

DYLEMATY METODOLOGICZNE I PRAKTYCZNE PROBLEMY BADANIA ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wprowadzenie

Celem artykułu jest wskazanie i wyjaśnienie dylematów metodologicznych i przeszkód praktycznych występujących przy badaniu zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL) w administracji publicznej. Wśród przesłanek, które muszą być brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o przyjęciu konkretnej strategii badawczej, znaczące miejsce odgrywa czas, gdyż ZZL w administracji publicznej stoi obecnie u progu znaczących wyzwań modernizacyjnych. Próby opracowania i wdrożenia długookresowej wizji rozwoju państwa, mające swój wyraz w opracowywaniu oficjalnych dokumentów rządowych [10, 11, 12] i ustawowego uregulowania problematyki zasad prowadzenia polityki rozwoju, nie mogą zakończyć się sukcesem bez uwzględnienia rozwoju praktyk zarządzania zasobami ludzkimi stosowanych w administracji publicznej. Tworzone obecnie dla wybranych grup pracowników administracji publicznej (np. członków korpusu służby cywilnej [13]) strategie zarządzania zasobami ludzkimi wydają się być pierwszymi oznakami trendu wprowadzającego długookresowe podejście do problematyki ZZL w administracji publicznej w Polsce.

W teorii zarządzania zasobami ludzkimi jak dotąd problemom administracji publicznej poświęcano mało uwagi, co tworzy lukę umożliwiającą rozwój teorii, a w konsekwencji także praktyki. Prowadzone badania zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej powinny zatem dostarczyć wiedzy niezbędnej do określenia stanu obecnego, opisując ten stan i wyjaśniając przyczyny, które ukształtowały aktualną sytuację ZZL w administracji publicznej. Kolejnym krokiem może

* **Dr Tomasz Rostkowski** – Katedra Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

być określenie postulowanego stanu docelowego, co w porównaniu z sytuacją obecną może stanowić podstawę do określania głównych wyzwań i formułowania celów. Sprostanie takim wyzwaniom wymaga rozwiązania szeregu dylematów metodologicznych i problemów praktycznych dotyczących: ustalenia podmiotu badania, wyboru obszarów badania i wyboru metod badawczych, i na tej podstawie zaproponowania skutecznych rozwiązań.

Dylemy ustalania podmiotu badania

Z punktu widzenia celów państwa wszelkie działania administracji publicznej powinny być skoordynowane w taki sposób, aby możliwe było uzyskanie efektu synergii, tj. dodatkowych korzyści dla obywateli z działań różnych podmiotów – organizacji w ramach systemu administracji publicznej. Jak się wydaje, postulat ten jest bardzo trudny do zrealizowania i już pierwsi krytycy wzrostu znaczenia administracji publicznej wskazywali raczej na nieskuteczność i marnotrawstwo zasobów przez administrację publiczną [6, s. 19] niż na możliwość uzyskania dodatkowych pozytywnych efektów.

Problemy z koordynacją stają się tym większe, im szersze są: zakres działania administracji publicznej, wielkość zatrudnienia, rozdrobnienie organizacji i zróżnicowanie statusów poszczególnych grup pracowników zatrudnianych w administracji publicznej. Problemem jest także praktyka zatrudniania w administracji publicznej innych niż urzędnicy pracowników państwa (np. sędziów, prokuratorów, żołnierzy, policjantów, nauczycieli itp.). Wobec takiego stanu rzeczy problemem jest ustalenie liczby pracowników administracji publicznej. Na podstawie badań można wskazać, że przeciętne zatrudnienie w administracji publicznej w 2009 roku to 985 126 osób, ale jednocześnie inne badania wykazują, że liczba pracowników administracji publicznej na koniec 2009 roku to 630 996 [14]. Na marginesie warto wskazać, że jedną z cech administracji publicznej jest świadome tworzenie różnorodnych kast pracowników, o zróżnicowanych przywilejach i obowiązkach unormowanych w odrębny sposób i utrwalony w formie prawa. Utrudnia to badanie administracji publicznej, a na poziomie poszczególnych organizacji wymaga uwzględnienia specyfiki różnych grup zatrudnionych, które mogą mieć, i często mają, własne interesy nie w pełni wspólne z interesami innych grup zatrudnionych.

