

ADAM KRZYŻANOWSKI

Katedra Administracji i Prawa Administracyjnego
Akademia Leona Koźmińskiego

Analiza sprawności organizacyjnej powiatowych urzędów pracy po wdrożeniu nowego systemu informatycznego

1. Wstęp

Artykuł stanowi prezentację wyników badań, jakie autor przeprowadził w powiatowych urzędach pracy (PUP) w okresie od grudnia 2009 r. do czerwca 2010 r. – tuż przed wdrożeniem systemu informacyjnego Syriusz, obejmującego swym zasięgiem wszystkie PUP, oraz po wdrożeniu ww. systemu w badanych urzędach w okresie luty–czerwiec 2012 r. Porównanie wyników badań umożliwiło znalezienie odpowiedzi na pytanie związane z wpływem zastosowania SI Syriusz na funkcjonowanie i sprawność działania urzędów pracy w Polsce, a także stanowiło główny element rozprawy doktorskiej, której główną tezą jest stwierdzenie: „Zastosowanie zintegrowanego systemu informatycznego zmienia funkcjonowanie badanych powiatowych urzędów pracy, wymuszając wprowadzenie partycypacyjnych metod zarządzania, co z kolei wpływa na poprawę sprawności ich działania”.

Autor niniejszego artykułu rozpoczyna swoje rozważania od analizy pojęcia sprawności, przechodząc do zaprezentowania systemu urzędów pracy w Polsce oraz ich zadań, aby przeprowadzić analizę wyników wspomnianych wyżej badań.

2. Kilka słów o sprawności administracji publicznej

Stojące przed sektorem publicznym wyzwania, w postaci rosnącego zapotrzebowania na wysokiej jakości usługi publiczne, przy ograniczonych środkach finansowych sprawiają, iż coraz ważniejsze staje się poszukiwanie metod poprawy wykorzystania ograniczonych zasobów. To z kolei skłania ku ewaluacji rozwiązań organizacyjnych stosowanych w administracji publicznej z zastosowaniem m.in. wielu metod ilościowych i jakościowych¹. Pomiar wyników działania administracji publicznej jest zagadnieniem złożonym i wielowątkowym. Niektórzy badacze są nawet zdania, że dokonanie pełnego pomiaru nie jest możliwe ze względu na różnorodność kryteriów, w niektórych przypadkach bardzo trudno mierzalnych.

W sektorze publicznym o wiele trudniej niż w sektorze prywatnym zastosować kryteria ekonomiczne i zmierzyć wyniki organizacji. We współczesnej literaturze uznaje się, iż instytucje publiczne w poszukiwaniu kryteriów pomocnych w określeniu tego, czy za pieniądze publiczne obywatele otrzymują usługi przynoszące wysoką wartość, powinny używać pojęć skuteczności, efektywności i oszczędności². Większość z tych pojęć jest trudniejsza do zoperacjonalizowania niż pojęcia zysku finansowego i straty stosowane w sektorze prywatnym. Instytucje sektora publicznego potrzebują znacznie szerszego zakresu wskaźników osiągnięć³.

Wskazanie sprawności działania administracji publicznej jest utrudnione, gdyż instytucje sektora publicznego mają mniejszą autonomię i elastyczność niż instytucje komercyjne z powodu innego charakteru problemów, które muszą rozwiązywać. Tym trudniej np. wykazać przykłady zarówno niegospodarności, jak i dobrego zarządzania. Dodatkowo z punktu widzenia badacza obraz jest skomplikowany z powodu nieznamości zmian w wydajności pracy w administracji publicznej w dłuższym okresie⁴. Pojęciem, które jest często używane w kontekście administracji publicznej, jest sprawność, najczęściej rozumiana jako łączne występowanie walorów praktycznych działania administracji, np. skuteczności, efektywności i oszczędności.

¹ M. Klamut, *Polityka ekonomiczna. Współczesne wyzwania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 331–332.

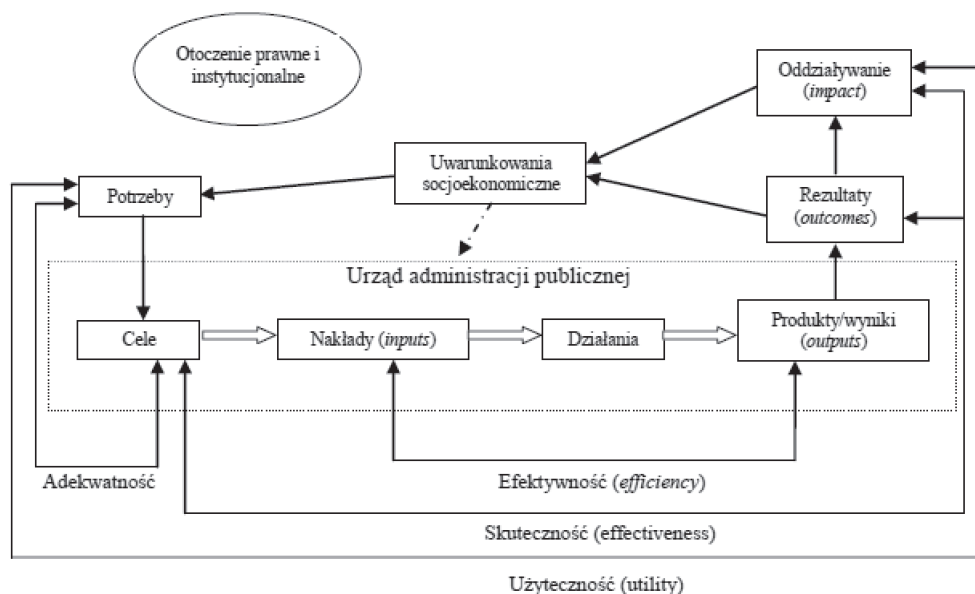
² Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, UK 2004, s. 13.

³ J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 106.

⁴ K. Lovell, *Performance Assessment in the Public Sector*, w: *Efficiency in the public sector*, red. K.J. Fox, Kluwer Academic Publishers, USA 2002, s. 21.

Osiągnięcie wysokiej sprawności funkcjonowania urzędów, mierzonej m.in. za pomocą wskaźników satysfakcji klientów zewnętrznych, wymaga od administracji publicznej ciągłej ewolucji, w tym ciągłej poprawy jakości świadczonych usług, co w konsekwencji może doprowadzić do poprawy sprawności administracji publicznej oraz zmiany jej postrzegania przez klientów. Sposób na poprawę jakości usług publicznych upatruje się w systemie zarządzania jakością oraz wykorzystaniu systemów informatycznych. Ponadto takie systemy mogą dostarczyć dodatkowych, bardziej szczegółowych informacji na temat kryteriów, zwłaszcza w zakresie pomiaru sprawności funkcjonowania administracji publicznej, jak również pomóc w zrozumieniu, od czego zależą różnice w efektywności pomiędzy jednostkami administracji publicznej.

Pierwszym krokiem do określenia metod pomiaru wyników funkcjonowania urzędów administracji publicznej jest dokładne rozróżnienie podstawowych pojęć związanych ze skutecznością i efektywnością. W literaturze anglojęzycznej skuteczność jest określana mianem *effectiveness*, natomiast efektywność terminem *efficiency*. W zrozumieniu istoty skuteczności i efektywności może być pomocny schemat przedstawiony na rysunku 1.



Rysunek 1. Model nakłady – wyniki dla administracji publicznej

Źródło: Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, UK 1999, s. 13.

