

Marcin Mazuryk

Wszechnica Polska Szkoła Wyższa w Warszawie

Piotr Zuzankiewicz

pracownik Narodowego Banku Polskiego

Zarządzanie zasobami ludzkimi w sektorze publicznym

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie nowych tendencji w zarządzaniu publicznym oraz polskich doświadczeń związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Autorzy publikacji wskazują ich zdaniem główne bariery uniemożliwiające Szeffowi Służby Cywilnej, kluczowemu podmiotowi dla służby cywilnej, prowadzenie efektywnych działań w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi. Zaliczają do nich bariery instytucjonalno – prawne, bariery finansowe, systemowe ograniczenia rozwoju zawodowego w służbie cywilnej, a także brak podejścia systemowego w planowaniu i realizacji szkoleń.

Słowa kluczowe: służba cywilna, partycypacyjne zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej, zarządzanie publiczne

1. Ewolucja modelu zarządzania publicznego

Na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat następuje zmiana sposobu postrzegania zadań sfery publicznej oraz roli pracowników zatrudnionych w instytucjach administracji rządowej. Ujawniające się w teorii zarządzania nowe tendencje dotyczące pożądanego modelu funkcjonowania zderzają się z krajowymi tradycjami organizacji administracji rządowej oraz zmieniającymi się wyzwaniem stojącymi przed sferą publiczną. Dotychczas nie ukształtował się jeden sposób organizacji sektora publicznego i postrzegania jego zasobów ludzkich. Również w ramach Unii Europejskiej szczegółowe kwestie organizacji administracji publicznej i służby cywilnej nie są regulowane na szczeblu wspólnotowym.

Jak zauważa J. Czaputowicz ustawodawstwo wspólnotowe nie jest do końca obojętne wobec organizacji narodowych administracji publicznych. Ujednolicanie niektórych zasad Unii Europejskiej (np. rządów prawa, otwartości, przejrzystości, odpowiedzialności, efektywności i skuteczności) prowadzi do określonej konwergencji między administracjami poszczególnych państw (szerzej na ten temat: Czaputowicz 2008; 12).

Obecnie można wyróżnić trzy główne modele funkcjonowania administracji publicznej, które w różnym zakresie funkcjonują w poszczególnych państwach: biurokratyczny (klasyczny, weberowski), menedżerskiego zarządzania publicznego (New Public Management, NPM), a także nowe podejście do zarządzania sferą publiczną powstałe na przełomie XX i XXI wieku koncentrujące się na mechanizmach partycypacji obywatelskiej w instytucjach rządowych. Najnowszy paradygmat zarządzania publicznego nie doczekał się jednej nazwy. Najczęściej jest określany mianem partycypacyjnego zarządzania publicznego (New Public Governance, NPG) – nazwa ta została po raz pierwszy sformułowana w 2006 r. przez Stephena P. Osborne (Osborne 2006; 377-378). Do alternatywnych terminów należy zaliczyć m.in. „Collaborative Governance” (Ansell i Gash 2008; 543-571), a także „Digital-era governance” (Dunleavy i Margetts 2006). W Polsce określany jest również jako „dobre rządzenie” (Czaputowicz 2005; 25). Określeniem „dobre rządzenie” nazwany został również tzw. Porytet V dofinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, który zakłada wzmocnienie potencjału administracji publicznej.

Model biurokratyczny, historycznie najstarszy, opiera się na koncepcji idealnej biurokracji przedstawionej na początku XX wieku przez niemieckiego socjologa Maxa Webera. Stworzony przez niego idealny model organizacji sfery publicznej zakładał następujące cechy: hierarchiczność (obowiązki wykonywane przez urzędnika są realizowane w oparciu o polecenia przełożonych, z zastrzeżeniem że urzędnikowi przysługuje prawo do odwołania się od każdego polecenia do urzędnika znajdującego się wyżej w hierarchii organizacyjnej); depersonalizację (o zakresie kompetencji organizacyjnych konkretnego urzędnika decyduje wyłącznie jego pozycja w strukturze władzy, a nie cechy osobiste czy znajomości); bezosobowość przepisów prawa stanowiących podstawę pracy urzędników (przepisy regulujące zakres kompetencji organizacyjnych są formułowane w oparciu o rzeczywiste potrzeby konkretnego stanowiska, abstrahują od cech osobistych zajmującej go osoby); istotne znaczenie formalnych kwalifikacji i stażu pracy (to te czynniki powinny decydować o procedurze awansów w ramach organizacji i ustalaniu wysokości wynagrodzeń); specjalizację

i podział pracy (funkcjonowanie administracji powinno polegać na precyzyjnym podziale uprawnień i zadań pomiędzy urzędnikami, co ma na celu wykluczenie możliwości pojawienia się sporów kompetencyjnych); skuteczność, której gwarancję stanowią wysoki poziom specjalizacji, odpowiednie kwalifikacje zawodowe, a także depersonalizacja działania (Mazur 2005; 54-55).

Model opracowany przez Maxa Webera koncentrował się na osobie sprawującej dany urząd. Stanowisko urzędnika postrzegał jako zawód prestiżowy, decydujący o przynależności do elity społecznej. Biurokracja miała mieć charakter bezosobowy, racjonalny, zorientowany na skuteczne wykonywanie powierzonych zadań (Sidor-Rządkowska 2013; 14-15). Koncepcja stworzona przez Maxa Webera była krytykowana już na początku lat 30. XX wieku. Zarzucano jej brak skuteczności działania oraz wysokie koszty funkcjonowania. Jej istotną wadą jest to, że jej założenia nie przystają do wyzwań, którym muszą sprostać państwa narodowe w dobie globalizacji i w warunkach tworzenia sieciowych struktur społecznych. Ewolucja zadań stawianych sektorowi publicznemu przesądziła o konieczności modyfikacji tego modelu.

