

**THE PROPER MANAGEMENT OF PEOPLE'S WORK
MANIFESTS THE IMPLEMENTATION OF HUMANISTIC
MANAGEMENT IN THE PUBLIC ADMINISTRATION**

**WŁAŚCIWE KIEROWANIE PRACĄ LUDZI PRZEJAWEM
WDRAŻANIA ZARZĄDZANIA HUMANISTYCZNEGO
W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

ABSTRACT

Human resources are the foundation of every organization's development. In today's ever-evolving globalization process, employees in public administration must have the skills and competencies they need to be able to carry out the tasks entrusted to them. Any organization resource, including human resources, must be subject to appreciation, resulting in an increase in the personal value of each employee. On the other hand, in order to properly and effectively raise the value of human resources in public administration, managers must be mindful of the correct process of directing people. This is especially important in the ever-changing environment of the organization. This process, however, is achievable through the implementation of humanistic management, a manifestation of the specific empowerment of every human being. This article is devoted to humanistic management issues, which, through the available legal, decision and organizational tools, support the process of proper management and directing the work of people in the public sector.

STRESZCZENIE

Zasoby ludzkie stanowią fundament rozwoju każdej organizacji. W obecnych warunkach nieustannie postępującego procesu globalizacji, pracownicy zatrudnieni w podmiotach administracji publicznej muszą posiadać odpowiednie umiejętności i kompetencje, dzięki którym są w stanie zrealizować powierzone im zadania. Każdy zasób organizacji, w tym zasoby ludzkie, podlegają procesowi aprecjacji, który

przyczynia się do wzrostu wartości osobowej każdego pracownika. Natomiast w celu właściwego i skutecznego podnoszenia wartości zasobu ludzkiego w administracji publicznej, zarządzający muszą pamiętać o prawidłowym procesie kierowania ludźmi. Jest to szczególnie ważne w warunkach nieustannie zmieniającego się otoczenia organizacyjnego. Proces ten jednak jest możliwy do osiągnięcia dzięki wdrażaniu zarządzania humanistycznego, będącego przejawem szczególnego sposobu związanego z upodmiotowieniem każdego człowieka. Artykuł poświęcony jest zagadnieniom zarządzania humanistycznego, które za pomocą dostępnych instrumentów prawnych, decyzyjnych oraz organizacyjnych wspiera proces właściwego zarządzania i kierowania pracą ludzi w sektorze publicznym.

KEYWORDS: *public administration, humanities management, administration, organization, management*

SŁOWA KLUCZOWE: *zarządzanie publiczne, zarządzanie humanistyczne, administracja, organizacja, kierowanie*

WPROWADZENIE

Zasoby kadrowe są niezwykle ważnym ogniwem funkcjonowania i rozwoju każdej organizacji. W warunkach postępującego procesu globalizacji, pracownicy zatrudnieni w administracji publicznej powinni być odpowiednio przygotowani do realizacji przypisanych im zadań. Sektor publiczny koncentruje się przede wszystkim na odpowiedniej skuteczności i legalności działań. Takie podejście znajduje uzasadnienie w sposobie zarządzania i kierowania zasobami ludzkimi, co w konsekwencji obejmuje również sposób zachowania takich pracowników w organizacjach. Nieustanne oczekiwania społeczne w zakresie wzrostu efektywności świadczonych przez administrację usług publicznych determinują sektor publiczny do wprowadzania takich rozwiązań zarządczych w odniesieniu do personelu, które od wielu lat z powodzeniem wykorzystywane są w sektorze prywatnym.

W celu odpowiedniego, i co najważniejsze, przemyślanego sposobu podnoszenia wartości zasobów kadrowych w administracji publicznej, zarządzający muszą mieć na względzie planowanie i kontrolowanie procesu kierowania ludźmi. Jest to działanie niezwykle odpowiedzialne i ważne w warunkach nieustannie zmieniającego się otoczenia organizacyjnego. Proces wprowadzenia zmian jest możliwy do realizacji dzięki zastosowaniu zarządzania humanistycznego, będącego przejawem szczególnie indywidualnego podejścia

do człowieka. Celem artykułu jest wskazanie głównych cech zarządzania humanistycznego, które dzięki dostępnym instrumentom prawnym, decyzyjnym oraz organizacyjnym wspiera proces właściwego zarządzania i kierowania pracą ludzi w administracji publicznej.

ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Zarządzanie zasobami ludzkimi (ang. *human resource management*) jest strategicznym, cennym i niezwykle spójnym elementem zarządzania publicznego. Jest także jednym z najbardziej wartościowych zasobów każdej organizacji, tj. pracujących w niej ludzi, którzy za pomocą swoich działań zmierzają do realizacji celów (Armstrong, 2000, s. 19). Należy wskazać, iż według opinii Huberta Izdebskiego, nie ma nadmiernej potrzeby rozdzielania pojęć „administracja publiczna” i „zarządzanie publiczne”, w takim przypadku należy unikać się logomachii, a także można z powodzeniem używać tych pojęć zamiennie (Izdebski, 2010). Ponadto Justyna Przywojska zauważa, iż zarządzanie publiczne rozumiane jest jako dyscyplina naukowa, która oznacza badania związane z analizą harmonizowania działań zarządczych. Działania te zapewniają prawidłowe wyznaczanie głównych celów organizacji, w których tworzą sferę publiczną, a także kształtują sprawne wykorzystanie możliwości zorganizowanego działania pracowników. Dostrzec można także nakierowanie tej aktywności na kreowanie publicznych wartości oraz na wzmacnianie interesu publicznego (Przywojska, 2014, s. 50). W takim układzie poprzez interes publiczny rozumie się przede wszystkim służenie celom wyższym, które wydają się najważniejsze dla całej wspólnoty obywateli oraz odzwierciedlają wartości zharmonizowane z takimi celami (Kożuch, 2010, s. 32–33).

