

Grzegorz Drozdowski

Kształtowanie zatrudnienia w organizacjach publicznych

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 8, 201-223

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

GRZEGORZ DROZDOWSKI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

Kształtowanie zatrudnienia w organizacjach publicznych

1. Wprowadzenie

Wdrażanie reguł zarządzania w organizacjach publicznych, zgodnych z otwartym modelem służby cywilnej, wymaga modyfikacji realizowanej funkcji personalnej¹. Przekształcenie paradygmatu podejścia do zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych znajduje swoje konsekwencje w zmianach natury ustrojowej, przez które przechodzi państwo polskie. Przebudowie uległ system społeczno-gospodarczy, zmieniły się uwarunkowania zewnętrzne w mikroskali, zmienia się także nastawienie pracowników do zjawiska „zmiany”, jako podstawowego atrybutu opisującego ich sytuację pracy. Na przestrzeni ostatnich lat przemiany te wpłynęły również na funkcjonowanie przestrzeni publicznej. Można je zauważyć w trzech grupach zjawisk. Do pierwszej z nich zaliczyć można obserwowaną złożoność poszczególnych wymiarów otoczenia organizacji publicznych. W drugiej grupie zauważyć można faktycznie obserwowaną i coraz szybszą płynność funkcjonowania instytucji publicznych. Trzecią wreszcie grupę tworzą przeobrażenia następujące w ludziach, postawach,

¹ Nowoczesny (otwarty) model służby cywilnej zakłada w obrębie zarządzania zasobami ludzkimi m.in. realizację następujących czynności: rekrutację na wszystkie szczeble, pozyskanie pracowników z konkretnymi umiejętnościami, rezygnację z formalnych procedur doboru, uznawanie doświadczenia poza sektorem publicznym, por. B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2004, s. 141.

wzorcach zachowań, posiadanych systemach wartości, czy w rezultacie w całej kulturze organizacyjnej organizacji publicznych².

Należy zatem uznać, że impulsem do zainteresowania się wiedzą o zarządzaniu zasobami ludzkimi w organizacji publicznej jest stwierdzenie, że do tego typu organizacji kieruje się dzisiaj coraz częściej wymagania stawiane organizacjom gospodarczym³. Pracownicy ze swoją wiedzą, umiejętnościami czy predyspozycjami psychofizycznymi tworzą wartość każdego typu organizacji. Sprawne zarządzanie organizacją publiczną wymaga efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi. Pomocne mogą się tu zatem okazać rozwiązania w zakresie gospodarowania zasobami ludzkimi wypracowane w sferze szeroko rozumianego biznesu. Staje się zatem jasne, że wadą dotychczasowego podejścia było traktowanie funkcji personalnej organizacji publicznych, jako tradycyjnego zestawu działań przypominających typowo administracyjne czynności kadrowe. Organizacje publiczne, jako jedne z wielu instytucji tworzących szeroko rozumianą administrację, muszą być zarządzane poprzez samodzielne osiąganie przyjętych celów i przy ponoszeniu osobistej odpowiedzialności personelu kierowniczego w ich realizacji⁴. Tym bardziej, że urzędnicy organizacji publicznych zarówno szczebla rządowego, jak i samorządowego powinni: a) samodzielnie podejmować merytoryczne decyzje zgodnie ze swoją wiedzą i umiejętnościami; b) merytorycznie przygotowywać materiał niezbędny do podejmowania decyzji; c) kontrolować wdrażanie decyzji w życie; d) dostarczać obiektywnych rad i oceniać zaistniałe sytuacje; e) tworzyć pomost między sprawującymi władzę a społeczeństwem⁵. Celem artykułu zatem jest ukazanie roli, jaką od-

² Wpływ wymienionych zmiennych na funkcjonowanie sfery publicznej w pracy kadry kierowniczej autor tego opracowania starał się dowieść w artykule, pt. *Formalizacja działań kierowniczych w zmieniającym się otoczeniu organizacji publicznych*, [w:] *Public management 2011, Funkcjonowanie organizacji publicznych w dynamicznym otoczeniu*, Szczytno 2011, s. 391-404.

³ Założenie te jest zbliżone do podejścia zaproponowanego przez J. Hausnera, który, przedstawiając koncepcje menedżerskiego zarządzania publicznego, stwierdził, że wszystkie rodzaje aktywności administracji publicznej powinny być poddane rynkowej weryfikacji, a obywatela traktuje się jako konsumentów usług publicznych, któremu stwarza się możliwości wyboru usługodawcy i zakresu usług (por. J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 25).

⁴ W. Kieżun, *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, [w:] *Dobre państwo*, red. W. Kieżun, J. Kubin, http://www.witoldkiezun.com/docs/dobre_panstwo_2004.htm

⁵ Z. Janowska, *O lepszą jakość kadr w administracji samorządu terytorialnego*, Kancelaria Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2004, s. 51.

grywa kształtowanie zatrudnienia w zarządzaniu zasobami ludzkimi⁶ realizowanym przez organizacje publiczne⁷.

2. Strategie zarządzania zasobami ludzkimi

Ze względu na wielość składników procesu zarządzania zasobami ludzkimi oraz wielokrotność związków pomiędzy nimi, funkcja personalna jest działaniem realizowanym w oparciu o różne strategie. Ma ono podstawowe znaczenie w kształtowaniu standardów zadaniowych funkcji personalnej, w tym kształtowania zatrudnienia. Strategiczne myślenie o zasobach ludzkich w wielu organizacjach publicznych ciągle jeszcze pozostaje w sferze deklaracji. Nie ma jednak możliwości, szczególnie w perspektywie długofalowej profesjonalnego wdrażania działań o charakterze personalnym, bez przewartościowania myślenia o zasobach ludzkich. Jedną z istotniejszych cech strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi jest założenie, że pracownik dla organizacji nie jest tylko źródłem kosztów, lecz również składnikiem wielu cennych wartości. Dlatego strategiczny kontekst zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych powinien obejmować kwestie dotyczące ustalenia przyszłej struktury kapitału ludzkiego, która będzie konieczna z punktu widzenia realizacji głównych celów rozwojowych całej organizacji lub jej poszczególnych obszarów funkcjonowa-

⁶ Należy w tym miejscu zaznaczyć, że proces zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych jest w pewnym stopniu uregulowany przepisami szczegółowymi. W polskim systemie organizacyjno-prawnym funkcjonują odrębne dla administracji rządowej i samorządowej rozwiązania organizacji procesu zarządzania zasobami ludzkimi (por.: D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Łódź 2011, s. 158). Należ do nich m.in. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.; Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.; Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. z 1982 r., Nr 31, poz. 214 z późn. zm. Akty te zawierają również zasady kształtowania zatrudnienia (szczególnie naboru) pracowników administracji rządowej i samorządowej.

