

# Innowacyjne działania w zarządzaniu zasobami ludzkimi w jednostkach administracji samorządowej

*Izabela Seredocha\**

**Słowa kluczowe:** zarządzanie zasobami ludzkimi, administracja samorządowa, rozwój pracownika, innowacja

**Keywords:** Human Resources Management, local government, worker's development, innovation

**Synopsis:** Działania związane ze specyfiką świadczenia usług administracyjnych uwzględniają m.in. kompleksowy rozwój pracownika oraz korzystanie z nowych narzędzi pracy. Docelowo mają pobudzać pracowników do ciągłego doskonalenia środowiska pracy, w tym takiego projektowania procedur, by zapewniać wzrost jakości świadczonych usług. Tworzenie nowoczesnej administracji samorządowej wymaga uruchomienia we wszystkich sferach jej funkcjonowania procesu ciągłych udoskonaleń i twórczych modernizacji. Innowacyjne rozwiązania stanowią istotne zmiany jakościowe w systemie społecznym organizacji. Implikują potrzebę permanentnego rozwoju pracownika, tworzenie nowoczesnych systemów motywacyjnych oraz doskonalenie organizacji pracy.

## Wstęp

Organizacja XXI w., także organizacja publiczna, musi sprostać określonym warunkom, oczekuje się od niej innowacyjności, zdolności do wdrażania zmian, doskonalenia oferty i coraz większej dbałości o klienta [Janowska, 2010, s. 13]. Tworzeniu nowoczesnej administracji samorządowej sprzyja zarządzanie przez innowacje. Implikuje ono konieczność podejmowania wysiłku na rzecz wdrażania zupełnie nowych rozwiązań w zakresie organizacji i metod pracy, czyli mniej lub bardziej radykalnego przekształcania procesu świadczenia usług publicznych, w tym usług administracyjnych, technicznych i społecznych, w celu podniesienia jego sprawności, zwiększenia dostępności oraz wzrostu satysfakcji klienta. Innowacje prowadzą do pożądanych zmian jakościowych. Służą doskonaleniu pracy oraz budowaniu twórczego potencjału organizacji poprzez rozwój zasobów ludzkich.

Celem artykułu jest analiza i ocena innowacyjnych działań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach administracji samorządowej. W celu omówienia tego zagadnienia dokonano analizy dostępnej literatury oraz projektów realizowanych w wybranych urzędach administracji samorządowej, posługując się metodą studium przypadku oraz techniką wywiadu nieskategoryzowanego i analizy dokumentów.

## Istota i znaczenie innowacji w zarządzaniu

Innowacyjność organizacji usługowej to skłonność oraz zdolność do rozwijania i przyswajania nowych, udoskonalonych usług bądź stosowanych technologii. Innowacyjność może się również przejawiać w działaniach z zakresu organizacji i zarządzania. Natomiast innowacje należy definiować jako twórcze zmiany w systemie społecznym, strukturze gospodarczej, technice oraz przyrodzie. Są to wszystkie rozwiązania, które mają znamiona nowości, twórczości i prowadzą do zmiany bieżącego stanu rzeczy. Znamiona nowości mogą być przy tym rozpatrywane także tylko w kontekście organizacji wprowadzającej daną zmianę. Innowacja organizacyjna oznacza implementację nowych metod, np. w zakresie organi-

---

\* Dr Izabela Seredocha, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna.

zacji pracy na danym stanowisku i często ma związek z innowacją procesową, polegającą na wdrażaniu nowych sposobów świadczenia usługi [Sankowska, 2009, s. 95–97].

Innowacja to zmiana polegająca na wprowadzeniu czegoś jakościowo nowego w danej dziedzinie. Innowacje dzieli się na produktowe (wprowadzenie na rynek nowych produktów), procesowe (przyjęcie nowych lub znacząco ulepszonych metod produkcji) i usługowe (wprowadzanie nowej usługi lub usługi uważanej przez kogoś za nową). Innowacja usługowa charakteryzuje się wysokim pierwiastkiem niematerialności, zaangażowaniem czynnika ludzkiego, w tym zarówno usługodawcy, jak i usługobiorcy, istotnym wpływem czynników zewnętrznych i ludzkich oraz wynikającą z tego niejednorodnością procesu świadczenia usług [Kupper, 2001; Niedzielski, Markiewicz, Rychlik, Rzewuski, 2007, s. 23].

Innowacje usługowe mogą przejawiać się m.in. w procesie świadczenia usługi, zastosowaniu nowych technologii oraz w relacjach z klientem i zawsze oznaczają zmiany w realizacji funkcji personalnej uwarunkowane koniecznością poszerzenia kompetencji pracowników czy zmodyfikowaniem organizacji pracy. Ich wdrażanie wymaga od pracowników stałej gotowości do uczenia się i przyswajania nowych rozwiązań. Także nowe pomysły w zakresie projektowania ścieżek rozwojowych pracowników i organizowania szkoleń, oznaczające zintegrowane działania zmierzające do jakościowych zmian w kapitale ludzkim, mogą być w danym urzędzie rodzajem innowacji i w efekcie sprzyjać projektowaniu innowacji przez ciągle doskonalących się, zdolnych do twórczego myślenia pracowników.

