

Wojciech Ulrych

Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania Zasobami
Ludzkimi
wulrych@uni.lodz.pl

**DETERMINANTY ZARZĄDZANIA
EFEKTYWNOŚCIĄ PRACY W WYBRANYCH
POWIATOWYCH STACJACH SANITARNO-
-EPIDEMIOLOGICZNYCH**

Streszczenie: Państwowa Inspekcja Sanitarna powołana jest do wykonywania zadań z zakresu zdrowia publicznego, czyli sprawuje nadzór nad bezpieczeństwem sanitarnym kraju w różnych sferach życia prywatnego i publicznego. Efektywność pracy jednostek wykonawczych (tj. powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych, PSSE) jest determinowana przez wiele czynników kontekstowych. Niektóre z nich stanowią bariery i utrudnienia w zarządzaniu efektywnością pracy na szczeblu indywidualnym, zespołowym i organizacyjnym. W artykule przedstawiono wyniki badań własnych w zakresie wspomnianych barier i utrudnień efektywności pracy. Wyniki badań wskazują, że głównymi barierami lub utrudnieniami w osiąganiu celów statutowych PSSE są kwestie finansowania działalności podstawowej i administracyjnej, które w znacznej mierze są rezultatem obecnej restrukturyzacji. Problemy finansowe wiążą się z powstawaniem kolejnych utrudnień w zakresie utrzymania jakości świadczonych usług oraz niepewności pracowników co do przyszłości PSSE. W konkluzji stwierdzono, że kierunek zmian w zakresie uelastyczniania działalności PIS jest słuszny, chociaż na tym etapie zmian nadal nie widać poprawy w zakresie jej finansowania.

Słowa kluczowe: zarządzanie efektywnością, determinanty, powiatowa stacja sanitarno-epidemiologiczna, PSSE.

Klasyfikacja JEL: M12.

CONTEXTUAL FACTORS OF PERFORMANCE MANAGEMENT EXEMPLIFIED BY A SELECTION OF STATE SANITARY INSPECTIONS

Abstract: A State Sanitary Inspection (SSI) performs the important duties of control and supervision over the hygiene conditions in various spheres of public and private life in the country. The effectiveness of SSI execution units (i.e. local Sanitary and Epidemiological Station, SES) is determined by many contextual factors. Many of these factors are found to be the barriers and difficulties in performance management at individual, team, and organizational levels. The paper presents the results of the research in the field of these barriers. The findings indicate that the main barriers, or difficulties, in the implementation of SES statutory objectives refer to fundamental operation processes funding and administrative assistance. The situation is largely the result of the current restructuration processes. Financial problems are associated with the subsequent difficulties in maintaining the quality of services provided, as well as the uncertainty about the employees layoffs. The conclusion states that the direction of change towards bigger SSI flexibility is a good choice, although at this stage of the changes, there are still no improvements in terms of its financing.

Keywords: performance management, determinants, barriers, Sanitary and Epidemiological Station.

Wstęp

Najważniejszym walorem koncepcji zarządzania efektywnością pracy (ZEP, ang. *performance management*) jest jej całościowy obraz, tj. powiązanie szczebli efektywności na poziomie indywidualnym, zespołowym i organizacyjnym [Pocztowski 2008, s. 253–255]. Niniejsze opracowanie dotyczy przede wszystkim czynników kontekstowych ZEP – jej determinantów i ich znaczenia w osiąganiu celów Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS) oraz jej powiatowych jednostek (powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych – PSSE).

PSSE są jednostkami budżetowymi będącymi podmiotami leczniczymi, finansowanymi z budżetu państwa (art. 15 ustawy o PIS, Dz.U. 2011, nr 212, poz. 1263 z późn. zm.). Dla WSSE (wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych) i PSSE organem założycielskim, w rozumieniu przepisów o zakładach opieki zdrowotnej, jest Wojewoda. Zakres działań

podstawowych każdej PSSE jest szeroki i wynika przede wszystkim z Ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Na terenie badanych województw funkcjonuje ich od kilku do ponad 20 PSSE oraz jedna WSSE. Wszystkie PSSE wypełniają zadania związane z szeroko rozumianym nadzorem sanitarnym związanym z działalnością kontrolną, mającą na celu zapewnienie stanu bezpieczeństwa sanitarnego powiatu. Wcześniej stacje te posiadały laboratoria analityczne, które zostały zlikwidowane. Likwidacja laboratoriów ujemnie wpłynęła na ich ogólną kondycję finansową z powodu utraty tzw. środka specjalnego, czyli wpływów finansowych za wykonywanie badań dla klientów zewnętrznych.

Niniejszy artykuł wskazuje na te determinanty ZEP, które w szczególny sposób – w oczach dyrektorów, pracowników i klientów PSSE – wpływają na efektywność pracy PSSE. Zgodnie z zasadami teorii ugruntowanej główny problem badawczy został sprowadzony do pytania, które z determinantów systemu ZEP ograniczają możliwości lub tworzą barierę w zakresie osiągania celów indywidualnych, zespołowych i organizacyjnych PSSE. W związku z tym celem badawczym stało się wskazanie: (1) głównych barier, które determinują działania PSSE na szczeblach efektywności ZEP, a także (2) sposobów ich niwelowania lub przewyżczania.