Pierwszy istotny dylemat badawczy dotyczy określenia podmiotu badania. Z jednej strony możliwe jest pogłębione badanie poszczególnych organizacji (np. NIK) czy ich grup (np. administracja skarbowa, administracja samorządowa) lub grup pracowników (np. członkowie korpusu służby cywilnej) albo rezygnacja ze szczególności i kompleksowości prowadzonych badań na rzecz próby identyfikacji problemów ZZL administracji publicznej jako całości. W tym drugim przypadku konieczne

jest jednak takie opracowanie procedury badawczej, aby możliwe było uzyskanie, z jednej strony, ogólnych informacji o problemach administracji publicznej w ZZL, a z drugiej zaś, aby pozyskana wiedza była wystarczająco szczegółowa zarówno dla celów nauki, jak i praktyki. Zaprojektowanie zakrojonych na szeroką skalę, wieloaspektowych i obejmujących całość administracji publicznej badań problematyki ZZL jest z pewnością ciekawym intelektualnie wyzwaniem. Podstawowym problemem w takim przypadku jest niezbędny do przeprowadzenia badań czas i związane z tym zagrożenie, że wyniki przeprowadzonych badań będą dotyczyły okresu przed wprowadzeniem koniecznych zmian. W takim przypadku prowadzone badania nie sprostają oczekiwaniom praktyki i konieczności szybkiego wprowadzania zmian. Koncentrując uwagę na konkretnej organizacji lub wąskiej grupie organizacji, istnieje łatwość przeprowadzenia kompleksowych i szczegółowych badań, jednak wykorzystanie wniosków z nich w praktyce może pogłębić problemy z koordynacją działań administracji publicznej.

Problemy wyboru badania obszarów mających wpływ na zarządzanie zasobami ludzkimi

Strategia ZZL w administracji publicznej może pozostawać w stosunku reaktywnym, interaktywnym lub aktywnym wobec strategii organizacji. W pierwszym przypadku działania z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi są zdeterminowane celami ustalonymi w strategii organizacji, która ma charakter nadrzędny. Inaczej mówiąc, strategia organizacji jest nadrzędna wobec strategii ZZL. W przypadku relacji aktywnej zakłada się, że pracownicy, których kompetencje są podstawowym źródłem sukcesu organizacji, mogą wyznaczać zasadnicze kierunki jej rozwoju, i dlatego strategia obejmująca zagadnienia pozyskiwania czy motywowania pracowników jest nadrzędna wobec strategii organizacji. Relacja interaktywna zakłada przenikanie się i ścisłą integrację strategii organizacji i strategii ZZL [8, s. 56]. Rozwiązania modelowe rzadko występują w praktyce w czystej formie. W szczególności nadrzędna rola strategii ZZL wobec strategii organizacji może w praktyce występować stosunkowo rzadko. Wydaje się, że z racji specyfiki administracji publicznej jest ona zmuszona do stosowania relacji strategii ZZL do strategii organizacji bardzo bliskiej skrajnemu rozwiązaniu reaktywnemu. Wykorzystanie innego rozwiązania groziłoby narzucaniem przez urzędników zastadniczych celów państwu w sposób niedający się pogodzić z przyjętymi zasadami państwa demokratycznego. Dla uzyskania kompleksowego obrazu problemów zarządzania zasobami ludzkimi konieczne jest uwzględnienie szerszego kontekstu problemów metodologicznych zarządzania w administracji publicznej. Biorąc pod uwagę podrzędne znaczenie problematyki ZZL wobec strategii organizacji, najistotniejszym problemem wydaje się być słabość teorii

zarządzania strategicznego w zbyt małym stopniu uwzględniająca możliwość zastosowania jej dorobku do rozwiązywania problemów strategicznego zarządzania państwem i jego elementami regionalnymi (np. strategię rozwoju województw, powiatów itp.) czy funkcjonalnymi (np. strategię rozwoju edukacji, rynku pracy itp.). Jak się wydaje, w tej grupie problemów najistotniejsze jest zagadnienie koordynowania różnorodnych strategicznych działań państwa, a obecnie prowadzone próby stworzenia strategii państwa [10, 11, 12, 13] nie mają wystarczającego oparcia w dobrze ugruntowanej teorii zarządzania strategicznego.

