

Ewa WEBER
Urząd Miejski w Zabrze

NOWOCZESNE PODEJŚCIE DO ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI W SAMORZĄDZIE

Streszczenie. Zarządzenie zasobami ludzkimi stanowi niezwykle ważny aspekt w kierowaniu każdą organizacją. Zakres zadań i odpowiedzialności, jakie ustawodawca przekazał samorządom, wymaga nie tylko umiejętności pozyskania przez pracodawców wysoko wykwalifikowanej kadry, ale również nowoczesnego zarządzania kompetencjami. Celem artykułu jest zaprezentowanie możliwości, z których mogą skorzystać urzędy, aby budować własną kulturę organizacji, a także rozwijać infrastrukturę informatyczną, pozwalającą na bardziej efektywne kierowanie jednostką. W artykule przedstawiono nowoczesne rozwiązania oraz aspekty prawne regulujące możliwość prowadzenia rekrutacji na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na stanowiska kierownicze. Zwrócono również uwagę na cały proces związany z przygotowaniem i przeprowadzeniem służby przygotowawczej, która niewątpliwie stanowi jeden z elementów adaptacyjnych pracownika do funkcjonowania w nowej organizacji.

MODERN APPROACH TO HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENT

Summary. Human resource management is a very important aspect in the management of any organization. The tasks and responsibilities of the legislature gave the local governments requires not only the ability to attract employers of highly qualified staff, as well as modern management skills. The purpose of this article is to present opportunities that can benefit offices to build their own organizational culture, and develop infrastructure that allows for more efficient management of the unit. This paper presents innovative solutions and legal aspects governing the ability to conduct recruitment for the vacant posts of officials, including officials in managerial positions. It also drew attention to the entire process of preparing and carrying out the preparatory service, which undoubtedly is one of the elements of employee adaptation to function in the new organization.

Wstęp

Systematyczny rozwój, jaki następuje w dziedzinie zarządzania i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, pojawianie się nowych wyzwań, ale i trudności powodują, iż samorzady nie stać na administrowanie kadrami, ale muszą sięgnąć po zarządzanie zasobami ludzkimi. Mając na uwadze konieczność zmian, w niniejszym artykule zostaną przedstawione wybrane elementy z dziedziny zarządzania zasobami, zwracając szczególną uwagę na możliwości i przykłady zastosowania innowacyjnych rozwiązań informatycznych w JST.

1. Rola HR w samorządzie

Zgodnie z art. 33 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym¹, wójt wykonuje zadania przy wsparciu urzędu gminy. Jego zakres działania, zgodnie z literą prawa (art. 33 ust. 2 cytowanej Ustawy)², reguluje się poprzez Regulamin Organizacyjny Urzędu. Główne elementy, jakie należy uwzględnić, tworząc powyższy dokument, to m.in.³:

- struktura organizacyjna Urzędu Miejskiego,
- tryb pracy Urzędu oraz zadania ogólne pracowników i wydziałów,
- zasady podpisywania pism i decyzji oraz zasady opracowywania aktów prawnych,
- organizacja urzędu – szczegółowe zadania wydziałów.

Stworzenie regulaminu organizacyjnego to dopiero początek drogi, gdyż, jak można się szybko zorientować, jest on dokumentem wprowadzającym hierarchizację, pisemną formę dokumentacji oraz zasady komunikowania zadań. Chcąc stworzyć nowoczesny urząd odbiegający od modelu Maxa Webera⁴, który opiera się przede wszystkim na uzależnieniu kontroli od reguł, należy część reguł określonych w cytowanym modelu zastąpić rozwiązaniami opartymi na wzajemnych relacjach, wprowadzić komunikację nie tylko „z góry w dół”, ale również „z dołu w górę”, jednak przede wszystkim należy zadbać o potrzeby i oczekiwania klienta. Administracja jest obciążona procedurami

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

² Ibidem.

³ E. Weber: Nowoczesny urząd drogą do budowy społeczeństwa informacyjnego. [w:] Zeszyty Prawnicze Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu, nr 11 (2011), s. 213.