1. Determinanty zarządzania efektywnością pracy (ZEP)

M. Armstrong [2009, s. 34–35] zwraca uwagę na to, że system ZEP wpływa na zachowania pracowników w ramach specyfiki kontekstu osiągania jego celów, przy uwzględnieniu oczekiwań *stakeholders* danej organizacji. Dlatego zadaniem kierownika liniowego jest diagnoza sytuacji, w której realizowane są założenia tego systemu. Co więcej, sami pracownicy mają prawo znać i rozumieć czynniki kontekstowe systemu ZEP. Armstrong zwraca tutaj uwagę na teorię systemów, która może posłużyć do opisanie kontekstu realizowanych założeń ZEP. W literaturze można spotkać różne zestawy determinantów ZEP (tabela 1), choć – w ogólnym zarysie – ich zawartość jest podobna. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że w badaniach własnych posłużono się metodą teorii ugruntowanej. Wspomniana teoria nie jest co prawda pretekstem, aby rezygnować z przeglądu istniejącej literatury tematu [Hansel i Glinka 2012, s. 106], jednak w kodowaniu jakościowym materiał empiryczny ma służyć wytworzeniu teorii [Hansel i Glinka 2012, s. 95].

Tabela 1. Zestawy czynników determinujące funkcjonowanie ZEP według różnych autorów

S. Hutchinson [2013, s. 38]	– wewnętrzne– strategia organizacji, kultura i klimat organizacyjny, struktura organizacyjna, sektor i wielkość organizacji – zewnętrzne– czynniki ekonomiczne, polityczne, prawne, konkurencyjne i związane z kulturą narodową – indywidualne– charakter pracy i cechy wykonawcy
Murphy i DeNisi [2008, za: Hutchinson 2008, s. 38]	– dalsze czynniki – normy– przemysłowe, narodowe i kulturowe; strategia i wyniki firmy; system prawny; technologia – bliższe czynniki –cele oceny, normy organizacyjne, akceptacja oceny okresowej – czynniki związane z percepcją dokonywanej oceny –możliwości obserwacji, istniejące standardy, ograniczenie czasowe – czynniki związane z działaniem w ramach ZEP – częstość i źródła oceny, relacje kierownik – pracownik, motywacja oceniającego – czynniki zniekształcające działanie ZEP – np. wpływ zachowania kierownika na postrzeganie systemu wynagradzania
Pocztowski [2008, s. 268– 271]	– czynniki ekonomiczne – koniunktura gospodarcza, globalizacja gospodarki światowej, rosnąca konkurencja na rynku – innowacje technologiczne – odnoszą się do produktów i procesów, wpływając na efektywność na różnych poziomach organizacji, organizację pracy i sposoby kierowania przez kierowników – zmiany organizacyjne – restrukturyzacja może prowadzić do zmiany funkcji pełnionych przez kierowników i pracowników, w tym także w zakresie ustalania celów, monitorowania i oceniania – kultura organizacyjna – wartości i normy mają znaczenie dla standardów efektywności zarówno w zakresie wyników, jak i zachowań – zdecentralizowany model stosunków pracy – będzie wpływał korzystnie na rozwiązania ZEP – teorie i nurty w naukach o zarządzaniu
M. Armstrong [2009, s. 34–37]	– kultura organizacyjna – z punktu widzenia ZEP, za najważniejszy element kultury uważa się styl kierowania – klimat organizacyjny – postrzeganie relacji między kierownictwem a pracownikami i ich reprezentantami – zaangażowani ludzie – realizacja ZEP wygląda odmiennie w firmie produkcyjnej, w porównaniu z realizacją programu z pracownikami wiedzy – struktura – formalna struktura, z wyraźnie zdefiniowanymi szczeblami, wspiera dyrektywne podejście do sposobu ustalania celów i sposobów przegądu ich realizacji – skala działania – nie jest możliwe przeniesienie rozwiązań w ramach ZEP z dużej do niewielkiej firmy – technologia i praktyka w pracy – automatyczne ZEP mogą być niezwykle pomocne – otoczenie zewnętrzne – obejmuje ono otoczenie biznesowe (konkurencyjne), ekonomiczne, polityczne

Źródło: Na podstawie literatury zawartej w tabeli.

2. Metodyka postępowania badawczego

W przyjętej koncepcji badawczej posłużono się **triangulacją**. Oznacza to, że badany temat ujmuje się – a w podejściu konstruktywistycznym wytwarza – z co najmniej dwóch różnych punktów widzenia. Zwykle tego rodzaju wielorakie ujęcie uzyskuje się dzięki zastosowaniu różnych perspektyw metodologicznych [Flick 2011, s. 79] bądź łącząc metody, dane, badaczy lub teorie [Hensel i Glinka 2012, s.94]. Zastosowano następujące narzędzia badawcze:

