję oraz przygotowywać nowych pracowników poprzez przyjmowanie i szkolenie praktykantów. Dla każdego nowego pracownika warto przygotować plan wdrożenia do pracy, w oparciu o znane z opisu stanowiska, wymagania.

Na styku wyników osiągniętych w pracy, aspiracji i potencjału pracowników oraz potrzeb instytucji powstają indywidualne ścieżki kariery i plany szkoleniowe.

Planowanie rozwoju możemy również opisać jako z jednej strony dawanie szans i możliwości pracownikowi, a drugiej stawianie wymagań, jakie wynikają z potrzeb urzędu.

Potrzeby związane z rozwojem mieszczą się w jednej z trzech kategorii:

- **wiedzy**, jak znajomość przepisów, języków obcych, używania nowoczesnych technologii;
- **umiejętności**, jak zarządzanie ludźmi i związane z tym umiejętności komunikacyjne, zarządzania zespołami;
- **postawy**, jak postawa etyczna.

Te trzy kategorie pokrywają się z kryteriami oceny (o czym była mowa w rozdziale dotyczącym oceniania). Dobrze przeprowadzona ocena i dobrze opracowane opisy stanowisk ułatwiają identyfikację potrzeb rozwojowych.

Jak szkolić? Konkretną wiedzę pracownik może zdobyć w urzędzie, w trakcie pracy. Gdy jednak potrzebne są nowe kwalifikacje lub uprawnienia, niedostępne w urzędzie, trzeba wysłać go na zewnętrzne szkolenia lub na studia, gdy np. planujemy jego awans na stanowiska kierownicze (mogą być współfinansowane przez pracownika).

Zewnętrzne szkolenia są również skuteczne w przypadku rozwijania umiejętności komunikacyjnych, negocjacyjnych, pracy w zespole. Szkolenia zewnętrzne dają w takich wypadkach dostęp do sprawdzonych programów szkoleniowych i doświadczonych trenerów, którzy mogą podzielić się doświadczeniem zdobytym dzięki pracy z różnymi organizacjami

O ile poszerzanie wiedzy i rozwijanie umiejętności jest dość prostym zadaniem, o tyle zmiana postaw jest trudna rozłożona w czasie, wymaga zaangażowania w zmianę osoby, której to dotyczy, wysokich kwalifikacji kogoś, kto podejmuje się szkolenia. Właściwa ocena postawy i praca nad zmianami jest o tyle ważna, że to od postawy pracownika zależy, jak wykorzysta swoją wiedzę, swoje umiejętności. W warunkach urzędu istotną rolę wychowawczą dotyczącą postaw będzie odgrywało całe otoczenie, przede wszystkim zaś postawa prezentowana przez kierownictwo.

Rynek oferuje bardzo wiele możliwości szkoleniowych. Warto z nich korzystać, ze względu na możliwość zdobycia poza swoim środowiskiem nowych doświadczeń, poznania nowoczesnych rozwiązań dotyczących zarządzania, czy rozwoju osobistych umiejętności.

Zewnętrzne szkolenia nie rozwiążą jednak wszystkich problemów rozwojowych. Wdrażanie do pracy, przygotowywanie sukcesji, poszerzanie wiedzy, rozwijanie umiejętności, zdobywanie doświadczeń poprzez dobrze dobrane zadania wymaga również takiej organizacji pracy w samym urzędzie, żeby pracownicy uczyli się i rozwijali w pracy. Zdobywanie i poszerzanie kwalifikacji w pracy nie jest formą uczenia, która ma zastąpić szkolenia zewnętrzne, nie jest czymś zamiast. Jest inną formą uczenia, daje inne efekty, jest tak samo potrzebna, jak szkolenia zewnętrzne.

Jak można szkolić w pracy? Mamy do wyboru kilka sprawdzonych form:

- przekazywanie doświadczenia i opieka ze strony starszych, bardziej doświadczonych pracowników jest praktyką, która sprawdza się zarówno w warsztacie rzemieślniczym, jak i w wielkiej, światowej korporacji. Jedną z form organizacyjnych jest utworzenie instytucji mentora, kogoś, kto opiekuje się przez określony czas nowym pracownikiem, pomaga mu wdrożyć się w obowiązki zawodowe, uczy go funkcjonowania w nowym środowisku i pełnienia roli urzędnika. Mentor może również opiekować się pracownikiem, o którego rozwój chcemy szczególnie zadbać, żeby na przykład przygotować go do nowej bardziej niż obecna odpowiedzialnej roli;
- instruktaż na stanowisku pracy, gdy ktoś uczy się wykonywania zadań, od kogoś innego, bardziej doświadczonego;
- szkolenia wewnętrzne prowadzone dla grup pracowników przez bardziej doświadczonych kolegów. Dobrą praktyką jest również organizowanie wewnętrznych szkoleń prowadzonych przez pracowników, którzy uczestniczyli w szkoleniach zewnętrznych, żeby podzielili się tym, czego się nauczyli;
- zastępstwa i rotacja na stanowiskach, czasami pojawiają się naturalnie, gdy ktoś kogoś musi zastąpić z powodu nieobecności. W organizacjach, które przykładają dużą wagę do rozwoju kadr, czasowa zamiana stanowisk jest formą przeciwdziałania rutynie oraz rozwijania pracowników;
- konsultacja z przełożonym – trudno przecenić wpływ, jaki przełożony może mieć na rozwój pracownika. Zainteresowanie pracownikiem i jego rozwojem, rozmowy na ten temat. Regularne, dobrze przygotowane i przeprowadzone rozmowy oceniające, przemyślana informacja zwrotna zarówno pozytywna (pochwały), jak krytyczna, udzielana na bieżąco, postawione odpowiednio ambitne zadania, osobisty przykład przestrzegania standardów zawodowych i właściwej postawy – to wszystko czyni z dobrego szefa mistrza, którego pamięta się przez całe życie. Ta szczególna forma oddziaływania na pracownika może okazać się skuteczną metodą rozwijania jego postawy;
- wsparciem działań szkoleniowych w urzędzie może być tworzenie „bazy wiedzy”, w której będą gromadzone materiały ze szkoleń zewnętrznych, w których uczestniczyli pracownicy;

Na koniec o sprawdzaniu skuteczności szkoleń.

W przypadku zdobywania konkretnej wiedzy – kryterium jest zdany przez pracownika egzamin lub świadectwo wydane przez wiarygodną instytucję, szkołę wyższą, organizację zawodową itp. Sprawdzianem jest również zdolność do zastosowania nowej wiedzy w praktyce.

Sprawdzamy skuteczność szkolenia, zlecając pracownikom przeprowadzenie szkolenia wewnętrznego lub przynajmniej napisanie krótkiego sprawozdania.

W przypadku umiejętności interpersonalnych – kryterium oceny szkolenia będzie obserwowana zmiana w zachowaniu i w relacjach z otoczeniem, lepsze wyniki zespołu, którym ktoś zarządza, poprawa poziomu obsługi interesantów itp.

Warto wiedzieć

Przykładem dobrej organizacji procesu planowania szkoleń jest zarządzenie burmistrza Łądku-Zdroju. Pełny tekst jest dostępny na stronie www.ladek.pl, w zakładce dotyczącej Akcji Przejrzysta Polska.

ZARZĄDZENIE Nr 158/ 05 Burmistrza Łądku Zdroju z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie ustanowienia polityki szkoleniowej Urzędu Miasta i Gminy w Łądku Zdroju (...)

Ustanawiam „**Politykę szkoleniową Urzędu Miasta i Gminy w Łądku Zdroju**”, rozumianą jako tworzenie sprzyjających warunków długofalowego rozwoju zawodowego i stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu Miasta i Gminy w Łądku Zdroju (...).

217

Bibliografia

Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi* (cz. VIII), Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000

Boydell T., Leary M., *Identyfikacja potrzeb szkoleniowych*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006

Sztukowska J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Urząd Miejski w Gliwicach*, w: Pocztowski A. (red.), *Najlepsze praktyki zarządzania zasobami*, 2003

MENEDŻER W URZĘDZIE

CYKL WARSZTATÓW DLA KADRY ZARZĄDZAJĄCEJ

VI.

Komunikacja wewnętrzna i zarządzanie informacją

Piotr Burkiewicz

Spis treści

Wprowadzenie	220
1. Komunikacja w organizacji	221
1.1. Komunikacja formalna	223
1.2. Komunikacja nieformalna	224
1.3. Przeszkody w skutecznej komunikacji	227
1.4. Miejsce komunikacji wewnętrznej w systemie komunikacji urzędu	227
2. Postawa kadry kierowniczej a komunikacja wewnętrzna	232
2.1. Style kierowania a komunikowanie się wewnątrz organizacji	232
2.2. Badanie dominującego stylu kierowania	235
2.3. Metody doskonalenia i rozwoju kadry	239
3. Ocena, motywacja, zaangażowanie i dynamika grupy pracowników	242
3.1. Oceny okresowe w systemie komunikacji wewnętrznej	242
3.2. Badanie satysfakcji i motywacji pracowniczej	244
3.3. Zaangażowanie organizacyjne	248
4. Zarządzanie informacją i wiedzą z perspektywy urzędu	250
4.1. Informacja, która staje się wiedzą	250
4.2. Zarządzanie informacją i wiedzą w administracji	252
Bibliografia	254

Wprowadzenie

Podręcznik z zakresu komunikacji wewnętrznej ma pomóc kierownictwu urzędów administracji samorządowej w budowaniu dobrych psychospołecznych warunków pracy. Komunikacja wewnętrzna w polskich organizacjach stoi na drugim planie wobec działań zewnętrznego PR, promujących np. urząd wśród klientów (inwestorów). Lektura podręcznika nie ma na celu skłonić kierownictwa urzędu do odwrócenia proporcji, lecz do lepszego zrównoważenia wysiłków organizacji, które są wkładane w komunikowanie z różnymi grupami interesariuszy.

Celem jest przekazanie kadrze kierowniczej urzędów wiedzy przydatnej w tworzeniu sprawnego, zaangażowanego zespołu pracowników, przy wykorzystaniu mechanizmów dobrej komunikacji wewnętrznej.

W podręczniku znajdą Państwo podstawowe informacje o komunikowaniu się w organizacji, realizacji funkcji personalnej we współczesnej organizacji, dobrych praktykach związanych z procesem kierowania, komunikowania się, zarządzania informacją i wiedzą, oceny okresowej oraz badaniu satysfakcji i motywacji pracowników.

1. Komunikacja w organizacji

W tym rozdziale omówione zostaną następujące tematy:

- *proces komunikacji,*
- *formy komunikowania się w organizacjach,*
- *rodzaje sieci komunikacyjnych w organizacjach,*
- *przeszkody w skutecznej komunikacji,*
- *Model Wielozadaniowy funkcji personalnej.*

221

Organizacja jest grupą ludzi pracujących razem, bez skutecznej komunikacji nie jest możliwa efektywna współpraca w firmie czy urzędzie. Komunikacja w zarządzaniu obejmuje takie formy, jak: **komunikacja reklamowa, finansowa, sponsoringu oraz komunikacja wewnętrzna**. Urząd czy przedsiębiorstwo nie może funkcjonować bez systemu komunikacji, gdyż nie istnieje wówczas możliwość oddziaływania ani grup na jednostki, ani jednostek na grupy. Sprawny system komunikacji umożliwia prawidłowe rozdzielanie funkcji decyzyjnych w urzędzie. Komunikowanie w organizacji jest związane z podstawowymi funkcjami zarządzania: planowaniem, motywowaniem, kontrolowaniem i organizowaniem.

Komunikacja pobudza motywację jeśli wyjaśnia pracownikom, co należy zrobić, czy dobrze pracują i jak można poprawić efektywność pracy. Formułowanie celów, informacja zwrotna o efektach oraz wzmacnianie pożądanych zachowań – to czynniki stymulujące motywację i jednocześnie wymagające komunikowania się.

Komunikacja jest również sposobem wyrażania emocji i zaspokajania potrzeb społecznych. Spędzamy w pracy najbardziej aktywną część dnia, dla wielu z nas grupa współpracowników stanowi najważniejsze źródło interakcji społecznych.

Komunikacja dostarcza wreszcie informacji koniecznych do podejmowania decyzji, w tym również usprawniania procesu kierowania urzędem. Komunikowanie się to również proces o ustalonym przebiegu. Przekaz odbywa się pomiędzy źródłem (nadawcą) a odbiorcą. Przekaz jest przekształcany w formę symboliczną, czyli kodowany i przenoszony za pomocą jakiegoś środka komunikacji (kanału) do odbiorcy, który odczytuje (dekoduje) przekaz wysyłany przez nadawcę.

Komunikowanie się w organizacji pozwala na powiązanie zadań, potrzeb i skutków. Każda zaistniała sytuacja wymaga użycia odpowiedniej formy i rodzaju komunikacji. Podstawowy podział form przekazywania komunikatów pozwala na wyróżnienie:

- komunikacji ustnej,
- komunikacji pisemnej.

Komunikacja ustna – rozmowa bezpośrednia, dyskusja grupowa, rozmowy telefoniczne. W pracy kierowniczej przeważa komunikacja ustna. Według Henry Mintyberg’a większość menedżerów spędza 50-90% czasu w pracy na rozmowach. Jest kilka przyczyn, dla których komunikacja ustna ma tak dominujące znaczenie. Główną jej zaletą jest to, że sprzyja ona bezpośredniej reakcji zwrotnej i wymianie myśli w formie pytań, zgody, wyrazu twarzy i gestów. Komunikowanie się w formie ustnej ma również wady – może być niedokładne, kiedy dyskutujemy rzadko mamy czas na przemyślaną, rozważną odpowiedź, a to, co zostało powiedziane nie jest równocześnie utrwalone.

Komunikacja pisemna – notatki, listy, sprawozdania i inne sytuacje, kiedy dla przekazania informacji wykorzystujemy słowo pisane. Pisemny tryb komunikowania nie jest tak często wykorzystywany przez menedżerów. Według badań prezentowanych przez R. W. Griffina, menedżerowie podają, że tylko 13% poczty, jaką odbierają, jest dla nich bezpośrednio przydatne. Ponad 80% ankietowanych wskazywało, że otrzymywana przez nich komunikacja pisemna prezentuje ledwie znośną lub kiepską jakość. Wadą komunikacji pisemnej jest to, że hamuje ona zwrotną reakcję i wymianę poglądów. Ponadto komunikacja pisemna jest zwykle trudniejsza, wymaga większego wysiłku (czasochłonność). Forma pisemna pozwala jednak na trwałą zapis kontaktu.

Komunikacja ustna jest lepsza, gdy wiadomość ma charakter osobisty, nierutynowy i zwięzły. Natomiast wtedy, gdy treść przekazu jest bardziej bezosobowa, rutynowa i dłuższa, lepsza będzie forma pisemna. Można również łączyć różne środki przekazu, by spożytkować zalety każdego z nich.

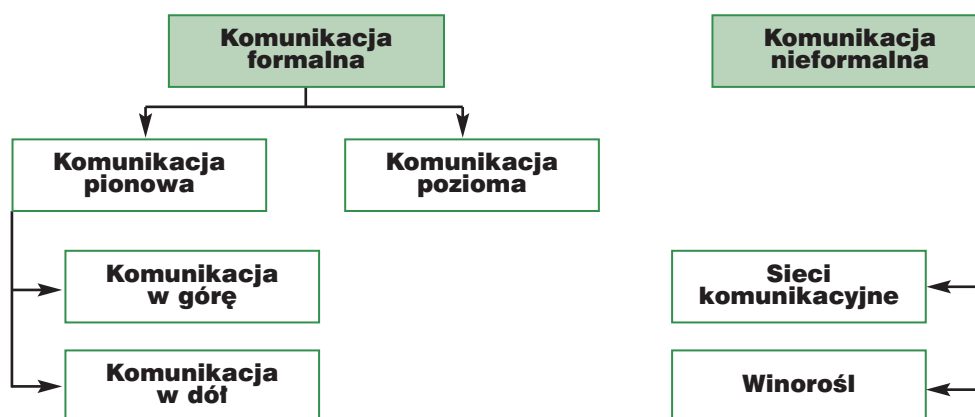
Tabela nr 1. Wady i zalety podstawowych form komunikacji.

FORMA KOMUNIKACJI		
	USTNA	PISEMNA
ZALETY	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sprzyja zwrotnej reakcji i wymianie poglądów. 2. Łatwa w użyciu. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przeważnie jest dokładniejsza. 2. Zostawia zapis.
WADY	<ol style="list-style-type: none"> 1. Może być niedokładna. 2. Nie zostawia trwałego zapisu. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nie sprzyja zwrotnej reakcji i wymianie poglądów. 2. Trudniejsza i bardziej czasochłonna.

Źródło: B. Dobek-Ostrowska, „Podstawy komunikowania społecznego”, Wydawnictwo ASTRUM, Wrocław 1999.

Poza obu opisanymi wyżej formami komunikacji interpersonalnej, wyróżniamy również inne odmiany komunikowania się w organizacji. Możemy tu wymienić: komunikację formalną i nieformalną.

Rysunek 1. Formy komunikacji



Źródło: opracowanie własne

223

1.1. Komunikacja formalna

Komunikacja pionowa – przebiega zarówno w górę, jak i w dół organizacji, zwykle poprzez linie służbowego podporządkowania, ludzie w organizacji komunikują się z osobami na wyższych i niższych szczeblach hierarchii. Komunikacja w górę pojawia się wówczas, gdy informacje są przekazywane od podwładnych do przełożonych, kolejno po szczeblach hierarchii.

Cele komunikowania się „w górę”:

- przekazywanie wniosków, próśb, informacji, które w opinii pracowników niższego szczebla mogą mieć znaczenie dla menedżerów wyższego szczebla;
- przekazywanie odpowiedzi na żądania menedżerów wyższego szczebla;
- przekazywanie sugestii, skarg i informacji finansowych;
- informowanie o problemach związanych z wykonywaniem pracy, lukach technicznych czy organizacyjnych;
- dostarczanie informacji zwrotnych z różnych obszarów współpracy ludzi ze sobą.

Komunikacja „w dół” ma miejsce wówczas, gdy informacja sływa po szczeblach hierarchii od przełożonych do podwładnych. Cele komunikowania się „w dół”:

- informowanie o celach i zasadach organizacji;
- powiadamianie o praktyce i procedurach organizacyjnych;
- przekazywanie szczegółowych dyrektyw zadaniowych;
- przydzielanie nowych obowiązków;

- wyrażanie oczekiwań wobec członków organizacji;
- informowanie pracowników o ich wydajności;
- ocenianie;
- dostarczanie motywacji;
- doradzanie, pouczanie;
- zachęcanie pracowników do wyrażania zdania, opinii.

Komunikacja pozioma obejmuje współpracowników i osoby zajmujące równorzędne stanowiska w hierarchii organizacyjnej. Ta forma komunikacji jest niezbędna, nawet wtedy, kiedy komunikowanie w górę i w dół przebiega prawidłowo, bez zakłóceń. Przede wszystkim komunikacja pozioma pozwala zaoszczędzić czas i ułatwia koordynację pracy. W niektórych przypadkach relacje poziome są opisane formalnie (grupa projektowa/ zadaniowa). Jednak często kanały komunikacji poziomej tworzą się nieformalnie, aby przyspieszyć realizację zadań dzięki pominięciu formalnej hierarchii. Z punktu widzenia naczelnego kierownictwa urzędu taka komunikacja ma swoje dobre i złe strony. O zaletach już mogliśmy przeczytać, jakie są więc wady komunikacji poziomej? Przede wszystkim zdarza się, że komunikacja pozioma wywołuje konflikty, kiedy powoduje zaburzenia w formalnych kanałach pionowych (plotki).

Cele komunikacji poziomej:

- koordynacja działań;
- umożliwianie członkom organizacji uzupełniania zasobu posiadanych informacji, dzielenie się nimi;
- upowszechnianie wiadomości, na które jest zapotrzebowanie;
- zaspokajanie potrzeb rozumienia zdarzeń;
- rozwiązywanie problemów z zakresu współpracy między komórkami organizacyjnymi;
- rozwiązywanie konfliktów między pracownikami;
- budowanie, wzmacnianie więzi między pracownikami.

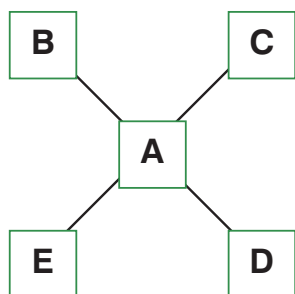
1.2. Komunikacja nieformalna

W grupach i organizacjach występuje nie tylko system formalnej komunikacji, równolegle istnieje system komunikacji nieformalnej. Informacje funkcjonujące w tym systemie mogą szerzyć się w formie pogłosek. Pogłoski i plotki powstają jako reakcja na sytuacje, które są dla pracowników ważne i jednocześnie kryją w sobie niejednoznaczność lub wywołują lęk. Sytuacje w pracy często charakteryzuje występowanie wszystkich trzech wymienionych elementów, dlatego też nie powinny nas dziwić plotki, które powstają w pracy. W dużych, hierarchicznych organizacjach często panuje atmosfera niepewności i konkurencji. Plotka trwa tak długo, dopóki nie ulegną zaspokojeniu potrzeby, pragnienia i oczekiwania, które wywołały niepewność.

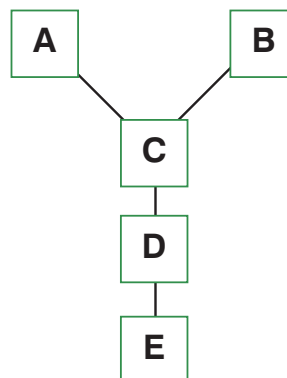
Warto poznać funkcjonowanie sieci pogłosek w zarządzanej przez nas organizacji. Sieć pogłosek pozwala kierownikom zorientować się w trudnościach i problemach, o których pracownicy nie chcą mówić wprost.

W badaniach sieci komunikacyjnych zidentyfikowano pięć podstawowych typów sieci. Różnią się one przepływem informacji, pozycją przywódcy i skutecznością w wypełnianiu różnych typów zadań.

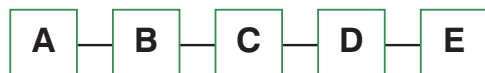
We wzorcu „gwiazda” cała komunikacja płynie przez osobę zajmującą centralną pozycję (osobę A), która prawdopodobnie jest przywódcą grupy. Jest to uprzywilejowana pozycja, ponieważ pozostaje w bezpośrednim połączeniu z pozostałymi. Pracownik zajmujący tę centralną pozycję może czuwać nad przebiegiem komunikowania się w grupie, bowiem członkowie znajdujący się na peryferyjnych pozycjach nie mogą kontaktować się bezpośrednio z innymi pracownikami tego zespołu. Sieć ta charakteryzuje się wysokim stopniem scentralizowania.



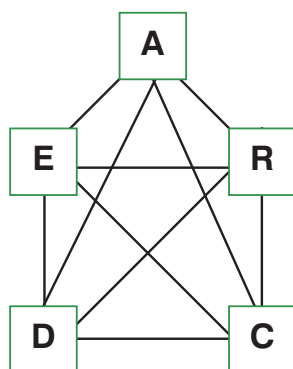
Wzorzec „gwiazda”



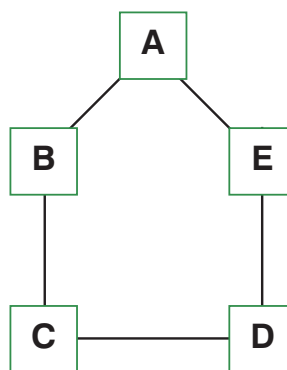
Wzorzec „Y”



Wzorzec „łańcuch”



Wzorzec „każdy z każdym”



Wzorzec „okrąg”

Wzorzec „każdy z każdym”

Sieć typu „Y” jest mniej scentralizowana niż poprzednia. Pozycja pracownika E jest bardziej peryferyjna od pozostałych. Ten element istotnie ją różni od innych struktur. Członek grupy zajmujący tę pozycję uzyskuje większą autonomię, nie jest bezpośrednio kontrolowany przez osobę zajmującą pozycję centralną, którą w tej sieci zajmuje osoba C.

Sieć typu „łańcuch” charakteryzuje się tym, że istnieją takie pozycje pracowników, które umożliwiają kontakty z pozostałymi członkami grupy za pośrednictwem innej jednostki. W tego typu sieci nie ma uczestników, którzy zajmują dominującą pozycję, ale są tacy, których pozycja jest zdominowana. Ta sieć należy do mniej scentralizowanych. Model „łańcuch” zapewnia w miarę wyrównany przepływ informacji między członkami grupy. Chociaż znajdują się oni po obu brzegach, kontaktują się tylko z jedną osobą. Dwóch pracowników B i D komunikuje się bezpośrednio z osobą C, a pozostali (A i E) – jedynie pośrednio.

226

„Okrąg” – wzorzec ten charakteryzuje się tym, że każde stanowisko ma jednakowe położenie w porównaniu z pozostałymi i istnieje możliwość bezpośredniego komunikowania się każdego stanowiska z dwoma sąsiednimi i jedynie pośredniego z pozostałymi.

Wzorzec „każdy z każdym” – w sieci tego typu wszyscy członkowie grupy mają możliwość bezpośredniego kontaktowania się ze sobą. Ponadto, nie ma osoby zajmującej pozycję centralną, dominującą nad pozostałymi członkami grupy, pełniącą funkcję kontrolną wobec nich. Każdy uczestnik grupy w równej mierze uczestniczy w procesie komunikowania się. Wzorzec ten, tak jak i wzorce „łańcuch” i „okrąg”, są zdecentralizowane.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że w zależności od typu sieci komunikowania się zależy zasięg bezpośredniego i pośredniego przepływu informacji do poszczególnych stanowisk danej struktury. Najkorzystniejszą lokalizacją stanowiska jest taka, która umożliwi zajmującemu go pracownikowi bezpośrednie połączenie ze wszystkimi, bądź z większością stanowisk, najmniej korzystną – takie usytuowanie w sieci, które „daje” mało bezpośrednich połączeń komunikacyjnych.

Badania pokazują, że im bardziej peryferyjna jest pozycja pracownika w sieci, tym niższa jest jego satysfakcja.

„Winorośl” to nieformalna sieć komunikacyjna, która może przenikać całą organizację. To spontaniczne komunikowanie się w organizacji. Nie ma zgody co do dokładności informacji przekazywanej przez „winorośl”, jednakże badania gromadzą coraz więcej dowodów potwierdzających, że jest to przekaz dość dokładny, zwłaszcza gdy informacja oparta jest raczej na faktach niż na spekulacji.

1.3. Przeszkody w skutecznej komunikacji

Menedżerowie, chcąc ograniczyć błędy i nieporozumienia w sytuacji kierowania, powinni zwrócić uwagę na przeszkody komunikacyjne. Poniżej zostały opisane najważniejsze z barier.

Filtrowanie – wiąże się z celowym manipulowaniem informacją przez nadawcę, tak, aby wydawała się korzystniejsza dla odbiorcy. Podwładny filtruje informację, kiedy mówi swojemu przełożonemu to, co według niego ten chciałby usłyszeć. Im więcej szczebli w hierarchii organizacji, tym więcej okazji do filtrowania. Zwłaszcza komunikacja w górę jest bardzo podatna na wystąpienie filtrowania. Pracownicy mogą obawiać się przekazania złej wiadomości lub chcą przypodobać się przełożonemu.

Wybiórcza percepcja – to sytuacja, kiedy odbiorca w procesie komunikacji widzi i słyszy przekaz zniekształcony poprzez swoje potrzeby, motywację, doświadczenia, okoliczności lub cechy osobowości. Przykładem niech będzie sytuacja prowadzenia rozmowy kwalifikacyjnej. Jeśli prowadzący rozmowę uważa, że dla kobiet ważniejsza jest rodzina niż praca zawodowa, to prawdopodobnie przypuszcza, że podobna hierarchia wartości dotyczy wszystkich kandydatek. Może podświadomie wyszukiwać i przeceniać sygnały zgodne z tym przypuszczeniem, a lekceważyć informacje niezgodne z tak przedstawioną hierarchią.

Emocje – samopoczucie odbiorcy w chwili otrzymania komunikatu kształtuje jego interpretację. Emocje skrajne najsilniej zniekształcają komunikat. Wielka radość powoduje, że słuchamy pobieżnie, lekceważymy szczegóły przekazu. Lęk i depresja powodują wyostrenie uwagi na bodźce negatywne lub powodują, że sygnały neutralne są interpretowane, jako zagrażające.

Język – wiek, wykształcenie i środowisko kulturowe to czynniki, które silnie wpływają na język pracowników. W organizacji pracownicy mogą pochodzić z różnych środowisk. W urzędzie występują też obszary pracy specjalistów, którzy tworzą własny żargon lub język techniczny.

Sygnały niewerbalne – przekaz niewerbalny jest bardzo istotny dla zrozumienia komunikatu. Dopóki przekazy werbalny i niewerbalny są zgodne, komunikat jest wzmacniany. W sytuacji rozbieżności komunikatów werbalnego i niewerbalnego odbiorca otrzymuje niejasny komunikat, który może powodować dezorientację.

1.4. Miejsce komunikacji wewnętrznej w systemie komunikacji urzędu

Komunikacja wewnętrzna w organizacji jest ważnym narzędziem budowania kultury organizacji i przeciwdziałania kryzysom wewnętrznym. Wizerunek urzędu powinien być budowany także wśród zatrudnionych w nim pracowników. To, w jaki sposób pracownicy oceniają urząd, ma decydujące znaczenie dla ich postaw w pracy. Im więcej pracownicy wiedzą o organizacji, tym łatwiej wyrabiają sobie własne zdanie o sposobie jej funkcjonowania i są skłonni do przyjmowania aktywnej postawy.

Tabela nr 2. Trzy różne perspektywy wizerunku organizacji

Perspektywa wewnętrzna	Perspektywa rynkowa	Perspektywa społeczno-polityczna
<ul style="list-style-type: none"> • Wynagrodzenie • Świadczenia socjalne • Styl kierowania • Bezpieczeństwo zatrudnienia • Jakość komunikowania się z pracownikami • Inne 	<ul style="list-style-type: none"> • Pozycja rynkowa • Polityka rynkowa • Innowacyjność • Zarządzanie marketingowe • Komunikowanie • Inne 	<ul style="list-style-type: none"> • Świadomość ekologiczna • Zaangażowanie w rozwiązywanie problemów społecznych • Polityka inwestycyjna • Komunikowanie się z otoczeniem • Zasady rozwiązywania konfliktów z otoczeniem

228

Źródło: K. Wojcik, *Public Relations od A do Z*, Agencja Wydawnicza PLACET, Warszawa 1997

Organizacje, w tym urzędy, stają przed wyborem dwóch filozofii komunikowania się – w tym komunikowania wewnętrznego – określamy je mianem „polityki otwartych” lub „zamkniętych drzwi”. Pojęcia te odnoszą się do działań i sposobów zachowywania się pracowników w organizacji.

„**Polityka otwartych drzwi**” polega na zredukowaniu wszelkich barier komunikacyjnych, począwszy od fizycznych (odpowiednie ustawienie biurek, zburzenie ścianek oddzielających pracowników, w jednej z firm posunięto się nawet do spalenia wszystkich drzwi, co miało wprowadzić atmosferę otwartości), a skończywszy na barierach mentalnych (wysyłanie pracowników na różnego rodzaju kursy skutecznego komunikowania, nagradzanie odpowiednich zachowań). W organizacji, która propaguje ten styl, liczy się przede wszystkim łatwy i bezpośredni kontakt między pracownikami i przykładą się dużą wagą do efektywnego komunikowania się. Zachęca się zatem pracowników do swobodnej wymiany myśli, poglądów i zapatrywań na różne problemy, a także zespołowego ich rozwiązywania; pracownik musi być przede wszystkim dostępny, tzn. otwarty na kontakt z innymi.

Zalety „polityki otwartych drzwi”:

- sprzyja niezwykle przyjacielskiej i rodzinnej atmosferze w pracy, pracownicy są zadowoleni, ponieważ czują się akceptowani, potrzebni i dobrze poinformowani;
- powala na redukcję destrukcyjnych sytuacji konfliktowych, ponieważ prawie wszystkie sytuacje konfliktowe zostają rozwiązane w momencie zaistnienia;
- wzmacnia efektywność pracy zespołowej, ponieważ członkowie organizacji nabyli już niezbędne umiejętności interpersonalne, które taki typ pracy ułatwiają;
- wszystkie problemy i trudności związane z wykonywaniem zadań są rozwiązywane na bieżąco;
- pracownicy nie dublują pomysłów i koncepcji.

Ryzyko związane z „polityką otwartych drzwi”:

- istnieje zagrożenie, że dyscyplina pracy ulegnie znacznemu pogorszeniu i nastąpi nieefektywne rozprężenie – spadnie wtedy zarówno jakość, jak i ilość wykonywanej pracy;

- wykonywanie zadań wymaga o wiele więcej czasu;
- pracownikom trudno jest kontrolować swój tok i czas pracy, ponieważ wymaga się od nich, żeby byli dostępni dla innych i reagowali na bieżąco na powierzane im problemy i trudności, co w skrajnych sytuacjach doprowadzić może do tego, że dzień spędzą na mało ważnych rozmowach.

„**Polityka zamkniętych drzwi**” oznacza wypracowanie formalnych kanałów i procedur komunikowania się w organizacji, do przestrzegania których wszyscy pracownicy są zobligowani, np. rozmowa z przełożonym możliwa jest dopiero po uprzednim umówieniu się przez sekretarkę i nie będzie trwać dłużej, niż zostało to wcześniej określone. Ominięcie, czy złamanie tych kanałów jest niedopuszczalne i związane jest zawsze z naganą. Organizacja, która jest zwolennikiem tej strategii, stawia przede wszystkim na indywidualną pracę, stąd też czas spędzony na rozmowach uważa się za nieproduktywny. „Polityka zamkniętych drzwi”, poprzez budowanie barier pomiędzy pracownikami, podkreśla hierarchiczną strukturę organizacji, która opiera się przede wszystkim na wyraźnym akcentowaniu tego, co dzieli, a nie co łączy pracowników.

229

Zagrożenia związane z „polityką zamkniętych drzwi”:

- kształtuje nieprzychylną atmosferę w organizacji i sprzyja pojawianiu się napięć;
- wzmacnia postawy rywalizacyjne pomiędzy pracownikami;
- izoluje pracowników od życia organizacji i od innych ludzi, którzy mogą być dla nich użyteczni;
- hamuje przepływ informacji pomiędzy pracownikami, którzy nie wiedzą dokładnie kto, czym i z jakim skutkiem się zajmuje;
- tym samym sprzyja poczuciu niepewności wśród pracowników, którzy nie wiedzą do kogo mają się zwrócić z trudnościami i komu mogą zaufać.

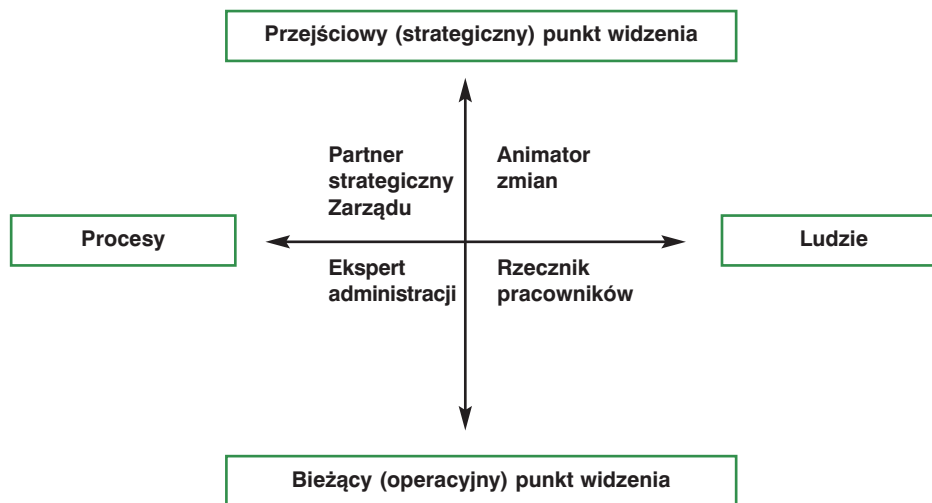
Czy w takim razie można wskazać jakieś zalety „polityki zamkniętych drzwi”? Tak, można wymienić dwa podstawowe pozytywne elementy takiej formy komunikowania się. Formalizacja komunikacji wewnętrznej sprzyja pracownikom, którzy są nastawieni przede wszystkim na realizację indywidualnych celów oraz umożliwia zachowanie wręcz doskonałej kontroli nad czasem pracy. Jednak niekiedy są to najistotniejsze czynniki sukcesu nowoczesnego urzędu. Poprzez stosowanie „polityki zamkniętych drzwi” tracimy część kreatywności zespołu, dzielenie się wiedzą w organizacji napotyka na personalne bariery, a satysfakcja zatrudnionych jest raczej niska.

Optymalna sytuacja zarządzania jest budowana poprzez równowagę w obu opisanych politykach komunikacyjnych i wykorzystywanie ich elementów w zależności od sytuacji, w jakiej urząd się znajduje. Zwykle pomysły na wzmocnienie barier łatwiej wygenerować. Trudniej przygotować działania otwierające kanały komunikacyjne. Ciekawą propozycję sformułowali T. Peters i R. Waterman. Koncepcja ta nosi nazwę „**zarządzania przez przechadzanie się**” (*management by walking around*). Istotą tej koncepcji jest założenie, że zarządzanie jest przede wszystkim złożonym procesem komunikowania się, a podstawowym zadaniem kierownictwa jest utrzymywanie bezpośredniego kontaktu z pozostałymi uczestnikami organizacji i z tym, co się dzieje w firmie. Kierownik, często wyższego szczebla, odwiedza pracowników w ich miejscach pracy, rozmawia z nimi, zachęca do otwartości i szczerości w wyrażaniu opinii. Pozytywne oddziaływanie tej strategii opiera się na dwóch mechanizmach:

- pozwala na zbieranie informacji, ocenianie postaw i opinii pracowników;
- ukazuje kierownika jako zaangażowanego w problemy pracowników i pomaga im zrozumieć zasadność określonych decyzji.

Rozszerzenie perspektywy komunikacji wewnętrznej stanowi odpowiedź na pytanie o to, jakie treści mają być przedmiotem tej formy komunikacji. Komunikacja wszak nie jest celem sama w sobie. Komunikacja wewnętrzna służy głównie realizacji zadań funkcji personalnej. Nowoczesne ujęcie tej funkcji przedstawił Dave Ulrich w **Modelu wielozadaniowym funkcji personalnej**. Model ten powstał po skrzyżowaniu dwóch wymiarów opisujących działania personalne. Pierwszy wymiar odnosi się do funkcji czasowej (podejście strategiczne vs. operacyjne), drugi natomiast do tego, czym zarządza dział personalny (ludzie vs. zasoby).

Rysunek 2. Model wielozadaniowy funkcji personalnej



Źródło: Ulrich D., *Liderzy zarządzania zasobami ludzkimi. Nowe wyzwania, nowe role*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2001

Główne działania związane z poszczególnymi rolami:

- **Partner strategiczny Zarządu.** Skoordynowanie strategii personalnej ze strategią ogólną organizacji. Dobra komunikacja wewnętrzna służy pozyskaniu danych od załogi, dotyczących posiadanych kompetencji, dostrzeganych przez pracowników szans rozwoju oraz określeniu czynników ryzyka dla różnych dróg rozwojowych (działań). Komunikacja wewnętrzna ma wspierać informacje i wiedzę na temat misji i wizji organizacji oraz jej celów w różnych okresach czasu.
- **Animator zmian.** Wspomaganie działalności firmy w trakcie transformacji, w okresie przejściowym. Osoby odpowiedzialne za komunikację wewnętrzną (dział HR, dział PR, Zarząd) używają komunikacji do motywowania pracowników do zmiany. Często jest to bardzo żmudna

walka o usunięcie oporu przez wprowadzeniem zmian. Po rozpoczęciu transformacji często spada poczucie bezpieczeństwa i satysfakcji z pracy, które może wzmacniać fala destrukcyjnych pogłosek. Jasne komunikowanie intencji naczelnego kierownictwa pozwala ograniczać ten negatywny aspekt zmian.

- **Rzecznik pracowników.** Reagowanie na potrzeby pracowników, zwiększanie ich efektywności poprzez rozwój umiejętności i motywacji. Narzędzia wykorzystywane do realizacji tego celu to: badania ankietowe (np. satysfakcji i motywacji pracowników), radar personalny (badanie jak podwładni spostrzegają rolę przełożonego), badania socjometryczne.

W dalszej części podręcznika komunikacja wewnętrzna została przedstawiona jako funkcja stylu kierowania, jako kluczowy element procesu ocen okresowych oraz w aspekcie badania motywacji i klimatu organizacyjnego.

Podsumowanie rozdziału

Komunikacja wewnętrzna, usuwając przeszkody w procesie zarządzania, może stanowić o sile urzędu. Zwłaszcza w sytuacji wdrażania zmiany sprawdzamy jakimi sieciami komunikacyjnymi możemy posłużyć się do przekazywania nowych celów oraz w jaki sposób zbierzemy informację o opiniach pracowników. Perspektywy kierowania komunikacją wewnętrzną dobrze pokazuje Model Wielozadaniowy funkcji personalnej. Komunikacja wszak nie służy tylko przekazywaniu informacji, lecz ma w praktyce ułatwiać osiągnięcie celów urzędu.

2. Postawa kadry kierowniczej a komunikacja wewnętrzna

W tym rozdziale omówione zostaną następujące tematy:

- wpływ stylu kierowania na komunikację wewnętrzną,
- przykładowe style kierowania,
- badanie dominującego stylu kierowania w urzędzie.

Ważnym ogniwem w komunikacyjnej sieci organizacji są kierownicy, bezpośrednio nadzorujący personel w zespołach. To od ich umiejętności, między innymi w komunikowaniu się, zależy efektywność pracy i klimat w organizacji. W bieżącym rozdziale zagadnienie stylu kierowania rozpatrywane jest z dwóch perspektyw. Po pierwsze – jest tu zawarta refleksja na temat wpływu różnych stylów kierowania na komunikację wewnętrzną. Drugą perspektywą – to badanie stylu kierowania dominującego wśród kierowników, informowanie zwrotne oraz doskonalenie umiejętności kadry kierowniczej.

232

2.1. Style kierowania a komunikowanie się wewnątrz organizacji

Można przyjąć definicję stylu kierowania za Marianem Mroziewskim – styl kierowania jest całością wzajemnie trwałych i celowych sposobów oddziaływania kierownika na podległych pracowników, w celu skłonienia ich do wykonywania zadań organizacyjnych. Styl kierowania jest powiązany z osobowością i postawą kierownika, z jego właściwościami psychofizycznymi, które decydują w jakimś stopniu o organizacji jego pracy i stosunku do podwładnych. Styl kierowania bezpośrednio wpływa na komunikację wewnętrzną, może ją wyraźnie utrudniać, albo może sprzyjać komunikowaniu się. W rozdziale zostały przedstawione wybrane klasyfikacje stylów kierowania.

Style kierowania R. Lippita i R. K. White'a

Klasyfikacja stylów kierowania przygotowana przez R. Lippita i R. K. White'a opiera się na wyróżnieniu trzech stylów: **autokratycznego**, **demokratycznego** i **liberalnego**.

Komunikacja kierownika przyjmującego **styl autokratyczny** preferuje kanał z góry do dołu. Kierownik sam ustala cele grupy oraz definiuje zadania prowadzące do ich osiągnięcia, określa podział prac pomiędzy osobami w zespole. Sposób przekazywania przez niego poleceń charakteryzuje dystans do zespołu. Sam osobiście nie angażuje się w prace zespołu.

Kierowanie w **stylu demokratycznym** charakteryzuje podejmowanie decyzji na drodze konsultacji z zespołem, zwłaszcza na etapie ustalania celów. Pracownicy są informowani o celach leżących

u podstaw decyzji. W relacji z grupą kierujący utrzymuje stosunki partnerskie. W zakresie motywowania stara się, aby informacje zwrotne i swoje uwagi formułować w sposób bezstronny i obiektywny.

Styl liberalny sprzyja komunikacji poziomej. Kierownik pozostawia grupie swobodę w planowaniu i organizowaniu zadań. Stara się zachowywać przyjaźnie, ale jednocześnie jego zachowanie jest pasywne – nie ingeruje w proces pracy i nie informuje zespołu o celach i zadaniach. Pod względem komunikacji wewnętrznej taki styl kierowania może prowadzić do powstawania szumu informacyjnego, gdzie dominują informacje przypadkowe, motywowane osobistymi celami pracowników.

Styl kierowania orientowany na ludzi lub styl zorientowany na zadania

Badania prowadzone na Uniwersytecie w Michigan doprowadziły do wyróżnienia przez R. R. Blake'a i J. S. Mountona stylu kierowania typowego dla kierowników:

- zorientowanych **na zadania**,
- zorientowanych **na ludzi**.

Wysiłki kierownika **zorientowanego na zadania** skupione są na kontroli, instruowaniu podwładnych co do sposobu wykonywania danej pracy, motywowaniu do bardziej efektywnej pracy. Kierownik zwraca uwagę przede wszystkim na cel pracy i jest krytycznie nastawiony do pomysłów podwładnych.

Kierownik **zorientowany na ludzi** dba przede wszystkim o dobre relacje między członkami grupy. Chętnie wysłuchuje każdego podwładnego, zachęca pracowników do współdziałania i wyrażania własnych opinii i sugestii.

R. R. Blake i J. S. Mounton przygotowali dwuwymiarowy model stylów przywództwa, oparty na stylach kierowania „dbałości o człowieka” i „dbałości o produkcję”. Według Blake'a i Mounton'a nie musimy wybierać pomiędzy dwoma skrajnymi stylami – ludzie vs. zadania. Najbardziej optymalny styl kierowania łączy oba wymiary w maksymalnej wartości (tzw. styl zintegrowany).

Styl nieingerujący, w którym kierownik stoi z boku, przygląda się rozwojowi sytuacji i działa dopiero wtedy, gdy okoliczności zmuszają go do tego.

Styl towarzyski, w którym podstawową wartością jest podwładny, a więc na jego potrzebach skoncentrowana jest uwaga kierownika.

Styl dyrektywny odpowiada typowi kierownika autokraty. Ważne są jedynie zadania i przydatność pracownika do ich wykonania.

Styl zintegrowany – kierownik uzyskuje efekty dzięki integrowaniu celów pracowniczych z celami organizacji.

Style kierowania według koncepcji J. W. Reddina

Koncepcja stylów kierowania J. W. Reddina czerpie podstawy z modelu siatki kierowniczej (zarządzania), opracowanej przez R. R. Blacke'a i J. S. Mouton'a. Reddin stworzył trójwymiarową koncepcję stylów kierowania, uwzględniając wymiary orientacji na ludzi i orientacji na zadania oraz wprowadzając nowy wymiar – **orientacja na efektywność**.

W modelu tym rozróżniamy osiem stylów kierowania, których charakteryzują następujące cechy (podane za M. Mroziewskim):

Tabela nr 3. Style kierowania w modelu J. W. Redlina

Nazwa stylu podstawowego	Charakterystyka stylów mniej efektywnych	Charakterystyka stylów bardziej efektywnych
Separujący się	Styl bierny – ucieczka od kierowania. Wiele problemów, które powinien rozwiązać bądź nie rozwiązuje wcale, bądź też przekazuje do rozwiązania innym. Przez otoczenie oceniany jest jako nie zaangażowany w pracę.	Biurokrata – przywiązuje wagę do formalnych procedur i kontroli podległego mu personelu. Przez otoczenie oceniany jest jako sumienny i skrupulatny. Może osiągać niezłe wyniki działania.
Poświęcający się	Autokrata – dąży za wszelką cenę do wykonania zadań. Przez otoczenie oceniany jest jako nie mający zaufania do ludzi, apodyktyczny, niezyczliwy, co sprawia, że trudno mu uzyskiwać dobre rezultaty, nie mówiąc już o klimacie wewnątrz zespołu.	Życzliwy autokrata – stara się realizować zadania bez zrażania sobie ludzi. Ludzi traktuje instrumentalnie ale w miarę im ufa i pozostawia samodzielność działania. Dzięki temu może mieć dobre wyniki, nawet przy ambitnych zadaniach.
Towarzyski	Misjonarz (styl altruistyczny) – wkłada wiele wysiłku. Przynosi wszystkim w zapewnienie jak najlepszych stosunków międzyludzkich. Przez otoczenie odbierany jest jako człowiek miły ale nieskuteczny, niepotrafiący stawiać zadań, a jeszcze bardziej egzekwować ich wykonania.	Rozwojowiec (styl promocyjny) – uważany jest za człowieka ufnego, chętnie delegującego uprawnienia na podwładnych, dbającego zarazem o ich rozwój. Takie nastawienie zapewnia mu sukcesy – tym większe, im bardziej zintegrowany jest zespół pracowniczy.
Zintegrowany	Kompromista – bardzo podatny na wpływy otoczenia. Lubi zgadzać się ze wszystkimi i zawsze. Koncentruje się przede wszystkim na rozwiązywaniu zagadnień bieżących, pomijając te o dalszym horyzoncie czasowym.	Administrator (styl realizacyjny) – umie stawiać i stawia wysokie wymagania sobie i podwładnym. Kładzie nacisk na pracę zespołową. Potrafi skutecznie dobierać bodźce, co zapewnia mu skuteczność w realizacji zadań.

Źródło: Wawrzyniak B., *Szkola zarządzania, PWE, Warszawa 1987*

Styl realizacyjny (Administrator) – zorientowany zarówno na ludzi i na zadania, jak i na efektywność. Kierownicy silnie angażują się w realizację zadań i w sprawy ludzkie, stwarzając tym samym – własnym przykładem – silną motywację do pracy. Znają dobrze właściwości pracowników i potrafią oddziaływać na każdego indywidualnie. W. J. Reddin uważał ten styl za najbardziej optymalny. Zwróćmy uwagę, że pozytywne oddziaływanie stylu realizacyjnego opiera się na stymulowaniu przez lidera wielu płaszczyzn komunikacji – komunikowania w górę, w dół, wspieraniu komunikacji formalnej i nieformalnej.

2.2. Badanie dominującego stylu kierowania

Procesy komunikacji wewnętrznej obejmują również informację zwrotną dla pracowników. W sposób sformalizowany ten aspekt komunikacji realizowany jest poprzez system ocen pracowniczych. Pracownicy na stanowiskach kierowniczych również podlegają ocenie okresowej, jednak rzadko stosowane są oceny w formule 360 lub 180 stopni, gdzie kierownika ocenia nie tylko jego przełożony, lecz również podwładni, inni współpracownicy oraz klienci. Dobrym instrumentem wspomagającym rozwój kadry kierowniczej urzędu mogą być cyklicznie prowadzone badania ankietowe, które mają na celu informację zwrotną na temat dominującego stylu kierowania poszczególnych osób.

Do tego celu można wykorzystać kwestionariusz oceny stylów kierowania w koncepcji J. W. Reddina, który do polskich warunków został zaadoptowany przez prof. M. Dobrzyńskiego. Kwestionariusz zawiera 56 par stwierdzeń – w każdej takiej parze osoba badana musi dokonać wyboru stwierdzenia, które najlepiej charakteryzuje zachowanie przełożonego. Możliwe jest również wykorzystanie kwestionariusza w formule samooceny, kiedy uczestnik badania opisuje własne zachowania w sytuacji kierowania ludźmi. Poniżej fragment arkusza odpowiedzi testu:

Tabela nr 4. Przykład pytań testowych z kwestionariusza stylów kierowania J. W. Reddina.

1	A	Jeśli wyniki jakiegoś pracownika są stale niezadowolające, raczej czeka na okazję, aby go przenieść do innej pracy w ramach swego zespołu, niż zwolnić.
	B	Jeśli jeden z jego podwładnych nie może się zaaklimatyzować w grupie, robi wszystko, aby go grupa przyjęła.
2	A	Kiedy jego szef wydaje niepopularną decyzję, z którą się zgadza, przekazuje ją pod nazwiskiem szefa, a nie własnym.
	B	Zwykle sam podejmuje decyzje, a następnie informuje o nich swoich podwładnych.
3	A	Jeśli dostanie naganę od szefa, przerzuca własną winę na podwładnych.
	B	Zawsze przydziela najtrudniejsze zadania najbardziej doświadczonym pracownikom.
4	A	Pozwala dyskusji swobodnie zbaczać z tematu.
	B	Zachęca podwładnych do zgłaszania propozycji, lecz nie skłania ich do działania.
5	A	Czasem uważa, że jego własne odczucia i postawy są tak samo ważne, jak praca.
	B	Zachęca podwładnych do udziału w podejmowaniu decyzji i zawsze obstaje przy decyzji większości.
6	A	Kiedy jakość czy ilość pracy jednostki kierowanej nie jest zadowolająca, wyjaśnia podwładnym, że jego szef nie jest zadowolony z ich pracy i że muszą ją poprawić.
	B	Podejmuje decyzje samodzielnie, a następnie stara się ją „sprzedać” podwładnym.

Praca z kwestionariuszem jest dość złożona, obliczanie wyników wymaga zastosowania wieloetapowej procedury. Warto rozważyć jednak poświęcenie czasu na przeprowadzenie badania i podjęcie dyskusji o stylu kierowania, dominującym w gronie kadry kierowniczej.

Czego możemy się spodziewać po przeprowadzeniu badania w naszym urzędzie? Pewien pogląd może dać nam studium przypadku Urzędu Miejskiego „Projektowo”.

Studium przypadku: Style kierowania w Urzędzie Miasta Projektowo

Przybliżę Państwu wyniki badania stylów kierowania w jednym z polskich miasteczek, które przeprowadziłem jesienią 2010 roku. Dla potrzeb opisu przypadku przyjmijmy dla miasteczka nazwę Projektowo.

236

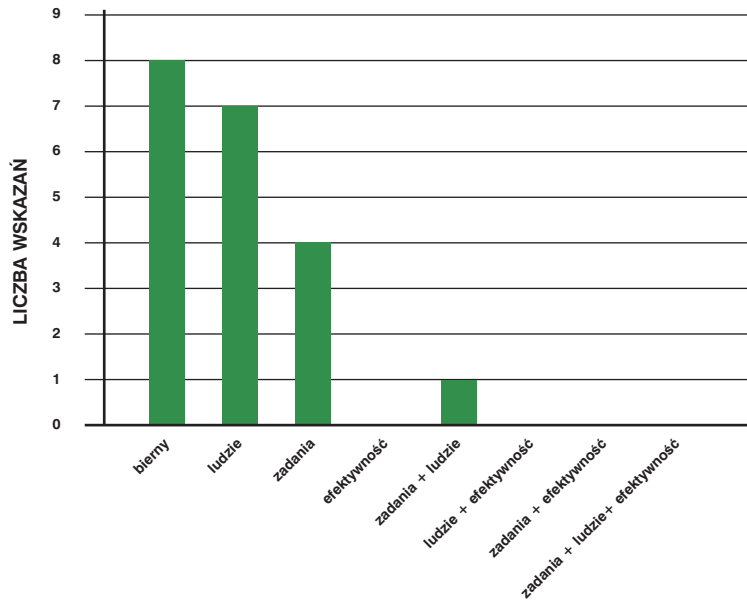
Projektowo liczy około 10 tysięcy mieszkańców. W ostatnich kilku latach Urząd Miasta może pochwalić się dużymi sukcesami w zakresie rozwoju infrastruktury. W rankingach samorządów, porównujących stopień wykorzystania funduszy europejskich, Projektowo zajmuje corocznie wysoką pozycję. Burmistrz jest dobrze oceniany przez mieszkańców, w ostatnich wyborach uzyskał reelekcję. Tak dynamiczna strategia rozwoju ma jednak swoje negatywne konsekwencje. Wskaźnik zadłużenia budżetu gminy niebezpiecznie zbliżył się do granicy określonej przez regulacje ustawowe. Jaki styl kierowania może dominować w tym urzędzie?

Do badania wykorzystano znany nam już kwestionariusz oceny stylów kierowania w koncepcji J. W. Reddina. Zwróćmy uwagę na wykres prezentujący ocenę stylu kierowania przełożonych, którą przygotowali pracownicy urzędu. Dla lepszego zobrazowania wyników nazwy stylów zostały zastąpione nazwami osi orientacji na konkretne czynniki pracy: ludzi, zadania, efektywność:

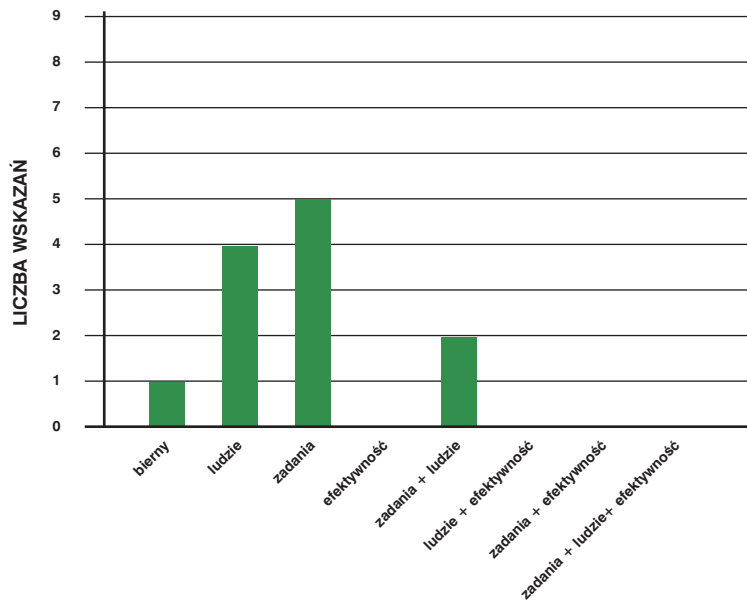
- styl bierny** – brak orientacji na jakimkolwiek wymiarze,
- styl biurokratyczny** – orientacja na efektywność,
- styl altruistyczny** – orientacja na ludzi,
- styl promocyjny** – orientacja na ludzi i efektywność,
- styl autokratyczny** – orientacja na zadania,
- styl autokratyczno-życzliwy** – orientacja na zadania i efektywność,
- styl kompromisowy** – orientacja na zadania i ludzi,
- styl realizacyjny** – orientacja na zadania, ludzi i efektywność.

Oceny podwładnych są dosyć surowe. Tylko jeden przełożony otrzymał ocenę, która mówi, że wykorzystuje w kierowaniu styl zorientowany na dwa wymiary: zadania i ludzi. Żaden z kierowników nie otrzymał oceny świadczącej o wykorzystywaniu stylów zorientowanych na efektywność. Aż ośmiu pracowników ocenia, że ich przełożony reprezentuje styl bierny, niezorientowany na jakikolwiek czynnik zarządzania. Siedem osób wskazało styl zorientowany na ludzi (altruistyczny), jako na charakteryzujący ich przełożonego.