Za R.W. Griffinem innowacje można podzielić według skali zmian, jakie za sobą pociągają na innowacje radykalne, wywołujące przełomową zmianę nieciągłą, polegające na całkowitym przekształceniu sposobu funkcjonowania organizacji, i innowacje stopniowe – polegające na udoskonaleniu stanu obecnego, wprowadzaniu drobnych modyfikacji w odpowiedzi na stopniowe zmiany zachodzące w otoczeniu. R.W. Griffin proponuje też podział związany ze stałością procesu wprowadzania zmian na innowacje ciągłe i nieciągłe oraz podział uwzględniający kryterium oryginalności: innowacje kreatywne, pionierskie, będące wynikiem oryginalnych rozwiązań, które jeszcze nie były wykorzystane, i innowacje adaptacyjne – odtwórcze, powielające stosowane już rozwiązania. Innowacje adaptacyjne powstają w wyniku naśladownictwa i rozpowszechnienia oryginalnych osiągnięć, są poszerzeniem skali i zakresu wykorzystania innowacji kreatywnych [Niedzielski, Rychlik, 2006, s. 35–36].

Innowacje powinny spełniać nowe oczekiwania, potrzeby, preferencje usługobiorców lub zaspokajać je w odmienny sposób, oferując klientom nowe wartości. Ich tworzeniu sprzyja wiedza pracowników, obecna m.in. w stosowanych procesach i technologiach, która musi być wzmocniona lub zastąpiona nową wiedzą. Jej źródłem są zachodzące w organizacji procesy uczenia się: indywidualnego, zespołowego, organizacyjnego i międzyorganizacyjnego [Dolińska, 2006, s. 42–43].

Zaletą zarządzania przez innowacje jest stymulowanie postępu, aktywizacja i rozwój osobisty pracowników przez permanentne samokształcenie, kluczową wadą są trudności związane z pokonaniem oporów, przyzwyczajęń, tradycyjnych sposobów myślenia i działania pracowników [Karcz, 2009, s. 24].

### Znaczenie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej

Innowacyjne zmiany zachodzą także w sektorze publicznym, w tym w jednostkach administracji samorządowej. Mają zarówno charakter adaptacyjny, jak i kreatywny, pionierski. Proces zmian polega m.in. na odchodzeniu od tradycyjnego administrowania na rzecz wdrażania zarządzania publicznego. Jest to spowodowane [Kozuch, 2004, s. 16–17; Zaremba, 2007, s. 106]:

- wzrostem krytycyzmu wobec władz publicznych ze strony społeczeństwa, domaganiem się poprawy jakości usług publicznych oraz wpływu na ofertę usługową,
- wzrostem zainteresowania efektywnością ciągle rosnących wydatków,

- presją obywateli na skuteczniejsze rozwiązywanie nasilających się problemów społecznych (wzrost bezrobocia, ubóstwa, przestępczości),
- wzmacnianiem lub wywoływaniem tendencji zmian przez międzynarodowe organizacje.

Podstawowe przyczyny innowacyjnych zmian w zarządzaniu jednostkami administracji publicznej to [Przybyszewski, Atamańczuk, 2011, s. 35–36]:

- rosnące oczekiwania społeczne co do jakości działania administracji (szczególnie na szczeblu lokalnym) i przejrzystości procedur administracyjnych,
- poszukiwanie narzędzi zarządzania dających możliwość dostosowania zakresu usług do społecznych oczekiwań i możliwości finansowych danego urzędu,
- stały dopływ wiedzy, przykładów, teoretycznych modeli i dobrych praktyk z zakresu zarządzania sektorem publicznym (np. działania różnego typu programów pomocowych dających możliwość wdrażania innowacyjnych rozwiązań z zakresu zarządzania).

Uwarunkowania te mają wpływ na realizację funkcji personalnej urzędu. Takie jej elementy, jak m.in. rotacja, obsada kluczowych stanowisk oraz rozwój uczestników stanowią istotne kryteria stosowane w ocenie sprawności organizacji [Mazurkiewicz, 2010, s. 39].

W nowoczesnie zarządzanym urzędzie rośnie znaczenie zarządzania zasobami ludzkimi. Jest ono definiowane jako proces składający się z logicznie powiązanych czynności, ukierunkowanych na zapewnienie organizacji w określonym czasie i miejscu wymaganej liczby pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, a także tworzenie warunków stymulujących efektywne i twórcze zachowania pracowników zawsze zgodnie z nadrzędnym celem organizacji [Pocztowski, 1998, s. 28; Penc, 2010a, s. 105].

Efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi oznacza właściwe wykorzystanie wiedzy, umiejętności, formowanie postaw i zachowań pracowników sprzyjających realizacji zadań, twórczemu myśleniu i osiągnięciu organizacyjnych celów. Realizacja funkcji personalnej nabiera znaczenia także z tego względu, iż ludzie mogą stworzyć klimat emocjonalny sprzyjający zaufaniu, gotowości do współpracy. Ponadto to właśnie pracownicy, a nie sama usługa mają decydujące znaczenie w dążeniu do usatysfakcjonowania klienta [Penc, 2010b, s. 15]. Zarządzanie zasobami ludzkimi w jednostkach administracji samorządowej wymaga więc nowych, twórczych, innowacyjnych działań.

Zarządzanie to winno być ukierunkowane na produktywnie wykorzystanie posiadanej przez pracowników wiedzy, zdolności, umiejętności, motywacji do wdrażania zmian generujących postęp i posiadających znamiona twórczości. Wykształceni, kreatywni i kompetentni pracownicy stanowią dzisiaj najbardziej dynamiczną i aktywną część zasobów każdej organizacji. Od ich wykorzystania zależy efektywność funkcjonowania urzędu oraz wszystkich zasobów, którymi się dysponuje [Penc, 2010b, s. 7]. Także w dążeniu do wzrostu satysfakcji klienta decydujące znaczenie ma pracownik. Jego zaangażowanie w realizację zadań, inicjatywa, sposób myślenia, zdolność do kreowania i dostosowania się do zmian mają wpływ na proces tworzenia wizerunku nowoczesnego urzędu [Janowska, 2010, s. 13]. To z kolei wymaga innowacyjnych działań w realizacji polityki personalnej urzędu.

Zarządzanie zasobami ludzkimi powinno zmierzać do powiększania kapitału ludzkiego organizacji. M. Król i A. Ludwiczynski definiują kapitał ludzki jako ogół specyficznych cech, właściwości ucieleśnionych w człowieku, które mają określoną wartość oraz stanowią źródło przyszłych dochodów pracownika. Kapitał ludzki organizacji tworzą kompetencje, relacje, indywidualne wartości uczestników, kultura organizacyjna oraz przywództwo [Mazurkiewicz, 2010, s. 42–50].

Realizacja funkcji personalnej oznacza korelowanie zdolności i motywacji pracowników z warunkami pracy i wysokością wynagrodzenia, ale polega też na utrwalaniu przeświadczenia o wspólnej odpowiedzialności za przyszłość organizacji, na szkoleniu i rozwoju pracowników, podnoszeniu ich wartości rynkowej. Powinna prowadzić do poszerzania sieci powią-

zań i tworzenia kultury organizacyjnej sprzyjającej zmianom oraz zapewniać dogodne warunki do tworzenia nowych kompetencji i umiejętności [Penc, 2010a, s. 107 i 112].

Kompetencje, czyli posiadane przez jednostkę zdolności, umiejętności oraz wiedza wsparta przez odpowiednie cechy osobowości, są ściśle związane z praktyką i rozwojem zawodowym. Zdobywa się je i doskonali w procesie uczenia się niemal przez całe życie. Zarządzanie kompetencjami ma więc istotne znaczenie w realizacji funkcji personalnej urzędu, oznacza bowiem innowacyjne działania podejmowane przez organizację w celu zapewnienia wiedzy, doświadczeń i umiejętności pozwalających na implementację strategii organizacji i osiąganie wynikających z niej celów [Moczydłowska, 2009, s. 75–76]. Klasycznym źródłem nabywania kompetencji przez pracowników są kursy, szkolenia i treningi. Opracowywanie projektów szkoleniowych może nosić znamiona innowacji, jeśli w efekcie ich realizacji osiąga się trwałe i pożądane zmiany jakościowe w kapitale ludzkim i jeśli projekty te nie są zwykłymi planami szkoleniowymi.

Zmiany w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach administracji samorządowej, dotyczące m.in. działań związanych z rozwojem pracownika, zainicjowała także ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458).

Ustawodawca, wprowadzając do wolumenu obowiązków pracownika samorządowego obowiązek stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych, miał na uwadze doskonalenie jakości kadr. Jakość zasobów ludzkich tworzy się bowiem nie tylko poprzez właściwy dobór kadr, ocenianie, motywowanie, ukierunkowane na osiągnięcie celów organizacji i zaspokajanie potrzeb pracowników, ale także poprzez inspirowanie i projektowanie rozwoju pracowników [Lenik, 2006, s. 37].