Właściwe zarządzanie ludźmi w organizacji jest trudną i wymagającą metodą zarządzania. Metoda ta skoncentrowana jest na uzyskaniu przewagi konkurencyjnej możliwej do osiągnięcia za pomocą strategicznego rozmieszczenia w organizacji wysoce zaangażowanych i wykwalifikowanych pracowników, którzy dzięki użyciu technik zarządczych, organizacyjnych i decyzyjnych są w stanie zrealizować założone zadania. Prawidłowe zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej można umownie traktować jako zestaw połączonych ze sobą działań, które posiadają uzasadnienie ideologiczne oraz

prawne. Zarządzanie ludźmi dotyczy właściwego systemu zatrudnienia pracowników, ich prawidłowego rozwoju, nagradzania adekwatnego do doświadczenia i trudności realizowanych zadań oraz budowy i kształtowania przyjaznych, opartych na zrozumieniu stosunków, łączących kadrę zarządzającą z pracownikami (Nogalski, 2010). Zarządzanie zasobami ludzkimi jest procesem, który od wielu lat w administracji publicznej podlega nieustannym zmianom i przeobrażeniom. Wszystkie działania zmierzają bez wątpienia do ulepszania systemu zarządzania tym, wciąż najcenniejszym, zasobem każdej organizacji. Dogmatyka przedmiotu zarządzania publicznego wciąż oferuje kilka ważnych i aktualnych celów zarządzania oraz kierowania zasobami ludzkimi. Wśród nich można wyodrębnić kilka najistotniejszych, tj.:

- pozyskanie wykwalifikowanych, odpowiednio zmotywowanych i mocno zaangażowanych w realizację zadań pracowników,
- odnajdywanie i rozwijanie możliwości ludzi, rozpoczynając od ich wkładu i potencjału, kończąc na zapewnieniu im odpowiednich tematycznie szkoleń i możliwości szans rozwoju zawodowego,
- zapewnienie właściwego klimatu organizacyjnego, stwarzającego możliwość utrzymywania prawidłowych relacji pomiędzy kadrą kierowniczą a pracownikami,
- stworzenie sprzyjających warunków przyczyniających się do rozwoju poczucia wzajemnego zaufania pomiędzy wszystkimi zatrudnionymi w organizacji osobami,
- zapewnienie odpowiedniego klimatu sprzyjającego pracy grupowej,
- zagwarantowanie warunków niezbędnych do prawidłowej oceny pracowniczej,
- uwzględnienie pojawiających się różnic w potrzebach poszczególnych pracowników,
- zagwarantowanie wszystkim pracownikom równych szans we wszystkich obszarach funkcjonowania organizacji,
- przyjęcie czytelnych procedur związanych z procesem zarządzania pracownikami z uwzględnieniem zasady sprawiedliwości i przejrzystości oceniania,
- zapewnienie pracownikom poczucia stabilizacji i komfortu pracy (Armstrong, 2007).

Trzeba też pamiętać, iż w zarządzaniu zasobami ludzkimi i systemem kierowania pracowniczego bardzo ważną rolę pełni również odpowiednio sterowana motywacja. Powinna być ona projektowana ma zasadzie budowy systemu motywacyjnego. System ten powinien być całkowicie przyporządkowany do indywidualnych potrzeb danego podmiotu administracji publicznej. Natomiast w literaturze przedmiotu przytaczane są różne podejścia do zagadnienia zarządzania i kierowania zasobami ludzkimi. Monika Kostera uważa, iż zarządzanie zasobami ludzkimi pełni najważniejszą rolę w zarządzaniu każdą organizacją, gdzie za główne komponenty zarządzania i kierowania kadrami uznaje się m.in.:

- planowanie wieloletnie, tj. planowanie strategiczne, taktyczne oraz operacyjne,
- rekrutację oraz selekcję, jako procesy niezwykle ważne w prawidłowym wyborze odpowiednich pracowników,
- ocenę pracowniczą związaną z wynikami ich pracy,
- adekwatne do zajmowanych stanowisk wynagrodzenie, które uzależnione jest m.in. od wyników pracy, wspieranych właściwym systemem motywacji,
- rozwój pracowniczy przyczyniający się częściowo do pozytywnej zmiany wizerunku każdej organizacji (Kostera, 2010, s. 30–32).

