

Izabela Seredocha

Ocena zmian w systemie motywacyjnym pracowników samorządowych

Celem artykułu jest ocena zmian w systemie motywacyjnym pracowników samorządowych wprowadzonych ustawą z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, obowiązującą od 1 stycznia 2009 roku. Artykuł stanowi raport z badań pilotażowych przeprowadzonych w urzędach miast i gmin oraz starostwach województwa warmińsko-mazurskiego w lutym 2010 r. Celem badań była m.in.: ocena nowych możliwości wykorzystania własnych kadr w urzędzie (awans wewnętrzny), ocena obowiązku stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych oraz zasadności zmian w zakresie określania sposobu i trybu ocen pracowników samorządowych, a także wymagań kwalifikacyjnych i szczegółowych warunków wynagradzania. Przeprowadzone badania pilotażowe pozwalają stwierdzić, iż środowisko pracowników samorządowych akceptuje zmiany legislacyjne w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, widząc w nich szansę na bardziej nowoczesną i efektywną realizację funkcji personalnej.

Słowa kluczowe: kapitał ludzki (*human capital*), zarządzanie zasobami ludzkimi (*human resources management*), motywacja (*motivation*), ocena i rozwój pracownika (*evaluation and employee development*), pracownik samorządowy (*council worker*)

Wprowadzenie

W nowych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych i prawnych wzrasta w administracji publicznej zapotrzebowanie na zintegrowane i efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi, zorientowane na kształtowanie i rozwijanie wiedzy oraz umiejętności pracowników, co ostatecznie przesądza o efektywności organizacji i wpływa na jej wizerunek. Dotyczy to także administracji samorządowej zainteresowanej zwiększaniem zaangażowania pracowników w realizację celów organizacji, kształtowaniem relacji z klientem usług publicznych i jednocześnie partnerem władzy samorządowej. Zarządzanie to musi uwzględniać rozwiązania prawne, czynniki polityczno-ekonomiczne oraz zmiany uwarunkowane reformowaniem administracji publicznej i podnoszeniem jakości świadczonych usług. Realizacja funkcji personalnej wymaga odpowiednich narzędzi motywujących, które w przypadku pracowników samorządowych określa ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych [Dz.U. nr 223, poz. 1458].

Uwarunkowania zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej

Organy administracji samorządowej stanowią ważną część administracji publicznej, wykonują bowiem zadania własne oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej zawsze przy uwzględnieniu interesu publicznego. Istota realizowanych zadań determinuje wymagania wobec pracowników administracji samorządowej i musi uwzględniać specyficzne uwarunkowania tej pracy. W sektorze publicznym identyfikowane są bowiem takie czynniki, jak [Długosz, 2003, s. 235]:

- odmienność kryteriów sukcesu – nie są nimi kryteria finansowe, organizacje publiczne nie są poddane mechanizmowi eliminacji w wyniku konkurencji rynkowej;
- podmiotowość polityczna obywateli – obywatel stanowiący w państwie demokratycznym podstawę prawomocnych rządów nie jest jedynie konsumentem usług publicznych, ale ważnym partnerem dla instytucji publicznej;
- realizowanie zadań w ścisłych ramach prawa – w administracji istnieje większy niż w sektorze prywatnym nacisk na legalność działań; efektywność ekonomiczna musi pozostać w symbiozie z zasadami legalizmu działania.

Specyficzne uwarunkowania pracy w sektorze publicznym, w tym w samorządzie terytorialnym, muszą być uwzględnione w sposobie zarządzania zasobami ludzkimi. Zarządzanie to można zdefiniować jako „strategiczną, jednorodną i spójną metodę kierowania najcenniejszym z kapitałów organizacji – ludźmi, którzy osobistym i zbiorowym wysiłkiem oraz pracą przyczyniają się do realizacji wszystkich założonych przez organizację celów, a tym samym umacniają jej przewagę nad konkurencją” [Armstrong, 1998, s. 14, 231]. Jest to więc określona koncepcja zarządzania w obszarze funkcji personalnej, zgodnie z którą zasoby ludzkie postrzega się jako składnik aktywów organizacji i źródło konkurencyjności, postuluje się integrację spraw personalnych z celami organizacji, aktywną rolę kierowników liniowych w rozwiązywaniu złożonych kwestii personalnych. Akcentuje się przy tym potrzebę kształtowania kultury organizacyjnej, sprzyjającej realizacji określonych zadań, integrację procesów personalnych oraz sukcesywne budowanie zaangażowania pracowników [Pocztowski, 2003, s. 36-37].

Współczesne zarządzanie zasobami ludzkimi zmierza do budowania kapitału ludzkiego, który w ujęciu jakościowym oznacza układ wzajemnie powiązanych elementów decydujących o niepowtarzalności zasobów. Strukturę tego kapitału tworzą: kompetencje pracowników, ich zręczność i mobilność intelektualna, zdolność do innowacyjności i przedsiębiorczości, chęć do działania, zaangażowane, skłonność do zachowań etycznych, a także przywództwo [Godlewska, 2009, s.71].

