Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

Wioleta Karna

ZMIANY W ZARZĄDZANIU ZASOBAMI LUDZKIMI

W ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

ZMIANY W ZARZĄDZANIU ZASOBAMI LUDZKIMI

W ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Wioleta Karna

Kraków 2011

Recenzent:
Dr hab. Urszula Gołaszewska - Kaczan

Redakcja serii:
Redaktor naczelny: dr hab. prof. UJ Aleksander Noworól
Sekretarz: dr Wioleta Karna

Rada naukowa:
prof. dr hab. Barbara Kożuch – przewodnicząca
dr hab. prof. UJ Anna Lubecka
prof. dr hab. Grażyna Prawelska-Skrzypek
dr hab. prof. UJ Renata Przygodzka
dr hab. inż. arch. prof. UJ Krzysztof Skalski
prof. dr hab. Kazimierz Z. Sowa
prof. dr hab. Łukasz Sułkowski
dr hab. prof. UJ Andrzej Szopa

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych UJ
Na okładce wykorzystano zdjęcie z serwisu Fotolia © Wavebreak-MediaMicro – Fotolia.com

ISBN 978-83-934584-2-4

Instytut Spraw Publicznych UJ
ul. Prof. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków
tel.12 664 55 44, fax 12 644 58 59
e-mail: monografia_isp@uj.edu.pl
www.isp.uj.edu.pl

SPIS TREŚCI

WSTĘP 4
Rozdział 1 Teoretyczne aspekty zarządzania zasobami ludzkimi 8
1.1. Istota i znaczenie zarządzania zasobami ludzkimi 8
1.2. Podstawowy proces i instrumentarium zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji 19
Rozdział 2 Administracja samorządowa we współczesnym państwie 34
2.1. Rola samorządu terytorialnego w gospodarce rynkowej 34
2.2. Struktura i zadania administracji samorządowej jako jednostek samorządu terytorialnego 46
Rozdział 3 Rola zasobów ludzkich we współczesnych organizacjach publicznych 59
3.1. Istota zmian w zarządzaniu organizacjami publicznymi ...59
3.2. Zarządzanie zasobami ludzkimi jako obszar zmian w administracji samorządowej 68
3.3. Status pracownika samorządowego.....78
Rozdział 4 Analiza i kierunki doskonalenia zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej 87
4.1. Charakterystyka badanych instytucji.....87
4.3. Zatrudnianie w administracji samorządowej 94
4.2. Propozycje zmian w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej w Polsce.....105
Zakończenie 112
Bibliografia 120

Wstęp

Dokonujące się w Polsce w ostatnich kilkunastu latach zmiany w sektorze publicznym, wyrażają się, podobnie jak w innych krajach, poprzez dwa zazębiające się procesy: dążenie do sprawniejszego zaspokajania potrzeb zbiorowych oraz do większej demokratyzacji sektora publicznego. Sprawniejsze zaspokajanie potrzeb zbiorowych realizowane jest zarówno dzięki decentralizacji zadań, jak i wprowadzaniu bardziej efektywnych metod zarządzania zadaniami i instytucjami publicznymi. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera zagadnienie sprawnego zarządzania oraz zawartego w tym, wprowadzania zmian w obszarze zasobów ludzkich.

Opisywane zmiany najczęściej odnoszone są do sytuacji prawnej czy ekonomicznej administracji samorządowej. Trudno jest jednak mówić o wzroście sprawności ich funkcjonowania, jeśli nie rozpatruje się tych zmian w kontekście zarządzania zasobami ludzkimi.

Zarządzanie zasobami ludzkimi zależy od wielu czynników związanych z ich wnętrzem, a także z coraz szybciej zmieniającym się otoczeniem. Czynniki wewnętrzne odnoszą się do stanu i jakości zasobów organizacji. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zasoby ludzkie odgrywają współcześnie najistotniejszą rolę, gdyż od skuteczności działania ludzi zależy optymalne wykorzystanie pozostałych zasobów i wykonywanie zadań publicznych przypisanych administracji samorządowej.

Mimo, że zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji samorządowej nie stanowiło nigdy istotnego aspektu jej funkcjonowania, istnieją ważne argumenty przemawiające za potrzebą zwrócenia się w stronę tej problematyki. Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych zostało stosunkowo dobrze opisane w pracach autorów zagranicznych, zwłaszcza z anglosaskiego kręgu kulturowego. Tymczasem nieliczne tylko publikacje autorów

polskich dotyczą problemów zarządzania instytucjami i zmian w obszarze zasobów ludzkich, jakie się tam dokonują. W pismach poświęconych samorządowi, jak „Samorząd terytorialny" czy kwartalniki samorządowe poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, problematyka ta również poruszana jest dość rzadko, nawiązując raczej do aspektów działania ludzi w sektorze publicznym z punktu widzenia nauk prawnych, a nie zarządzania, a po drugie dokonuje się tego z reguły w sposób ogólny lub fragmentaryczny.

W rezultacie, problematyce zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej nie została poświęcona publikacja szerzej opisująca te zagadnienie. Pojawiła się zatem luka pomiędzy stanem badań, a potrzebą rozwiązań organizacyjnych problemów zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej, co wydaje się mieć określone znaczenie w kontekście ocen lub projektowania zmian w zakresie usprawniania funkcjonowania administracji samorządowej.

Impulsem powstania pracy były wyniki badań przeprowadzonych w województwie małopolskim w ramach projektu finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2008-2011 (NN115 123534), pt. "Wewnątrzorganizacyjne warunki sprawnego współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych w środowisku lokalnym", prowadzonego w Instytucie Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Drugim czynnikiem była przeprowadzona analiza opracowań naukowych, która wykazywała, że istnieje niewielka liczba badań i związanych z nimi publikacji, dotyczących kompleksowego podejścia do analiz i praktycznych rekomendacji, które prowadziłyby do zwiększenia sprawności funkcjonowania administracji samorządowej.

Głównym celem pracy, jest poznanie zmian w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej, w warunkach zmieniającego się otoczenia. Dlatego też, w pracy postawiono następujące cele szczegółowe:

1. identyfikacja elementów procesu zarządzania zasobami ludzkimi realizowanymi w administracji samorządowej;
2. ustalenie współzależności pomiędzy sposobem zarządzania organami samorządowymi, a organizacyjnymi możliwościami ich rozwoju w obszarze zasobów ludzkich;

Celem praktycznym jest sformułowanie propozycji adresowanych do władz państwowych i samorządowych, pozwalających na zwiększenie adaptacyjności i zdolności rozwoju tych urzędów, przy wykorzystaniu właściwych instrumentów i metod zarządzania zasobami ludzkimi.

Podstawą rozważań i wyprowadzonych wniosków jest założenie, że zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi są naturalną konsekwencją rozwoju organizacji działających w zmieniającym się otoczeniu.

Realizacja celów pracy przesądziła o wyborze metod i konstrukcji narzędzi badawczych. Wśród sposobów i technik badawczych znaczną rolę odegrała metoda opisowa. W celu wnioskowania na podstawie poczynionych obserwacji, a także dokonanych badań, posłużono się metodą redukcji (weryfikacji). W procesie badawczym wykorzystano również analizę retrospektywną (ex post).

Przy weryfikacji i opracowywaniu wyników badań korzystano z wielu publikacji naukowych, w tym studiów literatury z innych krajów. Przede wszystkim odwołano się do dorobku nauki o zarządzaniu w zakresie nurtu zarządzania zasobami ludzkimi, a także do koncepcji i teorii zarządzania publicznego. Uzupełnieniu danych oraz weryfikacji otrzymanych wyników, posłużyły również informacje uzyskane z niestandaryzowanych wywiadów z osobami zajmujących się sprawami kadrowymi w urzędach.

Realizacja celu pracy stanowiła podstawę do określenia zakresu merytorycznego pracy oraz ukształtowania jej konstrukcji.

Rozdział pierwszy, rozpoczyna się od analizy istoty zarządzania zasobami ludzkimi odzwierciedlanej w ich definiowaniu i klasyfikowaniu przez różnych autorów. Zwrócono także uwagę na treści procesu zarządzania zasobami ludzkimi, którego złożoność i niejednorodność spowodowały, iż dotąd brak w literaturze jednolitej interpretacji. Uzasadnia to konieczność sprecyzowania istoty oraz przyjęcia stosownej klasyfikacji.

W rozdziale drugim, punkt wyjścia stanowiły rozważania dotyczące roli samorządu terytorialnego we współczesnym państwie. Wskazano podstawowe przyczyny istniejącej zależności publicznoprawnej w zakresie podziału zadań pomiędzy państwo, a poszczególne szczeble samorządowe. Omówione zostały również istotne cechy i zasady działania jednostek samorządu terytorialnego.

Przedmiotem rozważań w rozdziale trzecim, jest analiza istoty zmian jakie dokonały się w administracji samorządowej w ostatnich kilkunastu latach. W kolejnym podrozdziale zwrócono uwagę na uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne kształtujące zmiany dokonywane w obszarze zasobów ludzkich w administracji samorządowej. Wskazano też na specyfikę pracy pracownika samorządowego wynikającą w głównej mierze z przepisów prawa.

Rozdział czwarty skupia uwagę na syntetycznej charakterystyce badanych podmiotów oraz procesu zarządzania zasobami ludzkimi. Zrealizowano ją pod kątem potrzeb analizowanej tematyki pracy. Analiza danych uzyskanych z badanych urzędów samorządowych, pozwoliła na poznanie stosowanych przez nie elementów zarządzania zasobami ludzkimi. W szczególności dotyczyło to procesu rekrutacji i selekcji, szkoleń oraz oceny pracowników samorządowych. W kolejnej części rozdziału pracy, dokonano próby oceny wpływu uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych na zmiany, jakie zaobserwowano w badanych urzędach w obszarze zasobów ludzkich. W tym celu przedstawiono m.in. uregulowania prawne, które nadają kierunek zmianom i w zależności od konkretnych rozwiązań wpływają na ich przyspieszenie lub spowolnienie. Zawarto w nim także próbę określenia prawdopodobnych kierunków przeobrażeń w obszarze zasobów ludzkich. W dalszej części pracy, przeanalizowano potrzebę wykreowania spójnego procesu wprowadzania zmian zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach samorządowych stanowiącego odpowiedź na współczesne wyzwania. Zaproponowane kierunki zmian oparto na przesłankach teoretycznych zawartych w literaturze przedmiotu, a także na wynikach badań i analiz własnych oraz innych autorów.

W ostatniej części pracy - Zakończeniu- przedstawiono wnioski oraz propozycje wynikające z analiz i studiów literaturowych oraz przeprowadzonych badań empirycznych. Określono w nim stopień realizacji celu pracy.

W bibliografii zamieszczono wykaz cytowanej literatury: pozycje zwarte, artykuły, akty prawne oraz publikacje innego rodzaju.

Rozdział 1
Teoretyczne aspekty zarządzania zasobami ludzkimi

1.1. Istota i znaczenie zarządzania zasobami ludzkimi

Zarządzanie opiera się na sposobie myślenia i wykorzystania zasobów- będących w dyspozycji organizacji- do osiągania wyznaczonych celów. Istotną rolę w organizacji odgrywa funkcja personalna, która współcześnie utożsamiana jest z pojęciem zarządzania zasobami ludzkimi. Umiejętne zarządzanie pracownikami wpływa na funkcjonowanie i osiąganie wyników przez organizację. Istota zasobów ludzkich oraz zdolność wykorzystania ich w odpowiedni sposób, podlegały wielu przekształceniom.

Po raz pierwszy rola funkcji personalnej w organizacji została zauważona pod koniec XIX wieku, a na początku XX wieku, była zorientowana na dopasowaniu pracowników do istniejących już struktur organizacyjnych. Rozwój gospodarki kapitalistycznej, spowodowany głównie następstwem rewolucji przemysłowej, przyczynił się do polepszenia organizacji pracy i wyposażenia pracowników w lepsze urządzenia, prowadząc do bardziej efektywnej pracy samodzielnej i zespołowej.. Był to okres w którym działania w obszarze ludzkim sprowadzały się wyłącznie do pozyskiwania pracowników i ustalania wysokości ich wynagrodzenia. Działania funkcji personalnej poszerzono wraz z wprowadzeniem przepisów prawnych regulujących stosunek pracy oraz regulacji dotyczących ubezpieczeń społecznych.

W okresie szkoły naukowego zarządzania, dominowało dążenie do określenia hierarchii funkcji i stanowisk oraz zależności między ludźmi, co miało wpływ na rozgraniczenie określonych kompetencji potrzebnych do pełnienia określonych funkcji w pracy biurowej oraz ujednolicenie zasad. Rozwiązania w obszarze personal-

nym koncentrowały się na zmianie podejścia do doboru pracowników, ich motywowaniu oraz wprowadzaniu elementu odpowiednio dobranych szkoleń. Miały one przyczynić się do wzrostu wydajności pracy. [Moczydłowska, 2008, s. 15]

Kierunek psychosocjologiczny koncentrował swoje zainteresowania na potrzebach człowieka w organizacjach i potrzebach organizacji wobec człowieka w procesie pracy, Co przejawiało się w działaniach ukierunkowanych na satysfakcję z pracy i wzajemnych relacjach pracowników. Z upływem czasu przedstawiciele tego kierunku skierowali swoją uwagę na kreowanie osobowości i ludzi w procesie pracy, dając tym samym początek powstania szkoły behawioralnej. Zajmowano się w niej tworzeniem modelowych rozwiązań strukturalnych, które pozwoliłby na dopasowanie jednostkowych celów pracowników do zamierzeń organizacji, prowadząc jednoczenie do funkcjonowania organizacji mającej jednocześnie wydajny i humanistyczny charakter.. Twórcy kierunku twierdzili, że rozwój zasobów ludzkich oprócz zwiększania ich wydajności, przyczyni się do podniesienia efektywności całej organizacji. [Pocztowski, 1998, s. 14]

Po II wojnie światowej rozszerzono zakres badań na zagadnienia związane z ochroną pracy, partycypacją pracowników w procesie zarządzania, humanizacją pracy oraz rozwojem pracowników. Przemiany jakie dokonały się w podejściu do zarządzania ludźmi były rezultatem zmian w postrzeganiu człowieka i jego zadaniach do spełnienia w procesach pracy. Powoli rozpoczął kształtować się pogląd upodmiotowienia pracownika. Ludzi pracujących w organizacji utożsamiano z indywiduum dysponującym określonym potencjałem i predyspozycjami do jego rozwoju. Działania związane z doborem, ocenianiem, wynagradzaniem i szkoleniem pracowników zaczęto rozpatrywać w powiązaniu ze zmianami, które zachodziły w obszarze technicznym, ekonomicznym, prawnym i społeczno-kulturowym, co w połowie lat osiemdziesiątych doprowadziło do sformułowania terminu zarządzanie zasobami ludzkimi (human resources management) [Stalewski, Chlebicka (red.), 1997, s. 10]. Powstała wówczas nowa szkoła teoretyczna, która miała stworzyć innowacyjną formułę sprawowania funkcji personalnej, związanej ze zmianami, jakie zaczęły zachodzić wewnątrz organizacji i wynikały m.in. ze wzrostu wykształcenia pracowników, postępu technicznego (zwłaszcza w dziedzinie informa-

tyki i komunikacji) czy też rozwoju organizacji organicznych. [Kozioł, 2000, s. 21-22]

W literaturze przedmiotu nie znajdziemy wspólnego stanowiska dotyczącego znaczenia terminu zarządzania zasobami ludzkimi, ze względu na jego różne elementy. I tak pojęcie zarządzanie zasobami ludzkimi może być utożsamiane ze strategicznym, koherentnym i kompleksowym podejściem do zarządzania zasobami, które stanowią najcenniejszy zasób organizacji. Jest ono zorientowane na integrację najważniejszych celów organizacji z celami każdego pracownika, wynikającymi z jego potrzeb. [Zając, 2007, s. 13-14]

Według innej definicji, główny nacisk kładzie się na zrozumienie znaczenia zasobu ludzkiego. Po pierwsze, przyjmuje się bowiem, że człowiek dysponuje zasobem, czyli ogółem cech i właściwości w nim ucieleśnionych , a nie, jak w innych definicjach, że jest on utożsamiany z zasobem organizacji (tak jak to przedstawiano we wcześniejszych publikacjach używając sformułowań tj.: polityka zatrudnienia, gospodarka kadrowa, gospodarowanie czynnikiem ludzkim) [Kozioł, 2000, s. 22]. Do najważniejszych składników zasobów ludzkich należą: umiejętności, zdolności, wiedza, zdrowie, postawy i wartości oraz motywacja. Po drugie, to pracownicy, jako właściciele zasobu ludzkiego, ostatecznie podejmują decyzję, w jakim stopniu zaangażują ten zasób w pracy. Wynika więc z tego, że organizacja ma ograniczoną władzę nad zasobem ludzkim, który wykorzystuje. Jedynie stosowanie odpowiednich działań zarządczych na pracowników pozwala realizować wyznaczone przez organizację cele. [Pocztowski, 2003, s. 36]

Analizując pojęcia zarządzania zasobami ludzkimi, jakie znajdują się w literaturze [Adamiec, Kożusznik, 2000, s. 18; Beech, McKeena, 1997, s. 1; Armstrong, 2000, s. 19; Stalewski, Chlebicka, 1997, s. 12-13; Pocztowski, 2003, s. 36-37], można zauważyć, że autorzy są zgodni co do tego, iż zarządzanie zasobami ludzkimi wyraża współczesną funkcję personalną organizacji, charakteryzującą się specyficznymi cechami, tj.:

- traktowanie pracowników jako podstawowy, najważniejszy zasób organizacji, który zapewnia realizację jej celów oraz stanowi źródło konkurencyjności;
- powiązanie strategii personalnej ze strategią ekonomiczną;

- tworzenie warunków do rozwoju kreatywności i partycypacji pracowników;
- kształtowanie kultury organizacyjnej;
- decentralizacja decyzji personalnych;
- wykorzystanie w pełni możliwości i umiejętności wszystkich zatrudnionych osób;
- indywidualizacja stosunków pracy;
- podtrzymanie gotowości do elastycznego działania;
- angażowanie kierownictwa.

Istotą zarządzania zasobami ludzkimi, jest więc uznanie pracownika za jeden z najbardziej wartościowych elementów organizacji. Każda organizacja, to przede wszystkim ludzie w niej pracujący. Dlatego tak ważne znaczenie dla funkcjonowania organizacji ma właściwe zarządzanie zasobami ludzkimi, u podstaw którego leży stwierdzenie, iż ludzie stanowią najcenniejszy kapitał, który należy systematycznie rozwijać i inspirować. Jest to jedyny zasób organizacji, zdolny do uczenia się i doskonalenia swojego potencjału. Zarządzanie zasobami ludzkimi, w wyraźny sposób, kładzie duży nacisk na stworzenie zintegrowanego mechanizmu, który łączy problemy oraz cele ludzi z zadaniami organizacji. Przydzielone zadania oraz przygotowanie odpowiednich warunków pracy, powinny sprzyjać wykorzystaniu możliwości pracowników.

Na zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji składają się [Pawlak, 2003, s. 24-43]:

- polityka personalna, czyli filozofia postępowania organizacji z potencjałem ludzkim zawierająca zasady, reguły, metody i narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi;
- strategia personalna – długofalowa koncepcja dotycząca zasobów pracowniczych, mająca odpowiednio ich ukształtować i zaangażować w realizacji celów organizacji. Strategia ta, musi być częścią składową strategii organizacji;
- funkcje i narzędzia ich realizacji – wybór najodpowiedniejszych działań składających się na kształtowanie zasobów ludzkich w organizacji;
- organizacja utożsamiania z podziałem pracy pomiędzy podmiotami zajmującymi się tą dziedziną.

Zasady polityki personalnej w organizacji mogą dotyczyć rozmaitych elementów zarządzania zasobami ludzkimi (np. doboru,

rozwoju pracownika), jak również innych (?), uznawanych za istotne z punktu widzenia kierownictwa. Są one względnie trwałymi wytycznymi działania, które odzwierciedlają system wartości posiadany przez zarządzających. Na podstawie istniejących w organizacji zasad polityki personalnej można zaprezentować dwa przeciwstawne modele zarządzania zasobami ludzkimi: model sita i model kapitału ludzkiego [Gołaszewska-Kaczan (red.), 2002, s. 12-13].

Model sita zakłada, że przydatność ludzi do pracy mierzona jest posiadanymi przez nich kwalifikacjami oraz odpowiednim wykształceniem, a pracownicy konkurują i rywalizują między sobą. Panuje pogląd, według którego dorosły człowiek jest w pełni ukształtowany i nie można go już zmienić, a rywalizacja między pracownikami mobilizuje do bardziej wydajnej pracy. Organizacja stosująca funkcję personalną zgodną z modelem sita, już podczas rekrutacji pracowników wybiera ludzi najbardziej przydatnych do pracy. Model sita stosowany jest także w pozostałych działaniach zarządzania zasobami ludzkimi. Na awans mogą liczyć najbardziej efektywni pracownicy, słabi zaś, są zwalniani i zastępowani nowymi. [Kostera, 2006, s.25-26]

Model kapitału ludzkiego zakłada, że człowiek jest z natury zdolny i skłonny do rozwoju oraz uczy się przez całe życie. Jeśli organizacja stosuje ten model polityki personalnej, to przyjmuje do pracy ludzi gotowych do współpracy i ciągłego doskonalenia się. Pracodawca koncentruje się na długoterminowym zatrudnieniu pracownika, wysyła zatrudnionego na szkolenia, umożliwiając dalszą edukację oraz rozwój zdolności, możliwości i zainteresowań. [Król, Ludwiczyński (red.), 2007, s.80-81]

Większość polskich organizacji stosuje model mieszany polityki personalnej, polegający na korzystaniu z założeń modelu sita podczas rekrutacji i selekcji oraz z koncepcji kapitału ludzkiego po zatrudnieniu pracowników. Do pracy wybierani są kandydaci z najlepszymi dyplomami, a organizacja dba o ich ciągły rozwój zawodowy. Zastosowany przez organizację model polityki personalnej przejawia się w sposobie kierowania ludźmi. [Ściborek, 2010, s. 56-59].

Kolejny element zarządzania zasobami ludzkimi, to strategia personalna zawierająca ogólne cele w obszarze zasobów ludzkich oraz zadania, metody i środki ich realizacji. Typ strategii perso-

nalnej uwarunkowany jest typem strategii ogólnej organizacji. Dlatego też, w literaturze przedmiotu można znaleźć różne jej klasyfikacje. Według jednej z nich wymienia się strategie [Juchnowicz, 2003, s. 13-14]:

- ofensywną – działania ukierunkowane są raczej wyłącznie na rekrutację i wynagradzanie pracowników. Do głównych kryteriów branych pod uwagę przez organizację w odniesieniu do kandydatów należą: kreatywność, innowacyjność oraz nastawienie na wyniki;
- defensywną – skupianie się bardziej na rozwoju pracowników już zatrudnionych, dlatego też wyżej ceniony jest staż pracy i lojalność niż wydajność pracy.

Wśród innych wymienianych klasyfikacji strategii przedstawianych w publikacjach, jest podział na strategię ilościową (obejmuje działania w zakresie obsady stanowisk do potrzeb personalnych organizacji i rynku, z punktu widzenia ponoszonych kosztów) oraz jakościową (koncentruje się głównie na oddziaływaniu motywacyjnym na pracownika w celu optymalizacji jego wyników).

Na uwagę zasługuje też klasyfikacja strategii personalnej, powiązanej z cyklem życia organizacji. W tym ujęciu wyróżnia się strategie:

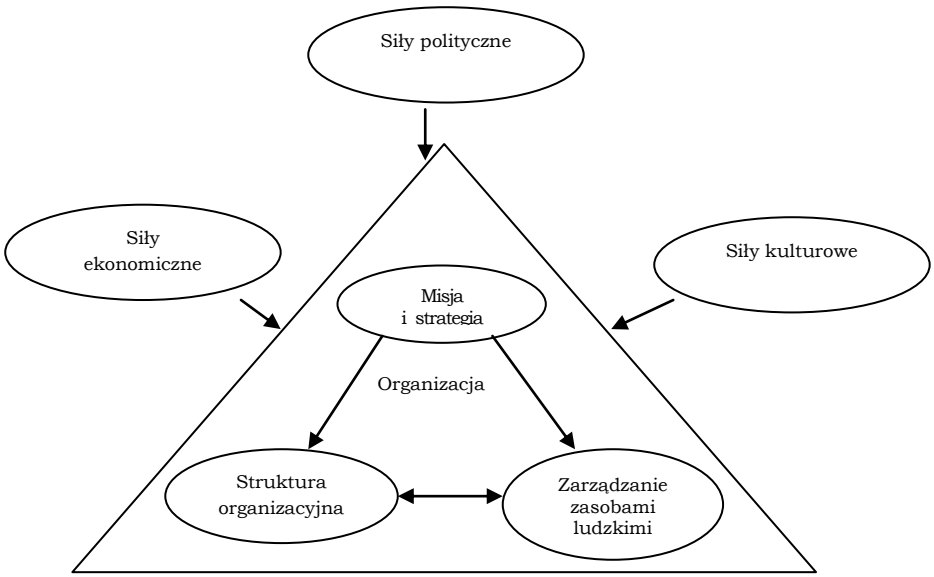
- „wejścia", w której wszystkie działania dotyczą pozyskiwania pożądanej grupy pracowników o odpowiednich kwalifikacjach;
- „rozwoju i aktywizowania", odnoszącej się do działań skierowanych na indywidualny rozwój pracowników oraz integrowanie ich w ramach grup pracowniczych;
- „wyjścia", wiążącej się z ograniczaniem zatrudnienia w organizacji, przy minimalizowaniu kosztów finansowych i społecznych. [Listwan, 2004, s. 41]

Opisane strategie personalne w praktyce często obejmują elementy kilku podejść, pozostających w ścisłej zależności i wzajemnie się uzupełniających.

Koncepcja strategicznego ujęcia zarządzania zasobami ludzkimi znalazła wyraz w modelach funkcji personalnej i ich strukturach. Podstawowe znaczenie mają jednak dwa modele: model Michigan i model harwardzki [Makowski, 2002, s. 18-29].

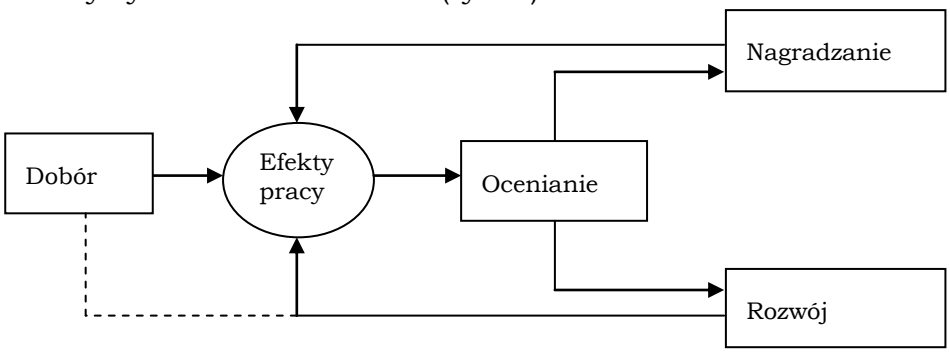
Model Michigan zakładał, że na organizację wpływ mają siły polityczne, ekonomiczne i kulturowe (rys. 1). Natomiast misja i stra-

tegia, decydują o strukturze organizacyjnej oraz o kształcie zarządzania zasobami ludzkimi. Wyodrębnia się w nim cztery obszary działań: dobór pracowników, ocenianie efektów pracy, nagradzanie i rozwój pracowników..



Rys. 1. Istota modelu Michigan
Źródło: [Golnau, 2004, s. 51]

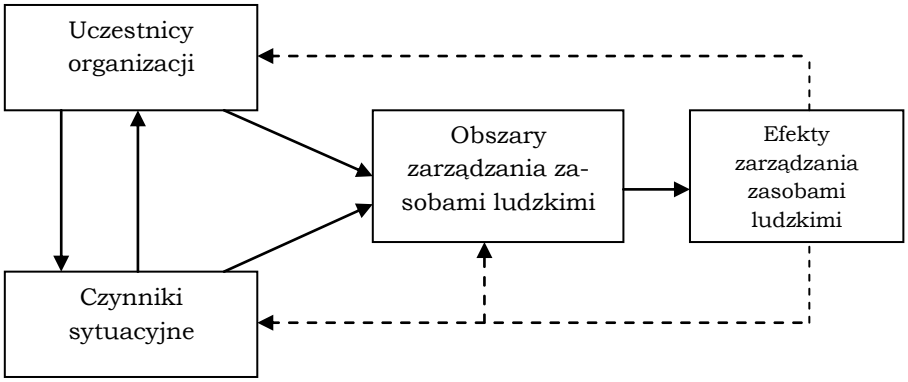
Na efekty pracy wpływ ma dobór pracowników. Wynik powiązany jest z oceną, która łączy się z równocześnie z nagradzaniem i rozwojem pracowników. Te z kolei, powiązane są sprzężeniem zwrotnym z efektami pracy. Wzajemne połączenie tych funkcji tworzy cykl zasobów ludzkich (rys. 2).



Rys. 2. Cykl zarządzania zasobami ludzkimi w modelu Michigan
Źródło: [Lundy, Cowling, 2000, s. 78]

Model zakładał, że właściwe ukształtowanie poszczególnych elementów cyklu, pozwoli skutecznie oddziaływać na zachowania pracowników, tak aby osiągnąć cele organizacji odnoszące się do wzrostu efektywności. Ponadto uważano, że mają one istotne znaczenie na każdym poziomie zarządzania, przy czym priorytet stanowił poziom strategiczny. Stworzony model spotkał się z krytyką, ze względu na zbyt jednostronne traktowanie związków struktury organizacyjnej i zarządzania zasobami ludzkimi jako elementów wynikających ze strategii.

W harwardzkim modelu zarządzania zasobami ludzkimi założono, że ludzie mogą wpływać na wynik przyjętej strategii organizacji, poprzez włączenie ich w proces decyzyjny, właściwe motywowanie oraz tworzenie poczucia wspólnoty i wzajemnego zaangażowania (rys. 3).



Rys. 3. Harwardzki model Zarządzania zasobami ludzkimi
Źródło: [Pocztowski, 2003, s. 26]

Wyróżnia się w nim cztery główne obszary zarządzania zasobami ludzkimi: partycypację pracowników, ruchliwość (przepływ) pracowników, system wynagradzania oraz system organizacji pracy.

Twórcy modelu przyjęli, że na wymienione obszary zarządzania zasobami ludzkimi wpływ mają interesariusze zewnętrzni (typu akcjonariusze, klienci, dostawcy, rząd i samorząd) i wewnętrzni (pracownicy, kadra menedżerska, związki zawodowe) oraz czynniki sytuacyjne, takie jak: strategia, typ zadań, technologia, system wartości, sytuacja na rynku pracy.

Odpowiednie zarządzanie zasobami ludzkimi wpływa na wyniki w obszarze zasobów ludzkich wywołując skutki bezpośrednie (zaangażowanie, kompetencje, zgodność, efektywność) i pośrednie –

długotrwałe (zadowolenie jednostki, efektywność organizacji, dobrobyt społeczny), powodując efekt sprzężenia zwrotnego zarówno w stosunku do interesariuszy organizacji, jak i czynników sytuacyjnych. W wyniku tego, powstaje układ wzajemnych zależności przyczynowo-skutkowych, pomiędzy uwarunkowaniami i efektami zarządzania zasobami ludzkimi. Daje to możliwość powstania dwukierunkowej zależności między strategią organizacji a zarządzaniem zasobami ludzkimi.

Przedstawione wyżej modele reprezentują tzw. twarde (model Michigan) oraz miękkie (model harwardzki) podejście do zarządzania zasobami ludzkimi. W przypadku pierwszego modelu zasoby ludzkie traktowane są na równi z pozostałymi, wykorzystywanymi w organizacji. Natomiast w modelu harwardzkim, człowiek traktowany jest jako ważny- z punktu widzenia organizacji- zasób, któremu należy stworzyć odpowiednie warunki do wzrostu poziomu jego zaangażowania w pracę. Hierarchia celów w obu modelach, postrzegana jest również w odmienny sposób, mianowicie w modelu Michigan organizacja wszystkie działania ukierunkowuje na realizację swoich własnych celów, w drugim zaś, uwzględnia się dodatkowo cele interesariuszy.

Wśród podstawowych elementów wyodrębnianych w zarządzaniu zasobami ludzkimi, znajdują się działania obejmujące funkcje i narzędzia kształtujące zasoby ludzkie w organizacji. Do głównych funkcji zalicza się m.in.: analizę i wartościowanie pracy, analizę zasobów pracy oraz planowanie zasobów ludzkich. Ich realizacja wymaga opracowania i zastosowania rozmaitych technik, metod i procedur. W literaturze określane są one jako narządzania zarządzania zasobami ludzkimi. [Juchnowicz, 2003]

Sposób realizacji zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji uzależniony jest także od zorganizowania odpowiedniego podziału pracy pomiędzy podmiotami zajmującymi się tym obszarem. Podmioty zarządzania zasobami ludzkimi dzieli się na wewnętrzne (np. naczelne kierownictwo, dział personalny, związki zawodowe) i zewnętrzne (zazwyczaj są to wyspecjalizowane firmy świadczące odpłatnie usługi w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi). [Pocztowski, 2007, s. 59-62; 70-79]

Podejmując próbę zdefiniowania i określenia elementów zarządzania zasobami ludzkimi należy przede wszystkim wyjaśnić cele jego stosowania. W ujęciu ogólnym, cele zarządzania zasobami

ludzkimi mogą mieć wymiar sprawnościowy i humanistyczny (społeczny). W odniesieniu do pierwszego wymiaru, należy go interpretować jako dążenie organizacji do realizacji swoich własnych celów (np. uzyskanie określonej pozycji na rynku), podejmując także działania uwzględniające cele pracowników, które pozwolą im na rozwój i wzbogacenie ich kwalifikacji czy też zaangażowania w pracy. Wymiar humanistyczny, wiąże się z postrzeganiem ludzi w organizacji, w sposób podmiotowy, co przekłada się na tworzenie odpowiednich warunków do ich rozwoju zawodowego i osobistego, atmosfery i właściwego klimatu społecznego w miejscu pracy, sprzyjającego współdziałaniu. [Listwan, 2004, s. 2-3]

Cele zarządzania zasobami ludzkimi wynikają głównie z potrzeb współczesnych organizacji, funkcjonujących w zmiennym i złożonym otoczeniu. W takich warunkach, istotne jest, aby pracownik był starannie wykształcony, zaangażowany, samodzielny i otwarty na zmiany. Stąd właśnie bierze się nacisk na wspólnotę interesów pracodawcy oraz pracownika.

Osiągniecie wyżej wymienionych celów możliwe jest jedynie pod warunkiem, że działania podejmowanie w ramach zarządzania zasobami ludzkimi będą stanowić logiczną i spójną całość. Dzięki temu można uniknąć fragmentarycznych działań, czy też wprowadzania pomysłów niepasujących do obranej strategii personalnej.

