

prof. dr hab. Barbara Kożuch
Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

ZMIANY W FORMACH ZATRUDNIENIA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ SZCZEBŁA PODSTAWOWEGO

Streszczenie

W opracowaniu podjęto próbę poznania warunków sprawności działań administracji samorządowej odzwierciedlone w głównych koncepcjach zarządzania publicznego. Skoncentrowano się na teoretycznych formach zatrudnienia administracji samorządowej szczebla podstawowego. Rezultaty tego badania zilustrowano wybranymi wynikami badań pilotażowych. Przeprowadzone analizy pozwoliły sformułować wniosek, że formy zatrudnienia powinny być dostosowywane do zmieniających się potrzeb urzędów, w związku z koniecznością ukierunkowania działań na doskonalenie jakości oferowanych usług publicznych oraz uwzględnianie w praktyce zarządzania treści polityk publicznych Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: administracja samorządowa, zarządzanie publiczne, formy zatrudnienia.

Summary

In the paper an attempt is made to know effectiveness conditions of a local self-governmental administration reflected in the framework of public management. Analysis is focused on theoretical issues of employment forms with a concern to a local self-governmental administration in Poland. Results of the research is illustrated with pilot survey. It allows to conclude that employment forms should be adjusted to changing needs of self-governmental administration with the reference to quality improvement of offered public services, and also because of EU public policies.

Key words: local self-governmental administration, public management, forms of employment.

Wstęp

Współcześnie do najbardziej charakterystycznych procesów zachodzących w samych organizacjach oraz w ich otoczeniu, należą zmiany organizacyjne. Podlegają

im nie tylko przedsiębiorstwa, ale również organizacje publiczne i obywatelskie. W niniejszym opracowaniu podjęta została próba poznania tendencji zmian w zatrudnianiu w sektorze publicznym w kontekście przekształceń organizacyjnych ze szczególnym uwzględnieniem zmian organizacji i form pracy.

Na potrzeby prowadzonej analizy przyjęto, że podstawowe znaczenie ma wprowadzenie do praktyki – podobnie jak w innych krajach UE – współczesnych koncepcji zarządzania publicznego przy jednoczesnym uwzględnieniu warunków, jakie ukształtowały się w otoczeniu tych organizacji. W referacie poddano analizie warunki sprawności działań administracji samorządowej odzwierciedlone w głównych koncepcjach zarządzania publicznego. Badane zależności zilustrowano wybranymi wynikami badań pilotażowych nt. „Kształtowanie zatrudnienia w małopolskich jednostkach administracji samorządowej”, przeprowadzonych w IV kwartale 2007 roku oraz I kwartale 2008 roku w 40 jednostkach administracji samorządowej, a także niektóre rezultaty wcześniejszych badań nad organizacjami publicznymi w Polsce z lat 2003–2004. Przy opracowaniu danych empirycznych posłużono się metodami statystyki opisowej.

1. Kontekst zmian w administracji samorządowej

Administracja samorządowa jest podsystemem administracji publicznej, ta natomiast wchodzi w skład sektora publicznego w Polsce.

Na początku XX wieku, kiedy to zauważalne stało się zapotrzebowanie na wiedzę naukową o zarządzaniu, sektory publiczny i prywatny funkcjonowały we względnej izolacji. Państwu bowiem wyznaczono rolę „stróża nocnego”, a potrzeby rozwoju społeczno-gospodarczego utożsamiano tylko z sektorem prywatnym. Doświadczenia związane z wielkim kryzysem gospodarczym lat 1929–1933 pokazały, że niemal całkowity brak aktywności ekonomicznej państwa nie służy dobrze gospodarce i obywatelom. Pojawiły się nowe teorie ekonomiczne, jak teoria koniunktury Michała Kaleckiego oraz interwencjonizm państwowy J.M. Keynesa. Rozumienie nowej roli państwa przyniosły doświadczenia II wojny światowej, a następnie odbudowy gospodarki państw europejskich i tworzenia gospodarczych wspólnot europejskich.

W Polsce po latach socjalistycznej gospodarki planowej, zwłaszcza w doktrynie politycznej, również w okresie transformacji po 1989 roku przeważały poglądy o konieczności ograniczania roli państwa w gospodarce. Przypadający na ostatnią dekadę XX wieku niezwykle dynamiczny rozwój teorii ekonomii i nauk o zarządzaniu odbywał się głównie w związku potrzebami biznesu.

