



AGNIESZKA BITKOWSKA

Warsaw University of Technology,
Poland

Email: agnieszka.bitkowska@pw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-2817-8244

AGNIESZKA ŁUKASZCZUK-WALTER

University of Economics and Human Sciences
in Warsaw, Poland

Email: a.lukaszczuk@vizja.pl

ORCID: 0000-0002-5350-3272

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA W PROCESIE ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI W SŁUŻBIE CYWILNEJ – WYBRANE ZAGADNIENIA

CONTEMPORARY CHALLENGES IN THE PROCESS OF THE HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN THE CIVIL SERVICE – SELECTED ISSUES

ABSTRACT

The article concerned the issue of human resources management in the civil service corps, a part of the public sector in government administration offices. The conducted study resulted in the conclusion that human resource management, and the process of employment, planning and career path development, is not a research area restricted only to the private sector. Quite the opposite – managing human resources is an equally important issue undertaken in the public sector, and every stage of this process is a crucial element of managing the organization as a whole structure. It allows for implementing the personnel function, which enables employees to be

perceived as an added value of a public organization, as its main source of success and the most important capital.

The aim of this article was to draw attention to the activities of public administration institutions, which should implement the personnel function within the organization, based on New Public Management. Caring for the proper development of administration staff equals caring for its most important capital – employees conducting public tasks at every career level, which results in the effectiveness and quality of the provided services.

STRESZCZENIE

Artykuł poruszył problematykę zarządzania zasobami ludzkimi w korpusie służby cywilnej, należącej do sektora publicznego w urzędach administracji rządowej. Przeprowadzone badania doprowadziły do stwierdzenia, że zarządzanie zasobami ludzkimi, a zatem proces zatrudniania, planowania i rozwoju ścieżki zawodowej nie stanowi obszaru badawczego ograniczonego jedynie do sektora prywatnego. Przeciwnie – kierowanie zasobami ludzkimi jest jednakowo ważną materią podejmowaną w sektorze publicznym, a każdy etap tego procesu stanowi istotny element zarządzania organizacją jako całością. Służy realizacji funkcji personalnej, przez co pozwala postrzegać pracowników jako wartość dodaną organizacji publicznej, za jej podstawowe źródło sukcesu i najważniejszy kapitał.

Artykuł miał na celu zwrócenie uwagi na działania instytucji administracji publicznej, które powinny podążać w kierunku realizacji funkcji personalnej wewnątrz organizacji, w oparciu o Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Management). Dbałość o prawidłowy rozwój kadr administracji to dbałość o jej najważniejszy kapitał – pracowników wykonujących zadania publiczne na każdym szczeblu kariery zawodowej, które przekłada się na skuteczność i jakość świadczonych usług.

KEYWORDS: *human resource management, New Public Management, organization management, public service, civil service, the models of human resource management.*

SŁOWA KLUCZOWE: *zarządzanie zasobami ludzkimi, Nowe Zarządzanie Publiczne, zarządzanie organizacjami, służba publiczna, służba cywilna, modele zarządzania zasobami ludzkimi.*

WPROWADZENIE

Podstawowym wyzwaniem w procesie zarządzania zasobami ludzkimi (dalej: zzl) jest kierowanie personelem stanowiącym najistotniejszy kapitał organizacji, realizujący jej cele (Piwowar-Sulej, Bąk-Grabowska, Grzesik, Zając, 2023, s. 11; Oleksyn, 2017, s. 57; Armstrong, Taylor 2016, s. 15). Powiązanie zzl ze strategią organizacji pozwoliło na wyodrębnienie w nauce o zarządzaniu *twardego* i *miękkiego* podejścia w zarządzaniu zasobami ludzkimi (Sułkowski, 2001, s. 189). Pierwsze z nich stanowi podstawowe ukierunkowanie organizacji na osiągnięcie założonych rezultatów, natomiast drugie odnosi się do nurtu humanistycznego i skupia się na cechach (uwarunkowaniach) osobowościowych pracowników (Brzeziński, 2019; Morawski, 2019, s. 57; Juchnowicz, 2016, s. 22). Połączone w jedno pozwala na budowanie własności kapitału ludzkiego i kierowania nim w każdego rodzaju organizacji sektora prywatnego i publicznego, w tym w służbie cywilnej (Sidor-Rządkowska, 2018, s. 85; Mazur, 2012, s. 8). Podstawowymi elementami organizacji są cechy osobowe personelu (Morawski, 2020, s. 57; Mazur-Wierzbicka, Wieczorek-Szymańska, Leoński, 2022, s. 47; Sobocka-Szczapa, 2014, s. 103). W literaturze przedmiotu zarządzaniem zasobami ludzkimi określało się przykładowo: *politykę personalną, zarządzanie kapitałem ludzkim (HR)* (Staniewski, 2007, s. 130; Walkowiak, 2007, s. 25), gospodarowanie zasobami pracy personelu (Mazur-Wierzbicka, Wieczorek-Szymańska, Leoński, 2022, s. 48; S. Brzeziński, 2020, s. 11). *Terminy te pojawiły się wraz ze zmianami w obszarze podejścia do traktowania pracowników organizacji i zastąpiły poprzednio używane sformułowania: kadry, personelu czy siły roboczej. Wprowadziły tzw. „miękkie ujęcie pracownika w zarządzaniu zasobami ludzkimi* (I. Drabik, 2015; Król, 2006, s. 53). Współczesnemu procesowi zzl można przypisać następujące cechy (rys.1).