Zarządzanie zasobami ludzkimi posiada swój własny wymiar instytucjonalny, funkcjonalny oraz instrumentalny. W obszarze instytucjonalnym, wskazuje się na podmioty, które są kompetentne do podejmowania decyzji personalnych oraz wzajemnych relacjach pomiędzy nimi. W aspekcie funkcjonalnym, chodzi o wyodrębnienie cyklu czynności lub funkcji potrzebnych do wykonania celów w zakresie zasobów ludzkich. Ostatni wymiar, obejmuje narzędzia i techniki używane do spełniania funkcji zarządzania zasobami ludzkimi. Obecnie obserwuje się zmianę w sposobie podejścia do realizacji funkcji personalnej, polegającej na odchodzeniu od administrowania personelem, do postrzegania jej jako pełnowartościowej dziedziny zarządzania. Rozpatrywane jest to w kontekście strategii oraz struktury i kultury organizacyjnej. [Zając, 2007, s. 17]

Podsumowując, nowoczesne postrzeganie zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji, zdążyło w ciągu kilkudziesięciu ostat-

nich lat rozwinąć w bardzo rozległą dziedzinę zarządzania. Czołówkę organizacji będą stanowić te, które zrozumiały, że bez udziału zasobów ludzkich, nie mają szans na stawienie czoła konkurencji, zwłaszcza tej, która swoje sukcesy zawdzięcza profesjonalnej kadrze pracowników. Jak podkreśla P. Louart, w kierowaniu zasobami ludzkimi „wszystkie elementy wzajemnie oddziałują na siebie i dlatego tak ważne jest metodologiczne i strategiczne podejście, całościowa wizja niezbędnego wysiłku i celów do zrealizowania w określonym czasie" [Louart, 1995, s. 10].

Literatura przedmiotu wskazuje na ewolucję w podejściu do sprawowania funkcji personalnej w organizacji, opierającej się na przechodzeniu od przypadkowych działań, przez rutynowe administrowanie, do umacniania się jej jako dziedziny zarządzania ściśle powiązanej ze strategią organizacji, z zastosowaniem licznych narzędzi do zwiększenia zaangażowania pracowników i odpowiednim wykorzystaniu ich potencjału. Pozytywną zmianą w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, jest fakt, szeroko ugruntowanego wśród kierownictwa i szefów personalnych przeświadczenia o dużym znaczeniu zasobów ludzkich dla rozwoju organizacji i osiągania przez nie sukcesu. Właściwie realizowane zarządzanie zasobami ludzkimi, powinno zawierać działania wykonywane w obszarze tworzenia polityki i strategii personalnej w organizacji oraz zastosowania odpowiednio dobranych do nich narzędzi i podmiotów odpowiedzialnych za jej urzeczywistnienie. Zarządzanie zasobami ludzkimi spełnia dużą rolę, integrującą różne formy i podmioty zarządzania, zmniejszając stopień niepewności organizacji oraz wpływając na poziom realizacji zadań. Sprawne zarządzanie personelem wpływa bowiem na poprawę jakości kapitału ludzkiego i może zwiększyć zaangażowanie pracowników w realizację zadań organizacji. Otwarte i przyjazne pracownikom środowisko pracy, reagujące na nich i stwarzające atmosferę pracy, sprzyjającą zapewnieniu dóbr i usług najwyższej jakości, pozwoli wykonywać powierzone im zadania z najwyższym profesjonalizmem. Aby jednak to osiągnąć, organizacja powinna stworzyć oraz dostosować do swoich potrzeb odpowiednie narzędzia, które będą wykorzystywane w procesie kadrowym.

1.2. Podstawowy proces i instrumentarium zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji

Zarządzanie zasobami ludzkimi występuje we współczesnych organizacjach w formie mniej lub bardziej uporządkowanych i zaplanowanych działań, tworzących określone procesy kadrowe. Ma ono charakter wielowymiarowy, na który składa się wymiar [Bieniok, 2006, s. 15]:

- procesowy – określający elementy procesu zarządzania zasobami ludzkimi;
- funkcjonalny – który jest realizowany co najmniej w czterech funkcjach zarządzania. Poszczególne jego funkcje (planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrolowanie) przeplatają się wzajemnie i nakładają na działania podejmowanie w ramach funkcji personalnej. Sposób wyodrębnienia i klasyfikacja tych wzajemnych zależności jest kwestią umowną;
- narzędziowy – dobór odpowiednich instrumentów do działań wykonywanych w obszarze polityki personalnej, controlingu personalnego oraz kosztów pracy.

W literaturze przedmiotu z reguły prezentowane są podobne poglądy dotyczące treści procesu zarządzania zasobami ludzkimi, najtrafniej wyrażające istotę i zakres zadań oraz działań kierowniczych realizowanych w tym obszarze (tab. 1) [Listwan (red.), 1999, s. 26-28; Król (red.), 2002, s. 88; Pocztowski, 1998, s. 39-40; Jurkowski, 1998, s. 46-49; Kostera, Kownacki, 2005, s. 404].

Zaprezentowane w tabeli różne ujęcia elementów procesu zarządzania zasobami ludzkimi przez poszczególnych autorów są do siebie zbliżone. Różnią się one jedynie liczbą faz, ich nazwami i szczegółowością opisu kolejnych stadiów procesu pod wpływem nabywanych doświadczeń specjalistów i współczesnych tendencji w teorii zarządzania. We wszystkich ujęciach, proces personalny przebiega od wchodzenia ludzi do organizacji, przez ich funkcjonowanie do wychodzenia z organizacji. [Pocztowski, 2007, s. 36].

Każda z propozycji posiada logiczne uporządkowanie etapów i rozpatruje proces jako zamknięty cykl działań, w którym proces personalny otwiera potrzeba zatrudnienia ludzi, a rozwój lub odejście pracownika go zamyka.

Tabela 1. Elementy procesu zarządzania zasobami ludzkimi w ujęciu różnych specjalistów przedmiotu

T. Listwan	H. Król	R. Jurkowski	Cz. Zając
1) planowanie kadr; 2) dobór kadr; 3) rozwój i motywowanie; 4) odejście pracowników; 5) kontrola.	1) dobór i rozmieszczenie kadr; 2) motywowanie kadr; 3) doskonalenie i rozwój kadr.	1)planowanie personelu; 2)rekrutacja kandydatów; 3) selekcja kandydatów; 4) wprowadzenie do pracy pracowników; 5)szkolenie i doskonalenie pracowników; 6) motywowanie pracowników; 7) ocena efektywności pracowników; 8) przeniesienie pracowników; 9) odejście pracownika.	1) planowanie zasobów ludzkich; 2) dobór i adaptacja zawodowa pracowników; 3) kierowanie pracą; 4) ocenianie; 5) motywowanie; 6) rozwój pracowników; 7) kształtowanie warunków i stosunków pracy; 8) controlling personalny.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Listwan (red.), 1999, s.26-28; Król (red.), 2002, s.88; Jurkowski 1998, s. 46-49; Zając, 2007, s. 20]

W realizacji poszczególnych elementów procesu, wykorzystuje się wiele narzędzi, (np. techniki naboru kandydatów do pracy, systemy oceniania, planowanie karier zawodowych), które tworzą instrumentalny wymiar zarządzania zasobami ludzkimi. Niektóre z nich zostaną przedstawione w powiązaniu z wybranymi obszarami procesu kadrowego.

Jak wynika z przedstawionej wyżej tabeli, zarządzanie zasobami ludzkimi jest traktowane jako proces kierowania ludźmi, którzy osobistym i zbiorowym wysiłkiem przyczyniają się do realizacji celów organizacji, tym samym, prowadząc do umacniania jej pozycji na rynku. Na potrzeby pracy przyjęto uproszony, a zarazem najczęściej omawiany w literaturze zestaw działań personalnych, zawierający następujące elementy:

- planowanie zatrudnienia;
- alokacja zasobów ludzkich organizacji;
- ocenianie w procesie pracy;
- system motywowania pracowników;
- rozwój kapitału ludzkiego organizacji;
- warunki i stosunki pracy. [Zając, 2007, s. 13-14]

Planowanie zatrudnienia związane jest z ustaleniem planów realizacji kolejnych etapów procesu kadrowego, uwzględniając analizę czynników wewnętrznych i otoczenia organizacji. W jego ra-

mach służba pracownicza powinna w szczególności określić potrzeby personalne organizacji (w ujęciu ilościowym i jakościowym)oraz dokonać analizy obecnego stanu i struktury zatrudnienia. Tworzenie planów ma na celu zminimalizowanie luki pomiędzy popytem i podażą na wewnętrznym rynku pracy. [Jurkowski, 1998, s. 46-48] W literaturze przedmiotu przedstawia się dwa ujęcia planowania zatrudnienia: szerokie i wąskie. Pierwsze podejście, podkreśla rolę integracji planowania zatrudnienia z innymi obszarami zarządzania zasobami ludzkimi. Natomiast w węższym ujęciu, planowanie oznacza przewidywanie liczby pracowników, którzy posiadają określone kwalifikacje, przyporządkowanie ich do komórek organizacyjnych oraz stanowisk pracy, jak również wprowadzanie zmian w stanie i strukturze zatrudnienia. [Pocztowski 2003, s. 108-110]

Alokacja zasobów ludzkich w organizacji jest kolejnym elementem zarządzania zasobami ludzkimi, który polega na kształtowaniu zatrudnienia poprzez pozyskiwanie i odejścia pracowników. Celem alokacji jest jak najlepsze dopasowanie pracownika do stanowiska pracy. [Król, Ludwiczyński (red.), 2007, s. 191]

Odpowiednio przygotowanie i przeprowadzenie procesu pozyskiwania pozwala zapewniać właściwą liczbę pracowników (aspekt ilościowy), o określonych kwalifikacjach (aspekt jakościowy), w danym wymiarze czasu, na właściwych stanowiskach (aspekt strategiczny). Dlatego też, osoby odpowiedzialne za ten proces powinny posiadać rozległą wiedzę na temat wymogów i kompetencji danego zawodu, kwalifikacji poszukiwanych pracowników oraz metod i technik rekrutacji. W procesie pozyskiwania pracowników wyróżnia się następujące etapy:

- analiza potrzeb kadrowych (zidentyfikowanie wolnych stanowisk);
- przygotowanie opisu stanowiska;
- ustalenie warunków i zasad zatrudnienia;
- wybór źródeł, a następnie form rekrutacji;
- wyszukiwanie i przyciąganie kandydatów;
- selekcja kandydatów

  } rekrutacja
- decyzja rekrutacyjna- ostateczny wybór i zatrudnienie wybranej osoby. [Zając, 2007, s. 95]

Określenie zapotrzebowania na zasoby ludzkie w organizacji w przyszłości (czyli wskazanie ilu pracowników i o jakich predyspozycjach), jest pierwszym działaniem realizowanym w procesie pozyskiwania kandydatów do pracy. Prawidłowe zaplanowanie przyszłej struktury personelu niezbędnego do realizacji celów organizacji jest skomplikowanym i pracochłonnym procesem, który odpowiednio przygotowany i realizowany przynosi nie tylko korzyści w postaci zatrudnienia określonej liczby pracowników, ale również korzyści finansowe np. w postaci obniżenia kosztów osobowych czy zwiększenia zysków organizacji. Należy stwierdzić, że w sytuacji pomijania przez organizację planowania zasobów ludzkich mogą występować problemy w zaspokajaniu jej potrzeb kadrowych lub też w skutecznym realizowaniu wyznaczonych przez nią celów.

Po sporządzeniu analizy zapotrzebowania organizacji na zasoby ludzkie następuje etap rekrutacji i selekcji kandydatów. W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele definicji procesu rekrutacji. Wynika to między innymi z braku zgodności pomiędzy autorami zajmującymi się problematyką zarządzania zasobami ludzki co do tego, z jakich etapów się ona składa i jaki jest dokładny ich zakres. Najczęściej rozumiane jest ono jako proces pozyskiwania ludzi do organizacji lub też jako świadomy wybór rodzaju pracy, odpowiadający osobowości i upodobaniom człowieka [Zbiegień-Maciąg, 1992, s. 22-23, por. Listwan, 1994, s. 59; Zając 2007, s. 95-96] Oznacza to, że organizacja za pomocą tego działania, informuje uczestników rynku pracy o tym jak działa i na jakich zasadach można w niej uczestniczyć, jednocześnie wzbudzając u potencjalnych pracowników chęć zatrudnienia [Jurkowski, 1998, s. 73] W związku z tym, proces rekrutacji może pełnić w organizacji określone funkcje:

- informacyjną – przedstawienie potencjalnym pracownikom warunków zatrudnienia i płacy, w celu podjęcia decyzji o przyjęciu pracy na danym stanowisku;
- wstępnej selekcji – zakłada się, że określenie na samym początku konkretnych kryteriów, kwalifikacji i warunków zatrudnienia spowoduje zgłoszenie się wyłącznie kandydatów spełniających określone wymagania;

- motywacyjną – wzbudzenie zainteresowania ofertą pracy u potencjalnych kandydatów, w szczególności o wysokich kwalifikacjach i umiejętnościach;
- marketingową – pozwalającą na osiąganie dodatkowych korzyści dla organizacji, np. kształtując jej pozytywny wizerunek [Pocztowski, 2008, s. 137; Golnau, Kalinowski, Litwin, 2008, s. 126]

Organizacja podejmując decyzję o sposobie poszukiwania pracownika oraz rodzaju źródła rekrutacji, powinna pamiętać o określeniu stanowiska pracy na które poszukuje kandydata, wysokości kosztów jakie będzie w stanie przeznaczyć na ten cel i ilości czasu jaką należy poświęcić na to działanie. Najmniej czasu i kosztów związanych ze znalezieniem odpowiedniego pracownika ponosi się w odniesieniu do stanowisk szeregowych, administracyjnych czy też związanych z wykonywani pracy fizycznej. Wybór określonego rodzaju rekrutacji z jednej strony zachęca właściwych kandydatów, z drugiej zaś pozwala na eliminowanie tych, którzy nie spełniają wymagań stawianych przez organizację.

W ramach rekrutacji można wyróżnić następujące etapy:

- przygotowanie karty opisu stanowiska pracy i karty profilu wymagań osobowych, dokumentów niezbędnych do identyfikacji odpowiedniego kandydata,
- wybór właściwego źródła pozyskiwania kandydatów,
- opracowanie oraz zamieszczenie informacji o wakującym stanowisku na wybranym rynku pracy.

Podstawą działań rekrutacyjnych jest sporządzenie karty opisu stanowiska pracy, która określa zadania i kluczowe obszary odpowiedzialności, zależność służbową, wymagane kwalifikacje oraz warunki pracy [Juchnowicz, 2003, s. 40]. Uzupełnienie tego dokumentu stanowi profil wymagań wobec kandydata, przedstawiający minimalny poziom wymagań względem cech osobowych na danym stanowisku pracy lub optymalne natężenie tych cech [Suchar, 2005, s. 21]. Prawidłowo sporządzona analiza stanowiska prac, a następnie profil kandydata, adekwatny do wymogów tego stanowiska, pozwalają na zmniejszenie ryzyka błędnego wyboru i zdecydowanie zwiększają szansę na powodzenie planowanych działań związanych z rekrutacją i selekcją. Obydwa wymienione dokumenty mogą być również wykorzystywane w pozostałych elementach procesu zarządzania zasobami ludzkimi, a mianowicie

w szkoleniach, projektowaniu systemu wynagrodzeń, czy planowaniu karier. Ponadto powinny być weryfikowane w związku ze zmianami dokonującymi się w otoczeniu organizacji, np. poprzez uwzględnianie rozwoju nowych technologii i wymagań rynku. Jeśli organizacja nie będzie dokonywać zmian, nie pozyska pracowników dysponujących nowymi umiejętnościami, co może niekorzystnie odbić się na jej kondycji. Rola tych dokumentów obecnie wzrasta, ponieważ można zaobserwować zjawisko wyrównywania się poziomu wiedzy i umiejętności kandydatów. Im bardziej szczegółowy jest opis, tym możliwość wyboru właściwego kandydata będzie większa.

Kolejnym działaniem w ramach procesu rekrutacji jest identyfikacja źródeł naboru kandydatów Ważne jest, by określić czy szukana osoba znajduje się wewnątrz organizacji czy należy szukać jej na zewnątrz. Rekrutacja wewnętrzna polega na tym, że instytucja identyfikuje osoby w niej pracujące. Jeśli menedżer stwierdzi, że odpowiedni kandydaci znajdują się wewnątrz jednostki może rozważać awans na wakujące wyższe stanowisko własnego pracownika, bądź przesunięcie go z jednego stanowiska pracy na inne. Zaletami takiego podejścia są przede wszystkim skrócenie czasu, wysiłku, a także kosztów rekrutacji. Natomiast rekrutacja zewnętrzna odbywa się wówczas, gdy nie zostanie znaleziony odpowiedni kandydat w gronie obecnej kadry. W takim przypadku organizacja szuka sposobów dotarcia do kandydatów na zewnętrznym rynku pracy. [Dajnaka, 2003, s. 56-61] W literaturze przedmiotu szeroko przedstawiana jest ocena obu rodzajów rekrutacji, wymienia się zarówno wady, jak i zalety każdej z nich [Pawlak, 2003, s. 143-149]. Jeden z poglądów w tym obszarze, wskazuje na stosowanie przez menadżerów w pierwszej kolejności rekrutacji wewnętrznej, przede wszystkim ze względu na fakt, iż jednym z głównych powodów odchodzenia dobrych pracowników jest brak możliwości awansu. W praktyce organizacje powinny starać się wykorzystywać obydwa źródła rekrutacji kandydatów uwzględniając aktualną analizę zasobów kadrowych na obu rynkach.

Pracodawcy mogą wybierać różnorodne sposoby (formy) informowania przyszłych pracowników o wakacie. Najczęściej dobór formy uzależniony jest od rodzaju stanowiska, na jakie jest poszukiwany kandydat, a także od wielkości organizacji i jej możli-

wości finansowych oraz wielu innych czynników. [Gołaszewska – Kaczan (red.), 2002, s. 35] Do najczęstszych stosowanych form rekrutacji wewnętrznej można zaliczyć: ogłoszenia zamieszczane na tablicach ogłoszeń, publikowane w gazetach, dni otwarte, wiadomości przenoszone drogą służbową, a także kontakty formalne. Podczas rekrutacji zewnętrznej można wybrać takie formy jak: publikowanie ogłoszeń w prasie, telewizji, radiu, w internecie lub na tablicach ogłoszeń. Instytucje korzystają również z usług Urzędów Pracy lub agencji doradztwa kadrowego, które zajmują się procesem zdobywania kandydatów. Posiadają one stały kontakt z rynkiem pracy i są wyposażone w bazy danych osób poszukujących pracy. Nierzadko spotyka się również rekrutacje poprzez szkoły i uczelnie. Wybierając tę opcję można skorzystać z takich form jak: targi pracy, banki danych, staże zawodowe i programy stypendialne. [Pocztowski 1998, s.75; Dajnaka, 2003, s. 56-61]

Skutkiem dobrze zrealizowanego procesu rekrutacji jest znalezienie osoby starającej się o zatrudnienie z przybliżonymi kwalifikacjami na wakujące stanowisko. Ta grupa kandydatów poddana jest dalszemu procesowi zwanym selekcją.

Selekcja, to zespół działań mających na celu wybranie efektywnej obsady danego stanowiska pracy odpowiednią osobą, spośród wszystkich aplikujących [Chmiel (red.), 2003, s. 84; Listwan (red.), 2006, s. 86; Lewicka, 2010, s. 105]. W procesie tym wykorzystywane są techniki i narzędzia, które muszą być adekwatne do potrzeb kadrowych organizacji, charakterystyki danego stanowiska, a zwłaszcza cech kandydata zgodnie z przyjętymi kryteriami profilu kwalifikacyjnego. Mogą one dostarczyć wielu informacji, które pozwolą organizacji na określenie przyszłych zachowań kandydata na danym stanowisku. [Juchnowicz (red.), 2003, s. 80] W literaturze przedmiotu zazwyczaj wymienia się następujące techniki selekcji, jako postawę wiarygodnej decyzji kadrowej [por. Kostera, 2006, s. 64, Pawlak, 2003, s.149-150; McKenna, Beech, 1997, s.131]:

- analiza dokumentacji,
- rozmowa kwalifikacyjna,
- metody grupowe,
- testy psychologiczne,
- Assessment Centre (AC),

– sprawdzenie referencji.

Selekcja na podstawie analizy dokumentów -zwana także aplikacją zatrudnieniową- może zawierać Curriculum Vitae, list motywacyjny, formularz zgłoszeniowy, zaświadczenia o ukończonych kursach, dyplomy, świadectwa ukończonych szkół, certyfikaty oraz świadectwa pracy. Analiza dokumentacji stosowana jest jako pierwszy etap eliminacyjny, w trakcie którego dokonuje się weryfikacji przedstawionych umiejętności, cech zawodowych i dyspozycyjności. Po tym etapie można wyodrębnić trzy typy kandydatów, mianowicie: osoby najlepiej spełniające wymagania, osoby rezerwowe i niezakwalifikowane. Pierwsze dwie grupy zostają poddane dalszemu procesowi selekcji, a kandydaci niezakwalifikowani mogą zostać wprowadzeni do baz danych, gdyż w przyszłości instytucja będzie mogła skorzystać z ich umiejętności, podczas obsadzania innego wakującego stanowiska.[Dajnaka, 2003, s. 65-66]

Najczęściej stosowaną techniką selekcyjną są rozmowy kwalifikacyjne (wywiad), których celem jest ocena kwalifikacji przedstawionych w dokumentach kandydata oraz analiza osoby ubiegającej się o pracę pod względem komunikatywności, motywacji, myślenia i wyglądu zewnętrznego. Dodatkowo wywiad pozwala na sprawdzenie oczekiwań kandydatów względem instytucji.[Bańka, 1999, s. 67] Skuteczność przeprowadzonej rozmowy w dużej mierze zależy od kwalifikacji i doświadczenia osoby prowadzącej dialog, od umiejętnego zadawania pytań, słuchania odpowiedzi, stworzenia odpowiedniej atmosfery, otwartości w komunikacji, znajomości zasad psychologii oraz unikania błędów w postrzeganiu. Mogą one przybierać różne formy, w zależności od potrzeb jakie mają spełniać. Menedżerowie mogą wykorzystywać takie formy jak: wywiad ustrukturalizowany polegający na odpowiedzi na pytania wcześniej przygotowane, wywiady oceniające z wykorzystaniem różnorodnych metod i wiele innych form rozmów, których wybór zależy od potrzeb organizacji. [Sutherland, Canwell, 2007, s. 175]

Najbardziej wiarygodną metodą weryfikacji umiejętności zawodowych jest Assessment Center (AC), na którą składa się wiele różnorodnych technik testowych, symulacyjnych, gier kierowniczych czy wywiadów prowadzonych przez wyszkolonych asesorów, w celu obsady wysokich stanowisk zarządzających. Pozwala to na

pozyskanie informacji o kwalifikacjach kandydata w specyficznych warunkach symulacyjnych, polegających na stworzeniu sytuacji i problemów, na jakie dany kandydat może być narażony na danym stanowisku pracy. Do najczęstszych technik AC należą wywiady ze specjalistą, koszyk zadań, odgrywanie ról czy grupowa dyskusja. [Listwan red. 2006, s.98-99]

Oprócz rozmów kwalifikacyjnych organizacje mogą wykorzystać testy selekcyjne, dzięki którym można dokonać obserwacji kandydatów pod kątem ich zdolności zawodowych i efektywności działania na danym stanowisku. Testy powinny być przygotowane zgodnie z wymaganiami i przeprowadzane przez fachowców. [Lanz, 1995, s. 33] Najczęściej stosowanymi formami są testy: wiedzy, psychologiczne na inteligencje, sprawnościowe oraz testy osobowości. Uzyskanie dobrych wyników w teście na inteligencję pozwala stwierdzić, iż osoba ta ma zdolności do łatwego przyswajania wiedzy, szybkiego uczenia się i wywiązywania się z powierzonych jej obowiązków. Pracodawca poddając kandydata testowi osobowości pozyskuje informacje dotyczące umiejętności pracy w grupie, posiadania zdolności przywódczych oraz o preferowanym stylu kierowania. Oceniany jest również stopień odporności na stres, stopień empatii i zdolności analityczne przyszłego pracownika. [Pocztowski, 2007, s. 146]

Kolejnym narzędziem pomocnym w procesie rekrutacji są referencje. Ich głównym zadaniem jest potwierdzenie prawdziwości informacji podanych przez kandydata, a także zdobycie opinii o jego charakterze. [Golnau (red.), 2004, s.181] Największą wadą tego narzędzia selekcji jest to, że kandydat starający się o pracę wyznacza osoby udzielające referencji, co w praktyce oznacza, iż wybiera on ludzi, którzy nie zawsze wyrażają swoją obiektywną opinię. [McKenna; Beech 1997, s.142-143]

Ostatnim etapem procesu pozyskiwania, jest zatrudnienie osoby najlepiej spełniającej wymogi. Kandydat otrzymuje ofertę pracy. Jeśli akceptuje on warunki stawiane przez organizację, zostaje podpisana umowa o pracę.[Bańka, 1999, s.69]

W ramach alokacji zatrudnienia służby pracownicze prowadzą działania związane z odejściem pracowników, w wyniku rezygnacji z pracy, redukcji, zwolnienia lub przejścia na emeryturę.[Król, Ludwiczyński (red.), 2007, s. 222]

Pozyskiwanie odpowiednich ludzi do organizacji jest bardzo kosztownym i złożonym procesem, w związku z tym wymaga on realizowania spójnych i zaplanowanych działań, które pozwolą na znalezienie we właściwym czasie określonej liczby kompetentnych pracowników, gotowych do realizowania zadań przed nimi postawionych.

Kolejne działanie realizowane w odniesieniu do pracowników, a mianowicie ocenianie, występuje we wszystkich fazach procesu pracy. W organizacjach „mówiąc o ocenianiu osób wykonujących pracę, mamy na myśli wyrażony w formie ustnej lub pisemnej pogląd wartościujący ich cechy osobowe, zachowania i efekty pracy". [Pocztowski, 2003, s. 260] Obiektem oceny nie powinien być człowiek, ale cechy które posiada, właściwości i działania (ponieważ są one istotne z punktu widzenia wykonywanej pracy), a także osiągane wyniki.[Ścibiorek, 2010, s. 170-171] Ocenianie może zostać wykorzystane nie tylko do kształtowania odpowiednich postaw, ale również do utrwalania odpowiednich standardów realizacji zadań wewnątrz organizacji, określając w ten sposób przydatność poszczególnych pracowników w procesie realizacji określonych zadań. [Suchodolski, 2000, s. 210]

Proces związany z ocenianiem pracowników powinien tworzyć pewnego rodzaju system, w którym poszczególne jego elementy, są wzajemnie ze sobą powiązane oraz wzajemnie na siebie oddziałują. Tak więc ocena nigdy nie jest przypadkowa, lecz racjonalnie przygotowana wraz z wnikliwym realizowaniem jej celów, które mogą mieć charakter organizacyjny bądź psychospołeczny. [Kopertyńska, 2002, s. 73] Charakter organizacyjny oceniania sprowadza się głównie do podejmowania decyzji personalnych, np. dotyczących przemieszczania, zwalniania pracowników oraz ustalania priorytetów szkoleniowych. Natomiast istotą celu psychospołecznego, jest tworzenie specyficznej kultury organizacyjnej kształtującej odpowiednie postawy oraz zachowania pracowników, w celu utrzymania odpowiedniego poziomu wartości, które są wyznawane w organizacji. [Juchnowicz, Rostowski, Sienkiewicz, 2008, s. 142]

Ocenianie może realizować wyżej wymienione cele, jeżeli dysponuje odpowiednio dobranymi kryteriami oraz zasadami oceny. Wybór właściwych kryteriów oceniania, jest niezbędny do zachowania cykliczności oraz poprawności sprawnie realizowanego pro-

cesu oceniania. Ze względu na dokonywanie oceny pracowników w różnych momentach ich aktywności zawodowej, kryteria oceny powinny być jasno sformułowane oraz określone przez menadżerów dokonujących oceny. Do najczęściej stosowanych kryteriów zalicza się [Walkowiak, 2007, s. 61; Juchnowicz, Smyk, 2004, s. 233; Sidor-Rządkowska, 2006, s. 40]:

1. kryteria osobowościowe - skupiające się głównie na zależności pomiędzy osobowością danego pracownika (czyli jego cechami charakteru), a jego predyspozycjami do wymogów stawianych na określonym stanowisku. Kryteria tego typu brane są pod uwagę, zwłaszcza podczas oceniania osób rekrutowanych na stanowiska kierownicze.
2. kryteria behawioralne - wykorzystywane do oceniania zachowania pracowników. Obejmują one specyficzne wzorce zachowań, które muszą spełniać podwładni, aby efektywnie realizowali powierzone im zadania.
3. kryteria efektywnościowe - opierające się głównie na wynikach osiąganych przez pracowników. Mierzą efekty pracy w ujęciu rzeczowym, uważane są za najbardziej sprawiedliwy wskaźnik oceny.
4. kryteria kwalifikacyjne - służące do oceniania wiedzy oraz umiejętności pracowników, które zostały nabyte podczas nauki w szkole, kursach lub w czasie wykonywanej pracy. Wykorzystywane są często w procesie oceny kandydatów do pracy na poszczególne stanowiska w organizacji.

We współczesnych organizacjach publicznych, istnieje wiele technik przeprowadzania oceny, czyli sposobów zbierania oraz analizowania pozyskanych informacji, które następnie stają się podstawą do oceny pracownika. W praktyce można zaobserwować m.in. ocenę opisową, metodę wydarzeń krytycznych, skale ocen, testy, porównywanie parami oraz metodę „360 stopni". [Juchnowicz, Smyk, 2004, s. 236; Pocztowski, 2008, s. 233-234]

Można więc stwierdzić, że właściwe określenie i wybór celu, metod, kryteriów oraz technik oceniania stanowi istotny element w zarządzaniu kadrami, ponieważ pozwala w sposób efektywny oraz precyzyjny dobrać do organizacji zasób, jaki stanowi kapitał ludzki

Kolejny element zarządzania zasobami ludzkimi to motywowanie do pracy. System motywacyjny jest przede wszystkim narzę-

dziem oddziaływania zarządzających organizacją na pracowników, powodującym wzrost efektywności pracy pracowników. Zmierza on do usprawnienia funkcjonowania organizacji. Dobrze działający system motywacyjny powinien charakteryzować się odpowiednio dobranym do potrzeb układem bodźców, środków, zasad i warunków, zmierzających do zaangażowania pracowników w taki sposób, aby można było mówić o obopólnych korzyściach pracowników i organizacji. [Sekuła 2008, s. 222]

Podczas motywowania wykorzystywane są następujące narzędzia: środki przymusu (organizacja narzuca pracownikowi określone zachowanie pod groźbą sankcji), zachęty (w zamian za oczekiwane zachowanie pracownik dostaje nagrodę) i perswazji (pracodawca dąży do zmiany postaw i zachowań ludzi, a także stanu ich umysłu).[Król, Ludwiczyński (red.), 2007, s.336; Pietroń – Pyszczek, 2007, s. 28] Środki zachęty mogą mieć charakter materialny lub niematerialny. Do bodźców niematerialnych zalicza się: uznanie, możliwość samorozwoju i współdecydowania, bogatszą treść pracy itp.[Ścibiorek, 2010, s.140-142; Kozłowski, 2009, s. 31-33]

W procesie motywowania rzadko się zdarza, że wykorzystywane są wszystkie narzędzia, które znane są z literatury przedmiotu. Sztuka skutecznego motywowania polega na umiejętnym i racjonalnym ich dopasowaniu do panujących warunków i potrzeb danej organizacji. Zadanie to nie jest łatwe, ponieważ wymaga od menedżerów wiedzy z dziedziny oddziaływania na ludzi, biorąc pod uwagę uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne organizacji.

Następnym elementem zarządzania zasobami ludzkimi jest rozwój kapitału ludzkiego jako najważniejszego zasobu organizacji utożsamianego z „celową konfigurację przedsięwzięć wzbogacania wiedzy, rozwijania zdolności, kształtowania wartości i postaw, motywacji i umiejętności, a także dbania o kondycję fizyczną i psychiczną osób wykonujących pracę". [Pocztowski, 2007, s.274] W jego tworzeniu istotną rolę odgrywa z jednej strony organizacja, a z drugiej sami pracownicy. Organizacja tworzy początkowy kapitał ludzki poprzez szkolenia, realokację pracowników czy też zapewnienie odpowiednich warunków pracy oraz opiekę medyczną. W odniesieniu do działań ze strony pracowników przejawia się to głównie poprzez uczestnictwo w szkoleniach, samokształceniu, jak

również dbając o kondycje fizyczną i psychiczną.[Król, Ludwiczyński (red.), 2006, s.424]

Wśród instrumentów rozwoju zasobów ludzkich wyodrębnia się: przemieszczenia pracowników, strukturyzację pracy i szkolenia. [Urbaniak, Bohdziewicz, 2007, s.114] Przemieszczenia pracowników, to zmiany stanowisk pracy przez indywidualne osoby albo przez grupy zatrudnionych wewnątrz komórek organizacyjnych lub poza nimi. Mają one na celu pozyskanie nowych kompetencji, rozwój już istniejących, a także zwiększenie poziomu motywacji do pracy. Są sposobem harmonizacji potrzeb personalnych z obecnymi zasobami ludzkimi. Prowadzą do wzrostu efektywności zarządzania zasobami ludzkimi, zwiększenia zadowolenia z pracy, poprawy wykorzystania czasu pracy ioptymalizacji struktur zatrudnienia [Karna, 2002, s. 108]. Kolejnym instrumentem, który przyczynia się do poprawy jakości gospodarowania kapitałem ludzkim jest strukturyzacja pracy. Polega ona na tworzeniu nowych i modyfikowaniu istniejących miejsc pracy. Jego celem jest poprawa jakości gospodarowania zasobami ludzkimi w organizacji. [Pocztowski, 2007, s. 276-278] Szczególnie ważnym narzędziem (z punktu widzenia rozwoju zasobów ludzkich w organizacji) są szkolenia. W literaturze spotyka się wiele, odbiegających od siebie definicji szkoleń. Z jednej strony dokładniejsza, z drugiej bardziej uniwersalna wydaje się być formuła M. Armstronga, który szkolenie określa jako implementowanie systematycznych i zaplanowanych działań, w celu zainicjowania procesu pozyskiwania nowej wiedzy, zdolności i umiejętności [Armstrong, 2005, s. 497]. Z kolei A. Pocztowski wzbogaca ją, twierdząc, że szkolenie zawodowe to „ogół celowych i systematycznych działań występujących w organizacji i skierowanych na pogłębianie oraz poszerzanie określonych elementów zasobów ludzkich, a także wyposażanie ich w nowe elementy, niezbędne z punktu widzenia obecnych i przyszłych potrzeb tej organizacji" [Pocztowski, 2003, s. 299]. Głównym celem szkoleń jest usprawnienie działania organizacji. Odbywa się ono poprzez inwestowanie w kapitał ludzki organizacji, czyli pracowników. W każdej organizacji pracownicy są jednym z ważniejszych elementów, z tego też względu inwestowanie w nich poprzez szkolenie powinno być podstawowym czynnikiem w rozwoju pracowników oraz organizacji. Dzięki szkoleniom jakie przechodzą pracownicy, zwiększają oni swoją wiedzę na temat wyko-

nywanych zadań, co przyczynia się do szybszej oraz efektywniejszej pracy.[Armstrong, 2002, s.448] Na szkolenie składa się cały proces szkoleniowy, w którym można wyróżnić kilka faz lub etapów. Najprostszy proces składa się z trzech faz. Pierwszą jest to planowanie, podczas którego ocenia się potrzebę szkoleniową, wykorzystując do tego analizę organizacji, stanowisk oraz osób. Określa się tutaj również m.in. cel szkoleń, zakres merytoryczny, czas trwania oraz podmioty realizujące szkolenie. Kolejna faza- to realizacja szkoleń, w czasie jej trwania są odpowiednio dobierane metody szkolenia i zastosowane zasady nauczania. W fazie tej zostaje przeprowadzone szkolenie. Ostatnia faza oceny, polega na pomiarach wyników szkolenia oraz porównania ich z wcześniej ustalonymi kryteriami [Lundy, Bowling, 2000, s. 265]. Do przeprowadzania szkoleń stosuje się wiele technik, które można podzielić na indywidualne oraz grupowe, równocześnie podczas pracy i poza nią [Pocztowski, 1998, s. 228]. Do indywidualnych technik podczas pracy zalicza się głównie coaching, konsultacje z przełożonym, zastępstwa oraz rotacje na stanowiskach pracy. Natomiast do technik poza stanowiskiem pracy zakwalifikować można: wykłady, analizę przypadków (indywidualnie), prace pisemne i studia zaoczne. W grupowych technikach podczas pracy wyróżnia się: udziały w pracach projektowych oraz grupowe formy pracy. Szkolenia odbywające się poza stanowiskiem to: seminaria, konferencje, gry ról, metody sytuacyjne, analizy przypadków (w grupach) i treningi grupowe [Pocztowski, 2000, s. 320-326]. Ze względu na potrzeby oraz koszty szkoleń, każda firma wybiera dla siebie najbardziej skuteczną technikę przeprowadzania szkolenia.

