

## KSZTAŁTOWANIE KAPITAŁU LUDZKIEGO W URZĘDACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO. RAPORT Z BADAŃ NA PRZYKŁADZIE URZĘDU MIASTA KIELCE I URZĘDU MIEJSKIEGO W RADOMIU

*dr Krzysztof Woźniak*

### Wstęp

Interpretację pojęcia kapitał odnaleźć można w dorobku przedstawicieli historii myśli ekonomicznej od XVIII do XX wieku, w tym reprezentujących nurt: szkoły klasycznej (A. Smith, D. Ricardo, N.W. Senior, J.B. Say, F. Kleinwachter, J.S. Mill), krytyki merkantylizmu (D. Hume), fizjokratyzmu (A.R.J. Turgot), klasycyzmu niemieckiego (F.B. von Hermann), szkoły psychologicznej (C. Menger, E. von Böhm-Bawerk), szkoły matematycznej (L. Walras), neoklasycyzmu (W.S. Jevons, J.B. Clark, K. Wicksell, I. Fisher, G. Cassel, J. Schumpeter), neoklasycyzmu Szkoły z Cambridge (A. Marshall, A.C. Pigou, J.R. Hicks, J.M. Keynes, J. Robinson) czy marksizmu (K. Marks). Zatem nazwa „kapitał ludzki” nie jest nowa. Powstała za sprawą angielskiego ekonomisty A.C. Pigou, który stwierdził, że „jest coś takiego jak kapitał ludzki, w który można inwestować jak w kapitał materialny”.

Na XX wiek przypada rozkwit teorii kapitału ludzkiego. Podstaw tej teorii można poszukiwać w pracach takich autorów, jak: A. Smith, J. Mincer, T. Schultz, E. Dennison czy G.S. Becker. Ten ostatni pisał o inwestowaniu w kapitał ludzki jako alokacji zasobów, która ma wpływ na realne przyszłe dochody, satysfakcję lub inne usługi o jakiejś wartości. Inwestowanie ma polegać głównie na szkoleniach w pracy. W swoim modelu wzrostu gospodarczego ów uczony umieścił inwestowanie w kapitał ludzki na nadrzędnym miejscu. Kapitał ludzki oznacza wiedzę zawartą w ludziach, a im ona większa, tym szybsza akumulacja tego kapitału. Badacz ten ponadto „rozszerzył wartość kwalifikacji ludzkich na sferę gospodarstwa domowego, konsumpcji, oraz rodziny i czasu wolnego. Twierdząc przy tym, że im wyższe wykształcenie, tym wyższe umiejętności zawodowe i możliwości zarobkowania”.

Jako „nurt w pomiarze kapitału intelektualnego i kapitału ludzkiego traktuje się strategiczne karty wyników, służące przede wszystkim do oceny efektywności zarządzania tym kapitałem. Wśród nich najbardziej znane są: metoda monitora aktywów niematerialnych stworzona przez Karla-Erika Sveiby’ego oraz zrównoważona karta dokonań R.S. Kaplana i D.P. Nortona. Ostatecznie strategiczna karta wyników stała się systemem wskaźników strategicznych i operacyjnych, które mają wspierać realizację strategii organizacji”. Wobec wielu określeń kapitału ludzkiego oraz niejednorodnych spojrzeń na tą część składową kapitału intelektualnego, nie sposób wymienić i wykorzystać wszystkich definicji kapitału ludzkiego (licznych autorów, encyklopedycznej, czy używanej w opracowaniach OECD, czy Głównego Urzędu Statystycznego). Przykładowo, kapitał ludzki według M. Gablety jest „nierozzerwalnie

związany z cechami fizycznymi, psychicznymi, intelektualnymi, jak i moralnymi poszczególnych jednostek ludzkich”, a zdaniem N. Bontis – kapitał ludzki to „czynnik ludzki organizacji, czyli połączone ze sobą: inteligencja, umiejętności i wiedza specjalistyczna, które nadają jej specyficzny charakter”.

Warto zaprezentować trzy ważne podejścia odnoszące się do kreowania kapitału ludzkiego:

1) Podejście związane z konkurencyjnością: Kapitał ludzki zaliczany jest do czynników konkurencyjności państw (w tym członkowskich Unii Europejskiej), regionów, miast czy instytucji, a w wąskim ujęciu charakteryzowany jest przez poziom wykształcenia mieszkańców tych jednostek. Można na tym tle tworzyć liczne syntetyczne wskaźniki kapitału ludzkiego, które obejmować mogą na przykład udział osób aktywnych zawodowo, wskaźnik lat zdrowego życia, wskaźnik zatrudnienia, saldo migracji i tym podobne. Brak jest jednej spójnej grupy wskaźników pomiaru kapitału ludzkiego.

2) Podejście związane z jakością usług publicznych: Określa się zasady zarządzania jakością w celu osiągnięcia wymaganego normami standardu, obejmującego także świadczenie usług, czy satysfakcję klientów w tym zakresie. „Konieczność zmian wymusi na naszych urzędach presja przykładów sprawnego działania administracji publicznej innych krajów Unii Europejskiej, jak też konieczność radykalnej poprawy efektywności funkcjonowania całego sektora finansów publicznych...”.

3) Strategiczne podejście do zarządzania ludźmi (model tradycyjny – model stosunków międzyludzkich – model zasobów ludzkich): To system zarządzania strategicznego, w którym najbardziej cennym zasobem organizacji – są pracownicy. Strategiczne podejście do zarządzania zasobami ludzkimi traktowane jest jako metoda tworzenia wartości organizacji. Powinna istnieć ścisła relacja pomiędzy strategią działania organizacji a zarządzaniem pracownikami (strategią personalną, procesami personalnymi i stosowanymi narzędziami). Zarządzanie zasobami ludzkimi powinno być spójne ze strategią organizacji, jak również być mierzalne wobec istniejących procedur. Od wielu lat w literaturze, jak i w praktyce mówi się nie tylko o zarządzaniu zasobami ludzkimi, lecz jednocześnie o strategicznym zarządzaniu kapitałem ludzkim, które stanowi najbardziej kompleksowe podejście do zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji.

Ponadto na kapitał ludzki składają się elementy takie jak: kapitał osobowy, edukacyjny, moralny, demograficzny, społeczny oraz kapitał kulturowy. Ogólnie najczęściej stosowane elementy składowe kapitału ludzkiego można przypisać do jednej z trzech grup: kompetencji i kwalifikacji; postaw i systemu wartości; organizmu oraz jego kondycji psycho-fizycznej.

Badania naukowe, stanowiące podstawę niniejszej analizy, zostały zrealizowane w ramach otwartego przewodu doktorskiego i użyte w tekście rozprawy doktorskiej, którą autor napisał pod kierunkiem naukowym promotora Adama Kurzynowskiego i obronił w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie w 2022 roku. Dysertacja powstała dzięki zaangażowaniu pracowników samorządowych Urzędu Miasta Kielce i Urzędu Miejskiego w Radomiu, którzy licznie wzięli udział w badaniach, a także na skutek umożliwienia realizacji badań oraz udostępnienia wielu informacji i danych statystycznych przez przedstawicieli władz tych instytucji. Publikacja dedykowana Czytelnikom powstała dzięki współpracy z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, za którą składam w tym miejscu podziękowania.

Nie ulega wątpliwości, że zagadnienie kapitału ludzkiego jest wspólne dla wszystkich urzędów administracji publicznej, w tym urzędów funkcjonujących w ramach struktur samorządu terytorialnego. W analizie za przykład w badanej materii posłużyły jedynie dwa urzędy: Urząd Miasta Kielce i Urząd Miejski w Radomiu, ale przesłanie z niej płynące (nawet ku zaskoczeniu samego autora) dotyczyć może całej administracji samorządowej.

## Uzasadnienie dla prowadzenia badań w obszarze kapitału ludzkiego

Rozwój teorii i koncepcji kapitału ludzkiego przypada na XX wiek i nadal trwa. Kapitał ludzki ma ścisły związek z kapitałem intelektualnym, którego jest najważniejszym, ale najmniej trwałym komponentem. Podstawą teorii kapitału ludzkiego jest szeroko rozumiane inwestowanie w człowieka, w tym pracownika. Rozwój pracowników polega przede wszystkim na tworzeniu możliwości uczenia się i rozwoju, doskonaleniu pracy, ale w ramach wyznaczonych strategii. Na organizacji ciąży zatem obowiązek określenia swojej strategii w zakresie potrzeb związanych z doskonaleniem pracy i kadr. Uznać należy, że możliwość rozwoju jest jednym z najsilniejszych motywatorów. Proces rozwoju i kształcenia pracowników stanowi podstawowe narzędzie poprawy bieżącej efektywności oraz kształtowania potencjału strategicznego dla przyszłych zmian w organizacji. Inwestycje w tym obszarze powinny dotyczyć rozwoju osobowego pracowników przy uwzględnieniu interesu strategicznego organizacji, a szkolenia winny być procesem ciągłym i związanym z codzienną pracą. Najważniejsze zadanie w sferze zatrudnienia to między innymi tworzenie kultury organizacyjnej.

Podobnie jak w organizacjach, tak w każdym państwie podejmowane działania są i będą różne, lecz zawsze powinny mieć na uwadze rozwój, bez którego nie może być spójności społeczno-gospodarczej. Dla obecnych pokoleń ważną kwestią jest dbanie o sytuację materialną i społeczną. Mowa tu o pokoleniach w fazie kształcenia, aktywności zawodowej i spoczynku zawodowego. Pokolenie w fazie kształcenia jest w pełni zależne od polityki kształcenia oraz od sytuacji materialnej gospodarstw domowych. W fazie tej następuje „kreowanie kapitału ludzkiego, jego kwalifikacji i umiejętności oraz kapitału społecznego, zapoznawanie się i przyswajanie umiejętności podejmowania współpracy w celu rozwiązywania wspólnych celów [...]”. Ważna jest edukacja społeczeństwa, gdyż jest jednym z podstawowych warunków kształtowania się kapitału ludzkiego i musi być priorytetem polityki społecznej w ujęciu globalnym, regionalnym i lokalnym”. J. Heckman z University of Chicago trafnie zauważył, że nowa ekonomia opiera się na kwalifikacjach i umiejętnościach. Im większy ludzki kapitał, tym łatwiej pracownikom jest się przystosować do zmian, zdobywać nową wiedzę i myśleć twórczo. Nie tylko jednostki mogą czerpać korzyści z kapitału ludzkiego, ale i całe społeczeństwo. Interakcje pomiędzy wykształconymi osobami ułatwiają zdobywanie wiedzy. Dzięki nim gospodarka łatwiej dostosowuje się do zmian. W strategiach rozwoju kapitału ludzkiego – kapitał ten definiuje się natomiast jako potencjał danego społeczeństwa, wyrażający się w wykształceniu jego członków, doświadczeniu życiowym, postawach i umiejętnościach, mogący służyć poprawie aktualnego i przyszłego dobrobytu danej społeczności. Na efektywność funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki ma również wpływ działalność administracji publicznej, w której inwestowanie w kapitał ludzki staje się koniecznością. Każdy pracodawca, w tym samorządowy, jest inwestorem bezpośrednim w wykorzystywany kapitał ludzki i pośrednim, poprzez pracowników – suwerennych nosicieli własnych kapitałów ludzkich. Inwestowanie w pracowników powinno być traktowane tak samo priorytetowo jak inwestowanie na przykład w rozwój. Skuteczność działań administracji oceniać można przez pryzmat zorganizowania urzędu zatrudniającego fachowych urzędników, nadzorowanych przez równie profesjonalnych zwierzchników. Bez rozwoju kapitału ludzkiego nie ma mowy o osiągnięciu odpowiednich efektów w administracji publicznej. Ranga administracji publicznej zależy od standardów organizacji urzędu i zatrudniania kompetentnych pracowników, nawet jeśli funkcjonowanie urzędu generuje wysokie koszty dla społeczeństwa. Powyższe dotyczy całej administracji, w tym samorządowej.

Istnieje wiele definicji administracji publicznej różniących się od siebie pod względem przedmiotowym, podmiotowym i formalnym. Najogólniej administracja publiczna dzieli się na administrację rządową, administrację państwową i administrację samorządową. W wyniku reformy samorządowej od 1 stycznia 1999 roku wprowadzono

zasadniczy trójstopniowy podział terytorialnego państwa. Jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa polskiego stały się: gminy, powiaty i województwa. Utworzono 16 województw, w tym mazowieckie (obejmujące między innymi miasto Radom) i świętokrzyskie (obejmujące między innymi miasto Kielce). Zgodnie z ustawą ustrojową z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym gmina ma powierzone do realizacji zadania, w tym zadania własne i zadania zlecone. Administracja gminna (wiejska, miejska, miejsko-wiejska) działa za pomocą podmiotów jednoosobowych oraz kolegialnych (organów administracji). Organami gminy są: wójt (burmistrz, prezydent miasta) i rada gminy. Organem wykonawczym gminy miejskiej jest prezydent, który wykonuje zadania przy pomocy urzędu. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu miejskiego określa regulamin organizacyjny, nadany przez prezydenta w drodze zarządzenia. Kierownikiem urzędu jest prezydent, który wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustawodawca uchwalił przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych. Mianem pracownika samorządowego określa się każdą osobę zatrudnioną w jednostce samorządowej wskazanej w ustawie o pracownikach samorządowych, w tym urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych (z wyjątkiem tych pracowników, których status prawny regulują inne ustawy wyłączające ich przy tym z kategorii pracowników samorządowych). Pracownicy samorządowi zatrudniani są obecnie na stanowiskach urzędniczych (w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych) oraz stanowiskach pomocniczych i obsługi, a w przeszłości byli zatrudniani na stanowiskach doradców i asystentów. Ze względu na rodzaj stanowiska o jakie ubiega się kandydat, ustawa wprowadza odpowiednie wymogi. Istotne jest kto wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy samorządowego. W urzędach miejskich czynności z zakresu prawa pracy wobec wiceprezydentów, sekretarza miasta, skarbnika miasta i pozostałych pracowników samorządowych wykonuje prezydent. Pracodawcą dla prezydenta jest urząd miasta, a czynności z zakresu prawa pracy wobec niego wykonuje przewodniczący rady miasta (w zakresie nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy). W znaczeniu ustrojowym prezydent jest organem gminy, ale prawo urzędnicze już nie traktuje go jako organu gminy, lecz jako pracownika urzędu tej gminy.