Można też zauważyć, iż w ostatnich latach nastąpił gwałtowny wzrost zainteresowania społecznego usługami, które świadczone są przez pracowników jednostek sektora finansów publicznych. Powoduje to pojawienie się naturalnego nacisku na poprawę funkcjonowania administracji publicznej. Jednak odnosząc się do praktycznego funkcjonowania administracji, trudno jednoznacznie zdefiniować, czy działa ona skutecznie (efektywnie) oraz czy działa dobrze lub źle. Jest to ocena niezwykle subiektywna i trudno w sposób jednoznaczny wyciągnąć takie wnioski. Zatrudnieni w administracji pracownicy najczęściej koncentrują uwagę wokół technicznego dokumentowania swoich działań i potwierdzania ich zgodności z obowiązującymi w danej materii regulacjami prawnymi. Konsekwencją takiego podejścia jest unikanie ryzyka, a także przestrzeganie przez urzędników państwowych typowych biurokratycznych procedur, co skutkuje pojawieniem się skłonności do unikania odpowiedzialności (Rostowski, 2012, s. 135).

Założenie, iż administracja publiczna może opierać swoje działania jedynie na typowo biurokratycznych formach, może niestety przyczynić się do złej organizacji pracy, a co za tym idzie, i złego podziału obowiązków czy niewłaściwego zarządzania środkami publicznymi (Rostkowski, 2012, s. 132–133). Można jednak inaczej zarządzać podmiotami administracji publicznej, aby zwiększyć efektywność i skuteczność jej działań i aby lepiej wykorzystać posiadane przez organizacje zasoby, w tym personalne. Jest to możliwe do osiągnięcia za pomocą wykorzystania do zarządzania podmiotami administracji publicznej chociażby koncepcji nowego zarządzania publicznego wdrażanego z sukcesem w sektorze prywatnym (Promberger, Rauskala, 2003, s. 2–8).

NURT NOWEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO JAKO PRZEJAW ZARZĄDZANIA HUMANISTYCZNEGO

Koncepcja nowego zarządzania publicznego koncentruje się wokół wykorzystania nowoczesnych rozwiązań zarządzania zaczerpniętych z sektora niepublicznego, które pozytywnie mogą wpłynąć na sposób zarządzania administracją publiczną. Zastosowanie tego nurtu ma na celu zwiększenie efektywności realizacji zadań publicznych i zorientowany jest on w dużej mierze na potrzeby obywateli (Zalewski, 2007, s. 64–67). Co więcej, zastosowanie Nowego Zarządzania Publicznego ma przyczynić się do lepszej gospodarności, rzetelności, skuteczności oraz jawności funkcjonowania instytucji publicznych, zwiększając przy tym jednocześnie poziom zaufania społecznego. Dość istotnym obszarem, który bez wątpienia wymaga właściwej implementacji nowych rozwiązań zarządczych, skutkujących wprowadzeniem poprawy funkcjonowania sektora publicznego, jest prawidłowy system zarządzania zasobami kadrowymi w organizacji. W tym obszarze, poza aspektami typowo powiązаныmi z zarządzaniem ekonomicznym, należy bezwzględnie zastosować również aspekty o charakterze psychologicznym, socjologicznym czy prawnym (Listwan, 2010, s. 232–233). Dlatego na wzór funkcjonujących jednostek sektora prywatnego można przyjąć, iż celem zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze publicznym jest przede wszystkim stworzenie takiego poziomu oraz struktury zatrudnienia, aby w sposób planowany i mimo wszystko kontrolowany, organizacja mogła osiągnąć i zrealizować przyjęte zadania (Sapeta, 2007, s. 613–615).

Natomiast nurt zarządzania humanistycznego bardzo dynamicznie rozwija się zarówno na świecie, jak i w Polsce, gdzie zyskał uznanie formalne jako niezależna i odrębna dyscyplina naukowa. Stąd Autor podjął po raz kolejny starania o dokonanie analizy rozmyślań dotyczących zarządzania i humanistyki, gdzie według opinii Jerzego Kościatkiewicza i Moniki Kostery – występuje widoczne oddzielenie się humanistycznego i ekonomicznego podejścia do samego procesu zarządzania (Kociatkiewicz, Kostera, 2013, s. 10). Sam kierunek badawczy zarządzania humanistycznego ukierunkowany jest na poznanie i poprawę losu człowieka w świecie dynamicznie zmieniających się organizacji. Taka dyskusja i chęć poznawcza człowieka pełniącego różne role w organizacji (w administracji publicznej) wymusza także konieczność stosowania innowacyjnych sposobów zarządzania człowiekiem (pracownikiem).

Należy przy tym zaznaczyć, iż postulaty dobrych praktyk zaczerpniętych z podmiotów prywatnych można z powodzeniem wdrożyć w funkcjonowanie sektora publicznego. Na uwagę w tym zakresie zasługuje niezwykle ciekawe podejście Christophera Hood'a. Według niego, koncepcja nowego zarządzania publicznego, aby była faktycznie odczuwalna, powinna obejmować siedem działań, tj.:

- wykorzystanie menedżerskiego zarządzania zadaniami publicznymi,
- wyodrębnienie mierzalnych standardów działalności jednostek sektora finansów publicznych,
- zwiększenie działań kontrolnych nad wydatkami publicznymi,
- koncentrację na możliwy podział jednostek sektora publicznego,
- zastosowanie w sektorze publicznym mechanizmu efektywności działań, efektem czego ma być zwiększenie jakości oferowanych usług,
- wdrożenie metod zarządzania wykorzystywanych w sektorze prywatnym,
- położenie większego nacisku na dyscyplinę i oszczędność w wykorzystaniu posiadanych przez organizację zasobów (Ch. Hood, 1991).

