

7 Działania na rzecz bardziej strategicznej i efektywnej kadry samorządów lokalnych.

Niniejszy rozdział omawia ramy zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL) na poziomie jednostek samorządu terytorialnego¹. W szczególności analizuje wyzwania związane z potencjałem przywódczym i zarządczym, atrakcyjnością pracodawcy oraz rolą zasobów ludzkich w samorządach lokalnych. Wskazuje przestrzeń dla bardziej strategicznego podejścia do zarządzania personelem i czerpie z międzynarodowych przykładów dobrych praktyk w tym zakresie.

Wstęp

Urzędnicy w samorządowych strukturach administracyjnych w Polsce odgrywają istotną rolę w promowaniu wartości wyznawanych przez społeczeństwo. Do ich zadań należy prowadzenie większości szkół, organizacja transportu publicznego oraz promowanie inwestycji. Duże miasta, takie jak Kraków, Toruń czy Wrocław, są motorami regionalnej gospodarki. W niektórych przypadkach, szczególnie w mniejszych gminach miejskich oraz wiejskich, budynki władz samorządowych fizycznie spajają społeczność lokalną - stanowią zaplecze administracyjne, socjalne i kulturalne oraz kluczowy punkt codziennej interakcji zarówno dla przedsiębiorców, jak i obywateli. Częściowo właśnie z powodu tej bliskości z mieszkańcami, samorząd lokalny w Polsce cieszy się ogólnie wyższym poziomem zaufania (ponad 60%), niż władze krajowe (33%), czy parlament (34%) (Kaczmarek, 2016^[1]).

Aby móc nadal odpowiadać na zmieniające się potrzeby, wymagania i oczekiwania obywateli, administracja samorządowa musi być w stanie przyciągać utalentowanych i zmotywowanych kandydatów oraz w pełni rozwijać i wykorzystywać ich umiejętności i kompetencje. Posiadanie utalentowanych i zmotywowanych pracowników jest niezbędnym warunkiem osiągnięcia sukcesu w kluczowych obszarach, które przyczynią się do długoterminowego rozwoju. Tymi obszarami są koordynacja na wszystkich szczeblach administracji, opracowywanie i projektowanie strategii rozwoju gospodarczego opartych na danych, lepsza komunikacja ze społeczeństwem i wypracowanie sposobów włączenia obywateli w proces kształtowania polityk, ustalanie i realizowanie budżetów oraz zarządzanie nimi, a także poruszanie się w złożonym i zmieniającym się otoczeniu regulacyjnym (np. w zakresie zamówień publicznych).

Z uwagi na powyższe, znaczenie rozwoju kapitału ludzkiego na poziomie samorządu lokalnego zostało dostrzeżone w dwóch kluczowych dokumentach planistycznych opracowanych przez polski rząd, mianowicie w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030” (SOR) oraz w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2020 (KSRR):

- SOR zwraca w szczególności uwagę na sprawność instytucjonalną jako ważny aut konkurencyjności. Podkreśla, jak ważne jest „sprawne państwo [...] budowanie międzyresortowych zespołów tematycznych, zarządzanie przez cele i motywujące systemy wynagradzania, staże urzędnicze, wspólna polityka zakupowa państwa i inteligentne zamówienia publiczne, e-administracja oraz kompleksowe zarządzanie polityką” (OECD, 2019^[2]).
- KSRR kładzie nacisk na umiejętności niezbędne do prowadzenia skutecznej polityki rozwoju, w szczególności na terenach o niskim potencjale rozwojowym i do wspierania powiązań między lokalnym i regionalnym sektorem publicznym (OECD, 2019^[3]).

Pozyskanie i rozwój kapitału ludzkiego w samorządach lokalnych w Polsce jest jednak nie lada wyzwaniem. Doświadczenia samorządów lokalnych w Polsce zasadniczo pokrywają się z wynikami badania OECD/Europejskiego Komitetu Regionów, w którym zaobserwowano, że mniejsze gminy borykają się z brakiem wystarczającej puli talentów menedżerskich i technicznych oraz usługodawców; większe gminy zmagają się ze złożonymi zadaniami w sferze transportu, planowania i infrastruktury i nie dysponują pracownikami z odpowiednimi umiejętnościami, aby skutecznie realizować te zadania (OECD, 2019^[4]). W tym samym badaniu wskazano również, że zasoby władz szczebla niższego niż krajowy są bardzo zróżnicowane we wszystkich krajach objętych badaniem i nie przystają do zakresu ich odpowiedzialności.

Władze na szczeblu krajowym i niższym w całej OECD napotykać coraz większe trudności w pozyskiwaniu i utrzymywaniu pracowników posiadających potrzebne im umiejętności. Megatrendy, takie jak globalizacja, cyfryzacja i starzenie się społeczeństw spowodowały głębokie zmiany na rynkach pracy. W przeszłości rządy mogły polegać na tradycyjnych walorach zatrudnienia w sektorze publicznym, takich jak stabilność zatrudnienia i przewidywalność uprawnień emerytalnych aby przyciągnąć kandydatów. Obecnie jednak, gdy wielu młodszych kandydatów pragnie móc wywierać wpływ, posiadać autonomię i mieć możliwości rozwoju, pojęcie „pracy w sektorze publicznym” jest mniej atrakcyjne. W Polsce wiele

JST, takich jak np. miasto Międzyrzec Podlaski czy powiat łańcucki, wskazało na migrację, czyli „drenaż mózgów” jako szczególne wyzwanie mające wpływ na przyciąganie, zatrzymanie i zaangażowanie kandydatów i pracowników.

Poprzez Grupę Roboczą ds. Zatrudnienia i Zarządzania w Sektorze Publicznym (PEM) OECD współpracuje z różnymi krajami w zakresie budowania silnego, odpornego i perspektywicznego personelu. Niniejszy rozdział opisuje aktualną sytuację zatrudnienia w samorządzie lokalnym w Polsce oraz przepisy prawne, które regulują kluczowe aspekty zarządzania kadrami. W szczególności przedstawia i omawia trzy powiązane ze sobą wyzwania, jakimi są: rozwój przywództwa/zarządzania, poprawa atrakcyjności pracodawcy/rekrutacji oraz znaczenie, jakie mają w tym zakresie sprawne instytucje i praktyki zarządzania zasobami ludzkimi. Rekomendacja OECD dotycząca Przywództwa i Potencjału Służby Publicznej stanowi ramy dla tej dyskusji (OECD, 2019^[5]).

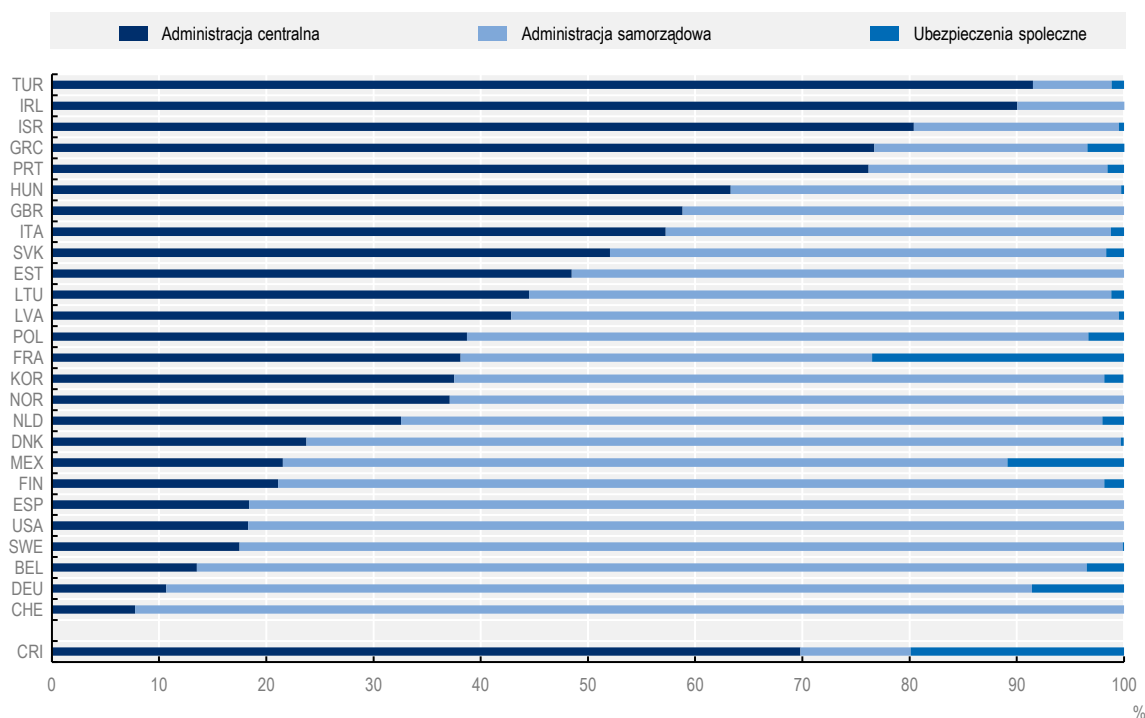
Wielkość i struktura zatrudnienia w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce

W Polsce funkcjonuje administracja państwowa (rządowa) oraz administracja samorządowa. Struktura administracji samorządowej opiera się na trzech niezależnych szczeblach: 16 województwach, 314 powiatach i 66 dużych miastach na prawach powiatu, takich jak np. Kraków, które posiadają prawa i obowiązki zwykle zarezerwowane dla powiatów. Ponadto funkcjonuje 2477 gmin, które mogą mieć charakter miejski, wiejski lub miejsko-wiejski. Kluczowym aspektem reform prowadzących do utworzenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 90. XX w. było także posiadanie przez samorządy terytorialne własnych pracowników, którzy byłiby odrębni i niezależni od urzędników państwowych na szczeblu krajowym. Wcześniej bowiem byli oni zatrudniani przez administracje krajową. Sukces polskich reform samorządowych zależał więc od ludzi zaangażowanych w samorząd - zarówno tych wybranych w wyborach, jak i zatrudnionych w samorządach terytorialnych, zwłaszcza w gminach (Regulski, 2003^[6]).

W 2018 r., liczba osób zatrudnionych w JST w Polsce wynosiła blisko 255 tys. osób - zdecydowanie więcej, niż w administracji państwowej (naczelne, rządowe organy administracji, terytorialne organy zespolonej administracji rządowej oraz niektóre agencje państwowe), która zatrudniała ok. 174 tys. osób (OECD, 2019^[7]). Liczba ta nie obejmuje nauczycieli (w tym dyrektorów szkół), pracowników instytucji kultury, zarządów i rad nadzorczych spółek komunalnych. Od roku 2010 liczba pracowników JST utrzymuje się na względnie stałym poziomie, podobnie jak liczba zatrudnionych na szczeblu państwowym. Jak podaje Główny Urząd Statystyczny RP, przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w JST wyniosło 5 014 zł (1 132 euro). Statystycznie rzecz biorąc, jest to zasadniczo zgodne z przeciętnym wynagrodzeniem brutto w sektorze publicznym w wysokości 5 105 zł i nieco powyżej przeciętnego wynagrodzenia brutto w sektorze prywatnym w wysokości 4 390 zł w 2018 r. (OECD, 2019^[7]). Płace są wyższe w administracji krajowej niż w administracji samorządowej. W powszechnym odczuciu urzędników samorządowych wynagrodzenie nie jest konkurencyjne, aby przyciągnąć wystarczającą liczbę odpowiedniej jakości kandydatów posiadających specjalistyczną wiedzę potrzebną do realizacji zadań samorządowych. Wprawdzie ustalenie wskaźnika zróżnicowania wynagrodzeń na podstawie danych empirycznych wykracza poza zakres niniejszego raportu, ale kwestia konkurencyjności wynagrodzeń zostanie omówiona później w kontekście szerszej atrakcyjności JST, jako pracodawcy.