Konieczny do rozstrzygnięcia dylemat związany jest ze szczegółowością i zakresem prowadzonych analiz decyzji strategicznych, dotyczących administracji publicznej, mających wpływ na zarządzanie zasobami ludzkimi, ale pozostających poza głównym obszarem ZZL. Dotychczasowe efekty prób wprowadzenia strategicznej perspektywy do problemów zarządzania państwem były odwrotnie proporcjonalne do liczby podjętych działań. Jak wskazują analizy, po roku 1989 liczba dokumentów o charakterze strategicznym przyjętych przez Radę Ministrów przekroczyła 400 [11]. Stosunkowo łatwym zadaniem jest analizowanie rozstrzygnięć strategicznych dotyczących konkretnej organizacji lub grupy organizacji w ramach administracji publicznej, lecz tego rodzaju działanie dla całości administracji publicznej wydaje się być bardzo trudne i nieuzasadnione wobec konieczności koncentracji uwagi na problemach ZZL. Ponadto trwające obecnie prace nad uporządkowaniem strategii na poziomie państwa jako całości bez wątpienia spowodują dezaktualizację wielu poprzednio opracowanych strategii.

Obecnie mamy zatem do czynienia z okresem przejściowym, co stanowi problem dla strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej potrzebującego silnego zakotwiczenia w kluczowych rozstrzygnięciach strategicznych dla administracji publicznej jako całości i poszczególnych jej części. Wobec zachodzących zmian wyzwaniem jest odnalezienie względnie stałego punktu odniesienia dla strategii ZZL w administracji publicznej.

Dylematy wyboru metody badania zarządzania w administracji publicznej

W zarządzaniu, jako stosunkowo „młodej” dyscyplinie naukowej, dopuszcza się stosowanie wielu metod badawczych. Wszystkie te metody są zapożyczone z innych nauk i ich narzędzia zostały „uszlachetnione” na potrzeby zarządzania, w tym analiza przypadku (*case study*), jako metoda badawcza „wymykająca się ścisłym rygorom metodologicznym”, która jest metodą zapożyczoną, wykorzystywaną wcześniej w sądownictwie [4, s. 245]. Ważnym wyzwaniem jest zrównoważenie badań o charakterze ilościowym i jakościowym, a w przypadku osób zaangażowanych osobiście

w działania na rzecz badanych podmiotów także ograniczone zaufanie do własnych spostrzeżeń.

Analiza prawa i „prawa wewnętrznego” w administracji publicznej

Specyfiką administracji publicznej jest konieczność działania na podstawie i w granicach prawa. Od funkcjonowania innych organizacji różni administrację publiczną w tym zakresie fakt, że musi ona działać zgodnie z zasadą „co nie jest dozwolone, jest zabronione”, podczas gdy pozostałe organizacje definiują zasadę legalizmu jako: „co nie jest zabronione, jest dozwolone”. Dlatego praktyka zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej jest w większym stopniu niż w przypadku innych organizacji regulowana przy pomocy prawa. Wymusza to wykorzystanie dorobku analizy prawa. Stosunkowo młoda dziedzina nauk z pogranicza prawa i ekonomii, tj. ekonomiczna analiza prawa, dostarcza teorii naukowej pozwalającej przewidzieć, jaki wpływ na zachowanie ludzi będą miały sankcje prawne, traktując te sankcje jak ceny [1, s. 4]. Wykorzystanie ekonomicznej analizy prawa pozwala na określenie rzeczywistych skutków wprowadzania prawa regulującego problematykę zarządzania zasobami ludzkimi.

Podstawowym „produktem” pracowników administracji publicznej jest dokument, a działania wewnątrz administracji publicznej są zazwyczaj precyzyjnie opisywane. Dlatego konieczne jest dokonywanie analizy dokumentacji organizacyjnej. Regulacje dotyczące ZZL w organizacjach będących częścią administracji publicznej często nazywane są „prawem wewnętrznym” i mają formę zbliżoną do aktów prawnych, np. problem oceny okresowej może regulować zarządzenie osoby kierującej urzędem. Ważnym atutem stosowania tych metod badawczych jest, przynajmniej w założeniach, łatwość pozyskiwania niezbędnych materiałów źródłowych.

Wydaje się, że analiza obowiązującego prawa oraz regulacji wewnętrznych dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi może dostarczać wiedzy pewnej, tj. opisywać rzeczywisty stan rzeczy. Jednak, jak wskazuje praktyka, analiza zamysłów czy idei prawodawców jest dalece niewystarczającym zabiegiem, rozbieżność pomiędzy formalno-prawnym a rzeczywistym stanem rzeczy może być znacząca. Inaczej mówiąc, istotniejsza dla nauki i praktyki zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej jest odpowiedź na pytanie: „do czego doprowadziła regulacja prawna lub do czego może doprowadzić proponowana regulacja prawna?” niż odpowiedź na pytanie: „do czego próbowano doprowadzić lub jakie jest zamierzenie osób proponujących konkretną regulację prawną?”