W zarządzaniu zasobami ludzkimi w strukturach administracji samorządowej istotną staje się realizacja pięciu celów [Armstrong, 1998, s. 15, 231]:

- pełne wykorzystanie możliwości i umiejętności wszystkich zatrudnionych,
- umożliwienie kierownictwu organizacji osiągnięcie założonych celów,
- opracowanie systemu selekcji i awansowania wpierającego strategię organizacji,
- obsadzenie stanowisk pracowniczych odpowiednimi ludźmi,
- uznanie funkcji zarządzania ludźmi za równie istotne jak innych funkcji w organizacji.

Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji samorządowej musi także uwzględniać zmiany jakościowe zachodzące na rynku pracy, uwarunkowane oczekiwaniami pracodawców i pracowników. Należy podkreślić, iż rosną kompetencje społeczne i technologiczne pracowników, wzrasta ich gotowość do wdrażania zmian, zwiększa się elastyczność i mobilność intelektualna, ale nie wolno zapominać, iż współczesny pracownik jest skoncentrowany przede wszystkim na swoich potrzebach, cechuje go często konsumpcyjne podejście do życia [Ratajczak, 2007, s. 21-34], co powinno znaleźć swoje odbicie w systemie motywacyjnym danej organizacji. Zaangażowanie w wykonywanie zadań daje bowiem gwarancję jakości pracy, zwiększa wydajność, skłania pracownika do samodzielnego poszukiwania wiedzy.

Znaczenie motywowania

Motywowanie jest świadomym i celowym oddziaływaniem na zachowania ludzi w procesie pracy, przy wykorzystaniu wiedzy na temat determinujących to zachowanie czynników [Pocztowski, 2003, s. 233]. Może mieć charakter stymulacji materialnej (wynagrodzenie, samochód służbowy, mieszkanie) lub niematerialnej (awans, uznanie, stanowisko, samorealizacja, status społeczny, prestiż). Wśród bodźców niematerialnych ukierunkowanych na wykonawcę najczęściej wymienia się: sprawiedliwą ocenę, awans, rozwój kwalifikacji, propagowanie pożądaných zachowań oraz wyrażanie uznania. Bodźce niematerialne zorientowane na pracę to: organizacja pracy, charakter realizowanych zadań, partycypacja i delegowanie uprawnień. Te dwie kategorie motywowania wzajemnie się dopełniają w kreowaniu gotowości pracowników do określonego działania. Współczesne organizacje motywują pracowników do permanentnego rozwoju wiedzy, kompetencji, kwalifikacji, wynalazczości, innowacyjności, dzielenia się wiedzą z innymi pracownikami, rozwijania zdolności komunikowania się, pracy zespołowej, czy tworzenia wartości dla klienta [Gomółka, 2005, s. 104-105].

Do sprawnego funkcjonowania organizacji publicznej ważny jest rozwój pracowników rozumiany jako przygotowanie ich do wykonywania pracy i zajmowania stanowisk o większej odpowiedzialności. Dynamika i kierunek rozwoju determinowane są celami danej organizacji oraz potrzebami i aspiracjami pracowników. Proces ten musi mieć charakter zindywidualizowany i uwzględniać zaangażowanie pracowników [Suchodolski,

2002, s. 145]. Celem jest oczywiście zapewnienie organizacji pracowników o umiejętnościach i kompetencjach niezbędnych do efektywnej realizacji zadań. Docelowo ma to więc zwiększyć efektywność i sprawność organizacji, ale także zaspokoić potrzeby pracownika. A te zmieniają się wraz z wiekiem. Źródła indywidualnej motywacji należy więc wiązać z etapami życia osobistego pracownika. Niezwykle istotne jest, by w systemie motywacji oprócz potrzeb bytowych, komercyjnych, uwzględnić realizację potrzeby przynależności, uznania czy samorealizacji. Mimo istotnych uwarunkowań zewnętrznych, takich chociażby jak rozwiązania prawne, należy stwierdzić, iż kluczowe determinanty procesu motywacyjnego umiejscowione są wewnątrz organizacji, często „tkwią” w zatrudnionych w niej pracownikach [Głowacka, Czajka, 2010, s. 51-57].

Istotny wymiar motywacyjny ma także ocenianie. Stanowi nieodłączną procedurę, wpływającą na doskonalenie kadr. Kryteria oceny wyrażają oczekiwania wobec pracownika i tworzą pewien wzorzec postępowania [Tracz, 2008, s. 83]. Ocena jest rodzajem opinii wartościującej, wyrażającej pogląd na temat pracy wykonanej przez pracownika. Stanowi osąd powstający w wyniku porównywania pracy z przyjętym wzorem [Pluta, 2005, s. 81]. Warunkiem skutecznego wykorzystania systemu ocen do motywowania pracowników jest powiązanie go z systemem wynagradzania, przy czym wynagradzanie za rozwój kompetencji, umiejętności, wiedzy, zaangażowanie, postawę etyczną wymaga – jak słusznie zauważa Z. Gomółka [2005, s. 112] – nowych, elastycznych rozwiązań, bardziej zorientowanych na osiągnięcia i rozwój pracowników.