⁴ M. Borowa, M Kałka: Struktura organizacyjna nowoczesnego urzędu – przykłady. [w:] Poradnik szefa urzędu. Jak zorganizować nowoczesny urząd. Forum, tom 1, grudzień 2006, s. 27.

i procesami, zapewne dlatego jest tak trudno stworzyć nowoczesny urząd otwarty na społeczeństwo. Jednakże fakt, iż coś jest trudne, nie oznacza, że jest niemożliwe, dlatego też postaram się w niniejszym artykule przedstawić wybrane elementy z zakresu zarządzania, które pomagają w osiągnięciu tego celu.

Ważną rolę w budowaniu pozytywnych relacji powinien pełnić zespół HR. Dziś, chcąc zarządzać miastem, należy przede wszystkim odejść od administrowania kadrami i rozpocząć zarządzanie zasobami ludzkimi. Ponieważ HR jest partnerem we wprowadzaniu zmian, w dobrze funkcjonującej organizacji jest również doradcą strategicznym. To miejsce, gdzie zbiega się perspektywa pracowników i kadry zarządzającej (kierowników, naczelników), w którym stykają się dwa procesy: komunikowanie strategii miasta i odbieranie przez pracowników obecnych rozwiązań, gdzie cele i plany są konfrontowane z twardą rzeczywistością aktualnego stanu kompetencji i motywacji pracowników. Zespół HR nie powinien oznaczać w oczach pracowników, jak pisze A. Filipow⁵: „pań z HR, które nie wiadomo co robią”. To zespół otwarcie komunikujący się z organizacją, który bez względu na strukturę wewnętrzną HR, ma tę samą kulturę działania, nawet jeśli HR biznespartnerzy są przypisani do różnych obszarów. To zespół, który uczy się od siebie dobrych praktyk, czyli robi to, czego uczy innych. W naturalny sposób staje się wtedy „zespołem z menedżerami”. W przypadku urzędów jest to oczywiście kadra kierownicza na poszczególnych stanowiskach, która dziś, chcąc zarządzać, również musi podążać w kierunku metod zarządzania, a nie administrowania.

2. E - nabory

Zgodnie z Ustawą o pracownikach samorządowych⁶, nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny. Ustawodawca nie określił zasad dotyczących metod i technik naboru⁷, a jedynie w art. 14 ust. 2 pkt. 3 ww. Ustawy wprowadził zapis dotyczący wprowadzania informacji o zastosowanych metodach i technikach naboru do protokołu z przeprowadzonego naboru kandydatów. Taka konstrukcja prawna otworzyła drogę pracodawcy samorządowemu

⁵ A. Filipow: Którędy droga? HR jako strategiczny doradca rządów, Benefit. Motywacja rozwój praca, nr 8/2012, s. 20.

⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 223, poz. 1458 z późn. zm.).

⁷ E. Weber: Nowoczesne podejście do zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Aspekty prawne i organizacyjne. Zeszyty Prawnicze Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu, nr 11 (2011), s. 197.

do podjęcia samodzielnej decyzji, jakie elementy chce zastosować w selekcji kandydatów. W związku z powyższym, niezbędne staje się stworzenie regulaminu naboru, który musi być dostępny dla potencjalnych kandydatów co najmniej na stronach urzędu.

Zanim jednak przystąpimy do uruchomienia przeprowadzenia procedury naboru, należy zadbać o to, aby w danej organizacji (urzędzie) wprowadzić plan zatrudnienia i zasady jego akceptacji. Najlepszym rozwiązaniem jest tworzenie takiego planu potrzeb na bazie zgłoszeń (które zawierają priorytety) sporządzanych przez dyrektorów, naczelników, a następnie poddanie go analizie na podstawie celów i zadań, jakie stoją przed danym urzędem. Ważne jest to, aby procedurę składania planów potrzeb powiązać z terminarzem planowania budżetu, gdyż na potrzeby merytoryczne należy nałożyć możliwości budżetowe i dopiero powiązanie tych dwóch elementów pozwala na stworzenie zatwierdzonego planu zatrudnienia, co w przypadku budżetów zadaniowych powinno mieć odzwierciedlenie w karcie zadania budżetowego na dany rok, wraz z określeniem mierników. Taki plan, podobnie jak plan budżetu, ulega zmianom w trakcie roku, ze względu na niezwykle zmienną materię, jaką jest samorząd (zmienność przepisów, przyjmowanie przez samorządy nowych zadań, pozyskane środki zewnętrzne na realizację zadań itp.).