Obowiązujące prawo musi pozostawiać pewien zakres swobody [5, s. 21], co jest odpowiedzią na trudne do przewidzenia problemy, z jakimi mogą się spotkać organizacje administracji publicznej. Swoboda działania administracji publicznej w rozwiązywaniu problemów ZZL może w znaczący sposób modyfikować zamierzenia twórców prawa.

Teoretyczne osiągnięcia w zakresie pomiaru efektywności czy skuteczności, pomimo że zostały pozytywnie zweryfikowane zarówno w teorii, jak w praktyce, nie doczekały się jak dotąd powszechnego zastosowania w administracji publicznej. Brak odpowiednich zasad pomiaru skuteczności działań jest jednym z powodów, dla których pracownicy administracji publicznej koncentrują swoją uwagę na właściwym udokumentowaniu prowadzonych działań i potwierdzaniu ich zgodności z obowiązującym prawem. Badanie prawa i dokumentacji potwierdzającej jego stosowanie może wskazywać na wysoki poziom dbałości o jakość i przestrzeganie przepisów, ale w rzeczywistości tworzenie dokumentów może być jedynym bądź głównym podejmowanym działaniem.

Wynikającym stąd dylematem metodologicznym jest sposób wykorzystania wyników badania prawa i dokumentacji wewnętrznej administracji publicznej. Problem praktyczny w przypadku zastosowania wielu metod dających zróżnicowane wyniki dotyczy tego, które wyniki w większym stopniu odzwierciedlają rzeczywistość i jak należy interpretować te różnice.

Badania ankietowe, wywiady i wywiady grupowe

Badania ankietowe są często stosowanym narzędziem do pozyskiwania wiedzy na temat osób i organizacji w administracji publicznej. Mogą one dostarczać interesujących informacji na temat opinii pracowników administracji publicznej i ich oceny obecnej sytuacji organizacji, które ich zatrudniają. Konieczne jest jednocześnie wskazanie, że opinie te są opiniami subiektywnymi, a wykorzystanie wyników tego rodzaju badań może być źródłem problemów w zarządzaniu zasobami ludzkimi. Przykładowo, badania opinii pracowników na temat ich potrzeb szkoleniowych mogą wskazywać konieczność rozwoju kompetencji, które nie mogą być wykorzystane w pełni w administracji publicznej, jednak mają dużą wartość na rynku pracy. Inaczej mówiąc, osobiste potrzeby pracowników mogą, ale nie muszą być zgodne z potrzebami ich pracodawców.

Innym problemem jest różnie niż w przypadku organizacji komercyjnych definiowanie kluczowych cech pracowników. Przykładem może być określenie „kreatywność”, które musi znaczyć co innego w organizacjach, w których „wszystko co nie jest zakazane, jest dozwolone”, i w organizacjach administracji publicznej, w których „jedynie to co jest dozwolone, może lub musi być wykonane” [9, s. 212–221]. Proces przygotowywania narzędzi badawczych musi zatem uwzględniać szczegółową weryfikację ich jakości obejmującą problem specyficznego dla administracji publicznej definiowania niektórych pojęć powszechnie wykorzystywanych w ZZL. Wnioskowanie przy badaniach porównawczych obejmujących administrację publiczną i inne organizacje musi być prowadzone z uwzględnieniem tych różnic.

Ważnym problemem badawczym jest dobór próby i pozyskanie respondentów. Organizacje w ramach administracji publicznej powinny być z racji swej funkcji bardziej otwarte i transparentne, jednak w praktyce są organizacjami często niechętnymi do udostępniania swych zasobów i dzielenia się opiniami. W przypadku badań praktyk ZZL należy oczekiwać, że możliwe będzie pozyskanie informacji wyłącznie od organizacji, w których praktyki te reprezentują wysoki poziom w opinii respondentów. W ten sposób łatwo może dojść do sformułowania wniosków znacząco odbiegających od sytuacji rzeczywistej.

Problemy występują także w przypadku prowadzenia wywiadów, w tym wywiadów grupowych (*focus group interview* – FGI). Komercyjne firmy badawcze często stosują zachęty dla respondentów w postaci drobnych prezentów czy gratyfikacji finansowej, co ułatwia prowadzenie badań. W przypadku pracowników administracji publicznej ten sposób zachęcania respondentów do udziału w badaniach budzi poważne wątpliwości etyczne, a ich stosowanie może być naruszeniem etosu pracy urzędnika.