W 2017 r., w całym OECD, więcej pracowników sektora administracji publicznej było zatrudnionych na szczeblu niższym, niż krajowy, choć jest to zróżnicowane w poszczególnych krajach (Rysunek 7.1). Niektóre państwa federalne, takie jak Belgia, Niemcy i Szwajcaria, charakteryzują się wyższą liczbą pracowników administracji publicznej zatrudnionych na szczeblu niższym niż krajowy (lokalnym lub regionalnym). Inne państwa o modelu państwa unitarnego, takie jak Irlandia, Izrael i Turcja, mają tendencję do koncentrowania większości pracowników administracji publicznej na szczeblu krajowym (OECD, 2019^[8]). W Polsce większa liczba pracowników zatrudnionych na szczeblu lokalnym niż liczba pracowników administracji rządowej świadczy o zakresie ich odpowiedzialności w promowaniu wartości wyznawanych przez obywateli.

Rysunek 7.1. Rozkład zatrudnienia pracowników na poszczególnych szczeblach administracji publicznej w państwach OECD 2017 r.



Źródło: OECD (2019^[8]), *Government at a Glance 2019*, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.

Ramy prawne zarządzania zasobami ludzkimi na poziomie samorządowym w Polsce

Decydując się na zmianę podejścia do zarządzania personelem, liderzy polityczni i menedżerowie wyższego szczebla w samorządach muszą wykorzystywać istniejące ramy prawne. Wprawdzie misje rozpoznawcze w Polsce przeprowadzone w ramach niniejszego projektu ujawniły przekonanie o sztywności przepisów, jednak ramy prawne regulujące zarządzanie zasobami ludzkimi w samorządzie lokalnym pozwalają menedżerom na pewną elastyczność w niektórych aspektach ZZL. Identyfikacja, priorytetyzacja i wykorzystanie tych możliwości będą kluczowe.

Rozdział VII Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej określa ramy prawne dla funkcjonowania samorządu terytorialnego. Artykuły 163-172 dają podstawy ich funkcjonowania, określając, między innymi zakres zadań, finansowanie i wybory do organów stanowiących i wykonawczych. Ramy formalne dla realizacji kluczowych aspektów ZZL, takich jak rekrutacja, awans, zarządzanie wynikami i wynagrodzenia w samorządzie terytorialnym, określa Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych:

- **Wymagane kwalifikacje:** Urzędnicy zatrudnieni przez władze samorządowe muszą spełniać określone kryteria, w tym: i) posiadać co najmniej wykształcenie średnie; ii) nie być skazanym za umyślne przestępstwo; oraz iii) cieszyć się nieposzlakowaną opinią. Stanowiska kierownicze dodatkowo wymagają posiadania co najmniej trzyletniego stażu pracy lub prowadzenie przez co najmniej 3 lata działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku.
- **Rekrutacja:** Nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze musi być otwarty i konkurencyjny i wymaga upowszechnienia informacji o wolnych stanowiskach urzędniczych. Działania specjalnej komisji, której powierzono zadanie kierowania procesem rekrutacji, muszą być przejrzyste, a wyniki muszą być ogłoszone publicznie.

- **Ocena pracy:** Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym podlega obowiązkowej, okresowej ocenie, dokonywanej nie rzadziej niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy.
- **Ograniczenia w zakresie zajęć prywatnych:** Urzędnicy nie mogą wykonywać zajęć, które mogą pozostawać w sprzeczności z obowiązkami służbowymi i są obowiązani złożyć oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej.

Celem reformy z 2008 r. było usunięcie nadmiernej sztywności przepisów i wprowadzenie nowych standardów. W odniesieniu do ZZL ustawą o pracownikach samorządowych wprowadzono możliwość awansu w ramach tej samej grupy stanowisk (art. 20) i zapewniono ocenę okresową co najmniej raz na dwa lata (art. 27). Wprowadzono „służbę przygotowawczą” (art. 19), czyli okres próbny łączący teoretyczne i praktyczne szkolenie, kończącą się egzaminem sprawdzającym wiedzę merytoryczną. Wprowadzono ślubowanie pracowników samorządowych (art. 18) oraz obowiązek zabezpieczenia środków na kształcenie pracowników samorządowych. Ustawa otworzyła możliwości kształtowania poziomu wynagrodzeń na wszystkich stanowiskach, na których podstawą zatrudnienia jest umowa o pracę oraz - w ograniczonym zakresie - na innych stanowiskach, z wyjątkiem poziomu wynagrodzenia wójta/burmistrza/prezydenta miasta. Kwestie wynagrodzeń zostały doprecyzowane w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Ramka 7.1 przedstawia głównych aktorów zaangażowanych w ZZL w samorządzie lokalnym.

Ramka 7.1. Odpowiedzialność za zarządzanie zasobami ludzkimi w samorządzie lokalnym w Polsce

W zarządzanie zasobami zaangażowani są zazwyczaj następujący aktorzy:

- **Burmistrz/ prezydent miasta/ wójt, a w powiatach starosta** (jako ustawowy kierownik urzędu) – pełni funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników jednostek (choćby skarbnika gminy/powiatu, powołuje i odwołuje rada, ale już inne czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do skarbnika, w tym ustalanie wynagrodzenia, realizuje właśnie organ wykonawczy). Ponadto art. 5 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych wskazuje, że kierownik urzędu może upoważnić sekretarza m.in. do realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi.
- **Kierownicy (dyrektorzy) jednostek** organizacyjnych – w odniesieniu do pracowników jednostek (np. szkół, ośrodków pomocy społecznej, domów dziecka, samorządowych instytucji kultury, itp.).
- **Sekretarz miasta/powiatu i kierownicy/pracownicy działów zarządzania zasobami ludzkimi (HR)** – opracowują rozwiązania systemowe (czasami przy wsparciu podmiotów zewnętrznych) oraz roczne plany operacyjne (np. plan zarządzania funduszem wynagrodzeń, plan szkoleń itp.); wykonują też czynności techniczne na podstawie wcześniej podjętych decyzji indywidualnych.
- **Przełożeni służbowi pracowników (np. naczelnicy/dyrektorzy wydziałów, referatów, biur)** - mają znaczący wpływ na wdrażanie narzędzi systemowych w podległych jednostkach organizacyjnych poprzez udział w planowaniu operacyjnym oraz prawo do składania indywidualnych wniosków w indywidualnych sprawach pracowniczych do decyzji burmistrza/prezydenta / wójta.

Źródło: Komentarz udostępniony przez Związek Miast Polskich.

Na szczeblu krajowym partnerem polskich samorządów terytorialnych jest Departament Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. W Departamencie Administracji Publicznej znajduje się Sekretariat Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Komisja Wspólna jest organem, który łączy odpowiednie ministerstwa centralne ze stowarzyszeniami reprezentującymi władze regionalne i lokalne. Komisja stanowi forum do wypracowywania wspólnego stanowiska rządu i reprezentacji samorządu terytorialnego.

Rola ministerstwa w zakresie ZZL w jednostkach samorządu terytorialnego jest stosunkowo ograniczona. Niemniej jednak uczestniczy ono w udzielaniu wsparcia szkoleniowego jednostkom samorządu terytorialnego. W okresie 2014-20 przy realizacji programów Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (ESIF), Ministerstwo korzystało z finansowania z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w ramach Celu Tematycznego 11 – Efektywna administracja publiczna. Jednym z priorytetów inwestycyjnych było „zwiększenie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej”. Rzeczywiście, niedawno zrealizowany projekt miał na celu wsparcie samorządów lokalnych we wdrażaniu wymogów związanych z dostępnością dla pracowników z niepełnosprawnościami (OECD, 2019^[9]). Szkolenia koordynowane przez ministerstwo były więc skierowane do urzędników pracujących w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi w JST

Ratyfikacja przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w 1993 r. wyznacza również ramy dla samorządu terytorialnego w Polsce. W odniesieniu do ZZL, art. 6 karty stwierdza, że.:

- *Bez uszczerbku dla ogólniejszych przepisów stworzonych przez prawo, wspólnoty lokalne powinny móc same określić wewnętrzne struktury administracyjne, w które chcą się wyposażać w celu przystosowania ich do swych specyficznych potrzeb oraz by umożliwić skuteczne zarządzanie.*
- *Status personelu wspólnot lokalnych powinien pozwalać na wysokiej jakości rekrutację, wspartą na zasadach zasługi i kompetencji; w tym celu powinien zawierać odpowiednie warunki kształcenia, wynagrodzenia i perspektywy kariery. (Council of Europe, 1985^[10]).*

JST mają wobec tego zarówno motywację jak i formalne kompetencje, aby inicjować rozwiązania dotyczące ZZL, o ile te inicjatywy i rozwiązania mieszczą się w ramach prawnych. Należy jednak zauważyć, że ponieważ gminy i powiaty mają ograniczone uprawnienia regulacyjne, są one ograniczone do sytuacji, w których kompetencje ustawodawcze są wyraźnie przewidziane w przepisach krajowych. W związku z tym nie mogą one tworzyć przepisów lokalnych za każdym razem, gdy chcą osiągnąć określony cel (Kulesza and Sześciło, 2012^[11]).

Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi (SZZL) w kontekście przyszłości

Pracownicy są filarem każdej organizacji. Dlatego tak ważne jest, aby osoby pracujące w administracji samorządowej w Polsce były wykwalifikowane, zmotywowane i zdolne do wydajnej pracy, w której widzą cel. W opracowaniu z 2018 roku Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, będącego jednostką Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zauważono, że „długofalowa wizja rozwoju administracji samorządowej [...] powinna być wsparta wizją strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi” (Warwas, 2018^[12]). SZZL przyjmuje długofalową perspektywę wobec przyciągania, rekrutacji, rozwoju i zarządzania personelem. Jest to podejście stosowane przez władze w celu określenia ram i powiązania sposobu zarządzania zasobami ludzkimi z rodzajem efektów, które chcą osiągnąć. Wynika to z przeświadczenia, że:

tysiące zawodów są częścią naszego codziennego świata, a różnorodność zadań i wymagań ludzkich niezbędnych do ich wypełniania jest oszałamiająca. W obliczu, z jednej strony, takiej różnorodności zawodów i powiązanych z nimi wymagań, a z drugiej - ludzi i ich indywidualnych systemów wartości, aspiracji, zainteresowań i zdolności, niezbędne jest wprowadzenie programów efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich (Cascio and Aguinis, 2019^[13]).

Władze, które stosują zasady SZZL, analizują procesy i narzędzia stosowane w celu zapewnienia, że możliwości personelu są dostosowane do misji i podstawowych celów strategicznych administracji. Oznacza to zapewnienie, że właściwi ludzie z właściwymi umiejętnościami pracują na właściwych miejscach, aby osiągnąć cele i zadania w możliwie najbardziej efektywny i skuteczny sposób (OECD, 2017^[14]). Typowe etapy planowania SZZL obejmują ustalenie potrzebnych umiejętności (analiza luk), ocenę sposobu, w jaki osoby z tymi umiejętnościami mogą zostać przyciągnięte do sektora publicznego, rozwój kultury uczenia się w celu wspierania rozwoju pracowników oraz optymalne wykorzystanie umiejętności poprzez rzetelne praktyki zarządzania i struktury organizacyjne.