Niewątpliwie również nowe możliwości związane z wykorzystaniem rozwiązań biznesowych w sektorze publicznym niestety podlegają pewnym typowym ograniczeniom. Mogą one brać się przede wszystkim z różnic, które wynikają z samego funkcjonowania tych obydwu sektorów, co w konsekwencji

wpływa na sposób zachowania się pracowników. Głównymi zauważalnymi różnicami są m.in.:

- kryteria sukcesu, gdzie sektor publiczny nie jest uzależniony od działań opartych na konkurencji rynkowej,
- podmiotowość polityczna, gdzie obywatel z jednej strony pełni rolę konsumenta usług publicznych, z drugiej zaś strony, jest nieodzownym i obowiązkowym partnerem instytucji publicznych,
- legalizm działania, gdzie realizacja zadań publicznych musi obowiązkowo odbywać się w ramach delegacji ustawowej (Seredocha, 2010, s. 109–111).

Dość odmiennie przedstawia się również sytuacja w zakresie dokonywanych ocen pracowniczych, gdzie dominującymi czynnikami oceny działań pracowników zatrudnionych w jednostkach sektora finansów publicznych są: skuteczność działania, wykonywanie zadań zgodnie z prawem (legalizm) czy ukierunkowanie pracy na zapewnienie satysfakcji klienta i wzrost jego zaufania do instytucji publicznych. Pośród ww. czynników oceny pracy brakuje wskazania efektywności działań. Jest to podyktowane w dużej mierze trudnościami związanymi z mierzalnością tego czynnika, a także brakiem jednoznaczności w zakresie dokonania całkowitego obiektywizmu oceny tego elementu. Ponadto dodatkowymi cechami, które przemawiają za rezygnacją z tego kryterium, jest niestety skłonność sektora publicznego do manipulowania informacjami i danymi. Działania te dostrzec można zarówno na etapie doboru mierników dokonywanej oceny, jak i w momencie przedstawiania osiągniętych wyników. Manipulacja taka może się pojawić również w momencie klasycznej dominacji odpowiedzialności prawnej nad odpowiedzialnością za założone i zrealizowane efekty, polegająca przede wszystkim na rozproszeniu odpowiedzialności pomiędzy różnymi szczeblami zarządzania (Zieliński, 2011, s. 30–33).

SPOSOBY IMPLEMENTACJI WŁAŚCIWEGO ZARZĄDZANIA PRACOWNIKAMI W UJĘCIU HUMANISTYCZNYM

Wspomniane wyżej działania związane z wprowadzeniem nowych rozwiązań do sektora publicznego są uzależnione przede wszystkim od stanu finansów publicznych (Bohdziewicz, Urbaniak, 2013, s. 52). Przeprowadzone

w tym zakresie badania wykazują, iż niejednokrotnie koszty zastosowania rozwiązań typowo biznesowych w administracji publicznej mogą niestety przekraczać osiągnane dzięki temu korzyści. Dla przykładu koszty związane z doradztwem dotyczącym poprawy zarządzania w sektorze publicznym Wielkiej Brytanii były pięćdziesięciokrotnie wyższe od realnych korzyści wynikających z takiego doradztwa (Zieliński, 2011, s. 25–28). Dlatego warto rozważyć inne, bardziej rozsądne sposoby wprowadzania rozwiązań biznesowych. System zarządzania publicznego się zmienia, organizacje ulegają zmianom, zatem i sposób kierowania pracownikami w administracji publicznej również powinien w sposób naturalny ulec przeobrażeniom.

Głównym obszarem, który wymaga dość pilnej implementacji nowych sposobów działania, niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania sektora publicznego, jest poprawa zarządzania zasobami ludzkimi. W tym zakresie specyfika zakresu zadań przypisanych administracji publicznej przyczynia się do przyjęcia przemyślanej strategii organizacji, do której bezwzględnie powinna być dostosowana i podporządkowana strategia zarządzania zasobami ludzkimi (Rostkowski, 2012, s. 132–133).

Istotne znaczenie w zakresie odpowiedniego zarządzania pracownikami zatrudnionymi w jednostkach sektora finansów publicznych odgrywają różnego rodzaju przepisy prawne, które wykazują pewną swobodę decyzyjną (Sapeta, 2007, s. 606–608). Zastosowanie właściwego wymogu prawnego obligatoryjnie wymusza obowiązek zastosowania określonych działań widocznych w zarządzaniu strategicznym w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze publicznym (Rostkowski, 2012, s. 139–140). Dla przykładu pracownicy zatrudnieni w samorządzie terytorialnym realizują powierzone im zadania w zakresie Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Przepisy tej ustawy, zgodnie z art. 6 ust. 3, wskazują ogólne warunki, jakie ma spełniać szeregowy pracownik samorządowy, tj.: musi posiadać co najmniej wykształcenie średnie, nie może być skazany prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz musi cieszyć się nieposzlakowaną opinią. Natomiast pracownikiem samorządowym zatrudnionym na kierowniczym stanowisku urzędniczym może być osoba, która dodatkowo ma co najmniej trzyletni staż pracy oraz posiada wykształcenie wyższe pierwszego

lub drugiego stopnia w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym (art. 6 ust 4 Ustawy o pracownikach samorządowych). W zakresie odpowiedniego kierowania i zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej dość ważny proces skupiony jest na pozyskaniu adekwatnego personelu, który będzie w stanie zrealizować zaplanowane zadania. Zgodnie z art. 11 ust. 1 Ustawy o pracownikach samorządowych każdy nabór powinien ma być otwarty i konkurencyjny, taki, gdzie wskazuje się zawartość ogłoszenia, obejmujący przede wszystkim zwięzły opis stanowiska pracy, podstawowe wymagania, zakres szkoleń, wymagane dokumenty, termin oraz miejsce ich składania.