Oczywistym sposobem przełamania problemu doboru próby jest badanie pełnych zbiorowości, co jednak jest utrudnione lub niemożliwe w przypadku podjęcia decyzji o badaniu administracji publicznej jako całości. Niechęć do przekazywania informacji i dzielenia się opiniami może być łatwo przełamana poprzez pozyskanie współpracy organizacji nadrzędnych, tj. wykorzystując funkcjonującą w administracji publicznej zasadę hierarchiczności stanowisk i urzędów. Innym skutecznym sposobem pozyskania otwartości pracowników administracji publicznej jest wskazanie aplikacyjnych celów prowadzonych badań w postaci wprowadzania nowych regulacji, usuwania barier rozwoju organizacji w administracji publicznej lub dzielenia się dobrymi praktykami.

Rozstrzygnięcie dylematu dotyczącego wyboru próby i pozyskania zaangażowania respondentów jest uzależnione od rozstrzygnięcia dylematu dotyczącego podmiotu badania.

Badania porównawcze (benchmarkowe) i analizy przypadków (case study)

Wobec znaczących różnic w celach działania badania porównawcze pomiędzy organizacjami sektora przedsiębiorstw i administracją publiczną mają ograniczoną wartość poznawczą bez dodatkowych analiz. Odmiennosc przyjętych metod działania pomiędzy organizacjami komercyjnymi a administracją publiczną w Polsce jest tak duża, że tego rodzaju porównania mogą być jedynie źródłem inspiracji dla administracji publicznej, która w większości obszarów jest wyraźnie zapóźniona w stosowaniu nowoczesnych narzędzi zarządzania.

Prowadzenie badań porównawczych wewnątrz administracji publicznej prowadzi do wskazania organizacji o wyraźnie wyższej skuteczności działania. Stanowi to podstawę do pogłębionych analiz przypadków w celu poszukiwania i wyjaśnienia przyczyn wyższej skuteczności działania organizacji w obszarze ZZL. O ile wartość dydaktyczna analiz przypadków nie budzi zastrzeżeń i łatwo jest wskazać ich atut w postaci większej szybkości pozyskiwania wiedzy [7, s. 16], o tyle wartość analiz przypadków jako źródła naukowego poznania rzeczywistości rodzi wątpliwości. W przypadku administracji publicznej, której pracownicy często wątpią w możliwość skutecznego wdrażania nowoczesnych rozwiązań ZZL, analizy przypadków mają także dodatkową wartość w postaci wykazania, że tego rodzaju transfer praktyk jest możliwy. Dlatego analizy przypadków, podobnie jak obserwacje, w tym w szczególności w sytuacji, gdy badacz przyjmował rolę inną niż totalny obserwator (tj. rolę obserwatora jako uczestnika, uczestnika jako obserwatora lub totalnego uczestnika) [2, s. 143], mogą być wykorzystywane jako uzupełniające metody badawcze.

Poważnym utrudnieniem w praktyce prowadzenia badań porównawczych i analiz przypadków w obszarze ZZL w administracji publicznej jest dostęp do niezbędnych informacji. Jednym z ważnych źródeł problemów jest konieczność ochrony danych osobowych pracowników, co utrudnia proces pozyskiwania kluczowych dla badań danych, np. dotyczących wynagrodzeń pracowników.

Dylemat dotyczy zatem większego lub mniejszego nastawienia na aplikacyjną wartość prowadzonych badań. W przypadku uznania za najistotniejsze zadanie nauki o zarządzaniu służbę praktyce konieczne jest rozszerzanie instrumentarium badawczego o analizy przypadków. W przypadku, gdy możliwości wdrażania w życie postulatów będących wynikiem badań są mniej istotne, badania przypadków, podobnie jak obserwacje i inne metody badawcze, których rzetelność budzi największe wątpliwości, mogą służyć jako ilustracja wyników badań prowadzonych przy użyciu innych metod.