Uznając zapotrzebowanie na podejście obejmujące całą administrację w stosowaniu zasad SZZL, w 2019 roku Rada OECD przyjęła Rekomendację w sprawie przywództwa i potencjału służby publicznej (OECD, 2019). Rekomendacja jest instrumentem normatywnym, którego celem jest wskazanie krajom członkowskim i partnerskim drogi rozwoju kadr sektora publicznego posiadających odpowiednie zdolności przywódcze i umiejętności, wspieranych przez skuteczne organizacje i praktyki.

Rysunek 7.2. Rekomendacja Rady OECD dotycząca Przywództwa i Potencjału Służby Publicznej



Źródło: OECD (2019^[5]), *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445>.

Władze, które przyjęły zasady SZZL, z reguły mają kilka wspólnych cech. Po pierwsze, wyższe kierownictwo wyraźnie docenia rolę strategii zarządzania ludźmi w osiągnięciu celów organizacyjnych. Są oni aktywnie zaangażowani w strategię mającą na celu przyciągnięcie i zatrzymanie najlepszych kandydatów do służby publicznej. Po drugie, zaangażowanie liderów wyższego szczebla pomaga zaszczerpić postrzeganie działów/ministerstw lub jednostek HR jako proaktywnych partnerów, którzy mogą wspomagać osiągnięcie celów strategicznych, a nie biernych administratorów akt pracowniczych. Po trzecie, władze, które stosują SZZL w praktyce, dostrzegają znaczenie rozwoju kadry pracowniczej posiadającej odpowiedni zestaw umiejętności i kompetencji na poziomie indywidualnym i zespołowym. Zdecydowana

większość krajów OECD wykorzystuje ramy kompetencyjne w kampaniach rekrutacyjnych, pytaniach oceniających pracowników, zarządzaniu wynikami oraz decyzjach dotyczących awansów/mobilności. Ma to na celu stworzenie zdrowego mechanizmu, w którym jasne cele organizacyjne są dopasowane do obserwowanych cech osób i które skutecznie przyczyniają się do realizacji tych celów. Co więcej, zachęca się do stosowania iteracyjnych, zwinnych rozwiązań, wspieranych przez dopasowane do potrzeb systemy informatyczne (IT).

Mając na uwadze te kwestie, wiele rządów wdraża reformy mające na celu zapewnienie, że personel będzie w stanie dostosować się do „Future of Work”. Badania OECD zidentyfikowały trzy kluczowe aspekty przygotowania służb publicznych do Future of Work (OECD, forthcoming^[15]).

- **Przyszłościowe:** Pracodawcy z sektora usług publicznych będą zmuszeni skuteczniej planować przyszłość, aby zagwarantować, że rekrutowane umiejętności i talenty będą w stanie dostosować się do zmian. W tym celu publiczne systemy zatrudnienia muszą zadbać o to, aby klasyfikacja różnych stanowisk uwzględniała pojawiające się nowe zawody i reagowała odpowiednimi pakietami wynagrodzeń.
- **Elastyczne:** Przyszłość jest naznaczona niepewnością, a służby publiczne będą musiały być elastyczne i sprawne, aby móc reagować na nieprzewidziane zmiany. Wiąże się to z koniecznością bycia gotowym na realokację umiejętności w zależności od pojawiających się wyzwań i tworzenia wielodyscyplinarnych zespołów w ministerstwach i agencjach. Systemy wynagrodzeń muszą zatem znaleźć właściwą równowagę między specyficznością w odniesieniu do umiejętności i talentów a harmonią w organizacjach, aby umożliwić mobilność i zwinność.
- **Satysfakcjonujące:** Różnorodność służb publicznych będzie stale rosła, obejmując więcej umiejętności i środowisk, niż miało to miejsce tradycyjnie w przeszłości. Wraz z różnorodnością ludzi pojawia się potrzeba różnorodności modeli zatrudnienia i indywidualizacji zarządzania ludźmi. To z kolei wskazuje na potrzebę zastanowienia się nad systemami wynagrodzeń, które uznają i nagradzają motywację i osiągnięcia, nie zagłuszając przy tym wewnętrznej motywacji urzędników publicznych.

W momencie sporządzania niniejszego raportu, samorządy lokalne w Polsce zmagają się z dodatkowymi obowiązkami i presją w związku z pandemią COVID-19. Ciągłość i adaptacja w świadczeniu usług administracyjnych dla obywateli, bezpieczne otwieranie szkół i prowadzenie placówek opieki zdrowotnej należą do kluczowych priorytetów. Jednak, jak pokazała pandemia, różnego rodzaju „niegodziwe” wyzwania polityczne, przed którymi stoi administracja samorządowa, dotyczą wielu obszarów polityki i wymagają nowych podejść i sposobów działania. Wyzwania te mogą mieć dalekosiężne skutki: z corocznego unijnego barometru regionalnego i lokalnego wynika, że pandemia COVID-19 pogłębia istniejące różnice społeczne i gospodarcze w UE oraz że władze regionalne i lokalne odgrywają kluczową rolę w naprawie gospodarczej (European Committee of the Regions, 2020^[16]). Skuteczna reakcja samorządu lokalnego na pandemię oraz rozwój długoterminowego potencjału gminy zależy zatem od wykorzystania umiejętności i motywacji wykwalifikowanych, elastycznych i prężnych pracowników sektora publicznego. W dalszej części omówiono trzy obszary zarządzania ludźmi, w których inwestycje i uwaga JST mogą odegrać kluczową rolę w przygotowaniach do „Future of Work” i budowaniu potencjału pracowników.

Wyzwania dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi w samorządzie lokalnym

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce napotykają na szczególne ograniczenia w zarządzaniu pracownikami wynikające z czynników kontekstowych, takich jak bliskość/dostęp do ośrodków miejskich (tj. większa rywalizacja o kandydatów z innymi pracodawcami) oraz dynamika lokalnego rynku pracy. Samorządy muszą również reagować na szersze trendy, które mają wpływ na pracowników administracji publicznej na całym świecie, takie jak cyfryzacja usług publicznych i metod pracy, a także zmieniające się

i bardziej zróżnicowane oczekiwania obywateli. Na podstawie badań ankietowych wg. kwestionariusza OECD, przeprowadzonych wśród polskich JST przez Związek Miast Polskich w ramach niniejszego projektu, jak również danych jakościowych zebranych podczas czterech misji rozpoznawczych OECD w Polsce, zidentyfikowano trzy szerokie i wzajemnie powiązane wyzwania w zakresie zarządzania ludźmi:

- **Zdolności przywódcze i zarządcze:** Ustawa o pracownikach samorządowych definiuje ramy zarządzania zasobami ludzkimi. Liderzy samorządów lokalnych mają szczególnie ważną rolę do odegrania w rozwijaniu potencjału w gminach poprzez określenie zakresu dostosowania do praktyk pracy w granicach tego prawa. Wiąże się to z opracowaniem i uzyskaniem konsensusu w sprawie wizji strategii zatrudnienia, zapewnieniem zasobów i rozliczalności. Umiejętności i kompetencje w tym zakresie są złożone.
- **Ukierunkowane inwestowanie w umiejętności:** Samorządy lokalne w Polsce potrzebują specjalistycznych umiejętności i pracowników o szerokim zakresie przekrojowych kompetencji. Wiele z nich ma jednak problemy z przyciągnięciem kandydatów. Jest to szczególnie odczuwalne w mniejszych, wiejskich gminach. W tym kontekście kluczowe będą inwestycje w budowanie marki pracodawcy, działania rekrutacyjne, wynagrodzenia oraz kształcenie i rozwój. Ponadto umiejętności personelu samorządowego są niezbędne do skutecznej realizacji zadań nakreślonych w innych rozdziałach niniejszego raportu, takich jak skuteczna koordynacja, budżetowanie, poruszanie się w otoczeniu regulacyjnym i zaangażowanie obywateli.
- **Instytucje/Strategia:** Odpowiedzialność za podejmowanie decyzji dotyczących ZZL w sektorze samorządowym jest wielopoziomowa: wszyscy od burmistrza/prezydenta miasta, sekretarza, przez dział HR i kierowników odgrywają kluczowe role w codziennym zarządzaniu pracownikami. Brakuje jednak odpowiednich strategicznych wytycznych lub ogólnych zasad (takich jak dokument dotyczący strategii zatrudnienia), które mogłyby pokierować koordynacją, ustalaniem priorytetów i podejmowaniem decyzji. Może to prowadzić do fragmentacji wysiłków i osłabienia zdolności do rozwijania inicjatyw związanych z kapitałem ludzkim.

Brak jednorodności pomiędzy samorządami lokalnymi oznacza, że nie wszystkie rozumieją te wyzwania w takim samym stopniu. Nie dziwi więc fakt, że mniejsze samorządy mają większe trudności z opracowaniem i wdrożeniem strategii rozwoju pracowników niż większe, zatrudniające większą liczbę pracowników i dysponujące większymi możliwościami instytucjonalnymi. Brak jednorodności oznacza, że nie ma jednego uniwersalnego rozwiązania dla kluczowych wyzwań ZZL. To z kolei kładzie nacisk na lokalne zdolności przywódcze i zarządcze celem opracowania lokalnych, dostosowanych do potrzeb rozwiązań w ramach obowiązujących ram prawnych. Sugeruje to potrzebę większego dzielenia się dobrymi praktykami i współpracy oraz długofalowego podejścia do rozwoju kapitału ludzkiego na poziomie samorządowym.

Inwestowanie w zdolności przywódcze może poprawić zdolności organizacyjne samorządu lokalnego

Jak podkreślono w Rekomendacji OECD dotyczącej przywództwa i zdolności służby publicznej, liderzy i menedżerowie stanowią kluczowy element rozwoju zdolności ZZL w jednostkach administracji publicznej. Budowanie zdolności przywódczych w służbie publicznej jest niezbędne do spełnienia oczekiwań obywateli i rozwoju kompetencji pracowników. Rekomendacja jednoznacznie wzywa zwolenników do skupienia się na:

1. Wyjaśnieniu oczekiwań wobec urzędników wyższych rangą, zobowiązanych do bycia neutralnymi politycznie liderami organizacji publicznych, którym powierzono osiągnięcie celów wyznaczonych przez rząd, stosującymi i ucieleśniającymi najwyższe standardy uczciwości w służbie publicznej, bez lęku przed politycznie motywowanymi konsekwencjami;
2. Uwzględnieniu kryteriów merytorycznych i przejrzystych procedur w powoływaniu urzędników wyższych rangą oraz rozliczania ich z osiągniętych wyników;

3. Zapewnieniu, że urzędnicy wyżsi rangą mają mandat, kompetencje i warunki potrzebne do dostarczania bezstronnych, opartych na faktach, rad i do mówienia prawdy władzy;
4. Rozwijaniu zdolności przywódczych aktualnych i potencjalnych wyższych rangą urzędników państwowych.

Postanowienia rekomendacji zwykle odnoszą się do wyższych rangą liderów służby publicznej, a więc polityków niewybranych. Jednak w przypadku Polski wybierani burmistrzowie/prezydenci miast wciąż realizują istotne zadania związane z codziennym zarządzaniem. Ich interakcje ze stanowiskami niewybranymi, takimi jak sekretarz, nabierają kluczowego znaczenia dla ZZL na poziomie samorządu lokalnego. Biorąc pod uwagę zróżnicowaną wielkość i kontekst JST w Polsce, trudno jest zidentyfikować konkretne wyzwania przywódcze, które dotyczyłyby wszystkich samorządów. Przykładowo, wyżsi rangą liderzy w Płocku są odpowiedzialni za zarządzanie organizacją zatrudniającą około 600 pracowników. Jednym z kluczowych wyzwań stojących przed liderami w tym mieście jest dostosowanie umiejętności pracowników do nowych kontekstów i zadań oraz zapewnienie struktur i praktyk organizacyjnych, które to ułatwią. W tym celu liderzy i menedżerowie mogą korzystać z usług działu zasobów ludzkich. Z drugiej strony, w samorządach wiejskich, takich jak np. Ziębice, nie ma działu HR. Burmistrz osobiście ustala, kto koordynuje działania, jeśli w projekt wielofunkcyjny zaangażowane są różne komórki organizacyjne urzędu.