Próba przezwyciężenia ograniczeń modelu biurokratycznego było sformułowane na początku lat 90. XX wieku, chociaż wdrażane w niektórych obszarach funkcjonowania sfery publicznej znacznie wcześniej, menedżerskie zarządzanie publiczne. Celem nowego paradygmatu postrzegania organizacji sektora publicznego była konieczność poprawy jakości świadczenia usług publicznych, skuteczności działań organizacji publicznych oraz wydatkowania publicznych środków finansowych (Kozuch 2004; 72). Na jego założeniach silne piętno odcisnęła ekonomia neoklasycyńska i teorie racjonalnego wyboru. Nowe podejście wprowadziło podejście menedżerskie do zarządzania sferą publiczną – zaadaptowano metody i techniki zarządzania stosowane w sferze prywatnej. Jak zauważa M. Zawicki menedżerskie zarządzanie publiczne charakteryzuje się przede wszystkim: orientacją nie na procesy, lecz na osiągnięcie określonych wyników; większą niż w przypadku modelu klasycznego personalną odpowiedzialnością kierowników, większą niż w przypadku klasycznej biurokracji elastycznością zatrudnienia, pracy i organizacji; determinacją do jasnego wytyczania celów organizacji i przypisaniem im możliwych do weryfikacji wskaźników, zlecaniem niektórych zadań publicznych podmiotom komercyjnym wyłonionym w drodze zamówień publicznych – prywatyzacją niektórych zadań publicznych (Zawicki 2002; 78). Istotą menedżerskiego zarządzania publicznego było zwiększenie efektywności poprzez adaptację do sfery publicznej rozwiązań funkcjonujących w sektorze

prywatnym, w tym również dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi. W docelowym kształcie zakładano prywatyzację niektórych zadań realizowanych przez państwo. Wdrożenie nowego modelu organizacji administracji publicznej nie we wszystkich przypadkach zakończyło się sukcesem. Niektóre zmiany okazały się być bezproduktywnymi, a czasem nawet miały negatywny wpływ na system zarządzania i wartości administracji.

Tabela 1: Porównanie modeli zarządzania publicznego

Wyszczególnienie	Model biurokratyczny	Menedżerskie zarządzanie publiczne	Partycypacyjne zarządzanie publiczne
Sposób zarządzania	Hierarchia	Rynek	Sieć
Podstawa normatywna	Prawo administracyjne	Kontrakty	Konwencje
Styl kierowania	Biurokratyczny – administrowanie	Menedżerski – zarządzanie	Partnerski – konsultowanie
Charakter relacji	Dominacja i podporządkowanie	Konkurencja i współpraca	Równość i współzależność
Cel działań	Utrwalenie porządku	Wywołanie zmian	Budowanie porozumienia społecznego
Ukierunkowanie działań	Procedury	Efekty	Potrzeby
Organizacja państwa	Układy monocentryczne	Układy autonomiczne	Spółczesność obywatelskie

Źródło: (Czaputowicz 2005; 25).

Partycypacyjne zarządzanie publiczne, którego założenia powstały na przełomie XX i XXI wieku, jest próbą odpowiedzi na powstanie społeczeństwa sieciowego, a także na współczesne wyzwania, które nie mogą być kontrolowane przez pojedynczych aktorów lub instytucje (np. światowy terroryzm, ochrona środowiska, czy informacji). Inspiracją dla tego podejścia postrzegania roli administracji publicznej były pluralistyczne koncepcje postrzegania organizacji społeczeństwa, których podstawy zostały sformułowane przez Roberta Dahla (Dahl 1963) oraz Theodora Lowiego

(Lowi 1979). Zakładały one, że władza sprawowana jest przez różne grupy społeczne rywalizujące między sobą, spośród których żadna nie jest w stanie zdominować pozostałych. Jest więc rozproszona i możliwa do wykorzystania przez każdego, kto będzie w stanie wyartykułować swoje interesy i znaleźć dla nich odpowiednią bazę społeczną (Wesołowski i Mielczarek 1999; 81-85).

Istotą partycypacyjnego zarządzania publicznego jest postrzeganie władzy publicznej w sposób rozproszony, czego konsekwencją jest konieczność zaangażowania wielu liderów (pochodzących zarówno z instytucji publicznych, jak również organizacji pozarządowych) w proces podejmowania decyzji publicznych. Tak postrzegana organizacja musi być otwarta na interakcje z podmiotami zewnętrznymi, partnerami publicznymi i prywatnymi. Musi koncentrować swoją działalność na obywatelu i jego potrzebach, niezależnie od pełnionej przez niego funkcji (mieszkańca miasta, regionu czy przedsiębiorcy). Docelowym celem administracji jest rozwój kapitału społecznego, społeczeństwa obywatelskiego i wysoki poziom partycypacji społecznej w procesie podejmowania decyzji publicznych (Rudolf 2010; 74).

Partycypacyjne zarządzanie publiczne zmieniło również sposób postrzegania roli pracowników administracji publicznej, w tym kadry zarządzającej. W modelu biurokratycznym pracownik sfery publicznej pełni funkcję urzędnika i administratora. Działa w sposób schematyczny, zrutynizowany i wystandaryzowany, zgodnie z procedurami określonymi przez reguły prawa. Komunikacja pomiędzy pracownikami odbywa się w sposób sformalizowany, za pomocą dokumentów. Kadre zarządzające stanowią osoby o najdłuższym stażu pracy w administracji i doświadczeniu w sferze publicznej. W pracy koncentrują się na wypełnianiu procedur.

W modelu biurokratycznym dominuje specyficzny model rozwoju – model kariery, którego cechą charakterystyczną jest przyjmowanie kandydatów do służby na pierwsze stanowisko pracy najczęściej znajdujące się nisko w hierarchii wewnętrznej. W tym modelu ścieżka kariery zawodowej jest ściśle określona przepisami prawa. Po spełnieniu określonych warunków (zdaniu egzaminu, zdobyciu nowych umiejętności czy uzyskaniu określonego stażu pracy) urzędnik może być awansowany na kolejne stanowiska, którym przypisany jest określony poziom płac. Podjęcie kariery wymaga spełnienia określonych wymogów wykształcenia oraz pozytywnego zdania egzaminu wstępnego (np. państwowego egzaminu), bądź przejścia pozytywnie procedury selekcji. System ten funkcjonuje w ramach organizacji typowo hierarchicznych. W wyniku reform przeprowadzanych na początku XXI wieku współcześnie w klasycznej

formie system kariery nie istnieje w żadnym państwie europejskim – najbardziej zbliżony charakter do niego mają narodowe modele służby cywilnej w RFN, Francji oraz Hiszpanii (Bossart i Demmke 2003; 27).

W modelu menadżerskiego zarządzania publicznego pracownik sektora publicznego jest menedżerem. Jego głównym celem jest realizacja celów operacyjnych. Model zarządzania zasobami ludzkimi w tym przypadku jest wzorowany na sferze komercyjnej, a nawet podkreślane są wzorce biznesowe. Adaptowane są systemowe motywowania ze sfery prywatnej. Pracownicy dysponują relatywnie dużą swobodą doboru środków i technik zarządzania. Istnieje wewnętrzna konkurencja pomiędzy pracownikami. Doceniana jest kreatywność, zarządzanie zespołem, cechy kierownicze i przywódcze. Głównym celem funkcjonowania kadry zarządzającej jest realizacja celów strategicznych.