Możliwy jest awans wewnętrzny – będący oczekiwaną przez pracowników formą przekwalifikowania się – który realizowany jest z pominięciem otwartego konkursu. Może on jednak nastąpić tylko i wyłącznie w ramach tej samej grupy stanowisk. Jest to oczywiście pewnego rodzaju motywowanie pracownika, zmierzające do zwiększenia jego zaangażowania w powierzone zadania. W tym zakresie od zarządzających wymaga się położenia większego nacisku na możliwość podnoszenia przez każdą grupę pracowników wiedzy i umiejętności. Jest to specyficzna zdolność zarządzania zasobami ludzkimi, której cel stanowi zapewnienie nieustannego rozwoju zawodowego, wsparta systemem zaplanowanego i kontrolowanego motywowania. Środki finansowe przewidziane na system szkoleń powinny być zaplanowane w budżecie danej instytucji publicznej. Trzeba jednocześnie pamiętać, że nie można wprowadzać polityki oszczędnościowej kosztem ograniczenia rozwoju pracowników. Ludzie to najcenniejszy zasób każdej organizacji, więc inwestowanie w pracowników powinno być rzeczą całkowicie oczywistą i naturalną. Jednak nie zawsze przedstawiony sposób myślenia znajduje pełną akceptację dla wydatków na szkolenia pracownicze. Takie podejście należy bezwzględnie i jak najszybciej zrewidować – zarządzający podmiotami sektora publicznego muszą w większym stopniu koncentrować się na potrzebach i oczekiwaniach rozwojowych własnych pracowników. Jednak nie zawsze szkolenia podnoszące kompetencje pracownicze są odpowiednio dobierane. Według badań, które zostały przeprowadzone najpierw w 2009 r., a później w 2012 r. na ogólnopolskiej próbie jednostek samorządu terytorialnego, niespełna 35% urzędów, dobór szkoleń pracowników opierało tylko i wyłącznie na potrzebach instytucji. Jedynie co druga jednostka samorządowa dokonywała anali-

zy efektywności i skuteczności przeprowadzonych szkoleń, gdzie poziom ten badany był przede wszystkim w oparciu o satysfakcję uczestników szkolenia (Bohdziewicz, Urbaniak, 2013, s. 56). Przedmiotowe badania przeprowadził również w 2016 r. Paweł Romaniuk, a celem ich była analiza obszaru doskonalenia kadr w administracji samorządowej. W trakcie badań Autor zauważył, iż odpowiednie zarządzanie kadrami jest ściśle połączone ze zorganizowanym cyklem działania. Cykl ten uwzględnia planowanie szkoleń, realizację oraz kontrolę z wykonania planu szkoleń. Rezultaty oceny dowiodły, iż wyodrębnienie potrzeb szkoleniowych oraz przygotowanie planów szkoleń na konkretny rok budżetowy występuje w 100% badanych instytucji, jednak kontrola realizacji planu szkoleń, której celem jest udowodnienie sensowności takich szkoleń – nie jest przeprowadzana w ponad 60% badanych podmiotów. W pozostałych 40% badanych instytucji kontrola po odbytym szkoleniu sprowadzała się tylko i wyłącznie do odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób pracownicy zapamiętali omawiane na szkoleniach treści; jedynie 12,5% badanych pracowników zauważyło, iż analizie poddawano ich umiejętności osiągnięte na szkoleniach (Romaniuk, 2017).

Narzędziem niezbędnym do racjonalnego kierowania zasobami kadrowymi w administracji publicznej jest dokonywana okresowo ocena pracowników. Zgodnie z art. 27 ust. 1 Ustawy o pracownikach samorządowych pracownik samorządowy, który zatrudniony jest na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, podlega okresowej ocenie. Oceny takiej dokonuje na piśmie bezpośredni przełożony pracownika samorządowego, nie rzadziej jednak niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy. Bezpośredni przełożony, dokonując takiej oceny, skupia się na prawidłowości wywiązywania się przez pracownika z obowiązków wynikających z zakresu czynności określonych dla danego stanowiska pracy. Ponadto do głównych obowiązków pracownika samorządowego należy przede wszystkim sumienne oraz staranne wykonywanie poleceń przełożonego (zgodnie z Ustawą o pracownikach samorządowych). Niezwykle ważnym zagadnieniem, widocznym obecnie w systemie ocen okresowych, stanowiącym o sile właściwego kierowania pracownikami, są tzw. kryteria oceniania. Najczęściej jest to zbiór takich cech, które będą podlegać ocenie u każdego z pracowników, gdzie kryteria tworzy się tylko i wyłącznie w odniesieniu do wymagań stawianych danemu

stanowisku pracy. Przy tym, niezwykle ważne jest wskazanie, jaką wagę ma każde z przyjętych przez przełożonych kryteriów. Stąd kryteria ocen okresowych powinny być ściśle dostosowane do charakterystyki każdej organizacji, gdyż w jednostkach samorządu terytorialnego, nawet na identycznych stanowiskach, kryteria ocen i ich wagi mogą się od siebie bardzo różnić.