Według schematu, badanie skuteczności urzędu administracji publicznej wymaga metodologii porównania celów i rezultatów. Badanie efektywności powinno wiązać się z zestawieniem nakładów i wyników, ewentualne badanie użyteczności powinno zaś polegać na analizie, w jaki sposób oddziaływanie stanowi odpowiedź na potrzeby społeczne. Dodatkowo, odnosząc się do mapy zależności pomiędzy poszczególnymi miarami przedstawionej w schemacie, można rozszerzyć analizę urzędów publicznych o czynniki zewnętrzne funkcjonowania administracji czy też bardziej szczegółowe badanie zużycia nakładów przez urzędy, aby lepiej wyjaśnić różnice w skuteczności i efektywności ich funkcjonowania. Konieczne jest jednak dokładne zdefiniowanie przytoczonych pojęć.

Skuteczność działania administracji publicznej jest kwestią znajdującą się w polu zainteresowania zarówno nauk o zarządzaniu, jak i nauk o administracji. Skuteczność działania wiąże się z zagadnieniem realizacji koncepcji wynikających z uwzględnienia przez system administracji założeń wynikających z podsystemów celów, zadań i wartości. Według klasycznej definicji, skutecznym określane jest „takie działanie, które w jakimś stopniu prowadzi do skutku jako zamierzonego jego celu. [...] miara skuteczności jest to stopień zbliżenia się do celu (osiągnięcia, umożliwienia lub ułatwienia osiągnięcia celów). Przy ocenie skuteczności nie bierze się pod uwagę kosztu, a spośród składników wyniku użytecznego tylko skutki przewidywane”⁵.

Skuteczność, obok korzyśności i ekonomiczności, jest uważana w literaturze za jeden z podstawowych walorów sprawności⁶. Skuteczność – rozumiana jako zgodność wyniku z celem/zadaniem – jest uważana za najważniejszą ocenę działania. Określa ona relację pomiędzy opisem zdarzenia będącego celem czy zadaniem a opisem rezultatu⁷. Kryterium skuteczności dotyczy oceny programów, projektów i zadań na podstawie wcześniej przyjętych kryteriów i standardów funkcjonowania organizacji. Skuteczność mierzona jest zdolnością do określania wyniku – nie tylko w sensie ilościowym, lecz przede wszystkim w sensie jakościowym – w porównaniu z aktualnie osiąganymi rezultatami⁸. W przypadku oceny funkcjonowania administracji publicznej sprawność nie będzie zatem prostym zestawieniem celu i produktu, np. liczby świadczonych

⁵ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa, 1976, s. 225.

⁶ W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i organizacji*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1997, s. 18.

⁷ T. Pszczołowski, *Organizacja od dołu i od góry*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1984, s. 29 i n.

⁸ J. Sutherland, D. Canwell, *Klucz do zarządzania strategicznego. Najważniejsze teorie, pojęcia, postaci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 198.

usług. Konieczne jest poszukiwanie miar rezultatów, jak np. satysfakcja z obsługi w urzędzie administracji publicznej. W pierwszej kolejności trzeba ustalić, co jest celem analizowanego obszaru administracji publicznej. W przypadku badania urzędów publicznych w zakresie świadczenia obywatelom usług administracyjnych można przyjąć, iż celem nie jest dostarczenie jak największej liczby tychże usług. Należałoby się odnieść do możliwie najbardziej obiektywnych kryteriów określenia celów w odniesieniu do świadczenia usług administracyjnych.

Z uwagi na fakt, iż odbiorcami usług publicznych są obywatele oczekujący odpowiedniego standardu świadczonych usług, cel może zostać określony jako dostarczenie usług administracyjnych o wysokiej jakości lub dążenie do wysokiej satysfakcji klientów zewnętrznych, stopień osiągnięcia celu może być zaś mierzony zarówno za pomocą miary ogólnej (zadowolenie klienta zewnętrznego z obsługi w urzędzie), jak i za pomocą mierników badających poszczególne atrybuty usług świadczonych przez urząd, takich jak: dostęp do informacji, kompetencje pracowników, czas załatwienia sprawy⁹.

Również w literaturze z zakresu nauk administracji podkreśla się znaczenie sprawności działania. Można znaleźć m.in. opinie, iż „temu kryterium należałoby podporządkować wszelkie inne zasady, gdyż bez skuteczności pojmowanej jako realizacja celu, ekonomiczność, korzystność, dokładność, terminowość itd. tracą przydatność”¹⁰.

Pojęcie sprawności działania odgrywa znaczącą rolę na gruncie nauki administracji i prawa administracyjnego. M. Jełowicki słusznie podkreślał, że „zapewnieniem sprawności funkcjonowania administracji zainteresowane jest praktycznie całe społeczeństwo”¹¹. Powyższe sformułowanie jest aktualne niezależnie od zmian społecznych, gospodarczych i politycznych. Państwo za pośrednictwem administracji wpływa na kształt stosunków społecznych i zaspokojenie potrzeb obywateli. Tylko sprawnie działająca administracja może w sposób prawidłowy organizować życie społeczne obywateli i zaspokajać ich potrzeby. Zdaniem W. Dawidowicza, jeśli administracja jest organizacją powołaną do realizacji zadań państwa (zadania mają charakter publiczny), to jej organy nie mogą działać dowolnie¹². Autor podkreślił także, że z istoty działań wynika konieczność sprawnego jej funkcjonowania.

⁹ P. Bednarek, *Controlling w zarządzaniu gminą*, PWE, Warszawa 2007, s. 102–113.

¹⁰ J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 60.

¹¹ M. Jełowicki, *Nauka administracji: zagadnienia wybrane*, PWN, Warszawa 1987, s. 256.

¹² W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, PWN, Warszawa 1970, s. 53.

Jeżeli przyjmiemy za punkt wyjścia prakseologiczne rozumienie pojęcia sprawności działania, to należałoby odnieść cechy (walory) sprawności do funkcjonowania administracji publicznej. Otóż sprawność działania administracji publicznej łączy się ściśle z osiąganiem celu. Zasadniczym celem administracji publicznej jest kształtowanie stosunków społecznych i zaspokajanie potrzeb obywateli. Dlatego ważnym kryterium oceny sprawności administracji jest przede wszystkim jej zdolność do adaptacji swoich funkcji, swojej organizacji, metod i form działania do zmieniających się celów. Kolejnym miernikiem sprawności działań administracji publicznej jest korzystność. Ze względu na różnorodność warunków i przedmiotów działania administracji przez pojęcie korzystności należy rozumieć „zarówno kryteria ogólnych korzyści społecznych, porównanie z kosztami społecznymi, jak i łatwiej wymierne korzyści materialne, odnoszące się do konkretnych przedsięwzięć, zdarzeń i decyzji, oceniane w zestawieniu z konkretnymi kosztami poniesionymi w związku z tymi przedsięwzięciami, zdarzeniami i decyzjami”¹³.

Natomiast na ekonomiczność działań administracji publicznej mają wpływ przede wszystkim koszty podejmowanych przedsięwzięć, zadań, czynności, utrzymania całego aparatu administracji, koszty społeczne (suma kosztów ponoszonych przez społeczeństwo)¹⁴. Koszty społeczne są niezwykle trudno mierzalne. Zdaniem autora niniejszego artykułu, mogą jedynie stanowić ogólne kryterium oceny sprawności administracji publicznej. Sprawność działania administracji należy odnieść zarówno do skuteczności i efektywności rozstrzygnięć administracyjnych, jak i efektywności w dziedzinie zapewnienia obywatelom świadczeń społecznych¹⁵.