W przypadku partycypacyjnego zarządzania publicznego koncepcja postrzegania pracowników i kadry zarządzającej nie odbiega znacznie od modelu menadżerskiego. Najważniejszą różnicą jest natomiast określenie roli menedżerów – ich praca nie koncentruje się na koordynacji pracy własnej organizacji, poświęcają coraz więcej czasu na koordynację i współdziałanie w strukturach sieciowych, poza własną strukturą organizacyjną. W tym modelu silny akcent położony jest na budowanie relacji z otoczeniem zewnętrznym.

W modelu menadżerskiego zarządzania publicznego i partycypacyjnego zarządzania publicznego dominuje pozycyjny system rozwoju (określany również jako model stanowisk lub otwarty) (Drobny i in. 2012a; 14-15). Charakteryzuje się on naborem na konkretne stanowiska, który w każdym przypadku ma charakter otwarty dla osób spoza sfery publicznej. Jego istotną jest weryfikacja konkretnego zasobu wiedzy w odniesieniu do konkretnego stanowiska. Uznawane jest doświadczenie zawodowe zdobywane w sektorze prywatnym. System awansowania w tym przypadku nie ma charakteru sformalizowanego, a o wysokości wynagrodzenia nie przesądza staż pracy – jest ono ustalane według zasad obowiązujących w firmach komercyjnych i uzależnione od wyników pracy. Model pozycyjny charakteryzuje się dużo mniejszą stabilnością zatrudnienia niż w przypadku modelu kariery.

Tabela 2: Cechy charakterystyczne modeli rozwoju w służbie publicznej

Cechy modelu zamkniętego	→	publicznoprawna umowa o pracę i stosowanie „mianowanie”
	→	mianowanie jedynie na pierwsze stanowiska
	→	ustawowe określenie wymogów wykształcenia warunkującego podjęcie
	→	ograniczone uznawanie praktyki zawodowej nabytej w sektorze prywatny
	→	systemy wynagrodzeń ustalone w ustawie (awans według stażu pracy)
	→	dożywotnia praca
	→	Kodeks etyki urzędników cywilnych (w tym specjalne przepisy dyscypli-
	→	proces pracy bardziej nakazowy niż ukierunkowany na cele
	→	nacisk na sumienność, uczciwość i przestrzeganie prawa
	→	podrzędna pozycja zasad osiągania wyników
→	specjalne systemy emerytalne	
Cechy modelu otwartego	→	stosunki kontraktowe regulowane częściowo przepisami prywatnoprav-
	→	rekrutacja na konkretne stanowisko pracy
	→	konkretny zasób wiedzy w odniesieniu do konkretnego stanowiska
	→	uznawanie doświadczeń zawodowych nabytych w sektorze prywatnym
	→	łatwość przenoszenia się
	→	w ustalaniu wysokości płac nie obowiązuje zasada stażu pracy
	→	brak sformalizowanego systemu awansowania
	→	praca nie ma charakteru dożywotniego
	→	brak specjalnego systemu emerytalnego
	→	zarządzanie wynikami/umowy docelowe

Źródło: (Drobny i in. 2012a; 16)

Oba modele rozwoju zawodowego mają określone zalety i wady. System kariery zapewnia większą stabilność kadr, dzięki czemu utrwała kulturę organizacyjną o tzw. pamięć organizacyjną. Przyczynia się również do zmniejszenia zagrożenia konfliktem interesów, bowiem znacznie

ogranicza przemieszczanie kadr pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Do jego istotnych wad zaliczyć można m.in. ograniczenie mobilności kadr, osłabienie korelacji pomiędzy jakością pracy i wysokością wynagrodzenia. Sprzyja powstawaniu zagrożenia kształtowania się partykularnego interesu grupowego urzędników. Z kolei model otwarty charakteryzuje się dużą mobilnością pracy i pozwala wiązać poziom wynagrodzeń z efektami pracy. Jego wadą jest mała stabilność kadr i sprzyjanie sytuacjom zagrożenia konfliktem interesów. Nie przyczynia się również do budowania poczucia misji służby publicznej (Izdebski i Kulesza 2004; 267).

Model partycypacyjnego zarządzania publicznego wzoruje się na modelu funkcjonowaniu gospodarki, który opiera się na tworzeniu przewag konkurencyjnych w oparciu o wiedzę i przypisywanie znaczenia umiejętnościom i doświadczeniu poszczególnych jednostek. Naturalnym działaniem sprzyjającym budowaniu konkurencyjności i usprawniającym funkcjonowanie instytucji jest stały rozwój zawodowy pracowników. W teorii zarządzania pracownicy są postrzegani jako strategiczny zasób każdej organizacji, czynnik istotnie wpływający na jej rozwój. Często decydują o efektywności organizacji, jej konkurencyjności i produktywności (Jamka 2011; 224-233; Kozioł i in. 2000; 21; Moczydłowska 2010; 81). Kapitał ludzki jest jedynym zasobem strategicznym niezbędnym dla kształtowania kluczowych kompetencji organizacyjnych przyczyniających się do budowy przewagi, decydującym o wykorzystaniu pozostałych czynników znajdujących się wewnątrz organizacji. Pozostałe zasoby strategiczne (m.in. finansowe, informacyjne, rzeczowe, rynkowe i organizacyjne) jedynie mogą pełnić taką rolę w zależności od otoczenia w którym funkcjonuje dana organizacja, jej branży, czy specyfiki rynku na którym rywalizuje (Rostkowski 2012; 103).

2. System zarządzania w polskiej służbie cywilnej

Również w przypadku sektora publicznego kapitał ludzki powinien być postrzegany jako kluczowy zasób organizacyjny. Służba cywilna, którą stanowią pracownicy i urzędnicy służby cywilnej zatrudnieni w urzędach podległych ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1111, ze zm.), została utworzona przez ustawodawcę w celu zawodowego wykonywania zadań państwa określanych przez władzę wykonawczą i ustawodawczą, przy zachowaniu struktury organizacyjnej niezależnej od wpływów politycznych. Kapitał ludzki odgrywa kluczowe

znaczenie również w instytucjach sektora publicznego, których działalność nie jest ukierunkowana na maksymalizację zysku, a realizację zadań publicznych (Rostkowski 2012; 436-439). Pod tym względem instytucje funkcjonujące w sferze publicznej nie różnią się istotnie od organizacji komercyjnych. Jak zauważa Tomasz Rostkowski „realizacja niektórych zadań administracji publicznej jest wyłącznie wynikiem posiadania pracowników o odpowiednich kompetencjach” (Rostkowski 2012; 103). Dlatego też również w przypadku instytucji publicznych kapitał ludzki pełni funkcję jednego z zasobów strategicznych, decydujących o skuteczności i efektywności funkcjonowania. W związku z tym istnieje bezpośrednia korelacja pomiędzy poziomem kompetencji i umiejętności członków korpusu służby cywilnej, a efektywną i skuteczną realizacją zadań państwa.