Propozycja rozwiązania problemów badawczych ZZL w administracji publicznej

Jednym z kluczowych problemów administracji publicznej w Polsce jest problem koordynacji działań różnych organizacji i grup pracowników. Występowanie zróżnicowanych pragmatyk w poszczególnych częściach administracji publicznej nie przeczy faktowi, że wszystkie one mają wspólne podstawy prawne, etyczne i ostateczne cele. Identyfikacja wspólnych dla całej administracji publicznej problemów wydaje się być istotna dla skuteczności wprowadzania rozwiązań zarządzania strategicznego do kierowania państwem. Przeprowadzenie wiarygodnego badania wszystkich części administracji publicznej, nawet pomijając problem jej nieostrej definicji, byłby

niezwykle czasochłonny, a efekty byłyby znacząco spóźnione wobec potrzeb praktyki. Jak się wydaje, skutecznym rozwiązaniem tego problemu może być stworzenie wielowymiarowej macierzy problemów badawczych obejmującej: podmioty – organizacje, obowiązujące prawo, elementy zarządzania strategicznego wpływające na problemy ZZZ, analizy strategii (programów) ZZZ, kluczowe problemy ZZZ, stosowane metody i techniki badawcze. Konieczne jest przyjęcie perspektywy badawczej obejmującej zarówno cele w postaci uzyskania obrazu administracji publicznej maksymalnie zgodnego z rzeczywistością, jak i cele aplikacyjne w postaci wykorzystania wyników badań do modernizacji ZZZ administracji publicznej.

Identyfikacja organizacji będących częścią administracji publicznej jest trudna wobec ogromu stosowanych definicji i niespójności prowadzonych w tym obszarze badań. Innym problemem jest znaczące rozdrobnienie administracji publicznej i dużej liczby normujących jej funkcjonowanie aktów prawnych dotyczących także problemów ZZZ. Dlatego należy rozważyć ograniczenie podmiotów badania do największych grup organizacji i pracowników, których przynależność do administracji publicznej nie budzi wątpliwości i poszukiwać ogólnych prawidłowości w najliczniejszych grupach organizacji i pracowników administracji publicznej. W Polsce, z punktu widzenia wielkości zatrudnienia, największe grupy pracowników administracji publicznej to: pracownicy administracji samorządowej (220 000 osób), korpus służby cywilnej (122 000 osób) oraz pracownicy administracji wymiaru sprawiedliwości (50 000 osób) [15, s. 4]. Ograniczając zakres badania do tych grup pracowników, jest ułatwiony proces prowadzenia badań i ograniczane jest ryzyko zaliczenia do administracji publicznej pracowników i organizacji o niejednoznacznym statusie. Ograniczenie podmiotów podlegających badaniu nie rozwiązuje problemu dużego zróżnicowania funkcjonalnego organizacji w ramach administracji publicznej, tj. różnych celów stawianych przed poszczególnymi organizacjami oraz ich specyfiki branżowej, a z drugiej strony rodzi zagrożenie, że uogólnione wnioski z badań mogą nie opisywać w pełni sytuacji organizacji i pracowników pominiętych w badaniach.

ZZZ w administracji publicznej nie może lub raczej nie powinno być realizowane w oderwaniu od kluczowych rozstrzygnięć strategicznych państwa i poszczególnych organizacji. Jednym z powodów zwiększonego zainteresowania problematyką ZZZ w administracji publicznej jest właśnie połączenie długookresowych zamierzeń państwa z praktyką zarządzania w administracji publicznej. Dlatego konieczne jest dokonanie analizy prawa regulującego strategiczne zarządzanie państwem [16] i innych dokumentów o charakterze strategicznym (np. „Polska 2030”). Analizy te mogą dostarczyć przesłanek do określenia trwałości trendu wprowadzającego nowoczesne narzędzia zarządzania do administracji publicznej oraz wskazać główne założenia dotyczące sposobu tworzenia strategii państwa oraz celów jej wdrażania.

Kolejnym, koniecznym obszarem są analizy obowiązującego prawa w zakresie ZZZ w poszczególnych grupach pracowników administracji publicznej. Wybór

podmiotów badania determinuje wybór aktów prawnych poddawanych analizom. Łatwy dostęp do tych materiałów tworzy możliwość stosunkowo sprawnego przeprowadzenia nie tylko ekonomicznej czy prakseologicznej analizy zapisów prawa, lecz także umożliwia przeprowadzenie analizy porównawczej rozwiązań stosowanych wobec różnych grup pracowników.

Wobec obecnego, wczesnego etapu wprowadzania zarządzania strategicznego państwem do praktyki i częstych zmian prawa mającego wpływ na ZZL w administracji publicznej korzystne jest zidentyfikowanie innego, względnie trwałego „punktu orientacyjnego” dla zarządzania zasobami ludzkimi na poziomie poszczególnych organizacji i/lub ich grup w administracji publicznej. Jak się wydaje, analiza misji, wizji i wartości w organizacji w administracji publicznej, których popularność wyraźnie rośnie, może dostarczyć dodatkowych informacji i wytycznych dla opracowywania rozwiązań, w tym długookresowych rozwiązań ZZL na poziomie organizacji, czy grup pracowników.