Nie wszystkie działania administracji publicznej są wymierne, nie podlegają więc w całości klasycznym ocenom prakseologicznym. Konieczne staje się więc poszukiwanie dodatkowych kryteriów oceny sprawności działań administracji publicznej. J. Łukasiewicz wskazał na legalność jej działania oraz na spełnienie przez nią oczekiwań społecznych jako dodatkowych walorów sprawności działania¹⁶. Zagadnienie sprawności administracji publicznej można rozpatrywać

¹³ M. Jełowicki, op.cit., s. 261.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1990, s. 7; J. Łukasiewicz, *Nauka administracji. Wstęp do teorii administracji*, WSAiZ, Przemyśl 1998, s. 19.

¹⁶ J. Łukasiewicz, *Sprawność administracji państwowej na tle niektórych działań kontrolnych*, w: *Doskonalenie pracy administracji państwowej w świetle sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, TNOiK, Rzeszów 1981, s. 5 i n.

w różnych sferach – mówimy o sprawności struktur organizacyjnych, sprawności realizacji zadań czy też sprawności pracy w urzędach¹⁷.

Realizacja misji administracji publicznej jest związana z oceną jej sprawności. Nie może być jednak traktowana jako cel niestopniowalny, co powoduje, iż nie można wydawać w tym zakresie niestopniowalnej oceny. Ocena sprawności administracji w praktyce dotyczy stopnia zbliżenia się do osiągnięcia celu (celów) postawionego przed administracją publiczną jako megasystemem oraz przed elementami jej podsystemu (organami i ich urzędami).

Celami stawianymi przed urzędami wchodzącymi w skład PSZ jest szybkie reagowanie na dynamicznie zmieniającą się sytuację na rynku pracy, w tym odpowiedni dobór działań ukierunkowanych na pomoc bezrobotnym oraz poszukującym pracy w jej znalezieniu oraz dobieranie działań mających długofalowy wpływ na stabilizację tej sfery gospodarki. Stąd sprawność działania PSZ będzie wyrażana m.in. przez dobór form funkcjonowania łagodzących skutki bezrobocia, szybką wymianę informacji, dzięki której będzie można ustabilizować rynek pracy w Polsce.

Na rysunku 1 skuteczność jest określana w odniesieniu do celów i rezultatów, a nie w odniesieniu do produktów. W przypadku oceny funkcjonowania administracji publicznej skuteczność nie będzie zatem prostym zestawieniem celu i produktu, np. liczby świadczonych usług, ale konieczne jest poszukiwanie miar rezultatów, jak np. satysfakcja z obsługi w urzędzie administracji publicznej. W pierwszej kolejności trzeba ustalić, co jest celem analizowanego obszaru administracji publicznej. W przypadku badania urzędów publicznych w zakresie świadczenia obywatelom usług administracyjnych można przyjąć, iż celem nie jest dostarczenie jak największej liczby tychże usług. Należałoby się odnieść do możliwie najbardziej obiektywnych kryteriów określenia celów dotyczących świadczenia usług administracyjnych. Z uwagi na fakt, iż odbiorcami usług publicznych są obywatele oczekujący odpowiedniego standardu świadczonych usług, cel może zostać określony jako dostarczenie usług administracyjnych o wysokiej jakości lub dążenie do osiągnięcia wysokiej satysfakcji przez klientów zewnętrznych, stopień osiągania celu może zaś być mierzony zarówno za pomocą miary ogólnej (zadowolenie klienta zewnętrznego z obsługi w urzędzie), jak i za pomocą mierników badających poszczególne atrybuty usług świadczo-

¹⁷ K. Klonowski, M. Smaga, *Czy administracja publiczna może być efektywna?*, w: *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, TNOiK, Rzeszów 2002, s. 273.

nych przez urząd (np. dostęp do informacji, kompetencje pracowników, czas załatwienia sprawy)¹⁸.

J. Zieleniewski zauważa, że skuteczność jest wielkością bezwymiarową, czyli może być wyrażona liczbą niemianowaną, jako stosunek dwóch efektów pozytywnych – osiągniętego i docelowego. Skuteczność jest stopniowalna, wyjątkowo tylko bywa dwuwymiarowa („zero-jedynkowa”), gdy działanie ma tylko jeden i to niestopniowalny cel, a rozpatrywany przedział obejmuje tylko jedno zdarzenie elementarne¹⁹. Jest to bardzo ważna charakterystyka skuteczności, gdyż ocena urzędu administracji publicznej w zakresie świadczenia usług wymaga użycia takich metod pomiaru, które umożliwiają stopniowanie wyników i uszeregowanie poszczególnych urzędów od najbardziej skutecznego do najmniej skutecznego.

W literaturze pojawia się pojęcie sprawności na poziomie prowadzonej polityki, czyli np. realizacja celów pożądanых społecznie, oraz pojęcie sprawności na poziomie organizacji²⁰.

Współcześnie używa się zamiennego terminu „prawo do dobrej administracji”²¹. Wynika z niego obowiązek sprawnego działania administracji wobec każdego. Prawo to zostało ustanowione w proklamowanej w Nicei w grudniu 2000 r. Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej²². Artykuł 1 ust. 41 konwencji stanowi: „Każda osoba ma prawo do tego, aby jej sprawy były załatwiane przez instytucje i organy Unii Europejskiej bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie”. Termin „dobra administracja” wywodzi się z koncepcji sprawnej administracji, tzn. takiej, która może wypełnić swoje zadania w interesie ogólnym i obywatela. Taki właśnie model administracji powinien stanowić wzorzec nowoczesnej administracji i prawa administracyjnego²³.

¹⁸ P. Bednarek, op.cit., s. 102–113.

¹⁹ J. Zieleniewski, op.cit., s. 225.

²⁰ I. Sanderson, *Evaluation, learning and the effectiveness of public services. Towards a quality of public service model*, „International Journal of Public Sector Management” 1996, vol. 9, no. 5/6, s. 98.

²¹ *Prawo do dobrej administracji*, materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa–Dębe, 22–23 września 2002, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2003.

²² M.A. Nowicki, *Karta podstawowych praw Unii Europejskiej – tekst z objaśnieniami Sekretariatu Konwencji*, Zakamycze 2001, s. 24 i n.

²³ T. Rabska, *Wyzwania administracji publicznej w świetle integracji z Unią Europejską*, w: *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, SEAP, Białystok 2004, s. 65.

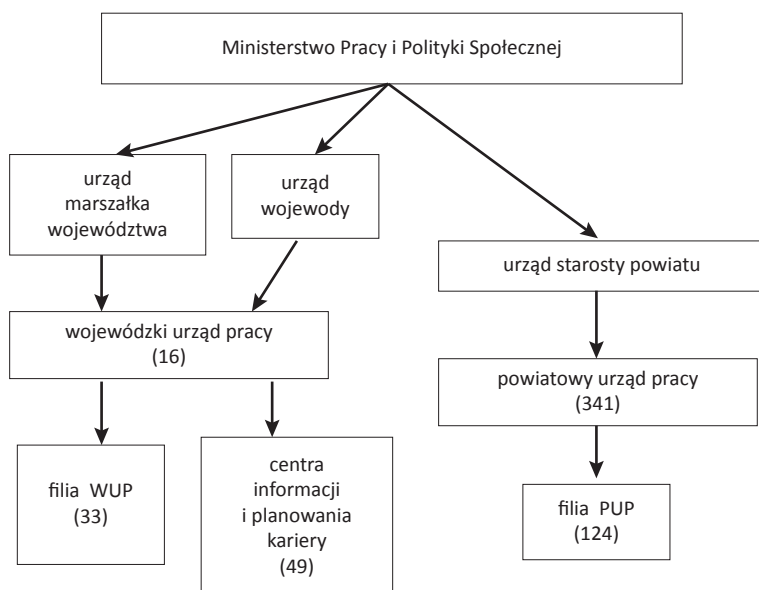
3. System instytucji rynku pracy i ich zadania