Odchodzenie od centralistycznego modelu kształtowania płac, ocen pracowniczych, większa swoboda w dysponowaniu zasobami ludzkimi danego urzędu, uelastycznienie czasu pracy, nacisk na zwiększenie efektów w realizacji zadań, także w wymiarze jakościowym, oraz rozwój pracownika samorządowego cechują nowoczesne zarządzanie zasobami ludzkimi. Zmiany te miał na uwadze ustawodawca, opracowując ustawę o pracownikach samorządowych. Czy spotkały się one z akceptacją środowiska? Czy usprawniły zarządzanie kadrami w urzędach?

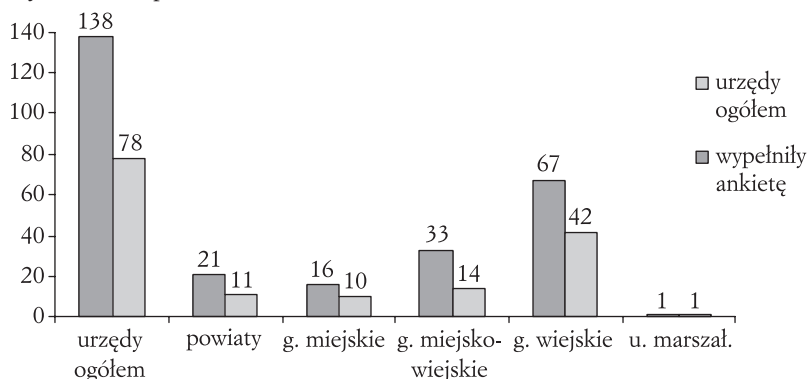
Charakterystyka grupy badawczej

Częściową odpowiedź na te pytania przyniosło badanie pilotażowe przeprowadzone w województwie warmińsko-mazurskim w lutym 2010 r., a więc po 13 miesiącach od wejścia w życie ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Celem badania była ocena wybranych zmian w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach jednostek samorządu terytorialnego województwa warmińsko-mazurskiego, wprowadzonych 1 stycznia 2009 r. przez ustawę z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. W szczególności oceniano: stosunek do nowych możliwości wykorzystania własnych kadr w urzędzie (awans wewnętrzny), którego poprzednia ustawa z 22 marca

1990 r. nie przewidywała, obowiązek stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych oraz zasad ich finansowania, zasadność zmian określania sposobu i trybu ocen okresowych pracowników samorządowych oraz zmian w zakresie określania wymagań kwalifikacyjnych i szczegółowych warunków wynagradzania. Celem badania była też ocena zmian w zakresie uelastyczenia czasu pracy.

W badaniach pilotażowych wykorzystano metodę ankietową. Kwestionariusz drogą e-mailową wysłano do wszystkich 116 gmin, 21 powiatów województwa warmińsko-mazurskiego i urzędu marszałkowskiego, co stanowi łącznie 138 jednostek samorządu terytorialnego. Wskazano przy tym, by kwestionariusz został wypełniony przez osoby zajmujące się polityką kadrową w urzędzie. W badaniu wzięło udział 78 urzędów, co daje 56,52% wszystkich ankietowanych. W kategorii powiatów ankietę wypełniło 11 starostw, a więc 52,38%, w kategorii gmin miejskich 10 spośród 16, co stanowi 62,50%, w kategorii gminy wiejskie 42 spośród 67, czyli 62,69%. Najmniej ankiet wypełniły gminy miejsko-wiejskie – 14 spośród 33, co stanowi 42,42%. Grupę badawczą prezentuje wykres 1.

Wykres 1. Grupa badawcza



Źródło: opracowanie własne [<http://www.stat.gov.pl>], serwis z 06.03.10

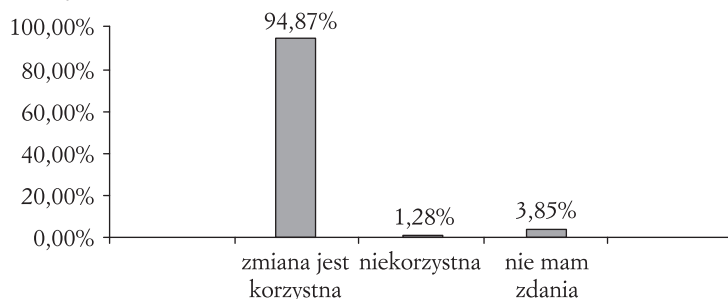
Awans pracowników samorządowych

Obowiązujące obecnie rozwiązania prawne umożliwiają awans pracownikom zatrudnionym w urzędzie bez konieczności przeprowadzania procedury konkursowej, co nie miało miejsca przed wejściem w życie ustawy z 21 listopada 2008 r. Ustawodawca w art. 20 stwierdza, iż pracownik samorządowy, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, może zostać przeniesiony na wyższe stanowisko (awans wewnętrzny). Art. 12 omawianej ustawy definiuje także „wolne stanowisko” i wprowadza zasadę następczego charakteru naboru (konkursu) wobec przeniesienia, wolnym stano-

wiskiem obligującym do przeprowadzenia naboru jest bowiem tylko takie stanowisko, którego nie udało się obsadzić w drodze przeniesienia, także zewnętrznego [Mordel, 2009, 53].