Brak jest ustawowej definicji pracodawcy samorządowego. Na potrzeby pracy pracodawca samorządowy został zdefiniowany jako urząd, który zatrudnia pracowników. W teorii obok pojęcia pracodawca często spotyka się określenie „miejsce pracy”. Przyjęta, na gruncie prawa pracy, kodeksowa definicja brzmi, iż „pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników”. Przyjmuje się, że jednostki organizacyjne, by być pracodawcą, muszą mieć ukształtowaną strukturę organizacyjną i posiadać źródła finansowania konieczne dla prowadzenia działalności oraz pozwalające na wywiązanie się ze zobowiązań wynikających ze stosunku pracy, w tym samodzielnego zatrudniania pracowników. Cechami takimi dysponuje urząd miasta, który posiada ukształtowaną strukturę organizacyjną oraz źródła finansowania. Wobec tego dla osób zatrudnionych w urzędzie miasta (pracowników samorządowych) pracodawcą jest ten urząd, a nie jego kierownik (prezydent miasta). Ważne jest ustalenie roli pracodawcy samorządowego i jego pracowników w kształtowaniu kapitału ludzkiego. Rezultatem tego powinno być zaproponowanie nowego podejścia w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego pracowników administracji samorządowej.

Do problemów badawczych w służbie administracji publicznej (w tym samorządowej) należy zaliczyć odpowiednią politykę dotyczącą kreowania kapitału ludzkiego pracowników samorządowych. W warunkach stale zmieniającej się rzeczywistości nieodzowny staje się rozwój pracowników, ukierunkowany głównie na kształcenie,

szkolenia zawodowe oraz zdobywanie i analizę danych niezbędnych w wykonywaniu obowiązków zawodowych. Zagadnienie stanowiące temat pracy jest ciągle aktualne. W przeciwieństwie do sektora komercyjnego, na gruncie administracji publicznej można obecnie zaobserwować niewiele zmian w obszarze kapitału ludzkiego. Rozwój kapitału ludzkiego to również wzrost możliwości wyborów dokonywanych przez pracodawcę i pracowników. Aktualnie na rynku pracy znajdują się cztery pokolenia pracowników, określane jako: *baby boomers*, X, Y i Z (lub C), a każde z nich wymaga innego podejścia także w kontekście zarządzania kapitałem ludzkim. Nie ulega wątpliwości, że sama umowa o pracę nie stanowi już odpowiedniego gwaranta zabezpieczenia społecznego. Rozwój kapitału ludzkiego wiąże się ze zmianą stanowisk przez pracowników i awansami, a to sprzyja zwiększaniu wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne. Zadbanie ponadto o promocję zdrowia w miejscu pracy oraz utworzenie i utrzymywanie kapitału społecznego powoduje, iż obie strony na linii pracodawca – pracownicy uzyskują wymierne korzyści. Pracodawca zyskuje zwiększoną wydajność pracy i korzysta z wiedzy doświadczonych pracowników. Pracownicy, obok godziwego wynagrodzenia za pracę wykonywaną w odpowiednio stworzonych warunkach, mają przede wszystkim możliwość oszczędzania i szansę na godziwą emeryturę oraz pozostanie w pracy dłużej, niż do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego. Jak zauważa G. Uścińska „wysokość emerytury (w systemie zdefiniowanej składki) zależy od zgromadzonego kapitału. Im dłużej będziemy pracować i później przejdziemy na emeryturę, tym będzie ona wyższa”. Dodatkowo przeciętne trwanie życia rośnie, gdyż społeczeństwo lepiej dba o zdrowie oraz rozwijają się nowe technologie medyczne i nowoczesne metody diagnostyczne. Konkludując, kapitał ludzki jest ważnym czynnikiem w sferze polityki gospodarczej i społecznej, a rozwój kapitału ludzkiego pracowników urzędów jest niezbędny dla budowy sprawnej administracji publicznej. Dlatego prowadzenie badań w tym zakresie znajduje uzasadnienie. Wyjaśnienia wymaga, że dane poddane analizie (w tym w postaci aktów prawnych, danych statystycznych, wyników badań ilościowych i jakościowych) odnoszą się do danego interwału czasu. Natomiast poczynione obserwacje potwierdzają, że zaistniałe zmiany w środowisku wewnętrznym jednostek, czy nawet legislacyjne, nie rzutują na aktualność wniosków autor.

## Wybrane wyniki badań

Celem pracy było zbadanie roli pracodawcy samorządowego oraz jego pracowników w kształtowaniu kapitału ludzkiego na przykładzie Urzędów Miast Kielc i Radomia. Jako tezę główną przyjęto twierdzenie, że skuteczność w kształtowaniu kapitału ludzkiego w badanych instytucjach jest zróżnicowana, ponieważ obowiązujący system administracji samorządowej nie reguluje wyczerpująco kwestii rozwoju tego kapitału. Na potrzeby uzasadnienia słuszności lub nie tezy głównej i realizacji celu opracowania przyjęto następujące pytania badawcze: (1) Jak jest definiowany kapitał ludzki i jaką rolę spełnia w sferze społeczno-gospodarczej? (2) Jaki jest stan kapitału ludzkiego i jego wykorzystanie w badanych instytucjach? (3) Jaka jest samoocena kapitału ludzkiego respondentów i ich postawa wobec rozwoju kapitału ludzkiego i innowacji? (4) Jak respondenci (kadra zarządzająca) oceniają działania badanych urzędów na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego? (5) Co należy zmienić w praktyce, żeby w administracji lokalnej skuteczniej rozwijać kapitał ludzki? W pracy wykorzystano niniejsze metody badawcze: analizę literatury przedmiotu, analizę aktów normatywnych i pozostałych aktów prawnych, analizę innych dokumentów źródłowych, w tym wykorzystanie danych statystycznych, wyniki badania własnego: badań ilościowych (ankiety papierowe) oraz badań jakościowych – wywiadów zrealizowanych przy użyciu technik marketingowych: Individual In-Depth Interview (IDI, indywidualny wywiad pogłębiony) i Focus Group Interviews (FGI, zogniskowany wywiad grupowy). Badaniem objęto pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miasta Kielce i w Urzędzie

Miejskim w Radomiu. Wybrane urzędy samorządowe (pracodawcy samorządowi) to takie same instytucje pod względem zadaniowo-prawnym w miastach na prawach powiatu. Próba badawcza objęła wszystkich obecnych w czasie trwania badania pracowników zatrudnionych w tych jednostkach organizacyjnych.

Oparto się na definicji A. Poczowskiego, która wskazuje, że kapitał ludzki to „ogół cech i właściwości ucieleśnionych w ludziach (wiedza, umiejętności, zdolności, zdrowie, motywacja), które mają określoną wartość oraz stanowią źródło przyszłych dochodów zarówno dla pracownika – właściciela kapitału ludzkiego, jak i dla organizacji korzystającej z tegoż kapitału w określonych warunkach”. Wiedza, umiejętności, zdolności, postawy zdrowotne czy motywacja odgrywają ważną rolę w sektorze publicznym, w tym w urzędach miast na prawach powiatu. Wszelako instytucji kształtujących kapitał ludzki jest wiele. Niniejsza praca poświęcona jest kształtowaniu kapitału ludzkiego w urzędach samorządowych. Dlatego jedną z najbardziej istotnych instytucji w kontekście opracowania stanowi zakład pracy, który z uwagi na różnorodność panujących systemów posiada złożony charakter. Zagadnienie stanowiące temat pracy jest ciągle aktualne. Stan kapitału ludzkiego w samorządzie terytorialnym ma bezpośredni związek z jakością usług publicznych świadczonych przez administrację. Administracja lokalna działa na rzecz realizacji interesów społeczeństwa i przez pryzmat tego powinna być oceniana jej sprawność, a ta zależy przede wszystkim od jakości posiadanych przez urzędy zasobów ludzkich. Zwraca się w literaturze uwagę na koszty kształcenia, a inwestycje w kapitał ludzki wiążą się również z wysokim i trudnym do oszacowania ryzykiem, stanowiącym jeden z przejawów ryzyka personalnego. Problematyka badawcza wymagała skorzystania z wiedzy wielu dyscyplin naukowych mieszczących się w dziedzinie nauk społecznych. Kapitał ludzki kształtuje się bowiem w określonych warunkach, których nie można przypisać wyłącznie do jednej dyscypliny naukowej. Ponadto zgodzić się trzeba, że rozprawa stanowi połączenie monografii instytucji z monografią problemową.

Badanie główne (ankietowe) poprzedzone było pilotażem dokonanym w maju 2018 roku w Urzędzie Miejskim w Radomiu. Właściwe badanie ankietowe zostało zrealizowane osobiście przez autora w czerwcu 2018 roku w Urzędzie Miejskim w Radomiu oraz w czerwcu i lipcu 2018 roku w Urzędzie Miasta Kielce. Ankiety wypełniło w całości 421 pracowników Urzędu Miasta Kielce oraz 419 pracowników Urzędu Miejskiego w Radomiu. Wywiady pogłębione indywidualne oraz wywiady zogniskowane grupowe zostały przeprowadzone przez autora badania w maju 2019 roku w Urzędzie Miejskim w Radomiu oraz w czerwcu 2019 roku w Urzędzie Miasta Kielce. Badaniem jakościowym w urzędach objęto łącznie 44 osoby zajmujące stanowiska kierownicze. W Urzędzie Miasta Kielce w badaniu uczestniczyło 21 respondentów, a w Urzędzie Miejskim w Radomiu 23 respondentów. Umożliwiło to porównanie opinii dwóch badanych grup respondentów.

#### **WYBRANE WYNIKI BADAŃ WŁASNYCH – PODOBIENSTWA**

Z badania ankietowego wyłania się obraz urzędnika samorządowego, jego kapitału ludzkiego, potrzeb i oczekiwań wobec pracodawcy, miejsca pracy, relacji pracowniczych i systemu – zbliżony dla badanych instytucji.

Statystyczny pracownik samorządowy w badanych urzędach na podstawie dominujących odpowiedzi respondentów na stanowiskach niekierowniczych – badanie ilościowe z 2018 roku:

- mężczyzna lub kobieta (dominują kobiety);
- w wieku 35–59 lat;
- pierwsze zajmowane stanowisko referenta lub podinspektora;
- zatrudnienie w formie konkursu;
- na pełnym etacie w ramach umowy o pracę na czas nieokreślony;
- zatrudniony od 11 do 20 lat w urzędzie;
- staż ogólny pokrywa się ze stażem w urzędzie;

- mieszkający najczęściej w mieście, w którym pracuje;
- posiadający wykształcenie magisterskie;
- sporadycznie podwyższający kwalifikacje w formie studiów (najczęściej za pomocą szkoleń);
- wskazujący potrzebę rozwijania umiejętności w zakresie merytorycznej pracy;
- zmieniający zakres obowiązków;
- w małym stopniu korzystający z dofinansowania do nauki na studiach i kursach;
- korzystający z wiedzy i doświadczenia innych pracowników;
- korzystający z różnych możliwości samokształcenia na stanowisku pracy;
- nieplanujący zamiaru podjęcia kolejnych studiów;
- niezadowolony z wynagrodzenia oraz wysokości innych gratyfikacji;
- dominanta przedziału płacy na stanowisku inspektora od 3001 do 4000 zł brutto;
- oczekujący podwyżki wzrostu płacy średnio do 1000 zł brutto;
- oceniający częściowo świadczenia pozapłacowe jako adekwatne do oczekiwań, a częściowo jako poniżej oczekiwań;
- średnio oceniający wzrost własnego kapitału ludzkiego w trakcie zatrudnienia;
- nieoczekujący awansu na stanowisko kierownicze, ani na stanowisko samodzielne;
- popierający: racjonalizację zatrudnienia, poprawę komunikacji wewnętrznej, wdrożenie jasnego zakresu odpowiedzialności dla pracowników i przełożonych, wprowadzenie obowiązkowych szkoleń, zwiększenia wysokości motywatorów finansowych i pozapłacowych, dostosowania zaszerzowania wynagrodzenia do zarobków rynkowych, zapewnienia podwyżki płacy przy podwyższaniu kompetencji i kwalifikacji, zapewnienia wzrostu płacy za wykonywanie dodatkowych zadań, w tym za zastępstwo;
- zadowolony z pracy na rzecz miasta;
- popierający innowacje w pracy;
- aktywny fizycznie, stosujący właściwą dietę, dbający o zdrowy sen, potrafiący odreagować stres po pracy, badający się profilaktycznie, niepalący lub ograniczający palenie;
- uznający pewność zatrudnienia, relacje pracownicze, wynagrodzenie, pakiet socjalny oraz misję, wizję i reputację urzędu za najbardziej ważne.