Stosunkowo niewielka grupa organizacji w ramach administracji publicznej wprowadziła strategię ZZL. Przyjmując założenie, że wymóg prawny jest skuteczną zachętą dla organizacji do wprowadzania strategicznego podejścia do ZZL, można zidentyfikować grupy organizacji, w których popularność nastawionego na długi okres zarządzania zasobami ludzkimi powinna być największa. Największe korzyści ze strategicznego podejścia do ZZL uzyskują organizacje największe, więc można przypuszczać, że badanie strategii ZZL (zgodnie z obowiązującym prawem nazywanych „programami”) jest szczególnie uzasadnione w największych organizacjach administracji rządowej (ministerstwa, urzędy centralne czy urzędy wojewódzkie). Badanie strategii/programów ZZL może dostarczyć wiedzy na temat kluczowych wyzwań w poszczególnych obszarach ZZL.

Analiza zapisów prawa i „prawa wewnętrznego” może nie dostarczyć rzeczywistego obrazu stanu ZZL w administracji publicznej. Dlatego koniecznym uzupełnieniem jest pozyskanie opinii osób odpowiedzialnych za kierowanie poszczególnymi organizacjami na temat dostrzeganych przez nich problemów w danych obszarach ZZL. Pozwała to na ujawnienie najbardziej istotnych problemów, które mogą wynikać zarówno z braku odpowiednich kompetencji pracowników, jak też być wynikiem błędnych założeń przyjętych przy tworzeniu systemu ZZL poprzez ustanawianie prawa lub też jego nieprawidłowej, antyefektywnej interpretacji.

Stosowane metody i techniki badawcze są pochodną dokonanych wyborów i obejmują: analizy ekonomiczne i prakseologiczne prawa oraz „prawa wewnętrznego”, analizy dokumentacji, badanie opinii w formie ankiet, wywiadów indywidualnych i grupowych oraz uzupełniających metod, takich jak: obserwacje i analizy przypadków.

Dzięki zastosowaniu opisanego powyżej podejścia część obszarów badawczych dotyka wszystkich organizacji w ramach administracji publicznej (np. analizy prawa regulującego strategiczne zarządzanie państwem), część obszarów dotyczy

poszczególnych grup organizacji i pracowników administracji, a wyniki badań mogą być porównywane (np. analizy prawa regulującego problemy ZZL dla poszczególnych grup pracowników administracji publicznej), natomiast ostatnia grupa badań dotyczy wyodrębnionych problemów ZZL w wybranych celowo grupach organizacji i pracowników administracji publicznej. W ten sposób badania strategii/programów ZZL mogą być skoncentrowane na tych organizacjach, w których istnieje największe prawdopodobieństwo ich wystąpienia (duże urzędy zatrudniające członków korpusu służby cywilnej), zaś badanie opinii kierujących organizacjami może być ukierunkowane na identyfikację problemów w tym obszarze administracji publicznej, który wymaga najpilniejszej modernizacji (administracja wymiaru sprawiedliwości).

Przy tak prowadzonych badaniach ważnym problemem jest możliwość uogólniania wyników na całość administracji publicznej, dlatego konieczne są dodatkowe działania badawcze polegające między innymi na organizacji paneli eksperckich i dyskusji z ekspertami – teoretykami i praktykami posiadającymi wiedzę o problemach pominiętych w badanych grupach organizacji i pracowników administracji publicznej, które pozwalają wskazać, które spośród zidentyfikowanych problemów i szans występują powszechnie także w innych, nieuwzględnionych w badaniach częściach administracji publicznej.

Bibliografia

- [1] Cooter R., Ulen T., *Ekonomiczna analiza prawa*, wyd. II poprawione, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
- [2] Hensel P., *Transfer wzorców zarządzania. Studium organizacji sektora publicznego*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2008.
- [3] Kieżun W., *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, [w:] Kieżun W., Kubin W.J. (red.), *Dobre państwo*, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004.
- [4] Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- [5] Lipowicz I., *Istota administracji*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 4, LexisNexis, Warszawa 2009.
- [6] Mises von L., *Biurokracja*, Instytut Liberalno-Konserwatywny, Lublin 1998.
- [7] Moszoro M., *Analiza problemów biznesowych. Studia przypadków polskich przedsiębiorstw*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- [8] Pocztownski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa 2007.
- [9] Rostkowski T., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Bibliografia elektroniczna

- [1] *Plan uporządkowania strategii rozwoju* [on-line], 2012.05.09.
- [2] *Wykaz dokumentów o charakterze strategicznym (strategie, programy, plany), przyjętych przez Radę Ministrów w latach 1989–2006* [on-line], 2012.05.09.