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.) definiuje system instytucji rynku pracy, który obejmuje:

- publiczne służby zatrudnienia – czyli powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, urząd obsługujący ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędy wojewódzkie,
- ochotnicze hufce pracy – wyspecjalizowane w działaniach na rzecz młodzieży, w szczególności młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, oraz bezrobotnych do 25 roku życia,
- agencje zatrudnienia – niepubliczne jednostki świadczące usługi w zakresie pośrednictwa pracy, pośrednictwa do pracy i pracy tymczasowej oraz inne jednostki prowadzące usługi w zakresie: pośrednictwa pracy na terenie kraju lub za granicą, doradztwa personalnego, poradnictwa zawodowego, pracy tymczasowej,
- instytucje szkoleniowe – publiczne i niepubliczne,
- instytucje dialogu społecznego,
- instytucje partnerstwa lokalnego.

W skład systemu publicznych służb zatrudnienia (dalej PSZ) wchodzi:

- 1) wojewódzkie urzędy pracy (16 jednostek) – pozostające w strukturze wojewódzkiej administracji samorządowej, a w tym:
 - filie/oddziały zamiejscowe WUP (33 jednostki); w wyniku wspomnianej reformy ustroju administracyjnego państwa, ze względu na redukcję liczby województw (z 49 na 16), WUP umiejscowione w byłych miastach wojewódzkich zmieniły status na filie lub oddziały zamiejscowe WUP; różne są odpowiednio zadania i obsady etatowe tych jednostek;
 - centra informacji i planowania kariery zawodowej (49 jednostek) wchodzące w skład struktury WUP i rozlokowane we wszystkich byłych i obecnych siedzibach województw;
- 2) powiatowe urzędy pracy (341 jednostek); PUP wchodzi w skład administracji samorządowej stopnia podstawowego; ze względu na istnienie w strukturze administracji państwa powiatów i miast na prawach powiatu część powiatów ma „wspólne” urzędy pracy, stąd różnica pomiędzy liczbą powiatów i powiatowych urzędów pracy; ponadto wiele powiatowych urzędów pracy posiada w swojej strukturze filie lub punkty zamiejscowe obsługi bezrobotnych.



Rysunek 2. Urzędy pracy po 1 stycznia 2002 r.

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane przez instytucje rynku pracy działające w celu:

- pełnego i produktywnego zatrudnienia,
- rozwoju zasobów ludzkich,
- osiągnięcia wysokiej jakości pracy,
- wzmocnienia integracji oraz solidarności społecznej.

Kwestią, na którą warto zwrócić uwagę, jest inne rozłożenie akcentów niż w poprzednio obowiązującej ustawie (z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu). Należy w tym miejscu przypomnieć treść art. 1 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy: „Ustawa określa zadania państwa w zakresie łagodzenia skutków bezrobocia, zatrudnienia oraz aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych osób poszukujących pracy”.

Łagodzenie skutków bezrobocia staje się wyraźnie wtórne wobec zadania dotyczącego promocji zatrudnienia, czyli realizowania aktywnej polityki na rzecz zwiększania liczby osób pracujących, jako najlepszej metody na zmniejszanie bezrobocia. Ustawodawca wskazał w tym miejscu cztery podstawowe cele polityki w obszarze rynku pracy.

Osiągnięcie wysokiej jakości pracy to przede wszystkim sprzyjanie temu, aby powstające miejsca pracy spełniały kryteria „dobrych miejsc pracy”, czyli pracy przebiegającej w dobrej, nowoczesnej organizacji, ceniącej rozwój jednostki, szanującej środowisko naturalne i kształtującej przyjazne dla zdrowia warunki pracy. Idea wzmocnienia integracji oraz solidarności społecznej jest bardzo silnie akcentowana w dokumentach unijnych (zwłaszcza w strategii lizbońskiej).

Celami stawianymi przed urzędami wchodzącymi w skład PSZ jest szybkie reagowanie na dynamicznie zmieniającą się sytuację na rynku pracy, w tym odpowiedni dobór działań ukierunkowanych na pomoc bezrobotnym w znalezieniu pracy oraz dobieranie działań mających długofalowy wpływ na stabilizację tej sfery gospodarki. Stąd skuteczność działania PSZ będzie wyrażana m.in. przez usprawnienie przebiegu procesów zachodzących w tym systemie, odpowiedni i trafny dobór form funkcjonowania przeciwdziałających powstawaniu nadmiernego bezrobocia, szybką wymianę informacji, dzięki której będzie można przyczynić się do ustabilizowania rynku pracy w Polsce.

4. Wyniki badań

W trakcie prowadzonych badań zostały wykorzystane doświadczenia i przykłady z zakresu działalności jednostek organizacyjnych PSZ – powiatowych urzędów pracy. Przedmiot badania został dobrany w sposób celowy, gdyż PUP przez najbliższy kontakt z osobami bezrobotnymi oraz poszukującymi pracy są w stanie najszybciej oraz w sposób najbardziej trafny pomóc tym osobom. Należy również podkreślić fakt, iż nowy system informacyjny Syriusz jest dedykowany przede wszystkim PUP jako podstawowe narzędzie wsparcia informatycznego, a w mniejszym stopniu do WUP jako narzędzie statystyczne.

Aby dokonać pełnej analizy wpływu implementacji SI Syriusz na sprawność funkcjonowania PUP, należało przeprowadzić diagnozę wyżej wymienionych urzędów na poziomie struktur organizacyjnych, zmian kompetencyjnych oraz zachodzących w nich procesów, przy uwzględnieniu:

- a) wprowadzenia standardów usług rynku pracy,
- b) nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- c) przygotowania do procesu wdrażania SI Syriusz.

Badania powiatowych urzędów pracy zostały przeprowadzone w dwóch podstawowych sekwencjach czasowych, tzn. przed wprowadzeniem systemu Syriusz (I seria badań) oraz po jego wdrożeniu do funkcjonowania wspomnianych

urzędów (II seria badań). Analiza została również pogłębiona studiami nad przemianami zachodzącymi w publicznych służbach zatrudnienia w kontekście zmieniających się uregulowań prawnych dotyczących tej sfery działalności państwa. Badania przeprowadzono z wykorzystaniem kwestionariuszy ankietowych wypełnianych przez pracowników PUP. Kwestionariusze zostały opracowane na podstawie modelu CAF (*Common Assessment Framework*) – powszechnego modelu oceny oraz modelu BSC (*Balanced Scorecard*) – zrównoważonej karty wyników.

W wyniku przeprowadzonych rozmów z pracownikami badanych urzędów odpowiedzialnymi za wypełnienie ankiety w I serii badań otrzymano 278 wypełnionych ankiet, co stanowi podstawę do stwierdzenia, iż w badaniu uwzględniono 81% wszystkich powiatowych urzędów pracy w Polsce, natomiast w II serii badań otrzymano 249 wypełnionych kwestionariuszy, co stanowi podstawę do stwierdzenia, iż w badaniu wzięło udział 73% wszystkich powiatowych urzędów pracy w Polsce.