⁷ Organizacje publiczne rozumiane są jako te, które działają w interesie publicznym i urzeczywistniają swoje podstawowe cele poprzez wpływanie na uczestników życia społeczno-gospodarczego, w ten sposób, aby podejmowali działania umożliwiające realizację ich własnych celów oraz celów organizacji, których wpływowi są poddawani (por.: *Z teorii i praktyki życia publicznego*, red. B. Kożuch, T. Markowski, Białystok 2005, s. 32).

nia. Zasadnicze wydaje się więc pytanie o powody, które determinują wprowadzanie długookresowych planów działania w obszarze zasobów ludzkich. Powody te mogą się różnić w konkretnych organizacjach i są związane z naturalnym wpływem wielu elementów, zarówno otoczenia wewnętrznego, jak i środowiska zewnętrznego. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

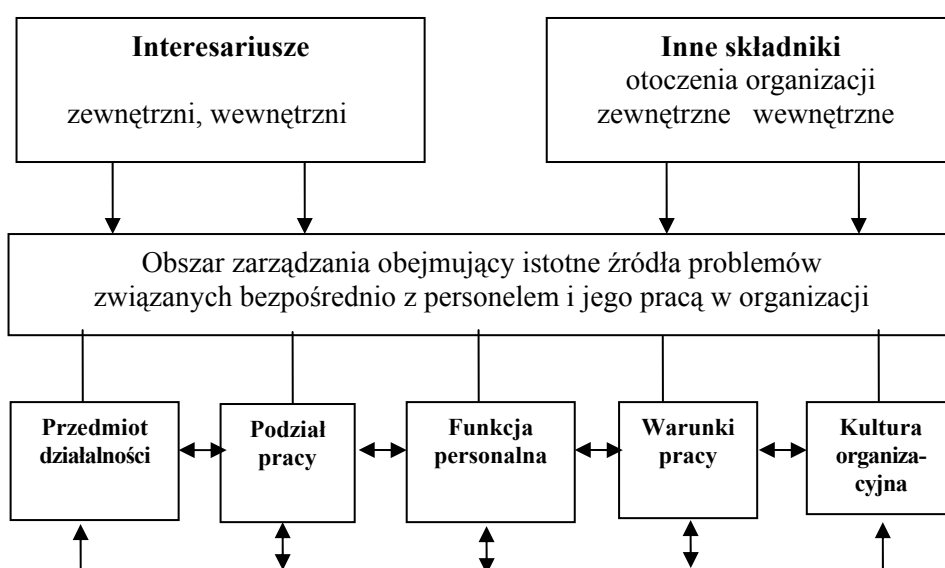
- nasilenie konkurencji, również wśród organizacji publicznych (np. o kapitał inwestycyjny) sprawia, że stały wzrost wartości pracowników jest konieczny dla poprawy jej pozycji w otoczeniu;
- złożoność współczesnych organizacji publicznych oraz ich otoczenia, np. w wymiarze finansowym i prawnym, powoduje, że krótkoperspektywiczne działanie w zarządzaniu zasobami ludzkimi przestaje być skuteczne;
- słaby wzrost wielu organizacji publicznych odbiera tradycyjnej funkcji personalnej klasyczny zestaw bodźców stymulujących pracowników do efektywniejszej pracy;
- większa ingerencja państwa w politykę personalną organizacji publicznych powoduje konieczność dostosowania się tych organizacji do tej sytuacji⁸;
- wyższy poziom kompetencji, w tym wykształcenia pracowników, większe oczekiwania i zmiany w systemie wartości powodują, że organizacje publiczne mają do czynienia z nową jakością zasobów ludzkich.

Realizacja strategii zarządzania zasobami ludzkimi odbywa się w określonych warunkach i zakłada powiązanie ze strategią ogólną organizacji, jej otoczeniem oraz kulturą organizacyjną. Wymaga podejmowania działań wywołujących długofalowe efekty oraz uwzględnienia wszystkich pracowników jako podstawowy kapitał organizacji, a także uwzględnia interesy interesariuszy (konceptcja *stakeholders*) działających wewnątrz i na zewnątrz organizacji publicznej, którzy wysuwają lub mają możliwość wyegzekwowania wobec niej określonych żądań (schemat 1). Organizacje sektora publicznego oddziałują na różne podmioty: mieszkańców, przedsiębiorstwa, inne instytucje publiczne, partie polityczne, organizacje społeczne, związki zawodowe itp. Z tego punktu widzenia można wyróżnić następujące założenia do stosowaniu teorii interesariuszy:

- między organizacją i grupą interesariuszy występują sprzężenia zwrotne, co oznacza, że mogą one odnosić zarówno korzyści, jak ponosić szkody z racji działań organizacji;

⁸ Np. art. 27 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o *pracownikach...* wymaga od urzędników obowiązkowe przechodzenie ocen okresowych.

- między interesariuszami a organizacją występują naturalne relacje, które mogą tworzyć obustronne korzyści;
- organizacja działa w interesie wszystkich interesariuszy posiadających umocowanie, co oznacza, że interes każdego z nich ma swoją wewnętrzną wartość, która musi być analizowana i rozważana oddzielnie;
- teoria interesariuszy koncentruje się na efektach podejmowanych decyzji zarządczych⁹.



Schemat 1. Obszary zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Gableta, *Człowiek i praca w zmieniającym się przedsiębiorstwie*, AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2003, s.10.

Według powyższych założeń misją każdej organizacji publicznej i pracujących w nich urzędników, a szczególnie kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych, czy całych jednostek, powinno być zapewnienie satysfak-

⁹ Sz. Cyfert, K. Krzakiewicz, *Teoria stakeholders. Krytyka założeń. Stan i perspektywy rozwoju teorii i praktyki zarządzania na progu XXI wieku*, Prace Naukowe AE, Wrocław 2002, s. 147.

cji ich ineresariuszom. Ma to duże znaczenie w odniesieniu do poczucia odpowiedzialności kadry tworzącej kapitał intelektualny organizacji publicznych. W przypadku tej grupy pracowników ma to wyjątkowe znaczenie, gdyż pracownicy sektora publicznego ponoszą odpowiedzialność za realizację interesu publicznego.

Koncepcja strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi koncentruje się na wyborze określonych modeli funkcji personalnej. Do najbardziej znanych modeli zarządzania kapitałem ludzkim, opisywanych w polskiej literaturze przedmiotu, należą: model sita i model kapitału ludzkiego¹⁰. Model sita prowadzi do powstania kultury organizacyjnej opartej na konkurencji i rywalizacji, w myśl której bez większych zahamowań rezygnuje się z pracowników, którzy przestali być w swoich umiejętnościach efektywni, na pracowników nowych o kompetencjach odpowiadających bieżącym potrzebom organizacji. W modelu sita zasadniczym elementem kształtowania kapitału ludzkiego jest szeroko rozumiana selekcja. Jest ona stosowana nie tylko w stosunku do kandydatów zamierzających podjąć pracę, ale również w odniesieniu do osób już zatrudnionych. Dokumenty personalne, w tym m.in. okresowe oceny, służą wyszukiwaniu i odsiewaniu najsłabszych pracowników. Według modelu sita, minimalizowane są wydatki na szkolenia, natomiast awans i kariera jest prywatną sprawą każdego pracownika. Zastosowanie tego modelu pozwala wskutek minimalizacji wydatków pieniężnych na funkcję personalną lepiej wynagradzać ludzi i pozyskiwać z rynku najlepszych pracowników. Model sita ma jednak istotne wady. Nie sprzyja dobrej atmosferze pracy, tworzy złe stosunki międzyludzkie. Ponadto, praca staje się silnie stresująca wskutek ciągłej rywalizacji i powstających konfliktów.