Rysunek 1. Cele zzl

1. umożliwienie kierownictwu osiągnięcie wyznaczonych celów przez zaangażowanie adekwatnego personelu;
2. efektywne wykorzystanie możliwości i umiejętności wszystkich zaangażowanych osób;
3. inicjowanie zaangażowania pracowników w pracę;
4. kontrolowanie jakości działań;
5. spajanie i integracja zasad polityki dotyczącej zasobów ludzkich z planami rozwoju organizacji oraz wpajanie określonej kultury;
6. opracowywanie spójnego zbioru zasad polityki personalnej i zatrudnienia;
7. stworzenie warunków pracy, pozwalającej na zapewnienie jakości, rozwój, nowatorstwo, pracę zespołową;
8. podtrzymywanie gotowości do elastycznego działania w ramach tzw. „organizacji zdolnej do adaptacji” oraz dążenie do jej udoskonalania.

Źródło: W. Harasim, 2008, s. 19.

Zarządzanie zasobami ludzkimi należy postrzegać jako zjawisko dynamiczne. Funkcjonuje ono nie tylko w oparciu o dotychczasowy dorobek nauki w zakresie organizacji pracy i zarządzania personelem. Odzwierciedla bowiem istotne zmiany w obszarze zatrudnienia, które przekładają się na wzrost konkurencyjności kadr sektora publicznego i prywatnego. Przekształcenia w obszarze stosunków społeczno-gospodarczych wspomaga postęp technologiczny w obszarze informatyki i komunikacji, który powoduje globalizację rynku pracy (Mazur-Wierzbicka, Wieczorek-Szymańska, Leoński, 2022, s. 49; Leoński, Pluta, Wieczorek-Szymańska 2020, s. 38; Z. Pawlak, 2011). Ostatnim, współczesnym czynnikiem kształtującym zzl jest tzw. zrównoważone przywództwo (Piwowar-Sulej, Bąk-Grabowska, Grzesik, Zajac, 2023, s. 22).

Cechy nowoczesnego podejścia do zżl prezentuje poniższa tabela.

Tabela 1. Nowoczesne podejście do problemu zarządzania zasobami ludzkimi

	Charakterystyka
Nowoczesne podejście do zarządzania zasobami ludzkimi- podstawowe założenia	1) traktowanie pracowników jako ważnego, strategicznego elementu aktywów organizacji, w który należy inwestować; 2) współpraca w ramach zespołów; 3) aktywizacja pracowników w procesach decyzyjnych, które służą osiągnięciu celów organizacji; 4) dbałość zarówno o indywidualny, jak i grupowy rozwój pracowników; 5) traktowanie kwalifikacji pracowników w sposób elastyczny; 6) umowne dostosowanie czasu pracy zgodnie z interesem stron; 7) zróżnicowanie form wynagrodzenia z uwzględnieniem składników materialnych i niematerialnych; 8) ustanawianie przez organizację wewnętrznych regulacji prawnych, w tym kodeksów etyki; 9) budowanie etosu organizacji; 9) dążenie do efektywnego rozwiązywania konfliktów w drodze opracowanych procedur; 10) wspieranie etycznych modeli zatrudnienia i stosunków pracy.

Źródło: Z. Pawlak, 2011, s.11.

WYBRANE MODELE W PROCESIE ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI

Proces zżl kształtuje się w oparciu o podstawowe modele zarządzania zasobami ludzkimi. Są to modele: Michigan, harwardzki, Schulera, sita i kapitału ludzkiego.

Model Michigan opiera się o strategię doboru pracowników, ocenę efektywności ich pracy, system wynagrodzeń i ścieżkę rozwoju zawodowego (Strużyna, 2010, s. 14). W procesie doboru pracowników decydującym jest kryterium jakości i wydajności pracy, wykorzystane w praktyce w sposób zupełny i efektywny. Model ten kładzie nacisk na *twarde* podejście do zarządzania personelem i wykorzystanie ich potencjału pod kątem efektywności ekonomicznej. Zakłada przy tym zbieżność interesów pracowniczych z interesami przedsiębiorstwa (organizacji). Decyzje personalne w tym modelu stanowią podstawę kształtowania polityki kadrowej i ścieżki rozwoju zawodowego dla organizacji. Służą budowaniu relacji między przełożonym i podwładnym (Armstrong, Taylor, 2016, s. 16).