Jeden z najbardziej kompleksowych raportów poświęconych przywództwu w JST w Polsce wiąże zdolności przywódcze z umiejętnością wprowadzania innowacji (OECD, 2019^[17]). Raport zawiera badanie wskazujące na szybkie tempo zmian w funkcjonowaniu samorządów terytorialnych i potencjał dla nowych rozwiązań w administracji publicznej, opartych częściowo na praktykach przyjętych w sektorze prywatnym. Tym samym, zasady skutecznego przywództwa określone w rekomendacji mają zastosowanie we wszystkich JST. Wyzwaniem dla JST jest określenie, w jaki sposób zasady te odnoszą się do ich konkretnego kontekstu organizacyjnego oraz wspieranie procesu inwestowania w liderów poprzez szkolenia służące budowaniu zdolności.

Skuteczni liderzy mogą stymulować wzrost efektywności i produktywności poprzez tworzenie odpowiednich warunków dla zaangażowania pracowników - koncepcji, która jest często mierzona i śledzona za pomocą ankiet pracowniczych. Wykazano, że zaangażowani pracownicy osiągają lepsze wyniki, są bardziej produktywni i bardziej innowacyjni (zob. na przykład OECD (2016^[18])). Ramka 7.2. przedstawia przykłady współpracy OECD z administracją na rzecz zwiększenia zdolności przywódczych.

Ramka 7.2. Ocena i wzmacnianie umiejętności przywódczych w Chorwacji i Grecji

Przed rozpoczęciem okresu programowania 2021-27 dla europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESIF), OECD podjęła współpracę z pilotażową grupą pięciu instytucji zarządzających (IZ) ESIF w celu zdiagnozowania wyzwań administracyjnych i wsparcia ukierunkowanych działań na rzecz budowania potencjału. Wspieranie liderów i wyższego kierownictwa stanowiło kluczowy element tych działań w dwóch IZ: IZ Programu Operacyjnego „Konkurencyjność i spójność” w Chorwacji oraz IZ Programu Operacyjnego „Infrastruktura transportowa, środowisko i zrównoważony rozwój” w Grecji.

W obu tych instytucjach zarządzających OECD skupiła się na wzmacnianiu zdolności przywódczych poprzez serię warsztatów i ankiet w dwóch obszarach: zaangażowanie pracowników oraz analiza kluczowych kompetencji menedżerskich, zawodowych i operacyjnych. OECD zaprojektowała i przeprowadziła skrojone na miarę badanie zaangażowania pracowników w celu kwantyfikacji kluczowych aspektów związanych z motywacją pracowników i postrzeganiem ich środowiska pracy oraz zwrócenia na nie uwagi liderów wyższego szczebla. Na podstawie wyników tego badania opracowano serię warsztatów, których celem było stworzenie planu działania na rzecz zwiększenia zaangażowania pracowników. Równoległe OECD przeprowadziła analizę luk kompetencyjnych w obu IZ w Chorwacji i Grecji. Analiza ta umożliwiła liderom wyższego szczebla w IZ lepsze zrozumienie obszarów, w których pracownicy chcieliby rozwijać swoje umiejętności i kompetencje. Dodatkowo dostarczyła cennych informacji zwrotnych dla liderów wyższego szczebla na temat postrzegania kompetencji menedżerskich. Wyniki analizy luk zostały wykorzystane do opracowania strategii uczenia się i rozwoju dla menedżerów poprzez serię warsztatów obejmujących spojrzenie z perspektywy kierownictwa, jak również dane z ankiet i grup fokusowych pracowników.

Obie inicjatywy robocze dostarczyły liderom cennych informacji zwrotnych, a także umożliwiły bezpośrednie zaangażowanie ich we współtworzenie wykonalnych i długoterminowych rozwiązań dla ich organizacji.

Pojawiają się obiecujące sygnały świadczące o priorytetowym traktowaniu zdolności przywódczych na poziomie samorządów terytorialnych (Ramka 7.3). Na przykład Płock korzysta z usług dostawcy szkoleń online pod nazwą Akademia Wspólnoty, specjalizującego się w polskim samorządzie terytorialnym, aby wzbogacić swój program szkoleniowy dla pracowników i wspierać liderów wyższego szczebla. Tak więc fora wymiany doświadczeń oraz inwestycje w szkolenia, coaching i mentoring są kluczowymi aspektami budowania zdolności przywódczych i zarządczych w JST.

Ramka 7.3. Program *Przywództwo w samorządzie*, Fundacja Szkoła Liderów, Polska

Fundacja Szkoła Liderów stworzyła program *Przywództwo w samorządzie*, aby rozwijać zdolności przywódcze liderów samorządowych, organizacji pozarządowych i biznesu. Celem projektu jest wypracowanie rekomendacji i wskazówek dla władz swoich miast, a następnie wdrożenie tych pomysłów w życie. Z początkiem 2020 roku, aby rozwinąć działania skierowane do liderów miejskich, powstała koncepcja specjalnego programu dedykowanego przedstawicielom władz miejskich, osobom o największym wpływie, pod nazwą „*Przywództwo w samorządzie*”. Jego celem jest budowanie odporności na kryzysy miast poprzez rozwój umiejętności przywódczych ich liderów oraz pogłębienie wiedzy na temat urban resilience (odporności miejskiej) pod kątem wyzwań zdrowotnych, ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Istotą przedsięwzięcia jest też **rzeczywista wymiana doświadczeń** i sprawdzonych rozwiązań problemów systemowych między kierownictwem miast. Program jest skierowany do osób piastujących kluczowe dla działania samorządu, stanowiska (burmistrzowie, prezydenci, zastępcy, skarbnicy, sekretarze, szefowie kluczowych departamentów, kierownictwo Rad Miejskich) z zaproszonych miast. Struktura programu składa się z modułów online i szkoleń stacjonarnych. Fundacja Szkoła Liderów jest finansowana ze środków publicznych i wspierana przez prywatne dotacje.

Źródło: Szkoła Liderów (2020^[19]), *Leadership in Local Self-government*, <https://www.szkoła-liderow.pl/przywodztwo-w-samorzadzcie/>.

Podniesienie atrakcyjności pracodawcy może ułatwić rekrutację osób posiadających specjalistyczne umiejętności

Liderzy i kadra kierownicza w samorządach ma zasadnicze wpływ dla rozwój zdolności pracowników: kluczowy element skutecznego przywództwa zależy od przyciągania i rozwoju pracowników o wszechstronnych umiejętnościach oraz zarządzania nimi w celu sprostania coraz bardziej złożonym wyzwaniom polityk publicznych. Jest to wyraźnie wspomniane w rekomendacji OECD dotyczącej przywództwa i potencjału służby publicznej, w której wzywa się administracje publiczne do:

1. Stałego identyfikowania umiejętności i kompetencji potrzebnych do przekładania politycznej wizji na usługi, które dostarczają społeczeństwu wartość.
2. Przyciągania i zatrzymywania w pracy pracowników z pożądanymi umiejętnościami i kompetencjami z rynku pracy.
3. Rekrutowania, wybierania i awansowania kandydatów poprzez przejrzyste, otwarte i merytoryczne procesy, aby zagwarantować uczciwe i równe traktowanie.
4. Rozwijania potrzebnych umiejętności i kompetencji przez tworzenie kultury i środowiska dla uczenia się w służbie publicznej.
5. Oceniania, wynagradzania i doceniania wyników w pracy, talentu i inicjatywy.

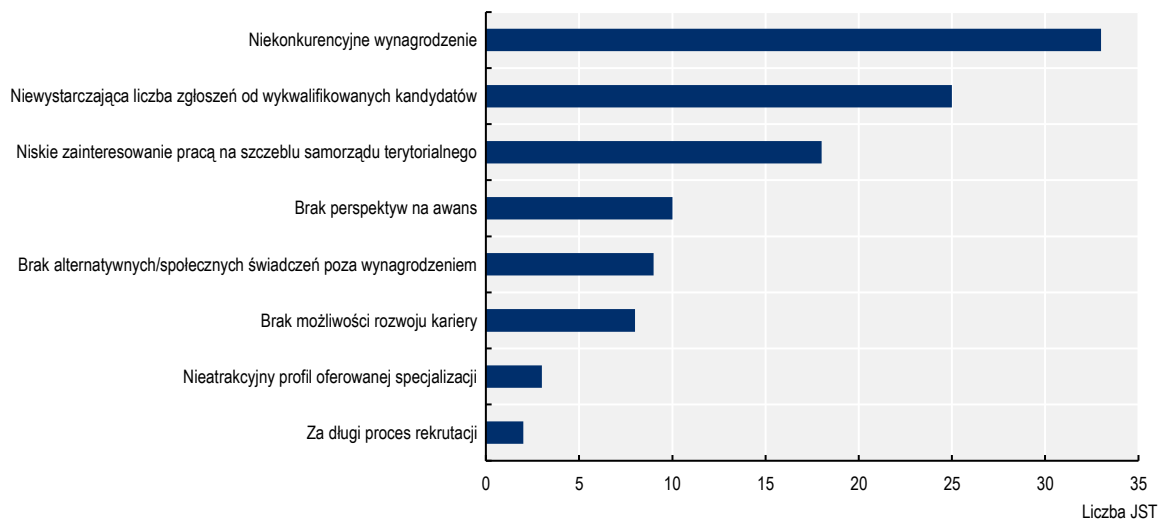
Istnieje zatem zapotrzebowanie na konkretne umiejętności i specjalistyczne kwalifikacje (np. inżynierów budownictwa). Wiele samorządów lokalnych zgłasza jednak trudności z rekrutacją kandydatów o potrzebnych im kwalifikacjach. W większych jednostkach samorządowych położonych blisko ośrodków miejskich, w których istnieją alternatywne możliwości zatrudnienia, wynagrodzenie było często wymieniane jako bariera w rekrutacji. W mniejszych samorządach, szczególnie wiejskich, migracja w kierunku ośrodków miejskich uszczupla lokalne rynki pracy, a tym samym zmniejsza pulę potencjalnych, wykwalifikowanych kandydatów.

Poziom wynagrodzeń pracowników samorządowych jest postrzegany jako bariera w rekrutacji

Rysunek 7.3 ilustruje, że konkurencyjność wynagrodzeń stanowi kluczowe wyzwanie wpływające na rekrutację w jednostkach samorządu w Polsce. Wyniki ankiety [kwestionariusza] OECD przeprowadzonej dla potrzeb niniejszego raportu wskazują, że trzema kluczowymi determinantami wynagrodzenia w JST w Polsce są kwalifikacje wynikające z wykształcenia, zakres pracy na danym stanowisku oraz odpowiednie doświadczenie. Jest to zbieżne z trendami w krajach OECD, które pokazują, że najważniejszymi czynnikami w określaniu wynagrodzenia zasadniczego na stanowiskach rządowych są zakres pracy oraz kwalifikacje związane z wykształceniem, niezależnie od szczebla hierarchii (OECD, 2018^[20]). Takie podejście wskazuje na system, który nagradza wskaźniki statyczne (zdarzenia z przeszłości, które zostały już nabyte, jak np. dyplom uczelni wyższej) kosztem bardziej dynamicznego systemu, który nagradza wyniki. Tak naprawdę, to aby móc przyciągnąć kandydatów i rozwinąć kulturę wysokiej wydajności, konieczna jest mieszanka obu tych czynników.