Statystyczny przedstawiciel kadry kierowniczej w badanych urzędach na przykładzie osób, które awansowały pionowo – badanie ilościowe z 2018 roku:

- mężczyzna lub kobieta (ale częściej kobiety);
- najczęściej w wieku 45–59 lat, a następnie 35–44 lata, 60–64 lata, 25–34 lata lub powyżej 65 lat;
- staż pracy w urzędzie najczęściej 11–20 lat, a następnie 21–30, 5–10, 31–40 lub poniżej 5 lat;
- zazwyczaj posiadający wykształcenie magisterskie, ale także zdarza się, że licencjackie, inżynierskie lub incydentalnie średnie;
- zrealizowane studia w trakcie zatrudnienia w urzędzie najczęściej podyplomowe, ale też w mniejszym stopniu inżynierskie, magisterskie, doktoranckie;
- tylko część kadry kierowniczej uczestniczy w szkoleniach;
- najczęściej pierwsze stanowisko w urzędzie referenta, inspektora lub podinspektora, a w mniejszym stopniu głównego specjalisty, czy kierownika lub zastępcy kierownika referatu;
- wynagrodzenie otrzymywane najczęściej 5001–6000 zł;
- szacujący wartość pracy najczęściej na poziomie 7001–8000 zł brutto.

## WYBRANE WYNIKI BADAŃ WŁASNYCH – PODOBIEŃSTWA (BADANIE ANKIETOWE I WYWIADY)

### WYKSZTAŁCENIE

Ponad  $\frac{4}{5}$  ankietowanych zatrudnionych w urzędach już w momencie zatrudnienia posiadało wykształcenie wyższe (w większości magisterskie). Jednak tylko około 20% badanych w kieleckim magistracie oraz blisko 28% w radomskim magistracie jest gotowych podjąć pierwsze lub kolejne studia bądź też potwierdziło, że jest w ich trakcie. Uczestnicy wywiadów często podkreślali, że umożliwianie podnoszenia kwalifikacji przez pracodawcę jest działaniem motywacyjnym (prawie  $\frac{3}{5}$  rozmówców w urzędach), jednak twierdzono także, że brak jest zachęt dla pracowników do zdobywania wiedzy na studiach, czy podczas kursów i szkoleń.

### OTWARTOŚĆ NA ZMIANY

Ponad  $\frac{4}{5}$  respondentów popiera innowacje w pracy. Zdaniem uczestników wywiadów (ponad 87% w Kielcach i prawie 65% w Radomiu) pracownicy urzędów są w większości aktywni w pracy, ale przyjmują zmiany niekoniecznie bezwarunkowo.

### PODWYŻSZANIE KWALIFIKACJI

Najczęściej poszerzano wiedzę korzystając ze szkoleń i innych pozaszkolnych form edukacji, na studiach podyplomowych oraz uzyskując wykształcenie magisterskie (wskazywało tak od około 14% do 20% badanych w urzędach).

### KOMPETENCJE KADRY KIEROWNICZEJ

W świetle wyników badań ponad  $\frac{1}{3}$  ankietowanych w kieleckim urzędzie i ponad  $\frac{1}{5}$  w radomskim urzędzie nie wskazała, że doświadczenie i kompetencje kadry kierowniczej są zadawalające. Wyniki badania ukazują podejście kadry kierowniczej do zarządzania. Kadra kierownicza oceniła system ocen okresowych jako formalność (ponad  $\frac{2}{5}$  w kieleckim urzędzie i ponad  $\frac{3}{5}$  w radomskim urzędzie), pomimo że sama odpowiada za jakość dokonywanych ocen. Natomiast ponad  $\frac{3}{5}$  ankietowanych w Kielcach i ponad  $\frac{1}{2}$  w Radomiu nie potwierdziła, że zadania dla pracowników są rozdzielane prawidłowo.

### POTRZEBA PODJĘCIA INNOWACYJNYCH DZIAŁAŃ W OBSZARZE KSZTAŁTOWANIA KAPITAŁU LUDZKIEGO PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH

Ankietowani wyrazili silne poparcie dla zmian obejmujących:

- wprowadzenie obowiązkowych szkoleń;
- zapewnienie podwyżki płacy przy podwyższeniu kompetencji i kwalifikacji;
- poprawę komunikacji wewnętrznej;
- racjonalizację zatrudnienia;
- wdrożenie jasnego zakresu odpowiedzialności dla pracowników i przełożonych;
- zwiększenie zakresu i wysokości motywatorów pozapłacowych;
- zwiększenie wysokości motywatorów finansowych;
- dostosowanie stawek zaszerogowania wynagrodzenia do zarobków rynkowych;
- zapewnienie wzrostu płacy z tytułu dodatkowych obowiązków, w tym za zastępstwo.
- Zmiany te poparło od około  $\frac{3}{5}$  do ponad  $\frac{4}{5}$  ankietowanych w każdym z urzędów, odpowiednio do poszczególnych propozycji.

Konieczność zmian w sferze płacowej, w celu spowodowania wzrostu kapitału ludzkiego, postulowali równie silnie niemal wszyscy przedstawiciele kadry kierowniczej uczestniczący w wywiadach pogłębionych w Kielcach i zdecydowana większość w Radomiu. Zmiany w sferze pozapłacowej były popierane nieco mniej licznie



(maksymalnie przez blisko 44% rozmówców w Kielcach i około 29% w Radomiu). Uczestnicy wywiadów uznali również potrzebę uzależnienia między innymi awansów od merytorycznych kryteriów (wszyscy w Kielcach i prawie 65% w Radomiu), czy wdrożenia wartościowania stanowisk (około 63% w Kielcach i prawie 71% w Radomiu).

#### *KONIECZNOŚĆ NAPRAWY SYSTEMU PODNOSZENIA KWALIFIKACJI W URZĘDACH SAMORZĄDOWYCH*

Zdaniem blisko  $\frac{3}{5}$  ankietowanych w kieleckim urzędzie i ponad  $\frac{3}{5}$  w radomskim urzędzie doskonalenia wymagają umiejętności zwłaszcza w zakresie merytorycznej pracy (wiedzy specjalistycznej), a zdaniem tylko około  $\frac{1}{4}$  ankietowanych w obydwu urzędach – ich umiejętności są na wystarczającym poziomie.

Respondenci w trakcie wywiadów (25% w Kielcach i około 24% w Radomiu) twierdzili, że w przypadku pojawienia się możliwości zatrudnienia nowych pracowników wymagaliby raczej innych lub dodatkowych kwalifikacji ważnych dla funkcjonowania urzędu samorządowego. Rozmówcy również wymieniali liczne umiejętności i kompetencje pracowników, które powinno się stale doskonalić.

#### *OCZEKIWANIA PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH ODNOSZĄCE SIĘ DO ZASAD ROZWOJU ZAWODOWEGO*

Oferowaną ścieżkę kariery zawodowej w urzędach oceniło „poniżej oczekiwań” około  $\frac{3}{5}$  respondentów. To dużo, biorąc pod uwagę, że ich oczekiwania wobec awansu w pracy nie są wysokie. Ponad  $\frac{4}{5}$  ankietowanych nie oczekuje awansu na stanowisko kierownicze, a ponad  $\frac{3}{5}$  na stanowisko samodzielne.

#### *NEGATYWNE PROCESY BLOKUJĄCE ROZWÓJ KAPITAŁU LUDZKIEGO*

Problem wypalenia zawodowego dotknął ponad  $\frac{2}{5}$  ankietowanych w Urzędzie Miasta Kielce i prawie  $\frac{3}{5}$  w Urzędzie Miejskim w Radomiu.

Na występowanie zachowań nieetycznych wskazała ponad  $\frac{1}{3}$  ankietowanych w kieleckim urzędzie i prawie  $\frac{1}{2}$  w radomskim urzędzie; dyskryminację (w różnej postaci) – ponad  $\frac{1}{3}$  w obydwu urzędach; mobbing (w różnej postaci) – ponad  $\frac{1}{4}$  w obydwu urzędach; korupcję (w różnej postaci) – ponad 5% w obydwu urzędach. Ankietowani wskazywali także na inne destrukcyjne sytuacje występujące w miejscu pracy. Od około  $\frac{3}{5}$  do ponad  $\frac{4}{5}$  respondentów w urzędach oceniło jako „poniżej oczekiwań” otrzymywane wynagrodzenie i wysokość dodatkowych gratyfikacji, a poszczególne świadczenia pozapłacowe oceniło jako „poniżej oczekiwań” od ponad  $\frac{1}{4}$  do około  $\frac{3}{5}$  ankietowanych. Pracownicy zastępują innych pracowników bez dodatkowego wynagrodzenia (twierdziło tak ponad  $\frac{3}{5}$  ankietowanych w urzędach) oraz bezpłatnie pozostają w pracy lub zabierają pracę do domu (twierdziła tak około  $\frac{1}{2}$  respondentów objętych badaniem ankietowym w urzędach).

#### *ROTACJA PRACOWNIKÓW*

W latach 2011–2017 w Urzędzie Miasta Kielce zatrudniono 361 pracowników (ustało zatrudnienie 342 pracowników), a w Urzędzie Miejskim w Radomiu w tym okresie zatrudniono 419 pracowników (ustało zatrudnienie 297 pracowników), co związane jest z nieustanną rotacją pracowników.

#### *NIETRWAŁY KAPITAŁ LUDZKI BADANYCH INSTYTUCJI*

Zgodnie z badaniem odejście z urzędu zadeklarowało, jeśli znajdzie odpowiednią ofertę pracy, 187 respondentów z Urzędu Miasta Kielce i 148 z Urzędu Miejskiego w Radomiu. Prawie  $\frac{3}{4}$  ankietowanych w badanych urzędach to pracownicy w wieku 35–59 lat. Kadra kierownicza podczas wywiadów potwierdziła, że zarządza różnymi pokoleniami

pracowników. Nie ulega wątpliwości, że urząd nadal będzie zmagał się ze stałym procesem rekrutacji pracowników.

## WYBRANE WYNIKI BADAŃ WŁASNYCH – RÓŻNICE

### *PROCEDURY WEWNĘTRZNE A BRAK STRATEGICZNEGO PODEJŚCIA DO ZARZĄDZANIA KAPITAŁEM LUDZKIM*

W badanych instytucjach poza procedurami wewnętrznymi przewidzianymi prawem, brak jest innych pozanormatywnych rozwiązań wpływających na rozwój kapitału ludzkiego pracowników samorządowych, pomimo że urzędy mogłyby z powodzeniem owe rozwiązania u siebie wdrożyć. Nawet występujące w urzędach pewne odmienności dotyczące: systemu płacowego i wymagań kwalifikacyjnych dla poszczególnych stanowisk, podejścia do zapewnienia szkoleń i dofinansowywania studiów, przebiegu służby przygotowawczej, przeprowadzania ocen okresowych, dokonywania kontroli zarządczej, czy wykorzystywania środków z funduszu socjalnego – nie przyczyniają się do wyraźnego wzrostu kapitału ludzkiego. Ze względu na to powinna nastąpić regulacja na poziomie przepisów prawa krajowego (po pierwsze skierowane byłyby do urzędów w całej administracji samorządowej, a po drugie ich realizacja nie zależałaby od ewentualnej woli władz samorządowych). Oczywiście, wszystkiego systemowo uregulować się nie da. Jednak – wszędzie tam, gdzie to prawnie możliwe – trzeba dać impuls do zmian postaw zarządzających urzędami w obszarze kształtowania kapitału ludzkiego.

### *ODMIENNOŚCI W STOSOWANIU TYCH SAMYCH NARZĘDZI POLITYKI PRESONALNEJ*

Poza istniejącymi w badanych instytucjach różnicami w praktycznym zastosowaniu tych samych narzędzi (w tym prawa do awansu, prawa do podwyżki, prawa do nagrody, prawa do dodatku specjalnego – gdzie istnieją ogólne normy prawne, pozwalające na doprecyzowanie rozwiązań przez pracodawcę i przepisy mają formę fakultatywną) ujawniły się również inne problemy (które mogą podlegać regulacji prawnej). Powinny być zachowane odpowiednie relacje pomiędzy wynagrodzeniami pracowników zajmujących kolejne stanowiska urzędnicze w hierarchii. Zróżnicowanie wynagrodzeń przedstawiają dane z badanych urzędów (a potwierdzają opinie ankietowanych i uczestników wywiadów). W ostatnich latach wzrost zatrudnienia jest większy w radomskim magistracie, który przy wykonywaniu tych samych zadań w jednostce o podobnej liczbie mieszkańców, zatrudnia więcej pracowników niż kielecki magistrat. Także różne są oferty zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i zasad ich dofinansowania w obydwu instytucjach, przy czym ograniczone działania w tym obszarze nie powinny być jedynymi powszechnymi bodźcami pozafinansowymi w urzędzie mającymi wpływ na motywację pracowników do efektywnej pracy.

## NAJWIĘKSZE STWIERDZONE RÓŻNICE W WYNIKACH BADANIA ILOŚCIOWEGO

Stwierdzone w badaniu ankietowym różnice, liczone w punktach procentowych w zależności od ocenianego przez respondentów zagadnienia, wynosiły w kieleckim urzędzie od 8,6 do 10,4 pkt proc., a w radomskim urzędzie od 5,5 do 27,7 pkt proc. Jak wynika z danych, największe odnotowane różnice odnoszą się do poszczególnych pojedynczych aspektów (część z nich ma swe źródło w odmienności stosowanych procedur i założeń) i nie są na tyle istotne, aby mogły świadczyć o zróżnicowaniu kapitału ludzkiego pracowników kieleckiego oraz radomskiego magistratu.