Po otrzymaniu wypełnionych ankiet autor odbył w powiatowych urzędach pracy 25 wizyt studyjnych, które miały na celu weryfikację danych zawartych w ankietach. W trakcie tych wizyt przeprowadzono 40 pogłębionych wywiadów indywidualnych, które miały na celu dokonanie szczegółowej oraz poszerzonej analizy wpływu zastosowania jednego narzędzia informatycznego na funkcjonowanie powiatowych urzędów pracy. Pogłębione wywiady indywidualne zostały przeprowadzone z 20 dyrektorami urzędów pracy oraz z 10 pracownikami odpowiedzialnymi bezpośrednio za obsługę obywateli, a także z 10 osobami pracującymi w wydziałach finansowych oraz organizacyjnych.

Rozpoczynając analizę wyników badań, należy poczynić kilka uwag związanych ze strukturą organizacyjną PUP. Bezpośredni nadzór nad dostarczaniem usług administracyjnych, ale i nad całością spraw organizacyjnych w PUP posiada starosta, który najczęściej deleguje swoje uprawnienia w tym zakresie dyrektorowi danego urzędu. Strukturę organizacyjną oraz zasady funkcjonowania urzędu określa jego regulamin, który jest nadawany w drodze uchwały rady danego powiatu. Jest on podstawowym aktem kierowania wewnętrznego, określającym strukturę zadaniową, organizację, zakres przypisanej odpowiedzialności do określonych komórek organizacyjnych. Dobrze sformułowany regulamin organizacyjny może mieć wpływ m.in. na tempo załatwiania spraw²⁴.

²⁴ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 133.

Wpływające sprawy są dzielone na poszczególne wydziały i komórki organizacyjne urzędu, które rozpatrują je merytorycznie.

Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami, średnia liczba wydziałów w PUP wynosi sześć. Według opinii dyrektorów PUP, liczba ta odpowiada wymaganiom, jakie stawia przed tymi urzędami ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.) oraz wynikające z niej rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. z 2010 r. Nr 177, poz. 1193 z późn. zm.). Rozporządzenie to wprowadziło standardy podstawowych usług rynku pracy, do których stosowania zostały zobowiązane PSZ, tj.:

- pośrednictwo pracy,
- usługi EURES,
- poradnictwo zawodowe i informację zawodową,
- pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy,
- organizację szkoleń²⁵.

Po przeprowadzeniu analizy kilkudziesięciu regulaminów organizacyjnych PUP można zauważyć, iż obecnie jest przeprowadzany proces wyodrębnienia w strukturach urzędów centrów aktywizacji zawodowej. Obowiązek ten wynika z art. 9b ust. 1 wspomnianej wyżej ustawy.

Centrum aktywizacji zawodowej (dalej CAZ) realizuje zadania w zakresie świadczenia usług rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy dla osób aktywnie poszukujących odpowiedniego zatrudnienia i pracodawców poszukujących kandydatów do pracy. Do zakresu działania CAZ należą w szczególności:

- 1) udzielanie pomocy osobom w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej oraz pracodawcom w pozyskaniu pracowników o określonych kwalifikacjach zawodowych;
- 2) pozyskiwanie i upowszechnianie ofert pracy;
- 3) udzielanie pracodawcom informacji o kandydatach do pracy w związku ze zgłoszoną ofertą pracy;
- 4) informowanie kandydatów do pracy oraz pracodawców o aktualnej sytuacji i przewidywanych zmianach na lokalnym rynku pracy;
- 5) inicjowanie i organizowanie kontaktów osób poszukujących odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z pracodawcami;

²⁵ Szczegółowy opis poszczególnych procedur usług rynku pracy znajdzie się jako załącznik do opracowywanej rozprawy.

- 6) kierowanie osób uprawnionych do wykonywania prac interwencyjnych, robót publicznych oraz prac społecznie użytecznych.

Kolejnymi najczęściej występującymi wydziałami w strukturze PUP są: wydział finansowy, wydział organizacyjny oraz wydział prawny. Z oczywistych względów specjalizacja poszczególnych wydziałów, a przez to ich liczba (szczególnie wydziałów merytorycznych), w poszczególnych PUP jest bardzo silnie skorelowana z liczbą bezrobotnych występujących na danym obszarze funkcjonowania urzędu. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, iż im więcej jest bezrobotnych, a w szczególności osób długotrwale bezrobotnych, tym częściej występuje tendencja do zwiększania poziomu specjalizacji poszczególnych wydziałów, a przez to ich liczby, a przede wszystkim tworzenia poszczególnych komórek organizacyjnych w CAZ. Zgodnie z przeprowadzonymi wywiadami z dyrektorami PUP, które stanowiły uzupełnienie ankiety, działania te są ukierunkowane na poprawę świadczenia usług dla bezrobotnych oraz poszukujących pracy. Kolejne wyniki badań (dotyczące struktur organizacyjnych) zostaną przedstawione w dalszej części artykułu. Opracowana ankieta pozwoliła na wielopłaszczyznową analizę funkcjonowania PUP, w tym występującą w urzędach strukturę zatrudnienia pracowników pod względem: wieku, wykształcenia oraz form zatrudnienia. Na podstawie wyników ustalono, że w przeważającej części urzędów wśród pracowników PUP są osoby młode (w wieku 26–35 lat) z wykształceniem wyższym magisterskim, zatrudnione na podstawie umowy na czas nieokreślony. Te wstępne wyniki badań mogą wskazywać, iż w urzędach, w których przeważa młoda oraz wykształcona kadra urzędników, zdecydowanie łatwiej jest zastosować nowoczesne formy zarządzania. Czy tak jest? Czy PUP stosują nowoczesne formy zarządzania, w tym zarządzanie procesowe? Odpowiedź na to pytanie stanie się jednocześnie weryfikacją jednej z hipotez badawczych rozprawy doktorskiej. Hipoteza ta mówi, że ujęcie procesowe oraz formy zarządzania charakterystyczne dla sfery biznesowej wzmocnione przez zastosowanie systemów informatycznych przenikają do sfery administracji publicznej i potwierdzają swoje cechy również w tym obszarze.

Interpretacja uzyskanych wyników związanych z poszczególnymi czynnikami dotyczącymi analizy metod zarządzania zaproponowanymi przez autora wskazuje, że zastosowanie SI Syriusz wymusiło wprowadzenie form zarządzania charakterystycznych dla sfery biznesowej, w tym zarządzania partycypacyjnego, do sfery powiatowych urzędów pracy. Należy zauważyć, że nastąpiło zwiększenie skali uproszczenia struktur organizacyjnych m.in. przez wprowadzenie zespołów zadaniowych – występowanie tej formy wskazało 169 urzędów (przed wdrożeniem SI Syriusz zespoły zadaniowe występowały w 54 urzędach). Zgodnie z opiniami

dyrektorów oraz pracowników badanych jednostek, proces ten sprzyja zmniejszeniu w strukturach organizacyjnych stopni pośrednich, wymaganych do podjęcia ostatecznej decyzji, co przyczynia się do spłaszczenia struktur organizacyjnych.

W powiatowych urzędach pracy w wyniku wdrożenia SI Syriusz nastąpił znaczny wzrost liczby urzędów stosujących zarządzanie procesowe (ze 115 jednostek do 223 urzędów po wdrożeniu SI Syriusz) oraz wzrost częstotliwości zastosowania poszczególnych procesów, w tym związanych z bezpośrednią obsługą obywateli, jak również procesów związanych z podejmowaniem oraz utrzymywaniem kontaktów z nowym pracodawcą, a także udzielaniem pomocy pracodawcom w doborze kandydatów do pracy. Wielokrotnie powtarzana była opinia przez dyrektorów urzędów: „Bez Syriusza nie udałooby się nam tak szybko i w tak sprawny sposób wdrożyć standardów i procesów”.