Z punktu widzenia istnienia organizacji istotne jest stwarzanie odpowiednich warunków pracownikom do ich rozwoju. Dzięki temu organizacja posiadać będzie zaawansowany kapitał ludzki. Aby jednak to osiągnąć, należy jasno wskazać główne cele konkurencyjne oraz prowadzić efektywne systemy szkoleniowe. Zaleca się, aby organizacja kontrolowała stan wiedzy i umiejętności swoich pracowników, była mobilna i pozyskiwała nowe talenty także z zewnętrznego rynku pracy. [Król, Ludwiczyński (red.), 2007, s.430-431]

Ostatni element zarządzania zasobami ludzkimi to warunki i stosunki pracy. W literaturze definiuje się je jako „ogół fizycznych (materialnych) oraz psychospołecznych czynników mających swoje

źródło w środowisku pracy i wpływających na osoby wykonujące pracę". [Zając, 2007, s.79-84] Na czynniki fizyczne składają się: hałas, urządzenia, mikroklimat, maszyny, budynki, oświetlenie itp.. Wśród psychospołecznych czynników można wskazać stosunki międzyludzkie, uczestnictwo pracowników w życiu organizacji czy warunki bytowe. Pracodawca powinien dbać o właściwe warunki i stosunki pracy, ze względu na fakt, że zgodnie z prawem to on odpowiada za stan bezpieczeństwa i higieny pracy. Do jego obowiązków należy także przeprowadzanie szkoleń w tym zakresie. [Pocztowski, 2007, s.416-418]

Podsumowując, we współczesnym świecie rozwój procesów technicznych i technologicznych wymusza na organizacjach ciągłe zmiany w systemach zarządzania. Szczególnie odczuwalne jest to w zarządzaniu zasobami ludzkimi, których celem jest dostosowanie wiedzy i umiejętności pracowników do aktualnych wymagań wyznaczanych przez otoczenie. Literatura przedmiotu wskazuje , że najważniejszym zasobem organizacji jest człowiek, bez którego nie mogłaby ona istnieć. Ludzie tym różnią się od innych zasobów organizacji, że nie są jej własnością. Mogą zmieniać miejsce pracy, przenosząc swoje kompetencje. Właściwie realizowane zarządzanie zasobami ludzkimi (na które składają się: planowanie, alokacja, ocenianie, motywowanie, rozwój, warunki i stosunki pracy), wpływa na poprawę jakości kapitału ludzkiego i zaangażowanie pracowników w realizację zadań organizacji. Istotne jest dostrzeżenie potrzeby inwestowania w rozwój potencjału ludzkiego, poszukiwanie i wykorzystywanie nowych technik, metod czy instrumentów zarządzania zasobami ludzkimi do podnoszenia efektywności pracy pracowników i podnoszenia ich kwalifikacji.

Rozdział 2
Administracja samorządowa we współczesnym państwie

2.1. Rola samorządu terytorialnego w gospodarce rynkowej

Współcześnie znaczna rola w realizacji zadań administracji publicznej przypada samorządowi.

Genezę współczesnego samorządu terytorialnego można zaobserwować już w średniowieczu. Jednak jego rola była inna niż obecnie. W ówczesnej postaci utożsamiano go z określonym stopniem samodzielności, nadawanej przez imperia krajom podporządkowanym. Przypominał bardziej autonomię terytorialną. W nowoczesnej postaci, działanie samorządu terytorialnego polega na przekazaniu przez państwo zorganizowanym grupom społecznym możliwości decydowania (w granicach prawa)o istotnych dla nich sprawach, działając bezpośrednio lub za pośrednictwem demokratycznie wybranego i funkcjonującego przedstawicielstwa.

Podstawa obecnej formy samorządu terytorialnego ukształtowała się głównie pod wpływem francuskiej i niemieckiej nauki [Tarno, 2002, s. 25]. Francuska koncepcja podkreślała niezbywalne prawa wspólnot miejskich i wiejskich, uzyskując w połowie XVIII wieku osobowość prawną i przyznając gminom prawa przysługujące obywatelom. W okresie rewolucji francuskiej zwiększona została rola gmin, które oprócz zadań własnych zaczęły realizować też zadania zlecone przez władze państwowe. W 1800 r. wprowadzono w życie ustawę, która zapoczątkowała system scentralizowanego zarządu lokalnego. Gminę uznano jako rządowy okręg administracyjny, w którym wszystkie pełnione przez niego funkcje były funkcjami państwa, co oznaczało odrzucenie podziału na funkcje własne i zlecone oraz stawianie interesów państwa ponad interesy jednostek. Ukształtowany w taki sposób ustrój gminny,

stał się podstawą modelu gminy francuskiej, który wywarł wyraźny wpływ na modele samorządu terytorialnego, tworzonego w poszczególnych państwach. [Szypliński, 2006, s. 11-13]

W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwie koncepcje wskazujące na istotę tworzenia samorządów: pierwszą zakładającą, że gmina jest formą organizacji powstałą w sposób naturalny, opartą na wspólnym zamieszkaniu określonej grupy społecznej i przeciwstawnej państwu oraz drugą – twierdzącą, że gmina jest tworem powołanym z woli państwa. [Wojnicki, 2003, s. 29; Sakowicz, 2007, s. 19] Znajduje to odzwierciedlenie w poglądach teoretycznych, w przepisach prawnych, a także działalności politycznej. We współczesnej teorii rozwoju samorządu terytorialnego podkreśla się, że cele państwa i samorządu są wspólne, a on sam stanowi jedną z podstawowych instytucji ustrojowych i prawnych państwa.

Samorząd terytorialny pełni też istotną rolę w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym m.in. aktywizując społeczeństwo, ucząc gospodarności oraz korygując działania podejmowanie przez władze centralne z punktu widzenia interesów społeczności lokalnej. [Szreniawski, 1996, s. 66]

Polski samorząd terytorialny stanowi istotny element europejskiego samorządu terytorialnego, którego początki sięgają średniowiecza. Początki nowoczesnego samorządu na ziemiach polskich można zaobserwować jednak dopiero u schyłku XVIII w., w okresie zaborów. Po odzyskaniu niepodległości, w 1918 r. przyjęto w Polsce system samorządowy, charakterystyczny dla byłych zaborców. Spowodowało to, że rozwiązania prawne były zróżnicowane w zależności od miejsca i obszaru działania danej jednostki samorządu terytorialnego. Z przepisów zawartych w konstytucji z 1921 r. - zwanej marcową - wynika stworzenie ujednoliconego oraz trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (gminy wiejskie i miejskie oraz powiaty i województwa), opartego na koncepcjach i doświadczeniach państw Europy Zachodniej [Ustawa z dnia 17 marca 1921 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 44 poz. 267] Polegać to miało na przyznaniu szerokich praw dla samorządów w zakresie administracji, kultury i gospodarstwa. Uzupełnieniem do działań podjętych w ramach nowej konstytucji, było przyjęcie tak zwanej ustawy scaleniowej w 1933 r. [Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu

terytorialnego, Dz. U. Nr 35 poz. 294]. Normowała ona między innymi sprawy kadencji organów wybieralnych, ustroju gminy wiejskiej i gromady, zadań i kompetencji organów samorządu miejskiego, nadzoru państwowego sprawowanego nad samorządem przez organy administracji rządowej. Zgodnie z powyższą ustawą organy administracji samorządowej podzielono na stanowiące i kontrolujące (rada wojewódzka, rada powiatowa, rada gminy) oraz wykonawcze i zarządzające (wydział wojewódzki, wydział powiatowy, zarząd gminy). Do zakresu kompetencji własnych organów samorządowych należały sprawy administracyjne i gospodarcze o zasięgu lokalnym.

Z kolei Konstytucja kwietniowa, uchwalona 23 kwietnia 1935 r., dostosowała strukturę samorządu do podziału terytorialnego państwa, powołując jednocześnie samorząd gminny, powiatowy oraz wojewódzki [Nowacka, 2005, s. 57]. Ograniczono zadania samorządu terytorialnego do potrzeb lokalnych oraz wzmocniono nadzór nad nimi przez rząd i jego terytorialne organy, wskazując, iż rola samorządu polega na urzeczywistnianiu zadań administracji państwowej jedynie w zakresie potrzeb lokalnych.

W powojennej Polsce został wprowadzony i obowiązywał do roku 1950 model samorządu terytorialnego, zaproponowany w przepisach Konstytucji z 1921 r. Było to jedynie formalne odtworzenie samorządu terytorialnego, nie zaś rzeczywiste jego funkcjonowanie [Zięba-Załucka, 1999, s. 9-12]. Zgodnie z ustawą z 20 marca 1950 r., system samorządu terytorialnego całkowicie zniesiono [Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U. nr 14 poz. 130 z póź. zm.], włączając go w strukturę administracji rządowej, powołując rady narodowe jako organy władzy państwowej w terenie. Został on pozornie reaktywowany kolejną ustawą z dnia 20 lipca 1983 r., o systemie rad nadzorczych oraz samorządzie terytorialnym [Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz. U. nr 41, poz. 185].

Dopiero po czerwcu 1989 r. zaistniała szansa przywrócenia samorządu terytorialnego, zgodnego z Europejską Kart Samorządu Lokalnego. Uchwalenie przez Sejm ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczpospolitej Polski (8 marca 1990 r.), ustawy o samorządzie terytorialnym (która zaczęła obowiązywać od dnia 22 maja 1990 r.) oraz ustawy o ordynacji wyborczej do rad gmin jest utoż-

samiane w literaturze jako pierwszy etap tworzenia samorządu terytorialnego. Uzupełnieniem wymienionych ustaw były m.in.: ustawa kompetencyjna i ustawa o pracownikach samorządowych. Na podstawie wyżej wymienionych aktów prawnych reaktywowano samorząd terytorialny z dniem 27 maja 1990 r., jako komórkę organizacji lokalnego życia publicznego, która posiada prawną i rzeczywistą zdolność społeczności lokalnych (w granicach określonych ustawą) do regulowania i zarządzania, na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców, zasadniczą częścią spraw publicznych. Gmina zostaje uznana za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, łączącą w sobie elementy ludności, terytorium i określonego władztwa administracyjnego (bo wykonuje część zadań należących do administracji publicznej). Opiera się na naturalnych więzach mieszkańców, którzy tworzą wspólnotę samorządową.

Ukształtowany został dualistyczny model ustroju administracji publicznej, tworzący dwa piony administracji: rządowy (zbudowany na zasadzie centralizmu i oparty na zawodowym aparacie urzędniczym) oraz samorządowy (ukształtowany na zasadzie decentralizacji i pomocniczości).

Kolejnym etapem reform administracji były ustawy przyjęte z dniem 5 czerwca 1998 r. [Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. nr 142 poz. 1592 z póź. zm.; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. nr 142 poz. 1590 z póź. zm.], które wprowadziły funkcjonujący do dziś trójszczeblowy system samorządu terytorialnego:

- gminny,
- powiatowy,
- regionalny- obejmujący samorząd województwa.

Wprowadzenie ustawy pozwoliło na stworzenie zdecentralizowanego systemu samorządu terytorialnego, dla którego określono zdania i kompetencje na poziomie gminy, powiatu i województwa. Nowy ustrój samorządowy charakteryzuje się także brakiem hierarchiczności, co objawia się m.in. brakiem podporządkowania organów samorządowych niższego szczebla organom szczebla wyższego. Poszczególne podmioty samorządu w zakresie realizacji zadań mają się uzupełniać, a nie nakładać.

Utworzono 16 wspólnot regionalnych samorządu wojewódzkiego, powołano do życia 373 jednostek powiatowych, tworząc 308

powiatów oraz nadając prawa powiatu 65 gminom o statusie miasta oraz powstało 2489 wspólnot gminnych [Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. nr 96, poz. 603; Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów, poz. 652]. W połowie 2001 r. zwiększyła się liczba powiatów oraz uległa zmianie liczba gmin. Podstawą utworzenia nowych powiatów było, m.in.: pozytywna opinia ze strony podmiotów regionalnych i lokalnych objętych proponowaną zmianą, pełnienie tej funkcji przed 1975 rokiem, likwidowanie lokalnych konfliktów, uwzględnienie więzi społecznych oraz lepsze wykorzystanie środków publicznych. Od tamtej pory liczba jednostek samorządowych nieznacznie wzrosła (tab. 1).

Traktując państwo jako formę organizacji bytu konkretnego narodu, mieszkańców na konkretnym terytorium, należy jego rolę i ustrój dostosować do potrzeb obywateli. Państwo powinno być utożsamiane ze wspólnym dobrem wszystkich obywateli, a jego istotą funkcjonowania ma być stworzenie właściwych warunków wszechstronnego rozwoju (zabezpieczenie podstaw dobrobytu, porządku prawnego, warunków rozwoju kultury, zagwarantowanie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego). W związku z tym, rola państwa w zasadniczy sposób jest ograniczana na rzecz podmiotów samorządu terytorialnego.

Pojęcie samorządu terytorialnego jest konstrukcją szeroką i obejmuje wspólnotę mieszkańców, określone terytorium, zakres uprawnień oraz podmiotowość prawną. Ma on służyć budowie mechanizmów demokracji i decentralizacji władzy publicznej, wykorzystując w tym celu posiadane organy decyzyjne, ukonstytuowane demokratycznie i korzystające z szerokiej autonomii.

Polski samorząd terytorialny powoli wpisuje się w standardy europejskie. To właśnie Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej zawiera określenie expressis Derbis, jako „prawo do dobrej administracji". Zgodnie z tym zapisem, każda osoba ma prawo do tego, aby jej sprawy zostały załatwione przez organy i instytucje Unii bezstronnie, sprawiedliwie i w odpowiednim terminie. Samorząd terytorialny jest uznawany za „wspólną, konstytucyjną tradycję państw europejskich" i w takim charakterze stał się już częścią standardu europejskiego [Stankiewicz, 2009, s. 148]

Tabela 2. Zestawienie jednostek podziału terytorialnego - stan w dniu 01.01.2011 r.

Wyszczególnienie	Jednostki podziału terytorialnego						Miasta		Jednostki pomocnicze	
	powiaty	miasta na prawach powiatu	gminy				ogółem	w tym w gminach miejsko-wiejskich	dzielnice	delegatury
			ogółem	miejskie	wiejskie	miejsko-wiejskie				
POLSKA	314	65	2479	306	1571	602	908	602	18	19
Dolnośląskie	26	3	169	36	78	55	91	55	-	5
Kujawsko-pomorskie	19	4	144	17	92	35	52	35	-	-
Lubelskie	20	4	213	20	171	22	42	22	-	-
Lubuskie	12	2	83	9	41	33	42	33	-	-
Łódzkie	21	3	177	18	133	26	44	26	-	5
Małopolskie	19	3	182	14	121	47	61	47	-	4
Mazowieckie	37	5	314	35	229	50	85	50	18	-
Opolskie	11	1	71	3	36	32	35	32	-	-
Podkarpackie	21	4	160	16	110	34	50	34	-	-
Podlaskie	14	3	118	13	78	27	40	27	-	-
Pomorskie	16	4	123	25	81	17	42	17	-	-
Śląskie	17	19	167	49	96	22	71	22	-	-
Świętokrzyskie	13	1	102	5	71	26	31	26	-	-
Warmińsko-mazurskie	19	2	116	16	67	33	49	33	-	-
Wielkopolskie	31	4	226	19	117	90	109	90	-	5
Zachodnio-pomorskie	18	3	114	11	50	53	64	53	-	-

Źródło: [http://www.stat.gov.pl/bip/36_PLK_HTML.htm, odczyt 25.10.2011 r.]

Pozwala to na wskazanie podstawowych atrybutów samorządu lokalnego, a mianowicie: prawny charakter wyodrębnienia społeczności lokalnych, powierzenie im przez prawo zasadniczej części spraw publicznych, samodzielność zarządzania tymi sprawami oraz działanie w interesie mieszkańców. Karta przedstawia też konieczność realizacji tego prawa przez organy kolegialne (rady, zgromadzenia), wybierane w wyborach (wolnych, tajnych, rów-

nych, bezpośrednich i powszechnych) oraz możliwość stosowania form demokracji bezpośredniej (zgromadzenie obywateli, referendum).

W literaturze przedmiotu za samorząd terytorialny przyjmuje się wyodrębnioną terytorialnie i zorganizowaną grupę społeczną, która posiada własne, niezależne organy realizujące zadania na rzecz tejże grupy. Działa on samodzielnie w granicach prawa, podlegając nadzorowi i kontroli określonych prawem, wchodząc w skład administracji publicznej. [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, s. 12; Kulesza, Węgrzyn, 2006, s. 23] Samorząd działa w ramach państwa, czyli jego działalność dotyczy tylko pewnych fragmentów spraw publicznych i musi być podporządkowana ogólnokrajowemu prawu i interesom obywateli całego państwa jako całości. Samorządowa wspólnota wykonując zadania własne i publiczne uczestniczy w sprawowaniu publicznej władzy. Przyznaną -w ramach ustaw- część zadań publicznych jednostka samorządowa wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Osobowość prawna samorządu terytorialnego posiada podwójne znaczenie. Po pierwsze, oznacza zdolność do występowania w stosunkach prawno-cywilno-majątkowych we własnym imieniu, po drugie zaś, oznacza kompetencje do wykonywania, także w imieniu własnym, władzy publicznej [Jerzmanowski, Juszczyńska, Ciszewski, 2003, s. 8].

Z przepisów Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. wynikają cztery główne zasady, które odnoszą się do funkcjonowania samorządu terytorialnego [Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483]:

- zasada pomocniczości (subsydiarności) – przyjmując człowieka za podstawowy podmiot wszelkich praw, tworzenie innych instytucji powinno nastąpić jedynie jako pomocnicze w stosunku do działań i potrzeb poszczególnej osoby. Zakłada się odrzucenie występowania zależności hierarchicznej pomiędzy jednostkami;
- zasada samodzielności- w oparciu o którą jednostki samorządu lokalnego są samodzielnie i w swych działaniach podlegają ochronie sądowej;
- zasada decentralizacji władzy publicznej- czyli stworzenie terenowych struktur dla jej wykonania;

- zasada wolności zrzeszania - zarówno w celach bezpośrednio jak i pośrednio związanych z realizacją zadań publicznych.

Samodzielność samorządu terytorialnego wyznacza konstytucyjna zasada unitarnego charakteru państwa, co oznacza, że nawet samorząd regionalny nie posiada autonomii, tzn. prawa stanowienia własnych ustaw regionalnych. Wskazuje się na następujące aspekty samodzielności samorządu lokalnego, a mianowicie [Kosiedowski (red.), 2001, s. 141-142; Korzeniowska, 2005, s. 35-36]:

- wyodrębnienie prawne – przyznano osobowość prawną (o cywilnoprawnym i publicznych charakterze), prawo własności i innych praw majątkowych, jak również możliwość sądowej ochrony samodzielności ich pozycji i kompetencji;
- przyznanie samodzielności wykonania zadań z zakresu administracji publicznej określonych ustawowo. Stosuje się tu zasadę domniemania właściwości jednostek samorządu terytorialnego, mówiąca, iż w przypadku gdy przepis prawa nie zastrzega jednoznacznie właściwości do załatwienia określonej sprawy przez administrację państwową, to sprawa leży w gestii właściwości organów samorządu terytorialnego. Istnieje również domniemanie kompetencji gminy jako podstawowej jednostki samorządowej. Zadania nie zastrzeżone innym szczeblom samorządowym są zadaniami gmin;
- samodzielność finansowa – ustawodawca określił udział w dochodach publicznych do pokrycia realizacji zadań, jak również źródła dochodu jednostek samorządowych i ich prawo do ustalania wysokości podatków i opłat;
- posiadanie korporacyjnego charakteru (zabezpieczenie poszczególnym grupom społecznym – w drodze przepisów – prawa do zarządzania ich sprawami);
- obligatoryjny udział członków wspólnoty w funkcjonowaniu samorządu, tzn. stanowi on władzę publiczną, której wszyscy muszą się podporządkować;
- możliwość kształtowania ustroju wewnętrznego (zdecentralizowana forma struktur samorządu) – w sposób bezpośredni (społeczność lokalna decyduje m.in. o wyborze ludzi do podstawowych organów władzy, czy też odwołaniu całej rady

przed upływem kadencji w drodze referendum) lub pośredni wola społeczności lokalnej wyrażana jest przez organy przedstawicielskie. Z drugiej strony nadzór nad działalnością samorządu możliwy jest jedynie w formach określonych ustawą oraz nie naruszających zakresu przyznanej samodzielności w działaniu.

Utworzenie samorządu lokalnego miało w głównej mierze na celu regulowanie i zarządzanie w granicach ustaw istotną częścią spraw publicznych, związanych bezpośrednio z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty. Oznacza to, że władze samorządowe, które są najbliżej obywatela zobowiązane zostały do zapewnienia (w interesie i pod kontrolą mieszkańców) sprawnego i ekonomicznego świadczenia usług na rzecz wspólnoty.

Zmiany w strukturze administracji publicznej, polegające na wprowadzeniu administracji samorządowej pozwoliły na:

- dostosowanie administracji publicznej do wymogów unitarnego, demokratycznego, państwa;
- uspołecznienie wykonawczych funkcji państwa, zwiększenie odpowiedzialności politycznej społeczności lokalnych i wzmocnienie tożsamości terytorialnej;
- zmniejszenie poziomu biurokracji i niegospodarności w wydatkowaniu środków publicznych;
- stworzenie nowych podstaw prawno-organizacyjnych dla rozwoju lokalnego i regionalnego;
- wzrost efektywności realizacji zadań publicznych;
- kształtowanie racjonalnych struktur przestrzennych z poszanowaniem ciągłości ekosystemów i dziedzictwa kulturowego;
- wzrost efektywności zarządzania finansami publicznymi w układzie terytorialnym ograniczając stopnień nieracjonalności sektora publicznego w państwie wysoce scentralizowanym;
- dostosowanie administracji publicznej do standardów Unii Europejskiej i towarzyszącemu im zmniejszaniu się roli państwa na rzecz układów międzynarodowych..
- zwiększenie aktywności wspólnot lokalnych i regionalnych oraz ich gotowości do samostanowienia, w wyniku rozwija-

nia się ruchów regionalnych w Europie od lat osiemdziesiątych..

Świadomość wspólnoty interesów społeczności lokalnych ma wpływ na tworzenie porozumienia społecznego wokół rozwoju obszaru terytorialnego, który zamieszkują oraz kreatywność postaw mieszkańców wobec współczesnych wyzwań rozwojowych. Istnienie samorządu terytorialnego pozwoliło też na powstanie warunków dla kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, propagującego różne rozwiązania, zachęcające społeczeństwo do procesu współdecydowania.

Układ przestrzenno-terytorialny wywiera wpływ na funkcjonowanie podstawowych jednostek podziału administracyjnego, na kształt i kierunek rozwoju lokalnego, a także na istniejące i przyszłe powiązania funkcjonalne, więzi społeczne oraz aktywność i inicjatywność lokalną. Dlatego tak ważne są społeczne aspekty rozwoju poszczególnych obszarów. Ponadto układ ten determinuje stopień zaangażowania państwa i zakres jego interwencjonizmu oraz określa relacje pomiędzy poszczególnymi jednostkami terytorialnymi.

Istotna wartość funkcjonowania samorządu terytorialnego wynika również z faktu, iż jego działania są skoncentrowane na obronie i rozwoju różnorodności swojej wspólnoty w oparciu o terytorialną autonomię. Daje to danej społeczności gwarancję podmiotowości w szerokim zakresie działań społecznych, gospodarczych i kulturowych. Podmiotowość, a także poczucie możliwości decydowania o sobie sprawia, że wzrasta spójność społeczności lokalnej.

Do innych ważnych zalet funkcjonowania samorządu lokalnego we współczesnym państwie można zaliczyć:

- zbliżenie podmiotu decydującego do załatwianej sprawy;
- większa przejrzystość, która prowadzi do szybszego i lepszego poznania wad i ich źródeł;
- mniejsze obciążenie pionowego przepływu informacji;
- zwiększenie poczucia odpowiedzialności;
- wzrost potencjału wprowadzania nowości.

Efektem wprowadzenia trójszczeblowości spowodowano ukształtowanie państwa sprawnego (z jasno podzielonymi zadaniami pomiędzy podmiotami rządowymi a samorządowymi), przyjaznego (tzn. stworzenie otwartej przestrzeni dla obywatelskiej ak-

tywności samorządowej) i bezpiecznego (w którym obywatel ma poczucie zmniejszenie oddziaływania państwa w jego życiu, a z drugiej strony zwiększania bezpieczeństwo wobec narastających zagrożeń współczesności).

Działanie jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie prawno-ustrojowym wskazuje na jego istotę w funkcjonowaniu państwa, zaspokajając potrzeby społeczne, które w innym przypadku musiałyby być zapewnione wyłącznie przez administrację rządową. Współczesne modele organizacji państwa opierają się na zasadzie subsydiarności, czyli podziale zadań pomiędzy różne podmioty, pozostawiając sobie jedynie te, które nie mogą być realizowane przez samych obywateli czy ich wspólnoty. Oznacza to, że państwo przekazuje część władzy publicznej niższym szczeblom administracji wraz z pełną samodzielnością w wykonywaniu powierzonych im zadań tzn. realizowanie ich we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Należy więc stwierdzić, że współczesna rola samorządu terytorialny polega na wykonywaniu części zadań wobec obywateli, do których zobligowane zostało państwo.

W związku z panującą powszechnie opinią, że wolny rynek nie działa optymalnie, co oznacza, że nie jest w stanie wyeliminować negatywnego wpływu zachowań ludzkich i innych mankamentów przeciwdziałających maksymalizacji użyteczności społecznej, wskazuje się na konieczność ingerencji państwa, która pozwoli skorygować jego niedostatki. Uzasadniać to ma prawo władz publicznych do kierowania gospodarką. Zakres zadań przyznanych samorządowi do realizacji stanowi przykład działań podejmowanych w tym obszarze. Wychodzi się bowiem z założenia, że zadnia powinny być przypisane tej władzy, której zasięg najlepiej odpowiada geograficznemu zasięgowi korzyści kreowanych przez realizację tego zadania.

W literaturze przedmiotu prezentowany też jest pogląd, wskazujący na systemową niezdolność władz publicznych do wprowadzenia ekonomicznie efektywnego rozwiązania problemu, w określonych okolicznościach zwanej mianem zawodności państwa. Przejawia się ona m.in. nieskutecznością w ograniczaniu rozpiętości dochodów i sfer ubóstwa, czy stosowaniem specjalnych reguł dla obsadzania i oceny kadry kierowniczej i pracowniczej, opartej głównie na powiązaniach personalnych bądź politycznych. W celu zmniejszenia tego zjawiska władze państwowe powinny dokonać

wyboru poziomu i szczebla interwencji, czyli tam gdzie występuje duży stopień nieefektywności działania państwa, niezawodnym okazać się może przekazanie zadań samorządom lokalnym. Taki tok rozumowania wynika z założeń istnienia samorządu, który ma m.in. zapewnić efektywność i oszczędność w realizacji zdań im przekazanych.

Sprawność działania jednostek samorządu terytorialnego w gospodarce w dużym stopniu zależy do myślenia i działania strategicznego, zaś odpowiedni potencjał instytucjonalny pozwala tym jednostkom świadczyć usługi publiczne wysokiej jakości, a także efektywnie wspierać rozwój społeczno-gospodarczy lokalnych wspólnot, poprzez dostosowanie zakresu dostarczanych dóbr do preferencji społeczności samorządowej i warunków lokalnych, tworząc korzystne efekty zewnętrzne (wybierając i dbając o wysoki poziom konsumpcji usług ważnych z punktu widzenia wspólnoty).

Podsumowując, należy stwierdzić, że jednostki samorządu terytorialnego stanowią odrębne od państwa podmioty publiczno-prawne. Podstawowymi aktami prawnymi, które kształtują ich ustrój, organizację, finanse i zadania są: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ratyfikowane umowy międzynarodowe – Europejska Karta Samorządu Lokalnego oraz ustawy o samorządzie gminnym, powiatu i województwa. Podstawową rolę w samorządzie terytorialnym przypisano gminie, wskazując, że to ona wykonuje wszystkie zdania samorządu nie zastrzeżone dla innych jednostek. Działalność jednostek opiera się zasadach określonych w aktach prawnych dotyczących pomocniczości, samodzielności, decentralizacji władzy publicznej oraz wolności zrzeszania. Do głównych aspektów samodzielności funkcjonowania podmiotów samorządu zalicza się wyodrębnienie prawne, przyznanie samodzielności wykonania i finansowania zadań z zakresu administracji publicznej określonych ustawowo, a także możliwości kształtowania ustroju wewnętrznego. Istota reformy samorządowej jaka dokonała się w Polsce polegała na decentralizacji, czyli przekazaniu samorządowi gminnemu, powiatowemu i wojewódzkiemu zadań, obowiązków i uprawnień administracyjnych rządu oraz administracji centralnej i związanych z nimi środków finansowych. Celem reformy było przystosowanie struktur samorządu do standardów Unii Europejskiej.

Badając rolę samorządu terytorialnego we współczesnej gospodarce, należy skupić uwagę na zmniejszaniu negatywnych objawów niedoskonałości rynku, jak i zawodności państwa, jakie powoduje działalność samorządu. Podmioty samorządowe powstały jako organy współpracujące z państwem, w zakresie wykonywania zadań publicznych, mających charakter lokalny lub regionalny, a przez to zaspokajających bardziej efektywnie potrzeby członków wspólnoty samorządowej.

2.2. Struktura i zadania administracji samorządowej jako jednostek samorządu terytorialnego

Obecna struktura samorządowa została wprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 r., kiedy to ponownie wprowadzono trójstopniowy podział obejmujący gminy, powiaty i województwa. Podstawowym celem stworzenia administracji samorządowej było zdecentralizowanie ówczesnego systemu administracji, sprawnie wypełniającego zadania publiczne, łatwo dostępnej dla obywateli i demokratycznie kontrolowanej. Jest to tzw. zasadniczy podział terytorialny. Wyróżnia się również podział pomocniczy (np. dzielnice, osiedla) oraz specjalny (np. samorząd lasów państwowych). Zasady kształtowania podziału terytorialnego kraju oparte zostały na:

- uwzględnieniu więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych;
- zapewnieniu jednostkom terytorialnym zdolności wykonywania zadań publicznych.

Nad działalnością samorządu lokalnego nadzór państwowy (ze względu na kryterium legalności) sprawują:

- premier, wojewoda (organy nadzoru ogólnego);
- regionalne izby obrachunkowe (organy nadzoru finansowego).

Zasadniczy podział terytorialny nie ma charakteru hierarchicznego, tzn. poszczególne jego szczeble nie są sobie podporządkowane i działają niezależnie. Składają się na niego samorząd wojewódzki, powiatowy oraz gminny.

Mieszkańcy województwa z mocy prawa stanowią regionalną wspólnotę samorządową. Termin województwo, oznacza z jednej strony jednostkę samorządu terytorialnego – na poziomie regionalnym, z drugiej zaś, największą jednostkę zasadniczego podzia-

łu terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej. Nie ma jednak nadrzędnej czy kontrolnej funkcji wobec nich. Województwo, podobnie jak gmina i powiat, posiada osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie prawnej. Dysponuje mieniem wojewódzkim i na podstawie budżetu prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową. Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie samorządu województwa jest Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa [Dz. U. nr 142 poz. 1590 z póź. zm.]. Na szczeblu wojewódzkim istnieje dualizm administracji publicznej, tzn. że na jego terenie działają organy samorządowe podlegające marszałkowi oraz organy administracji rządowej podlegające wojewodzie. Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy.

Powiat, tak jak samorząd wojewódzki, jest jednostką zasadniczego podziału terytorialnego, jako dopełnienie lokalnego poziomu samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą, zdefiniowano go jako wspólnotę samorządową, czyli jest podmiotem samorządu terytorialnego, wraz z odpowiednim terytorium. Powiat traktowany w znaczeniu jednostki podziału terytorialnego obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin (powiaty ziemskie), albo cały obszar miasta na prawach powiatu (grodzkie). Powiaty tworzy, łączy, dzieli i znosi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, przy czym dąży się do tego, aby obejmowały one obszar możliwie jednorodny, ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze. O ustroju powiatu stanowi statut. Zadania powiatów są ściśle określone w ustawie. W założeniu ma ona realizować wszystkie zadania o charakterze lokalnym, przekraczające obszar lub możliwości jednej gminy. Oznacza to, że jej charakter jest uzupełniający i wyrównawczy w stosunku do gminy, nie stanowi więc konkurencji czy nadrzędności wobec gminy, lecz tworzy wraz z nią, w układzie komplementarnym, lokalną strukturę samorządową, wykonującą część zdań publicznych. Powiat skupia życie publiczne w zakresie, który przekracza możliwości gminy i sprzyja indywidualizacji administrowania, przez uwzględnienie specyficznych cech wspólnoty powiatowej. Może on tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami. Przynależność do powiatu jest obligatoryjna z racji zamieszkania.