Tabela 1. STWIERDZONE RÓŻNICE W WYNIKACH BADANIA ANKIETOWEGO W %

Wybrane zagadnienia, w których stwierdzono największe różnice w odpowiedziach twierdzących ankietowanych	Urząd Miasta Kielce	Urząd Miejski w Radomiu	Różnica w pkt proc.
Posiadanie wykształcenia magisterskiego przed podjęciem pracy w urzędzie	75,10	64,70	+10,40 Kielce
Posiadanie wykształcenia średniego zawodowego przed podjęciem pracy w urzędzie	3,80	9,30	+5,50 Radom
Pozyskanie umiejętności technicznych (np. w zakresie obsługi komputera) przed rozpoczęciem pracy	87,40	78,80	+8,60 Kielce
Pozyskanie umiejętności technicznych (np. w zakresie obsługi komputera) w trakcie zatrudnienia	9,50	19,10	+9,60 Radom
Korzystanie z dofinansowania do nauki	12,60	23,20	+10,60 Radom
Korzystanie z płatnych godzin nadliczbowych	2,60	30,30	+27,70 Radom
Możliwość zgłaszania przełożonym propozycji zmian	36,30	44,90	+8,60 Radom
Uczenie się pracy poprzez obserwację	61,50	72,10	+10,60 Radom
Pozytywna ocena kompetencji i doświadczenia kadry kierowniczej	64,80	78,30	+13,50 Radom
Zadowolenie z własnej pracy na rzecz miasta	65,80	78,80	+13,00 Radom
Potwierdzenie prawidłowości rozdzielenia zadań	37,30	48,20	+10,90 Radom
Potwierdzenie adekwatność ilości szkoleń	56,80	47,00	+9,80 Kielce
Potwierdzenie adekwatności jakości szkoleń	65,80	56,80	+9,00 Kielce
Możliwość korzystania z wyjść prywatnych bez odrabiania czasu pracy	12,80	39,10	+26,30 Radom
Potwierdzenie występowania zachowań nieetycznych	35,60	45,60	+10,00 Radom
Potwierdzenie dbania o zdrowy sen	65,30	71,10	+5,80 Radom
Posiadanie umiejętności odreagowania stresu po pracy	56,30	73,50	+17,20 Radom
Poczucie wzrostu własnego kapitału ludzkiego w trakcie zatrudnienia w urzędzie – „tak średnio”	33,50	39,90	+6,40 Radom
Poczucie wzrostu własnego kapitału ludzkiego w trakcie zatrudnienia w urzędzie – „nie, jest taki sam”	22,10	13,10	+9,00 Kielce

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego, N=421 (Kielce) i N=419 (Radom).

## STWIERDZONE RÓŻNICE W WYNIKACH BADANIA JAKOŚCIOWEGO

W badaniu jakościowym zgodnie z dyspozycjami do wywiadów respondenci wypowiedzieli się na podobne tematy, lecz z różnymi ocenami. Najbardziej istotne różnice odnotowano w następujących sprawach. Więcej rozmówców z Urzędu Miasta Kielce wskazało na problemy dotyczące działań urzędów na tle organizacyjnym (odnośnie szkoleń, przeciążenia pracowników zadaniami, czy systemu oceny okresowej), a w Urzędzie Miejskim w Radomiu – na tle organizacyjnym i relacji (dostępności ścieżki kariery zawodowej, dbałości o samopoczucie w miejscu pracy, czy funkcji kierownika urzędu powierzonej prezydentowi miasta). Jednak podobnie, jak w przypadku badań ankietowych różnice te zasadniczo nie świadczą o odmiennym poziomie kapitału ludzkiego w badanych urzędach. Na przykład dość często uczestnicy indywidualnych wywiadów pogłębionych twierdzili, że urząd nie zapewnia ścieżki rozwoju zawodowego (blisko 53% w Radomiu, ale około 19% w Kielcach). Również za

istotne uznać należy ich zdanie o tym, czy system gwarantujący prezydentowi miasta funkcję kierownika urzędu sprawdza się. Około 77% uczestników wywiadów pogłębionych w Radomiu, a tylko 25% w Kielcach nie potwierdziło tego, co powinno być przedmiotem refleksji na ten temat.

## OCENA TRAFNOŚCI PRZYJĘTEJ TEZY GŁÓWNEJ

Dokonując ogólnej oceny stanu kapitału ludzkiego pracowników w badanych urzędach można stwierdzić, że jego poziom uzależniony jest od dwóch czynników: jakości kapitału ludzkiego (pracowników) oraz jakości zarządzania nim (gdyż urzędy powinny stale rozwijać potencjał pracowników). Ocena kapitału ludzkiego w instytucjach ma ścisły związek z deklaracjami respondentów dotyczącymi podnoszenia kwalifikacji, samooceny własnego kapitału, czy też na temat systemu prawnego, działań urzędów w płaszczyźnie płacowej i pozapłacowej oraz relacji, które na tym tle powstają. Z badania jakościowego wynika wniosek, że poziom kapitału ludzkiego poszczególnych pracowników i kierowanych zespołów – kadra kierownicza ocenia generalnie pozytywnie, ale opinie rozmówców na temat warunków w urzędzie do tworzenia kapitału ludzkiego, jego rozwoju i zarządzania nim – są zasadniczo bardziej krytyczne niż wynika to z ankiet. Opinie uczestników wywiadów i badań ankietowych w zakresie rekomendacji koniecznych zmian na rzecz wzrostu tego kapitału w urzędach są podobne. Jako tezę główną przyjęto twierdzenie, że skuteczność w kształtowaniu kapitału ludzkiego w badanych instytucjach jest zróżnicowana, ponieważ obowiązujący system administracji samorządowej nie reguluje wyczerpująco kwestii rozwoju tego kapitału. Teza potwierdziła się częściowo. Ze zrealizowanych badań własnych wynika, że skuteczność w kształtowaniu kapitału ludzkiego w badanych urzędach nie jest znacząco zróżnicowana. Interpretacja obowiązującego prawa pozwala sądzić, że każdy pracodawca samorządowy (urząd) ma możliwość samodzielnego kształtowania polityki w zakresie rozwoju pracowników w oparciu o ogólne normy prawne i ich doprecyzowanie w aktach prawa wewnętrznego. Istniejące różnice w poszczególnych procedurach wewnętrznych badanych urzędów również częściowo mogą to potwierdzać. Obowiązujący system administracji samorządowej, na przykładzie badanych urzędów, nie przyczynił się ani do zróżnicowania poziomu kapitału ludzkiego (co mogło być dopuszczalnym skutkiem regulacji prawodawcy), ani do zapewnienia kształtowania kapitału ludzkiego na wysokim poziomie. Przez pożądany optymalny wysoki poziom kapitału ludzkiego urzędów należy rozumieć silny kapitał ucieleśniony w pracownikach wraz z zapewnionymi warunkami do pełnego rozwoju tego kapitału. Różnice w określonych procedurach wewnętrznych badanych urzędów właściwie mogłyby mieć wpływ na jakość kapitału ludzkiego pracowników samorządowych, ale analiza wyników badań pokazuje, że ostatecznie nie mają. Pracodawca samorządowy realizuje tylko takie elementy kształtowania kapitału ludzkiego, które muszą być prawnie zrealizowane, przy czym ujawnia się tutaj problem efektywności tych działań. Przykładowo nagrody jubileuszowej, dodatkowego wynagrodzenia rocznego zwierzchnictwo urzędu nie ma prawa odmówić pracownikowi, ale już kwestie podnoszenia kwalifikacji, systemu motywacji finansowej i pozafinansowej leżą w gestii pracodawcy samorządowego (co szczególnie podkreślali rozmówcy podczas wywiadów). W świetle wyników badań własnych można stwierdzić, że obowiązujący system administracji samorządowej powinien wyczerpująco regulować kwestie rozwoju tego kapitału, to jest w taki sposób, aby była możliwość jego zapewnienia na wysokim poziomie w każdym urzędzie samorządowym, w tym w badanych instytucjach. Na gruncie badań ujawniły się dwa główne problemy. Pierwszy, systemowy (czy urząd jest w stanie samodzielnie zagwarantować pracownikom kompleksowe warunki pozwalające na rozwój zawodowy oraz efektywną pracę) oraz drugi, związany z pracującym kapitałem ludzkim (czy zdolności i motywacja pracowników są na tyle duże, aby zapewnić rozwój ich kapitału ludzkiego w organizacji jaką jest urząd). Do rozwoju zawodowego w urzędzie nie wystarczy tylko zapewnienie stabilności zatrudnienia w postaci umowy o pracę na

czas nieokreślony na pełny etat (zatrudnienie w tej formie wskazało ponad ¼ ankietowanych w badanych urzędach).

## CIEKAWOŚĆ BADACZA... A WYNIKI ANALIZY STATYSTYCZNEJ WYBRANYCH ZMIENNYCH

Jak podkreślono w jakże istotnej opinii recenzenta rozprawy doktorskiej E. Trafiałek: „brak reprezentatywności próby i brak statystycznej weryfikacji uzyskanych wyników badań empirycznych oznacza rezygnację z prawa do formułowania podsumowań w kategoriach rekomendacji strategicznych i zredukowanie ich wyłącznie do grup i instytucji objętych badaniem. Tak też należy zatem odczytywać treści zawarte w rozdziale wieńczącym pracę [...]. Uniemożliwiło to też w konsekwencji sformułowanie hipotez badawczych [...]. Z drugiej zaś strony, z uwagi na dużą liczebność grup pracowniczych z miejskich (421 z kieleckiej i 419 z radomskiej) jednostek samorządowych objętych badaniem – uprawnia to do prowadzenia analiz porównawczych opinii formułowanych przez przynajmniej dwie grupy pracownicze i następnie odnoszenia ich do założeń teoretycznych”<sup>1</sup>. W przyjętych założeniach metodologicznych autor rozprawy nie zdecydował się na poszukiwanie zależności między zmiennymi (w ramach ankietowego badania ilościowego). Powyższa analiza nie była konieczna dla realizacji celu rozprawy doktorskiej i argumentowania tezy głównej, dlatego też nie została ujęta w samej dysertacji. Ciekawość badacza sprawiła, że analiza istnieje, a jej wyniki można uznać za interesujące. W poszczególnych tabelach zweryfikowano wyniki istotne statystyczne oraz tendencje statystyczne. Niektóre wyniki w zakresie istnienia bądź nie związków pomiędzy danymi cechami są porównywalne dla obydwu badanych instytucji. Ostatecznie, z uwagi na obszerność materiału nie zdecydowano się na jej włączenie do niniejszej publikacji<sup>2</sup>.

### Rozważania autora

#### NA TLE LITERATURY PRZEDMIOTU ANALIZY

W literaturze funkcjonuje wiele definicji kapitału ludzkiego, jak też jego teorii, a wspólnym dla tych definicji jest to, że pewne cechy (składniki, elementy kapitału) powtarzają się. Jednak w celach empirycznych dla określenia czym jest kapitał ludzki w badanej instytucji należy albo skorzystać z definicji innego autora (która najbardziej trafnie odpowiadała będzie cechom badanej populacji – tak, jak ma to miejsce w tym opracowaniu), albo podjąć próbę samodzielnego zdefiniowania kapitału ludzkiego. Bogactwo niejednorodnego pojęcia „kapitał ludzki” otwiera więc drogę do formułowania wniosków w nowych obszarach badawczych, bądź w tych samych obszarach, ale w innym kontekście. Istnieje wiele instytucji kształtujących człowieka w sposób ukierunkowany na rozwój kapitału ludzkiego. Szczególną rolę, jako instytucja, sprawuje państwo. Nie jest możliwe osiągnięcie i utrzymanie wysokiego poziomu kapitału ludzkiego bez wyraźnych działań państwa na rzecz zapewnienia odpowiedniego standardu: edukacji, kształcenia przez całe życie, warunków pracy, płacy i zabezpieczenia społecznego, czy ochrony zdrowia. Jeśli przyjąć za trafne założenie, że człowiek rozwija swój kapitał w wyniku świadczenia pracy, to najbardziej istotną instytucją wpływającą na kształtowanie kapitału ludzkiego jest zakład pracy. Z uwagi na powiązanie życia człowieka z pracą, na rozwój kapitału ludzkiego wpływ posiada każdy kolejny pracodawca, a pracownik wraz z latami nabywanych doświadczeń zyskuje większy kapitał. Dla rozwoju gospodarki kraju i liczenia się jej na arenie międzynarodowej niezbędny jest rozwój kapitału ludzkiego oraz odpowiedni

<sup>1</sup> Recenzje rozprawy doktorskiej udostępniono na stronie internetowej (stan na: 19.02.2023): [https://ssl-kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/stopnie\\_naukowe\\_doktora/doktoraty/Strony/default.aspx](https://ssl-kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/stopnie_naukowe_doktora/doktoraty/Strony/default.aspx).

<sup>2</sup> Całościowa analiza dostępna jest pod adresem: <https://independent.academia.edu/KrzysztofWo%C5%BAniak22>.

(dla danej kultury państwa) poziom kapitału społecznego, który warunkuje dalszy wzrost kapitału ludzkiego. Słuszne jest założenie, że dobrobyt społeczny i gospodarczy stanowi niemierzalną wprost sumę wyników rozwoju każdej organizacji, która swoim działaniem, mającym na celu powiększanie zysku, pomnaża jednocześnie kapitał ludzki. Kapitał ludzki generowany przez człowieka (stale uczącego się, pracownika, rodzica, obywatela) przyjmuje niejednorodną postać, a rozwój tego kapitału warunkowany jest licznymi czynnikami. Poddana analizie literatura ukazuje w pewnym stopniu trudność tej tematyki, przede wszystkim to, jak ważnym dla każdego społeczeństwa (w tym państwa czy jednostki samorządu terytorialnego) jest kapitał ludzki i obowiązek jego pielęgnowania.