Tabela 1. Porównanie rozkładu odpowiedzi związanych ze wskazaniem zastosowania najważniejszych procesów w PUP przed wdrożeniem SI Syriusz i po jego wdrożeniu

Procesy w powiatowych urzędach pracy	Stan przed wdrożeniem SI Syriusz		Stan po wdrożeniu SI Syriusz	
	liczba urzędów	procent wskazań	liczba urzędów	procent wskazań
Brak wskazań	163	58,63	26	10,44
Procedura postępowania przy realizacji usługi pośrednictwa pracy	112	40,29	222	89,16
Procedura postępowania przy realizacji usługi pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy	110	39,57	220	88,35
Procedura postępowania przy utrzymywaniu kontaktu z pracodawcą	18	6,47	198	79,52
Procedura postępowania przy udzielaniu pracodawcom pomocy w doborze kandydatów do pracy	23	8,27	198	79,52
Razem liczba urzędów stosująca zarządzanie procesowe	115	41,37	223	89,56

Źródło: opracowanie własne.

W badanych urzędach nastąpił również znaczny wzrost częstotliwości włączania pracowników w proces zarządzania, zastosowania usprawnień oraz modyfikacji struktur organizacyjnych lub ogólnie rozwiązań organizacyjnych, w tym organizowania cyklicznych spotkań z pracownikami. Zarówno dyrektorzy,

jak i sami pracownicy wielokrotnie podkreślali fakt, że po wdrożeniu jednego systemu informatycznego obciążenie pracą zdecydowanie zmalało i stąd mają oni więcej czasu na włączanie się w wyżej wymieniony proces.

Analiza uzyskanych wyników związanych z poszczególnymi czynnikami poprawy sprawności organizacyjnej badanych urzędów zaproponowanymi przez autora wskazuje m.in. na to, że w powiatowych urzędach pracy zastosowanie SI Syriusz spowodowało przede wszystkim szybszy kontakt elektroniczny, a przez to lepszą wymianę informacji z klientami powiatowych urzędów pracy. Uzyskane wyniki badań pozwalają stwierdzić, że wdrożenie omawianego systemu miało pozytywny wpływ na szybszy kontakt elektroniczny oraz zbieranie większego zakresu informacji o klientach urzędów pracy, co przełożyło się na lepsze dopasowanie ścieżki aktywizacji osoby bezrobotnej lub poszukującej pracy do rzeczywistych potrzeb tej osoby przez możliwość zespołowego podejmowania decyzji.

Z kolei analiza wpływu wdrożenia SI Syriusz na utrzymywanie kontaktów powiatowych urzędów pracy z innymi instytucjami rynku pracy i polityki społecznej, w tym z innymi powiatowymi urzędami pracy, wojewódzkimi urzędami pracy oraz ośrodkami pomocy społecznej, jak również z partnerami urzędów pracy, w tym przedsiębiorcami oraz instytucjami szkoleniowymi, skłania do stwierdzenia, że wpływ ten był bardzo pozytywny. Zgodnie z wynikami badań, we wszystkich kategoriach tych kontaktów nastąpił znaczny wzrost częstotliwości wykorzystania kontaktów w formie elektronicznej z wyżej wymienionymi jednostkami.

Zdaniem autora niniejszego artykułu, zastosowanie z większą częstotliwością wymiany dokumentów w formie elektronicznej wywiera bardzo pozytywny wpływ na postrzeganie urzędów pracy oraz instytucji pomocy społecznej przez ich klientów jako jednostek, które są bardziej przyjazne obywatelom. Dodatkowo wdrożenie SI Syriusz umożliwiło gromadzenie większego zakresu informacji wykorzystywanych podczas pracy zespołów zadaniowych.

Porównanie skali możliwości załatwienia spraw czy też uzyskania informacji przez Internet w powiatowych urzędach pracy przed wdrożeniem SI Syriusz oraz po jego wdrożeniu wskazuje na znaczny wzrost odsetka badanych urzędów, które zamieszczają na swoich stronach internetowych różne, ważne dla osób zainteresowanych informacje. W wyniku zastosowania SI Syriusz w badanych jednostkach nastąpił zdecydowany wzrost wykorzystywania przez badane urzędy Internetu w kontaktach z obywatelami, w tym informowania o wolnych ofertach pracy (ze 110 urzędów do 247 jednostek po wdrożeniu omawianego systemu). Zdaniem autora, wykorzystanie tego medium przyspiesza przepływ informacji, co przyczynia się do bardziej efektywnej obsługi klientów oraz skrócenia czasu obsadzenia wolnego miejsca pracy.

Tabela 2. Wykorzystanie Internetu jako medium do załatwienia spraw, uzyskania informacji w urzędach pracy w PUP przed wdrożeniem SI Syriusz i po jego wdrożeniu

Informacje na stronach internetowych powiatowych urzędów pracy	Stan przed wdrożeniem SI Syriusz		Stan po wdrożeniu SI Syriusz	
	liczba urzędów	procent uzyskanych odpowiedzi	liczba urzędów	procent uzyskanych odpowiedzi
Brak wskazań	155	55,76	40	16,06
Wzory wniosków i formularze	79	28,42	147	59,04
Aktualne informacje o usługach i instrumentach rynku pracy	50	17,99	183	73,49
Odpowiedzi na pytania obywateli	90	32,37	134	53,82
Aktualne oferty pracy	110	39,57	247	99,20
Razem liczba urzędów	123	44,24	209	83,94

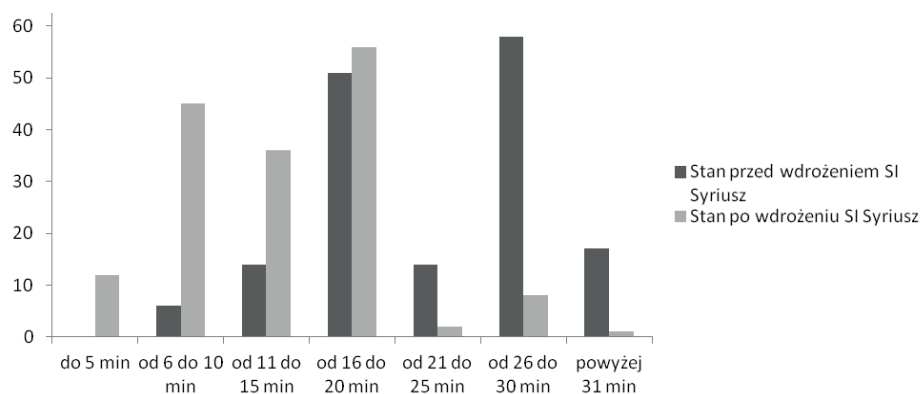
Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badań uzyskane w 2012 r. pozytywnie zweryfikowały również wpływ wdrożenia SI Syriusz na czas obsługi obywateli na etapie rejestracji. Warto odnotowania jest fakt, że w wyniku zastosowania jednego systemu informatycznego znacznie skrócił się ten czas.