- **Wywiad swobodny niestandaryzowany** (badacz decyduje o kolejności zadawania pytań) i **nieustrukturyzowany** (w formie pytań otwartych). Badanie to miało charakter eksploracyjny, czyli jego celem było poznanie i opis zachodzących zależności, zjawisk i zachowań, a nie testowanie postawionych hipotez. Badacz zakładał, że nie zna wszystkich możliwych odpowiedzi [zob. Gudkowa 2012, s. 113]. Wywiad przeprowadzono z pięcioma dyrektorami nadzorowych PSSE, funkcjonujących w różnych województwach, przy czym wybór jednostek wynikał z zasady **teoretycznego pobierania próbek** teorii ugruntowanej [zob. Hensel i Glinka 2012, s. 92]. Z tego podejścia wynika, że w momencie rozpoczęcia badania nie była znana wielkość ani skład próby. Jednostki (a w tym przypadku dyrektorzy) dodawane były kolejno tak, aby po przeprowadzeniu kolejnych wywiadów można było zadecydować o osiągnięciu **nasycenia teoretycznego** – czyli, że dobór kolejnych jednostek do próby nie wnosiłby nic nowego w zakresie barier ZEP. Wywiad z tymi dyrektorami dostarczył na tyle różnorodnego materiału badawczego, że z początkowych kilkunastu kategorii, w wyniku kodowania i dodawania kolejnych respondentów do wywiadu, pozostały ostatecznie jedynie trzy. Trzeba także przyznać, że wypowiedzi dyrektorów – różnych przecież podmiotów – były bardzo podobne na temat barier i utrudnień prowadzonej działalności.
- **Etnografia wirtualna** [Cichocki, Jędrkiewicz i Zydel 2012, s. 206] pozwoliła na poznanie i opisywanie ludzi oraz zjawisk na podstawie dających się zaobserwować w internecie zachowań i ich efektów, choć „zachowania wirtualne niekoniecznie zawsze mają silny związek z trwałymi zachowaniami i postawami offline” [Jemielniak 2013, s. 98]. Praca terenowa odbywa się w zastanym środowisku internetowym w czasie rzeczywistym, a badacz funkcjonuje na tych samych prawach co pozostali użytkownicy sieci. Ze względu na przedmiot badań – tj. wskazanie barier w ZEP – niniejsze badania odnoszą się zarówno do zjawisk zachodzących offline (tj. komunikowanych przez dyrektorów PSSE barier w realizacji celów) oraz online (tj. reakcji internautów na doniesienia o problemach PSSE). W przypadku

niniejszych badań ten rodzaj etnografii ma charakter pomocniczy i polega na uzupełnianiu danych służących triangulacji, tzn. poprzez wzbogacenie informacji z wywiadów i analizy dokumentów o kontekst ze stron internetowych dla danej zbiorowości [Jemielniak 2013, s. 98; Cichocki, Jędrkiewicz i Zydel 2012, s. 207].

- **Analiza dokumentów** formalnych, które posłużyły jako tło i opis zjawisk społecznych zachodzących w organizacji [Łuczewski i Bednarz-Łuczewska 2012, s. 168], tłumaczy tym samym rezultaty wywiadów i etnografii. Wykorzystane dokumenty prawa (tj. rozporządzenia Ministra Zdrowia i ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej) – od strony metodologicznej – wydają się rzetelne w kategoriach zbierania i przetwarzania informacji oraz dostępu do dokumentu [Łuczewski i Bednarz-Łuczewska 2012, s. 180–181]. Natomiast w kategoriach trafności „źródła oficjalne mówią nam dużo więcej o zachowaniu się ludzi niż o ich wewnętrznych odczuciach” [Łuczewski i Bednarz-Łuczewska 2012, s. 181], stąd lepiej obrazują prawną teorię aniżeli poszukiwaną praktykę (czyli w tym wypadku nie wskazują bezpośrednio barier ZEP).

3. Wyniki badań własnych i wnioski

Etnografia wirtualna dostarcza ciekawych spostrzeżeń. Cyfrowe periodyki opisują PIS w świetle jej ciągłych zmagania z trudnościami finansowymi i materialnymi [zob. *Pracownicy sanepidów* 2012; Czechowska 2012], przegrywaną walką z „dopalaczami” i niepewnością co do przyszłości samych sanepidów. W momencie ogólnopolskiego protestu PIS przed Kancelarią Premiera [zob. *Sanepidy to są biedy* 2012; *Protest pracowników* 2012]. Komentarze na forach mediów społecznościowych wspomnianych cyfrowych periodyków i wymiana opinii online internautów nie zawsze pozostawały przychylnie protestującym. Należy podkreślić, że bezkompromisowość niektórych wypowiedzi jest cechą charakterystyczną dla radykalnej ideologii społeczności wirtualnych [Jemielniak 2013, s. 101]. Nie sposób także określić reprezentatywności takich obserwacji [Cichocki, Jędrkiewicz i Zydel 2012, s. 215–216], ale w przypadku niniejszych badań pomogły one wskazać – przy wykorzystaniu kodowania w teorii ugruntowanej [Hensel i Glinka 2012, s. 95] – na konkretne problemy PSSE w opinii internautów – klientów i samych pracowników PSSE (tabela 2). Należy jednak zwrócić uwagę na problem zaufania i tożsamości uczestników komentarzy – status, wiarygodność i prestiż buduje się wraz ze stażem w wirtualnej społeczności (rozumianym zarówno poprzez pryzmat