Planowanie zatrudnienia ma na celu zapewnienie organizacji właściwej liczby pracowników o właściwych cechach, na stanowiskach pracy, w odpowiednim czasie i w ramach określonych środków finansowych. Prowadzi się je po to, aby z jednej strony zabezpieczyć przedsiębiorstwo przed niedoborem zasobów ludzkich niezbędnych do realizacji wyznaczonych celów, a z drugiej strony, aby nie dopuścić do wzrostu kosztów pracy przez nadmiar pracowników⁸.

Sporządzony i zatwierdzony plan to dopiero początek. Sam plan nie uruchamia jeszcze naboru, a stanowi podstawę do złożenia wniosku o przeprowadzenie procedury rekrutacyjnej wraz z wszystkimi elementami niezbędnymi do jej realizacji, tj. wymagania na stanowisko, zakresem zadań, wymaganymi dokumentami itp. Złożony i pozytywnie zweryfikowany wniosek w planie zatrudnienia stanowi podstawę do uruchomienia procedury naboru. Bardzo ważnym elementem w procesie rekrutacyjnym jest dobór technik i metod jego przeprowadzenia. O ile „techniki twarde” są policzalne (testy) i powinny być opisane w dokumentach regulujących proces naboru, to już umiejętność przeprowadzenia dalszego etapu jest znacznie trudniejsza i należy sobie zadać pytanie, czy przeprowadzić rozmowę rekrutacyjną czy też wywiad behawioralny⁹?

⁸ W. Golnau: Zarządzanie zasobami ludzkimi. Pod red. Wiesława Golnau, Warszawa 2010, s. 92.

⁹ M. Kozłowska: Rozmowa kwalifikacyjna czy wywiad behawioralny? Benefit. Motywacja rozwój praca, nr 8/2012, s. 32.

Obecnie administracja dąży do rozwoju szeroko pojętej informatyzacji¹⁰, dlatego też jednym z istotnych elementów, również w dziedzinie rekrutacji, jest możliwość prowadzenia elektronicznych naborów. Niestety tylko nieliczne urzędy korzystają z takich rozwiązań, a korzyści, jakie wynikają z ich zastosowania, to przede wszystkim:

- oszczędność czasu i środków związanych ze składaniem aplikacji w porównaniu z koniecznością skompletowania oferty papierowej,
- osoba, która zarejestrowała się na portalu aplikacyjnym, na bieżąco otrzymuje informacje o nowych ofertach pracy, o przyjęciu aplikacji, o spełnieniu wymogów formalnych na wskazany przez kandydata e-mail,
- zachowana jest jednolita forma danych kandydatów, pozwalająca na otrzymywanie określonych rodzajów informacji o kandydatach,
- system jest przyjazny zarówno dla kandydata, jak i pracowników obsługujących procesy rekrutacyjne.

Dzięki nowym rozwiązaniom wprowadzonym w Urzędzie Miejskim w Zabrze¹¹, aplikowanie na stanowiska urzędnicze i kierownicze urzędnicze odbywa się za pośrednictwem Internetu. System pozwala na złożenie aplikacji będącej odpowiedzią na ogłoszenie o naborze oraz aplikacji ogólnej, rozpatrywanej w przypadku potrzeby zatrudnienia pracownika w ramach umowy o pracę na zastępstwo lub na stanowisko pomocnicze. System został uruchomiony w sierpniu 2010 roku.

Od momentu uruchomienia systemu złożonych zostało 4830 aplikacji. Średnio na jedno stanowisko aplikuje ok. 54 kandydatów (stan na dzień 31.10.2012 r.) . W czasie gdy oferty pracy składane były w formie papierowej, na jedno ogłoszenie aplikowało średnio ok. 37 osób. Patrząc na wyniki średnich zgłoszeń w zależności od stosowanej metody, można jednoznacznie stwierdzić, iż stosując, e-rekrutację zwiększamy potencjalne możliwości pozyskania lepszego kandydata.

