
Wprowadzenie

Znaczenie państwa dla życia obywateli nieustannie rośnie. Tworzone są nowe prawa, coraz ściślej regulujące funkcjonowanie obywateli i tworzonych przez nich organizacji. Jak pisał P. Drucker: „w XX wieku w pierwszej czwórce najdynamiczniej rozwijających się branż znalazły się następujące sektory: centralna administracja, opieka zdrowotna, edukacja i rozrywka. (...) Spośród wymienionych czterech dynamicznych sektorów XX wieku administracja ma przypuszczalnie największy wpływ na dystrybucję rozporządzalnych dochodów obywateli. (...) naczelną funkcją ekonomiczną administracji centralnej w kraju rozwiniętym jest redystrybucja od 30 do 50% dochodu narodowego całego kraju”¹. Wskazuje to na znaczenie, jakie ma poprawa efektywności i unowocześnianie sposobu funkcjonowania administracji publicznej dla obywateli, przedsiębiorstw i innych organizacji.

Działania administracji publicznej są wysoce pracochłonne. Jakkolwiek istotnych usprawnień w jej działaniach można oczekiwać dzięki wprowadzaniu nowoczesnych technologii, podstawowym zasobem administracji publicznej pozostaną zasoby ludzkie.

Efektem przejmowania odpowiedzialności przez państwo za coraz szerszy zakres usług dla obywateli jest wzrost stopnia złożoności administracji publicznej. Rozszerzający się zakres działania państwa skutkuje zarówno wzrostem zatrudnienia w już istniejących organizacjach, jak i powstawaniem zupełnie nowych organizacji. Konsekwencjami tych faktów są stale zwiększające się problemy z zarządzaniem zasobami ludzkimi w organizacjach administracji publicznej oraz trudności z koordynacją działań różnych organizacji będących częścią administracji publicznej.

Wobec spodziewanego dalszego wzrostu lub, co najmniej, utrzymania znaczenia administracji publicznej można powiedzieć, że albo będzie się w niej w dalszym ciągu zwiększać zatrudnienie, albo konieczne będzie podjęcie skutecznych działań na rzecz lepszego wykorzystania zasobów, które już pozostają w jej dyspozycji. Niewywiązywanie się z przyjętych zobowiązań

¹ P. Drucker, *Zarządzanie w XXI wieku – wyzwania*, dodatek do Rzeczpospolitej, 16 września 2010, s. 63–64.

lub, wobec rosnących oczekiwań obywateli, nawet brak widocznej poprawy w zakresie jakości i liczby świadczonych przez administrację publiczną usług może stanowić zagrożenie dla istnienia państwa. Zwiększanie zatrudnienia w rezultacie wzrostu liczby zadań, czyli rozwiązanie dotychczas najczęściej wykorzystywane w praktyce, nie przynosi pożądanych rezultatów. Jak się wydaje, jedynym skutecznym rozwiązaniem jest próba wprowadzania obliczonych na długi okres mechanizmów pozwalających na zwiększanie efektywności wykorzystania już posiadanych zasobów, tj. m.in. strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi.