czasu, jak i poprzez zaangażowanie [Jemielniak 2013, s. 108]. Większość analizowanych wypowiedzi identyfikuje autorów tychże komentarzy jako obecnych pracowników oraz klientów PSSE, choć w przeważającej mierze były to wpisy gości (a więc jednorazowe). Warto zwrócić uwagę na fakt powtarzania się problemów zawartych w tabeli 2, które wzmocniły późniejsze wnioski wynikające z wywiadów z dyrektorami PSSE. Interesującego podsumowania opinii wyrażanych na swoim forum o PSSE – po upływie ponad roku od protestu pracowników PIS z 16 listopada 2012 r. – dokonał portal bankier.pl [Lekki]. W opinii internautów przedsiębiorcy uważają powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne, zwyczajowo nazywane sanepidami, za narzędzie „ograniczania wolnego rynku” i wskazują na „absurdalne wymagania, które należy spełnić, rozpoczynając działalność”.

Tabela 2. Problemy wskazywane przez czytelników w reakcji na doniesienia mediów cyfrowych o proteście pracowników PIS 16.11.2012 roku

Źródło cyfrowe	Pojawiające się problemy i częstość ich podnoszenia na forum (w nawiasie). Powtarzające się nicki zostały zakodowane, jako ta sama wypowiedź
tvnwarszawa.tvn24.pl	niskie płace (8); zbyt duże obciążenie pracą w dni ustawowo wolne od pracy (np. w czasie EURO – wysyłanie raportów, podczas akcji z „dopalaczami”, czy w czasie zagrożenia „ptasią grypą”) (5); brak zaufania do rzetelności (jakości) prowadzonych kontroli (4); łapówki (4); doksztalcenie za własne pieniądze (3); absurdalne przepisy (2); stara aparatura badawcza (2); brak pieniędzy na działalność podstawową (1); okres 8 lat na doksztalcenie kadry minął, a nie wszyscy dopełnili obowiązku (1); zagrożenie zwolnieniami (1); brak szkoleń (1)
www.money.pl/	brak zaufania do rzetelności (jakości) prowadzonych kontroli (2); łapówki (2); niskie płace (2)
www.nowywy-szkowiak.pl/	brak zaufania do rzetelności (jakości) prowadzonych kontroli (5); przerost zatrudnienia (1); absurdalne przepisy (1)

Źródło: Na podstawie netografii zawartej w tabeli [zob. pełne linki do stron w spisie netografii].

Z kolei **wywiad swobodny** pozwolił na zorientowanie się badacza w sposobie odbierania i interpretacji rzeczywistości przez respondentów, co z punktu widzenia eksploracyjnego celu badań jest niezwykle wartościowe [Gudkowa 2012, s. 116]. Ciągłe porównywanie otrzymywanych danych z wywiadów i kodowanie materiału zgodne ze strategią „zdarzenie po zdarzeniu” [Hensel i Glinka 2012, s. 97] pozwoliło na wyodrębnienie trzech kategorii barier (lub ograniczeń), które mają znaczący wpływ na szczeble zarządzania efektywnością (tabela 3).

Analiza dokumentów formalnych pozwala z kolei precyzyjnie się odnieść do zawartości wywiadów i etnografii w kwestii nakreślanych tam barier zarządzania efektywnością (tabela 4). Natomiast analiza **treści artykułów mediów cyfrowych** [tabela 2], które donosiły o proteście PIS w listopadzie 2012 r., jest odmienna od analizy dokumentów formalnych. Choć o ich rzetelności trudno cokolwiek bliżej powiedzieć, to kategoria trafności, w prezentowaniu przez te strony problemów PIS, była wzmocniona poprzez triangulację źródeł, tj. ich zestawienie i porównanie zawartości [Łuczewski i Bednarz-Łuczewska 2012, s. 182].

Tabela 3. Wyniki kodowania wywiadów swobodnych z dyrektorami PSSE

Kategoria (bariera)	Karta pojęciowa (przykłady wypowiedzi dyrektorów PSSE)
Finansowanie	– „Środki finansowe na bieżące utrzymanie Stacji są niewystarczające z uwagi na wzrost kosztów utrzymania (opłaty za energię elektryczną, opał, wodę, transport i inne) oraz wypłatę wynagrodzeń. Brakuje środków na bieżące remonty i inwestycje” – „Udział kosztów pracy (wynagrodzeń, dodatków, zwolnień) do kosztów działalności ogółem to u nas ok. 90%” – „Zmniejszamy dodatki kontrolerskie i premie w sytuacji braku środków na bieżącą działalność Stacji” – „Po zlikwidowaniu laboratoriów zmniejszyły się przychody Stacji o tzw. „środek specjalny” – „Obecnie otrzymujemy mniej środków finansowych na bieżącą działalność. Podwyżek nie było już od kilku lat” – „Korzystniejsze finansowanie było przed 2010 rokiem, kiedy to bezpośrednio PIS podlegała pod Ministra Zdrowia”
Niepewność	– „Pracownicy boją się utraty miejsca pracy” – „80% naszych pracowników to ludzie z doświadczeniem 30–40 lat pracy w PIS. Mają teraz szukać nowej pracy?” – „Pracownicy, zwykle z własnej inicjatywy i za własne pieniądze, podnoszą kwalifikacje. Liczą, że będzie to miało wpływ na zwiększenie wynagrodzenia i zapewni im zatrudnienie” – „Dyrektorzy z tytułem magistra, musieli podnosić kwalifikacje, za własne pieniądze, aby sprostać nowym wymaganiom i dalej pracować” (przyp. autora: Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 maja 2010 r.) – „Wyniki wyborów samorządowych mogą wpływać na decyzje polityków co do mianowania osoby na stanowisko dyrektora (inspektora sanitarnego) PSSE” – „Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi planowało przejąć od nas nadzór nad żywnością”