Wspólnym wyzwaniem w krajach OECD jest wypracowanie zasad wynagradzania dla pracowników administracji publicznej, które odzwierciedlałyby znaczenie ich roli i lokalnego rynku pracy, przy jednoczesnym utrzymaniu ogólnej kontroli nad finansami publicznymi. Reguła elastyczności umożliwiająca ukierunkowany wzrost płac dla określonych profili w oparciu o konkretne warunki, systematyczną ocenę i dialog pomogła wielu administracjom przezwyciężyć bariery w zapewnieniu konkurencyjności płac. Wiąże się to z dalekosiężną wizją potencjału ZZL oraz identyfikacją krytycznych ról powiązanych z lokalnymi strategiami rozwoju. Sugeruje potrzebę regularnej i podzielonej na segmenty analizy warunków lokalnego rynku pracy oraz większej swobody decyzyjnej na poziomie lokalnym w ramach ustalonego budżetu.

Rysunek 7.3. Wyzwania mające wpływ na pozyskanie kandydatów do pracy w samorządach lokalnych



Uwaga: Wielkość próby badanej nie pozwala na wyciągnięcie statystycznie istotnych wniosków, niemniej jednak oferuje ona wgląd w specyfikę próby, która może dotyczyć szerszej grupy JST szczebla lokalnego w Polsce.

Źródło: Opracowanie własne autora na podstawie odpowiedzi JST na pytania kwestionariusza OECD (2020).

Motywnym powtarzającym się podczas wywiadów jakościowych było przekonanie, że niskie wynagrodzenia stanowią barierę w przyciąganiu utalentowanych kandydatów: 39% samorządów lokalnych uznało zwiększenie atrakcyjności samorządu jako pracodawcy za wysoki priorytet, a mniej więcej tyle samo (37%) wymieniło reformę wynagrodzeń jako wysoki priorytet. Z drugiej strony, tylko 13% samorządów

lokalnych uznało reformę systemu rekrutacji za wysoki priorytet, co sugeruje istnienie punktu nacisku w kwestii wynagrodzeń.

Jednak ukierunkowane dostosowanie wynagrodzeń dla niektórych stanowisk, jak również ogólne podwyższenie wynagrodzeń okazuje się trudne. W 2018 r. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych obniżyło wynagrodzenia burmistrzów (wójtów, prezydentów) i ich zastępców średnio o 20% (OECD, 2019^[21]). Mogło to mieć niezamierzony skutek w postaci obniżenia wynagrodzeń w obrębie całej administracji samorządowej, pogłębiając trudności w przyciąganiu i zatrzymywaniu pracowników. Podniesienie wynagrodzenia na kluczowych stanowiskach do odpowiedniego poziomu rynkowego mogłoby spowodować, że niektórzy pracownicy otrzymywaliby wyższe wynagrodzenie niż burmistrz (wójt, prezydent) - polityczny i administracyjny kierownik jednostki.

Zakres niniejszego badania nie obejmował ustalenia empirycznej luki płacowej dla pracowników samorządowych w porównaniu z odpowiednimi rynkami. Niemniej jednak wynagrodzenie ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia kontraktu psychologicznego, jaki pracodawcy publiczni zawierają z każdym pracownikiem. Związek pomiędzy wynagrodzeniem a atrakcyjnością pracodawcy jest dobrze ugruntowany, a wynagrodzenie odgrywa ważną rolę w „praktycznie każdym aspekcie funkcjonowania organizacji” (Gupta and Shaw, 2014^[22]). Jest elementem decydującym o wyborze kariery zawodowej i wpływa na decyzje o przyjęciu oferty pracy i pozostaniu u danego pracodawcy. Wpływa również na liczbę i jakość kandydatów ubiegających się o pracę (OECD, 2012^[23]). W związku z tym samorządy lokalne w Polsce muszą być w stanie zachować pewien poziom konkurencyjności płacowej w stosunku do odpowiednich rynków zewnętrznych, zwłaszcza w przypadku kluczowych stanowisk, które od dawna są trudne do obsadzenia (np. prawnicy, inżynierowie budownictwa wodnego i lądowego, inżynierowie konstruktorzy itp.) Jednak przeprowadzenie analizy porównawczej sprawiedliwego i adekwatnego wynagrodzenia dla niektórych kategorii urzędników publicznych - na przykład doradcy lub urzędnika ds. polityki - może być trudne. Wiąże się to częściowo z kwestiami metodologicznymi związanymi z ustaleniem równoważności dla niektórych stanowisk i kontekstów, jak również z zakresem uwarunkowań politycznych i szeregiem innych czynników kontekstowych, które mogą mieć wpływ na wyniki. W kontekście JST w Polsce, Związek Miast Polskich lobbował na rzecz większej elastyczności w określaniu wynagrodzeń w zależności od takich czynników, jak wielkość jednostki samorządu terytorialnego i średnie wynagrodzenia na rynku pracy.

Zapotrzebowanie na nowe umiejętności i kompetencje są większe, niż dotychczas

Światowy kryzys finansowy w 2008 roku skłonił wiele państw OECD do redukcji wynagrodzeń w sektorze publicznym w celu zrównoważenia budżetów publicznych (OECD, 2012^[23]). Należałoby się spodziewać, że reakcja fiskalna i budżetowa Polski na pandemię COVID-19, podobnie jak wielu innych krajów, spowoduje również dalszą presję na płace w sektorze publicznym, w tym na szczeblu samorządów terytorialnych. W związku z tym, z uwagi na brak danych empirycznych na temat poziomów wynagrodzeń w polskich samorządach w porównaniu z odpowiednimi poziomami rynkowymi oraz w kontekście ograniczonej przestrzeni dla szeroko zakrojonych podwyżek wynagrodzeń, głównym wyzwaniem dla samorządów lokalnych w Polsce będzie opracowanie metody zwiększenia swojej atrakcyjności jako pracodawcy oraz rekrutacji i rozwoju poszukiwanych umiejętności - w szczególności w mniejszych samorządach, takich jak np. powiat łańcucki. Co więcej, zakres kompetencji samorządów lokalnych w Polsce rozszerza się w momencie, gdy zasoby budżetowe (transfery i wpływy z podatków własnych) są mniej przewidywalne. Stwarza to dalszą presję na administracje samorządową, aby dostosować ustalone sposoby pracy do nowych wymagań.

W krajach OECD problemy te rozwiązuje się poprzez ponowne przeanalizowanie swoich potrzeb w zakresie umiejętności i dostosowanie praktyk rekrutacyjnych do zróżnicowanych oczekiwań wobec kandydatów. Budowanie efektywnych kadr w sektorze publicznym wymaga od pracodawców, aby zdali

sobie sprawę ze stale zmieniających się potrzeb. Skupianie się jedynie na liczbie pracowników niezbędnych do realizacji projektów, co ma miejsce w wielu samorządach lokalnych i po prostu zastępowanie pracowników osobami o tych samych umiejętnościach nie będzie efektywne w dłuższej perspektywie.

Uczenie się i rozwój stanowią kluczowy element budowania efektywnych kadr sektora publicznego, niemniej w wielu samorządach w Polsce znaczna część szkoleń koncentruje się na przygotowaniu pracowników do interpretowania przepisów (np. dotyczących zamówień publicznych). Choć jest to oczywiście ważne, to jednak zwiększenie potencjału gminy w dłuższej perspektywie może nastąpić poprzez uzupełnienie szkoleń z zakresu procedur o szersze szkolenia oparte na kompetencjach. Szkolenia oparte na kompetencjach pozwalają określić ważne umiejętności wymagane dla poszczególnych funkcji lub poziomów hierarchii - takie jak umiejętność podejmowania decyzji, wywierania wpływu na innych, osiągnięcia wyników - i dopasowują programy szkoleniowe do tych kompetencji.

Pracodawcy sektora publicznego oczekują od pracowników publicznych umiejętności technicznych i merytorycznych niezbędnych do sprostania tym wyzwaniom przy wsparciu dostępnych nowych narzędzi (technologii). Wiąże się to z trzema dużymi wyzwaniami. Po pierwsze, pracodawcy publiczni potrzebują dostępu do coraz bardziej wyspecjalizowanej wiedzy, której zazwyczaj brakuje. Stawia to ich w bezpośredniej konkurencji z pracodawcami z sektora prywatnego. Po drugie, pracodawcy publiczni potrzebują również pracowników posiadających bardziej wszechstronne kompetencje behawioralne i umiejętności zarządzania. Wreszcie, pracodawcy publiczni poszukują pracowników, których wartości są zgodne z wartościami wyznawanymi przez ich organizacje sektora publicznego.

We wszystkich tych obszarach pracodawcy dążą do zatrudnienia kandydatów posiadających fachową wiedzę i orientację strategiczną niezbędną do świadczenia najnowocześniejszych usług na rzecz społeczeństwa, któremu służą. Jednak umiejętności techniczne, takie jak znajomość przepisów prawnych, nie wystarczają: coraz częściej służby publiczne stawiają na pierwszym miejscu przekrojowe umiejętności i kompetencje, które znacznie trudniej jest ocenić, takie jak gotowość do podejmowania ryzyka, zdolność innowacyjnego myślenia i umiejętność rozwiązywania problemów. Szereg reform polityki publicznej - takich jak coraz częstsze stosowanie procesów budżetowania partycypacyjnego w samorządach - zależy od nowych umiejętności, które nie wszyscy pracownicy sektora publicznego posiadają. Rozmiar również ma znaczenie: samorządy lokalne na obszarach wiejskich są bardziej narażone na ryzyko „drenażu mózgów” wśród młodych i wykwalifikowanych kandydatów niż jednostkach samorządu w granicach funkcjonalnych obszarów miejskich (FUA), gdzie istnieje stosunkowo więcej możliwości zatrudnienia.

Jak zatem JST w Polsce mogą skutecznie zwiększyć przyciąganie kandydatów posiadających tego typu umiejętności przy zachowaniu obecnych ram płacowych? Chociaż wynagrodzenie jest kluczowym elementem postrzegania sektora publicznego jako pracodawcy, Ramka 7.4 przedstawia przykłady administracji, które podjęły działania mające na celu rozwiązanie kwestii przyciągania i rekrutacji poprzez inicjatywy niemające wpływu na wynagrodzenie. Wspólnym wątkiem tych inicjatyw jest określenie i priorytetowe potraktowanie kluczowych umiejętności i kompetencji, które stanowią wartość dodaną dla sektora publicznego. Opracowanie nowych sposobów nawiązywania kontaktu z kandydatami poprzez wydarzenia wymagające osobistego udziału (targi pracy), formalne partnerstwa z uniwersytetami oraz wykorzystanie mediów społecznościowych do promowania ofert pracy może przyczynić się do zwiększenia liczby kandydatów do pracy w samorządzie. Zmniejszanie przeszkód w ubieganiu się o pracę, np. umożliwienie składania podań przez Internet, może ułatwić kandydatom aplikowanie, a ponowne przemyślenie procesu oceny kandydatów - przy jednoczesnym poszanowaniu przepisów dotyczących rekrutacji zawartych w ustawie o pracownikach samorządowych - może dać JST możliwość zmodernizowania i ulepszenia procesu rekrutacji. I wreszcie, inwestowanie w rozwój kariery pracowników poprzez zapewnienie możliwości pracy w różnych obszarach działalności samorządu w celu zdobycia większego doświadczenia może mieć motywujący wpływ. Tego typu praktyki są zwykle znane pod pojęciem „programów mobilności” i zazwyczaj odnoszą się do kilkumiesięcznego okresu, podczas którego

pracownik ma możliwość zdobycia nowych umiejętności podejmując się krótkoterminowego zadania w innym obszarze funkcjonalnym.