Drugi model, nazywany modelem kapitału ludzkiego, zakłada inwestowanie w rozwój pracowników i przygotowanie ich do zmieniających się ról organizacyjnych. Model ten może być stosowany w stosunku do pracowników lojalnych oraz emocjonalnie związanych z organizacją. Kładzie nacisk na budowanie zespołów oraz zapewnienie intensywnych szkoleń w celu efektywnego podnoszenia poziomu posiadanych kompetencji. Zastosowanie modelu kapitału

¹⁰ K. Bolesta-Kukułka wyróżnia dodatkowo model „ogrodnika” (jest zorientowany na długookresową wizję kształtowania polityki personalnej, opartej na efektywnym doborze oraz umiejętnym rozwoju pracowników oraz model „inżyniera” (opiera się on na bieżących, doraźnych oraz silnie działających motywach, głównie płacowych kierowanych do pracowników osiągających szybko i sprawnie wymagane efekty pracy). (por. K. Bolesta-Kukułka, *Polityka personalna w strategii rozwoju firmy*, MSM, Warszawa 1995, s. 27).

ludzkiego wiąże się z pomocą w realizacji kariery zawodowej oraz ze stworzeniem dobrej atmosfery pracy. Przy pozyskiwaniu pracowników przyjmuje się założenie, że kandydaci w wielu przypadkach nie mają pełnych, wymaganych kompetencji, dlatego przy selekcji sprawdza się nie tylko ich umiejętności i wiedzę, ale również postawy, oczekiwania, motywację, predyspozycje, wartości. Wykorzystanie modelu kapitału ludzkiego należy wiązać z dużymi wydatkami na zapewnienie warunków dla rozwoju pracowników. Występuje również zagrożenie w postaci braku bieżącego napływu personelu mającego nowe spojrzenie na funkcjonowanie organizacji¹¹.

Na gruncie literatury zagranicznej podstawowe znaczenie dla rozwoju funkcji personalnej w organizacji miały trzy modelowe ujęcia strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi: model Michigan, model harwardzki oraz model Schulera (tab. 1).

Tabela 1. Modele strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi

Rodzaj modelu	Cechy modelu
<p style="text-align: center;">MODEL MICHIGAN</p>	<p>a) otoczenie, b) misja, c) struktura organizacyjna, d) zarządzanie zasobami ludzkimi: – dobór pracowników, – ocena efektów pracy, – nagradzanie, – rozwój pracowników;</p>
<p style="text-align: center;">MODEL HARWARDZKI</p>	<p>a) interesariusze wewnętrzni i zewnętrzni, b) czynniki sytuacyjne wewnętrzne i zewnętrzne, c) zarządzanie zasobami ludzkimi: – partycypacja pracowników, – ruchliwość personelu, – system wynagradzania, – system pracy;</p>

¹¹ M. Kostera M., *Zarządzanie personelem*, Warszawa 2000, s. 25-30.

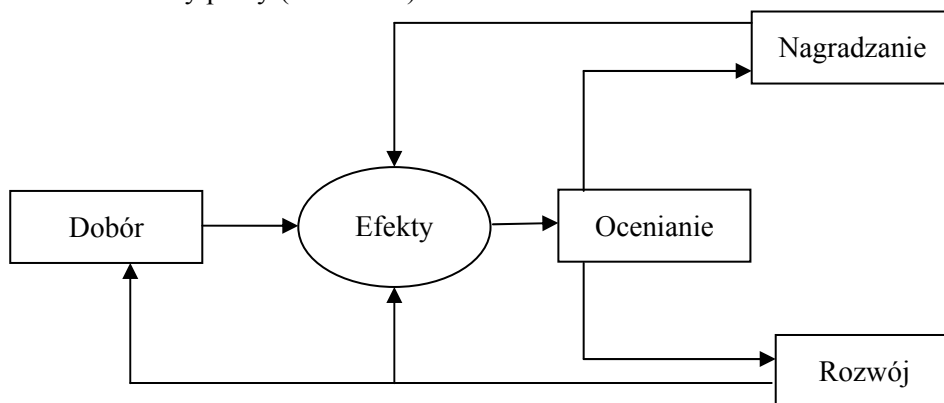
MODEL SCHULERA	a) strategia organizacji, b) czynniki wewnętrzne i zewnętrzne, c) zarządzanie zasobami ludzkimi: – filozofia zasobów ludzkich, – strategia personalna, – proces i praktyka personalna.
---------------------------	---

Źródło: opracowanie własne na przykładzie: O. Lundy, A. Cowling, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2000, s. 56-89.

Model Michigan lansuje koncepcję strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi, która integruje działania personalne w obrębie otoczenia, misji, struktury organizacyjnej oraz zarządzania personelem organizacji. W obszarze zarządzania zasobami ludzkimi model ten obejmuje:

- pozyskiwanie pracowników,
- nagradzanie personelu,
- ocenę efektów pracy,
- rozwój pracowników.

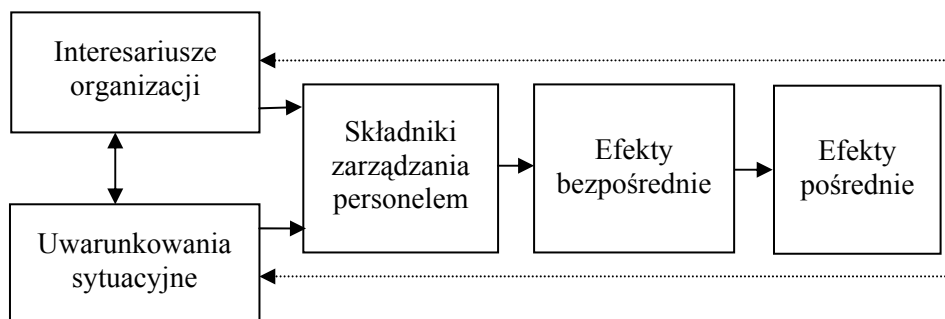
Wyodrębnione elementy funkcji personalnej w modelu Michigan są ze sobą jednokierunkowo powiązane, tworząc cykl zasobów ludzkich, w którym priorytetowo traktuje się zachowania pracowników pozwalające osiągnąć zamierzone efekty pracy (schemat 2).



Schemat 2. Model Michigan

Źródło: N.M. Tichy, Ch.J. Fombrun, M.A. Devanna, *Strategic Human Resource Management*, "Sloan Management Review" 1982, Winter, nr 2, s. 50.