Administracja publiczna we wszystkich, jak się wydaje, krajach uznawanych za nowoczesne jest konfrontowana z nowymi problemami, których rozwiązanie wymaga rozstrzygnięcia wielu dylematów. O skuteczności konkretnych rozwiązań w dużej mierze decyduje sposób działania przyjęty historycznie w poszczególnych krajach i dlatego niniejsza praca koncentruje się w znacznym stopniu na specyficznych problemach polskiej administracji publicznej. Inspiracji do wprowadzania strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi dostarcza w Polsce otoczenie administracji publicznej. Ostatnie 20 lat to w sektorze przedsiębiorstw okres radykalnych zmian, w efekcie których praktyki zarządzania zasobami ludzkimi stosowane w największych przedsiębiorstwach w Polsce nie ustępują podobnym rozwiązaniom wykorzystywanym przez organizacje działające w krajach zachodnich. Zdecydowanie można zatem mówić o spektakularnym sukcesie sektora przedsiębiorstw w zakresie implementacji nowoczesnych narzędzi zarządzania, m.in. zarządzania zasobami ludzkimi. W tym czasie w administracji publicznej w Polsce prowadzone były liczne reformy i także te organizacje podlegały nieustannym zmianom. Jednak zmiany te nie przyniosły tak pozytywnych rezultatów, a przepaść pomiędzy praktyką sektora przedsiębiorstw i praktyką administracji publicznej stale się pogłębia. Różnice te są dostrzegane przez obywateli, ale także pracowników administracji publicznej.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i możliwość obserwacji praktyki administracji publicznej innych krajów członkowskich także sprzyja postawom promodernizacyjnym. Jednocześnie obserwacje te wskazują na brak uniwersalnych rozwiązań. Wspólna przestrzeń administracyjna Unii Europejskiej nie powstała z racji ogromnych różnic pomiędzy stosowanymi rozwiązaniami w poszczególnych krajach. Można oczekiwać stopniowego ujednolicania lub raczej upodabniania się do siebie stosowanych rozwiązań, jednak nie można liczyć na łatwy transfer doświadczeń innych krajów do polskich realiów. Dostrzegalnym faktem jest z jednej strony możliwość bardziej efektywnego funkcjonowania administracji publicznej poprzez odwołanie się do przykładów innych krajów, ale z drugiej strony stosowane tam metody nie mogą być łatwo adaptowane do warunków polskich. Wykorzystanie

doświadczeń administracji publicznej innych krajów, ale przede wszystkim doświadczenia sektora przedsiębiorstw w Polsce w zakresie wykorzystania teorii zarządzania i transferu praktyk z innych krajów może być sposobem na rozwiązanie problemów administracji publicznej w Polsce. Konieczne jest jednak podkreślenie, że wykorzystanie tego rodzaju doświadczeń oznacza raczej „zaczerpnięcie inspiracji dla stworzenia własnych rozwiązań” niż „łatwe wprowadzenie sprawdzonych w praktyce rozwiązań”, gdyż administracja publiczna w Polsce znacznie różni się zarówno od swoich odpowiedników w innych krajach, jak i od organizacji komercyjnych. Właściwe wykorzystanie tych inspiracji wymaga uwzględnienia istoty administracji publicznej, jej specyficznych celów działania, modelu organizacji oraz stanu obecnego w postaci stosowanych rozwiązań.

Oddziaływanie administracji publicznej na życie obywateli jest tak powszechne, że często trudno jest uświadomić sobie w pełni, że administracja publiczna w dzisiejszym kształcie jest zjawiskiem stosunkowo nowym. Jak pisał w 1926 r. S. Twardo: „Przed stu laty papier urzędowy był dla przeciętnego obywatela zjawiskiem zupełnie wyjątkowym, można mu było poświęcać bardzo wiele czasu, a technika z jej pergaminami, pieczęciami, dziennikiem podawczym i innymi akcesoriami – była zupełnie możliwa”². Także administracja publiczna funkcjonująca 100 lat temu ma niewiele wspólnego z jej dzisiejszym kształtem. Nawet jeśli „papier urzędowy” w okresie międzywojennym przestał być dla przeciętnego obywatela „czymś wyjątkowym”, to obecnie wyjątkowa jest raczej sytuacja, która „papieru urzędowego” nie wymaga. Zakres działania administracji publicznej znacząco się rozszerzył, ale sposób realizacji działań „przetrwiał wieki bez większych zmian w systemie kancelaryjnym (...), który stał się mimowolnym, lecz pełnym zaprzeczeniem zdrowego rozsądku”³. Pomimo upływu lat aktualne są zarówno cele, jakie należy postawić administracji publicznej, jak i propozycje rozwiązania problemów⁴.

