

## Regulacje dotyczące systemów motywacyjnych

---

# Motywacja w systemie zarządzania zasobami ludzkimi administracji samorządowej

Zagadnienie motywacji w systemie zarządzania zasobami ludzkimi, niezwykle żywo i dogłębnie analizowane na przykładach organizacji sektora przedsiębiorstw, w stosunkowo niewielkim zakresie podlega – jako obszar badawczy – analizie na gruncie instytucji sektora publicznego. Jest ono jednak jednym z najważniejszych, jeśli chodzi o efektywność pracowników każdej organizacji. Autorzy artykułu przeanalizowali regulacje dotyczące systemów motywacyjnych oraz mogących mieć wpływ na motywację pracowników w administracji samorządowej – zarówno przepisów ustawowych, jak i regulacji wewnętrznych, które funkcjonują w urzędach. Badaniem objęto 18 miast wojewódzkich w Polsce, dokonano także przeglądu materiałów analitycznych oraz literatury.

**HUBERT CICHOCKI**

**KAMIL MOSER**

---

### Zagadnienia wprowadzające

Od dłuższego czasu jesteśmy świadkami zmiany demograficznej, która dotyka większość społeczeństw europejskich, w tym Polski. Związana jest ona z faktem zmniejszania się liczby urodzin oraz zmianą struktury wiekowej społeczeństwa. Na te zmiany nakładają się różnice socjologiczne i kulturowe, jakie uwidaczniają się między

poszczególnymi generacjami (towarzyszy temu szeroka dyskusja, z jednej strony o cechach tzw. millenialsów, z drugiej natomiast – o trwałości i jakości naszych systemów emerytalnych). Gdy dodać do tego gwałtowną rewolucję techniczną, znikanie i pojawianie się nowych zawodów czy stopniowy rozrost sektora prywatnego, otrzymamy połączenie szeregu problemów, które są od siebie istotnie zależne, a jednocześnie mają bezpośredni i znaczący wpływ na jakość zarządzania

w organizacjach oraz stan i przyszłość rynku pracy<sup>1</sup>.

Rozważając powyższe zagadnienia, należy się zastanowić, jak mogą one wpływać na jakość zarządzania w administracji publicznej czy szerzej – na jakość funkcjonowania całego sektora publicznego i jego zdolność do wypełniania roli jaka jest mu przypisana. Rosnąca atrakcyjność pracy w sektorze prywatnym, potwierdzona stopniowym spadkiem bezrobocia do najniższego w historii RP<sup>2</sup>, konieczność ciągłego podnoszenia kwalifikacji przez pracowników sektora publicznego, tak by sprostać wymaganiom klientów, oraz ogólne zmniejszenie się liczby pracowników, które będzie postępować wraz z negatywnymi prognozami demograficznymi, muszą powodować pogłębianą refleksję na temat jakości zarządzania zasobami ludzkimi (dalej: ZZL) w sektorze publicznym, ze szczególnym uwzględnieniem czynnika motywowania pracowników, jako niezwykle istotnego elementu zarządzania. Zagadnienie to jest tym bardziej doniosłe, że – jak zauważa Andrzej Koźmiński, komentując wyniki World Management Survey – jedną z trzech kluczowych praktyk niezbędnych dla jakości zarządzania w każdej organizacji jest posiadanie systemu świadczeń motywujących dla pracowników<sup>3</sup>.

Autorzy artykułu postawili przed sobą zadanie przeanalizowania regulacji związanych z obszarem motywacji w ramach systemu zarządzania zasobami ludzkimi. W tym celu prześledzone zostały akty prawne, podstawy teoretyczne omawianych zagadnień, dokumenty dotyczące polityk motywacyjnych oraz z nimi powiązanych, które mają wpływ na jakość zarządzania w danej organizacji.

W celu przeprowadzenia badania autorzy zwrócili się do 18 urzędów miast wojewódzkich z wnioskiem o udostępnienie informacji o aktach wewnętrznych regulujących kwestie związane z systemami motywacyjnymi bądź pośrednio od nich zależnymi. Ponadto dokonali przeglądu aktów prawnych oraz literatury w zakresie omawianego zagadnienia. W części badawczej przedstawione zostaną wnioski oraz pozytywne przykłady funkcjonujące w administracji samorządowej. Będą one jednak miały charakter zanonimizowany, z uwagi na intencję autorów, aby przedstawić metody i wprowadzone rozwiązania, nie zaś rozpoczynać dyskusję o konkretnej organizacji. Badaniem tym zostały objęte jedynie urzędy miast wojewódzkich, wobec czego nie należy ekstrapolować ich wyników na wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, a samo badanie

<sup>1</sup> Zob. m.in. E. Brynjolfsson, A. McAfee: *Wyścig z maszynami. Jak rewolucja cyfrowa napędza innowacje, zwiększa wydajność i w nieodwracalny sposób zmienia rynek pracy*, Wydawnictwo Kurhaus, Warszawa 2015; Ch. Espinoza: *Milenia w pracy*, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2016.

<sup>2</sup> Zob. statystyki dot. bezrobocia rejestrowanego, <<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/>>, dostęp 29.08.2016 r. oraz referat J. Józwiak i I. Kotowskiej: *Przewidywane zmiany liczby i struktury wieku ludności w Polsce do 2035 r. i ich skutki ekonomiczne*, Narodowa Rada Rozwoju, <<https://www.prezydent.pl/download/gfx/.../jozwiak-kotowska.referat.pdf>>, dostęp 29.08.2016 r.

<sup>3</sup> A. Koźmiński: *Wkład zarządzania we wzrost gospodarczy w krajach transformacji systemowej*, [w:] G. Kołodko (red.): *Zarządzanie i polityka gospodarcza dla rozwoju*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2014.

jest swoistym pilotażem, umożliwiającym pogłębienie badań w omawianym zakresie.