Cechy Modelu Michigan pozwoliły na jego zastosowanie w obszarze tradycyjnie zorganizowanej administracji publicznej, w której hierarchia i podporządkowanie jest naturalną konsekwencją stosunku publicznoprawnego.

Kolejny, model harwardzki, zakłada potrzebę przemian systemowych, dążenie do zachowania równowagi władzy, tworzenie kanałów komunikacji personalnej, koncentrację na celach. Cechy te pozwalają na świadomy udział pracowników organizacji (Adamiec, Kożusznik, 2000, s. 17) i koncentrowanie się na indywidualnych potrzebach pracowników. To z kolei pozwala na zastosowanie miękkiego podejścia do zsz., w którym pracownicy nie mogą być traktowani jako kolejny, nietrwały element organizacji, lecz jako jej podstawowa wartość (Pocztowski, 2003, s. 22). Wprowadzenie partycypacyjnego procesu kierowania pozwala na aktywne działanie pracowników, które przynosi realne korzyści organizacji w postaci skutków bezpośrednich, tj. zaangażowanie, współpraca, produktywność, zgodność celów organizacji i pracowników oraz skutki długofalowe (efektywność organizacji, dobrobyt jednostki i dobrobyt społeczeństwa, satysfakcja). Koordynacja wskazanych obszarów oraz ich powiązanie ze strategią organizacji wpływa na wynik przedsięwzięcia w tej materii zarządzania (Pocztowski, 2003, s. 23). Nie ulega wątpliwości, że obszary te kształtuje struktura zatrudnienia, uzależniona od sytuacji na rynku pracy, przyjęta przez pracodawcę strategia organizacji i obowiązujące regulacje prawne. Wszystkie te elementy oddziałują na podmioty zatrudnione w organizacji, w tym kadre zarządzającą, personel pracowniczy, związki zawodowe, organizacje pozarządowe i administrację rządową. Dynamika tych czynników jest wyraźna w obszarze administracji publicznej i organizacjach pozarządowych (Chomątowska, 2015, s. 25).

Model Schulera z kolei zakłada nadrzędność przyjętej strategii organizacji dla zsz. Strategia wyodrębnia podstawowe cele organizacji: wyznacza jej misję, wyróżnia pożądane praktyki postępowania, określa kryteria wartościowania podmiotów, wytyczne działania członków organizacji, programy działania i pożądane praktyki w tym zakresie (Świątkowski, 2005, s. 87). Model ten wpisuje się w charakter administracji rządowej, w tym przede wszystkim w działania korpusu służby cywilnej. Jego podstawy ustrojowe wyznaczają przepisy Konstytucji RP, sytuując go w urzędach administracji rządowej, których struktury wykonują określone prawem zadania na rzecz państwa, w oparciu

o zasady zawodowości, rzetelności, bezstronności i politycznej neutralności (art. 153). Podstawową misją jest więc służenie państwu, na co wskazuje konstytucyjne umocowanie działań tej instytucji publicznej względem pozostałych (Łukaszczuk, 2014, s. 344).

Model sita to model oparty na ostrej selekcji kandydatów (gęste sito), celem pozyskania najlepszych z nich. Polega on na poddaniu nowych i już zatrudnionych pracowników silnej konkurencji i rywalizacji, która jest podstawą do awansów lub zwolnień z pracy (Sułkowski 2001). Nie jest jednak modelem możliwym do zastosowania w służbie cywilnej ze względu na konieczność zapewnienia realizacji zadań państwa w sposób stabilny, w oparciu o konstytucyjne podstawy tej instytucji gwarantujące zawodowość, rzetelność, bezstronność i polityczną neutralność (Łukaszczuk, 2020, s. 83).

Bliższy celom działania administracji publicznej wydaje się model kapitału ludzkiego, który kładzie nacisk na wieloetapowe działania w zakresie pozyskiwania pracownika, poddanie go szkoleniom, ocenie i rozwojowi zawodowemu przez długi okres czasu. Model ten zapewnia stabilizację zatrudnienia w zamian za lojalność wobec administracji i służbę państwu (Rostkowski, 2012, s. 63).

Współczesne określenie zarządzania zasobami ludzkimi daje możliwość zbadania problemu zatrudnienia w strukturach prywatno – i publicznoprawnych na każdym etapie postępowania – od procesu pozyskiwania pracowników i przeprowadzania rekrutacji, poprzez zatrudnienie i drogę kariery zawodowej po ustanie zatrudnienia.