Zmiany jakościowe w zasobach ludzkich uwarunkowane są koniecznością [Sikorski, 1999, s. 252–257; Kowalik, 2004, s. 222]:

- zwiększenia odporności na niepewność i niestabilność otoczenia,
- zastąpienia dotychczasowej hierarchii władzy hierarchią oznaczającą zmienne relacje podporządkowania i nadrzędności, multizależnością wynikającą z wykonywanego zadania,
- budowania autorytetu wynikającego z profesjonalizmu i skuteczności,
- rezygnacji ze standaryzacji zadań na rzecz twórczego i indywidualnego podejścia do rozwiązań opartych przede wszystkim na kryterium skuteczności,
- zwiększenia zdolności adaptacyjnych członków organizacji oraz skłonnością do współdziałania z szerszym spektrum organizacji i grup społecznych,
- nabycia otwartości na wszelkie przejawy inności,
- wzrostu samodzielności i niezależności w podejmowaniu decyzji przez pracownika, skorelowanego ze wzrostem jego osobistej odpowiedzialności za skutki podejmowanych decyzji,
- przystosowania się do elastycznego reagowania struktury na zmieniającą się sytuację poprzez zmiany ról i przynależności do zespołów,
- podwyższenia osobistej wrażliwości pracownika na zjawiska, z którymi się styka.

### Innowacyjne projekty w zakresie rozwoju pracownika administracji samorządowej

Implementacja projektów szkoleniowych w jednostkach administracji samorządowej wymaga prowadzenia określonej polityki rozwoju zasobów ludzkich, co oznacza analizę potrzeb szkoleniowych, opracowywanie planów szkoleń i ich ewaluacji oraz pozyskiwania środków na te szkolenia. W urzędach dopiero się tego uczą, stąd można mówić o innowacyjnym charakterze tego typu działań. Realizacja projektów szkoleniowych ma często charakter innowacji adaptacyjnych, odtwórczych, powielających stosowane już w biznesie rozwiązania, w jakimś stopniu jednak zmodyfikowanych i dostosowanych do potrzeb instytucji publicznej. Mobilizujący w tym układzie jest fakt, iż na pracownikach samorządowych ciąży

obowiązek podnoszenia swoich kwalifikacji, a na urzędzie obowiązek stworzenia ku temu dogodnych warunków.

Przykładem takich działań innowacyjnych jest realizowany od listopada 2008 r. w Urzędzie Miejskim w Elblągu projekt „Podnoszenie jakości usług publicznych”, finansowany ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Wartość projektu to prawie 429 tys. euro, z tego dotacja stanowi 85% i wynosi ponad 365 tys.

Innowacyjny charakter projektu wyraża się przede wszystkim w jego interdyscyplinarności, rozmiarach i skorelowaniu działań szkoleniowych z misją i celami urzędu. Jest to pierwsze doświadczenie elbląskiego ratusza w zakresie organizacji szkoleń pracowników, obejmujące tak wiele obszarów tematycznych i tak wielu uczestników. Innowacja w zakresie szkoleń jest też odpowiedzią urzędu na nowe uwarunkowania prawne wynikające z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Implementację projektu rozpoczęto wprowadzając na dwa miesiące przed wejściem w życie ustawy, ale w środowisku pracowników samorządowych toczyła się żywa dyskusja nad jej projektem).

Cel projektu, zakładający poszerzenie wiedzy i umiejętności pracowników samorządowych, wynika z misji urzędu, którą jest profesjonalna i skuteczna realizacja zadań publicznych określonych w przepisach prawa oraz zapewnienie sprawnej, kompetentnej i przyjaznej obsługi klienta. Realizacja misji rodzi więc potrzebę ciągłego rozwoju pracowników poprzez doskonalenie ich umiejętności.

Żeby rozpoznać potrzeby w zakresie podnoszenia wiedzy i umiejętności zawodowych pracowników, dokonano przeglądu dokumentów odzwierciedlających posiadane przez nich kwalifikacje i umiejętności. W wyniku przeprowadzonej analizy określono zakres tematyczny szkoleń oraz opracowano listę pracowników skierowanych na te szkolenia. W tym wypadku kierowano się przede wszystkim potrzebami urzędu.

Projekt obejmuje kursy z języka angielskiego, niemieckiego, rosyjskiego, francuskiego i migowego, szkolenia komputerowe z zakresu Elbląskiego Systemu Informacji Przestrzennej i MS Office oraz szkolenia zawodowe z zakresu zamówień publicznych, pozyskiwania i rozliczania funduszy zewnętrznych, gospodarki nieruchomościami, geodezji, systemów zarządzania jakością, prawa cywilnego, podatków i opłat lokalnych, rachunkowości budżetowej, finansów publicznych, technik obsługi klienta, etyki urzędniczej, wydatków strukturalnych, partnerstwa publiczno-prywatnego, ustawy o własności praw lokatorów i postępowania egzekucyjnego. Zaplanowano także specjalistyczne szkolenia dla informatyków.

Projekt zakłada przeszkolenie 376 osób (w urzędzie pracuje 420 osób), ale wskaźnik liczbowy przeszkolonych wynosi 1476, ponieważ jeden pracownik korzysta z kilku szkoleń.