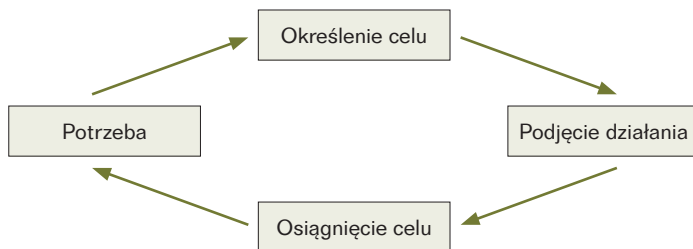
Autorzy wychodzą od opisu pojęcia motywacji, podkreślając jego istotność dla prawidłowego funkcjonowania pracowników w każdej organizacji. Następnie analizują specyfikę problemu motywacji w organizacjach sektora publicznego, by przejść do analizy ustawodawstwa i regulacji wewnętrznych w badanych jednostkach samorządu terytorialnego (JST) w celu naświetlenia problematyki dotyczącej zagadnienia motywacji w ramach systemu zarządzania zasobami ludzkimi. Artykuł kończą wnioski systemowe, opierające się na zestawieniu rozważań teoretycznych z otoczeniem regulacyjnym w badanych jednostkach samorządu terytorialnego, zawierające propozycje konkretnych działań.

**Pojęcie motywacji i systemu motywacyjnego – przegląd głównych teorii**  
Organizacja to z definicji grupa ludzi lub państw, mających ustaloną strukturę

i działających razem, aby osiągnąć wspólne cele. Wysoki poziom efektów działalności organizacji można uzyskać jedynie wówczas, gdy jej członkowie są odpowiednio zmotywowani do realizacji postawionych im zadań. Istnieje wiele definicji motywacji. Według Janusza Reykowskiego, motywacja to „ogół motywów, a motyw to przyczyna, dla której człowiek zachowuje się w określony sposób”<sup>4</sup>. Michael Armstrong z kolei określa motywację jako „zachowanie ukierunkowane na cel”<sup>5</sup>, wyróżniając przy tym cztery elementy procesu motywacji: potrzebę, określenie celu, podjęcie działania i osiągnięcie celu. Model ten opiera się na założeniu, że motywacja inicjowana jest przez rozpoznaną potrzebę, którą jednostka pragnie zaspokoić przez realizację postawionego sobie celu.

Istotne znaczenie niezaspokojonej potrzeby jako kluczowego elementu motywacji do działania podkreślają twórcy teorii treści, między innymi Abraham Maslow, Clayton Alderfer i David McClelland.

Rysunek 1. Proces motywacji według M. Armstronga



Źródło: M. Armstrong: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 212.

<sup>4</sup> J. Reykowski: *Motywacja. Podstawy prospołeczne a motywacja*, Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979, s. 68.

<sup>5</sup> M. Armstrong: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 212.

Odrzucili oni charakterystyczne dla instrumentalnej teorii motywacji stanowisko, że ludzie pracują głównie dla pieniędzy i próbowali wykazać, iż istnieją również inne motywatory, które mogą inicjować ludzkie działania. Fundamentem teorii treści była słynna hierarchia potrzeb, przedstawiona przez A. Masłowa w artykule naukowym pt. „A Theory of Human Motivation” w 1943 r. Autor podzielił ludzkie potrzeby na pięć podstawowych kategorii, określając ponadto ich miejsce w hierarchii. Poczynając od najniższego szczebla, są to: potrzeby fizjologiczne, potrzeba bezpieczeństwa, potrzeby społeczne, potrzeba uznania, potrzeba samorealizacji. Maslow podkreślał, że potrzeby wyższego rzędu w hierarchii pojawiają się jedynie wówczas, gdy zaspokojone są potrzeby niższego rzędu. Zaspokojona potrzeba przestaje motywować do działania, lecz zasada ta, według Masłowa, nie ma zastosowania do kategorii znajdujących się najwyżej w hierarchii, zwłaszcza do potrzeb samorealizacji, które po zaspokojeniu nie wygasają, lecz wzmacniają się<sup>6</sup>.

Koncepcja jednolitej dla ogółu ludzi hierarchii potrzeb Masłowa była krytykowana za brak uwzględnienia kontekstu kulturowego i organizacyjnego, w jakim funkcjonują społeczeństwa. Naprzeciw temu problemowi wyszli C. Alderfer i D. McClelland, którzy niezależnie przedstawili własne teorie, podkreślające szczególną rolę niezaspokojonej potrzeby w procesie motywacji

do działania, cechujące się jednak większą uniwersalnością. Teoria Alderfera, zwana również teorią ERG (od pierwszych liter kategorii potrzeb), obejmowała hierarchię składającą się z trzech rodzajów potrzeb: potrzeby egzystencji (*existence needs*), potrzeby integracji (*relatedness needs*) i potrzeby rozwoju (*growth needs*). Alderfer, w odróżnieniu od Masłowa, dopuszczał możliwość jednoczesnego oddziaływania na motywację człowieka przez potrzeby znajdujące się w różnych kategoriach. Ponadto wprowadził w swojej koncepcji pojęcia frustracji i regresji, które dotyczą sytuacji sięgania po niższe potrzeby (regresja) w wyniku frustracji z powodu niemożności zaspokojenia potrzeb wyższego rzędu. McClelland również podzielił ludzkie potrzeby na trzy kategorie – potrzeba władzy, potrzeba afiliacji, potrzeba osiągnięć. Autor podkreślał szczególną rolę tej ostatniej, twierdząc, że stanowi ona jeden z najsilniejszych motywów do pracy. McClelland oparł swoją teorię na przekonaniu, że struktura pragnień człowieka determinowana jest przez środowisko, w którym żyje oraz doświadczenia zdobyte w trakcie dzieciństwa, tym samym proporcje potrzeb zawartych w wymienionych kategoriach zmieniają się w zależności od środowiska kulturowego<sup>7</sup>.

Teorie treści koncentrują się w głównej mierze na zrozumieniu czynników powodujących w ludziach chęć działania, lecz nie określają sposobu motywowania ludzi

<sup>6</sup> M. Mazur: *Motywowanie pracowników jako istotny element zarządzania organizacją* [w:] „Nauki Społeczne”, nr 2(8)/2013, s. 163-165.

