

Andrzej Limański*

Ireneusz Drabik**

18. EWOLUCJA ROLI I ZNACZENIA CZYNNIKA LUDZKIEGO W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM

Streszczenie

Zagadnienia związane z doбором pracowników oraz efektywnym wykorzystaniem ich wiedzy i doświadczenia zyskują na znaczeniu w teorii i praktyce zarządzania publicznego. Celem opracowania jest przedstawienie ewolucji w postrzeganiu roli i znaczenia czynnika ludzkiego w organizacjach publicznych na przykładzie administracji publicznej, a także wpływu zachodzących zmian na funkcjonowanie analizowanych podmiotów. Dokonano tego na podstawie analizy literatury przedmiotu poprzez porównanie tradycyjnego modelu biurokratycznego administracji publicznej z modelem zarządzania publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień rekrutacji i selekcji pracowników, stabilności zatrudnienia i wynagrodzenia pracowników. Zarządzanie zasobami ludzkimi w sektorze publicznym powinno stanowić spójną konfigurację działań obejmujących wytyczanie długofalowych celów, formułowanie zasad, planów i programów działania ukierunkowanych na tworzenie oraz wykorzystanie kapitału ludzkiego organizacji publicznej, gwarantującego zapewnienie zaspokojenia potrzeb jej interesariuszy i realizację interesu publicznego.

Słowa kluczowe

funkcja personalna, kapitał ludzki, zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie publiczne, administracja publiczna, style kierowania, organizacja przyszłości

Wstęp

Strategia każdej organizacji bez względu na przynależność do określonego sektora (publicznego, prywatnego czy społecznego) i wszystkie jej podstawowe zadania są realizowane przez ludzi. To oni projektują i wykorzystują technologię, tworzą organizację i czynnie uczestniczą w jej funkcjonowaniu. Ludzie są najważniejszym zasobem organizacji, dostarczają jej najcenniejszy kapitał: swoją pracę, wiedzę i umiejętności, są czynnikiem decydującym w realizowaniu misji organizacji i osiągnięciu celów. Dlatego prawidłowe zarządzanie zasobami ludzkimi należy do najtrudniejszych i najbardziej skomplikowanych działań kierownictwa organizacji. Jednocześnie jest całkowicie odmienne od zarządzania systemami technicznymi i technologicznymi, które mogą być precyzyjnie programowane i sterowane (Pocztowski 2008; Armstrong 2010; Mastyk-Musiał 2011).

Obecnie, w warunkach dużej złożoności i zmienności otoczenia, w dobie nasilonej konkurencji i globalizacji zarządzania, rola i znaczenie czynnika ludzkiego dają znać o sobie ze wzmożoną siłą. Wzrost zainteresowania tymi problemami następuje wraz z rozwojem nauki o zarządzaniu, a w szczególności profesjonalizacji zarządza-

* Prof. nadzw. UŚ dr hab., Zakład Zarządzania i Organizacji, Szkoła Zarządzania, Uniwersytet Śląski.

** Dr, Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie.

nia, w tym w sektorze publicznym z uwzględnieniem specyfiki jego funkcjonowania. Koncentracja na czynniku ludzkim pozwala na odkrywanie nowych szans rozwoju współczesnych organizacji, wskutek odblokowania wyobraźni i inwencji twórczej pracowników, co powoduje poprawę całokształtu mechanizmów funkcjonowania organizacji. Szczególne znaczenie czynnik ludzki posiada w organizacjach publicznych, których działania są wysoce pracochłonne. Jakkolwiek istotnych usprawnień w ich działalności można oczekiwać dzięki wprowadzaniu nowoczesnych technologii, podstawowym zasobem organizacji publicznych pozostaną zasoby ludzkie (Battaglio 2015).

1. Zasoby ludzkie i polityka personalna w sektorze publicznym

Szerokie wykorzystanie dorobku teorii i praktyki zarządzania przedsiębiorstwami, w tym zarządzania zasobami ludzkimi, do rozwiązywania problemów organizacji publicznych nie tylko jest możliwe, ale jest wręcz koniecznością. Wynika to z niebudzących wątpliwości sukcesów przedsiębiorstw w tym zakresie oraz występujących i często podkreślanych podobieństw w funkcjonowaniu organizacji gospodarczych (przedsiębiorstw) i organizacji publicznych, choć z drugiej strony należy pamiętać o występujących między nimi różnicach (Rostkowski 2012, s. 24). Podstawą egzystencji przedsiębiorstw i organizacji publicznych są ich transakcje z otoczeniem, które wykazują określony stopień podobieństwa, ponieważ w każdej z nich procesom dystrybucji dóbr i usług odpowiada transfer pieniędzy lub innych wartości w formie bezpośredniej lub pośredniej (Limański i Drabik 2007, s. 53-56). We wszystkich organizacjach zasoby ludzkie służą efektywnej i skutecznej realizacji ich celów ogólnych i wynikających stąd zadań (Szaban 2011, s. 55-71; Pawlak 2011, s. 36; Czajka 2012, s. 21). Fundamentalną cechą różniącą przedsiębiorstwa i organizacje publiczne jest natomiast rodzaj ich działalności. W przypadku przedsiębiorstw będzie to działalność gospodarcza, a organizacji publicznych – działalność ukierunkowana na udostępnianie dóbr publicznych (Ferlie i Ongaro 2015).