Możliwość wykorzystania własnych kadr przy obsadzaniu stanowisk przez 74 badane podmioty została uznana za właściwą, co stanowi 94,87% badanej grupy, tylko w jednym urzędzie (gmina wiejska) stwierdzono, iż nowe rozwiązanie „utrudnia dopływ nowych osób do urzędu, być może o wyższych kwalifikacjach”. W trzech kwestionariuszach wskazano na brak zdania w tej kwestii (wykres 2)

Wykres 2. Stosunek do nowych możliwości wykorzystania własnych kadr w urzędzie



Źródło: opracowanie własne

Akceptacja nowych rozwiązań, wynikających z definicji „wolnego stanowiska”, była argumentowana przede wszystkim w kategoriach korzyści uwarunkowanych możliwością awansu pracowników urzędu – 47,44%. Respondenci jako drugi w kolejności wymieniali także argument dotyczący uelastycznienia zarządzania kadrami – 30,77% (tab. 1).

Tabela 1. Uzasadnienie akceptacji nowych rozwiązań wynikających z definicji „wolnego stanowiska”

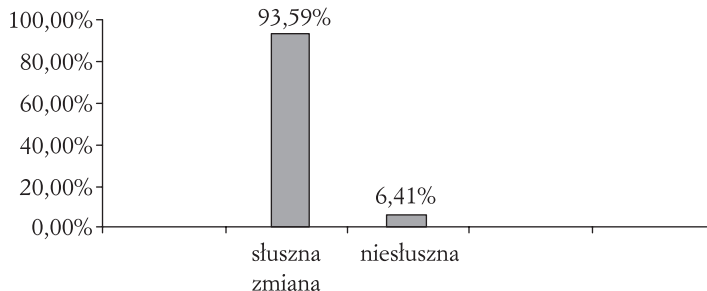
Argument	Liczba wskazań w %
Jest to korzystne, gdyż umożliwia awans pracownikom urzędu	47,44%
Uelastycznia zarządzanie kadrami	30,77%
Motywująco wpływa na urzędników	16,67%

Źródło: opracowanie własne

Rozwój pracownika samorządowego

Art. 24 ust. 1 określa podstawowe obowiązki pracownika samorządowego. Należą do nich: dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli. Ust. 2 uszczegóławia zakres tych obowiązków i obok przestrzegania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa, wykonywania zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie, udzielania informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępniania dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania, dochowania tajemnicy ustawowo chronionej, zachowania uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami, zachowania się z godnością w miejscu pracy i poza nim; wymienia także obowiązek stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych. Ten zapis w grupie badanych podmiotów miał jedynie 5 głosów przeciwnych (byli to reprezentanci wszystkich kategorii gmin z wyjątkiem gmin miejsko-wiejskich i urzędu marszałkowskiego), co stanowi 6,41% badanej grupy. Pozostali ankietowani uznali nowy obowiązek za uzasadniony (wykres 3).

Wykres 3. Stosunek do obowiązku stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych



Źródło: opracowanie własne

Przeciwnicy stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji argumentowali, iż: „raz zdobyta wiedza wystarczy” – 4 głosy, jedno wskazanie związane było z argumentacją, iż „to powinien być wolny wybór pracownika, a nie obowiązek”.

Zwolennicy permanentnego rozwoju pracownika samorządowego wskazali w pierwszej kolejności na takie uwarunkowania, jak: ciągle zmieniające się w Polsce prawo, konieczność sprostania nowym wyzwaniom i zobowiązania wynikające z miejsca pracy (tab. 2).

Tabela 2. Uzasadnienie akceptacji obowiązku stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych przez pracownika samorządowego

Argument	Liczba wskazań w %
Ciągle się zmienia w Polsce prawo	41,03%
Miejsce pracy zobowiązuje pracownika do stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych	20,51%
Urzędnik musi sprostać nowym wymaganiom	20,51%
Rosną oczekiwania klientów	11,54%

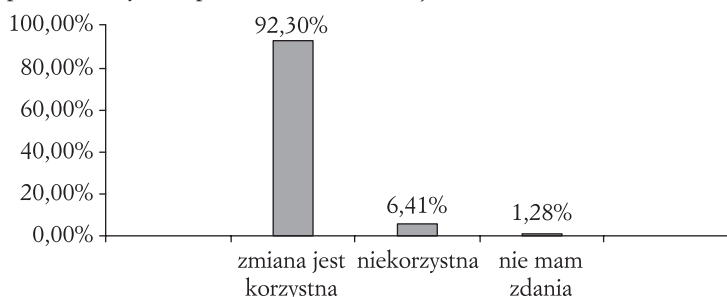
Źródło: opracowanie własne

Art. 29 ustawy mówi, iż pracownicy samorządowi uczestniczą w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych i że w planach finansowych jednostek przewiduje się środki finansowe na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych.