<sup>7</sup> Materiały na szkolenie *Zarządzanie zasobami ludzkimi w urzędzie administracji rządowej – jak motywować i zatrzymać najlepszych pracowników*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2010 r.

do osiągnięcia założonych celów. W naukach o organizacji i zarządzaniu teorie odpowiadające na pytanie – „jak się motywuje?” nazywane są teoriami procesu. Źródłem ich powstania jest teoria oczekiwań (*expectancy theory*) stworzona przez amerykańskiego psychologa Victora Vrooma<sup>8</sup>, zakładająca, że działania ludzi determinowane są przez wartości, które mogą osiągnąć dzięki swojej pracy. Ponadto, jednostki przy wyborze określonego sposobu postępowania uwzględniają stopień prawdopodobieństwa odniesienia sukcesu. Innymi słowy, w przypadku gdy pracownik uważa, że najbardziej skutecznym sposobem realizacji celu jest wydajna praca, jego produktywność będzie wysoka. Jeśli natomiast istnieją inne, bardziej efektywne sposoby osiągnięcia pożądanej wartości, na przykład rozwijanie nieformalnych powiązań czy poszukiwanie znajomości z wpływowymi osobami, pracownicy wybiorą właśnie tę ścieżkę postępowania<sup>9</sup>.

Do kategorii teorii procesu, oprócz teorii oczekiwań, zalicza się również teorię celu oraz teorię sprawiedliwości. Pierwsza z nich, opracowana przez Gary’ego Lathmana, kładzie szczególny nacisk na ustalanie pracownikom szczegółowych celów i zadań oraz konieczność przekazywania informacji zwrotnej na temat ich realizacji. Dobrą praktyką jest również włączanie pracowników do procesu wyznaczania celów, zwłaszcza wówczas, gdy są one trudne. Takie postępowanie ma wspierać jednostki w określaniu

właściwych kierunków działania, natomiast informacja zwrotna jest niezbędna do ewentualnej zmiany strategii jeżeli aktualnie realizowana nie przynosi zamierzonych efektów. Teoria sprawiedliwości Stacy’ego Adamsa dowodzi natomiast, że pracownicy przykładają szczególną wagę do tego, w jaki sposób są traktowani w porównaniu z innymi, biorąc pod uwagę stosunek nakładów pracy do wartości, jakie w zamian otrzymują. Teoria ta zakłada, że ludzie odczuwają silną motywację w sytuacji gdy oceniają, że są traktowani sprawiedliwie<sup>10</sup>.

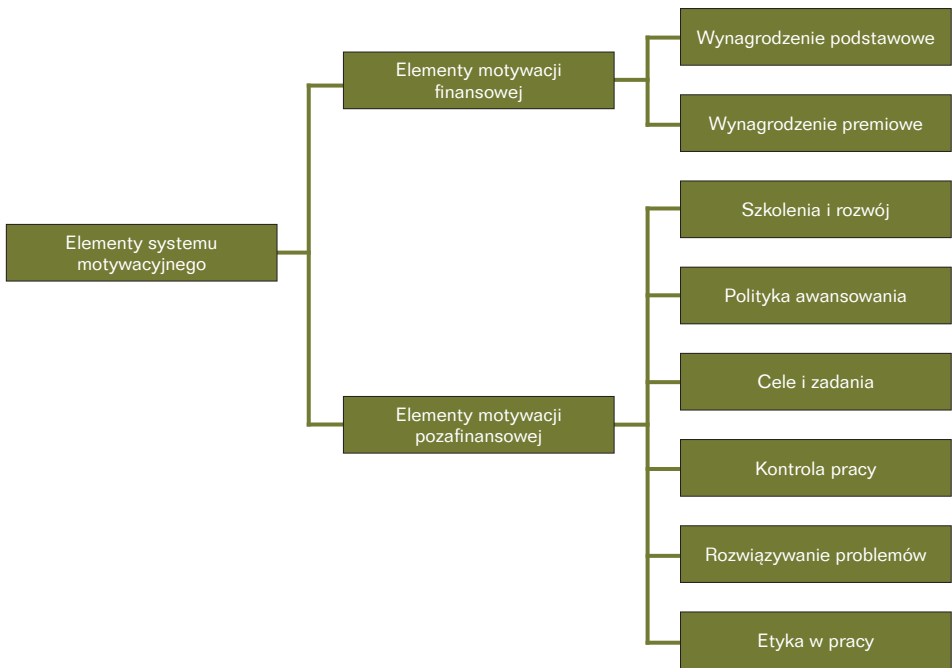
Ogólny przegląd teorii motywacji pozwala na wyciągnięcie interesujących wniosków. Kierownicy w każdej organizacji powinni tworzyć takie warunki, aby pracownicy wykonywali swoje zadania z największą możliwą efektywnością. Bardzo ważne jest zapewnienie im możliwości pełnego wykorzystania ich umiejętności i talentów oraz stworzenie systemu motywacyjnego uwzględniającego nie tylko bodźce finansowe, ale również pozafinansowe. Bazując na wcześniejszych rozważaniach, jako elementy motywacji pozafinansowej można wyróżnić między innymi szkolenia i rozwój (zgodnie z akcentowaną przez McClellanda potrzebą osiągnięć), przejrzystą politykę awansu (zgodnie z teorią sprawiedliwości), precyzyjnie określone cele i zadania, kontrolę pracy (informacja zwrotna), rozwiązywanie problemów pracowniczych oraz etykę pracowniczą. Podział ten przedstawia rysunek 2, s. 127.

<sup>8</sup> Teoria oczekiwań była później rozwijana przez L.W. Portera i E. Lawlera.

<sup>9</sup> J. Penc: *Motywowanie w zarządzaniu*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000, s. 159-163.

<sup>10</sup> M. Armstrong: *Zarządzanie zasobami...*, op.cit., s. 216-217

Rysunek 2. Elementy systemu motywacyjnego



Źródło: Opracowanie własne.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na badania dotyczące elementów finansowych i niefinansowych systemów motywacyjnych zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Agnieszka Krzętowska oraz Andrzej Jagodziński w artykule pt. „Pozapłacowe elementy motywowania pracowników w świetle badań” przedstawili wyniki ankiety dotyczącej motywatorów pozapłacowych w organizacjach działających w zróżnicowanych branżach.