Organami stanowiącymi województwa i powiaty są odpowiednio: sejmik województwa i rada powiatu. Członkowie tych organów, określani mianem radnych, wybierani są przez mieszkańców (w sposób powszechny, bezpośredni) na okres trwania kadencji, która trwa cztery lata. Do wyłącznych kompetencji tych organów, określonych w ustawach w sposób enumeratywny, należy między innymi: stanowienie aktów prawa miejscowego, uchwalanie budżetu czy też podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych i w innych sprawach należących do kompetencji powiatu lub województwa. Rada powiatu dokonuje wyboru zarządu powiatu, a sejmik województwa – zarządu województwa. Dla efektywnego wykonywania funkcji kontrolnej powołuje się obligatoryjnie komisję rewizyjną. Kontroluje ona działalność zarządu, opiniuje wykonanie budżetu i wnosi o udzielenie lub nieudzielenie zarządowi absolutorium. Tworzenie innych komisji nie jest obowiązkowe, a wiec jest to zależne od organów stanowiących. Mogą one mieć charakter stały lub doraźny. Działaniami podejmowanymi przez radę powiatu czy sejmik wojewódzki kieruje przewodniczący wybierany spośród radnych.

Organy wykonawcze w powiecie i województwie samorządowym mają charakter kolektywnych zarządów, wybieranych i odwoływanych przez radę powiatu lub sejmik. Przewodniczącym zarządu powiatu jest starosta, zaś zarządu województwa – marszałek. Do głównych zadań organów wykonawczych należy: realizacja uchwał organów stanowiących, gospodarowanie mieniem, przygotowywanie projektu i realizowanie budżetu, przygotowywanie projektów uchwał dla organów stanowiących, zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych. Wykonywanie tych zadań realizowane jest przy pomocy urzędów i jednostek organizacyjnych.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, co zostało zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 r., która określa również zadania i kompetencje samorządu terytorialnego.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową na określonym terytorium, na którym to kształtują się zręby społeczeństwa obywatelskiego, świadomie i aktywnie uczestniczącego w rozwiązywaniu problemów społecznych, politycznych i ekonomicznych swojego

regionu. Przynależność do gminy jest obligatoryjna, wynika z samego faktu zamieszkania na terytorium danej gminy, czyli do gminy należy się z mocy prawa i nie można się z niej wypisać. Na pojęcie gminy składa się zarówno wspólnota samorządowa, jak i odpowiednie terytorium. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej.

To właśnie gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, może podejmować w ramach obowiązującego prawa wszystkie sprawy o znaczeniu lokalnym, które nie zostały przekazane do realizacji innym podmiotom. Potwierdzeniem przyznania kompetencji w zakresie realizacji zadań publicznych o charakterze lokalnym jest także art. 164 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego [Bukowski, Jędrzejowski, Rączka, 2005, s. 56-57]

Gmina jest tworzona w drodze odpowiednich procedur i w granicach obowiązującego prawa. Nie jest ona instytucją wyodrębnioną z ram państwowego porządku prawnego. Stanowi formę administracji zdecentralizowanej i w zakresie wykonywania zadań własnych podlega jedynie ustawom, a nie wytycznym i poleceniom służbowym. W tym zakresie różni się położenie prawne samorządu gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego, od organów administracji rządowej, które stanowią element scentralizowanej administracji rządowej. Ustalenie granic gminy dokonane zostało w sposób zapewniający terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniając przy tym więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Wyróżnia się trzy rodzaje gmin: miejską, miejsko-wiejską (miasto wraz z kilkoma lub kilkunastoma wsiami) oraz wiejską. Do władz gminy zalicza się radę gminy oraz zarząd gminy.

Podstawowym organem gminy jest rada gminy, wybierana przez mieszkańców w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym i tajnym. To organ stanowiący i kontrolny w gminie. Rada Gminy określa organizację i zakres działania jednostki pomocniczej (sołectwa, dzielnice oraz osiedla). Do wyłącznych kompetencji rady gminy należy między innymi: stanowienie prawa miejscowego (w tym statutu gminy), uchwalenie budżetu i programów gospodarczych, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych i fi-

nansowych oraz tworzenia jednostek organizacyjnych gminy. W tym celu powoływana jest m.in. komisja rewizyjna, która kontroluje działalność wójta. Pracą rady gminy kieruje przewodniczący, wybierany spośród grona radnych.

Organem wykonawczym jest wójt (w gminach wiejskich), burmistrz (w gminach miejskich) lub prezydent (w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców), wybierany w wyborach bezpośrednich. Wykonuje on uchwały Rady Gminy i zadania określone przepisami prawa, kieruje bieżącymi sprawami oraz reprezentuje gminę na zewnątrz. Wydaje również decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Swoje zadania realizuje przy pomocy Urzędu Gminy. Kierownikiem urzędu- w stosunku do swoich pracowników- jest wójt, jest również zwierzchnikiem służbowym w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Przyznanie gminie samodzielności oraz nałożenie na nią szeregu zadań publicznych o wymiarze lokalnym wymagało wyposażenia jej w mienie komunalne. W 1990 r. z mocy prawa, samorządy gminne nabyły na własność składniki majątkowe należące do Skarbu Państwa, które uprzednio należały do organów państwowych, tj. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, a także do przedsiębiorstw i zakładów terenowych, które podlegały radom narodowym [Borodo, 2004, s. 48] Nowo utworzone gminy nabywają mienie w sposób określony w ustawie z dnia 10 maja 1990 r. – przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych [Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz. U. nr 32, poz. 191].

Warunkiem sprawnego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jest współpraca pomiędzy organami wykonawczymi i stanowiącymi, ale także pomiędzy samymi jednostkami samorządu terytorialnego. Możliwe jest to w sytuacji, gdy przedstawiciele organów wykonawczych posiadają poparcie większości radnych. Podstawową zasadą polskiego systemu samorządowego jest odrębność zadań jednostek różnych typów, tzn., że nie występuje tutaj zależność hierarchiczna. Gminy nie podlegają powiatom, a te z kolei nie podlegają województwom. Wykonywanie zadań z tej samej dziedziny, np. edukacji czy pomocy społecznej, przez jed-

nostki samorządu terytorialnego ma na celu raczej uzupełnianie się niż kolidowanie. W niektórych jednak dziedzinach można zaobserwować ścisłą współpracę pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, która pozwala na wzrost efektywności procesów rozwojowych czy też obniżenie kosztów świadczenia usług. Do przykładów udanych kooperacji samorządów należą m.in. inwestycje ekologiczne (oczyszczalnie ścieków, systemy kanalizacyjne, sieć gazowa itp.).

Istotnym elementem podmiotu samorządu terytorialnego jest przyznawana terytorialnym związkom samorządowym przez prawo osobowość publicznoprawna i cywilnoprawna [Wojnicki, 2003, s. 32]. Osobowość publicznoprawna umożliwia samorządowi nawiązywanie stosunków prawnych z organami państwa, a osobowość cywilnoprawna przyznaje samorządowi kompetencje swobodnego dysponowania mieniem we własnym imieniu. Jednostki samorządowe mogą być uczestnikiem obrotu gospodarczego jak inne podmioty gospodarcze, oraz mogą posiadać własny majątek, samodzielnie nim zarządzać, a także zaciągać zobowiązania.

Realizacja zadań służących zaspokojeniu potrzeb publicznych jest podstawową, konstytucyjnie określoną funkcją samorządu terytorialnego. Wpływ na podział zadań pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym miały czynniki historyczne, polityczne oraz ekonomiczne [Sochacka-Krysiak, 1993, s. 104]. Zadania, które zostały przyznane samorządom terytorialnym mogą być realizowane na podstawie przyznanych mu atrybutów samodzielności, takich jak:

- osobowość prawna;
- prawo własności i niezależne dysponowanie własnym majątkiem;
- prawo uchwalania własnego budżetu i dysponowania swymi środkami finansowymi;
- własna administracja;
- prawo do ustalania sposobu realizacji swych zadań;
- prawdo do ustalania organizacji urzędu i innych własnych jednostek.

Zasada podziału zadań pomiędzy państwem a samorządem, spowodowała uczestnictwo w sprawowaniu władzy wykonawczej przez samorząd. Sprawowanie władzy publicznej powinno należeć

do organów usytuowanych najbliżej obywatela, co zostało zdefiniowane w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Posługując się zasadą subsydialności państwo podzieliło władzę od dołu do góry, postulując przekazywanie zadań przez większe jednostki mniejszym, jeśli mogą one tak samo dobrze je wykonać. Uczestniczenie w sprawowaniu władzy polega na wykonywaniu zadań publicznych, posiadając odpowiednie kompetencje tzn. uprawnienia i obowiązki związane z organizacją życia społeczno-gospodarczego na danym obszarze. [Niewiadomski, 2001, s. 20-22]

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne (tab.3), które wynikają bezpośrednio ze wspólnoty terenowej – zadania własne i zlecone z zakresu administracji rządowej oraz zadania powierzone przez państwo (rys. 4).

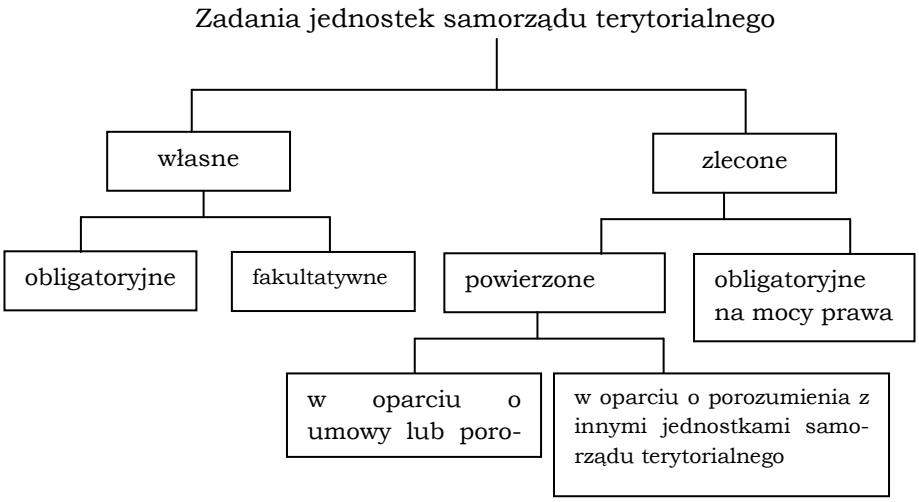
Zadania własne, to wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego zadanie publiczne, służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej według własnego uznania, o ile nie są zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów [Dolnicki, 2003, s. 62]. Realizacja tego typu zadań świadczy o istocie funkcjonowania w państwa samorządu terytorialnego. Można je podzielić na zadania obligatoryjne (obowiązkowe) oraz fakultatywne (dobrowolne). Pierwsza grupa zadań własnych jest gwarancją dla społeczeństwa lokalnego w zakresie świadczeń publicznych na poziomie minimalnym [Wojnicki, 2003, s. 57].

Tabela 3. Cechy charakterystyczne zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego

Kryterium wyróżnienia	Zadania własne	Zadania zlecone
charakter zadań	lokalny lub regionalny	ogólnopaństwowy
samodzielność wykonania zadania	dobrowolność sposobu realizacji zadań w granicach prawa	duży stopień kontroli sposobu realizacji zadań przez organy administracji rządowej
sposób finansowania zadań	finansowane głównie z własnych środków jednostek samorządu terytorialnego	finansowane przez państwo
przesłanki działania	klauzula domniemania właściwości	upoważnienie zawarte w ustawie lub porozumieniu
sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań	Wyłącznie z punktu widzenia legalności (zgodności z prawem)	stosowanie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności

Źródło: Opracowanie własne na postawie [Patrzałek, 2004, s. 17-37]

Dotyczą one wyłącznie spraw, o których jednostki samorządu terytorialnego decydują według własnego uznania, będąc samodzielnymi podmiotami administracyjnymi, bez ingerencji państwowych władz oraz w granicach posiadanych kompetencji.



Rys. 4. Rodzaje zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego
Źródło: Opracowanie własne na postawie [Patrzałek, 2004, s. 17-37; Jackiewicz, Olechno, Prokop, 2010, s. 24-29]

Granice realizacji zadań własnych oraz ich standard regulują przepisy prawne. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują je w imieniu własnym oraz na własną odpowiedzialność, w ramach posiadanych uprawnień finansowych, podlegając w tym obszarze wyłącznie kontroli w zakresie legalności, gospodarności i rzetelności. Natomiast zadania własne -fakultatywne-wykonywane są wówczas, gdy wspólnota samorządowa zgłasza na nie zapotrzebowanie, a samorząd terytorialny dysponuje wystarczającymi środkami, aby te dodatkowe potrzeby, wynikające z ich kompetencji działania, mogły zostać zaspokojone. Jednostki samorządu terytorialnego same decydują o tym, czy będą te zadania realizowane i w jakim zakresie.

Zadania własne, finansowane z dochodów własnych samorządu terytorialnego, podlegają kontroli i nadzorowi wyłącznie pod względem legalności działania, czyli działania zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Jednostkom samorządu terytorialnego mogą być powierzone nowe zadania, określane jako własne, pod warunkiem, że dokona tego wyłącznie prawodawca (sejm) w drodze ustawy. Należy podkreślić, iż bez względu na formę, w której jednostka realizuje zadania własne, odpowiedzialność za prawnie nałożony obowiązek realizacji zadania spoczywa zawsze na niej.

Poza realizacją zdań własnych jednostka samorządu terytorialnego powołana jest również do wykonania zadań z zakresu administracji rządowej i innych dziedzin, w imieniu i na odpowiedzialność państwa, które określone są jako zadania zlecone. Można podzielić je na dwie kategorie, które różnicuje sposób ich przekazania. Zadania zlecone, to zadania przekazane na mocy ustaw, które muszą być realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego obligatoryjnie, zaś zadania powierzone, są przyjmowane do realizacji na podstawie porozumienia zawieranego między jednostką samorządu terytorialnego a organem administracji rządowej. Pierwsza grupa zadań zleconych przyjęta przez jednostki samorządu terytorialnego wynika z ustaw szczególnych, regulujących określone dziedziny życia społecznego i gospodarczego. Natomiast przekazanie zadania z zakresu administracji rządowej w formie porozumienia jest dobrowolne. W wyniku przejęcia przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych na podstawie porozumienia, następuje przeniesienie uprawnień i obowiązków, niezbędnych do ich realizacji, z organów administracji państwowej na organy samorządowe.

Bardziej szczegółowe regulacje, dotyczące powierzania organom jednostki samorządu terytorialnego wykonywania innych zadań, niż ich zadania własne, zawarte są w ustawach o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym.

Przedmiotowy zakres zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego określają poszczególne ustawy samorządowe (o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym, i o samorządzie województwa), według których można wskazać na cztery kategorie dotyczące: infrastruktury technicznej, społecznej, porządku oraz bezpieczeństwa publicznego jak również ładu przestrzennego i ekologicznego.

W związku z tym, że władze gminy są najbliżej obywatela, mieszkańcy szukają w nich oparcia i pomocy we wszystkich sprawach. Powoduje to, że misja gminy ewoluuje w kierunku instytu-

cji odpowiedzialnej za wszystkie aspekty losu i bytu członków wspólnoty, czyli realizującej zadania bezpośrednio zaspokajając wszystkie podstawowe potrzeby mieszkańców. Powodem wyodrębnienia zadań własnych-obowiązkowych, była konieczność zagwarantowania społeczności lokalnej pewnych świadczeń na poziomie minimalnym. Pomimo faktu, że gminy są wspólnotami terytorialnymi o różnej wielkości i charakterze działania, to przydzielone dla nich zadania i odpowiadające im kompetencje odnoszą się z reguły do wszystkich gmin w jednakowy sposób. Katalog zadań nie posiada jednak charakteru zamkniętego i obejmuje w szczególności następujące dziedziny:

- sprawy infrastruktury technicznej (drogi, mosty, wodociągi, komunikacja publiczna itp.);
- sprawy infrastruktury społecznej (szkolnictwo, ochrona zdrowia, opieka społeczna, instytucje kultury itp.);
- sprawy z zakresu ładu przestrzennego i ekologicznego (np. ochrona środowiska, zwalczanie klęsk żywiołowych).

Zgodnie z przyjętymi założeniami reformy samorządowej, stworzenie powiatów miało na celu wypełnianie zadań lokalnych o charakterze ponadgminnym, czyli zadań które pojedyncze gminy nie są w stanie wykonać. Zakres zadań i kompetencji powiatu, wynika wprost z ustawy powiatowej i innych ustaw szczegółowych. Katalog zadań powiatu ma charakter zamknięty, co jest podyktowane głównie koniecznością zagwarantowania gminie jej konstytucyjnego prawa do wykonywania wszystkich zadań samorządu terytorialnego, nie-zastrzeżonych dla innych jednostek samorządu. Grupy zadań powiatu w istotny sposób nie różnią się od zadań gminy. Zostały one jedynie sformułowane na poziomie bardziej ogólnym i dotyczą zdań publicznych o charakterze ponadgminnym. Dominującymi zadaniami powiatu w sfery społecznej jest m.in. prowadzenie szkół ponadgimnazjalnych, prowadzenie szpitali powiatowych, czy też pomoc niepełnosprawnym. Szczególną kategorią zadań powiatu stanowią zadania powiatowych służb, inspekcji i straży (komendy powiatowych Policji, komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej, powiatowych inspektoratów weterynarii, powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego oraz powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych). Są to jednostki powiatowej administracji zespolonej,

które jednocześnie podlegają hierarchicznemu służbowemu zwierzchnictwu w ramach właściwego dla nich modelu działania.

Zadania województwa samorządowego mają charakter regionalny i w odróżnieniu od gminy i powiatu, świadczy ono usługi publiczne w ograniczonym zakresie. W głównym centrum zainteresowań jest nie jednostka jako taka (czy wspólnota lokalna), ale przede wszystkim gospodarka regionalna i jej podmioty (przedsiębiorstwa i inne instytucje życia gospodarczego i społecznego). Władza regionalna dba o rozwój gospodarczy i cywilizacyjny regionu oraz wykonywanie usług publicznych o zasięgu regionalnym. Podstawowym zadaniem tego samorządu jest prowadzenie polityki rozwoju regionalnego, poprzez sformułowanie strategii rozwoju, opracowanie programów osiągania celów strategicznych, koordynowanie współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, partnerów gospodarczych i społecznych w realizacji projektów inwestycyjnych. Strategia rozwoju województwa powinna być realizowana poprzez programy wojewódzkie, w których do głównych ich celów (określonych ustawowo) powinno należeć: pielęgnowanie polskości, pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Istotnym- z punktu widzenia rozwoju regionalnego- jest również zadanie związane z zawieraniem kontraktów wojewódzkich na realizację projektów zaplanowanych na terenie województwa przez różne podmioty przy wsparciu finansowym z budżetu centralnego lub funduszy europejskich. Do pozostałych zadań województwa, należy także promocja regionu, utrzymanie dróg o znaczeniu regionalnym, polityka zapobiegania bezrobociu, szkolnictwo wyższe, prowadzenie regionalnych instytucji kultury, ochrona środowiska, czy też prowadzenie specjalistycznych placówek służby zdrowia. Katalog zadań, w przeciwieństwie do powiatu, a podobnie jak w przypadku gminy, ma charakter otwarty.

Zadania zlecone przez administrację rządową finansowane są dotacjami, przekazanymi na konkretny cel i podlegają ocenie przez udzielającego dotacji pod względem legalności, celowości i gospodarności. Nie ma możliwości odmowy wykonania zadań zleconych z uwagi na brak środków finansowych, bądź też z powodu nieterminowego przekazania środków, co oznacza konieczność

dofinansowania ich realizacji ze środków własnych jednostki. W odniesieniu do zadań zleconych na mocy prawa, gmina ma obowiązek, m.in.:

- świadczenia usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- wykonywania zadań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów na swoim obszarze oraz zapewnieni obsługi administracyjnej w tym zakresie;
- pomoc kombatantom i innym uprawnionym osobom, znajdującym się w trudnych warunkach materialnych;
- wykonywania zadań z zakresu ewidencji mieszkańców oraz dowodów osobistych;
- prowadzenia ewidencję działalności gospodarczej;
- organizacji i przeprowadzenia spisu rolnego i powszechnego.

Do zadań powierzonych zalicza się też zadania przejęte na postawie porozumienia zawartego pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego tego samego, niższego lub wyższego szczebla. Gmina, może bowiem wykonywać zdania z zakresu właściwości powiatu oraz zadnia z zakresu właściwości województwa, na podstawie zawartych porozumień.

Zakres zadań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego będzie ewaluował wraz z rozwojem demokracji życia społecznego oraz wraz ze stopniem decentralizacji. Zmiany zadań będą wynikały także z obowiązującej doktryny politycznej, stopnia zasobności społeczeństwa oraz tak zwanej umowy społecznej, określającej zakres socjalnej opieki państwa w stosunku do społeczności lokalnej [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2006, s. 25].

Odpowiedni potencjał instytucjonalny pozwala jednostkom samorządu terytorialnego sprawnie realizować powierzone zadania, a także efektywnie wspierać rozwój społeczno-gospodarczy wspólnot. Sukces w realizacji zadań i zaspokajaniu potrzeb mieszkańców wiąże się ściśle ze sprawnością zarządzania pojmowanego, jako wiedza i umiejętności sterowania zasobami: finansowymi, ludzkimi, rzeczowymi, przestrzennymi, procesami i informacjami w celu ich optymalnego wykorzystania dla osiągnięcia zaplanowanych rezultatów.

Podsumowując należy stwierdzić, że samorząd terytorialny w Polsce funkcjonuje na trzech szczeblach podziału terytorialnego. Wewnętrzna struktura organizacyjna jednostek samorządowych ukształtowana została odpowiednio do potrzeb występujących na danym terenie. Prawodawca ustalił, że zarówno w gminie, powiecie i w województwie występują obligatoryjnie organy stanowiące, wykonawcze i komisje rewizyjne jako wewnętrzne organy kontroli.

Zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego zostały podzielone na zadania własne (obligatoryjne i fakultatywne), wykonywane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz zadania zlecone, które mogą być przekazywane w drodze ustawowej, bądź porozumienia między organami administracji rządowej a właściwą jednostką samorządową lub pomiędzy samymi podmiotami samorządowymi. W zakresie działań przyjęto, że do gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie-zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Powiat z kolei wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Natomiast wykonywanie zadań o charakterze wojewódzkim służy tworzeniu podstaw rozwoju województwa i jest nierozerwalnie związane z zasadniczą misją przypisaną samorządowi wojewódzkiemu, jaką jest określenie strategii województwa i prowadzenie polityki wewnątrzregionalnej.

Rozdział 3
Rola zasobów ludzkich we współczesnych organizacjach publicznych

3.1. Istota zmian w zarządzaniu organizacjami publicznymi

W wielu współczesnych państwach, bez względu na osiągnięty przez nie poziom rozwoju gospodarczego czy panujący system społeczno-polityczny obserwuje się wzrost zakresu oraz oddziaływania państwa i jego organów na przebieg procesów społeczno-gospodarczych. W świetle współczesnych teorii ekonomii państwo ma do spełnienia określone funkcje ekonomiczne, które w głównej mierze wynikają z niedoskonałości rynku. Głównym ich celem jest zapewnienie stabilizacji oraz długookresowej równowagi makroekonomicznej. Najczęściej skazuje się na cztery funkcje:

- legislacyjna (regulacyjna) – ustalanie reguł i zasad obowiązujących zarówno przedsiębiorstwa, konsumentów, jak i rząd;
- stabilizacyjna – łagodzenie przebiegu cykli koniunkturalnych;
- alokacyjna – łagodzenie objawów niedostatku rynku;
- redystrybucyjna – zmniejszanie dysproporcji w podziale dochodów między grupami społecznymi i regionami [Samuelson, Nordhaus, 1996, s. 215-219; Bailey, 2002 (cyt. za Kleer, 2005, s. 21)].

Niekiedy autorzy wyodrębniają jeszcze funkcje adaptacyjną (inicjowanie i stymulowanie procesów dostosowawczych np. między działami gospodarki lub regionami) oraz koordynacyjną (ukierunkowywanie działań podmiotów różnych szczebli realizację celów zgodnych z interesem ogólnospołecznym) [Wojtyna, 1990, (cyt. za Kożuch, 2004, s. 64)]. Z punktu widzenia zarządzania te dwie

funkcje podkreślają współczesną rolę państwa w rozwoju społeczno – gospodarczym.

Zadania publiczne wyznaczane przez państwo, w celu realizacji wyżej wymienionych funkcji, wymagają istnienia sprawnego sektora publicznego, rozumianego jako szereg instytucji, które zaspokajają specyficzne potrzeby społeczeństwa w postaci dóbr i usług publicznych. W niniejszej pracy pojęcie sektor publiczny będzie używany na określenie systemu państwowych i samorządowych instytucji oraz ich jednostek organizacyjnych podejmujących działania w interesie publicznym, dostarczające społeczeństwu dobra i usługi publiczne przy wykorzystaniu wyłącznie lub w znacznym stopniu środków publicznych.

W sektorze publicznym funkcjonują organizacje, które posiadają specyficzne cechy odróżniające je od pozostałych działających na rynku. Analizowane typy organizacji różni też system zarządzania. W opracowaniach teoretycznych system ten jest przedmiotem badań nowej szczegółowej dyscypliny nauki o zarządzaniu, mianowicie zarządzania publicznego. W ostatnim dziesięcioleciu wzrosła liczba prac badawczych ośrodków zagranicznych w tym zakresie [Bozeman, Bretschneider, 1994 Vol. 4 (2), s.197-223; Scott, Falcone, 1998 Vol. 28 (June), s. 126-145]. W Polsce zarządzaniem, na gruncie nauk ekonomicznych, w sektorze publicznym zajmuje się nieliczna – chociaż rosnąca - grupa badaczy (m. in. można wskazać na następujących badaczy: Kieżun W., Kożuch B., Wiatrak A., Zalewski. A.).

W literaturze nie ma ściśle określonych kryteriów istoty i zakresu specyfiki organizacji sektora publicznego, jak i zarządzania nimi. Brak jest jednolitego usystematyzowania tej problematyki zarówno w publikacjach krajowych, jak i zagranicznych. Te zaś, które istnieją tworzone są na potrzeby konkretnych autorów [Arveson, 2003, s. 14; Halvorsen, Hauknes, Miles, Røste, 2005, s. 26-29]. Na temat istoty zarządzania publicznego spotykane są krańcowo różne poglądy. Mianowicie niektórzy badacze uważają, że przenoszenie metod i technik zarządzania przedsiębiorstwami na grunt zarządzania organizacjami publicznymi może stanowić rozwiązanie wielu – chociaż nie wszystkich - problemów w funkcjonowaniu tych organizacji [Gore, 1993; Osborne, Gaebler, 1992; Osborne, 1997; Kożuch, 2004, s. 74-75]. Inni z kolei zajmują diametralnie różne stanowisko twierdząc, iż sektor publiczny jako

całość nie powinien przejmować sposobów realizacji celów od sektora prywatnego, bo może to prowadzić do konfliktów z wartościami przyjętymi przez organizacje publiczne [Micklethwait, Woolridge, 1997; Rainey, Steinbauer, 1999 Vo. 9, s. 1-32].

Na potrzeby prowadzonych rozważań do rozróżnienia organizacji publicznych i prywatnych zastosowano kryterium relacji (powiązań), jakie istnieją zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz tych organizacji. Dodatkowym kryterium jest zakres przedmiotowy diagnozy organizacji w układzie ogólnych funkcji zarządzania.

W krajach o rozwiniętych gospodarkach, w sektorach prywatnym i publicznym, występuje odmienny system wartości. Pierwszy charakteryzuje się przewagą koncentrowania się na indywidualnej konkurencji i roli konkretnych organizacji, wyznaczonej poprzez zajmowaną pozycje na rynku. Drugi cechuje uczciwość, patriotyzm, sprawiedliwość, co wpływa w dużym stopniu na wyznaczane cele i strukturę organizacji. [Posner, Schmidt, 1996, Vol. 25 (3), s. 277-289] Istnieją oczywiście pewne wartości wspólne, czego bardzo dobrym przykładem może być etyczność czy też odpowiedzialność za podejmowane decyzje i działania. Przy tym w organizacjach publicznych odpowiedzialność ta traktowana jest w odniesieniu do wszystkich grup interesu.

Istota organizacji publicznych wyraziście ukazuje się, gdy zestawia się cechy tych organizacji oraz przedsiębiorstw. Wyróżniający się charakter celów organizacji publicznych ma swoje źródło we wspólnej własności tych organizacji przez licznych interesariuszy i wynikającej stąd wielorakości celów. Formułowane cele w organizacjach sektora publicznego cechuje pewna nieprecyzyjność, niejednoznaczność, złożoność. Wynikać to może z jednej strony z wyznaczania celów przez politykę (w mniejszym znaczeniu przez menedżerów tych organizacji), z drugiej zaś próby jednoczesnego usatysfakcjonowania rozmaitych grup interesu. [Kożuch, 2004, s. 92-93; Farnham, Horton, 1996, s. 31]

Panuje przekonanie, że w analizowanych typach organizacji większe sformalizowanie (more bureaucratic) występuje w organizacjach publicznych [Boyne, 2002, Vol. 39 (1), s. 97-122; Perry, Rainey, 1988 Vol. 13 (2), s. 182-202]. Przejawia się to głównie w istnieniu dużej liczby dokumentów i procedur, a przez to mniejszej autonomii menedżerów i ich niewielką skłonnością do podejmowania ryzyka [Rainey, Pandey, Bozeman, 1995 Vol. 55

(November-December), s. 565-573; Bozeman, Rainey, 1998 Vol. 42 (January), s. 163-189]. W niektórych organizacjach prywatnych również menedżerowie mogą mieć ograniczoną autonomię. Źródło tego ograniczenia znajduje się głównie w roli jaką odgrywają udziałowcy firm, rady nadzorcze korporacji czy też wymogi formalne. W przypadku menedżerów organizacji publicznych ograniczeniem tym jest wysoki poziom politycznej kontroli.

Kolejną specyficzną cechą publicznych organizacji są motywy działania ludzi pracujących w sektorze publicznym i oczekiwanie, że inni ludzie mają także takie motywy. Pracownicy sektora publicznego postrzegani są jako osoby, które mają realizować interes publiczny. Dodatkowym motywem ich działania, w porównaniu do osób zatrudnionych w organizacjach nastawionych na maksymalizowanie zysku, ma być chęć służenia swemu krajowi i jego mieszkańcom.[Connolly, Munro, 1999 (cyt. za Maroto, Rubalcaba, 2005, s. 5)] Tłumaczy to wykorzystywanie w ograniczonym stopniu motywacji ekonomicznej zarówno w odniesieniu do pracowników, jak i menedżerów tych organizacji.

Jednoznacznym i łatwo mierzalnym miernikiem sukcesu lub porażki dla przedsiębiorstw prywatnych jest wysokość osiągniętego zysku, czy też wielkość udziału w rynku. Zupełnie inaczej jest w przypadku organizacji publicznych, gdzie najważniejsze jest osiąganie wyników ukierunkowanych na dobra ogólne lub wzajemną pomoc, realizację interesów obywateli tzn. tworzenie podzielanych wartości, korzyści dla całego społeczeństwa, które jak wiadomo są trudne do zmierzenia, zwłaszcza w krótkich okresach. Efekty działania w tych organizacjach nie są ujmowane w kryteriach efektywności ekonomicznej, lecz w kategorii efektywności w szerszym wymiarze (ekonomiczno-społecznym), tzn. w stopniu realizacji założonych celów pożądanych ze względów społecznych (nie zawsze efektywnych pod względem ekonomicznym).

Jedną z największych różnic między poszczególnymi organizacjami dotyczy monitoringu i kontroli. Organizacje publiczne poddawane są znacznie większej kontroli politycznej niż rynkowej, jak ma to miejsce w organizacjach prywatnych. Zarówno cele, jak i działania podejmowane przez menedżerów tych organizacji mają ścisły związek z polityką.

Organizacje publiczne wymagają zasilania zewnętrznego w postaci dotacji i subwencji z budżetu państwa (czyli nie stanowią

organizacji samofinansujących się). Nie zwalania to jednak organizacji publicznych od racjonalności działania i troski o realizowanie zadań w sposób zapewniający rentowność.

Interesującym rozróżnieniem między analizowanymi rodzajami organizacji są ich interakcje z otoczeniem. Cechuje je większą złożoność w odniesieniu od organizacji publicznych. Odbiorcami dóbr i usług publicznych są obywatele tworzący różnorodne grupy społeczne. Dodatkowo trzeba podkreślić, że działanie tych organizacji w sposób pośredni wpływa też na inne organizacje oraz poszczególne osoby. [Kożuch, 2003, s. 51-52; Metcalfe, 1993, s.174] Jednocześnie należy wskazać, że wynika to z ich dominującej pozycji na rynku. Najczęściej organizacje publiczne są monopolistami w świadczeniu konkretnych dóbr i usług lub mają nieliczną grupę konkurentów [Nutt, Backoff, 1993 Vol. 3, s. 214; Savas, 1992, s. 44-65].