Zapotrzebowanie na reformy w sektorze publicznym i na wiedzę naukową o tych procesach pojawiło się w Polsce w końcowej fazie okresu przedakcesyjnego, a przybrało na sile bezpośrednio po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej.

Aktualna sytuacja polityczna i społeczno-gospodarcza Polski tworzy zapotrzebowanie na dalszą modernizację administracji publicznej. Mimo że po 1989

roku w wielu sferach uzyskano znaczącą poprawę, to jednak jest do rozwiązania wiele kwestii ważnych z punktu widzenia całego kraju, jak i jego poszczególnych obywateli. Pozytywne wyznaczniki materialnego rozwoju oceniane w relacji do innych państw, świadczą jednak o niewystarczającym stopniu wykorzystania szans rozwojowych. Niedostatki w funkcjonowaniu sektora publicznego, głównie administracji publicznej, zyskują ostrość w ostatnich miesiącach w związku z nowym światowym kryzysem gospodarczym wywołanym w 2008 roku.

Jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy jest obserwowany tradycyjny konflikt pomiędzy obiektywną sprawnością a polityką. Wnikliwej diagnozy współczesnych niesprawności w sektorze publicznym, i szerzej w sferze publicznej, dokonał W. Kieżun – jeden z prekursorów zarządzania publicznego w Polsce i obecnie największy autorytet w tej dziedzinie¹. Zauważa on, że nie udało się urzeczywistnić postulatu „taniego państwa”, w szczególności doprowadzić do zasadniczego ograniczenia gigantomanii w strukturach administracyjnych i w regulacjach prawnych, charakteryzujących się często nieracjonalnymi przepisami, utrudniającymi inicjatywy gospodarcze, kulturalne czy oświatowe. Nie przeprowadzono także radykalnej i powszechnej zmiany stylu pracy administracji, która wyeliminowałaby nieprawidłowości i elementy arogancji władzy.

Trafność tej diagnozy całkowicie potwierdziły procesy i zjawiska, które do Polski docierają wraz z kryzysem wywołanym przez bezczynność administracji publicznej Stanów Zjednoczonych.

W prowadzeniu spraw publicznych ostatniego dwudziestolecia obserwowany jest relatywnie wysoki poziom niesprawności. Dla poszczególnych rządów bardziej charakterystyczne było natężenie jednych nieprawidłowości, a ograniczenie innych. Jednak w tym okresie władze publiczne nie zdołały rozwiązać najpoważniejszych problemów zarządzania publicznego. Do nich wciąż należą następujące:

- 1) wysoki poziom biurokracji, korupcji i arogancji władzy;
- 2) niezadowolający stopień faktycznej realizacji zasady decentralizacji, pomocniczości i adekwatności zadań i środków;
- 3) niedostateczna realizacja zasady sprawiedliwości społecznej;
- 4) zbyt częste ograniczanie się funkcjonariuszy publicznych do załatwiania własnych spraw i zachłanność w osobistym dorabianiu się, zamiast działania w interesie publicznym;
- 5) godzenie się społeczeństwa na obecność w organach władzy publicznej partykularnych interesów, np. partyjnego doboru kadr, partyjno-biznesowe grupy interesów, działania „sitw samorządowych”, brak represji za marnotrawstwo i niezaradność;
- 6) legislacyjny chaos, w tym częste wprowadzanie zmian;

¹ W. Kieżun, *Usprawnianie sfery publicznej – wyzwanie XXI wieku*, FWZ, ISP UJ, Kraków 2006, s. 32–75; Kieżun 2005: 11–30; tenże, *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, [w:] W. Kieżun, L. Kubin (red.), *Dobre państwo*, WSPiZ, Warszawa 2004; tenże, *Transformacja administracji publicznej w świetle teorii organizacji i zarządzania*, „Master of Business Administration” 1/2004.

7) nieprzejrzyste, trudno dostępne, a nawet utajniane informacje ważne dla obywateli;

8) niedostatecznie nadzorowane i kontrolowane środki publiczne².

Potrzeba przewyciężenia zakorzenionych nieprawidłowości wywołuje konieczność zmian w zarządzaniu w sektorze publicznym, a w pierwszej kolejności w administracji publicznej.