Respondenci w większości, bo w 92,30%, uznali za słuszne zobowiązanie pracodawców samorządowych do uwzględnienia w planach finansowych odpowiednich środków przeznaczonych na podnoszenie kwalifikacji (wykres 4), w jednym urzędzie nie wypracowano wobec tego zapisu jeszcze stanowiska, w trzech jednostkach stwierdzono, iż jest to niewłaściwe wykorzystanie publicznych pieniędzy – stanowi to 3,85% wszystkich wskazań, w dwóch urzędach uznano, iż „tak jak w wielu innych zawodach koszty podnoszenia swoich kwalifikacji powinni ponosić sami pracownicy” – 2,56% wszystkich wskazań. Przeciwnicy takiego wydatkowania publicznych pieniędzy to przede wszystkim przedstawiciele gmin wiejskich.

Zwolennicy tego zapisu uznali go za zasadny, gdyż „edukacja dzisiaj kosztuje” – 52,78% wskazań na „tak”, oraz iż skuteczniej motywuje to urzędników do rozwoju – 47,22% wskazań.

Wykres 4. Stosunek do obowiązku uwzględniania w planach finansowych środków przeznaczonych na podnoszenie kwalifikacji

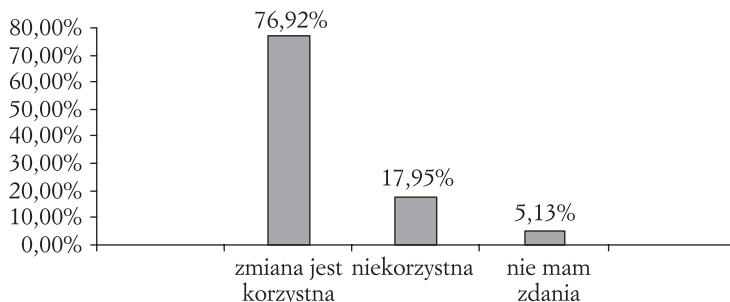


Źródło: opracowanie własne

Zmiany zasad oceniania

Kolejna kwestia, która została objęta badaniem, to zmiany w zakresie oceniania. Precyzują je art. 27 i 28. Ustawodawca określa wymóg dokonywania ocen nie rzadziej niż raz na dwa lata i – czego wcześniej nie było – nie częściej niż raz na sześć miesięcy. Drugą, równie istotną zmianą jest bardziej szczegółowe niż w poprzedniej ustawie określenie trybu odwoławczego w razie oceny negatywnej. Jest on wzorowany na przepisach ustawy o służbie cywilnej, ale z zasadniczymi różnicami: urzędników samorządowych pozbawiono możliwości wniesienia odwołania od oceny sporządzonej po raz drugi [Mordel, 2009, s. 57]. Ponadto, ustawa określa, iż to kierownik jednostki w drodze zarządzenia określa „sposób dokonywania okresowych ocen, okresy, za które jest sporządzana ocena, kryteria, na podstawie których jest sporządzana ocena, oraz skalę ocen, biorąc pod uwagę potrzebę prawidłowego dokonywania tych ocen oraz specyfikę funkcjonowania jednostki”. Oznacza to odejście od zunifikowanych kryteriów określanych przez Radę Ministrów w stronę większej swobody, ale i większego zróżnicowania zasad wystawiania ocen pracowników w poszczególnych jednostkach samorządu. W 14 badanych urządach (przede wszystkim były to gminy wiejskie), co stanowi 17,95%, uznano to za niewłaściwe (wykres 5), z tego 50% wskazań dotyczyło argumentu związanego ze „zróżnicowaniem zasad oceny”, a kolejne 50% „braku respektowania zasady równości pracowników samorządowych wobec prawa”. W czterech urządach (5,13%) nie wyrobiono sobie na ten temat zdania, natomiast w 60 jednostkach (76,92%) zmiana została zaakceptowana (wykres 5). 39 urzędów, uzasadniając swoją akceptację, wskazało na argument, iż zmiana „pozwala dostosować sposób i tryb oceniania do posiadanych zasobów ludzkich”, a 21 – „daje większą swobodę kierownikowi jednostki” (tab. 3).