Realizacja projektu szkoleniowego, o wyraźnych znamionach innowacji w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, zakłada następujące efekty:

- znaczny wzrost jakości usług publicznych, tzn. poprawę poziomu obsługi klientów, szczególnie niepełnosprawnych, dzięki znajomości języka migowego,
- wzrost kompetencji, umiejętności i kwalifikacji oraz docelowo wizerunku kadry urzędniczej,
- pozyskiwanie nowych inwestorów i partnerów gospodarczych (także zagranicznych), a tym samym wzrost gospodarczy regionu,
- nawiązanie trwałej współpracy z innymi instytucjami samorządowymi na poziomie regionalnym, krajowym, jak i międzynarodowym, w celu wymiany doświadczeń,
- ożywienie aktywności społeczności lokalnej.

Podjęte działania szkoleniowe docelowo mają wzmocnić wizerunek urzędu jako efektywnej, skutecznej i nowoczesnej administracji samorządowej działającej w interesie klienta i oferującej wysoki standard usług.

Niewątpliwą zaletą projektu jest wyraźna korelacja zakresu szkoleń z misją urzędu oraz powiązanie efektywności szkoleń z zadowoleniem klientów. Ma ono być zdiagnozowane po

zakończeniu projektu. Zasadne byłoby także przeprowadzenie monitoringu satysfakcji pracowników oraz określenie wpływu szkoleń na poziom ich motywacji.

### Wpływ nowych technologii na organizację pracy i kształtowanie nowych umiejętności pracowników

W środowisku pracy administracji samorządowej obserwuje się obecnie wzrost tempa intelektualizacji i integracji pracy, głównie poprzez informatyzację oraz wykorzystanie wyposażenia technicznego. Praca zawodowa staje się intensywnym procesem kształcenia, wynikającym m.in. z konieczności integracji zadań zawodowych [Bednarczyk, 2009, s. 75]. To z kolei implikuje konieczność projektowania procesu świadczenia usług przy zastosowaniu nowych technologii.

Jako przykład może posłużyć innowacyjne rozwiązanie zastosowane w Referacie Urbanistyki i Zagospodarowania Przestrzennego w Urzędzie Gminy Lesznowola, mające usprawnić funkcjonowanie tego referatu. W tym celu zdecydowano się na wdrożenie innowacyjnego programu zarządzania miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Spowodowane to było wzrostem liczby interesantów i nadmiernym obciążeniem pracowników, co skutkowało obniżeniem jakości świadczonych usług (dziennie około 20 osób odwiedzało referat w celu uzyskania informacji o przeznaczeniu nieruchomości, duży ruch inwestycyjny sprawiał, że znacznie wzrosła liczba wydanych wypisów i wyrysów z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Innowacyjny program o nazwie Interaktywny System Zarządzania Miejscowymi Planami Zagospodarowania Przestrzennego wraz z Internetowym Systemem Prezentacji Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego w Urzędzie Gminy Lesznowola w założeniu miał:

- ułatwić wyszukiwanie terenów o określonej funkcji,
- ułatwić określenie przeznaczenia konkretnych nieruchomości na podstawie numeru ewidencyjnego działki,
- przyspieszyć przygotowanie wypisów i wyrysów z planów miejscowych,
- zapewnić stały dostęp do planów miejscowych w Internecie.

W tym celu dokonano analizy zasobów planistycznych wraz z analizą potrzeb w zakresie planowania przestrzennego. Analiza wykazała, iż gmina Lesznowola objęta jest w 98% miejscowymi planami zagospodarowania. Obecnie obowiązuje 49 planów miejscowych oraz jest rozpoczętych 71 nowych procedur (stan na 15 listopada 2010 r.). W związku z powyższym konieczne było stworzenie i wdrożenie odpowiedniego systemu zarządzającego.

Nowy program został wdrożony w 2005 r. i jest systematycznie uzupełniany, ma więc obecnie charakter innowacji ciągłej. Program zainstalowano na siedmiu stanowiskach pracy. Rezultatem wdrożenia Interaktywnego Systemu Zarządzania jest usprawnienie obsługi klientów (mieszkańców i inwestorów), a także usprawnienie pracy urzędu gminy w zakresie planowania przestrzennego. Korzyści te prezentuje tab. 1.

System jest regularnie oceniany przez klientów, jego przydatność potwierdza zwiększenie efektywności pracy referatu oraz liczba osób korzystających z systemu w Internecie (ponad 1000 odwiedzin na miesiąc).

W ciągu dwóch lat od wdrożenia programu nastąpił zwrot poniesionych na ten cel nakładów finansowych. Znacząco poprawie uległa efektywność pracy. System odciążał średnio jednego pracownika o około 20% realizowanych wcześniej zadań, co umożliwiło inny podział pracy. W skali roku efektywność wydawania wypisów i wyrysów wzrosła o 200. Skróceniu uległ więc czas świadczenia usługi, zwiększył się też poziom satysfakcji z pracy osób korzystających z systemu.