Co istotne, motywatory uznawane w badaniach za najskuteczniejsze, w praktyce najczęściej występowały sporadycznie bądź nigdy. Dla przykładu, dopłaty do studiów występowały sporadycznie bądź nigdy u 76,1% respondentów, urlop szkoleniowy – 71,4%, możliwość wpływania na kluczowe decyzje firmy – 64,5%, możliwość awansu – 61,7%, budowanie ścieżki kariery pracowników – 62,9% oraz nienormowany czas pracy – 61,1%<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> A. Krzętowska, A. Jagodziński: *Pozapłacowe elementy motywowania pracowników w świetle badań*, [w:] „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Społeczne”, t. XXI, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku, Płock 2015.

Biorąc pod uwagę finansowe elementy systemu motywacyjnego, badania Marka Matejuna i Małgorzaty Szulc wskazują, że w jednej z organizacji sektora publicznego największą siłą oddziaływania na motywację pracownika mają takie elementy, jak dodatkowe wynagrodzenie za godziny nadliczbowe czy dodatki funkcyjne<sup>12</sup>. Jeżeli chodzi jednak o ocenę przez pracowników poszczególnych elementów systemu motywacyjnego, badania Małgorzaty Smolarek i Joanny Dzieńdziora wskazują na stosunkowo sceptyczną ocenę polityki szkoleniowej i szans rozwoju kariery zawodowej oraz negatywną ocenę całego systemu motywacyjnego funkcjonującego w danej organizacji sektora publicznego<sup>13</sup>.

### Motywacja w sektorze publicznym jako element ZZL

Omawiając zagadnienie motywacji w sektorze publicznym, nie sposób najpierw nie wspomnieć o teorii *public service motivation* – PSM, która zakłada, że motywacją dla pracowników administracji jest służba publiczna sama w sobie. Zgodnie z tą teorią, zatrudnieni w sektorze publicznym kierują się patriotyzmem oraz chęcią działania na rzecz sprawiedliwości społecznej. Idea PSM rozumiana w tak wąskim zakresie może budzić pewne kontrowersje, natomiast przyglądając się strukturze

motywatorów pracowników administracji publicznej, można dojść do wniosku, że nie dominuje wśród nich czynnik finansowy<sup>14</sup>, co potwierdzają między innymi badania przeprowadzane przez agencję PBS<sup>15</sup>. Warto jednak podkreślić w tym przypadku, że taki rodzaj motywacji wynika bardziej z indywidualnych potrzeb ludzkich oraz regulacji centralnych, niż z postaw kierowników w administracji publicznej.

Klasycznym modelem motywowania pracowników w sektorze publicznym jest model Bradley'a E. Wrighta. Zakłada on, że wybór sektora zatrudnienia wynika z określonych motywów, które z kolei mają wpływ na satysfakcję oraz motywację do pracy.

System motywacyjny w administracji publicznej pojawia się wraz z ideą nowego zarządzania publicznego (ang. *new public management* – NPM), która zakłada przejście z biurokratycznego modelu funkcjonowania administracji publicznej do modelu menedżerskiego, opierającego się na wykorzystaniu metod zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym. Od lat trzydziestych XX wieku tradycyjny model administrowania poddawany był krytyce. Przeciwnicy tego modelu podkreślali głównie brak jego efektywności, co wiązało się ze zwiększonymi wydatkami publicznymi – aby osiągnąć założony cel

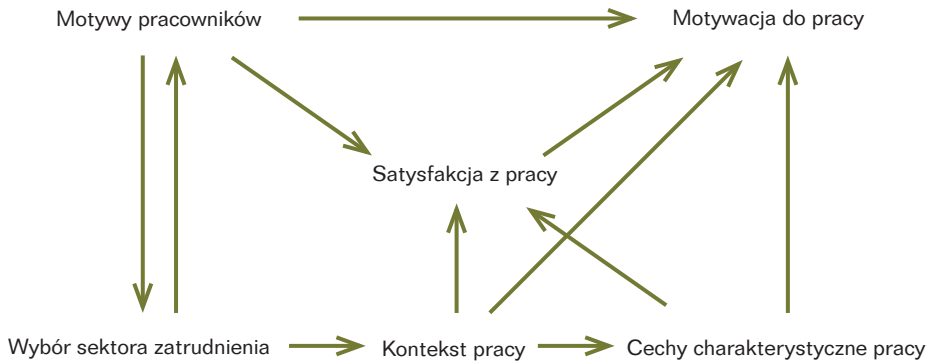
<sup>12</sup> Zob. M. Matejun, M. Szulc: *Motywacyjna rola systemu wynagrodzeń w administracji publicznej na przykładzie urzędów skarbowych*, [w:] J.P. Lendzion, A. Stankiewicz-Mróż: *Koncepcja Work-Life Balance a kierunki rozwoju funkcji personalnej*, Wydawnictwo Media Press, Łódź 2009, s. 123-136.

<sup>13</sup> M. Smolarek, J. Dzieńdziora: *Czynniki motywacji podnoszące morale pracowników*, „Zeszyty Naukowe WSH” nr 2/2014, s. 155-165.

<sup>14</sup> W. Zieliński: *Kierunki zmian systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” nr 3-4/2011, Wydawnictwo IPISS, s. 35.

<sup>15</sup> Zob. np. *Badanie dotyczące motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej*, PBS, Sopot 2005 r.