#### NA TLE FUNKCJONOWANIA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Administracja publiczna, w tym samorządowa jest miejscem zatrudnienia znacznej liczby pracujących, a w wielu miastach pracodawca samorządowy jest jednym z największych lub większym zakładem pracy (jak w przypadku badanych jednostek). Urzędy odpowiadają za współpracę ze swoim otoczeniem bliższym i dalszym stanowiącym szeroki otwarty katalog podmiotów, zjawisk i czynników. Istnienie samorządu terytorialnego jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania państwa i rozwoju społeczeństwa. Samorządy miast na prawach powiatu Kielc i Radomia, pomimo że są aktywne inwestycyjnie, borykają się z licznymi problemami. Dużym obciążeniem dla budżetów tych miast rok do roku są wydatki na oświatę, a odpowiednie jej finansowanie jest kluczowe dla kształtowania kapitału ludzkiego mieszkańców. Jednym z najpilniejszych wyzwań dla tych samorządów szczególnie jest poprawa warunków i jakości życia mieszkańców, pozwalająca na stały wzrost liczby mieszkańców. Niezbędna jest również rozważa przy dużych inwestycjach, znacznie zwiększających deficyt budżetowy. W badanych urzędach „podstawowy katalog form kształtowania kapitału ludzkiego” jest bardzo zbliżony lub wręcz taki sam (jest gwarantowany prawem). Pomimo tego często zauważalne są pewne różnice w jego doprecyzowywaniu przez urzędy i tym samym w jego praktycznym zastosowaniu, przykładowo w sposobie organizacji komórek organizacyjnych, w poszczególnych procedurach, czy we wzroście zatrudnienia – większym w radomskim magistracie. Z dokumentów źródłowych nie wynika, aby te urzędy stosowały inne narzędzia w tym obszarze. Pomimo tego, że wszyscy pracownicy samorządowi powinni dbać o rozwój kapitału ludzkiego, to szczególne zadania w tym kontekście spoczywają na kadrze kierowniczej (zwłaszcza najwyższego szczebla), która powinna je realizować nie tylko w ramach określonych prawem, ale również w oparciu o konkretne strategie. Na tym tle pojawia się ważny dezyderat w sprawie uregulowania przepisów tej grupy pracowników w sposób uwzględniający silne powiązanie czynników płacowych i pozapłacowych z kształtowaniem kapitału ludzkiego. Kształtowanie kapitału ludzkiego jest procesem złożonym i zawsze odbywa się w dłuższej perspektywie czasowej. Badane urzędy (będące w sensie prawnym pracodawcą samorządowym) tworzą pracownicy będący najcenniejszym z możliwych zasobów. Pracownicy samorządowi z jednej strony wywodzą się ze społeczeństwa lokalnego i posiadają części jego cech, a z drugiej – im bardziej stają się kompetentni (bogatsi w kapitał ludzki), tym bardziej wzbogacają merytorycznie działania urzędu, z zyskiem dla społeczeństwa.

#### NA TLE WYNIKÓW BADAŃ ILOŚCIOWYCH

Respondenci biorący udział w badaniu ilościowym stanowią większość pracowników badanych instytucji, stąd ich opinie są punktem odniesienia do funkcjonującej praktyki. Wyrażone poglądy ankietowanych umożliwiają ocenę stanu kapitału ludzkiego w urzędach, w tym zbadanie struktury jego cech – właściwych dla tej grupy zawodowej. Z badań własnych wynika, że respondenci w większości posiadają wyższe wykształcenie oraz znaczny staż zawodowy w administracji publicznej. Badani mają ograniczone szanse awansu pionowego i często poziomego, otrzymują relatywnie niskie wynagrodzenie, posiadają raczej negatywny stosunek do dalszego uzyskiwania

kwalifikacji w ramach studiów, ale dobrze oceniają własne doświadczenie i posiadane kompetencje. Kształtowanie kapitału ludzkiego w urzędach powinno opierać się między innymi na systematycznym doskonaleniu umiejętności oraz permanentnym aktualizowaniu i poszerzaniu wiedzy przez pracowników. Działania te w głównej mierze pozostają w gestii urzędów jako pracodawców. Jednak ze szkoleń i kursów korzystało niewielu badanych, co może rodzić pytanie o tego przyczyny. Szansa na rozwój kapitału ludzkiego w badanych instytucjach istnieje – tak, jak w każdym zakładzie pracy. Jednak odpowiedzi ankietowanych odnoszące się do ich doświadczeń, panujących relacji i podejmowanych działań przez urzędy nakazują patrzeć na owe szanse z dystansem głównie z uwagi na wystąpienie wysokiego poziomu wypalenia zawodowego oraz zamiaru badanych zmiany miejsca pracy. Nie wszyscy respondenci wskazali również na istnienie atmosfery zaufania i współpracy w miejscu pracy. Ocena sposobu funkcjonowania systemu i aktywności urzędów, jako pracodawcy, w badanym obszarze nie może być pozytywna. Składają się na nią liczne opinie respondentów dotyczące: ocen okresowych pracowników, służby przygotowawczej, procesu delegowania zadań, zastępstw za innych pracowników bez wynagrodzenia, motywatorów finansowych i pozapłacowych. Również skala zachowań nieetycznych i sytuacji związanych z dyskryminacją w badanych jednostkach, a nawet mobbingiem (lecz w mniejszym stopniu) – wymaga poważnych działań naprawczych. Zjawiska te ujemnie wpływają na kapitał ludzki. Opinie respondentów o stwarzaniu warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego przez urząd, jak też o poczuciu wzrostu tego kapitału u samych badanych są zróżnicowane. Samoocena wzrostu kapitału ludzkiego respondentów zasadniczo była pozytywna, ale ocena warunków stwarzanych przez urząd dla kształtowania tego kapitału była bardzo niejednoznaczna. Nieliczni ankietowani wskazywali na wykorzystywanie w tym celu przez urząd wszystkich możliwości prawnych, czy umożliwianie wzrostu kompetencji zawodowych i społecznych. Zaobserwowano również, że powyższe zagadnienia lepiej oceniano w grupach stanowisk kierowniczych. Respondenci urzędów posiadali liczne oczekiwania wobec pracodawcy dotyczące rozwoju kapitału ludzkiego. Przede wszystkim zdecydowanie poparli wszystkie zawarte w ankiecie działania mające sprzyjać wzrostowi ich kapitału ludzkiego w urzędzie. Opinie te korespondują ze stosunkiem ankietowanych do innowacji w pracy – poparcia dla nich udzielili niemal wszyscy badani.

#### NA TLE WYNIKÓW BADAŃ JAKOŚCIOWYCH

Respondenci z Kielc i Radomia wiedzę, umiejętności i kompetencje pracowników oceniali w większości pozytywnie. Uznanie tych składników kapitału ludzkiego za wystarczające do realizacji obowiązków jest według nich równoznaczne z posiadaniem przez pracowników: odpowiedniego wykształcenia, praktyki, wiedzy (aktualizowanej w trakcie szkoleń, kursów i studiów podyplomowych), predyspozycji i motywacji. Akceptacja studiów niekierunkowych dla pracowników wykonujących konkretne specjalizacje jest możliwa przy założeniu, że dana osoba nauczy się wykonywania obowiązków w praktyce, jednakże wiąże się to z większym wysiłkiem pracownika, przełożonego i współpracowników. Zdaniem uczestników wywiadów podstawowymi formami podnoszenia kwalifikacji przez pracowników są szkolenia, kursy i studia. Pracodawca samorządowy umożliwia zwłaszcza permanentny udział w szkoleniach zawodowych. Jednak ich ilość nie zawsze jest uzależniona od rzeczywistych potrzeb, lecz od środków budżetowych oraz woli przełożonych. Znaczenie mają również nieformalne metody doskonalenia kompetencji stosowane na stanowisku pracy (dość licznie występujące w urzędach) oraz działania motywujące podejmowane w celu podnoszenia kwalifikacji przez pracowników (których w obydwu urzędach jest niewiele). W świetle wypowiedzi respondentów rozwój kapitału ludzkiego pracowników samorządowych, w tym postaw prozawodowych powinien być warunkowany między innymi wdrożeniem klarownych zasad dla systemu motywacji finansowej i pozafinansowej, w tym dotyczących doksztalcenia oraz awansów. Według nich na rozwój postaw prozdrowotnych mogą mieć wpływ przede wszystkim: dbanie o

dobrostan psychiczny pracowników w miejscu pracy, prawidłowe rozdzielanie zadań, tworzenie warunków socjalnych, wspieranie aktywności rekreacyjnej, kulturalnej i sportowej wśród pracowników, zapewnienie pakietu medycznego, a także zadbanie o profesjonalną i nastawioną na drugiego człowieka kadrę zarządzającą. Według badanych o tym, czy pracownicy w zespole mają odpowiednie warunki pracy i rozwoju swoich kwalifikacji mogą świadczyć takie czynniki, jak: aktywność pracowników (chęć do pracy), otwartość na zmiany, umiejętne zarządzanie osobami konfliktowymi przez przełożonych, atmosfera w zespole i poziom zintegrowania zespołu, poziom współpracy, czy odpowiednie warunki pracy (lokalowe i narzędzia pracy). Wszystkie czynniki, za które byli odpowiedzialni rozmówcy (należący do kadry kierowniczej), zasadniczo były oceniane korzystnie. Inne czynniki, za które odpowiada urząd i jego kierownik – często były krytykowane w badanych urzędach (na przykład: warunki pracy, dostępność ścieżki kariery zawodowej, czy szeroko rozumiane działania kadry kierowniczej najwyższego i średniego szczebla). Respondenci uznali, że do skutecznego kształtowania kapitału ludzkiego w urzędach administracji samorządowej może przyczynić się zagwarantowanie systemowego pakietu świadczeń pieniężnych. W sferze pozapłacowej, aby skuteczniej rozwijać kapitał ludzki pracowników samorządowych, konieczne jest: stworzenie rzetelnej kultury organizacyjnej, zapewnienie prawem systemu motywacji pozafinansowej, autentyczne wykorzystywanie systemu oceny okresowej, czy stała racjonalizacja zatrudnienia. Respondenci wskazali na szanse wzrostu kapitału ludzkiego w urzędach samorządowych. Mogą przyczynić się do tego zmiany systemowe: zatrudnianie podatnych na samorozwój kandydatów w wyniku zaoferowania im odpowiednich warunków pracy, wdrożenie wartościowania stanowisk urzędniczych, utworzenie instytucji konsultacyjnej i decyzyjnej w sprawach pracowniczych w urzędzie, czy wdrażanie idei apolityczności w samorządzie (z jednej strony widzianej jako *idée fixe*, a z drugiej – niezwykle pożądanej w środowisku urzędniczym). Według rozmówców sposób zarządzania kadrami ma ewidentny wpływ na wewnętrzną i zewnętrzną rotację pracowników. Maleją szanse na długotrwałe pozyskanie nowych pracowników, zwłaszcza z ostatniej generacji. Efektem sposobu zarządzania kadrami jest również poziom prestiżu oraz postrzegania pracowników samorządowych i urzędów przez społeczeństwo.

## Koncepcje oraz propozycja reformy systemu zatrudniania i rozwoju kompetencji pracowników samorządowych

Szczególną rolę w samorządzie terytorialnym w Polsce spełniają miasta o statusie miast na prawach powiatów. Ich usytuowanie w przestrzeni administracji publicznej wraz z urzędem miejskim, jako pracodawcą samorządowym, obrazuje schemat zawarty poniżej (rysunek 1)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Miasta na prawach powiatu w szerszym ujęciu stanowią część administracji publicznej w Polsce, do której należy administracja rządowa, państwowa i samorządowa. W węższym ujęciu miasta na prawach powiatu stanowią gminę wykonującą zadania gminy i powiatu – jednostkę samorządu terytorialnego, funkcjonującą wraz dwoma pozostałymi rodzajami jednostek: powiatami ziemskimi i województwami.



Rysunek 1. Urząd gminy miejskiej jako pracodawca samorządowy w miastach na prawach powiatu



Źródło: Opracowanie własne

Zawód urzędnika w administracji publicznej, w tym pracownika samorządowego w administracji samorządu terytorialnego na stanowisku kierowniczym, bez wątpienia zalicza się do grona zawodów zaufania publicznego. Oznacza to, że „osoby na stanowiskach urzędniczych powinny wykazywać się nie tylko profesjonalizmem, ale także nieskazitelnym charakterem”<sup>4</sup>. Biorąc pod uwagę, że pracownicy w większości pracują w zespołach, często potrzebują silnego przywództwa. Jedną z koncepcji wskazuje na podział kadry zarządzającej na kierowników (zajmujących się zarządzaniem) i liderów (przywódców tworzących wizję rozwoju, pociągających za sobą cały zespół, inspirujących pracowników do działania). Sukcesy zawodowe liderów mają swoje źródło w sposobie zarządzania podwładnymi (ukierunkowanie na pracowników, wdrażanie zmian w organizacji, tworzenie kultury organizacyjnej i jej struktury oraz kreowanie wizji i strategii). Kierownictwo zarządzające jest ukierunkowane na realizowanie konkretnych zadań przez swoich podwładnych (na przykład obsługę klientów), wdraża misję i strategię, a w czasie zmian utrzymuje stabilność organizacji. Nie każdy kierownik ma szansę zostać silnym liderem, ale kształtowanie zdolności przywódczych znacznie zwiększa szanse na zostanie dobrym kierownikiem<sup>5</sup>. Usytuowanie badanej kadry zarządzającej w przestrzeni administracji publicznej (z urzędem miejskim jako pracodawcą samorządowym) obrazuje schemat zawarty poniżej (rysunek 2).