Można przyjąć, że poszczególne, następujące po sobie etapy zarządzania zasobami ludzkimi zmierzają do ukształtowanie organizacji jako struktury, w której ludzie (ich wiedza i doświadczenie), stanowią jej zasób podstawowy, określane także jako majątek trwały, który pozwoli na osiągnięcie zamierzonych celów organizacji. (Armstrong, Taylor 2016, s. 16; Sidor-Rządkowska 2020, s. 105 i n.; Leoński, Pluta, Wieczorek-Szymańska 2020, s. 39).

Zarządzanie zasobami ludzkimi pozwala całościowo zdefiniować działania podejmowane w kolejnych etapach związanych z: rekrutacją, zatrudnianiem i zwalnianiem pracowników. Poprzedzają je kolejne, następujące po sobie etapy składające się na proces pozyskiwania i utrzymania kadr (w tym wskazanie potrzeby zatrudnienia pracownika na określone stanowisko pracy, proces

rekrutacji, dokonanie wyboru, następnie wdrożenia w zakres obowiązków, poddanie ocenie okresowej, zastosowanie elementów motywacyjnych i szkoleń, po ostatni etap związany z zakończeniem zatrudnienia. Działania podejmowane w ramach zarządzania zasobami ludzkimi stanowią podstawowy, powszechnie stosowany w organizacjach publiczno – i prywatnoprawnych proces pozyskiwania pracowników – podstawowego, istotnego kapitału ludzkiego organizacji, uważanego w nauce o zarządzaniu za jej aktywa. Proces pozyskiwania kadr poprzedzają działania strategiczne, które w sposób systemowy dbają o utrzymanie, motywowanie i ich rozwój zawodowy po to, by zapewnić wysoką efektywność działania organizacji. Podobny schemat postępowania występuje w sektorze publicznym, który pozyskuje pracowników i urzędników służby cywilnej zgodnie z konstytucyjnymi uwarunkowaniami prawnymi funkcjonowania administracji rządowej (korpusu służby cywilnej) poprzez zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania przez niego zadań państwa (art. 153 Konstytucji RP, Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).

Tak sformułowana zasada pozwala na zapewnienie silnych podstaw działania służby cywilnej, bo pozwala na zarządzanie kadrami administracji rządowej w taki sposób, by sprostać zasadom wyrażonym w formule demokratycznego państwa prawnego, działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, a także budowanie etosu służby cywilnej jako fundamentu wykonywania zadań państwa (Rostkowski, 2012, s. 64-65; Mazur, 2012, s. 9; Łukaszczuk 2020, s. 86).

2. ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI I POLITYKĄ PERSONALNĄ W SŁUŻBIE CYWILNEJ W OPARCIU O MODELE FUNKCJONOWANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawowym celem badań podjętych przez nas jest wskazanie, że problematyka zżl odnosi się zarówno do sektora prywatnego, jak i do instytucji publicznych, w tym usytuowanych w urzędach administracji rządowej. Ujęcie korpusu służby cywilnej w ramy zżl wymagało ustalenia podstawowych

obszarów działania w tym zakresie i postawienia diagnozy służącej za punkt wyjścia każdego podejścia badawczego (Czapiński, Panek, 2015, s. 338). Zgromadzenie i poddanie analizie informacji dotyczących obszarów działania służby cywilnej wynikało z przejmowania przez państwo coraz większej ilości zadań publicznych. To z kolei oznaczało zwiększenie zatrudnienia w poszczególnych jednostkach sektora publicznego i podejmowania działań służących usprawnieniu funkcjonowania administracji publicznej.

Ramy prawne funkcjonowania administracji publicznej wynikają z ustrojowych uwarunkowań działania jej organów na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Istotnym elementem zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej jest motywacja (określana jako: Public Service Motivation – PSM), która pozwala na włączenie pracowników sektora publicznego w procesy decyzyjne w zakresie współtworzenia polityki państwa (Zieliński, 2011, s. 25). Skoro więc pracownicy administracji powinni w sposób rzetelny i efektywny wykonywać zadania państwa, należy wobec nich stosować kryteria rodzajowe obejmujące całokształt zagadnień i działań związanych z czynnikiem ludzkim w organizacji. Wiąże się to z określoną koncepcją zarządzania w obszarze funkcji personalnej, w której zasoby ludzkie postrzegają się jako składnik aktywów organizacji i źródło konkurencyjności (Limański, Drabik, 2016, s. 263).

W literaturze przedmiotu znajdujemy model organizacji administracji publicznej M. Webera (tzw. podejście administratywne) oraz koncepcje (modele) zarządzania publicznego. Różnice pomiędzy nimi odnoszą się do roli czynnika ludzkiego w administracji publicznej. Biorą one pod uwagę głównie procesy decyzyjne podejmowane przez podmioty funkcjonujące w organizacji. Porównanie prezentowanych modeli pozwala zauważyć zmiany w podejściu do roli czynnika ludzkiego w administracji publicznej (Limański, Drabik, 2016, s. 264). Tradycyjny model administracji został oparty o założenia niemieckiego socjologa M. Webera, który wyodrębnił podstawowe założenia biurokracji, uznanej przez siebie jako idealne dla budowania modelu administracji publicznej.