W każdej organizacji można wyróżnić pewien zestaw funkcji, których spełnianie ma służyć osiągnięciu założonych celów. Funkcje te można klasyfikować na podstawie różnych kryteriów. Stosując kryterium rodzajowe, wyróżnia się m.in. funkcję personalną, obejmującą całokształt zagadnień i działań związanych z czynnikiem ludzkim w organizacji. Zarządzanie zasobami ludzkimi jest określoną koncepcją zarządzania w obszarze funkcji personalnej, w której zasoby ludzkie postrzega się jako składnik aktywów organizacji i źródło konkurencyjności. Na zasoby ludzkie składa się ogół zatrudnionych pracowników wraz z ich wiedzą i doświadczeniem. Człowiek w procesie pracy scala, łączy wszystkie niezbędne elementy do wytwarzania dóbr i usług, tworząc nowe wartości (Schuler 1995).

Zasoby ludzkie są rodzajem zasobów niematerialnych, które wyróżniają się niepowtarzalnością, wynikającą z odmienności poszczególnych jednostek. Są wynikiem kumulowanej latami wiedzy i zdobywania praktycznego doświadczenia, których brak, czyli istnienie bariery intelektualnej, może przesądzić nawet o „być albo nie być” organizacji. Zdaniem M. Croziera, zasoby ludzkie stanowią „zasoby podstawowe i – być może – jedynie ważne dla strukturalizacji relacji organizacyjnych”. Sposób wykorzystania zasobów, w tym zasobów ludzkich, zależy przy tym od umiejętności, które są „strumieniami podlegającymi dynamice zmian czasowych” i mogą stanowić jednocześnie i bodziec postępu, i jego ograniczenie”. C. Handy formułuje

koncepcję tzw. organizacji „potrójnego i” (informacji, inteligencji, idei), której konkurencyjność oparta jest na wiedzy oraz umiejętności jej wykorzystania (Lipka 2000, s. 17).

Jeżeli na pracę człowieka spojrzemy przez pryzmat nakładów, które on ponosi aby osiąść i zachować odpowiedni poziom zdolności potrzebny do wykonywania pracy, to wówczas mówimy o kapitale ludzkim. Zawierają się w nim wszystkie nakłady (pieniężne, rzeczowe i czas), jakie ponosi każdy człowiek w związku ze zdobywaniem wykształcenia, nabywaniem kwalifikacji i umiejętności zawodowych oraz możliwości produkcyjnych. Cechy i właściwości ucieleśnione w ludziach mają określoną wartość oraz stanowią źródło przyszłych dochodów, zarówno dla pracownika (właściciela kapitału), jak i dla organizacji korzystającej z tegoż kapitału na określonych warunkach (Pocztowski 2008, s. 41).

Jako podstawowy cel zarządzania zasobami ludzkimi, który ma charakter na tyle uniwersalny, że można go odnieść zarówno do przedsiębiorstw jak i organizacji publicznych, traktować należy dostarczanie wartości dla interesariuszy przez osiągnięcie i utrzymywanie wysokiej efektywności pracy oraz podnoszenie wartości kapitału ludzkiego zgodnie z nadrzędnymi celami organizacji. Postuluje się integrację zarządzania zasobami ludzkimi z ogólną strategią organizacji, aktywną rolę kierownictwa w rozwiązywaniu kwestii personalnych, a także wskazuje się na potrzebę kształtowania kultury organizacyjnej oraz kreowania zaangażowania pracowników jako narzędzi osiągnięcia celów jednostkowych i zbiorowych (organizacji).