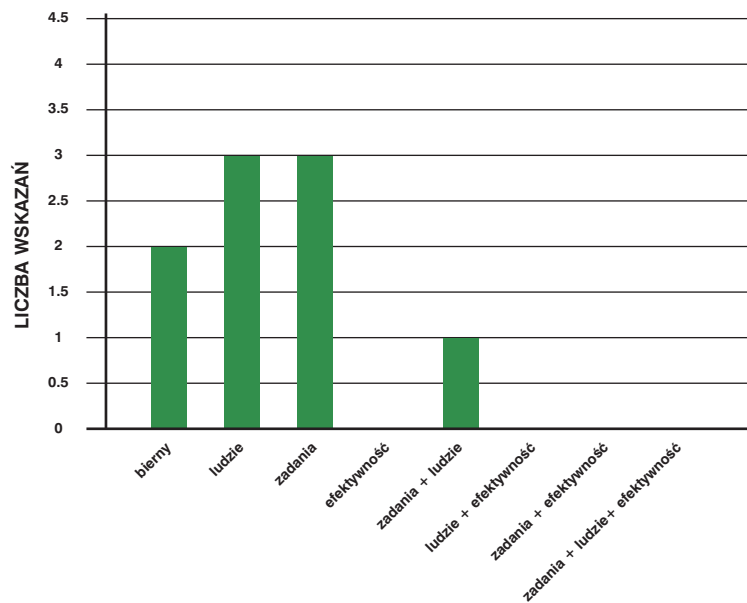
Wykres nr 1. Wskazania stylu dominującego. Ocena kadry kierowniczej przez podwładnych



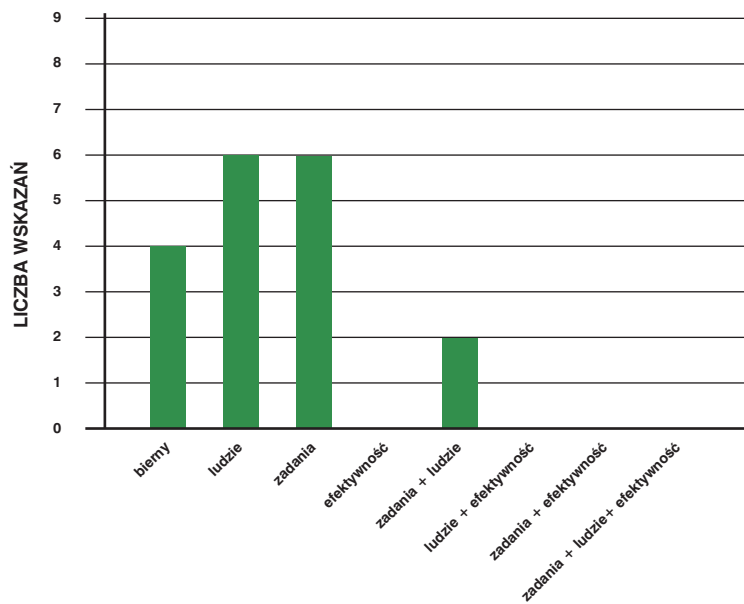
Wykres nr 2. Wskazania stylu dominującego. Samoocena kadry kierowniczej



Wykres nr 3. Wskazania stylu dominującego. Ocena wewnętrzna Zarządu Miasta



Wykres nr 4. Wskazania stylu dominującego. Ocena Zarządu Miasta sporządzona przez kadrę kierowniczą



Sami kierownicy oceniają siebie korzystnie. Najczęściej jako dominujący wskazywali styl autokratyczny (orientacja na zadania), tak siebie ocenia pięć osób. Cztery osoby za swój styl dominujący uważają styl altruistyczny (zorientowany na ludzi). Jedynie dwie osoby wskazują na styl kompromisowy, tj. zorientowany na ludzi i zadania, jako dominujący w ich zachowaniu kierowniczym.

Swój styl kierowania oceniali również członkowie Zarządu Miasta. Zarząd tworzą cztery osoby: burmistrz, zastępca burmistrza, sekretarz i skarbnik. Każdy z członków Zarządu został poproszony o ocenę własnego stylu kierowania oraz ocenę stylu pozostałych trzech współpracowników. Wypełnione kwestionariusze zwróciły trzy osoby. Również w przypadku tej grupy kierowniczej nikt nie otrzymał wskazania, że stosuje styl należący do grupy zorientowanych na efektywność.

Bardzo krytycznie została wyrażona ocena stylu kierowania członków Zarządu Miasta. Jako dominujący styl najczęściej wskazywany był najmniej efektywny – bierny (9 wskazań).

Wszystkie zestawienia pokazują deficyt stylów kierowania charakteryzujących się wysoką efektywnością w strukturze modelu J. W. Reddina. Dysponując jedynie wynikami oceny stylu kierowania, trudno wskazać przyczyny takiego stanu rzeczy. Prezentowane wyniki mogą natomiast stanowić punkt wyjścia do dalszych badań. Przede wszystkim cenne byłoby uzyskanie informacji na temat satysfakcji i motywacji pracowniczej, obciążenia stresem zawodowym oraz przeprowadzenie sondażu na temat propozycji zmian i usprawnień w pracy.

Dlaczego styl kierowania został oceniony tak surowo, pomimo sukcesów urzędu i gminy? Jedną z przyczyn może być deficyt w komunikacji wewnętrznej informacji na temat efektywności działań i celów wykonywanej pracy.

2.3. Metody doskonalenia i rozwoju kadry

Procesy doskonalenia kadry pracowniczej również są przejawem komunikacji wewnętrznej. Dla poziomu funkcjonowania urzędu szczególne znaczenie mają kompetencje kadry kierowniczej. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku powszechnie mówiliśmy o „umiejętnościach menedżerskich”. Obecnie dominująca w naukach o zarządzaniu jest opinia, że umiejętności zawierają się w kompetencjach. **Na kompetencje składają się: wiedza, umiejętności oraz postawy.** Kształcenie kadry kierowniczej powinno uwzględniać wszystkie te składowe.

Według raportu Instytutu Zarządzania przedsiębiorstwa i organizacje najczęściej korzystają ze szkoleń zamkniętych. Najpopularniejszą metodą szkoleniową są warsztaty, korzysta z nich 92% firm. Na drugim miejscu znajdują się wykłady (72%), studium przypadków (69%), symulacje (61%). Sukcesywnie wzrasta znaczenie kompetencji społecznych kadry kierowniczej, a skuteczne kształcenie w obszarze tych kompetencji wymaga stosowania metod aktywizujących, przydatny jest również coaching i mentoring.

Badania przeprowadzone przez A. Rakowską i A. Sasko-Lutek (opisane w książce *Doskonalenie kompetencji menedżerskich*) pokazują, że menedżerowie preferują kształcenie poprzez wymianę

doświadczeń, konferencje, lekturę przepisów i zarządzeń (55% badanych). Na drugim miejscu znajduje się lektura książek, czasopism i krótkie kursy (42%). Niestety, aż 40% menedżerów przyznaje, że nie ma czasu na czytanie literatury fachowej. Małym zainteresowaniem cieszy się literatura o tematyce zarządzania. Kierownicy niechętnie uczestniczą w dłuższych formach doskonalenia. Poniżej przedstawiona została krótka charakterystyka wybranych metod kształcenia kadry, zwłaszcza kierowniczej.

Zmiany na stanowisku pracy (zmiany treści pracy). Chronią pracownika przed rutyną i powtarzaniem tych samych czynności, o co łatwo przy wykonywaniu tej samej pracy przez długi czas. Przy zmianach na wysokich stanowiskach zalecane jest ich podejmowanie nie częściej, niż co 4 – 5 lat (dojście do biegłości zawodowej na tych stanowiskach wymaga czasu).

Czasowe wzajemne zastępstwa. Zapobiegają rutynie i pobudzają kreatywność, pozwalają poznać organizację (urząd) z szerszej perspektywy.

Rotacja stanowisk polega na planowanej zmianie stanowisk przez pracownika lub grupy pracowników. Pracownik na innym stanowisku uczy się nowych umiejętności. Należy pamiętać, aby zakres pracy na nowym stanowisku nie odbiegał nadmiernie od już znanych schematów i procesów działania. Przykład „pełnoskalowej” rotacji to awanse poziome. Minirotacja polega na czasowym zastępstwie za osobę będącą np. na urlopie.

Konsultacje z przełożonym. Kiedy są systematycznie prowadzone, mają określony cel i plan prowadzenia – mogą być traktowane jako jedna z metod doskonalenia zawodowego.

Mentoring – to odmiana konsultacji z przełożonym. Dotyczy doradzania w obszarze życia osobistego, zawodowego oraz na wymianie wiedzy. Mentor to kierownik wysokiego szczebla, który jest autorytetem w danej dziedzinie.

Zlecanie zadań. Polega na przydzielaniu w sposób zaplanowany zadań prowadzących do podnoszenia kompetencji osoby. Dzięki wykorzystaniu tej metody zapobiegamy rutynie, osoba zdobywa doświadczenia i ćwiczy nowe umiejętności.

Asystentura. Asystent przebywa z menedżerem przez cały czas jego pracy, pracuje wspierając bardziej doświadczoną osobę. Ta forma kształcenia pozwala na komunikację w obszarze wiedzy ukrytej, nieskodyfikowanej. Pracownik w trakcie trwania asystentury obserwuje zachowanie, sposoby wykonywania różnych zadań przez doświadczonego menedżera.

Coaching. Jest to forma kształcenia menedżerów o bardzo indywidualnym charakterze. Coach prowadzi rozmowy opierające się na zadawaniu pytań ukierunkowanych na wcześniej ustalony cel. Zadaniem osoby uczestniczącej w coachingu jest następnie przełożenie zdobywanej wiedzy na działanie. Można wymienić trzy główne okoliczności, kiedy stosowany jest coaching. Pierwsza sytuacja ma miejsce wtedy, gdy ceniony kierownik zarządza w sposób nieakceptowany przez Zarząd. Druga sytuacja wiąże się ze szczególną wagą dla zarządu kompetencji miękkich u kadry kierowniczej.

Natomiast trzecia pojawia się w momencie potrzeby kształcenia niedoświadczonego menedżera na trudne stanowisko. Coaching jest bardzo skuteczną metodą, ale nie każdy jest w stanie wykorzystać taką formę doskonalenia. Nie wszyscy menedżerowie czują się komfortowo w osobistej relacji z coachem.

Gry symulacyjne kierownicze – polegają na podejmowaniu jak najlepszych decyzji w określonych warunkach. Gry często są wspomagane komputerowo i prowadzone w zespołach, co uczy współpracy między kierownikami. Kierownicy rozwiązują zadania, jednocześnie współzawodnicząc ze sobą. Skuteczność tej formy kształcenia zależy od jakości informacji zwrotnych, które uczestnicy otrzymują w trakcie gry i po jej zakończeniu.

Analizy przypadku. Najczęściej ta forma kształcenia wykorzystywana jest w szkoleniu zespołów. Polega na prezentacji uczestnikom opisów prawdziwych lub fikcyjnych przypadków, wobec których grupa ma wypracować propozycje rozwiązania problemu. Analiza przypadków uczy podejmowania decyzji, współpracy, daje nowe doświadczenia w bezpiecznych warunkach. Aby praca szkoleniowa była wydajna, dyskusje grupowe wymagają prowadzenia przez animatora, kontrolującego kierunek rozmów. Najbardziej efektywna jest praca grup złożonych z bardzo różnych osób (różne organizacje, stanowiska, działy, a nawet znaczne różnice w wieku).

Możemy wyróżnić kilka rodzajów studiów przypadku:

- **analiza problemów** – w opisie podane są wszystkie informacje;
- **klasyczne studium przypadku** – opis zawiera wiele informacji, często niepotrzebnych, należy przeprowadzić selekcję informacji;
- **analiza wydarzeń** – opis nie zawiera pełnych informacji, uczestnicy muszą najpierw zdobyć informacje od prowadzącego;
- **analiza przypadków krytycznych** – opis sytuacji problemowej zawiera tylko bardzo ogólne opisy stosunków międzyludzkich, celem jest pozyskanie od prowadzącego informacji potrzebnych do rozwiązania zadania;
- **metoda „Philips 6/6”** – grupa dzielona jest na 6-osobowe zespoły, dyskusje na temat rozwiązania problemu prowadzone są przez 6 minut, po upływie tego czasu grupa podaje rozwiązania. Metoda sprzyja treningowi podejmowania decyzji w sytuacjach stresu.

Podsumowanie rozdziału

Styl kierowania bezpośrednio przekłada się na jakość komunikacji wewnętrznej urzędu i sprawność zarządzania organizacją. Urząd może osiągać znaczące sukcesy, jednak gdy nie funkcjonuje informacja zwrotna dla pracowników (np. wyrażanie uznania za wkład w pracę) – trwałość dobrych efektów jest zagrożona. Źródłem tej pozytywnej informacji zwrotnej powinny być bezpośredni przełożeni. Nabiera to szczególnego znaczenia w sytuacji wdrażania zmian. Doskonalenie kadry może być prowadzone przy wykorzystaniu różnych metod, które nie muszą być bardzo kosztowne (zwłaszcza, jeśli prowadzone są w miejscu pracy).

3. Ocena, motywacja, zaangażowanie i dynamika grupy pracowników

W rozdziale tym omówiono następujące zagadnienia:

- *oceny okresowe,*
- *wymiary satysfakcji z pracy,*
- *prowadzenie badania satysfakcji i motywacji pracowniczej,*
- *zaangażowanie organizacyjne.*

242

Czynniki takie, jak poziom motywacji, zaangażowanie pracowników i ogólny klimat organizacyjny również są powiązane z komunikacją wewnętrzną. Po pierwsze – komunikacja wewnętrzna wpływa na pozytywne ukształtowanie tych czynników. Drugi wymiar powiązania wiąże się ściśle z komunikowaniem „do góry”. Naczelne kierownictwo powinno sukcesywnie otrzymywać informacje na temat klimatu organizacyjnego, zaangażowania oraz satysfakcji i motywacji pracowniczej w urzędzie. Nieformalne kanały informacyjne (rozmowy, spotkania z pracownikami, śledzenie pogłosek) mogą wymagać uzupełnienia o rozwiązania oparte na formalnych kanałach komunikacji – np. ankiety i badania opinii.

3.1. Oceny okresowe w systemie komunikacji wewnętrznej

Oceny okresowe są formalnym kanałem komunikacji wewnętrznej urzędu. Dzięki ocenom pracownik uzyskuje wgląd w efektywność własnej pracy i otrzymuje informacje potrzebne do doskonalenia zawodowego. W trakcie rozmowy oceniającej kierownik może zebrać informację o czynnikach, które mogłyby usprawnić pracę i o okolicznościach, które utrudniają wykonywanie zadań. Pomimo zalet oceniania efektywności pracy, systemy ocen pracowniczych są jednym z najczęściej krytykowanych elementów polityki kadrowej organizacji.

Kryteria, jakie zastosuje kierownictwo do oceny pracowników mają podstawowe znaczenie dla zachowania pracowników i skuteczności systemu ocen pracowniczych.

Wyniki zadań indywidualnych. Jeżeli w pracy ważniejsze są uzyskane wyniki niż procedury i metody działania, kierownictwo powinno postawić na ocenę indywidualnych zadań pracownika. Taka formuła jest szczególnie dobra do zastosowanie w praktyce firm komercyjnych. W urzędzie nie jest to takie oczywiste, ponieważ równie ważne jak wyniki jest przestrzeganie procedur i postępowanie zgodnie z obowiązującym prawem. Jest różnica pomiędzy sposobem oceniania regionalnego kierownika sprzedaży w firmie handlowej, a specjalisty urzędu. W samorządzie zwróćmy większą uwagę na docenianie współpracy w grupie, uczenie się i dzielenie się wiedzą oraz chęć pomocy współpracownikom. Te czynniki związane są raczej z zachowaniami pracownika, niż z indywidualnymi wynikami.

Zachowania. Kiedy trudno określić, jakie wyniki można bezpośrednio przypisać działaniom pracownika – ocena może być skoncentrowana na jego zachowaniu w pracy. Taka sytuacja jest charakterystyczna dla pracy w administracji oraz kiedy praca stanowi integralną część wysiłku grupy. Możemy ocenić efektywność grupy, ale czasem trudno ocenić wkład poszczególnych członków w sukces zespołu. Kierownik może być oceniany za terminowość sporządzania sprawozdań i styl przywództwa.

Cechy. Najstabszym zbiorem kryteriów oceny są cechy pracownika. Związek pomiędzy cechami a efektywnością pracy jest najstabszy (w porównaniu do wyników pracy i zachowań). Mimo to nie powinniśmy lekceważyć w systemie oceniania takich cech, jak: odpowiednia postawa, pewność siebie, niezawodność, uspołecznienie, pracowitość, sumienność.

Tradycyjny model zakłada, że za ocenę pracownika odpowiada jego bezpośredni przełożony. Warto jednak rozważyć prowadzenie oceny przez większą grupę osób.

Bezpośredni przełożony. Większość ocen pracowników prowadzona jest przez bezpośrednich przełożonych. Są jednak słabe strony tego rozwiązania. Po pierwsze – wielu kierowników uważa, że nie ma kompetencji do oceniania indywidualnych wysiłków pracownika. Inni niechętnie biorą na siebie obowiązek oceniania, nie czują się dobrze w sytuacji odpowiedzialności za czyjś los zawodowy. Trzeci czynnik osłabiający ocenę prowadzoną przez bezpośrednich przełożonych wiąże się z tym, że kierownicy są często odizolowani od pracowników, np. poprzez pracę na odległość lub stosowanie samorządnych zespołów.

Współpracownicy. Średnia ocen kilku współpracowników jest wiarygodniejsza niż osąd pojedynczej osoby. Ponieważ współpracownicy wchodzi w codzienny kontakt z ocenianym, mogą być rzetelnym źródłem informacji. Niestety, ta forma oceny ma równie dużo wad, co zalet. Wśród wad wymienimy: niechęć do wzajemnego oceniania się oraz tendencyjność, wynikającą z wrogości lub przyjaźni.

Samooceńca. Samodzielne ocenianie nadaje dodatkowego znaczenia takim czynnikom pracy, jak samokontrola i współudział w zarządzaniu. Zaletą samooceny jest to, że z reguły łagodzi opory pracowników przed ocenianiem. Może stanowić doskonały punkt wyjścia przed rozmową z przełożonym. Słabe strony samooceny to nadmiernie pochlebne opinie i nastawienie na obronę własnego wizerunku. W związku z tymi wadami, samooceny służą raczej samodoskonaleniu, niż ocenianiu.

Bezpośredni podwładni. Oceny podwładnych dostarczają wiedzy o zachowaniu kierownika. Przeszkodą w takiej formie oceniania jest obawa pracownika przed odwetem przełożonego w przypadku mało pochlebnej oceny. Aby uniknąć tej wady, ankiety powinny być anonimowe.

Ocena 360 stopni. W tej metodzie pracownika oceniamy przez możliwe szerokie grono osób, z którymi kontaktuje się on zawodowo (podwładni, współpracownicy, klienci, szefowie). Większość organizacji zbiera od pięciu do dziesięciu opinii o pracowniku.

3.2. Badanie satysfakcji i motywacji pracowniczej

Zadowolenie z pracy jest to stan psychiczny stanowiący reakcję związaną z wykonywaniem określonych zadań, funkcji oraz pełnieniem ról w miejscu pracy. Założenie o istniejącym związku pomiędzy satysfakcją z pracy a zachowaniami organizacyjnymi – im wyższa satysfakcja, tym wyższa produktywność, większe zaangażowanie w pracę, niższa fluktuacja i absencja oraz większa lojalność wobec organizacji – jest pewnym uproszczeniem. Sama satysfakcja z pracy nie wystarcza do utrzymania wysokiego zaangażowania w pracę. Konieczne są również inne czynniki, jak szansa rozwoju, zaufanie do przełożonych, jasne i akceptowane cele. Z całą pewnością można jednak stwierdzić, że brak satysfakcji z pracy prowadzi do obniżenia zaangażowania, a w konsekwencji do obniżenia wydajności.

244

Przeprowadzenie badania satysfakcji i motywacji pracowniczej wymaga, w pierwszym kroku, wybrania modelu teoretycznego motywacji, który będzie stanowił podstawę opisu ekosystemu urzędu/ organizacji. Dobrą propozycją jest oparcie się na teorii dwuczynnikowej motywacji, autorstwa F. Herzberga.

Teoria dwuczynnikowa (nazywana również teorią motywacji i higieny) zakłada, że czynniki wywołujące zadowolenie z pracy są odrębne i niezależne od czynników powodujących niezadowolenie. Czynniki zależne od środowiska, takie jak jakość nadzoru, płaca, polityka firmy, fizyczne warunki pracy, relacje z innymi oraz bezpieczeństwo nazywa Herzberg czynnikami higienicznymi. Jeśli czynniki te są zapewnione, pracownicy nie odczuwają niezadowolenia. Chcąc motywować ludzi do pracy, powinniśmy zwrócić uwagę na czynniki związane z samą pracą lub z jej bezpośrednimi wynikami, a są to: możliwość awansu, możliwość rozwoju osobistego, uznanie, odpowiedzialność i osiągnięcia.

Rysunek 3. Wymiary satysfakcji z pracy



Źródło: opracowanie własne

Zagadnienie satysfakcji z pracy jest zjawiskiem wielowymiarowym, pozytywne uczucia i postawy wobec pracy mają szansę pojawić się, gdy pracownik korzystnie ocenia zestawienie warunków pracy z własnymi standardami. Jak więc widzimy, stopień zadowolenia z pracy zależy od minimalizacji różnicy między stanem oczekiwanym a obserwowanym (teoria procesu porównania intrapsychnicznego, McCormick i Ilgen). Poziom naszych oczekiwań jest kształtowany poprzez porównanie reakcji i postaw innych ludzi związanych z systemem organizacji lub wykonujących podobną pracę (teoria porównań interpersonalnych, Salancik i Pfeffer). Za kształtowanie satysfakcji pracowniczej odpowiadają czynniki rozlokowane są na dwóch rodzajach wymiarów, które określimy jako:

- **Wewnątrzorganizacyjne wymiary satysfakcji:**

- klimat organizacyjny
 - relacje wewnątrzzespołowe, międzyzespołowe, relacje przełożony – podwładny;
- styl zarządzania
 - warunki pracy, zakres zadań na stanowisku, ocena wyników pracy, rozwiązania motywacyjne, możliwości rozwoju.

- **Pozaorganizacyjne wymiary satysfakcji**

- czynniki intraindywidualne
 - samoocena, zaangażowanie w pracę, motywacja, zdolności, wiek, zdrowie.
- uwarunkowania zewnętrzne
 - warunki na rynku pracy, klimat społeczny w kraju.

W powyższym zestawieniu nie uwzględniono satysfakcji z poziomu wynagrodzenia, gdyż stanowi to samodzielny, odrębny czynnik (kształtujący się zarówno pod wpływem indywidualnego poziomu aspiracji pracownika, porównań z innymi członkami organizacji oraz porównań ze środowiskiem osób pracujących w innych organizacjach).

Wspomaganie rozwoju przedsiębiorstwa (poprzez kanał komunikacji wewnętrznej) lub urzędu polega na wyodrębnieniu tych czynników, które należy wzmocnić, aby podnieść satysfakcję pracowników, a w konsekwencji ich motywację i chęć pozostania w organizacji. Główne kryteria, jakimi będziemy po badaniu się kierować przy wyborze czynników podlegających zmianie, stanowią:

- powszechność (znacząca grupa pracowników podkreśla znaczenie danego czynnika),
- istotność (problem jest szczególnie istotny na poziomie wybranych stanowisk pracy, grupy osób lub wybranej osoby – oczekujemy wysokiej skuteczności wprowadzonej interwencji),
- zakres kontroli (zakres, w jakim organizacja może poddać kontroli określony czynnik, rozpatrywany w kontekście kultury organizacji, czynników zewnętrznych, posiadanych zasobów, kalkulacji antycypowanych zysków i możliwych strat wynikających z ryzyka).

Mając na uwadze kształtowanie poziomu satysfakcji pracowniczej, warto ogólnie ujmować pozafinansowe korzyści z pracy, na które złożą się pozafinansowe elementy wynagrodzenia oraz szeroko rozumiane warunki pracy (prestż zakładu lub stanowiska, bezpieczeństwo i higiena pracy, relacje w zespole itp.).

Przedmiot badania. Pytania badawcze mogą koncentrować się na zagadnieniach satysfakcji z wynagrodzenia finansowego, satysfakcji z relacji z przełożonymi i współpracownikami, bezpieczeństwa i warunków pracy, satysfakcji z treści wykonywanej pracy.

Sposób badania. Podstawę stanowią badania ankietowe, jednak warto rozważyć uzupełnienie badań poprzez wywiady w ramach grup fokusowych. Możliwe jest włączenie elementów badania do zajęć warsztatowych prowadzonych w ramach szkoleń.

Metodologia badania. Proponujemy za podstawową metodologię badania przyjąć zasadę dokonywania porównań subiektywnie spostrzeganej satysfakcji na trzech głównych poziomach:

a) Poziom satysfakcji z zaspokojenia potrzeb podstawowych w odniesieniu do danego czynnika.

Na przykładzie wynagrodzenia:

– w jakim zakresie wynagrodzenie pozwala na zapewnienie utrzymania pracownika i jego rodziny (nie jest wystarczające, zapewnia podstawowe potrzeby lub jest wystarczające).

b) Poziom satysfakcji ze sprawiedliwości podziału zasobów danego czynnika między członków zespołu, współpracowników.

Na przykładzie wynagrodzenia:

– czy wynagrodzenia są określane i dzielone sprawiedliwie między pracownikami urzędu, działu? (nie są, raczej są, zdecydowanie są).

c) Poziom satysfakcji wynikający z porównania z otoczeniem organizacji

Na przykładzie wynagrodzenia:

– czy wynagrodzenia są atrakcyjne w odniesieniu do zarobków na lokalnym rynku pracy? (nie są, raczej są, zdecydowanie są).

Agregacja wyników badania możliwa jest na poziomie całego urzędu, wybranych działów oraz indywidualnym (w zależności od anonimowości lub indywidualizacji badania).

Czynniki wyodrębnione jako niesatysfakcjonujące (zwłaszcza na obu wymiarach: wewnętrznym i zewnętrznym) należy poddać analizie pod względem stopnia, w jakim możliwe jest wprowadzenie zmian (posiadana kontrola nad danym czynnikiem).

Czynniki, które zostały określone jako satysfakcjonujące stanowią silne strony organizacji i warto wykorzystać je w promocji na lokalnym rynku pracy.

Studium przypadku: *Badanie satysfakcji pracowniczej w zakładzie wodociągów i kanalizacji*

Zakład Wodociągów i Kanalizacji, którego przypadek jest wykorzystany w tym studium, działa w jednym z miast powiatowych województwa mazowieckiego. Badanie ankietowe przeprowadzono w 2007 roku, objęto nim 63 osoby. Ankieta zbierała odpowiedzi na pytania należące do ośmiu skal:

- Ocena wynagrodzeń
- Ocena natury pracy
- Ocena możliwości awansu
- Ocena nadzoru i współpracy z przełożonymi
- Ocena relacji ze współpracownikami
- Ocena własnych osiągnięć
- Ocena warunków pracy
- Ocena wizerunku firmy w otoczeniu

Z ośmiu ogólnych skal oceny satysfakcji pracowniczej – w przypadku sześciu skal odnotowano przewagę odpowiedzi pozytywnych, w przypadku dwu odnotowano przewagę odpowiedzi negatywnych.

Skalami z przewagą ocen negatywnych były: ocena wynagrodzeń oraz ocena możliwości awansu. Skalami o największej liczbie pozytywnych odpowiedzi były: ocena relacji ze współpracownikami, ocena własnych osiągnięć, ocena natury pracy.

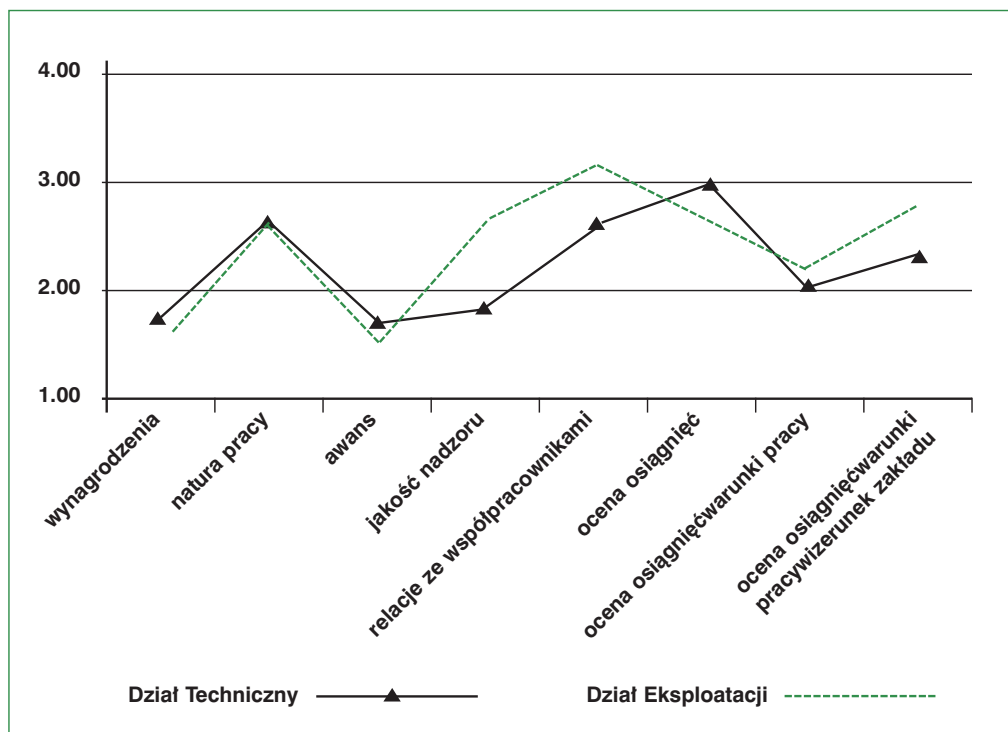
Wyniki badania potwierdziły obecność wśród słabych stron struktury ZZL (Zarządzania Zasobami Ludzkimi) w przedsiębiorstwie sektora komunalnego takich elementów, jak: ograniczone możliwości stosowania motywacyjnego systemu wynagrodzeń oraz ograniczone możliwości awansu pionowego w strukturze organizacji.

Potwierdziły się natomiast atuty przedsiębiorstwa: korzystne warunki do kształtowania dobrych relacji wewnątrz zespołu/ działu lub organizacji oraz małą presję konkurencyjną ze strony pracowników różnych działów.

Wyniki badania nie potwierdzają oczekiwanej dobrej oceny możliwości rozwoju zawodowego i ciągłego podnoszenia kwalifikacji. Na podstawie wyników badania można wyciągnąć wniosek, że rozwój zawodowy oraz podnoszenie kwalifikacji jest silnie kojarzone są z możliwością uzyskania awansu, a brak awansu postrzegany jest ogólnie jako brak rozwoju osobistego. Ponieważ, jak pokazuje analiza SWOT, awans pionowy w organizacji takiej jak ZWIK jest silnie ograniczony (także wielkością firmy), jednym z ważnych wniosków z analizy badania będzie położenie nacisku na rozgraniczenie **możliwości rozwoju zawodowego i podnoszenia kwalifikacji** od możliwości uzyskania awansu.

Bardzo interesujące wyniki otrzymano poprzez porównanie odpowiedzi pracowników Działu Eksploatacji z Działem Technicznym.

Wykres 5. Porównanie wyników dla skal głównych dla Działu Technicznego i Działu Eksploatacji



248

Różnica w ocenie widoczna jest w przypadku dwóch czynników: jakości nadzoru i relacji ze współpracownikami. Konsultacje z Zarządem przedsiębiorstwa oraz rozmowy z pracownikami Działu Technicznego pozwoliły na określenie przyczyn niższej satysfakcji z wymienionych czynników pracy. Kierownik Działu Technicznego był osobą o krótkim stażu na stanowisku menedżerskim. Nie potrafił jeszcze odpowiednio kierować podległymi pracownikami. Jego zespół miał poczucie, że nie otrzymuje wystarczających informacji, które są potrzebne do skutecznej pracy. Kanaly komunikacji „do góry” oraz „w dół” były osłabione. Wpłynęło to na pogorszenie klimatu pracy w zespole.

3.3. Zaangażowanie organizacyjne

Jeśli zadowolenie z pracy nie jest dostatecznie dobrym wyznacznikiem efektywności pracowników, to czy istnieje inny wymiar, który pozwala przewidzieć zainteresowanie podwładnych pracą, skłonność do wysiłków na rzecz organizacji? Najnowsza literatura z zakresu zarządzania wskazuje na wymiar zaangażowania organizacyjnego personelu.

Koncepcja zaangażowania organizacyjnego jest obecna w literaturze fachowej od lat 60. ubiegłego wieku. Natomiast przełom w badaniach nad zaangażowaniem organizacyjnym przyniosły prace J. Meyera i N. Allen, prowadzone na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Badacze ci przygotowali kwestionariusz do mierzenia zaangażowania organizacyjnego.

Według Meyera i Allen, zaangażowanie organizacyjne obejmuje trzy składowe: 1) zaangażowanie afektywne, 2) zaangażowanie trwania, 3) zaangażowanie normatywne. Każdy z nas, pracując dla określonej organizacji, rozwija wszystkie wymienione poziomy zaangażowania. Niemniej jednak poziom/ wymiar dominujący jest już kwestią indywidualną, ponadto podlega zmianom w czasie rozwoju kariery.

Zaangażowanie afektywne – jest związane z emocjonalnym przywiązaniem pracownika do organizacji, jego identyfikacją z wartościami organizacyjnymi. Ten wymiar zaangażowania odzwierciedla stopień, w jakim osoba chce być w organizacji.

Zaangażowanie trwania. Opiera się głównie na uświadomionej potrzebie kontynuowania pracy dla organizacji, wobec postrzeganych kosztów i strat, związanych z odejściem z organizacji (ograniczonymi alternatywami na rynku pracy). Ten wymiar zaangażowania podkreśla, jak bardzo pracownik potrzebuje być w organizacji.

Zaangażowanie normatywne. Jego podstawę stanowią normy społeczne i poczucie zobowiązania do pracy dla organizacji (lojalność, wierność). Ten wymiar zaangażowania określa, jak bardzo osoba powinna pozostać w organizacji.

Komunikacja wewnętrzna a zaangażowanie

Bardzo ciekawe badania przeprowadził Greenberg, który analizował znaczenie sposobu komunikowania przez pracodawcę zmian w pracy. W badaniach sprawdzano wpływ dwóch czynników na zaangażowanie afektywne:

- wrażliwość przełożonych na reakcję pracowników,
- ilość udzielanych wyjaśnień i informacji zwrotnych.

Greenberg wykazał wyższy poziom zaangażowania afektywnego u tych pracowników, którzy otrzymywali więcej informacji i wobec których przełożeni okazywali większe zainteresowanie i wrażliwość na ich reakcje.

Podsumowanie rozdziału

Systematyczne badanie poziomu satysfakcji z pracy pomaga dobrze zarządzać personelem. Badania satysfakcji i motywacji pracowniczej zakorzeniły się w praktyce działania wielu urzędów. Pamiętajmy jednak o ograniczeniach związku satysfakcji z efektywnością w pracy. Komórki ds. personalnych powinny rozważyć rozszerzenie aspektów raportowania o wymiar zaangażowania organizacyjnego. Pozwoli to na lepsze zarządzanie ryzykiem fluktuacji w urzędzie.

4. Zarządzanie informacją i wiedzą z perspektywy urzędu

Współczesna literatura z zakresu zarządzania identyfikuje informację jako jeden z najistotniejszych zasobów organizacji. W związku z tym zagadnienie zarządzania informacją powinno być jednym z najważniejszych procesów w urzędzie. Sama informacja nie stanowi jeszcze wysokiej wartości, o ile nie jest przydatna w funkcjonowaniu organizacji. Zarządzanie informacją w organizacji służy między innymi tworzeniu organizacyjnej wiedzy. Dopiero ta perspektywa nadaje pełny sens inwestowaniu w procesy zarządzania informacją. W niniejszym rozdziale szczególna uwaga została położona na połączenie zagadnień zarządzania informacją i zarządzania wiedzą w jedną, spójną płaszczyznę – podnoszenia sprawności zarządzania organizacją/urzędem.

250

4.1. Informacja, która staje się wiedzą

Zarządzanie informacją wiąże się z realizacją następujących procesów:

- pozyskiwanie informacji
- przetwarzanie informacji
- udostępnianie informacji
- magazynowanie informacji.

Procesy te przebiegają z mniejszą lub większą świadomością właściciela informacji. Większość organizacji, zarządzając informacjami skupia się na zapewnieniu bezpieczeństwa informatycznego, które wiąże się z obiegiem informacji. Celem w tym przypadku jest minimalizacja ryzyka utraty zasobów informacji oraz wejściem w posiadanie informacji osób nieuprawnionych. Niestety, ta perspektywa jest zbyt wąska, aby stanowić odpowiedź na współczesne wymagania zarządzania urzędem. Brakuje w takim ujęciu zagadnienia szumu informacyjnego, z jakim spotykamy się współcześnie. Dziś mamy do czynienia z natłokiem informacji, ponieważ łatwy jest dostęp do szerokiego spektrum danych oraz łatwa jest dalsza dystrybucja informacji. Problemem jest to, że coraz trudniej pracownikowi znaleźć właściwą, potrzebną do pracy informację. Współczesny pracownik umysłowy poświęca przeciętnie 15-30% czasu pracy na wyszukiwanie informacji. Niestety, średnio tylko połowa wyszukiwań kończy się powodzeniem. Widzimy więc, jak ważnym zagadnieniem jest zarządzanie informacją (również z perspektywy ekonomicznej). Dostępność do informacji potrzebnej w danym momencie jest niezwykle istotna dla kadry kierowniczej. Trafność decyzji kierowniczych bezpośrednio zależy od jakości informacji w odpowiednim czasie.

Zarządzanie informacją jest kluczowym procesem w zarządzaniu wiedzą w organizacji – i w konsekwencji – w budowie organizacji opartej na wiedzy. Wiedza bazuje na danych oraz informacjach i ma wobec nich pozycję nadrzędną.

Rysunek 5. Wiedza, dane, informacje i mądrość



Dane – definiujemy jako niepołączone ze sobą fakty.

Informacje – to dane, które zostały uporządkowane, np. poprzez kategoryzację i klasyfikację.

Wiedza – to uporządkowane i oczyszczone z szumu informacje. Powstaje dopiero, gdy wyciągniemy wnioski z dostępnych danych i informacji.

Mądrość – oznacza użycie wiedzy w praktyce.

Dane i informacje są z reguły przechowywane w systemach informatycznych, natomiast wiedza i mądrość jest przechowywana w umysłach ludzkich (bardzo trudno te elementy przenieść do systemów komputerowych).

Co tworzy system zarządzania informacją w urzędzie?

Jest on zbiorem: zespołu ludzi, środków i metod zbierania, kodowania, dekodowania, przechowywania, przetwarzania, odnajdywania, komunikowania, aktualizacji i użytkowania danych. Ale tylko tych danych, które są potrzebne kadry kierowniczej do podejmowania decyzji i kierowania.

Cel systemu zarządzania informacją – to zapewnienie pracownikom organizacji dostępu do prawdziwej, aktualnej i wystarczającej dla systemu decyzyjnego informacji.

Zarządzanie wiedzą jest osobnym procesem, obejmującym ogół procesów umożliwiających:

- tworzenie wiedzy,
- upowszechnianie wiedzy,
- wykorzystanie wiedzy,
- ochronę wiedzy dla celów organizacji.

Wiedza występująca w organizacji może mieć charakter wiedzy ukrytej lub wiedzy jawnej. Z wiedzy ukrytej nie do końca zdajemy sobie sprawę. Potrafimy dzięki niej realizować zadania, ale nie do końca zdajemy sobie sprawę z czynników naszego sukcesu. Przykładowo osoba zarządzająca projektem wykorzystuje wiedzę, która jest spisana w podręcznikach i materiałach szkoleniowych oraz wiedzę zdobytą w trakcie swojego życia zawodowego, niekiedy nawet nie uświadamiając sobie pewnych posiadanych wiadomości i umiejętności. Trafnie definiuje to powiedzenie: „wiemy więcej niż potrafimy powiedzieć”. W przypadku wiedzy jawnej użytkownik zdaje sobie sprawę z faktu jej posiadania. Wiedza jawna jest skodyfikowana, zapisana w formalnym języku. Zarządzanie wiedzą w organizacji wiąże się z przekształcaniem wiedzy ukrytej na wiedzę jawną.

Proces zarządzania wiedzą opisali G. Probst, D. Raubt i K. Romhardt. Wymienieni naukowcy zaproponowali własny model zarządzania wiedzą w organizacji. Na model ten składa się sześć procesów:

- identyfikacja wiedzy,
- zdobywanie wiedzy,
- rozwój wiedzy,
- dzielenie się wiedzą,
- wykorzystywanie wiedzy,
- ochrona wiedzy

Zarządzanie wiedzą jest procesem o wiele bardziej skomplikowanym niż zarządzanie informacją w urzędzie. Decyduje o tym obecność czynnika ludzkiego jako wytwórcy, a zarazem nośnika wiedzy. Wprowadzenie systemu zarządzania informacją stanowi etap wstępny w budowie systemu zarządzania wiedzą.

Wymienione sześć procesów zarządzania wiedzą ma doprowadzić do stworzenia tzw. pamięci organizacyjnej w urzędzie. Przez pamięć organizacyjną rozumiemy zasoby wiedzy, które są dostępne dla wszystkich pracowników i kontrolowane przez całą organizację, a nie pojedyncze osoby.

4.2. Zarządzanie informacją i wiedzą w administracji

Urzędy coraz częściej sięgają po rozwiązania informatyczne w obszarze zarządzania informacją, które usprawniają gromadzenie, aktualizację i korzystanie z danych zgromadzonych przez organizację. Wdrożenie takiego systemu jest szczególnie korzystne z punktu widzenia stanowisk pracy, gdzie pracownicy codziennie korzystają z dużej ilości aktów prawnych, analiz, prognoz czy sprawozdań. Wymienione źródła danych zawierają ogromną ilość informacji. Co gorsza, informacje te często mają nieustrukturalizowaną formę, co utrudnia pracę. Wyzwaniem dla urzędu jest również określenie, które z informacji powinny być przekazywane w górę lub w dół struktury organizacyjnej. Przekazywanie niewystarczającej ilości informacji prowadzi do niepewności decyzyjnej. Nadmiar informacji utrudnia odnalezienie potrzebnych danych. W artykule S. Mazura „Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej” znajdujemy stwierdzenie, że polską administrację cechuje nadmiar danych, niepełny zasób informacji i ograniczony potencjał wiedzy, która może stanowić podstawę do podejmowania racjonalnych ekonomicznie i społecznie decyzji.

Budowa systemu zarządzania wiedzą (przez co również rozumiemy system zarządzania informacją) powinna przebiegać równolegle na trzech płaszczyznach:

- zasobów ludzkich,
- procesów,
- technologicznej.

Tabela 5. System zarządzania wiedzą, propozycje działań

Obszar zasobów ludzkich	Obszar procesów	Obszar technologiczny
<ul style="list-style-type: none"> • zwiększenie świadomości korzyści wynikających z dzielenia się wiedzą w organizacji, • usuwanie naturalnych obaw pracowników przed dzieleniem się latami gromadzoną wiedzą i doświadczeniem. • wskazanie liderów wspierających proces wymiany wiedzy w organizacji, • wdrożenie mechanizmów motywowania pracowników do współdzielenia wiedzy, nagradzania osób już dzielących się wiedzą, • organizowanie i wspieranie naturalnych procesów wymiany informacji, jak np. wspólnoty praktyków. 	<ul style="list-style-type: none"> • identyfikacja zadań, kompetencji, źródeł wiedzy, a także deficytów, • pozyskiwanie wiedzy przez jej kodyfikację ze źródeł zewnętrznych i wewnętrznych, • selekcja zasobów wiedzy, • gromadzenie wiedzy na poziomie rozwiązań proceduralno-organizacyjnych, • współdzielenie wiedzy przez zapewnienie dostępu do obszarów wiedzy osobom uprawnionym, • wykorzystywanie wiedzy w procesie szkoleniowym i decyzyjnym, • tworzenie wiedzy bazującej na wiedzy skodyfikowanej w urzędzie, a także przygotowanie bazy dobrych praktyk, 	<ul style="list-style-type: none"> • platforma informatyczna zapewniająca sprawne zarządzanie informacją i wiedzą oraz jej przepływem w organizacji, • baza sprzętowa spełniająca wymagania systemu informatycznego i pozwalająca na przechowywanie kodyfikowanej wiedzy, • oprogramowanie informatyczne realizujące złożoną funkcjonalność systemu, • obsługa kanałów przepływu wiedzy – intranet, narzędzia pracy grupowej, baza obsługująca wspólnoty praktyków, tematyczne grupy dyskusyjne, • mechanizmy spersonalizowanego dostępu do wiedzy.

Źródło: Krawczyk M., *Problematyka zarządzania informacją i wiedzą w instytucjach sektora publicznego [...]*, KNWS 2010

Podsumowanie rozdziału

Coraz więcej państw postrzega zarządzanie wiedzą, a u podstaw również zarządzanie informacją, jako źródło siły i sprawności procesów zarządzania. Prawidłowość ta ma również miejsce w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego. Przy ograniczonych zasobach, jakie możemy przeznaczyć na rozwój i inwestycje, ważna jest jakość rządzenia. Ta jest bezpośrednio związana z jakością podejmowanych decyzji, które integralnie są związane w umiejętność wykorzystania odpowiednio zgromadzonych informacji.

Bibliografia

- Adamiec M., Kożusznik B., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo AKADE, Kraków 2000
- Dobek-Ostrowska B., *Podstawy komunikowania społecznego*, Wydawnictwo ASTRUM, Wrocław 1999
- Kostera M [red.]., *Współczesne koncepcje zarządzania*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008
- Krawczyk M., *Problematyka zarządzania informacją i wiedzą w instytucjach sektora publicznego na przykładzie Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, artykuł z konferencji naukowej „Informatyka – sztuka czy rzemiosło?”, KWNS 2010
- Krzysztof F., *Komunikacja w organizacji*, WSZP, Warszawa 2004
- Lachiewicz S. [red.], *Komunikacja wewnętrzna w organizacjach sieciowych*, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2008
- Luecke R., *Komunikacja w biznesie*, MT Biznes, Konstancin-Jeziorna 2004
- Łucewicz J. *Oceny pracownicze*, w: *Zarządzanie kadrami. Podstawy teoretyczne i ćwiczenia*, red. T. Listwan, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 1999
- Mroziewski M., *Style kierowania i zarządzania*, Difin, Warszawa 2005
- Mazur S., *Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej. Środowisko i warsztat ewaluacji*, PARP, Warszawa 2008
- Nonaka I., Takeuch H., *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002
- Potocki A., *Komunikacja wewnętrzna w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2001
- Robbins S. P., *Zasady zachowania w organizacji*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2001
- Stoner J. A. F., Winkler Ch., *Kierowanie, PWE*, Warszawa 1996
- Szałkowski A. [red], *Wprowadzenie do zarządzanie personelem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2000
- Wawrzyniak B., *Szkoła zarządzania*, PWE, Warszawa 1987
- Wojcik K., *Public Relations od A do Z*, Agencja Wydawnicza PLACET, Warszawa 1997

MENEDŻER W URZĘDZIE

CYKL WARSZTATÓW DLA KADRY ZARZĄDZAJĄCEJ

VII.

Zarządzanie projektami

Alina Habis

Spis treści

Wprowadzenie	257
1. Zarządzanie Cyklem Projektu	258
2. Zarządzanie projektami a planowanie strategiczne	261
3. Zespół projektowy	262
3.1. Kierownik zespołu projektowego	263
3.2. Budowanie zespołu	263
4. Analiza i planowanie	265
4.1. Analiza interesariuszy	266
4.2. Analiza problemów	267
3.3. Analiza celów	268
4.4. Analiza strategii	270
4.5. Budowa matrycy logicznej	270
4.6. Weryfikacja matrycy logicznej	276
5. Od matrycy logicznej do harmonogramu działań, macierzy zasobów oraz budżetu projektu	278
5.1. Harmonogram działań	278
5.2. Określenie kamieni milowych projektu	279
5.3. Diagram sieciowy	280
5.4. Planowanie zasobów projektu	283
5.5. Planowanie budżetu projektu	285
6. Monitoring, kontrola, audyt	287
6.1. Monitoring	287
6.2. Planowanie i wdrażanie systemu monitoringu	287
6.3. Kontrola	291
6.4. Audyt	291
6.5. Raportowanie	291
7. Ewaluacja projektu	293
7.1. Planowanie ewaluacji	294
7.2. Ocena projektów z wykorzystaniem matrycy logicznej	298
8. O czym nie możemy zapomnieć wypełniając wniosek o dofinansowanie?	300

Słownik	305
Bibliografia	311

SPIS ILUSTRACJI

Schemat 1: Fazy cyklu życia projektu	258
Schemat 2: Osadzenie projektów w planowaniu strategicznym gminy	261
Schemat 3: Przykład drzewa problemów	268
Schemat 4: Istota analizy celów	269
Schemat 5: Przykład drzewa celów	269
Schemat 6: Matryca logiczna projektu	271
Schemat 7: Przeniesienie celów z drzewa celów do matrycy logicznej projektu aktywizacji osób bezrobotnych w gminie	273
Schemat 8: Przeniesienie celów z drzewa celów do matrycy logicznej projektu rozbudowy kompleksu turystycznego w gminie	273
Schemat 9: Ocena założeń projektu	274
Schemat 10: Logika wertykalna i horyzontalna matrycy logicznej	276
Schemat 11: Przykład harmonogramu	279
Schemat 12: Przykład diagramu sieciowego	280
Schemat 13: Przykład rozszerzonego diagramu sieciowego	282
Schemat 14: Przykład budżetu projektu	286
Schemat 15: Przedmiot monitoringu	290
Schemat 16: Etapy procesu monitorowania	290
Schemat 17: Monitoring i ewaluacja	293
Schemat 18: Etapy procesu ewaluacyjnego	297
Schemat 19: Ocena projektów z wykorzystaniem matrycy logicznej	298
Tabela 1: Przykładowy formularz analizy interesariuszy	267
Tabela 2: Przykładowe kamienie milowe („Budowa drogi gminnej”)	280
Tabela 3: Czynności/ zadania w ramach działania „Przygotowanie spotkania informacyjnego na temat projektu” z uwzględnieniem czasu ich realizacji	280
Tabela 4: Zawartość rozszerzonej komórki diagramu sieciowego	281
Tabela 5: Przykład wykresu kompetencyjnego (Projekt „Rozbudowa i wyposażenie w nowoczesny sprzęt muzeum w gminie X”)	283
Tabela 6: Przykład macierzy zasobów (Projekt „Promocja kultury – festiwal pieśni słowackiej i polskiej”)	284
Tabela 7: Wskazówki dotyczące wypełniania wniosków	301

Wprowadzenie

Drogi Czytelniku! Podręcznik, którego lekturę właśnie rozpoczynasz, został opracowany z myślą o pracownikach samorządowych. Przedstawia wybrane, najistotniejsze kwestie z zakresu zarządzania projektami. Oczywiście, ze względu na ograniczoną objętość, nie wyczerpuje całości zagadnień związanych z przygotowaniem i realizacją projektów, lecz prezentuje pewne podejście do zarządzania projektem, które ułatwia osiągnięcie celu. Lekturę uzupełniającą powinny stanowić inne podręczniki z zakresu zarządzania projektami (np. podane w bibliografii). Zadaniem tego podręcznika jest zwrócenie uwagi na najważniejsze kwestie związane z planowaniem, przygotowaniem i wdrożeniem projektu: od pomysłu do ewaluacji otrzymanych wyników.

Niniejszy podręcznik nie jest „instrukcją” do wypełnienia wniosków o dofinansowanie, lecz zawiera wiele praktycznych wskazówek, które pozwolą przygotować projekt tak, żeby wypełnienie jakiegokolwiek wniosku o dofinansowanie nie sprawiało żadnych problemów. W podręczniku zostało szczegółowo zaprezentowane podejście do planowania projektów, oparte na matrycy logicznej (LFA), które jest używane do planowania i projektowania projektów i programów unijnych.

1. Zarządzanie Cyklem Projektu

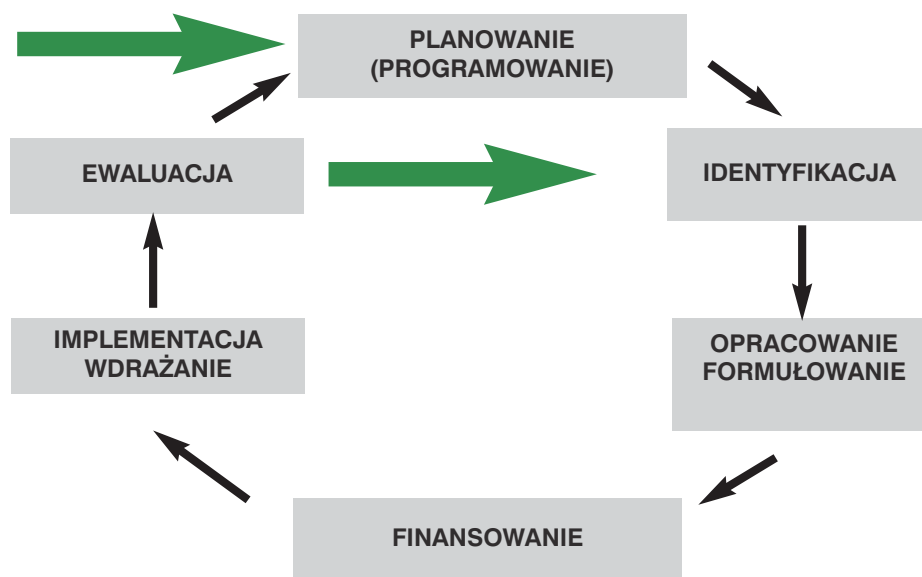
Z tego rozdziału Czytelnik dowie się:

- czym jest metodyka PCM;
- z jakich faz składa się cykl życia projektu;
- jakie działania muszą być podjęte w każdej z faz cyklu, żeby projekt zakończył się powodzeniem;
- jakie korzyści daje stosowanie metodyki Zarządzania Cyklem Projektu.

W 1992 roku Komisja Europejska wprowadziła metodykę PCM (Zarządzanie Cyklem Projektu) do planowania i zarządzania projektami. Głównym celem metodyki jest dostarczenie realizatorom projektów narzędzi pomagających wykonać wszystkie zamierzone działania w zaplanowanym czasie, w ramach zatwierzonego budżetu i z osiągnięciem założonych rezultatów.¹

Metodyka PCM zakłada, że projekt jest działaniem, które składa się z następujących faz:

Schemat 1: Fazy cyklu życia projektu



Cykl zarządzania projektem określa zakres działań, które powinny być podjęte w poszczególnych fazach; wskazuje, jakie informacje należy zebrać i jakie decyzje podjąć.

¹ Praca zbiorowa pod redakcją Michała Trockiego i Bartosza Gruczy, *Zarządzanie projektami europejskimi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, str. 55

1.1. Faza planowania (programowania)

Analizujemy sytuację w gminie, tak aby rozpoznać istniejące problemy oraz obszary, które chcemy objąć projektem. Wymaga to przeglądu strategii i kierunków rozwoju gminy, priorytetów na poziomie lokalnym lub krajowym oraz wytycznych dla programu², z którego projekt będzie finansowany.

1.2. Faza identyfikacji

Faza opracowania koncepcji projektu. Podczas tej fazy pomysły na projekt poddajemy wstępnej weryfikacji. W związku z tym dokładnie określamy potrzeby i problemy osób, do których projekt będzie skierowany (beneficjentów), oraz sposoby rozwiązania i zaspokojenia zidentyfikowanych problemów i potrzeb. Na tym etapie również musimy określić cele projektu oraz zrobić listę interesariuszy projektu.

Co musimy zrobić w tej fazie?

1. Zdefiniować cele nadrzędne i szczegółowe oraz rezultaty projektu.
2. Upewnić się, czy cele projektu odpowiadają zbadanym potrzebom.
3. Sprawdzić, czy cele są możliwe do osiągnięcia i czy są zgodne z politykami krajowymi i wspólnotowymi UE.
4. Przygotować wstępny kosztorys projektu.

1.3. Faza opracowania (formułowania)

Koncepcję projektu przekładamy na konkretne i szczegółowe plany. W określeniu dokładnego zakresu projektu powinni brać udział również interesariusze. Układając plan, dostosowujemy go do możliwości finansowych, zasobów ludzkich i materialnych, które posiadamy, oraz czasu, jaki mamy do dyspozycji. Stopień szczegółowości planu zależy od rodzaju projektu i naszego doświadczenia w realizowaniu podobnych przedsięwzięć. Im bardziej przedsięwzięcie jest typowe, a nasze doświadczenie w tym względzie większe, tym mniej szczegółowy może być plan.

Mając szczegółowy zakres projektu, musimy go poddać analizie pod kątem wykonalności i trwałości, tzn. zbadać, czy przyjęte założenia są wiarygodne, środki finansowe i zasoby wystarczające, a zespół posiada odpowiednie doświadczenie, by projekt realizować. Ocena taka jest dokonywana w celu ostatecznej akceptacji lub modyfikacji projektu. Jeżeli projekt zostanie zaakceptowany, to jest możliwe przejście do kolejnych faz: finansowania i wdrożenia.

² Program w tym podręczniku jest rozumiany jako kategoria nadrzędna w stosunku do projektu, w ramach programu może być realizowanych wiele projektów. Program – szereg projektów posiadających wspólny cel centralny.

³ Pojęcie interesariuszy (*stakeholders*) do teorii i praktyki zarządzania zostało wprowadzono w latach osiemdziesiątych XX w. przez R. E. Freemana, który chciał zwrócić uwagę na konieczność uwzględniania w zarządzaniu różnych grup interesu.

W fazie formułowania musimy wypełnić wniosek o dofinansowanie i przygotować wszystkie wymagane do niego załączniki.

Co musimy zrobić w tej fazie?

1. Zbudować matrycę logiczną projektu.
2. Upewnić się, czy cele projektu są zgodne z wytycznymi programu, do którego będziemy składać wniosek o dofinansowanie.
3. Ocenić wykonalność projektu.
4. Przygotować harmonogramy wdrożenia oraz strukturę zarządzania projektem z wykazem osób biorących udział w nim udział.
5. Przygotować wniosek o dofinansowanie i niezbędne załączniki.

260

1.4. Faza finansowania

Oddajemy projekt do weryfikacji, którą prowadzą jednostki posiadające odpowiednie kompetencje, tzn. składamy wniosek o dofinansowanie, i czekamy na decyzję o dofinansowaniu projektu.

1.5. Faza wdrażania (implementacji)

Uruchamiamy i realizujemy projekt. Realizacja projektu jest ściśle powiązana z procesem monitoringu i kontroli, dlatego też na tym etapie będziemy oceniać postęp projektu w stosunku do zakładanych celów, monitorować działania interesariuszy, w tym partnerów (jeżeli projekt jest realizowany w partnerstwie), prowadzić nadzór nad wykonaniem działań.

1.6. Faza ewaluacji

Faza oceny projektu (inaczej ewaluacji) pozwala na stwierdzenie, co zostało osiągnięte w wyniku realizacji przedsięwzięcia. Dokonując ewaluacji mierzymy efekty projektu, co umożliwia wyciągnięcie wniosków oraz zidentyfikowanie dobrych praktyk, które mogą być przydatne w przyszłości, w przypadku realizacji podobnych przedsięwzięć. Faza ewaluacji może dać początek nowemu projektowi, czyli zapoczątkuje nowy cykl.

Zarządzanie cyklem projektu integruje kolejne fazy cyklu w taki sposób, że każda z nich musi się zakończyć, żeby nastąpiła kolejna. Pominięcie którejs z faz grozi niepowodzeniem całego projektu. Takie podejście do zarządzania projektami zapewnia usystematyzowany proces podejmowania decyzji oparty na ciągłym przepływie informacji, zaangażowanie interesariuszy w cały przebieg projektu, wszechstronną i spójną analizę opartą na różnorodnych narzędziach analitycznych, która z kolei wpływa na trwałość rezultatów projektu.