Tabela 3. Tradycyjny model administracji wg koncepcji niemieckiego socjologa M. Webera

Kryterium	Charakterystyka
hierarchiczność	Podstawowa cecha stosunków służbowych, która polega na wykonywaniu obowiązków przez urzędnika na podstawie polecenia przełożonego. Urzędnik miał prawo odwołania się i złożenia zażalenia na decyzję przełożonego.
depersonalizacja	Wskazywała, że źródłem władzy urzędnika były zadania wynikające z pełnionego przez niego urzędu.
normy prawne	Stanowiły podstawę działania urzędnika. Pozwalały na ściśle rozgraniczenie praw i obowiązków. Zapobiegały zjawiskom niepożądanym w administracji publicznej w postaci ingerowania urzędników poszczególnych szczebli w swoje decyzje
zatrudnienie	Wyłącznie na podstawie kwalifikacji wskazanych w przepisach
awanse i wynagrodzenia	Wynikające z przepisów prawa, które kładły nacisk na staż pracy urzędnika
specjalizacja i podział pracy	Formalny podział praw i obowiązków. Ograniczenie do minimum działań dyskrejonalnych urzędnika
skuteczność	Wysoki poziom specjalizacji, w tym kwalifikacje zawodowe i depersonalizacja działania

Źródło: M. Mazur, 2005.

W teorii biurokracji kluczową rolę odgrywa podmiot sprawujący funkcje publiczne z ramienia urzędu. Profesję (zawód) urzędnika postrzegano się jako zawód prestiżowy, łączony jednocześnie z obowiązkiem wykonywania zadań państwa na rzecz dobra publicznego. Nakładano także obowiązki na urzędnika w postaci profesjonalnego przygotowania do pełnienia funkcji publicznych poprzez odpowiednie szkolenie i egzaminem. Profesja ta kładła nacisk na biurokrację, jej swoistą bezosobowość działania, profesjonalizm, rzetelność i skuteczność wykonywanych zadań (Mazur, 2005). W ramach tradycyjnie zorganizowanej administracji publicznej urzędnik powinien przestrzegać etyki zawodu, kierować się lojalnością wobec urzędu i przełożonych, przestrzegać hierarchii służbowej w załatwianiu spraw petentów. Ze strony pracodawcy (państwa) pracownik mógł oczekiwać stabilności stosunku zatrudnienia, możliwości realizacji kariery zawodowej, zabezpieczenia na wypadek choroby i zabezpieczenia emerytalnego (Rostkowski, 2012, s. 66).

Tak funkcjonujący biurokratyczny model administracji autorstwa M. Webera poddawano krytyce, wskazując na jego dysfunkcjonalność, nadmierne koszty, a nawet nieskuteczność wynikającą ze zbyt sztywno przestrzeganych procedur. Współcześnie, gdy kładzie się nacisk na efektywne i skuteczne działania administracji model ten nie mógłby funkcjonować w praktyce. Zdaniem D. Osborne, *realia nowej gospodarki faworyzują sprawne techniki zarządzania zapewniające szybkie reagowanie na warunki rynkowe i zapotrzebowanie odbiorców świadczonych usług, nie zaś sztywne trzymanie się raz ustalonych procedur* (Osborne & Gaebler, 1992, s. 34). Model ten wymagał zmian, przez co wpisywał się w potrzebę poszukiwania nowych koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi. Nie oznaczało to jednak całkowitej negacji modelu weberowskiego. Polegało raczej na stopniowym przechodzeniu do nowego modelu z zachowaniem potrzebnych, choć tradycyjnych elementów systemu. Jak zauważa J. Hausner, zaliczano do nich dobór kadr administracji na podstawie wymaganych kompetencji, przeprowadzanie oceny pracy, stosowanie powszechnego systemu wynagradzania i awansów. Problem polegał przede wszystkim na zapewnieniu skuteczności administracji i wykonywaniu nałożonych na nią zadań (Hausner, 2008, s.196).

Przełom lat 70. i 80. XX w. zapoczątkował w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych reformę sektora publicznego. Jej podstawowym założeniem była jakości poprawa oferowanych dóbr i usług administracji oraz efektywności jej funkcjonowania. W tym celu podjęto próby urynkwienia sektora publicznego w oparciu o modele zarządzania stosowane dotąd w sferze prywatnej. Implementowanie ich określono jako proces nowego zarządzania publicznego (New Public Management, NPM) (Zieliński, 2011, s. 26).

Tabela 4. Założenia NPM.