Kierunek niezbędnych zmian uwarunkowany jest rozumieniem współczesnej roli administracji publicznej. Podstawowymi założeniami jej działań jest bezpośrednia realizacja interesu publicznego lub tworzenie warunków do jego realizacji, a w tym reprezentacja interesów i potrzeb większości, unikanie stronniczości, wyrównywanie szans rozwojowych grup społecznych i jednostek, a główny priorytet to realizacja polityki społecznej osadzonej w obowiązujących kano-nach ustrojowych i prawnych, zaspokajanie potrzeb obywateli w zinstytucjo-nalizowany sposób. Administracja samorządowa posiada mandat organizacyjny z uwagi na konstytucyjnie umocowane organy i instytucje państwa i obowiązujące ustawodawstwo. Organizacje publiczne są odpowiedzialne przed obywatelami i we współczesnych warunkach występuje presja na to, by dostosowywały się do zmian w ich otoczeniu.

Przykładem takich wysokich oczekiwań jest zgłaszanie zapotrzebowania na innowacyjne zarządzanie publiczne. Założenia modelu innowacyjnego zarządzania publicznego zawarte są w teorii demokracji, w koncepcjach społeczeństwa obywatelskiego, w rozwoju opartym na wiedzy i kapitale społecznym, a także w koncepcjach zarządzania zmianami organizacyjnymi. Występuje w nim dążenie do równoważenia racjonalności politycznej, ekonomicznej i organizacyjnej. Interes publiczny określany jest na podstawie wartości publicznych podzielanych przez członków społeczeństwa, a warunki jego realizacji są negocjowane z partnerami i grupami interesów. Za strategicznych interesariuszy uznaje się obywateli i samoorganizujące się ich grupy. Rola władz publicznych sprowadza się do tworzenia warunków funkcjonowania wszystkich trzech sektorów życia społeczno-gospodarczego. Podstawowym mechanizmem osiągania wytyczonych celów jest ukierunkowanie na innowacyjność w wyznaczaniu celów strategicznych, tworzeniu warunków do współdziałania międzyorganizacyjnego i międzysektorowego, koordynacji polityk publicznych, programów i przedsięwzięć realizowanych z różnymi partnerami, również spoza sektora publicznego.

Wymaga to zaakceptowania i wdrożenia radykalnych zmian w działalności administracji samorządowej. W pierwszym rządzie zmiany powinny wystąpić w zarządzaniu ludźmi. Niezbędny jest właściwy dobór ludzi na stanowiska urzędnicze oraz dostosowywanie do zmieniających się warunków form zatrudnienia i organizacji pracy w urzędach.

² W. Kieżun, *Elementy usprawnienia sfery publicznej*, „Współczesne Zarządzanie” 4/2006, s. 11–12.

2. Formy zatrudnienia w administracji samorządowej – ograniczenia i zalety

Prawidłowe wytyczanie celów organizacyjnych i ich osiągnięcie w największym stopniu zależy od ludzi. Dlatego też polityka personalna coraz bardziej zyskuje na znaczeniu. Wybór formy zatrudnienia stanowi ważny element realizacji funkcji personalnej w organizacji. Odpowiednio do konkretnej formy zatrudnienia ustala się kryteria doboru pracowników i ich oceniania, a także różnicuje się metody i techniki rozwoju pracowników i kształtuje charakter relacji wewnętrznych itp. Innymi słowy, forma zatrudnienia uwzględniana jest w procesie zarządzania zasobami ludzkimi.

Zgodnie z prawem obowiązującym w Polsce³, w trakcie gromadzenia materiału empirycznego do niniejszej pracy, dopuszczalne były cztery formy zatrudnienia pracowników samorządowych w sytuacji, gdy tak stanowił statut urzędu.

I tak na podstawie wyboru zatrudniani byli w urzędach marszałkowskich: marszałek województwa, wiceprzewodniczący zarządu oraz pozostali członkowie zarządu województwa. W starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu. Nie dotyczyło to jednak członków zarządu powiatu wybranych spoza składu rady powiatu, z którymi nawiązywano stosunek pracy. Natomiast w urzędzie szczebla podstawowego wybór dotyczył wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Również w związkach jednostek samorządu terytorialnego przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu zatrudniani byli na podstawie wyboru.

Mianowanie było podstawą zatrudnienia pracowników zatrudnianych na stanowiskach pracy zależnie od postanowień zawartych w statutach gmin lub związków międzygminnych. Nowe regulacje nie przewidują mianowania, ale wielu urzędników mających ten status utraci go dopiero z dniem 1 stycznia 2012 roku, kiedy to mianowanie przekształci się w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony⁴. Oznacza to, że jeszcze w ciągu trzech lat występować będzie ta forma zatrudnienia.

Na podstawie powołania zatrudniani byli: zastępcy wójta, burmistrza i prezydenta miasta, sekretarze gminy, sekretarze powiatu, skarbnicy gminy, powiatu i województwa.