**Tab. 1.** Korzyści wynikające z zastosowania Interaktywnego Systemu Zarządzania (*The benefits of using Interactive Management System*)

Inwestorzy, mieszkańcy (Investors, residents)	Urząd gminy (Commune Office)	Rada gminy (Commune Council)
Natychniastowe wyszukiwanie terenów o oczekiwanych funkcjach i warunkach zagospodarowania przez Internet, łatwy dostęp do pełnej informacji – treści poszczególnych planów miejscowych są dostępne w Internecie.	Lepsza współpraca między referatami (stanowisko w Referacie Geodezji Gospodarki Gruntami i w Referacie Realizacji Inwestycji).	Ułatwienie procesu podejmowania uchwał z zakresu planowania przestrzennego.
Ułatwienie podejmowania decyzji o lokalizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego poprzez automatyzację i wizualizację wyboru obszaru o określonych funkcjach.	Wzrost o 43% efektywności w zakresie wydawania wypisów i wyrysów przy założonym w Karcie Usług terminie realizacji.	Ułatwienie przygotowania opinii przez Komisję Planowania Przestrzennego.
Skrócenie średniego czasu przygotowania dokumentów planistycznych (wypis i wyrys, opinia o zgodności zamierzenia inwestycyjnego z planem miejscowym, informacja o przeznaczeniu działki) do około tygodnia.	Natychniastowe przygotowanie dokumentów planistycznych na potrzeby wewnętrzne i zewnętrzne.	
Sprawna obsługa klientów poprzez zarządzanie zintegrowaną cyfrową bazą danych planistycznych, pozwalającą w łatwy i przystępny sposób szybko udzielić informacji o ustaleniach obowiązujących planów miejscowych.	Sprawna obsługa klientów poprzez zarządzanie zintegrowaną cyfrową bazą danych planistycznych pozwalającą w łatwy i przystępny sposób szybko udzielić informacji o ustaleniach obowiązujących planów miejscowych.	

Źródło: opracowanie na podstawie [www.dobrepraktyki.pl].

Systemy Informacji Przestrzennej (SIP), definiowane jako zorganizowany zestaw sprzętu komputerowego i oprogramowania, to narzędzia zarządzania coraz chętniej wykorzystywane w jednostkach administracji samorządowej, które obecnie mają już charakter innowacji imitującej, ale które jeszcze kilkanaście lat temu stanowiły przykład innowacji kreatywnej, pionierskiej. W takich kategoriach należy oceniać Elbląski System Informacji Przestrzennej (ESIP), funkcjonujący od 2001 r. Jego istotną część stanowią moduły administracyjne służące do prowadzenia różnych rejestrów wydziałowych urzędu miasta, wspomaganie tworzenia dokumentów, decyzji, postanowień, opinii, raportów i zestawień.

Przywołane przykłady informatyzacji środowiska pracy w jednostkach administracji samorządowej, o charakterze innowacji technologicznej, pokazują konieczność integracji zadań zawodowych realizowanych w urzędach. Nowe technologie generują innowacyjne zmiany w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, w tym wzrost znaczenia partycypacji pracowniczej oraz intensywność procesów uczenia się.

### Doskonalenie urzędu

Rozwój organizacji nie jest dziś możliwy bez inicjatywy pracowników na każdym stanowisku, bez partnerstwa. Efektywne współdziałanie z ludźmi to nowe wyzwanie dla jednostek

administracji samorządowej. Można je realizować tylko w atmosferze zachęty i poparcia dla inicjatyw i proponowanych przez pracowników koncepcji [Penc, 2010, s. 63]. Stworzenie takiej atmosfery wymaga wielu działań zarządczych o charakterze innowacyjnym.

Nowoczesna organizacja pracy może stanowić znaczące źródło motywacji, tkwiące w warunkach organizacyjnych odpowiadających oczekiwaniom pracowników. Dotyczą one najczęściej wiedzy, samodzielności i inicjatywy. System pracy powinien rozszerzać kwalifikacje pracowników, a uczestnictwo w decyzjach należy traktować jako źródło satysfakcji pracowniczej [Janowska, 2010, s. 162–173]. Partycypacja wyzwala bowiem u pracowników zdecydowanie większą skłonność do podejmowania nowych wyzwań i wdrażania zmian, mimo iż często oznacza to konieczność pozyskania nowej wiedzy i przystosowania się do nowej organizacji pracy. W administracji samorządowej taki rodzaj motywowania pracownika jest czymś nowym i ciągle mało upowszechnionym.

Partnerstwa i skoordynowanego współdziałania wymaga wdrażanie Modelu Doskonałości EFQM (Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością). Model ten zastosowano w Urzędzie Miasta w Dzierżoniowie. Podjęte w związku z tym działania mają charakter innowacji adaptacyjnej, ciągłej, która z upływem czasu została wzbogacona o pierwiastki kreatywne, wynikające ze specyfiki organizacji.