Harwardzki model zarządzania zasobami ludzkimi wyróżnia cztery składniki funkcji personalnej: partycypację pracowników, aktywność personelu, system wynagradzania oraz system pracy. Przyjęto w nim, że poszczególni interesariusze organizacji (personel wykonawczy, kadra kierownicza, związki zawodowe, przedstawiciele aparatu państwa szczebla centralnego i lokalnego) oraz określone czynniki sytuacyjne (strategia organizacji, technologia, kultura organizacyjna) oddziałują na poszczególne obszary zarządzania zasobami ludzkimi. Prezentowana koncepcja, inaczej niż model Michigan, zakłada możliwość wystąpienia sprzężenia zwrotnego między efektami polityki personalnej a interesariuszami i uwarunkowaniami sytuacyjnymi (schemat 3), przy czym uzyskane efekty mogą mieć charakter bezpośredni (np. zaangażowanie i efektywność pracowników) oraz pośredni (np. wzrost zamożności pracowników i całego społeczeństwa).



Schemat 3. Harwardzki model zarządzania zasobami ludzkimi

Źródło: M. Beer, B. Spector, P.Q. Lawrence, R.E. Walton, *Managing Human Assets*, The Free Press 1984, New York, s. 16.

Model Schulera ukazuje generalne znaczenie otoczenia wewnętrznego oraz zewnętrznego organizacji w kształtowaniu strategii organizacji, która stanowi asumpt do tworzenia strategii zarządzania zasobami ludzkimi (schemat 4). Działania w zakresie strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi obejmują według tej koncepcji określenie:

- filozofii zasobów ludzkich, czyli sposobów traktowania i wartościowania pracowników;
- polityki zasobów ludzkich, tzn. definiowanie poszczególnych składników wartościujących personel;

- programu zarządzania zasobami ludzkimi, czyli wyznaczenie składników strategii zasobów ludzkich;
- praktyki zarządzania zasobami ludzkimi, która obejmuje zakres realizowanych ról na poszczególnych stanowiskach;
- procesów zarządzania zasobami ludzkimi zawierających sposoby realizacji powierzonych ról.



Schemat 4. Model Schulera strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi

Źródło: R.S. Schuler, *Strategic Human Resources Management, Organizational Dynamics*, 1992, Summer, s. 18.

Przedstawione wyżej koncepcje strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi, wymagają od personelu, odpowiedzialnego w organizacjach publicznych za politykę kadrową, zadania sobie przynajmniej trzech kluczowych pytań:

- jakich pracowników będziemy potrzebować?

- w jaki sposób ich pozyskamy?
- co możemy im zaoferować?

Odpowiedzi na te pytania zależą w dużej mierze od sposobu prowadzenia polityki personalnej przez daną organizację. Przyjęcie odpowiedniego modelu zarządzania zasobami ludzkimi¹² jest dopiero pierwszy krokiem. W następnej kolejności, dążąc nie tylko do osiągnięcia celów bieżących, ale co ważniejsze – długofalowych, należy zdecydować, jak ma wyglądać sposób planowania zasobów ludzkich, a następnie ich dobór.

3. Planowanie zatrudnienia

Zbudowanie strategii funkcjonowania określonej organizacji publicznej i uwzględnienie w niej strategii zarządzania zasobami ludzkimi jest etapem wstępnym w procesie kształtowania zatrudnienia. Zasadnicze działania procesu kształtowania zatrudnienia podejmowane w obszarze zarządzania zasobami obejmują dwie charakterystyczne fazy.

Pierwsza obejmuje planowanie personelu, druga związana jest z pozyskiwaniem (doborem) pracowników. Planowanie personelu, nazywane również planowaniem zatrudnienia, polega na identyfikacji przyszłych potrzeb organizacji w zakresie realizowanej funkcji personalnej. Ma ono głównie na celu określenie optymalnej wielkości i struktury zatrudnienia poprzez zapewnienie organizacji publicznej kompetentnych pracowników odpowiadających potrzebom w zakresie realizowanych powierzonych zadań i pełnionych funkcji.

W literaturze przedmiotu planowanie zatrudnienia przedstawia się w rozumieniu wąskim i szerokim¹³. W znaczeniu wąskim planowanie zatrudnienia związane jest z ustaleniem potrzeb personalnych z punktu widzenia ilościowego (określenie liczby pracowników), jakościowego (ustalenie pożądaných kompetencji pracowników), czasowego (określenie długości okresu zapotrzebowania na personel) oraz przestrzennego (ustalenie miejsca zapotrzebowania na pracowników). W znaczeniu szerokim planowanie zatrudnienia obejmuje działania

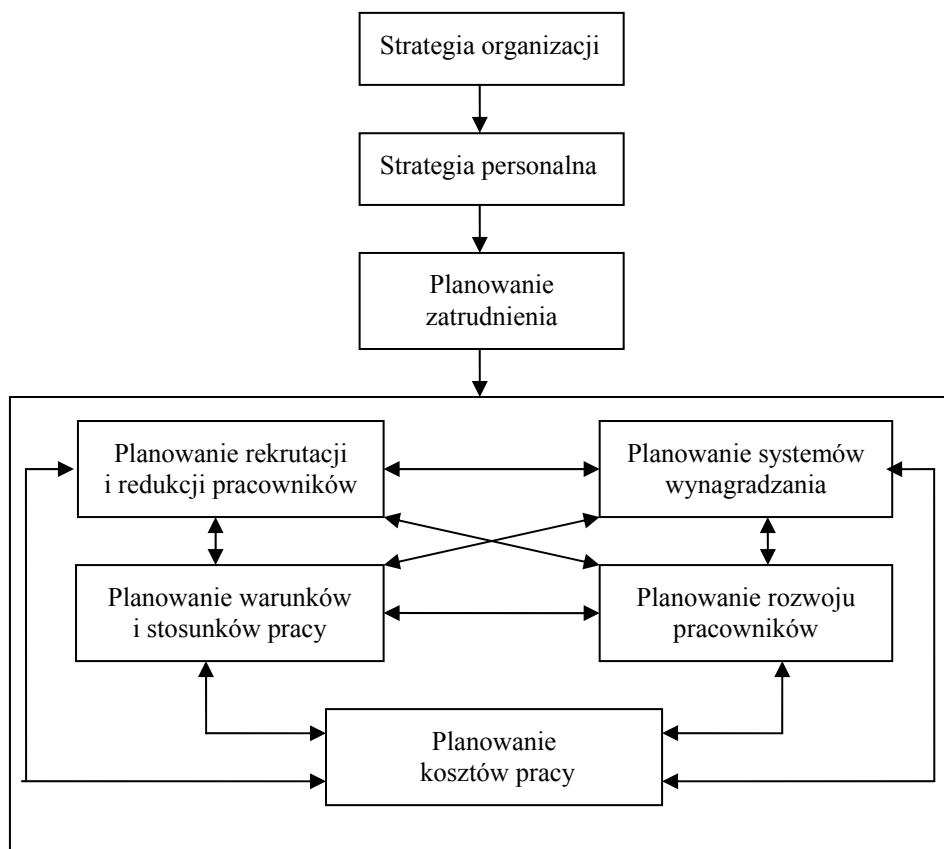
¹² Opisane modele zarządzania zasobami ludzkimi rzadko występują w czystej postaci. Większość organizacji, które strategicznie podchodzą do zatrudnianego przez siebie kapitału ludzkiego stosują określone elementy różnych modeli, rozmaicie akcentując ich rangę.