cd. tabeli 3

Kategoria (bariera)	Karta pojęciowa (przykłady wypowiedzi dyrektorów PSSE)
Jakość	– „Od dłuższego czasu utrzymuje się tendencja zmniejszania liczby etatów, przy jednoczesnym zwiększaniu zadań dla Stacji” – „Największym zagrożeniem dla utrzymania standardów jakości, wynikających z Księgi, jest niedobór środków” (przypr. Autora: wymaganie normy PN-EN ISO/IEC 17020:2012) – „Stale psujący się zużyty sprzęt komputerowy – to nasze ciągłe problemy!” – „Znając nasze problemy, prywatne laboratoria analiz toksykologicznych oficjalnie proponują nam usługi, np. w zakresie badań dopalaczy” – „Ilość szkoleń zewnętrznych bardzo ograniczona – stąd brak możliwości rozwoju” – „Brak środków na podnoszenie kwalifikacji, wymóg ten jest zapisany w Księdze Jakości”

Źródło: Na podstawie prowadzonych wywiadów.

Warto nadmienić, że w 2013 r. informowano nawet o projekcie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie połączenia czterech inspekcji zajmujących się kontrolą żywności w jedną, dla uzyskania spodziewanych korzyści finansowych. Planowano wówczas odłączenie od części PIS zagadnień dotyczących nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Jednak wiceminister zdrowia skrytykował ten pomysł [Wiceminister zdrowia; zob. Komisja Zdrowia nr 107; Interpelacja do Ministra Zdrowia nr 22240]. Niemniej kwestie restrukturyzacji i problemów z nią związanych są także tematem mediów cyfrowych [Czechowska 2013], przy czym wspomina się nawet o wspólnych pozwach zbiorowych policjantów, strażników więziennych, strażaków i pracowników PSSE [Kiełbasiński 2014].

Tabela 4. Bariery i ograniczenia w zarządzaniu efektywnością pracy PSSE wynikające z dokumentów formalnych na tle wywiadów i etnografii wirtualnej

Dokument	Istotne elementy dokumentu, które zostały wskazane jako bariery w wywiadach i etnografii wirtualnej
Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej	– ustawa wskazuje, że w związku z wejściem w życie art. 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. nastąpiła zmiana w zakresie finansowania WSSE i PSSE polegająca na wyłączeniu z kompetencji Ministra Zdrowia i Głównego Inspektora Sanitarnego przedmiotowych kwestii, które zostały powierzone wojewodom – w wywiadach wskazywano, że Minister Zdrowia nie ma obecnie wpływu na finansowanie PIS. Poza tym Wojewoda przyznaje mniejsze środki na działalność Stacji (z budżetu Wojewody)

Dokument	Istotne elementy dokumentu, które zostały wskazane jako bariery w wywiadach i etnografii wirtualnej
Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej (Dz.U. z dnia 3 lipca 2013 r.)	– w załączniku do Rozporządzenia tabela miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego zawiera 22 kategorie zaszergowania, przy czym rozpiętość między dolną granicą I i XVI kategorii jest niewielka (odpowiednio 1350 i 1520). Wysokość funduszu premiowego, zadania oraz zasady premiowania określa pracodawca w zakładowym regulaminie premiowania – w wywiadach i mediach cyfrowych wskazywano na niskie płace pracowników (ok. 1300–1500 zł), czyli najniższe stawki kategorii zaszergowania. Także premie (ok. 10%), mogą być zmniejszane przez dyrektorów w sytuacji braku środków na działalność bieżącą Stacji (sytuacja szczególna)
Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 lutego 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 26, poz. 132)	– rozporządzenie dotyczy dodatku dla pracowników wykonujących czynności kontrolerskie od 1 stycznia 2010 r. – dyrektorzy w wywiadach wskazywali, że może on być zmniejszany w sytuacji braku środków na działalność bieżącą
Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 października 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1474)	– rozporządzenie dotyczy systemów wymiany informacji w zakresie dotyczącym zadań PIS. Wymaga się m.in. „zbierania danych, zapewniania ciągłej, wielostronnej i szybkiej wymiany danych w sposób, który zapewni kompletność i niezbędną jakość informacji” – wywiady wskazały na ciągłe problemy sprzętowe (psujące się komputery, brak środków na zakup tonerów) i techniczne problemy
Interpelacja nr 22240 do Ministra Zdrowia.	– interpelacja dotyczyła zwolnień oraz skutków tych zwolnień w warunkach zmniejszonych nakładów finansowych (mniejsze budżety Wojewodów na PIS), zmniejszonego zatrudnienia i likwidacji wielu laboratoriów PSSE. Interpelacja dotyczyła także kierunku zmian PIS – w piśmie sygnalizuje się najważniejsze bariery, wymienione przez dyrektorów w wywiadach i mediach cyfrowych
Interpelacja nr 26224 do Prezesa Rady Ministrów	– interpelacja w sprawie sytuacji płacowej pracowników PIS: „Dyrektorzy PIS, ze względu na brak środków płatniczych, zmuszeni byli do pokrycia regulacji płac z tzw. ruchomych składników płac, tj. z dodatku kontrolerskiego, premii czy z tzw. wolnego funduszu pozostającego po osobach, z którymi rozwiązano umowy o pracę z różnych powodów (np. odejście na emeryturę, zmiana pracy). Efektem takich działań było znaczne obniżenie wynagrodzeń pracownikom oraz systematyczne zmniejszanie etatów ze szkodą dla realizacji zadań” – w piśmie sygnalizuje się najważniejsze bariery poruszane przez dyrektorów w wywiadach i mediach cyfrowych