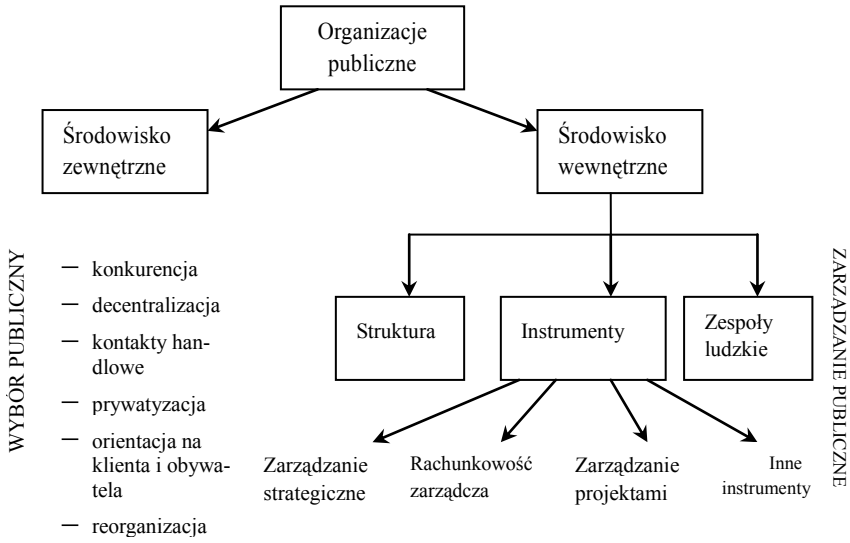
Z prowadzonych rozważań wynika, że trafnie odzwierciedla cechy organizacji publicznej definicja, w której podkreśla się, iż organizacja publiczna, funkcjonująca w sektorze publicznym oferująca dobra i usługi publiczne, posiada cechy charakterystyczne dla wszystkich organizacji, wyróżnia się jednak specyficznym systemem celów i wartości wynikający z silnych związków z polityką, który wywiera wpływ na charakter relacji wewnątrzorganizacyjnych oraz ze środowiskiem zewnętrznym. [Kożuch, 2004, s. 87]

Zmiany zachodzące w administracji publicznej w dużym stopniu związane były z koncepcjami i teoriami naukowymi. Każda z nich miała wpływ na procesy tworzenia i rozwoju organów władzy państwowej. Zaczynając od koncepcji klasycznej skierowanej na efektywność, kontrolę i formę biurokratyczną, poprzez podejście zorientowane na wzrost zainteresowania relacji międzyludzkimi, wprowadzenie matematycznego, statystycznego systemy wspomagające procesy decyzyjne, analizowanie zależności wpływu otoczenia na strukturę i odwrotnie, aż do działań ukierunkowanych na jakościowe podejście do zarządzania i adaptację mechanizmów i reguł sektora prywatnego przez sektor publiczny. [Wiszniowski, 2005, s. 9] Ten ostatni etap określany jest w literaturze mianem menedżeryzmu w ramach którego rozwija się idea nowego zarządzania sektorem publicznym (New Public Management).

Głębokie przemiany społeczno-gospodarcze, zachodzące w krajach wysoko rozwiniętych, począwszy od przełomu lat siedemdzie-

siątych i osiemdziesiątych (w Polsce na przełomie wieków), wywołały zapotrzebowanie na procesy reformowania zarządzania organizacjami publicznymi. Reforma zarządzania publicznego wskazuje na konieczność uwzględnienia wartości o charakterze ekonomicznym, mianowicie sprawności i efektywności w działaniu, oraz wartości związanych z zaspokajaniem potrzeb społecznych [Herbut, 2002, s. 11; Pollitt, Bouckaert, 2000, s. 8]. Ekonomiczna orientacja widoczna jest we wdrażaniu nowych koncepcji zarządzania pozwalających na efektywniejszą realizację zadań publicznych.

W kontekście procesu reform zarządzania publicznego sposób funkcjonowania tych organizacji może być ujęty w modelu podkreślającym duże znaczenie systemu wartości, jak i procesów dla zwiększenia skuteczności działania poprzez właściwe wykorzystanie zasobów organizacji w procesie realizacji wytyczonych celów (rys. 5).



Rys. 5. Model reform zarządzania publicznego
Źródło: [Kożuch, 2004, s.72].

W modelu tym podkreśla się proces zmian, zachodzący w organizacjach publicznych i w ich otoczeniu. Istnieją w nim dwie grupy czynników wywierających wpływ na sprawność organizacji publicznych: zmiany zewnętrzne takie jak: konkurencja, decentra-

lizacja, prywatyzacja itp. oraz czynniki wewnętrzne, dające pogrupować się w trzy główne obszary. Pierwsza grupa czynników odnosi się zatem do zmiany zewnętrznych warunków administracji publicznej analizowanej na podstawie teorii wyboru publicznego. Kolejna zaś do wewnętrznego procesu organizacji publicznej określanej jako menedżeryzacja. Klasyczna struktura biurokratyczna zastępowana jest tutaj przez zdecentralizowane centra odpowiedzialności podobne do wyodrębnionych w prywatnych holdingach. Odpowiednio to tych transformacji podlegają też procedury i narzędzia wykorzystywane w organizacji, a także kwalifikacje i motywacja pracowników. Model ten można nazwać modelem zmian.

Szczególne znaczenie w podnoszeniu sprawności organizacji mają zmiany wewnątrz organizacji. Współzależność pomiędzy strukturą, procedurami i ludźmi jest bardzo duża. Dlatego też wymogi proceduralne i strukturalne, które służą usprawnieniu, w przeważającej mierze zdeterminowana jest przez kulturę organizacyjną np. zachowania, kwalifikacje czy wartości członków organizacji. Dodatkowo trzeba jeszcze podkreślić, że na działalność organizacji publicznych wpływ mają zmiany, jakie zachodzą w całym sektorze publicznym.

W celu poprawy jakości oraz skuteczności dostarczanych usług zaczęto wykorzystywać instrumenty mechanizmu rynkowego (np. konkurencyjność, ceny oraz ich relacje do kosztów itp.). Do najczęściej stosowanych w praktyce organizacji publicznych mechanizmów rynkowych zalicza się: kontraktowanie usług publicznych, opłaty oraz bony. Za najważniejsze korzyści wynikające z ich wprowadzania do organizacji publicznych uznaje się: oszczędność środków finansowych, uelastycznienia działania czy też podnoszenia efektywności prowadzonej działalności.

Kolejną zmianą wprowadzoną w zarządzaniu organizacjami publicznymi było wprowadzenie orientacji na klienta (tzn. traktowanie nabywców usług publicznych jako klientów, a nie petentów). Prowadzenie badań na temat rzeczywistych potrzeb, aspiracji i opinii obywateli o działalności administracji publicznej pozwoliło na eliminowanie niesprawności w dostarczaniu usług oraz zróżnicowanie i uelastycznienie świadczonych usług, czyli lepszego dostosowania do oczekiwań klientów indywidualnych lub grupowych. W obszarze zarządzania organizacją publiczną przejawia się

to głównie w tworzeniu biur lub stanowisk obsługi klienta bądź istnienie tzw. e-urzędów.

Wśród innych zmian jakie zaobserwowano w funkcjonowaniu organizacji publicznych były zmiany kultury organizacyjnej. Ważnym zjawiskiem stało się upowszechnianie stosowania technik komunikacji społecznej, powoływanie rzeczników i wydziałów ds. komunikacji społecznej w urzędach.

Jednym z praktycznych sposób usprawniania działania wewnętrznych struktur organizacji publicznych było spłaszczenie struktur organizacyjnych poprzez ograniczanie zatrudnienia, szczególnie na stanowiskach najwyższych i podstawowych.

W jednostkach administracji publicznej, w szczególności wspólnoty terytorialnej lub organizacji działającej w sektorze publicznym, zaczęto wprowadzać metody i techniki planowania i zarządzania strategicznego. Stanowi to przykład przepływu do sektora dorobku sektora prywatnego. Przejawem jej stosowania stało się powoływanie jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za strategię oraz przesunięcie ośrodka władzy w kierunku komórek podejmujących decyzje strategiczne.

Innym objawem zmian dokonujących się w organizacjach publicznych było wprowadzanie menedżerkiego sposobu kierowania. Charakteryzował się on zwiększeniem uprawnień osób pełniących funkcje kierownicze w doborze sposobów realizacji zadań, mieszczących się w ich zakresach czynności. Dodatkowo nastąpiła zmiana w formie postrzegania roli liderów organizacji oraz cech, jakie powinni mieć liderzy.

Wzrost poziomu korupcji, będących negatywnym skutkiem zwiększania swobody działania organizacji sektora publicznego oraz kierowników i pracowników tych organizacji, wpłynął na rozwój infrastruktury etycznej. Normą stało się przyjmowanie przez organizacje publiczne kodeksów etyki oraz kodeksów postępowania.

Przeprowadzona analiza w pełni potwierdza pogląd o odmienności działania organizacji publicznych od pozostałych rodzajów organizacji. Różnice te dotyczą przede wszystkim celu i motywu działania, systemu wartości, a także charakteru relacji wewnętrznych i na zewnątrz organizacji. Istota organizacji publicznych i zarządzania nimi opiera się głównie na realizowaniu interesu publicznego i bardzo silnych związkach z polityką. Szczególnego zna-

czenia nabierają tutaj wyznaczane cele i wartości, które stanowią podstawę do dalszych działań tych organizacji. Podstawową misją analizowanych organizacji jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb publicznych za pomocą dóbr i usług publicznych (w szerokim znaczeniu). Do najłatwiej zauważalnych różnic między poszczególnymi organizacjami należy charakter relacji na zewnątrz organizacji. W przypadku organizacji publicznych przejawia się to głównie w dużej liczbie i różnorodności interesariuszy, których interesy mogą się istotnie różnić.

Wszystkie wskazane elementy składają się na sposób funkcjonowania organizacji publicznych. Mogą one być sprawne w działaniu, lub też uzyskiwać niezadowalające wyniki z uwagi na sposób ustalania celów zarządzania nimi.

W obecnych czasach istnieje duży popyt na skuteczne i ekonomiczne zarządzanie wszelkiego typu organizacjami, w tym publicznymi. Spowodowało to konieczność tworzenia nowych i doskonalenia funkcjonujących organizacji należących do sektora publicznego. Tendencję tę potwierdzają znane modele zarządzania organizacjami publicznymi. Najbardziej znamienną ich cechą jest zdecydowana orientacja na podnoszenie jakości świadczonych usług poprzez sprawniejsze działania. Mierzenie tej sprawności może odbywać poprzez koncentrację na zmianach w czynnikach wewnętrznych organizacji (typu struktura, instrumenty czy ludzie).

Zmiany jakie dokonały się w otoczeniu organizacji publicznej wpłynęły na jej wewnętrzne działania. Dotyczą one przede wszystkim wykorzystanie mechanizmów i narzędzi o prorynkowej orientacji (orientacja na klienta, mechanizm rynkowy), wprowadzenie i używanie w jej strukturach planowania strategicznego, menedżerskiego sposobu kierowania, ale też spłaszczenie struktur, zmiany w kulturze organizacyjnej.

Obszary działania organizacji publicznych, w których zauważalna jest potrzeba zmian i w których zmiany te częściowo zachodzą, potrzebują urzędników o nowych wartościach i umiejętnościach. Urzędników, którzy nie boją się nowoczesnych technologii i wymagań narzucanych przez globalizację. Urzędników, którzy dostarczają usług o coraz wyższej jakości, w coraz bardziej jawnym i transparentnym środowisku. Dlatego też tak ważną rolę

zaczynają odgrywać zmiany w postrzeganiu zasobów ludzkich i metod zarządzania nimi w organizacjach publicznych.

3.2. Zarządzanie zasobami ludzkimi jako obszar zmian w administracji samorządowej

Zachodzące od kilkunastu lata procesy reformowania sektora publicznego oraz włączenie Polski w struktury europejskie wywołały wzrost zainteresowania tworzeniem nowych i doskonaleniem już istniejących organizacji zaspokajających potrzeby społeczeństwa. Staje się to możliwe poprzez poszukiwanie instrumentów, które wpłyną na usprawnienie działań organizacji publicznych.

Zmiany w otoczeniu organizacji publicznych oddziałują na przekształcenia w jej wnętrzu lub odwrotnie. Zmiany mogą dotyczyć każdego obszaru organizacji, ale najczęściej obserwuje się je w strategii, strukturze, technologii, technice jak również zasobach ludzkich. Współczesne koncepcje zarządzania wskazują na priorytetowe znaczenie czynnika ludzkiego dla efektywnego funkcjonowania organizacji, w tym organizacji publicznych. Tym samym realizacji działań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi przypisuje się kluczową rolę.

W organizacjach publicznych zasoby ludzkie można najogólniej nazwać służbą publiczną. Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej pojęcie „służby cywilnej (publicznej)" definiuje w odniesieniu tylko do pracowników administracji rządowej (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 153 określa pracowników państwowych korpusem służby cywilnej). Zdaniem W. Mikułowskiego na służbę publiczną składają się „wszystkie osoby wykonujące funkcje zmierzające do realizacji celów Państwa w ramach struktur należących do jego organizacji." [Mikułowski, 2003, s. 65]

Pracownicy instytucji publicznych nauczyli się i w dalszym ciągu uczą od sektora prywatnego szybkiej restrukturyzacji, precyzyjnej analizy kosztów, mierzenia wyników, zarządzania informacją, a przede wszystkim nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkimi, włączając w to szkolenie pracowników na każdym szczeblu.

Zasoby ludzkie jednostek samorządu terytorialnego stanowią część podsystemu zarządzania terytorialnego, który odnosi się w

szczególności do kompetencji pracowników tj. wiedzy, umiejętności, doświadczenia, zdolności, ambicji, wyznawanych wartości, stylów działania. Posiadanie odpowiednich kompetencji przez pracowników, efektywne rozwijanie i umiejętne wykorzystywanie pomaga w realizacje strategii organizacji. [Noworól, 2007, s. 102] Postawa pracownika urzędu ma ogromne znaczenie dla charakteru, sposobu funkcjonowania i wizerunku całej organizacji. Instrumentami posługującymi się do zarządzania personelem urzędu są: rekrutacja, motywacja i wynagrodzenie, ocena pracowników, szkolenia kadr.

Istotnym elementem zmian w organizacjach publicznych jest dostosowywanie systemu zarządzania zasobami ludzkimi do zmian zachodzących w otoczeniu. O wzroście znaczenia czynnika ludzkiego w organizacji zadecydowały m.in. rosnące koszty pracy w nowoczesnej organizacji, dostrzeżenie motywacyjnej roli stosunków interpersonalnych, wrażliwość personelu na nieodpowiednie traktowanie, zwiększenie innowacyjności i kreatywności pracowników.

Skuteczność działań realizowanych w zarządzaniu zasobami ludzkimi organizacji publicznej zdeterminowana jest przez dwa rodzaje czynników. Uwarunkowania wewnętrzne dotyczą czynników zależnych od samej organizacji. Są to: wielkość zatrudnienia i dynamika zmian w tym zakresie, struktura zatrudnienia, kierunek i poziom wykształcenia, doświadczenia zawodowe i życiowe, potrzeby, dążenia i oczekiwania pracowników, aktywność związków zawodowych, kultura organizacyjna, struktura organizacyjna. Z kolei na uwarunkowania zewnętrzne składają się: globalizacja, konkurencja, technologia, czynniki polityczno-prawne, sytuacja na rynku pracy, czynniki demograficzne, a także czynniki społeczno-kulturowe. Zmiany zachodzące zarówno w wewnętrznych jak i zewnętrznych uwarunkowaniach zarządzania zasobami ludzkimi wymuszają ciągłe zmiany w podejściu do sprawowania funkcji personalnej. Polegają one na przechodzeniu od przypadkowych działań poprzez rutynowe administrowanie do umacniania się jej jako pełnowartościowej dziedziny funkcjonowania organizacji [Pocztowski, 1998, s. 16].

Czynnikiem, który w szczególny sposób kreuje zmiany w otoczeniu organizacji jest postępująca globalizacja gospodarki światowej [Por. Skat-Rørdam, 2001, s. 22-28]. Przejawia się ona głów-

nie w stopniowym zaniku znaczenia granic narodowych na działalność handlową oraz nasileniu przepływu kapitału, technik, dóbr i usług oraz informacji między różnymi krajami, a wraz z tym poglądów, idei, koncepcji intelektualnych i stylów zarządzania. Tworzący się jednolity rynek usuwa wszelkiego typu bariery dając możliwość tworzenia nowych stosunków gospodarczych, powstających ze zderzenia się lokalnych i krajowych organizacji z ponadnarodowymi korporacjami. Metody i techniki zarządzania stosowane do tej pory okazują się niewystarczające i nieskuteczne w procesie postępującej globalizacji. Organizacja chcąc sprostać wymogom globalizacji zmuszana jest do dążenia do poprawy jakości wytwarzanych dóbr i usług. Pozwala to na poprawę jej pozycji konkurencyjnej w stosunku do dóbr i usług zagranicznych, a także ułatwia zaistnienie i funkcjonowanie na obcych rynkach.

Najważniejsze i pierwotne znaczenie wobec wszystkich wymienionych warunków mają zjawiska i procesy okresu transformacji społeczno-gospodarczej. Wpływają one na otoczenie organizacji, a w konsekwencji wymuszają zmiany w samych podmiotach. Kształt tych zmian zależy w dużym stopniu od charakteru okresu przejściowego. Uwarunkowania te, najogólniej mówiąc, wynikają z: liberalizacji gospodarki, czyli jej otwarcia i stworzenia warunków konkurencji, reformy finansów państwa polegającej na wymienialności pieniądza krajowego i kształtowaniu zasad polityki pieniężno-podatkowej i kredytowej oraz przekształceń własnościowych, szczególnie procesów prywatyzacji majątku państwowego i redukcji pozostałości scentralizowanego systemu zarządzania [Sapijaszka, 1997, s. 95-112; Kowalczuk-Jakubowska, Malewicz, 1992, s. 22-25].

Największy wpływ na kształtowanie działalności organizacji publicznych mają uwarunkowania ekonomiczne i prawne. Wyrażają się one głównie w poziomie wzrostu gospodarczego rzutującego na wysokość dochodów ludności i koniunkturę gospodarczą, stawkach oprocentowania kredytów, cenach podstawowych surowców i energii, poziomie podatków i ich stabilność i in.

Otoczenie ekonomiczne jako determinant zarządzania zasobami ludzkimi można odnieść do ekonomicznego wizerunku gminy, na tle sytuacji gospodarczej kraju oraz do finansowych aspektów pracy urzędniczej.

Gmina działa w określonych warunkach finansowych, które mają swoje odzwierciedlenie w budżecie gminy oraz w planach wieloletnich. Budżet gminy po stronie przychodów jest częściowo regulowany: przez państwo (udziały w podatkach, subwencje), przez prawodawstwo lokalne (stawki podatków, opłat) oraz przez operatywność organów gminy (dotacje z Unii Europejskiej i innych funduszy pomocowych, gospodarowanie majątkiem gminy). Po stronie wydatków budżet jest ograniczony przez konieczność zabezpieczenia środków na wypełnianie zadań stojących przed organami gminy oraz potrzebami społecznymi konkretnej wspólnoty samorządowej.

Zmiany systemu finansowania gmin wprowadzone od 2004 r. ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego idą w kierunku powiązania mechanizmu subwencji ze wskaźnikami makroekonomicznymi (PKB, stopa bezrobocia) oraz innymi wskaźnikami o charakterze demograficzno-społecznym (gęstość zaludnienia, powierzchnia dróg na jednego mieszkańca, wielkość wydatków na pomoc społeczna). Mają one na celu zmniejszenie dysproporcji finansowych, jakie występują wśród gmin w Polsce [Zalewski, 2005, s. 141].

W małej gminie, w której znaczna część społeczeństwa korzysta ze wsparcia finansowego pomocy społecznej, występuje wysoka stopa bezrobocia, bardzo trudno uzasadnić jest konieczność podnoszenia kwalifikacji pracowników samorządowych, które trzeba traktować jako gminną inwestycję. Spowoduje ona w przyszłości zmniejszenie kosztów administracji poprzez większą jej sprawność oraz może pomóc w pozyskiwaniu dodatkowych środków pomocowych, które przyczynią się do w sposób pośredni do podniesienia ekonomicznego poziomu życia społeczności lokalnej [Wojciechowski, 2003, s.40].

Najważniejszym problemem z tego obszaru ekonomicznego nie jest wielkość posiadanych zasobów finansowych, ale sposób podejścia do wydatków na reformę zarządzania kadrami. Traktowanie ich jako jednego z wielu kosztów, będzie skutkowało odrzuceniem, natomiast uznanie za gminną inwestycję strategiczną o wysokiej stopie zwrotu, będzie zachęcało do przeprowadzania dalszych działań w tym obszarze. Ponadto takie podejście spowoduje uznanie zarządzania kadrami za jedno z głównych zadań samorządu terytorialnego.

Obowiązujące dotychczas przepisy prawne powodują modyfikację otoczenia oraz ewolucję uprawnień i ograniczeń oddziałujących na jednostkę.

Głównym podmiotem zarządzania kadrami u pracodawcy samorządowego jest kierownik urzędu, a następnie kierownicy komórek organizacyjnych i kierownicy zadaniowych zespołów pracowniczych. Ponadto także podmiotami zarządzania kadrami są pracownicy zajmujący się sprawami personalnymi.

Pomimo, iż są przepisy odnoszące się do organizacji urzędu, to żaden z nich nie reguluje organizacji działu personalnego, jego funkcji i zadań.

Formalnym aspektem organizacji służby pracowniczej u pracodawcy samorządowego jest regulamin organizacyjny. Zadania służby pracowniczej wynikają z zadań nałożonych na pracodawcę samorządowego przez szereg obowiązujących ustaw.

Wszystkie te zadania są określone szczegółowo i regulowane przez odpowiednie przepisy prawa. Ponadto zadania służby pracowniczej określa kierownik jednostki. Mogą one obejmować czynności z zakresu analizy rynku pracy, przygotowania i prowadzenia procedur rekrutacyjnych, procesy sterowania ruchem zatrudnionych, współdziałanie w procesach oceny (jest to obowiązkiem kierownictwa urzędu) i inne [Sypniewski, 2002, s.60].

Jak wynika z powyższego opisu funkcja zarządzania kadrami w urzędach gmin z jednej strony jest bardzo precyzyjnie regulowana przez przepisy prawa, z drugiej wiele jej istotnych aspektów jest pominiętych w przepisach prawa i ich stosowanie zależy od woli władz samorządowych i kierownictwa urzędu. Ponadto taka sytuacja prawna nie daje należytych gwarancji profesjonalizmu pracowników urzędów gmin.

Prawo bardzo sztywno wyznacza określone procedury postępowania, szczególnie administracyjnego. Taki rygoryzm przeniesiony na działania w obszarze kadrowym sprawia, że urzędnicy znajdują usprawiedliwienie swojej bezradności i bezczynności w braku uregulowań prawnych.

Prawo powinno skupić się na zdefiniowaniu odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań oraz nadawać szerokie uprawnienia do stosowania indywidualnych rozwiązań, z równoczesnym wprowadzeniem kontroli nie tyle poszczególnych działań, ile ich wpływu na realizację celu i budowanie systemu.

Proces zmian zachodzących w organizacjach wykazuje też silne związki ze zmianami dokonywanymi w sposobie życia i z nowym sposobem myślenia społeczeństwa. Obowiązujące normy moralne i zwyczaje, utrwalone w danym środowisku tradycje i wierzenia religijne określają granice swobody, w których powinny się mieścić rzeczywiste zachowania uczestników organizacji publicznej. Zmiana systemu wartości społeczeństwa sygnalizuje organizacjom, jakich warunków pracy oczekują obecni i przyszli pracownicy, aby móc właściwie i dobrze wypełniać swoje obowiązki [por. Wawrzyniak, 2002, s. 21-34].

Gmina stanowi obszar, na którym kształtują się społeczne powiązania między ludźmi powstałe na gruncie wspólnoty terytorialnej oraz kształtują się zręby społeczeństwa obywatelskiego, świadomie i aktywnie uczestniczących w rozwiązywaniu problemów społecznych, politycznych i ekonomicznych swego regionu. Powstają również różnorodne formy uczestnictwa w życiu środowiska samorządowego. Gmina powinna stać otworem dla całej przestrzeni społecznej, która może być tworzywem owych zadań i kompetencji [Potoczek, 2001, s. 132].

Społeczeństwo postrzega organizacje publiczne nie tylko w kategoriach dostawcy usług, ale też jako podmioty służące otoczeniu w którym funkcjonuje. Coraz większy nacisk kładzie się na wymiar etyczny działania organizacji publicznych.

Wartości moralne wpisane są w schemat państwa demokratycznego, w jego administracyjną infrastrukturę, łącznie z zawierającym się w niej etosem urzędniczym. Czynnikiem utrudniającym formowanie etosu urzędnika jest kryzys wartości podstawowych, mających stanowić fundament pod budowę aksjologii urzędu. Istotne jest przyjęcie określonego systemu wartości zarówno przez społeczność lokalną, jak i przez urzędników publicznych. Posługiwanie się w zarządzaniu kodeksami etycznymi może być przydatne do racjonalizacji i uzasadnienia wątpliwych czy też problematycznych postaw i działań pracowników urzędów.

Jednym z przejawów zmian dokonujących się w otoczeniu organizacji jest wzrost wymagań obywateli. W wyniku ciągłych zmian preferencji społeczności lokalnych organizacja publiczna stara się stosować szereg działań, aby zadowolić mieszkańca, oferując usługi bardziej różnorodne o coraz wyższej jakości.

Wreszcie niezwykle istotnym czynnikiem zmian wpływających na organizację publiczną jest postępująca w szybkim tempie informatyzacja gospodarki i społeczeństwa. Współczesny świat zmusza organizacje publiczne do ciągłego pozyskiwania nowych informacji. Problemy, które obecnie pojawiają się w zarządzaniu organizacją publiczną wymagają znacznie większej ilości informacji niż parę lat temu.

Należy więc wyraźnie podkreślić, że złożoność i różnorodność warunków, które wpływają na zmiany w zarządzaniu we współczesnych organizacjach publicznych sprawiają, że muszą one nieustannie analizować swoją sytuację i otoczenie, w którym funkcjonują. Organizacje publiczne nie mogą ignorować sygnałów płynących z otoczenia. Muszą podejmować wszelkiego typu działania, które pozwolą na dalsze funkcjonowanie i rozwój organizacji publicznej w tym otoczeniu.

U podstaw zmian dokonujących się w organizacji publicznej leżą też czynniki wynikające niejako z wnętrza organizacji. Zmiany te mogą być wywołane rosnącym poziomem wiedzy i umiejętności urzędników, jak również coraz wyższy poziom ich ambicji i aspiracji zawodowych. Siłą napędową zmian o wewnętrznym charakterze może stać się także przyjęta przez kadrę kierowniczą organizacji publicznej wizja jej rozwoju w przyszłości.

Różnorodność działań podejmowanych przez organizacje w obliczu nowych sytuacji, zależy od uwarunkowań wewnętrznych. Na szczególną uwagę zasługuje tutaj postawa kadry kierowniczej, jej predyspozycje do działania w warunkach samodzielności i ponoszenia za tę działalność odpowiedzialności. Do ich zadań należy zapewnienie efektywnego wykorzystania zasobów organizacji publicznej, jak i poszukiwania sposobów zagwarantowania długoletniej sprawności ich funkcjonowania.

Zarządzanie zasobami ludzkimi ma przyczynić się do kreowania rzeczywistości przez wspomaganie organizacji publicznej w procesach adaptacyjnych, związanych z dostosowaniem się do zmian w otoczeniu. Otwartość organizacji publicznych na wpływ otoczenia jest pożądany ze względu na fakt, że sprzyja dostosowaniu ich działalności do potrzeb publicznych.

Zagadnienie sprawnego wykorzystania zasobów ludzkich w organizacjach prywatnych jest tak samo istotna jak w publicznych. (tab. 4). Należy zauważyć, że proces zarządzania zasobami ludz-

kimi w organizacjach publicznych jest znacznie bardziej określony ramami regulacji prawnych niż w pozostałych rodzajach organizacji. Zasada legalizmu działań pracownika organizacji publicznej przejawia się nie tylko w zakresie określenia ogólnych jego obowiązków, ale także i w poszczególnych funkcjach personalnych m.in. rekrutacji, oceniania czy wynagradzania pracownika.

Charakterystyczne dla zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych są ograniczenia dotyczące sztywnych zasad zatrudniania, awansowania i zwalniania pracowników. Zamiast systemu zarządzania zasobami ludzkimi powszechne wydaje się reagowanie na pojawiające się potrzeby. Dostrzec można brak wiedzy, umiejętności i nawyków do pracy zespołowej. Mało upowszechnione jest również prowadzenie polityki rozwoju zasobów ludzkich (np. rzadko prowadzi się analizę potrzeb szkoleniowych, nie opracowuje się okresowych planów szkoleń, nie prowadzi się oceny szkoleń) [Zawicki, Mazur, Bober (red.), 2004, s. 15].

Tabela 4. Wybrane determinanty zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach biznesowych i publicznych.

Przedmiot porównania	Organizacje biznesowe	Organizacje publiczne
Status pracodawcy	Przedsiębiorca (właściciel, organ spółki: zarząd, rada nadzorcza)	Przedstawiciel władzy państwowej, rządowej, samorządowej
Głowna podstawa prawna regulacji stosunku pracy	Kodeks pracy	Ustawa o pracownikach samorządowych, pracownikach urzędów państwowych, o służbie cywilnej
Misja organizacji	Osiąganie przewagi konkurencyjnej, kształtowanie pozycji rynkowej	Zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczeństwa o charakterze publicznym
Cele działalności organizacji	Osiąganie zysku bądź inne cele o charakterze ekonomicznym	Pełnienie służby publicznej wobec mieszkańców (obywateli)
Status odbiorcy usług organizacji	Klient (konsument)	Petent (strona, mieszkaniec, obywatel, podatnik) jako podmiot praw i obowiązków konstytucyjnych
Pewność zatrudnienia	Ryzyko utraty pracy związane z pozycją firmy na rynku i jej kondycją ekonomiczną	Generalnie wysoka, silny wpływ życia politycznego (partii, mediów i grup nacisku)
Nawiązanie stosunku pracy	Pełna dowolność wyboru technik rekrutacji przez pracodawcę	Często w sposób dyskrecjonalny; postępowanie konkursowe obligatoryjne tylko w służbie cywilnej, uznaniowość

		sposobu wyboru technik rekrutacyjnych
Ocenianie pracowników	Stosowanie głównie kryteriów ekonomicznych, np. wpływ pracownika na zwiększenie sprzedaży, duża rola kreatywności pracownika	Legalizm podejmowania decyzji (zgodność z prawem), sprawność (np. terminowość) wykonywania przydzielonych zadań o charakterze administracyjnym, ciągle mała rola innowacyjności
Wynagradzanie	Płaca jako koszt przedsiębiorstwa, ustalane indywidualnie w ramach układu zbiorowego pracy	Płaca pochodzi ze środków publicznych, przedział wysokości określony przepisami pracy
Etyka w pracy	Zasady etyki biznesu, znaczna autonomia organizacji w ich formułowaniu	Wysokie oczekiwania społeczne co do postaw etycznych urzędników, neutralność polityczna, bezstronność, wymagane godne zachowanie w pracy i poza nią
Gospodarowanie środkami finansowymi	Duża rola ryzyka działalności gospodarczej	Rygorystyczne wymogi celowości i racjonalnego wydatkowania środków publicznych, ustawa o zamówieniach publicznych

Źródło: [Bińczycki, 2004, s. 78]

W organizacjach publicznych można zaobserwować małą rolę systemów wynagradzania opartych o wyniki, czy innych, wykorzystujących motywację ekonomiczną technik. Ponadto istnienie małej zależności pomiędzy wynikami pracy a otrzymywanym wynagrodzeniem nie sprzyja zaangażowaniu w działania organizacyjne.

Jednak coraz częściej w zarządzaniu publicznym widoczne jest stosowanie ogólnych zasad i technik zarządzania zasobami ludzkimi oraz przyjętych z sektora prywatnego, co powoduje zbliżenie się zasad obowiązujących w stosunkach pracy w organizacjach obu sektorów.

Zmiany w funkcjonowaniu sektora publicznego wpływają na zmiany w podejściu do zarządzania zasobami ludzkimi. Nadmiar kapitału pracy spowodował upowszechnienie zatrudnienia na podstawie kontraktów, w niepełnym wymiarze godzin [Macek, 1999, s. 126]. Od pracowników wymaga się zaangażowania, dyspozycyjności i pracy ponad określony zakres obowiązków. Miejsce wąskich specjalistów zajmują pracownicy wielofunkcyjni i elastyczni [Koźmiński, 1996, s. 5]. Nacisk na bezbłędne opanowanie powtarzalnych czynności ustępuje koncentracji na poszczególnych

sprawach i umiejętności rozwiązywania unikalnych problemów. Zmniejsza się znaczenie pionowej hierarchii stanowiska pracy, tradycyjnych form zatrudnienia na rzecz rozszerzania samodzielności i przekazywania uprawnień na niższe szczeble zarządzania oraz aktywizowania do efektywnego działania. Funkcja oceny to nie tylko wskazywanie potrzeb szkoleniowych, ale i jeden z istotnych elementów motywujących do pracy.

Raz jeszcze trzeba podkreślić, że wielość i złożoność zjawisk zachodzących w otoczeniu organizacji publicznych, jak i w niej samej, sprawia, że dokonywane są przeobrażenia w różnych obszarach działania organizacji. Zmusza to organizacje publiczne do ciągłego analizowania swojej sytuacji i otoczenia, w którym funkcjonują.

Ukształtowane uwarunkowania mogą z jednej strony stymulować zmiany, z drugiej zaś stanowić ich barierę. Bariery te przejawiają się między innymi w nadmiernych rozmiarach organizacji publicznej w stosunku do potrzeb mieszkańców, niskiej jakości oferowanych usług, posiadaniu struktur organizacyjnych i metod zarządzania niedostosowanych do warunków zmian.

Wiele spośród uwarunkowań przybiera postać ograniczeń, czy nawet barier uniemożliwiających skuteczne zarządzanie, natomiast inne mają charakter wyraźnie sprzyjający zmianom. Motywy zmian nigdy nie są spowodowane przez wyłącznie jeden czynnik. Zazwyczaj jest to układ kilku czynników zewnętrznych i wewnętrznych o relatywnie zmiennym znaczeniu. Przeobrażenia, dotykają organizacje publiczne w coraz szerszym i głębszym wymiarze, zaś ich dokonywanie ma coraz większe znaczenie. Stąd ważne staje się traktowanie zmian jako nieodłącznego elementu funkcjonowania współczesnej organizacji publicznej.

Przeprowadzona analiza czynników zewnętrznych i wewnętrznych wpływających na zmiany w organizacjach publicznych pozwala stwierdzić, że zmiany jakie dokonały się lub dokonują wpływają na sprawność ich funkcjonowania.