¹³ A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2003, s. 110.

dotyczące wszystkich obszarów związanych z funkcjonowaniem człowieka w miejscu pracy (schemat 5). Według M. Kostery, działania te obejmują:

a) obsadę – plan zatrudnienia określa zapotrzebowanie organizacji na pracowników w ujęciu jakościowym i ilościowym w okresie planistycznym;

b) ocenę – kryteria oceny, umożliwiające rozwój pożądanego kultury organizacyjnej, umiejętności oraz stopień motywacji, a także sposób przeprowadzenia oceny i jej częstotliwość;



Schemat 5. Elementy planowania zatrudnienia

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2003, s. 109.

c) wynagrodzenie – sposób i formy motywowania pracowników do efektywnej pracy (zaplanowanie świadczeń socjalnych, systemu bodźców materialnych i pozamaterialnych);

d) rozwój – zapewnienie personelowi pożądanej jakości pracy, np. poprzez zaplanowanie rotacji na stanowiskach pracy¹⁴, ich wzbogacanie i poszerzanie, szkolenia itp.¹⁵

Proces planowania personelu wymaga podjęcia działań, które można podzielić na następujące etapy:

1. Ustalenie aktualnego i prognozowanego stanu zatrudnienia z uwzględnieniem przewidywalnych zmian w funkcjonowaniu organizacji (co w przypadku organizacji publicznych wydaje się łatwiejsze niż w odniesie do firm). Następuje tu porównanie planowanych potrzeb personalnych ze strategią organizacji oraz z innymi planami cząstkowymi.

2. Wyznaczenie założeń, priorytetów i celów, jakie mają być realizowane w procesie zarządzania ZL, oraz opracowanie na ich podstawie konkretnych planów, np. szkoleniowych.

3. Wdrażanie planów szczegółowych zatrudnienia oraz ich koordynowanie z pozostałymi planami realizowanymi w organizacji.

4. Monitorowanie wdrażania planu w życie poprzez porównywanie danych ilościowych i jakościowych, charakteryzujących zatrudnionych w organizacji pracowników¹⁶.

Realizacja przedstawionych wyżej działań powinna być integralną częścią funkcji personalnej każdej organizacji, w tym również organizacji publicznej. Wymaga ona zastosowania określonych metod planowania zatrudnienia, które mogą przyjąć wymiar jakościowy i ilościowy.

W zależności od źródeł informacji stosuje się metody planowania potrzeb personalnych (popytu)¹⁷, metody określania stanu zasobów personalnych (podaży)¹⁸ oraz metody bilansowania popytu i podaży zasobów ludzkich:

¹⁴ W organizacjach publicznych zauważyć można często negatywne konsekwencje dla jakości wykonywanej pracy poprzez pojawienie się zjawisk w sferze psychofizycznej pracownika (np.: absencja, monotonia, znużenie, rutyna czy w rezultacie regres). Ich powstanie jest wynikiem braku reakcji ze strony przełożonych na zmianę treści pracy, którą podwładni realizują przez względnie długi okres.

¹⁵ M. Kostera, *Zarządzanie personelem...*, *op. cit.*, s. 43.

¹⁶ L. Koziół, A. Piechnik-Kurdziel, J. Kopeć, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w firmie*, Warszawa 2000, s. 73.

¹⁷ Plan popytu na personel określa przyszłe ilościowe i jakościowe zapotrzebowanie organizacji na kapitał pracy.

1. Metody planowania potrzeb personalnych (ustalenie popytu na wewnętrznym rynku pracy) w wymiarze jakościowym koncentrują się na ustalaniu profili kompetencyjnych zatrudnionych pracowników, natomiast w wymiarze ilościowym – na określaniu liczby pracowników w danych kategoriach stanowisk pracy.

2. Metody planowania wyposażenia personalnego (wyznaczanie podaży na wewnętrznym rynku pracy) mają na celu w wymiarze jakościowym ustalenie i klasyfikację struktury zatrudnienia na początku okresu planowania, prognozowanie zmian na dany okres oraz określanie pożądanego stanu i struktury w danym punkcie przyszłości. Celem wymiaru ilościowego jest z kolei określenie liczby pracowników w poszczególnych kategoriach na początku okresu planowania i sformułowanie prognozy na koniec okresu planowania.

3. Metody planowania obsady personalnej (określanie różnic między potrzebami personalnymi a wyposażeniem personalnym) sprowadzają się w wymiarze ilościowym do stosowania m.in. programowania liniowego, natomiast w wymiarze jakościowym związane są z wykorzystaniem, np. macierzy oceny przydatności pracowników.

Źródłem informacji dla konstruowania planów personalnych może być również otoczenie zewnętrzne organizacji, a w szczególności zewnętrzny rynek pracy. Jedną z podstawowych metod stosowanych w formułowaniu planu zatrudnienia opartego na zewnętrznym rynku pracy jest prognozowanie scenariuszowe¹⁹. Metoda ta pozwala identyfikować potencjalne przyszłe zmiany zachodzące w otoczeniu organizacji, w tym publicznych i wynikające z nich określone konsekwencje dla prowadzenia polityki personalnej.

Według A. Poczowskiego, planowanie zatrudnienia przy wykorzystaniu metody scenariuszowej obejmuje następujące etapy:

- ustalenie scenariuszy dla otoczenia organizacji,
- ustalenie scenariuszy dla poszczególnych obszarów funkcjonowania organizacji,
- określenie zadań, które powinny być wykonywane w poszczególnych obszarach działalności organizacji,
- ustalenie profili kompetencyjnych pracowników na podstawie powierzonych zadań,

¹⁸ Plan podaży personelu określa liczbę zatrudnionych pracowników oraz ich strukturę kompetencyjną na dany okres planistyczny.

¹⁹ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2001, s. 284.

- określenie wymagań dla poszczególnych stanowisk pracy²⁰,
- oszacowanie potrzeb ilościowych w zakresie zatrudnienia na poszczególnych stanowiskach,
- kontrola wdrażania założeń planistycznych²¹.