cd. tabeli 4

Dokument	Istotne elementy dokumentu, które zostały wskazane jako bariery w wywiadach i etnografii wirtualnej
Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 7636 w sprawie restrukturyzacji Państwowej Inspekcji Sanitarnej	– Podsekretarz Stanu wskazuje: „Podejmowane przez niektórych wojewodów, w porozumieniu z państwowymi wojewódzkimi inspektorami sanitarnymi przedsięwzięcia, mają na celu optymalizację działalności oraz usprawnienie pracy organów PIS i wiążą się z potrzebą dostosowania struktur do zmieniających się warunków, w tym zasad ich finansowania. Zarówno w Ministerstwie Zdrowia, jak i w Głównym Inspektoracie Sanitarnym, nie planowano likwidacji powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych i funkcjonujących w nich akredytowanych laboratoriów Państwowej Inspekcji Sanitarnej”. Dalej stwierdza: „Projektowanie wyłączenia nadzoru nad bezpieczeństwem żywności z obszaru zdrowia publicznego właściwego ministrowi zdrowia jest bezzasadne” – w wywiadach i etnografii poruszano kwestie zwolnień i niepewności co do przyszłości samej PIS
Księga jakości w pionach nadzoru sanitarnego PSSE, tzw. System Zarządzania w działalności kontrolnej PIS zgodny z normą PN-EN ISO/IEC 17020:2012 „Ocena zgodności – Wymagania dotyczące działania różnych rodzajów jednostek przeprowadzających inspekcję”	– w rozdziałach księgi znajdują się m.in. zapisy nakładające na pracowników stale podwyższanie kwalifikacji oraz zapis o kierowaniu się przez pracowników PSSE kryterium jakości w podejmowanych działaniach. W każdej księdze widnieje zapis o zapewnieniu środków finansowych przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, który jest w praktyce jednocześnie dyrektorem PSSE. Badane Stacje nie posiadały własnych laboratoriów. Ocena realizacji celów PSSE obejmuje m.in. audyty wewnętrzne (tj. przegląd dokumentacji dotyczącej pracowników nadzoru) i przeglądy zarządzania (tj. ocenę realizacji rocznych celów przez dyrektora) – w wywiadach i mediach cyfrowych wskazywano na szereg utrudnień w realizacji założeń księgi jakości: niewystarczające środki finansowe (w tym na szkolenia), zlecanie badań wojewódzkim akredytowanym laboratorium oraz duży nakład pracy (związany z audytami i przeglądami) w stosunku do otrzymywanego wynagrodzenia
Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 27165 w sprawie wynagrodzeń PIS	– „do 2016 roku płace w podmiotach budżetowych zostały zamrożone. Jednak kierownicy jednostek budżetowych mają możliwość, przy zamrożonym funduszu wynagrodzeń, przy odpowiedniej polityce kadrowo-płacowej (np. w przypadku wolnego funduszu pozostałego po osobach, które odeszły z pracy lub przeszły na emeryturę lub rentę), zwiększać płace indywidualne, w ramach planowanych wynagrodzeń, jednak zmiany te nie powinny powodować dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa” – dyrektorzy sygnalizują, że w praktyce daje to niewielkie szanse na podniesienie płac pracownikom

Dokument	Istotne elementy dokumentu, które zostały wskazane jako bariery w wywiadach i etnografii wirtualnej
Komisja zdrowia nr 107 z dn. 4. grudnia 2013 r. (pełny zapis z przebiegu spotkania).	– poruszane kwestie miały dotyczyć restrukturyzacji PIS w ramach przygotowywanej Ustawy Zdrowotnej. Spotkanie przerwano na wniosek posłów, którzy otrzymane informacje od Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia uznali za niekompetentne – wszystkie pytania posłów w dużej części pokrywają się z wywiadami i cyfrową etnografią

Źródło: Na podstawie dokumentów zawartych w tabeli.