W ramach zarządzania zasobami ludzkimi realizowana jest określona polityka personalna (określana również jako polityka kadrowa). Pojęcie polityki personalnej obejmuje ogół zatrudnionych oraz ich rozmieszczenie w organizacji. Słowo „personalna” akcentuje jakościowy dobór i działanie poszczególnych zatrudnionych, natomiast „polityka” wskazuje aspekt celowościowy i ocenę w związku z przyjętymi zasadami i kryteriami w danej organizacji. Literatura przedmiotu zawiera różne definicje polityki personalnej. W tradycyjnym i już zdezaktualizowanym podejściu zagadnienie polityki personalnej rozpatruje się wyłącznie z perspektywy pracodawcy. Przykładowo, J. Nadolski określa ją jako „całokształt form i metod pracy przełożonego z podwładnym, jako zespół środków oddziałujących na pracownika, które skłaniają go do efektywnej pracy, do aktywnej działalności zmierzającej do realizacji podstawowych zadań i celów zakładu pracy” (Wajda 2003, s. 115). Współcześnie podkreśla się dwukierunkowy charakter polityki personalnej i sprzężenia zwrotne zachodzące w trakcie jej realizacji. Powinna ona stanowić zbiór działań nakierowanych na ludzi zatrudnionych w organizacji, zmierzających z jednej strony do ukształtowania takiego ich potencjału, aby byli w stanie osiągać cele organizacji, a z drugiej – do zaspokojenia ich potrzeb w warunkach funkcjonowania w organizacji (Drabik 2016, s. 33). M. Dobrzyński przez pojęcie polityki personalnej rozumie więc „ogół skoordynowanych, długofalowych działań, nastawionych na ukształtowanie załogi sprawnie realizującej ogólnospołeczne i własne cele zakładu oraz na rozwój indywidualny i zespołowy pracowników”. Z kolei S. Winnicki w podobnym ujęciu definiuje politykę personalną jako „ustalone zasady postępowania z ludźmi w miejscu pracy, które mają na celu zapewnienie organizacji pozyskanie najlepszych pracowników, a także stworzenie im warunków do realizacji zadań tejże organizacji oraz osobistych aspiracji i satysfakcji” (Wajda 2003, s. 114-115).

Zasoby ludzkie jako element organizacji publicznych są różnie postrzegane i określane w zależności od rodzaju organizacji, mogą być analizowane w kontek-

ście funkcjonowania urzędów administracji publicznej, służb porządkowych, czy też organizacji świadczących usługi społeczne. Przykładowo, w Polsce w odniesieniu do pierwszej grupy organizacji mówi się o służbie cywilnej, głównie administracji rządowej, ale także samorządowej. Policję i straż zalicza się do tzw. służb mundurowych, chociaż termin ten nie ma formalnego charakteru. Pojęcie służby mieści się także w pojmowaniu sektora ochrony zdrowia (służba zdrowia). Tylko w przypadku organizacji usług edukacyjnych nie stosuje się miana służby (Drabik 2016, s. 34). Ze względu na różnorodność problematyki dotyczącej zasobów ludzkich w szeroko rozumianym sektorze publicznym i brak możliwości zbyt daleko idących uogólnień, w dalszej części pracy uwagę skupiono na administracji publicznej. Stanowi ona istotną część sektora publicznego realizującą działania ważne dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa.

2. Modele funkcjonowania administracji publicznej

Próbując określić podstawy funkcjonowania administracji publicznej przyjmuje się, że „administracja publiczna może prowadzić działalność dzięki temu, że jest wyposażona w kompetencje [uprawnienia] określone w ustawach, działa na podstawie ustaw lub w zakresie, w jakim przemawia za tym interes publiczny (a prawo określa jedynie ramy i granice działania), czy wreszcie podstawy do działania mogą dostarczać potrzeby obywateli wynikające ze współżycia ludzi w społeczeństwie” (Rostkowski 2012, s. 22). Obecnie jesteśmy świadkami ścierania się dwóch koncepcji funkcjonowania administracji publicznej: tradycyjnej, opartej na koncepcji M. Webera i innych przedstawicieli nurtu administracyjnego w zarządzaniu, oraz koncepcji zarządzania publicznego, które w sposób zasadniczy wpływają na realizowany model zarządzania zasobami ludzkimi. Podstawowe różnice pomiędzy tymi koncepcjami dotyczą roli i znaczenia czynnika ludzkiego w administracji publicznej, w tym zakresu swobody podejmowania decyzji. Ich porównanie, a właściwie przechodzenie od modelu tradycyjnego do koncepcji zarządzania publicznego, można traktować jako przykład ewolucji roli i znaczenia czynnika ludzkiego w administracji publicznej.

Tradycyjny model administracji opiera się na koncepcji niemieckiego socjologa M. Webera (1864-1920), który sformułował podstawowe zasady biurokracji idealnej (Mazur 2005, s. 54-55):

- hierarchiczność – urzędnik wykonuje swoje obowiązki w oparciu o polecenie przełożonego (mając jednak prawo odwołania się i zażalenia na te decyzje),
- depersonalizacja – władza urzędnika wynika ze sprawowanego przez niego urzędu, nie zaś z cech osobistych,
- bezosobowe przepisy jako podstawa działania – zakres obowiązków poszczególnych osób jest ściśle rozgraniczony, ma to zapobiec wzajemnemu ingerowaniu urzędników w swoje decyzje,
- zatrudnienie odbywające się na podstawie formalnych kwalifikacji – awanse i wynagrodzenia są ściśle regulowane przepisami prawa, istotnym elementem jest staż pracy,
- specjalizacja i podział pracy – biurokracja opiera się na precyzyjnym podziale uprawnień i zadań, tak aby ograniczyć do minimum zakres dyskrecyjnego działania urzędnika,

- skuteczność – gwarancję właściwego działania stanowią: wysoki poziom specjalizacji, odpowiednie kwalifikacje zawodowe oraz depersonalizacja działania.