Model Doskonałości EFQM oparty jest na ośmiu podstawowych zasadach:

- przywództwo i stałość celów,
- zarządzanie poprzez procesy i fakty,
- rozwój i zaangażowanie pracowników,
- ciągłe uczenie się, doskonalenie i innowacje,
- rozwój partnerstwa,
- odpowiedzialność społeczna,
- orientacja na wyniki,
- koncentracja na kliencie.

Uwzględnia więc tak istotne elementy zarządzania zasobami ludzkimi, jak rozwój i motywowanie pracowników, orientacja na wyniki, koncepcja przywództwa czy koncentracja na kliencie, która warunkuje jakość pracy i standardy obsługi. EFQM wymaga zaangażowania wszystkich pracowników, ale w szczególności osób zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych.

Model EFQM obejmuje dziewięć kryteriów podzielonych na dwie grupy: potencjał (opisuje sposób, w jaki organizacja realizuje swoje kluczowe funkcje i odnosi się do przywództwa, pracowników polityki i strategii, partnerstwa i zasobów oraz procesów) i wyniki (opisuje osiągnięte rezultaty, które ocenia się z punktu widzenia pracowników, klientów, społeczeństwa – tj. otoczenia danej organizacji).

Podstawową metodą dążenia do doskonałości jest samoocena polegająca na kompleksowym przeglądzie wyników podejmowanych działań. Dzięki procesowi samooceny następuje zidentyfikowanie mocnych i słabych obszarów organizacji. W UM w Dzierżoniowie kompleksowa samoocena jest przeprowadzana co dwa lata (pierwsza samoocena miała miejsce w 2003 r.), raz na dwa lata przeprowadza się także badanie jakości życia w gminie. Dodatkowo, nie rzadziej niż raz na cztery lata, prowadzone jest badanie preferencji dotyczących ważnych dla lokalnej społeczności zadań realizowanych przez samorząd gminny.

Na podstawie wyników samooceny wyznaczane są konkretne cele pozwalające udoskonalić kluczowe obszary. Opracowywane są także działania prowadzące do osiągnięcia tych właśnie celów. Podlegają one monitoringowi. W praktyce UM w Dzierżoniowie ma to charakter corocznych przeglądów funkcjonowania urzędu oraz monitoringu wskaźników poszczególnych procesów. Wyniki bieżących przeglądów są wykorzystywane do wprowadzania udoskonaleń w pracy organizacji. W tym celu opracowywane są roczne plany doskonalenia.

Samoocena implikuje także badanie satysfakcji klienta, w tym partnerów urzędu (podmiotów gospodarczych, organizacji pozarządowych, innych organów administracji itp.) oraz



badanie satysfakcji pracowników. Należy zauważyć, iż badanie satysfakcji pracowników w polityce personalnej urzędów zdarza się stosunkowo rzadko. Urzędy z reguły koncentrują swoją uwagę na usługobiorcach, a nie usługodawcach. Dzierżoniów w tych badaniach był pionierem. Kwestionariusz wypełniany przez pracowników z każdym rokiem był doskonalony. Obecnie zawiera ponad 40 pytań. Dotyczą one takich obszarów tematycznych, jak: możliwości rozwoju, organizacja szkoleń, wynagrodzenia, przywództwo, komunikacja w urzędzie czy wizerunek urzędu.

Wskaźnik satysfakcji klientów z funkcjonowania Urzędu Miasta w Dzierżoniowie utrzymuje się na poziomie około 95%, a więc jest bardzo wysoki. Wskaźnik satysfakcji pracowników jest mierzony w skali pięciostopniowej: od bardzo zadowolony do bardzo niezadowolony. 65% pracowników biorących udział w ostatnim badaniu jest zadowolonych lub bardzo zadowolonych z pracy (dane z 22 listopada 2010 r.).

Pracownicy są zachęceni do zaangażowania się w prace nad doskonaleniem funkcjonowania UM. W 2008 r. na 52 pracowników zostało zgłoszonych 105 wniosków racjonalizatorskich, w 2009 r. było ich 107 na 55 pracowników. Zgłaszanie działań doskonalących odbywa się za pomocą narzędzi elektronicznych.

Model Doskonałości zintegrowano w Dzierżoniowie z opracowaną w 2007 r. polityką zarządzania zasobami ludzkimi. Zostały w niej sprecyzowane kluczowe wartości, określane jako 4xP, tj. partnerstwo, praca zespołowa, partycypacja oraz profesjonalizm. Polityka ZZL w związku z podejmowanymi działaniami doskonalącymi jest sukcesywnie modyfikowana w celu tworzenia właściwych warunków dla partycypacji i uzyskania efektu synergii. Model Doskonałości zastosowany w Dzierżoniowie, choć początkowo stanowił przykład innowacji imitującej, obecnie posiada już wyraźne znamiona innowacji kreatywnej.