Opierając się na obserwacjach Zdzisława Czajki, stwierdzono, iż w jednostkach samorządu terytorialnego przeważa proces administrowania kadrami. Głównym zadaniem administrowania jest podporządkowanie się literalnie do obowiązujących przepisów prawnych, gdzie procedury takie obowiązują często aż do zmiany wytycznych, zaś w ograniczonym zakresie wykorzystywane są wszelkiego rodzaju zalecenia dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi (Czajka, 2013, s. 44–51). Dlatego też, za pomocą dobrze przeprowadzonych okresowych ocen pracowniczych możliwa jest weryfikacja poziomu rozwoju każdego z pracowników. Może to również wpływać na ocenę rozwoju potencjału personalnego całej organizacji. Na podstawie dokonanych ocen okresowych można również dokonać analizy, jakie elementy pracy poszczególnych pracowników są na zbyt niskim, a które na satysfakcjonującym poziomie. Realizowane okresowe oceny pracownicze powinny także przyczyniać się do tego, aby za ich pomocą planować w każdym roku budżetowym adekwatne systemy szkoleń, które będą niezwykle pomocne w podnoszeniu kompetencji i kwalifikacji pracowników. Wyniki dokonywanych ocen pracowniczych powinny również skutkować zastosowaniem odpowiednich mechanizmów motywacyjnych, których efektem byłyby nagrody czy premie finansowe.

Należy też zaznaczyć, iż wciąż ważnym problemem, z którym borykają się podmioty administracji publicznej, jest zagwarantowanie odpowiednio sprawnej i efektywnej realizacji oferowanych usług publicznych (Wójcik-Mazur, 2012, s. 10–17). W tym zakresie właściwe kierowanie zasobami ludzkimi powoduje, iż zarządzający administracją publiczną powinni podejmować nowe działania, dzięki którym zapewni się wyższą jakość świadczonych usług. (Wielgórka, 2014, s. 6–11). Świadczenie odpowiedniej jakości usług publicznych jest wyznacznikiem skutecznego zarządzania i kierowania pracownikami oraz samą instytucją publiczną. Najważniejszym podmiotem będącym odbiorcą takich usług jest sam obywatel, który ma pełne prawo

oczekiwać, a nawet żądać uzyskania odpowiedniej jakości usług (Gaster, Squires, 2003, s. 40–42). Każdy pracownik administracji publicznej powinien mieć zatem pełną świadomość, iż klient w takiej organizacji jest obecnie w samym centrum zainteresowania społecznego. Opinie przedstawione przez takiego klienta są ważną wskazówką dotyczącą kierunków rozwoju i funkcjonowania administracji publicznej. Pełna satysfakcja z otrzymanej usługi publicznej najczęściej związana jest z prawidłową oceną wystawioną pracownikowi za jego pracę i zaangażowanie w wypełnienie zadań, a co za tym również idzie, oceną przyznaną całej organizacji. Z tego też powodu można niewątpliwie wyodrębnić kilka kluczowych elementów w zakresie zarządzania i odpowiedniego kierowania zasobami ludzkimi, mających istotny wpływ na zarządzanie jakością, m.in.:

- zorientowanie pracownika na klienta, który finalnie jest recenzentem świadczonej przez niego usługi,
- nieustanne doskonalenie zawodowe oraz pogłębianie wiedzy i umiejętności,
- innowacyjność i kreatywność pracowników w rozwiązywaniu wszelkich problemów,
- aktywny rozwój i zaangażowanie pracowników powiązane z jakże ważną kulturą organizacyjną, której fundamenty oparte są na zaufaniu do instytucji publicznych,
- zarządzanie oparte na wiedzy pracowników,
- zarządzanie informacją, która powinna być sprawdzona, wiarygodna, rzetelna, a także profesjonalna,
- rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego, który kształtuje obustronne stosunki, budując pełną integrację wiedzy i realizację planów osiągniętych poprzez zastosowanie przyjętych procedur postępowania,
- etyczne postępowanie pracowników,
- wrażliwość pracowników na potrzeby społeczne wyrażająca się w skutecznym sposobie realizacji oczekiwań obywateli,
- orientacja na wyniki, gdzie realizacja zaplanowanych działań uzależniona jest od właściwego kierowania zasobami osobowymi w organizacji, a interes społeczny jest priorytetem w misji administracji publicznej (Wójcik-Mazur, 2012).

Również Krzysztof Firlej zauważył, iż w zakresie kształtowania sytuacji pracowników w administracji publicznej, zwiększającej sposób ich odpowiedzialności za powierzone im zadania, a także w ramach zaplanowanego kierowania człowiekiem w organizacji, zarządzający muszą pamiętać o spełnieniu kilku przesłanek, tj.:

- precyzyjnym wyodrębnieniu głównych celów organizacji,
- właściwym zarządzaniu strategicznym,
- stworzeniu odpowiednich warunków zmierzających do doskonalenia jakości świadczonych usług publicznych,
- dążeniu do współpracy różnych zespołów pracowniczych,
- zastosowaniu adekwatnego i przyjaznego systemu motywacyjnego skierowanego do pracowników, zwiększając ich zaangażowanie w realizowane zadania,
- wprowadzeniu czytelnego i przejrzystego systemu kontroli wykonywanych zadań służbowych (Firlej, 2005, s. 127–129).