W wyniku bilansowania popytu i podaży personelu w organizacji mogą wystąpić następujące relacje: popyt jest równy podaży, podaż jest większa od popytu oraz podaż jest mniejsza od popytu. Pierwsza relacja oznacza stan równowagi i rzadko występuje w praktyce zarządzania zasobami ludzkimi, szczególnie w okresie długim. Sytuacja druga, kiedy podaż personelu przewyższa popyt, oznacza nadmiar zatrudnienia. Konieczne będzie wówczas rozważenie między innymi następujących alternatywnych działań: redukcja godzin nadliczbowych, ograniczenie naboru z zewnętrznego rynku pracy, zmniejszanie wymiaru czasu pracy, przechodzenie na wcześniejszą emeryturę lub w ostateczności zwalnianie pracowników. Trzecia sytuacja, gdy podaż pracy jest za mała w stosunku do popytu, oznacza niedobór personelu. Wymusza ona konieczność podjęcia działań zmierzających do zwiększenia stanu zatrudnienia poprzez np.: rekrutację pracowników z zewnętrznego rynku pracy, usprawnienie organizacji pracy, czy rozwój personelu²².

4. Pozyskiwanie pracowników

Zaspokajanie zapotrzebowania na kapitał ludzki w organizacji, wynikającego z planu zatrudnienia, odbywa się poprzez pozyskiwanie (dobór) personelu²³. Obejmuje

²⁰ Opis stanowisk pracy został sformalizowany na potrzeby służby cywilnej Zarządzeniem Nr 81 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2007 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej, MP 2007, nr 48, poz. 566 oraz Zarządzeniem Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej, MP 2011, nr 5, poz. 61 (dotyczy wyższych stanowisk).

²¹ A. Poczowski, *Zarządzanie zasobami...*, *op. cit.*, s. 112.

²² Proces planowania, a w szczególności opis stanowisk pracy wykorzystywany na potrzeby organizacji publicznej należy uzupełnić wartościowaniem stanowisk pracy. Szczegółowe informacje na temat wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej zawiera opracowanie pt. *Wartościowanie stanowisk pracy w służbie cywilnej. Poradnik*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Służby Cywilnej, Warszawa 2007.

²³ W organizacjach publicznych szczebla centralnego i samorządowego w celu przeprowadzenia procedury rekrutacyjno-selekcyjnej powołuje się komisję do spraw

ono zespół odpowiednio dobranych działań, mających na celu pozyskanie kompetentnych pracowników, zgodnie z potrzebami organizacji publicznej. Celem doboru personelu jest maksymalne zbliżenie indywidualnych predyspozycji pracownika do cech (wymagań) danej pracy, poprzez zapewnienie stałego dopływu kompetentnych pracowników i skłonienie ich do przyjęcia oferty pracy. Nabór pracowników na wakatujące stanowisko pracy w organizacji publicznej zarówno w służbie cywilnej, jak i administracji samorządowej powinno opierać się na dwóch niekwestionowanych zasadach: otwartości i konkurencyjności²⁴.

Proces pozyskiwania (doboru) pracowników składa się głównie z trzech etapów:

- a) rekrutacji (polega na pozyskiwaniu jak największej liczby ofert potencjalnych kandydatów do pracy)²⁵,
- b) selekcji (oznacza wyłonienie najlepszego kandydata, poprzez sprawdzenie jego kompetencji),
- c) wprowadzenia do pracy (zapewnia nowo zatrudnionemu pracownikowi informacje dotyczące funkcjonowania organizacji).

Szerokie podejście do problematyki doboru prezentuje schemat 6.

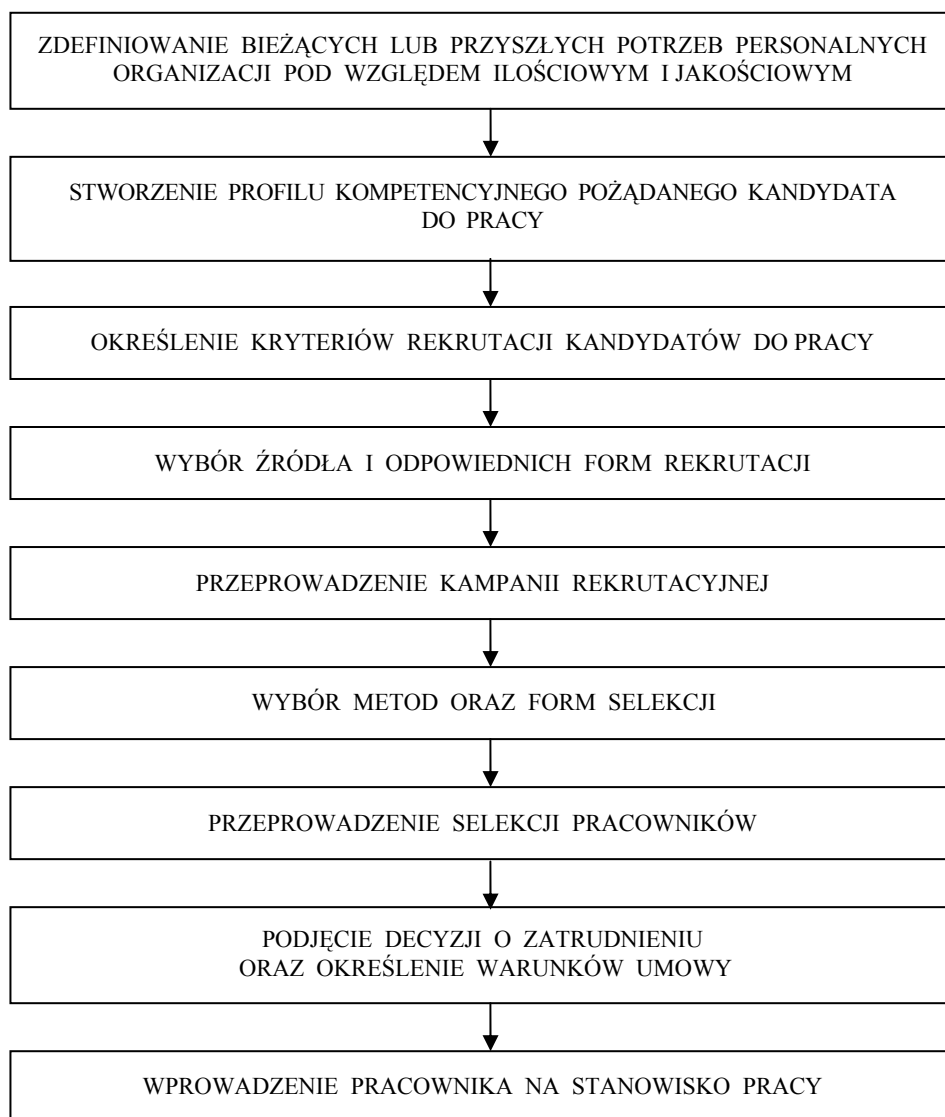
Punktem wyjścia w pozyskiwaniu pracowników do organizacji publicznej jest ustalenie źródła rekrutacji, czyli określenia rynku pracy, na którym organizacja zamierza pozyskać pracowników. Jest ono uzależnione głównie od posiadanych środków finansowych i czasu przeznaczanego na pozyskanie personelu, fazy rozwoju organizacji publicznej, sytuacji na rynku pracy, stosowanego modelu zarządzania personelem oraz rodzaju stanowiska przeznaczanego do obsady. Opierając się na podstawowym podziale, wyróżnić można rynek pracy:

- a) zewnętrzny – oferty pracy udostępniane są na zewnątrz danej organizacji (rekrutacja zewnętrzna),
- b) wewnętrzny – oferty pracy kierowane są do pracowników zatrudnionych w organizacji (rekrutacja wewnętrzna),

naboru (por. np. art. 29, 30, 32 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie...* oraz art. 14 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach...*).