2. Zarządzanie projektami a planowanie strategiczne

Z tego rozdziału Czytelnik dowie się:

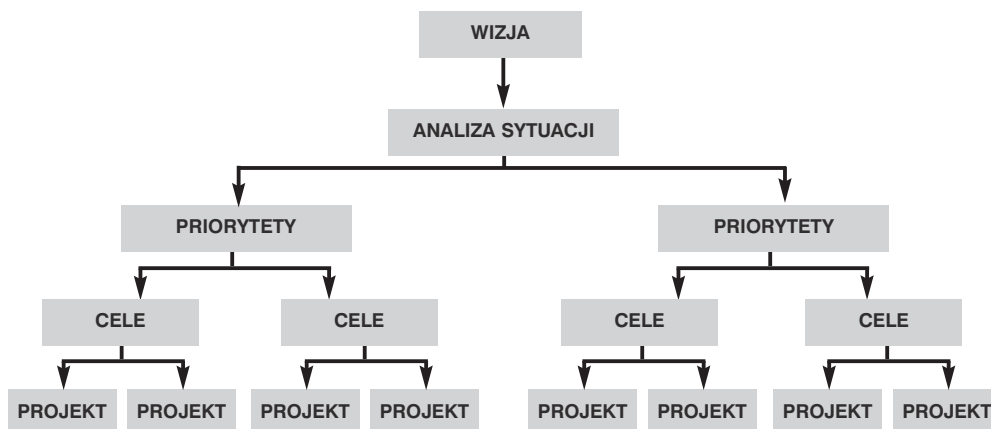
- w jaki sposób zarządzanie projektami jest powiązane z planowaniem strategicznym,
- jakie miejsce zajmują projekty w rozwoju gminy.

Zarządzanie projektami jest dynamicznie rozwijającą się koncepcją, która znalazła uznanie nie tylko w sferze działalności biznesowej, lecz także w administracji samorządowej.

Zarządzanie projektami w gminie powinno być ściśle powiązane z planowaniem strategicznym. Każda gmina, tworząc swoją wizję rozwoju, opracowuje plan długofalowych działań. Tym samym wyznacza sobie cele, które zamierza osiągnąć w najbliższych latach. Cele te zazwyczaj są osiągnięte poprzez kompleksową, spójną realizację rozmaitych projektów.

261

Schemat 2: Osadzenie projektów w planowaniu strategicznym gminy



Pamiętajmy, projekty realizowane w gminie powinny być ściśle powiązane z celami strategicznymi gminy oraz odnajdywać swoje uzasadnienie w dokumentach strategicznych. To wszystko sprawia, że zarządzanie projektami jest niezwykle przydatne z punktu widzenia zarządzania rozwojem gminy.

Warto wiedzieć!

Można rozróżnić trzy rodzaje projektów:

1. **miękkie** – projekty opisujące tzw. inwestycje w człowieka (np. nabywanie wiedzy i umiejętności);
2. **twarde** – projekty opisujące inwestycje w infrastrukturę (np. budowa dróg, wodociągów itp.);
3. **mieszane** – wykorzystujące w różnym stopniu oba rodzaje działań.

3. Zespół projektowy

Z tego rozdziału Czytelnik dowie się:

- *czym powinien charakteryzować się zespół projektowy,*
- *jakie cechy powinny posiadać osoby wchodzące w skład zespołu,*
- *kto może znaleźć się na stanowisku kierownika projektu,*
- *co powinno się uwzględniać przy doborze osób do zespołu projektowego.*

262

Zarządzanie projektem jest przedsięwzięciem złożonym. Podczas trwania projektu występuje wiele trudności i problemów, którym sprostać powinien zespół projektowy. Dlatego postęp prac w projekcie w dużej mierze zależy od zespołu projektowego – od umiejętności, wiedzy, cech osobowościowych i doświadczenia osób wchodzących w jego skład.

Warto wiedzieć!

Na zarządzanie projektem składa się:

- organizacja projektu (struktura organizacyjna, przyjęty harmonogram i budżet itp.);
- przywództwo/ kierowanie (style kierowania, zakres delegowanie zadań, sposoby motywowanie itp.);
- zespół (podział zadań, role w zespole, odpowiedzialność, sposób podejmowanie decyzji itp.)

Członkowie zespołu projektowego powinni być właściwie dobrani do planowanego przedsięwzięcia oraz posiadać odpowiednie kwalifikacje, ponieważ podczas realizacji projektu zazwyczaj nie ma czasu na ich uzupełnianie. Duże znaczenie ma doświadczenie osób tworzących zespół w realizacji podobnych projektów (przedsięwzięć). Osoby, które posiadają odpowiednie doświadczenie, będą lepiej rozumieć specyfikę projektu i ograniczenia z niej wynikające, a zatem lepiej niż inni odnajdą się w zespole. Nie bez znaczenia są również cechy osobowościowe. Osoby należące do zespołu projektowego powinny charakteryzować się:

- dużym zaangażowaniem w projekt,
- poczuciem odpowiedzialności za przydzielone zadania,
- dynamizmem w działaniu,
- empatią,
- racjonalizmem (postępować w sposób przemyślany),
- dokładnością,

- otwartością,
- nastawieniem na osiągnięcie rezultatów.

Funkcje i obowiązki poszczególnych członków zespołu powinny być jasno określone, a zadania – jednoznacznie przydzielone! Należy zadbać o to, żeby zakresy obowiązków osób nie pokrywały się, pozwoli to na uniknięcie przynajmniej niektórych konfliktów wewnątrz zespołu.

3.1. Kierownik zespołu projektowego

Szczególną rolę w zespole projektowym pełni osoba będąca kierownikiem projektu. Powinna ona koordynować prace całego zespołu i zarazem pełnić funkcję doradcy. Osoba zatrudniona na tym stanowisku powinna mieć odpowiednie kompetencje i umieć sprawnie kierować grupą osób.

Podstawowe zadania kierownika projektu:

- planowanie działań w ramach projektu,
- dobór członków zespołu,
- organizowanie pracy zespołu,
- motywowanie i ocenianie członków zespołu,
- kontrolowanie przebiegu projektu w różnych obszarach.⁴

Zatrudniając nieznaną osobę na stanowisko kierownika projektu powinniśmy pamiętać o tym, że musi to być osoba, która potrafi samodzielnie podejmować decyzje i organizować pracę innym. Nie należy zbyt ingerować w pracę kierownika. Powinniśmy zapewnić mu odpowiednie warunki do zarządzania projektem, zachowując przy tym możliwość oceny jego prac.

3.2. Budowanie zespołu

Pamiętając o tym, że skład zespołu w dużym stopniu wpływa na przebieg realizacji projektu, jego dobór powinien być uwarunkowany celem i rodzajem projektu (projekt budowlany, innowacyjny, szkoleniowy itd.), sposobem realizacji projektu oraz specyfiką otoczenia, w którym projekt będzie realizowany.

Jeżeli planujemy realizację projektu własnymi siłami – prawdopodobnie będziemy potrzebować dużego zespołu. Jeśli zakładamy, że większość zadań zlecimy podwykonawcom – zespół projektowy nie musi być tak liczny. Kompletując zespół należy oczywiście wziąć pod uwagę kompetencje osób, o czym była już mowa wcześniej. Dobierać członków zespołu możemy dwoma sposobami: doбором zamkniętym (rekrutacja pracowników wewnątrz urzędu gminy) i otwartym (rekrutacja

⁴ Na podstawie: praca zbiorowa pod redakcją Michała Trockiego i Bartosza Gruczy, *Zarządzanie projektami europejskimi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007

osób spoza pracowników urzędu). Najczęściej jest wykorzystywany dobór zamknięty, ponieważ przy nim dysponuje się lepszą wiedzą na temat kompetencji pracowników.

Kilka przydatnych wskazówek:

- Zespół nie może być zbyt liczny.
- Zespół musi przyjąć i zaakceptować wspólne wartości oraz przestrzegać wspólnych norm.
- Członkowie muszą znać strategię działania zespołu oraz wiedzieć, jakie z niej wynikają dla nich zadania.
- Zadania powinny być w miarę możliwości wyznaczane wspólnie.
- Podział zadań powinien być dokonany w taki sposób, aby członkowie zespołu musieli ze sobą współpracować i komunikować się.⁵

⁵ Tamże.

4. Analiza i planowanie

Z tego rozdziału Czytelnik dowie się:

- czym jest podejście oparte na matrycy logicznej,
- z jakich faz składa się podejście oparte na matrycy logicznej,
- czym jest matryca logiczna,
- jak budować matrycę logiczną,
- jak przeprowadzić weryfikację matrycy logicznej.

Metodyka PCM dostarcza szereg narzędzi do zarządzania projektami. Głównym narzędziem używanym do planowania projektów jest podejście oparte na ramie logicznej (*LFA – Logical Framework Approach*)⁶. Owe podejście zakłada, że do pełnego zdefiniowanie projektu prowadzą dwie fazy: **analizy i planowania**.

Podczas fazy analizy ocenia się sytuację wyjściową, analizuje problemy występujące w gminie oraz możliwości ich rozwiązania. Faza analizy kończy się wyborem strategii, którą ma realizować projekt, prościej mówiąc – powstaniem koncepcji projektu. Z kolei podczas fazy planowania koncepcja projektu jest przekładana na konkretne i szczegółowe plany.

1. Faza analizy:

Analiza interesariuszy – identyfikacja i charakterystyka głównych interesariuszy projektu – osób i podmiotów, na które projekt będzie wywierał wpływ lub które mogą wpłynąć na kształt i przebieg projektu. Analiza ma przedstawić interesy każdej z grup. Odbывается przy pomocy dyskusji lub wywiadów. Warto ją potraktować jako punkt startowy do analizy problemów.

Analiza problemów – identyfikacja problemów, które mają być, przynajmniej częściowo, rozwiązane za pomocą projektu oraz ustanowienie związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy zidentyfikowanymi problemami. Za pomocą analizy problemów ustala się główne przyczyny problemów, które dotyczą beneficjentów i buduje się drzewo problemów.

Analiza celów – przełożenie zidentyfikowanych problemów na cele, tzn. wskazanie środków prowadzących do lepszej, przyszłej, pożądanej sytuacji. Analiza celów prowadzi do określenia drzewa celów, które można nazwać lustrzanym odbiciem drzewa problemów przedstawiającym sytuację ulepszoną po projekcie.

Analiza strategii – wybór drogi osiągnięcia celów określonych na etapie budowy drzewa celów. Analiza strategii zakłada weryfikację wykonalności zaplanowanych interwencji oraz określenie celów projektu.

⁶ Podejście LFA zostało opracowane pod koniec lat sześćdziesiątych XX wieku przez Amerykańską Agencję do Spraw Rozwoju Międzynarodowego. Jest to podejście metodyczne, zmierzające do poprawy systemów planowania i kontroli projektów.

2. Faza planowania (polega na przygotowaniu dokumentów):

Matryca logiczna – narzędzie, które przedstawia strukturę projektu i umożliwia zbadanie logiki wewnętrznej projektu. Tworzy podstawę do sprawdzenia wykonalności projektu.

Harmonogram projektu – prezentacja sekwencji działań i zadań oraz powiązań pomiędzy nimi. Harmonogram przedstawia czas trwania działań i zadań, osoby odpowiedzialne za nie oraz podkreśla momenty szczególnie istotne w projekcie.

Plan wykorzystywania zasobów – prezentacja zapotrzebowania na zasoby i środki.

Zanim przystąpimy do pracy nad opracowywaniem koncepcji projektu, musimy sprawdzić warunki programu, w ramach którego chcemy uzyskać dofinansowanie. Jest to dość istotna kwestia – jeśli nie będziemy spełniać wymogów formalno-prawnych, nie uzyskamy dofinansowania.

266

Podstawowe elementy, które należy sprawdzić przed rozpoczęciem prac:

1. cele i priorytety programu, w ramach którego chcemy uzyskać wsparcie;
2. działania i koszty kwalifikowane;
3. poziom dofinansowania;
4. termin składania wniosków.

4.1. Analiza interesariuszy

Interesariusze – dowolna osoba, grupa osób, instytucje lub firmy, które nie są bezpośrednio zaangażowane w projekt lecz jego wyniki mają na nie istotny wpływ. Ich znaczenie dla realizowanego projektu może być różne, w zależności od ich potencjalnych możliwości oddziaływania na projekt. Uwzględnienie ich interesów jest bardzo ważne z punktu widzenia realizacji projektu.

Niezbędne informacje odnośnie reakcji, jakie mogą pojawić się na podejmowane działania w projekcie, może nam dostarczyć analiza interesariuszy. Pamiętajmy, reakcje interesariuszy mogą być zarówno pozytywne, jak i negatywne – uniemożliwiające sprawną realizację przedsięwzięcia. Analizę interesariuszy możemy więc potraktować jako element analizy ryzyka.

Analiza interesariuszy krok po kroku:

- Krok 1.** Identyfikujemy osoby i podmioty, na które projekt może mieć wpływ i które mogą wpływać na projekt, które mogą być pomocne w realizacji projektu lub nawet stać się partnerami, dla których projekt może stanowić pole do konfliktu interesów itd.

Krok 2. Grupujemy interesariuszy i wskazujemy, jaką będą pełnić rolę (główną, drugorzędną itp.) z punktu widzenia realizacji projektu.

Krok 3. Charakteryzujemy każdą grupę, opisujemy ją i jej wpływ na projekt uwzględniając możliwą sieć powiązań pomiędzy poszczególnymi grupami.

Krok 4. Wyciągamy wnioski i opracowujemy odpowiednie rekomendacje.

Tabela 1: Przykładowy formularz analizy interesariuszy

INTERESARIUSZE	CHARAKTERYSTYKA interesariuszy z punktu widzenia istotnych w projekcie elementów: <ul style="list-style-type: none"> • społeczna • ekonomiczna • struktura • organizacja • status • zwyczaje 	INTERESY I OCZEKIWANIA <ul style="list-style-type: none"> • interesy • cele • oczekiwania • charakter • wpływ na projekt 	MOCNE I SŁABE STRONY <ul style="list-style-type: none"> • dostępne zasoby i środki • wiedza i doświadczenie • potencjalny wkład do projektu 	IMPLIKACJE I WNIOSKI DLA PROJEKTU <ul style="list-style-type: none"> • wymagane działania • strategia wobec interesariuszy
1. GŁÓWNI INTERESARIUSZE				
1.1				
1.2				
1.3				
2. INTERESARIUSZE DRUGORZĘDNI				
2.1				
2.2				
2.3				
3. POZOSTALI INTERESARIUSZE				
3.1				
3.2				
3.3				

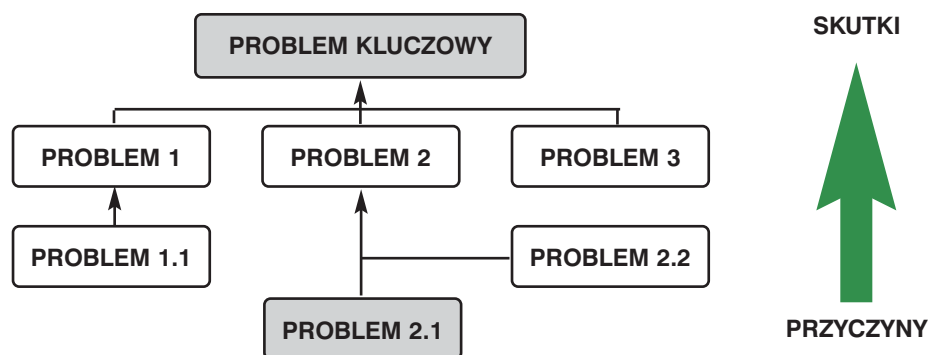
Źródło: Praca zbiorowa pod redakcją Michała Trockiego i Bartosza Gruczy, *Zarządzanie projektami europejskimi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, str. 68

4.2. Analiza problemów

Tworząc projekt, musimy dokładnie przeanalizować problemy gminy i społeczności lokalnej oraz ich potencjalne rozwiązania. Zrobić to możemy za pomocą techniki „**drzewa problemów**”, która stanowi graficzną prezentację problemu, jego przyczyn, skutków, składowych i ich wzajemnych powiązań. Każdy z problemów musimy ocenić pod kątem tego, czy stanowi on przyczynę, czy skutek. Jeżeli problem stanowi przyczynę – umieszczamy go na dole, tworząc korzenie drzewa. Jeżeli zaś skutek

– umieszczamy na górze, tworząc koronę drzewa. Jeśli problem nie stanowi ani przyczyny, ani skutku – pozostawiamy go na tym samym poziomie co problem ogólny, tworząc nową kolumnę. Następnie identyfikujemy i wskazujemy (rysujemy) związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy problemami. Kiedy już będziemy mieć ukształtowane drzewo – wybieramy problem, na który zostanie skierowany projekt.

Schemat 3: Przykład drzewa problemów



268

Warto wiedzieć!

Definiować problemy możemy na podstawie:

- strategii rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, na podstawie analizy SWOT;
- strategii/programów sektorowych – strategii promocji zatrudnienia, programy walki z bezrobociem itd.;
- analiz, ekspertyz prowadzonych przez instytucje zewnętrzne;
- danych statystycznych GUS;
- danych i analiz urzędów pracy;
- analiz i ekspertyz własnych;
- doświadczeń nabytych podczas wieloletniej współpracy na rzecz określonych grup lub podczas realizacji podobnych projektów;
- analiz projektów aktualnie realizowanych w danej dziedzinie.

3.3. Analiza celów

Analiza celów polega na przekształceniu problemów (negatywnych zjawisk) w cele (postulaty pozytywnego działania) i stanowi bezpośrednią kontynuację analizy problemów.

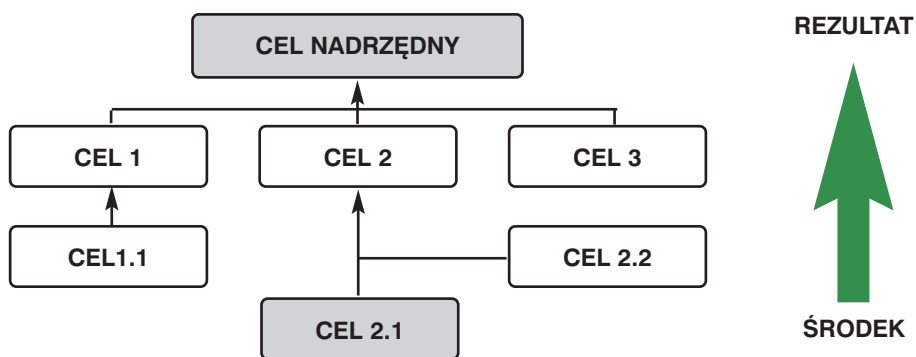
Schemat 4: Istota analizy celów



Sposobem, jaki jest zaprezentowany na schemacie powyżej, przekształcamy wszystkie problemy, które znajdują się w drzewie problemów, na cele. W rezultacie takich przeformułować powinniśmy otrzymać drzewo celów, które będzie stanowić pozytywne, lustrzane odbicie negatywnej sytuacji panującej w gminie.

269

Schemat 5: Przykład drzewa celów



Drzewo celów obrazuje związki pomiędzy poszczególnymi celami. Na samym jego dole znajdują się środki, za pomocą których będą osiągnane cele, a korona drzewa prezentuje efekty, rezultaty stosowania tych środków.

Warto wiedzieć!

Dobrze sformułowane cele spełniające zasadę SMART powinny być:

- **S**pecific (konkretne);
- **M**asurable (mieralne);
- **A**ctionable (przekładalne na działania);
- **R**ealistic (realne);
- **T**imetabled (określone w czasie).

Dobrze sformułowane i wyznaczone cele będą wskazywać działania, jakie należy podjąć w projekcie.

4.4. Analiza strategii

Końcowym etapem powstawania koncepcji projektu jest wybór sposobu rozwiązania zidentyfikowanego problemu. Żeby to zrobić, musimy dokładnie przestudiować drzewo celów i zastanowić się, które cele mogą zostać osiągnięte za pomocą jednego projektu (przedsięwzięcia), a które potrzebują szerszych działań. A więc wybieramy cele, które zostaną włączone do projektu i odtworzymy ich strukturę: cel strategiczny (nadrzędny), cele projektu oraz oczekiwane rezultaty. Następnie opracowujemy i weryfikujemy sposoby (strategie) osiągnięcia celów oraz wybieramy najlepszy wariant dla projektu. Przy wyborze strategii warto kierować się następującymi kryteriami:

- Możliwością realizacji strategii (Czy wybraną strategię da się zrealizować, wzięwszy pod uwagę warunki działania i inne okoliczności?).
- Posiadaniem doświadczeniem (Czy strategia opiera się na posiadanym doświadczeniu i umiejętnościach?).
- Wykorzystaniem zasobów (W jaki sposób strategia wykorzystuje dostępne zasoby materialne, ludzkie i finansowe?).
- Zgodnością strategii ze strategią rozwoju gminy (Czy działania w ramach tej strategii są zgodne z celami i misją gminy?).
- Opłacalnością strategii (Jakie zasoby finansowe i inne będą konieczne, aby zrealizować tę strategię? Czy jest ona ekonomicznie opłacalna?).

270

Analiza strategii krok po kroku:

Krok 1. Identyfikujemy możliwe sposoby osiągnięcia celów.

Krok 2. Wybieramy jeden lub kilka ze sposobów (wybieramy strategię).

Krok 3. Wybieramy i weryfikujemy cele, które zostaną osiągnięte za pomocą projektu.

Krok 4. Wybieramy i opisujemy działania priorytetowe projektu, które następnie zostaną przeniesione do macierzy logicznej.

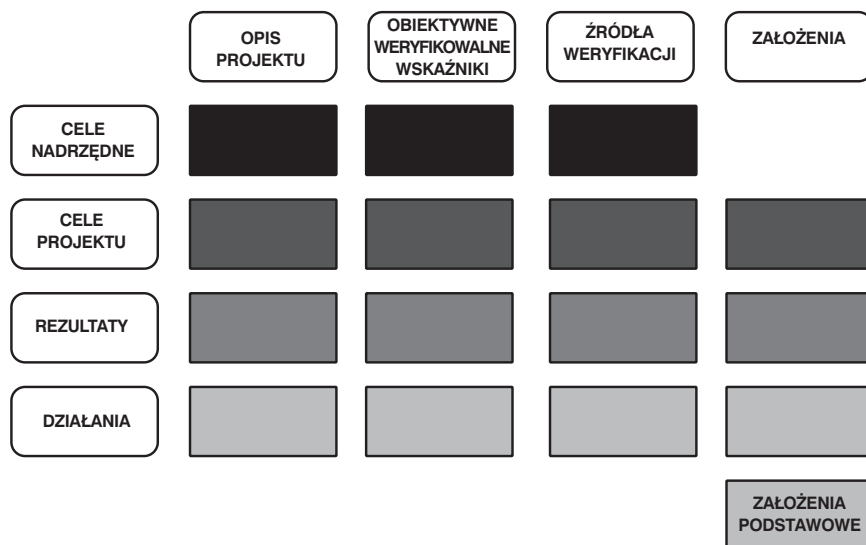
4.5. Budowa macierzy logicznej

Macierz logiczna jest narzędziem, które pokazuje wewnętrzną logikę projektu oraz opisuje założenia i ryzyko, które tkwią u jego podstaw. Macierz jest bardzo przydatna i pomocna zarówno na etapie weryfikacji koncepcji projektu, jak i na późniejszych etapach związanych z monitoringiem i ewaluacją projektu. Dlatego też jest nieraz wymagana jako załącznik do wniosku o dofinansowanie. Tutaj warto zauważyć, że macierz wypełniona tylko i wyłącznie dlatego, że jest wymagana, nie zawsze będzie pomocna, a co więcej, może dać powody do odrzucenia wniosku na etapie jego oceny.

Macierz składa się z tabeli, która ma cztery kolumny i cztery (lub pięć) wierszy. Ilość wierszy zależy od przyjętego stopnia szczegółowości opisu. **Układ** (logika) **pionowy**(-a) macierzy definiuje to, co

projekt ma osiągnąć, wyjaśnia związki przyczynowe, określa ważne założenia i obszary problemowe, które są poza zasięgiem kierownika projektu⁷. **Logika pozioma** odnosi się do mierzenia efektów projektu i zasobów używanych w trakcie jego trwania, poprzez określenie kluczowych wskaźników pomiaru i za pomocą środków, dzięki którym pomiar będzie weryfikowany⁸.

Schemat 6: Matryca logiczna projektu



Budowa matrycy krok po kroku:

- Krok 1.** Przenosimy cele z drzewa celów do matrycy.
- Krok 2.** Wypełniamy w matrycy kolumnę „założenia”.
- Krok 3.** Sprawdzamy powiązanie celów i założeń pod kątem akceptowanego ryzyka.
- Krok 4.** Dobieramy wskaźniki do poszczególnych celów i rezultatów.
- Krok 5.** Wskazujemy źródła weryfikacji wskaźników.
- Krok 6.** Opisujemy zaplanowane działania.
- Krok 7.** Określamy kluczowe zasoby potrzebne do realizacji projektu.
- Krok 8.** Określamy wstępny budżet do każdego działania lub grupy działań.

Budowę matrycy należy rozpocząć od przeniesienia celów określonych w drzewie celów do pierwszej kolumny macierzy (cele nadrzędne, cele projektu, rezultaty). Należy postępować w porządku pionowym, **od góry do dołu** (cele ogólne → cele projektu → rezultaty).

⁷ Zarządzanie Cyklem projektu, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, maj 2004, str. 16

⁸ Tamże

Cele ogólne (nadrzędne, szersze) powinny odwoływać się do celów wybranych na podstawie analizy strategii. Muszą wyjaśniać, dlaczego projekt jest ważny dla gminy, dla społeczności lokalnej i jakie przyniesie korzyści dla uczestników projektu oraz dla interesariuszy w kategoriach efektów długoterminowych.

Cele nadrzędne powinny wskazywać na to, w jaki sposób projekt wpisuje się w politykę regionalną, krajową i wspólnoty. Zazwyczaj są to cele, których nie da się osiągnąć realizując tylko jeden projekt.

Odpowiadamy na pytanie:

Jaki jest nadrzędny, szerszy cel, do którego osiągnięcia przyczyni się projekt?

272

Cele projektu (szczegółowe, bezpośrednie) – powinny odnosić się do kluczowego problemu i być zdefiniowane w kategoriach korzyści bezpośrednich i natychmiastowych otrzymywanych przez beneficjentów.

Odpowiadamy na pytanie:

Jakie są konkretne cele, które ma osiągnąć nasz projekt?

Rezultaty powinny opisywać konkretne zaplanowane zmiany, usprawnienia, które mają być wprowadzone w życie na koniec realizacji projektu, tzn. powinny określać efekty powstałe wskutek działań zrealizowanych w ramach projektu. Muszą one bezpośrednio odpowiadać na problemy beneficjentów problemu. Innymi słowy – rezultaty opisują efekty projektu w postaci usług i korzyści dla beneficjentów.⁹

Odpowiadamy na pytania:

Jakie będą konkretne efekty projektu, za pomocą których osiągniemy cele szczegółowe?

Co zostanie osiągnięte w związku z realizacją projektu?

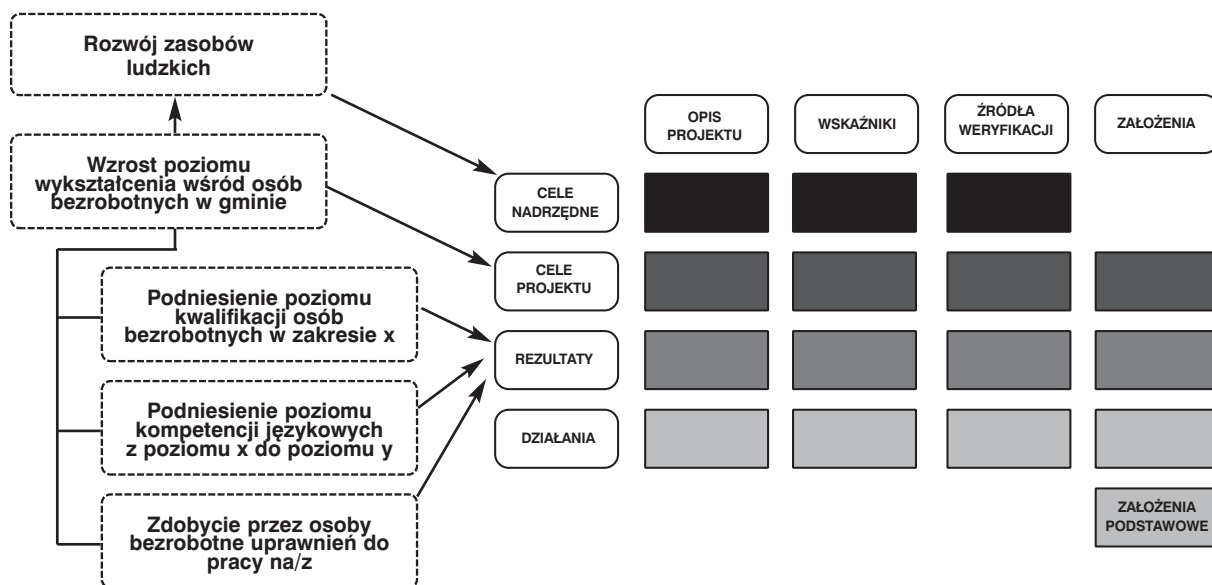
Jakie zmiany i usprawnienie zostaną wprowadzone za pośrednictwem projektu?

Cele znajdujące się na szczycie drzewa celów, najogólniejsze, przenosimy do pierwszego wiersza matrycy, który ma opisywać cele nadrzędne projektu. Aby to zrobić, musimy zidentyfikować kluczowe cele znajdujące się na górze drzewa i połączyć je w co najwyżej kilka spójnych kategorii.

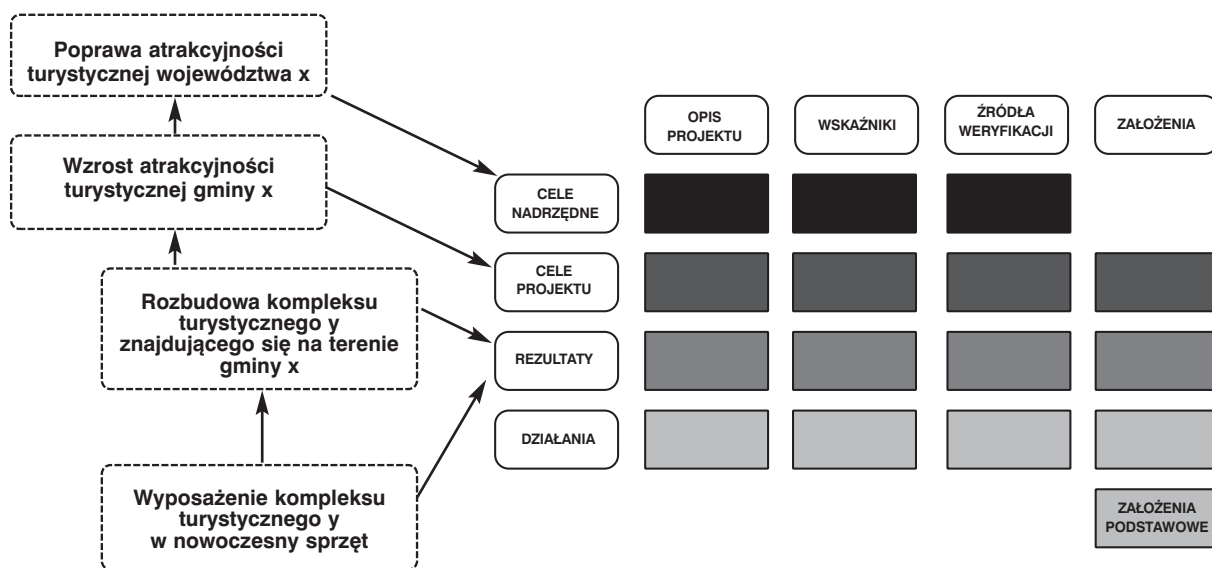
Wszystkie środki i cele znajdujące się poniżej „pnia” drzewa celów należy umieścić w matrycy logicznej jako rezultaty. Przy tym warto zachować pewien porządek – najpierw umieszczamy te, które jako pierwsze pojawiają się w projekcie.

⁹ Praca zbiorowa pod redakcją Michała Trockiego i Bartosza Gruczy, *Zarządzanie projektami europejskimi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, str. 96.

Schemat 7: Przeniesienie celów z drzewa celów do matrycy logicznej projektu aktywizacji osób bezrobotnych w gminie



Schemat 8: Przeniesienie celów z drzewa celów do matrycy logicznej projektu rozbudowy kompleksu turystycznego w gminie



Proces przenoszenia celów z drzewa celów do matrycy może od nas wymagać zmiany niektórych sformułowań oraz pracy nad odpowiednim doбором celów tak, żeby tworzyły one spójną strukturę.

Kolumna „założenia” jest wypełniana jaka następną. Uzupełniamy ją od dołu do góry, zaczynając od założeń podstawowych.

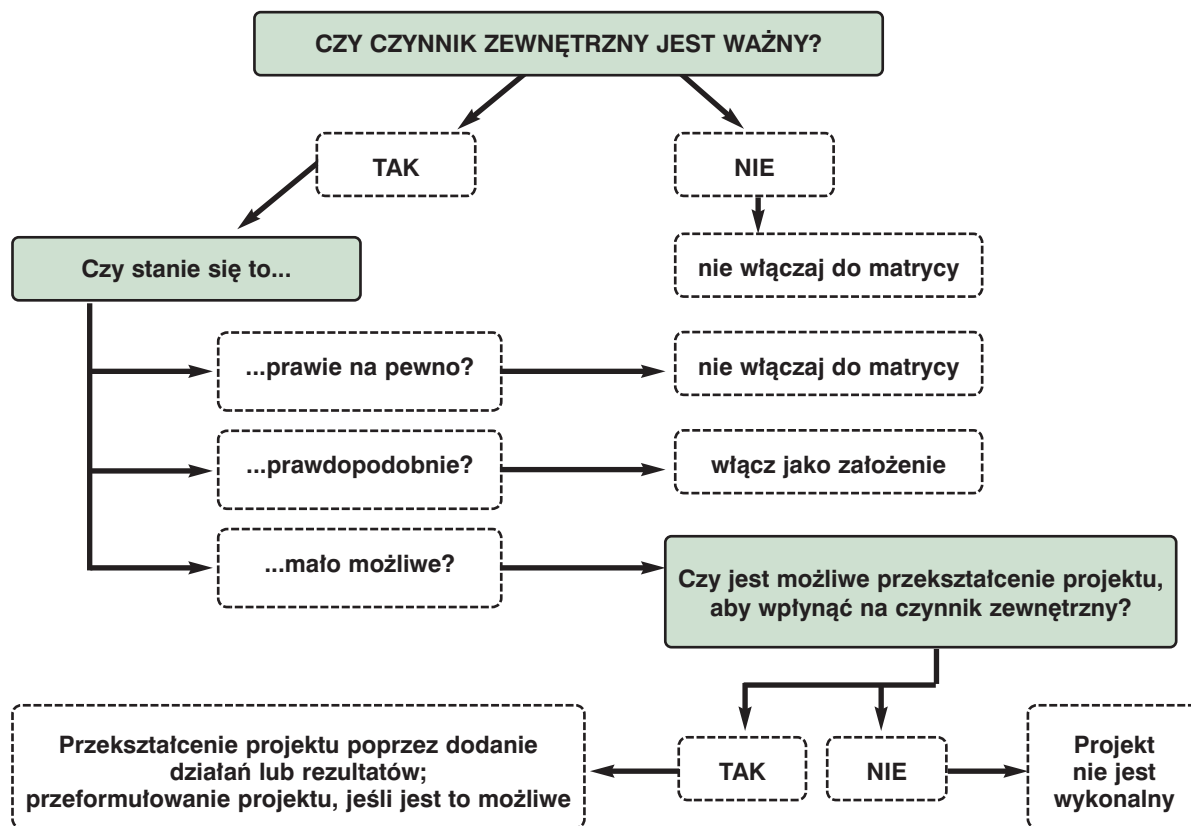
Założenia – czynniki zewnętrzne, które wpływają na sukces projektu i znajdują się poza zasięgiem jego oddziaływania.¹⁰

Podstawowe założenia określają warunki, które muszą być spełnione, abyśmy mogli przystąpić do realizacji projektu. Takim warunkiem może być na przykład przyjęcie strategii rozwoju gminy lub podjęcie odpowiedniej decyzji administracyjnej.

274

W kolejnych wierszach kolumna „założenia” zawiera warunki zewnętrzne, które muszą być spełnione, aby było możliwe osiągnięcie odpowiednio: rezultatów, celu projektu i celów ogólnych.

Schemat 9: Ocena założeń projektu



¹⁰ *Project Cycle Management Guidelines*, Komisja Europejska, marzec 2004, str. 136

W następnym kroku dla każdego celu i rezultatu dobieramy wskaźniki lub grupy wskaźników, aby zoperacjonalizować cele i zapewnić podstawy pomiaru ich efektywności, a zatem i efektywności projektu.

Obiektywnie weryfikowalne wskaźniki (OWW) – mierniki, które służą do oceny powodzenia projektu. Muszą być dobierane **zgodnie z kryteriami SMART**: powinny opisywać cele w konkretnych, mierzalnych kategoriach, być obiektywnie weryfikowalne, tzn. powinny zawierać konkretne miary ilości, jakości, czasu, miejsca i grupy docelowej, które są możliwe do zmierzenia.

Odpowiadamy na pytania:

Wiersz „cele ogólne”

Jakimi miernikami będziemy mierzyć osiągnięcie celów ogólnych?

Wiersz „cel projektu”

Jakie są ilościowe lub jakościowe wskaźniki pokazujące, czy i do jakiego stopnia bezpośrednie cele projektu zostały osiągnięte? Jakimi miernikami będziemy mierzyć osiągnięcie celów pośrednich?

Wiersz „rezultaty”

Jakie są wskaźniki mierzące to, czy i do jakiego stopnia projekt osiągnął zamierzone wyniki? Jakimi miernikami będziemy mierzyć osiągnięcie rezultatów?

Wskaźniki są niezwykle ważne z punktu widzenia monitoringu i ewaluacji projektu. Bez nich nie da się ocenić, czy projekt osiągnął zakładane cele.

Poziomy wskaźników muszą mierzyć poziomy celów i im odpowiadać.¹¹ Pamiętajmy, że pomiędzy wyznaczonymi celami projektu a dobranymi do nich wskaźnikami musi panować spójność, i że wskaźniki, które zadeklarowaliśmy we wniosku muszą zostać nie tylko **osiągnięte**, lecz **utrzymane** przez pewien okres liczony od momentu zakończenia projektu. W zależności od umowy są to trzy lub nawet pięć lat.

Podstawę do oceny stopnia osiągnięcia poszczególnych wskaźników stanowią **źródła weryfikacji**, które musimy wskazać po doborze wskaźników.

Określając źródła weryfikacji, musimy uzupełnić komórki matrycy o następujące informacje:

- Kto będzie odpowiedzialny za dostarczanie informacji w odpowiedniej formie (np. raporty z postępu realizacji projektu, oficjalne statystyki regionalne).
- Czas, w jakim źródła weryfikacji będą dostępne.
- Sposoby zbierania danych.

¹¹ Praca zbiorowa pod redakcją Michała Trockiego i Bartosza Gruczy, *Zarządzanie projektami europejskimi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, str. 97.

Odpowiadamy na pytania:

Skąd będą pochodzić informacje dotyczące wskaźników? Jakie są źródła informacji, które istnieją lub mogą zostać zebrane? Jakie metody są potrzebne do zdobycia tych informacji?

Wiersz „działania” uzupełniamy na samym końcu, po wypełnieniu pozostałych pól.

Działania – poszczególne kroki, które przybliżają nas do osiągnięcia rezultatu. Opisujemy działania jako poszczególne zadania, czynności do wykonania przy użyciu czasowników dynamicznych (np. „zaprojektować”, „przygotować”, „opracować”, „stworzyć”). Do matrycy logicznej działania wpisujemy **zgodnie z kolejnością** ich wykonywania w projekcie.

276

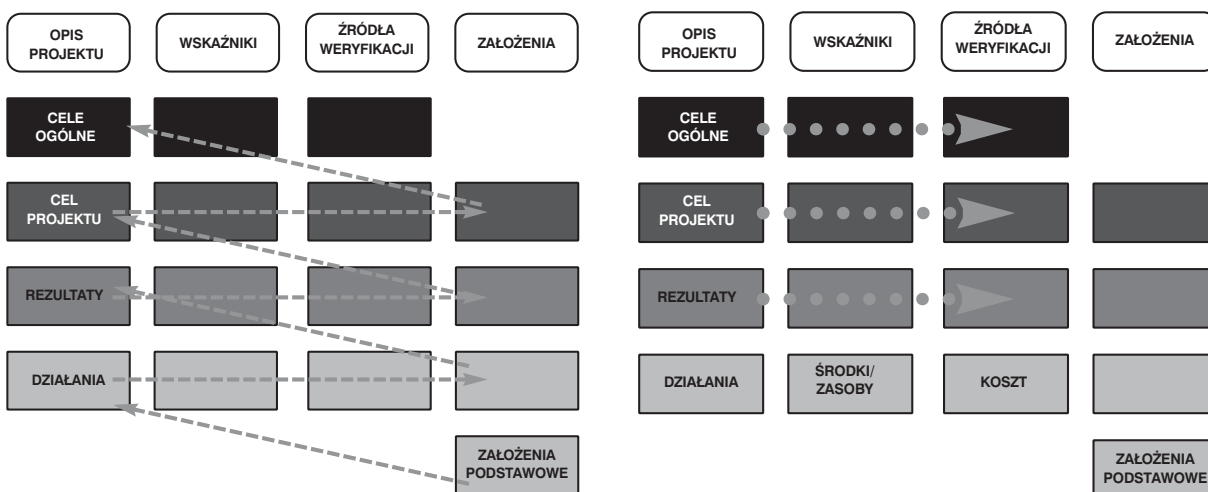
Odpowiadamy na pytanie:

Jakie są kluczowe działania, które należy wykonać w celu osiągnięcia rezultatów? Po opisaniu działań musimy określić kluczowe zasoby ze względu na realizację projektu oraz wstępny budżet dla każdego działania lub grupy działań (komórki w matrycy: środki/zasoby i koszt).

4.6. Weryfikacja matrycy logicznej

Po wypełnieniu komórek matrycy należy dokonać jej weryfikacji, tzn. sprawdzić logikę wertykalną (pionową) i horyzontalną (poziomą) całego projektu.

Schemat 10: Logika wertykalna (z lewej) i horyzontalna (z prawej) matrycy logicznej



Logika pionowa matrycy obejmuje wszystkie pola matrycy, określając związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy nimi oraz ważne założenia i obszary problematyczne, pozwala na stwierdzenie, w jaki sposób działania zaplanowane w projekcie wpłyną na polepszenie panującej sytuacji. Logika pionowa powinna być odczytywana **z dołu do góry** – punkt wyjścia stanowią założenia podstawowe.

Logikę wertykalną możemy odczytywać w następujący sposób:

- przy spełnieniu pewnych założeń podstawowych będzie możliwe rozpoczęcie projektu i podjęcie określonych działań;
- do podjęcia działań są niezbędne pewne zasoby i środki, które odpowiednio kosztują i będą finansowane w ustalony sposób, a realizacja działań zajmie określony czas;
- przy pewnych warunkach/założeniach tak opisane działania prowadzą do określonych rezultatów szczegółowo opisanych przy użyciu odpowiednich, konkretnych, mierzalnych wskaźników, które zweryfikować możemy za pomocą określonych źródeł weryfikacji w postaci dokumentów lub/i danych dostępnych we wskazanym miejscu, czasie i formie;
- przy pewnych warunkach/założeniach rezultaty doprowadzą do osiągnięcia celu/celów projektu szczegółowo opisanych przy użyciu odpowiednich, konkretnych, mierzalnych wskaźników, zweryfikować które możemy za pomocą określonych źródeł weryfikacji w postaci dokumentów lub/i danych dostępnych we wskazanym miejscu, czasie i formie;
- przy pewnych warunkach i założeniach cele projektu mogą się przyczynić do osiągnięcia celów nadrzędnych projektu (w perspektywie długofalowej) szczegółowo opisanych przy użyciu odpowiednich, konkretnych, mierzalnych wskaźników, zweryfikować które możemy za pomocą określonych źródeł weryfikacji w postaci dokumentów lub/i danych dostępnych we wskazanym miejscu, czasie i formie.

277

Logika pozioma macierzy dotyczy pomiaru skutków projektu oraz zasobów wykorzystanych do realizacji projektu za pomocą kluczowych wskaźników oraz źródeł, o ile są one weryfikowalne. Logika horyzontalna jest widoczna w wierszach matrycy.

Logikę horyzontalną możemy odczytywać w następujący sposób:

Wskazane rezultaty, cele projektu i cele nadrzędne muszą być wyrażone za pomocą konkretnych parametrów ilościowych (np. X osób bezrobotnych przeszkolonych z zakresu Y, Z km dróg), jakościowych (np. przeszkolenie w zakresie obsługi komputera, droga asfaltowa z towarzyszącą infrastrukturą), w odniesieniu do konkretnej grupy docelowej (np. bezrobotni w wieku od 40 do 50 lat, przewoźnicy krajowi) i muszą być osiągnięte w podanym terminie (np. 3 lata po zakończeniu projektu, do roku X) i miejscu (np. gmina Y, województwo Z).

5. Od matrycy logicznej do harmonogramu działań, macierzy zasobów oraz budżetu projektu

Z tego rozdziału Czytelnik dowie się:

- czym jest harmonogram projektu,
- jak zbudować harmonogram projektu,
- jak wykorzystać matrycę logiczną do konstruowania harmonogramów i budżetu projektu,
- czym są kamienie milowe i jak można je wyznaczyć,
- jak zbudować diagram sieciowy i obliczyć rezerwę czasową,
- jak zaplanować zasoby niezbędne do realizacji projektu i zbudować macierz zasobów,
- jak zbudować budżet projektu.

278

Matryca logiczna jest punktem wyjścia w tworzeniu szczegółowych planów przebiegu projektu, ponieważ zawiera ona wszystkie niezbędne elementy do planowania projektu. Można zatem stwierdzić, że dalsze planowanie projektu stanowi w pewnym sensie kontynuację matrycy logicznej.

5.1. Harmonogram działań

Technika harmonogramu jest jedną z najstarszych technik planowania i kontroli realizacji czynności w czasie. Zastosowanie jej jest bardzo proste. Musimy do tabeli przepisać wszystkie działania określone w matrycy logicznej, z uwzględnieniem czasu ich trwania, a następnie przedstawić to graficznie na wykresie, wskazując zależności przyczynowo-skutkowe pomiędzy kolejnymi działaniami.

Budowa harmonogramu krok po kroku:

Krok 1. Przygotowujemy listę głównych działań, tzn. przenosimy działania z matrycy logicznej.

Krok 2. Działania rozpisujemy na mniejsze czynności, zadania.

Krok 3. Ustalamy kolejność poszczególnych zadań w ramach działań (kolejność działań powinna być ustalona jeszcze na etapie matrycy logicznej) oraz powiązania i zależności pomiędzy działaniami.

Krok 4. Szacujemy czas trwania poszczególnych zadań, wskazujemy daty ich rozpoczęcia i zakończenia.

Krok 5. Szacujemy czas realizacji działań ogólnych.

Krok 6. Definiujemy kamienie milowe¹² (najważniejsze wydarzenia naszego projektu, które będą mierzyć postęp prac).

Krok 7. Jeżeli jest taka możliwość, wskazujemy w harmonogramie wymagane doświadczenie do realizacji określonych zadań i działań.

¹² Termin „kamień milowy” pochodzi od znaku kamiennego, który służył do oznaczania drogi w czasach Imperium Rzymskiego. Rzymianie rozmieszczali kamienie milowe na poboczu dróg co rzymską milę, czyli 1478,5 metra, żeby maszerujące legiony mogły obliczać, jaką część drogi przebyły.

Krok 8. Rozdzielamy zadania pomiędzy członkowi zespołu (wskazujemy, kto co będzie robił w projekcie). Przy tym warto zwrócić uwagę na doświadczenie, umiejętności, wiedzę oraz możliwości poszczególnych osób.

Wszystkie informacje zawarte w harmonogramie możemy przedstawić w formie graficznej za pomocą **wykresu Gantta**¹³.

Schemat 11: Przykład harmonogramu

Jednostki czasu
Harmonogram może być sporządzony w cyklu rocznym, kwartalnym, miesięcznym, tygodniowym itd.

DZIAŁANIE/ZADANIE	TYDZIEŃ 1	TYDZIEŃ 2	TYDZIEŃ 3	TYDZIEŃ 4	WYKONAWCA
1. Przygotowanie działania 1.					
1.1. Zadanie 1a					
1.2. Zadanie 1b					▼
2. Realizacja działania 1.					
2.1. Zadanie 2a					

Stopień szczegółowości harmonogramu zależy od specyfiki projektu – im projekt jest trudniejszy w realizacji, tym jego harmonogram powinien być bardziej złożony.

5.2. Określenie kamieni milowych projektu

Jak już zostało wspomniane, określenie **kamieni milowych** jest dość istotne ze względu na kontrolowanie postępów projektu. Kamienie milowe stanowią pewne ważne punkty, momenty w projekcie, dotarcie do których będzie wskazywało na to, że musimy przeprowadzić cząstkową ocenę projektu. W harmonogramach zazwyczaj są one oznaczane symbolem odwróconego trójkąta [Schemat 11]. Dla każdego z kamieni powinien być uwzględniony plan kontroli lub lista pytań kontrolnych.

Tabela 2: Przykładowe kamienie milowe (Budowa drogi gminnej)

L.p.	Kamienie milowe	Termin (tydz.)	Zakres kontroli
1.	Przygotowanie niezbędnej dokumentacji (ekspertyzy, analizy, studia wykonalności itd.)	4	Sprawdzenie przygotowania budowy od strony formalnej: – sprawdzenie niezbędnych dokumentów (kontrola dokumentacji); – kontrola wymaganych zezwoleń.
2.	Zakończenie prac przygotowawczych do budowy	6	Sprawdzenie kompletności prac przygotowawczych do rozpoczęcia budowy: – kontrola przygotowania terenów pod budowę; – kontrola zakupionych i dostarczonych materiałów niezbędnych do budowy.

280

5.3. Diagram sieciowy

Kolejnym narzędziem, które służy do planowania i kontrolowania czasu, jest diagram sieciowy. Jest to forma graficznej prezentacji harmonogramu, gdzie każde działanie stanowi jedną komórkę, a komórki są połączone między sobą i stanowią sieć.

Przystępując do budowy diagramu, podobnie jak w przypadku harmonogramu, na początku musimy spisać wszystkie czynności i zadania, które będziemy wykonywać w ramach poszczególnych działań.

Do zobrazowania budowy diagramu posłużymy się następującym przykładem: organizacja spotkania informacyjnego w ramach promocji projektu. Zorganizowanie spotkania będzie wymagało zrealizowania pewnych czynności w określonym czasie, które musimy zapisać, najlepiej w formie tabelarycznej, i dla każdego z nich wskazać czynności bezpośrednio je poprzedzające¹⁴ (BP), jeżeli takie są.

Tabela 3: Czynności/zadania w ramach działania „Przygotowanie spotkania informacyjnego na temat projektu”, z uwzględnieniem czasu ich realizacji

Symbol zadania	Opis zadań	Czas trwania (dni)	BP
A	Określenie daty i miejsca spotkania z osobami zainteresowanymi projektem	5	-
B	Ustalenie zagadnień, które zostaną omówione podczas spotkania	5	-
C	Ustalenie prezenterów i liczby zaproszonych gości	7	A, B
D	Opracowanie materiałów informacyjnych (w tym korekta i formatowanie)	20	C

E	Wydruk materiałów informacyjnych i ich powielenie	3	D
F	Przygotowanie zaproszeń dla uczestników spotkania (w tym wydruk i powielenie)	4	C
G	Zaproszenie uczestników	14	G
H	Przygotowanie sali do spotkania (w tym przygotowanie poczęstunku i sprzętu)	2	E, G

Następnie przystępujemy do rysowania diagramu sieciowego [Schemat 12], pamiętając o pewnych zasadach:

- diagram rysujemy od lewej (początek) do prawej (koniec);
- kolejność zadań ustalamy zgodnie z określonymi w tabeli czynnościami bezpośrednio je poprzedzającymi;
- zadania, które mogą być realizowane w tym samym czasie ustawiamy na biegnących równolegle liniach [działania A i B oraz D, E i F, G na schemacie 12].

Schemat 12: Przykład diagramu sieciowego

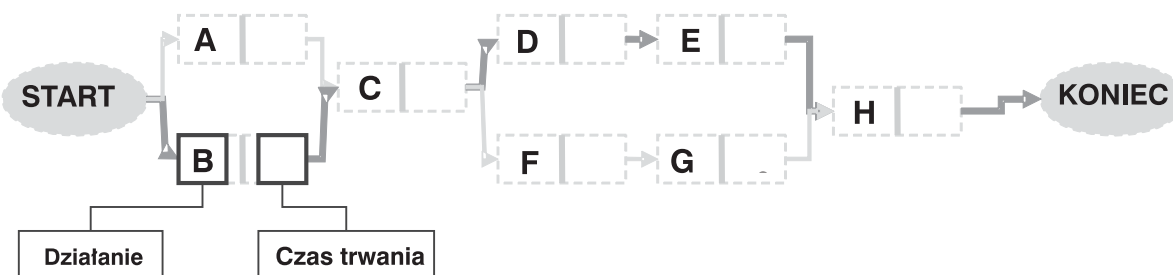


Diagram sieciowy pozwala na określenie ścieżki krytycznej projektu [zaznaczona grubszą linią w schemacie 10], czynności limitujących czas projektu. Co z kolei pozwala na określenie zadań priorytetowych, które będziemy musieli bardziej kontrolować lub dla których z nich musimy określić rezerwy czasowe. Żeby wyznaczyć rezerwy czasowe każdą komórkę diagramu musimy rozszerzyć o następujące pola [Tabela 4]:

Tabela 4: Zawartość rozszerzonej komórki diagramu sieciowego

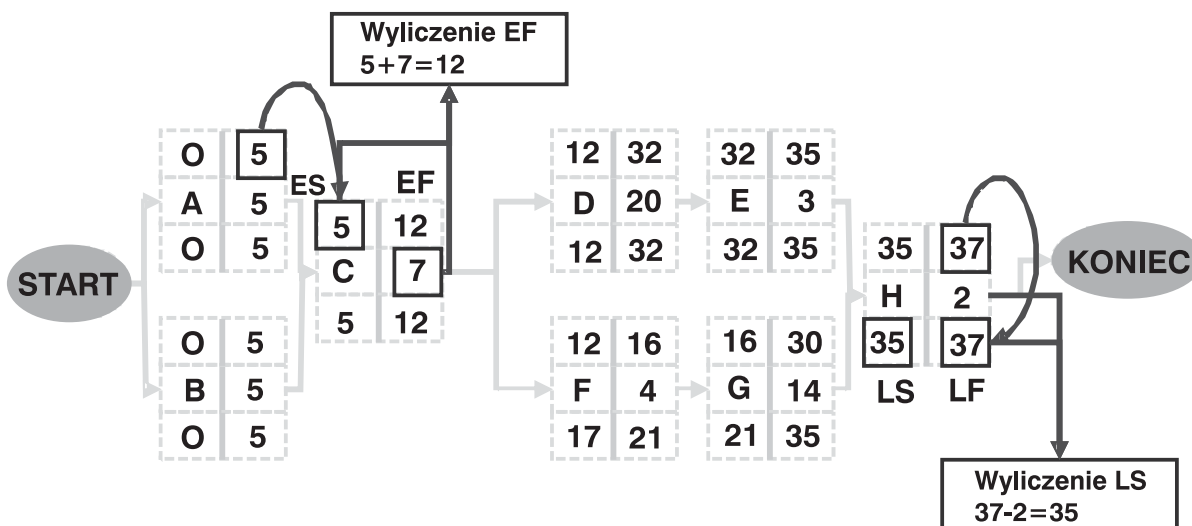
ES – najwcześniejszy czas rozpoczęcia zadania	EF – najwcześniejszy czas zakończenia zadania
Działanie	Czas trwania
LS – najpóźniejszy czas rozpoczęcia zadania	LF – najpóźniejszy czas zakończenia zadania

Dla pierwszych zadań w omawianym przykładzie, które rozpoczynamy równoległe, przyjmujemy czas rozpoczęcia 0. Następnie dla każdej komórki w diagramie [rozpoczynając z lewej strony (start) i idąc w kierunku prawej strony (koniec)] określamy czas najwcześniejszego rozpoczęcia ES, który stanowi równocześnie czas najwcześniejszego zakończenia zadania opisanego w komórce poprzedniej, oraz obliczamy czas najwcześniejszego zakończenia EF (czas najwcześniejszego rozpoczęcia + czas trwania zadania). W sytuacji, gdy kilka zadań jest realizowanych równoległe, obliczamy najwcześniejszy czas rozpoczęcia dla każdej ścieżki osobno, a jako wartość końcową przyjmujemy największą z obliczonych wartości [Schemat 13].

W kolejnym kroku wyliczamy najpóźniejsze czasy rozpoczęcia LS i zakończenia LF zadań, tym razem rozpoczynając od strony prawej (koniec) i podążając w kierunku strony lewej (start). Od najpóźniejszego czasu zakończenia zadania odejmujemy czas jego realizacji, i w ten sposób obliczamy najpóźniejszy czas jego rozpoczęcia. Tam, gdzie spotykają się dwie lub więcej ścieżki, należy obliczyć najpóźniejszy czas zakończenia każdej ścieżki – i jako końcową wartość przyjąć najmniejszą ze wszystkich otrzymanych wartości [Schemat 13].

282

Schemat 13: Przykład rozszerzonego diagramu sieciowego



Rezerwę czasową możemy wyliczyć **odejmując ES od LS lub EF od LF**. W tym przypadku łatwo zauważyć, że rezerwę czasową będziemy mieć wyłącznie dla zadań F i G (po 5 dni).

Uwaga!

Diagram sieciowy jest użytecznym narzędziem tylko w wypadku projektów złożonych, składających się z bardzo dużej ilości działań i zadań.

5.4. Planowanie zasobów projektu

Pierwszym krokiem planowania zasobów powinno być określenie, jakie zasoby są potrzebne do wykonania poszczególnych działań i zadań. W związku z tym warto odwołać się do matrycy logicznej, do komórki „środk/zasoby”, gdzie znajdziemy wstępne informacje o potrzebnych zasobach.

Analizę zasobów należy rozpocząć od zasobów ludzkich, tzn. od wykonawców projektu. Przede wszystkim musimy ustalić liczebność zespołu (bądź zespołów) i ich kwalifikacje. W tym celu możemy posłużyć się wykresem kompetencyjnym, który jest szczególnie przydatny przy wprowadzeniu zmian usprawniających.

Wykres kompetencyjny¹⁵ zazwyczaj ma postać tabeli, w której wiersze zawierają zaplanowane w projekcie czynności, a kolumny – poszczególnych wykonawców.

Tabela 5: Przykład wykresu kompetencyjnego (Projekt „Rozbudowa i wyposażenie w nowoczesny sprzęt muzeum w gminie X”)

Symbol czynności	Wykonawcy Czynności	Liczba pracowników	Kierownik projektu	Sekretarka	Pracownik 1	Pracownik 2
1.	Przygotowanie dokumentacji do zakupu sprzętu do muzeum w gminie X	2	Inicjowanie, Kontrola, Organizowanie	Współdziałanie		
2.	Zakup nowoczesnego sprzętu do muzeum w gminie X	3	Inicjowanie, Kontrola, Doradzanie		Realizacja	
3.	Montaż/ instalacja sprzętu w muzeum	5	Inicjowanie, Kontrola, Organizowanie			Realizacja

¹⁵ Wykresy kompetencyjne są zwane także wykresami Hijmansa. Pozwalają na przypisanie stanowiskom pracy konkretnych zadań, a także wskazanie, jakie funkcje pełnią te stanowiska w zadaniach.