Problemami administracji publicznej zajmują się głównie prawnicy, ale także eksperci reprezentujący inne dziedziny nauki. W Polsce stosunkowo rzadko w badania nad administracją publiczną angażują się specjaliści z zakresu zarządzania. Uznając za P. Druckerem, że „zarządzanie nie jest zarządzaniem w biznesie, tak jak medycyna nie jest położnictwem”⁵, należy wskazać, że szerokie wykorzystanie dorobku teorii i praktyki zarządzania do rozwiązywania problemów administracji publicznej nie tylko jest możliwe, ale jest wręcz koniecznością. Nie oznacza to, że stosowane w zarządzaniu przed-

² S. Twardo, przedmowa do H. Haussmann, *Reforma biurowości, jako część reformy administracji*, Warszawa 1926, s. 6.

³ Tamże.

⁴ Tamże, s. 16.

⁵ P. Drucker, *Zarządzanie...*, s. 17.

siębiorstwami narzędzia można łatwo wykorzystać w administracji publicznej. Po pierwsze, nie wszystkie koncepcje zarządzania tworzone na potrzeby przedsiębiorstw przystają do potrzeb i specyfiki administracji publicznej. Po drugie, nawet jeśli konkretne rozwiązania praktykowane w organizacjach komercyjnych mogą być wykorzystane do skutecznego rozwiązania problemów administracji publicznej, to muszą być modyfikowane i dostosowywane do istniejących potrzeb. Konieczne jest uwzględnienie zasadniczych różnic w celach działania tych organizacji i podstawowych założeniach, z uwzględnieniem których zostały utworzone.

Przedmiotem niniejszego opracowania są kluczowe dylematy ujawniające się przy próbie wprowadzenia długookresowej, strategicznej perspektywy do praktyki zarządzania pracownikami w administracji publicznej w Polsce. Wstępna faza wdrażania zarządzania strategicznego w administracji publicznej powoduje w chwili obecnej konieczność rozstrzygania najbardziej podstawowych problemów.

W polskich publikacjach najczęściej wykorzystywanym określeniem zespołu działań z zakresu zarządzania pracownikami jest tłumaczenie angielskiego zwrotu *human resources management*, czyli zarządzanie zasobami ludzkimi⁶. Obok tego określenia funkcjonują także bliskoznaczne terminy: zarządzanie kadrami⁷, zarządzanie kapitałem ludzkim czy gospodarowanie zasobami pracy⁸. Określenie „zasoby ludzkie” zastąpiło wcześniej wykorzystywane określenia, takie jak: kadry, personel, potencjał pracy, siła robocza. Było to wyrazem zmiany podejścia do pracowników i postulatem traktowania ich podmiotowo⁹. W dalszym ciągu, zdaniem wielu autorów, podmiotowe podejście do pracowników nie jest jednak uwypuklone w wystarczającym stopniu, gdyż określenie „zasoby” może być odnoszone tak do pracowników, jak do innych zasobów. Między innymi dlatego coraz większą popularność zyskuje określenie „kapitał ludzki”. W nowoczesnej organizacji o sukcesie świadczy nie tyle liczba pracowników, ile potencjał tkwiący w każdym pracowniku – jego kapitale¹⁰. Relacja określeń „kapitał ludzki” i „zasoby ludzkie” nie jest w pełni jasna. Można powiedzieć, że ludzie nie są zasobem, ale dysponują zasobem, czyli zespołem pewnych cech. Kapitał ludzki może być definiowany jako zestaw możliwości, zdolności, wiedzy, umiejętności, motywacji, który jest zasobem – źródłem przyszłej satysfakcji czy też przy-

⁶ R. Walkowiak, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Kompetencje, nowe trendy, efektywność*, Toruń 2007, s. 11.

⁷ Por. *Zarządzanie kadrami*, red. T. Listwan, Warszawa 2006.

⁸ Por. A. Sajkiewicz, *Zasoby ludzkie w zmiennym otoczeniu (w:) Zasoby ludzkie w firmie. Organizacja, kierowanie, ekonomika. Podręcznik*, red. A. Sajkiewicz, Warszawa 2000, s. 18.

⁹ H. Król *Podstawy koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi (w:) Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, red. H. Król, A. Ludwicyński, Warszawa 2006, s. 53.

¹⁰ R. Walkowiak, *Zarządzanie...*, s. 11–12.