Wszystkie wymienione determinanty zakreślają obszary, w których zarządzanie kadrami może i powinno funkcjonować jako system. Wyznaczenie właściwego miejsca zarządzania kadrami w zarządzaniu publicznym samorządem gminnym oraz uznanie go jako jednego z ważnych zadań, wpływających bezpośrednio na profesjonalizację funkcjonowania urzędu, zależne jest od kwalifikacji,

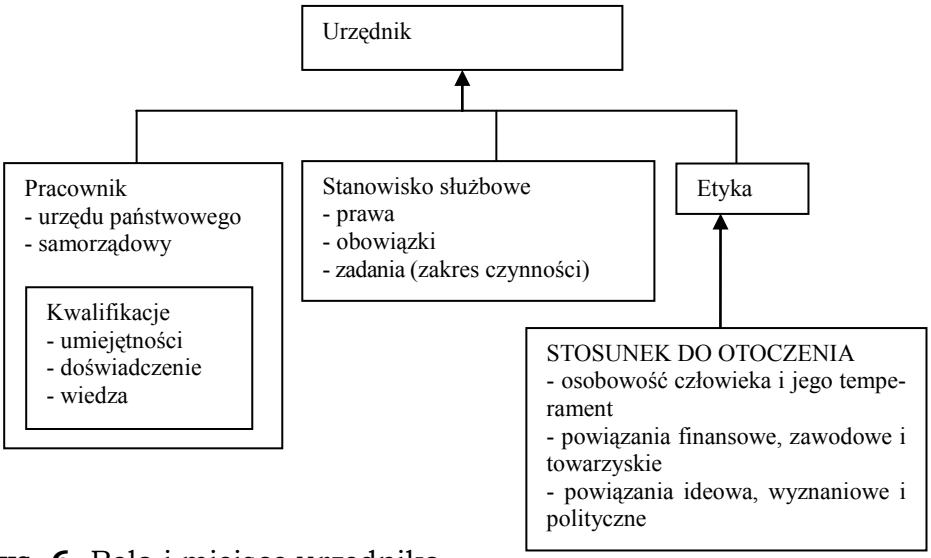
myślenia racjonalnego, dobrej woli i wytrwałości władz samorządowych oraz od otwartości na zmiany samych pracowników.

Wspominane czynniki oddziałując na poszczególne elementy zarządzania zasobami ludzkimi wpływają pośrednio na poziom i jakość realizacji zadań gminy, dlatego też tak istotne staje się ich identyfikacja, analiza i aplikacja.

3.3. Status pracownika samorządowego

Zmieniające się otoczenie administracji oraz rosnące oczekiwania i wymagania społeczne wpływają na jej funkcjonowanie. Powoduje to konieczność doskonalenia struktur i metod działania urzędów, między innymi poprzez poszukiwanie modelu profesjonalnego urzędnika.

Chcąc określić znaczenie urzędu można wskazać, że jest to jednostka realizujące określone zadania w interesie publicznym wykorzystując istniejące do jej dyspozycji zasoby, w szczególności ludzi, czyli urzędników. Za urzędnika, w węższym znaczeniu, można uznać każdą osobę pracującą w urzędzie, której przedmiotem pracy są czynności związane bezpośrednio ze służeniem społeczności Dubowik, Pisarczyk (red.), 2011, s. 17] Zrozumienie istoty działania urzędnika w administracji jest ważnym elementem wpływającym na działalność urzędu (rys. 6).



Rys. 6. Rola i miejsce urzędnika
Źródło: [Buchalski, 2002b, s.36].

Zarówno w polskim ustawodawstwie, jak i literaturze wyodrębnia się trzy kategorie pracowników, którzy w urzędach administracji publicznej wykonują czynności urzędnicze [Stelina, 2009, s.70-72]:

1. członkowie korpusu służby cywilnej (urzędnicy służby cywilnej i pracownicy służby cywilnej);
2. pracownicy zatrudnieni w urzędach państwowych (urzędnicy państwowi i pracownicy urzędów państwowych);
3. pracownicy samorządowi (zatrudnieni w urzędach administracji samorządowej).

Urzędnik realizuje określone prawem zadania, według posiadanych uprawnień, ale także posiada obowiązek załatwiania określonych spraw, z jakim zwracają się mieszkańcy lub organizacje.

Czynności wykonywane przez urzędnika są różne w zależności od rodzaju urzędu i zajmowanego stanowiska. Wszystkie one wymagają szerokiej wiedzy ogólnej oraz przygotowania specjalistycznego. Wśród podstawowych zadań urzędnika administracji publicznej wymienia się nie tylko realizację założeń polityki państwa w sferach bezpośrednio związanych z podziałem terytorialnym, ale również zaspokajanie potrzeb związanych z życiem społeczności lokalnej, przestrzeganie prawa, inicjowanie przedsięwzięć społeczno-gospodarczych oraz kształtowanie więzi lokalnych i regionalnych [Sikorski, 2007, s. 30]. Do rezultatów pracy urzędnika zaliczyć można także twórcze i aktywne uczestniczenie w posiedzeniach, czy konferencjach.

W odniesieniu do administracji samorządowej w urzędach zatrudnia się osoby wyłącznie na stanowiskach przewidzianych w rozporządzeniu Rady Ministrów, w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. [Sypniewski, 2002, s. 34].

Zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych pracownicy samorządowi to osoby zatrudnione w:

1. urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych;
2. starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych;
3. urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin oraz gminnych jednostkach i zakładach budżetowych;

4. biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz zakładów budżetowych utworzonych przez te związki;
5. biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawa definiuje pracowników samorządowych wyłącznie poprzez wskazanie miejsca pracy, a nie stanowisko czy rodzaj wykonywanych czynności. Nie istnieje w polskim ustawodawstwie dokładne określenie kategorii urzędnik samorządowy. Regulacja prawna statusu pracowników samorządowych ma charakter fragmentaryczny. Kwestie te porządkuje ustawa o pracownikach samorządowych z 1990 r., ustawa o pracownikach urzędów państwowych oraz akty prawa miejscowego, w tym uchwały Rady Gminy czy Rady Miejskiej. Wobec pracowników samorządowych zastosowanie mają również: kodeks pracy, regulaminy organizacyjne urzędu, regulaminy pracy oraz wewnętrzne zarządzenia kierownictwa urzędu.

Podstawowym dokumentem określającym status prawny pracowników samorządowych określa ustawa o pracownikach samorządowych [Ustawa o pracownikach samorządowych z 21 listopada 2008 r., Dz. U. Nr 223, poz. 1458]. W odniesieniu do pierwotnego tekstu ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 22 marca 1990 r. zawiera ona uszczegółowienie kwestii związanych z polityką personalną w jednostkach samorządu terytorialnego oraz w mniejszym stopniu posiada odesłań do innych aktów prawnych, w szczególności do ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Regulacje prawne dotyczące statusu pracowników samorządowych zawarte są także w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego [Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dziennik Ustaw Nr 124/1994 r., poz. 607]. Mówi się w niej [art.6 i następne Karty] o dostosowaniu struktur i środków administracyjnych do zadań i oczekiwań społeczności lokalnych. Społeczności lokalne mogą samodzielnie tworzyć swą wewnętrzną strukturę organizacyjną oraz powoływać jednostki dostosowane do potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie. W celu realizacji zadań publicznych należy zatrudniać pracowników wysoko kwalifikowanych legitymujących się odpowiednimi umiejętnościami i kompetencjami. Polska, jak i

inne kraje które przyjęły Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego zobowiązała się m.in. ustalenia zasad szkolenia, wynagradzania oraz awansowania zawodowego pracowników administracji samorządowej.

Pracownicy administracji publicznej mają zróżnicowany status prawny. Stosunek pracy w jednostkach samorządu terytorialnego może zostać nawiązany na podstawie [Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.];

- wyboru: wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu -jeżeli statut związku tak stanowi;
- powołania: zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy;
- umowy o pracę - pozostali pracownicy samorządowi.

Nowelizacja ustawy zakłada rezygnację z mianowania jako formy nawiązania stosunku pracy, który dotychczas miał zastosowanie jedynie w gminie. W nowej ustawie o pracownikach samorządowych znalazł się też przepis przejściowy, zgodnie z którym stosunek pracy na podstawie mianowania przekształca się od 1 stycznia 2012 r. w stosunek pracy zawarty w formie umowy o pracę na czas nieokreślony.

W celu usprawnienia funkcjonowania administracji lokalnej ustawa zapewnia także tworzenie stanowisk urzędniczych, w tym kierowniczych, doradców i asystentów, pomocniczych i obsługi. Ustawa zmieniła też status prawny sekretarzy, dla których podstawą zatrudnienia stała się umową na czas nieokreślony. Dodatkowo stanowisko to zostało wprowadzone także na szczeblu województwa.

Pracownikiem administracji lokalnej może być każdy kto spełnia wskazane w ustawie wymogi formalne [Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.]:

- jest obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art. 11 ust. 2 i 3;
- ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych;
- posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku.

W znowelizowanej ustawie wykreślono wymagania wobec kandydatów do pracy w administracji lokalnej w zakresie odpowiedniego wieku oraz stanu zdrowia. Uregulowana została również kwestia zatrudniania obcokrajowców, zezwalając na przyjmowanie ich na stanowisku, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa i jeżeli posiada potwierdzoną znajomość języka polskiego [Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.].

W zależności od stanowiska, o jakie kandydat aplikuje, należy spełniać wyżej wymienione przesłanki oraz dodatkowe wymogi, zawarte w ogłoszeniu o naborze na wolne stanowiska w urzędzie. Ponadto pracownik zatrudniony na podstawie wyboru nie może być skazany prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych na postawie umowy o pracę muszą dodatkowo posiadać co najmniej wykształcenie średnie oraz cieszyć się nieposzlakowaną opinią. Stanowiska kierownicze mogą piastować jedynie osoby spełniające wszystkie wyżej wymienione wymagania oraz posiadać co najmniej trzyletni staż pracy lub wykonywać przez co najmniej 3 lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami danego stanowiska oraz posiadać wyższe wykształcenie I lub II stopnia [Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.].

Szczegółowy wykaz stanowisk w administracji lokalnej, wymagania kwalifikacyjne na poszczególne stanowiska oraz warunki i sposób wynagradzania i przyznawania nagród i dodatków zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Niezależnie od stanowiska jakie zajmuje pracownik samorządowy, powinien on wykazywać chęć pełnienia swoich obowiązków z szacunkiem dla innych i poczuciem własnej godności, najwyższą starannością i rzetelnością. Profesjonalny urzędnik to osoba charakteryzująca się obiektywizmem działania, odpowiedzialna za swoje czyny i zachowanie, neutralna politycznie, działać racjonalnie w oparciu o etyczne i moralne zasady [Sikorski, 2007, s. 28]. W literaturze autorzy także podkreślają, że pracownik samorządowy powinien rozumieć znaczenie pełnionej roli społecznej, po-

siadać w pełni rozwinięte kwalifikacje społeczne, które umożliwią mu nawiązywanie kontaktów z ludźmi, wczuwania się w ich sytuację i zrozumienie ich problemu [Kowalewski 1981, s. 382].

Ustawa o pracownikach samorządowych przewiduje zakaz zatrudniania małżonków oraz osób pozostających ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia lub stosunku powinowactwa pierwszego stopnia i przysposobienia, opieki lub kurateli u pracodawców samorządowych, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej; pracownicy samorządowi nie mogą wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność; nie mogą łączyć zatrudnienia w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego ze sprawowaniem mandatu radnego w tej jednostce. [Ustawa o pracownikach samorządowych z 21 listopada 2008 r., Dz. U. Nr 223, poz. 1458].

Wynagrodzenie pracownikom samorządowym przysługuje stosownie do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Oprócz ustawy o pracownikach samorządowych zasady wynagradzania i wymagania kwalifikacyjne określa rozporządzenie Rady Ministrów z 30 lipca 1996 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych [Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, Dz. U. z 2011 r. Nr 144, poz. 858].

Pracownicy samorządowi są zobowiązani do przestrzegania obowiązków, odpowiadających charakterowi ich pracy, ustalonych przepisami prawa. Ze względu na rodzaj aktów normatywnych obowiązki pracowników można podzielić na:

- ogólne (określone w kodeksie pracy);
- szczególne (wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych)
- indywidualne (związane z zajmowanym stanowiskiem).

Do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy [Ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r.]:

- przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa;
- wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie;

- udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania;
- dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej;
- zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami;
- zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim;
- stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych.

Ustawa o pracownikach samorządowych zapewnia więc zawodowe, rzetelne i bezstronne wykonywanie zadań publicznych przez organy samorządu terytorialnego w których pracują urzędnicy [Ustawa o pracownikach samorządowych z 21 listopada 2008 r., Dz. U. Nr 223, poz. 1458]. Administracja publiczna jest odpowiednim miejscem pracy dla takich osób, które są świadome swojej roli w realizacji jej celów oraz zapewnia im możliwość realizacji kariery zawodowej.

Zawód pracownika administracji samorządowej daje prestiż i uznanie społeczne. Na status społeczny urzędnika należy patrzeć poprzez pewien etos urzędnika, który jest mniej lub bardziej formalnie określony w społeczeństwie oraz przez jego walory osobowe. W literaturze proponuje się następujące podstawowe zasady etosu urzędnika [Kieżun, 2003, s.35]:

- bycie godnym zaufania społecznego wykonując zadania w sposób niezawodny, solidny oraz charakteryzowanie się punktualnością, lojalnością, dotrzymywać słowa i obietnic, uczciwością;
- posiadanie i pogłębianie wiedzy teoretycznej dotyczącej nowoczesnego modelu zarządzania publicznego;
- posiadanie umiejętności praktycznych doskonalonych na drodze kariery urzędniczej;
- umiejętność bycia uprzejmym i życzliwym w stosunku do każdego obywatela;
- rozumienie i akceptowanie swojej roli jako swego rodzaju powołania.

Pracownicy powinni dbać o dobry wizerunek pracownika samorządowego i właściwe stosunki międzyludzkie zarówno w pracy jak

i poza nią. Pozwoli to na zmianę podejścia otoczenia zewnętrznego na zawód urzędnika, a dzięki temu współpraca pomiędzy nimi będzie przebiegać łatwiej, sympatyczniej i z większym zaufaniem. Oczekuje się także od pracowników samorządowych fachowości przy zachowaniu neutralności politycznej i światopoglądowej [Janowska, 2003, s.53; Rzetecka- Gil, 2009, s.10-11].

Silna zależność administracji samorządowej od zmian dokonujących się w jej otoczeniu sprawia, że coraz większe znaczenie w pracy urzędnika ma jego otwartość na współpracę z innymi podmiotami. Umiejętność korzystania z doświadczeń i wiedzy zwierzchników, kolegów i podwładnych staje się podstawą działania pracownika samorządowego.

Pracownika administracji publicznej obowiązuje wykonywanie zadań zgodnie z obowiązującym w urzędzie kodeksem etyki. Ustawa przewiduje zakaz podejmowania przez urzędników zajęć kolidujących z obowiązkami służbowymi.

Podsumowując należy stwierdzić, że na status pracownika samorządowego w największym stopniu wpływają uregulowania prawne ogólne typu ustawa o pracownikach samorządowych, jak i szczegółowe – różnego rodzaju rozporządzenia Rady Ministrów. Polska zobowiązała się również do przestrzegania zasad dotyczących statusu pracowników samorządowych zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego.

W ustawodawstwie i literaturze nie istnieje dokładne zdefiniowanie kogo należy traktować jako pracownika samorządowego czy też urzędnika. Jedynym z kryterium jego wyodrębnienia to wykonywanie zadań na rzecz państwa oraz ze wskazanie miejsca pracy. Stosunek pracy w jednostkach samorządu terytorialnego może zostać nawiązany na podstawie wyboru, powołania bądź umowy o pracę. W celu usprawnienia funkcjonowania administracji samorządowej wprowadzono możliwość utworzenia stanowisk doradców i asystentów. Regulacje prawne określają też ogólne wymogi formalne, w zakresie odpowiednich kwalifikacji, doświadczenia na określonym stanowisku pracy, jakie powinien spełniać pracownik samorządowy.

W literaturze podkreśla się także, że urzędnik to osoba która poza profesjonalizmem w działaniu, musi odznaczać się wysoką etyką i moralnością. Ustawa o pracownikach samorządowych zapewnia zawodowe, rzetelne i bezstronne, zgodnie z literą prawa

wykonywanie szczegółowo wymienionych obowiązkowców należących do urzędników. Pracę w sektorze publicznym powinni podejmować ludzie mający świadomość służby publicznej i chęć jej niesienia, wiążący swoją karierę z zawodem urzędnika. Wykonywanie tego zawodu daje także pewien prestiż i uznanie społeczne. Pracownik samorządowy narażony jest jednak na bezpośrednią krytykę społeczności, którą musi brać pod uwagę realizując swoje zadania obiektywnie, taktownie, uprzejmie i życzliwie.

Obecnie dąży się w administracji samorządowej do wypracowania właściwych mechanizmów działania w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi zgodnie z zasadami nowego zarządzania publicznego.

Rozdział 4
Analiza i kierunki doskonalenia zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej

4.1. Charakterystyka badanych instytucji

Materiał empiryczny zawarty w niniejszej rozprawie zgromadzony został w trakcie realizacji własnego projektu badawczego pt. pt. "Wewnątrzorganizacyjne warunki sprawnego współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych w środowisku lokalnym" finansowanego ze środków Ministerstwa Edukacji i Nauki w latach 2008-2011 (NN115 123534) prowadzonego w Instytucie Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Badaniami zostały objęte organizacje publiczne działające na poziomie lokalnym – urzędy gmin i starostwa powiatowe - oraz organizacje pozarządowe, zlokalizowane na terenie województwa małopolskiego. Jako warunek zakwalifikowania jednostki do zbiorowości przyjęto:

- działanie organizacji na obszarze województwa małopolskiego
- udział w podejmowaniu i realizacji decyzji o współdziałaniu.

Bazę danych organizacji publicznych stworzono na podstawie zrealizowanych przez zespół badawczy badań w ramach projektu własnego przeprowadzonego w Instytucie Spraw Publicznych działającego na Uniwersytecie Jagiellońskim. W odniesieniu do bazy danych organizacji pozarządowych wykorzystano ogólnodostępną bazę danych organizacji pozarządowych Stowarzyszenia Klon-Jawor, z której wyodrębniono w szczególności organizacje współdziałające z organizacjami publicznymi.

Na tej podstawie skierowano kwestionariusz ankietowy do 140 osób, w tym do 34 wójtów, ich zastępców i sekretarzy (dalej zwanych wójtami), 34 urzędników-specjalistów zajmujących się sprawami kadrowymi (dalej zwanych specjalistami ds. kadrowych), a

także oraz 34 współpracą z organizacjami pozarządowymi (dalej zwanych specjalistami ds. współpracy) oraz 38 ekspertów zarządzania publicznego.

Na badania empiryczne do niniejszej pracy złożyły się następujące etapy:

1. Identyfikacja dotychczas prowadzonych na świecie i w Polsce perspektyw badawczych dotyczących współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych w środowisku lokalnym, uzupełnionych o obszar zarządzania zasobami ludzkimi. Pogłębiona analiza literatury przedmiotu.
2. Opracowanie kwestionariusza badawczego.
3. Przeprowadzenie badania pilotażowego w 5 gminach oraz 10 wybranych celowo organizacji pozarządowych województwa małopolskiego.
4. Weryfikacja uzyskanych wyników i doprecyzowanie kwestionariusza.
5. Przeprowadzenie badań empirycznych metodą ankietową uzupełnioną o niestandaryzowane wywiady z wójtami, specjalistami do spraw kadrowych oraz współpracy.

Podstawowym sposobem realizacji celu pracy była metoda dedukcji, a kwestionariusz badawczy pełnił rolę pomocniczą i posłużył ilustracji rezultatów badań. Badania przeprowadzono w pierwszej połowie 2010 r. W trakcie analizy uzyskanych danych empirycznych okazało się, że część udzielonych odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszach ankietowych były niespójne lub posiadały luki. Dlatego też do dalszej analizy zakwalifikowano 29 wypełnionych kwestionariuszy wójtów, 32 - specjalistów ds. kadrowych, 31 - specjalistów ds. współdziałania oraz 38 kwestionariuszy ekspertów, które stanowiły podstawę do zobrazowania zagadnienia współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych w środowisku lokalnym. Uzyskane wyniki pozwoliły na zdobycie informacji ilościowych i jakościowych. Umożliwiły one na identyfikację przyczyn, celów, form i korzyści współdziałania jak również poznanie cech menedżerów publicznych i ich kompetencji. W trakcie badań udało się także zbadać realizowany w organizacjach publicznych proces zarządzania zasobami ludzkimi, który stanowi jeden z wielu elementów wpływających na stopień współdziałania z innymi organizacjami. Dlatego też w dalszej części pracy uwaga zostanie wyłącznie skupiona na działania podejmowane w obsza-

rze zasobów ludzkich w badanych organizacjach publicznych. Uzyskana liczebność próby badawczej przebadanych urzędów nie pozwala na sprecyzowanie wniosków o charakterze uogólniającym. Wyniki badań służą wyłącznie zilustrowaniu poznanych na podstawie prowadzonych rozważań prawidłowości i współzależności na przykładach uzyskanych w badanych urzędach.

Kwestionariusz skierowany do specjalistów do spraw kadrowych składał się z czterech bloków pytań, z których każdy odnosił się do innego obszaru badawczego. Część pierwsza obejmowała zakres działań realizowanych w obszarze zarządzania strategicznego. Znalazły się w niej kwestie odnoszące się do roli strategii w zarządzaniu, istniejących procedur oceny wykonania zadań przez urząd. Uzyskane odpowiedzi pozwoliły poznać opinię badanych osób na temat potrzeby tworzenia strategii i jego wpływu na zarządzanie organizacją publiczną.

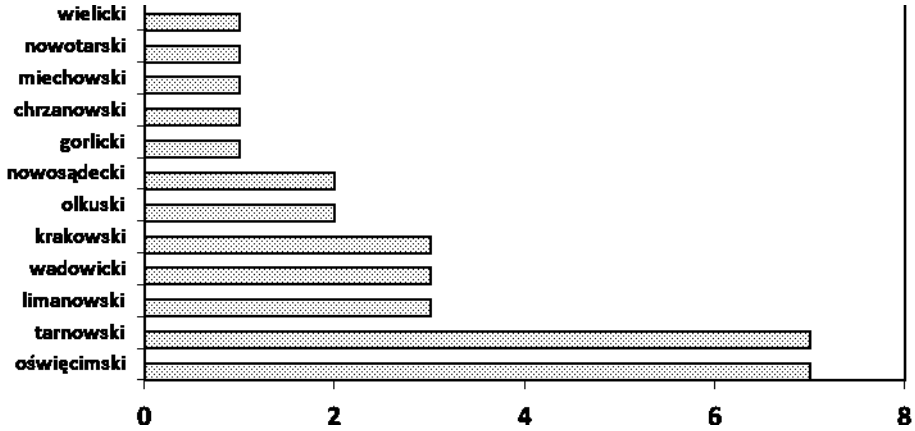
Część druga zawierała informacje dotyczące współpracy urzędu z organizacjami pozarządowymi. Odpowiedzi na pytania z tego bloku dają możliwość określenia przyczyn i korzyści jakie wynikają ze współpracy oraz częstotliwości jej stosowania.

Kolejna część pozwoliła na poznanie opinii na temat specyfiki menedżerów publicznych. Można się z tej części dowiedzieć, jakie cechy, kwalifikacje czy też umiejętności powinien posiadać menedżer publiczny, jakie są motywy jego działania w organizacji. Ponadto kwestionariusz obejmował również kwestie dotyczące postrzegania przez respondentów kluczowych kompetencji menedżera publicznego.

Ostatnia część, dotyczyła analizy działań podejmowanych w planowaniu, rekrutacji, ocenie, szkoleniach i doskonaleniu pracowników urzędu. Obszary te stanowiły kryteria identyfikacji i oceny zarządzania zasobami ludzkimi w badanych urzędach. Ponadto ta część obejmowała również kwestie poziomu zatrudnienia, wykształcenia i stażu pracy pracowników w urzędzie w latach 2008 - 2010.

Oprócz danych dotyczących wpływu współdziałania i zarządzania zasobami ludzkimi na zarządzanie urzędem kwestionariusz badawczy umożliwił również rozpoznanie cech demograficzno-zawodowych respondentów. W niniejszej pracy obejmują one: staż pracy, doświadczenie zawodowe na zajmowanym stanowisku, poziom i kierunek wykształcenia, ukończone studia podyplomowe.

Analizując rozmieszczenie badanych urzędów, od których uzyskano zwrot wypełnionych kwestionariuszy, stwierdzono, że dominowały urzędy zlokalizowane w powiecie tarnowskim i oświęcimskim, bo aż po 7 jednostek stanowiąc prawie połowę wszystkich urzędów (rys. 7).



Rys. 7. Badane urzędy według zlokalizowania w powiatach.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Wśród pozostałych jednostek po 3 zlokalizowane były w powiecie krakowskim, wadowickim i limanowskim, po 2 – w powiecie nowosądeckim i olkuskim. Pięć ostatnich ankiet przysłano z urzędów działających w powiatach: wielickim, nowotarskim, miechowskim, chrzanowskim oraz gorlickim.

Odnosząc liczebność próby badawczej do ogólnej liczebności gmin funkcjonujących w województwie małopolskim można stwierdzić, że najwięcej wypełnionych kwestionariuszy otrzymano z powiatu oświęcimskiego (odpowiedziało 7 z 8 urzędów gminy). W dalszej kolejności znalazły się powiaty tarnowski, olkuski, wadowicki, limanowski. Z powiatów chrzanowskiego i wielickiego odpowiedziała średnio co 2 gmina. Znacznie gorzej wygląda sytuacja w przypadku powiatu nowotarskiego i miechowskiego.

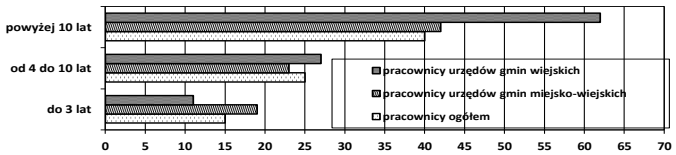
Ze względu na status administracyjny udział badanych jednostek samorządu terytorialnego przedstawiał się następująco: 10 gmin miejsko-wiejskich oraz 22 gmin wiejskich. Porównując liczebność próby badawczej do zbiorowości gmin funkcjonujących w województwie małopolskim, można zaobserwować, że na ankie-

tę najwięcej zareagowało gmin wiejskich – średnio co 4 gmina. Z gmin miejsko-wiejskich średnio co 5 gmina udzieliła odpowiedzi.

W 2010 r. łącznie w ankietowanych urzędach gmin pracowało 1 436 osób, co daje średnią 44 osób w jednym urzędzie. Liczba zatrudnionych w gminach wiejskich kształtuje się od 14 do 84, zaś w gminach miejsko-wiejskich od 21 do 189. Porównując poziom ludności zamieszkałej w poszczególnych gminach z wielkością zatrudnionych pracowników należy wskazać na ścisłą zależność obu tych zmiennych. Im więcej mieszkańców było w danej gminie tym liczba pracowników w urzędzie wzrastała.

Biorąc pod uwagę strukturę zatrudnienia, można zauważyć, że 72% ogółu zatrudnionych stanowią urzędnicy, 17% osoby na stanowiskach kierowniczych oraz 11% to pracownicy obsługi. Najmniejsze zatrudnienie w grupie urzędników gmin wiejskich posiadała gmina z powiatu olkuskiego (6 osób), największą (67 osób) zaś z powiatu krakowskiego. Analogicznie w grupie gmin miejsko-wiejskich – 14 osób pracujących w gminie z powiatu oświęcimskiego oraz 147 osób w gminie z powiatu olkuskiego. W odniesieniu do pracowników obsługi liczebność tej grupy kształtowała się od 1 (w powiecie krakowski) do 15 (w powiecie wielickim). Grupa urzędników i pracowników obsługi we wszystkich badanych podmiotach była większa od grupy kierowników urzędu i działów/wydziałów/referatów.

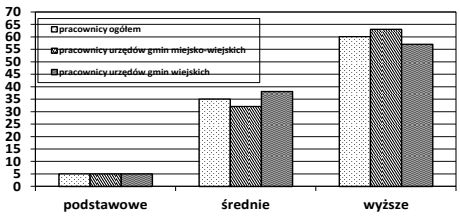
Z analizy stażu pracy pracowników urzędów wynika, że 60% ogółu pracowników posiada staż powyżej 10 lat (rys. 8).



Rys. 8. Staż pracy pracowników w badanych urzędach (w %).
Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Najkrócej (do 3 lat) pracowało 15% pracowników. Można wnioskować, że tak duży odsetek osób z długim stażem pracy w urzędzie będzie wykonywać swoją pracę w sposób najbardziej sprawny i profesjonalny. W odniesieniu do pracowników urzędów gmin miejsko-wiejskich uzyskano zbliżone wyniki. Najbardziej zróżnicowany rozkład miały urzędy gmin wiejskich, gdzie ponad 60% pracowników posiada staż pracy ponad 10 lat. Także w tych jednostkach znajduje się najniższy wskaźnik pracowników zatrudnionych do 3 lat (11%).

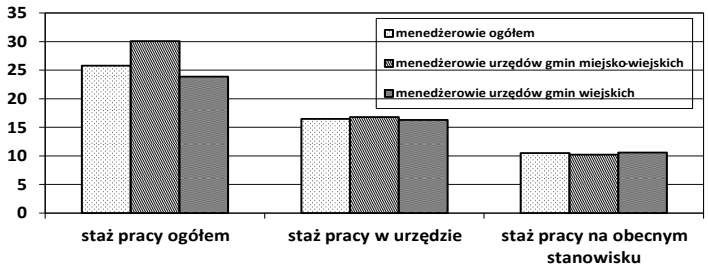
Ma to także swoje powiązanie z wykształceniem zatrudnionych w urzędach osób (rys. 9). Co trzeci pracownik posiada wykształcenie średnie, a prawie co drugi - wyższe.



Rys. 9. Poziom wykształcenia pracowników w badanych urzędach (w %).
Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Jedynie 5% ogółu osób pracujących w badanych urzędach (zarówno gmin miejsko-wiejskich, jak i wiejskich) posiada wykształcenie podstawowe. Należy podkreślić, że dotyczy to najprawdopodobniej osób zatrudnionych na stanowiskach obsługi.

Z analizy średniego stażu pracy ogółem menedżerów wynika, że najniższy posiadają menedżerowie urzędów gmin wiejskich (23,9 lat) (rys. 10).



Rys. 10. Menedżerowie badanych urzędów według stażu pracy (w latach).
Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Najdłuższej pracował jeden z wójtów gminy wiejskiej, bo już od 25 lat, najkrócej także wójt gminy wiejskiej – 1 rok. Niezbyt duża jest rotacja na stanowiskach kierowniczych w badanych jednostkach, gdyż tylko co szósty menedżer ma staż pracy krótszy niż 3 lata. W odniesieniu do 8 menedżerów urzędu staż pracy w urzędzie równy był ze stażem na zajmowanym stanowisku. Średnio badanymi urzędami (zarówno w gminach miejsko-wiejskich, jak i wiejskich) menedżerowie zarządzali ponad 10 lat, przy średnim stażu w urzędzie w granicach 16 lat.

Menedżerowie prawie wszystkich badanych podmiotów posiadali wykształcenie wyższe. Jedynie w pięciu gminach zarządzający mają wykształcenie średnie. Dotyczy to głównie sekretarzy gmin. Należy podkreślić, że uczestniczyli oni w różnych studiach podyplomowych i szkoleniach z zakresu zarządzania i marketingu, w tym obejmujących także specjalistyczne, odnoszące się do wyłącznie do instytucji samorządowych. Ponad połowa menedżerów ukończyło studia o kierunku prawniczym lub administracyjnym. Drugą pod względem liczebności grupę stanowili menedżerowie z wykształceniem ekonomicznym i z zakresu zarządzania. Pozostali to osoby z dyplomem studiów technicznych, rolniczych lub teologicznych.

Podsumowując, prawie połowa badanych urzędów gmin zlokalizowana jest w powiecie tarnowskim i oświęcimskim. Najmniej wy-

pełnionych prawidłowo ankiet uzyskano z powiatów wielickiego, nowotarskiego, miechowskiego, chrzanowskiego i gorlickiego. Ponad dwie trzecie uczestniczących w badaniach gmin to gminy o statusie wiejskim, gdzie wielkość zatrudnienia kształtuje się od 14 do 84 pracowników. Pozostałe gminy mają charakter gmin miejsko-wiejskich z zatrudnieniem na poziomie 21-189 osób. Analiza relacji pomiędzy grupami pracowniczymi pozwala stwierdzić, że największą liczbę stanowią urzędnicy (72% ogółu zatrudnionych), najmniej liczną zaś pracownicy obsługi (11%). Ponad połowa pracowników badanych urzędów posiada długoletnie, bo ponad dziesięcioletnie, doświadczenie zawodowe na zajmowanym stanowisku. O jakości usług realizowanych przez urzędy może też świadczyć fakt, że 60% zatrudnionych ma wykształcenie wyższe. Jedynie nieliczna grupa to osoby, które skończyły naukę na poziomie podstawowym.

Badane urzędy gmin zarządzane są głównie przez menedżerów z długoletnim stażem kierowniczym, w znacznej części legitymujących się wykształceniem prawniczym lub administracyjnym.

Ze względu na liczebność badanych instytucji w celu anonimowości badań naukowych, poszczególne urzędy są przedstawiane wyłącznie w ogólnej formie gmin miejsko-wiejskich lub gmin wiejskich.

Badane publiczne urzędy podlegają podobnym prawidłowościom, jak inne organizacje. Funkcjonują one w zmiennym otoczeniu, które wywiera różny wpływ na poszczególne działania realizowane w organizacji. Zachodzi więc konieczność zwrócenia uwagi na podejście do pracowników, a także sposoby reakcji badanych organizacji na przemiany mające miejsce w jej otoczeniu. W szczególności podkreślenia wymaga fakt, że najliczniejszą grupą zatrudnionych pracowników w urzędach stanowią urzędnicy, określani formalnie jako pracownicy samorządowi, na których spoczywa wykonywanie pracy w sposób sprawny, sprawiedliwy i profesjonalny.

4.3. Zatrudnianie w administracji samorządowej

Sprawność działania administracji samorządowej w warunkach zmienności zależą przede wszystkim od jakości posiadanych zasobów ludzkich oraz umiejętnego zarządzania nimi. Inwestycja w

pracowników przynosi wiele korzyści zarówno bezpośrednich (np. wyższa jakość świadczonych usług, poprawa wizerunku urzędu), jak i pośrednich (np. zapewnia rozwój społeczny). Aby jednak wykonywać zadania od urzędu wymaga się zaangażowania kompetentnych, dobrze współpracujących ze sobą ludzi, którym przypisane zostaną odpowiednie zakresy obowiązków i odpowiedzialności.

Analizując stan zatrudniania i kwalifikacyjne pracowników w 32 urzędach gmin objętych badaniem w latach 2008-2010 (szerzej podpunkt pierwszy tego rozdziału), można wysnuć wnioski wspólne zarówno dla gmin miejsko-wiejskich oraz wiejskich.

W prawie wszystkich urzędach istnieje stabilny poziom zatrudnienia, gdzie poziom wskaźnika fluktuacji wacha się w granicach jednego lub dwóch pracowników. W urzędach gmin miejsko-wiejskich zatrudnia się proporcjonalnie więcej pracowników, jako że pod względem terytorialnym, demograficznym są największe.

Najliczniejszą grupę zatrudnionych stanowią urzędnicy, czyli pracownicy merytoryczni, stanowiąc 72% wszystkich osób w urzędzie. Relacja tą zauważa się w odniesieniu do obu grup urzędów gmin.

W przypadku liczebności kadry kierowniczej jest ona proporcjonalna do wielkości urzędu. Obserwuje się zmniejszanie rozpiętości kierowania.