Rysunek 3. Model motywowania pracowników w sektorze publicznym według B.E. Wrighta



Źródło: B.E. Wright: *Public-Sector Work Motivation. A Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model*, „Journal of the Public Administration Research and Theory”, t. 11, nr 4/2001, s. 562.

przy niskiej efektywności pracy, wymagane są większe nakłady<sup>16</sup>. Reformy NPM dotyczą wszystkich zagadnień zarządzania, w tym obszaru zarządzania zasobami ludzkimi. Nowe zarządzanie publiczne w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi zakłada między innymi: zmiany w strukturze i kulturze organizacji, menedżerski sposób zarządzania, elastyczne zarządzanie personelem<sup>17</sup>. Bezpośrednie zastosowanie nowoczesnych form zarządzania w sektorze publicznym w wielu wypadkach może okazać się jednak nieskuteczne ze względu na specyfikę jego działalności. Jednostki administracji publicznej realizują zadania społeczne i niejednokrotnie działalność

ta ma charakter niedochodowy. Ludwik von Mises, w swojej klasycznej pracy na temat biurokracji i administracji podkreślił ten problem, wspominając, że „inżynieria zarządzania jest uwarunkowana dostępnością metody rachunku. Taka metoda istnieje w biznesie nastawionym na zysk. Tutaj najwyższą regułą jest bilans zysków i strat. Natomiast problemem zarządzania biurokratycznego jest właśnie brak jakiegokolwiek metody rachunku [...]. Wszelako w sferze działań rządu rezultaty nie posiadają ceny na rynku. Nie mogą być ani kupione, ani sprzedane”<sup>18</sup>. Konsekwencją tego faktu jest uznaniowość oceny każdego urzędnika, którą w praktyce niezwykle

<sup>16</sup> M. Sidor-Rządowska: *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 15.

<sup>17</sup> K. Marchewka-Bartkowiak: *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos” nr 18(178)/2014, Biuro Analiz Sejmowych, s. 1-2.

<sup>18</sup> L. von Mises: *Biurokracja*, Instytut Liberalno-Konserwatywny Fijorr Publishing Co., Lublin-Chicago-Warszawa 2005, s. 63.



trudno zniwelować lub opisać kryteriami zbliżonymi do obiektywnych. George T. Milkovich i Jerry M. Newman określają ten problem jako *best practices vs. best fit* (najlepsze praktyki kontra najlepsze dopasowanie)<sup>19</sup>.

Pomimo istotnych różnic w celach i zadaniach między sektorem prywatnym a publicznym, szereg krajów odnosi sukcesy w rozwijaniu systemów motywacyjnych w administracji publicznej. Warto w tym miejscu podkreślić zwłaszcza politykę dotyczącą czasu pracy wprowadzoną w szwedzkim systemie centralnej administracji rządowej, która ukierunkowana jest na elastyczne dostosowywanie godzin pracy do potrzeb operacyjnych, uwzględnia przy tym indywidualne preferencje poszczególnych pracowników. Podobne rozwiązanie zastosowane zostało w Federalnym Urzędzie ds. Administracji Publicznej w Niemczech (niem. *Bundesverwaltungsamt* – BVA), gdzie wprowadzono tak zwany elastyczny czas pracy w zespole (niem. *flexible Arbeitszeit im Team* – FAZIT), który jest uważany za jeden z elementów systemu motywacyjnego, wspierający samodzielność w miejscu pracy<sup>20</sup>. W Polsce również można dostrzec, że wraz z ewolucją ZZL w służbie cywilnej, coraz większą wagę przykładają się do zagadnienia motywacji w pracy. Usprawnienie narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi, w tym mechanizmów

motywacji i systemu wynagrodzeń w administracji rządowej, zakłada między innymi strategią „Sprawne państwo 2020”, która wpisuje się w nowy model zarządzania rozwojem kraju. Wdrożenie tej strategii ma na celu „zapewnienie profesjonalnych kadr administracji publicznej, podniesienie kompetencji pracowników, określenie indywidualnych ścieżek kariery zawodowej pracowników, usprawnienie systemów/mechanizmów motywacyjnych, zwiększenie zaangażowania urzędników w wykonywanie powierzonych zadań oraz poprawę komunikatywności i sposobu przekazywania klientom odpowiednich informacji”<sup>21</sup>. Kolejnym ważnym dokumentem był projekt „Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, w którym podkreślano konieczność wspierania rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej, między innymi przez wdrażanie indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników, tworzenie skutecznych mechanizmów motywacji i systemu wynagrodzeń, monitorowanie poziomu wynagrodzeń w służbie cywilnej, a także pozafinansowe motywowanie do pracy w służbie cywilnej<sup>22</sup>.

### Zarządzanie zasobami ludzkimi w JST – podstawowe regulacje

Omawiając kwestie związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi w samorządzie terytorialnym, warto wskazać ramy

<sup>19</sup> G.T. Milkovich, J.M. Newman: *Compensation*, wydanie 9., Wydawnictwo McGraw-Hill, Nowy Jork 2008, s. 48-49.

<sup>20</sup> *Narzędzia motywacyjne w służbie cywilnej. Podręcznik dobrych praktyk (Finlandia, Niemcy, Szwecja)*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

<sup>21</sup> Uchwała nr 17 Rady Ministrów z 12.02.2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne państwo 2020”.

<sup>22</sup> *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej do 2020 roku*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, <[https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/szsl\\_2013.09.20.pdf](https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/szsl_2013.09.20.pdf)>, dostęp 29.08.2016 r.

prawne, które dla wykonywania funkcji zarządzania określił ustawodawca. Należy zaznaczyć, że tematem artykułu nie są zagadnienia związane z prawnym umocowaniem pracowników samorządowych czy też ich sytuacją jako pracowników w rozumieniu przepisów Prawa pracy. Celem tego rozdziału jest zatem omówienie jedynie tych przepisów wynikających z aktów prawnych obowiązujących wszystkich pracowników samorządowych oraz same JST, które mają konsekwencje dla analizy zawartej w dalszej części artykułu, a więc podstawowych elementów ZZL uwzględnionych przez ustawodawcę, wraz z elementami systemów motywacyjnych, które można dostrzec w przedmiotowych przepisach.

Do najważniejszych przepisów prawa powszechnie obowiązującego w omawianym zakresie należy ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>23</sup>, która jest aktualną regulacją materii funkcjonowania pracowników samorządowych<sup>24</sup> (wcześniej obowiązujący akt prawny, tj. ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych<sup>25</sup>, przestał obowiązywać w momencie wejścia w życie nowych przepisów, tj. z dniem 1 stycznia 2009 r.). Przyjęcie nowej ustawy o pracownikach samorządowych było następstwem koncepcji – zrealizowanej jedynie

częściowo – aby wprowadzić w JST w zakresie zarządzania kadrami uregulowania podobne do funkcjonujących w służbie cywilnej, a więc między innymi ograniczyć podstawę prawną nawiązywania stosunku pracy do wyboru i mianowania czy zastąpienia sekretarzy dyrektorami urzędów<sup>26</sup>. Zdaniem Huberta Izdebskiego, „ustawa o pracownikach samorządowych, zawierając w granicach wynikających ze specyfiki zatrudnienia w samorządzie, rozwiązania odpowiadające usc [ustawie o służbie cywilnej – przyp. H.C. i K.M.], odnoszącej się do urzędów administracji rządowej, ups usunęła w znacznym stopniu wady i braki dotychczasowego ustawodawstwa”<sup>27</sup>.