Wprowadzenie w sposób skoordynowany powyższych działań ma na celu usystematyzowanie wydajności pracy oraz efektywności realizowanych celów całej organizacji. Pracownik administracji publicznej wykonujący pracę na rzecz obywateli powinien być prawidłowo oceniony i zmotywowany zarówno przez swojego przełożonego, jak i klienta oferowanych przez siebie usług. Co więcej, taka osoba powinna również posiadać wiele cech pożytecznych i przydatnych na merytorycznym stanowisku, musi być przede wszystkim osobą uczciwą, kompetentną, komunikatywną, dobrze zorganizowaną, a także umiejącą radzić sobie z trudnościami, które pojawiają się w trakcie codziennej pracy (Partyka-Pojęta, 2004, s. 37–38).

Trzeba też zauważyć, że system zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej boryka się również z problemami, mającymi realny wpływ na sposób realizacji misji publicznej. Nie zawsze w odpowiedni sposób przeprowadzane są szkolenia pracowników. Wygląda to w ten sposób, iż jednostki sektora finansów publicznych zatrudniają większość pracowników na stanowiskach, które w oczywisty sposób nie mają odpowiedników w sektorze prywatnym. Chodzi tutaj o wysoko kwalifikowanych specjalistów lub ekspertów z konkretnych obszarów działania administracji publicznej. Dlatego też,

pracownicy zatrudnieni w administracji publicznej muszą często podlegać wieloletnim procedurom szkolenia, aby dzięki zdobytej wiedzy móc w pełni realizować potrzeby oraz oczekiwania społeczne i zawodowe (Zieliński, 2011, s. 30–32). Często też można zaobserwować, że wyszkoleni pracownicy sektora publicznego, kuszeni większymi motywatorami, szczególnie natury finansowej, przechodzą pracować do firm prywatnych (Stiglitz, 2004, s. 234–236). To też pokazuje, jak dużo należy jeszcze zrobić, aby odpowiednio przeszkolonych pracowników w administracji publicznej zatrzymać. Zarządzający organizacjami publicznymi muszą zatem podjąć takie działania, aby system zarządzania rozwojem i awansem stał się rzeczą naturalną, a nie tylko fikcją.

Zarządzający zasobami ludzkimi w administracji publicznej powinni także brać pod uwagę, iż możliwość pozyskania dobrych pracowników zależy od sytuacji na rynku pracy. Wzrost poziomu bezrobocia wiąże się silnie ze wzrostem konkurencji pomiędzy pracodawcami o pracowników. To w konsekwencji może doprowadzić do wzrostu płac, chociaż nie jest to zjawisko powszechnie występujące w administracji publicznej. Jednak sektor prywatny może dość szybko zareagować na tego typu zjawiska, finansując zwiększone koszty pracy środkami pochodzącymi z przychodów pojawiających się w okresie dobrej koniunktury gospodarczej. Natomiast w przypadku jednostek sektora finansów publicznych wzrost wynagrodzeń może nastąpić dopiero w następnym roku budżetowym. W takiej sytuacji od odpowiedniej postawy zarządzających zależy system kierowania podległymi pracownikami, który musi uwzględniać ich oczekiwania, kondycję finansową organizacji czy wprowadzenie adekwatnego systemu motywacyjnego. Konkludując, można jednoznacznie zaznaczyć, iż podmioty administracji publicznej dla utrzymania zainteresowania sobą jako pracodawcą powinny się koncentrować na uelastycznieniu i poprawie obowiązujących procedur personalnych, udroźnieniu (powstaniu) ścieżek kariery zawodowej, co pozwoli także na odpowiedni rozwój pracowników.

PODSUMOWANIE

Właściwe zarządzanie pracą ludzi w administracji publicznej, będącym elementem zarządzania zasobami ludzkimi, jest niezwykle ważną strategią związaną z pozyskiwaniem, wykorzystywaniem, a także doskonaleniem umiejętności pracowników. Jest to proces, który w XXI w. zaczyna coraz

mocniej akcentować elementy zarządzania humanistycznego, które obok nacisku na jakość realizowanych zadań, koncentruje się na potrzebach i oczekiwaniach pracownika. Do najważniejszych zadań pracowników zatrudnionych w administracji publicznej należy dbałość o rzetelne wykonywanie zadań publicznych z uwzględnieniem interesów państwa oraz przede wszystkim zrealizowanie interesów obywateli.

Efekt wykorzystywania w sposób odpowiedzialny zasobów ludzkich w administracji publicznej w dużej mierze uzależniony jest od sposobu zarządzania tym zasobem przez kierujących organizacją. Im większa jest w tym zakresie orientacja na ludzi (pracowników), tym wyższa jest świadomość zarządzających dotycząca konieczność rozwijania i podnoszenia jakości zasobów personalnych. Widoczne zmiany w zakresie czysto instrumentalnego podejścia do zarządzania zasobami ludzkimi spowodowane są najczęściej upowszechnianiem się nowoczesnych technologii informacji i komunikacji jako narzędzi, które wykorzystywane są w codziennej pracy. Właściwe kierowanie pracownikami wymaga też, oprócz zastosowania narzędzi informacyjnych, podmiotowego traktowania zatrudnionych pracowników, którzy powinni także odczuwać potrzebę bycia w danej instytucji publicznej i przynależność do niej.