Kluczową rolę w teorii biurokracji odgrywa osoba sprawująca urząd publiczny. Profesja urzędnika postrzegana jest jako zawód prestiżowy, a jednocześnie powołanie, służba na rzecz dobra publicznego. Jej wykonywanie powinny poprzedzać intensywne szkolenia oraz odpowiednie egzaminy. Weberowska koncepcja biurokracji oznacza bezosobowość, racjonalność, wyspecjalizowanie, uniwersalność oraz zorientowanie na skuteczne wykonywanie powierzonych zadań (Mazur 2005, s. 56). Pracownika w ramach tradycyjnie zorganizowanej administracji publicznej powinna cechować lojalność wobec urzędu, przestrzeganie ścisłej hierarchii oraz posiadanie odpowiednich formalnych kwalifikacji. Ze strony pracodawcy pracownik może oczekiwać bezpieczeństwa (stabilności) zatrudnienia, realizacji kariery zawodowej, niższych od rynkowych stawek wynagrodzeń, ale rekompensowanych zabezpieczeniem emerytalnym (Rostkowski 2012, s. 44-45).

Model administracji biurokratycznej poddawano krytyce już od lat 30. XX wieku. W kolejnych dekadach powstawało coraz więcej prac wskazujących na dysfunkcjonalność tego modelu. Wskazywano, że biurokratyczne cechy administracji uniemożliwiają jej skuteczne działanie, przyczyniając się równocześnie do powiększania wydatków publicznych. Na przełomie lat 70. i 80. XX wieku w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych zapoczątkowana została zasadnicza reforma sektora publicznego, która zmierzała do poprawy jego efektywności i jakości oferowanych dóbr i usług. Celem reformy było jak największe urynkowanie sektora publicznego z wykorzystaniem modeli zarządzania z sektora prywatnego (przedsiębiorstw), a zastosowaną koncepcję określono jako „nowe zarządzanie publiczne” – *New Public Management* – NPM (Alonso i in. 2015; Bourgon 2007). Podstawowe założenia tego podejścia to (Raczkowski 2015, s. 26-27):

- wprowadzenie większej konkurencji w sektorze publicznym,
- zwiększenie efektywności przez obniżkę kosztów i zwiększenie skali działalności,
- wprowadzenie do sektora publicznego praktyk zarządzania z sektora prywatnego,
- zastąpienie kontroli nakładów kontrolą wyników,
- decentralizacja związana z delegowaniem uprawnień kierowniczych na niższe poziomy zarządzania,
- utworzenie nowych agencji na bazie dezagregacji scentralizowanych biurokracji,
- oddzielenie nabywców od dostawców,
- orientacja na klienta,
- oddzielenie decyzji politycznych od bezpośredniego zarządzania procesami publicznymi (jednocześnie jest to najtrudniejszy do realizacji cel NPM).

Współcześnie zarządzanie publiczne traktowane jest jako dyscyplina szczegółowa nauk o zarządzaniu, której głównym obiektem badań jest zarządzanie poszczególnymi organizacjami sfery publicznej, przede wszystkim w skali mikro, jak również makrosystemami, inaczej makroorganizacjami, czyli gospodarką narodową i państwem, oraz mezosystemami, np. regionami i poszczególnymi sferami życia publicznego (Sommer 2006; Flynn 2002). Zajmuje się ona badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów

organizacji tworzących sektor publiczny oraz optymalnego wykorzystywania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego (Kozuch 2004, s. 59).

Rozumienie zarządzania publicznego, a w jego ramach zarządzanie zasobami ludzkimi, powinno być ukierunkowane na realizację interesu publicznego, kreowanie publicznych wartości czy optymalne wykorzystanie możliwości zorganizowanego działania. Jednocześnie niezwykle ważne jest badanie sposobów i zakresu jednolitych działań, zapewniających poprawne wyznaczenie celów i ich realizację (Kozuch 2005; Kozuch 2006). Zarządzanie publiczne należy rozpatrywać pod kątem prakseologicznego modelu działania, biorąc pod uwagę zasoby rzeczowe, finansowe, ludzkie, organizacyjne i informacyjne. Działanie w zarządzaniu publicznym musi być przede wszystkim sprawne, co znaczy, że musi być skuteczne i ekonomiczne, a także bilansować koszty materialne i moralne (Kieżun 2011, s. 81).