Charakterystyka podstawowych założeń podejścia New Public Management
<ul style="list-style-type: none"> – zwiększenie konkurencyjności w sektorze publicznym, – wprowadzenie efektywności działania w drodze redukcji kosztów, – implementowanie praktyk zarządzania z sektora prywatnego, – nacisk na efektywność, – przekazywanie uprawnień kierowniczych na niższe szczeble zarządzania, – utworzenie nowych struktur, – otwarcie na klienta, nie na petenta – oddzielenie decyzji politycznych od procesów administracyjnych.

Źródło: K. Raczkowski, 2015, s. 26.

NPM w sektorze publicznym oznaczał zmianę jakościową. Pozwalał zorientować procesy zarządzania organizacjami publicznymi na zarządzanie menedżerskie. Podstawą NPM było przyjęcie metod działania i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym na grunt administracji publicznej. Podstawowym celem było ukierunkowanie organizacji publicznej na osiąganie wyników przez reorganizację struktur centralnych na rzecz zdecentralizowanych. NPM pozwalał na implementowanie spojrzenia strategicznego na funkcjonowania organizacji poprzez wykorzystanie mechanizmów rynkowych. W ocenie doktryny prawa model ten miał wprowadzić gospodarność, efektywność i skuteczność działania organizacji publicznych (Izdebski, Kulesza, 1999, s. 85).

NPM kładzie więc nacisk na jakość dostarczanych usług publicznych biorąc pod uwagę potrzeby i oczekiwania odbiorców, których nie traktowano jak dotąd jako petentów, lecz jako klientów administracji (Zalewski, 2005, s. 66).

Rangę NPM wyznacza usytuowanie jej w obrębie nauk o zarządzaniu, co oznacza, że podejmuje badania zarządzanie organizacjami, zwłaszcza w sektorze publicznym państwa, w tym administracji rządowej i administracji samorządowej. Jej charakterystyką jest wyznaczanie celów organizacji wschodzących w struktury sektora publicznego w celu zapewnienia skutecznego wykorzystywania możliwości pracowników administracji i ukierunkowania ich zadań na budowanie wartości publicznych i na realizację interesu publicznego. Zdaniem W. Rostkowskiego, NPM w administracji publicznej powinno być wdrażane w celu stopniowego ograniczania usług nieużytecznych dla odbiorców. Stosowany dotąd model webera takich możliwości nie dawał, przez co silnie zhierarchizowana administracja przy i ścisłej specjalizacji urzędników nie odpowiadała ani stale zmieniającym się potrzebom społecznym i uwarunkowaniom społeczno-gospodarczym (Rostkowski, 2012, s. 66).

Model biurokratyczny i zarządzania publicznego tworzą modele zarządzania zasobami ludzkimi. Przykładowo – we Francji dominuje tradycyjny, weberski model biurokracji (tzw. zamknięty), oparty na ściśle sformalizowanej strukturze. Podobnie w Wlk. Brytanii nawiązuje się do tzw. pragmatycznej administracji publicznej, opartej na procedurach, których podstawą jest zasada legalizmu, statuty urzędów i podstawowe kierunki działania wyznaczone administracji publicznej (Rostkowski, 2012, s. 67).

Model *zamknięty* (określany także jako model kariery) charakteryzuje rekrutacja zewnętrzna, która przewiduje selekcję na stanowiska niższego szczebla. Wyższe stanowiska są zaś obsadzone przez pracowników zatrudnionych w służbie na podstawie awansu wewnętrznego. Podstawowymi kryteriami doboru są obok kwalifikacji formalnych, staż zatrudnienia w administracji publicznej. Znamienne, że staż pracy pracownika zdobyty poza strukturami administracji nie jest brany w tym zakresie pod uwagę. (Limański, Drabik, 2016, s. 265).

Z kolei model *otwarty* (pozycyjny, stanowisk) pozwala na dobór pracowników na wszystkie stanowiska (niższego i wyższego szczebla) z uwzględnieniem kandydatów nie zatrudnionych dotąd w sektorze publicznym. Mogą oni konkurować z osobami zatrudnionymi w administracji publicznej. Pozwala na to uznanie ich stażu pracy i zdobytego dotąd doświadczenia u dowolnego pracodawcy, a więc także poza administracją publiczną. Proces doboru pracowników prowadzony jest w sposób podobny do rozwiązań stosowanych w organizacjach komercyjnych (przedsiębiorstwach), a podstawowym kryterium doboru są konkretne umiejętności zawodowe (Limański, Drabik, 2016, s. 265).

Cechą modelu zamkniętego jest z reguły sztywny okres zatrudnienia, często na cały okres kariery zawodowej. W modelu *otwartym* gwarancje zatrudnienia na tak długi okres czasu nie występują, przez co częstotliwość zmiany pracy stanowi element charakterystyczny. Jeśli chodzi o wynagrodzenia pracowników, to w modelu *zamkniętym* regulowane są one ustawowo, a ich wysokość zależy od wieku i stażu pracy pracownika. Z kolei procedury ustalania wynagrodzeń mogą opierać się o założenia wynikające z planów emerytalnych.