Wprowadzenie nowych regulacji w zakresie zarządzania kadrami w jednostkach samorządu terytorialnego uzasadniane było tym, że niejasny stan prawny oraz liczne nowelizacje poprzedniej ustawy doprowadziły do braku przejrzystości jej funkcjonowania, a przez to utrudniały skuteczne zarządzanie. Ponadto podawano inne powody, takie jak brak efektywnego systemu płacowego dla JST, brak regulacji dotyczących podnoszenia kwalifikacji zawodowych i kształcenia czy też brak wystandardyzowanego modelu podstawowych instytucji zarządzania zasobami ludzkimi<sup>28</sup>.

Ustawa o pracownikach samorządowych zawiera szereg regulacji dotyczących

<sup>23</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 902; dalej: „ups”.

<sup>24</sup> Ustawa o pracownikach samorządowych jest rodzajem pragmatyki służbowej i stanowi regulację szczególną w sprawach pracowniczych pracowników samorządowych. Zgodnie z art. 43 ust. 1, w sprawach w niej uregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 26.06.1924 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.)

<sup>25</sup> Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1593, ze zm.

<sup>26</sup> H. Izdebski: *Samorząd terytorialny. Podstawy działalności i ustroju*, Warszawa 2014, Wydawnictwo LexisNexis, s. 291.

<sup>27</sup> Jw., s. 292.

<sup>28</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz: *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Oficyna 2010.

funkcjonowania tychże pracowników, w szczególności kwestie związane z podstawą ich zatrudniania, wykonywaniem czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, nawiązania stosunku pracy, wymogiem składania oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej czy majątkowych.

Ustawodawca wprowadził także w ups wymogi dotyczące funkcjonowania pracownika samorządowego, które są istotne z uwagi na kwestie motywacji (mogą być elementami systemu motywacyjnego lub czynnikami od niego zależnymi). Artykuł 27 ups wprowadza obowiązek przeprowadzania oceny kwalifikacyjnej pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym. Ocena ta musi być dokonywana na piśmie przez bezpośredniego przełożonego, nie rzadziej niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy. Przedmiotem oceny jest wywiązywanie się przez pracownika samorządowego z obowiązków wynikających z zakresu czynności na zajmowanym stanowisku, podstawowych obowiązków pracowniczych pracownika samorządowego oraz obowiązku sumiennego i starannego wykonywania poleceń przełożonego (art. 24 i 25 ust. 1 ups). Ustawodawca przewiduje także (art. 29 ups) uczestnictwo pracowników samorządowych w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych oraz zabezpieczenie środków w planach finansowych JST na ten cel. Ponadto, dla pracownika zajmującego stanowisko urzędnicze (podejmującego pracę na tym stanowisku po raz pierwszy) przewidziana jest również służba przygotowawcza, od której jednak kierownik jednostki może go zwolnić na wniosek osoby

kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony, pod warunkiem jednak, że urzędnik ten posiada wiedzę i umiejętności umożliwiające należyte wykonywanie obowiązków służbowych (art. 19 reguluje kwestie dotyczące służby przygotowawczej).

Artykuł 36 ups reguluje podstawowe zasady wynagradzania pracownika samorządowego, w tym kwestie wynagrodzenia zasadniczego, dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej, odprawy emerytalnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego, możliwości przyznania dodatku specjalnego, funkcyjnego czy nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Z kolei art. 37 stanowi, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia określi ramy formalne dotyczące wykazu stanowisk w JST, wymagań kwalifikacyjnych, warunków i sposobu wynagradzania pracowników samorządowych, a także zasady przyznawania dodatkowych świadczeń, o których mowa w art. 36 ust. 2-5 ups. Należy zaznaczyć, że omawiana ustawa zawiera wymóg wprowadzenia przez pracodawcę regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych oraz regulaminu pracy danej jednostki (art. 39 ust. 1 i 2 oraz art. 42 ust. 1 ups).

Istotny dla dalszych rozważań jest fakt, że większość regulacji dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi w JST została wprowadzona przez poszczególne samorządy aktami prawa wewnętrznego. Konsekwencją tego jest jednak pewna niejednorodność owych unormowań oraz brak ogólnie funkcjonujących standardów ZZL wśród wszystkich samorządów, bowiem ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do ups treści określających jedynie

zagadnienia z dziedziny tak zwanego twardego HR<sup>29</sup>, niezbędnych z uwagi na potrzebę standaryzacji statusu pracowników samorządowych w skali kraju, pozostawiając jednocześnie – w sposób dorozumiany – jednostkom samorządu terytorialnego dużą dowolność w kształtowaniu innych uregulowań<sup>30</sup>. Zdaniem niektórych badaczy tematu motywacji w administracji publicznej, nie jest to rozwiązanie korzystne dla jakości zarządzania. Postulują oni możliwie daleko idące „zharmonizowanie przepisów dotyczących nie tylko motywowania pracowników w administracji samorządowej z rozwiązaniami funkcjonującymi w służbie cywilnej, ale i w całej administracji publicznej. Najlepszym rozwiązaniem byłoby zamieszczenie większości zapisów w jednej ustawie. Celowe wydaje się również wprowadzenie zapisu obligującego urzędy miast i gmin do posiadania systemu motywacyjnego – być może powiązanego z systemem okresowych ocen pracowników”<sup>31</sup>. Ocena ta wydaje się uzasadniona, bowiem trudno znaleźć argument merytoryczny, który przemawiałby za różnicowaniem tych struktur.