W kolejnym kroku budujemy macierz zasobów uwzględniając niezbędne środki materialne i koszty (w tym koszty pracy, zakupu, eksploatacji itd). Taka macierz może wyglądać następująco:

Tabela 6: Przykład macierzy zasobów (Projekt „Promocja kultury – festiwal pieśni słowackiej i polskiej”)

Symbol czynności	Czynności projektu	Liczba pracowników	Inne kluczowe zasoby (materiały i wyposażenie)	Koszty (zł)
1.	Opracowanie koncepcji festiwalu	4	Komputer	2000
2.	Pozyskanie partnerów	3	Samochód osobowy, komputer	3000
3.	Opracowanie programu festiwalu	3	Komputer	3000

284

Warto wiedzieć!

Koszty zasobów możemy szacować:

- korzystając z doświadczeń wcześniejszych, podobnych projektów (możliwy problem: brak podobnych projektów);
- korzystając z porad i opinii ekspertów z określonych dziedzin (uwaga: metoda kosztowna i pracochłonna!);
- wykorzystując modele matematyczne (musi być spełniony warunek wiarygodności danych w modelu!);
- szacując koszty poszczególnych czynności i zadań, a następnie łącząc je (uwaga: technika kosztowna i pracochłonna);
- wykorzystując oferty dostawców i podwykonawców.

Macierz wykorzystania zasobów możemy także zaprezentować w formie graficznej, wykorzystując do tego omówiony wcześniej wykres Gantta [Schemat 11].

¹⁵ Wykresy kompetencyjne są zwane także wykresami Hijmansa. Pozwalają na przypisanie stanowiskom pracy konkretnych zadań, a także wskazanie, jakie funkcje pełnią te stanowiska w zadaniach.

5.5. Planowanie budżetu projektu

Budżet jest jednym z najważniejszych elementów projektu. Jest to zestawienie wszystkich środków finansowych związanych z realizacją projektu. Wyraża w kategoriach finansowych cele, środki i sposoby realizacji projektu oraz wskazuje źródła pochodzenia funduszy przeznaczonych na finansowanie projektu.

Formalny układ budżetu jest różny, w zależności od konkretnego projektu i związanych z nim wymagań.

Warto wiedzieć!

- **Budżet w układzie rodzajowym** – pokazuje wydatkowanie środków w ramach projektu z punktu widzenia rodzajów kosztów (np. wynagrodzenia, podróże, materiały, itd.).
- **Budżet w układzie zadaniowym** – pokazuje wydatkowanie środków w ramach projektu ze względu na realizowane zadania (np. opracowanie materiałów, przeprowadzenie szkolenia, ocena itd.).

285

Opracowanie budżetu jest ściśle powiązane z poprzednimi etapami tworzenia projektu: nie będziemy mogli opracować wykonalnego budżetu, nie mając dokładnie określonego celu projektu i precyzyjnie określonych działań (co do zakresu i czasu trwania).

Tworząc budżet projektu warto również zapoznać się z kosztami, jakie mogą pojawić się w projekcie. Możemy je podzielić na:

- koszty osobowe, na które składają się wynagrodzenia personelu projektu zatrudnionego na podstawie umów o pracę, umów-zleceń, itp.;
- koszty operacyjne, do których możemy zaliczyć podróże, zakup/wynajem sprzętu, produkcje bieżące, koszty administracyjne, inne;
- koszty podwykonawców, do których zaliczamy wszystkie wydatki na porady i opinie ekspertów zewnętrznych, druki, tłumaczenia itp.

Niezależnie od realizowanego projektu, będziemy zawsze mieć koszty kwalifikowane, które mogą być sfinansowane z danego źródła¹⁶, i niekwalifikowane, które nie mogą podlegać finansowaniu z tego źródła. Koszty te zazwyczaj są określone w wytycznych do odpowiednich programów. Wypełniając wniosek o dofinansowanie, musimy poprawnie zakwalifikować wydatki do kosztów kwalifikowanych i niekwalifikowanych, dlatego warto uwzględnić je jeszcze na etapie planowania budżetu. A więc kolejnym warunkiem do opracowania wykonalnego budżetu jest znajomość wytycznych programu, w ramach którego ubiegamy się o dofinansowanie.

¹⁶Z określonego programu, w ramach którego ubiegamy się o dofinansowanie.

Budowa budżetu krok po kroku:

Krok 1. Przepisujemy działania z podziałem na zadania i czynności z harmonogramu działań.

Krok 2. Określamy jednostki miary dla każdej czynności.

Krok 3. Określamy liczbę niezbędnych jednostek.

Krok 4. Określamy jednostkowy koszt/ cenę.

Krok 5. Określamy całkowity koszt (liczba jednostek razy jednostkowa cena).

Krok 6. Wskazujemy źródła finansowania.

Krok 7. Obliczamy sumy częściowe kosztów dla poszczególnych działań.

Krok 8. Wyliczamy sumę wszystkich kosztów.

286

Jak po zrealizowaniu wszystkich wskazanych wyżej kroków może wyglądać macierz budżetu, pokazano na sąsiedniej stronie w schemacie 14.

O ile wymagania formalne dotyczące budżetu na to pozwalają, nie powinniśmy zapomnieć o rezerwie budżetowej – dodatkowych środkach na nieprzewidywalne wydatki. Wielkość potrzebnej rezerwy zależy od stopnia ryzyka, jakim cechuje się projekt. W projektach, które są obciążone niewielkim stopniem ryzyka wystarczy rezerwa rzędu 5-10%.

Schemat 14: Przykład budżetu projektu

Działania/ zadania	Jednostka	Liczba jednostek	Cena	Wartość	Źródła finansowania		Wyjaśnienia	Sumy częściowe
					Projekt	Wkład własny		
Koszt szkolenia								18660
rekrutacja uczestników	osobodzień	15	50	750			1 osoba * 15 dni	
opracowanie materiałów szkoleniowych (brozura + CD)	sztuk	15	250	3750			15 kompletów materiałów	
wynajem sali wykładowej	dzień	10	300	3000			9 dni	
wynajem komputerów	dzień	45	60	2700			15 komputerów* 3dni	
wynajem rzutnika	dzień	9						
wyżywienie uczestników	osobodzień	150	30	4500			15 osób* 10 dni	
wynagrodzenie trenerów	osobodzień	12	300	3600				
wyżywienie trenerów	osobodzień	12	30	360				
Koordinacja projektu	osobomiesiąc	6	600	3600			1 osoba* 6 miesięcy	3600
Itđ. ...								
			RAZEM	22260	0	0		

Diagramy kroków: Krok 1 (Działania/ zadania), Krok 2 (Jednostka), Krok 3 (Liczba jednostek), Krok 4 (Cena), Krok 5 (Wartość), Krok 6 (Źródła finansowania), Krok 7 (Wyjaśnienia), Krok 8 (Sumy częściowe).

6. Monitoring, kontrola, audyt

Z tego rozdziału Czytelnik dowie się:

- czym są monitoring, kontrola i audyt, po co się je stosuje;
- jak zaplanować system monitoringu i co należy przy tym uwzględnić;
- jakie są narzędzia monitoringu;
- czym jest system raportowania.

6.1. Monitoring

Po uzyskaniu decyzji o dofinansowaniu projektu zaczyna się jego realizacja. W idealnej sytuacji wdrażanie projektu powinno przebiegać zgodnie z tym, co zostało zaplanowane wcześniej, tzn. zgodnie z określonymi harmonogramami działań, postępów prac nad projektem. W rzeczywistości rzadko się zdarza, że wszystko przebiega zgodnie z planem i bez żadnych komplikacji. Dopilnować odpowiedniego przebiegu projektu można za pomocą odpowiednich działań monitorujących.

287

Warto wiedzieć!

Monitorowanie – proces systematycznego zbierania i analizowania wiarygodnych informacji jakościowych i ilościowych dotyczących wdrażanego projektu, którego celem jest zapewnienie zgodności realizacji projektu z wcześniej zatwierdzonymi założeniami i celami.

Monitorowanie finansowe – monitorowanie zarządzania środkami z funduszy europejskich przyznanych na realizację programów i projektów. Podstawa oceny sprawności ich wydatkowania.

Monitorowanie rzeczowe – monitorowanie postępu realizacji programów i projektów przez system wskaźników określonych w dokumentach programowych.

Celem monitorowania jest zapewnienie zgodności projektu z wcześniej przyjętymi założeniami i celami, bieżące wykrywanie nieprawidłowości (również potencjalnych) i ich korygowanie w aspekcie rzeczowym i finansowym.¹⁷ Monitorowanie powinno być integralną częścią zarządzania projektem.

6.2. Planowanie i wdrażanie systemu monitoringu

Budując system monitoringu musimy odpowiedzieć na bardzo ważne pytania: Jaki jest cel monitoringu? Jakie informacje i dane chcemy zebrać podczas monitoringu? Kto będzie zbierać i dostarczać informacji? Kto, jak i kiedy opracuje zebrane informacje i dane? W jakim czasie zebrane informacje powinny być dostarczone, aby były dla nas użyteczne? Jeżeli odpowiemy na te pytania, nie będziemy mieć problemów z zaplanowaniem aspektu organizacyjnego systemu monitoringu.

¹⁷Praca zbiorowa pod redakcją Michała Trockiego i Bartosza Gruczy, *Zarządzanie projektami europejskimi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, str. 226

Planowanie systemu monitoringu krok po kroku:

- Krok 1.** Analiza celów projektu (cel: poprawne zdefiniowanie celów monitoringu).
- Krok 2.** Ocena procedur wdrażania projektu (cel: określenie potrzeb informacyjnych).
- Krok 3.** Przegląd wskaźników (cel: stworzenie listy wskaźników monitorowania).
- Krok 4.** Zaprojektowanie raportów (cel: uporządkowanie przekazywanej informacji).
- Krok 5.** Plan wdrożenia systemu (cel: określenie środków i odpowiedzialności).

Jeżeli wykonamy wszystkie powyższe kroki należycie, nie będziemy mieć problemy z napisaniem szczegółowego planu monitoringu, który powinien zawierać:

- przedmiot i sposób jego monitorowania;
- opis systemu informacji (kto, komu, kiedy, jakie informacje będzie dostarczał);
- zastosowane narzędzia monitorowania (sprawozdania, ankiety itd.);
- plan analizy zebranych danych (kto i jak często będzie dokonywał analizy);
- formę opracowanych wyników;
- adresata wyników analizy danych.

Planując system monitoringu musimy koniecznie zadbać o przygotowanie narzędzi do zbierania danych. Pamiętajmy – dobrze zaplanowany i przygotowany system monitoringu pozwoli uniknąć niepotrzebnych prac zespołu projektowego i natłoku zbędnych informacji.

Pełna dokumentacja monitoringowa projektu powinna obejmować poniższe narzędzia:

1. **Dokumentacja projektowa**, która inwentaryzuje wszystkie istotne, zaplanowane parametry projektu wynikające z zapisów we wniosku, będące bazą wyjściową dla monitoringu:
 - struktura organizacyjna projektu,
 - struktura personalna projektu,
 - struktura zadaniowa projektu,
 - harmonogram – wykres Gantt'a,
 - tabele wskaźników rezultatów twardych (produktów) i rezultatów miękkich,
 - matryca logiczna,
 - bazy danych – tabele danych o beneficjentach,
 - szczegółowy plan budżetu.
2. **Kwestionariusze** – najczęściej opracowane przez realizatorów zestandaryzowane formularze, odpowiednio oznakowane, zwłaszcza:
 - karty rekrutacyjne,
 - karty pracy,

- karty doradcze,
- listy obecności,
- dzienniki szkoleń,
- zestawienia/rejestry (np. wydanych zaświadczeń/dyplomów, wypłaconych świadczeń),
- ankiety ewaluacyjne,
- testy.

3. **Arkusze kalkulacyjne** – robocze formularze opracowane przez realizatorów, które umożliwiają śledzenie i analizowanie przebiegu projektu pod względem finansowym:

- arkusze kalkulacyjne ze szczegółowym budżetem planowanym,
- arkusze kalkulacyjne (miesięczne i zbiorcze) z budżetem wykonywanym,
- arkusze kalkulacyjne z saldami kategorii wydatków (miesięczne, zbiorcze),
- arkusze miesięcznych przepływów gotówkowych,
- tabele planu płatności – transze dotacji – wnioski o płatność.

4. **Schematy obiegu dokumentów:**

- wzory sprawozdań wewnętrznych,
- schemat przepływu sprawozdań wewnętrznych,
- terminarz sprawozdań wewnętrznych.

5. **Wzory i formularze raportowania wynikające z wytycznych, procedur i podpisanej umowy.**¹⁸

Planując system monitoringu pamiętajmy o tym, że plany są tylko prognozami i nie gwarantują zgodności z rzeczywistością! Dlatego warto ustalić pewne granice odchyień od planu, które jesteśmy w stanie zaakceptować, aby nie dopuścić do znacznych przekroczeń harmonogramu i kosztów projektu.

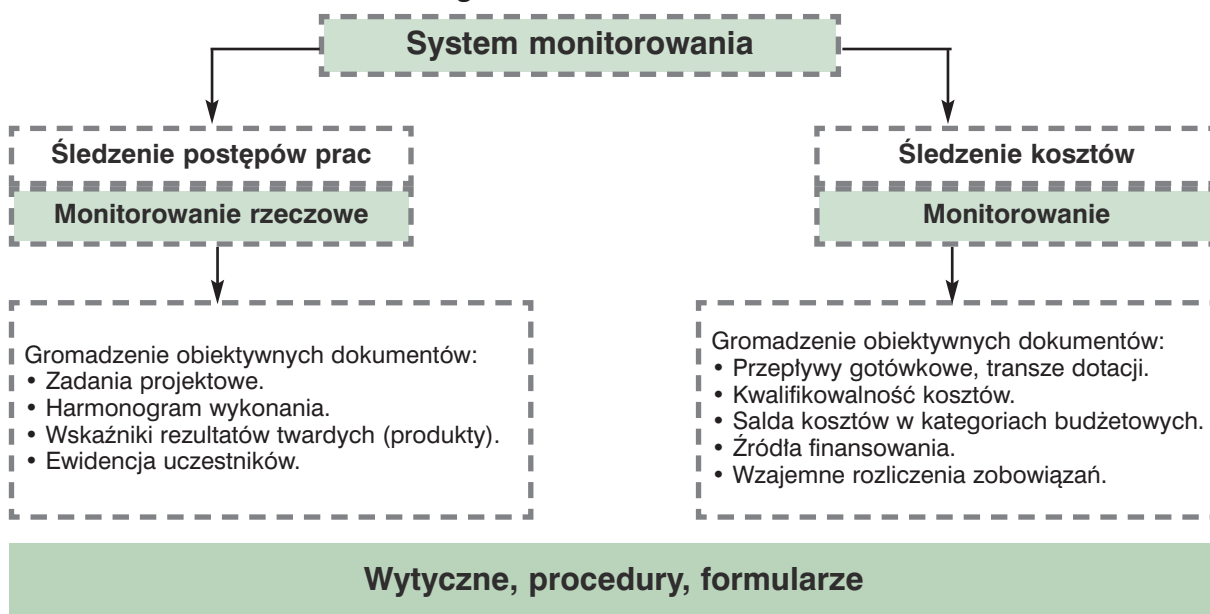
Monitoring w każdym projekcie powinien skupiać się na dwóch obszarach, tzn. na monitorowaniu postępów prac oraz na monitorowaniu środków finansowych projektu [Schemat 15].

W ramach **monitoringu rzeczowego** musimy systematycznie śledzić postępy realizacji działań projektu, a przede wszystkim sprawdzać, czy są one zgodne z zapisami we wniosku. Musimy także gromadzić dane, które będą potwierdzać osiągnięcie rezultatów (przede wszystkim za pomocą wskaźników określonych w matrycy logicznej), oraz informacje na temat uczestników projektu i udzielonego im wsparcia.

Jeżeli chodzi o **monitoring finansowy** – musimy wraz z księgowym projektu dbać o poziom wykorzystania funduszy w poszczególnych kategoriach budżetowych, weryfikować kwalifikowalność kosztów i gromadzić wszystkie informacje dotyczące stopnia wykorzystania funduszy. Oczywiście, nie możemy zapominać o sprawdzaniu rozliczeń z partnerami, podwykonawcami, zatrudnionymi w projekcie osobami itd.

¹⁸ Na podstawie: Alicja Zajączkowska, *Postaw na jakość – cykl tekstów z zakresu ewaluacji projektów społecznych. Monitoring na potrzeby wdrażania projektu*, 1/2008, Warszawa 2008.

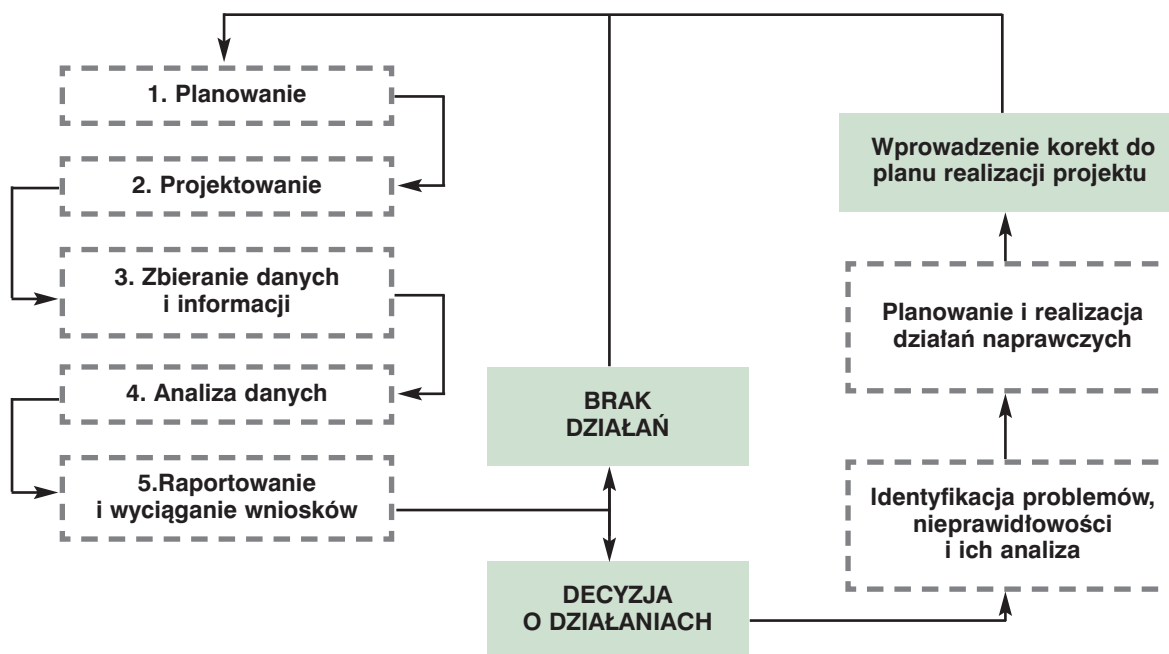
Schemat 15: Przedmiot monitoringu



290

Opracowano na podstawie Alicja Zajączkowska, *Postaw na jakość - Cykl tekstów z zakresu ewaluacji projektów społecznych. Monitoring na potrzeby wdrażania projektu, 1/2008, Warszawa 2008.*

Schemat 16: Etapy procesu monitorowania



6.3. Kontrola

Przez wiele osób monitoring i kontrola projektu są postrzegane jako jedno i to samo. Nic bardziej mylnego! Przy pewnym podobieństwie obu działań istnieją istotne różnice, o których nie należy zapominać. Celem kontroli jest porównywanie istniejącego stanu z postulowanym z punktu widzenia prawa, a w szczególności sprawdzenie procesu wydatkowania funduszy otrzymanych w ramach dofinansowania. Kontrola jest prowadzona w sposób nieregularny i wrywkowy, w odróżnieniu od monitoringu, który jest procesem systematycznym i ciągłym. Kontrole zazwyczaj są przeprowadzane podczas trwania projektu i po jego zakończeniu.

Warto wiedzieć!

Kontrola – proces mający na celu: porównanie istniejącego stanu z postulowanym – z punktu widzenia prawa (legalność podejmowanych działań), ustalenie nieprawidłowości oraz przekazanie wyników w formie wniosków i zaleceń do uprawnionego organu.

Kontrola finansowa – mechanizmy i środki zapewniające prawidłowe funkcjonowanie procesu gromadzenia i dysponowania funduszami Unii Europejskiej; kontrola finansowa obejmuje kontrolę zarządzania oraz audyt.

Kontrola na miejscu – kontrola operacji finansowych i systemu zarządzania, prowadzona w miejscu realizacji projektu; inicjatywa kontroli pochodzi od beneficjenta końcowego lub instytucji zarządzającej.

Kontrola wrywkowa – kontrola dokonywana na reprezentatywnej próbie zatwierdzonych do realizacji projektów, stanowiących równowartość co najmniej 5% kwalifikujących się wydatków.

6.4. Audyt

Określenie „audyt” jest używane zamiennie z pojęciem kontroli finansowej. Celem audytu jest ustalenie prawidłowości w wydatkowaniu uzyskanego dofinansowania. Audytorzy kierują się zazwyczaj następującymi kryteriami: legalność, gospodarność, celowość i rzeczowość. Audyt jest przeprowadzany w trakcie trwania projektu lub po jego zakończeniu, zazwyczaj po 5-10 latach, i dotyczy całego projektu, w odróżnieniu od kontroli, która dotyczy tylko pewnych jego części.

6.5. Raportowanie

System monitoringu powinien być ściśle związany z systemem raportowania. Systematyczne raportowanie pozwala na odpowiednią kontrolę postępów prac przez kierownika projektu. Jest ono ważne z punktu widzenia poprawnego przebiegu projektu, a dodatkowo przydatne w momencie kontroli instytucji, z której otrzymaliśmy dofinansowanie.

Warto wiedzieć!

Raporty na temat postępu prac – okresowe streszczenia (tygodniowe, miesięczne, kwartalne) dotyczące postępu projektu, obejmujące kluczowe informacje ustalone na podstawie wskaźników fizycznych i finansowych zawartych w macyry logicznej, harmonogramie działań i kosztów.

Taki raport powinien:

- zawierać informacje na temat rzeczywistych osiągnięć projektu, w porównaniu z zamierzonymi;
- wskazywać na znaczne odchylenia, jeżeli takie są, od harmonogramu działań i zaplanowanego budżetu;
- identyfikować problemy, jeżeli się pojawiły, i wskazywać na ewentualne możliwości ich rozwiązania;
- wskazywać na możliwe działania naprawcze i/lub korygujące.

System raportowania powinien być dokładnie przemyślany, ponieważ stanowi on integralną część całego systemu zarządzania projektem. Przydatne mogą się okazać regularne spotkania zespołu projektowego, na których będą omawiane raporty i zestawienia oraz planowane działania naprawcze i korygujące.

7. Ewaluacja projektu

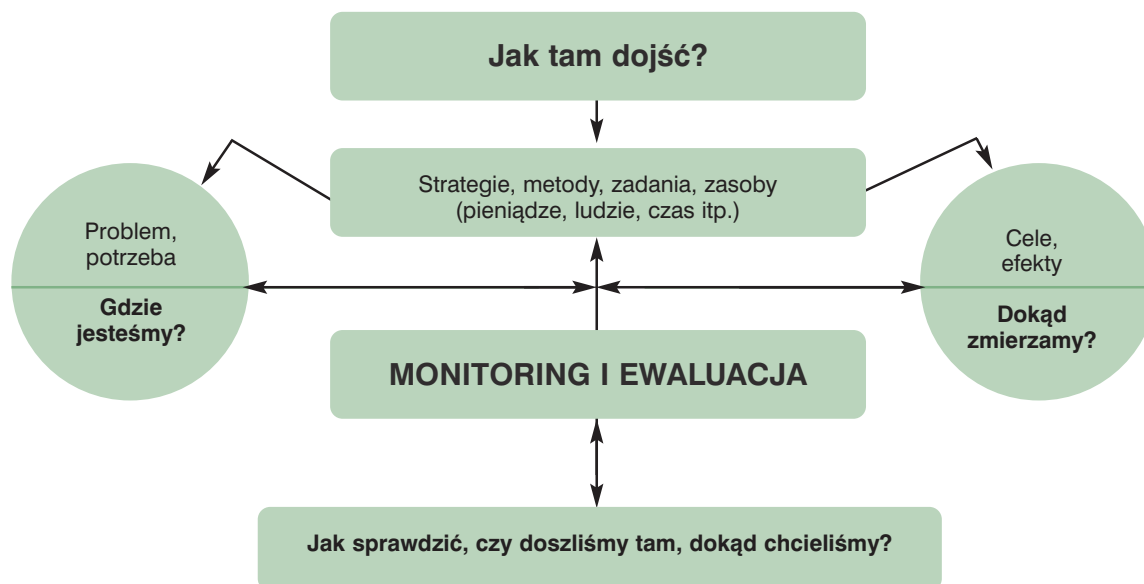
Z tego rozdziału Czytelnik dowie się:

- czym jest ewaluacja projektu i po co ją przeprowadza się,
- co należy uwzględnić przy planowaniu ewaluacji,
- jakie są kryteria ewaluacji,
- jakie metody badawcze mogą zostać użyte do badania ewaluacyjnego,
- w jaki sposób wykorzystać matrycę logiczną do ewaluacji projektu.

Zgodnie z prawodawstwem unijnym, dokumenty programowe (takie jak plany rozwoju, programy operacyjne wraz z uzupełnieniami, jednolite dokumenty programowe, kontrakty wojewódzkie oraz realizowane w ramach nich projekty) podlegają ewaluacji przed, w trakcie i po zakończeniu okresu ich wdrażania.¹⁹ Taki stan rzeczy jest zrozumiały, ponieważ ewaluacja umożliwia stałe ulepszenie efektywności i skuteczności realizowanych przedsięwzięć. Jest ona określeniem wartości danego zjawiska, oceną całego przedsięwzięcia na podstawie odpowiednich kryteriów. Mówi o tym, ile działanie jest tak naprawdę warte, jakie są jego ograniczenia i słabości, co trzeba zmienić.²⁰ Pamiętajmy – ewaluacja nie służy uzasadnieniu realizacji projektu, ale poprawie istniejącego stanu rzeczy przez eksplorację pozytywnych jego elementów oraz diagnozowanie obszarów wymagających usprawnień i poprawy.

293

Schemat 17. Monitoring i ewaluacja



Źródło: K. Sekutowicz, *Ewaluacja funduszy strukturalnych*, „Monitorowanie i ewaluacja”, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2004.

¹⁹ Praca zbiorowa pod redakcją M. Trockiego i B. Gruczy, *Zarządzanie projektami europejskimi*, PWE, Warszawa 2007, str. 228

²⁰ K. Sekutowicz, *Ewaluacja funduszy strukturalnych*, „Monitorowanie i Ewaluacja”, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2004.

W celu oceny efektywności i skuteczności wykorzystywania przyznanego dofinansowania zazwyczaj przeprowadza się trzy rodzaje ewaluacji (podział ze względu na termin przeprowadzenia):

- **ex ante** – ocenę szacunkową przed rozpoczęciem projektu,
- **midterm** – ocenę w połowie okresu trwania projektu,
- **ex post** – ocenę pełną po zakończeniu projektu.

Przeprowadzenie ewaluacji będzie miało tylko wtedy sens, gdy będziemy przypuszczać, że ktoś zapozna się z jej wynikami i posłuży się nimi przy podejmowaniu konkretnych decyzji, tzn. spełni ona **zasadę przydatności**. Dlatego tak ważne jest zidentyfikowanie potencjalnego odbiorcy/odbiorców przed rozpoczęciem prac. Ewaluacja powinna spełniać następujące cechy: być możliwa do wykonania, uwzględniać tylko te dane i informacje, które są niezbędne do osiągnięcia celów badania ewaluacyjnego oraz prowadzić do uzyskania wiarygodnych wyników.

294

Zaplanowanie ewaluacji wymaga rozważenia następujących kwestii: celu ewaluacji, czasu, który będzie potrzebny na jej wykonanie, dostępnych środków i wymagań dotyczących osoby lub organizacji, która będzie ewaluację przeprowadzać – ewaluatorów. Tutaj warto zaznaczyć, że ewaluatorem może być każdy – jeżeli to jest mniejsze przedsięwzięcie w rolę ewaluatora może wejść odpowiednio wykwalifikowany pracownik urzędu. Pamiętajmy – ewaluacja jest procesem czasochłonnym, a ewaluatorzy nie powinni spodziewać się, że wszystko pójdzie szybko i gładko.

7.1. Planowanie ewaluacji

Ewaluacja, jak każde inne przedsięwzięcie, powinna być każdorazowo planowana. Żeby to zrobić musimy ustalić:

Planowanie ewaluacji krok po kroku

Krok 1. Temat ewaluacji

Precyzyjnie określamy, co poddamy ewaluacji, np. celem ewaluacji może być odpowiedź na pytanie: W jakim stopniu zostały osiągnięte założone cele i efekty projektu „X”?

Krok 2. Pytania ewaluacyjne

Ustalamy zasadnicze kwestie, na które będziemy szukać odpowiedzi, np. czy przy użyciu tych samych zasobów można było osiągnąć lepsze efekty?

Pamiętajmy, pytania ewaluacyjne nie oznaczają pytań zawartych w wywiadzie lub arkuszu ewaluacyjnym. Muszą być związane z celem ewaluacji i bezpośrednio przekładać się na poszczególne kryteria oceny.

Krok 3. Kryteria oceny

Określamy pewne standardy, według których będzie ewaluowany projekt. Mają one bezpośredni związek z pytaniami ewaluacyjnymi (kluczowymi) i powinny być jasno i precyzyjnie sformułowane.

Podstawowe kryteria oceny:

1. **Trafność** (zgodność) – dopasowanie treści i formy projektu do oczekiwań i możliwości uczestników.
2. **Efektywność** (wydajność) – stopień użytych zasobów w stosunku do osiągniętych celów, np. jaki jest koszt przeprowadzenia jednego spotkania w stosunku do zakładanej zmiany zachowań młodzieży z rodzin patologicznych.
3. **Skuteczność** – stopień realizacji założonych celów, np. ile osób bezrobotnych biorących udział w projekcie znalazło zatrudnienie.
4. **Użyteczność** – zastosowanie nabytej wiedzy i umiejętności w praktyce, np. nowe usługi oferowane w nowopowstałym centrum informacyjnym „X” w gminie „Y”.
5. **Trwałość** – rozumiana jako odpowiedź na pytanie, czy wprowadzone poprzez realizację projektu zmiany w gminie będą trwałe.

Warto pamiętać, że to są tylko kryteria standardowe, na potrzeby własnej ewaluacji możemy stworzyć nowe, dodatkowe kryteria.

Krok 4. Panujące standardy

Sprawdzamy, jakie panują standardy w otoczeniu, w którym jest przeprowadzany projekt. Ewaluacja nie może być oderwana od rzeczywistości.

Krok 5. Zakres badania

Określamy, jaki zakres będzie obejmować badanie, żeby było możliwe uzyskanie odpowiedzi na postawione pytania badawcze. Ustalamy, co musimy przeanalizować. Na przykład, jeżeli będzie badana skuteczność działań promocyjnych projektu „X”, to warto przeanalizować: formę promocji, kanały dystrybucji, treść materiałów promocyjnych, ich grafikę itd.

Krok 6. Dobór próby

Dokonyjemy wyboru grupy osób, która zostanie objęta badaniem. Należy dobrze zastanowić nad tym, od kogo możemy uzyskać istotne informacje dotyczące interesujących nas kwestii. Próba powinna być dobrana realistycznie do kosztów i czasu, jakimi dysponujemy.

Krok 7. Metody

Musimy ustalić, w jaki sposób będziemy zbierać i analizować dane, czyli dobrać odpowiednie metody badawcze do problemów; metody te powinny zapewniać uzyskanie odpowiedzi na pytania ewaluacyjne.

Rozróżnia się dwa podejścia metodologiczne do zbierania danych.

- **Jakościowe:**

Odpowiada na pytania: „co?”, „jak?”, „dlaczego?”

Liczba badanych: 20-50 osób.

Narzędzia: wywiad indywidualny, zogniskowany, wywiad grupowy, panel ekspertów.

- **Ilościowe:**

Odpowiada na pytania: „ile?”

Liczba badanych: 100-1000 osób.

Narzędzia: wywiad kwestionariuszowy, różnego rodzaju ankiety.

Nie można wskazać jednego, najlepszego narzędzia do przeprowadzenia badania ewaluacyjnego. Ich dobór zależy od tego, jakie mamy fundusze, i od celu ewaluacji. W przypadku małej miejscowości i małej liczby osób objętych projektem warto sięgnąć po wywiad pogłębiony lub ankietę prowadzoną przez ankietera.

Metody oceny danych: w przypadku danych ilościowych analiza opiera się na metodach statystycznych, co wymaga wiedzy specjalistycznej. W przypadku danych jakościowych analiza jest dosyć subiektywna i opiera się głównie na interpretacji wypowiedzi badanych.

Dodatkowe metody analizy:

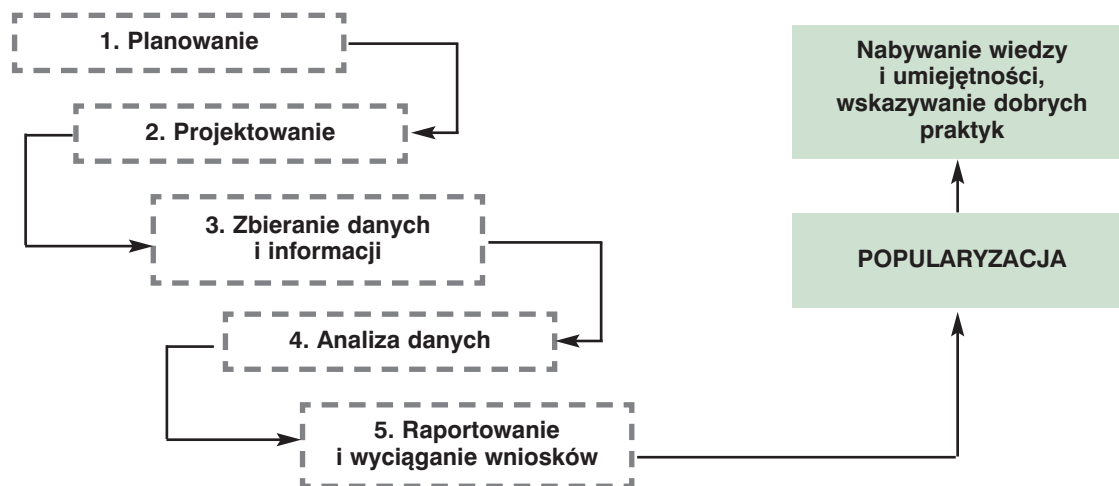
- analiza kosztów i korzyści – przeliczenie korzyści i kosztów społeczno-ekonomicznych na wartości pieniężne (czy korzyści przewyższają nakłady?);
- analiza efektywności – wykazanie kosztu finansowego osiągnięcia jednostki rezultatu;
- analiza SWOT;
- benchmarking – porównywanie podobnych projektów.

Krok 8. Zasoby

Określamy co jest niezbędne do przeprowadzenia ewaluacji, jaki jest potrzebny czas, ile to będzie kosztować.

Planowanie ewaluacji kończy się określeniem, w jakiej formie, kiedy i komu przedstawione zostaną jej wyniki. Na koniec całego etapu planowania musi powstać projekt ewaluacji, który będzie stanowił swojego rodzaju instrukcję postępowania, będzie określał kolejne kroki badania ewaluacyjnego.

Schemat 18: Etapy procesu ewaluacyjnego

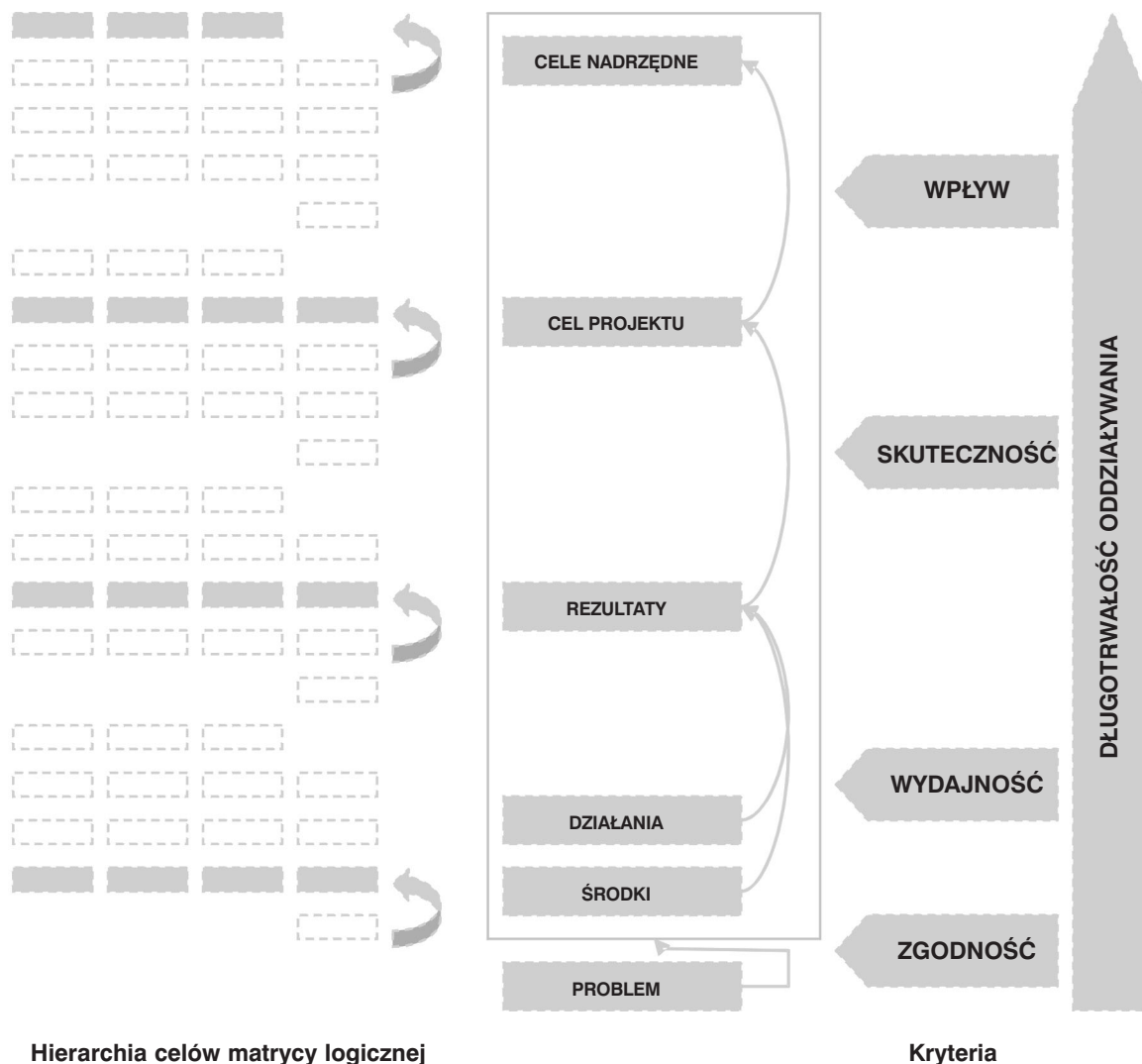


Pamiętajmy, że zarówno system monitoringu jak i system ewaluacji musimy budować wokół celów projektu, a to oznacza, że do oceny projektu również będzie przydatna matryca logiczna.

7.2. Ocena projektów z wykorzystaniem matrycy logicznej

Macierz logiczna może nam ułatwić ocenę projektu, co jeszcze raz wskazuje na użyteczność tego narzędzia w zarządzaniu projektami. Przedstawione wcześniej kryteria ewaluacyjne można zweryfikować, odpowiednio odnosząc się do matrycy [Schemat 19].

Schemat 19: Ocena projektów z wykorzystaniem matrycy logicznej



Źródło: *Project Cycle Management Handbook, European Commission, marzec 2*

Trafność (zgodność, adekwatność) projektu możemy sprawdzić odnosząc konstrukcję merytoryczną projektu, która została opisana w macierzy, do zidentyfikowanego głównego problemu na etapie analizy problemów lub do priorytetów programu, w ramach którego ubiegamy się dofinansowanie.

Czy cele projektu odpowiadają potrzebom?
Czy struktura logiczna zaplanowanej interwencji jest poprawna?

Wydajność (efektywność) możemy ocenić, zestawiając ze sobą zaplanowane w projekcie działania i rezultaty oraz takie czynniki jak: czas, zasoby i środki oraz koszt.

W jaki sposób zasoby będą przetwarzane na efekty?
Czy do wykonania określonych działań rzeczywiście są niezbędne opisane zasoby, środki i czas?
Czy nie da się wykonać zaplanowanych działań szybciej, taniej i w prostszy sposób?
Czy wszystkie działania są niezbędne do osiągnięcia wskazanych w macierzy rezultatów?

Skuteczność projektu sprawdzamy odnosząc rezultaty do celów. Jeżeli rezultaty nie prowadzą do osiągnięcia celów, to projekt nie jest skuteczny, a w takim wypadku raczej nie dostaniemy dofinansowania.

Wpływ projektu ocenimy zestawiając ze sobą cele projektu z celami nadrzędnymi.

Czy projekt w proponowanej postaci rzeczywiście przyczyni się do rozwiązania problemów w przyszłości?
Czy efekty projektu będą korzystne dla różnych grup odbiorców?

Trwałość oddziaływania możemy ocenić analizując całościowo macierz logiczną. Łatwo jest zauważyć, czy projekt zakłada pewne rozwiązania, które zapewnią trwałość oddziaływania jego pozytywnych efektów, szczególnie poprzez analizę wiersza „cele projektu”.

8. O czym nie możemy zapomnieć wypełniając wniosek o dofinansowanie?

Z tego rozdziału Czytelnik dowie się:

- jakie podstawowe informacje są niezbędne do wypełnienia wniosku o dofinansowanie,
- o czym należy pamiętać wypełniając wniosek o dofinansowanie.

Jeżeli przygotujemy nasz projekt zgodnie ze wskazówkami, które zostały udzielone w poprzednich rozdziałach tego podręcznika, nie powinniśmy mieć większych kłopotów z wypełnieniem jakiegokolwiek wniosku o dofinansowanie.

300

Zanim zaczniemy wypełniać wniosek, musimy umieć odpowiedzieć na następujące pytania:

- Co chcemy zrobić i po co? (opis projektu z podziałem na cele, działania i rezultaty)
- Dlaczego warto tego się podjąć? (uzasadnienie)
- Dla kogo będą skierowane te działania? (odbiorcy czyli „beneficjenci ostateczni”)
- Jak ma wyglądać organizacja pracy? (zarządzanie)
- Kto jest potrzebny do zrealizowania zaplanowanych zadań? (zespół)
- Ile to będzie kosztowało i jak chcemy to sfinansować? (budżet)
- Co chcemy osiągnąć i jak to będziemy sprawdzać? (wskaźniki, monitoring i ewaluacja)
- Co może nam przeszkodzić w realizacji projektu? (ryzyko)²¹

Pomimo pewnych specyficznych wymogów, dotyczących wypełniania rubryk we wnioskach o dofinansowanie w ramach różnych programów, można wydzielić kilka obszarów wspólnych, do opisu których mogą być przydatne wskazówki i rady, zamieszczone w tabeli 7.

²¹ Opracowano na podstawie: *Podręcznik zarządzania projektami miękkimi w kontekście Europejskiego Funduszu Społecznego*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

Tabela 7: Wskazówki dotyczące wypełniania wniosków

Rubryka we wniosku/ obszar tematyczny	Wskazówki/ dobre rady
Tytuł projektu	Nie podlega ocenie merytorycznej, ale musi być zwięzły i odnosić się do działań zaplanowanych w projekcie. Pamiętajmy o tym, że nazwa ta jest zamieszczana wszędzie: na plakatach, ulotkach i innych materiałach promocyjnych!
Cele	Wszystkie cele powinny być sformułowane zgodnie z zasadą SMART! Musimy zadbać o to, żeby cele nadrzędne projektu były zgodne z celami programu, w ramach którego chcemy uzyskać dofinansowanie, powinny mieścić się one w zakresie tych celów. Z kolei cele szczegółowe projektu nie powinniśmy utożsamiać z działaniami.
Rezultaty	Rezultaty powinny opisywać to, co konkretnie otrzymają uczestnicy projektu.
Wskaźniki	Niezależnie od wypełnianego wniosku, będziemy musieli przedstawić wskaźniki osiągnięcia celów. Pamiętajmy, że muszą one wynikać z „logiki interwencji” i być spójne z celami i rezultatami projektu. Do wypełnienia rubryki „wskaźniki” będzie bardzo przydatna zweryfikowana matryca logiczna.
Pomiar wskaźników	Jeżeli wcześniej zaplanujemy system monitoringu i ewaluacji, to nie będziemy mieć żadnych problemów ze wskazaniem sposobów pomiaru wskaźników. Pamiętajmy jednak, że nie należy wymyślać zbyt złożonych działań, czynności i badań.
Działania, harmonogram działań/zadań	Działania we wniosku powinny być dokładnie opisane i powinny być ustalone w takiej kolejności, w jakiej zostaną zrealizowane. Działania opisane w harmonogramie muszą znaleźć swoje odzwierciedlenie w budżecie projektu. Harmonogram powinien uwzględniać zaplanowane procedury przetargowe.
Zgodność z politykami UE	Pamiętajmy o tym, że projekt musi być nie tylko dopasowany do wymagań określonego programu, ale też musi być osadzony w szerszym kontekście polityk krajowych i wspólnotowych. Jeżeli nie jest to projekt infrastrukturalny, to nie powinniśmy zapomnieć o politykach horyzontalnych UE (równość płci, trwałość środowiska, budowanie społeczeństwa informacyjnego).

Uzasadnienie projektu	<p>Uzasadnienie projektu powinno odnosić się do uwarunkowań lokalnych, dotyczyć sytuacji w gminie, problemów społecznych, gospodarczych czy kulturowych. Informacje, które do tego potrzebujemy, znajdziemy w strategiach rozwoju gminy, w aktualnych analizach, raportach i opracowaniach. Warto podać właściwe zapisy tych dokumentów.</p> <p>Uzasadnienie musi być dobrze dopracowane, ponieważ dla asesorów stanowi ono dobre źródło weryfikacji sensowności projektu.</p>
Opis projektu	<p>Opis projektu powinien być bezpośrednio powiązany z uzasadnieniem projektu, zawierać propozycję rozwiązania problemów, w odpowiedzi na które powstał projekt, oraz wskazywać cele ogólne i szczegółowe przedsięwzięcia. Wypełniając wniosek o dofinansowanie projektu infrastrukturalnego, w tej części należy przytoczyć konkretne dane liczbowe uzasadniające wybór rozwiązania technicznego.</p>
Grupa docelowa (odbiorcy projektu i ich rekrutacja)	<p>W większości wniosków będziemy musieli opisać, kim są beneficjenci ostateczni projektu, udowodnić, że wybrane grupy kwalifikują się do uzyskania pomocy. Dlatego trzeba dokładnie przejrzeć zapisy programu, z którego chcemy uzyskać dofinansowanie, ponieważ najczęściej jest tak, że program zawiera zdefiniowane grupy odbiorców określonych działań. Większość wniosków wymaga zamieszczenia opisu sposobu rekrutacji uczestników projektu. Warto zrobić to tak, żeby oceniający nie miał wątpliwości, co do tego, że w projekcie będzie uczestniczyć zaplanowana liczba osób. Należy podać: mechanizmy i narzędzia rekrutacji (np. rekrutacja za pomocą telefonu), sposób weryfikacji, czy dane osoby kwalifikują się do projektu, oraz sposób rejestrowania osób (listy, bazy danych, deklaracje udziału). Opis rekrutacji nie powinien być zbyt ogólny!</p>
Trwałość projektu, wpływ (oddziaływanie)	<p>Jeżeli chodzi o projekty infrastrukturalne, to we wniosku dobrze jest opisać, w jaki sposób inwestycja będzie utrzymywana w kolejnych latach, po zakończeniu projektu.</p> <p>W projektach miękkich, nawet jeżeli nie jest to wymagane, warto wskazać, jakie dodatkowe korzyści przyniesie projekt (poza zaplanowanymi rezultatami).</p>
Promocja projektu	<p>Na etapie planowania projektu należy również zaplanować podstawowe działania promocyjne i koszty z tym związane.</p> <p>Przy tym warto skorzystać z pomocy dokumentów UE, które określają zasady działań informacyjno-promocyjnych.</p>

Budżet projektu, planowane wydatki	<p>Zazwyczaj we wnioskach trzeba przedstawić dość dokładny budżet. W tym przypadku warto postępować dokładnie z instrukcjami programów, żeby przez przypadek nie wpisać kwot netto tam, gdzie powinny być kwoty brutto, nie wpisać kwoty w złotych tam, gdzie powinny być wpisane kwoty w euro, i na odwrót. Takie rzeczy często się zdarzają i mogą prowadzić do odrzucenia wniosku.</p> <p>Pamiętajmy, budżet powinien być realny!</p>
Zarządzanie projektem, zespół	<p>We wniosku należy równie szczegółowo opisać osoby, które będą wchodzić w skład zespołu projektowego, wskazać, jakie stanowiska będą zajmować, jakie mają wykształcenie i doświadczenie. Warto dodać życiorysy lub CV osób (np. koordynatora projektu), nawet jeżeli nie są wymagane, jako załączniki do wniosku o dofinansowanie.</p> <p>Przedstawiając sposób zarządzania projektem, powinniśmy uwzględnić liczbę zaangażowanych osób wraz ze wskazaniem stanowisk i czasu, który zostanie przez nie poświęcony na realizację projektu oraz opisać zakresy odpowiedzialności tych osób.</p>
Doświadczenie wnioskodawcy i partnerstwo	<p>Projekt warto realizować samodzielnie, kiedy wiemy, że jesteśmy w stanie go udźwignąć, realizowaliśmy już podobne projekty i mamy wystarczającą liczbę wykwalifikowanych osób.</p> <p>Wykazując doświadczenie w realizacji podobnych projektów nie możemy zapominać o krótkim opisie tych projektów: temat i cele, beneficjenci, okres realizacji, źródło finansowania oraz całkowitą kwotę projektu i wysokość dofinansowania.</p> <p>Jeżeli projekt będzie realizowany w partnerstwie, należy również opisać doświadczenie partnera, zasady partnerstwa i wykazać przychody partnera za ostatni rok lub lata. Należy pamiętać, że oceniający doświadczenie będzie brał pod uwagę przede wszystkim stosunek wielkości uzyskiwanych przychodów do wysokości wnioskowanej kwoty o dofinansowanie.</p>

W celu prawidłowego wypełnienia jakiegokolwiek wniosku należy uważnie zapoznać się z dokumentacją programu, z którego chcemy uzyskać dofinansowanie, ponieważ każdy program określa i narzuca pewne wymogi, do których musimy się dostosować. Zawsze warto wnikliwie przeczytać instrukcję wypełnienia wniosku i posilkować się nią przy wypełnieniu formularza aplikacyjnego. Oczywiście, mogą pojawić się punkty i obszary, które nie zostaną wyjaśnione w dokumentacji programowej, wtedy warto skorzystać z dostępnych infolinii programu, w ramach którego chcemy uzyskać dofinansowanie.

Często zdarza się tak, że mamy ograniczoną liczbę znaków, jaką możemy wykorzystać we wniosku i nie starcza nam miejsca, żeby dokładnie opisać pewne obszary, szczególnie dzieje się tak w przypadku dużych, złożonych projektów. Nie zniechęcajmy się, pamiętajmy, że zazwyczaj istnieje moż-

liwość dodania do wniosku odpowiedniej liczby załączników, w których możemy szczegółowo opisać np. zarządzanie projektem oraz pewne przedsięwzięcia planowane w projekcie lub uzasadnić wydatki. Przy tym należy pamiętać, że język wniosku nie powinien być bardzo zawiły!

Po wypełnieniu wniosku warto jeszcze raz go dokładnie przejrzeć i porównać z instrukcją, a później sprawdzić za pomocą kart oceny – jeżeli takie są dostępne do wglądu – przyglądając się szczególnie uważnie tym punktom, które mogą budzić wątpliwości u osób oceniających. Jeżeli jednak nie jesteśmy w stanie samodzielnie wypełnić wniosku i przygotować wszystkie niezbędne załączniki, nie ryzykujemy i sięgnijmy po pomoc ekspertów.

Słownik

Analiza celów

Identyfikacja oraz weryfikacja pożądaných w przyszłości korzyści, które są priorytetowe dla beneficjentów projektu. W wyniku analizy celów powstaje drzewo celów.

Analiza interesariuszy

Identyfikacja wszystkich grup interesariuszy, na które może mieć wpływ (lub którzy mogą mieć wpływ na) określony projekt, identyfikacja oraz analiza ich interesów, problemów itd. Wnioski z analizy są uwzględniane na etapie opracowywania projektu.

Analiza problemów

Analiza negatywnych aspektów panującej sytuacji w celu ustalenia ich przyczyn i skutków. W wyniku analizy problemów powstaje drzewo problemów.

Analiza strategii

Ocena możliwych sposobów osiągnięcia celów i wybór jednego lub więcej celów do uwzględnienia w projekcie.

Analiza SWOT

Metoda pozwalająca przeanalizować atuty i słabości regionu/ sektora/ gospodarki wobec szans i zagrożeń stwarzanych przez otoczenie. Jest to narzędzie, które można stosować podczas wszystkich faz cyklu projektu.

Audyt

Ogół działań, poprzez które uzyskuje się niezależną ocenę funkcjonowania instytucji, legalności, gospodarności, celowości, rzetelności. Audyt jest zazwyczaj wykonywany przez odrębną komórkę, podporządkowaną bezpośrednio kierownikowi instytucji (audyt wewnętrzny) lub przez podmiot zewnętrzny (audyt zewnętrzny).

Beneficjenci

Strony odnoszące korzyści z wdrażania projektu, osoby, do których projekt jest skierowany, grupa docelowa.

Cele ogólne (nadrzędne, strategiczne)

Objaśniają, dlaczego projekt jest ważny dla społeczności przez pryzmat długoterminowych korzyści.

Cele projektu

Cele zdefiniowane w kategoriach korzyści bezpośrednich i natychmiastowych otrzymywanych przez beneficjentów.

Cykl projektu

Obejmuje cykl życia projektu od jego rozpoczęcia do momentu zakończenia.

Drzewo celów

Prezentacja, w formie diagramu, przyszłej, pozytywnej (w wyniku rozwiązania problemów) sytuacji, z uwzględnieniem związków przyczynowo-skutkowych, które doprowadziły do jej powstania.

Drzewo problemów

Prezentacja w formie diagramu obecnej, negatywnej sytuacji, z uwzględnieniem związków przyczynowo-skutkowych, które doprowadziły do jej powstania.

Działania

Czynności, które należy podjąć w celu osiągnięcia celów.

Efektywność

Kryterium ewaluacyjne porównujące wielkość nakładów na rzecz realizacji projektu (np. finansowych, administracyjnych, ludzkich) z rzeczywistymi osiągnięciami.

Ewaluacja

Ocena/oszacowanie jakości (stopnia) realizacji projektu (tzn. jego faktycznych rezultatów) w stosunku do wcześniejszych założeń (tzn. oczekiwanych efektów).

Ewaluacja *ex ante*

Ewaluacja przeprowadzana przed rozpoczęciem realizacji projektu. Jej podstawowym zadaniem jest zweryfikowanie długoterminowych efektów wsparcia.

Ewaluacja *ex post*

Ewaluacja dokonywana po zakończeniu realizowanego projektu, której głównym celem jest określenie jego długotrwałych efektów, w tym wielkości zaangażowanych środków, skuteczności i efektywności pomocy.

Ewaluacja *midterm*

Ewaluacja dokonywana w trakcie realizowania programu. Jej celem jest oszacowanie stopnia osiągnięcia zakładanych celów w świetle wcześniej przeprowadzonej ewaluacji wstępnej, zwłaszcza pod względem dostarczonych produktów i osiągniętych rezultatów oraz określenie trafności zamierzeń w stosunku do aktualnych trendów społeczno-gospodarczych.

Faza ewaluacji

Szósta i ostatnia faza cyklu projektu, podczas której następuje weryfikacja projektu pod kątem realizacji założonych celów oraz wyciąganie wniosków na przyszłość.

Faza finansowania

Czwarta faza cyklu projektu, podczas której następuje zatwierdzenie projektów do finansowania.

Faza identyfikacji

Druga faza cyklu projektu, podczas której następuje wstępne opracowanie koncepcji projektu pod kątem celów, wyników oraz działań w celu ustalenia, czy należy przystąpić do przeprowadzenia studium wykonalności.

Faza opracowania (formułowania)

Trzecia faza cyklu projektu. Obejmuje ustalenie szczegółów projektu oraz przygotowanie planów jego realizacji (m.in. budżetu i harmonogramu).

Faza programowania (planowania)

Pierwsza faza cyklu projektu, podczas której następuje zdefiniowanie kluczowych problemów.

Faza wdrażania (implementacji)

Piąta faza cyklu projektu, podczas której następuje wdrażanie projektu oraz monitorowanie postępów prac pod kątem realizacji celów.

Harmonogram działań

Narzędzie zarządzania czasem (planowania i kontrolowania czasu); we wnioskach projektowych najczęściej ma formę wykresu Gantta – graficznej ilustracji przypominającej wykres słupkowy; określa terminy, porządek oraz czas trwania poszczególnych działań w projekcie.

Harmonogram zasobów

Narzędzie zarządzania zasobami, w którym środki i koszty są połączone z działaniami i osadzone w określonym czasie.

Instytucja zarządzająca

Właściwy minister albo inny organ administracji publicznej, odpowiedzialny za przygotowanie i nadzorowanie realizacji programu.

Interesariusze

Dowolna osoba, grupa osób, instytucje lub firmy, które mogą mieć udział w projekcie. Mogą one pośrednio lub bezpośrednio oraz pozytywnie lub negatywnie wpływać lub być pod wpływem procesu oraz rezultatów projektu.

Kamienie milowe

Rodzaj wskaźników określających cele krótko i długoterminowe, które ułatwiają pomiar osiągnięć przez cały okres trwania projektu i określają terminy, kiedy należy podjąć działania oraz je zakończyć.

Koszty

Wszelkie zidentyfikowane zasoby/ środki wyrażone w formie kategorii finansowych.

Logika interwencji

Strategia stanowiąca podstawę projektu.

Matryca logiczna

Tabela przedstawiająca logikę interwencji projektu, założenia, wskaźniki oraz źródła weryfikacji.

Monitorowanie

Systematyczna obserwacja wyselekcjonowanych wskaźników obrazujących dynamikę i strukturę zjawisk objętych celami projektu mająca na celu zapewnienie informacji zwrotnych na temat zgodności przebiegu realizacji projektu z jego harmonogramem.

Obiektywnie weryfikowalne wskaźniki (OWW)

Mierzalne wskaźniki pokazujące, czy cele zostały osiągnięte na trzech najwyższych poziomach matrycy logicznej. OWW są podstawą do opracowania systemu monitoringu.

Oddziaływanie

Konsekwencje dla bezpośrednich adresatów po zakończeniu ich udziału w projekcie lub po ukończeniu danej inwestycji, a także pośrednie konsekwencje dla innych osób i podmiotów, którzy skorzystali lub stracili w wyniku realizacji projektu.

Podejście oparte na matrycy logicznej

Metodologia planowania, zarządzania i ewaluacji projektów i programów, uwzględniająca analizę problemów, analizę celów, analizę strategii, przygotowanie matrycy logicznej oraz harmonogramów działań i zasobów.

Produkt

W rozumieniu polityki spójności Unii Europejskiej wynik realizacji projektu.

Program

Szereg projektów posiadających wspólny cel centralny.

Projekt

Zbiór czynności podejmowanych do osiągnięcia jasno określonych celów, w wyznaczonym czasie i za pomocą przeznaczonych na to budżetu.