Na podstawie umowy o pracę zatrudniani byli pozostali pracownicy samorządowi. Dodać należy, że w tym czasie w polskim prawodawstwie, a także w literaturze przedmiotu, nie było jednoznacznej definicji pracownika samorządo-

³ Ustawa 1990, Ustawa o pracownikach samorządowych (Dz.U. 1990 nr 21 poz. 124). Ustawa 2005, Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych i ustawy o systemie oświaty (Dz.U. 2006 nr 169 poz. 1201).

⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z dnia 18 grudnia 2008 r.)

wego. Definicja ta pojawiła się dopiero w Ustawie z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, opublikowana 18 grudnia 2008 roku⁵.

Badania nt. „Kształtowanie zatrudnienia w małopolskich jednostkach administracji samorządowej” realizowane przez Katedrę Zarządzania Publicznego Uniwersytetu Jagiellońskiego w latach 2007–2008 wykorzystaniem kwestionariusza ankiety objęły badania kierowników urzędów samorządowych szczebla podstawowego oraz osób zatrudnionych w tych urzędach na stanowiskach lub komórkach kadrowych. Prezentowane wyniki badań pilotażowych zostały przeprowadzone w 40 urzędach samorządowych szczebla podstawowego i miały charakter badań pilotażowych. Dane z 39 (28 urzędów gmin i 11 urzędów miast) jednostek opracowano, posługując się metodami statystyki opisowej, przy czym wyłączono z tych analiz dane uzyskane z Urzędu Miasta w Krakowie z uwagi na bardzo duże różnice w stopniu złożoności struktury organizacyjnej, liczbie zatrudnionych i innych.

Wyniki badań dostarczyły informacji m.in. o strukturze zatrudnienia według jego form, o opiniach respondentów dotyczących elastycznych form zatrudniania, o opiniach związanych z pożądanymi postawami i zachowaniami ludzi zatrudnianych w urzędach. Rezultaty badań wymagają zestawienia ich z wymogami, jakie tworzy konieczność wprowadzenia zmian w zarządzaniu administracją samorządową.

W badanych urzędach średnie zatrudnienie wynosiło: na podstawie wyboru – 3,2%, na podstawie mianowania – 12,9%, na podstawie powołania – 7,8%, na podstawie umowy o pracę 74% i innych form – 1,3%.

Stosowanie określonych form zatrudnienia i dalsze ich konsekwencje odzwierciedlają podejście do tradycyjnego lub współczesnego sposobu prowadzenia spraw publicznych, czyli przy pewnym uproszczeniu pozwalają rozpoznać, czy w urzędzie dominuje bierne administrowanie, czy zarządzanie publiczne. Pogląd ten potwierdza bardzo częste nadawanie większego znaczenia prawnym aspektom funkcjonowania urzędów, w których za najważniejsze uznaje się zapewnienie porządku jako cel przestrzegania formalnie ustalonych obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień (34 odpowiedzi), podczas gdy tylko w 3 przypadkach stwierdzono, że najważniejsze są rezultaty. Podobnie o tradycyjnym podejściu do kierowania urzędem świadczy brak zainteresowania dalszą karierą zawodową zwalnianych pracowników.

Na częstość zatrudniania na podstawie wyboru i powołania bezpośredni wpływ mają cytowane przepisy, dokładnie precyzujące przypadki, do których formy te mają zastosowanie, a nie decyzje kierowników urzędu. Natomiast takie formy zatrudnienia, jak mianowanie i umowa o pracę oraz inne całkowicie zależą od kierownictwa urzędu samorządowego.

W odniesieniu do wszystkich – poza wyborem – form zatrudniania można mówić o preferencjach przy przyjmowaniu pracowników w sytuacji, gdy więcej niż jeden kandydat spełnia wymogi formalne. Najczęściej wskazywane preferencje to: doświadczenie na wakującym stanowisku, wykształcenie, dodatkowe

⁵ Tamże.

kwalifikacje, specjalność według dyplomu. Natomiast najrzadziej zaznaczono następujące odpowiedzi: bliskość miejsca zamieszkania, polecenie kandydata przez pracownika urzędu. Świadczy to o tradycyjnym podejściu do naboru pracowników.

Z zatrudnieniem w sektorze publicznym często kojarzone jest bezpieczeństwo zatrudnienia, którego jednym z wyznaczników jest długotrwałe zatrudnienie. Największy poziom tego bezpieczeństwa istnieje w przypadku mianowania. Ustawodawca jednak zrezygnował z tej formy zatrudniania. W badanych urządach średnio 13% ogółu zatrudnionych to urzędnicy zatrudnieni na podstawie mianowania. Można by więc sądzić, że w urządach samorządowych nie przywiązuje się wagi do stawiania wysokich i formalnie potwierdzonych wymagań.