O sposobie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej w okresie postępujących procesów związanych z globalizacją systemów zarządczych decyduje najczęściej kompetencja wykorzystywania przez przeszkolonych pracowników nowoczesnych technologii w działaniach pozyskiwania, a także wykorzystywania wiedzy. Trzeba też zauważyć, iż jednym z głównych zadań współczesnych organizacji stawianych kadrze zarządzającej jest kierowanie personelem w taki sposób, aby wykorzystać potencjał i możliwości zatrudnionych pracowników. Efektywny pracownik zatrudniony w sektorze publicznym w kontakcie z obywatelem powinien być gotowy to elastycznego i przyjaznego działania, zaś rolą kierownictwa organizacji jest umiejętność tworzenia takich warunków, w których będzie można kształtować innowacyjne i kreatywne postawy pracownicze. Wyzwania stawiane nowoczesnej, opartej na wiedzy administracji publicznej wymagają, aby była ona gotowa na potrzeby i wymagania swoich obywateli, a jej odpowiednio kierowani pracownicy potrafili z sukcesem realizować powierzone im zadania.

Literatura

- Armstrong, M. (2000). *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków: Dom Wydawniczy ABC. ISBN 8388597000.
- Armstrong, M. (2007). *Zarządzanie ludźmi*, Poznań: Dom Wydawniczy REBIS. ISBN 9788373017245.
- Bohdziewicz, P., Urbaniak, B. (2013). *Wdrażanie zmian w administracji samorządowej: deficyt uczestnictwa pracowniczego*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” Nr 2. ISSN 1641-0874.
- Czajka, Z. (2012). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych. ISBN 9788361125686.
- Firlej, K. (2005). *Istota zarządzania jakością, wydajnością i działalnością operacyjną organizacji publicznej*. W: Kożuch B., Markowski T. (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Białystok: Fundacja Współczesne Zarządzanie. ISBN 83918221854.
- Gaster, L., Squires, A. (2003). *Providing Quality in the Public Sector. A Practical Approach to Improving Public Services*, Philadelphia: Open University Press. ISBN 0335209556.
- Hood, Ch. (1991). *A Public Management for All Season?*, „Public Administration”, Vol. 69 (1). ISSN 1467-9299.
- Izdebski, H. (2010), *Nowe kierunki zarządzania publicznego, a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*. W: A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa: Liber. ISBN 9788379513017.
- Kociatkiewicz, J., Kostera, M. (2013). *Zarządzanie humanistyczne. Zarys programu*, „Problemy Zarządzania”, Vol. 11, Nr 4 (44). ISSN 1644-9584.
- Kostera, M. (2010). *Zarządzanie personelem*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. ISBN 9788320819175.
- Kożuch, B (2010). *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym*. W: A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa: Liber. ISBN 9788372061713.
- Listwan, T. (2010). *Rozwój badań nad zarządzaniem zasobami ludzkimi w Polsce*. W: S. Lachiewicz, B. Nogalski (red.), *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska. ISBN 9788375267334.
- Nogalski, B. (red.). (2010). *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska. ISBN 9788375267334.

- Partyka-Pojęta, J. (2004). *Zarządzanie w organach administracji publicznej*, Chorzów: Wydawnictwo Marka. ISBN 8392138201.
- Promberger, K., Rauskala, I. (2003). *New Public Management – An Introduction from the UK Perspective*, „Working Paper” Nr 6, Universität Innsbruck. ISSN 2385-2755.
- Przywojska, J. (2014). *Nowe zarządzanie i governance w pracy socjalnej*, Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. ISBN 9788379513017.
- Romaniuk, P. (2017). *Doskonalenie zasobów administracji samorządowej jako cel operacyjny Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego*, „Zarządzanie publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” Nr 3(39). ISSN 1896-0200.
- Rostkowski, T. (2012). *Dylematy metodologiczne i praktyczne problemy badania zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, „Organizacja i Kierowanie” Nr 1. ISSN 0137-5466.
- Sapeta, T. (2007). *ZZL w jednostkach administracji publicznej*. W: H. Król, A. Ludwiczynski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 9788301148874.
- Seredocha, I. (2010). *Ocena zmian w systemie motywacyjnym pracowników samorządowych*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, Nr 3/4. ISSN 1641-0874.
- Stiglitz, J. E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 830114338X.
- Wielgórka, D. (2014). *Evaluation of Cooperation Inter-Organizational Supported – Employment Enterprises*, „New of Science and Education”, Vol. 5.
- Wójcik-Mazur, A. (red.). (2012). *Teoretyczne i praktyczne aspekty zarządzania*, Częstochowa: Sekcja Wydawnictw Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej. ISBN 9788363500252.
- Zalewski, A. (2007). *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*. W: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, A. Zalewski (red.), Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej. ISBN 9788373782914.
- Zieliński, W. (2011). *Efektywność ZZL w sektorze publicznym*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” Nr 3/4. ISSN 1641-0874.

Akty prawne

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 902 ze zm.).