Każda z tych praktyk wymaga wspólnego myślenia i koordynacji pomiędzy wieloma stronami zaangażowanymi w ZZL, na czym skupimy się w następnej części.

Ramka 7.4. Poprawa atrakcyjności pracodawcy i rekrutacji poprzez rozwiązania pozapłacowe

Belgia: W odpowiedzi na pandemię COVID-19 Ministerstwo Finansów postanowiło zainwestować w poprawę kontaktów z kandydatami celem promowania możliwości zatrudnienia w ministerstwie za pośrednictwem mediów społecznościowych. Ministerstwo wykorzystuje wydarzenia na żywo na Facebooku do kontaktów z kandydatami, a także przeprowadza rozmowy kwalifikacyjne i niektóre testy online. Kluczowym elementem tych działań było zapewnienie kandydatom lepszego doradztwa i wsparcia w trakcie procesu składania podań oraz inwestowanie w programy wprowadzające dla nowych pracowników. Zadowolenie kandydatów z procesu rekrutacji, mierzone za pomocą ankiet, wzrosło.

Estonia: Estonia zainwestowała w budowanie marki pracodawcy, aby propagować możliwości zatrudnienia na stanowiskach wyższych urzędników państwowych. Dotychczasowe kampanie promocyjne podkreślały misyjny charakter służby publicznej i odwoływały się do motywacji kandydatów do wywierania wpływu i służenia dobru publicznemu.

Francja: Dyrekcja Generalna ds. Administracji Publicznej (DGAFP) opracowała scentralizowany portal rekrutacyjny i aplikację na smartfony, dzięki którym kandydaci mogą przeglądać oferty pracy na różnych szczeblach administracji publicznej i aplikować bezpośrednio przez portal. Portal i aplikacja mają za zadanie zwiększyć przyjazność dla użytkownika, ujednoczyć oferty pracy oraz zapewnić kierownikom ds. zatrudnienia większą kontrolę i widoczność kandydatów.

Izrael: Projekt pilotażowy kierowany przez Komisję Służby Cywilnej (CSC) ma na celu zwiększenie atrakcyjności zatrudnienia w sektorze publicznym poprzez zaangażowanie wyższego szczebla urzędników państwowych w różne aspekty rekrutacji. W pierwszym projekcie pilotażowym wzięty udział cztery ministerstwa/agencje. CSC zapewniło kierownikom wyższego szczebla dostosowane do ich potrzeb wsparcie w zakresie informowania społeczeństwa o ofertach pracy, przeglądu i aktualizacji kluczowych wymogów dotyczących stanowisk oraz nawiązywania kontaktów z kandydatami w ramach procesu ubiegania się o pracę.

Irlandia: Promowanie służby publicznej jako pracodawcy z wyboru jest jednym z trzech filarów strategii dotyczącej pracowników służby cywilnej. Podjęto działania wspierające organizacje w dążeniu do zapewnienia większej różnorodności i istotności stanowisk oraz wspierające pracowników w rozwijaniu odpowiednich umiejętności pozwalających im skutecznie reagować na zmieniające się wyzwania biznesowe. Zintensyfikowano komunikację z obecnymi urzędnikami służby cywilnej, potencjalnymi nowo zatrudnionymi oraz ze społeczeństwem, mającą na celu podniesienie świadomości na temat złożoności, różnorodności i istotności pracy, jaką urzędnicy służby cywilnej wykonują w imieniu obywateli. Podjęcie kwestii różnorodności i włączenia społecznego, mobilności, możliwości awansu, kształcenia i rozwoju pracowników pomoże również postrzegać służbę cywilną jako pracodawcę z wyboru.

Włochy: Przygotowując się do okresu 2021-27, regiony Kalabria, Friuli-Wenecja Julijska i Umbria we Włoszech podjęły współpracę w celu utworzenia rejestru biegłych rewidentów specjalizujących się w zarządzaniu i kontroli programów współfinansowanych przez ESIF. Projekt ten został rozszerzony na inne administracje, takie jak te w regionach Emilia-Romania, Liguria, Sycylia i Trydent. Celem projektu

jest pomoc instytucjom zarządzającym funduszami UE w zatrudnieniu kandydatów o poszukiwanych umiejętnościach, którzy często bywają trudni do pozyskania

Źródło: Belgia: Prezentacja pani Joke Bauwens podczas webinarium SIGMA na temat innowacji w rekrutacji 22 lipca 2020 r.; Estonia: Informacje przekazane przez Estonian Top Civil Service Excellence Centre; Francja: Rząd francuski (2019^[24]), *Place de l'emploi public*, <https://www.place-emploi-public.gouv.fr/>; Izrael: Informacje dostarczone przez CSC, patrz również OECD (forthcoming^[25]), „Leadership for a high performing public service, Draft working paper, OECD, Paris; Irlandia: Civil Service HR Division (2017^[26]), *People Strategy for the Civil Service 2017-2020*, <https://hr.per.gov.ie/wp-content/uploads/2020/04/People-Strategy-for-the-Civil-Service-2017-2020.pdf>; Włochy: OECD (2020^[27]), *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*, <https://doi.org/10.1787/9b71c8d8-en>.

Rozwój spójnych instytucji ZZL może stanowić bardziej efektywną podstawę dla praktyk strategicznego zarządzania pracownikami

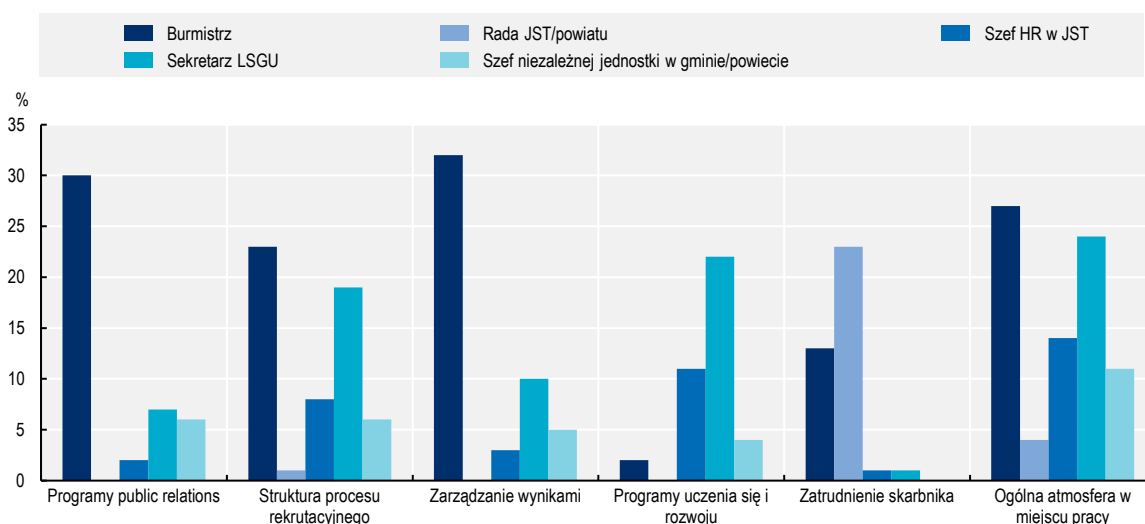
Struktura procesu decyzyjnego w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w krajach OECD zazwyczaj stara się zachować równowagę pomiędzy kilkoma zasadami. Na poziomie krajowym, centralizacja procesu decyzyjnego w centralnym organie ZZL sugeruje większą zdolność do dostosowania praktyk zarządzania ludźmi do nadrzędnych celów organizacyjnych. Z drugiej strony, decentralizacja procesu decyzyjnego na rzecz poszczególnych ministerstw lub departamentów zakłada, że to właśnie one mogą najlepiej decydować o politykach, które są dla nich korzystne. Niemniej jednak, aby takie rozwiązanie mogło funkcjonować, menedżerowie muszą zostać włączeni do systemu i muszą być postrzegani jako kluczowi partnerzy w procesie wdrożeń i reform. Menedżerowie potrzebują pewnego stopnia autonomii i elastyczności, aby rozwijać kulturę sprzyjającą wysokim wynikom, zachęcać do dobrej pracy i zarządzać wynikiem poniżej oczekiwań. Znalazło to odzwierciedlenie w Rekomendacji OECD dot. Przywództwa i Potencjału Służby Publicznej, która zachęca do nałożenia na instytucje odpowiedzialności za zarządzanie ludźmi w celu wzmocnienia skuteczności systemu zatrudnienia w sektorze publicznym poprzez:

1. Ustanowienie instytucjonalnego organu do określania i nadzorowania wspólnych, minimalnych standardów dla merytorycznego zarządzania ludźmi.
2. Delegowanie odpowiedniego stopnia autonomii indywidualnym agencjom, ministerstwom, liderom i/lub menadżerom, w celu umożliwienia dopasowania zarządzania ludźmi do ich strategicznych celów biznesowych.
3. Zapewnianie właściwych mechanizmów dla komunikacji i dzielenia się informacjami pomiędzy aktorami instytucjonalnymi w systemie zatrudnienia publicznego.
4. Zapewnianie, że każdy aktor instytucjonalny w systemie zatrudnienia publicznego posiada odpowiedni mandat i zasoby, by móc prawidłowo funkcjonować.

Elastyczność procesu decyzyjnego jest zazwyczaj poparta strategią lub jasnymi wytycznymi i regulaminem, tak, aby podejmowanie decyzji w ramach ZZL dotyczących takich aspektów, jak rekrutacja, awans i szkolenia, odbywało się w sposób obiektywny i z wykorzystaniem wszystkich dostępnych danych dotyczących zasobów ludzkich. Nie istnieje jeden właściwy sposób postępowania w tym zakresie - ważnym aspektem jest uzyskanie właściwej równowagi pomiędzy poszczególnymi zasadami, takimi jak przejrzystość, elastyczność, odpowiedzialność i wydajność, a także zapewnienie właściwej koordynacji pomiędzy różnymi podmiotami zaangażowanymi w podejmowanie decyzji w ramach ZZL.

W Polsce, formalna odpowiedzialność za kluczowe decyzje ZZL, takie jak rekrutacja i awans, spoczywa gminach głównie w rękach dwóch kluczowych stanowisk: prezydenta/burmistrza/wójta i sekretarza. (Rysunek 7.4). Prezydent/burmistrz/wójt jednostki samorządu lokalnego posiada podwójny mandat: jest liderem politycznym wybieranym przez mieszkańców gminy, a także menedżerem wykonawczym. Sekretarz jest zatrudniany w drodze otwartego konkursu, tj. nie jest powoływany na stanowisko.

Rysunek 7.4. Odpowiedzialność decyzyjna za kluczowe procesy ZZL w samorządzie lokalnym



Uwaga: Wielkość próby badanej nie pozwala na wyciągnięcie statystycznie istotnych wniosków, niemniej jednak oferuje ona wgląd w specyfikę próby, która może dotyczyć szerszej grupy JST poziomu lokalnego w Polsce.

Źródło: Opracowanie własne autora na podstawie odpowiedzi JST na pytania kwestionariusza OECD (2020).