Wykres 5. Stosunek do zmian określania sposobu i trybu ocen okresowych pracowników samorządowych



Źródło: opracowanie własne

Tabela 3. Uzasadnienie stosunku do zmian określania sposobu i trybu ocen okresowych pracowników samorządowych

Argumentacja akceptująca zmiany	Liczba wskazań w %
Pozwala to dostosować sposób i tryb oceniania do posiadanych zasobów ludzkich	50,00%
Daje większą swobodę kierownikowi jednostki	26,93%
Argumentacja nieakceptująca zmiany	Liczba wskazań w %
Zmiana prowadzi do zróżnicowania zasad oceny	8,97%
Zmiana nie respektuje zasad równości pracowników samorządowych wobec prawa	8,97%

Źródło: opracowanie własne

Nowe zasady ustalania wynagrodzeń i określania kwalifikacji

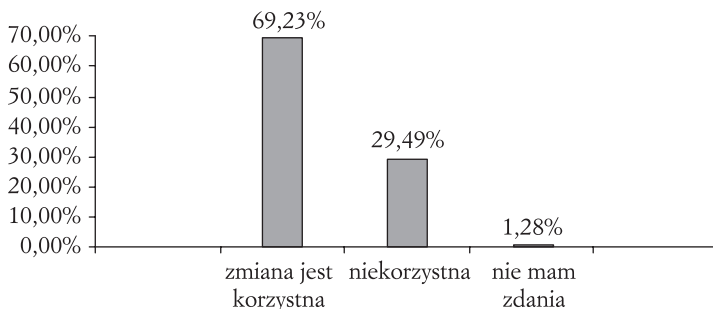
Uregulowania zawarte w nowej ustawie prowadzą właściwie do utraty przez państwo wpływu na wysokość wynagrodzeń i poziom kwalifikacji pracowników samorządowych. Art. 39. 1. omawianej ustawy mówi bowiem, iż pracodawca w regulaminie wynagradzania określi dla pracowników samorządowych:

- wymagania kwalifikacyjne pracowników samorządowych,
- szczegółowe warunki wynagradzania, w tym maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego.

W regulaminie mogą też zostać określone: warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa oraz warunki i sposób przyznawania dodatków.

54 badane jednostki, co stanowi 69,23%, uznało te zmiany za korzystne, 23 było przeciwnego zdania – 29,49%, w jednym urzędzie (1,28%) nie wypracowano jeszcze zdania w tej kwestii (wykres 6).

Wykres 6. Stosunek do zmian w zakresie określania wymagań kwalifikacyjnych i szczegółowych warunków wynagradzania



Źródło: opracowanie własne

Zwolennicy nowych rozwiązań uznali, iż mają one korzystny wpływ na zarządzanie zasobami ludzkimi (30,77% wskazań) i pozwalają na elastyczne zmiany w sposobie motywacyjnym – 28,21%. Przeciwnicy argumentowali, iż ustawodawca dał kierownikom jednostek nadmierną władzę w tym zakresie – 19,23% wskazań – i że zmiany te nie są korzystne dla sprawnego zarządzania kadrami. Wyniki prezentuje tabela 4.

Tabela 4. Uzasadnienie stanowiska wobec zmian w zakresie określania wymagań kwalifikacyjnych i szczegółowych warunków wynagradzania

Argumentacja akceptująca zmiany	Liczba wskazań w %
Jest to korzystne dla sprawnego zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie	30,77%
Pozwala na elastyczne zmiany w systemie motywacyjnym	28,21%
Wpływa mobilizująco na pracowników	10,26%
Argumentacja nieakceptująca zmiany	Liczba wskazań w %
Daje kierownikowi nadmierną władzę w tym zakresie	19,23%
Jest niekorzystne dla sprawnego zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie	7,69%
Nowe uprawnienia kierowników urzędów pozostają poza kontrolą społeczną	2,56%

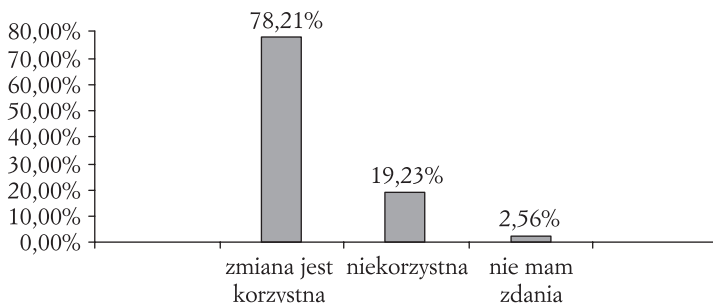
Źródło: opracowanie własne

Uelastycznienie czasu pracy

Istotną zmianą w ustawie z 21 listopada 2008 r. jest uelastycznienie czasu pracy pracowników samorządowych. W art. 42 ustawodawca stwierdza, iż w razie potrzeb danej jednostki na polecenie przełożonego pracownik samorządowy wykonuje pracę w godzinach nadliczbowych, a w wyjątkowych przypadkach także w porze nocnej oraz w niedziele i święta. Bowiern, jak mówi ustawa, regulamin pracy jednostki określa porządek wewnętrzny i rozkład czasu pracy w sposób zapewniający obywatelom załatwienie spraw w dogodnym dla nich czasie. Pracownikowi samorządowemu za pracę wykonywaną w godzinach nadliczbowych, na polecenie przełożonego, przysługuje wynagrodzenie albo czas wolny w tym samym wymiarze. Ustawodawca przyznał w tym wypadku pracownikom prawo wyboru, z tym że wolny czas, na wniosek pracownika, może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu.