Otwarty model na ogół bazuje na zatrudnieniu charakterystycznym dla sektora prywatnego, które pozwala mu na rekrutowanie do administracji publicznej pracowników posiadających określone kompetencje, o których trzeba konkurować z innymi organizacjami na rynku pracy. Model ten nie wyodrębnia osobnych regulacji prawnych dotyczących sposobu negocjowania wysokości wynagrodzeń. Ich wzrost zależy od wyników pracy. Staż pracy także nie ma decydującego znaczenia przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia, bo decydującym wyznacznikiem określającym wartość stanowiska pracy jest charakter zadań realizowanych przez pracownika. W modelu *otwartym* osobne regulacje dotyczące systemów awansowania czy planów emerytalnych nie istnieją. Często przyjmuje się rozwiązania prawne dotyczące wszystkich pracowników.

ZAKOŃCZENIE

Współczesnym wyzwaniem w procesie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej jest przyjęcie odpowiedniego modelu lub elementów modelu systemu, które pozwolą na wyższą efektywność pracy i poprawę jakości świadczonych usług, przy jednoczesnym zachowaniu gwarancji w postaci odpowiedniego wynagradzania kadr i zapewnienie konkurencyjności świadczonych usług. Dokonana w niniejszym artykule analiza prawnoporównawcza pozwala zauważyć, że model zamknięty sprzyja podejmowaniu zadań przewidzianych na długi okres czasu, gwarantując wyższy poziom stabilizacji zatrudnienia i trwale związanie pracownika z administracją publiczną. Z kolei model otwarty pozwala na zapewnienie wyższej efektywności pracy poprzez poprawę jakości świadczonych usług, odpowiednie wynagradzanie i konkurencyjność. Model otwarty zapewnia także wyższą elastyczność administracji publicznej i nastawienie na zmiany, które są aktualnie stałym elementem zarządzania organizacjami publicznymi. Wydaje się, że funkcjonująca w urzędach administracji publicznej służba cywilna powinna sprostać modelowi organizacji przyszłości, systematycznie łącząc elementy modelu zamkniętego i otwartego w tzw. model mieszany, a więc modele stanowisk z elementami modelu kariery. Ze względu jednak na jej znaczenie dla ustroju państwa, określone w art. 153 Konstytucji RP i wezwanie preambuły do konstytucji, by *działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność* ważne jest ustalenie, w jakim kierunku zmierza rozwój s.c. w Polsce przy założeniu dużej zmienności ustawodawstwa¹.

Współczesnym wyzwaniem w procesie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej jest także próba sprostania potrzebom wynikającym nie tylko z uwarunkowań prawnych, ale także z uwarunkowań organizacji publicznej, opartej o:

- założenia zszl pozwalające na ściśle ustalanie priorytetów działania i redukcję kosztów pracy w zwiększonym wymiarze godzin,
- wykonywanie zadań w zespołach, co stanowi gwarancje ich efektywności,
- zatrudnianie ludzi pochodzących z różnych grup społecznych i kulturowych, gdzie czynnik płci nie będzie decydujący w zatrudnieniu na konkretne stanowisko w sektorze publicznym,

- profesjonalizm i doświadczenie zawodowe,
- zaangażowanie pracowników w działania zespołów zadaniowych (projektowych),
- efekty pracy tworzące kapitał złożony z wartości zawodowych, umiejętności i doświadczeniu, które pracownicy będą mogli wykorzystać w innych zespołach zadaniowych.