Zarządzanie publiczne nie jest przeciwieństwem administracji weberowskiej, gdyż jako takie może być traktowane jedynie zarządzanie przedsiębiorstwem (nastawione na zysk). Zarządzanie publiczne nie rozwiązuje głównych problemów funkcjonowania administracji publicznej, wynikających z założeń demokratycznego państwa, ale może być użyteczne w rozwiązaniu problemu tzw. „dysharmonii produktu” administracji publicznej. Istnieje bowiem możliwość zastosowania w pewnym zakresie narzędzi zarządzania w administracji publicznej, w celu ograniczenia częściowego oferowania usług nieużytecznych dla odbiorców oraz ograniczenia zakresu ich niespełnionych oczekiwań. Model M. Webera z pewnością nie uwzględnia wszystkich aktualnych potrzeb. Silne zhierarchizowanie administracji publicznej i ścisła specjalizacja urzędników nie odpowiadają ani stale zmieniającym się uwarunkowaniom społeczno-gospodarczym, ani realizacji znacznie szerszych, niż zakładał M. Weber, działań, którym musi obecnie sprostać administracja publiczna (Rostkowski 2012, s. 63) (tabela 38).

Tabela 26. Cechy tradycyjnego modelu biurokracji i modelu zarządzania publicznego

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

Źródło: (Mazur 2005, s. 59).

3. Modele zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej

Modele funkcjonowania administracji publicznej (model biurokratyczny i model zarządzania publicznego) przekładają się na modele zarządzania zasobami ludzkimi.

W państwach kontynentalnych (np. Francja) dominuje tradycyjny, oparty na koncepcji M. Webera model racjonalistycznej biurokracji (model „zamknięty”), który wymaga stworzenia ściśle sformalizowanej i zdepersonalizowanej struktury. Z kolei model pragmatycznej administracji publicznej, nawiązujący do istoty zarządzania publicznego (model „otwarty”) i występujący w krajach anglosaskich (np. Wielka Brytania) cechuje spłaszczona struktura, większy udział urzędników w procesie podejmowania decyzji, charyzmatyczne przywództwo. W pierwszym modelu głównym źródłem autorytetu jest prawo i zasada legalizmu, zaś w modelu pragmatycznej administracji są to cele statutowe urzędów i zadania wyznaczone administracji publicznej (Rostkowski, 2012, s. 66-67). Z punktu widzenia roli i znaczenia zasobów ludzkich znaczące różnice między tymi modelami przejawiają się w doborze pracowników (rekrutacja i selekcja), stabilności zatrudnienia oraz sposobie wynagradzania (Rostkowski 2012, s. 67-68; Sidor-Rządowska 2013, s. 17) (tabela 27).

Tabela 27. Porównanie modelu „zamkniętego” i „otwartego” administracji publicznej

	Model „zamknięty” – system kariery (np. Francja)	Model „otwarty” – system stanowisk (np. Wielka Brytania)
Dobór pracowników	Rekrutacja na najniższe szczeble	Rekrutacja na wszystkie szczeble
	Wymagane dyplomy i wykształcenie	Wymagane konkretne umiejętności (kompetencje) niekoniecznie potwierdzone dyplomem
	Okres przygotowawczy dla nowo zatrudnionych	Brak okresu przygotowawczego
	Sformalizowane procedury rekrutacji	Brak formalnych procedur
	Nieuznawanie stażu pracy poza sektorem publicznym	Uznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym
Stabilność zatrudnienia	Gwarancja stałego zatrudnienia	Brak gwarancji stałego zatrudnienia
Wynagradzanie pracowników	Ustawowy system wynagrodzeń	Wynagrodzenie indywidualne na podstawie porozumienia zbiorowego
	Określone zasady wzrostu wynagrodzenia	Wzrost wynagrodzenia zależny od osiągniętych wyników
	System starszeństwa – wysokość wynagrodzenia uzależniona od wieku i stażu pracy	Brak systemu starszeństwa
	Regulacje prawne dotyczące systemu negocjacji warunków pracy	Wspólne dla sektora publicznego i prywatnego zasady negocjacji

Źródło: (Rostkowski 2012, s. 69).

W modelu „zamkniętym” (określanym jako model kariery) zewnętrzna rekrutacja i selekcja prowadzone są wyłącznie na niższe (podstawowe) stanowiska według ściśle określonych procedur. Wyższe stanowiska obejmowane są przez pracowników już zatrudnionych poprzez awans wewnętrzny (rekrutacja wewnętrzna), a głównymi kryteriami doboru są formalne kwalifikacje oraz staż pracy w administracji publicznej (staż pracy poza administracją publiczną nie jest uznawany za wartościowy i nie uwzględnia się go w procesie doboru pracowników). Model „otwarty” (nazywany również modelem pozycyjnym lub modelem stanowisk) bazuje na całkowicie odmiennych zasadach. W procesie doboru pracowników na wszystkie stanowiska (niższego i wyższego szczebla) uwzględniani są kandydaci z zewnątrz, którzy mogą konkurować z osobami dotychczas zatrudnionymi w administracji publicznej. Jest to związane z uznaniem jako wartościowego stażu pracy i zdobytego doświadczenia u dowolnego pracodawcy (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.