<sup>4</sup> A. Hejda, P. Szczyński, K. Poluga, D. Goral, Zarządzanie relacjami z klientami urzędu, Zarządzanie zasobami ludzkimi w urzędzie, FRDL, Warszawa 2011, s. 126.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 162 i n.

Rysunek 2. Kadra zarządzająca w badanych jednostkach



Źródło: opracowanie własne<sup>6</sup>.

Głównym zadaniem urzędnika jest pomnażanie kapitału ludzkiego, a urzędu i jego kierownictwa – wszelkie działania ukierunkowane na uwalnianie tego kapitału. Z upływem czasu pracownicy urzędu nabywają specyficzne (dla każdego z osobna) kombinacje cech odpowiadające za generowanie kapitału ludzkiego. W zależności od różnych czynników wpływających na stan kapitału ludzkiego przez cały okres zatrudnienia (często bardzo długi, trwający nawet kilkadziesiąt lat) pracownicy są bardziej lub mniej chłonni na rozwijanie tego kapitału. Można założyć, że w urzędach samorządowych możliwe są do zaobserwowania sytuacje przedstawione w tabeli 2.

<sup>6</sup> W Urzędzie Miasta Kielce w trakcie realizacji badań ilościowych biuro stanowiło odpowiednik referatu, ale podczas realizacji badań jakościowych biuro (na skutek zmian) stanowiło już odpowiednik referatu albo wydziału (jako biuro na prawach wydziału). W Urzędzie Miejskim w Radomiu biura są odpowiednikami wydziału, a dodatkowo istnieją stanowiska: inspektor – koordynator / główny specjalista – koordynator, które są w tym urzędzie odpowiednikami kierownika referatu. Ponadto w obydwu badanych urzędach funkcjonują także inne stanowiska kierownicze średniego szczebla, na przykład: kierownik urzędu stanu cywilnego, czy dyrektor departamentu / dyrektor kancelarii, którym podlegają komórki będące odpowiednikami wydziałów.

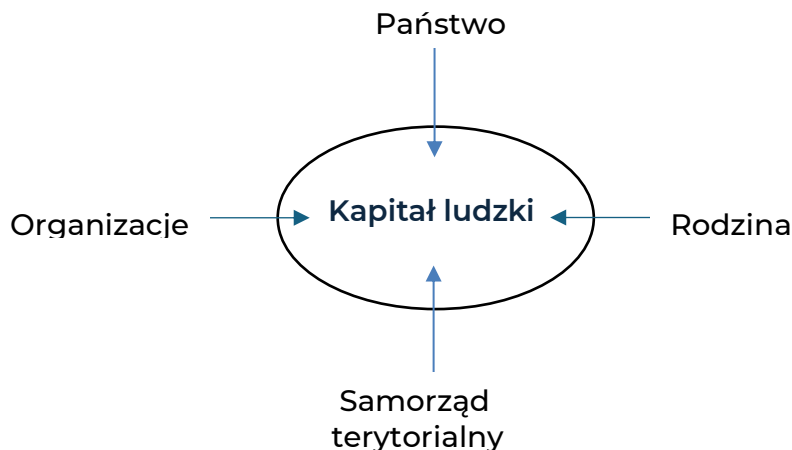
Tabela 2. Koncepcja wzrostu kapitału ludzkiego w urzędach samorządowych

Fazy rozwoju kapitału ludzkiego	Rodzaje sytuacji dotyczące kształtowania kapitału ludzkiego	
	Po stronie pracowników	Po stronie pracodawcy samorządowego
Początkowa	1) pracownicy urzędu mają mniejszy niż oczekiwany poziom kapitału ludzkiego	2) urząd nie motywuje do rozwoju kapitału ludzkiego pracowników, ograniczając się jedynie do określonych działań (będąc zobowiązany do tego przez obowiązujące prawo)
Przestoju	3) pracownicy urzędu nie podejmują działań na rzecz wzrostu kapitału ludzkiego, nie robią postępów lub widoczne są znaczne opóźnienia	4) urząd ogranicza się w kształtowaniu kapitału ludzkiego do wybranych, ale nie strategicznych działań
Zaawansowana – celowa	5) pracownicy urzędu stanowią wymagany kapitał ludzki	6) urząd nieustannie kreuje kapitał ludzki pracowników (stwarza ku temu warunki) oraz zarządza nim i rozwija talenty zatrudnionych

Zródło: opracowanie własne.

Optymalną sytuacją jest wykreowanie w urzędzie wartościowego kapitału ludzkiego i zarządzanie nim (do tego oczywiście należy dążyć). W koncepcji tej jednak występować mogą mieszane sytuacje (poszczególne sytuacje stanów pracowniczych i zachowań zarządzających nie muszą iść ze sobą w parze). Wszakże pracownicy, szczególnie wieloletni, są bogatsi w wypracowany kapitał, a zdarza się, że kadra kierownicza na najwyższym szczeblu i w wybranych działach średniego szczebla co kilka lat ulega wymianie. O ile sytuacja piąta i szósta są pożądane, to do deprecjacji kapitału ludzkiego będzie dochodzić zawsze, jeśli wystąpią sytuacje pierwsza i druga (niezdolność pracowników do rozwoju, wyłączne administrowanie zasobami). W sytuacji czwartej ograniczenie na przykład działań wyłącznie do finansowania podwyższania kwalifikacji na sporadycznych szkoleniach – bez zapewnienia kompleksowego pakietu działań ogólnorozwojowych – zawsze będzie kończyło się zahamowaniem wzrostu kapitału ludzkiego i zmarnowaniem talentów pracowników będących nosicielami wartościowego kapitału (o których mowa w sytuacji trzeciej). Zapewnienie zrównoważonego rozwoju kapitału ludzkiego w urzędach administracji samorządowej na rzecz wzrostu usług dla społeczeństwa powinno być nie tylko w interesie każdego pracodawcy samorządowego, lecz też w interesie państwa. To właśnie w interesie państwa jest, aby każdy urząd w Polsce dbał o rozwój pracowników, inwestując w kapitał ludzki (by mogli rozwinąć swój talent i wiedzę z korzyścią dla społeczeństwa). Właściwa relacja na linii: państwo – rodzina – samorząd terytorialny gwarantuje kształtowanie się kapitału ludzkiego w społeczeństwie. Powyższy schemat przedstawia rysunek 3.

Rysunek 3. Podstawowy model obiegu kapitału ludzkiego w społeczeństwie



Źródło: opracowanie własne.

Państwo wpływa na kapitał ludzki powstający w rodzinach w sposób systemowy. Członkowie rodzin mają wpływ na wybór przedstawicieli (w tym ich kapitału ludzkiego) do organów jednostek samorządu terytorialnego, państwa czy w ramach struktur unijnych. Z rodzin wywodzi się lokalny kapitał ludzki, w tym wykorzystywany w urzędach samorządowych. Jednostki samorządu terytorialnego wpływają na kapitał ludzki w sprawach pozostających w jego kompetencjach. Organizacje bez względu na rodzaj funkcjonują w oparciu o kapitał ludzki, mają wpływ na jego kształtowanie i rozwój. Przeobrażanie się kapitału ludzkiego odbywa się w czasie, w tym wraz ze zmianą pokolenia, czy na skutek zmian społecznych. Kapitał ludzki wpływa tym samym na rozwój społeczno-gospodarczy (w tym lokalny i regionalny), a urzędy wraz z pracownikami samorządowymi powinny w tym zakresie pełnić wiodącą rolę. Rodziny, a szeroko ujmując również związki partnerskie, czy gospodarstwa domowe, tworzy zamieszkiwana ludność. Do wzrostu kapitału ludzkiego w urzędzie może się również przyczynić korzystna bezpośrednia współpraca z innymi podmiotami (jednostkami samorządu terytorialnego, uczelniami wyższymi, miastami partnerskimi, przedsiębiorcami, stowarzyszeniami branżowymi, czy wieloma innymi organizacjami pozarządowymi) bądź pośrednie korzystanie z doświadczeń tych podmiotów. W przypadku urzędów miast na prawach powiatu jest to tym bardziej ważne, gdyż jednostkom tym przypisano ogromnie szerokie kompetencje (realizowanie zadań gminy i powiatu, własnych i zleconych). W ramach przemysłów o kierunkach kształtowania kapitału ludzkiego, warto przedstawić są główne czynniki, które pośrednio lub bezpośrednio wpływają na wartość kapitału ludzkiego w urzędach samorządowych (tabela 3). Mogą mieć one wpływ zarówno pozytywny, jak i negatywny (w zależności od ich rodzaju i poziomu jakości).

Tabela 3. Główne czynniki wpływające na wartość kapitału ludzkiego w urzędach samorządowych

Wewnętrzne	Zewnętrzne
1. Jakość kadry zarządzającej.	1. Jakość władzy sprawowanej przez kierownika urzędu – pochodzącego z wyboru prezydenta, burmistrza, wójta (przypadkowość systemowa).
2. Jakość pozyskanych pracowników do pracy.	2. Stan upolitycznienia jednostki samorządu terytorialnego.
3. Jakość kultury organizacyjnej urzędu.	3. Stan zamożności jednostki samorządu terytorialnego.
4. Jakość dopasowania konkretnych pracowników do konkretnych stanowisk i funkcji.	4. Ilość i jakość przepisów prawa stosowanego przez urzędników.
5. Jakość procedur wewnętrznych i strategii.	5. Jakość finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego przez państwo.
6. Jakość komunikacji wewnętrznej.	6. Jakość otoczenia prorozwojowego (uczelni, instytucji szkoleniowych, stowarzyszeń, instytutów naukowych, inkubatorów przedsiębiorczości i podobnych podmiotów odpowiedzialnych za wytwarzanie technologii, innowacji i nauki) oraz stopień współpracy z tymi podmiotami.
7. Jakość struktury organizacyjnej urzędu.	7. Potrzeby społeczeństwa.
8. Ilość środków finansowych przeznaczonych na szkolenia i rozwój.	8. Postawy klientów.
9. Jakość motywatorów finansowych.	
10. Jakość motywatorów pozafinansowych.	
11. Jakość bodźców wpływających na motywację wewnętrzną.	
12. Warunki i narzędzia pracy.	

Źródło: opracowanie własne.

Kapitał ludzki w urzędach administracji samorządowej powinien być kształtowany przez cały okres zatrudnienia pracowników, trwający często kilkadziesiąt lat, co przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Kształtowanie pokoleniowego modelu kapitału ludzkiego w urzędzie samorządowym

Kluczowe etapy związane z pokoleniowym kreowaniem kapitału ludzkiego w urzędzie	Przewidywany czas trwania etapu	Obserwacja wzrostu kapitału ludzkiego w urzędzie
Pozyskiwanie kapitału ludzkiego	Procedura naboru – ciągle trwająca sukcesywna wymiana części zasobów ludzkich	1. Zatrudniane osoby posiadają wyższe wykształcenie kierunkowe lub odpowiednie doświadczenie niezbędne do pracy na oferowanym stanowisku.
Wdrażanie kapitału ludzkiego	Zatrudnienie oraz przygotowanie do pracy w urzędzie – do 3 lat	1. Zapewnione są odpowiednie i równe warunki pracy oraz narzędzia pracy. 2. Zagwarantowany jest sprawiedliwy system motywacji finansowej i pozafinansowej. 3. Istnieją odpowiednio dobrane do realizacji zadań zespoły pracowników.
Rozwój kapitału ludzkiego	Wzrost wiedzy oraz kompetencji pracowników – od 4 roku zatrudnienia do nawet 40 lat	1. Zapewniony jest system podnoszenia kwalifikacji oraz finansowania w tym zakresie. 2. Istnieje hierarchia awansów poziomych i pionowych wraz z zagwarantowanymi sprawiedliwymi kryteriami do awansu na stanowisko głównego specjalisty oraz kierownicze. 3. Zespoły pracowników zapewniają efektywną realizację zadań.
Uwalnianie (rotacja) kapitału ludzkiego	W każdym momencie po odejściu wartościowego pracownika z zespołu bądź z urzędu, zasadniczo po upływie nawet 30–40 lat (przy założeniu ciągłości zarządzania „tym samym ukształtowanym kapitałem ludzkim”)	1. Przekazana wiedza, schematy procedur i myślenia innym pracownikom. 2. Jakość wykonanych zadań wpływająca na uznanie wewnątrz organizacji i wśród klientów urzędu oraz w pozostałym środowisku samorządu terytorialnego.

Źródło: opracowanie własne.

Najwięcej korzyści pracodawcy samorządowemu i społeczeństwu bez wątpienia przynoszą wartościowi pracownicy, co ujawnia się zwłaszcza w fazie rozwoju oraz w fazie uwalniania kapitału ludzkiego. Zaproponowany model zawiera przejście od etapu zarządzania zasobami ludzkimi do zarządzania talentami i kapitałem ludzkim. Aczkolwiek nie jest możliwe kształtowanie kapitału ludzkiego w urzędzie bez wcześniejszego powierzania stanowisk kierowniczych według kompetencji i predyspozycji. Od pracowników samorządowych na stanowiskach niekierowniczych kadra kierownicza oczekuje spełniania wielu kryteriów, które najogólniej należą do jednej z trzech grup: związanej z wykonywaniem pracy, dotyczącej cech osobowości i predyspozycji lub odnoszącej się do podejścia do nauki. Odnieść można wrażenie, że od statystycznego, niezbyt zmotywowanego, pracownika kierownictwo wymaga posiadania wielu cech, predyspozycji i umiejętności oraz prezentowania odpowiednich postaw. O wzroście kapitału ludzkiego przedstawiciela kadry kierowniczej mogą świadczyć postępy w rozwijaniu poszczególnych cech, które powinny być koniecznymi predyspozycjami do piastowania funkcji kierowniczej. Respondenci należący do kadry kierowniczej, podczas wywiadów, licznie wskazywali – pośrednio lub bezpośrednio – na oczekiwania pracowników wobec przełożonych (mówiąc o sobie samych, czy też wskazując na swoich przełożonych – kadrę kierowniczą średniego lub najwyższego szczebla). Kryteria przypisywane kadrze kierowniczej podobnie najogólniej należą do jednej z trzech grup: związanej z wykonywaniem pracy, dotyczącej cech osobowości i predyspozycji lub odnoszącej się do podejścia do nauki. Wydaje się, że od statystycznego przełożonego (relatywnie zmotywowanego lepiej od swych pracowników) wymaga się posiadania, obok wiedzy, bardzo wielu konkretnych cech osobowości i predyspozycji.