Większą wartość dla publicznych pracodawców ma wieloletnie doświadczenie w pracy urzędniczej. Świadczy o tym wyodrębnienie w 38, spośród 39 badanych jednostek, grupy pracowników długotrwałe zatrudnionych, przywiązanych do pracy w urzędzie. Średnio grupa ta stanowiła blisko 60% ogółu zatrudnionych. Często wskazywano (18 odpowiedzi) na związanie z urzędem z powodu braku innych możliwości, gdyż w wielu środowiskach lokalnych urząd gminy to jedyny lub jeden z niewielu pracodawców. Potwierdza to rozkład odpowiedzi według urzędów gmin (14 odpowiedzi) i miast (4). Zdecydowanie za najważniejszą przyczynę długotrwałego zatrudnienia uznano poczucie stabilizacji zawodowej (33 odpowiedzi). Dość często (16 odpowiedzi) zaznaczano emocjonalny związek z urzędem – 13 razy w urządach gminy, a 3 razy w urządach miasta. Respondenci podkreślali także, że dobra atmosfera pracy oraz lęk przed zmianą to dosyć częste przyczyny zainteresowania pracowników samorządowych długotrwałym zatrudnieniem. W opiniach badanych zauważono niewielki związek (8 odpowiedzi) wysokości wynagrodzenia z długotrwałym zatrudnieniem.

Ustawowo określone formy zatrudnienia pracowników samorządowych w Polsce zostały określone w 1990 roku. Wówczas nie były jeszcze znane i stosowane koncepcje zarządzania publicznego. W kontekście zachodzących zmian w otoczeniu organizacji publicznych, w tym przenikania do urzędów zasad współczesnego zarządzania publicznego, przechodzenie od administrowania do zarządzania organizacjami publicznym oznacza zmiany w następujących obszarach: zespoły ludzkie, struktury organizacyjne i instrumenty zarządzania.

Problematyka zmian form zatrudnienia obejmuje także ich uelastycznianie. Najszerzej rozumiane elastyczne formy zatrudnienia – EFZ (*flexible forms of employment*) to wszystkie inne formy niż praca na pełny etat, która świadczona jest w typowych godzinach na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony. Zaliczane są tu formy zatrudnienia na elastyczny czas, zakres i miejsce wykonywania pracy, formy stosunku pracy inne niż typowa, w tym umowy cywilno-prawne, nietypowe formy relacji pracownika z pracodawcą.

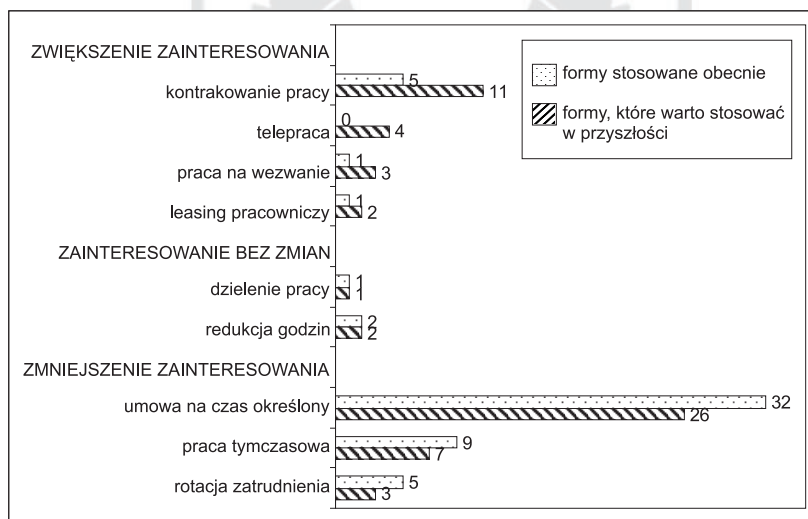
Potrzeba wykorzystania elastycznych form pracy w sektorze publicznym jest znacznie mniejsza niż w innych sektorach. Występuje przy tym zróżnicowanie wewnątrz tego sektora, co związane jest z różnorodnością usług publicznych. W najmniejszym stopniu takie zapotrzebowanie istnieje w przypadku admini-

stracji publicznej, a największe, gdy usługi publiczne są świadczone w warunkach konkurencji, np. usługi ochrony zdrowia.