Oprócz narzędzi ułatwiających aplikowanie, niezwykle ważne jest promowanie urzędu jako dobrego pracodawcy. Mogłoby się wydawać, iż urzędy nie potrzebują w tej dziedzinie promocji, jednakże pozyskanie kadry na specjalistyczne stanowiska jest niezwykle trudne dla samorządu, gdyż nie jest on konkurencyjny w porównaniu z przedsiębiorstwami, które działają na rynku i są w stanie głównie menedżerom czy też inżynierom zapewnić znacznie wyższe wynagrodzenia. Dlatego też konieczne staje się prezentowanie urzędu jako

¹⁰ E. Weber, Nowoczesne podejście..., op.cit., s. 198.

¹¹ www.e-rekrutacja.um.zabrze.pl

pracodawcy solidnego, nastawionego również na rozwój pracowników, który wprowadza równoważny system czasu pracy w celu usprawnienia m.in. pracy zadaniowej¹².

Przygotowując politykę zarządzania zasobami ludzkimi dla Urzędu Miejskiego w Zabrzu, przyjęto następujące założenia:

- Istotne są dla nas **Umiejętności**.
- Oferujemy **Możliwości** rozwoju i pracę pełną wyzwań.
- Oczekujemy **Zaangażowania** w pracę na rzecz mieszkańców.

3. Służba przygotowawcza jako element adaptacji pracownika

Każdy człowiek, nawet najlepiej przygotowany merytorycznie, wchodząc do nowej organizacji, jaką jest niewątpliwie urząd, styka się z zupełnie inną kulturą. Różnorodność zadań, jakie równocześnie prowadzone są w jednym urzędzie, to niejednokrotnie zakres działania, kilku branż. Przeglądając regulaminy organizacyjne można zauważyć jedną prawidłowość – urząd jest przede wszystkim organizacją nastawioną na wielokierunkową obsługę klienta i tylko część zadań jest dla wydziałów merytorycznie wspólna i wymaga bardzo dużej współpracy oraz koordynacji działań, ale istnieje również cały katalog zadań, które przypisane są poszczególnym komórkom organizacyjnym i tylko one są odpowiedzialne za ich realizację. Dlatego też osoba rozpoczynająca swoją drogę zawodową w samorządzie musi poznać wiele mechanizmów i procedur obowiązujących wewnątrznie w celu nabycia wiedzy i umiejętności, których z samego czytania przepisów prawa się nie zdobędzie. Jak już wcześniej pisałam ustawodawca w ostatnim okresie wprowadził wiele pozytywnych aspektów z dziedziny zarządzania zasobami ludzkimi do administracji. Również w tym zakresie pomyślał on o pracownikach samorządowych i określił, na bazie art. 19 ust. 3, tzw. służbę przygotowawczą¹³.

Ustawodawca pozwolił również w tym zakresie na dostosowanie zasad i narzędzi do własnych potrzeb, dlatego też w Urzędzie Miejskim w Zabrzu wprowadzono n/w możliwości dla pracowników objętych służbą przygotowawczą:

- naczelnik wydziału lub osoba kierująca samodzielną komórką organizacyjną wyznacza opiekuna,

¹² „Przewodnik pracodawcy 2010/2011”. Dostępny na <http://www.pracuj.pl/e-pracodawcy/>.

¹³ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2008r., nr 223, poz. 1458 z późn. zm.).

- opiekun wprowadza nowego pracownika, zapoznaje go z kulturą organizacji, procedurami wewnętrznymi, zakresem zadań na stanowisku pracy i pomaga w przygotowaniach do egzaminu,
- istnieje możliwość skorzystania z „trenera wewnętrznego”, czyli osoby, która prowadzi szkolenia wewnętrzne w ramach organizacji, np. z obsługi systemów, prowadzenia finansów wydziału, spraw z zakresu ZZL, zamówień publicznych itd.,
- istnieje możliwość skorzystania z platformy e-learningowej na stronie MAiC (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji).

Proces ten kończy się egzaminem, który w przypadku UM w Zabrzu jest przygotowywany i przeprowadzany wewnątrz organizacji.

4. Informatyzacja procesów zarządzania zasobami ludzkimi

Informatyzacja¹⁴ wszelkich procesów jest w dobie rozwoju społeczeństwa informacyjnego kluczem do sprawnego funkcjonowania. Dziś już wiele samorządów nie wyobraża sobie tworzenia budżetów w wersji papierowej czy też prowadzenia ksiąg rachunkowych metodą ręczną. W tym zakresie kadry i procesy zarządzania zasobami ludzkimi są dla samorządu równie ważne, gdyż podstawą każdej organizacji jest człowiek. Zarządzanie wiedzą o jego kompetencjach powinno stanowić bazę do dobrego rozwoju organizacji. Jednak, aby dojść do tego poziomu zarządzania informacją, należy rozpocząć cały proces wdrożenia zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie (co zostało w treści artykułu nakreślone), a następnie go zinformatyzować.