Pozostałe źródła

- [1] *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- [2] *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi służbie cywilnej na lata 2011–2020 – projekt*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011 (materiał powielony).
- [3] *Szczegółowe zestawienia zatrudnienia i wynagrodzeń w administracji publicznej w latach 2005–2010 – materiały wewnętrzne*, Departament Służby Cywilnej Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011 (materiał powielony).
- [4] *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2009 roku*, KPRM, marzec 2010 (materiał powielony).
- [5] Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 roku (DZ.U, 2006 Nr 227, poz. 1658, z 2007 r. Nr 140, poz 984).

DYLEMATY METODOLOGICZNE I PRAKTYCZNE PROBLEMY BADANIA ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

Celem artykułu jest wskazanie i syntetyczne wyjaśnienie dylematów metodologicznych i praktycznych problemów występujących przy badaniu zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL) w administracji publicznej, która obecnie potrzebuje pilnej modernizacji tego obszaru swego działania. Dylematy badawcze dotyczą takich podstawowych zagadnień jak: wyodrębnienie i zdefiniowanie podmiotu badania (grupy organizacji i pracowników tworzących administrację publiczną), wpływu elementów zarządzania strategicznego państwem na ZZL w administracji publicznej, przyjętych metod badania administracji publicznej. W ramach ostatniego dylematu omówione zostały atuty i wady wykorzystania ekonomicznej analizy prawa i „prawa wewnętrznego” w administracji publicznej, możliwość stosowania badań ankietowych, wywiadów i wywiadów grupowych oraz badań porównawczych i analiz

przypadków (*case study*). Ostatnia część artykułu prezentuje propozycję rozwiązania przedstawionych wcześniej dylematów i problemów praktycznych poprzez zastosowanie macierzowego podejścia do identyfikacji stanu obecnego zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej jako całości. Część propozycji umożliwi badania dotyczące całości administracji publicznej, a pozostała część to propozycja badania celowo wyodrębnionych grup organizacji i pracowników administracji publicznej. Wymiary macierzy obejmują: obowiązujące prawo, elementy zarządzania strategicznego wpływające w największym stopniu na problemy ZZL, kluczowe obszary ZZL wyodrębniane w ramach istniejących strategii (programów) zarządzania zasobami ludzkimi oraz dostrzegane przez osoby kierujące organizacjami w ramach administracji publicznej. Dobór metod i technik badawczych jest rezultatem przyjętych założeń i specyfiki wyodrębnionych problemów badawczych.

SŁOWA KLUCZOWE: ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI, ADMINISTRACJA PUBLICZNA, METODOLOGIA BADAŃ

METHODOLOGICAL DILEMMAS AND PRACTICAL PROBLEMS OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT RESEARCH IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

The article aim is to identify the methodological dilemmas and practical problems associated with research of human resource management (HRM) in public administration, which now needs urgent modernization of this area of its operation. Identified dilemmas of public administration research including: isolation and definition the public administration as the subject of the study (group of organizations and employees forming the public administration), the impact of elements of strategic management of the state of HRM in the public administration, methods of research appropriate for the study of the public administration problems. In the last dilemma the advantages and weaknesses of different methods and tools were discussed including: economic and praxeological analysis of law and „inside law” in public administration, the possibility of using surveys, in-depth interviews and focus group interviews, comparative studies and case studies. The last part of the article presents a proposal for resolution of the previously mentioned methodological dilemmas and practical problems by using a matrix approach to identify the current status of human resource management in public administration as a whole. Part of the proposal allows the study of public administration as a whole, and the rest of this proposal concerns the study of purposely-selected groups of organizations and public administration employees. The dimensions of the matrix

include: existing law, the most important elements strategic management of the state, key areas of HRM described in the existing human resource management strategies (programs) in public administration and recognized by managers of organizations within the public administration. Selection of research methods and techniques is a result of the assumptions and characteristics of isolated research problems.

KEY WORDS: HUMAN RESOURCE MANAGEMENT, PUBLIC ADMINISTRATION, RESEARCH METHODOLOGY