Obowiązujący w Polsce model organizacji służby cywilnej odbiega od klasycznych modeli zarządzania zasobami ludzkimi w sferze publicznej (Bossaert i Demmke 2003; 27). Jest to model mieszany z przewagą uregulowań charakterystycznych dla modelu kariery (Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej 2011; 4). Do elementów modelu zamkniętego można zaliczyć m.in.:

- służbę przygotowawczą – osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej co do zasady odbywają służbę przygotowawczą, która ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika podejmującego po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej do należytego wykonywania obowiązków służbowych (zakres i czas trwania służby przygotowawczej określa dyrektor generalny urzędu na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony);
- instytucję mianowania w służbie cywilnej (publicznoprawny charakter stosunku pracy) – członek korpusu służby cywilnej, który uzyskuje status urzędnika mianowanego uzyskuje większą stabilność zatrudnienia, niż jest ona przewidziana w przepisach kodeksu pracy poprzez ograniczenie możliwości rozwiązania stosunku pracy w służbie cywilnej;
- związek pomiędzy stażem pracy i wynagrodzeniem (część wynagrodzenia jest uzależniona od stażu pracy);
- oddzielny kodeks etyki członków korpusu służby cywilnej, w tym specjalne przepisy dyscyplinarne;
- brak regulacji kwestii płacowych w drodze negocjacji z partnerami społecznymi.

Elementami modelu otwartego są natomiast:

- otwarty i konkurencyjny nabór, w tym również na wyższe stanowiska pracy z zastrzeżeniem, że w przypadku tej grupy stanowisk wymagany jest staż pracy w sferze publicznej, co istotnie ogranicza możliwość zatrudniania osób ze sfery prywatnej;
- wliczanie stażu pracy poza sektorem publicznym do niektórych uprawnień członków korpusu służby cywilnej;
- niesformalizowany model awansu wewnętrznego;
- mechanizm opisu i wartościowania stanowisk pracy;
- brak odrębnego systemu emerytalnego.

Jak zauważa Hubert Izdebski, mieszany charakter systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, który integruje w niektóre rozwiązania charakterystyczne zarówno dla modelu zamkniętego, jak również otwartego, jest konsekwencją radykalnej transformacji systemu społeczno-politycznego zapoczątkowanego w 1989 r. W wyniku tego procesu nastąpiło stopniowe zanegowanie modelu biurokratycznego, wykrzywionego socjalistycznym upartyjnieniem, i rozpoczęcie stopniowego wdrażania wzorców charakterystycznych dla nowych modeli zarządzania publicznego (Izdebski 2007; 18). O braku możliwości radykalnej zmiany funkcjonowania administracji przesądzały również inne czynniki. Po pierwsze w Polsce przez wiele dziesięcioleci brak było podstaw funkcjonowania służby cywilnej. Dlatego też w pierwszym etapie należało wprowadzić rozwiązania charakterystyczne dla modelu biurokratycznego, zamkniętego modelu kariery. Elastyczne rozwiązania charakterystyczne dla nowego zarządzania publicznego mogły być wdrożone dopiero po konsolidacji i internalizacji norm demokratycznych. Tendencje do upolityczniania kryteriów rekrutacji mogłyby oznaczać polityzację służby cywilnej (Izdebski i Kulesza 2004; 277-278).

Należy uznać, że zmiany w obowiązującym w polskiej służbie cywilnej systemie zarządzania zasobami ludzkimi nie uwzględniają światowych tendencji w tym zakresie, w tym osiągnięć partycypacyjnego zarządzania publicznego. Nie biorą pod uwagę również lokalnych uwarunkowań, których efektem powinna być profesjonalizacja służby cywilnej. Stale rosną oczekiwania społeczne i wymagania w stosunku do instytucji publicznych. Można również zaobserwować wysoką wrażliwość wizerunku instytucji publicznych na komentarze medialne, opinię i zachowania społeczne.

Następują istotne zmiany w procesie podejmowania decyzji publicznej, które wymagają od administracji publicznej dostosowanie się do

nowych warunków. Istotnie zwiększa się liczba interesariuszy w procesie decyzyjnym, do niedawna zastrzeżonym wyłącznie dla instytucji rządowych. Zgodnie z procedurami przyjętymi przez instytucje Unii Europejskiej udział partnerów społecznych jest konieczny w procesie wypracowania założeń, realizacji i ewaluacji programów finansowanych ze środków strukturalnych. Rosną więc wymagania w zakresie jakości pracy służby cywilnej. W związku z upowszechnianiem się modelu społeczeństwa sieciowego, charakteryzującego się rozproszonym i niehierarchizowanym systemem relacji, rośnie znaczenie konsultacji społecznych. Od urzędników wymagane są nowe kompetencje związane m.in. z prowadzeniem dialogu społecznego. Wyzwaniem dla systemu doskonalenia zawodowego są nowe tendencje w zarządzaniu zasobami wdrażane głównie w sektorze prywatnym. Pojawiają się nowe skuteczne formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych (np. *mentoring* i *coaching*), a także rośnie znaczenie *e-learningu*. Zwiększa się dostępność profesjonalnej oferty firm szkoleniowych.

W aktualnie obowiązującej ustawie o służbie cywilnej kwestię zarządzania zasobami ludzkimi ujęto w sposób ograniczony, głównie poprzez odwołanie się do aktów wykonawczych regulujących funkcjonowanie różnych obszarów zarządzania kadrami. Ustawa o służbie cywilnej wskazuje trzy główne podmioty odpowiedzialne za organizację i funkcjonowanie służby cywilnej oraz zarządzanie zasobami ludzkimi: Szefa Służby Cywilnej, Radę Służby Cywilnej oraz dyrektorów generalnych urzędów.