Tabela 3. Porównanie rozkładu odpowiedzi związanych ze wskazaniem średniego czasu obsługi obywateli na etapie rejestracji przed wdrożeniem SI Syriusz i po jego wdrożeniu

Czas obsługi	Stan przed wdrożeniem SI Syriusz		Stan po wdrożeniu SI Syriusz	
	liczba urzędów	procent wskazań	liczba urzędów	procent wskazań
Do 5 min	0	0	12	7,5
Od 6 do 10 min	6	3,75	45	28,13
Od 11 do 15 min	14	8,75	36	22,5
Od 16 do 20 min	51	31,88	56	35
Od 21 do 25 min	14	8,75	2	1,25
Od 26 do 30 min	58	36,25	8	5
31 min i więcej	17	10,63	1	0,63
Liczba urzędów ogółem	160	100	160	100

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 1. Średni czas obsługi obywateli na etapie rejestracji przed wdrożeniem SI Syriusz i po jego wdrożeniu

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Rozkład uzyskanych odpowiedzi wskazuje na znaczne zwiększenie liczby urzędów, które skróciły czas obsługi obywateli na etapie rejestracji. Przed wdrożeniem SI Syriusz nie było urzędu, który obsługiwał obywateli w czasie krótszym niż 5 min, natomiast po wdrożeniu omawianego oprogramowania urzędów takich jest 12. W kolejnych przedziałach czasu również należy zauważyć znaczny wzrost liczby urzędów, które obsługują obywateli w czasie krótszym niż przed wdrożeniem zintegrowanego systemu informatycznego. Wart odnotowania jest fakt, że przed wdrożeniem SI Syriusz rozkład odpowiedzi był zdecydowanie przesunięty ku wartościom wyższym, tzn. przeważały odpowiedzi w przedziale od 16 do 20 min oraz w przedziale od 26 do 30 min. Rysunek 2 wskazuje, że w wyniku wdrożenia SI Syriusz średni czas obsługi obywateli w powiatowych urzędach pracy znacznie się skrócił. Zgodnie z opiniami pracowników, czas ten powinien w przyszłości być jeszcze krótszy, ponieważ: „Właściwie to my jeszcze uczymy się obsługi tego systemu i czasami jeszcze nie potrafimy jego wykorzystać w maksymalny sposób. Stąd w przyszłości, kiedy opanujemy ten system, zapewne jeszcze bardziej ulegnie skróceniu czas obsługi obywateli”.

Zdaniem autora, bardziej trafnym wskaźnikiem byłby ogólny czas potrzebny do obsługi obywateli. Jednakże zarówno dyrektorzy, jak i pracownicy powiatowych urzędów pracy wskazywali, iż nie jest możliwe porównywanie czasu potrzebnego do obsługi osób trafiających do powiatowych urzędów pracy z różnymi specyficznymi sprawami. Pracownicy badanych urzędów podkreślali jednak fakt zwiększenia częstotliwości powoływania zespołów zadaniowych jako jeden z efektów wdrożenia SI Syriusz, co przyczynia się do skrócenia czasu potrzebnego do obsługi obywateli. Być może w przyszłości należałoby przeprowadzić

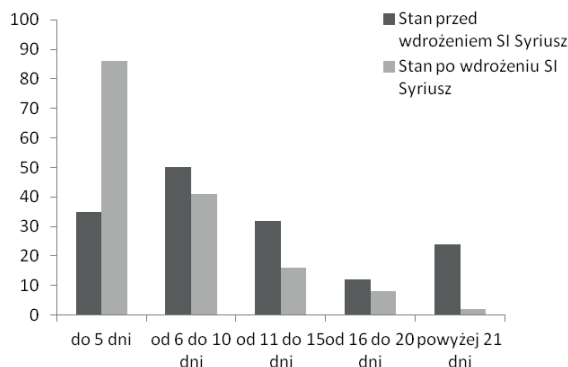
oddzielne badania powyższego wskaźnika, jednakże powinno upłynąć zdecydowanie więcej czasu wykorzystywania SI Syriusz w urzędach pracy.

Analiza wpływu wdrożenia SI Syriusz na kolejny czynnik – czas obsadzenia wolnego miejsca pracy – skłania do stwierdzenia, że zastosowanie zintegrowanego systemu informatycznego spowodowało wzrost sprawności organizacyjnej powiatowych urzędów pracy, co wyraża się znacznym skróceniem tego czasu. Wdrożenie SI Syriusz umożliwiło zastosowanie z większą częstotliwością form charakterystycznych dla zarządzania procesowego oraz form zarządzania partycypacyjnego, co w znaczny sposób przełożyło się na skrócenie czasu potrzebnego do obsadzenia wolnego miejsca pracy.

Tabela 4. Porównanie rozkładu odpowiedzi związanych ze wskazaniem średniego czasu obsadzenia wolnego miejsca pracy przed wdrożeniem SI Syriusz i po jego wdrożeniu

Liczba dni do obsadzenia wolnego miejsca pracy	Stan przed wdrożeniem SI Syriusz		Stan po wdrożeniu SI Syriusz	
	liczba urzędów	procent uzyskanych odpowiedzi	liczba urzędów	procent uzyskanych odpowiedzi
Do 5 dni	35	22,88	86	56,21
Od 6 do 10 dni	50	32,68	41	26,80
Od 11 do 15 dni	32	20,92	16	10,46
Od 16 do 20 dni	12	7,84	8	5,23
Powyżej 21 dni	24	15,69	2	1,31
Liczba urzędów ogółem	153	100,00	153	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Rysunek 2. Średni czas obsadzenia wolnego miejsca pracy przed wdrożeniem SI Syriusz i po jego wdrożeniu

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Rozkład odpowiedzi uzyskanych w drugiej serii badań dotyczących średniego czasu obsadzenia wolnego miejsca pracy w badanej grupie urzędów pracy wykazuje, że znacznie przeważają urzędy, w których średni czas obsadzenia wolnego miejsca pracy zawiera się w przedziale 0–10 dni. Ta grupa urzędów pracy liczy po wdrożeniu SI Syriusz 127 jednostek, co stanowi 83,01% ważnych wskazań przy dominancie zawierającej się w przedziale do 5 dni. Nastąpiło również znaczne zwiększenie liczby urzędów, które skróciły czas obsadzenia wolnego miejsca pracy, m.in. urzędów, które wskazywały, że czas ten jest krótszy niż 5 dni, było 35, co stanowiło 22,88% ważnych odpowiedzi, natomiast po wdrożeniu SI Syriusz urzędów tych jest 86, co stanowi 56,21% ważnych odpowiedzi. Porównując liczebności urzędów pracy, należy również zauważyć znaczny ich spadek w kolejnych przedziałach czasu obsadzenia wolnego miejsca pracy po wdrożeniu SI Syriusz na korzyść liczebności urzędów w najkrótszym przedziale czasu – tzn. do 5 dni.

W kontekście przytoczonych wyników badań należy stwierdzić, że zastosowanie zintegrowanego systemu informatycznego wpłynęło pozytywnie na wykonywanie funkcji świadczenia usług publicznych przez powiatowe urzędy pracy. Należy zwrócić uwagę na fakt, że systemy informatyczne poprzednio działające w publicznych służbach zatrudnienia były zaprojektowane bardziej jako systemy pasywne, które dostarczały sprawozdań oraz ewidencjonowały zdarzenia, aniżeli aktywnie wspierające politykę państwa w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy przez np. kontakt z pracodawcami czy kształcenie ustawiczne. Dzięki zastosowaniu systemu Syriusz to podejście uległo zmianie.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, podstawowymi usługami rynku pracy są: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz organizacja szkoleń. System SI Syriusz daje skuteczne wsparcie obsługi w przypadku wszystkich wyżej wymienionych usług. Można powiedzieć, że jest on zorientowany na obsługę procesów realizowanych w powiatowych urzędach pracy, dzięki czemu realizacja usług w systemie odbywa się zgodnie ze standardami rynku pracy.