W 61 badanych jednostkach uznano nowe rozwiązanie za właściwe (78,21%), w 15 urzędach nie – 19,23%, w 2 jednostkach nie wypracowano sobie na ten temat zdania – 2,56%. Prezentuje to wykres 7.

Wykres 7. Stosunek do zmian w zakresie uelastycznienia czasu pracy



Źródło: opracowanie własne

Zwolennicy zmian wskazywali na fakt, iż pozwala to usprawnić funkcjonowanie urzędu i lepiej zaspokajać oczekiwania klientów usług publicznych. Przeciwnicy uznali, iż nowe rozwiązanie jest niekorzystne dla pracownika i że powoduje bałagan organizacyjny. Uzasadnienie stanowiska badanych jednostek prezentuje tabela 5.

Tabela 5. Uzasadnienie stanowiska wobec zmian w zakresie czasu pracy

Argumentacja akceptująca zmiany	Liczba wskazań w %
Usprawnia to funkcjonowanie urzędu	47,44%
Pozwala lepiej zaspokajać oczekiwania klientów usług publicznych	29,49%
Jest korzystne dla pracownika	1,28%
Argumentacja nieakceptująca zmiany	Liczba wskazań w %
Jest to niekorzystne dla pracownika	11,54%
Powoduje bałagan organizacyjny (nie wiadomo, w jakich godzinach kto pracuje)	7,69%

Źródło: opracowanie własne

Badanie pokazało, iż w 30 jednostkach (dotyczy wszystkich kategorii urzędów) skorzystano już z możliwości uelastycznienia czasu pracy pracownikom. Stanowi to 38,46% – wykres 8.

Wykres 8. Wskaźnik procentowy urzędów, które skorzystały z możliwości uelastycznienia czasu pracy



Źródło: opracowanie własne

Posumowanie

Z pewnością usprawnianiu zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze publicznym sprzyja spłaszczenie struktur organizacyjnych, decentralizacja, oznaczająca zdolność do podejmowania decyzji kadrowych na poziomie danej organizacji oraz zwiększenie obszaru władzy kierowników urzędów w zakresie realizacji funkcji personalnej [Długosz, 2003, s. 255]. W środowisku samorządowców zaczynają być cenione także doświadczenia zdobyte poza sektorem publicznym, co znalazło swój wyraz w kategorii wymagań dotyczących kierowniczych stanowisk urzędniczych, powiązanych z umową o pracę. Osoby posiadające doświadczenia biznesowe reprezentują bowiem inne modele myślowe, które mogą stanowić podstawę istotnych zmian organizacyjnych.

Przeprowadzone badania pilotażowe pozwalają stwierdzić, iż środowisko pracowników samorządowych akceptuje zmiany w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, widząc w nich możliwość bardziej nowoczesnej i efektywnej realizacji funkcji personalnej. Ze szczególnym uznaniem spotkały się rozwiązania dające możliwość zaspokajania aspiracji zawodowych pracowników samorządowych, w tym planowania ścieżki zawodowej i awansu zawodowego oraz podejmowania kolejnych wyzwań, wynikających z nowych rozwiązań legislacyjnych w Polsce, rosnących oczekiwań społecznych dotyczących efektywności urzędów, uwarunkowań gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa wiedzy. Z nieco mniejszym entuzjazmem zostały przyjęte rozwiązania zapewniające większą swobodę kierownikom urzędów w zakresie decyzji personalnych i prowadzące do różnicowania polityki personalnej.

I tak, zdecydowana większość, bo aż 94,87%, badanej grupy uznała za korzystne rozwiązanie legislacyjnie umożliwiający awans wewnętrzny pracownikom samorządowym, widząc w tym ważne narzędzie motywacyjne, co przekłada się na wzrost efektów pracy oraz uelastycznia zarządzanie zasobami ludzkimi.

Także obowiązek stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych spotkał się z dużym, bo prawie 94%, poparciem badanych urzędów. Badani identyfikują się z ideą edukacji przez całe życie, rozumieją potrzebę ciągłego rozwoju i doskonalenia zawodowego determinowaną zakresem obowiązków pracownika samorządowego, konfiguracją i dynamiką zmian warunkujących sprawne wykonywanie powierzonych zadań oraz zmianą jakościową relacji z klientem usług publicznych. Respondenci uznali też za słuszne zobowiązanie pracodawców samorządowych do uwzględnienia w planach finansowych odpowiednich środków przeznaczonych na podnoszenie kwalifikacji, choć w tym wypadku poparcie dla tego rozwiązania było o jeden punkt procentowy niższe i wyniosło 92,30%. Oponenci wskazywali na brak zasadności w wydatkowaniu na ten cel publicznych pieniędzy oraz powoływali się na doświadczenia innych grup zawodowych, samodzielnie finansujących swój udział w szkoleniach lub innych formach edukacyjnych.