W modelu „zamkniętym” kluczową rolę odgrywa długookresowość zatrudnienia, stąd pracownicy posiadają gwarancje stałego zatrudnienia. Dokonany przez jednostkę wybór pracy w administracji publicznej jest niejednokrotnie wyborem całego życia zawodowego. W modelu „otwartym” tego rodzaju gwarancje nie występują. Stabilność zatrudnienia jest więc dużo mniejsza, zmiana pracy może być spowodowana decyzją pracodawcy lub pracownika i nie należy do rzadkości.

Jeśli chodzi o wynagrodzenia pracowników, to w modelu „zamkniętym” regulowane są one ustawowo, a ich wysokość zależy od wieku i stażu pracy pracownika. Regulowane są także zasady negocjowania wynagrodzeń, jak również mogą istnieć ustawowe systemy awansowania czy plany emerytalne. Z kolei model „otwarty” w dużym stopniu bazuje na doświadczeniach organizacji gospodarczych. Jego głównym celem jest zapewnienie administracji publicznej kompetentnych pracowników, o których trzeba konkurować z innymi organizacjami na rynku pracy. W związku z tym brak jest odrębnych regulacji prawnych dotyczących sposobu negocjowania wysokości wynagrodzeń. Wzrost wynagrodzeń zależy od osiągniętych wyników pracy. Staż pracy nie ma decydującego znaczenia przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia, określana jest wartość stanowisk pracy (realizowanych zadań). W modelu „otwartym” regulacje dotyczące systemów awansowania czy planów emerytalnych nie istnieją lub przyjęte są rozwiązania prawne dotyczące wszystkich pracowników, niezależnie od sektora społeczno-gospodarczego.

Porównując powyższe modele można stwierdzić, że model „zamknięty” sprzyja podejmowaniu długookresowych działań, gwarantuje wyższy poziom stabilizacji zatrudnienia i trwałe związanie pracownika z administracją publiczną. Model „otwarty” powinien zapewniać wyższą efektywność pracy, dążenie do poprawy jakości świadczonych usług poprzez wynagradzanie efektów pracy i konkurowanie o wyższe stanowiska pracy. Model ten zapewnia także wyższą elastyczność administracji publicznej i nastawienie na zmiany, co jest szczególnie ważne w kontekście aktualnych uwarunkowań zarządzania organizacjami.

W teorii zarządzania podkreśla się obecnie, że organizacja przyszłości będzie kształtowana właśnie przez ważne zmiany w jej stylu działania związane z turbulencją otoczenia, które wywierają istotny wpływ na zatrudnionych w niej ludzi. Organizacje publiczne w szerokim tego słowa znaczeniu (a więc nie tylko administracja publiczna), realizujące określone strategie zarządzania zasobami ludzkimi, również muszą uwzględnić te zmiany, do których zalicza się (Penc 2010, s. 10-11):

- odchudzenie: nowa reguła zatrudniania – tworzenie organizacji „odchudzonej” o ściśle ustalonych priorytetach i kierunkach działania; następuje redukcja etatów i wielu pracowników pracuje nawet w zwiększonym wymiarze godzin,
- nowa organizacja: od zależności pionowej do poziomej – coraz więcej zadań jest wykonywanych w międzywydziałowych zespołach pracujących nad konkretnymi projektami; tracą na znaczeniu przywileje „starszeństwa” wynikającego z hierarchii,
- od jedności do różnorodności: nowy obraz zasobów pracy – miejsca pracy w coraz większym stopniu zapełniają się ludźmi z różnych grup społecznych i kulturowych, traci wyraznie na znaczeniu czynnik płci,
- od przywilejów do stanowisk i władzy, do fachowości i kontaktów: nowe źródła

władzy – o szansach zyskania uznania i przewodzenia w organizacji decyduje nie formalna przewaga, lecz fachowość oraz kontakty i układy, które można wykorzystać w jej interesie,

- od organizacji hierarchicznej do projektów: lojalność nowego typu – pracownicy wykazują coraz mniejsze przywiązanie do organizacji, a większe do wykonywanej pracy i zespołów zadaniowych; czerpią oni satysfakcję nie z przynależności do organizacji, lecz z charakteru wykonywanej pracy,
- wartość zawodowa: od kapitału organizacji do kapitału reputacji – pracownicy polegają przede wszystkim na własnym ludzkim kapitale, a potrzebują takich wartości zawodowych, umiejętności i reputacji, które będą mogli wykorzystać w wielu miejscach pracy.