Obecnie kluczową rolę w zarządzaniu zasobami ludzkimi odgrywa Szef Służby Cywilnej, centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach służby cywilnej. Podlega on bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów i przez niego jest powoływany na to stanowisko po zasięgnięciu Rady Służby Cywilnej. Zgodnie z ustawą o służbie cywilnej do zadań Szefa Służby Cywilnej należy m.in.:

- czuwanie nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej,
- kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej,
- gromadzenie informacji o korpusie służby cywilnej,
- przygotowywanie projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej,
- monitorowanie i nadzorowanie wykorzystania środków finansowych na wynagrodzenia oraz szkolenia członków korpusu służby cywilnej,
- planowanie, organizowanie i nadzorowanie szkoleń centralnych w służbie cywilnej,

- upowszechnianie informacji o służbie cywilnej,
- prowadzenie współpracy międzynarodowej w sprawach dotyczących służby cywilnej (art. 15 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej).

Ponadto zgodnie z ustawą o służbie cywilnej Szef Służby Cywilnej przygotowuje i przedstawia Radzie Ministrów projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, która zawiera diagnozę służby cywilnej, określa cele strategiczne, system realizacji oraz ramy finansowe. Rada Ministrów przyjmuje strategię w drodze uchwały (art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o służbie cywilnej). Jest organem odpowiedzialnym za określenie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Jak wynika z zestawienia ustawowych kompetencji Szefa Służby Cywilnej jest on kluczowym podmiotem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. W rzeczywistości jego kompetencje w tym zakresie są ograniczone – ze względu na relatywnie niską pozycję w hierarchii administracyjnej (pomimo tego, że jest centralnym organem administracji rządowej sprawującym nadzór nad służbą cywilną, nie posiada własnego urzędu – obsługuje go Kancelaria Prezesa Rady Ministrów), ma ograniczone możliwości oddziaływania na urzędy administracji rządowej. Świadczyć może o tym m.in. to, że pomimo dyspozycji zawartej w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o służbie nie udało mu się od 2008 r. przekonać Rady Ministrów do przyjęcia strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, której celem było zwiększenie skuteczności i efektywności działań korpusu służby cywilnej (Drobny i in. 2012b). Pomimo przygotowania w 2011 r. projektu tego dokumentu, nie trafił on obrady rządu. Ponadto w związku ze rezygnacją dotychczasowego Szefa Służby Cywilnej w dniu 19 grudnia 2013 r. stanowisko to pozostawało nieobsadzone blisko rok (do 28 października 2014 r.).

Jak wskazano w opracowanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów „Diagnozie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej” ze względu na zdecentralizowany system zarządzania kadrami działania Szefa Służby Cywilnej mogą koncentrować się wyłącznie na określaniu norm prawnych, reakcji na sygnały o nieprawidłowościach oraz dostarczaniu dobrych praktyk (Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej 2011; 20). Przykłady administracji publicznej państw o zbliżonym modelu organizacji zarządzania zasobami (m.in. Kanady oraz Szwecji) pokazują, że w systemach zdecentralizowanych wdrażany jest mechanizm monitoringu funkcjonowania poszczególnych urzędów – kadry kierowniczej pozostawia się znaczący margines decyzyjności, ale rozlicza się ją z efektów działania.

Od czasu wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy o służbie cywilnej Szef Służby Cywilnej podejmował różne inicjatywy w zakresie ustanowienia jednolitych w skali całej administracji rządowej standardów zarządzania zasobami ludzkimi. W ramach tych działań 30 maja 2012 r. wydał w formie zarządzenia – a więc aktu normatywnego o niskiej randze – standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej podzielone na pięć obszarów: organizacja zarządzania zasobami ludzkimi, nabór i wprowadzanie do pracy, motywowanie, rozwój i szkolenia oraz rozwiązanie stosunku pracy. W ramach każdego z obszarów wprowadzono podział na organizacyjne wytyczne dla dyrektorów generalnych urzędów i dla dyrektorów komórek do spraw kadr oraz na zasady działania dla osób kierujących pracownikami.

Pozaustawową formą koordynacji systemu zarządzania zasobami ludzkimi realizowaną przez Szefa Służby Cywilnej jest tzw. Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów. Jest to ciało opiniodawczo-doradcze, w którego skład wchodzi wszyscy dyrektorzy generalni urzędów (KPRM, ministerstw, urzędów centralnych oraz urzędów wojewódzkich). Posiedzeniom Forum przewodniczy Szef Służby Cywilnej.

W ramach działań podejmowanych przez Szefa Służby Cywilnej nie udało mu się dotychczas wypracować podejścia strategicznego w planowaniu i realizacji szkoleń. Efektem tego jest brak jednolitego i rozbudowanego systemu badania potrzeb szkoleniowych i ewaluacji wdrażanych działań.

Z kolei Rada Służby Cywilnej jest organem opiniodawczo-doradczym działającym przy premierze. W skład Rady Służby Cywilnej wchodzi 15 członków, w tym przewodniczący i wiceprzewodniczący, powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów. Kadencja członków Rady powołanych przez Prezesa Rady Ministrów trwa 6 lat, przy czym co 3 lata kończy się kadencja połowy z nich. Kadencja członków Rady będących przedstawicielami klubów parlamentarnych trwa odpowiednio do kadencji Sejmu. Członkowie Rady pełnią swoje funkcje do czasu powołania ich następców.

Kompetencje Rady Służby Cywilnej można podzielić na: opiniodawczo-doradcze, kontrolno-ocenne oraz nadzorcze (Drobny i in. 2012a; 39). Z punktu widzenia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej najważniejsze kompetencje Rady Służby Cywilnej dotyczą wyrażania opinii o planie szkoleń w służbie cywilnej, o projekcie strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Stanowiska dyrektorów generalnych zgodnie z ustawą o służbie cywilnej istnieją w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwach, urzędach centralnych (z wyłączeniem Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej i Komendy Głównej Straży

Granicznej) oraz w urzędach wojewódzkich. W pozostałych urzędach objętych ustawą o służbie cywilnej zadania dyrektorów generalnych wykonują kierownicy tych urzędów (np. naczelnicy urzędów skarbowych, powiatowi i miejscy komendanci Policji, wojewódzcy, powiatowi i graniczni lekarze weterynarii). Dyrektor generalny urzędu podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu (np. w przypadku Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w ministerstwach ministrowi, a w urzędach centralnych bądź wojewódzkich odpowiednio kierownikowi urzędu centralnego lub wojewódzie). Do ustawowych zadań dyrektora generalnego należy zapewnienie funkcjonowania i ciągłości pracy urzędu. W szczególności do tych kompetencji należy m.in.:

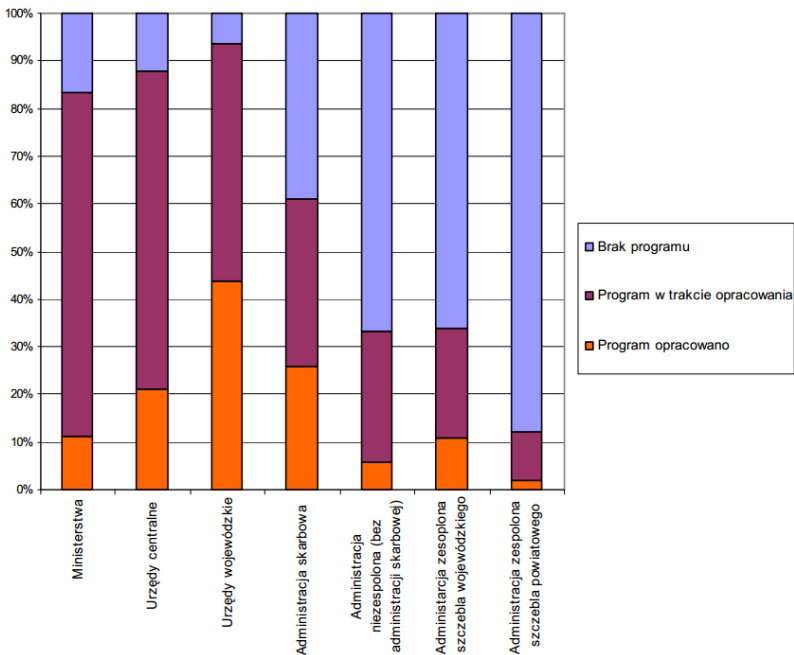
- sprawowanie nadzoru nad komórkami organizacyjnymi urzędu w zakresie prawidłowego wykonywania przez nie zadań określonych przez kierownika urzędu;
- nadzorowanie prac nad terminowym przygotowaniem projektu budżetu i układu wykonawczego budżetu w części dotyczącej urzędu;
- ustalanie regulaminu organizacyjnego komórek organizacyjnych urzędu oraz regulaminu pracy;
- gospodarowanie mieniem urzędu i zapewnienie prowadzenia ewidencji jego majątku;
- udzielanie zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane dla urzędu;
- sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem kontroli i audytu wewnętrznego w urzędzie;
- zapewnienie przestrzegania przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej (art. 25 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej).

Do ustawowych zadań dyrektora generalnego urzędu należy także dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie oraz prowadzenie polityki kadrowej, w tym między innymi:

- przygotowanie programu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie;
- nawiązywanie, zmienianie i rozwiązywanie (lub stwierdzanie wygaśnięcia) stosunku pracy członków korpusu służby cywilnej;
- organizowanie naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na wyższe stanowiska w służbie cywilnej;
- dysponowanie funduszem nagród;
- administrowanie środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w urzędzie (art. 25 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej).

Zgodnie z ustawą o służbie cywilnej (art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) dyrektor generalny jest odpowiedzialny za przygotowywanie programu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie. W ustawie nie określono natomiast tego, jakie elementy powinien ten dokument zawierać. Wobec tego część urzędów – głównie funkcjonujących na szczeblu powiatowym instytucji administracji zespolonej – miało trudności w sformułowaniu tego dokumentu. Zgodnie z danymi udostępnionymi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w 2012 r. przygotowania lub rozpoczęcie przygotowania programów wskazało 94,7 procent ministerstw, 93,8 procent urzędów wojewódzkich oraz 84,4 procent urzędów centralnych. Natomiast zaledwie 41,3 procent urzędów administracji zespolonej szczebla powiatowego deklarowało podjęcie takiego działania (Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej 2011; 21).

Rysunek 1: Przygotowanie programów zarządzania zasobami ludzkimi w 2012 w podziale na poszczególnej grupy urzędów



Źródło: (Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej 2011;21)

Zgodnie z zarządzeniem nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej tego typu dokument powinien obejmować w szczególności następujące elementy: diagnozę zarządzania zasobami ludzkimi, priorytety w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, obszary zarządzania zasobami ludzkimi (organizację zarządzania zasobami ludzkimi, nabór i wprowadzenie do pracy, motywowanie, rozwój i szkolenia, rozwiązanie stosunku pracy), cele roczne i harmonogram wdrożenia zarządzania zasobami ludzkimi w okresie nie krótszym niż 3 lata.

System zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej należy również oceniać w kontekście działań podejmowanych przez decydentów politycznych i mających potencjalny wpływ na motywację członków korpusu służby cywilnej do podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Do głównych czynników potencjalnie zniechęcających pracowników i urzędników służby cywilnej do rozwoju zawodowego, w tym udziału w szkoleniach, zaliczyć należy m.in. działania mające na celu ograniczenie liczby zatrudnionych w służbie cywilnej oraz wysokości wynagrodzeń w sferze publicznej, a także utrudniające uzyskiwanie statusu urzędnika służby cywilnej przez pracowników służby cywilnej. Zaliczyć do nich można m.in. formalne i nieformalne działania mające na celu: ograniczenie poziomu zatrudnienia i płac w służbie cywilnej oraz utrudniające uzyskiwanie statusu urzędnika w służbie cywilnej i kolejnych stopni służbowych.

Elementem tych działań był przyjęcie przez Radę Ministrów i uchwalenie ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. *o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013*, która przewidywała redukcję liczby etatów w służbie cywilnej o 10 procent do końca 2013 r. W związku z wnioskiem Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności ustawy, w szczególności wskazaniem, że obejmuje ona m.in. urzędników mianowanych, co może być sprzeczne m.in. z konstytucyjną zasadą zaufania do państwa Trybunał stwierdził niekonstytucyjność części przepisów tego aktu prawnego wskazując, że ustawodawca nie określił jasno celów racjonalizacji, nie zawarł w ustawie niezbędnych wytycznych, co mogło skutkować nadmierną swobodą i arbitralnym doбором przy redukcji zatrudnienia. Ostatecznie ustawa nie weszła w życie.