Jednostki samorządu terytorialnego stoją obecnie przed koniecznością połączenia wszelkich narzędzi określonych przez ustawodawcę oraz wprowadzenia własnych, obowiązujących jedynie w oznaczonej JST regulacji celem stworzenia spójnego systemu zarządzania zasobami ludzkimi. Być

może najważniejszym wnioskiem z przeprowadzonego badania jest stwierdzenie, że w analizowanych JST brakuje dokumentów regulujących problematykę motywacji w systemie ZZL. Jednak niektóre z badanych podmiotów wypracowały pewne elementy, które mogą stanowić podstawę spójnego systemu motywacyjnego, biorąc pod uwagę specyfikę danej organizacji, lub są istotne z punktu widzenia ZZL i mogą w niewielkim stopniu stanowić próbę wypełnienia luki powstałej między funkcjonującymi systemami ZZL a problematyką motywowania pracowników.

W celu opisanego procesów funkcjonujących w badanych jednostkach samorządu terytorialnego autorzy przedstawiają najbardziej interesujące modele o charakterze funkcjonalnym. Należy przy tym zaznaczyć, że badanie ma charakter pilotażowy i nie pozwala na gruntowną ocenę zjawiska.

W jednym z urzędów miast zastosowano kompleksowy model kompetencyjny. Zasługuje on na uwagę, gdyż w sposób pełny opisuje kompetencje pracownika konieczne na danym stanowisku, uwzględniając przy tym specyfikę pracy. Wprowadzenie modelu motywowanie jest zespoleniem wszelkich dostępnych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi oraz spójnym rozwojem kadr. Wyróżniono w nim trzy kategorie kompetencji: wspólne, specjalistyczne oraz kierownicze – wraz z opisaniem każdej grupy kilkoma

<sup>29</sup> Skrót HR pochodzi od angielskiego *human resources* – zasoby ludzkie.

<sup>30</sup> Należy przez to rozumieć, że znaczna część zagadnień oraz procesów związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w JST jest możliwa do uregulowania na poziomie tychże jednostek.

<sup>31</sup> P. Lenik: *Modelowanie motywacyjnego systemu pozapłacowego w polskiej administracji samorządowej*, <http://www.piotr.lenik.pl/downloads/modelowanie-motywacyjnego-systemu-pozaplacowego-w-polskiej-administracji-samorzadowej.pdf>, 29.08.2016 r.

konkretnymi kompetencjami, łącznie jest ich osiem. Model kompetencyjny połączony jest z oceną kwalifikacyjną pracowników. Kompetencje wspólne pracowników to: skuteczna komunikacja, sumienność, planowanie i organizowanie pracy. Kompetencje specjalistyczne, jest ich pięć – wybiera i opisuje bezpośredni przełożony, biorąc pod uwagę specyfikę i rodzaj zadań wykonywanych na danym stanowisku pracy. Kompetencje kierownicze dla kierowników tak zwanych liniowych to: zarządzanie personelem oraz podejmowanie decyzji; dla zarządzających wyższego szczebla dochodzi do tego kompetencja strategicznego myślenia. Warto nadmienić, że każda z wymienionych kompetencji jest precyzyjnie podzielona na aspekty, a każdy z nich opisany jest na pięciu poziomach jakości. Model kompetencyjny ponadto musi współgrać z zakresem czynności dla danego stanowiska pracy i jest do niego przypisany. Narzędzie to pozwala bezpośrednio przełożonemu na pełniejszą ocenę kwalifikacyjną pracownika oraz wykreowanie informacji zwrotnej o zdecydowanie wyższej wartości. Trzeba podkreślić, że wprowadza ono swoistą „pewność” oraz jasność dla członków organizacji, bowiem pracodawca precyzyjnie komunikuje, jakie są jego oczekiwania dotyczące konkretnej kompetencji istotnej na danym stanowisku pracy.

Innym dokumentem, który zasługuje na szczególną uwagę i opisanie, jest wprowadzenie „księgi systemu zarządzania” w urzędzie miasta. Księga ta w sposób precyzyjny definiuje poszczególne procesy zarządcze, a jednym z nich są zasoby i środki. Warto podkreślić, że działania tego urzędu prowadzone są na podstawie

standardu *investors in people*. Księga opisuje precyzyjnie wszelkie stopnie i procesy związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi, wraz z istotnymi aktami prawnymi. Interesujące jest wprowadzenie procesu planowania szkoleń indywidualnych oraz oddzielenie ich od szkoleń grupowych. Ponadto w urzędzie tworzone są programy i plany rozwoju zawodowego, które podlegają ocenie działań rozwojowych, a ocena ta służy ustaleniu stopnia skuteczności w osiągnięciu celów. Każdy z wydziałów urzędu przekazuje do komórki odpowiedzialnej za ZZL raport, którego przedmiotem są działania w sferze rozwoju zawodowego. Zbiorczy dokument przekazywany jest menadżerom najwyższego szczebla. Należy stwierdzić, że opisana praktyka nie jest standardem w administracji samorządowej.

Warto zwrócić uwagę, że niektóre urzędy JST zauważają potrzebę wprowadzania różnego rodzaju dokumentów akcentujących wartości, które muszą obowiązywać wszystkich członków zespołu w danej organizacji, często mających charakter kodeksów etyki, określających ogólne ramy odpowiedzialności etycznej pracowników urzędu. Ponadto w kilku urzędach, w celu przeciwdziałania patologiom w miejscu pracy, wprowadzono dokumenty dotyczące polityki antymobbingowej, których celem jest wyeliminowanie źródeł mobbingu w procesie pracy oraz wspieranie działań sprzyjających budowaniu pozytywnych relacji między pracownikami.

Niektóre z samorządów, widząc potrzebę holistycznego systemu zarządzania zasobami ludzkimi, są w trakcie opracowywania odpowiednich dokumentów, w których przywiązuje się szczególną uwagę do

unormowania kwestii związanych z systemami motywacyjnymi.