Reasumując, można stwierdzić, że organizacje publiczne (w tym administracja publiczna) funkcjonują obecnie pod presją silnej potrzeby zmian w filozofii zarządzania zasobami ludzkimi (Bresser-Pereira 2014). W filozofii tej trzeba przyjąć zasadę, że kierowanie to nie zwykły proces sterowania działaniami innych ludzi, koordynowania ich działań i stymulowania wysiłków dla osiągnięcia celów kierownictwa, ale proces wyzwiania energii organizacji, pobudzania rozwoju osobowości i kreatywności pracowników, który może jednak napotykać na opór zatrudnionego personelu (Limański 2014; Drabik 2014; Drabik 2015). W związku z powyższym wskazane jest odejście od tradycyjnego autorytarnego stylu kierowania, który bazuje na formule 3K (komenderowanie, korygowanie i kontrolowanie) oraz od stosowania władzy wymuszania, opierającej się na stosowaniu kar uniemożliwiających zaspokojenie jakiejś potrzeby podwładnego. Władza związana ze stanowiskiem i wymuszaniem pożądanych zachowań powinna ustępować miejsca władzy eksperta i władzy odniesienia, które oznaczają, że podwładny postrzega przełożonego jako przywódcę, a zarazem dobrego specjalistę posiadającego wiedzę i doświadczenia, któremu można zaufać i dzięki któremu można pozyskać pożądane wartości. Jest to rodzaj władzy umożliwiający stosowanie integratywnego (partycypacyjnego) stylu kierowania, w którym kierownik pomaga wybrać i udoskonalić drogę, po której podwładni będą podążać, realizując cele organizacji. W stylu tym kierownik okazuje zaufanie do umiejętności pracowników i pozwala im na wybór określonej drogi i sposobów działania. Styl ten bazuje na formule 3W (wspomaganie, wiązanie działań i wymaganie wyników). Jest to styl wyraźnie zorientowany na dokonania i poszerzanie pola działania pracowników (zakresu samodzielności). Oznacza on przekazywanie pracownikom zadań, prawa do podejmowania decyzji, wiedzy i zasobów umożliwiających osiągnięcie wyznaczonych celów i ponoszenie odpowiedzialności za ich realizację (Penc 2010, s. 11).

Zakończenie

Organizacje sektora publicznego realizują działania fundamentalne w kontekście funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Wiąże się z tym konieczność ciągłego ulepszania poziomu i zakresu usług tego sektora oraz wprowadzania zmian w metodach i narzędziach zarządzania, także w odniesieniu do zasobów ludzkich. Konieczne jest też stosowanie konkretnych mierników służących do oceny podejmowanych decyzji, w celu ustalenia, czy działania organizacji publicznych spełniają oczekiwania obywateli (Doherty i Horn 2002; Frączkiewicz-Wronka 2009, s. 31). Proponując

kompleksowe ujęcie zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji publicznej (jako funkcji zarządzania publicznego), trzeba rozpocząć od założenia kluczowej roli kapitału ludzkiego w sektorze publicznym oraz przyjęcia perspektywy interesariuszy jako podstawy formułowania celów, zasad, procesów i metod zarządzania zasobami ludzkimi. W powyższym ujęciu uniwersalnym celem zarządzania zasobami ludzkimi staje się tworzenie i dostarczanie wartości dla poszczególnych grup interesariuszy. Takie określenie nadrzędnego celu zarządzania personelem wynika z przekonania, że zdolność do tworzenia i dostarczania wartości decyduje o sensie istnienia organizacji, niezależnie od sektora, w którym prowadzi działalność.

Funkcja personalna w zarządzaniu publicznym powinna opierać się zarówno na wartościach zapewniających racjonalność ekonomiczną, takich jak: efektywność działań, elastyczność w reagowaniu na zmiany, zaangażowanie w pracy, jak i na tych odnoszących się do wartości społecznych, m.in.: poszanowania godności człowieka, zapewnienia równych szans czy uczciwości. Budowanie systemu zarządzania personelem na podstawie określonego modelu kompetencyjnego i potrzeb umożliwia skuteczną integrację jego wszystkich elementów, czyli, inaczej mówiąc, ich spójność w układzie poziomym. Natomiast odniesienie celów i zasad zarządzania personelem do misji organizacji oraz oczekiwań głównych jej interesariuszy przyczynia się poprawy spójności systemu w układzie pionowym (Pocztowski i Pauli 2012, s. 265).