Zgodnie z danymi gromadzonymi przez Szefa Służby Cywilnej od 5 lat poziom wynagrodzeń w służbie cywilnej realnie spada (w latach 2009–2013 o 4,9 procent). Przeprowadzone badania w zakresie dynamiki wynagrodzeń w gospodarce narodowej i różnych segmentach administracji

publicznej wskazują na niepokojące zjawisko – realne zmniejszenie poziomu wynagrodzeń występuje tylko w korpusie służby cywilnej (w latach 2009–2013 w gospodarce narodowej wynagrodzenia każdego roku realnie wzrosły o 7,7 procent, natomiast w korpusie służby cywilnej realnie spadły o 4,9 procent) (Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2013 roku; 9-11). Jest to skutkiem m.in. zamrożenia od 2009 r. kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej stanowiącej najważniejszy wskaźnik ustalania wysokości wynagrodzenia. Również w projekcie ustawy budżetowej na 2015 r. przedstawionej przez Radę Ministrów pod obrady Sejmu nie przewidziano odmrożenia wysokości kwoty bazowej (Zob. http://www.mf.gov.pl/documents/764034/10647019/20140929_Proj_ustawy_budz_na_2015_Sejm.zip, dostęp: 29.10.2014 r.).

Z roku na rok pogłębia się spadek konkurencyjności płacowej korpusu służby cywilnej względem innych segmentów rynku pracy. Z analizy regionalnego zróżnicowania wynagrodzeń wynika, że w 2012 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej we wszystkich województwach było niższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w administracji państwowej. Największą różnicę na niekorzyść korpusu służby cywilnej odnotowano w województwie podlaskim – o 32,2%, najmniejszą zaś w województwie mazowieckim – o 16,0% (Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2013 roku; 12). Jak wynika z badań z prowadzonych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów poziom płac w administracji rządowej odbiega również od wynagrodzeń w sferze prywatnej. Zgodnie z wynikami analizy dotyczącej poziomu wynagrodzeń na porównywalnych stanowiskach w korpusie służby cywilnej w odniesieniu do pozostałej administracji publicznej oraz podmiotów biznesowych, przeprowadzonej w 2010 r., im wyższe stanowisko pracy, tym mniej konkurencyjne wynagrodzenia oferowane są w administracji rządowej. W przypadku stanowisk wysoko wykwalifikowanych specjalistów i menadżerów wysokiego szczebla mediany wynagrodzeń całkowitych w korpusie służby cywilnej stanowią około 33-35 procent w odniesieniu do median wynagrodzeń całkowitych na analogicznych stanowiskach w sektorze biznesowym (Przybysz 2011; 6-8).

Na przestrzeni ostatnich trzech lat zmniejsza się również poziom zatrudnienia w służbie cywilnej, co ogranicza możliwość tworzenia nowych stanowisk, a zarazem awansu wewnętrznego. Na koniec 2013 r. zatrudnienie w służbie cywilnej w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło 121 195 osób. W porównaniu do 31 grudnia 2012 r. zmniejszyło się ono o 504 etaty, tj. o 0,4 procent (Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2013 roku; 5). Największe spadki zatrudnienia

miały miejsce w urzędach skarbowych (o 196 etatów, tj. 0,5 procent) oraz w urzędach pozostałej administracji niezespolonej (o 148 etatów, tj. 0,9 procent) oraz w urzędach należących do wojewódzkiej administracji zespolonej (o 138 etatów, tj. 0,9%). Jak podkreślono w „Sprawozdaniu Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2013 roku” spadki zatrudnienia w korpusie służby cywilnej zostały osiągnięte pomimo realizacji nowych zadań, takich jak m.in.: rozbudowa systemu powiadamiania ratunkowego na terenie kraju (numer 112) oraz wdrożenie i eksploatacja systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym (tzw. fotoradary).

Negatywny wpływ na praktykę zarządzania zasobami ludzkimi ma również wieloletni brak uwzględnienia w ustawie budżetowej rezerwy celowej na modernizację służby cywilnej, określonej w art. 16 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej pomimo stosownych wniosków zgłaszanych przez Szefa Służby Cywilnej. W wyniku tego Szef Służby Cywilnej jest pozbawiony środków finansowych na wdrażanie zmian w systemie zarządzania zasobami ludzkimi.

Istotnym problemem jest również ograniczenie limitu mianowań w służbie cywilnej, a więc możliwości podnoszenia przez pracowników służby cywilnej swojego statusu w administracji rządowej, a zarazem motywacji do podnoszenia kwalifikacji zawodowych. W latach 2005-2010 limit ten wynosił od 1000 do 3000 osób, od 2011 r. do 2012 r. 500 osób, a w latach 2013-2014 zaledwie 200 osób. W ramach tego limitu w 2013 r. mianowania poza postępowaniem kwalifikacyjnym uzyskało 33 absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Wobec tego w ramach postępowania kwalifikacyjnego status urzędnika mianowanego mogło uzyskać maksymalnie zaledwie 167 osób (Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2013 roku; 21). W związku z tym postępowanie kwalifikacyjne w 2013 r., w ramach którego sprawdzane są kwalifikacje z różnych dziedzin, cieszyło się dużo mniejszym zainteresowaniem niż w 2012 r. Do sprawdzianu przewidzianego w toku postępowania przystąpiły 864 osoby, podczas gdy w 2012 r. – 2075 osób. Osłabiło to i tak niewysokie tempo budowy profesjonalnego korpusu służby cywilnej (Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2013 roku; 21).

3. Podsumowanie

Mimo rosnących potrzeb w zakresie profesjonalizacji służby cywilnej istnieje szereg barier systemowych uniemożliwiających efektywne prowadzenia przez Szefa Służby Cywilnej działań w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi. Należą do nich bariery instytucjonalno-prawne, bariery finansowe, systemowe ograniczenia rozwoju zawodowego w służbie cywilnej, a także brak podejścia systemowego w planowaniu i realizacji szkoleń.

Do barier instytucjonalno-prawnych zaliczyć można przede wszystkim ograniczone kompetencje Szefa Służby Cywilnej, centralnego organu administracji rządowej odpowiedzialnego za służbę cywilną. Mimo tego, że zgodnie z ustawą o służbie cywilnej jest on kluczowym podmiotem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, w rzeczywistości ma ograniczone możliwości oddziaływania na urzędy administracji rządowej. Wobec tego większość szczegółowych regulacji tworzonych przez Szefa Służby Cywilnej dotyczących szkoleń ma charakter pozanormatywny i fakultatywny, a zatem formalnie trudny do wyegzekwowania.