System zapewnia skuteczne planowanie pracy z uwzględnieniem indywidualnego kalendarza pracownika, co skutkuje efektywnym wykorzystaniem czasu pracowników odpowiedzialnych za realizację projektów; wykrywa również sytuacje braku obsługi klienta rynku pracy. W systemie Syriusz rozbudowano obsługę usług doradczych, pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz usługę EURES.

System zapewnia również lepszą integrację z innymi systemami, m.in. z Samorządową Elektroniczną Platformą Informacyjną – systemem SEPI. Wymiana danych odbywa się z wykorzystaniem standardu XML. W jednostkowych wdrożeniach została również zrealizowana integracja z czytnikami dowodów osobistych, umożliwiającą rejestrację podstawowych danych i wyszukiwanie osoby, oraz integracja z elektronicznymi tablicami ogłoszeń, umożliwiającą wyświetlanie danych z systemu o ofertach pracy, szkoleniach, najbardziej poszukiwanych zawodach, uprawnieniach i językach obcych.

Zdaniem autora niniejszego artykułu, aktualna pozostaje konieczność integracji dwóch obszarów – rynku pracy i zabezpieczenia społecznego. W założeniu SI Syriusz miał integrować te obszary, jednak ostatecznie MPiPS nie zdecydowało się na spełnienie tego wymagania. Lokalnym rozwiązaniem integracji tych obszarów jest SEPI. System Syriusz umożliwia prezentację danych o osobach pochodzących z urzędu pracy, w którym źródłem jest sam system Syriusz, z urzędu miasta, w którym źródłem danych jest ewidencja ludności, urzędy stanu cywilnego, ewidencja działalności gospodarczej, oraz z ośrodków pomocy społecznej, w których dane dotyczą pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych.

Pewne błędy występujące w SI Syriusz, szczególnie związane z modułem księgowość, nie pozwoliły jednak na znalezienie wymiernych odpowiedzi na pytanie dotyczące wpływu zastosowania tego narzędzia informatycznego na ekonomiczność funkcjonowania urzędów. Obecnie należy domniemać, iż poprawa jakości informacji wpływająca na zmniejszenie obciążenia pracowników urzędów oraz wpływająca na skrócenie czasu obsługi interesantów w pośredni sposób może mieć znaczenie w kontekście poprawy stopnia ekonomiczności funkcjonowania urzędów. Ostateczne potwierdzenie tego założenia winno znaleźć swoje miejsce w kolejnych badaniach, przeprowadzonych po zdecydowanie dłuższym użytkowaniu systemu informatycznego Syriusz w powiatowych urzędach pracy.

Ponadto obraz zmian, jakie wywołało wdrożenie SI Syriusz, w sprawności świadczonych usług powiatowych urzędów pracy byłby zapewne szerszy, gdyby zostały przeprowadzone szeroko zakrojone badania osób, które korzystają z usług badanych urzędów, a do których należą przede wszystkim osoby bezrobotne i poszukujące pracy oraz pracodawcy. Zdaniem autora, analiza opinii klientów urzędów pracy może również stać się przedmiotem kolejnych badań naukowych.

Należy jednakże zauważyć, iż zastosowanie SI Syriusz wywarło zdecydowanie pozytywne skutki na funkcjonowanie powiatowych urzędów pracy oraz na wykonywanie przez nie usług. Nie zwalnia to od obowiązku poszukiwania kolejnych usprawnień w świadczeniu pomocy interesantom powiatowych urzędów

pracy, w tym innowacyjnych form funkcjonowania i współpracy urzędów pracy w Polsce.

W opinii autora niniejszego artykułu, w obszarze zastosowanych technologii rozwiązania polskie nie ustępują rozwiązaniom przyjętym w innych, rozwiniętych krajach Unii Europejskiej. Dotyczy to zakresu stosowania nowoczesnych trendów organizacyjno-zarządczych, a tym samym wsparcia tych procesów przez systemy informatyczne. Niewątpliwie modele proponowane przez *New Public Management* oraz *New Public Governance* są coraz częściej stosowane w systemie urzędów pracy i również w tym kierunku zmierza wsparcie systemów informatycznych odnoszących się do tych procesów, pozwalając na coraz lepsze wykorzystanie środków pomocowych w obszarze publicznych służb zatrudnienia.

5. Podsumowanie

Badania statystyczne przeprowadzone na przełomie 2009 i 2010 r. oraz w 2012 r. na licznej grupie powiatowych urzędów pracy przynoszą wiele interesujących obserwacji i wyników. Wysoki poziom zastosowania nowoczesnych form zarządzania, w tym zarządzania procesowego, w tych urzędach wyraźnie odbiega od ogólnego wyobrażenia o biurokratycznej mitrędze administracji publicznej w Polsce ze wszechobecną hierarchiczną, dysfunkcjonalną strukturą.

Zdaniem autora niniejszego artykułu, wdrożenie SI Syriusz oraz wykorzystywanie tego narzędzia informatycznego w powiatowych urzędach pracy wpisuje się znakomicie w podstawowy, określony w raporcie *Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji*, cel informatyzacji, jakim jest uproszczenie funkcjonowania bądź obsługa tych dziedzin życia, w których konieczna jest bezpośrednia relacja państwo–obywatel, przy zagwarantowaniu najlepszej relacji nakładów do korzyści. O korzyściach wynikających z informatyzacji można mówić jedynie wówczas, gdy dokonuje się pomiaru jej efektów (mniej dokumentów, krótszy czas obsługi, niższe koszty funkcjonowania państwa i samorządu²⁶), oraz wówczas, gdy wspiera się realizację modelu „Państwo optimum”, opartego na regule 4P –

²⁶ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji*, Warszawa, 23 kwietnia 2012, s. 2 i n.

państwo pomocne, przyjazne, partycypacyjne i przejrzyste, w którym instytucje publiczne działają nie tylko dla obywatela, ale także z obywatelem²⁷.

Bibliografia

1. Bednarek P., *Controlling w zarządzaniu gminą*, PWE, Warszawa 2007.
2. Głuchowski J., Pomorska A., Szolno-Koguc J., *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.
3. Klamut M., *Polityka ekonomiczna. Współczesne wyzwania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
4. Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i organizacji*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1997.
5. Lovell K., *Performance Assessment in the Public Sector*, w: *Efficiency in the public sector*, red. K.J. Fox, Kluwer Academic Publishers, USA 2002.
6. Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, LexisNexis, Warszawa 2004.
7. Pollitt Ch., Bouckaert G., *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, UK 2004.
8. Pszczołowski T., *Organizacja od dołu i od góry*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1984.
9. Sanderson I., *Evaluation, learning and the effectiveness of public services. Towards a quality of public service model*, „International Journal of Public Sector Management” 1996, vol. 9, no. 5/6.
10. Sutherland J., Canwell D., *Klucz do zarządzania strategicznego. Najważniejsze teorie, pojęcia, postaci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
11. Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1976.

²⁷ Wystąpienie Ministra Administracji i Cyfryzacji Pana Michała Boniego podczas konferencji zorganizowanej przez Kancelarię Prezydenta RP „Elektroniczne usługi administracji publicznej” 13 czerwca 2012 r.

* * *

Analysis of the organisational efficiency of Poviats Employment Offices after the implementation of a new IT system

Summary

The main purpose of this article is to present the results of research that was conducted in Poviats Employment Offices in Poland between December 2009 and June 2010, just before the implementation of the *Syriusz* information system, and after the implementation of the system in the offices surveyed from February to June 2012. A comparison of the results of studies made it possible to answer the question concerning the impact of the application of the *Syriusz* system on the functioning and efficiency of employment offices in Poland.

Keywords: information systems, IT system implementation, local employment offices