Zdecydowanie mniejszą liczbę zwolenników, bo niewiele ponad 78%, uzyskała zmiana w zakresie uelastycznienia czasu pracy. Jej przeciwnicy uznali, iż jest to niekorzystne dla pracownika. Zwolennicy natomiast wskazywali przede wszystkim na usprawnienia zarządzania kadrami i zwiększenie poziomu satysfakcji konsumenta usług publicznych. W analizowanym okresie z tej możliwości skorzystało ponad 38% urzędów, co potwierdza zasadność nowego rozwiązania.

Jeszcze mniejszą liczbę zwolenników, bo niespełna 77%, uzyskała zmiana określania sposobu i trybu ocen okresowych pracowników samorządowych. Oponenci wskazywali przede wszystkim niekorzystne konsekwencje różnicowania zasad oceniania, co w efekcie może prowadzić do pewnych nierówności pracowników samorządowych wobec prawa. Jeszcze mniej zwolenników, bo niewiele ponad 69%, znalazła zmiana w zakresie określania wymagań kwalifikacyjnych i szczegółowych warunków wynagradzania. Brak akceptacji dla nowych rozwiązań legislacyjnych wynika w tym wypadku przede wszystkim z obaw uwarunkowanych zwiększaniem swobody kierowników urzędów w tym aspekcie zarządzania kadrami.

Przeprowadzane badania pozwalają stwierdzić, iż środowisko pracowników samorządowych oczekiwało zmian w polityce kadrowej, czego dowodzi stosunkowo wysokie poparcie dla rozwiązań zawartych w nowym systemie prawnym. Szczególnie dobrze zostają ocenione rozwiązania wpisujące się w wolumen aspiracji zawodowych tego środowiska, w tym nowa ścieżka awansu wewnętrznego oraz obowiązek podnoszenia kwalifikacji. To z pewnością dobrze rokuje podwyższaniu jakości funkcjonowania administracji samorządowej, gdyż – jak podkreślają Płaszczyk i J. Kot [2005, s. 83] – od stopnia profesjonalizmu kadr samorządowych będzie zależeć poziom dobrobytu społecznego w poszczególnych jednostkach terytorialnych, a także ich pozycja konkurencyjna w kraju i za granicą. Z pewnością profesjonalizm kadr samorządowych jest w dużym stopniu

uwarunkowany efektywnością realizacji funkcji personalnej w urzędach oraz jakością rozwiązań prawnych w tym zakresie.

Literatura

- Armstrong M. (1998), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, WPSB, Kraków, za: Hauser J. red., (2003) *Administracja publiczna*, WN PWN, Warszawa.
- Głowacka M.D., Czajka P. (2010), *Współczesne tendencje w motywowaniu do pracy*, [w:] *Profesjonalne zarządzanie kadrami w zakładach opieki medycznej*, Głowacka M.D., Mojs E. (red.), ABC a Wolters Kluwer business.
- Długosz D. (2003), *Kadry w administracji publicznej*, [w:] Hauser J. (red.), *Administracja publiczna*, WN PWN, Warszawa.
- Godlewska M. (2009), *Kompetencje w procesie rekrutacji pracowników na wybrane stanowiska*, [w:] *Zarządzanie przedsiębiorstwem w dobie globalizacji*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, Warszawa.
- Gomółka Z. (2005), *System motywacji pracowników*, [w:] Gomółka Z. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- T. Mordel T (2009), *Co zmienia nowa ustawa o pracownikach samorządowych?* „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2.
- Płaszczyk E., Kot J. (2005), *Profesjonalizacja kadr jako element podnoszenia efektywności zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Łodzi*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 4.
- Pluta A. (2005), *System oceny pracowników*, [w:] Gomółka Z. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Pocztowski A. (2003), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa.
- Ratajczak Z. (2007), *Psychologia pracy i organizacji*, PWN, Warszawa.
- Suchodolski A. (2002), *Rozwój pracowników*, [w:] Listwan T. (red.), *Zarządzanie kadrami*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Tracz K. (2008), *Realia i postulaty usprawnień procesu doskonalenia kadr administracji samorządowej*, [w:] Urbaniak B. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi Problemy dydaktyki*, Difin, Warszawa.
- Ustawa z 21 listopada 2008 o pracownikach samorządowych, Dz.U. nr 223, poz. 1458.

Izabela Seregocha – doktor nauk humanistycznych, adiunkt na Wydziale Administracji i Ekonomii Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej w Elblągu, pełni też funkcję prodziekana tego wydziału. Jest autorką monografii zatytułowanej „Strategie marketingowe uczelni prywatnych w Polsce” oraz kilkudziesięciu artykułów z zakresu zarządzania uczelniami niepublicznymi, zarządzania oświatą, wykorzystania nowych technologii informacyjnych w instytucjach publicznych, w tym specyfiki świadczenia e-usług, uwarunkowań w zakresie komunikowania się w administracji publicznej oraz wybranych aspektów zarządzania zasobami ludzkimi.