Dotychczas samorzady stosowały jedynie systemy kadrowe, służące m.in. do rejestracji:

- angaży,
- ewidencji czasu pracy,
- absencji.

Obecnie, w dobie rozwoju e-administracji, konieczne jest sprawne i szybkie analizowanie potrzeb pracodawcy w zakresie posiadanych zasobów ludzkich. Informatyzacja tych procesów jest elementem niezbędnym do dalszego skutecznego rozwoju. Coraz częściej powstaje potrzeba zarządzania poziomego, gdyż samorzady sięgające po środki zewnętrzne wiedzą, iż w przypadku realizacji zadań, np. unijnych, zarządzanie tylko i wyłącznie

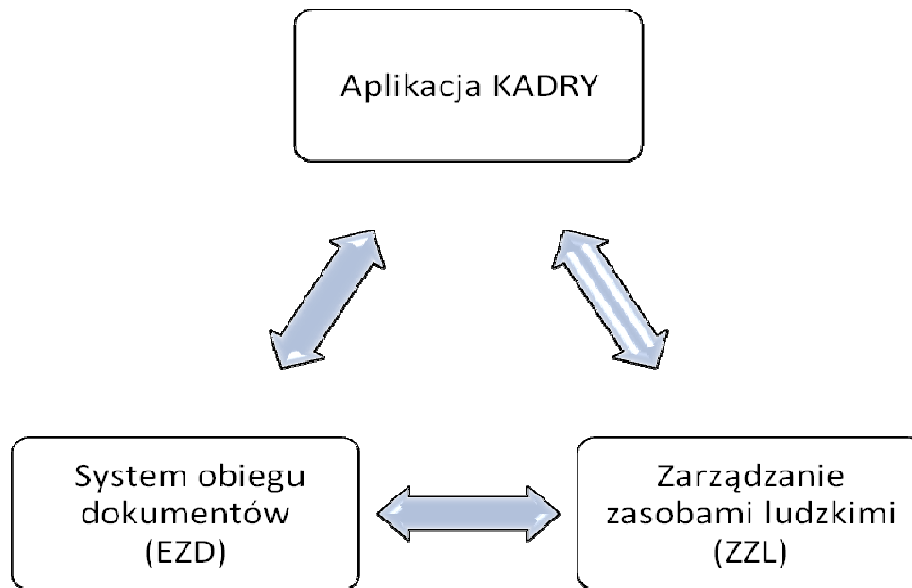
¹⁴ E. Weber: Nowoczesne podejście..., op.cit., s. 206-208.

w strukturze pionowej się nie sprawdza. Tworząc projekt, należy już na etapie jego powstawania powołać zespół zadaniowy, dla którego powinien być wyznaczony lider. Pozyskanie takiej osoby jest niezwykle ważnym elementem dla powodzenia przedsięwzięcia. Dlatego też sprawny system zarządzania informacją o kompetencjach jest niezbędny. W ramach informatycznego systemu zarządzania zasobami ludzkim muszą znaleźć się takie elementy, jak:

- oceny pracownicze,
- planowanie ścieżki kariery zawodowej,
- elektroniczne tworzenie i zatwierdzanie harmonogramów czasu pracy,
- elektroniczne tworzenie i zatwierdzanie planów urlopów,
- elektroniczny obieg karty urlopowej,
- stworzenie szeroko rozumianej bazy szkoleń,
- obieg delegacji służbowych,
- informacja o przydzielonych środkach trwałych i wyposażeniu,
- wydane upoważnienia,
- informacja o terminie badań okresowych,
- zdjęcia pracowników.

Jednak to tylko część zagadnień, które mogą się znaleźć w systemie ZZL, a wszystko zależy od świadomości osób rozwijających organizację urzędu oraz od możliwości finansowych. Jednakże najważniejsze są pomysł i umiejętność rozpowszechnienia go w urzędzie, tak aby każdy pracownik chętnie do tego narzędzia sięgał.