## Wnioski

Podsumowując przedmiotowe zagadnienia, można odnieść wrażenie, że ustawodawca położył nacisk wyłącznie na czynniki motywacji finansowej (co ma swoje uzasadnienie z uwagi na konieczność standaryzacji wynagrodzeń dla wszystkich pracowników administracji samorządowej), przy jednoczesnym uwzględnieniu w niewielkim stopniu dorobku nauk o zarządzaniu w zakresie niematerialnych elementów systemu motywacyjnego<sup>32</sup>. Ustawodawca nie uwzględnił także potrzeby istnienia spójnego systemu motywacyjnego na poziomie danej organizacji administracji samorządowej. Jak pisze Małgorzata Ludwikowska, „system motywacji pracowników powinien obejmować wszystkie poziomy firmy i cały cykl życiowy każdego z pracowników w firmie, poczynając od przyjęcia do pracy, a kończąc na zwolnieniu. Elementy skutecznego systemu są wzajemnie powiązane i wzajemnie się uzupełniają. Takie wymagania stawia teoria. Jednak w praktyce często spotykamy się z faktem, że poszczególne elementy nie tworzą spójnego systemu, brakuje ich koordynacji, a czasami są one ze sobą sprzeczne”<sup>33</sup>. Należy również pamiętać o specyficznej strukturze organizacyjnej w administracji samorządowej,

która ma wpływ na cały model zarządzania zasobami ludzkimi w JST<sup>34</sup>.

Propozycje autorów, będące wnioskami z przeprowadzonego badania oraz przeglądu regulacji i literatury w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi administracji samorządowej, dotyczą dwóch obszarów zarządzania. Z jednej strony, należałoby zobligować samorządy do wprowadzenia jednolitych i spójnych systemów ZZL, obejmujących problematykę systemów motywacyjnych. Z drugiej strony, warto rozważyć możliwość stworzenia księgi dobrych praktyk, w tym spójnych systemów motywacyjnych, na bazie doświadczeń samorządów, które wdrażały rozwiązania w tym zakresie, doświadczeń z zagranicy oraz dorobku nauk o zarządzaniu. Wydaje się, że najbardziej odpowiednimi podmiotami mogącymi sprostać temu zadaniu byłyby związki i organizacje zrzeszające JST. Gwarantowałyby to praktyczność rozwiązań oraz uwzględnienie specyfiki pracy w samorządzie.

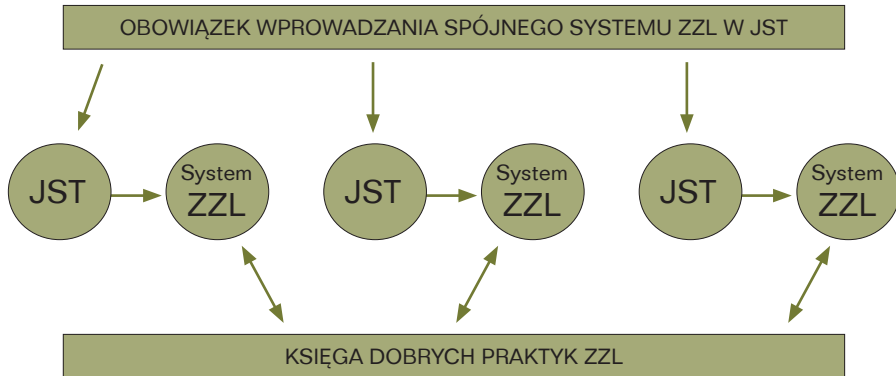
Innym istotnym problemem, z którym sektor publiczny musi się zmierzyć, jest kwestia tak zwanego zarządzania talentami (*talent management*). Zwięźle definiuje się to zagadnienie jako „odkrycie takiego sposobu myślenia i działania pracownika, które jest wyjątkowe w porównaniu z innymi, a jednocześnie możliwe do produktywnego wykorzystania z punktu widzenia interesów całości”, pamiętając

<sup>32</sup> Na temat błędów popełnianych w systemie motywacji pracowników zob. M. Ludwikowska: *Błędy popełniane w systemie motywacji pracowników*, [w:] Acta Universitatis Nicolai Copernici, Zarządzanie XXXIX – zeszyt 407, Toruń 2012.

<sup>33</sup> Tamże.

<sup>34</sup> Zob. szerzej badania opisane w: E. Wojciechowski: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 147-157.

Rysunek 4. Koncepcja wprowadzenia jednolitych systemów ZZL w administracji samorządowej



Źródło: Opracowanie własne.

przy tym, że proces zarządzania talentami polega na identyfikowaniu, pozyskiwaniu, motywowaniu, zatrzymywaniu w organizacji i rozwoju pracownika<sup>35</sup>.

Nie można kwestionować potrzeby przyciągania do sektora publicznego najlepszych pracowników. Dyskusja na temat systemów motywacyjnych oraz krytyczna analiza znanych modeli może się przyczynić do opisanie optymalnych procesów, które będą zabezpieczały interes organizacji sektora publicznego, a więc podatnika, jednocześnie zwiększając konkurencyjność urzędów jako konkurujących o zasoby pracy – w konsekwencji poprawiając efektywność organizacji. Należy przy tym nieustająco poddawać krytycznej analizie inne modele

zarządzania, funkcjonujące w sektorze przedsiębiorstw czy w tak zwanym trzecim sektorze, celem wypracowania nowych modeli i rozwiązań zwiększających efektywność sektora publicznego i jakości kapitału ludzkiego w poszczególnych organizacjach.

#### HUBERT CICHOCKI

doktorant Akademii Leona Koźmińskiego,  
urzędnik NIK,

#### KAMIL MOSER

Zakład Ekonomii, Instytut Nauk  
Społecznych i Zarządzania Technologiami  
Politechniki Łódzkiej,  
Departament Budżetu i Finansów NIK

**Słowa kluczowe:** nowe zarządzanie publiczne, motywacja w sektorze publicznym, zarządzanie zasobami ludzkimi, kapitał ludzki, model zarządzania

**Key words:** new public management, motivation in public sector, human resources management, human capital, management model

<sup>35</sup> A. Pawłowska: *Potencjał społeczny organizacji i strategia personalna*. [w:] J. Bogdanienko, W. Piotrowski (red.): *Zarządzanie. Tradycja i nowoczesność*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 343.