Wszystkie zaprezentowane metody w badaniu barier ZEP potwierdziły problemy finansowe PIS. Etnografia wskazała także opinie nieprzychylnie PIS, zwłaszcza te, które dotyczyły braku zaufania i rzetelności co do prowadzonych działań kontrolnych. Jednak wywiady z dyrektorami stacji, jak i wytyczne ksiąg jakości oraz dokonywana ocena realizacji celów w postaci raportów, nie potwierdzają tych zarzutów. Dyrektorzy twierdzili, że takie „niesprawiedliwe opinie o działalności PIS” wynikają z funkcji represyjnej, którą PIS także musi pełnić. Trudności finansowe pociągają za sobą liczne konsekwencje związane z dotrzymywaniem standardów jakości, które jednak ostatecznie PIS nadal wypełnia. Nie zmienia to jednak faktu, że niepewność w sferze życia zawodowego przekłada się na niskie płace, zwiększające się wymagania wobec pracowników, niepewność zatrudnienia – ten stan towarzyszy pracownikom PIS także obecnie.

Sednem zastosowanej metody w badaniach własnych jest generowanie teorii, która wyjaśnia badaną rzeczywistość. Dzieje się tak wraz z postępowaniem procesu badawczego i lepszym rozumieniem badanych zjawisk poprzez pryzmat wygenerowanych kodów, kategorii i hipotez [Hensel i Glinka 2012, s. 104]. Odwołując się do przytoczonych powyżej faktów, można wskazać, że to liniowa i wynikowa zależność między trzema podstawowymi kategoriami zawartymi w tabeli 3 (tj. finansowanie → niepewność → jakość) leży u podstaw utrudnień i barier efektywności typowej PSSE. Środki finansowe na działalność stacji leżą poza obszarami jej wpływu (czyli są to środki Wojewody oraz decyzje wynikające z realizacji dokumentów formalnych – głównie prawnych). Niewystarczające finansowanie generuje szeroko rozumianą kategorię niepewności w zakresie braku zaufania pracowników co do przyszłości ich samych, jako pracowników oraz samej PSSE, jako miejsca pracy. Tę kategorię wzmacniają wypowiedzi internautów (tabela 2) oraz dokumenty formalne (tabela 4). Z kolei kategoria jakość, w której upatrywana jest sama efektywność stacji, jest zależna od wszystkich uprzednio wymienionych kategorii. Co interesujące, ta kategoria także sama jest utrudnieniem osiągania efektywności z racji rygorystycznych standardów jakości, które stacje muszą wypełniać.

Zakończenie

Zarządzanie efektywnością pracy w PSSE charakteryzuje się dwoma odmiennymi obliczami. Z jednej strony obserwowany jest istotny nacisk na standaryzację i jakość obsługi klientów docelowych. Potwierdzają to przedstawione dokumenty. Z drugiej strony kierujący PSSE deklarują, że otrzymywane środki nie w pełni wystarczają na działalność nadzorową i administracyjną. Houldsworth i Jirasinghe [2006] przekonują, że zarządzanie efektywnością pracownika ma największą wartość, jeśli stanowi w pełni zintegrowany proces z pozostałymi procesami ZZL, a więc ma wpływ także na szkolenia i wynagradzanie. W przypadku PSSE trudno mówić o powiązaniu wspomnianych procesów. W świetle nakreślonych barier i utrudnień należy wskazać, że wpływają one na wszystkie szczeble zarządzania efektywnością – indywidualny, zespołowy i organizacyjny. Zhierarchizowane organizacje, które charakteryzuje podejście bardziej autokratycznego stylu kierowania, z większym prawdopodobieństwem zaakceptują sztywny i sformalizowany system ZEP [Hutchinson 2013, s. 38]. Struktura PIS jest właśnie taka, co jest po części uważane za jej dobrą stronę funkcjonowania, wypracowaną przez ostatnie kilkadziesiąt lat [Komisja zdrowia nr 107]. Jednak wydaje się, że kierunek zmian w zakresie restrukturyzacji PIS zmierza w dobrym kierunku uelastycznienia działalności, co przejawia się w finansowaniu jej działalności przez wojewodę. Trzeba jednak przyznać, że obecny etap zmian PIS zaostriżył tylko problemy finansowania działalności stacji. Nie ma także spójnego programu całłościowych przekształceń PIS.

Pomimo niedawnych obchodów 95. rocznicy istnienia służb sanitarno-epidemiologicznych oraz 60. rocznicy powołania Państwowej Inspekcji Sanitarnej sytuacja finansowa tej inspekcji jest, niestety, bardzo trudna. Choć PIS nadal osiąga swoje ustawowe cele, to jednak media i dyrektorzy wyraźnie wskazują na trudności, z jakimi inspekcja ta musi się mierzyć.