Poziom wykształcenia kadry kierowniczej i pozostałych pracowników urzędu wzrasta i obecnie jedynie 5% posiada wykształcenie podstawowe. Z wykształceniem wyższych zatrudnionych jest 60% ogółu pracowników.

Długość staż pracy wśród pracowników urzędów kształtuje się w 60% powyżej 10 lat pracy. Należy dodać, że nieznacznie w urzędach gmin miejsko-wiejskich zatrudnionych jest mniej pracowników ze stażem długoletnim i jednocześnie więcej z najkrótszym stażem (do 10 lat – 42%; w gminach wiejskich proporcjonalnie – 38%).

Opisana kadra administracji samorządowej jest podmiotem zarządzania zasobami ludzkimi realizowanej w badanych urzędach. Analizie działań wykonywanych w obszarze kadrowym służą uzyskane odpowiedzi na kolejne pytania dotyczące istnienia dokumentów świadczących o sformalizowaniu polityki personalnej w urzędach oraz udziału poszczególnych osób w jej realizacji.

Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że jedynie 8 urzędów posiada dokumentację w obszarze kadrowym, w tym tylko jeden z gminy miejsko-wiejskiej. Nie powinno się jednak tego utożsamiać ze strategią personalną w szerszym tego słowa znaczeniu. Można stwierdzić, że najprawdopodobniej są to spisane w regulaminach działania, jakie urząd podejmuje w obszarze np. szkolenia, oceniania czy też rekrutacji, które jak wiadomo są obowiązkowymi dokumentami określonymi przez ustawę o pracownikach samorządowych. Trzy spośród badanych instytucji nie udzieliło odpowiedzi, co pozwala sądzić, iż nie posiadają one pisemnie sformułowanej polityki personalnej. Według uzyskanych danych w dwóch gminach wiejskich deklarujących istnienie polityki personalnej opracowano również plany strategiczne czy też inne wieloletnie dokumenty wewnętrzne. Można wnioskować, że działania kadry zarządzającej w tych urzędach ukierunkowane są na całościowe ich funkcjonowanie w dłuższym okresie czasu, co świadczy o większej elastyczności na zmiany dokonujące się w otoczeniu.

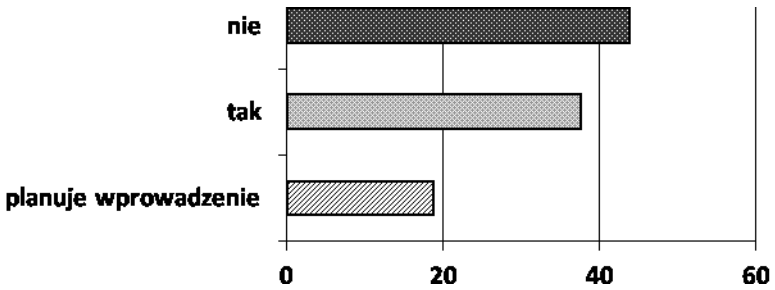
Analiza udziału osób biorących udział w podejmowaniu decyzji w poszczególnych obszarach zarządzania zasobami ludzkimi (przyjmowanie pracowników, organizacja pracy, przeniesienia wewnątrz urzędu, zwolnienia pracowników, wynagradzanie, przyznawanie premii oraz ocena pracowników) wskazuje, że w każdym z nich główną rolę odgrywa kierownictwo naczelne czyli wójt. Jedynie w odniesieniu do trzech elementów istotne znaczenie mają również sekretarz i kierownicy komórek organizacyjnych. Dotyczy to w szczególności przyjęć do pracy, jej organizacji oraz oceny pracowników. Można więc wnioskować, że każde działanie w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi jest realizowane wyłącznie po wcześniejszej akceptacji kierownictwa naczelnego.

Następne zagadnienie związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi w urzędach odnosiło się do planowania kadr. Ponad jedna trzecia z uzyskanych odpowiedzi wskazała, że w urzędach planuje się wielkość zatrudnienia na kolejne okresy. W pięciu przypadkach były to te same urzędy gmin wiejskich, które zadeklarowały posiadanie polityki personalnej. W perspektywie czasowej wszystkie 11 gmin (w tym 2 gminy miejsko-wiejskie) wskazało na tworzenie planów obejmujących okres jednego roku i dotyczą głównie planowanych odejść pracowników na emeryturę. Pomijany jest aspekt wcześniejszych rekrutacji i selekcji nowego pracownika,

tak by przejście następowało płynnie, a osobą wprowadzającą był odchodzący pracownik. Jednoznacznie można więc stwierdzić, że w żadnym z badanych urzędów nie występuje w planowanie kadr na poziomie strategicznym.

Z punktu widzenia kierownictwa urzędu gminy najważniejsze jest takie dobieranie pracowników, by sprawnie realizować cele stawiane przed urzędem przez władze samorządowe i społeczeństwo. W badanych gminach ustalenie potrzeb kadrowych wiąże się z regulaminem organizacyjnym urzędu określającym szczegółowo liczbę pracowników w poszczególnych komórkach organizacyjnych. O wielkości komórek organizacyjnych decyduje w dużym stopniu ilość zadań przydzielonych, liczby mieszkańców w danej gminie, liczby podmiotów gospodarczych oraz inwestycji prowadzonych przez gminę. Istotny wpływ w badanych gminach na ustalenie potrzeb kadrowych mają możliwości finansowe gmin oraz interesy polityczne np. zobowiązania przedwyborcze.

Tworząc potrzeby kadrowe, przygotowuje się je w oparciu o posiadane opisy stanowisk (rys. 11).



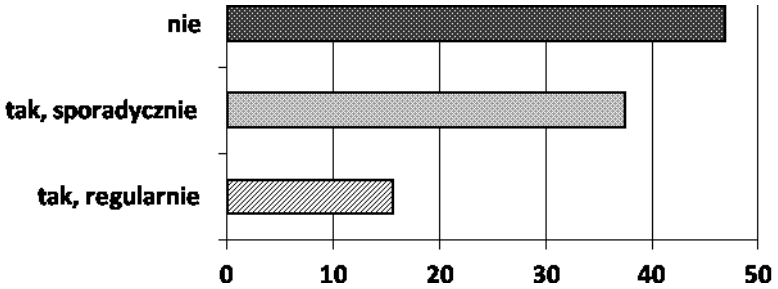
Rys. 11. Liczba urzędów gmin sporządzających opisy stanowisk pracy (%).
Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

W 6 urzędach wskazano, że w najbliższym okresie wprowadzenie opisu stanowisk (w tym 4 – w ciągu roku i w 2 – w okresie dwóch - trzech miesięcy). Wśród 17 gmin jedna trzecia stanowiły gminy miejsko-wiejskie. Blisko 44% wszystkich gmin korzysta jedynie z ogólnych wymagań zawartych w przepisach prawa sa-

morządowego oraz zakresów obowiązków dla pracowników dla pracowników na poszczególnych stanowiskach pracy.

W wyniku przeprowadzonych badań można stwierdzić, że potrzeby kadrowe nadal w dużym stopniu oparte są na subiektywnych ocenach kadry kierowniczej urzędów. Nie zauważa się potrzeby stosowania obiektywnych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi, traktując je jako coś zbędnego.

Jedynym z nielicznych elementów planowania, który występuje w ponad połowie badanych urzędów, to badanie potrzeb szkoleniowych (rys. 12).



Rys. 12. Liczba urzędów gmin dokonujących badania potrzeb szkoleniowych (%).
Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Pokreślenia wymaga fakt, że wśród 17 gmin przeprowadzających badanie potrzeb szkoleniowych, jedynie 6 odnosi się do gmin miejsko-wiejskich (w tym jedna, która także wskazała planowanie wielkości zatrudnienia w oparciu o istniejące opisy stanowisk pracy). Wszystkie one dokonują badania potrzeb szkoleniowych sporadycznie. W pozostałych urzędach planowanie doskonalenia pracowników sprowadza się do przeglądania przychodzących ofert oraz do ich konsultowania z kierownictwem i pracownikami, na tematy potrzeby i możliwości udziału.

Kolejnym badanym zagadnieniem były działania podejmowane w obszarze rekrutacji i selekcji na stanowisko urzędnicze. Źródła rekrutacji obejmowały rynek pracy wewnętrzny (pracowników urzędu oraz innych jednostek gminnych) i zewnętrzny (absolwenci kończący szkoły lub uczelnie, ze szczególnym ukierunkowaniem na stażystów i praktykantów). Źródła rekrutacji obejmują najczę-

ściej rynek pracy o zasięgu lokalnym w obszarze danej gminy lub kilku sąsiednich.

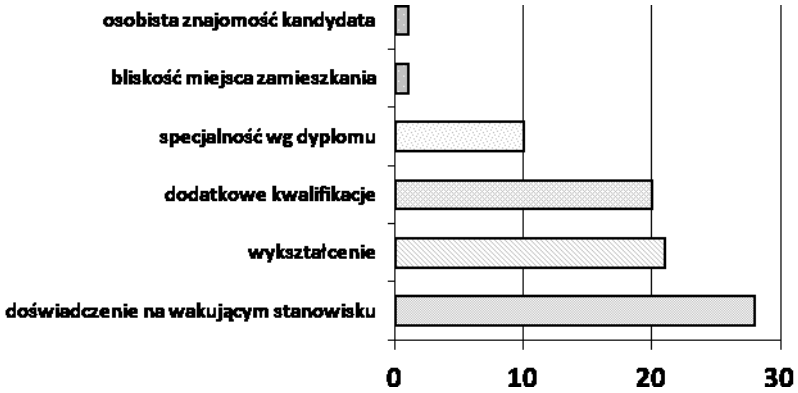
Wśród podstawowych form rekrutacji z jakich korzystały urzędy to: ogłoszenia internetowe – głównie na stronach urzędów lub Biuletynu Informacji Publicznej (25 wskazań), ogłoszenia prasowe (9 wskazań), ogłoszenia na tablicach ogłoszeń w danym urzędzie gminy (13 wskazań) i Powiatowym Urzędzie Pracy (7 wskazań). Ustawa o pracownikach samorządowych określa szczegółowo zasady publikacji ogłoszeń o wolnym stanowisku, procedurę formalną informowania kandydatów o przejściu do kolejnego etapu selekcji oraz elementy protokołu z przeprowadzenia naboru.

Ze względu na dużą ilość ofert pracy, gminy nie stosują innych form rekrutacji typu tragi pracy, kontakty z uczelniami czy drzwi otwartych.

Następnym działaniem w obszarze pozyskiwania pracowników była selekcja oparta o postępowanie konkursowe, zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie o pracownikach samorządowych. Podstawową postępowania konkursowego jest powołanie komisji konkursowej, która spełnia rolę doradczą i opiniującą. Przedstawia wybranego kandydata do zatwierdzenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Wśród najczęściej wykorzystywanych technik selekcyjnych w badanych gminach znalazły się: rozmowa kwalifikacyjna (28 wskazań), analiza dokumentów kandydata (22 wskazań), testy (19 wskazań), referencje (6 wskazań) oraz sprawdzian praktyczny (5 wskazań).

W małych gminach wiejskich zazwyczaj postępowanie selekcyjne jest bardzo uproszczone i składa się z dwóch etapów; analizy dokumentów pod względem formalnym i rozmowy kwalifikacyjnej, przeprowadzonej przez jedną lub dwie osoby (sekretarza, skarbnika czy też kierownika komórki do której zatrudniana jest osoba).

Kwestią na którą należy zwrócić uwagę, było wskazanie preferencji urzędów przy przyjmowaniu pracowników, gdy więcej niż jeden kandydat spełnia wymogi formalne (rys. 13). Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że w badanych gminach podstawowym elementem jest posiadanie doświadczenia na wakujące stanowisko (28 jednostek, w tym wszystkie gminy miejsko-wiejskie).

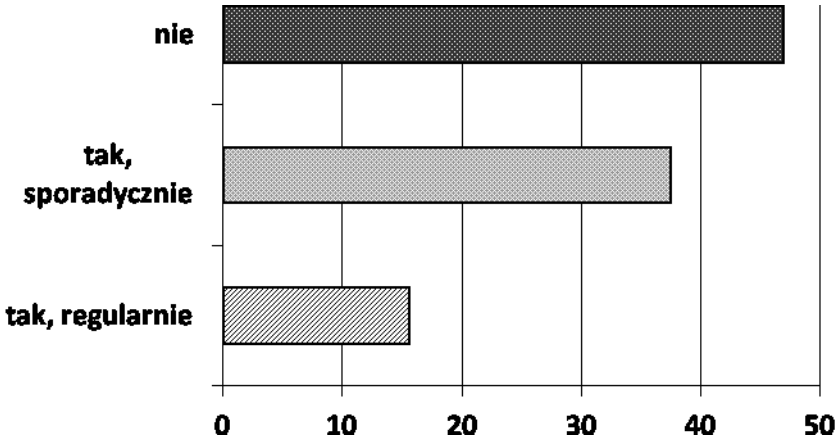


Rys. 13. Preferencje urzędów przy przyjmowaniu pracowników.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Na kolejnym miejscu znalazło się wykształcenie (27 wskazań, w tym 8 gmin miejsko-wiejskich), dodatkowe kwalifikacje (21 wskazań; 6 gmin miejsko-wiejskich) oraz specjalność według dyplomu (10 wskazań). Analizując preferencje urzędów przy przyjmowaniu pracowników, można zauważyć, że skoncentrowane są w dwóch głównych obszarach: doświadczenia oraz wiedzy. Z punktu widzenia sprawności funkcjonowania urzędu należy wnioskować, że zwraca się szczególną uwagę na profesjonalizm nowo przyjmowanych pracowników. W przypadku dwóch gmin wskazana na bliskość miejsca zamieszkania oraz osobistą znajomość kandydata, co potwierdza wcześniejsze wyniki badań, że w procesie rekrutacji poszukuje się osób najczęściej z rynku pracy o zasięgu lokalnym w obszarze danej gminy lub kilku sąsiednich. Wśród badanych gmin czynniki demograficzne (wiek czy płeć) nie miały żadnego wpływu na proces selekcji kandydatów. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że działania podejmowane w obszarze selekcji mają charakter podejścia profesjonalnego.

Podkreślenia wymaga fakt, że w prawie połowie (46% ogółu jednostek) badanych gmin występują problemy związane z naborem nowych pracowników. Najwięcej trudności mają gminy miejsko-wiejsko, bo aż 60% badanych jednostek. W przypadku gmin wiejskich jedynie 40% wskazało na odpowiedź twierdzącą. Nieodpowiednie kwalifikacje zgłaszających się kandydatów było główną

przyczyną problemów związanych z naborem nowych pracowników (rys. 14).



Rys. 14. Przyczyny występowania trudności związanych z naborem nowych pracowników w badanych urzędach.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Do innych przyczyn wymienionych przez badane podmioty był z jednej strony niski poziom wynagrodzenia oferowany na danym stanowisku (10 wskazań), a drugiej wysoka odpowiedzialność jaką wiąże się z podjęciem pracy w urzędzie (5 wskazań).

Po zatrudnieniu odpowiedniego kandydata na stanowisko pracy rozpoczyna się następny ważny etap, a mianowicie rozwój pracownika. Na potrzeby pracy przyjęto, że obejmuje on głównie działania w obszarze doskonalenia oraz oceny pracowników, które powinny się wzajemnie uzupełniać.

Zagadnienie związane z doskonaleniem zawodowym pracowników jest czynnością realizowaną we wszystkich badanych urzędach. Jak już wcześniej zostało przedstawione w tym podpunkcie, że jedynie wśród ponad połowy gmin przeprowadza się badanie potrzeb szkoleniowych w sposób sporadyczny lub regularny.

Najczęściej, bo aż w 26 przypadkach, osobami przeszkolonymi w latach 2008-2010 byli urzędnicy. W dalszej kolejności wskazano osoby na stanowiskach kierowniczych urzędniczych (18 jednostek), naczelne kierownictwo (9 jednostek). W odniesieniu do dwóch urzędów podmiotami uczestniczącymi w procesie szkole-

niowym były osoby zatrudnione na stanowisku obsługi. Taki rozkład osób biorących udział w szkoleniach może wynikać, ze świadomości ciągłego podnoszenia wiedzy niezbędnej w zakresie zadań wykonywanych na danych stanowiskach, jak również jakości świadczonych usług przez urząd. Kadra kierownicza stara się reagować na zmiany jakie pojawiają się w otoczeniu urzędu poprzez permanentne doskonalenie swoich pracowników. Działania te prowadzą do jeszcze wyższego profesjonalizmu usług dostarczanych społeczności lokalnej.

Nie tylko ze strony kadry zarządzającej, ale i pracowników można zaobserwować rolę jaką ma podnoszenie kwalifikacji w organizacji. Często można spotkać sytuację w której sami pracownicy przeglądają oferty szkoleń i zgłaszają chęć w nich uczestniczenia.

Według badanych gmin szkolenia tak przeprowadzane mają wyłącznie charakter szkoleń zewnętrznych. W opinii urzędników mają one dużą wartość ze względu nie tylko na możliwość prowadzenia ich przez osoby o wysokich kwalifikacjach, ale też ze względu na praktyczną wymianę doświadczeń pomiędzy uczestnikami. Nie potwierdza, to jednak kolejne pytanie w którym poproszono o wskazanie technik i metod szkoleń oraz rozwoju wykorzystywanych w urzędach. Jak się bowiem okazało, z dziesięciu najczęściej wymienianych trzy reprezentują formy szkoleń wewnętrznych. Zalicza się do nich: zastępstwa na stanowisku pracy (21 urzędów) instruktaż na stanowisku pracy, (20 urzędów), konsultacje z przełożonym (18 urzędów). Wśród technik i metod szkoleń zewnętrznych wykorzystuje się: konferencje (20 urzędów), seminaria oraz wykłady (po 13 urzędów), studia wyższe (11 urzędów) czy też instruktaż komputerowy (7 urzędów).

Tematyka szkoleń jest zazwyczaj dostosowana do bieżących potrzeb danej gminy, które najczęściej wynikają ze zmian w przepisach prawa.

Do podstawowych problemów pojawiających się w obszarze szkoleń, są ograniczenia finansowe.

W badanych gminach nie istnieje system dokonywania ocen efektywności szkoleń. Tylko jedna gmina miejsko-wiejska zaznaczyła, iż przeprowadza ocenę zachowań po kilku miesiącach od zakończenia szkolenia. W pozostałych przypadkach podczas sa-

mych szkoleń lub na ich zakończenie przeprowadza się ankietę ewaluacyjną lub testy sprawdzającą przekazaną wiedzę.

W systemie zarządzania zasobami ludzkimi istotną rolę odgrywa ocena pracowników, która powinna być powiązana z pozostałymi elementami funkcji personalnej.

Na podstawie wyników odpowiedzi można stwierdzić, że ocenianie pracowników nie spełnia swojej roli jaką przypisuje się jej w zarządzaniu zasobami ludzkimi. Jedną z przyczyn takiego stanu może wynikać z silnego oddziaływania politycznego na proces oceniania.

Ocena pracowników powinna być przeprowadzana zgodnie ze szczegółowymi przepisami zawartymi w ustawie o pracownikach samorządowych. W badanych urzędach można jednak odnieść wrażenie, że wykonują to bo tak przewiduje ustawa. Brakuje zaangażowania ze strony pracowników, jak i kadry zarządzającej w przeprowadzanie procesu ocen. Działania podejmowane w tym obszarze służą jedynie analizie statystycznej i zadaniowej. Brakuje ujęcia systemowego oceny pracowników powiązanego z całym systemem zarządzania zasobami ludzkimi. Z uzyskanych danych wynika, że urzędy posiadają wiedzę jakie korzyści może przynieść ocena dla organizacji i indywidualnych pracowników. Nie jest to jednak praktykowane. Niech za przykład posłużą odpowiedzi udzielone przez badane jednostki na temat możliwości wykorzystania wyników ocen okresowych w innych obszarach zarządzania zasobami ludzkimi. Najwięcej, bo aż 23 urzędów twierdzi, że wyniki ocen mają wpływ na wynagrodzenia pracowników czy też w polityce awansów (20 urzędów). Jedynie jedna z badanych gmin wiejskich uważa, że wyniki ocen okresowych nie są wykorzystywane w innych obszarach zarządzania kadrami. Z wywiadów ze specjalistami do spraw kadrowych wynika natomiast niezgodność tych danych. Od wielu bowiem lat zarówno system wynagrodzeń, jak i awansowania w zarządzaniu zasobami ludzkimi w urzędach jest prawie nierealizowany. Głównie ze względów finansowych.

Podsumowując można stwierdzić, że w większości gmin nadal brakuje sformalizowanej polityki personalnej, a główny udział w podejmowaniu decyzji w tym zakresie ma kierownictwo naczelne czyli wójt.

Planowanie kadr było realizowana w badanych gminach w różnym zakresie. W znacznym stopniu miało ono formę pojedynczych

działań, często o charakterze wymuszonym przez prawo lub potrzebę chwili. Jedynie na minimalnym poziomie funkcjonują plany krótkoterminowe. Proces planowania w administracji samorządowej jest więc na bardzo niskim poziomie. Utrudniają go zmieniające się czynniki zewnętrzne, w szczególności prawne i finansowe, ale i wewnętrzne – rutyna, lęk przed zmianami.

Działania podejmowane przez badane urzędy w obszarze rekrutacji i selekcji w dużym stopniu opierały się elementach szczegółowo określonych w ustawie o pracownikach samorządowych (m.in. zasady publikacji ogłoszeń o wolnym stanowisku, procedurę formalną informowania kandydatów o przejściu do kolejnego etapu selekcji oraz elementy protokołu z przeprowadzenia naboru). Przejawia się to głównie w wykorzystywaniu form rekrutacji, które wskazuje ustawa tzn. ogłoszenia internetowe na stronach urzędów lub Biuletynu Informacji Publicznej czy też ogłoszenia na tablicach ogłoszeń w danym urzędzie gminy.

Analizując kryteria przyjmowania nowych pracowników, można zauważyć, że skoncentrowane są one w dwóch głównych obszarach: doświadczenia oraz wiedzy, co świadczy o ukierunkowaniu urzędów na wysoką jakość i profesjonalizm zatrudnianych pracowników.

Kolejne zagadnienie z zarządzania zasobami ludzkimi związane jest z doskonaleniem zawodowym pracowników realizowaną we wszystkich badanych urzędach. Jedynie wśród ponad połowy gmin przeprowadza się badanie potrzeb szkoleniowych w sposób sporadyczny lub regularny. Najczęściej osobami przeszkolonymi w latach 2008-2010 byli urzędnicy. Można wnioskować, że kadra kierownicza stara się utrzymać wysoki poziom wiedzy pracowników, aby jak najszybciej i najlepiej reagować na zmiany pojawiające się w otoczeniu urzędu. Wśród głównych technik i metod wykorzystywanych w procesie szkoleniowym są zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne: zastępstwa na stanowisku pracy, instruktaż na stanowisku pracy, konferencje czy też seminaria.

W badanych gminach nie istnieje system dokonywania ocen efektywności szkoleń, a silnie akcentowanym problemem w procesie szkoleniowym dotyczy ograniczenia finansowego urzędów.

Wszystkie elementy zawarte w teorii zarządzania zasobami ludzkimi są w mniejszym lub większym stopniu praktykowane w badanych urzędach. Nie stanowią jednak jednego spójnego sys-

temu zarządzania zasobami ludzkimi. Dominują działania o charakterze spontanicznym oraz w większości przypadków subiektywnym.

Jak wynika z przeprowadzonych badań urzędy nie traktują zarządzania zasobami ludzkimi jako istotnego elementu funkcjonowania organizacji. Dlatego też należałoby się zastanowić co trzeba zrobić, jakich narzędzi i metod użyć, aby usprawnić urzędy nie tylko z punktu widzenia korzyści jakie mogą one same odnieść, ale też i pracownicy tam zatrudnieni.

4.2. Propozycje zmian w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej w Polsce

Zmieniająca się rzeczywistość wymaga poszukiwania i stosowania nowych rozwiązań w zakresie zarządzania organizacjami, a w szczególności zarządzania zasobami ludzkimi, w celu osiągnięcia i utrzymania wysokiej wartości i unikalności kapitału ludzkiego organizacji. Niezbędne staje się sprawne zarządzanie rozwojem zawodowym członków organizacji, inspirowanie ich oraz stwarzanie im warunków do systematycznego doskonalenia wiedzy i umiejętności, zdobywania nowych doświadczeń.

Sukces będą osiągać organizacje, które stosują nowoczesne metody zarządzania, wykorzystują techniki oraz systemy motywujące i wspierające pracowników organizacji, a także służące pozyskaniu i zatrzymaniu w organizacji nowych pracowników o kluczowych umiejętnościach. Dążenie do sukcesu w jednostkach samorządu terytorialnego to skuteczniejsze zaspokajanie potrzeb większej ilości obywateli.

W Polsce pomimo ponad dwudziestu lat funkcjonowania administracji samorządowej w warunkach rynkowych ciągle dostrzec można w nich dominujący ukształtowany w przeszłości model zarządzania. Nadal podstawową formą kierowania badanymi jednostkami jest administrowanie, sztywne struktury. Model ten nie sprawdza się w obecnych warunkach, prowadząc często do wielu działań nieefektywnych. W związku z tym wydaje się słuszne poszukiwanie modeli, które umożliwia menedżerom publicznych lepsze zarządzanie tymi jednostkami.

Przeprowadzone badania dostarczyły argumentów na rzecz usprawniania działalności urzędów poprzez przyjmowanie rozwią-

zań mieszczących się w modelu zarządzania publicznego. Przede wszystkim, z uwagi na to, że podkreśla się w nim duży wpływ systemu wartości, jak i procesów na zwiększenie skuteczności działania poprzez właściwe wykorzystanie zasobów organizacji w procesie realizacji wytyczonych celów.

Sprawnie działający urząd powinien dostarczać usługi wszystkim potrzebującym i spełniającym prawne kryteria otrzymania pomocy oraz dawać coraz większej liczbie osób możliwość z ich korzystania poprzez zwiększenie dostępu do danej kategorii usług. Dla administracji samorządowej sukcesem i miarą jej sprawności jest dostarczenie wysokiej jakości dóbr i usług dla lokalnej społeczności. Wizerunek urzędu na zewnątrz, zainteresowanie regionem ze strony inwestorów, nowe możliwości nawiązania sieci współpracy są ważnymi etapami na drodze do jej sukcesu.

Administracja lokalna działa najbliżej obywateli, jest blisko ich problemów, potrzeb i oczekiwań. Musi być wrażliwa na zmiany jakie zachodzą w jej otoczeniu. Właściwe rozpoznanie potrzeb i dostarczenie satysfakcjonujących wymaga czujnych pracowników, którzy będą należycie wykonywać zadania należące do gminy. Zadania własne i zlecone powinny być wykonywane na wysokim poziomie. Każde działanie musi mieć cel oraz być odpowiednio zaplanowane. Należy dążyć do wdrożenia obowiązków planowania strategicznego w JST, nie tylko w dużych miastach, ale także w małych gminach, dla których działanie zgodnie z planem może przyczynić się do jej rozwoju.

Działanie według wytycznych z ustawy, regulaminów organizacyjnych czy też pracy i innych dokumentów urzędowych nie zapewni sprawności działania urzędu. Konieczne jest także posiadanie odpowiednich ludzi, którzy umieją wdrożyć w życie obowiązujące przepisy i zapewnić jednocześnie sukces swojej organizacji.

Zarządzanie zasobami ludzkimi w urzędzie wymaga innego podejścia i uwzględnienia specyfiki jego działania, m.in. szerokiego zestawu zadań do realizacji, działania w zmiennych warunkach oraz ograniczone zasoby. Nie należy ograniczać funkcji personalnej jedynie do przeprowadzania naboru w razie potrzeby, trzeba zarządzać pracownikami w urzędzie. Dobrym rozwiązaniem jest opracowanie strategii zarządzania zasobami ludzkimi, która zapewni stały poziom odpowiednich pracowników posiadających

niezbędne kwalifikacje i kompetencje do pracy na danym stanowisku.

Obowiązek tworzenia opisów czynności okazał się trafnym narzędziem, ułatwiającym dobór pracowników do urzędu. Na jego podstawie można stworzyć profil pracownika samorządowego, który wraz z wprowadzanymi zmianami przyjmie miano menedżera publicznego. Cele, jakie realizują gminy, wymagają zatrudnienia nie tylko osób o odpowiednich kompetencjach i wiedzy, ale także posiadających cechy konieczne do pracy z ludźmi i dla ludzi. Realizacja funkcji personalnej w urzędach samorządowych powinna być ukierunkowana na taki poziom i strukturę zatrudnienia, które pozwolą sprawnie i skutecznie realizować zadania publiczne, przy jednoczesnym uwzględnieniu regulacji wprowadzanych przez ustawodawcę.

W administracji lokalnej należy planować zatrudnienie, aby uniknąć niedoboru właściwych pracowników do sprostania wymaganiom stawianym przez społeczeństwo. Ważny jest także proces przeprowadzania naboru pracowników, który pozwala uniknąć zatrudnienia przypadkowych osób. Zatrudnienie kompetentnych pracowników pozwoli na zmniejszenie ilości decyzji zaskarżanych z powodu ich wadliwości prawnej oraz dostarczenie interesantom wysokiej jakości usług poprzez skuteczne i efektywne załatwienie ich sprawy i dostarczanie dóbr publicznych.

Pracownicy są najcenniejszym zasobem każdej organizacji. Ich możliwości są ograniczone. W urzędach powinien istnieć jasny i równy podział zadań i odpowiedzialności pomiędzy wszystkich pracowników. Przeszacowanie pracownika i zlecenie mu zbyt wielu zadań, będzie skutkowało niską efektywnością lub brakiem ich wykonania.

W celu oceny sprawności działania urzędów administracji samorządowej, która w dużej mierze zależy od efektywności zatrudnionych w niej ludzi, należy określić mierniki wykonania zadań na poszczególnych stanowiskach. Pozwoli to na samokontrolę wykonawcy oraz możliwość samooceny, a przede wszystkich będzie stanowiło podstawę oceny przeprowadzanych przez kierownictwo. Określenie wymagań oraz porównanie ich z osiągniętymi wynikami znacznie pozwoli uniknąć subiektywnych ocen pracowników przez ich przełożonych. W działalności urzędów można wykorzystać specyfikę zatrudnionych tam osób, obecnie w urzędach jest

bardzo dużo pracowników z długim stażem pracy, ale też liczna grupa osób młodych jeszcze bez doświadczenia w zawodzie, ale z wysokimi kwalifikacjami. Współpraca tych osób mogłaby korzystnie wpłynąć na kompetencje wszystkich pracowników, ponieważ niektórych umiejętności można nauczyć się tylko w praktyce przez działania, pracownicy z dłuższym stażem, którzy już dawno zakończyli swoją edukację formalną - poznaliby nowe sposoby rozwiązywania niektórych problemów. Wymiana wiedzy i doświadczeń między pracownikami urzędu powinna być zaplanowanym i zorganizowanym działaniem, a nie przypadkową sytuacją. W urzędach gmin nie powinno występować zjawisko rywalizacji miedzy pracownikami, tylko powinna panować atmosfera korzystna dla rozwoju współpracy i rozwoju pracowników.

Urzędy tak jak inne organizacje powinny tworzyć zasoby wykwalifikowanej kadry. Osoba dobrze przygotowana do pełnienia funkcji urzędniczych powinna stawać się przedmiotem walki konkurencyjnej urzędów różnych regionów czy resortów. Kandydat na urzędnika nie kieruje się wyłącznie przesłankami materialnymi i konkurujące o niego urzędy muszą sięgać do argumentów takich jak odpowiedzialność za realizację zadań, możliwość spełnienia się w pracy czy też miłe otoczenie. Urzędy także powinny konkurować o dobrych pracowników, szczególnie specjalistów, których im brakuje, co podniesie skuteczności jej działania.

Organizacje publiczne poprzez współdziałanie z organizacjami ze swojego otoczenia mogą dostarczać dobra publiczne na wyższym poziomie. Podjęcie współpracy wymaga dostosowania dotychczasowego trybu działania urzędu do nowych warunków. Ważne jest włączenie w ten proces pracowników, którzy powinni zostać odpowiednio przeszkoleni i zaznajomieni z zasadami partnerstwa. Wszyscy uczestnicy powinni znać wszystkie cele, jakim ma sprostać współdziałający związek oraz posiadać odpowiednie kompetencje i kwalifikacje do ich realizacji.

Osoby zgłaszające się do pracy w administracji publicznej i startujące w wyborach samorządowych, powinny mieć świadomość wagi stanowiska, na które aplikują. Kandydaci starający się o zatrudnienie w JST powinni mieć świadomość służby publicznej, którą będą pełnić w urzędzie. Praca ta jest odpowiedzialnym zadaniem, wymagającym często dużo wkładu osobistego i poświęcenia, co nie zawsze przekłada się na wynagrodzenie. Nie należy po-

dejmować pracy w urzędzie z nastawieniem na osiągnięcie indywidualnych korzyści.

Ograniczyć należy także wpływ polityków na podejmowane działania oraz kolejność ich realizacji. Partie polityczne opracowując swoje strategie działania powinny kierować się przyjętą polityką realizowaną, w gminie. W ich gestii leży wychwytywanie nieprawidłowości w obecnych systemach zarządzania i ich poprawa. Zapewni to dostarczenie oczekiwanych i pożądanych dóbr publicznych i tym samym sprawność urzędu.

Polskie urzędy lokalnej administracji powinny dążyć do zwiększenia partycypacji społeczności lokalnej i sprawowania kontroli nad nimi. Odpowiedzialność za poprawę skuteczności działania samorządów lokalnych spoczywa na władzy urzędu oraz na wszystkich środowiska i osobach, które uczestniczą w życiu publicznym. Konieczna jest aktywność obywateli i wdrożenie programów wspierających ich działalność i aktywność.

Do sprawnego działania organizacji konieczny jest udział wszystkich jej członków. W realizacji procesów zachodzących w urzędzie powinni brać czynny udział nie tylko kierownicy, ale także pozostali pracownicy oraz mieszkańcy. Należy ich informować o planach oraz o uzyskiwanych wynikach. Wczesne poznanie potrzeb mieszkańców pozwoli na odpowiednie przygotowanie jednostki do ich zaspokojenia, pozyskanie niezbędnych do tego zasobów, tak aby osiągnięte rezultaty satysfakcjonowały odbiorców.

Większość kwestii związanych z uwarunkowaniem sprawności lokalnej administracji jest zawarta w ustawach lub wewnętrznych przepisach każdej jednostki. Na podstawie dokonanych badań można zaproponować stworzenie profilu urzędnika samorządowego i dążenie do jego wprowadzenia w organizacjach administracji samorządowej.