²⁴ Wymogi z tym związane określa art. 6 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie...* oraz art. 11 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach...*

²⁵ Często termin „rekrutacja” stosowany jest potocznie na określenie całego procesu rekrutacyjno-selekcyjnego (doboru). Nie stanowi to jakiegoś szczególnego błędu, aczkolwiek należy pamiętać o różnicach znaczeniowych, omawianych pojęć, co w konsekwencji ma wpływ na wybór skutecznych technik rekrutacyjnych (na etapie pozyskiwania ofert) oraz trafnych metod selekcyjnych (dla oceny kandydatów).



Schemat 6. Etapy pozyskiwania personelu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Zasoby ludzkie w firmie*, red. A. Sajkiewicz, Poltext, Warszawa 2000, s. 148.

c) tzw. „mieszany” – jednocześnie oferty pracy przekazywane są na wewnętrzny i zewnętrzny rynek pracy (rekrutacja mieszana)²⁶.

Wykorzystanie rekrutacji zewnętrznej i wewnętrznej niesie za sobą określone wady oraz zalety. Nie wdając się w tym miejscu w szczegółową analizę poszczególnych pozytywów i negatywów obu rodzajów rekrutacji, chciałbym zwrócić szczególną uwagę na możliwość wystąpienia tzw. zjawiska Petera. Często są podkreślane z dużą gorliwością walory danego kandydata ze względu na posiadanie osiągnięć zawodowych, zdobytych na zajmowanym, dotychczasowym stanowisku pracy. I oczywiście nie ma w tym nic złego. Jednak o przyjęciu na wakatujące stanowisko pracy powinno decydować jeszcze szereg innych atrybutów posiadanego potencjału kompetencyjnego. Stąd może się okazać, że wystąpi niebezpieczeństwo „wejścia” pracownika na szczebel niekompetencji.

Kolejnym krokiem podczas rekrutacji jest wybór formy (techniki) rekrutacji²⁷. Przy wyborze techniki rekrutacyjnej powinny być uwzględniane trzy czynniki: koszt, segment odbiorców oraz nakład (zasięg oddziaływania danej techniki). Warto również pamiętać, że rekrutacja i sposób jej prowadzenia mogą odgrywać istotną rolę w promocji organizacji i kształtowaniu jej wizerunku w otoczeniu. Wykorzystując rynek wewnętrzny pracy, można skorzystać m.in. z poczty mailowej, natomiast bazując na rynku zewnętrznym, należy uwzględnić: ogłoszenia prasowe, Internet (w tym stronę BIP²⁸), agencje pracy, urzędy pracy, czy targi pracy.

Proces rekrutacji kończy się „przyciągnięciem” określonej grupy kandydatów ubiegających się o dane stanowisko. Następnie rozpoczyna się kolejna faza doboru, czyli selekcja kandydatów do pracy. Może ona przebiegać w oparciu o trzy alternatywne procedury:

²⁶ Kandydaci „zewnętrzni i wewnętrzni” powinni być poddani identycznym procedurom rekrutacyjnym. Takie podejście pozwala już zatrudnionym pracownikom planować swój rozwój zawodowy, motywuje ich do bardziej efektywnej pracy i zwiększa zaufanie wobec pracodawcy.

²⁷ W ogłoszeniu o naborze na stanowisko pracy w służbie cywilnej zawiera się informacje zgodne z ust. 2 i 3, art. 28 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie...* Natomiast ogłoszenie o doborze do pracy w administracji samorządowej winno być skorelowane z danymi zawartymi w ust. 2 i 3, art. 13 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach...*

²⁸ Szczegółowe wymagania określa ust. 1, art. 28 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie...* oraz ust. 1, art. 13 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach...*

a) kompensacyjną: decyzję o przyjęciu do pracy podejmuje się w stosunku do całej grupy kandydatów po wcześniejszym wykorzystaniu wszystkich przewidzianych instrumentów (metod) selekcji, np. testu wiedzy, wywiadu sformalizowanego czy testu psychometrycznego;

b) *play-off* (bieg przez płotki): każdy z etapów selekcji, na których stosuje się różne instrumenty, kończy się wyeliminowaniem kandydatów, których kompetencje wypadają gorzej w stosunku do innych potencjalnych pracowników;

c) hybrydową: proces selekcji dzieli się na dwa etapy, gdzie w pierwszym wykorzystuje się procedurę kompensacyjną, a w drugim – *play-off*²⁹.

Często proces selekcji dzieli się na selekcję wstępną (preselekcję) oraz selekcję właściwą (zasadniczą). Podczas preselekcji analizuje się nadesłane aplikacje (np. życiorys, list motywacyjny, referencje, dyplomy, świadectwa, listę osiągnięć, formularz doświadczenia zawodowego), zwracając szczególną uwagę na³⁰:

- stabilność (wskazuje na nią niewielka liczba miejsc pracy i długie okresy zatrudnienia),
- konsekwencję w przebiegu kariery zawodowej (liczba miejsc pracy, jakość zmian),
- ciągłość zatrudnienia lub tzw. luki w życiorysie,
- doświadczenie kandydata w pracy w określonej branży lub na danym stanowisku,
- odpowiednie wykształcenie kandydata,
- osobistą motywację do osiągania sukcesu zawodowego,
- zaangażowanie pozazawodowe kandydata³¹.

Po otrzymaniu zgłoszeń od kandydatów i przeprowadzeniu selekcji wstępnej konieczne jest zastosowanie metod selekcji zasadniczej, przy czym właściwie dobrana metoda selekcji powinna się charakteryzować odpowiednią wiarygodnością oraz wysoką wartością predykcijną. Wiarygodność oznacza, że wybrana metoda selekcji nie powinna podlegać oddziaływaniu zbyt dużej liczby czynników losowych, a wyniki jej zastosowania do oceny danej osoby powinny być zbliżone. Wartość predykcji odnosi się natomiast do pomiaru poszczególnych składników profilu kompetencyjnego pracowników, na podstawie którego

²⁹ *Zarządzanie potencjałem pracy*, red. A. Sajkiewicz, Warszawa 1998, s. 93-95.

³⁰ W tym miejscu należy zwrócić uwagę na spełnienie wymogów formalnych przy składaniu dokumentów aplikacyjnych, starając się o pracę w ogólnie pojętej sferze publicznej.