Rezultaty

Bezpośrednie i natychmiastowe efekty zrealizowanego projektu. Rezultaty dostarczają informacji o zmianach, jakie nastąpiły w wyniku wdrożenia projektu u beneficjentów, bezpośrednio po uzyskaniu przez nich wsparcia.

Ryzyko

Czynniki i wydarzenia, które mogą wpływać na postęp prac i powodzenie projektu.

Skuteczność

Stożek realizacji założonych celów. Ocena tego, co i jak zrobione w kierunku realizacji celu nadrzędnego projektu oraz jaki wpływ miały założenia na realizację projektu.

Studium wykonalności

Studium przeprowadzone w fazie formułowania projektu, weryfikujące, czy dany projekt ma dobre podstawy do realizacji i czy odpowiada potrzebom przewidywanych beneficjentów. Studium wykonalności pozwala na określenie rentowności finansowej i ekonomicznej, a w rezultacie tworzy jasne uzasadnienie celu realizacji projektu.

Środki/ zasoby

Fizyczne i нефizyczne zasoby niezbędne do przeprowadzenia działań oraz do zarządzania projektem.

Trwałość

Kluczowy wymóg powodzenia projektu. Jest to zdolność do przynoszenia wyników po zakończeniu projektu.

Warunki wstępne

Warunki, które muszą być spełnione, że by projekt mógł rozpocząć się.

Wniosek o dofinansowanie projektu

Dokument przedkładany przez potencjalnego beneficjenta do instytucji wdrażającej w celu uzyskania środków finansowych na realizację projektu w ramach programu.

Wpływ

Oddziaływanie projektu na otoczenie (społeczne, gospodarcze itd.), w którym jest realizowany.

Wskaźniki monitorowania

Miara celów, jakie mają zostać osiągnięte, zaangażowanych zasobów, uzyskanych produktów, efektów oraz innych zmiennych (ekonomicznych, społecznych, z zakresu ochrony środowiska), odnoszących się do projektu.

Wskaźniki oddziaływania

Wskaźniki odnoszące się do konsekwencji danego projektu wykraczających poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów.

Wskaźniki podstawowe

Zestaw wskaźników bazujących na standardach Unii Europejskiej, zalecanych do stosowania beneficjentom środków uruchamianych w ramach Funduszy Europejskich.

Wskaźniki rezultatu

Wskaźniki, które mierzą bezpośrednie efekty realizowanych zadań. Efekty te powinny pojawić się natychmiast po zrealizowanym zadaniu.

Wskaźniki wkładu

Wskaźniki odnoszące się do przydzielonego budżetu. Wskaźniki te są wykorzystywane przy monitorowaniu postępu w odniesieniu do (rocznych) zobowiązań i płatności z funduszy dostępnych dla każdej operacji, działania lub projektu w odniesieniu do jego kosztów.

Wskaźniki wpływu

Wskaźniki odnoszące się do konsekwencji danego projektu wykraczających poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów (np. wpływ projektu na sytuację społeczno-gospodarczą w pewnym okresie od zakończenia jego realizacji).

Wykonalność

Dotyczy zagadnienia realności osiągnięcia celu projektu.

Wykonawca

Podmiot, któremu beneficjent końcowy zlecił wykonanie zadania.

Zadanie

Przedsięwzięcie realizowane w ramach działania. Najmniejsza dająca się wyodrębnić jednostka stanowiąca przedmiot pomocy.

Założenia

Czynniki zewnętrzne, które mogą mieć wpływ na postęp lub prowadzenie projektu, ale nad której kierownik projektu nie ma żadnej bezpośredniej kontroli.

Zgodność (odpowiedniość, trafność)

Dopasowanie celów projektu do rzeczywistych problemów, potrzeb adresatów projektu.

Źródła weryfikacji

Określają, gdzie i w jakiej formie można znaleźć informacje na temat realizacji celów projektu oraz wyników.

Bibliografia

Bonikowska M., Grucza B., Majewski M., Małek M., *Zarządzania Projektami Miękkimi w kontekście Europejskiego Funduszu Społecznego*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

Bukłaka E., Gregorczyk S., Grucza B., Rogowski W., Trocki M., Wachowiak P., Witowski W., Zysińska M., praca zbiorowa pod red. Trockiego M., Gruczy B., *Zarządzanie projektem europejskim*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.

Zarządzanie Cyklem Projektu, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (publikacja elektroniczna), Warszawa 2004.

Kozłowska B., Szczęsny P., *Zarządzanie projektami w administracji publicznej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2005.

Sekutowicz K., *Monitorowanie i ewaluacja*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (publikacja elektroniczna), Warszawa 2004.

Zarycha J., *Przygotowanie projektu do Europejskiego Funduszu Społecznego. Zastosowanie Metodologii Struktury Logicznej*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (publikacja elektroniczna), Łódź 2006.

www.efs.gov.pl

– portal Funduszy Strukturalnych

www.fundusze-strukturalne.gov.pl

– serwis informacyjny Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

www.mrr.gov.pl

– portal Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

www.parp.gov.pl

– portal Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

MENEDŻER W URZĘDZIE
CYKL WARSZTATÓW DLA KADRY ZARZĄDZAJĄCEJ

VIII.

**Zarządzanie zmianą
i zarządzanie
ryzykiem**

Małgorzata Bywanis-Jodlińska

Spis treści

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM

Wprowadzenie	315
1. POJĘCIE RYZYKA I NIEPEWNOŚCI	316
1.1. Postawy wobec ryzyka	316
1.2. Rzut monetą	317
2. PROCES ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W SEKTORZE PUBLICZNYM	318
3. ANALIZA RYZYKA	319
4. PROCES SZACOWANIA RYZYKA PSR	320
4.1. Poziomy szacowania ryzyka	320
4.2. Środowisko organizacji	321
5. IDENTYFIKACJA RYZYKA	323
6. ZNACZENIE ISTOTNOŚCI W POMIARZE RYZYKA	324
7. METODY POMIARU RYZYKA	325
8. BUDOWANIE MATRYC	325
9. KONTROLA RYZYKA	327
9.1. Rola audytu	327
9.2. Cele kontroli	327
9.3. Ogólne metody kontroli	328
9.4. Techniki kontroli	329
10. SYSTEM KONTROLI WEWNĘTRZNEJ	330

ZARZĄDZANIE ZMIANĄ

Wprowadzenie	332
1. POLITYKA ZMIAN	333
1.1. Innowacje czy powielanie zwycięskich taktyk	333
1.2. Wycofywanie się celem pozyskania zasobów w organizacji	333
1.3. Zorganizowane doskonalenie	335
1.4. Dopracowanie sukcesu	335
1.5. Budowanie zmian	337
1.6. Pilotaż – testowanie nowości	338
1.7. Dwa budżety lidera zmian	339
2. BUDOWANIE ZDOLNOŚCI ORGANIZACJI DO ZMIAN	340
2.1. Zmiana i trwałość	340
2.2. Polityka organizacji	340
2.3. Kultura organizacji	341
2.4. W jaki sposób radzić sobie z polityką organizacji?	342
3. UMIEJĘTNOŚCI POLITYCZNE WAŻNE PRZY KREOWANIU ZMIANY	344
4. KOMUNIKACJA	344
5. WPROWADZANIE ZMIANY – PODEJŚCIE SYSTEMATYCZNE	345
5.1. Psychologiczne etapy radzenia sobie ze zmianą	346
5.2. Przemiana	348
5.3. Różnica pomiędzy zmianą a przemianą	348
6. PLANOWANIE ŻYCIA OSOBISTEGO I ZAWODOWEGO	349
6.1. Znaczenie planowania	349
6.2. Planowanie kariery i życia osobistego	350
6.3. Jak zacząć?	351
Zakończenie	352
Bibliografia	353

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM

Wprowadzenie

Wszyscy funkcjonujemy w ciągle zmieniającej się rzeczywistości, a każda nasza czynność i decyzja obarczona jest ryzykiem.

Organizacje, którymi zarządzamy, lub jedynie w których pracujemy, są żywymi organizmami, strukturami społecznymi z całym układem powiązań wewnętrznych i zewnętrznych, ściśle związanymi z otoczeniem. Otoczenie (klienci, konkurencja, przepisy, kooperanci, decydenci) jest w nieustannym ruchu, toteż organizacja, która chce się utrzymać musi nadążać za zmianami sama również się do nich dostosowując. Skuteczny menedżer musi umieć rozpoznać zachodzące zmiany, przewidzieć ich cykl i w porę zareagować stosując zmienne formy zarządzania organizacją. W procesie tym powinien towarzyszyć mu audytor wewnętrzny, który nie obciążony ciężarem bieżącego zarządzania i brania odpowiedzialności za bieżące decyzje, może z pewnego dystansu, w każdym sensie tego słowa, obserwować zachodzące zjawiska, określać trendy i sugerować menedżerowi skuteczne metody zarządzania organizacją w obliczu zmian.

1. POJĘCIE RYZYKA I NIEPEWNOŚCI

Podjmując jakąkolwiek decyzję, menedżer ryzykuje.

Ryzyko jest to potencjalna nieprzewidywalność zdarzeń, która sprawia, że żaden menedżer nie jest w stanie precyzyjnie przewidzieć skutków swoich decyzji. Zmienne otoczenie za każdym razem dodaje do naszej decyzji inny kontekst, co powoduje, że taka sama decyzja może w zależności od zmiennych okoliczności zewnętrznych przynieść diametralnie inny skutek.

Te okoliczności mogą być dwojakiego rodzaju:

- **szkodliwe (zagrożenia bezpośrednie)**, powodujące, że założone skutki/cele nie zostaną osiągnięte;
- **sprzyjające (szanse)**, dające możliwość skuteczniejszego osiągnięcia celów.

Menedżer musi mieć świadomość, że takie szkodliwe lub sprzyjające zdarzenia mogą wystąpić. Musi umieć ocenić na ile prawdopodobne jest ich wystąpienie, a jeśli już one wystąpią, to jaki wpływ będą one miały na projektowane zdarzenia.

Każdy menedżer powinien potrafić ocenić swój stosunek i stosunek zarządzanej przez siebie organizacji do ryzyka – czy będzie on gotów ryzyko ignorować, godzić się z nim w określonym zakresie, czy też je minimalizować za każdą cenę.

Z ryzykiem wiąże się niepewność, tj. brak wiary menedżera w swoje umiejętności trafnego przewidywania rozwoju wydarzeń, co może prowadzić do dwóch skrajności: albo menedżer przy podejmowaniu każdej decyzji będzie wspierał się analizami, co spowoduje opóźnienia, brak decyzyjności i koszty, albo zaniecha wszelkich działań. Jedno i drugie ma fatalny wpływ na sprawność i skuteczność funkcjonowania organizacji.

W konsekwencji istnienia niepewności i ryzyka rosną koszty ryzyka, na który składają się koszty poniesionych strat i koszty niepewności w wyniku działań asekuracyjnych.

1.1. Postawy wobec ryzyka

Ludzie codziennie biorą udział w przedsięwzięciach o niepewnym wyniku. Jedni robią to chętnie, inni z wyraźną awersją unikają tego typu działań.

Według Neumanna i Morgensterna, stosunek ludzi i organizacji do ryzyka związany jest z tzw. „oczekiwaną użytecznością” i wynikającego z tego „ekwiwalentu pewności”. Ekwiwalent pewności (CE) to równowartość kwoty, którą skłonni jesteśmy zaakceptować, aby wycofać się z gry o niepewnym wyniku.

1.2. Rzut monetą

Ilustracją tych różnych postaw wobec ryzyka jest propozycja naszego udziału w grze polegającej na rzuceniu monetą.

Możliwe wyniki:

Orzeł – wygrana: otrzymujemy 400 zł

Reszka – przegrana: tracimy 200 zł

Jaką kwotę zaakceptujemy i odstąpimy od gry?

Matematyczna średnia to $0.5 \times 400 - 0.5 \times 200 = 100$

Każda osoba może określić swoje CE jako:

Mniejsze od 100

Równe 100

Większe od 100

Na tej podstawie można wyróżnić trzy postawy wobec ryzyka:

Awersja wobec ryzyka – CE mniejsze od 100

Neutralność wobec ryzyka – CE równe 100

Upodobanie ryzyka – CE większe od 100

Uwaga! Jeśli ktoś nie chce w ogóle brać udziału w grze to znaczy, że akceptuje 0, a więc ma ewidentną awersję do ryzyka.

przykład z podręcznika Szkolenia Generalne dla Korpusu Służby Cywilnej

Popularna loteria Totolotka jest również dobrą ilustracją różnego apetytu na ryzyko przy diametralnie różnych parametrach kwoty do wygrania, prawdopodobieństwa wygranej i kosztu jednego losu.

A jaka jest Twoja postawa wobec ryzyka?

2. PROCES ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W SEKTORZE PUBLICZNYM

Wydawać by się mogło, że zarządzanie ryzykiem to domena tylko i wyłącznie organizacji z obszaru biznesu, silnie ze sobą konkurujących o klientów i sukces finansowy. Tymczasem negatywne i pozytywne skutki ryzyka są na tyle istotne, że warto wdrożyć system zarządzania ryzykiem w instytucjach publicznych.

W jego ramach powinno się podejmować działania w celu minimalizacji kosztów ryzyka i maksymalizacji korzyści w wyniku podjęcia właściwych decyzji.

Celem strategicznym organizacji sektora publicznego jest z reguły zaspokojenie potrzeb społecznych, więc skuteczny system zarządzania ryzykiem przyczyni się do pełniejszej realizacji zadań danej organizacji przy lepszym wykorzystaniu zasobów.

W administracji coraz wyraźniej widać, że klient chce być obsłużony w sposób równie profesjonalny i skuteczny a zarazem optymalny kosztowo, jak w instytucji komercyjnej. Narastająca presja społeczna co do zmniejszania wydatków na biurokrację i wymogi przejrzystej administracji sprzyjają wszelkim działaniom innowacyjnym, których skutkiem byłoby mniejsze marnotrawstwo grosza publicznego i ograniczenie korupcji.

Zarządzanie ryzykiem jest ściśle powiązane z realizacją celów organizacji, musi być więc ono integralną częścią planowania i podejmowania decyzji w organizacji.

Proces zarządzania ryzykiem składa się z następujących etapów:

Identyfikacja celów/zadań zarządzania ryzykiem w powiązaniu z celami organizacji, cele te będą mierzyć skalę sukcesu lub porażki procesu zarządzania ryzykiem.

Ocena ryzyka i niepewności czyli identyfikacja poszczególnych elementów ryzyka zagrażających realizacji celów i ich pomiar.

Kontrola ryzyka, czyli jego unikanie (poprzez odpowiednie przeprojektowanie procesu) lub minimalizowanie.

Finansowanie ryzyka, czyli pokrywanie strat i finansowanie programów zmierzających do kontrolowania ryzyka.

Administrowanie programami poprzez ustalenie procedur w codziennych działaniach.

3. ANALIZA RYZYKA

Nawet przy nieograniczonych zasobach nie sposób zidentyfikować i zarządzać całym ryzykiem towarzyszącym wszystkim działaniom w organizacji. Tym bardziej nie jest to możliwe w sytuacji gdy dysponujemy coraz bardziej ograniczonymi zasobami. Racjonalny menedżer zajmuje się tylko obszarami, gdzie ryzyko jest największe i w największym stopniu może ono ingerować w prawidłową realizację celów organizacji.

Analiza ryzyka to szereg działań, w wyniku których wyodrębniamy to ryzyko, które najbardziej zagraża realizacji naszych celów w celu jego kontrolowania, godząc się równocześnie na to, że pozostałe ryzyka będziemy po prostu tolerować.

To audytor powinien wskazać najsilniejszą ekspozycję na ryzyko w danej organizacji w dziedzinach takich, jak zarządzanie organizacją, działalnością operacyjną, systemami IT w kontekście skuteczności i wydajności operacji, optymalizacji procesów, wiarygodności, wizerunku, zgodności z prawem i bezpieczeństwem zarządzania aktywami.

ANALIZA RYZYKA POWINNA ZAWIERAĆ SIĘ W PROCESIE ZARZĄDZANIA RYZYKIEM

- Określenie celów strategicznych i operacyjnych organizacji
- Ustalenie kategorii i czynników ryzyka
- Określenie ryzyka towarzyszącego poszczególnym procesom
- Zdefiniowanie właścicieli ryzyka*
- Określenie poziomu ryzyka akceptowanego przez kierownictwo**
- Wybranie metody szacowania ryzyka
- Pomiar ryzyka
- Interpretacja wyników pomiaru
- Analiza użyteczności zastosowanej metody
- Monitorowanie ryzyka

* Właścicielem ryzyka powinien być ten, kto ma największą możliwość przeciwdziałania. Jeśli kilka jednostek w organizacji jest zagrożonych jednym ryzykiem, należy jasno przypisać odpowiedzialność za ryzyko jednej z nich.

** Należy się koncentrować na ryzykach zagrażającym realizowanym usługom a nie samej organizacji, należy też pamiętać, że nie stać organizacji na jednakowe kontrolowanie każdego ryzyka.

4. PROCES SZACOWANIA RYZYKA (PSR)

Proces szacowania ryzyka jest nieodzownym elementem systemu zarządzania ryzykiem. W wyniku tego procesu kierownictwo organizacji otrzymuje informację o wszystkich istotnych dla jej procesów ryzykach i ich hierarchizacji, w taki sposób, że możliwe staje się ich kontrolowanie. Na proces ten składają się 3 etapy:

1. **Identyfikacja ryzyka**, tj. uświadomienie sobie całego ryzyka, z jakim organizacja ma do czynienia.
2. **Pomiar ryzyka**, tj. pomiar prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka i rozmiarów jego skutków.
3. **Hierarchizacja ryzyka**, tj. uszeregowanie ryzyka według ich istotności dla osiągnięcia celów przez organizację, co pozwala na świadomą alokację zasobów dla zarządzania najpoważniejszymi ryzykami.

320

Proces szacowania ryzyka powinien prowadzić do osiągnięcia wiarygodnych i akceptowanych przez kierownictwo wyników, powinien być on prowadzony w ściśle określonych ramach czasowych, aby nie wstrzymywać toczenia się procesów. Celem właściwie przeprowadzonego PSR jest celowe i adekwatne użycie zasobów. Proces szacowania ryzyka powinien być możliwie jak najprostszy, zdroworozsądkowo dopasowany do charakteru działalności. Należy przy tym pamiętać, że skomplikowane procesy dużo kosztują i nie zawsze uzyskana informacja jest na tyle wartościowa, aby zrekompensować mogła koszty PSR. Ostateczną weryfikacją dla szacowania ryzyka powinno być poczucie rozsądku lub intuicja menedżera.

Podstawowe kwestie do rozstrzygnięcia:

- Dokonanie wyboru pomiędzy modelem formalnym a podejściem nieformalnym.
- Dokonanie wyboru pomiędzy opracowanie własnego modelu a zakupem specjalnego programu komputerowego.
- Określenie sposobu oceny modelu.
- Uzyskanie opinii akceptacji od użytkowników i kierownictwa średniego i niskiego szczebla.
- Uzyskanie opinii akceptacji od kierownictwa wysokiego szczebla i od audytora zewnętrznego.

4.1. Poziomy szacowania ryzyka

Aby zidentyfikować ryzyko tj. zagrożenia, szanse i alternatywne działania organizacji należy do procesu podejść możliwie szeroko, obejmując nim wszystkie poziomy działalności organizacji tj. poziom strategiczny, poziom projektu i operacyjny.

Szacowanie ryzyka na poziomie strategicznym należy do kompetencji najwyższego kierownictwa. Aby go dokonać trzeba znać ogólne cele i zadania organizacji zawarte w podstawowych jej dokumentach (misja, cele i wizja, statut, regulamin organizacyjny) dotyczących celów i zadań organizacji

i umieć je zaklasyfikować jako krótko-, średnio- i długoterminowe. Następnie należy dokonać wyboru ryzyka strategicznego, czyli tego o największym znaczeniu dla organizacji. Może to być m. in.:

Ryzyko operacyjne – ryzyko, że organizacja nie osiągnie zakładanych przez siebie celów i nie wykona swoich zadań.

Ryzyko finansowe – ryzyko, że niewystarczająca kontrola kondycji finansowej organizacji nie pozwoli na osiągnięcie celów.

Ryzyko reputacji – ryzyko, że niektóre działania lub zaniechania niekorzystnie wpłyną na zdolność organizacji do osiągnięcia celów.

4.2. Środowisko organizacji

321

W procesie szacowania ryzyka ważne jest też zdefiniowanie wszystkich elementów otoczenia organizacji, które są dla tej organizacji ważne. Każde z tych środowisk niesie ze sobą nowe ryzyko i zbiór nowych niepewności.

Środowisko organizacji tworzą:

Politycy/rząd

Uwarunkowania ekonomiczne/finansowe

Klienci/wyborcy/udziałowcy

Rynek

Prawo

Technologia

Inne

Ważnym instrumentem w procesie szacowania ryzyka jest matryca lub szereg matryc dla ryzyka towarzyszącego krótko-, średnio- lub długoterminowym zagadnieniom. Również inne twórcze procesy takie, jak wymyślanie scenariuszów potencjalnych zagrożeń i szans dla każdej komórki matrycy lub burza mózgów pomaga w PSR. Każdemu pracownikowi organizacji trudno jest postrzegać ryzyka dla procesów z pewnego dystansu z powodu bezpośredniego zaangażowania w ich realizację. Jednak ważne jest, aby patrzeć na wszystko „świeżym okiem”, z zewnątrz.

WZÓR MATRYCY RYZYKA

Zadanie: Wydawanie decyzji pozwolenie na budowę dla inwestorów strategicznych
Horyzont czasowy: średni

Środowisko	Rodzaje Ryzyka		
	operacyjne	finansowe	reputacji
Materialne	np. niskie inwestycje w gminie	np. niskie wpływy z CIT	np. gmina nie przoduje w rankingach inwestycji
Ekonomiczne /Finansowe	np. brak środków na realizację celów	np. niezrównoważony budżet gminy	np. gmina nie jest potencjalnie brana pod uwagę przez inwestorów
Klientów	np. bezrobocie	np. wzrost wydatków socjalnych	np. opinia o nieporadnych rządach wójta
Prawne	np. zbyt skomplikowane procedury, niejasności prawne grożą procesami odszkodowawczymi	np. wysokie odszkodowania	
Technologiczne			
Dostawców			
.....			

Aby otrzymać złożone strategiczne szacowanie ryzyka należy połączyć szacowanie ryzyka dla różnych zadań i celów dla każdego z trzech horyzontów czasowych.

Dodatkowe założenia:

Na poziomie projektu/ procesu osobą odpowiedzialną za wstępne oszacowanie ryzyka jest jego kierownik. Może on też odpowiadać za monitorowanie ryzyka projektu.

Poziom operacyjny szacowania ryzyka dotyczy głównie spraw zdrowia i bezpieczeństwa, wykonywany jest przez szczebel nadzoru lub przez poszczególnych pracowników lub zespoły zadaniowe.

Są to standardowe ryzyka związane z miejscem pracy lub z wydarzeniami losowymi.

5. IDENTYFIKACJA RYZYKA

Jest to początek całego systemu zarządzania ryzykiem. Powinien być to proces ciągły i systematycznie prowadzony. Możliwie dokładna identyfikacja zakresu i rodzaju potencjalnego ryzyka pozwala wybrać odpowiednie środki zaradcze lub minimalizujące skutki ryzyka

Wybór skutecznej metody kontrolowania ryzyka uzależniony jest od tego, jak bardzo jesteśmy świadomi istnienia ryzyka w naszych działaniach, jego wpływu na organizację, charakteru i prawdopodobieństwa zaistnienia.

Możemy zastosować jedną z **trzech metod identyfikacji ryzyka**:

- **Analizę zagrożeń** – gdzie głównie koncentrujemy się na zasobach naszej organizacji i rozważamy zagrożenia pod kątem ich oddziaływania na nasze zasoby. Mogą to być środki trwałe (maszyny, sprzęty), aktywa finansowe (inwestycje i pieniądze), zasoby ludzkie, wartości niematerialne i prawne. Analizę taką stosuje się szczególnie w procesach mocno uzależnionych od zasobów np. prowadzenie kasy, IT.
- **Analizę środowiskową** – tutaj analizujemy ryzyka wpływające na realizowane przez organizację działania operacyjne. Każda organizacja otoczona jest przez szereg środowisk takich, jak środowisko fizyczne (pogoda, położenie, dostępność), środowisko ekonomiczne (gospodarka), środowisko polityczno-prawne, konkurencyjne, środowisko klientów/ wyborców/dostawców, środowisko technologiczne. Różne stany środowisk, te obecne i te przyszłe niosą ze sobą zagrożenia dla organizacji. Analiza środowiskowa stosowana jest z powodzeniem w procesach związanych z usługami, w tym również w działaniach rządu i administracji.
- **Scenariusz zagrożenia** – tutaj wymagany jest ktoś doświadczony, dobrze znający proces i mogący wyobrazić sobie wszelkie jego zakłócenia związane z potencjalnym oszustwem lub niebezpieczeństwem..

W jednostkach sektora finansów publicznych najczęściej występują następujące zagrożenia:

- **Prawne** – skomplikowane i często zmieniające się przepisy.
- **Polityczne** – presja społeczna, wpływy polityków, sondaże.
- **Klienci** – poziom satysfakcji, nierealistyczne wymagania, stereotypowe sądy.
- **Infrastruktura** – budynek, wyposażenie, dostępność Internetu.
- **Siła wyższa** – katastrofy.

Identyfikacja ryzyka powinna być procesem ciągłym i systematycznie prowadzonym. Warto wprowadzić w organizacji sformalizowane procedury rejestrowania ryzyka na każdym poziomie i różnorodne metody identyfikacji ryzyka. Mogą to być kontrole wewnętrzne, ankiety, analiza umów i rachunków, rachunek finansowy, kwestionariusze indywidualnej oceny ryzyka.

W każdej dobrze zarządzanej organizacji stwierdzone ryzyko powinno być przedstawione w postaci mapy ryzyka, a decyzja o akceptacji lub wdrożeniu metod kontroli ryzyka należy do kierownictwa.

W jednostkach sektora finansów publicznych obowiązują zasady rozporządzenia Ministra Finansów mówiące, że jeśli w ciągu dwóch miesięcy od dnia przedstawienia rekomendacji przez audyt nie zostaną podjęte działania w celu usunięcia nieprawidłowości narażających jednostkę na ryzyko, to kierownik audytu ma obowiązek poinformować o tym fakcie Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego. Jest to przykład sformalizowanego systemu rejestracji ryzyka i jego monitorowania.

6. ZNACZENIE ISTOTNOŚCI W POMIARZE RYZYKA

324

W wyniku analizy ryzyka audytor dokonuje bliższego oglądu czynników ryzyka czyli działań, zaniechania działań, zdarzeń wewnętrznych i zewnętrznych sprzyjających wystąpieniu ryzyka. Czynnikiem tym należy przypisać określone wagi i właściciela, w celu przeprowadzenia oceny ryzyka.

Waga ryzyka to wpływ danego czynnika ryzyka na badany system. Wyrażona jest poprzez relatywną wagę o dowolnie wybranej wartości mniejszej od 1. Suma wag wszystkich analizowanych czynników ryzyka jest równa 1.

Właściciel ryzyka jest to jednostka organizacyjna lub osoba odpowiedzialna za przygotowanie działań ograniczających prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka lub działań zmniejszających stratę w razie zaistnienia ryzyka.

Aby możliwie jak najbardziej świadomie podjąć decyzję o działaniach zapobiegawczych bierze się również pod uwagę istotność ryzyka.

Istotność ryzyka to iloczyn prawdopodobieństwa wystąpienia danego zdarzenia (wyliczone na podstawie rachunku prawdopodobieństwa lub przyjęte metodą profesjonalnego osądu w przedziale 0-1 lub 0-100%) **oraz jego wpływu** na organizację (liczonego w wartościach pieniężnych).

Istotność mierzy konsekwencje finansowe zdarzeń, hierarchizuje poszczególne cele organizacji. Ocena istotności powinna zawierać rozważania o tym, jaki wpływ na organizację mają błędy, zaniedbania, oszustwa, które mogą być wynikiem słabej i zrutyinizowanej kontroli oraz jaki wpływ na organizację mogą mieć te same błędy, pojedynczo małe, ale istotne w przypadku ich kumulacji.

7. METODY POMIARU RYZYKA

Aby móc uszeregować zidentyfikowane ryzyka wg skutków ich oddziaływania trzeba umieć je zmierzyć. Poniżej zaprezentowane są niektóre metody pomiaru ryzyka.

Metoda szacunkowa – tutaj ryzyko oceniane jest intuicyjnie, „na nosa”, na podstawie doświadczenia audytora. Jakkolwiek jest ona łatwa do zastosowania to nie jest precyzyjna i nie uwzględnia zmian. Jest też subiektywna, co nie jest w zgodzie ze standardami pracy audytora.

Metoda matematyczna (numeryczna) – w tej metodzie ocena ryzyka prowadzona jest z zastosowaniem formuł matematycznych np. arkuszy kalkulacyjnych. Jest to dość pracochłonne, ale sprawdza się na dłuższą metę, dając możliwość porównywania wyników analizy ryzyka w kolejnych latach. Metody matematyczne są bardziej wiarygodne, wyniki są bardzo dobrze udokumentowane, na podstawie danych można zaobserwować rysujące się trendy.

Metoda delficka – polega na niezależnej ocenie ryzyka przez poszczególnych ekspertów, których opinie są ze sobą konfrontowane w celu uzyskania idealnie wyważonej opinii. Ekspertci oceniają niezależnie, anonimowo, w kilku etapach. W pierwszym etapie ujawnia się indywidualne poglądy poszczególnych ekspertów na temat rozwoju wydarzeń, w kolejnym etapie przekazuje się ekspertom rozkład wypowiedzi, z prośbą o ponowne wyrażenie opinii – ze wskazaniem przyczyn zmiany stanowiska, o ile takowe nastąpi. To postępowanie prowadzi się w kolejnych etapach do momentu uzyskania większej zgodności oceny, a więc oceny dominującej.

8. BUDOWANIE MATRYC

Matryce ważne to jedna z bardziej efektywnych metod pomiaru ryzyka. Przypomina ona stosowanie czynników ryzyka, jako że również używa elementów jednostki badanej oraz „ważenia” pewnych czynników. Podstawowa różnica tkwi w formacie, w jakim przedstawia się wyniki (tj. w formie matrycy), gdzie ryzyka są już wcześniej określone oraz w wielowymiarowości całego procesu. Etapy tworzenia:

1. Zaczynamy cały proces (np. przegląd systemów bezpieczeństwa, przegląd projektu systemu kontroli lub audyt) od opracowania wzoru matrycy. Lewa strona matrycy powinna zawierać listę elementów jednostki badanej, a na samej górze matrycy umieszczamy zidentyfikowane zagrożenia.
 - Metoda matrycy ważonej dla zagrożeń bieżących danego systemu określa następujące ryzyko, które może wystąpić w okresie bieżącym: **błędy, omyłki, opóźnienia, oszustwa**.
 - Przy średniookresowej ocenie szans i zagrożeń wykorzystuje się te zagadnienia, które mogłyby wpłynąć, zarówno pozytywnie jak i negatywnie na dany program lub zyskowność przedsięwzięcia w perspektywie średniookresowej.
 - Jako bazę dla tworzenia listy szans w perspektywie długookresowej, wykorzystuje się dokumenty o charakterze strategicznym dla jednostki (np. misja, wizja, deklaracja celów organizacji).

2. Przyporządkowanie wag do matryc, zgodnie z tym jak organizacja postrzega swoje cele. W przypadku, gdy audytor zajmuje się jedynie obecnym stanem rzeczy, jego analiza może ograniczać się tylko do pojedynczej matrycy (co oznacza, że ten krok może być pominięty). Często przyjmuje się następujące wartości dla poszczególnych rodzajów ryzyk:
 - Krótkookresowe = 65% – oznacza to, że istnieje spora liczba zagrożeń, które mogą wpłynąć na organizację w chwili bieżącej.
 - Średniookresowe = 25% – oznacza to, że istnieje znacząca ilość zarówno zagrożeń, jak i szans dla organizacji, które mogą się zmaterializować w przeciągu 2 – 3 lat obrachunkowych.
 - Długookresowe = 10% – zakłada, że ryzyka dotyczące długoterminowego rozwoju nie są liczne (tak, czy inaczej – organizacja będzie się rozwijać) lub niezbyt głęboko rozpoznane, co może być świadomym działaniem.
3. Przyporządkowanie wag do szans i zagrożeń w każdej matrycy, w stosunku do ich wkładu w osiągnięcie lub przeszkadzanie realizacji celów ogólnych i szczegółowych organizacji. Każda z matryc powinna być potraktowana oddzielnie, tak, aby wagi w każdej z nich w sumie dawały 1.
4. Przyznanie odpowiedniej punktacji każdemu elementowi w stosunku do jego podatności na zagrożenie lub szansę. Przy przyznawaniu punktacji można skorzystać z metody delfickiej.
5. Mnożymy przyznane punkty przez wagi zagrożeń/szans. Sumujemy w każdej matrycy **punktację ważoną** dla każdego elementu.
6. Opracowujemy matrycę zbiorczą dla matryc krótko-, średnio- i długoterminowej. Pomnożenie przyznanej punktacji ważonej przez wagi matryc określone w pkt. 2.
7. Ostateczną punktację otrzymujemy poprzez dodanie trzech sum ważonych punktacji matryc. Elementy, które otrzymały najwyższą punktację, są jednocześnie obciążone najwyższym stopniem ryzyka.

Własny model szacowania ryzyka

Możemy sami zaprojektować model szacowania ryzyka, co niewątpliwie będzie bardziej przystawać do potrzeb i specyfiki działania naszej organizacji, jej kultury organizacyjnej i czynników ryzyka. Jest to jednak czasochłonne i długotrwałe przedsięwzięcie, wymagające w dodatku odpowiedni wykwalifikowanej kadry, zdolnej przewidzieć skutki wyboru określonego modelu analizy ryzyka dla naszej organizacji.

9. KONTROLA RYZYKA

9.1. Rola audytu

Nie można całkowicie wyeliminować ryzyka w prowadzonej działalności, ale można przy zastosowaniu systemu zarządzania ryzykiem ograniczać skutki ryzyk do poziomu akceptowanego w organizacji. Jeśli prawidłowo zidentyfikujemy ryzyka, ocenimy je i wybierzemy te, którymi w pierwszej kolejności będziemy się zajmować, to możemy zacząć im przeciwdziałać lub je ograniczać. Za wszystkie te działania zaradcze odpowiada kierownictwo, gdyż ma ono do dyspozycji całą gamę środków niezbędnych do zastosowania oraz ma stosowną władzę w organizacji.

Za dokonanie oceny ryzyka odpowiedzialny jest audyt, który może jedynie przyczynić się do usprawnienia zarządzania ryzykiem i systemu kontroli. Audyt jest niezależny i nie angażuje się w jakąkolwiek działalność operacyjną w organizacji, badając systemy zaradcze, wydaje rekomendacje dla kierownictwa, w celu usprawnienia procesów realizowanych w organizacji.

Proces identyfikacji i pomiaru ryzyka prowadzony przez nawet najbardziej doświadczonego człowieka jest nieobiektywny i podatny na błędy. Należy to uwzględnić w procesie podejmowania decyzji, można te niepewności wyrazić za pomocą następującego rachunku:

$$RA = RK * RW * RD \quad \text{gdzie:}$$

- ⇒ **RYZYKO AUDYTU (RA)** – ryzyko sformułowania błędnej opinii przez audytora. Istotność zagadnienia, którego dotyczy opinia musi być znacząca.
- ⇒ **Ryzyko kontroli (RK)** – ryzyko wystąpienia sytuacji, w której istniejący system kontroli wewnętrznej nie zapobiegnie lub nie wykryje błędu o znaczącej istotności.
- ⇒ **Ryzyko wrodzone/wewnętrzne (RW)** – ryzyko wystąpienia błędu o znaczącej istotności przy założeniu, że system kontroli wewnętrznej nie funkcjonuje
- ⇒ **Ryzyko detekcji (RD)** – ryzyko, że przeprowadzone przez audytora testy nie wykryją błędów o znaczącej istotności.

9.2. Cele kontroli

Kiedy ryzyko zagrażające celom naszej organizacji jest już zidentyfikowane i oszacowane, jej menedżer powinien podjąć działania w celu zmniejszenia stopnia jej ekspozycji na ryzyko. Zadanie to w procesie zarządzania ryzykiem należy do kontroli. Odpowiednio prowadzona kontrola pozwala organizacji uniknąć ryzyka, zapobiec ewentualnym stratom lub obniżyć ich wielkość lub jeśli już one wystąpiły, zredukować ich niepożądane dla organizacji skutki.

Przykładem są kontrole prowadzone w samolocie. Niektóre kontrole zapobiegają powstaniu błędu. Przykładem tego jest lista kontrolna przeprowadzana przed startem samolotu. Inne kontrole wykrywają ryzyko błędu w trakcie działania operacyjnego, w samolocie jest to np. kontrola nawigacyjna, pozwalająca pilotowi na bieżąco poprawiać obrany kurs.

Kontrole są projektowane na każdym etapie działania operacyjnego w taki sposób, aby zmniejszyć negatywne skutki ryzyka w trakcie działania (kontrola prewencyjna) i aby dostarczyć informacje o nieprawidłowościach w realizacji działań (kontrola wykrywająca/detekcyjna). Kierownictwo, aby upewnić się, że wszystkie procesy zachodzące w organizacji są realizowane prawidłowo teraz i nic im nie zagraża w przyszłości, powinno wprowadzić do organizacji kontrolę zarządczą.

9.3. Ogólne metody kontroli

- **Kontrola kierownicza (zarządcza)**

Kontrola kierownicza ma na celu zapewnienie kierownictwa organizacji, że jest ona zdolna osiągnąć założone cele. Zawiera ona w sobie wszystkie rodzaje kontroli i dotyczy całej organizacji, jej wszystkich systemów, procedur i strategii. Są to np. kontrole okresowe wykonywane przez kierownictwo bądź na jego zlecenie, szkolenia, nagrody pieniężne i inne dla wyróżniających się pracowników.

Jednostki sektora finansów publicznych mają ustawowy obowiązek stworzenia systemu kontroli finansowej polegającej na ścisłym podziale kompetencji o odpowiedzialności. Rozdział obowiązków dotyczy autoryzacji (upoważnienia do zaciągania zobowiązań finansowych), rejestracji operacji finansowych, rozwoju systemów informatycznych i codziennych operacji, wydawania i przyjmowania środków finansowych, dokonywania wypłat, bieżącego przeglądu oraz kontroli operacji finansowych.

- **Kontrola prewencyjna**

Do tej kategorii należy większość kontroli wewnętrznych. Jej celem jest zapobieganie niepożądanych rezultatom. Jest to tym ważniejsze, im większy jest negatywny wpływ danego zdarzenia na organizację.

Przykładem kontroli prewencyjnej może być podział obowiązków. Dobry rozkład obowiązków ze ściśle wyznaczonymi na piśmie zadaniami dla pojedynczego pracownika zabezpiecza przed ich błędami i oszustwami (choć nie można wykluczyć zmyślenia pracowników). Praca każdego pracownika powinna być nadzorowana przez innego pracownika. Jest to osiągalne w organizacjach dużych liczebnie, w małych organizacjach, gdzie nie można stworzyć skutecznego systemu nadzoru, trzeba tę funkcję pozostawić kierownictwu, uświadomić je o istnieniu ryzyka słabego nadzoru i zastosować inne procedury kontrolne. Dobrze zaprojektowany system nadzoru wykonywanych zadań powinien też wziąć pod uwagę rotację pracowników, urlopy i zwolnienia lekarskie, aby niespodziewana absencja na stanowisku pracy nie powodowała luki w nadzorze i nie stwarzała sytuacji, w której pojedyncza osoba miałaby wpływ na główne operacje finansowe w organizacji.

- **Autoryzacja**

Jest to szczególny przypadek podziału obowiązków (kontroli prewencyjnej) i głównym sposobem zapewnienia, że operacje finansowe i działania przebiegają zgodnie z zamierzeniem kierownictwa.

Autoryzacji podlegają operacje finansowe i główne procesy w organizacji, powinny one być wykonywane tylko przez osoby o odpowiednich uprawnieniach. Autoryzacja powinna być szczegółowo dokumentowana, wyraźnie komunikowana pracownikom, oparta o konkretne zasady. Autoryzacja pozwala na wykonywanie zadań zgodnie z instrukcjami, zgodnie z określonymi standardami i w granicach ustalonych przepisami i zarządzeniami kierownictwa.

- **Kontrola wykrywająca (detekcyjna)**

Jest ona stosowana po zakończeniu danego procesu i dotyczy zdarzeń, które się dokonały. Jej cele, jest wykrycie nieprawidłowości i odstępstw od ustalonych standardów działań. Jest ona stosowana wtedy, kiedy strata jest do zaakceptowania, natomiast istotne jest zapobieganie przyszłym stratom (nauka na błędach) poprzez korygowanie parametrów działań. Kontrole detekcyjne, wykonywane regularnie i penalizujące osoby lub komórki odpowiedzialne za nieprawidłowości są jednocześnie prewencyjne. Przykładem tego typu kontroli może być inwentaryzacja środków czy też regularne przeliczanie gotówki w kasie, bo pozwala wykryć ewentualne braki i spowodować ich uzupełnienie, a prewencyjnie powstrzymać osoby odpowiedzialne za stan inwentaryzacyjny od kradzieży.

- **Kontrola korekcyjna**

Jej celem jest kontrola parametrów działania, co zapobiega powstawaniu dalszych błędów, ich pogłębianiu się. Powinna jej towarzyszyć kontrola detekcyjna. Przykładem takiej kontroli może być wykrycie, że dany pracownik nie przestrzega obowiązujących procedur w wykonywaniu swoich obowiązków i ukaranie go dyscyplinarnie.

9.4. Techniki kontroli

Kontrola może być przeprowadzana w sposób prosty, jak i przy zastosowaniu kosztownych i skomplikowanych metod. Decyzja o tym, jaką technikę należy zastosować powinna być oparta na analizie kosztów i korzyści „Cost Benefits Analysis”. Najczęściej stosować będziemy tanie i proste techniki, jako najmniej ingerujące w przebieg procesów i najnaturalniej w nie wkomponowane. Niekiedy jednak to nie wystarcza, wtedy należy zastanowić się, czy koszty kontroli nie przewyższą wartości spodziewanych korzyści.

Narzędzia i techniki kontroli ryzyka można sklasyfikować jako:

- **Unikanie ryzyka** – jeśli organizacja unika ryzyka to jest upewniona, że nie poniesie kosztów potencjalnych strat i nie odczuje niepewności przy podejmowaniu decyzji. Przykładem unikania ryzyka jest rezygnacja z organizacji imprezy tanecznej w szkole przez Radę Pedagogiczną w obawie przed potencjalnymi kłopotami wychowawczymi.

- **Zapobieganie stratom i ich obniżanie** – polega na zmniejszaniu liczby zagrożeń lub wyeliminowania niektórych z nich, a w przypadku, gdy strata już powstała, na łagodzeniu jej skutków czy też wartości szkód. Przykładem takiej kontroli jest system przeciwpowodziowy, system reagowania przeciwkryzysowego.
- **Ograniczanie strat** – stosowane po fakcie, w przypadku zaistnienia strat, celem jest tu minimalizowanie następstw powstałych strat. Jest to np. ratowanie mienia w przypadku powodzi, ciągła archiwizacja zbiorów elektronicznych lub ich przechowywanie poza siedzibą organizacji.
- **Zarządzanie informacją** – stałe informowanie o wynikach kontroli, o czynnikach ryzyka, o konkretnych zdarzeniach mających negatywny wpływ na kondycję organizacji może mieć wpływ na obniżenie poczucia niepewności przy podejmowaniu decyzji i działań.
- **Przenoszenie ryzyka** – oznacza, że jeśli nasza organizacja ponosi straty, to inna organizacja ponosi ich ciężar. Przykładem tutaj może być ubezpieczenie majątku lub oddanie go przez organizację w użyczenie innej organizacji.

10. SYSTEM KONTROLI WEWNĘTRZNEJ

Kontrola wewnętrzna jest procesem realizowanym przez kierownictwo i pracowników, jego celem jest zapewnienie osiągnięcia przez organizację celów przy zastosowaniu efektywnych i optymalnych działań, w zgodzie z obowiązującymi przepisami i w sposób wiarygodny, co zapewniają rzetelne sprawozdania finansowe.

Kierownictwo zajmuje się różnymi rodzajami ryzyka na różnych poziomach organizacji i na bieżąco podejmować rozmaite działania w celu zarządzania nimi. Kierownictwo musi też w sposób umiejętny podejmować ryzyko, bez czego nie mogłoby zrealizować celów.

Zadaniem kontroli wewnętrznej jest pomagać kierownictwu w podejmowaniu ryzyka w sposób kontrolowany.

Na system kontroli wewnętrznej składa się środowisko kontroli i jej mechanizmy.

Środowisko kontroli stanowi ramy, w których działają jej różne elementy. Jest to: **styl zarządzania (struktura organizacyjna, podział kompetencji i funkcji kontroli), kultura organizacji, świadomość zawodowa pracowników, nastawienie pracowników do systemu kontroli wewnętrznej.**

Mechanizmy kontroli to wszystkie **środki kontroli wewnętrznej** przyjęte przez kierownictwo, aby zapobiegać, wykrywać i naprawiać nieprawidłowości.

Mechanizmy kontroli podlegają ocenie audytu pod kątem ich adekwatności w stosunku do najczęściej występujących typów błędów i nieprawidłowości w organizacji, typów procedur i stopnia ich przestrzegania, słabych stron organizacji i ich wpływu na procesy.

Audytor w swojej ocenie mechanizmów kontroli musi połączyć doświadczenie, umiejętności, wyobraźnię i kreatywność. Dużą wagę kładzie się na subiektywne pomiary ryzyka, co wynika z faktu, że wiele jednostek audytu ulega tak dużej zmianie w czasie pomiędzy poprzednim i aktualnym audytem, że dane z przeszłości przestają być punktem oparcia. Rzetelny osąd doświadczonego praktyka jest równie warty, co jakakolwiek inna metoda kwantyfikująca.

Niekiedy jednak, w przypadku stabilnych organizacji, mierzenie trendów w czynnikach ryzyka z przeszłości może być bardzo użyteczne. Takie obiektywne i historyczne czynniki ryzyka bardzo pomagają w pomiarze ryzyka.

ZARZĄDZANIE ZMIANĄ

Wprowadzenie

„Stworzony przez nas świat jest rezultatem naszego dotychczasowego sposobu myślenia. Problemy, które ten świat generuje nie mogą być jednak rozwiązywane bez zmian naszego obecnego sposobu myślenia”. (Albert Einstein)

332

Nikogo nie trzeba już przekonywać, że doskonalenie i zmiana mają we współczesnym świecie pierwszorzędne znaczenie, i że w nieustannie zmieniającym się świecie sami musimy się zmieniać nieustannie, jeśli nie chcemy zginąć.

Przeprowadzony niedawno eksperyment medyczny wykazał, że jedynie jeden na siedmiu pacjentów oddziału kardiologicznego zagrożony zawałem i śmiercią wprowadził trwale w swoim życiu zmiany diety i gimnastykę, choć z pewnością cała siódemka była do tego mniej lub bardziej zmotywowana. Ci ludzie mieli po co i dla kogo żyć, bardzo chcieli zmienić swoje nawyki, wydawało się, że mieli wystarczająco silną motywację do zmiany. Jednak nieliczni tylko skutecznie i trwale zmienili swoje zachowanie na tyle, żeby odsunąć od siebie widmo śmierci. Co sprawia, że silnie zmotywowany człowiek ma kłopot ze zmianą swojego zachowania?

Zmiana przychodzi z trudem. Brak konieczności, brak motywacji, niepewność tego, co należy zmienić, mocne przekonania ograniczające – to z pewnością bariery w przeprowadzeniu skutecznej zmiany. Ale z pewnością nie wszystkie. Skoro ludzie gorąco pragnący zmian nie potrafią ich przeprowadzić, to kłopot z tym mają też menedżerowie, liderzy na różnych szczeblach. Zadaniem menedżera każdej organizacji jest antycypowanie i wyprzedzanie zmian, i przeobrażenie kierowanej przez siebie organizacji w lidera zmian. Staje się to jednym z naczelných wyzwań XXI wieku.

Lider zmian postrzega zmianę jako szansę, potrafi każdą nadarzącą się okazję do zmiany wykorzystać wewnątrz organizacji, jak i poza nią. W organizacji będącej liderem zmian powinien funkcjonować system wychwytywania i antycypowania zmian i właściwych sposobów wprowadzania zmian w obrębie organizacji i poza nią z jednej strony, oraz zasad gwarantujących utrzymanie równowagi między zmianą i ciągłością działań z drugiej.

1. POLITYKA ZMIAN

1.1. Innowacje czy powielanie zwycięskich taktyk

Niezwykle ważne dzisiaj, wręcz niezbędne jest otwarcie organizacji na innowacje.

Ale nie czyni to jeszcze z niej lidera zmian. Aby organizacja była rzeczywiście przygotowana na zmiany i w pełni z nich czerpała korzyści, musi być nie tylko otwarta na innowacje, ale wiedzieć realizację jakich jej celów będą one służyć. W przeciwnym razie będą to jedynie nowinki. Ponadto, organizacja taka musi być gotowa do nieustannego rewidowania dotychczasowych procedur i działań.

Bardzo trudno jest „zerwać z przeszłością”. Wymaga to bowiem odwagi i determinacji w typowaniu tych procesów w organizacji, z którymi należy się pożegnać.

Przeciętny człowiek ma w sobie zakodowane zgodę i aprobatę otaczającego go świata, szacunek dla dorobku swoich poprzedników i niechęć do negocjowania własnych osiągnięć i zdobyczy. Zwłaszcza, gdy chodzi o jego własne dokonania – jest do nich przywiązany i chętnie powiela scenariusze zachowań, które prowadziły go dotychczas do sukcesu.

Tym gorzej się dzieje, gdy konieczność zmiany jego dorobku jest artykułowana przez osobę trzecią. Jeśli nawet świadomie przyjmuje komunikat o tym, że coś jest do poprawienia i nie doszukuje się w nim innego przekazu, to podświadomie rozumie taki przekaz jako wyraz dezaprobaty dla dotychczasowych działań – i automatycznie uruchamia mechanizmy obronne: „Całe życie tak postępowałem i było dobrze”, „Nie zmienia się koni w galopie”, „Skoro coś idzie dobrze, to dlaczego to zmieniać?”.

1.2. Wycofywanie się celem pozyskania zasobów w organizacji

Tymczasem **nie da się iść naprzód patrząc cały czas do tyłu**. Nie można się w pełni zaangażować w budowanie przyszłości, nie mając żadnych środków i zasobów. A jedynym sposobem ich wygospodarowania w organizacji, gdzie z reguły są one ograniczone, jest uwolnienie tych zasobów, które są zaangażowane w realizację procesów i produkty skazane na wymarcie.

Zatem pierwszym elementem polityki zorientowanej na zmiany jest **zasada wycofywania się**. Organizacja będąca liderem zmian monitoruje swoje produkty, usługi, rynek odbiorców i dostawców pod kątem ich żywotności, nadążania za zmianami na rynku klientów. Menedżer zadaje sobie pytanie: czy dzisiaj, mając wszystkie informacje, inaczej zaprojektowałby działania organizacji? Jeśli tak, to pyta, co zrobić zamiast tego, co było dotąd? Organizacja jest otwarta na zmianę.

W biznesie wycofanie się jest podstawową odpowiedzią na sytuację, gdy widoczne jest, że dany produkt lub usługa ma przez sobą perspektywę kilku zaledwie lat życia. Zazwyczaj zresztą okres ta-

kiego życia jest przeszacowany. Z reguły zauważamy, że coś jest przestarzałe, gdy dawno już umarło. I wtedy podtrzymywanie tego „przy życiu” staje się kosztowne i niecelowe.

Często firmie jest zwyczajnie żal rozstać się z czymś, co drogo kosztowało, co kiedyś było nowinką i stanowiło o jej sukcesie. Trzeba jednak pamiętać, że wszelkie aktywa, które nie przynoszą zysku, to utopione pieniądze i stracone możliwości lepszego ich alokowania. Zamiast pytać: ile to kosztowało? trzeba pytać: ile będziemy z tego mieli? A jeśli firma nic z tego nie ma, to nie powinna tam lokować żadnych sił i środków.

Często firma nie zdaje sobie sprawy z tego, że konserwując stare produkty i procedury, blokuje zasoby, które mogłyby posłużyć nowym produktom, technologiom, usługom...

Pamiętajmy, że nawet najbogatsze firmy nie dysponują nieograniczonymi zasobami.

Znakomitym przykładem wizjonerskiego stylu zarządzania zmianą jest toczona ostatnio na różnych forach internetowych w Polsce dyskusja o modelu rozwoju informatyki w biznesie i administracji. Przytacza się tu pojęcie „chmury informatycznej”, tj. ogromnego i bardzo pojemnego centrum obliczeniowego, z ogromną liczbą wyrafinowanych serwerów, które świadczyć mogą usługi informatyczne według bardzo precyzyjnego zamówienia. Centra te biorą na siebie unowocześnianie sprzętu, infrastruktury, dostosowywanie oferty do potrzeb klienta, zarządzanie bezpieczeństwem danych, a nawet wyposażenie klienta w odpowiedni (adekwatny do potrzeb na stanowisku pracy, ale niekoniecznie zawsze i wszędzie najlepszy) sprzęt informatyczny za równie precyzyjnie ustaloną opłatę. Taki model rozwoju informatyki znajduje swoich zwolenników i zdecydowanych przeciwników, przy czym znakomita większość tych ostatnich to informatycy zatrudnieni w firmach i w administracji.

Zwolennicy tej koncepcji zauważają, że rozwój informatyki musi iść nieuchronnie w stronę „chmury” i podają, że w XIX. wieku każda fabryka posiadała i utrzymywała własną elektrownię, aby w wieku XX. zrezygnować z tego i kupować prąd na zewnątrz, a samej skupiać się na swojej podstawowej działalności.

Tego typu nowinka rodzi u menedżera szereg wątpliwości...

A więc podstawową decyzją, jaką podejmuje menedżer w każdej organizacji chcącej zmian, jest decyzja: Co zmieniać? Drugą ważną decyzją powinna być ta dotycząca formy zmian: jak zmieniać?, jak działać? Jest to chyba jeszcze trudniejsze do określenia, niż wskazanie obszarów, z których się wycofujemy.

Dobrym sposobem poradzenia sobie z szeregiem niepewności w tym zakresie jest pilotaż.

Można w firmie wprowadzić plan systematycznego kształtowania polityki wycofania i polityki nowego działania.

Wystarczy tylko wprowadzić zwyczaj cotygodniowego spotkania kierownictwa z intencją omówienia wybranego obszaru działania organizacji, porównania działań z doświadczeniami innych samorządów, omówienia zauważonych zmian w potrzebach i stylach zachowania się klientów i propozycjami wprowadzenia nowych rozwiązań i zmiany podejścia.

Nawet jeśli nie wszystkie pomysły zostaną wprowadzone, a jedynie nieliczne znajdą potwierdzenie swojej skuteczności, to i tak tworzy się w naszej organizacji potencjał do zmian, co skutkuje ulepszeniami w świadczeniu usług.

1.3. Zorganizowane doskonalenie

335

Zgodnie z japońską **metodą kaizen**, wszystkie elementy organizacji, procesy i produkty powinny być nieustannie i systematycznie udoskonalane przy udziale wszystkich jej pracowników. Wszyscy pracownicy powinni w swych działaniach cechować się krytycyzmem i myśleniem twórczym, co pozwoli w trakcie realizacji każdego procesu przyglądać mu się systematycznie, analizować pod kątem jego przydatności i użyteczności w realizacji celów danej organizacji oraz możliwych do poczynienia usprawnień.

Ale trzeba tu zaznaczyć, że stałe doskonalenie wymaga ważnych decyzji. Co sprawia, że w danym obszarze osiągamy daną wydajność? Jaka wydajność w określonym przedziale czasu jest celem naszej organizacji? I chyba najważniejsze: czego oczekuje od nas nasz klient? I Jak mu to dać w sposób najtańszy i najprostszy?

Wydaje się, że w przypadku administracji, gdzie nie ma miejsca na konkurowanie o klienta, łatwiej jest przewidzieć jego oczekiwania i im sprostać. Z reguły będzie tu chodziło o jakość usługi, wyrażonej w czasie obsługi klienta w siedzibie urzędu, a więc miarą wydajności jest czas spędzony przez niego w kolejce do okienka. Ale również tu można dokonać wielu innowacji w organizowaniu procesu i znacznie skrócić zarówno czas, jaki klient musi spędzić w urzędzie, jak i zredukować do minimum liczbę i rodzaj wymaganych do załatwienia sprawy dokumentów.

Stale doskonalenie w dowolnym obszarze działań prowadzi do przeobrażenia działania i w ostatecznym rachunku zmienia całą organizację.

1.4. Dopracowanie sukcesu

Jest to kolejny element polityki zmiany.

Rutynowo, w każdej organizacji nastawionej na realizację swoich celów, stosuje się okresowe raporty wyszczególniające w pierwszej kolejności problemy, tj. przekroczone koszty, spadek wydajności, niedotrzymane terminy i wskaźniki. Wymyślane w odpowiedzi na problemy działania zaradcze kon-

centrują się na problemach i raczej na bieżącej działalności zamiast na projektach długookresowych, strategicznych.

Instytucję błędu i problemu buduje w nas szkoła. Uczy, że najgorszą rzeczą, jaka może się nam przydarzyć, jest błąd. A każdy kryzys jest wynikiem naszego błędu.

Tymczasem dobre decyzje wynikają z doświadczenia, a doświadczenie wynika ze złych decyzji.

Nie można wymyślić wszystkiego. Twórca linii lotniczych SAS powiedział, że popełnione błędy zawsze można naprawić, ale czas stracony na podejmowanie decyzji jest nie do odzyskania. **Dlatego zamiast myśleć, jak uniknąć błędu, trzeba myśleć, jak z niego szybko wyjść.** Zgodnie z powiedzeniem „żeby umieć chodzić, trzeba chodzić”. System, który nie pozwala sobie na popełnianie błędów, jest skazany na porażkę. Tak więc problemów nie wolno ignorować, należy je rozwiązywać, ale nie należy się na nich zbyt skUPIać. Jeśli organizacja chce być liderem zmian, musi dusić problemy i podsycać okazje.

Wystarczy tutaj np. drobna zmiana w konstrukcji jakiegokolwiek raportu urzędowego, gdzie odtąd na pierwszym miejscu będą wymienione **obszary sukcesu** – działy, które mają wyższe od zakładanych wyniki pracy oraz procedury dobrze zaprojektowane i wdrożone. Takie podkreślenie mocnych stron poszczególnych pracowników obok aspektu lepszej ich motywacji do działania ma jeszcze jedną wartość. Pokazuje menedżerowi, w jaki sposób inaczej podzielić pracę w zespole, tak aby jeszcze lepiej wykorzystać potencjał drzemący w pracownikach. Nie wszyscy muszą w urzędzie robić to samo, zawsze można tak zorganizować pracę i przydzielić zakresy odpowiedzialności, aby osoby odnoszące sukcesy w jakiejś dziedzinie mogły się bardziej na niej skupić i były zwolnione z wykonywania czynności, w których nie celują.

Organizacja, której zależy na pozycji lidera zmian, musi posiadać personel do obsługi własnych szans i perspektyw. Mowa tutaj o katalogu szans na rozwój organizacji i wyselekcjonowaniu najzdolniejszych i obiecujących pracowników, którzy zdolni i chętni będą realizować zadania mające na celu wykorzystanie owych szans. Jest to kolejna, bardzo ważna dziedzina zarządzania współczesną organizacją – **zarządzanie wiedzą**.