Urzędy administracji samorządowej mogą korzystać z walorów EFZ w celu doskonalenia wykorzystywania urzędzeń i pomieszczeń, czy okresowego wydłużania czasu pracy w wyniku zwiększonego zapotrzebowania na pracę. Przydatność elastycznych form zatrudnienia uwidacznia się przede wszystkim ze względu na wewnętrzną odpowiedzialność urzędu. Jednostki administracji publicznej bowiem są zobowiązane być dobrymi pracodawcami. Dlatego znaczenie może mieć uwzględnienie potrzeb osobistych pracownika, ograniczenie uciążliwości dojazdów do pracy, zmniejszenie tzw. szoku emerytalnego⁶.

W badaniach uwzględniono następujące EFZ: kontraktowanie pracy, umowa na czas określony; praca tymczasowa, leasing pracowniczy, dzielenie pracy, redukcja godzin, rotacja zatrudnienia, telepraca, praca na wezwanie⁷.

W urzędach spośród elastycznych form zatrudnienia zdecydowanie preferuje się umowę na czas określony (32 odpowiedzi). W znacznie mniejszym stopniu są stosowane takie elastyczne formy zatrudnienia, jak kontraktowanie pracy, praca tymczasowa, rotacja zatrudnienia, redukcja godzin, dzielenie pracy, praca na wezwanie, leasing pracowniczy. Zainteresowanie w badanych urzędach elastycznymi formami jest zróżnicowane (rys.1).



Rysunek 1. Obecne i przewidywane zainteresowanie elastycznymi formami zatrudnienia w badanych urzędach

Źródło: badania własne 2007/2008.

⁶ D. Bąk-Grabowska, *Elastyczny model zatrudnienia w administracji publicznej*, „Współczesne Zarządzanie” 4/2008, s. 191–197.

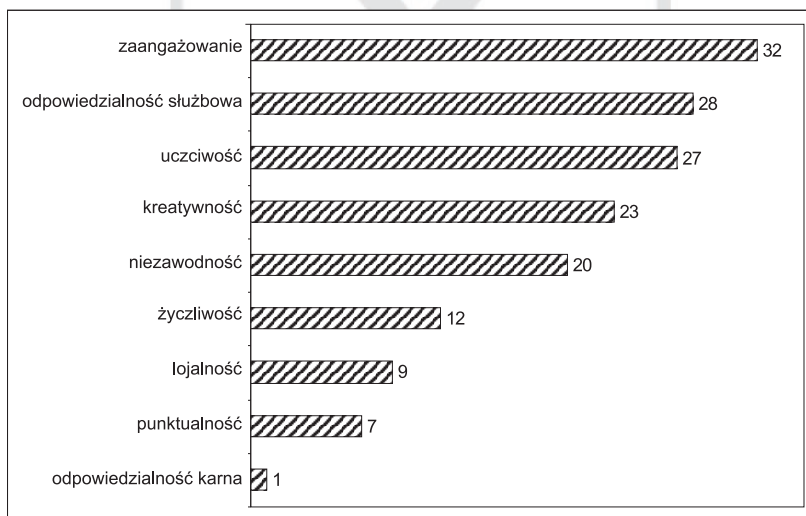
⁷ Kryńska 2007.

Można stwierdzić, że w badanych urzędach przeważało tradycyjne podejście do prowadzenia spraw publicznych, a to przenosiło się na występowanie niewielkich zmian form zatrudnienia.

W świetle koncepcji zarządzania publicznego jednym z ważniejszych wyzwań stojących przed współczesnymi organizacjami publicznymi jest kształtowanie właściwych relacji z ich otoczeniem.