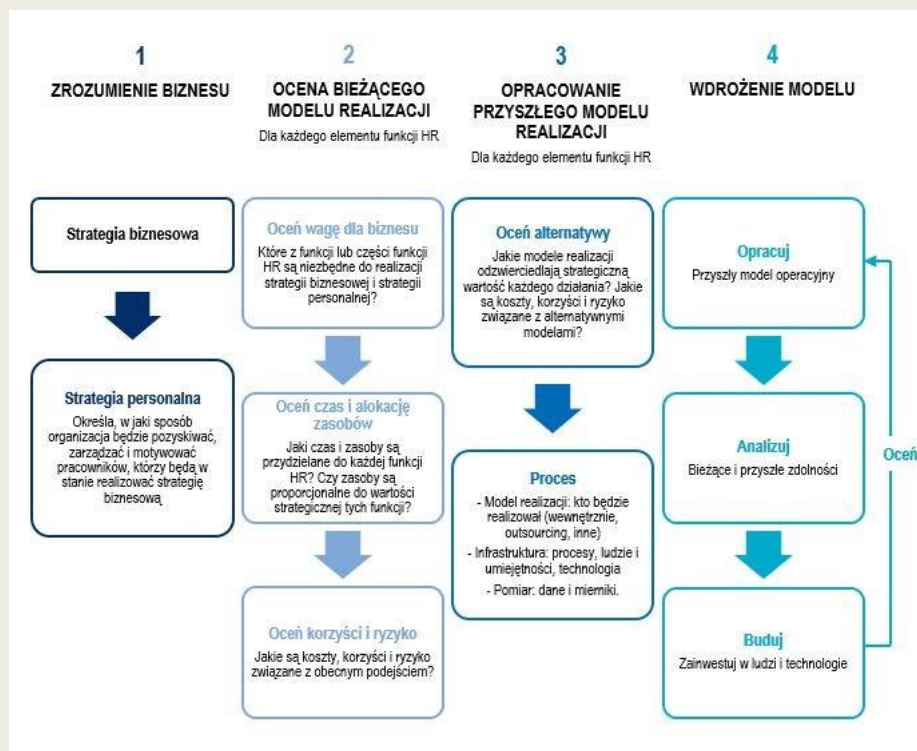
Taka koncentracja odpowiedzialności oznacza, że w przeważającej mierze działy ZZL w samorządzie lokalnym wykonują głównie zadania administracyjne, takie jak prowadzenie listy płac, rozpatrywanie wniosków szkoleniowych i zapewnienie, że procedury rekrutacyjne spełniają wszystkie wymogi prawne. Należy również zauważyć, że poza formalnym zakresem kompetencji działów HR istnieją dodatkowi aktorzy, którzy odgrywają ważną rolę w zarządzaniu i rozwoju pracowników, np. menadżerowie operacyjni (np. dyrektorzy jednostek, departamentów i kierownicy ds. organizacyjnych).

Z tego wynika, że odpowiedzialność za poszczególne obszary ZZL w samorządach lokalnych w Polsce jest rozłożona na wiele podmiotów. Można to uznać za korzystne zjawisko - zarządzanie zasobami ludzkimi jest dynamicznym procesem, który wymaga zdrowego podziału obowiązków między kierowników, a organizacyjną jednostkę HR, w zależności od sytuacji. Niemniej jednak, patrząc w przyszłość JST, należy zadać sobie pytanie, czy czas poświęcony przez każdego z aktorów na działania związane z zasobami ludzkimi stanowi wartość dodaną i przyczynia się do realizacji ogólnej strategii zasobów ludzkich. Nadrzędnym celem jest poprawa potencjału pracowników; czy zatem działania działów personalnych i menadżerów opierają się na jasnych wytycznych i wspólnej wizji nadrzędnych celów?

W roku 2015, Australijska Służba Publiczna (APS) rozpoczęła czynności mające odpowiedzieć na wiele z tych pytań: w ramach przeprowadzonego przeglądu określono wizję przyszłej APS, zbadano istniejące reformy i przeprowadzono porównanie z praktykami innych krajów (Ramka 7.5). W przeglądzie zwrócono uwagę na potrzebę przeprojektowania praktyk ZZL, a w szczególności stwierdzono, że działania w zakresie zasobów ludzkich w APS nie były wystarczająco skoncentrowane na działaniach strategicznych o wysokiej wartości, częściowo z powodu niedoborów potencjału. Stwierdzono brak jasności co do roli Komisji APS w ZZL i wskazano na możliwość przeprojektowania uczenia się i rozwoju oraz wykorzystania technologii w celu osiągnięcia lepszych wyników w zakresie zasobów ludzkich.

Ramka 7.5. Przykładowy model weryfikacji potencjału i praktyk w zakresie zasobów ludzkich w Australijskiej Służbie Publicznej (APS)

Przegląd APS zawierał przykładowy model weryfikacji udziału różnych osób i obszarów organizacji w zarządzaniu zasobami ludzkimi:



Źródło: Australian Public Service Commission (2015^[26]), *Unlocking Potential: Australian Public Service Workforce Management Contestability Review*, https://www.apsc.gov.au/sites/default/files/Unlocking-potential-APS-workforce-management-review-Design_WEB.pdf.

Dzięki weryfikacji i wzmocnieniu jednostek i działań związanych z zasobami ludzkimi, JST mogą poświęcić więcej czasu na działania o wyższej wartości (i potencjalnie bardziej angażujące), takie jak opracowywanie i wdrażanie programów służących bardziej strategicznemu zarządzaniu personelem JST. W szeregu administracji, jednostki ZZZ odgrywają kluczową rolę w gromadzeniu, zarządzaniu i wykorzystywaniu danych na potrzeby polityki zarządzania zasobami ludzkimi, takimi jak dane dotyczące rekrutacji, szkoleń i rotacji pracowników. Może to przykładowo obejmować zbadanie, w jaki sposób należy pozycjonować jednostki ZZZ, aby wspierały programy mobilności w zakresie krótkoterminowego oddelegowania pracowników do innych działów danej jednostki, a nawet do zupełnie innego samorządu lub innego szczebla JST, np. wojewódzkiego. Przegląd APS zrodził się z przekonania, że weryfikacja potencjału HR jest koniecznym pierwszym krokiem do zbudowania silniejszej i bardziej efektywnej kadry pracowniczej. Patrząc w przyszłość, zdolność jednostek samorządu lokalnego w Polsce do wprowadzenia skutecznych praktyk ZZZ znacząco wpłynie na sposób, w jaki będą one w stanie rozwijać i mobilizować pracowników samorządowych do zapewniania możliwie najwyższej jakości usług dla mieszkańców.

Chociaż poszczególni pracownicy samorządowi mogą nie postrzegać reformy ZZL jako kluczowego priorytetu, to jednym z powiązanych czynników może być błędne postrzeganie praktyk HR i tego, czym tak naprawdę jest nowoczesna, dobrze rozwinięta funkcja HR (Zientara and Kuczynski, 2009^[29]). Dominującym tematem w badaniach nad praktykami ZZL w samorządach terytorialnych w Polsce jest stopień, w jakim odeszły one od tradycyjnych, „odgórných” form zarządzania ludźmi na rzecz bardziej nowoczesnych metod. Oznacza to, że istnieje możliwość przeprowadzenia weryfikacji działań z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi oraz budowania potencjału w celu wspierania liderów i menedżerów w przyciąganiu, rekrutowaniu i zarządzaniu wydajnym personelem. Poniższe rekomendacje zawierają wytyczne, z których samorządy mogą skorzystać w tym zakresie.

Rekomendacje

W rozdziale poświęconym zarządzaniu zasobami ludzkimi opisano aktualną sytuację zatrudnienia w samorządzie terytorialnym w Polsce oraz przepisy prawne, które regulują kluczowe aspekty zarządzania ludźmi. Przedstawiono i omówiono trzy powiązane ze sobą wyzwania związane z rozwojem przywództwa/zarządzania, poprawą atrakcyjności pracodawcy/rekrutacji oraz znaczeniem skutecznych instytucji i praktyk zarządzania HR.

Jest to odpowiedni czas, na podjęcie dynamicznych działań w większości tych obszarów. W związku z pandemią COVID-19 wiele jednostek administracji we wszystkich krajach OECD musiało zrewidować i dostosować kluczowe elementy zarządzania pracownikami sektora publicznego. Okres wychodzenia z kryzysu będzie wyjątkową okazją do skorzystania ze zmian, których wdrożenie planowano stopniowo w przyszłości. Przykłady obejmują pracę zdalną na dużą skalę, elastyczne narzędzia pozwalające realokować pracowników tam, gdzie są oni najbardziej potrzebni, a także usprawnione i zaawansowane technologicznie procesy z obszaru zarządzania zasobami ludzkimi, takie jak rekrutacja czy szkolenia.

Poniższe zalecenia mają na celu wsparcie samorządów w osiągnięciu tych ogólnych celów. Wspólnym wątkiem, na którym opierają się te rekomendacje, jest fakt, że reformy praktyk w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi nie dotyczą jedynie regulacji: wymagają one również znacznych zmian kulturowych w samorządzie lokalnym. Pytanie brzmi, w jaki sposób administracja może przyciągnąć i zatrzymać wykwalifikowanych pracowników oraz zapewnić im pracę w pozytywnym i konstruktywnym środowisku, a także stale rozwijać ich umiejętności. Ogólnie rzecz biorąc, ustawodawstwo dotyczące sektora publicznego – w tym przypadku na szczeblu samorządów lokalnych w Polsce - pozostawia pewne pole do samodzielnego decydowania przez kadrę kierowniczą jak chcą osiągać te cele. Wyzwaniem jest zidentyfikowanie i wykorzystanie tych możliwości w sposób motywujący do innowacyjnego myślenia. Często najbardziej potrzebna okazuje się wewnętrzna dyskusja, konsensus i zgoda na pilotażowe wdrożenie nowego podejścia.

Biorąc pod uwagę dużą liczbę samorządów lokalnych w Polsce, poniższe rekomendacje powinny być traktowane jako wskazówki w zakresie dobrych praktyk. Chodzi o to, aby nie stosować ich w sposób zawężony, ale wykorzystać jako podstawę do projektowania rozwiązań dostosowanych do lokalnych uwarunkowań.

Rekomendacje dla samorządów lokalnych

Inwestowanie we wspieranie liderów i menedżerów w celu zapewnienia im autonomii, narzędzi, wsparcia i rozliczalności, aby mogli skutecznie wykorzystywać swoje zdolności przywódcze

Zalecenie to odnosi się zarówno do liderów politycznych, takich jak burmistrzowie/ prezydenci, jak i do osób zajmujących stanowiska takie jak sekretarze miasta czy gminy oraz kierowników jednostek

organizacyjnych. Cele liderów i menadżerów powinny wyraźnie odnosić się do wartości, wizji i kierunku działania i uwzględniać odpowiedni poziom autonomii i rozliczalności wymagany, aby móc je realizować. Liderzy powinni mieć dostęp do możliwości uczenia się i wsparcia ze strony innych osób (np. coaching/mentoring), a także do odpowiednich narzędzi - w tym finansowych - umożliwiających im nabycie potrzebnych kompetencji i wiedzy specjalistycznej. Można w tym zakresie rozważyć następujące działania:

- Zwiększenie możliwości dyskusji na temat potrzeb szkoleniowych i wymiany doświadczeń w zakresie rozwiązywania problemów, zarówno w ramach poszczególnych samorządów lokalnych, jak i z innymi JST, dla burmistrzów i wyższej kadry kierowniczej (np. skarbnik, sekretarz gminy i kierownicy jednostek organizacyjnych).
- Tworzenie „wspólnot praktyk”, tzn. nieformalnych grup w celu nadania struktury współpracy dotyczącej określonych tematów i wymiany dobrych praktyk. Rozwiązanie to sprawdziło się w wielu JST.
- Mapowanie luk kompetencyjnych wśród kadry kierowniczej i badanie, w jaki sposób można je wypełnić za pomocą istniejących lub nowych narzędzi szkoleniowych.
- Zapewnienie dostępności rzetelnych i istotnych danych dotyczących zasobów ludzkich dla wyższej kadry kierowniczej na potrzeby kształtowania polityk, np. w oparciu o dane przechowywane w systemach informatycznych lub generowane za pomocą ankiet pracowniczych.
- Wspieranie rozwoju systemu awansu średniego szczebla kierowniczego, tj. wspieranie pracowników osiągających wysokie wyniki w pracy mogących w przyszłości objąć stanowiska kierownicze.