#### **MONITORING ROZWOJU KAPITAŁU LUDZKIEGO W URZĘDACH ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ**

Badanie poziomu kapitału ludzkiego jest niezbędne dla jego rozwoju. Uzasadniają to także wyniki badań własnych. Na to, że urząd tworzy warunki dla rozwoju kapitału ludzkiego, poprzez wykorzystywanie do tego wszystkich możliwości prawnych, wskazało jedynie około 16% badanych z kieleckiego urzędu i około 9% z radomskiego urzędu, a na umożliwianie wzrostu kompetencji zawodowych i społecznych przez urząd wskazała blisko  $\frac{1}{5}$  badanych z Kielc i  $\frac{1}{5}$  z Radomia. Na znaczny wzrost własnego kapitału ludzkiego w czasie pracy w urzędzie wskazało tylko około 17% respondentów z kieleckiego magistratu i około 20% z radomskiego magistratu. Zaproponowany monitoring dotyczy istotnych dla zarządzających, dbających o kapitał ludzki w samorządzie terytorialnym, badań nad procesami zmian w tym kapitale: w jego kształtowaniu i rozwoju. Na monitoring kształtowania kapitału ludzkiego pracowników samorządowych składają się rekomendowane obszary (podsystemy), które w założeniu powinny tworzyć kompleksowy system umożliwiający trwały wzrost tego kapitału w urzędach. Koncepcję monitoringu w tym obszarze, na przykład w drugim roku kadencji samorządowej, przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Monitoring kapitału ludzkiego w administracji samorządowej

Obszar	Wskaźnik	Badania opinii i postaw pracowniczych oraz opinii mieszkańców, w zależności od potrzeb przeprowadzającego badanie, w poszczególnych obszarach wymienionych w kolumnie pierwszej.
<p>Kwalifikacje i kompetencje</p> <p><i>Podnoszenie wiedzy ogólnej i specyficznej przez urzędników</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wykształcenie pracowników</li> <li>2. Liczba pracowników, którzy uzupełnili wykształcenie na studiach wyższych w podziale na ich stopień oraz na studiach podyplomowych</li> <li>3. Liczba pracowników, którzy uzyskali nowe kwalifikacje zawodowe w formie kursu</li> <li>4. Liczba pracowników, którym udzielono urlopu związanego z doksztalcaniem się poza godzinami pracy</li> <li>5. Liczba i koszt zawartych umów na dofinansowanie studiów i kursów</li> <li>6. Liczba szkoleń, z których skorzystali pracownicy</li> <li>7. Procentowy udział pracowników, którzy uczestniczyli w szkoleniach w ogólnej liczbie zatrudnionych</li> <li>8. Koszty szkoleń ogółem oraz w przeliczeniu na przeszkolonego pracownika</li> </ol>	
<p>Awanse</p> <p><i>Poziome i pionowe awanse pracowników</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liczba awansowanych pracowników poziomo w podziale na ostatnio i aktualnie zajmowane stanowisko oraz czas pracy na ostatnim stanowisku i staż pracy w urzędzie</li> <li>2. Liczba pracowników nowo zatrudnionych w podziale na zaoferowane stanowiska niekierownicze oraz lokalny staż pracy w administracji publicznej</li> <li>3. Liczba awansowanych pracowników pionowo w podziale na ostatnio i aktualnie zajmowane stanowisko, czas pracy na ostatnim stanowisku, ogólny staż pracy w administracji publicznej i posiadane wykształcenie w chwili awansu</li> <li>4. Liczba pracowników nowo zatrudnionych w podziale na zaoferowane stanowiska kierownicze, ogólny staż pracy w administracji publicznej oraz posiadane wykształcenie w chwili awansu</li> </ol>	
<p>Niepożądane sytuacje w miejscu pracy</p> <p><i>Negatywne sytuacje pracownicze, w tym związane z zachowaniami kontrproduktywnymi</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liczba zgłoszeń bez względu na zasadność (w tym anonimowych) dotyczących zjawisk dyskryminacji, zachowań nieetycznych, mobbingu i korupcji</li> <li>2. Liczba zasadnie rozpatrzonych skarg na działanie urzędu i organ wykonawczy</li> </ol>	



Atmosfera w pracy oraz współdziałania <i>Zaangażowanie, motywacja, zadowolenie i lojalność pracowników</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liczba pisemnych pochwał dla pracowników</li> <li>2. Liczba udzielonych kar pracownikom ze względu na rodzaj</li> <li>3. Liczba zorganizowanych spotkań integracyjnych dla pracowników</li> <li>4. Liczba pracowników zrzeszonych w organizacjach związkowych</li> </ol>
Warunki pracy <i>Standard warunków pracy o charakterze technologicznym i infrastrukturalnym</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Procentowy udział pomieszczeń, w których pracuje czterech pracowników i więcej w stosunku do pokoi ogółem</li> <li>2. Procentowy udział pomieszczeń bez klimatyzacji w stosunku do pokoi ogółem</li> <li>3. Liczba pomieszczeń socjalnych oddanych pracownikom do dyspozycji i innych miejsc do odpoczynku</li> <li>4. Średni czas użytkowania tego samego komputera przez pracownika w urzędzie</li> <li>5. Liczba przyznanych ryczałtów na pojazd prywatny wykorzystywany do celów służbowych</li> <li>6. Dostępność miejsc parkingowych umożliwiającą w ciągu dnia swobodny wjazd i wyjazd pojazdem w przeliczeniu na jednego pracownika</li> </ol>
Struktura systemu wynagradzania <i>Sprawiedliwość i godziwie płacy</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Najniższe i najwyższe kwoty dodatków funkcyjnych i specjalnych w podziale na występujące stanowiska w urzędzie</li> <li>2. Liczba pracowników, którym zwiększono wynagrodzenie zasadnicze, przyznano dodatek funkcyjny lub specjalny, wypłacono nagrodę lub inne dodatki w podziale na przyznane kwoty i występujące stanowiska w urzędzie</li> </ol>
System popłaćowy	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liczba pracowników, którzy skorzystali ze szkoleń w zakresie zwalczania wypalenia zawodowego, depresji oraz radzenia sobie ze stresem</li> <li>2. Dostępność i rodzaj pakietów zdrowotnych, ubezpieczeniowych, socjalnych, sportowych, turystycznych i kulturalnych</li> </ol>
Utrzymanie stabilności zatrudnienia oraz pozyskanie nowych wartościowych pracowników. <i>Atrakcyjność urzędu jako lokalnego pracodawcy.</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liczba zatrudnionych ogółem, w tym nowo zatrudnionych</li> <li>2. Liczba pracowników, którzy już nie pracują w urzędzie z podziałem na przyczyny</li> <li>3. Liczba konkursów nierozstrzygniętych z podziałem na przyczyny</li> <li>4. Najniższe i najwyższe wynagrodzenie zasadnicze oraz najniższe i najwyższe kwoty dodatków funkcyjnych i specjalnych przyznane nowo zatrudnionym pracownikom w podziale na powierzone stanowiska</li> </ol>

Źródło: opracowanie własne.

Zaproponowany projekt monitoringu:

- jest możliwy do zrealizowania w urzędach administracji samorządowej;
- może być wykorzystany w powyższej wersji, ale urzędy mogą zdecydować się na zbadanie wybranych obszarów;
- analiza danych urzędowych oraz wyników badań ilościowych obejmujących pracowników samorządowych umożliwi formułowanie wniosków, jakie działania są konieczne, aby wdrożyć zarządzanie kapitałem ludzkim i osiągnąć jego efektywność;
- dobrze byłoby, aby odbyło się badanie opinii mieszkańców w celu zebrania cennych spostrzeżeń przydatnych dla opracowania strategicznych planów rozwoju jednostki (lub ich zmiany);
- zebranie danych urzędu w związku z powszechnością używanych w instytucjach programów do spraw kadrowych i płac (po ich dostosowaniu – aktualizacji) nie powinno być ani skomplikowane, ani czasochłonne;
- badania ilościowe w proponowanym zakresie wśród wszystkich pracowników urzędu (obecnych w pracy w okresie badań), jak też na reprezentatywnej próbie mieszkańców jednostki samorządu – mogą być zrealizowane samodzielnie w ramach jednostki lub powierzone wyspecjalizowanemu podmiotowi zajmującemu się badaniami społecznymi;
- pozyskany do analizy materiał badawczy bez wątpienia będzie stanowił większą wartość niż poniesione przez samorządy koszty prowadzonych badań, tym bardziej, że jedną z możliwych metod realizacji badań jest ankieta internetowa;
- wyniki tych badań mogą być podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej urzędu, gdyż rezultaty badań będą ważną informacją o urzędzie, jako pracodawcy samorządowym na lokalnym rynku pracy.

Dla skutecznej obserwacji rozwoju kapitału ludzkiego potrzebny jest monitoring jego kształtowania. Niezależnie od przebiegu zmian prawnych, każdy urząd samorządowy może samodzielnie badać procesy związane z rozwojem kapitału ludzkiego pracowników. Zaproponowany monitoring umożliwia obserwację poziomu kapitału ludzkiego oraz zmian w poszczególnych obszarach kształtowania tego kapitału w wyniku podejmowanych działań własnych.

## Zakończenie

### WYBRANE WYNIKI BADAŃ WŁASNYCH – RÓŻNICE

Na kształtowanie i rozwój kapitału ludzkiego w każdym urzędzie administracji samorządowej wpływ powinno mieć szereg czynników, począwszy od systemowych (prawnych i organizacyjnych), po dostarczane bodźce (finansowe i pozafinansowe). W kwestii zatrzymania w urzędzie „podatnych na ten kapitał” pracowników najbardziej szczególne czynniki stanowią: permanentne doskonalenie kompetencji i zdobywanie nowych, właściwe relacje międzyludzkie oraz nadanie przez przełożonych sensu wykonywanej pracy.

Poniżej przedstawiono generalne propozycje zmian w dotychczasowej praktyce dotyczącej kształtowania kapitału ludzkiego. Wszystkie proponowane rekomendacje wynikają z analizy wyników badań empirycznych:

- Podwyższanie kwalifikacji i kompetencji wszystkich pracowników samorządowych.
- Określenie czytelnych zasad awansów poziomych pracowników samorządowych.

- Określenie czytelnych zasad awansów pionowych pracowników samorządowych.
- Zwalczanie sytuacji patologicznych.
- Tworzenie odpowiednich warunków dla dobrej atmosfery w pracy oraz współpracy pracowników samorządowych.
- Wyposażenie stanowisk pracy w niezbędne narzędzia pracy oraz zapewnienie jednakowych standardów lokalowych dla wszystkich pracowników samorządowych.
- Uporządkowanie systemu płacowego, w tym wzrostu wynagrodzenia pracowników samorządowych.
- Zwiększenie motywatorów pozapłacowych w urzędzie oraz poprawa istniejących narzędzi, które mogą motywować do efektywnej pracy.
- Propagowanie zdrowego stylu życia w miejscu pracy i poza nim.
- Działania na rzecz zatrzymania wartościowych pracowników.
- Utworzenie zakładowej rady pracowniczej.

Wśród powodów braku zarządzania kapitałem ludzkim i zarządzania talentami wymienia się: niewiedzę, strach przed zmianami, problem z oceną przyszłych korzyści, czy brak chęci decydentów oraz kadry zarządzającej do zmian. Natomiast „dziś bardziej niż kiedykolwiek aktualne jest stwierdzenie, że organizacja, która traci ludzi, traci swój kapitał (...). Potrzebujemy więc raczej sposobu wyceny wartości niematerialnych, badań rozwojowych, opinii konsumentów i zadowolenia pracowników”<sup>7</sup> oraz traktowania zatrudnienia w administracji samorządowej jako pracy pierwszego wyboru, dzięki stworzonym pożądanym warunkom pracy i płacy<sup>8</sup>. Pozyskiwanie talentów do urzędu może przyczynić się do rozwoju kapitału ludzkiego. Dzięki temu pracodawca samorządowy będzie mógł skoncentrować się na budowaniu kultury organizacyjnej i postaw etycznych w urzędzie oraz realizacji strategii na rzecz lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Stanowczego podkreślenia wymaga fakt, że to pracownicy tworzą największą wartość urzędu. Bez odpowiednich pracowników urząd nie może w sposób właściwy realizować funkcji, dla których został utworzony. Każdy urząd powinien sprecyzować czym jest kapitał ludzki i umożliwić jego rozwój, przy czym koniecznym może okazać się wdrożenie rekomendacji<sup>9</sup>. W kontekście aktywności urzędów samorządowych kapitał ludzki można przedstawić jako kombinację różnych wartości wnoszonych przez pracowników do organizacji, w tym dotyczących ich: wykształcenia, wiedzy, doświadczenia, zdolności, motywacji oraz cech i postaw. Kapitał ludzki każdego pracownika nie stanowi bezwzględnej własności urzędu, ale powinien być umiejętnie wykorzystywany jako źródło rozwoju i innowacyjnych rozwiązań.