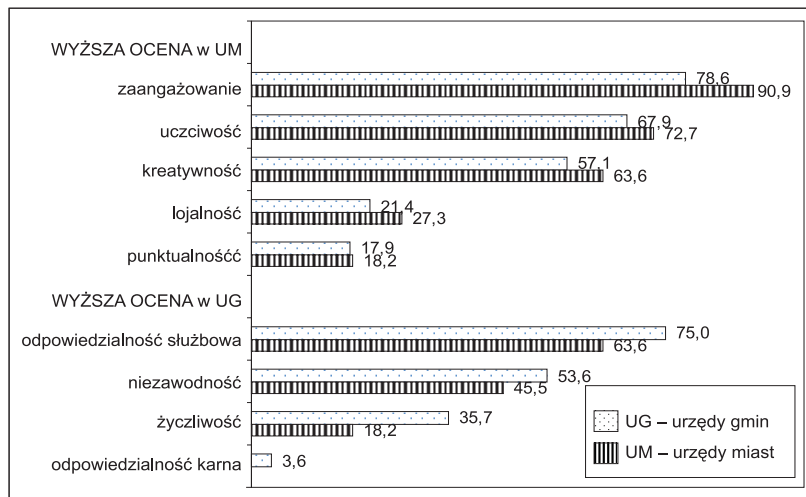
Warunki, w których współczesne organizacje realizują cele, dla których zostały powołane, zmuszają je do wchodzenia w relacje oparte zarówno na konkurencji, jak i współdziałaniu. Jednak w przypadku przedsiębiorstw podstawowym mechanizmem jest konkurencja, a współdziałanie jest podejmowane wtedy, gdy uzupełnia, a nawet wzmacnia konkurencyjność organizacji biznesowych, stanowiącą warunek ich utrzymywania się na rynku. Niekonkurencyjne przedsiębiorstwa są z rynku eliminowane. Natomiast dla relacji podmiotów sektorów publicznego i społecznego z innymi organizacjami specyficzne jest współdziałanie, pozwalające na zwiększanie możliwości świadczenia usług publicznych. Zwiększanie jednak efektywności, do czego prowadzi mechanizm konkurencji, ma duże znaczenie z uwagi na konieczność efektywniejszego wykorzystywania środków publicznych. Szczególnie sprzyjające warunki do współdziałania występują w środowisku lokalnym.

Z tego samego powodu uzasadnione jest również konkurowanie w pewnym stopniu, chociaż konkurencyjność organizacji publicznej nie jest warunkiem jej istnienia. Specyfikę relacji organizacji publicznych i wielu przypadkach organizacji pozarządowych z otoczeniem charakteryzuje ukierunkowanie na współdziałanie z innymi organizacjami.



Rysunek 2. Pożądane postawy i zachowania w badanych urzędach

Źródło: badania własne 2007/2008.



Rysunek 3. Pożądane postawy i zachowania w badanych urzędach miasta i urzędach gmin

Źródło: badania własne 2007/2008.

Współdziałanie, wychodzące poza granice organizacji, wymaga kształtowania trwałych relacji z odbiorcami usług publicznych, opartych przede wszystkim na zewnętrznej i wewnętrznej odpowiedzialności publicznej urzędów oraz orientacji na klienta i obywatela. Z jednej strony sprzyjało temu długotrwałe zatrudnienie w urzędzie oraz dobór kadr kierowniczych i pracowników, których cechują takie postawy i zachowania, jak zaangażowanie, uczciwość, niezawodność, kreatywność, życzliwość, lojalność, punktualność. W mniejszym stopniu odpowiedzialność karna. Z drugiej, niewielkie wykorzystywanie elastycznych form zatrudnienia. Z pozoru występuje tu paradoks. Jednak sytuacja klaruje się, gdy zamiast ogólnego spojrzenia na zatrudnionych w urzędach samorządowych, wyodrębnione zostaną cztery grupy pracowników: trzon zatrudnienia, pracownicy stali i pracownicy peryferyjni oraz zewnętrzni współpracownicy⁸.

Istotną barierą uelastyczniania form zatrudnienia jest ograniczone wdrażanie do praktyki koncepcji zarządzania publicznego. Drugą kwestią jest niedostateczna liczba osób przygotowanych do zarządzania w sektorze publicznym, bowiem wiedza i umiejętności absolwentów kierunku administracja publiczna są ściśle powiązane z prawnymi aspektami funkcjonowania organizacji publicznych. Natomiast absolwenci ekonomicznego kierunku zarządzania są przede wszystkim przygotowani do zarządzania organizacjami tworzącymi zysk.

⁸ Cyt. za: M. Gableta, *Człowiek i praca w zmieniającym się świecie*, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2003, s. 127–128; D. Bąk-Grabowska, *Gospodarowanie potencjałem ludzkim w urzędach samorządu terytorialnego*, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2007 (praca doktorska), s. 192–197.