Skoncentrowanie się na pozyskiwaniu i rozwijaniu przekrojowych umiejętności i kompetencji

Wiele jednostek samorządu lokalnego zgłosiło, że napotyka na ograniczenia w liczbie kandydatów do pracy (niewystarczająca liczba) lub ich jakości (brak osób z odpowiednimi kwalifikacjami) - a czasami na obydwie te problemy. Inwestycje w budowanie marki pracodawcy i bardziej strategiczne podejście do rekrutacji mogłyby pomóc w ich rozwiązaniu. W tym celu samorządy mogą rozważyć następujące działania:

- Identyfikowanie kluczowych kompetencji, które wnoszą wartość dodaną do pracy JST i priorytetyzacja sposobów bardziej skutecznego informowania kandydatów z takimi kompetencjami o możliwości zatrudnienia. Może to obejmować nawiązywanie relacji z uczelniami i urzędami pracy w celu zwiększenia liczby wykwalifikowanych kandydatów; dostosowanie procesów rekrutacyjnych pod kątem sprawdzania kluczowych kompetencji; oraz inwestowanie w programy rekrutacyjne dostosowane do określonych celów i potrzeb.
- Identyfikacja pracowników wewnętrznych z istniejących zasobów JST (np. z potencjałem kierowniczym) i przygotowanie ich do wykonywania nowych obowiązków lub objęcia nowych funkcji.
- Łączenie zasobów różnych JST w przypadku stanowisk trudnych do obsadzenia, np. poprzez zdefiniowanie zakresu obowiązków, w ramach których jeden odpowiadający profilowi kandydat mógłby pracować na zasadzie projektowej dla samorządów lokalnych które są położone blisko siebie lub, jeśli rodzaj pracy na to pozwala, zdalnie.
- Wprowadzenie aplikacji online do rekrutacji. Oferty pracy w samorządach lokalnych są ogłaszane elektronicznie (online), ale kandydaci muszą wypełniać i wysyłać papierowe wersje swoich podań. Wprowadzenie możliwości składania aplikacji online mogłoby pomóc kandydatom - zwłaszcza młodszym, posiadającym cenne umiejętności informatyczne - w postrzeganiu samorządu jako nowoczesnego pracodawcy i miejsca odpowiadającego ich ambicjom.
- Przegląd procesu rekrutacji. Samorząd regionalny i lokalny, zachowując zgodność z obowiązującymi przepisami prawa, mogłyby dokonać przeglądu takich aspektów procesu

rekrutacji, jak poprawa komunikacji z kandydatami i zadbanie o to, aby ocena wstępna i rozmowy kwalifikacyjne koncentrowały się na odpowiednich kompetencjach, oprócz minimalnych wymogów.

Przeprowadzenie przeglądu skuteczności praktyk zarządzania zasobami ludzkimi i inwestowanie w strategiczne zdolności zarządzania personelem

Zakres obowiązkowych zadań samorządu lokalnego zmienia się. Niektóre struktury organizacyjne nie przystają już do zwiększonego zakresu zadań. Niektóre strategie rozwoju lokalnego odnoszą się do wymagań w zakresie kapitału ludzkiego, ale często w formie szacunkowej liczby zatrudnionych pracowników. Jest to dobry punkt wyjścia, jednakże w procesie planowania należy skupić się również na tym, jakie kategorie pracowników - a nie tylko liczba - będą potrzebne. W tym zakresie można rozważyć następujące działania:

- Wspieranie jednostek i menadżerów HR, aby mogli oni odgrywać większą rolę w osiąganiu celów organizacyjnych, w szczególności poprzez identyfikację, rekrutację i rozwój utalentowanych pracowników o wysokim potencjale.
- Monitorowanie wpływu polityki i procedur dotyczących zasobów ludzkich, gromadzenie i przegląd danych dotyczących siły roboczej oraz w stosownych przypadkach, odpowiednie dostosowywanie polityki, w tym poprzez realokację zasobów budżetowych i ludzkich zgodnie z celami organizacyjnymi.
- Inwestowanie w potencjał jednostek HR i menadżerów poprzez szkolenia z zakresu strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi.
- Inwestowanie w zwiększenie zaangażowania pracowników jako elementu zdrowej kultury organizacyjnej, w której pracownicy czują się zmotywowani i wspierani, aby przyczynić się do realizacji celów JST.

Rekomendacje dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Przetestowanie bardziej elastycznego podejścia do przepisów, jeżeli istnieją wyraźne dowody, że jest to uzasadnione

Niezależnie od wielkości, samorządy działają w oparciu o wspólne ramy prawne dla zarządzania zasobami ludzkimi. Ministerstwo, z własnej inicjatywy lub za pośrednictwem odpowiednich organów, może rozważyć przypadki, w których uzasadnione i poparte konkretnymi dowodami odstępstwa od Ustawy o pracownikach samorządowych mogłyby okazać się przydatne. Na przykład, niektóre mniejsze samorządy lokalne zgłaszały permanentne trudności z rekrutacją/utrzymaniem pracowników o bardzo potrzebnym, określonym profilu. Ministerstwo mogłoby dopuścić pewną elastyczność dla grupy pilotażowych samorządach w celu wypracowania korzystnych alternatywnych rozwiązań, które nadal byłyby zgodne z zasadami rekrutacji opartej na kryteriach merytorycznych i przejrzystości.

Konsultacje z organizacjami samorządowymi w zakresie długofalowej strategii płacowej dla pracowników samorządu lokalnego i urzędników wybieranych

Z jednej strony wiele samorządów uważa, że wynagrodzenia pracowników są zbyt niskie. Z drugiej strony, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych słusznie zauważa, że przepisy krajowe przewidują jedynie minimalny poziom wynagrodzeń, a zatem samorządy mają możliwość zwiększenia wynagrodzeń pracowników w celu poprawy ich atrakcyjności. Wydaje się jednak, że przeszkodą są tu wynagrodzenia osób wybieranych, w przypadku których istnieje górny pułap płac. Mając na uwadze te rozbieżności opinii, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji mogłoby rozważyć zwołanie komisji ds. reformy wynagrodzeń lub wykorzystanie istniejących organów konsultacyjnych do zbadania sytuacji w zakresie

wynagrodzeń na poziomie samorządów lokalnych oraz wpływu wynagrodzeń na przyciąganie i zatrzymywanie pracowników reprezentujących wybrane grupy umiejętności.

Poszerzenie roli koordynacyjnej ministerstwa w prowadzeniu ukierunkowanych szkoleń

Ministerstwo może odgrywać cenną rolę w uzupełnianiu lokalnych strategii szkoleniowych poprzez identyfikowanie i promowanie rozpowszechniania przykładów dobrych praktyk. W pewnym stopniu ma to już miejsce - zwłaszcza przy wsparciu funduszy unijnych - jednakże należy zbadać, w jaki sposób może rozszerzyć wsparcie na większą liczbę samorządów lokalnych w bardziej długoterminowej perspektywie, uzupełniając szkolenia organizowane w koordynacji organizacjami samorządowymi w sposób zdecentralizowany. Ministerstwo mogłoby również odegrać rolę wspierającą w tworzeniu możliwości dzielenia się wiedzą i doświadczeniem między samorządami, np. poprzez wspieranie tworzenia wspólnot dobrych praktyk.

Bibliografia

- Australian Public Service Commission (2015), *Unlocking Potential: Australian Public Service Workforce Management Contestability Review*, https://www.apsc.gov.au/sites/default/files/Unlocking-potential-APS-workforce-management-review-Design_WEB.pdf. [28]
- Cascio, W. and H. Aguinis (2019), *Applied Psychology in Talent Management, Eight Edition*, SAGE Publishing. [13]
- Civil Service HR Division (2017), *People Strategy for the Civil Service 2017-2020*, <https://hr.per.gov.ie/wp-content/uploads/2020/04/People-Strategy-for-the-Civil-Service-2017-2020.pdf>. [26]
- Council of Europe (1985), *European Charter of Local Self-Government*, <https://rm.coe.int/168007a088>. [10]
- European Committee of the Regions (2020), *2020 Barometer of Regions and Cities*, <https://cor.europa.eu/en/our-work/EURegionalBarometerDocs/4370-Barometer%20optimized.pdf>. [16]
- French Government (2019), *Place de l'emploi public*, <https://www.place-emploi-public.gouv.fr/>. [24]
- Gupta, N. and J. Shaw (2014), "Employee compensation: The neglected area of HRM research", *Human Resource Management Review*, Vol. 24, pp. 1-4, <http://dx.doi.org/10.1016/j.hrmr.2013.08.007>. [22]
- Kaczmarek, T. (2016), "Administrative division of Poland - 25 years of experience during the systemic", *EchoGéo*, Vol. 35, <https://doi.org/10.4000/echogeo.14514>. [1]
- Kulesza, M. and D. Sześciło (2012), "Local government in Poland", in Moreno, A. (ed.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*. [11]
- OECD (2020), *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9b71c8d8-en>. [27]

- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, [8]
<https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, [9]
<https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, [3]
<https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, [4]
<https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, [5]
<https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, [21]
<https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, [7]
<https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, [2]
<https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, [17]
<https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.
- OECD (2018), *OECD Public Governance Reviews: Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [20]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264301856-en>.
- OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [14]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>.
- OECD (2016), *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [18]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264267190-en>.
- OECD (2012), *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, OECD Publishing, Paris, [23]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en>.
- OECD (forthcoming), "Leadership for a high performing public service", Draft working paper, OECD, Paris. [25]
- OECD (forthcoming), *The Future of Work in the Public Service*, OECD Publishing, Paris. [15]
- Regulski, J. (2003), *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*, Open Society Institute, <https://decentralization.gov.ua/pics/upload/57-81b7d00b5b7cc23737bfd1c4d96c4dbe.pdf>. [6]
- Szkoła Liderów (2020), *Leadership in Local Self-government*, <https://www.szkoła-liderow.pl/przywodztwo-w-samorządzie/>. [19]
- Warwas, I. (2018), "Wyzwania dla zatrudniania pracowników samorządowych", *Opinie i Analizy*, No. 29, https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1538469099_opinia%2029.pdf. [12]

Zientara, P. and G. Kuczynski (2009), "Human resources practices and work-related attitudes in Polish public administration", *Eastern European Economics*, Vol. 47/5, pp. 42-60, <http://www.jstor.org/stable/27740139>. [29]

Uwagi

¹ W niniejszym opracowaniu termin „Jednostki Samorządu Terytorialnego (JST)” jest równoznaczny terminowi „samorząd lokalny”, który jest głównym przedmiotem raportu i oba oznaczają wyłącznie gminy, miasta na prawach powiatu i powiaty.



From:

Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2021), "Działania na rzecz bardziej strategicznej i efektywnej kadry samorządów lokalnych.", in *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/79509d27-pl>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.