Podstawą zapewnienia sprawności obiegu informacji dotyczącej zasobów ludzkich jest integracja struktur informatycznych, pozwalająca na kompleksowe zarządzanie danymi. Istotą takiego rozwiązania jest zintegrowanie aplikacji tak, aby dane były wprowadzane tylko raz, w jednej z aplikacji, np. ZZL, natomiast ich wykorzystanie w zależności od potrzeb było dostępne w kolejnych aplikacjach, do których należy zaliczyć: system kadrowy oraz system Elektronicznego Zarządzania Dokumentami (EZD).



Rys. 1. Struktura powiązań aplikacji zarządzających sprawami pracowniczymi

Fig. 1. Structure relationship management applications employee issues

Źródło: Wydział Zarządzania Zasobami i Organizacji Pracy Urzędu. Urząd Miejski w Zabrze.

Takim wymiernym przykładem informatyzacji procesów jest informacja dotycząca urlopu. Jeżeli pracownik może za pomocą systemu wprowadzić wniosek urlopowy, następnie za pomocą systemu obiegu dokumentów widzi na bieżąco, jakie etapy zatwierdzeń dokument przeszedł (zatwierdzenie zastępującego i przełożonego), a potem po wpływie tegoż dokumentu do systemu kadrowego, może w dostępnej mu aplikacji sprawdzić, ile urlopu mu pozostało, nie musi dzwonić do komórki kadrowej z tym pytaniem. Zastosowanie tylko dla tego jednego elementu obiegu elektronicznego znacznie zwiększa efektywność i wydajność pracy, ponieważ pracownicy komórek kadrowych przestają być odrywani od wykonywanych zadań i pełnią rolę informacyjną, gdyż każdy ma dostęp do tej wiedzy we własnym zakresie. Jeżeli tylko jeden element jest w stanie poprawić nie tylko komfort pracy, ale i jej efektywność, to każdy kolejny element dodany do procesu obiegu wpłynie pozytywnie na funkcjonowanie informacji w organizacji, a co za tym idzie poprawi sprawność samej organizacji.

Zakończenie

Podsumowując zarówno aspekt prawny, jak i potrzeby, przed jakimi staje dzisiejsza administracja, nie budzi wątpliwości fakt, iż w najbliższych latach samorządy powinny skupić się na przejściu z administrowania kadrami do zarządzania zasobami ludzkimi. Systemy te powinny być ukierunkowane na pozyskiwanie, rozwój i utrzymywanie

kompetentnych pracowników. Mam tutaj na myśli również umiejętność wprowadzania i zarządzania strukturą projektową, w ramach której pracownicy będą otwarci na tworzenie, wdrożenie, a także na monitorowanie wyników.

Bibliografia

1. Filipow A.: Którędy droga? HR jako strategiczny doradca zarządów. Benefit. Motywacja rozwój praca nr 8/2012.
2. Ustawa z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 223, poz. 1458 z późn. zm.).
4. Weber E.: Nowoczesny urząd drogą do budowy społeczeństwa informacyjnego. Zeszyty Prawnicze Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu, nr 11 (2011), s. 213.
5. Golnau W.: Zarządzanie zasobami ludzkimi. Pod red. Wiesława Golnau, Warszawa 2010.
6. Kozłowska M.: Rozmowa kwalifikacyjna czy wywiad behawioralny? Benefit. Motywacja rozwój praca, nr 8/2012, s. 32.
7. www.e-rekrutacja.um.zabrze.pl
8. „Przewodnik pracodawcy 2010/2011”. Dostępny na <http://www.pracuj.pl/e-pracodawcy/>
9. Borowa M., Kałka M.: Struktura organizacyjna nowoczesnego urzędu – przykłady. Poradnik szefa urzędu. Jak zorganizować nowoczesny urząd. Forum, tom 1, grudzień 2006, s. 27.
10. Weber E.: Nowoczesne podejście do zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Aspekty prawne i organizacyjne. Zeszyty Prawnicze Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu nr 11 (2011), s. 197.

Abstract

The article presents opportunities for the offices to build up their organisation structure, to optimize the use of infrastructure for attracting highly qualified employers. There are several means and solutions for implementation in modern human resource management presented. The Author believes the most important challenge in coming years will be the implementation of the new approach – the transition from simple staff administration to the up-to-date human resource management.