Kierunki doskonalenia form zatrudnienia w sektorze publicznym należy odnosić do urzędników samorządowych tworzących trzon zatrudnienia. Istnieje opinia, że likwidacja mianowania jest niewłaściwa, gdyż niezbędne jest nadanie tej właśnie formie znacznie większego niż poprzednio znaczenia, gdyż wiąże się ona z przeprowadzaniem postępowania kwalifikacyjnego, gwarantującego dobór pracowników z odpowiednią wiedzą, umiejętnościami i wartościami⁹. Forma mianowania wydawała się najbardziej właściwa w przypadku zatrudniania kadry kierowniczej (poza naczelnym kierownictwem pochodzącym z wyboru) oraz pracowników zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach. Na tych bowiem stanowiskach duże znaczenie ma zwiększenie autonomii i uniezależnienia od nacisków politycznych, częstych zwłaszcza w przypadku przyjmowania strategii podziału łupów. Jednak brak szczególnego zainteresowania zatrudnianiem na podstawie mianowania powoduje, że wprowadzona ostatnio regulacja nie wprowadza w tym zakresie dużych zmian. I chociaż badacze wciąż podkreślają walory mianowania, to jednak można przyjąć, że nowe regulacje ustawowe dadzą możliwość ukształtowania zasobów kadrowych na właściwym poziomie.

Zgodnie z koncepcjami współczesnego zarządzania publicznego ważna jest nie tylko skuteczność działań podejmowanych w urzędzie, ale także ich ekonomiczność. Z perspektywy zmiany form zatrudnienia korzystne wydaje się ograniczanie liczby stałych pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony przy jednoczesnym zwiększaniu zatrudnienia pracowników nietworzących trzonu urzędu. Zapotrzebowanie bowiem na ich pracę cechuje pewien stopień sezonowości. Również pewne znaczenie może mieć wydzielanie na zewnątrz niektórych funkcji. Słusznie przy tym podkreśla się potrzebę każdorazowego prowadzenia analizy opłacalności tego wydzielenia ze zwróceniem uwagi na następujące kwestie: zakres usług będących przedmiotem umowy outsourcingowej lub kontraktowej; analiza kosztów usługi; analiza kosztów wynikających z zawarcia umowy; określenie zagrożeń ewentualnych zagrożeń ze szczególnym położeniem nacisku na koszty społeczne; ustalenie warunków gwarancji prawidłowego wykonania zadań i warunków współpracy pomiędzy stronami; określenie niezbędnych zasobów materialnych i miejsca realizacji umowy¹⁰.

Uwagi końcowe

Przeprowadzone rozważania potwierdzają występowanie tendencji do tradycyjnego zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach administracji samorządowej. Ma to bezpośredni związek z relatywnie niewielkim zaawansowaniem wdrażania koncepcji zarządzania publicznego w administracji publicznej w Polsce. Mimo to z praktycznego punktu widzenia ważne jest, by urzędy miast i gmin

⁹ D. Bąk-Grabowska, *Elastyczny model...*

¹⁰ Gableta, Bąk 2003: 91–95.

w większym stopniu dostosowywały się do zmian w otoczeniu. W szczególności dotyczy to oczekiwań obywateli oraz zmian na rynku pracy.

Reasumując, należy podkreślić, że formy zatrudniania powinny być dostosowywane do zmieniających się potrzeb urzędów w związku z ukierunkowaniem działań na doskonalenie jakości oferowanych usług publicznych oraz z koniecznością uwzględniania w praktyce zarządzania urzędami polityk publicznych Unii Europejskiej.

Literatura

- Atkinson J., *Manager Strategies for Flexible Organizations*, „Personel Management”, sierpień 1984.
- Bąk-Grabowska D., *Elastyczny model zatrudnienia w administracji publicznej*, „Współczesne Zarządzanie” 4/2008.
- Bąk-Grabowska D., *Gospodarowanie potencjałem ludzkim w urzędach samorządu terytorialnego*, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2007 (praca doktorska).
- Gableta M., *Człowiek i praca w zmieniającym się świecie*, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2003.
- Kieżun W., *Elementy usprawnienia sfery publicznej*, „Współczesne Zarządzanie” 4/2006.
- Kieżun W., *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, [w:] W. Kieżun, L. Kubin (red.), *Dobre państwo*, WSPiZ, Warszawa 2004.
- Kieżun W., *Transformacja administracji publicznej w świetle teorii organizacji i zarządzania*, „Master of Business Administration” 1/2004.
- Kieżun W., *Usprawnianie sfery publicznej – wyzwanie XXI wieku*, FWZ, ISP UJ, Kraków 2006.
- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, PLACET, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z dnia 18 grudnia 2008 r.)
- Ustawa 2005, Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych i ustawy o systemie oświaty (Dz.U. 2006 r. Nr 169, poz. 1201).
- Ustawa 1990, Ustawa o pracownikach samorządowych (Dz.U. 1990 r. Nr 21, poz. 124).