Literatura

- Alonso J.M. i in. (2015). Did New Public Management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *“Public Management Review”*, Vol. 17.
- Armstrong M. (2010). *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer.
- Battaglio Jr. R.P. (2015). *Public human resource management: strategies and practices in the 21st century*. Los Angeles: SAGE.
- Bednarczyk M. (2001). *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*. Warszawa-Kraków: WN PWN.
- Bourgon J. (2007). Responsive, responsible and respected government: towards a new public administration theory. *“International Review of Administrative Sciences”*. Vol. 73, No. 1.
- Bresser-Pereira L.C. (2014). Public managers and the economists. *“Public Administration Review”*. April.
- Czajka Z. (2012). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Doherty T.L., Horne T. (2002). *Managing public services – implementing changes: a thoughtful approach to the practice of management*. London-New York: Routledge.
- Drabik I. (2016). *Analiza funkcji personalnej w zarządzaniu publicznym*. (w:) T. Jarocki (red.). *Innowacje dla bezpieczeństwa i zintegrowanego rozwoju. Kapitał – Gospodarka – Zarządzanie bezpieczeństwem. Tom II*. Kielce: Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.

- Drabik I. (2014). *Kształtowanie postaw przywódczych i kierowniczych w zarządzaniu organizacjami*. W: P. Dziekański, A. Limański, I. Drabik (red.). *Zarządzanie. Wybrane zagadnienia*. Katowice: WSZMiJO.
- Drabik I. (2015). *Rozwój koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi we współczesnej organizacji*. (w:) A. Limański (red.). *Współczesne problemy bezpieczeństwa i marketingu. Tom I. Marketing*. Katowice: WSZMiJO.
- Ferlie E., Ongaro E. (2015). *Strategic management in public services organizations: concepts, schools and contemporary issues*. Abingdon: Routledge.
- Flynn N. (2002). *Public sector management*. Harlow: Pearson Education.
- Frączkiewicz-Wronka A. (red.) (2009). *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Kieżun W. (2011). *Prakseologiczna teoria organizacji i zarządzania*. (w:) W. Kieżun (red.). *Krytycznie i twórczo o zarządzaniu. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Kożuch B. (2006). Zarys rozwoju zarządzania publicznego. „*Współczesne Zarządzanie*”, nr 3.
- Kożuch B. (2005). Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa. *Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego „Zarządzanie Publiczne”*, vol. 1.
- Kożuch B. (2004). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Placet.
- Limański A. (2014). *Zarządzanie w sytuacji oporu wobec zmian w organizacji*. (w:) Bezpečnostné fórum 2014. I. Zväzok. Zborník vedeckých prác. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici – Belianum.
- Limański A., Drabik I. (2007). *Marketing organizacji non-profit*. Warszawa: Difin.
- Lipka A. (2000). *Strategie personalne firmy*. Kraków: Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu.
- Mastyk-Musiał E. (2011). *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
- Mazur S. (2005). *Historia administracji publicznej*. (w:) J. Hausner (red.). *Administracja publiczna*. Warszawa: WN PWN.
- Pawlak Z. (2011). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*. Warszawa: Poltext.
- Penc J. (2010). *Menedżerowie i organizacje jutra. Praktyka kierowania w społeczeństwie wiedzy*. Szczytno: WSPol.
- Pocztowski A. (2008). *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody*. Warszawa: PWE.
- Pocztowski A., Pauli U. (2012). *Zarządzanie personelem*. (w:) M. Frączek, J. Hausner, S. Mazur (red.). *Wokół ekonomii społecznej*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Raczkowski K. (2015). *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: WN PWN.
- Rostkowski T. (2012). *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Schuler R.S. (1995). *Managing Human Resources*. Minneapolis-St.Paul: West Publishing Company.

- Sidor-Rządkowska M. (2013). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Ocena i rozwój członków korpusu służby cywilnej*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Sommer R.A. (2006). *Public sector enterprise resource planning: issues in change management*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Szaban J. (2011). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i w administracji publicznej*. Warszawa: Difin.
- Wajda A. (2003). *Organizacja i zarządzanie*. Warszawa: PWE.
- Wrzosek S. (2008). *System. Administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki o administracji*. Lublin: Wydawnictwo KUL.

THE EVOLUTION OF THE ROLE AND SIGNIFICANCE OF THE HUMAN FACTOR IN PUBLIC MANAGEMENT

Abstract

Issues related to the selection of employees and employing their knowledge and skills are getting more significant as far as the theory and practice of public management is concerned. By referring to public administration institutions, the article aims to present both the evolving nature of perceptions concerned with the role and importance of human resources in public organizations, as well as the impact of ongoing economic changes on the functioning of such organizations. The aforementioned objectives are fulfilled by means of observing and comparing the traditional, bureaucratic model of public administration with an alternative model of public management from a perspective of such problems as the personnel recruitment and selection, and the stability of employment and remuneration. It is also stated that human resources management in the public sector should be seen as a coherent configuration of actions undertaken to delineate long-term objectives, providing rules, plans, and relevant action strategies aiming to accumulate a public organization's human capital, which, in turn, will guarantee the satisfaction of needs characterizing the organization in question, its stakeholders, and the public interest.

Keywords

personal function, human capital, human resources management, public management, public administration, leadership styles, planning and organizing for the future.