Jako etyczny drogowskaz niech posłuży przedstawicielom władz publicznych *Dekalog sprawnej administracji publicznej*.

<sup>7</sup> M. Buckingham, C. Coffman, Po pierwsze: złam wszelkie zasady, Co najwięksi menedżerowie na świecie robią inaczej, Mt Biznes, Warszawa 2012, s. 26–27.

<sup>8</sup> Istnieje bowiem alternatywa: albo tworzymy stanowiska polityczne w urzędach samorządu terytorialnego i w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego oraz w spółkach komunalnych (dla członków partii lub osób z nimi związanych, a także tak zwanych „swoich”) albo stawiamy na pełną transparentność, zatrudnianie profesjonalistów lub osób zdolnych do bycia nimi w przyszłości – budując w ten sposób ogromny potencjał zwany kapitałem ludzkim organizacji, oddziaływający na jej otoczenie, zwłaszcza społeczeństwo.

<sup>9</sup> Zaproponowane rekomendacje zmian (dla pracodawcy samorządowego oraz systemowe) są jak najbardziej możliwe do zrealizowania. Odnoszą się bowiem do koniecznych działań naprawczych w postaci zmiany prawa, bądź praktyki jego stosowania.

## Dekalog sprawnej administracji publicznej<sup>10</sup>

### W SFERZE DZIAŁAŃ ORGANIZACJI – PRACODAWCY

1. Umożliwia zatrudnienie najlepszych kandydatów, dających rękojmię godnego sprawowania funkcji urzędniczej, tak pod względem merytorycznym, jak i psychospołecznym.
2. Stwarza godne warunki do pracy, w tym w zakresie relacji pracowniczych, godziwej płacy i zasobów infrastruktury.
3. Kultuwyuje, nadzoruje i kontroluje działania dotyczące etyki oraz zapewnia jednolite kryteria awansu poziomu i prawo do uczciwego awansu na stanowisko kierownicze.
4. Wymaga od pracowników cyklicznego przekazywania rzetelnych informacji odnośnie sytuacji wewnątrz organizacji, jak i jej działalności na zewnątrz oraz inspiruje do wdrażania zmian z pożytkiem dla społeczności – powodując przeto swą otwartość na innowacje i rozwój.

### W SFERZE POSTAW I DZIAŁAŃ PRACOWNIKÓW

5. Postawa etyczna i efektywna praca każdego pracownika przyczynia się do budowy prestiżu organizacji (pracodawcy) i rozwoju społeczno-gospodarczego (w tym rozwoju lokalnego na rzecz mieszkańców).
6. Mądrość wynikła z ciągłej nauki we wszelkiej możliwej formie (formalnej, pozaformalnej, nieformalnej) oraz wiedza płynąca z doświadczenia to niezbędne atrybuty każdego urzędnika, ostatecznie decydujące o zajmowanym miejscu w hierarchii organizacji.
7. Wykonywanie pracy urzędniczej jest mierzalne i podlega miarodajnej ocenie.

### W SFERZE RELACJI ŻYCIE PRYWATNE – ZATRUDNIENIE

8. Pracodawca (organizacja) umożliwia pracownikom pogodzenie wykonywania pracy z czasem niezbędnym na istotne elementy życia osobistego.
9. Zatrudnienie w organizacji sprzyja rozwojowi pracowników, w tym w wyniku kształcenia oraz rotacji stanowisk, z poszanowaniem ich sytuacji osobistej i racji wieku.
10. Przedstawiciele władz organizacji dbają o kapitał ludzki czyniąc wszelkie starania, by zatrzymać zasoby ludzkie – pracowników na dekady (optymalnie do osiągnięcia przez nich wieku emerytalnego lub dłużej).

---

<sup>10</sup> W omawianej płaszczyźnie nie sposób pominąć ważnego aktu w postaci *Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej* przyjętego 6.09.2001 r. przez Parlament Europejski, którego zasadniczym celem jest zapewnienie obywatelom odpowiedniego standardu procedury administracyjnej (*ad vocem* prawa do dobrej administracji wyrażonego w art. 41 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, pierwotnie przyjętej 7.12.2000 r.). Można wskazać również na licznie funkcjonujące w administracji publicznej kodeksy etyki, które określają zasady zachowania pracowników (urzędników). Prezentowany *Dekalog sprawnej administracji publicznej* wykazuje charakter uzupełniający wobec ww. aktów normujących odpowiednio zasady postępowania administracyjnego oraz szeroko pojęte zasady moralności. Dotyczy reguł, bez istnienia których trudno o miarodajne kształtowanie kapitału ludzkiego urzędników, a ich wdrożenie powinno przyczynić się do realizacji pozostałych postanowień (zasad) wyszczególnionych w omawianych kodeksach.

## Spis tabel i rysunków

### Spis tabel:

Tabela 1. STWIERDZONE RÓŻNICE W WYNIKACH BADANIA ANKIETOWEGO W %	11
Tabela 2. Koncepcja wzrostu kapitału ludzkiego w urzędach samorządowych	19
Tabela 3. Główne czynniki wpływające na wartość kapitału ludzkiego w urzędach samorządowych	21
Tabela 4. Kształtowanie pokoleniowego modelu kapitału ludzkiego w urzędzie samorządowym	22
Tabela 5. Monitoring kapitału ludzkiego w administracji samorządowej	24

### Spis rysunków:

Rysunek 1. Urząd gminy miejskiej jako pracodawca samorządowy w miastach na prawach powiatu	17
Rysunek 2. Kadra zarządzająca w badanych jednostkach	18
Rysunek 3. Podstawowy model obiegu kapitału ludzkiego w społeczeństwie	20

## Bibliografia

- Aduszkiewicz A., Poluga J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2009.
- Babbie E., *Podstawy badań społecznych*, PWN, Warszawa 2008.
- Bombiak E., *Zarządzanie pokoleniami wyzwaniem dla współczesnych menedżerów*, [w:] J. Toruński, M. Chrzęścik (red.), *Bezpieczeństwo i wyzwania współczesnych organizacji w obliczu gospodarki XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2016.
- Buckingham M., Coffman C., *Po pierwsze: złam wszelkie zasady, Co najwięksi menedżerowie na świecie robią inaczej*, Mt Biznes, Warszawa 2012.
- Cichy K., Malaga K., *Kapitał ludzki w modelach i teorii wzrostu gospodarczego*, [w:] M. Herbst (red.) *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, SCHOLAR, Warszawa 2007.
- Cyrek M., *Kapitał ludzki w procesie serwicyzacji rozwoju społeczno-gospodarczego*, [w:] M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Kapitał ludzki i intelektualny*, Część I, MITEL, Rzeszów 2005.
- Ecorys Polska Sp. z o.o., *Zmiany na rynku pracy a stabilność systemu emerytalnego w Polsce – raport rynkowy*.
- Feliniak U., *Znaczenie kapitału ludzkiego w kreowaniu wartości firmy*, Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica 199, 2006.
- Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Gdańsku, *Kapitał ludzki w Polsce 2014 r.*, GUS, Warszawa 2015.
- Harasim W., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w tworzeniu wartości dodanej organizacji*, WSPMiSB, Warszawa 2016.
- Hejda A., Szczęsny P., Poluga K., Goral D., *Zarządzanie relacjami z klientami urzędu, Zarządzanie zasobami ludzkimi w urzędzie*, FRDL, Warszawa 2011.
- Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju instytucjonalnego*, Warszawa 2004.
- Kowalewska M., *Kapitał ludzki jako źródło konkurencyjności państw członkowskich Unii Europejskiej*, „ZN SGGW” 2014, nr 107, Warszawa.
- Król H., Ludwiczynski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, PWN, Warszawa 2006.

- Kurzynowski A., *Kryzys a spójność społeczno-gospodarcza Unii Europejskiej*, [w:] J. Osieński (red.), *Wymiary kryzysu, Między praktyczną teorią a wirtualną praktyką*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
- Marchewka K., *Główne nurty w teorii kapitału*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, z. 3, Poznań.
- *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 3, Warszawa 1996,
- Nowicka-Mieszala J., *Strategiczne zarządzanie kapitałem ludzkim metodą budowy wartości przedsiębiorstwa*, „ZN WSH” 2012, nr 1, Sosnowiec.
- Poczowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi, Strategie – procesy – metody*, PWE, Warszawa 2008.
- Rybak M., *Kapitał ludzki a konkurencyjność przedsiębiorstw*, Poltext, Warszawa 2003.
- Sobczak A., *Teoria kapitału ludzkiego – konteksty edukacji i rynku pracy*, „Przegląd Pedagogiczny” 2018, nr 2.
- Szmit J., *Pojęcie pracownika samorządowego*, „Miesięcznik Samorząd Terytorialny” 2011, nr 3.
- „Tygodnik Wprost” 2001, nr 43(987).
- Walkowska W., *Edukacja*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Polityka społeczna, Zarys wybranych problemów*, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 2002.
- Woszczyk P., Czarna M. (red.), *Człowiek to inwestycja. Podręcznik do zarządzania wiekiem w organizacjach*, Wydawnictwo HRP Group, Łódź 2013.
- Wywiad z prof. G. Uścińską, *Wiek emerytalny niedługo zniknie z debaty*, „Dziennik Gazety Prawnej”, 11.05.2017, nr 90.
- Zawajska A., Mossakowska E., *Rozwój gospodarczy a kapitał ludzki na terenach wiejskich w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGGW, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2009, nr 79.

## O AUTORZE

dr Krzysztof Woźniak – praktyk samorządowy z ponad 19-letnim stażem w strukturach gminno-powiatowych (zajmowane stanowiska kolejno od referenta do sekretarza urzędu), wykładowca, społecznik, były radny gminny. Aktywny propagator kształcenia przez całe życie – ukończone studia wyższe pierwszego, drugiego i trzeciego stopnia, dwukrotnie studia podyplomowe oraz blisko sto szkoleń i kursów. Doktor w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce i administracji (doktorat uzyskany w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie). Jednocześnie rzecznik postulowanej reformy środowiska pracowników samorządowych – także bardzo licznej grupy zawodowej w Polsce

## STRESZCZENIE

Zasadniczym celem tej analizy jest wywołanie publicznej dyskusji o stanie kapitału ludzkiego w urzędach polskiego samorządu terytorialnego, jak również wskazanie kierunków koniecznych zmian w badanym obszarze. Ich rezultaty powinny być widoczne za wiele lat – tak dla pracowników samorządowych, jak i klientów urzędów. Dlatego potrzebne jest podjęcie działań już teraz, bez odbierania szans na rozwój kolejnemu pokoleniu urzędników, a tym samym społeczeństwu. Kapitał ludzki wpływa na wiele aspektów działania urzędów samorządowych. Jego odpowiedni poziom powinien przyczynić się do wzrostu skuteczności realizacji zadań na rzecz mieszkańców, podejmowania działań innowacyjnych i rozwojowych w jednostkach samorządu terytorialnego, jak również dbania o ich kompetencje na arenie kraju. Im wyższy będzie kapitał ludzki pracowników samorządowych, tym większe będzie ich zrozumienie dla wykonywanych zadań, podejmowanych decyzji oraz potrzeby koniecznych zmian. Kształtowanie kapitału ludzkiego przynieść może również negatywne skutki dla pracodawcy samorządowego i jego otoczenia, ale częściej obserwuje się liczne bariery w kształtowaniu tego kapitału leżące po stronie urzędu, jego pracowników, otoczenia, czy systemu. Wyniki badań własnych wskazują na to, że trzon kapitału ludzkiego stanowią głównie wieloletni pracownicy urzędów. Poziom rotacji i aktualnie pojawiające się trudności z zatrudnieniem „na dekady” pracowników z nowego pokolenia przynoszą obawy, czy w dłuższej perspektywie czasu uda się pracodawcom samorządowym stworzyć i zatrzymać doświadczoną kadrę? Proponowane rekomendacje odnoszą się do koniecznych zmian legislacyjnych (wprowadzenia odpowiednich przepisów prawnych) oraz możliwych działań własnych urzędów. Regulacje prawne mogą stanowić niezbędny impuls dla urzędów, aby kapitał ludzki rozwijał się w nich w równomierny sposób. Nie ulega wątpliwości, że zasadne są także zmiany i nowe rozwiązania w samych urzędach. Kierownicy urzędów mają możliwość samodzielnego ich wdrażania na wielu płaszczyznach, w tym: strategicznej, strukturalnej, organizacyjnej, czy inwestycyjnej (w tym przy możliwym uczestnictwie proponowanej rady urzędniczej). Sugerowane zmiany nie mają charakteru ostatecznego, gdyż są to propozycje do dyskusji. Stanowią wytyczne, jakie zmiany w administracji samorządowej są konieczne, aby kapitał ludzki w niej powstawał i był rozwijany. Proces legislacyjny ma przebieg złożony, dlatego wskazany jest w nim udział jednostek samorządu terytorialnego i skupiających te jednostki organizacji. Starania o wzrost kapitału ludzkiego w urzędach są sprawą wspólną.

Słowa kluczowe:

*kapitał ludzki, zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie kapitałem ludzkim, administracja samorządowa, administracja publiczna, samorząd terytorialny, pracownicy samorządowi, polityka publiczna*

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

**Warszawa, kwiecień 2025**  
**Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego**  
**ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa**

**WWW.FRDL.ORG.PL**