Istotnym problemem prawnym jest również nieprecyzyjność i wysoka ogólność przepisów ustawy o służbie cywilnej dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi – większość z nich ma charakter nieostrej i postulatywny. Dodatkowo ustawodawca nie przewidział sankcji za ich naruszenie. Dlatego też Szef Służby Cywilnej nie ma narzędzi egzekucji stosowania w poszczególnych urzędach administracji rządowej nawet rozwiązań przewidzianych ustawie o służbie cywilnej (np. pomimo ustawowego obowiązku sporządzania Indywidualnych Programów Rozwoju Zawodowego w praktyce w wielu urzędach nie są sporządzane, podobnie roczne plany szkoleniowe nawet jeżeli są opracowywane to ich założenia są bardzo ogólne). System doskonalenia zawodowego administracji rządowej w praktyce ma charakter rozproszony, faktycznie liczne kompetencje w tym zakresie przypisane są dyrektorom generalnym (kierownikom) urzędów.

Istotne dla systemu szkoleń są bariery finansowe. Skutkiem niewielkich nakładów na szkolenia jest niewielka oferta dostępnych szkoleń i miejsc szkoleniowych. W 2014 r. w rezerwie budżetowej na szkolenia centralne organizowane przez Szefa Służby Cywilnej przeznaczono zaledwie 463 000 zł, a więc średnio mniej niż cztery złote na jednego członka korpusu służby cywilnej. Również fundusze szkoleniowe będące w dyspozycji dyrektorów generalnych są wysoce ograniczone.

Barierą systemu zarządzania zasobami ludzkimi są również systemowe ograniczenia możliwości awansowania i zwiększania

wynagradzania pracownikom uczestniczącym w szkoleniach (m.in. zamrożenie płac w administracji rządowej, ograniczenia w przyznawaniu urzędnikom kolejnych stopni służbowych). Zgodnie z danymi gromadzonymi przez Szefa Służby Cywilnej od 5 lat poziom wynagrodzeń w służbie cywilnej realnie spada (w latach 2009–2013 o 4,9%). Jest to skutkiem m.in. zamrożenia od 2009 r. kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej stanowiącej najważniejszy wskaźnik do ustalania wysokości wynagrodzenia. Z roku na rok pogłębia się spadek konkurencyjności płacowej korpusu służby cywilnej względem innych segmentów rynku pracy.

Negatywny wpływ na praktykę zarządzania zasobami ludzkimi ma również wieloletni brak uwzględnienia w ustawie budżetowej rezerwy celowej na modernizację służby cywilnej określonej w art. 16 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej.

Brak podejścia strategicznego w zarządzaniu zasobami ludzkimi w dużej części należy wiązać z barierami instytucjonalno-prawnymi. Nie istnieje jednolity i rozbudowany w skali całej służby cywilnej systemu badania potrzeb szkoleniowych i ewaluacji szkoleń. Istotnym problemem jest brak dokumentu planistycznego w tym zakresie. Szefowi Służby Cywilnej mimo dyspozycji zawartej w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o służbie nie udało mu się od 2008 r. przekonać Rady Ministrów do przyjęcia strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, której celem było zwiększenie skuteczności i efektywności działań korpusu służby cywilnej. Pomimo przygotowania w 2011 r. projektu tego dokumentu nie trafił on pod obrady rządu. Szef Służby Cywilnej ma ograniczone możliwości wpływania na działania szkoleniowe w poszczególnych urzędach. Ponadto podejmowane przez niego ograniczone działania w zakresie badania potrzeb szkoleniowych i ewaluacji szkoleń mają charakter fragmentaryczny (dotyczą np. wyłącznie projektów dofinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w przypadku których ewaluacja jest wymogiem instytucji Unii Europejskiej), a poszczególne analizy prowadzone są na podstawie różnych założeń metodologicznych, co uniemożliwia dokonania porównania danych.

Literatura

- Ansell C., Gash A. (2008), *Collaborative Governance in Theory and Practice*, Journal of Public Administration Research and Theory 18 (04)
- Bossaert D., Demmke Ch. (2003), *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Instytut Europejski Łódź
- Czaputowicz J (2005), *Zarządzanie w administracji publicznej*, Służba Cywilna nr 11/2005, 9-39

- Czaputowicz J. (2008), *Służba cywilna w procesie integracji europejskiej, w: Administracja publiczna w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 253-276
- Dahl R. A. (1963), *Who Governs*, New Heaven
- Drobny W. i in. (2012a) *ABC służby cywilnej 2. Wydanie*, LEX Wolters Kluwer, Warszawa 2012
- Drobny W. i in. (2012b) *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz* LEX 2012
- Dunleavy P., Margetts H. (2006), *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government*, Oxford University Press, Oxford
- Izdebski H., Kulesza M. (2004), *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa
- Izdebski H. (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, Zarządzanie Publiczne 01/2007, 7-20
- Jamka B. (2011), *Czynnik ludzki we współczesnym przedsiębiorstwie: zasób czy kapitał?*, Oficyna a Wolters Kluwer, Warszawa
- Kozioł L. i in. (2000) *Zarządzanie zasobami ludzkimi w firmie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Biblioteczka Wydawnicza, Warszawa
- Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa
- Lowi T. (1979), *The End of Liberalism*, New York
- Mazur S. (2005), *Historia administracji publicznej, Administracja Publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Moczydłowska J. (2010), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji. Podręcznik akademicki*, Difin, Warszawa
- Osborne S. P (2006)., *The New Public Governance*, Public Management Review, Vol. 8, Issue 3
- Przybysz A. (2011), *Wynagrodzenia w służbie cywilnej w porównaniu do wynagrodzeń w pozostałej administracji publicznej oraz podmiotach biznesowych*, Przegląd Służby Cywilnej nr 2 (11), 6-8
- Rostkowski T. (2012), *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa
- Rudolf W. (2010), *Koncepcja „Governance” i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, Acta Universitatis Lodzianensis, Foila Oeconomica 245, 73-82
- Sidor-Rządowska M. (2013), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa
- Wesołowski W., Mielczarek P. (1999), *Zmienność i stabilizacja warstwy politycznej: cztery sejmiki okresu transformacji*, „Studia Socjologiczne” 1999, nr 3
- Zawicki M (2002), *New Public Management i Public Governance – zarys koncepcji zarządzania publicznego*, Studia z zakresu zarządzania publicznego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków, tom II
- Projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej do 2020 roku (4.05.2011 r.)*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011

Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (20.09.2013), Załącznik nr 2 do Projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej do 2020 roku (4.05.2011 r.), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011

Abstract: The aim of this article is to present new trends in public management and the Polish experiences of human resource management in the civil service. The authors indicate the main barriers of conducting effective actions in the area of human resource management in civil service. These include institutional and legal barriers, financial barriers, limiting systemic professional development in the civil service, and the lack of a systemic approach in the planning and implementation of trainings in the civil service.