W biznesie wiele jest przykładów firm – pionierów w danych dziedzinach, które poprzez niedopracowanie swoich sztanदारowych i wprowadzonych przez siebie produktów oddały pole konkurentom i dzisiaj to oni czerpią korzyści z nie swoich pomysłów. I przeciwnie, wiele firm swoją obecną pozycję na rynku zawdzięcza systematycznemu rozwijaniu sprawdzonych pomysłów. Mogą to być drobne, z technologicznego punktu widzenia, ulepszenia, ale dla klientów jest to sygnał, że firma nadal czuje się właścicielem produktu lub usługi i nie ustaje w próbach jego ulepszenia. Tym samym jest to też gwarancja trwałości produktu na rynku i wiarygodności firmy, która go oferuje. Doskonalenie i świadome wykorzystywanie mocnych stron organizacji przynosi w ostatecznym efekcie trwałe i celowe zmiany, co pozwala firmie na wyróżnienie się na rynku i wprowadzenie nowej wartości.

1.5. Budowanie zmian

Jeśli w naszej organizacji funkcjonuje zorganizowane wycofanie się, doskonalenie i dopracowanie sukcesu to w wielu przypadkach to wystarczy, aby skutecznie się ona zmieniała. Ale też te trzy elementy budują pole do zaistnienia czwartego, ostatniego.

Ostatnim elementem strategii lidera zmian jest **polityka innowacji**, tj. polityka świadomego i systematycznego tworzenia zmian. Taka polityka przygotowuje organizację na zmiany i na to, żeby postrzegać je zawsze jako szansę na rozwój, a nie jako zagrożenie.

Aby w porę wykryć nowe obszary możliwości, organizacja powinna systematycznie i systemowo przeglądać zmiany we własnym bliższym i dalszym otoczeniu. Eksploracja powinna obejmować:

- niespodziewane sukcesy i porażki u siebie i w innych pokrewnych urządach,
- nietypowe zachowania klientów, nietypowe formy kontaktu z klientem urzędu/mieszkańcami,
- elementy składowe procesów,
- zmiany demograficzne i socjologiczne,
- zmiany oczekiwań klientów,
- nowe technologie.

Każda zmiana zaobserwowana w tych obszarach powinna być przeanalizowana pod kątem okazji do wprowadzenia innowacji, tj. opracowania nowych produktów, procesów, usług, oraz pod kątem wyłonienia się nowego typu klienta, technologii,

Innowacja jest zawsze ryzykowna, ale w ostatecznym rozrachunku podążanie za zmianami okazuje się mniej ryzykowne, niż ich ignorowanie.

Pułapki na organizacje aspirujące do miana lidera zmian:

1. Szansa innowacyjna nie pasująca do ogólnych celów strategicznych organizacji. Największy sukces odnoszą organizacje, które wdrażają innowacje zgodne ze swoimi celami. Unikają rozproszenia sił i środków, koncentrują się realizacji celu za pomocą innowacji, a nie na samej innowacji.
2. Utożsamianie innowacji z nowinką. Innowacja tworzy nową wartość, nowinka przynosi tylko rozrywkę, zmianę dla samej zmiany, dla przerwania rutyny. Testem jakości i istotności innowacji nie jest odpowiedź na pytanie czy to nam się podoba, ale raczej czy klient tego chce i będzie skłonny z tego skorzystać?
3. Mylenie ruchu z działaniem. Reorganizacja, tak chętnie podejmowana wtedy, gdy nie wiadomo co dalej robić, jest czasami zbędnym ruchem. Działanie za to ma swoją logikę, harmonogram i cel.

1.6. Pilotaż – testowanie nowości

Pilotaż jest metodą służącą do badania prawdziwie nowatorskich pomysłów, o których wiadomo zresztą, że rzadko sprawdzają się w pierwotnej wersji i nie da się przewidzieć wszystkich problemów, jakie mogą tam wystąpić. Prawie każdy nowy pomysł, produkt, usługa czy technologia znajduje ostateczne zastosowanie w obszarach, których wcześniej nie przewidywano, albo w kompletnie zmienionej formie.

Usprawniony silnik parowy, wynaleziony i opatentowany w roku 1776 przez Jamesa Watta (1736 – 1819) stał się powszechnie uznawanym symbolem zmian, które zapoczątkowały Wielką Rewolucję Przemysłową. Mało kto wie, że sam James Watt do końca swych dni widział jedno i tylko jedno zastosowanie dla swej maszyny parowej: usuwanie wody z zalanych chodników kopalnianych. I sprzedawał swój wynalazek wyłącznie właścicielom kopalń. Prawdziwym inicjatorem rewolucji przemysłowej był współpracownik Watta, Matthew Boulton (1728-1809). To on wpadł na pomysł wykorzystania energii maszyny parowej do napędu urządzeń stosowanych w największym i najbardziej dochodowym przemyśle ówczesnej epoki – włókiennictwie. W niespełna piętnaście lat po tym, jak Boulton sprzedał swą pierwszą maszynę parową właścicielowi przędzalni, ceny gotowych tkanin bawełnianych na rynku spadły do poziomu zaledwie kilku procent ich wartości z pierwszych fabryk. Od tego zaczęła się także historia światowego kapitalizmu i współczesnych nauk ekonomicznych.

(cyt. Peter F. Drucker „Zarządzanie XXI wieku – wyzwania”)

W samorządzie sukces mierzy się m.in. jakością usług. Pilotaż jest tu szczególnie cenny, jako poletko doświadczalne dla realizacji zadań w sposób najlepszy, najtańszy i najbardziej efektywny.

Przykładem niech tu będzie Partnerstwo Prywatno-Publiczne PPP, nowy sposób na udźwignięcie przez gminę przytłaczającego finansowo ciężaru komunalnych inwestycji, wyczekiwanych przez społeczeństwo. Zarówno budowa, jak i późniejsza eksploatacja inwestycji, przy odpowiednio wyważonym podziale ryzyka pomiędzy gminę i inwestora prywatnego, doczekała się swojej ustawy. Ale zanim powstała odpowiednia legislacja ułatwiająca samorządom postępowanie w ramach PPP, prowadzone były pilotażowe inwestycje w tej formule – po to, aby zobaczyć wszystkie szanse i zagrożenia jej towarzyszące.

Pilotaż testuje nowatorskie rozwiązania w rzeczywistych warunkach. Każdy pilotaż rodzi niespodziewane problemy, dlatego warto do jego prowadzenia wybrać osoby najbardziej zmotywowane, a spośród nich kompetentnego lidera, obdarzonego powszechnym zaufaniem.

Sukces pilotażu jest wyznaczany przez problemy zidentyfikowane w trakcie jego trwania oraz nieprzewidywane wcześniej korzyści – im jest ich więcej, tym zmniejsza się ryzyko przy wdrażaniu nowego rozwiązania na szerszą skalę.

Innowacja w szerokim rozumieniu oznacza nowe produkty, usługi, nowy styl kierowania, nowe struktury i procesy w przedsiębiorstwie, państwie, administracji. Aby zaistniała innowacja, musimy mieć do czynienia ze zbiegiem kilku ważnych czynników, takich jak:

- badania i nowa wiedza,
- wynalazki i nowe rozwiązania,
- wysokie kwalifikacje, kształcenie pracowników i całego społeczeństwa,
- motywacja do podejmowania zmian i ryzyka,
- takie zarządzanie by pomóc przebić się innowacji,
- administracja, która wspiera innowacje.

Właściwe innowacje zawierają w sobie elementy kreatywnego burzenia tego, co istnieje.

Aby przygotować się do kolejnej, nieuchronnej zmiany, należy rozpocząć coś nowego zaraz po tym, gdy osiągnie się sukces. Często dzieje się to już w okresie, gdy nie ma jeszcze pilnej potrzeby wprowadzania czegoś nowego, a bardzo wielu nie widzi konieczności zmian, bo osiągnięty sukces wydaje się być niewzruszony.

Mówi się, że innowacja zabija osiągnięty sukces, bowiem wprowadza nowe produkty lub usługi, które konkurują z istniejącymi własnymi produktami. Ale jeśli organizacja wstrzymuje się przed twórczym niszczeniem swoich wyrobów – to ludzi się, że nikt inny też tego nie zrobi. Tymczasem nowi konkurenci stale atakują i wchodzą na rynek, a wprowadzanie innowacji to zawsze walka z czasem. Jak powiedział Victor Hugo: „nic na świecie nie jest tak potężne, jak nowa idea, której czas nadszedł”.

To wszystko dzieje się w biznesie, ale administracja idzie tylko o jeden krok wolniej od biznesu. Żeby zadowolić klienta, żeby zrealizować zadania przy ograniczonych środkach finansowych, żeby obronić rację swojego istnienia – musi też stale się doskonalić.

1.7. Dwa budżety lidera zmian

O tym, w jakim stopniu dana organizacja może być liderem zmian, decyduje również polityka budżetowa i sposób księgowania wydatków na cele rozwojowe.

W biznesie lider zmian powinien dysponować dwoma budżetami, jednym na działalność bieżącą, drugim na rozwój i badania. O ile pierwszy budżet, przeznaczony na działalność operacyjną, powinien ulegać zmniejszeniu w okresie dekonjunktury (ale pozostawać na tym samym minimalnym poziomie w czasie konjunktury), o tyle budżet na rozwój i badania (ok. 10% całego budżetu organizacji) winien zostawać taki sam, niezależnie od wahań konjunktury. Wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby organ stanowiący mógł uchwalić budżet samorządu według podobnych reguł.

W procesie ustalania budżetu operacyjnego menedżer ustala minimalny poziom wydatków potrzebnych do utrzymania stałego poziomu działalności. W okresie dekonjunktury te wydatki są ograniczane, ale w okresie dobrej konjunktury nie powinny wzrastać, zwłaszcza powyżej skali tempa wzrostu zysków.

Wydatki z budżetu przeznaczanego na rozwój samorządu powinny stanowić ustalony odsetek całości budżetu, którego wysokość powinna zależeć od kondycji finansowej samorządu i jego maksymalnych możliwości przeznaczenia środków na optymalny rozwój bez ryzyka zaburzenia jego bieżącego funkcjonowania.

Budżet na rozwój powinien zawierać środki na dopracowanie sukcesów samorządu, na wykorzystanie takiego typu okazji. I nie powinien być wykorzystywany na podtrzymywanie jego bieżącej działalności...

2. BUDOWANIE ZDOLNOŚCI ORGANIZACJI DO ZMIAN

340

2.1. Zmiana i trwałość

Każda tradycyjna organizacja, a administracja szczególnie, jest trwała. I musi szczególnie się starać, aby się otworzyć na zmiany i być gotową na zmiany. Jest to trudne, bo zmiany są zaprzeczeniem sensu jej istnienia. A sensem jej istnienia jest w pierwszej kolejności świadczenie o trwałości państwa.

Spółeczeństwo, obok potrzeby zmian i rozwoju, potrzebuje trwałości, musi wiedzieć, że może oczekiwać stabilności i bezpieczeństwa, przewidywalności.

Tak rozumiana organizacja musi zbudować swoje wewnętrzne środowisko w sposób stabilny, ze znajomością ludzi, przewidywalnością reguł, z ogólnie respektowanymi wartościami. Organizacja taka powinna umieć budować długotrwałe i stabilne relacje z otoczeniem.

Trwałość i zmiana nie są wzajemnie wykluczającymi się przeciwieństwami, ale raczej dwoma biegunami, niezbędnymi dla utrzymania organizacji w równowadze. Tylko zrównoważona i trwała struktura ma zarazem pełną zdolność do zmieniania się.

2.2. Polityka organizacji

Polityka organizacji to sposób, w jaki władza i wpływy funkcjonują na poziomie organizacyjnym. Obraz ten niekoniecznie musi być taki sam, jak ten pokazywany przez struktury formalne. Procesy nieformalne mają kluczowe znaczenie.

Dlaczego trzeba ją rozumieć?

Polityka organizacji jest wszechobecna i nie można się od niej uwolnić. Aby osiągnąć jakikolwiek cel, jaki sobie stawia jednostka względem organizacji (taki jak uzyskanie awansu, uzyskanie dostępu do

ograniczonych zasobów, lub choćby nawet „święty spokój”) konieczne jest zrozumienie kształtowania się polityki w ramach organizacji.

W jaki sposób powstaje polityka organizacji?

We wszystkich organizacjach między ludźmi istnieją zasadnicze różnice:

1. Jednostki i grupy współzawodniczą między sobą:
 - o zasoby/dobra
 - o zwrócenie uwagi
 - o wywieranie wpływu
2. Istnieją różnice zdań co do priorytetów/celów
3. Dochodzi do zderzenia systemów wartości i przekonań. Jednym z przykładów tego zjawiska, który można zaobserwować w wielu urzędach, jest zderzenie między Profesjonalistą a Służbistą (według Kakabadse):

Profesjonalista

Kładzie nacisk na jakość wykonywanej pracy

Działania są determinowane przez etos zawodowy

Często występuje silna tożsamość grupowa

Mało identyfikuje się z jakąkolwiek organizacją

a

Służbista

Kładzie nacisk na procedury

Działania są determinowane przez obowiązki wynikające z pozycji

Przestrzega hierarchii

Rozwój kariery postrzega jako awans w hierarchii

2.3. Kultura organizacji

Kultura organizacji składa się z 5 elementów:

1. Otoczenie
2. Bohaterki/bohaterowie
3. Wartości
4. Obyczaje i rytuały
5. Grupy powiązań/interesów

Charakter prowadzonej działalności i środowisko są głównymi wyznacznikami kultury organizacyjnej. Odzwierciedlają one:

- a. poziom ryzyka
- b. szybkość, z jaką organizacja i pracownicy przyjmują informację zwrotną (feedback)

Ritchie wyznaczył cztery rodzaje kultury organizacyjnej:

- a. kultura silnego macho
„znajduje górę i zdobywa ją”
- b. Pracuj ciężko/bądź twardy
„znajduje potrzebę i zaspokaja ją”
- c. zaufanie do kultury własnej organizacji
„powoli i spokojnie wygrywa wyścig”
- d. kultura wynikająca z procesu
„nie ważne jest co się robi, ważne jak się to robi”

342

Instytucje samorządowe odzwierciedlają nie tylko własne środowisko, ale także środowisko swoich „klientów”.

Wszystkie te czynniki prowadzą do powstania grup nacisku, żywotnych interesów, koterii, rywalizacji osobistej, spięć osobistych, ukrytych porozumień i sojuszy.

Tym samym wielu menedżerów poświęca czas na rozwiązywanie konfliktów, rywalizację i tworzenie sojuszy.

2.4. W jaki sposób radzić sobie z polityką organizacji?

Pierwszym krokiem radzenia sobie z polityką organizacji jest podjęcie próby zrozumienia jej. Oznacza to:

- a. Zrozumienie kultury organizacji.
- b. Zidentyfikowanie tych osób i wydziałów, które mają w organizacji władzę.

Niektóre osoby z niechęcią podchodzą do działań politycznych i jasne jest, że na to każda osoba musi zdecydować się sama. Jednak trzeba pamiętać, że nawet brak działania wywrze wpływ na ukształtowanie polityki organizacji. Zawsze jednak wybór jednostki odnośnie polityki swojego zachowania powinien bazować na wiedzy.

Jeśli zdecydujesz się na działanie polityczne, poniżej przedstawione są pomocne strategie.

2.4.1. Wartości i władza

Należy zidentyfikować osoby, które mają władzę obserwując, komu udaje się „załapać na okazje”. Osoby te są w stanie odcisnąć swoje piętno na organizacji. Twoja władza wzmocni się, jeśli zaofiarujesz im to, co jest zgodne z ich wartościami. Jeśli to Ci odpowiada, kształtuj swoje zachowanie w sposób zgodny z tymi wartościami i rób wszystko, żeby te osoby dowiedziały się o tym.

2.4.2. Postrzeganie władzy

Władza ma znaczenie jedynie wówczas, gdy inni uważają, że nią dysponujesz. Dlatego:

- I. Inni muszą jasno wiedzieć, jaka władza Ci przysługuje, np. wsparcie ze strony wyższego kierownictwa w urzędzie, radnych...
- II. Bardzo ważne jest posiadanie przekonania o własnej władzy.

Ta strategia jest bardzo mocno powiązana z kolejną strategią.

2.4.3. Kreowanie wizerunku

W pracy ludzie często sądzą innych raczej na podstawie wykreowanych wizerunków niż na podstawie tego, co te osoby naprawdę robią. Wizerunek tworzy się przez takie elementy jak:

- sposób mówienia,
- postawa,
- ubiór,
- to, co się mówi na swój temat,

jak również przez osiągnięcie odpowiednich wyników. W ostatnim przypadku należy się upewnić, czy wiedza na ten temat trafia do odpowiednich osób.

W kreowaniu wizerunku asertywność może być kluczową umiejętnością.

We wszystkich organizacjach pojawiają się kwestie kluczowe, które mają zasadnicze znaczenie z punktu widzenia trwałości i/lub rozwoju organizacji. Kwestie te często dotyczą grup spoza organizacji. Władza, którą dysponuje menedżer, zostanie wzmocniona pod warunkiem, że:

- ma on świadomość istnienia tych kluczowych koncepcji,
- jest obecny w miejscach, które się nimi zajmują,
- dysponuje władzą do podejmowania decyzji w tych obszarach.

2.4.4. Grupy interesów

Być może jedną z najważniejszych strategii w polityce organizacji jest korzystanie z grup interesów, które istnieją we wszystkich organizacjach. Są one różnorakie np. grupy specjalistów, grupy ideowe.

Należy zauważyć, że:

- kanały nieformalne są co najmniej tak samo ważne, jak te oficjalne;
- należy tworzyć poza własną instytucją grupy specjalistów lub grupy w ramach szczebla w hierarchii (np. przy zastosowaniu mentorowania);
- łączenie się w grupy nie jest tylko kwestią otwartości na przyjaźnie (jakkolwiek to pomaga), lecz również daje ludziom powody do utrzymywania kontaktów, np. dlatego, że mogą się one okazać pomocne w przyszłości w realizacji ich celów.

3. UMIEJĘTNOŚCI POLITYCZNE WAŻNE PRZY KREOWANIU ZMIANY

344

Aby skutecznie kreować zmiany w grupie, trzeba najpierw do niej wniknąć i zostać zaakceptowanym. W każdej organizacji są osoby „posiadające wiedzę” – zwane czasem gawędziarzami lub kaznodziejami /kaznodziejkami. Są to zazwyczaj starsi pracownicy z długim stażem, zajmujący często niskie stanowiska, którzy dysponują skonsolidowaną wiedzą na temat organizacji – w szczególności jej historii i sposobie postępowania. Osoby te tworzą grupy powiązań kulturowych.

1. Zamiast je ignorować, trzeba umieć rozpoznać ich znaczenie.
2. Trzeba zidentyfikować gawędziarzy i kaznodziejki.
3. Trzeba znaleźć czas, żeby porozmawiać z tymi kluczowymi osobami.
4. Należy zastanowić się nad przedstawieniem historii swojej osoby, aby trafiła do tych grup.

4. KOMUNIKACJA

Budowanie trwałych relacji w organizacji wymaga nieustannego **doskonalenia komunikowania się**, wymiany wiarygodnej informacji. Świadomym elementem działalności w każdej organizacji powinna być dbałość o to, czy wszyscy potencjalni adresaci informacji ją otrzymali. Jest to tym bardziej istotne w dobie postępu technologicznego, kiedy ludzie pracujący nad tym samym projektem mogą znajdować się w dużej odległości od siebie.

Na drugim biegunie działalności firmy ważne są bezpośrednie kontakty i systematyczne spotkania, których ranga wtedy zdecydowanie rośnie.

Misja, wyznawane przez organizację wartości, rozumienie rozwoju powinny stanowić mocny, niewzruszalny fundament, na którym budowane będą zmiany.

Ta **równowaga między trwałością i zmianą** powinna znaleźć odzwierciedlenie w systemie wynagrodzeń i promocji. Oczywiście organizacja powinna w szczególny sposób wynagradzać innowatorów, ale równie hojnie powinna promować te osoby, które zapewniają jej zrównoważony i trwały rozwój poprzez doskonalenie przyjętych rozwiązań.

5. WPROWADZANIE ZMIANY – PODEJŚCIE SYSTEMATYCZNE

Do wprowadzania zmiany można podejść w sposób systematyczny, postrzegając ją jako serię problemów do rozwiązywania. Przedstawiona poniżej metoda zarządzania zmianą sprzyja stosowaniu podejścia systematycznego podczas całego procesu przemiany oraz skupieniu się na osiągnięciu pożądanej zmiany, a nie na problemach, jakie z pewnością powstaną. Problemami tymi należy się zająć w ramach procesu rozwiązywania problemów, a nie jako czymś, co odciąga nas od procesu.

345

Proces wprowadzania zmiany dobrze jest postrzegać z podziałem na następujące etapy:

Faza:	
1. Ocena potrzeby zmiany	<ul style="list-style-type: none"> • Określenie czynników wskazujących na potrzebę zmiany: <ul style="list-style-type: none"> – polityczne – ekonomiczne – społeczne – technologiczne
2. Faza wizjonerska (jakie zdarzenia są przez nas oczekiwane)	<ul style="list-style-type: none"> • Określenie i zapisanie celów • Wyznaczenie priorytetów • Określenie niezbędnych środków • Wyłonienie oczywistych problemów
3. Moment obecny (w jakim punkcie teraz się znajdujemy?)	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza pola siłowego: potencjalnych przeciwników i zwolenników zmiany, ich sprzecznych interesów • Określenie dobrej praktyki • Ocena gotowości organizacji na zmianę • Ocena poziomu motywacji • Ocena dostępnych środków • Sporządzenie planu zmiany
4. Planowanie (co trzeba zmienić i w jaki sposób zmiany te się odbędą)	<ul style="list-style-type: none"> • Planowanie awaryjne/ alternatywne • Ocena poziomu zaangażowania • Wybór stylu komunikacji • Zdecydowanie, co jest potrzebne w związku z: <ul style="list-style-type: none"> – systemami – strukturą – pracownikami – umiejętnościami – stylem – wspólnymi wartościami – strategią

5. Transformacja (realizacja zmiany)	<ul style="list-style-type: none"> • Identyfikacja nacisków (ludzie i organizacja) • Określenie specyficznych potrzeb i wymagań (ludzkich i technicznych) • Komunikacja i motywacja • Silne, widoczne przywództwo i zaangażowanie • Szkolenie/przeszkolenie na nowo • Uczestnictwo na wszystkich poziomach
6. Przyszłość (utrzymanie zmiany)	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrola i przegląd zmiany • Przegląd celów • Rewizja celów • Planowanie nowych zmian i rozpoczęcie nowego cyklu

Zastosowanie tego podejścia umożliwi menedżerowi lub osobie wprowadzającej zmianę sprawne radzenie sobie z pytaniami, obiekcjami, opóźnieniami i trudnościami. Posiadanie systematycznego planu będzie służyć pomocą osobie zarządzającej zmianą w trakcie przedstawiania propozycji kierownictwu wyższego szczebla, kolegom oraz podwładnym.

5.1. Psychologiczne etapy radzenia sobie ze zmianą

Zmiana może mieć charakter pożądany lub nie, ale nawet mile widziana zmiana albo nowe wyzwania, które chętnie podejmujemy, wpływają na nasze odczucia oraz zachowanie. Natomiast zmiany, które zostały nam narzucone mogą wyrzucić na nas niezwykle silny wpływ i długo zajmie nam poradzenie sobie z nimi.

W przypadku każdej zmiany, pożądanej bądź nie, musimy wyrzec się „starego” na rzecz „nowego”. W zależności od dokonywanej zmiany, będzie się to wiązało ze stratą, która w skrajnych przypadkach może być porównana do śmierci bliskiej osoby.

Proces przemian w organizacji często opisywany jest za pomocą przedstawionego poniżej 7-etapowego modelu przejścia. Model ten często jest też wykorzystywany przez doradców pracujących z ludźmi, którzy doświadczyli straty.

7-ETAPOWY MODEL DOŚWIADCZANIA ZMIANY

Poszczególne etapy:	
OTĘPIENIE	<p>Szok, brak uczuć, zastygnięcie. Przyczyną może być śmierć bliskiej osoby, utrata pracy lub statusu, zasadnicza zmiana zakresu obowiązków.</p>

ZAPRZECZENIE I LEKCEWAŻENIE	Żartowanie lub wygłaszanie trywializujących uwag, udawanie, że nic to nas nie obchodzi, wypieranie się lub zachowywanie się tak, jakby zmiana nie miała nastąpić. Dzieje się tak zarówno, gdy zmiana ma charakter pozytywny, np. awans; lub negatywny, np. zwolnienie lub przeniesienie. Często inni zachęcają nas do takiego zachowania, ponieważ nie chcą byćśmy byli nieszczęśliwi lub zaniepokojeni. Na tym etapie przygotowujemy się na prawdziwe uderzenie, które ma nastąpić.
PRZYGNĘBIENIE I ZWĄTPIENIE W SIEBIE	Wycofywanie się, krytykowanie siebie, bezsenność, zbyt poważne podchodzenie do rzeczy. Martwimy się, czy poradzimy sobie, czujemy się bezsilni, pozbawieni możliwości wpływania na okoliczności. Przygnębenie objawia się czasem poprzez gniew oraz opieranie się przemianom.
AKCEPTACJA	Zaczynamy mówić o stracie i o nadchodzących zmianach lub skutkach. Do głosu zaczyna dochodzić rozsądek. Jest to etap kluczowy, w którym zaczynamy stawiać czoła nowej rzeczywistości. Nie jesteśmy pewni, jakie będą skutki, jednak uświadamiamy sobie, że nastąpią zmiany.
TESTOWANIE	Testowanie, sprawdzanie źródeł wsparcia, wyszukiwanie obszarów, które nie uległy zmianom. Jest to generalnie okres bardzo emocjonalny. Będą nam potrzebni przyjaciele, wsparcie oraz drogi ucieczki (może racjonalizacja). Na tym etapie możemy rozpocząć angażowanie pracowników, zachęcanie do przyłączenia się do procesu wdrażania przemian. Pragniemy rozmawiać o utracie „starego” i wprowadzeniu „nowego”. Przy wypróbowywaniu nowych strategii i zachowań będą nam potrzebne korzystne, pozytywne rezultaty.
ZROZUMIENIE I POSZUKIWANIE	Zadawanie sobie i innym racjonalnych pytań (Dlaczego tak jest? Jakie szkolenie jest mi potrzebne? Co jest mi potrzebne, żeby się tego dowiedzieć?). Na tym etapie robimy plany poradenia sobie ze zmianami oraz przyjmujemy na siebie odpowiedzialność.
INTERNALIZACJA	Na ostatnim etapie zaakceptowaliśmy już nową zmianę. Nabraliśmy wprawy i oswoiliśmy się ze zmianą oraz z wszelkimi nowymi procedurami, zachowaniami i umiejętnościami. Dajemy sobie radę. Wkrótce zmiana stanie się normą.

Powyższy proces może zająć dużo czasu, zaś ludzie, przechodząc przez poszczególne etapy nieraz cofają się, w zależności od takich czynników, jak umiejętność dostosowywania się do zmian, sprawność, z jaką organizacja radzi sobie ze zmianą, stopień zaangażowania się w przemianę przez kierownictwo wyższego szczebla oraz sposób wprowadzania zmiany poprzez systemy, a także styl zarządzania organizacją.

5.2. Przemiana

„Zanim jesteś w stanie zacząć coś nowego, musisz zakończyć stare sprawy. Zanim jesteś w stanie stać się innym człowiekiem musisz pożegnać się ze starymi nawykami. Zanim jesteś w stanie nauczyć się nowego sposobu robienia rzeczy, musisz zapomnieć o starych sposobach. Tak więc początek zależy od zakończenia. Problem w tym, że ludzie nie lubią zakończyć”

Briges, William (1995) „Managing transitions – Making the Most of Change” (Nicholas Brealey)

5.3. Różnica pomiędzy zmianą a przemianą

348

Ze zmianą mamy do czynienia wówczas, gdy coś zaczyna się lub kończy lub zmieniają się sposoby postępowania w danej sytuacji.

Zmiana w organizacji jest usystematyzowana, uzasadniona ekonomicznie, technologicznie, pod kątem demograficznym, może być planowana lub nieplanowana – można do niej zastosować racjonalny model.

Przemiana zaś, według Bridges'a, jest 3-stopniowym procesem psychologicznym, który opisuje stany, przez jakie przechodzą ludzie. Nie może być planowana lub zarządzana przy użyciu tej samej formuły.

Istnieją 3 etapy procesu przemiany:

1. Etap schyłkowy /zakończenia

Jest to etap, w którym ludzie powinni pozwolić odejść staremu porządkowi, starym nawykom oraz tożsamości. Bridges twierdzi, że ten etap jest krytyczny dla całego procesu przemiany. Na tym etapie ludzie powinni poradzić sobie z uczuciem straty, które towarzyszy każdej wprowadzanej zmianie. Uczucie straty występuje także gdy zmiana jest postrzegana jako pozytywna, gdyż wiąże się z porzuceniem dawnych doświadczeń.

2. Etap neutralny

Jest to przestrzeń pomiędzy starą a nową rzeczywistością. Niektórzy mogą ją odczuwać jako stan zawieszenia, często ludzie doświadczają także uczucia straty, niepewności, nadziei i rozpaczy, nowych pomysłów. Jest to także czas reorientacji, czas rozwoju.

Kierownicy oraz autorzy zmian powinni wiedzieć, że taki etap istnieje i że ma swój cel.

Etap neutralny możemy podzielić na kolejne trzy stadia:

- dezorientacja – okres, gdy osoba opuszcza znaną sytuację z przeszłości i podąża w przyszłość, która nie jest jeszcze sprecyzowana;
- dezintegracja – okres, gdy wszystko co było znane znika lub rozpada się;

- odkrycie – okres ten pozwala na zerwanie z przeszłością, by dać miejsce nowej rzeczywistości, w tej fazie może narodzić się kreatywność

3. Początek nowego

Ten okres może oznaczać nowe kompetencje, nowe relacje oraz, jeśli mówimy o zmianie w organizacji, poczucie pewności w odniesieniu do nowej polityki, procedur, nowych celów oraz priorytetów

Nowa, rodząca się rzeczywistość, często jest nazywana przez liderów „wizją”.

- Nowa wizja może być zaakceptowana tylko wówczas, gdy stara „umrze i zostanie pogrzebana”.
- Kształtowanie kultury nie odbywa się na zasadzie totalnej zgody, ale jest wypracowywana w wyniku dialogu pomiędzy ścierającymi się siłami. Zmiana kulturowa jest punktem zwrotnym w definiowaniu opozycji i warunków dialogu.
- Wizja jest koncepcją, która odwołuje się do intuicji (Carl Jung) – podczas gdy wielu liderów posiada osobowość intuicyjną, aż 3/4 pracowników ma osobowość wrażliwą na bodźce, są to osoby skierowane na teraźniejszość, a nie na przyszłość. W związku z tym wizja musi być poparta jasnym planem i wieloma przykładami.

6. PLANOWANIE ŻYCIA OSOBISTEGO I ZAWODOWEGO

6.1. Znaczenie planowania

Planowanie jest istotne, ponieważ:

1. Ludzie, którzy wiedzą, czego chcą oraz w jaki sposób mogą to osiągnąć, zawsze radzą sobie lepiej niż ludzie, którzy nie są tego świadomi.
2. Ludzie odnoszący sukces sami dbają o swój rozwój, nie czekając aż zrobią to za nich organizacje.

Przy planowaniu swojej kariery większość ludzi poddaje się biegowi zdarzeń. Istnieje cały szereg gier, którym oddają się ludzie, aby tylko uniknąć planowania.

Czekanie

- a. „Czekam aż...
zjawi się piękny książę
dorosną dzieci
schudnę”
- b. „Dobrze jest poczekać aż zostanie się zauważonym i nie pchać się przed innych.”

Jednak czekanie może trwać bardzo długo.

Toto – lotek

„coś się trafi”

Jednak „szczęśliwy traf to skrzyżowanie, gdzie spotyka się szansa oraz gotowość na jej przyjęcie”

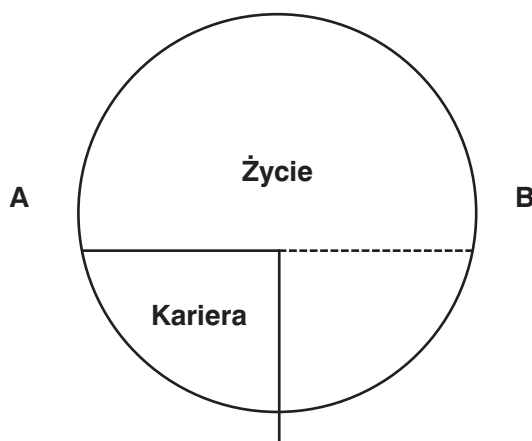
Ciekawa praca

„Robię to, na co mam ochotę”

Nie jest to jednak sposób na zrobienie kariery. Wielu ludzi martwi się, ponieważ ich zdaniem plany mają charakter ustalony i niezmienny. Ale tak nie jest. Zmieniając się sam, równocześnie modyfikujesz swoje plany, modyfikujesz je także wówczas, gdy zmianie ulegają reguły gry.

350

6.2. Planowanie kariery i życia osobistego



Przy planowaniu jakiegokolwiek obszaru swojego życia należy koniecznie wziąć pod uwagę również plany życiowe o bardziej ogólnym charakterze. A to dlatego, że jakakolwiek zmiana (np. zmiana pracy) wywrze wpływ na całą resztę Twojego życia.

Dlatego, jeśli na przykład przeniesiesz linię swojej kariery zawodowej z A do B (np. zmiana pracy/awans), wpłynie to na obszary nie oznaczające pracy.

Planowanie nie powinno ograniczać się tylko do pracy. To oczywiste, że można także planować obszary poza pracą, na przykład przeprowadzkę, powiększenie kręgu przyjaciół, itd.

Jak planować?

Należy planować według następujących etapów:

Gdzie znajduję się w chwili obecnej?

Chodzi tu o ocenę twego obecnego położenia.

Kim jesteś:

- kwalifikacje
- motywacje i zainteresowani
- doświadczenie
- ograniczenia

Dokąd zmierzam?

Jakie masz cele i dążenia? Możesz je umieścić w dowolnej skali czasowej – krótkoterminowej lub długoterminowej.

W jaki sposób tam dotrę?

- Zaplanuj działania.
- Wyznacz terminy i daty.
- Podziel je na jednostki łatwe do ogarnięcia.

6.3. Jak zacząć?

Planowanie kariery i życia oznacza przejęcie odpowiedzialności za własny rozwój.

Niektóre powody, dla których ludzie powstrzymują się przed zrobieniem tego:

- Strach przed porażką – ale nie może być gorzej.
- Instytucjonalizacja (dbanie o mnie i moją karierę zawodową należy do obowiązków innych ludzi) – ale nikt nie zadba o to tak dobrze, jak sam zainteresowany.

Zakończenie

Żyjemy w epoce głębokich zmian w gospodarce, technologii, ale też zmian demograficznych, politycznych i filozoficznych. Ich rozmiar i szybkość następowania są tak ogromne, że na bieżąco nie jesteśmy w stanie ocenić ani ich kierunku, ani skutków. Dopiero po pewnym czasie będziemy mogli dysponować ich naukowym wy tłumaczeniem i kolejnymi teoriami ekonomicznymi.

Ale kilka rzeczy jest już dzisiaj pewnych:

- Nie można ignorować zmian.
- Nie należy wierzyć, że przyszłość będzie podobna do terażniejszości, a jedyną różnicą będzie intensywność występowania dzisiejszych zjawisk.
- Zmian nie można przewidzieć.

Jedyną strategią na nadchodzące czasy jest polityka budowania przyszłości i przygotowanie kierowanej przez nas organizacji do gotowości na zmiany z jednej strony i pielęgnowanie mocnych korzeni z drugiej strony.

Jest to zadanie obarczone ogromnym ryzykiem, ale ryzyko nic nie robienia w tym zakresie jest jeszcze większe. Sukces nie jest gwarantowany, ale ignorowanie zmian gwarantuje porażkę.

Bibliografia

Zarządzanie ryzykiem

Czerwiński K., *CIA, CISA, CFE. Audyt wewnętrzny*, InfoAudit Sp. z o. o. Warszawa 2004

McNamee D, *CIA, CISA, CFE, CGFM, FIIA (M), Oszacowanie ryzyka w audycie wewnętrznym i zarządzaniu*, Warszawa 2003

Williams Jr. C. Arthur, Smith M. L., Young P. C., *Zarządzanie ryzykiem a ubezpieczenia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

„Szkolenia Generalne dla Korpusu Służby Cywilnej” *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym – podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*

353

Zarządzanie zmianą

Robert Kegan, Lisa Laskow Lahey, *Odporność na zmiany. Jak uwolnić potencjał tkwiący w Tobie i Twoim miejscu pracy*, Harvard Business Press, Wydawnictwo HELION, 2010

Peter F. Drucker, *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*, New Media sp. z o.o., 1999

Wikipedia

Ken Blanchard, Donald Carew, Eunice Parisi-Carew, *Jednominutowy menedżer buduje efektywne zespoły*, MT Biznes sp. z o. o., 2010

MENEDŻER W URZĘDZIE

CYKL WARSZTATÓW DLA KADRY ZARZĄDZAJĄCEJ

IX.

Zarządzanie relacjami z klientem

Karolina Komarnicka

Spis treści

Spis treści

1. Wstęp	357
2. Obsługa klienta w urzędzie	359
3. Klient	367
4. Zasady obsługi klienta	374
5. Komunikacja z klientem	381
6. Trudne sytuacje w obsłudze klienta	396
7. Bibliografia	407

1. Wstęp

Niniejsze opracowanie dotyczy wybranych aspektów profesjonalnej obsługi klienta w urzędach gminnych, przy czym najwięcej miejsca poświęcono w nim psychologicznym aspektom budowania relacji z klientem, rozwojowi umiejętności komunikacyjnych oraz technikom radzenia sobie w sytuacjach trudnych. Zastosowanie konkretnych narzędzi ukazano na tle współczesnych standardów zarządzania relacjami klienckimi oraz przy uwzględnieniu celów funkcjonowania i obecnej sytuacji urzędów w Polsce.

Dla wygody Czytelnika poniżej przedstawione są krótkie podsumowania poszczególnych rozdziałów.

Obsługa klienta w urzędzie, czyli po co urzędom ponoszenie jakości obsługi klienta?

357

Zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, głównym celem funkcjonowania gminy jest zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, co jest realizowane przez gminne jednostki organizacyjne i zatrudnionych w nich pracowników. Widoczna w działaniach wielu samorządów chęć oferowania coraz lepszych, tj. lepiej dopasowanych do potrzeb i coraz wyższej jakości usług prowadzi do nowego sposobu myślenia o kliencie urzędu i o samych usługach. Chociaż wprowadzenie nowych rozwiązań nie zawsze jest łatwe, jednostki samorządowe mogą korzystać z wielu już istniejących narzędzi zarządzania, w tym związanych z systemami zarządzania jakością.

Klient, czyli kto i po co korzysta z usług urzędu?

Klientem urzędu gminy jest każdy, kto korzysta ze świadczonych przez niego usług, a więc zarówno osoby fizyczne, jak i firmy, organizacje społeczne, urzędy i inne instytucje. Podnoszenie jakości wymaga ciągłych działań zmierzających do dopasowania usługi do oczekiwań klienta; by móc to zrobić, urzędnicy muszą znać i umiejętnie korzystać z modeli zachowań konsumenckich oraz technik pozwalających na diagnozę motywów kierujących zachowaniem klienta.

Zasady obsługi klienta, czyli jak osiągnąć mistrzostwo w obsłudze klienta?

Myślenie w kategoriach profesjonalnej obsługi klienta zakłada, że wszystko, co dzieje się w urzędzie wpływa na jakość usług świadczonych przez pracowników „pierwszej linii” (czyli tych mających bezpośredni kontakt z klientami). Z kolei od tego, jak klienci są obsługiwani, zależy wizerunek urzędu w oczach społeczności lokalnej. Chociaż nie jest to odkrywcze stwierdzenie, to jednak w wielu polskich urzędach działania ukierunkowane na doskonalenie obsługi klienta wciąż są niewystarczające. W rozdziale Czytelnik znajdzie informacje na temat etapów obsługi klienta oraz czynników warunkujących pozytywny wizerunek urzędu i zawodu urzędnika.

Komunikacja z klientem, czyli jak budować porozumienie?

Szczegółowe omówienie zjawiska komunikacji pozwala lepiej zrozumieć rolę człowieka w tym procesie. Jest to o tyle ważne, że skuteczne porozumiewanie się warunkuje wytworzenie pozytywnej atmosfery, poznanie oczekiwań rozmówcy oraz przedstawienie mu możliwych rozwiązań i w efekcie osiągnięcie zakładanych celów w obszarze obsługi klienta. Dążenie do podniesienia własnej skuteczności w tym zakresie wymaga z kolei znajomości barier komunikacyjnych i podjęcia działań zmierzających do minimalizacji skutków ich działania. Z doświadczenia wynika również, że szczególnie ważne w relacji z klientem jest aktywne słuchanie – złożona zdolność wymagająca woli oraz umiejętnego korzystania z kilku pomocnych technik takich jak parafraza czy klaryfikacja. W rozdziale zaprezentowano także wskazówki dotyczące efektywnego wykorzystania poczty elektronicznej oraz telefonu.

358

Trudne sytuacje, czyli jak zostać specjalistą od rozwiązywania trudnych sytuacji w obsłudze klienta?

Nastroj czy działania klienta nie powinny wpływać na zachowania urzędnika. W obliczu sytuacji trudnej (konfliktu) jego zadaniem jest dążenie do zminimalizowania emocji i świadczenia poprawnych merytorycznie usług. Najważniejszymi zasadami, którymi warto kierować się w relacji z klientem jest zachęcanie rozmówcy do wypowiedzania konkretnych zarzutów i pozwolenie mu na przedstawienie swojego zdania; urzędnik powinien unikać postawy wyższościowej i utrzymywać właściwy dystans, dzięki czemu klient nie odbierze sytuacji jako ataku personalnego.

2. Obsługa klienta w urzędzie, czyli po co urzędowi podnoszenie jakości obsługi klienta?

Z tego rozdziału Czytelnik dowie się:

- jakie jest znaczenie obsługi klientów w kontekście celów funkcjonowania urzędu,
- na czym polega nowy model obsługi klienta,
- w jaki sposób specyfika usług świadczonych przez urząd wpływa na relacje z klientem,
- jakie wyzwania stoją przed urzędnikami w związku z nowymi standardami obsługi klienta.

Tym, co w opinii Polaków najczęściej towarzyszy kontaktom z urzędem, jest poczucie ograniczonego dostępu i braku wpływu. Obraz ten uzupełnia myślenie o urzędzie, jako o monopolistycznym, z którego usług w pewnych sytuacjach korzystać trzeba, chociaż nie zawsze wiadomo, po co, ani jak¹. W efekcie trudno się dziwić wciąż ponawianym przez klientów zastrzeżeniom odnośnie jakości usług świadczonych przez urząd. W obronie urzędów możemy wskazywać na liczne przykłady dobrych praktyk i pojawienie się nowych trendów w zakresie obsługi klienta; jednak dopóki nie staną się one standardem – trudno liczyć na zmianę wizerunku urzędu.

359

Jakie jest znaczenie obsługi klientów w kontekście celów funkcjonowania urzędu?

Zgodnie z art. 16 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.², „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³ stwierdza, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa gminną wspólnotę samorządową. Wspólnota ta uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, co jest wyrazem konstytucyjnej zasady decentralizacji, mającej na celu przekazanie społecznościom lokalnym możliwości oddziaływania na sposób funkcjonowania ich wspólnoty.

Gmina jest wspólnotą samorządową, którą tworzą wszyscy mieszkańcy danego terytorium. W ten sposób biorą oni udział w sprawowaniu władzy publicznej.

Gmina jest jednostką samorządu terytorialnego o najszerszym zakresie kompetencji, bowiem art. 6 ustawy o samorządzie gminnym wprowadza **domniemanie właściwości** gminy dla wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, jeżeli nie są one zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Wspomniany akt prawny określa dwa rodzaje zadań, które może wykonywać gmina, są to

¹ Jędrzejczak J., *Profesjonalna obsługa klienta urzędzie. Poradnik dobrych praktyk*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2007.

² Dz. U. 97 Nr 78, poz. 483, zwana dalej Konstytucją RP.

³ Dz. U. 01 Nr 142, poz. 1591 tekst jednolity, ze zm., zwana dalej ustawą o samorządzie gminnym.

zadania **własne** – mające na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty oraz **zlecone** – zadania z zakresu administracji rządowej. O zasadniczej różnicy pomiędzy rodzajami zadań wykonywanymi przez gminę stanowi ich delegacja – zadania własne gmina wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, podlegając w tym zakresie wyłącznie kontroli legalności, gospodarności i rzetelności⁴. Zadania zlecone gmina wykonuje na podstawie delegacji wynikającej z ustawy bądź porozumienia, państwo zaś dalej traktuje je jako zadania państwowe z określonymi tego konsekwencjami (finansowanie wykonania, ściślejszy nadzór i kontrola).

W wielu polskich urzędach administracji samorządowej rozpoczęto proces doskonalenia jakości usług od zakładania biur obsługi klienta. Jednak dotychczasowa praktyka wykazuje, że biura obsługi klienta często są nimi tylko z samej nazwy. *De facto* pełnią raczej rolę biur informacji, a to zasadnicza różnica. Prawidłowo zorganizowane biuro powinno być tym miejscem, gdzie następuje zgromadzenie „wejścia” i „wyjścia” wszelkich procesów realizowanych wewnątrz organizacji (urzędu). Pracownik biura obsługi klienta powinien:

- dokonywać odbioru zasobów (np. wniosków niezbędnych do podjęcia decyzji administracyjnej);
- przetwarzać zasoby (załatwiać wszelkie formalności w urzędzie, dokonywać tych czynności, które w tradycyjnym urzędzie klient załatwia osobiście);
- dostarczać przetworzone zasoby klientowi (oferować mu gotowy produkt).

Warto jeszcze zauważyć, że biura obsługi klienta mogą okazać się **niebezpieczne** dla jakości usług. Samo bowiem ich powstanie może wytworzyć przekonanie (fałszywe), że za jakość odpowiadają tylko pracownicy biura, a nie wszyscy zatrudnieni. O tej prawdzie wielu decydentów zapomina i uważa, że biuro obsługi klienta jest panaceum na wszelkie organizacyjne niedociągnięcia.

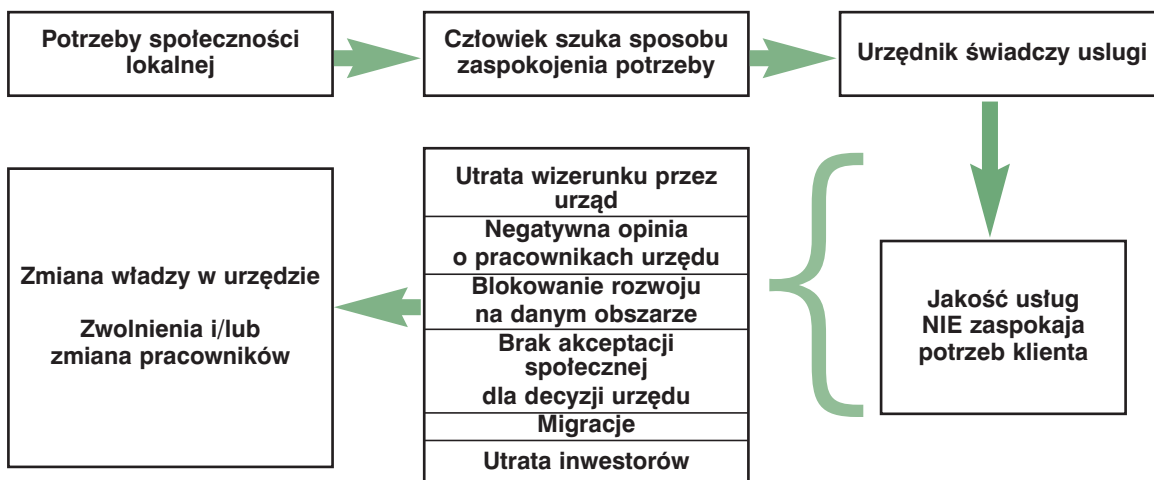
Na czym polega nowy model obsługi klienta?

Nowy model obsługi klienta jest efektem zrozumienia związku między obecną sytuacją, celem funkcjonowania i przyszłością urzędu, a jakością świadczonych przez niego usług.

Rysunek 1 obrazuje konsekwencje, które mogą stać się udziałem urzędów i urzędników, jeśli nie zostaną podjęte działania ukierunkowane na dopasowanie jakości usług do oczekiwań klientów. Przyzwyczajeni do wysokiej jakości obsługi w firmach komercyjnych (np. w banku czy przy podpisywaniu umowy z firmą telefonii komórkowej) – klienci coraz więcej wymagają od urzędników i coraz krytyczniej oceniają sposób funkcjonowania urzędu.

⁴ Art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. 01, Nr 85, poz. 937, tekst jedn. ze zm.)

Rysunek 1. Konsekwencje świadczenia usług niskiej jakości w kontekście celów funkcjonowania urzędu.



Źródło: opracowanie własne.

Należy pamiętać, że ostateczna jakość usług świadczonych przez urząd zależy od działań podjętych na trzech różnych poziomach – (I) ustawowych decyzjach dotyczących kompetencji urzędów i sposobów postępowania, (II) sposobu organizacji pracy w danym urzędzie oraz w (III) bezpośredniej relacji z klientem.

Dzięki profesjonalizacji obsługi klientów:

- zwiększa się poparcie i akceptacja społeczności lokalnej dla inicjatyw urzędu gminy,
- zwiększają się szanse organów wybieralnych na reelekcję w wyborach,
- budowany jest wizerunek urzędu, jako faktycznie przyczyniającego się do rozwoju i zaspokajającego potrzeby danej społeczności,
- łatwiej pozyskuje się inwestorów,
- przeciwdziała się migracji ludności,
- buduje się prestiż zawodu urzędnika,
- poprawiają się relacje klient – urzędnik,
- wzrasta satysfakcja zawodowa urzędników.

Doceniając wspomniane korzyści, organizacje na całym świecie rozpoczęły poszukiwania narzędzi umożliwiających szybkie, efektywne i skuteczne wdrożenie nowego modelu, a jednym z efektów tych poszukiwań są systemy zarządzania jakością (w tym jakością w obsłudze klienta).

Kształtowanie jakości świadczonych usług jest procesem ciągłym. Wraz z podnoszeniem standardów rosną oczekiwania klientów, a ich zaspokojenie jest możliwe jedynie dzięki dalszej poprawie jakości.

362

Jakość działania w administracji samorządowej można rozumieć na wiele sposobów. Pierwszy z nich – tzw. **koncepcja cech** – to w istocie cała grupa teorii, które koncentrują się na wybranych, wyznaczających poziom jakości, cechach (atributach) usług. I tak, Parasuraman sporządził listę 10 najważniejszych cech, do których zaliczył: dostępność usługi, sposób komunikacji, kompetencje, grzeczność, wiarygodność, odpowiedzialność, niezawodność, bezpieczeństwo, zrozumienie i konkretność⁵. Ten przykładowy model jakości dobrze obrazuje założenia stojące za koncepcją cech – że istnieje zbiór zobiektywizowanych kryteriów (cech), które usługa o wysokiej jakości musi spełniać; możesz postarać się ocenić w jakim stopniu poszczególne cechy charakteryzują świadczone przez Ciebie usługi.

Inny sposób myślenia o jakości proponuje **teoria zadowolenia**, w której główny nacisk kładzie się na percepcję i doświadczenia klientów, a przede wszystkim, na odczuwany przez nich (subiektywny) poziom satysfakcji. Inaczej mówiąc – usługa wysokiej jakości to taka, którą klient ocenia jako spełniającą jego potrzeby i oczekiwania. Być może przychodzi Ci do głowy pytanie, które wynikają z trudności w przełożeniu tej teorii na konkretne działania, bo:

- Jak określić jakość usługi, jeśli oczekiwania ludzi różnią się między sobą?
- Jak zmierzyć (zdefiniować) zadowolenie, by dowiedzieć się czy usługa zapewnia wysoką jakość?
- Co zrobić z usługami, które z założenia nie mają za zadanie „zadawać klienta” (np. usługi świadczone przez policję)?

Ostatnie rozumienie jakości, które tu przytoczymy, nawiązuje do **podejścia obywatelskiego** i uznaje, że usługa jest wysokiej jakości, jeżeli jest odpowiedzią na faktyczną potrzebę danej społeczności i została „zaprojektowana” przy udziale jej reprezentantów.

Wydaje się, że ponieważ każde z przedstawionych powyżej ujęć akcentuje inny aspekt jakości, to dopiero łącznie dają one pełny obraz zagadnienia i dlatego profesjonalizacja obsługi w urzędzie powinna zawierać odwołania do każdej z omówionych koncepcji jakości, a więc:

- określać standardy usług i sposobów ich świadczenia,
- dążyć do maksymalizacji zadowolenia klienta, wykorzystywać systemy pomiaru zadowolenia oraz oczekiwań klientów,
- uwzględniać potrzeby społeczności przy definiowaniu usług i standardów ich świadczenia, zakładać stały monitoring potrzeb i preferowanych w społeczeństwie sposobów ich zaspokojenia.

⁵ Parasuraman (1988), za: Bugdol M. (2008). *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*. Warszawa, Difin.

Spróbuj dokonać samooceny korzystając z poniższych pytań, które nawiązują do poszczególnych ujęć jakości:

1. Czy świadczone przez mnie usługi pozostają w zgodzie z ustalonymi standardami (posiadają właściwe parametry)?
2. Czy usługa i/ lub sposób jej świadczenia nastawiona jest na maksymalizację zadowolenia klienta?
3. Czy usługa i/lub sposób jej świadczenia odpowiada potrzebom danego klienta? Czy klient jest świadomy istnienia potrzeby warunkującej świadczenie danej usługi? Czy rozumie jej znaczenie?

Wdrożenie wybranych systemów zarządzania jakością, może znacząco ułatwić (i przyspieszyć) proces profesjonalizacji obsługi klienta. Najbardziej znane systemy lub narzędzia oceny jakości to:

363

• Rodzina norm ISO serii 9000

Standardy opracowane przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną ISO, poświęcone systemom zarządzania jakością. Różnią się od innych, wcześniej stosowanych norm tym, że koncentrują się nie bezpośrednio na jakości wyrobu, a na jakości procesów towarzyszących jego powstawaniu. Normy te zawierają terminologie, wymagania i wytyczne dotyczące wprowadzania, doskonalenia i kontrolowania systemu zarządzania jakością. Filozofię norm ISO serii 9000 można sprowadzić do stwierdzenia, że wszystkie działania mające wpływ na jakość usługi powinny być zaplanowane, systematyczne, udokumentowane i nadzorowane, a organizacja powinna dostarczyć dowodów, że wszystko odbywa się zgodnie z wymaganiami opisanymi w normie oraz z wymaganiami klientów.

Normy ISO (9001: 2009) akcentują rolę klienta w funkcjonowaniu organizacji. Ich wymogiem stało się wprowadzenie norm komunikacji z klientem, odnoszących się do sposobu:

- informowania o usłudze,
- postępowania z zapytaniami,
- przyjmowania i postępowania z klientem,
- postępowania ze skargami klientów.

ISO 9001: 2009 implikuje konieczność określenia, w jak najpełniejszym zakresie, **wymagań klienta** oraz stopnia jego **zadowolenia** odnośnie oferowanych usług.

• Model EFQM (Model Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością)

Model Doskonałości został opracowany przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością (EFQM). Misją EFQM jest stymulowanie i wspieranie działań służących osiągnięciu trwałej doskonałości w Europie oraz tworzeniu wizji świata, w którym przodują organizacje europejskie. Model Doskonałości EFQM określa podstawowe zasady zarządzania organizacją oraz służy

do oceny postępów poczynionych przez organizację. Zgodnie z filozofią EFQM doskonałość definiowana jest jako wybitna praktyka w zarządzaniu organizacją i w osiąganiu wyników, a dokładniej „doskonałe rezultaty dotyczące wyników działalności, klientów, pracowników i wpływu na społeczeństwo, osiąga się poprzez przywództwo, będące siłą napędową dla formułowania polityki i strategii, zarządzania ludźmi, partnerstwem, zasobami oraz procesami⁶”. Podstawową cechą Modelu Doskonałości jest jego uniwersalność, to znaczy możliwość jego wykorzystania w każdej organizacji niezależnie od typu, wielkości, branży czy sektora gospodarki. Początkowo model ten był wykorzystywany w sektorze prywatnym, ale w ciągu ostatnich kilku lat znalazł także powszechne zastosowanie wśród organizacji sektora publicznego krajów UE.

- **Metoda CAF (Wspólna Metoda Oceny)**

Metoda CAF została opracowana w oparciu o Model EFQM. Ma ona służyć jako proste i łatwe w użyciu narzędzie analityczne, wspierające organizacje administracji publicznej krajów UE w zdiagnozowaniu obecnego stanu systemu zarządzania oraz w zrozumieniu i w wykorzystaniu technik zarządzania jakością. Pełni ona również rolę narzędzia wspierającego międzynarodową współpracę i wymianę doświadczeń oraz punktu wyjściowego dla pomiaru i prowadzenia porównań między organizacjami administracji publicznej. Metoda CAF zakłada, że osiągnięcie celów organizacji jest uzależnione od jakości przywództwa, strategii i planowania, ludzi, partnerstwa, zasobów oraz procesów. Są to tzw. kryteria potencjału, w ramach których organizacja powinna podejmować określone działania, aby funkcjonować efektywnie. Działania te ocenia się w odniesieniu do wyników osiąganych przez organizację (zdefiniowanych w ramach tzw. kryteriów wyników). Metoda powstała w 2000 roku, a aktualnie obowiązuje jej nowsza i poprawiona wersja.

W jaki sposób specyfika usług świadczonych przez urząd wpływa na relacje z klientem?

Wysokie standardy obsługi nie mogą zostać przyjęte w oderwaniu od urzędowej rzeczywistości, czyli w oderwaniu od cech usług i ich znaczenia dla relacji z klientem. Pierwszą, ważną w tym kontekście, właściwością usług jest **niematerialność**, która utrudnia klientowi wychwycenie idei świadczonej oferty, w związku z czym ciężko mu odpowiedzieć na pytanie, co właściwie otrzymał od urzędu. Szczególnie frustrująca może być dla klienta sytuacja, gdy uzyskane efekty porównuje ze zużyтыми środkami np. wydanymi na benzynę pieniędzmi, poświęconym czasem itp. Dążąc do neutralizacji wpływu tej cechy na ocenę dokonywaną przez klienta, warto pamiętać o zapoznaniu go z dalszym przebiegiem postępowania (jeśli ma być) i utwierdzeniu go w przekonaniu, że urząd będzie się zajmował jego sprawą we właściwy sposób. Przedstawiając kolejne działania należy starać się ukazywać je w perspektywie korzyści płynących dla klienta.

Następną charakterystyczną cechą jest **niestała jakość usług**, podkreślająca, że poziom odczuwanego przez klienta zadowolenia z obsługi, warunkowany jest nie tylko przez sposób postępowania

⁶ Źródło: <http://www.egov.pl/>

czy poziom wiedzy obsługującego go pracownika, ale również przez czynniki przypadkowe, niezależne od urzędników (np. brak miejsca do parkowania przed budynkiem urzędu czy chwilową awarię komputerów). Pracownik obsługi musi mieć świadomość, że jakość jego pracy może być oceniana w powiązaniu z elementami znajdującymi się poza jego kontrolą. W takiej sytuacji dobre efekty daje zwracanie uwagi klienta na merytoryczną stronę procesu obsługi.