³¹ M. Sidor-Rządowska, *Zarządzanie personelem w małej firmie*, Kraków 2004, s. 65.

wyciąga się wnioski co do prawdziwości, poprawności i dokładności przeprowadzonych procedur selekcyjnych³². W zależności od preferowanych źródeł pozyskiwania pracowników, posiadanych środków finansowych czy doświadczenia selekcyjnego można wyróżnić między innymi następujące metody selekcji:

a) Wywiad (rozmowa kwalifikacyjna) – jest rozmową ukierunkowaną na poznanie i ocenę przydatności osób, które złożyły podania i przeszły wstępną selekcję. Z punktu widzenia pracodawcy, rozmowa kwalifikacyjna jest najbardziej popularnym narzędziem selekcji, która jednocześnie umożliwia dużą sterowalność w prezentowaniu przez kandydatów własnych walorów.

b) Testy – pozwalają na badanie predyspozycji psychofizycznych i umiejętności kandydata poprzez zastosowanie określonych zadań odzwierciedlających typowe uwarunkowania wakującego miejsca pracy (np. testy zdolności, próbki pracy, symulacje pracy, testy psychometryczne). Zastosowanie testów powinno być: powiązane z określonymi celami polityki kadrowej organizacji, obiektywne, rzetelnie przeprowadzone przez osoby kompetentne, zgodne z kodeksem etycznym i przepisami prawa.

c) Ośrodek oceny (*Assessment Centre*) – jest kompleksową oceną kandydata pozwalającą na jednoczesne użycie różnych metod badania przydatności zawodowej. Najczęściej w skład metod wchodzi różne formy wywiadu, ćwiczenia symulacyjne, konkretne zadania, testy wiedzy i umiejętności itp.³³

Ostatnim etapem doboru kapitału ludzkiego jest wprowadzenie do pracy³⁴, które ma zapewnić pracownikowi informacje dotyczące funkcjonowania organizacji. Dotyczą one głównie wewnętrznych przepisów, warunków pracy, powierzonych zadań, zależności służbowych oraz kultury organizacyjnej. Nowo przyjęci pracownicy docierają do tego typu informacji między innymi poprzez nieformalne spotkania, szkolenia, broszury lub wyjazdy integracyjne³⁵. Wprowadzanie do pracy, jak zaznaczają T. Kawka i T. Listwan, spełnia cztery podstawowe funkcje: adaptacyjną, motywacyjną, społeczną oraz organizacyjną.

³² *Zarządzanie potencjałem...*, op. cit., s. 91-92.

³³ Metoda ta może być przydatna szczególnie przy doborze osób na stanowiska kierownicze w organizacjach publicznych. W służbie cywilnej funkcjonują regulacje dotyczące pozyskiwania osób na wyższe stanowiska (por. np. art. 53 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie...*)

³⁴ Warunki nawiązania umowy o pracę w służbie cywilnej określa m.in. art. 35 i 36 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie...*, natomiast w przypadku pracowników samorządowych m.in. art. 18 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach...*

³⁵ J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1992, s. 292.

Pierwsza polega na optymalnym, w miarę najwcześniejszym wykorzystaniu potencjału kompetencyjnego pracownika. Druga – związana jest z szybkim i sumiennym zapoznaniem pracownika ze środowiskiem pracy, co wpływa na jego pozytywne postrzeganie organizacji. Trzecia – zakłada zapoznanie pracownika ze współpracownikami oraz całą kulturą organizacyjną. Czwarta – zwraca uwagę na poznanie przez pracownika instrumentów pracy, struktury organizacyjnej czy schematu przebiegu dokumentów³⁶.

5. Zakończenie

Działania podejmowane przez decydentów organizacji publicznych zmierzające do pozyskania najlepszego kandydata można porównać do decyzji o charakterze inwestycyjnym. Podjęcie dobrej decyzji może przełożyć się na efekty dalece przewyższające oczekiwania uczestników tego procesu. Korygowanie błędnej decyzji może natomiast okazać się kosztowne i czasochłonne. Niezależnie, czy w grę wchodzi obsadzenie wakującego stanowiska pracy, czy stworzenie nowego, warto zastanowić się na ile istnienie takiego stanowiska jest konieczne i uzasadnione. Przedstawiając w niniejszym artykule zagadnienia dotyczące problematyki kształtowania zatrudnienia, chciałbym w podsumowaniu mocno zaakcentować pogląd G.B. Petersa, który zauważył, że znaczenie właściwie zorganizowanej rekrutacji i selekcji personelu w organizacji publicznej, jest nie do przecenienia dla efektywnego zarządzania sprawami publicznymi oraz podejmowania skutecznych decyzji w tej sferze³⁷. Należy jednak zaznaczyć, że przeprowadzanie doboru pracowników zaczyna dopiero cały proces zarządzania zasobami ludzkimi. Dopiero po zrealizowaniu całej funkcji personalnej można ustalić, jaka jest faktyczna jakość zarządzania zasobami ludzkimi w danej organizacji publicznej.

³⁶ T. Kawka, T. Listwan, *Pozyskiwanie pracowników*, [w:] *Zarządzanie kadrami*, red. T. Listwan, Warszawa 2002, s. 93.

³⁷ G.B. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 113.

Influencing employment structure in public organisations

Summary

Effective public organisations are important for the functioning of individual subjects constituting the social and economic system of the state. The decisions made within these organisations significantly affect the areas forming their more and less immediate environment. The article discusses the issue of influencing employment structure in public organisations, focusing on determining the strategy of managing human resources for the needs of public organisations, both from the point of view of Polish and foreign solutions. Moreover, the presented methods of personnel planning enabled a presentation of a long-term approach to human resources policy in an increasingly more complex environment of public organisations. In conclusion the article presents useful methods of personnel selection necessary for the improvement of management efficiency in public administration.

Die Gestaltung der Beschäftigung in öffentlich-rechtlichen Organisationen

Zusammenfassung

Die in ihrer Arbeit effektiven öffentlich-rechtlichen Organisationen haben eine große Bedeutung für die Tätigkeit der einzelnen Subjekte, die das wirtschaftlich-soziale System unseres Landes bilden. In diesen Organisationen werden ununterbrochen Entscheidungen getroffen, die einen nicht geringfügigen Einfluss auf die Gestaltung der einzelnen Gebiete haben, die unsere nahe und entfernte Umwelt kreieren. In dem Artikel wird die die Thematik der Gestaltung der Beschäftigung in den öffentlich-rechtlichen Organisationen aufgegriffen. Besondere Aufmerksamkeit schenkt man der Feststellung der Strategie, wie über die personellen Ressourcen für den Bedarf der öffentlich-rechtlichen Organisationen, aus der Perspektive sowohl polnischer wie auch ausländischer Muster, verfügt werden soll. Die vorgestellten Methoden der Personalplanung haben darüber hinaus ermöglicht, die perspektivische Auffassung der Personalpolitikgestaltung in einer immer mehr komplexen Umgebung der öffentlich-

rechtlichen Organisationen zu schildern. Zum Schluss wurden auch nutzbringende Methoden der Personalauswahl präsentiert, die erforderlich sind, die Managementeffektivität in der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung zu verbessern.