REFERENCES

- Adamiec, M., Kożusznik, B. (2000). *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Kraków. Wydawnictwo Akade.
- Armstrong, M., Taylor, S. (2016). *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, wyd. 6. Warszawa. Wolters Kluwer.
- Brzeziński, S. (2019). *Coaching as a Method of Supporting Employees' Development in Organizations: Polish Experience*. *Przegląd Organizacji*, nr 6.
- Brzeziński, S. (2020). *Wyzwania dla nauki o zarządzaniu w dobie pandemii COVID-19* (w:) *Przyszłość zarządzania. Wyzwania w dobie postglobalizacji*, red. E. Bojar. Lublin. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa *Dom Organizatora*.
- Chomątowska, M. (2015). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji pozarządowej*. *Przegląd Organizacji*, Nr 7 (906).
- Czapiński, J., Panek, T., (2015). *Stan społeczeństwa obywatelskiego. Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków – raport*, *Contemporary Economics*, nr 9/4.
- Drabik, I. (2015). *Rozwój koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi we współczesnej organizacji* (w:) Limański A. (red.). *Współczesne problemy bezpieczeństwa i marketingu*, Tom I. *Marketing*, Katowice. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania Marketingowego i Języków Obcych.
- Harasim, W. (2008). *Najnowsze trendy i wyzwania świata w zarządzaniu zasobami ludzkimi, cz. II*. Warszawa. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Promocji.
- Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Wydawnictwo Scholar. Warszawa.
- Izdebski, H., Kulesza, M. (1999). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Wydawnictwo Liber. Warszawa.
- Juchnowicz, M. (2016). *Elastyczne zarządzanie kapitałem ludzkim z perspektywy interesariuszy*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. Warszawa.
- Król, H. (2006). *Podstawy koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi* (w:) *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, red. Król H., Ludwiczynski A. Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa.
- Leoński, W., Pluta, A., Wieczorek-Szymańska, A. (2020). *Zarządzanie różnorodnością w organizacji*. Warszawa. Wydawnictwo CeDeWu.
- Limański, A., Drabik, I. (2016). *Ewolucja roli i znaczenia czynnika ludzkiego w zarządzaniu publicznym* (w:) Ćwikliński M., Jabłoński M., Mazur S. (red.), *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego. Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego*, Kraków. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Łukasiewicz, G. (2009). *Kapitał ludzki organizacji. Pomiar i sprawozdawczość*. Warszawa. Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Łukaszczuk, A. (2014). *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*. Warszawa. Wydawnictwo Sejmowe.
- Łukaszczuk, A. (2020). *Modele zatrudnienia a strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, Warszawa. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej – Humanistycznej.
- Mazur-Wierzbička, E., Wieczorek-Szymańska, A., Leoński, W. (2022). *Zarządzanie zasobami ludzkimi wrażliwe na różnorodność*. Warszawa. Wydawnictwo CeDeWu.
- Mazur, M. (2005). *Historia administracji publicznej* (w:) *Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera. Warszawa. Wydawnictwo Beck.
- Mazur, S. (2012). *Jakich zmian w systemie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej spodziewają się Państwo po wejściu w życie zarządzenia?* Przegląd Służby Cywilnej, wyd. specjalne, nr 2, sierpień.
- Morawski, M. (2019). *The Key Knowledge Workers in the Process of Sharing Knowledge: Motives and Conditions*. *Journal of Corporate Responsibility and Leadership*, vol. 6, nr 4.
- Morawski, M. (2020). *Zarządzanie wiedzą jako nowy paradygmat w gospodarce 4.0* (w:) *Zarządzanie w przedsiębiorstwie N.0. Droga do przyszłości*, red. Gierszewska G. Warszawa. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
- Oleksyn, T. (2017). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji*. Wydawnictwo Wolters Kluwer. Warszawa.
- Osborne, D., Gaebler T. (1992). *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*. Poznań. Media Rodzina of Poznań.
- Pawlak, Z. (2011). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*. Warszawa. Wydawnictwo Poltext.
- Piwowar-Sulej, K., Bąk-Grabowska, D., Grzesik, K., Zajac, Cz. (2023). *Zrównoważone Zarządzanie Zasobami Ludzkimi – wybrane zagadnienia*. Wrocław. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Pocztowski, A. (2003). *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Warszawa. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Raczkowski, K. (2015). *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rostkowski, T. (2012) *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*. Warszawa. Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Sidor-Rządkowska, M. (2020). *Kierowanie ludźmi w gospodarce N.0*, (w:) *Zarządzanie w przedsiębiorstwie N.0. Droga do przyszłości*, red. G. Gierszewska. Warszawa. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
- Sidor-Rządkowska, M. (2018). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach komercyjnych i w administracji publicznej. Czego biznes może uczyć się od służby cywilnej?* *Zarządzanie Publiczne*, nr 1/43.

- Sobocka-Szczapa, H. (2014). *Dobór pracowników – decyzja strategiczna firmy* (w:) Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 68, Nr. kol. 1905.
- Staniewski, M. (2007). *Wybrane koncepcje zarządzania zasobami ludzkimi*. Contemporary Economics Nr 3.
- Strużyna, J. (2010). *Ewolucja strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi*, Zarządzanie Zasobami Ludzkimi, nr 3-4. Wydawnictwo: Akademia Ekonomiczna im. Karola Adameckiego w Katowicach.
- Sułkowski, Ł. (2001). *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Łódź. Wydawnictwo Absolwent.
- Świątkowski, M. (2005). *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi* (w:) Zarządzanie potencjałem społecznym w nowoczesnej organizacji, red. W. Bańka. Płock. Wydawnictwo Novum.
- Walkowiak, R. (2007). *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Kompetencje, nowe trendy, efektywność*. Toruń. Wydawnictwo Dom Organizatora.
- Zalewski, A. (2005). *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, (w:) Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, pod red. Zalewskiego A. Warszawa. Wydawnictwo Szkoła Główna Handlowa.
- Zieliński, W. (2011). *Efektywność ZZL w sektorze publicznym*, (w:) Zarządzanie Zasobami Ludzkimi, nr 3–4.

ENDNOTES

- [1] A. Łukaszczyk, *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 328.