Kolejną ważną cechą usług jest ich **nietrwałość**, pozostająca w związku z faktem, że każda usługa jest realizowana na bieżąco i nie da się jej magazynować lub realizować na zapas. Cecha ta ogranicza możliwości urzędnika – nie da się z wyprzedzeniem przygotować zaświadczeń tak, by uniknąć piętrzenia się spraw następnego dnia. Jedyną realną metodą radzenia sobie z tym utrudnieniem, jest odnajdywanie prawidłowości i podejmowanie działań, które usprawnią obsługę (np. jeśli zaobserwowano, że środa jest dniem wzmożonej aktywności klientów – warto zadbać o dodatkową obsadę w tym dniu).

W urzędach większość usług wymaga **bezpośredniego udziału klienta**: przyjscia do urzędu, wypełnienia i złożenia wniosku, określenia parametrów usługi, udzielenia informacji, itp. Cecha ta może stanowić źródło wielu problemów, zwłaszcza gdy świadczona jest usługa odnosząca się do potrzeby, której klient nie jest świadomy lub nie rozumie jej znaczenia – na przykład może myśleć: „Po co wnioskować o wydanie nowego dokumentu (dowodu osobistego lub prawa jazdy), tracić na to czas i pieniądze, podczas gdy stary wciąż ma się dobrze?” W interesie pracownika obsługi leży zachęcanie klienta do określonej aktywności. Najlepsze efekty przynosi przy tym wytłumaczenie klientowi znaczenia danej usługi oraz ukazanie korzyści, jakie staną się jego udziałem dzięki załatwieniu sprawy.

Jakie wyzwania stają przed urzędnikami w związku z przyjęciem nowych standardów obsługi klienta?

Profesjonalna obsługa klienta to proces, w którym urzędnik koncentrując się na sytuacji konkretnej osoby, pomaga jej sprecyzować potrzeby, oferuje optymalne rozwiązania, a następnie wdraża wybrany przez klienta sposób działania. Powyższy opis pozwala docenić rolę urzędnika w obsłudze klienta oraz spoczywającą na nim odpowiedzialność.

To, co robi urzędnik, jest czymś więcej niż załatwieniem sprawy pojedynczej osoby. Zapamiętany przez klienta sposób świadczenia usługi zostanie bowiem uznany za standardowy – „w naszym urzędzie tak właśnie traktuje się ludzi” i będzie wpływał na wizerunek urzędu i zawodu urzędnika.

Skoro wszystkie procedury, sposoby postępowania i zasady ostatecznie realizują pracownicy mający bezpośredni kontakt z klientem, można uznać, że głównym stojącym przed nimi wyzwaniem jest przyjęcie odpowiedzialności za udział w tworzeniu rzeczywistości lokalnej. Jej przejawem jest współtworzenie i przestrzeganie standardów obsługi klienta wynikające ze zrozumienia celów funkcjonowania urzędu.

Informacji o innych zadaniach rozwojowych dostarczają sami klienci⁷, a dokładniej ich odpowiedzi na pytanie o oczekiwane usprawnienia w funkcjonowaniu urzędów. Przeanalizuj przytoczone poniżej, najczęstsze wskazania w kontekście wyzwań jakie stoją przed Tobą i innymi urzędnikami.

Oczekiwania klientów – kierunki zmian		Wyzwania stojące przed urzędnikami. Potrzebna wiedza/ umiejętności/ narzędzia?
1.	Szybki i sprawny dostęp do potrzebnych informacji.
2.	Łatwy dostęp i czytelność odpowiednich formularzy.
3.	Sprawna obsługa bezpośrednia klienta.
4.	Zrozumiały sposób załatwiania spraw i wydawania decyzji przez urząd.
5.	Terminowość załatwiania spraw.

366

Ćwiczenia

Zastanów się!

Czy potrafisz wskazać inne cechy usług, które mają istotny wpływ na jakość relacji klient – urząd?

Zastanów się!

Jakie byłyby Twoje oczekiwania odnośnie standardów obsługi i zachowania urzędnika, gdybyś miał/a coś załatwić w urzędzie?

⁷ Za: Jędrzejczak J., *Profesjonalna obsługa klienta urzędzie. Poradnik dobrych praktyk*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2007.

3. Klient, czyli kto i po co korzysta z usług urzędu?

Z tego rozdziału Czytelnik dowie się:

- dlaczego klient, a nie petent lub interesant,
- kto jest klientem urzędu,
- jakie są motywy pojawiania się klientów w urzędzie,
- jak wykorzystać modele zachowań klienckich w praktyce urzędu.

W poprzednim rozdziale wskazano, że w administracji samorządowej zachodzi potrzeba ciągłego doskonalenia obsługi klienta. Na poziomie instytucjonalnym, sposób zarządzania relacjami konsumenckimi powinien uwzględniać fakt, że urzędy i ich klienci stanowią właściwie wspólny system (wspólnotę gminną). Oznacza to, że oprócz bycia usługobiorcą, klienci powinni pełnić rolę partnerów uczestniczących w projektowaniu systemu jakości i stanowić źródło informacji o tym, jak urząd funkcjonuje. Na poziomie konkretnych stanowisk pracy doskonalenie obsługi wymaga wdrożenia standardów nastawionych na maksymalizację zadowolenia klienta. Koncentrując się zaś na relacji urzędnika z klientem, największą sztuką jest tu umiejętność rozpoznania jego oczekiwań i spełnienia ich w takim stopniu, w jakim pozwalają na to procedury i przepisy prawne.

367

Dlaczego klient, a nie petent lub interesant?

Do tej pory zapewne zauważyłeś, że konsekwentnie korzystamy z określenia „klient” zastępując nim inne, często spotykane w praktyce urzędniczej zwroty. Zabieg ten jest celowy i wynika z przyjęcia założeń nowego modelu obsługi, zgodnie z którym usługobiorca jest partnerem urzędu i współtworzy jego ofertę. Określenie to zostało zatwierdzone normami ISO⁸, które definiują klienta jako „organizację lub osobę otrzymującą wyrób”⁹.

Rezygnacja z innych określeń wynika z dążenia do uniknięcia negatywnych konotacji jakie są z nimi związane, a które skutkują umniejszeniem znaczenia usługobiorcy dla sprawnego funkcjonowania urzędu. I tak, zgodnie z definicją słownikową, petent to „człowiek ubiegający się o coś, składający swoją prośbę, podanie w urzędzie, sądzie, itp. Petentem jest ten, kto wymaga, prosi lub żąda”¹⁰. Z kolei interesant to ktoś, „kto ma do zrealizowania jakiś «interes», chce coś omówić lub załatwić dla siebie”¹¹. Dzięki analizie znaczenia wyrazów „petent” i „interesant”, jasne staje się założenie stojące za ich użyciem, dotyczące dominującej roli urzędnika i ograniczonych możliwości oraz biernej postawy usługobiorcy. Takie ujęcie relacji klient – urzędnik świadczy o niezrozumieniu zależności między celem funkcjonowania urzędu a jakością świadczonych usług, o czym już zresztą pisaliśmy.

⁸ PN-EN ISO 9000, s.33

⁹ Zgodnie z definicjami wprowadzonymi przez PN-EN ISO 9000, usługa również jest wyrobem.

¹⁰ Kopalński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1990.

¹¹ Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2008.

Można spotkać się z opinią, że używanie terminu klient w przypadku urzędów jest nieuzasadnione, ponieważ ich usługobiorcy nie płacą za otrzymaną usługę tak, jak to ma miejsce w sektorze komercyjnym. Nic bardziej błędnego. Zapłata za usługi przyjmuje jedną z dwóch postaci¹²:

- opłat pośrednich – podatki,
- opłat bezpośrednich – opłaty manipulacyjne.

Kto jest klientem urzędu?

Zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym, wspólnotę gminną tworzą wszyscy mieszkańcy danej jednostki terytorialnej. Potencjalnie każdy z nich może stać się klientem urzędu gminy (**klient indywidualny**). Klientami są również sami dla siebie pracownicy urzędu – w takim przypadku stosuje się termin **klient wewnętrzny**, by podkreślić specyfikę ich relacji. Kolejną grupą są **klienci zbiorowi (instytucjonalni)**, do których zalicza się: inne urzędy, samorządy, firmy, stowarzyszenia, fundacje i komórki organizacyjne innych organizacji.

Jakie są motywy pojawiania się klientów w urzędzie?

Umiejętność postawienia szybkiej diagnozy na temat istoty motywacji klienta przy załatwieniu danej sprawy może zostać wyćwiczona. Jest to ważne, ponieważ myślenie w kategorii oczekiwanych przez klienta korzyści stwarza urzędnikowi szereg możliwości. Przede wszystkim pozwala mu dostosować postępowanie do potrzeb klienta, zwiększając szansę, że jakość obsługi będzie dla niego satysfakcjonująca. Dalej, odwołując się do wartości prezentowanych przez klienta, łatwiej go do czegoś przekonać. Ponadto, zrozumienie czyjegoś punktu widzenia najczęściej ułatwia nawiązanie pozytywnej relacji, a także skuteczniej przeciwdziała pojawieniu się sytuacji trudnej.

Chociaż usługa sama w sobie odwołuje się do zaspokojenia konkretnej potrzeby, to jednak motywacja skłaniająca do skorzystania z niej będzie się zmieniać wraz z klientem. Na przykład staranie się o pewne zaświadczenie może być wyrazem dążenia do osiągnięcia każdej z poniższych korzyści¹³:

- wygoda,
- spokój,
- bezpieczeństwo,
- możliwość realizacji różnych celów życiowych,
- czyste sumienie,
- jasny status prawny.

¹² Za: Jędrzejczak J., *Profesjonalna obsługa klienta urzędzie. Poradnik dobrych praktyk*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2007.

¹³ Tamże.

Przy analizie motywów zachowania klienta pomocna może się okazać „piramida potrzeb” Abrahama Maslowa. Ta bardzo popularna koncepcja motywacji, chociaż krytykowana, wciąż stanowi pomocne narzędzie przy określaniu czynników kształtujących zachowania ludzi. Rysunek wraz z opisem przedstawiamy poniżej.

Rysunek 2. Piramida potrzeb według A. Maslowa.



Źródło: opracowanie własne.

Piramida obrazuje potrzeby, które mogą stanowić motyw ludzkiego zachowania w danym momencie i w związku z konkretną sprawą. Zgodnie z tezą twórcy, im bardziej podstawowa jest potrzeba, a więc im niżej jest umiejscowiona, tym wcześniej pojawia się w ontogenezie (rozwoju osobniczym) i tym statystycznie częściej jest motorem ludzkiego działania. W kontakcie z klientem urzędu możemy więc zakładać, że przewodnim motywem dla którego sięga on po daną usługę jest potrzeba bezpieczeństwa (spokoju, schronienia, czystego sumienia, wygody), ewentualnie przynależności (zachowania dobrych relacji z innymi) lub potrzeba szacunku (jasnej pozycja społecznej, prestiżu, uznania), a najrzadziej, co nie oznacza, że nigdy – dążenie do samorealizacji (możliwość osiągnięcia różnych celów życiowych).

Jak poznać który z motywów kieruje zachowaniem konkretnego klienta? Za chwilę przejdziemy do bardziej szczegółowego omówienia wybranych modeli zachowań, ale gdybyśmy chcieli radzić sobie bez nich, można zawierzyć własnemu doświadczeniu i rozwinąć w sobie zdolność do korzystania z następujących, prostych metod diagnozy:

- **Koncentracja na informacjach wzrokowych (obserwacja)** – jak zachowuje się klient? Co mówią jego ruchy i gesty? Jakie emocje prezentuje jego mimika? Jakie potrzeby mogą wiązać się z takim sposobem postępowania klienta?

- **Skupienie się na tym, co słyszysz** – klient na pewno korzysta ze „słów-kluczy”, których wyłapanie pozwoli określić dominujący motyw. Jeśli mówi na przykład „ja lubię być w porządku”, to można wnioskować, że zależy mu na czystym sumieniu, sformułowanie „mam dość tego zamieszania” może nieść informację, że potrzebuje spokoju, itd.
- **Analiza własnych odczuć** – może w relacji z klientem pojawiają się u Ciebie jakieś uczucia? Co to za uczucia? Z jakimi zachowaniami klienta się wiążą? Jakie motywy mogą stać, za takim sposobem postępowania klienta?

Należy pamiętać, że przy wypowiedzaniu się na temat motywacji innych osób, istnieje zawsze możliwość popełnienia błędu. Dzieje się tak dlatego, że ludzka natura jest znacznie bardziej skomplikowana niż nam się pozornie wydaje. Wyciągnięte w ten sposób wnioski lepiej traktować jako domysły czy wskazówki, niż jako niepodważalną prawdę – koszty ewentualnych pomyłek są wtedy znacznie mniejsze.

370

Jak wykorzystać modele zachowań klienckich w praktyce urzędu?

Świadczenie usług wysokiej jakości wymaga zrozumienia potrzeb i oczekiwań klienta. Dobrym punktem wyjścia do zrozumienia ogólnych mechanizmów wyjaśniających zachowania klienta, są **modele zachowań konsumenckich**.

Modele zachowania konsumentów są jedynie uproszczonym odzwierciedleniem rzeczywistości, uwypuklającym najważniejsze uwarunkowania zachowań klientów. Ich ograniczoność wynika z dwóch faktów:

- niektóre zachowania konsumentów nie są jeszcze w pełni wyjaśnione,
- konsumenci stanowią zbiorowość silnie zróżnicowaną.

W literaturze spotyka się różne typologie zachowań klientów, stosujące odmienne kryteria podziału. Dokonując wyboru narzędzi pracy, należy być uważnym, ponieważ niektóre z popularnych modeli mogą być w danej sytuacji nieprzydatne, lub co gorsza wprowadzać więcej zamieszania, niż dawać korzyści. My proponujemy dwie typologie:

Pierwsza, **Drabina Lojalności**¹⁴, jest modelem pozwalającym przewidywać zachowanie klienta w oparciu o informacje na temat częstotliwości jego dotychczasowych kontaktów z urzędem. Wprowadza podział na pięć grup klienckich, są to:

¹⁴ Opracowane na podstawie: Jędrzejczak J., *Profesjonalna obsługa klienta urzędzie. Poradnik dobrych praktyk*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2007.

1. Potencjalny klient

Osoba która rozważa skorzystanie z usług urzędu, a nigdy wcześniej tego nie robiła lub też osoba, która rozważa sięgnięcie po raz pierwszy do danego typu usługi (np. osoba dzwoniąca po informację odnośnie sposobu załatwienia danej sprawy).

2. Nowy klient

Korzysta z usług urzędu lub z danego typu usługi po raz pierwszy i po tej wizycie będzie dzielił się z innymi swoimi wrażeniami, oceniając jakość obsługi oraz uzyskane efekty.

⇒ *Współpracę z oboma grupami najlepiej zacząć od zdiagnozowania potrzeb i oczekiwań. Tacy klienci bywają wyczuleni na sposób, w jaki traktuje ich personel. Trzeba im pomóc odnaleźć się w nowej sytuacji. Warto również dążyć do wykształcenia u nich właściwych nawyków (sposobów postępowania) – a więc informować o obowiązujących procedurach i zasadach.*

3. Klient

Korzystał z usług urzędów i innych instytucji kilkakrotnie, ale rzadko. Swoje doświadczenia (pozytywne i negatywne) przenosi na obecnie załatwianą sprawę. Może również porównywać sposób obsługi w poszczególnych jednostkach.

⇒ *Mając z nim do czynienia warto zachować czujność. Osoby takie zazwyczaj chcą pokazać się jako doświadczeni bywalcy, którzy znają wszystkie procedury, a jednocześnie popełniają błędy proceduralne lub brakuje im potrzebnej wiedzy. Należy pomóc im zdefiniować potrzebę oraz umiejętnie informować, ale tak by nie poczuli się urażeni. Chociaż można od nich nieco więcej wymagać, wciąż potrzebują wsparcia w odnalezieniu się w urzędowej rzeczywistości.*

4. Stary klient

Osoba wielokrotnie korzystała z usług urzędu w danej sprawie i posiada bogate doświadczenia. Ma swoje zdanie o sposobie świadczenia usług. Pracuje się z nią sprawnie.

5. „Adwokat”

Wielokrotnie korzystał z usług urzędu, zawsze okazując zadowolenie. Aktywny obrońca urzędu.

⇒ *Obie grupy obejmują osoby chętne do współpracy, nastawione pozytywnie lub przynajmniej neutralnie wobec urzędu i urzędników. Warto poznać ich i ich zainteresowania, tak by czuli się rozpoznawani. Należy pamiętać, że tej grupie klientów zależy bądź na możliwie szybkim załatwieniu sprawy („profesjonalista”), bądź na miłym załatwieniu sprawy („przyjaciel gaduła”). O ile to tylko możliwe, ich preferencje powinny być respektowane, jednak zawsze w zgodzie z procedurami.*

Jeśli chcesz dowiedzieć się do której grupy zakwalifikować klienta, możesz zadać mu pytania, dzięki którym zdobędziesz potrzebne informacje, np.: „Czy kiedykolwiek załatwia/a Pan/i tego typu sprawę?” lub „Jak wygląda Pana/Pani doświadczenie w kontaktach z urzędem odnośnie tego rodzaju spraw?”. „Starego klienta” lub „Adwokata” powinieneś już znać z widzenia.

Drugi¹⁵ model zachowań klienckich, który chcemy zaprezentować, będzie dla urzędników wsparciem przy określaniu nastawienia klienta. Zakłada on, że do zdobycia potrzebnych informacji wystarczy obserwacja, słuchanie oraz wychwytywanie „zwrotów–kluczy”, a zgromadzone dane pozwolą urzędnikowi dobrać odpowiedni sposób obsługi. Typy, stanowiące jedynie uproszczony obraz rzeczywistości, przedstawiamy w poniższej tabeli.

Typ klienta wg oczekiwań	Opis	„Zwroty – klucze”
Szybkie załatwienie sprawy	Osoby te chcą osiągnąć swój cel najszybciej jak to możliwe. Nie zależy im na wątku relacyjnym.	szybko, czas, najłatwiej, najszybciej, nie ma na co czekać, przyspieszyć (coś), pilnie, niezwłocznie, w pierwszej kolejności, jako pierwszy...
Wybór najlepszej opcji	Osoby poszukujące najlepszych opcji, lubiące zgromadzić wszystkie możliwe dane przed podjęciem ostatecznej decyzji. Potrzebują zwykle więcej czasu. Lubią rozmawiać.	ile?, jak?, z kim?, po co?, do kiedy?, najskuteczniejsze, najefektywniejsze, a jak inaczej?, co lepiej?, a może coś innego?
Uniknięcie problemów	Osoby takie prezentują podwyższony poziom lęku i brak zaufania, co do możliwości skutecznego załatwienia sprawy. Najważniejszym motywem jest dla nich bezpieczeństwo. Potrzebują dużo uwagi (ale należy unikać niańczenia ich).	dlaczego?, a co jeśli?, czy na pewno?, czy dobrze będzie jeśli...?, czy jest coś co powinienem wiedzieć?, a co później?, a jeśli się nie uda? obawiam się...

W ramach każdego z trzech opisanych typów oczekiwań klienckich, można dodatkowo wyróżnić dwa rodzaje postaw związanych z umiejscowieniem poczuciem kontroli.

¹⁵ Opracowane na podstawie: Jędrzejczak J., *Profesjonalna obsługa klienta urzędzie. Poradnik dobrych praktyk*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2007.

Klient nastawiony na...	Opis	„Zwroty – klucze”
Siebie	Polegają głównie na sobie. Żeby podjąć decyzję muszą być do niej przekonani.	ja, mam wrażenie, wydaje mi się, według mnie, dla mnie, sądzę, dobrze znam, już to robiłem, z mojego doświadczenia wynika
Innych	Szukają wsparcia innych i korzystają z ich opinii. Mogą szukać okazji do przerzucania odpowiedzialności.	czytałem, wg niego, mówiono mi, Pan X powiedział, sąsiad mówił, słyszałem, tu jest napisane

Ćwiczenia

Zastanów się!

1. Czy potrafisz wskazać grupy klientów urzędu, wyodrębnione ze względu na rodzaje świadczonych przez urząd usług?
2. Kto jest adresatem usług, które świadczysz jako pracownik urzędu?

Zastanów się!

Pomyśl, jak będzie wyglądać postępowanie klienta, w zależności od dominującej potrzeby? Czy potrafisz stwierdzić jakieś prawidłowości?

Przećwicz!

Wyobraź sobie, że Twoim zadaniem jest przekazanie klientowi informacji o konieczności wniesienia pewnej opłaty. Pamiętaj, że łatwiej będzie Ci klienta przekonać, jeśli odwołasz się do prezentowanych przez niego wartości. Jak więc sformułujesz argumenty zakładając, że motywem kierującym zachowaniem klienta jest:

- wygoda?
- spokój?
- bezpieczeństwo?
- czyste sumienie?

4. Zasady obsługi klienta, czyli jak osiągnąć mistrzostwo w obsłudze klienta?

Z tego rozdziału Czytelnik dowie się:

- jakie czynniki warunkują pozytywny wizerunek urzędnika,
- jakie są etapy obsługi klienta w urzędzie,
- co liczy się w obsłudze klienta.

W krajach o wysokim poziomie rozwoju jakość jest jednym z głównych parametrów strategii rozwoju instytucji, w tym również instytucji samorządowych. W zakresie obsługi klienta promuje się wzorzec oparty na czytelnych procedurach podejmowania decyzji, na optymalnej organizacji pracy i na zrozumieniu, że to od urzędników, ich znajomości standardów oraz umiejętności korzystania z pomocnych technik zależy wizerunek jednostki w oczach społeczności, której urząd ma służyć.

Ciekawym pomysłem jaki zrealizował Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, wspólnie z prezesami Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP i Związku Powiatów Polskich, było zaproponowanie wszystkim samorządom gminnym i powiatowym udziału w konkursie „Przyjazny urząd administracji samorządowej”. Jego celem było **zidentyfikowanie i upowszechnienie funkcjonujących dobrych praktyk w administracji samorządowej** dotyczących: sprawnej obsługi klientów, czytelnych procedur podejmowania decyzji, podnoszenia poziomu profesjonalnego i etycznego kadry urzędniczej. Konkurs odbył się w 2006 roku, ale warto obserwować stronę internetową MSWiA w poszukiwaniu podobnych inicjatyw.

Jakie czynniki warunkują pozytywny wizerunek urzędnika¹⁶?

Wielu badaczy i praktyków zarządzania stawia pytanie odnośnie istnienia takich elementów, których obecność w procesie obsługi klienta sprzyjałaby wzmocnieniu pozytywnego wizerunku urzędu i zawodu urzędnika. Badania w tym zakresie doprowadziły do wyłonienia czterech filarów sukcesu. I tak, tym co decyduje o zdolności do świadczenia usług wysokiej jakości w obsłudze klienta są: (I) cechy i umiejętności urzędnika, z którym klient ma styczność, (II) wysoki stopień orientacji na potrzeby klienta, (III) adekwatna wiedza merytoryczna pracowników oraz (IV) efektywne wykorzystanie miejsca i czasu.

Zanim omówimy kolejno każdy z tych czynników, chcemy podkreślić, że chociaż będziemy pisać o cechach, umiejętnościach i zdolnościach urzędnika zajmującego się bezpośrednią obsługą, to jednak ostateczna jakość świadczonych usług zależy od kompetencji oraz zaangażowania **wszystkich** pracowników urzędu. Nie można oczekiwać, że przy złej organizacji, nieprzyjaznych użytkownikowi procedurach oraz niekorzystnych warunkach pracy, pracownik obsługi dokona cudów, a klient wyjdzie zachwycony.

¹⁶ Opracowane na podstawie: Jędrzejczak J., *Profesjonalna obsługa klienta urzędzie. Poradnik dobrych praktyk*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2007.

Cechy i umiejętności pracownika

Jak wynika z praktyki, istnieje pewien zbiór cech (dyspozycji) urzędnika, których obecność w procesie obsługi sprzyja pozytywnej ocenie tego procesu w oczach klienta. Cechy te to:

- umiejętność z zakresu budowania wizerunku,
- komunikatywność,
- pozytywne nastawienie emocjonalne,
- umiejętność nawiązania, podtrzymania i zakończenia kontaktu,
- zdolność utrzymania koncentracji na potrzebach klienta,
- umiejętność diagnozowania potrzeb klienta i dobierania satysfakcjonujących rozwiązań,
- wyrażanie szacunku dla niego i jego czasu.

375

Odniesienia do wybranych cech, znajdzie czytelnik w różnych miejscach niniejszego opracowania. Tymczasem zajmiemy się pierwszą z nich. Budowanie wizerunku zaczyna się wraz z efektem pierwszego wrażenia, a więc w momencie, gdy klient przekracza próg urzędu.

Pierwsze wrażenie to opinia klienta na temat pracownika, która powstaje w pierwszych sekundach kontaktu na podstawie sposobu powitania, rodzaju kontaktu wzrokowego, postawy, sposobu mówienia i co najważniejsze – wyglądu urzędnika. W tym krótkim czasie ludzie oceniają (często nieświadomie), na ile rozmówca jest do nich podobny i czy czują się z nim bezpiecznie. Nowo powstałe przekonanie jest zabarwione emocjami, długo się utrzymuje i silnie wpływa na stosunek klienta do pracownika obsługi.

Umiejętne wykorzystanie efektu pierwszego wrażenia wymaga codziennych działań ukierunkowanych na eksponowanie wizerunku profesjonalisty. Jak zdefiniować profesjonalizm? Okazuje się, że w ludzkim umyśle składa się na niego jednoczesna percepcja **czterech cech**. Pierwszą z nich jest **wiarygodność** – czyli wzbudzanie w kliencie zaufania i przekonania o dobrych intencjach. Zrębem wiarygodności są dwie dalsze wytyczne profesjonalizmu, czyli **kompetencja** i **obiektywizm**. Termin *kompetencja* obejmuje umocowanie decyzyjne, znajomość usługi jak i umiejętność przekazywania danej wiedzy klientowi.

Jeśli wytłumaczysz klientowi zawichości związane z danym zagadnieniem, ale tak, by stało się ono dla niego zrozumiałe – z pewnością uzna Cię za osobę kompetentną i przypisze kilka innych pozytywnych cech.

Obiektywność z kolei należy rozumieć jako unikanie tendencyjności w przedstawianiu danej możliwości lub rozwiązania, zachowanie niezawisłości. Ostatnim (czwartym) „elementem składowym”

profesjonalizmu jest **atrakcyjność**. Jego miarą jest poziom sympatii, jaką klient będzie odczuwał wobec urzędnika. Wbrew potocznej wiedzy, atrakcyjność własną można kształtować, bowiem nie zależy ona tylko od bycia ładnym czy przystojnym.

Jeśli jako urzędnik chcesz podnieść swoją atrakcyjność powinieneś pamiętać o regularnym korzystaniu z pomocnego zestawu, w skład którego wchodzi schludny wygląd, uśmiech, wykorzystanie umiejętności aktywnego słuchania, podkreślanie zainteresowania problemem klienta oraz okazanie mu, że jest ważny.

376

Wysoki stopień orientacji na potrzeby klienta

Urzędnikowi **zorientowanemu na potrzeby** rozmówcy towarzyszy przekonanie, że wchodzi w relacje z klientem po to, by rozwiązać jego problem. Przeciwnieństwem jest **orientacja na obsługę**. Tu dominujący sposób myślenia zawiera się w stwierdzeniu „Obsługuję klienta dlatego, że mam to robić”. Odmienność obu podejść, stanowiących przeciwległe krańce *kontinuum*, wynika ze sposobu rozumienia własnej roli oraz celu funkcjonowania urzędu. Różnice między wspomnianymi podejściami przedstawiamy w postaci tabelarycznej.

Orientacja na obsługę	Orientacja na klienta
Ja zyskuję – Ty tracisz, lub ja tracę – a Ty zyskujesz.	Ja zyskuję i Ty zyskujesz.
Im szybciej klient zostanie załatwiony, tym lepiej.	Im bardziej satysfakcjonujące dla klienta będzie rozwiązanie, tym lepiej.
Jesteś ode mnie zależny.	Wspólnie załatwimy sprawę.
Pozbyłem się problemu (klienta)!	Pomogłem rozwiązać problem.

Wiedza merytoryczna

W przypadku usługi świadczonej bezpośrednio i w całości przez urzędnika, powinien on doskonale znać wszystkie związane z typem sprawy procedury i przepisy. Może się jednak zdarzyć, że jeden pracownik świadczy część usług, a resztą zajmują się inne osoby (w innych działach/referatach). W takich okolicznościach urzędnik powinien posiadać wiedzę, która umożliwi mu przedstawienie klientowi pełnej informacji odnośnie obowiązujących procedur i kolejnych etapów załatwiania sprawy.

Klient oceni, że pracownik posiada odpowiednią wiedzę merytoryczną, jeśli ten wykaże się znajomością:

- oferowanej usługi,
- kosztów i opłat,
- zasad i standardów obsługi,
- struktury organizacyjnej i celu funkcjonowania urzędu,
- przepisów prawa, regulaminów, instrukcji,
- formularzy.

Wykorzystanie miejsca i czasu

377

Klienci oczekują, że w ramach usługi otrzymają uporządkowane informacje, z którymi będą mogli się w spokoju zapoznać, tak, by później sprecyzować swoje pytania, zastrzeżenia lub prośby. Liczą na bycie traktowanym uprzejmie, rzeczowo i to wszystko przy maksymalnej oszczędności ich czasu.

W tym miejscu doświadczony urzędnik zwróci zapewne uwagę na sporą liczbę czynników utrudniających pełne zaspokojenie oczekiwań klienta. Jak świadczyć usługę w obliczu sporej ilości przemieszczających się w danym pomieszczeniu osób, hałasu, braku potrzebnych materiałów czy pod presją czasu? Odpowiedź zakłada, że z jednej strony należy dążyć do zachowania możliwie najwyższych standardów obsługi przy uwzględnieniu panujących warunków, a z drugiej – warto podejmować działania na rzecz stopniowej poprawy warunków pracy i jej organizacji tak, by ostatecznie możliwe było świadczenie usług najwyższej jakości. Przy przeprojektowywaniu usług i sposobów ich świadczenia, pracownicy obsługi zdecydowanie potrzebują jednak wsparcia kadry zarządzającej.

Jakie są etapy obsługi klienta w urzędzie?

Ze względu na specyfikę funkcjonowania urzędu, pracownik ma ograniczony wpływ na wybór formy kontaktu. W większości przypadków, to klient decyduje, czy woli przyjść, zadzwonić czy wysłać zapytanie pocztą tradycyjną bądź elektroniczną. Urzędnik musi zaś znać zasady obsługi klienta w każdym z tych przypadków.

Niezależnie od wybranej formy, komunikacja z klientem powinna przebiegać w uporządkowanym ciągu logicznym, uznającym istnienie poszczególnych etapów obsługi, takich jak: otwarcie, identyfikacja potrzeb, prezentacja załatwienia danej sprawy, wyjaśnianie zastrzeżeń i ostatecznie zamknięcie.

Otwarcie kontaktu powinno być podporządkowane osiągnięciu dwóch celów – wywarciu dobrego pierwszego wrażenia oraz przygotowaniu klienta do procesu obsługi poprzez skupienie jego uwagi. Wagę tego etapu można dostrzec uświadamiając sobie, że już więcej nie pojawi się okazja, by u tego samego klienta wytworzyć kolejne pierwsze wrażenie. Wyniki badań potwierdzają – aby klienci zaakceptowali rozwiązanie, muszą wcześniej zaakceptować pracownika, który je proponuje.

W przypadku kontaktu osobistego dobre otwarcie wymaga następujących elementów:

- nawiązania kontaktu wzrokowego oraz zwrócenia ciała w stronę klienta,
- przywitania klienta zgodnie z obowiązującymi w urzędzie normami,
- uśmiechu (delikatnego, subtelnego),
- pozytywnej, zapraszającej do kontaktu gestykulacji,
- wyrażenia zainteresowania klientem i jego sprawą.

Kolejnym etapem jest **identyfikacja potrzeb** – kluczowy moment procesu obsługi klienta. Jeśli urzędnik prawidłowo rozpozna potrzebę, będzie w stanie odpowiednio szybko i właściwie rozwiązać dany problem. Szczególnie przydatne są tu techniki komunikacyjne takie jak klaryfikacja i parafraza (opisane w rozdziale 5) oraz przyzwolenie na to, by to klient mówił. Pożądanym efektem jest zgromadzenie przez urzędnika informacji na temat motywacji, wartości i oczekiwań klienta.

Zgodnie z dobrymi praktykami w zakresie obsługi klienta, pozytywny efekt daje używanie zwrotów, które dają motywację („*Dziękuję*”, „*Proszę*”, „*Miło mi*”, „*Gratuluję*”) oraz unikanie takich, które z dużym prawdopodobieństwem staną się powodem irytacji klienta („*Nieosiągalne, dalej Pan nie rozumie?!?*”, „*Nie, źle się Panu wydaje!*”, „*Znowu ma Pan jakiś problem?!?*”). Należy również unikać zwrotów i słów, które nie rozwiązują żadnego problemu, a wzbudzają w kliencie negatywne skojarzenia. Przykłady przedstawiamy poniżej.

Zwroty niezalecane	Zwroty zalecane
Nie wiem.	Dobre pytanie, zaraz się dowiem. Słuszne pytanie, sprawdzę...
To niemożliwe!	Jedynie co mogę zrobić w tej sytuacji, to...
Musi Pan/ Pani	Proszę, by... Proponuję, by...
Proszę zaczekać!	Zajmie to około x minut, czy może Pani poczekać?

Trzecim etapem obsługi klienta jest, jak już wspomniano, **prezentacja załatwienia danej sprawy**. Oczywiście, pracownik urzędu dysponuje niewielkim wachlarzem dostępnych rozwiązań i możliwości ich prezentacji, co wynika przede wszystkim z ograniczonych (ustawowo) kompetencji, presji czasu oraz warunków pracy. Mimo wszystko powinien dążyć do takiego przedstawienia rozwiązania, by

stało się ono całkowicie zrozumiałe dla klienta. Wartościową praktyką jest również przekazanie klientowi najważniejszych danych zapisanych na kartce lub wskazanie mu miejsca dostępu do broszur lub innych form informacji uzupełniających.

Podczas prezentowania rozwiązań odwołuj się do zdiagnozowanych potrzeb i oczekiwań klienta. Staraj się przy tym wykorzystać wprowadzone przez klienta „słowa – klucze”.

Dopiero gdy urzędnik uzyska pewność, że klient rozumiał na czym polega proponowane rozwiązanie, może przejść do następnego etapu, czyli do **wyjaśniania zastrzeżeń**. Po przedstawieniu oferty (sposobu postępowania) pracownik musi być przygotowany na pojawienie się wątpliwości ze strony klienta. Jeśli klient milczy – zazwyczaj oznacza to, że ma jakieś pytania i trzeba go zachęcić do ich wyrażenia. Niestety, w wielu przypadkach ludzie nie podają swoich prawdziwych zastrzeżeń, a wydobycie ich z nich jest prawdziwą sztuką.

Wyjaśnianie zastrzeżeń polega kolejno na: (1) wysłuchaniu tego, co mówi klient, (2) zastosowaniu klaryfikacji celem wyłapania faktycznych wątpliwości, (3) uzyskaniu od klienta potwierdzenia właściwego zrozumienia zastrzeżenia, (4) dowartościowaniu klienta, (5) merytorycznym ustosunkowaniu się do obiekcji klienta.

Po wyjaśnieniu wątpliwości odnośnie uzgadnianego lub wdrażanego rozwiązania, można przejść do ostatniego etapu obsługi, czyli do **zamknięcia**. Polega ono na podsumowaniu tego, co już udało się załatwić i/lub tego, co zostało uzgodnione jako wytyczna do dalszego załatwienia sprawy.

Zamknięcie to również podziękowanie klientowi za jego aktywny udział, poświęcony czas lub życzliwe nastawienie.

Co liczy się w obsłudze klienta?

Zadowolenie klienta ze sposobu świadczenia usług zależy od sprawności i szybkości obsługi oraz profesjonalizmu personelu. Sama usługa zostanie zaś oceniona jako wartościowa, jeśli klient dostreże i uzna związane z nią, trwałe korzyści.

Trzy sprawy, o których należy pamiętać podczas kontaktów z klientem, to:

1. Zrozumienie potrzeb klienta.
2. Zgodność z procedurą.
3. Odpowiedzialność za zachowania prezentowane w relacji z klientem.

Warto na koniec zwrócić uwagę, że relacje klient – urzędnik mają charakter formalny i zgodnie z przytaczanymi poniżej wynikami badań, stan ten jest zgodny z oczekiwaniami klientów i nie należy dążyć do jego zmiany.

Wendy Zabava Ford, badacz i pracownik Wester California University (USA), badała klientów i pracowników, chcąc poznać ich zdanie na temat właściwej obsługi klienta. Podzieliła ten rodzaj pracy na dwie kategorie: usługi bezosobowe (gdzie liczy się czas i skuteczność, a relacja jest mocno sformalizowana) oraz usługi personalne (w których duże znaczenie ma czynniki relacyjny, a więc dobry klimat między klientem i świadczącym usługi). Wyniki badań wskazują, że klienci cenią ten drugi rodzaj usług, jednak oczekują go jedynie odnośnie wybranych usług, np. z lekarzem, mechanikiem samochodowym czy fryzjerem. W relacji z kasjerami, urzędnikami czy sprzedawcami w barach typu *fast food* oczekiwana jest bezosobowość, a najważniejsza staje się uprzejmość i poziom skuteczności¹⁷.

380

Ćwiczenia

Zastanów się!

Przywołaj w pamięci kilka ostatnich spotkań z klientami. Przeanalizuj przebieg waszej rozmowy pod kątem występowania kolejnych etapów obsługi klienta. Czy jest coś, co będziesz chciał poprawić?

Zastanów się!

Czy odwołując się do opisu czynników decydujących o sukcesie w obsłudze klienta (cztery filary sukcesu) potrafisz wskazać Twoje indywidualne obszary rozwojowe? Jakie działania byłby potrzebne do wprowadzenia zmian?

¹⁷ Ford W.S.Z. (2001) za Adler R.B., Rosenfeld L.B., Proctor II F. R. (2006). *Relacje interpersonalne. Proces porozumiewania się*. Poznań. Wydawnictwo Rebis.

5. Komunikacja z klientem, czyli jak budować porozumienie?

Z tego rozdziału Czytelnik dowie się:

- czym jest komunikacja interpersonalna,
- jakie czynniki warunkują satysfakcjonującą komunikację,
- jak korzystać z najefektywniejszych technik komunikacyjnych,
- jakie wzorce w zakresie komunikacji telefonicznej i mailowej warto stosować.

Jesteśmy tak przyzwyczajeni do komunikowania się, że rzadko poświęcamy tej umiejętności pełnię uwagi. Wyjątek stanowią ważne sytuacje rzutuące na dalszy bieg życia – np. prawdopodobnie większość z nas dobrze przemyślała co i jak mówić podczas rozmowy kwalifikacyjnej. Uwzględniając bogactwo doświadczenia, teoretycznie, każdy z nas ma prawo uznać się za specjalistę od komunikacji. Niestety, **ilość** kontaktów automatycznie nie przekłada się na ich **jakość**. Coraz więcej ludzi zgłasza problem poczucia bycia nieuwzględnionym w ważnych wymianach informacji, bycia niesłuchanym i/lub niezrozumianym. Zwraca się przy tym uwagę na rolę tego poczucia w powstawaniu zaburzeń psychicznych i chorób psychosomatycznych¹⁸.

Skuteczna komunikacja ma ogromne znaczenie dla satysfakcjonującego życia, również w kontekście zawodowym, a szczególnie w bezpośredniej obsłudze klienta. Tu jej celem jest budowanie pozytywnych relacji, pełne zrozumienie potrzeb odbiorcy usług i przekazanie informacji o możliwości ich zaspokojenia. Uznanie wagi tych funkcji skłania do wniosku, że związane z komunikacją umiejętności warto rozwijać aż do osiągnięcia doskonałości, czyli *de facto* przez całe życie. Chociaż opisywane poniżej techniki mogą wydawać się banalne, zapewniamy, że o stopniu ich opanowania świadczy umiejętność korzystania z nich w praktyce, nie zaś okazjonalne wspomnianie „co się powinno”.

Czym jest komunikacja interpersonalna?

Każdy z nas może opowiedzieć o komunikacji swoimi słowami uwzględniając te aspekty zjawiska, które wydają mu się najbardziej znaczące. Jednak, z punktu widzenia skuteczności komunikacji, na szczególne wyróżnienie zasługują takie jej cechy jak: **procesualność**, **dwustronność** i **wszechobecność**.

Komunikacja interpersonalna jest procesem dwustronnym

Komunikacja „dzieje się”, a więc jest procesem. Jako proces jest uporządkowanym w czasie ciągiem zachodzących po sobie zmian i stanów. Dwustronność podkreśla społeczny charakter tego zjawiska i oznacza, że akt komunikacyjny wymaga udziału dwóch podmiotów – nadawcy oraz odbiorcy.

¹⁸ Za: Strelau J. (red), *Psychologia. Podręcznik akademicki, t. 3: Jednostka w społeczeństwie i elementy psychologii stosowanej*, GWP, Gdańsk 2005.

Wszechobecność komunikacji interpersonalnej

Poświęcając odpowiednią ilość czasu analizie procesu komunikowania się, dojdziemy zapewne do wniosku, że jeśli tylko w otoczeniu znajdują się inni ludzie – nie możemy się nie komunikować. Jeśli na widok klienta odwrócimy wzrok i z pełnym zapałem zajmujemy się zalegającym stołem dokumentów – będzie to też komunikat, który w odbiorze społecznym będzie oznaczał: „nie mam czasu”, „jesteś na tyle nieważny klient, że nie zwracam na Ciebie uwagi” lub „po co tu przyszedłeś?”.

Parafrazując to, co zostało powiedziane na temat wszechobecności komunikacji interpersonalnej, rezygnacja z nadania komunikatu jest również informacją. Jako pracownik obsługi klienta nadajesz komunikaty do wszystkich obecnych w danym pomieszczeniu, nawet jeśli nie zwracasz się do nich bezpośrednio.

382

„Cokolwiek czynisz – mówisz czy milczysz, konfrontujesz się czy unikasz, ujawniasz emocje czy zachowujesz twarz pokerzysty – dostarczasz innym informacji o swoich myślach i uczuciach. Człowiek jest jak nadajnik, którego nie można wyłączyć”¹⁹

Chcąc lepiej zrozumieć proces komunikacji, możemy „rozłożyć” go na czynniki pierwsze, a otrzymany efekt przedstawić w postaci schematu, jak czynimy to na sąsiedniej stronie. Uznając dwustronność procesu komunikacji, zakładamy że jednostka komunikacyjna obejmuje przebieg przynajmniej dwóch aktów komunikacyjnych: nadanie informacji i udzielenie informacji zwrotnej. Po zinterpretowaniu komunikatu zwrotnego odbiorca może przerwać cykl lub nadać nową informację/ udzielić informacji zwrotnej, stając się ponownie nadawcą. Cykl będzie się powtarzał, aż do momentu, kiedy rozmówcy rozstaną się.

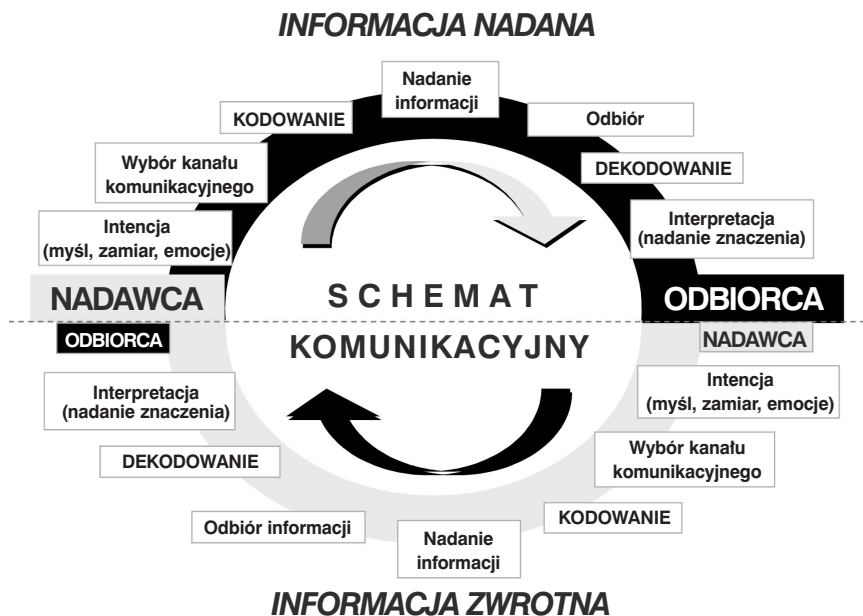
Nadawca jest źródłem komunikatu. Zgodnie z założeniami Neurolingwistycznego Programowania (NLP)²⁰ to nadawca jest odpowiedzialny za upewnienie się, że odbiorca zrozumiał komunikat „właściwie”, a więc zgodnie z intencjami nadawcy. Umocowanie tej zasady w praktyce obsługi klienta znacząco podnosi efektywność komunikacji i polega na tym, by tuż po nadaniu wiadomości zastosować wybrane spośród następujących opcji:

- zwrócić uwagę, czy niewerbalne komunikaty, jakie nadaje klient, potwierdzają otrzymanie/ zrozumienie informacji,
- zapytać wprost, czy klient otrzymał lub zrozumiał informację,
- zadać pytanie sprawdzające właściwe zrozumienie przekazu,
- obserwować, czy zachowanie klienta potwierdza zrozumienie komunikatu (czy wykonuje zalecenie).

¹⁹ Adler R. B., Rosenfeld L. B., Proctor II F. R.. *Relacje interpersonalne. proces porozumiewania się*, Rebis, Poznań 2006.

²⁰ O'Connor J., Seymour J., *NLP Wprowadzenie do programowania neurolingwistycznego*, Wydawnictwo Żysk i S-ka, Poznań 1998.

Rysunek 3. Schemat przebiegu komunikacji interpersonalnej.



383

Źródło: Opracowanie własne.

Jeśli jako nadawcy nie zdobędziemy pewności, że komunikat został właściwie zinterpretowany, to popełnimy błąd zakładając, że odbiorca informację zrozumiał właściwie. Zrzucanie odpowiedzialności na klienta („to jego sprawa czy zrozumiał, ja już powiedziałem swoje”) najczęściej kończy się zwiększoną ilością prac nadawcy (urzędnika), bo klient nie załatwi sprawy, dopóki nie zrozumie co ma zrobić, więc będzie domagał się ponownie informacji, a stan jego frustracji będzie rzutował na jakość relacji klient – urzędnik (o konfliktach czytaj w rozdziale 6).

Kanał komunikacji to połączenie pozwalające na przesyłanie sygnału/informacji między uczestnikami. Ludzki umysł zapamiętuje informację tym lepiej, im więcej kanałów jest zaangażowanych w jej przekazanie. Tak więc, tłumacząc klientowi procedury warto przekaz słowny uzupełnić notatką. Uzupełniające informacje mogą być przedstawione również w broszurach papierowych lub elektronicznych (dostępnych w e-punktach lub na stronie internetowej urzędu), pod warunkiem, że klient **wie** o ich istnieniu i **umie** z nich skorzystać.

Kod jest system znaków wraz z regułą przyporządkowania im znaczenia. W Polsce obowiązuje jeden język urzędowy (język polski), można by więc oczekiwać, że każde słowo będziemy rozumieć identycznie. Niestety, to właśnie użyty kod bardzo często bywa przyczyną nieporozumień. Przykład? Zdarza nam się mówić „zrobię to za chwilę”, ale ile to tak naprawdę minut/ godzin/ dni?. Popytajmy znajomych – ile czasu oznacza dla każdego z nich „za chwilę”? Podobnie rzecz się ma z wyrazami „szybko”, „za niedługo”, „później”, a jest to tylko wierzchołek góry lodowej.

Czy potrafisz wskazać inne, często używane w języku polskim wyrazy, które każdy z rozmówców może dowolnie interpretować (najczęściej zgodnie z indywidualnymi preferencjami)? Jak sobie radzić, gdy:

- sami siebie przyłapiemy na korzystaniu z tego typu zwrotów?
- takim zwrotami posługuje się klient w rozmowie z nami?

Innym problemem w komunikacji może być niedostosowanie kodu do możliwości odbiorcy. Klient może nie rozumieć (i nikt nie powinien tego wymagać!) zawodowego slangu, starsza osoba określić typu „pendrive” czy „masakra, nie?”, a mówiący po polsku obcokrajowiec idiomów takich jak „raz na ruski rok” lub „tu jest pies pogrzebany”. Kod powinien być dobierany z myślą o cechach odbiorcy.

Nadanie i odbiór informacji – nadawanym komunikatem może być spojrzenie, podanie ręki, powitanie, żart, stwierdzenie, itp., a odpowiedzią (komunikatem zwrotnym) – wypowiedź, zaczerwienienie się lub machnięcie ręką. Rodzaj reakcji zależy od użytego kodu. Jednak niezależnie od dokonanego wyboru, kluczową kwestią pozostaje możliwość odbioru i prawidłowa interpretacja wiadomości przez adresata.

Odbiorca – adresat lub adresaci komunikatu. Jeśli wiadomość ma być odebrana i zinterpretowana zgodnie z intencją nadawcy, dobór kodu powinien uwzględniać cechy odbiorcy. Jeśli w bezpośrednią wymianę informacji zaangażowanych jest kilku odbiorców, każda wiadomość powinna jasno określać swojego adresata.

Jakie czynniki warunkują satysfakcjonującą komunikację?

Hałas podczas rozmowy lub brak wspólnego rozumienia kodu to przykładowe czynniki, które utrudniają wymianę informacji. Jedynie mając świadomość występowania (takich lub innych) barier komunikacyjnych można skutecznie im przeciwdziałać.

Barierami w komunikacji mogą być zarówno cechy/ zachowania nadawcy lub odbiorcy, jak i warunki fizyczne, w jakich odbywa się komunikacja.

Istnieje wiele rodzajów barier komunikacyjnych, a najpowszechniejsze z nich to:

- czynniki fizyczne (np. hałas, tłok, dystans fizyczny itp.),
- nieznanostwo odbiorcy,
- działanie stereotypów i uprzedzeń,
- niechęć do odbiorcy lub tematu,
- brak wspólnego rozumienia kodu,

- cechy uczestników wpływające na obniżenie skuteczności procesu komunikacji takie jak: zmęczenie, zły nastrój, wysoki poziom frustracji, tendencja do reagowania złością, nieśmiałość i inne,
- niski poziom kompetencji komunikacyjnych (poruszanie zbyt wielu wątków, brak planu wypowiedzi, nieuwzględnienie opinii rozmówcy i inne).

Obsługa klienta w urzędzie, tak jak każda relacja, stanowi obszar występowania czynników utrudniających wypracowanie porozumienia pomiędzy rozmówcami. Skutki działania barier komunikacyjnych, mogą w tym przypadku być jednak bardziej dotkliwe, nie tylko dla zaangażowanych osób, ale dla całej instytucji. Negatywne konsekwencje niesatysfakcjonującej relacji na linii klient – pracownik obsługi (czyli urzędnik) to pogorszenie wizerunku urzędu oraz zawodu urzędnika, podwyższony poziom frustracji zarówno u nadawcy jak i odbiorcy oraz pojawienie się konfliktów lub innych sytuacji trudnych. Istnieją zachowania po stronie urzędnika, które sprzyjają pojawianiu się nieporozumień i których w profesjonalnej obsłudze klienta należy unikać. Zachowania te to:

- zwracanie się do klienta po nazwisku lub w trzeciej osobie („Panie Kowalski, podaj Pan numer PESEL” lub „Niech poda swój numer pesel”),
- uprzedzanie lub kończenie wypowiedzi rozmówcy,
- ciągłe przerywanie wypowiedzi klienta,
- okazywanie poirytowania słowami, albo samą obecnością klienta,
- przypisywanie klientowi ukrytych (złych) intencji,
- przybieranie lekceważącego wyrazu twarzy lub postawy,
- korzystanie ze specjalistycznego słownictwa i oczekiwanie, że będzie ono zrozumiałe.

Niestety, wiedza na temat działania barier komunikacyjnych i zachowań sprzyjających ich pojawianiu się nie wystarczy, by zostały one wyeliminowane. Część z nich będzie się pojawiać, pozostając poza obszarem naszego wpływu. To co można zrobić, to pozostać wrażliwym na symptomy pojawiających problemów komunikacyjnych (poczucie napięcia, rozdrażnienie, złość, itp.) i dążyć do odnalezienia ich właściwej przyczyny. Pomocne mogą okazać się odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy dobrze odczytuję intencje klienta?
- Co tak naprawdę klient chce mi powiedzieć?
- Co klient ma na myśli mówiąc, że ...?
- Czy klient rzeczywiście zrozumiał ten przekaz zgodnie z moimi intencjami?

Satysfakcjonująca i skuteczna komunikacja wymaga, by:

- użyty został język/kod zrozumiały dla obu komunikujących się stron (wspólne rozumienie kodu),
- przekazując informację nadawca uwzględnił możliwość jej zniekształcenia w wyniku działania barier komunikacyjnych,
- nadawca wziął na siebie odpowiedzialność za upewnienie się, że wiadomość została zrozumiana zgodnie z jego/jej intencjami.

Uniwersalną i skuteczną formą przeciwdziałania barierom komunikacyjnym jest pozytywne nastawienie wyrażające się w szczerym zainteresowaniu problemem rozmówcy i umiejętności uwzględniania cudzego punktu widzenia.

Jak korzystać z najefektywniejszych technik komunikacyjnych?

Zastanówmy się, ile czasu każdy z nas spędza na porozumiewaniu się? Jeśli tylko chcesz, możesz na własną rękę przeprowadzić ciekawe badanie. Przez dwa dni pracuj metodą samoobserwacji i prowadź notatki dotyczące przebiegu dnia. Po upływie tego czasu, bazując na własnych spostrzeżeniach, odpowiedz na poniższe pytania:

1. Ile czasu (kiedy nie śpisz) poświęcasz na rozmowy z innymi?
2. Jaki procent z prowadzonych przez ciebie rozmów stanowią kontakty angażujące cię emocjonalnie, a jaki – relacje, w których pozostajesz emocjonalnie zdystansowany?
3. Czy Twoje relacje z innymi uważasz za skuteczne?
4. Czy Twoje relacje z innymi uważasz za satysfakcjonujące?

Prawdopodobnie uzyskane wyniki zainteresują Cię, a może nawet zaskoczą. Skoro większą część swojego życia spędzamy na komunikowaniu się, czy nie warto zadbać, by robić to naprawdę dobrze?

Istnieje wiele technik, które mogą być pomocne przy podnoszeniu jakości komunikacji. Techniki te mają zazwyczaj formę przepisu na sukces, ale jedynie ich dogłębne zrozumienie i przyjęcie jako czegoś naturalnego zagwarantuje pożądaną efekt. Zawsze warto zwracać uwagę na kontekst, powody i skutki użycia każdej z technik tak, by dokonując ostatecznie wyborów – wypracować swój indywidualny styl komunikowania się.

Pośród technik komunikacyjnych można odnaleźć takie, które wskazują jak kompetentnie komunikat nadawać, oraz takie, które w większym stopniu nawiązują do zachowań „dobrego” odbiorcy. Jak formułować myśli, by rozmówcy nas rozumieli i jednocześnie czuli się w relacji z nami dobrze lub przynajmniej nienajgorzej? Kilka najciekawszych zasad/ technik zostanie omówionych w ramach poniżej.

Maksymy Grice’a²¹ – zasady budowania komunikatu

Maksyma ilości: W kontakcie zawodowym używaj tyle słów, by zaledwie pokryć niezbędne minimum dla zrozumiałego przekazania informacji.

Maksyma jakości: Mów o tym, na co masz dowody i o czego prawdziwości jesteś przekonany.

Maksyma odpowiedniości: Mów na temat.

Maksyma sposobu: Unikaj dwuznaczności, niejasności i pustosłowia. Niech twoje wypowiedzi będą logiczne.

²¹ Za: Adler R. B., Rosenfeld L. B., Proctor II F. R., *Relacje interpersonalne. Proces porozumiewania się*, Wydawnictwo Rebis, Poznań 2006.

Odpowiedzialność a zwrot „To”

W zwrotach „to” zaimek osobowy „ja” jest zastępowany przez formę bezosobową „to jest”. Używając tego zwrotu unikamy brania odpowiedzialności za przekazywaną wiadomość. Jak myślisz, jakie są społeczne konsekwencje użycia każdego z tych typów komunikatu?

Przykład:

1. „*To kłopot, kiedy podnosi Pani głos*” (bezosobowo) lub „*Nie podoba mi się, kiedy podnosi Pani głos*” (komunikat JA).
2. „*Miło Panią zobaczyć*” (bezosobowo) lub „*Cieszę się, że Panią widzę*” (komunikat JA).

Zwrot „Tak, ale...”

Zwroty tego typu wprowadzają zamieszanie, ponieważ „ale” pełni funkcję unieważniającą wcześniej wyrażoną myśl. Z drugiej strony, tego rodzaju zwrot może być dobrym sposobem na zachowanie twarzy w trudnej sytuacji. Jeśli jednak wypowiedź ma być jasna i nie budzić wątpliwości – lepiej z niego zrezygnować. Jak myślisz, jakie są społeczne konsekwencje użycia tego typu komunikatu?

Przykład:

- „*Rozumiem Panią i chętnie pomogę, ale niestety nie teraz*”.
- „*Wiem, że zależy Pani na szybkim załatwieniu sprawy, ale niestety procedur nie mogę obejść*”.

Komunikat „Ty”

Użycie tej formy służy wyrażeniu osądu na temat drugiej osoby. Posługiwanie się tego rodzaju komunikatem najczęściej wzbudza nastawienie obronne u słuchaczy, za wyjątkiem przekazywania opinii pozytywnych. Forma „Ty (Pan/Pani)” implikuje bowiem, że mówiący jest uprawniony do osądzania, a to budzi opór u rozmówcy, nawet jeśli w innych okolicznościach zgodziłby się co do idei przekazu. Jak myślisz, jakie są społeczne konsekwencje użycia tego typu komunikatu?

Przykład:

„*Źle się Pan przygotował*”, „*Pan się nie zna na tych sprawach*”, „*Pani sposób mówienia jest denerwujący*”.

Jak dowodzi praktyka obsługi klienta, **znacznie ważniejsze od mówienia jest umiejętne słuchanie**. Możesz się zdziwić i pomyśleć, że słuchanie to przecież najprostsza rzecz na świecie – a jednak postaraj się sobie przypomnieć, kiedy Ty sam czułeś się ostatnio rzeczywiście wysłuchany. Jako ludzie wolimy raczej mówić: zaprzeczać, radzić lub proponować niż aktywnie słuchać. Poziom skomplikowania tej umiejętności, w ciekawy sposób, oddaje hieroglif oznaczający „słuchać” używany w tradycyjnym piśmie chińskim – rysunek poniżej. Dla opisanie jednej tylko umiejętności zostały tu użyte aż cztery elementy. Jak myślisz, jakim zdolnościami mogą one odpowiadać?

UCHO



OCZY
NIEPODZIELNA UWAGA
SERCE

Współczesna psychologia potwierdza złożoność omawianego zjawiska i wskazuje następujące elementy procesu aktywnego słuchania:

- słyszenie (fizjologiczny aspekt słuchania),
- uczestniczenie (koncentracja uwagi, zaangażowanie w wypowiedziane kwestie),
- zrozumienie (przepracowanie poznawcze),
- zapamiętanie (zdolność do odtworzenia),
- reagowanie (wysyłanie informacji zwrotnej do mówiącego).