Bibliografia

- Armstrong, M., 2009, *Armstrong's Handbook of Performance Management. An Evidence-based Guide to Delivering High Performance*, 4th ed., Kogan Page.
- Cichocki, P., Jędrkiewicz, T., Zydel, R., 2012, *Etnografia wirtualna*, w: Jemieliński, D. (red.), *Badania jakościowe. Metody i narzędzia*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- Czechowska, E., *Pogonić Sanepid*, opublikowane 16.11.2012, <http://gazetaobywatelska.info/news/show/388> [dostęp: 20.03.2015].
- Czechowska E., *Komu wadzą sanepidy*, opublikowane 2.11.2013, <http://gazetaobywatelska.info/news/show/1606> [dostęp: 20.03.2015].
- Flick, U., 2011, *Jakość w badaniach jakościowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Gudkova, S., 2012, *Wywiad w badaniach jakościowych*, w: Jemielniak, D. (red.), *Badania jakościowe. Metody i narzędzia*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Hensel, P., Glinka, B., 2012, *Teoria ugruntowana*, w: Jemielniak, D. (red.), *Badania jakościowe. Podejścia i teorie*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Houldsworth, E., Jirasinghe, D., 2006, *Managing and Measuring Employee Performance*, KoganPage.
- Hutchinson, S., 2013, *Performance Management. Theory and Practice*, Chartered Institute of Personnel & Development.
- Interpelacja do Ministra Zdrowia nr 22240, Poseł Józefa Hryniewicz, Rzeszów, 28.X.2013, [http://orka.sejm.gov.pl/izo7.nsf/www1/i22240/\\$File/i22240.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/izo7.nsf/www1/i22240/$File/i22240.pdf) [dostęp: 20.03.2015].
- Interpelacja nr 26224 do prezesa Rady Ministrów w sprawie sytuacji płacowej pracowników Państwowej Inspekcji Sanitarnej w naszym kraju, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5F2FB065> [dostęp: 20.03.2015].
- Jemielniak, D., 2013, *Netografia, czyli etnografia wirtualna – nowa forma badań etnograficznych*, *Prakseologia*, nr 154, http://www.academia.edu/4933672/Netografia_czyli_etnografia_wirtualna_nowa_forma_bada%C5%84_etnograficznych [dostęp: 20.03.2015].
- Kielbasiński, A., *Pracownicy budżetówki żądają podwyżek. Będą pozwy zbiorowe?*, opublikowane 14.08.2014, http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,16475376,Pracownicy_budzetowki_zadaja_podwyzek__Beda_pozwy.html [dostęp: 20.03.2015].
- Komisja zdrowia nr 107 z dn. 4. grudnia 2013 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, Pełny zapis przebiegu posiedzenia, [http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/629CFC3AEA900FEDC1257C3C004648A4/\\$File/0269107.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/629CFC3AEA900FEDC1257C3C004648A4/$File/0269107.pdf) [dostęp: 20.03.2015].
- Lekki, M., „Niepotrzebne” i „przeszkadzają w biznesie”, czyli jak oceniamy PIP i sanepid, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Niepotrzebne-i-przeszkadzaja-w-biznesie-czyli-jak-oceniamy-PIP-i-sanepid-3062372.html> [dostęp: 20.03.2015].
- Łuczewski, M., Bednarz-Łuczevska, P., 2012, *Analiza dokumentów zastanych*, w: Jemielniak, D. (red.), *Badania jakościowe. Metody i narzędzia*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Norma PN-EN ISO/IEC 17020:2012 „Ocena zgodności – Wymagania dotyczące działania różnych rodzajów jednostek przeprowadzających inspekcję”, Polski Komitet Normalizacyjny.
- Nowy Wyszkowiak, *Sanepidy to są bidy*, opublikowane 16.11.2012, http://www.nowy-wyszkowiak.pl/300/3787/sanepidy_to_sa_bidy.html [dostęp: 20.03.2015].

- Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 27165 w sprawie podjęcia działań zmierzających do poprawy sytuacji finansowej Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w tym zapewnienia zatrudnionym w niej pracownikom wzrostu wynagrodzeń, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=3AD76BDD> [dostęp: 20.03.2015].
- Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 7636 w sprawie restrukturyzacji Państwowej Inspekcji Sanitarnej, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=41168956> [dostęp: 20.03.2015].
- Pocztowski, A., 2008, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie, procesy, metody*, PWE, Warszawa.
- Pracownicy sanepidów przed kancelarią premiera*, opublikowane 16.11.2012, <http://www.tvp.info/9118121/informacje/polska/pracownicy-sanepidow-przed-kancelaria-premiera/> [dostęp: 20.03.2015].
- Protest pracowników sanepidu przed kancelarią premiera*, opublikowane 16.11.2012, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/protest;pracownikow;sanepidu;przed;kancelaria;premiera,75,0,1198155.html> [dostęp: 20.03.2015].
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 lutego 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu przyznawania pracownikom Państwowej Inspekcji Sanitarnej wykonującym czynności kontrolne dodatku specjalnego do wynagrodzenia oraz wysokości tego dodatku.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie wykazu dodatkowych kwalifikacji, jakie musi posiadać państwowy inspektor sanitarny posiadający tytuł zawodowy magistra.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej, Dz.U., 3 lipca.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 października 2014 r. w sprawie systemów wymiany informacji w zakresie dotyczącym zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001474> [dostęp: 20.03.2015].
- Sanepidy to są bidy. Protest przed kancelarią*, opublikowane 16.11.2012, <http://tvn-warszawa.tvn24.pl/informacje,news,sanepidy-to-sa-bidy-protest-przed-kancelaria,67113.html> [dostęp: 20.03.2015].
- Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, tekst jednolity, Dz.U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (opracowano na podstawie: Dz.U. 2009, nr 92, poz. 753, nr 99, poz. 826, 2011, nr 291, poz. 1707.
- Wiceminister zdrowia skrytykował projekt połączenia inspekcji kontroli żywności*, <http://www.zdrowie.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/wiceminister-zdrowia-skrytykowal-projekt-polaczenia-inspekcji-kontroli-zywnosci> [dostęp: 20.03.2015].