Przede wszystkim należy oddzielić stanowiska kierownicze od pozostałych oraz wymogi stawiane wobec kandydatów podejmujących pracę w urzędzie z powołania, wyboru od zatrudnianych na podstawie umowy o pracę. Od osób kandydujących na stanowiska kierownicze należy wymagać odpowiednich kompetencji i kwalifikacji. To oni stoją na czele urzędu i podejmują najważniejsze decyzje, mające wpływ na wszystkich mieszkańców. Powinni zatem posiadać wiedzę z zakresu zarządzania w administracji publicznej,

podstawowych aktów prawnych, a także cechy charakteru niezbędne do pracy z ludźmi.

Urzędnicy muszą być dobrymi menedżerami publicznymi i dążyć do sprawności swojego urzędu. Miarą ich efektów ich pracy powinny być dostarczone dobra publiczne: ich jakość oraz poziom zadowolenia odbiorców. W administracji publicznej poziom sprawności wyznaczają świadczone usługi, które mają gwarantować zaspokojenie potrzeb społeczeństwa.

Od urzędników samorządowych wymaga się uczciwości, rzetelności, prawdomówności, sumienności, praworządności, poszanowania prawa obywateli do prywatności i godności, profesjonalizmu i odpowiedzialności, jawności i przejrzystość działań związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Ważna jest także neutralność, brak stronniczości, bezinteresowność, szczególna staranność w wykonywaniu obowiązków.

Pracownicy samorządowi powinni wykonywać swoje zadania w sposób godny i zaufany. Statut urzędnika zobowiązuje do dbałości o wykonywanie zadań publicznych z należytą starannością oraz o środki publiczne z uwzględnieniem interesów państwa oraz indywidualnych interesów obywateli. Z punktu widzenia prawa bardziej liczy się skuteczność, słuszność, bezpieczeństwo, z punktu widzenia etyki - dobro i sprawiedliwość.

Pracownik samorządowy powinien także posiadać zdolność budowania partnerstwa. Tworząc profile stanowisk, należy zatem uwzględniać kwestie dotyczące umiejętności nawiązywania i utrzymywania współpracy, która obecnie odgrywa ważna rolę. Umiejętność podejmowania współdziałania jest jednym z wyznaczników nowoczesnego zarządzania publicznego. Zadaniem pracownika lokalnej administracji jest łączenie celów obu stron i zapewnienie wysokiej jakości dóbr i usług publicznych. Kompetentny, działający etycznie, odpowiednio umotywowany pracownik jest szansą na sukces każdej organizacji oraz osiągnięciem sprawności jej działania.

Zaproponowane metody są tylko propozycją, wybór metody należy uzależnić każdorazowo od potrzeb organizacji. Dodatkowo należy uwzględniać specyfikę sektora publicznego — nie można wprowadzać metod skutecznych dla sektora prywatnego bez modyfikacji założeń i celów. Większość respondentów ma świado-

mość różnic wynikających z publiczności organizacji, warunkującej inne sposoby działania.

Podsumowując w poniższym podpunkcie zostały przedstawione propozycje doskonalenia zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach. Jednak należy pamiętać, że nie ma uniwersalnej złotej metody na osiągnięcie sukcesu. Wiedza o różnych sposobach i metodach doskonalenia zarządzania zasobami ludzkimi jest ważna przy wyborze poszukiwanego rozwiązania. Osoby odpowiedzialne za formalny proces doskonalenia zarządzania zasobami ludzkimi powinny identyfikować potrzeby organizacji i świadomie podejmować kolejne kroki strategii zarządzania rozwojem pracowników.

Zakończenie

Rozważania nad zmianami dokonanymi w obszarze zasobów ludzkich w administracji samorządowej w warunkach zmieniającego się otoczenia, potwierdziły złożoność i skalę problemów, z którymi spotykają się na co dzień menedżerowie tych organizacji. W przeprowadzonej analizie, skoncentrowano się na przedstawieniu elementów procesu zarządzania zasobami ludzkimi realizowanymi w administracji samorządowej, ustaleniu współzależności pomiędzy sposobem zarządzania organami samorządowymi a organizacyjnymi możliwościami ich rozwoju w obszarze zasobów ludzkich. Taki dobór problematyki umożliwił realizację celu pracy.

Proces transformacji ustrojowej spowodował w ostatnich latach istotne zmiany w podejściu do zarządzania organizacjami wszystkich sektorów, także publicznych. Biorąc pod uwagę specyfikę środowiska ekonomicznego, społeczno-politycznego i technologicznego jednostek samorządu terytorialnego można wypracować warunki, które zapewnią sprawność ich funkcjonowania. Wymaga to zmian w podejściu do zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach publicznymi oraz podstawie prawnej, na której opiera się ich działanie.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, administracja samorządowa jest podstawową formą decentralizacji i działa jako oddzielny od administracji rządowej pion. Jej misją jest wykonywanie zadań publicznych w sposób ciągły, powszechny i dostępny dla wszystkich obywateli. Jest wyodrębniona z sektora publicznego, który tworzą system organów, aparat pomocniczy działający w strukturach państwa oraz jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Administracja lokalna ma zapewnić dobra publiczne i inne usługi wszystkim interesariuszom: mieszkańcom, inwestorom, podmiotom gospodarczym, innym jednostkom administracji publicznej oraz swoim pracownikom. Poziom ich zadowolenia wyzna-

cza sprawność działania urzędu, która jest sumą skuteczności i efektywności realizowanych zadań.

Zakres podstawowych zadań wykonywanych przez samorząd gminny określa ustawa. Samorządy świadczą usługi z zakresu spraw administracyjnych, społecznych, kulturowych, oświatowych, zdrowotnych oraz zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Cele szczegółowe zawarte są w misji oraz wizji zapisanej w strategii rozwoju danej organizacji. W dokumencie tym określa się także sposoby ich realizacji, niezbędne zasoby oraz efekty jakie ma przynieść.

Wraz ze wzrostem oczekiwań obywateli administracja dostosowuje swój sposób działania do nowych zadań. Udoskonala struktury organizacyjne, zatrudnia nowych pracowników, pozyskuje zasoby finansowe i rzeczowe oraz wdraża nowoczesne rozwiązania technologiczne. W jednostkach samorządowych stosuje się rozwiązania podobne jak w przedsiębiorstwach. W dobrze zarządzanym urzędzie pracownicy mają świadomość celu swojej pracy, którym jest skuteczne wykonywanie zadań na rzecz lokalnych mieszkańców.

Stan zarządzania kadrami w urzędach gmin objętych badaniem nie jest zadowalający. Urzędy prowadzą działania w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi (udoskonalają metody naboru, przeprowadzają oceny okresowe oraz planują rozwój pracowników), ale nie tworzą spójnego systemu, ograniczając się jedynie do koniecznego minimum. Brakuje działań profesjonalnych. Najsłabiej, przedstawia się faza planowania i kontroli w zarządzaniu zasobami ludzkimi. Najwyżej można ocenić działania z zakresu doskonalenia, które są realizowane we wszystkich urzędach tak, że prawie każdy z pracowników może rokrocznie uczestniczyć w szkoleniach.

Na istniejący system zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie mają wpływ zarówno uwarunkowania historyczne, cywilizacyjne czy też społeczne. Przyczyny zaniedbań w obszarze zasobów ludzkich w urzędach wynikają przede wszystkim z niekorzystnych wpływów zmiennego otoczenia oraz obojętnego nastawienia zarówno władz samorządowych, kierownictwa urzędu, jak i samych pracowników. W urzędach panuje obawa przed tym co nowe. Z drugiej strony, należałoby wymienić elementy, które wpłynęły pozytywnie na działania podejmowanie w obszarze pracowników

samorządowych. Można tu wspomnieć o obowiązujących regulacjach prawnych – m.in. ustawy samorządowe, o pracownikach samorządowych – określających zadania samorządu, status pracowników samorządowych, częściowo podstawowe wymagania kwalifikacyjne oraz wynagrodzenia.Również wymiana doświadczeń pomiędzy urzędami, analiza dobrych praktyk z innych krajów przyczynia się do wzrostu sprawności działania urzędu i wyższy poziom motywacji pracowników.

Reformowanie administracji, które staje się niemal koniecznością, przebiega bardzo powoli. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej dało wielu urzędom możliwość korzystania z funduszy unijnych, które przeznaczane są głównie na rozbudowę i modernizację infrastruktury. Wiele jest również projektów ukierunkowanych na podnoszenie kwalifikacji pracowników samorządowych poprzez umożliwienie uczestniczenia w bezpłatnych szkoleniach. Jest to jednak jedna z nielicznych, popularnych form wykorzystania funduszy unijnych w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi.

Zarządzanie zasobami ludzkimi nie jest systemem funkcjonującym dla samego siebie, ale systemem najskuteczniej usprawniającym profesjonalne funkcjonowanie administracji samorządowej oraz wspomaganiem rozwoju społecznego mieszkańców wspólnoty lokalnej. Władze samorządowe, od których w największym stopniu zależy jakość zasobów ludzkich nie są jeszcze przekonane, że inwestując w obszar zarządzania kadrami, inwestują w rozwój gminy i jakość świadczonych przez nią usług. Stopa zwrotu z tej inwestycji jest duża, ale rozłożona w czasie, dlatego kadencyjność samorządu nie sprzyja jej wprowadzaniu.

Ponadto należy, pamiętać, że decyzje w sferze zarządzania zasobami ludzkimi pociągają za sobą skutki bezpośrednie (zaangażowanie), jak i pośrednie (zadowolenie pracowników, dobrobyt społeczny), powodujące efekt sprzężenia zwrotnego w stosunku do interesariuszy organizacji (mieszkańcy i interesanci urzędu) i czynników sytuacyjnych.

Władze samorządowe w wielu gminach pochłonięte są tak bardzo problemami bieżącymi, brakiem środków w budżecie, walkami politycznymi i szukaniem osobistych korzyści, że niechętnie podchodzą do wprowadzania współczesnych koncepcji zarządzania,

które racjonalizują działania samorządu, utrudniając jednak załatwianie własnych interesów.

Rezultaty przeprowadzonych badań, ukazały złożoność warunków, które wpływają na zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w badanych urzędach. Zmiany te powodują konieczność nieustannej analizy sytuacji oraz zmiany w otoczeniu, w którym funkcjonują.

Ogólnie rzecz biorąc, należy wskazać, że zmiany w obszarze zasobów ludzkich w urzędach nie stanowią jednej spójnej całości. Wprowadzone przekształcenia dotyczyły przede wszystkim niewielkich zmian o charakterze dostosowawczym i cząstkowym, głównie wynikające ze zmian prawnych.

Zauważyć należy, że przeobrażenia zachodzące w otoczeniu dotykają administrację samorządową w coraz szerszym i głębszym wymiarze, zaś ich przeprowadzanie ma coraz większe znaczenie dla samych organizacji, jak i dla państwa. Dlatego też, ważne staje się traktowanie zmian, jako nieodłącznego elementu funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

W pracy zrealizowano również cel praktyczny. Sformułowano bowiem propozycje adresowane do władz państwowych i samorządowych, ukierunkowane na zwiększenie adaptacyjności i zdolności rozwoju tych urzędów przy wykorzystaniu właściwych instrumentów i metod zarządzania w obszarze zasobów ludzkich.

Wsparciem dla procesu reform administracji samorządowej powinno być świadome działanie najwyższych władz państwowych, wprowadzające bardziej jednoznaczne regulacje prawne, a przede wszystkim powołujące samorządową służbę cywilną, powiązaną z systemem jakości.

Administracja publiczna jest specyficznym miejscem pracy, które poza odpowiednim poziomem wiedzy wymaga świadomości pełnienia misji społecznej. Tutaj ludzie spotykają się z różnymi sprawami, są najbliżej ludzi i ich potrzeb, muszą być wrażliwi na zmiany zachodzące w otoczeniu i reagować na nie. Urzędnik samorządowy powinien charakteryzować się wysokim poziomem uczciwości, wrażliwości i świadomości swojej misji. Urzędnik samorządowy to nie tylko osoba kompetentna i znająca się na obowiązujących przepisach, to także człowiek godny zaufania, naśladowania, uczciwy i profesjonalny w swym działaniu. Podstawowym postulatem do tego, aby administracja służyła możliwie naj-

sprawniej celom do których została ustanowiona, jest zmiana podejścia pracowników samorządowych do wykonywanej pracy, wprowadzanie w praktyce samorządowej ideału człowieka spolegliwego, dbającego bardziej o dobro wspólne niż o prywatne. Zatrudnieni w jednostkach samorządu terytorialnego muszą mieć odpowiednie predyspozycje społeczne i być gotowi do poświęcenia dla interesu publicznego. Wyżej wymienione podejście w podejmowaniu decyzji przez administrację samorządową, sprawność ich funkcjonowania i realizacja celów zawsze będzie prawidłowo postrzegane przez społeczność lokalną..

Określenie zadań i odpowiedzialności każdego z członków samorządu jest determinantem jego skuteczności. Jednak wiele badanych urzędów nie miało sporządzonych opisów stanowisk. Na pracownikach urzędu spoczywa odpowiedzialność pozyskania zaufania publicznego oraz tworzenia wizerunku urzędu, dbanie o zadowolenie najważniejszych klientów - lokalnych mieszkańców, które są miarą sprawności działania.

Do właściwego działania organizacji konieczny jest udział wszystkich jej członków. W realizacji procesów zachodzących w urzędzie, powinni brać czynny udział nie tylko kierownicy, ale także pozostali pracownicy oraz mieszkańcy. Wczesne poznanie potrzeb mieszkańców pozwoli na odpowiednie przygotowanie jednostki do ich zaspokojenia, pozyskanie niezbędnych do tego zasobów, aby osiągnięte rezultaty satysfakcjonowały odbiorców.

Poza odpowiednio dobranymi pracownikami, sprawność działania warunkują obowiązujące przepisy prawne, które są stale zmieniane i wymagają ciągłego ich śledzenia. Pracownik samorządowy musi działać na podstawie prawa i w jego granicach, konieczna jest zatem znajomość obowiązujących norm i aktów prawnych. Do pozostałych determinantów skuteczności należą m.in działania partii politycznych, które należy w znacznym stopniu ograniczyć. Szeroki zestaw żądań stawiany przez klientów urzędu, może zostać spełniony poprzez podjęcie partnerstwa z podmiotami prywatnymi lub organizacjami pozarządowymi.

Wśród innych działań, które administracja samorządowa mogłaby zastosować w obszarze zasobów ludzkich jest wykorzystanie praktyk sformułowanych w standardach europejskich dotyczących podnoszenia jakości i skuteczności zarządzania urzędem. Zaliczyć można do nich: jasne rozróżnienie sfery publicznej od

prywatnej, sprawiedliwe płace, rekrutację i ocenę pracowników opartą o kryteria merytoryczne oraz separację między polityką a administrowaniem.

Bardzo ważnym elementem rozwoju zarządzania zasobami ludzkimi jest zmiana świadomości samych pracowników urzędu, którzy aktywnie zarządzają swoim obszarem działania. To w ramach samorozwoju urzędnicy codziennie podejmują czynności planowania, przydzielania zadań i kontrolowania ich realizacji. Analizują pojawiające się problemy i podejmują działania korygujące.

Sami pracownicy mogą zainicjować proces reformy zarządzania kadrami, który będzie służył rozwojowi gminy, a także przyniesie korzyści dla nich samych. Przez swoją inicjatywę mogą wpłynąć na władze gminy do wsparcia procesu reform.

W urzędach samorządowych pracownicy, w zdecydowanej większości, należą do wspólnoty samorządowej danej gminy, która jest najwyższym organem władzy. Inicjatywa reformy może również pochodzić od władz samorządowych, które w trosce o rozwój gminy i poziomu życia mieszkańców podejmą kroki reformatorskie w systemie zarządzania urzędem, a te reformy obejmą głównie stworzenie na wysokim poziomie systemu zarządzania kadrami.

Kolejną propozycją związaną z usprawnianiem zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach, jest odejście od indywidualnego instruowania i wykonawstwa, na rzecz uzgadniania celów i ich osiągania na własną odpowiedzialność, na wszystkich płaszczyznach działania. Działanie to w literaturze przedmiotu, określane jest jako zastosowanie instrumentu zarządzania przez cele.

W obszarze usystematyzowania działań w zakresie personalnym, administracja samorządowa powinna skupić uwagę na usystematyzowaniu procesu zarządzania zasobami ludzkimi, które przejawiać się powinno w uwzględnianiu rozwoju kadr, przy tworzeniu strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Doprowadzi to do zwiększenia spójności celów organizacji i interesów administracji z interesami współpracowników oraz zapewnienia zgodności z potrzebami zatrudnienia pracowników.

Uelastycznienie czasu pracy, to następne rozwiązanie, które może przynieść bezpośrednie i pośrednie korzyści w usprawnianiu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie. Należy przy tym założyć specyficzne dla poszczególnych dziedzin planów kadrowych i

czasu pracy, które będą gwarantowały optymalne wypełnienie zadań. Rozszerzenie ramowego czasu pracy, umożliwienie pracy dzięki telepołączeniom, ograniczenie minimalnego czasu obecności w miejscu pracy i umożliwienie indywidualnego decydowania o czasie pracy, pozwala jednostkom organizacyjnym na wykorzystanie personelu zgodnie z potrzebami.

Istotne zmiany należałoby także wprowadzić w wymaganiach dotyczących pracy. Cele administracji samorządowej mogą być osiągnięte tylko wówczas, gdy umiejętności zatrudnionych w niej ludzi odpowiadają stawianym wymaganiom. Obok wymogów bezpośrednio związanych z realizacją zadań na danym stanowisku pracy zawarte, być muszą inne czynniki, jak: elastyczność, własna odpowiedzialność, umiejętność komunikacji i pracy zespołowej. Oznacza to wprowadzanie do zarządzania zasobami ludzkimi instrumentu, w literaturze przedmiotu określanego jako zarządzanie kompetencjami pracownika. Ponieważ wymagania zmieniają się wraz z rozwojem zadań, techniki i proces unowocześniania profili wymagań, powinny być stale dostosowywane do aktualnych wymogów.

W celu stworzenia portretu urzędnika przyszłości, potrzeba stałego współdziałania władz gminy z pracownikami. Ów polski urzędnik, to osoba, która potrafi łączyć społeczność lokalną, a szczególnie konkretnego petenta, ze strukturą administracyjną gmin, a nawet państwa. Dobrze zorganizowane (na wysokim poziomie) procesy zarządzania kadrami w urzędzie, będą przyczyniać się do budowania pomostu komunikacyjnego pomiędzy urzędnikiem a petentem, aby poprzez załatwienie konkretnych spraw urząd odnosił sukces zapewniając jednocześnie zadowolenie petenta.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż administracja samorządowa powinna dążyć do profesjonalizacji oraz wyposażenia w zawodowych urzędników, odpowiednio przygotowanych do pełnienia swoich obowiązków. Zawodowy urzędnik powinien umieć łączyć swoja osobistą karierę z pracą w samorządzie gminnym, niezależnie od partii politycznej zwyciężającej w wyborach. Od kompetencji, umiejętności i zaangażowania pracowników zależy stopień realizacji misji urzędu i tym samym sprawność jego działania.

Zaprezentowane w pracy ustalenia, mogą być przydatne z jednej strony, jako materiał wyjściowy do dalszych badań, a z dru-

giej, jako materiał porównawczy w innych badaniach nad zarządzaniem zasobami ludzkimi w administracji samorządowej.

Bibliografia

1. Adamiec M., Kożusznik B., 2000, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wyd. Akademickie, Kraków
2. Armstrong M., 1996, *Zarządzanie zasobami ludzkimi, strategia i działanie*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków
3. Armstrong M., 2000, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wyd. Wolters Kluwer Polska – OFICYNA, Kraków
4. Armstrong, M., 2005, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków
5. Arveson P., 2003, *A Balance Scorecard for City and County Services*, Balance Scorecard Institute, Washington
6. Bańka W., 1999, *Zarządzanie personelem w przedsiębiorstwie*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń
7. Bartol K.M., Martin D.C., 1991, *Management*, McGraw-Hill, New York
8. Beech N., McKeena E., 1997, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wyd. Gebethner & Spółka, Warszawa
9. Bieniok H. (red.), 2006, *System zarządzania zasobami ludzkimi przedsiębiorstwa*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice
10. Bińczycki B., 2004, Budowa systemu informacji wewnętrznej dla potrzeb zarządzania personelem w urzędzie gminy, [w:] Stabryła S. (red.), Instrumenty i formy organizacyjne procesów zarządzania w społeczeństwie informacyjnym. Tom 1, Materiały konferencji naukowej Katedry Procesów Zarządzania Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków
11. Borodo A., 2004, Samorząd terytorialny, system prawno-finansowy, Wyd. LexisNexis, Warszawa
12. Boyne G.A., 2002, *Public and private management: What's the difference?,* Journal of management studies, Vol. 39 (1)
13. Bozeman B., Bretschneider S., 1994, The 'Publicness Puzzle' in Organizational Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences Between Public and Private Organizations, Journal of Public Administration Research and Theory Vol. 4 (2)

14. Bozeman B., Rainey H., 1998, *Organizational Rules and the Bureaucratic Personality*, American Journal of Political Science, Vol. 42 (January)
15. Buchalski W., 2002, Organizacja urzędów w administracji publicznej. Część II, „Sekretarz" nr 2
16. Bukowski Z., Jędrzejowski T., Rączka P., 2005, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wyd. POZKAL, Toruń
17. Chmiel N. (red.), 2003, *Psychologia pracy i organizacji*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk
18. Connolly S., Munro A., 1999, *Economics of public sector*, Prentice Hall Europe (cyt. za Maroto A., Rubalcaba L., 2005, *The structure and the size of the public sector in an enlarged Europe*, Publin Report No. D 14, NIFU STEP, Oslo, s. 5)
19. Dajnaka A., 2003, *Zasoby ludzkie planowanie i zarządzanie*, Wydawnictwo Helion, Gliwice
20. Dolnicki B., 2003, *Samorząd terytorialny*, Kantor Wyd. Zakamycze, Kraków
21. Dubownik A., Pisarczyk Ł. (red.), 2011, *Prawo urzędnicze*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa
22. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2006, *Finanse samorządowe*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa
23. *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., (Dz. U. Nr 124/1994 r., poz. 607)
24. Farnham D., Horton S., 1996, Public Managers and Private Managers: Towards a Professional Synthesis?, [w:] Farnharm D., Horton S., Barlow J., Hondeghem A. (red.), New Public Mangers in Europe. Public Servants in Transition, Macmillan Business Ltd., London
25. Golnau M., Kalinowski M., Litwin J., 2008, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, CeDeWu, Warszawa
26. Golnau M., 2004, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wyd. CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa
27. Gołaszewska–Kaczan U. (red.), 2002, *Proces kadrowy w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok
28. Gore A., 1993, From Red Tape to Results: Creating A Government That Works Better and Costs Less, Report of the National Performance Review. Washington: GPO
29. Halvorsen Th., Hauknes J., Miles I., Røste R., 2005, *On the differences between public and private sector innovation*, Publin Report No. D9, NIFU STEP, Oslo
30. Herbut R., 2002, Zasadnicze przesłanki procesu reformowania administracji publicznej, [w:] Ferens A., Macek I. (red.), Administracja i

polityka. Administracja publiczna w procesie przemian, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław
31. Izdebski H., 2008, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Wyd. LexisNexis, Warszawa
32. Jackiewicz A., Olechno A., Prokop K., 2010, *Samorząd terytorialny*, Wyd. Collegium Mazovia, Innowacyjna Szkoła Wyższa, Siedlce
33. Jankowska Z., 2003, *Profil osobowościowo-zawodowy i zasady doboru urzędnika*, materiały z konferencji: O lepszą jakość kadr w administracji samorządu terytorialnego, Warszawa: Kancelaria Senatu
34. Jerzmanowski Z., Juszczyńska T., Ciszewski Ł., 2003, *Vademecum wójta, burmistrza, prezydenta*, INFOR, Warszawa
35. Juchnowicz M. (red.), 2003, *Narzędzia i praktyka zarządzania zasobami*, Poltext, Warszawa
36. Juchnowicz M., Rostowski T., Sienkiewicz Ł., 2008, *Narzędzia i praktyka zarządzania zasobami ludzkimi,* Poltext, Warszawa
37. Juchnowicz M., Smyk E., 2000, *Ocena pracy i pracowników*, [w:] Sajkiewicz A. (red.), *Zasoby ludzkie w firmie*, Poltext, Warszawa
38. Jurkowski R., 1998, Zarządzanie personelem. Proces kadrowy i jego prawne aspekty, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa
39. Karna W., 2002, *Przemieszczenia pracowników*, [w:] Gołaszewska – Kaczan U. (red.), *Proces kadrowy w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok
40. Kieżun W., 2003, *Kryteria doboru kadr samorządowych*, materiały z konferencji: O lepszą jakość kadr w administracji samorządu terytorialnego, Warszawa: Kancelaria Senatu
41. *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483
42. Kopertyńska M., 2002, *Zarządzanie kadrami*, Na Rzecz Rozwoju PWSZ w Legnicy, Legnica
43. Korzeniowska A., 2004, *ABC samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz
44. Korzeniowska A., 2005, *ABC samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Łódź
45. Kosiedowski W. (red.), 2001, Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki, Wyd. „Dom Organizatora", Toruń
46. Kostera M., Kownacki S., 2005, *Zarządzanie potencjałem społecznym*, [w:] Koźmiński A.K. , Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wyd. PWN, Warszawa
47. Kostera M., 2006, *Zarządzanie personelem,* Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa

48. Kowalczuk-Jakubowska D., Malewicz A., 1992, Restrukturyzacja jako technika ratowania i rozwoju przedsiębiorstwa, ORGMASZ, Warszawa
49. Kowalewski S., 1981, *Warunki sprawnego działania administracji terenowej*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa
50. Kozioł L., 2000, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w firmie*, Wyd. „Biblioteka Prawnicza", Warszawa
51. Kozłowski W., 2009, *Zarządzanie motywacją pracowników*, CeDeWu, Warszawa
52. Koźmiński A.K., 1996, Od „Teorii S" do „Teorii R". Badania procesów zarządzania w kontekście wyzwań przyszłości, Przegląd Organizacji nr 6,
53. Kożuch B., 2004, Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji, Wyd. Placet, Warszawa
54. Kożuch B., 2003, *Zarządzanie publiczne w zarysie*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok
55. Król H.(red.), 2002, *Szkice z zarządzania zasobami ludzkimi*, Wyd. WSPiZ, Warszawa
56. Król H., Ludwiczyński A. (red.), 2007, *Zarządzanie zasobami ludzkimi, tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN S.A., Warszawa
57. Kulesza M., Węgrzyn L., 2006, *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*, Wyd. TWIGGER, Warszawa
58. Lanz K., 1995, Zatrudnienie i zarządzanie personelem, PWN, Warszawa
59. Lewicka D., 2010, Zarządzanie kapitałem ludzkim w polskich przedsiębiorstwach. Metody, narzędzia, mierniki, Wydawnictwo Profesjonalne PWN, Warszawa
60. Listwan T., 1994, *Dobór pracowników*, [w:] Listwan T. (red.), *Zarządzanie kadrami*, Wyd. AE, Wrocław
61. Listwan T. (red.), 1999, Zarządzanie kadrami. Podstawy teoretyczne i ćwiczenia, Wyd. AE, Wrocław
62. Listwan T. (red.), 2006, *Zarządzanie kadrami*, C.H. Beck, Warszawa
63. Louart P., 1995, *Kierowanie personelem w przedsiębiorstwie*, Wyd. Poltext, Warszawa
64. Lundy O., Cowling A., 2000, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków
65. Makowski K., 2002, *Instrumentarium zarządzania zasobami ludzkimi*, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa
66. McKenna E., Beech N., 1997, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Gebethner & Ska, Warszawa
67. Metcalfe L., Richards S., 1987, *Evolving public management cultures*, [w:] Kooiman J., Eliassen K., *Managing public organizations*, Sage,

London, s. 73-75 (cyt. za Kożuch B., 2004, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa, s. 22).
68. Metcalfe L., 1993, Public Management: form Imitation to Innovation, [w:] Kooiman J. (red.), Modern Governance, Sage, London
69. Micklethwait J., Woolridge A., 1997, *The Witch Doctors: Making Sense of the Management Gurus*, New York: Times Books
70. Mikułowski W., 2003, *Sprawna służba publiczna jako instrument rządzenia państwem*, Kwartalnik Współczesne Zarządzanie, Nr 1
71. Moczydłowska J., 2008, Zarządzanie kompetencjami zawodowymi a motywowanie pracowników, Difin Sp. z. o.o., Warszawa
72. Niewiadomski Z., 2001, *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bygdoszcz-Warszawa
73. Nowacka E. J., 2005, *Polski samorząd terytorialny*, Wyd. LexisNexis, Warszawa
74. Noworól A., 2007, Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków
75. Nutt P., Backoff R., 1993, *Organizational Publicness and Its Implications for Strategic Management,* Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 3
76. Osborne D.E., Gaebler T., 1992, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, Reading: Addison-Wesley
77. Osborne D.E., Plastrik P., 1997, Banishing Bureaucracy: Five Strategies for Reinventing Government, Reading: Addison-Wesley
78. Patrzałek L., 2004, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław
79. Pawlak Z., 2003, Personalna funkcja firmy: procesy i procedury kadrowe, Poltext, Warszawa
80. Perry J.L., Rainey H.G., 1988, The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy, The Academy of Management Review, Vol. 13 (2)
81. Piechnik-Kurdziel A., 1997, *Rekrutacja pracowników w praktyce zarządzania zasobami ludzkimi.* [w:] Polańska A. (red.), *Zarządzanie personelem w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk
82. Pietroń – Pyszczek A., 2007, *Motywowanie pracowników. Wskazówki dla menedżerów*, Wydawnictwo Marina, Wrocław
83. Pocztowski A., 1998, Zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarys problematyki i metod, Antykwa, Kraków – Kluczbork
84. Pocztowski A., 2003, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa

85. Pocztowski A., 2007, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa
86. Pocztowski A., 2008, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa
87. Pollitt Ch., Bouckaert G., 2000, *Public Management Reform. A comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford
88. Posner B.Z., Schmidt W.H., 1996, The values of business and federal government executives: More different than alike, Public Personnel Management, Vol. 25 (3)
89. Potoczek A., 2001, Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego, [w:] Potoczek A., Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym, TNOiK, Toruń
90. Rainey H.G., Pandey S., Bozeman B., 1995, *Research Note: Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape*, Public Administration Review, Vol. 55 (November-December)
91. Rainey H.G., Steinbauer P., 1999, *Galloping Elephants: Developing Elements of A Theory of Effective Government Organizations*, Journal of Public Administration Research and Theory Vo. 9
92. Rzetecka- Gil A., 2009, *Ustawa o pracownikach samorządowych*, Komentarz, LexisNexis, Warszawa
93. Sakowicz M., 2007, Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską, Oficyna Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa
94. Samuelson P.A., Nordhaus W.D., 1996, *Ekonomia 2,* WN PWN, Warszawa
95. Sapijaszka Z., 1997, Restrukturyzacja przedsiębiorstwa. Szanse i ograniczenia, WN PWN, Warszawa
96. Savas E.S., 1992, Prywatyzacja, klucz do lepszego rządzenia, PWE, Warszawa
97. Scott P.G., Falcone S., 1998, *Comparing Public and Private Organizations: An Exploratory Analysis of Three Frameworks*, American Review of Public Administration, Vol. 28 (June)
98. Sekuła Z., 2008, *Motywowanie do pracy. Teoria i instrumenty*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa
99. Sidor-Rządkowska M., 2006, *Kompetencyjne systemy ocen pracowników*, Wolters Kluwer Polska, Kraków
100. Sikorski J., 2007, *Sprawność administracji państwowej i samorządowej*, Wydawnictwo Akademii Świętokrzyskiej, Kielce
101. Skat-Rørdam P., 2001, Zmiany decyzji strategicznych. Wykorzystanie okazji rynkowych do rozwoju przedsiębiorstwa, WN PWN, Warszawa
102. Sochacka-Krysiak H., 1993, *Finanse lokalne*, Poltext, Warszawa

103. Stalewski T., Chlebicka E. (red.), 1997, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław
104. Stankiewicz R., 2009, *Prawo administracyjne*, Wyd. Difin, Warszawa
105. Stelina J., 2009, *Prawo urzędnicze*, C.H.Beck, Warszawa
106. Suchar M., 2005, *Rekrutacja i selekcja personelu*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa
107. Suchodolski A., 2000, *Ocenianie pracowników* [w:] Listwan T. (red.), *Zarządzanie kadrami. Podstawy teoretyczne i ćwiczenia,* Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław
108. Sutherland J., Canwell D., 2007, *Klucz do zarządzania zasobami ludzkimi*, PWN, Warszawa
109. Sypniewski Z., 2002, *Służba pracownicza u pracodawcy samorządowego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra
110. Szreniawski J., 1996, *Wprowadzenie do nauki administracji*, Wyd. „MORPOL", Lublin
111. Szypliński M., 2006, Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego, Wyd. „Dom Organizatora", Toruń
112. Ścibiorek Z., 2010, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Difin, Warszawa
113. Tarno J.P., 2002, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wyd. LexisNexis, Warszawa
114. Urbaniak B., Bohdziewicz P., 2007, *Zarządzanie zasobami ludzkimi – kreowanie nowoczesności,* Wydawnictwo IPiSS, Warszawa
115. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r., Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44 poz. 267)
116. Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 35 poz. 294)
117. Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. nr 14 poz. 130 z póź. zm.)
118. Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 41, poz. 185)
119. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 16 poz. 95 z póź. zm.)
120. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczpospolitej (Dz. U. nr 16 poz. 94 z póź. zm.)
121. Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 32, poz. 191)
122. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 142 poz. 1592 z póź. zm.)
123. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. nr 142 poz. 1590 z póź. zm.)

124. Ustawa z dnia 17 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. nr 159 poz. 1547 z póź. zm.)
125. Ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458)
126. Walkowiak R., 2007, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, TNOiK, Toruń
127. Wawrzyniak B., 2002, Przedsiębiorstwo jako organizacja służąca otoczeniu, [w:] Romanowska M., Trocki M., Przedsiębiorstwo partnerskie, Difin, Warszawa
128. Wojciechowski E., 2003, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa
129. Wojnicki J., 2003, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. A. Gieysztora w Pułtusku, Pułtusk
130. Wojtyna A., 1990, Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka – teoria i praktyka, PWN, Warszawa (cyt. za Kożuch B., 2004, Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji, Wydawnictwo PLACET, Warszawa, s. 64).
131. Zając Cz., 2007, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań
132. Zalewski A., 2005, Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, Wydawnictwo SGH, Warszawa
133. Zawicki M., Mazur S., Bober J. (red.), 2004, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki,* Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków
134. Zbiegień-Maciąg L., 1992, *Sztuka pozyskiwania i selekcji kadr*, Centrum Kreowania Liderów, Kłudzienko
135. Zięba-Załucka H. (red.), 1999, Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej (wybrane zagadnienia), Wyd. Oświatowe FOSZE, Rzeszów

ISBN 978-83-934584-2-4