Dążąc do ukazania „aktywnego słuchania” jako konkretnej umiejętności, upraszczając, możemy sprowadzić ją do następujących zachowań:

388

- zwrócenie całego ciała w stronę rozmówcy,
- utrzymywanie kontaktu wzrokowego z rozmówcą,
- potwierdzanie otrzymania wiadomości poprzez kiwanie głową, zwroty „*tak*”, „*uhm*” lub „*rozumiem*”,
- upewnianie się, że komunikat został właściwie zinterpretowany (**parafraza**),
- zadawanie pytań precyzujących, gdy coś wymaga dodatkowego wyjaśnienia (**klaryfikacja**),
- stosowanie **podsumowań** na zakończenie kolejnych etapów rozmowy,
- powstrzymanie się od wyrażania własnych sądów i opinii podczas wypowiedzi rozmówcy,
- powstrzymanie się od oceny rozmówcy i wypowiedzianych przez niego treści, podczas słuchania.

PARAFRAZA to powtórzenie własnymi słowami tego, co powiedział rozmówca/klient. Technikę warto stosować celem podsumowania rozmowy, pokazania rozmówcy, że jest uważnie słuchany lub upewnienia się, że wiadomość zrozumieliśmy zgodnie z jego intencją.

Klient: „*Punkt obsługi przedsiębiorcy byłby fajny, gdyby faktycznie przyspieszał załatwianie spraw*”.
 Urzędnik: „*Jeśli dobrze Pana rozumiem, uważa Pan że punkt obsługi przedsiębiorcy to dobry pomysł, jednak obecnie nie sprawdza się w praktyce?*”.

Może ona także polegać na podaniu ilustracji tego, o czym według nas opowiada rozmówca. Ta odmiana jest wyjątkowo pomocna, jeśli mówiący wygłasza treści na tyle abstrakcyjne, że możliwa jest ich wieloraka interpretacja. Możemy wtedy zasugerować jeden lub dwa przykłady, które pozwolą sprawdzić, czy właściwie rozumiemy o co chodzi.

Klient: „*Oczekuję konkretnej pomocy przy wypełnianiu tego formularza, a nie ciągłego odsyłania*”.
 Urzędnik: „*A więc rozumiem, że za pomocne uzna Pan, jeśli na przykład wspólnie wypełnimy poszczególne rubryki wniosku?*”.

Kolejną formą parafrazy jest ujawnienie podtekstów ukrytych w słowach mówiącego. Do zastosowania przy próbie uchwycenia wątku, który ciągle powraca w wypowiedziach klienta, ale nie zostaje jasno postawiony, a przy tym może mieć duże znaczenie dla dalszego przebiegu komunikacji.

Urzędnik: „*Wciąż powtarza Pan, że jest zagubiony w obowiązującej procedurze i według Pana wynika to niedbałości pracowników urzędu, czy tak?*”.

KLARYFIKACJA pozwala wesprzeć rozmówcę w konkretyzacji zgłaszanych przez niego treści. Polega na zadawaniu przez odbiorcę pytań tak, by uzyskane informacje pozwoliły mu na pełne zrozumienie nadanego komunikatu. W przypadku klaryfikacji aktualna pozostaje zasada „od ogółu do szczegółu”. Pierwsze pytania powinny pozostawiać rozmówcy dużą dowolność w odpowiedzi (pytania otwarte), stopniowo przechodząc do konkretów (pytania zamknięte).

Klient: „*Przepraszam, gdzie mam złożyć wniosek, bo ja już tak chodzę i chodzę, ale w sumie to nie wiem gdzie iść, a siostra mi mówiła, że to będzie napisane, ale ja żadnej tablicy nie widziałem*”.

Urzędnik: „*A czego dotyczy wniosek?*” (**pytanie otwarte**).

Klient: „*Tych wszystkich zmian, co niby do końca 2009 roku mają być wprowadzone, że jak się firmę ma, to branża się teraz zmienia, bo te nowe numery weszły*”.

Urzędnik: „*Czy dobrze rozumiem, że chodzi Panu o zmianę PKD?*” (**pytanie zamknięte**).

Opisane techniki wspomagają rolę odbiorcy w procesie komunikacji, jednak doskonalenie aktywnego słuchania niesie za sobą konieczność umiejętnego radzenia sobie ze „stale obecnymi w głowie” procesami, których oddziaływanie obniża skuteczność komunikacji. Nie słuchamy, gdy „w myślach” stosujemy:²²

- **filtrowanie** – słuchamy wybiórczo, zwracamy uwagę tylko na elementy zgodne z naszą opinią,
- **skojarzenia** – treść wypowiedzi rozmówcy wywołuje skojarzenie, w których się „zatapiamy”,
- **przygotowywanie odpowiedzi** – w myślach już przygotowujemy odpowiedź,
- **domyślanie się** – zgadujemy, co rozmówca ma na myśli i kończymy jego wypowiedzi,
- **osądzanie** – w trakcie rozmowy osądzamy rozmówcę oraz jego wypowiedzi,
- **utożsamianie się** – cokolwiek mówi rozmówca, odnosimy do własnego życia i osądzamy w kontekście własnych doświadczeń,
- **udzielanie rad** – słuchamy tylko początku, a później szukamy w myślach rady dla rozmówcy,
- **gaszenie** – wygłaszamy sarkastyczne uwagi, które zniechęcają rozmówcę do kontynuowania rozmowy,
- **przekonanie o swojej racji** – podnosimy głos, atakujemy, byle tylko obronić własne stanowisko.

²² Za: Adler R. B., Rosenfeld L. B., Proctor II F. R., *Relacje interpersonalne. Proces porozumiewania się*, Wydawnictwo Rebis, Poznań 2006.

Jakie wzorce w zakresie komunikacji telefonicznej i mailowej warto stosować?

Ze względu na specyfikę usług świadczonych przez urząd, pracownik obsługi musi prezentować odpowiedni poziom umiejętności komunikacyjnych również w kontekście rozmowy telefonicznej czy mailowej, tym bardziej, że ta ostatnia jest coraz bardziej powszechna. Zgodnie z projektem zmiany w ustawie o informatyzacji i kodeksie postępowania administracyjnego opracowanym przez MSWiA – generalna reguła art. 14 k.p.a. będzie stanowić, iż urzędnicy mają załatwiać sprawy drogą elektroniczną na równi z tradycyjną – papierową²³.

Prowadzenie rozmowy telefonicznej

390

Cele oraz główne zasady telefonicznej obsługi klienta są takie same jak w przypadku kontaktu bezpośredniego, a różnice proceduralne mają bezpośredni związek z zaletami i wadami każdej z tych form. Wykorzystanie telefonu jako narzędzia porozumiewania się niesie za sobą sporo ograniczeń, do których zaliczyć można utrudnioną weryfikację tożsamości rozmówcy, ryzyko rozproszenia uwagi i to, co z psychologicznego punktu widzenia najważniejsze – brak możliwości wnioskowania o uczuciach i nastawieniu klienta na podstawie obserwacji zachowania. Innym utrudnieniem jest spotykane czasami oczekiwanie klientów, że każdą sprawę da się załatwić przez telefon, co oczywiście nie jest do zrealizowania. Z drugiej strony, obsługa telefoniczna jest pod pewnymi względami łatwiejsza. Koszty, przyjęte zwyczaje oraz ograniczoność przekazu sprawiają, że rozmowy za pośrednictwem telefonu są zazwyczaj krótsze i bardziej rzeczowe (w porównaniu z kontaktem bezpośrednim). Z uwagi na wykorzystywanie jednego tylko kanału komunikacyjnego, łatwiej kontrolować własne zachowania tak, by wywołać i utrzymać u rozmówcy wrażenie profesjonalizmu.

Anonimowość jest tą cechą telekomunikacji, która często bywa wykorzystywana przez obie strony jako uzasadnienie dla braku uprzejmości (lub nawet agresji) – w myśl zasady, że „rozmówcy można wcisnąć wszystko, bo co on robi, skoro nie wie, z kim rozmawia, a nawet gdyby, to nie ma jak tego udowodnić”. Urzędnicy powinni mieć świadomość, że takie zachowanie jest sprzeczne z założeniami profesjonalnej obsługi klienta i że jest powodem pogarszania się wizerunku urzędników oraz urzędu. Jeżeli chodzi o reakcje na niewłaściwe zachowania klientów podczas rozmowy telefonicznej, warto trzymać się kilku prostych zasad:

- Jeśli tylko kontakt dotyczy poważniejszej kwestii niż np. godziny otwarcia urzędu, po przedstawieniu siebie, poproś o przedstawienie się rozmówcy, a dane zapisz. Oczywiście nie masz możliwości weryfikacji prawdziwości rozmówcy, ale na poziomie psychologicznym powinno dać to pożądane efekty.
- Utrzymuj dystans emocjonalny. Pomocna może być myśl, że nie warto psuć sobie nerwów z powodu czyjejś złości. A może masz jakąś własną maksymę lub zasadę, którą będziesz mógł przywołać w takim momencie?

²³ Źródło: <http://www.rp.pl/>

- Korzystaj z techniki asertywnej komunikacji (opisane w rozdziale 6).
- Jeśli klient nie uspokaja się, zakończ rozmowę korzystając z techniki F – U - O (opis w rozdziale 6).

Skutecznym rozwiązaniem problemów związanych z anonimowością tele-obstugi wydaje się być wprowadzenie systemu monitorowania rozmów oraz procedur identyfikacji rozmówcy, na wzór tych, jakie funkcjonują w organizacjach biznesowych.

Obierając telefon należy pamiętać, że tak jak w obsłudze bezpośredniej, tu również mamy tylko jedną szansę, by wywołać na kliencie pozytywne pierwsze wrażenie. Albo nam się to uda, albo będziemy musieli radzić sobie z negatywnym aspektem tego efektu. Decydujące znaczenie ma właściwy sposób zaprezentowania siebie oraz pewny i przyjazny ton głosu.

IDENTYFIKACJA (przedstawianie się)

Powinna mieć miejsce tuż po podniesieniu słuchawki lub po uzyskaniu połączenia z osobą, do której dzwoniemy.

Krok 0. Upewnienie się, że ktoś jest przy telefonie – *HALO*

Krok 1. Powitanie – *DZIEŃ DOBRY*

Krok 2. Imię i nazwisko – *MÓWI JOANNA NOWAK*

Krok 3. Nazwa instytucji – *URZĄD GMINY GŁOGÓW*

i/ lub referat – *REFERAT FINANSOWY*

i/lub stanowisko – *SPECJALISTA DS. KSIĘGOWOŚCI BUDŻETOWEJ*

Krok 4. Sygnał gotowości do wysłuchania klienta²⁴ – *SŁUCHAM?/ W CZYM MOGĘ POMÓC?/ JAK MOGĘ POMÓC?*

lub przedstawienie celu rozmowy²⁵ – *KONTAKTUJĘ SIĘ Z PANIĄ/ PANEM W SPRAWIE...*

Przychodząca rozmowa telefoniczna powinna zostać odebrana w przeciągu trzech dzwonek i ma pierwszeństwo przed obsługą osoby znajdującą się fizycznie w urzędzie. Klient w urzędzie może na podstawie obserwacji wyciągnąć wnioski, co jest przyczyną pauzy w obsłudze, tymczasem osoba dzwoniąca takiej szansy nie ma. Odbierając telefon należy starać się, by wymiana informacji była prowadzona w życzliwym tonie, ale możliwie krótko i rzeczowo. Tuż przed odebraniem telefonu należy osobę oczekującą przeprosić i poinformować, że za kilka minut powrócimy do załatwianej sprawy. Aby nie dezorganizować swojej pracy, **w trakcie obsługi jednego klienta można odebrać maksymalnie dwa telefony**. Ciągłe przerywanie rozmowy jest już przejawem braku szacunku i przyniesie negatywne skutki.

²⁴ Dotyczy sytuacji, gdy urzędnik odbiera telefon.

²⁵ Dotyczy sytuacji, gdy to urzędnik dzwoni.

Może się zdarzyć, że odebranie telefonu będzie wiązało się z koniecznością przełączenia rozmowy, co jest tożsamy z przełączeniem w tryb oczekiwania. Żeby zrobić to sprawnie, lepiej uprzednio poznać funkcje aparatu telefonicznego, niż w ostatnim momencie poszukiwać instrukcji. Ponadto pomocne mogą okazać się następujące wskazówki:

- poinformuj klienta, dlaczego przełączysz go w tryb oczekiwania, podaj przybliżony czas oczekiwania i zapytaj, czy wyraża zgodę,
- zaczekaj na odpowiedź,
- wracając na linię, podziękuj klientowi za oczekiwanie.

Większość ludzi nie lubi czekać:

- krótkie oczekiwanie trwa do 60 sekund,
- długie oczekiwanie to upływ 1-3 minut,
- „wieczne” oczekiwanie ma miejsce, gdy mija więcej niż 3 minuty.

Cechą charakterystyczną rozmowy telefonicznej jest ograniczenie do jednego kanału komunikacyjnego. Jakość przekazu werbalnego nabiera więc dominującego znaczenia. Z obserwacji zaś wynika, że istnieje pewna grupa najczęściej występujących błędów. Zostaną one przedstawione w tabeli poniżej.

Długie i skomplikowane zdania	Formułować krótkie zdania, a najważniejsze informacje powtarzać kilkakrotnie na różne sposoby.
Zbyt szybkie tempo	Tempo mówienia dopasować do tego, jakie prezentuje rozmówca (ale w granicach rozsądku).
Brak przerw w mówieniu	Robić krótkie przerwy i zadawać pytania sprawdzające stopień zrozumienia treści przez klienta.
Niedbałość w mówieniu	Wyraźna dykcja, rezygnacja z użycia wyrażen podtrzymujących ciągłość wypowiedzi typu „yyy”.
Nieodpowiedni ton	To bardzo trudne! Bez względu na nastrój, okazywać życzliwość.
Slang zawodowy	Klienci nie mają obowiązku go rozumieć, a jego stosowanie na siłę bardzo utrudnia porozumienie.

Możesz zadawać sobie pytanie, czy istnieją techniki komunikacyjne, które stosowane w rozmowie telefonicznej pomogłyby przyciągnąć i utrzymać uwagę słuchacza. Otóż kilka wybranych podajemy poniżej:

- stosowanie zwrotu Pan/ Pani jako podkreślającego szacunek do rozmówcy,
- mówienie do klientów w kategoriach korzyści, a nie cech rozwiązań (rozdział 4),
- angażowanie rozmówcy, poprzez zachęcanie go do wyrażenia opinii,
- dbanie o dobry nastrój rozmowy,
- stosowanie technik aktywnego słuchania,
- używanie „słów-kluczy”, stosowanych przez rozmówcę.

Kończenie rozmowy telefonicznej to znacznie więcej niż odłożenie słuchawki. Przede wszystkim, powinniśmy pamiętać o podsumowaniu, czyli o powtórnym przedstawieniu wniosków z rozmowy, ze szczególnym uwzględnieniem tego, „co kto ma teraz zrobić”, by sprawa klienta została załatwiona. Dzięki takiemu postępowaniu upewniamy się, że mamy wspólny z klientem sposób rozumienia uzgodnień. Przed zakończeniem zapytajmy dzwoniącego, czy jest jeszcze coś, co możemy dla niego zrobić. Czyniąc tak, dajemy mu szansę na poruszenie istotnych dla niego kwestii, które się jeszcze w rozmowie nie pojawiały – a ich bieżące wyjaśnienie będzie przeciwdziałać nawarstwianiu się nieporozumień. W dobrym tonie jest podziękowanie klientowi za poświęcony czas, przy czym nie chodzi tu o rozbudowaną litanie, a o zwykłe, życzliwe „*dziękuję za rozmowę*”. Lepiej, jeśli klient jako pierwszy odłoży słuchawkę, bo będziemy mieli pewność, że kończąc rozmowę, nie przerwaliśmy mu w połowie zdania. Zapisanie wszystkich ważnych informacji z rozmowy tuż po zakończeniu kontaktu ułatwi realizację zobowiązań – oczywiście nie dotyczy to sytuacji, gdy klient dzwonił celem uzyskania podstawowych informacji.

Chociaż rzadziej, może się jednak zdarzyć, że jako pracownicy urzędu będziemy musieli oddzwonić do klienta. Obowiązują tu uniwersalne zasady grzeczności – identyfikacja, wyjaśnienie celu kontaktu, przedstawienie sprawy, podsumowanie, zakończenie rozmowy. Jeśli to tylko możliwe, starajmy się do klientów oddzwaniać w ciągu doby, chyba że podczas pierwszej rozmowy zastrzeżony został dłuższy czas.

Lubelski²⁶ magistrat oferuje mieszkańcom możliwość rozmowy z urzędnikiem za pośrednictwem popularnego komunikatora internetowego Skype, np. jeśli chcemy dostać pozwolenie na budowę, albo uzyskać wpis do ewidencji gospodarczej.

Korzystanie z poczty elektronicznej

Posługiwanie się pocztą elektroniczną jako narzędziem skutecznej komunikacji wymaga przezwyciężenia **dwóch barier**. Pierwszą z nich jest względnie **słaba znajomość obsługi komputera i Internetu** wśród pracowników urzędów. Kolejna dotyczy **zbyt niskiego stopnia komputeryzacji urzędów**. Nawet jeśli komputery są, to często stare, bez podłączenia do Internetu lub bez potrzebnego oprogramowania. Nie ma się więc co dziwić, że wykorzystanie poczty elektronicznej w urzędach kuleje, podczas gdy na świecie stopniowo wypiera ona tradycyjne kanały komunikacyjne (tam, gdzie jest to możliwe). Oczywiście, istnieją pozytywne przykłady – urzędy gmin, które oddały do dyspozycji klientów systemy elektronicznej obsługi. Chociaż wymagają one doskonalenia, potwierdzają chęć nadążania za postępem technologicznym i wzmacniają wizerunek samorządu lokalnego jako instytucji nowoczesnej.

Korzystanie z poczty elektronicznej rządzi się swoimi prawami, które nazywane są **NETYKIETĄ**. Przedstawimy je w punktach poniżej.

²⁶ Źródło: <http://um.lublin.eu/>

1. Każda wysyłana wiadomość musi posiadać tytuł, dzięki temu nie zostanie zakwalifikowana przez skrzynkę odbiorcy jako SPAM²⁷ i łatwiej będzie ją odbiorcy odszukać, gdy zechce do niej powrócić.
2. E-mail powinien być zaopatrzony w powitanie (Szanowny Panie/ Pani Małgorzato/ Szanowni Państwo), pożegnanie rozmówcy (Z wyrazami szacunku/ Pozdrawiam serdecznie/ Z poważaniem) i podpis. Dobrym rozwiązaniem jest automatyczna stopka zawierająca imię i nazwisko piszącego, nazwę instytucji, wskazanie referatu/ wydziału, dane teleadresowe. Niepodpisane wiadomości często traktowane są jako śmieci.
3. Jeśli piszemy na adres, który jest wspólny dla większej grupy osób – w temacie oraz na początku maila należy zamieścić informację, do kogo mail jest adresowany („Do Pani Małgorzaty Nowak – informacja o formularzu zgłoszeniowym”).
4. Dłuższą treść dodaje się jako załącznik, o czym powinno się poinformować w treści maila. Załącznik powinien być sprawdzony pod kątem ewentualnego występowania w nim wirusów oraz ograniczony wielkością. Zatykanie skrzynki odbiorcy „ciężkimi” wiadomościami jest wbrew netykiecie. W przypadku takich wiadomości należy klienta wcześniej uprzedzić i uzgodnić z nim adres, na jaki wiadomość zostanie przesłana.
5. Wiadomość e-mail powinna być estetyczna i wolna od błędów. Większość programów obsługujących pocztę elektroniczną udostępnia opcję automatycznego sprawdzania poprawności pisowni. Pod żadnym pozorem nie zapominajmy z niej skorzystać (przed wysłaniem listu).
6. Niektóre programy (np. Outlook Express w zakładce „Narzędzia”) pozwalają żądać potwierdzenia przeczytania wiadomości. Jeśli tylko uznasz za potrzebne – wybierz i zaznacz tę opcję. Bądź przygotowany, że Ty również możesz otrzymać takie żądanie.
7. Pamiętaj, że wielkie litery oznaczają krzyk i powinny być używane tylko okazjonalnie.
8. Jeśli wyślesz wiadomość do wielu osób, kolejne adresy wpisuj w rubryce „Ukryta Kopia” („UDW”). Dzięki temu odbiorcy wiadomości nie będą mogli odczytać innych adresów.

Wiadomość e-mail to twoja wizytówka. Zanim prześlesz ją do klienta upewnij się, że:

- jest czytelna i zrozumiała,
- nie zawiera błędów ortograficznych, gramatycznych lub stylistycznych,
- posiada temat,
- wpisany adres jest poprawny,
- pamiętałeś o podpisie i wskazaniu danych kontaktowych,
- dopiąłeś załącznik, o którym wspomniałeś w liście.

²⁷ Spam, czyli niechciane wiadomości elektroniczne, niekorzystne z wielu powodów, np. powodują zatykanie się łącz i blokują miejsce na twardych dyskach; ich przetworzenie zabiera czas serwerom, spowalniając ich działanie; powodują stratę czasu poszczególnych użytkowników Internetu, itp.

Ćwiczenia

Zastanów się!

Jakie korzyści będą dla Ciebie dostępne jeśli zaangażujesz się w doskonalenie umiejętności komunikacyjnych? W jaki sposób wzbogaci to Twoje relacje z klientami?

Czy wiesz, że...?

- Wyniki badań wskazują, że choć przeciętny Amerykanin zna około 80 tysięcy słów, to jednak w codziennej komunikacji ogranicza się jedynie do 150-300 terminów²⁸! A jak my radzimy sobie z językiem polskim?

Zastanów się!

Czy wiesz, jak mówisz? Większość ludzi jest przekonanych, że ich sposób wypowiedania się jest całkowicie zrozumiały dla otoczenia. Tymczasem każdy z nas ma pewne werbalne przyzwyczajenia. Aby się o nich przekonać, nagraj swoją wypowiedź (np. swoje opinie na jakiś nurtujący cię temat, streszczenie książki, itp.) na video lub dyktafon. Odtwórz nagranie i staraj się możliwie obiektywnie ocenić samego siebie. I jak to brzmi? Czy zauważasz jakieś charakterystyczne dla siebie tendencje?

Alternatywa: Zamiast korzystać z wspomnianych urządzeń, możesz poprosić swoich znajomych o udzielenie Ci informacji zwrotnych. Może uda im się wyłapać charakterystyczne dla Ciebie nawyki?

Zastanów się!

Z praktyki wynika, że o sukcesie w kontaktach z klientem decydują trzy elementy, leżące po stronie pracownika obsługi. Są nimi:

- zrozumienie,
- zgodność z procedurą,
- odpowiedzialność.

Przemyśl każdy z nich. Dlaczego akurat te czynniki są tak ważne? Czy potrafisz wskazać, jakie konkretne zachowania będą najlepiej je akcentować? Jakie byłyby konsekwencje ich braku?

²⁸ Za: Adler R. B., Rosenfeld L. B., Proctor II F. R., *Relacje interpersonalne. Proces porozumiewania się*, Wydawnictwo Rebis, Poznań 2006.

6. Trudne sytuacje w obsłudze klienta, czyli jak osiągnąć mistrzostwo w rozwiązywaniu trudnych sytuacji

Z tego rozdziału Czytelnik dowie się:

- *dlaczego mówimy o trudnej sytuacji, a nie o trudnym kliencie,*
- *na czym polega specyfika trudnych sytuacji w obsłudze klienta,*
- *jak radzić sobie trudnymi sytuacjami w relacji z klientem,*
- *czy klient może być manipulatorem i jak sobie z tym radzić,*
- *jak postępować z konfliktem.*

396

Prawdziwym sprawdzianem umiejętności pracownika zajmującego się obsługą klienta w urzędzie są zadania, które wymagają od niego dodatkowego wysiłku, czasu bądź zwiększonej inicjatywy. Dobrym przykładem są takie momenty w relacji z klientem, kiedy trudno zachować zimną krew. Współczesne standardy obsługi wymagają jednak od profesjonalistów opanowania pierwszej reakcji i takiego odnalezienia się w sytuacji, by możliwe było dalsze świadczenie usług wysokiej jakości. Zanim nauczymy się konkretnych technik warto zacząć od przygotowania fundamentów – wypracowania odpowiedniego nastawienia.

To, czy uznasz daną sytuację za trudną, w dużej mierze zależy od Twojego nastawienia i umiejętności w zakresie obsługi klienta.

Dlaczego mówimy o trudnej sytuacji, a nie o trudnym kliencie?

Być może zwróciło Twoją uwagę, że w tekście powyżej nie odnalazłeś zwrotu „trudny klient”. Stało się tak, ponieważ praktyka wskazuje, że bardziej skuteczne (z punktu widzenia procesu obsługi klienta) jest myślenie w kategoriach **trudnej sytuacji**. Klasyczne podejście zakładające, że to człowiek jest problemem, opierało się na stereotypowym reagowaniu – „my jesteśmy dobrzy, a oni są źli” i zwalniało z podejmowania prób naprawienia relacji oraz uaktywniało błędne koło. Pracownik obsługi złościł się z powodu niewłaściwego zachowania klienta, korzystając w myślach z epitetów takich jak np. „roszczeniowy” czy „problemowy”. Nastawienie urzędnika przejawiające się w zachowaniach (bo trudno ukryć negatywne uczucia) jest z łatwością wyczuwane przez klienta i koło się zamyka. Skąd się bierze nasza (ludzka) tendencja do stawiania znaku równości między osobą (klientem) a problemem?

Zastanów się!

Dnia 1 stycznia 2008 roku weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 roku w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz. U. nr 251, poz. 1885), zakładające konieczność przeklasyfikowania według PKD 2007 podmiotów wpisanych do krajowych rejestrów statystycznych, sądowych i gospodarczych. Do urzędu przychodzi mężczyzna i łapiąc jeszcze oddech mówi, że chciałby dokonać tej zmiany, ale nie wie od czego zacząć. Zanim zdarzysz odpowiedzieć, zaczyna wyciągać z teczki stosy dokumentów wymieszanych i w większości pomiętych. Mężczyzna cały czas nerwowo zerka na zegarek. Dopiero teraz spostrzegasz, że jego koszula też jest wymięta, a płaszcz (przy ziemi) ubłocony.

Dlaczego tak się zachowuje?

Jeśli to tylko możliwe, swoją odpowiedź zapisz na kartce.

Zastanów się!

Właśnie spóźniasz się na umówione spotkanie z dentystą. Żeby zaoszczędzić czas, postanawiasz ruszyć biegiem – i niestety potykasz się, wpadając do kałuży. Gdy już jesteś w gabinecie, woda skapuje z Twoich spodni, a buty są mocno ubłocone. Dodatkowo, za 30 minut masz odebrać dziecko ze szkoły i nie wiesz, czy zdążysz. Twój dentysta patrzy na Ciebie ze zdziwieniem i pyta co się stało. Opowiedz mu, **dlaczego** tak się zachowujesz.

Jeśli to tylko możliwe, swoją odpowiedź zapisz na kartce.

Czy wymyślone przez ciebie tłumaczenia zachowań bohaterów w opisanych powyżej przypadkach zawierają pewne istotne różnice? Jeśli tak – to czy zdołasz je wyjaśnić, odwołując się do **teorii podstawowego błędu atrybucji** opisanej poniżej?

Wydawać się może, że jako ludzie posiadamy doskonały zmysł obserwacyjny, który umożliwia zebranie wystarczającej liczby danych do wydania obiektywnego osądu. I tu kryje się pułapka! Nie ma możliwości, by w ułamkach sekund (w jakich osądy powstają) umysł zdołał przeanalizować wszystkie dane, bez korzystania ze skrótów, uproszczeń i szablonów. Okazuje się, że funkcjonujemy jako psychologowie-amatorzy, którzy próbując zrozumieć zachowanie innych, składają części informacji tak długo, aż dotrą do „dobrej” diagnozy. Teoretycznie możemy uznać, że czyjeś zachowanie wynika z jego cech osobowościowych (np. jest nierozsądny czy zapominalski), lub że osoba zachowała się w określony sposób ze względu na sytuację, w której się znalazła (np. niekorzystny biomet). Jednak w praktyce, jak wskazują liczne badania, znacznie częściej tłumaczymy zachowania innych czynnikami osobowościowymi (czyli np. mówi tak, ponieważ jest złośliwym człowiekiem). Naukowcy nazwali to zjawisko **podstawowym błędem atrybucji** uznając, że jesteśmy mocno nastawieni na dostrzeganie związku między działaniem, a tym, co myślą lub czują ludzie, nawet wtedy, gdy jest oczywiste, że zachowanie zostało zdeterminowane przez sytuację. Interesującym naruszeniem tej reguły są opinie na temat przyczyn naszych własnych działań. Według nas, nasze zachowania są reakcją na działanie czynników sytuacyjnych, a więc tego, co dzieje się wokół. No i zagadka rozwiązana! Dlaczego utożsamiamy problemy z „problemową osobą”? Ponieważ nie zawsze trafnie oceniamy przyczyny zdarzeń.

Jestem pracownikiem obsługi i w kontakcie z klientem zaczynam odczuwać złość. Czemu ją czuję? No oczywiście, przyczyna leży na zewnątrz, czyli w kliencie. Czemu mój rozmówca wywołuje we mnie takie odczucia? Dlatego, że właśnie taki jest – „trudny”, „roszczeniowy” (działanie podstawowego błędu atrybucji).

W obliczu tak działających mechanizmów psychologicznych, międzynarodowe standardy obsługi klienta wykluczają utożsamianie problemu z osobą „sprawiającą problemy” i odrzucając jednocześnie wszelkie określenia dotyczące typów trudnego klienta. Współczesne podejście wskazuje, że problemy warto rozpatrywać w kontekście sytuacji, w jakiej znajdują się rozmówcy. Jeśli uznamy, że klient zachowuje się w sposób „trudny” w związku z sytuacją, w jakiej się znalazł, nasza uwaga automatycznie skoncentruje się na poszukiwaniu rozwiązania. Oczywiście, ludzie mają pewne utrwalone sposoby reagowania na różne sytuacje. Znamy osoby wybuchowe albo ciche i nieśmiałe, osoby gadatliwe czy podejrzliwe. Trzeba jednak pamiętać, że zachowanie, nawet jeśli jest wynikiem pewnej cechy osobowości, i tak jest modyfikowane pod wpływem otoczenia.

398

Na czym polega specyfika trudnych sytuacji w obsłudze klienta i jak sobie z nimi radzić?

Każdy człowiek reaguje we właściwy sobie sposób na daną sytuację, lub mówiąc inaczej – w odniesieniu do jednego wydarzenia można reagować odmiennymi emocjami czy myślami. Należy wspomnieć, że negatywne uczucie nie jest złe samo w sobie. Staje się problemem dopiero, gdy zaczyna rządzić naszym zachowaniem, wpływając na jakość świadczonych usług. Czynniki, które najczęściej wywołują napięcie, prowadząc w efekcie do konieczności radzenia sobie z trudną sytuacją to: ostentacyjne wyrażanie niedozwolenia, agresja, wrogość lub zachowania (postawy) wyższościowe. Wspólnie zastanowimy się, jak pracownik obsługi klienta może sobie z nimi poradzić. Warto jednak mieć świadomość, że wymienione zachowania wywołują sytuacje trudne, niezależnie czy prezentują je klienci, czy urzędnicy (to też się czasem zdarza).

Ostentacyjne niezadowolenie

Z punktu widzenia osoby nieustannie wyrażającej swoje niezadowolenie, jej zły nastrój jest w pełni uzasadniony. Taka osoba nie uwzględnia faktu, że jej nastawienie najczęściej wzbudza w rozmówcy irytację i bardziej utrudnia (niż ułatwia) załatwienie sprawy. Kwestionowanie przez urzędnika zasadności zgłaszanych pretensji będzie powodem kolejnych narzekania czy uwag, dlatego lepiej skupić się na meritum załatwianej sprawy.

Najważniejsze, by:

- utrzymać spokój (np. technika głębokich wdechów, przywołanie miłych wyobrażeń),

- utrzymać przyjazny ton głosu,
- aktywnie słuchać zarzutów, notować je, by mieć później możliwość ich weryfikacji,
- pozwolić klientowi wyrazić wszystkie zarzuty, pilnując przy tym stopnia ich konkretności,
- okazać zrozumienie dla stanu emocjonalnego rozmówcy,
- jeśli rozsądek każe uznać słuszność zarzutów – warto przeprosić, unikając jednocześnie nadmiernego tłumaczenia się,
- nakierować klienta na wyrażenie konkretnych oczekiwań,
- nie obwiniać i nie oskarżać.

W przypadku nadmiernego i/lub niezasadnego ataku urzędnik może skorzystać z techniki „**poszukiwanie konstruktywnej krytyki**”. Polega ona na zastosowaniu odpowiedniego zbioru słów (słowa podkreślone w przykładzie poniżej).

399

Technika poszukiwania konstruktywnej krytyki

„Mam już dość tej biurokracji i niekończących się kolejek. Czy Państwo w ogóle samodzielnie nie myślą?!!!”

*„**Być może ma Pan rację. Co konkretnie najbardziej Panu przeszkadza?**”*

„Ta kolejka, ten brak informacji, stosy papierów. Ja kompletnie nie wiem, jak mam się do tego zabrać!”

*„Rozumiem, a **co konkretnie mogłabym zrobić, by Panu pomóc?**”*

„Niech mi Pani wyjaśni jaki mam formularz wypełnić, gdzie i co mam z nim zrobić?”

Agresja

Wbrew pozorom agresja jest najczęściej przejawem bezradności, frustracji i/lub lęku. Czasami stanowi produkt uboczny poczucia niepewności lub klęsk w różnych obszarach życia klienta. Może ona przyjmować postać werbalną (dobór słów i sposób mówienia) jak i niewerbalną (agresywne zachowania, gesty). Agresji nie należy się bać, lecz stanowczo i umiejętnie reagować poprzez stawianie granic. Jeśli zachowanie klienta nie zmienia się pomimo prób nawiązania kontaktu – agresja jest wystarczającym powodem, by kontakt przerwać.

Najważniejsze, by:

- opanować pojawiające się odczucie strachu lub złości (buntu),
- zachować spokojny i stanowczy ton,
- podkreślać chęć udzielenia pomocy,
- zachęcać do wyrażenia konkretnych zarzutów i oczekiwań (poszukiwanie konstruktywnej krytyki),

- o ile to konieczne, grzecznie, ale stanowczo wskazać konsekwencje przedłużającej się agresji; jeśli klient nie zmieni swojego zachowania, w pełni uzasadnione (a nawet konieczne) jest przywołanie wspomnianych konsekwencji,
- przerwać kontakt, jeśli pomimo zachęty klient wciąż prezentuje zachowania agresywne.

W kontakcie z klientem zachowującym się agresywnie pomocna może być technika **F – U – O**, czyli mówienie kolejno o: **F**aktach, **U**czuciach (odczuciach, skutkach) i **O**czekiwaniach. Stosując tę technikę należy pamiętać o asertywnej postawie ciała i brzmieniu głosu. Technika zostanie zaprezentowana w przykładzie poniżej.

Technika F – U – O (1)

*„To, że podnosi Pan na mnie głos (**fakty**), uniemożliwia mi skoncentrowanie się na wykonywanej pracy (**skutki**) i dlatego proszę, by Pan przestał (**oczekiwanie**)”.*

Jeśli technika **F – U – O** nie odniesie pożądanego skutku, można uzupełnić ją o wskazanie realnych konsekwencji niezastosowania się do wyrażonego oczekiwania. Jeśli i ta (druga) próba zawiedzie, należy bezwzględnie przywołać konsekwencje.

Technika F – U – O (2)

*„Ponownie proszę Pana o zaprzestanie podnoszenia głosu (**wtórne wyrażenie oczekiwania**). Inaczej będę zmuszona przerwać rozmowę z Panem (**wskazanie konsekwencji**)”.*

Jeśli klient dalej nie zmienia zachowania, konieczne staje się przywołanie konsekwencji:

*„Tak jak Pana informowałam, w tej sytuacji zmuszona jestem przerwać rozmowę z Panem (**przywołanie konsekwencji**)”.*

Wrogość

W trakcie obsługi klient prezentuje chłód, brak życzliwości. Pozostaje raczej milczący lub jego wypowiedzi są mocno nacechowane sarkazmem. Błąd urzędnika jest wykorzystywany, by dać ujście kolejnym złośliwościom (ale bez otwartej agresji). Bez względu na deklarowany przez klienta powód takich zachowań, pracownik nie powinien brać tego do siebie. Najczęściej bowiem takie zachowanie nie jest skierowane wobec konkretnej osoby, lecz wobec instytucji lub sprawy.

Najważniejsze, by:

- opanować pojawiające się negatywnie uczucia,
- sygnalizować swoją życzliwość, np. poprzez uśmiech,
- zachować przyjazdy ton głosu,

- unikać brania do siebie prezentowanego braku życzliwości,
- unikać czynienia osobistych uwag lub napomnień (można pomyśleć: „on tak ma i już”),
- trzymać się faktów i możliwie szybko załatwić sprawę,
- zrezygnować z prób wpłynięcia na zachowanie klienta, przekonywania lub pouczania go (jeśli nie przekonuje go sprawna i profesjonalna obsługa – prawdopodobnie nic go nie przekona).

Zachowania (postawa) wyższościowe

Takie zachowanie to często mieszanka chłodu oraz demonstracji wysokich kompetencji i wiedzy na temat technik obsługi klienta, procedur lub zasad funkcjonowania urzędu. Komunikowana wiedza i kompetencje mogą być rzeczywiste lub nie – jednak krótki czas oraz cel kontaktu z pracownikiem obsługi uniemożliwiają weryfikację. Zachowaniu towarzyszyć może werbalizacja bardzo wygórowanych oczekiwań dotyczących poziomu obsługi. Reakcją emocjonalną na pozostawanie w relacji z osobą prezentującą takie zachowania często są silne uczucia, takie jak: złość, lęk, zażenowanie, bezradność itp.

Najważniejsze, by:

- podjąć decyzję o utrzymaniu kontroli nad własnym zachowaniem (nie dać się uwieść pojawiającym się silnym emocjom),
- skoncentrować się na zadaniu do wykonania,
- uwzględnić możliwość, że klient faktycznie posiada deklarowane doświadczenie lub wiedzę,
- zrezygnować z prób przechytrzenia klienta lub udowodnienia mu, że mało wie (to naprawdę bezcelowe!),
- spróbować zasięgnąć opinii klienta, jeśli zaistnieje potrzeba,
- trzymać się faktów – opinie pracownika i tak nie zmieniać poglądów klienta,
- traktować klienta z szacunkiem i dystansem.

Szczególnym rodzajem sytuacji trudnej w obsłudze klienta urzędu jest ta wynikająca ze specyfiki małych gmin, gdzie wszyscy znają. W efekcie, często zdarza się, że urzędnicy świadczą usługi swoim sąsiadom, znajomym czy krewnym. Relacja sformalizowana (klient – urzędnik) miesza się z relacją prywatną, tworząc cały szereg trudności interpretacyjnych. W skrajnych przypadkach mogą pojawić się dylematy odnośnie priorytetów czy podmiotu lojalności. W takich okolicznościach, znacznie trudniej budować wizerunek profesjonalisty. Jeśli nie jest możliwe, by sprawy osób znanych prywatnie przejął inny pracownik, w grę wchodzi już tylko wewnętrzny kodeks etyczny oraz dążenie do świadczenia usług wysokiej jakości. Zdecydowanie wyzwaniem jest tu umiejętność stawiania granic, a szczególnie cenna staje się zdolność do oddzielania życia osobistego od zawodowego. Pomocne okażą się również opisywane w rozdziale techniki, takie jak F – U – O czy *Poszukiwanie Konstrukttywnej Krytyki*, pod warunkiem jednak, że urzędnik zdecyduje się je zastosować.

Zgodnie z pkt. 2 art. 24 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie. Art. 30 tej samej ustawy informuje, że pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym nie może wykonywać, między innymi, zajęć wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Chociaż poziom ogólności przywoływanych zapisów prawnych nasuwa trudności odnośnie sposobu identyfikacji sytuacji konfliktu interesów, który po głębszej analizie okazuje się pojęciem rozmytym, trudno jednak zaprzeczyć, że podejmowanie decyzji w sprawach, gdzie stroną są krewni, może budzić spore wątpliwości co do urzędniczej bezstronności. Takie przypadki wymagają rozważań. Prawdopodobnie najlepszym rozwiązaniem jest przekazanie sprawy innemu pracownikowi lub – jeśli nie jest to niemożliwe – poproszenie współpracownika bądź inną osobę o obecność w trakcie spotkań czy rozmów z tymi osobami.

Czy klient może być manipulatorem i jak się przed tym bronić?

Oczywiście zdarza się, że klient będzie próbował zastosować nieczyste chwyt (psychologiczne) w przekonaniu, że ułatwi mu to osiągnięcie celu. Uciekanie się do technik manipulacyjnych nie musi być działaniem zamierzonym, czasami ludzie stosują pewne techniki, nie zdając sobie nawet sprawy, że są to działania moralnie wątpliwe.

Z punktu widzenia sprawności i efektywności procesu obsługi lepiej zrezygnować z przypuszczenia, że każdy klient jest manipulatorem. Jednocześnie nie warto czynić założeń, że nigdy się to nie zdarza. Po prostu lepiej znać sposoby obrony przed manipulacją i nigdy ich nie zastosować, niż nie umieć zareagować, gdy będzie tego wymagała sytuacja.

Po co klienci stosują manipulację? Oprócz wyjątków – osób którym sprawia to przyjemność, chodzi o korzyści, o załatwienie sprawy. Manipulacja jest najczęściej stosowana przez osoby, które nie wierzą, że mogłyby zrealizować swoje cele w inny sposób. Rozumienie tej motywacji nie powinno jednak stanowić uzasadnienia dla akceptacji tego typu zachowań.

Techniki manipulacyjne mogą być ukierunkowane na:

- wyprowadzenie pracownika z równowagi tak, by zaczął działać nieracjonalnie i podjął decyzję zgodnie z wolą manipulatora,
- wzbudzenie sympatii pracownika,
- zablokowanie tematów niewygodnych lub odroczenie decyzji w czasie.

W opinii klienta wszystkie wskazane cele mogą stanowić sposób osiągnięcia zakładanej korzyści.

Nie istnieją gotowe wzorce odpowiedzi, które zapewniają zwycięstwo, bo i nie o to tu chodzi. Reguły reagowania na chwytów manipulacyjnych zostaną omówione poniżej, po opisie najczęściej spotykanych technik. Czytając, zastanów się, co jest celem każdej z technik, jak Ty sam zareagowałbyś na nie i czy faktycznie jest to skuteczny sposób radzenia sobie z manipulacją.

Wybrane techniki manipulacyjne:

- tworzenie sytuacji stresującej („Czy pan wie kim ja jestem?!!!”),
- ataki personalne („Pani się nie nadaje do pracy w urzędzie, tu potrzeba inteligentnych ludzi.”),
- naprzemienne dobre i złe traktowanie („Doceniam Pani profesjonalizm, ale czy musi to faktycznie tyle trwać?”),
- groźby („Jeśli natychmiast nie wyda mi Pan tego zaświadczenia, będę zmuszony zwrócić się do Pana przełożonego. Więc jak będzie?”),
- kompromitowanie („Co Pan tam wie, taki młodziak.”),
- szantaż („Albo zrobimy tak jak mówię, albo ujawnię Pani niekompetencję.”),
- manipulowanie czasem („Bardzo się spieszę, więc niech mi Pan szybko wypisze to zaświadczenie.”),
- komplementowanie („Od razu widać, że jest Pani świetną profesjonalistką i może wszystko.”),
- „na ofiarę losu” („Mnie to trzymają się same problemy, a ja już sobie nie radzę. Nie wiem, ja muszę z tym wszystkim skończyć, bo albo zwariuję, albo coś...”),
- powoływanie się na autorytety („Przecież sam Pan burmistrz powiedział mi dzisiaj...”).

Wciąż otwartym pozostaje pytanie, jak radzić sobie z manipulacją, by jednocześnie nie odbiło się to negatywnie na jakości świadczonych usług i by nie pogorszyć relacji z klientem. Skuteczne przeciwdziałanie obejmuje kolejno:

1. **Rozpoznanie działań manipulacyjnych** – trudno reagować na coś, czego się nie dostrzega. Świetnym sygnałem, informującym o pojawieniu się technik manipulacyjnych, są uczucia, takie jak: złość, smutek, lęk czy radość, zwłaszcza, jeśli pojawiają się nagle, pomimo, że „nic wielkiego się nie stało”. To znak, że wydarzeniom trzeba się przyglądać uważnie. Z drugiej strony występuje ryzyko rozpoznawania manipulacji tam, gdzie tak naprawdę jej nie ma (nadmiernej podejrzliwość). Przecież ktoś faktycznie może mieć problemy lub się spieszyć. Najlepszym doradcą w ocenie sytuacji jest doświadczenie.
2. **Dystans** – urzędnik, profesjonalista nie może pozwolić sobie na to, by na manipulację odpowiadać manipulacją lub agresją. Negatywne uczucia pojawią się i to dobrze (bez nich bylibyśmy zagubieni w świecie relacji międzyludzkich), jednak nie można pozwolić, na to, aby kierowały naszym zachowaniem. Warto skoncentrować się na faktach i meritum sprawy.
3. **Ujawnić manipulacje** – jeśli pomimo naszych przyjaznych sposobów radzenia sobie z technikami manipulacyjnymi klienta, on wciąż podejmuje kolejne takie próby, należy w grzeczny sposób ujawnić motywy jego działania, jednocześnie nawołując go do skupienia się na meritum sprawy (np. „Rozumiem, że chce Pan wzbudzić we mnie uczucie lęku, jednak gwarantuję, że bardziej skutecznym sposobem załatwienia Pana sprawy będzie skupienie się na procedurze. Czy możemy więc przejść dalej?”).

Jak postępować z konfliktem?

W praktyce urzędu zdarzyć się może, że sytuacja trudna przemieni się w otwarty konflikt. Jak rozpoznać, czy już miało to miejsce? Kluczem jest umiejętność zdystansowania się, aby przeanalizować relację z klientem pod kątem występowania następujących czynników:

- rozmowa nasycona jest brakiem cierpliwości, rozmówcy stają się coraz bardziej drażliwi,
- potknięcia merytoryczne, chwilowa niepewność czy przejęzyczenia traktowane są przez drugą stronę jako obiekt niezyczliwych komentarzy lub krytyki,
- strony konfliktu są tak emocjonalnie zaangażowane w relację, że rezygnują z prób zatrzymania się i powrotu do przyczyn napięcia celem zażegnania konfliktu,
- klient werbalizuje przekonania o złych intencjach pracownika,
- pracownik „łapie się” na przekonaniu, że klient tylko szuka okazji, by wytknąć mu błąd lub utrudnić pracę,
- pracownik w myślach kieruje wobec klienta obraźliwe określenia.

404

Wbrew pozorom, konflikty zawsze mają jakąś genezę. Powstawanie konfliktów może być warunkowane przez szereg czynników, a istotną rolę, grają przy tym mechanizmy psychologiczne, takie jak:

Lustrzane odbicie – zarówno urzędnik jak i klient mają poczucie bycia niewinną ofiarą drugiej strony, która broni słusznych (w swoim pojęciu) zasad.

Mechanizm „dźbła i belki” – w sytuacji konfliktowej każda ze stron widzi nieuczciwość w działaniu drugiej strony, a pozostaje ślepa na ocenę moralną własnych zachowań.

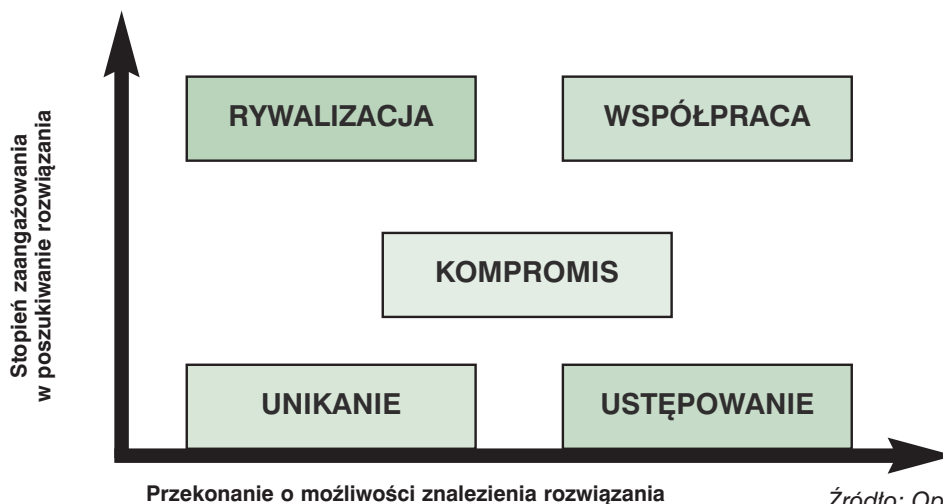
Podwójne normy – nawet jeśli obie strony konfliktu mają świadomość własnych nieuczciwych działań, to są skłonne uważać, że ich zachowanie jest uzasadnione okolicznościami, a zachowania drugiej strony już nie.

Konflikty rodzą się często na skutek istnienia barier komunikacyjnych (patrz rozdział 5). Sprzymierzeńcem konfliktów są pewne cechy osobowościowe, takie jak: wysoki poziom lęku lub frustracji, sztywność poznawcza, niskie poczucie własnej wartości, podwyższony poziom reaktywności emocjonalnej czy tendencja do reagowania złością (cechy te nie są jednak wystarczające do powstania konfliktu). Tłumacząc przyczyny utrzymywania lub nawet nasilania się konfliktu, warto wspomnieć o zjawisku, jakim jest modyfikacja odpowiedzialności – im dłużej konflikt trwa, tym silniejsze jest przekonanie osób zaangażowanych, że to druga strona ponosi całość odpowiedzialności i że to ona musi ustąpić jako pierwsza, jeśli cokolwiek ma się zmienić.

Sprawne rozwiązanie konfliktu wymaga identyfikacji przyczyn i działań ukierunkowanych na ich niwelowanie.

Istnieje kilka możliwych stylów myślenia i w efekcie – reagowania na konflikt. Różnicuje je stopień zaangażowania w poszukiwanie satysfakcjonującego rozwiązania oraz przekonanie o możliwości jego znalezienia. Style te to: unikanie, uleganie, rywalizacja, szukanie kompromisów oraz nastawienie na współpracę. Dla zobrazowania zamieszczamy rysunek poniżej.

Rysunek 4. Style reagowania na konflikt.



Źródło: Opracowanie własne.

Każdy z umieszczonych na rysunku stylów reagowania na konflikt może być uzasadniony w pewnych sytuacjach życiowych, jednak w obsłudze klienta za najbardziej wskazane jest zorientowanie na współpracę, wymagające zaangażowania w poszukiwanie rozwiązania, które by satysfakcjonowało obie strony, oraz przekonania o możliwości jego odnalezienia. Ten styl zakłada umiejętność spojrzenia na strony konfliktu jako na równorzędnych partnerów posiadających własne cele i dążących do zaspokojenia potrzeb.

Nastawienie na współpracę jako styl rozwiązywania konfliktu

Współpraca wymaga przyjęcia odpowiedzialności za konflikt²⁹ przejawiającej się w:

- Pewności siebie: „Potrafię to zrobić!”.
- Pozytywnym nastawieniu: „Uda mi się to zrobić!”.
- Szybkości reakcji: „Zajmę się tym natychmiast!”.
- Przestrzeganiu reguł obowiązujących w instytucji i zdolność do samodzielnego podejmowania decyzji bez ich naruszania.

Techniki rozwiązywania konfliktu wpisujące się w styl nastawiony na współpracę to:

- **Uściślanie zarzutów** („Z tego co Pani mówi rozumiem, że ma Pani zastrzeżenia odnośnie... Czy tak?”).
- **Wyrażanie wsparcia osobistego i podkreślanie wspólnoty** („Rozumiem Pani zdenerwowanie i szanuję Pani poglądy, taka sytuacja byłaby przykra również dla mnie. Wspólnie uda nam się szybko rozwiązać ten problem.”).

- **Przyjęcie odpowiedzialności** („Przepraszam za te niepotrzebne emocje. Najważniejsze, abym mógł Pani pomóc w tej sprawie. Pozwoli Pani, że spytam, kiedy składała Pani...”).

Warto podkreślić, że będąc reprezentantami urzędu jako pierwsi powinniśmy wyciągać dłoń na zgodę. Sam ten fakt (nawet jeśli nie zagwarantuje sukcesu w poszukiwaniu rozwiązania konfliktu) będzie sprzyjać budowaniu pozytywnego wizerunku urzędu. Jeśli jednak zdarzy się sytuacja, że klient nie będzie podzielał urzędniczego nastawienia na współpracę – godna polecenia jest **technika ASAP**, którą opisujemy poniżej.

Ćwiczenia

Aby nabrać dystansu, spróbuj ćwiczyć głębokie oddychanie. Usiądź wygodnie, weź głęboki oddech i wolno wypuść powietrze z płuc. Powtórz ćwiczenie pięć do sześciu razy. Niektórzy ludzie uważają, że jest ono skuteczniejsze, gdy wykonuje się je z zamkniętymi oczami.

Zastanów się!

- Jak do tej pory myślałeś o tzw. „trudnych klientach” i co zmieniło się po lekturze tego rozdziału?
- Które znane Ci osoby uważałeś do tej pory za trudne i jak mógłbyś wykorzystać zdobytą w rozdziale wiedzę do poprawy relacji z nimi?
- Jak często tłumaczysz swoje agresywne, wybuchowe czy złośliwe zachowanie czynnikami związanymi z sytuacją, a jak często podobne zachowania innych ludzi wyjaśniasz ich cechami charakteru?
- Jak przedstawiona propozycja zachowania wobec pojawiających się trudności ma się do tego, jak zwykle wobec nich reagujesz?

Czy wiesz:

- Jakie są najczęstsze sytuacje problemowe w relacjach z klientami i jak sobie z nimi radzić?
- Spośród jakich zachowań wybierasz, reagując na konflikt?
- Czy w obsłudze klienta można stawiać granice, a jeśli tak, to w jaki sposób i kiedy?
- Na czym polega technika ASAP?

7. Bibliografia

- Adler R., Rosenfeld L., Proctor II R., *Relacje interpersonalne. Proces porozumiewania się*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2006
- Agryle M., *Psychologia stosunków międzyludzkich*, PWN, Warszawa 1991
- Aronson E., Wilson T. D., Alert R. M., *Psychologia społeczna* (rozdz. 11), Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1997
- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2008
- Cialdini R., *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, GWP, Gdańsk 2000
- Gee V., Gee J., *Program szkolenia z zakresu obsługi klienta*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006
- Jędrzejczak J., *Profesjonalna obsługa klienta w urzędzie. Poradnik dobrych praktyk*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2007
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1990
- Lilley R., *Jak radzić sobie z trudnymi ludźmi*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2004
- Łodygowska E., Rajewska K., *Psychologia kontaktu z klientem*, Krajowa Agencja Wydawnicza Warszawa 2001
- O'Connor J., Seymour J., *NLP Wprowadzenie do programowania neurolingwistycznego*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1998
- Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2004
- Schenk G., *Profesjonalny sprzedawca – Jak budować trwałe więzi z klientami?*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006
- Sęk H. (red.), *Wypalenie zawodowe. Przyczyny i zapobieganie*, PWN, Warszawa 2006
- Sękowska M., Szymanowska E., *Analiza transakcyjna w zarządzaniu*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000
- Strelau J. (red), *Psychologia. Podręcznik akademicki, tom 2: Psychologia ogólna*, GWP, Gdańsk 2006
- Strelau J. (red), *Psychologia. Podręcznik akademicki, tom 3: Jednostka w społeczeństwie i elementy psychologii stosowanej*, GWP, Gdańsk 2005
- Wawak S., *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2006



Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

Została ustanowiona 18 września 1989 roku. Grupę założycielską stanowili Jerzy Regulski, Walerian Pańko, Andrzej Celiński, Aleksander Paszyński i Jerzy Stępień.

Fundacja prowadzi regularne działania wspierające rozwój demokracji i samorządności lokalnej, kierując swoje działania do pracowników samorządowych i radnych, przedstawicieli organizacji pozarządowych, dziennikarzy, nauczycieli, młodzieży, pracowników i kadry Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz ludzi bezrobotnych lub zagrożonych bezrobociem.

Fundacja jest największą polską organizacją pozarządową wspierającą rozwój samorządności.

Za swoją działalność została nagrodzona m. in. Nagrodę Główną Prezesa Rady Ministrów w konkursie „Pro Publico Bono”.

Obecnie Fundacja dysponuje siecią 16 regionalnych ośrodków z filiami oraz 3 Wyższymi Szkołami Administracji Publicznej.

Dzięki tej strukturze Fundacja obejmuje swoim działaniem terytorium całego kraju. Od 1992 roku realizuje także programy pomocowe (np. w krajach bałkańskich, na Ukrainie, Białorusi), dzieląc się z innymi krajami doświadczeniem polskiej reformy samorządowej.

W trakcie 20 lat ośrodki FRDL przeszkoliły ponad milion osób. Przy ośrodkach FRDL działa ponad 70 klubów i forów branżowych pracowników samorządowych i przedstawicieli władz lokalnych.

Projekt „Sprawny samorząd” jest realizowany przez FRDL – Centrum Mazowsze oraz FRDL – Pomorsko-Kujawskie Centrum Demokracji Lokalnej.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



„Sprawny samorząd” – program wdrożenia uprawnień zarządczych w samorządach 1 IX 2010 – 31 VIII 2012

„Sprawny samorząd” to dwuletni projekt skierowany do pracowników dziesięciu samorządów województw mazowieckiego i kujawsko-pomorskiego. Gminy, miasta i powiaty otrzymują wsparcie szkoleniowo-doradcze z zakresu wdrażania CAF oraz profesjonalizacji zarządzania i obsługi klientów urzędów.

Celem projektu jest podniesienie poziomu jakości usług świadczonych przez dziesięć urzędów poprzez:

- przygotowanie kadry zarządzającej i pracowników urzędów do stosowania nowoczesnych narzędzi i technik zarządzania w administracji publicznej;
- wdrożenie narzędzi samooceny i ciągłego samodoskonalenia.

Działania projektu obejmują:

1. Wdrożenie metody samooceny CAF w dziesięciu JST
2. Cykl warsztatów dla kadry zarządzającej „Menedżer w urzędzie”
3. Cykl warsztatów dla sekretarzy i kadr „Zarządzanie zasobami ludzkimi w JST”
4. Cykl warsztatów dla pracowników urzędów „Zarządzanie relacjami z klientem”
5. Doradztwo przy optymalizacji procesów wydawania decyzji administracyjnych, zarządzania strategicznego, zarządzania zasobami ludzkimi, obsługi klientów i zarządzania partycypacyjnego
6. Forum wymiany doświadczeń wdrażania CAF (8 spotkań) i optymalizacji procesów (20 spotkań – po cztery na każdy z pięciu procesów)
7. Cykl warsztatów dla pracowników urzędów „Wdrażanie Systemu Analiz Samorządowych – SAS”
8. Badanie jakości usług w dziesięciu JST

MENEDŻER w URZĘDZIE

CYKL WARSZTATÓW DLA KADRY ZARZĄDZAJĄCEJ

- I. Zarządzanie organizacją
- II. Zarządzanie strategiczne
- III. Partycypacyjny model zarządzania
- IV. Zarządzanie jakością
- V. Zarządzanie zasobami ludzkimi
- VI. Komunikacja wewnętrzna i zarządzanie informacją
- VII. Zarządzanie projektami
- VIII. Zarządzanie zmianą i zarządzanie ryzykiem
- IX. Zarządzanie relacjami z klientem

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Biuro Projektu: **Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej**
Pl. Inwalidów 10 • 01-552 Warszawa • www.frdl.org.pl