### Uwagi końcowe

Ze studiów literaturowych wynika, że dyfuzja nowoczesnych koncepcji i metod zarządzania uzależniona jest od rodzaju i wielkości organizacji, najszybciej przebiega w dużych, transnarodowych organizacjach, najwolniej w małych jednostkach administracji lokalnej. Jak wynika z analizowanych badań, wyższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego regionu rodzi większe zainteresowanie władz lokalnych wdrażaniem nowych metod i technik zarządzania.

Zarządzanie przez innowacje powinno być reakcją jednostki administracji samorządowej na przeprowadzoną ocenę jej funkcjonowania oraz diagnozę obszarów działalności wymagających udoskonalenia. Zarządzanie to służy bowiem rozwojowi organizacji poprzez wprowadzenie szeroko pojętych zmian – usprawnień, udoskoleń i wymaga elastycznego działania oraz zaangażowania twórczych i kreatywnych pracowników. Zaletą zarządzania przez innowacje jest stymulowanie postępu zarówno wewnątrz urzędu, jak i poza nim.

Przywołane przykłady działań innowacyjnych w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi mają charakter działań zintegrowanych, synergicznych, uwzględniają potrzeby zarówno mieszkańców, jak i samych pracowników. Sprzyjają podnoszeniu sprawności funkcjonowania jednostek administracji samorządowej oraz tworzeniu właściwego klimatu dla wdrażanych innowacyjnych zmian. Tworzą także dogodne warunki dla rozwoju pracownika. Pewną trudność na tym etapie wdrażania innowacji szkoleniowych stanowi właściwa diagnoza potrzeb oraz ocena jakości kapitału ludzkiego. Dopracowania wymaga także procedura kierowania na szkolenie, która nie zawsze uwzględnia specyficzne potrzeby danej placówki i oczekiwania samego pracownika. Tymczasem opracowanie ścieżek rozwoju zawodowego pracownika powinno uwzględniać nie tylko osiągnięcie celów w zakresie innowacji, ale też stanowić atrakcyjną inicjatywę rozwojową dla pracowników.

Przeprowadzona analiza działań o charakterze innowacyjnym, w tym innowacyjnych projektów, pozwala stwierdzić, iż większość zmian w zakresie świadczenia usług administracyj-

nych czy społecznych oznacza zmiany w realizacji funkcji personalnej urzędów, najczęściej w zakresie rozwoju pracowników oraz organizacji pracy. Pociąga to za sobą konieczność pozyskiwania środków na ten cel, głównie z funduszy unijnych. Urzędy administracji samorządowej radzą sobie z tym coraz lepiej (UM w Elblągu).

Podkreślenia wymaga fakt, iż pracownicy samorządowi partycypują w zarządzaniu urzędem i projektują innowacyjne rozwiązania usprawniające organizację ich pracy oraz sprzyjające podnoszeniu jakości usług, wykorzystując w tym celu nowe technologie. W społeczeństwie informacyjnym dynamicznie zmieniają się bowiem narzędzia pracy. Pracownicy wykazują też stosunkowo dużą aktywność w procesie doskonalenia organizacji i poszukiwania najbardziej skutecznych form działania, uwzględniającego oczekiwania i poziom satysfakcji usługobiorcy, co wynika z zarządzania jakością (UM w Dzierżonowie, UG w Lesznowoli).

Analiza działań innowacyjnych wskazuje także na podejście systemowe do organizacji, na wyraźną korelację polityki personalnej z podejmowanymi inicjatywami i strategią ogólną, co potwierdza założenie, iż innowacyjny sposób zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach administracji samorządowej niewątpliwie wpływa na efektywność funkcjonowania urzędu i proces świadczenia usług.

### Bibliografia

1. Anthony S.D., Johnson M.W., Sinfield J.V., Altman J.E., (2010), *Przez innowację do wzrostu. Jak wprowadzić innowację przełomową*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
2. Bednarczyk H., (2009), *Europejskie innowacje i praktyka ustawicznej edukacji zawodowej*, [w:] M. Pakuła, A. Dudak (red.), *Edukacja ustawiczna dorosłych w europejskiej przestrzeni kształcenia z perspektywy polskich doświadczeń*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
3. Bednarczyk H., Plewka C., (2008), *Zarządzać dobrą szkołą*, [w:] Cz. Plewka, H. Bednarczyk (red.), *Menedżer i kreator edukacji*, Wydawnictwo Instytutu Technologii i Eksploatacji – PIB, Radom.
4. Crozier M., (1993), *Przedsiębiorstwo na podstuchu*, PWE, Warszawa, [za:] J. Penc, *Komunikacja i negocjowanie w organizacji*, Difin, Warszawa 2010.
5. Dolińska M., (2006), *Kapitał intelektualny a innowacje*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*”, nr 8.
6. Duques R., Gaske P., (1998), „*Wielka*” *organizacja przyszłości*, [w:] F. Hesselbein, M. Goldomith, R. Beckhard (red.), *Organizacja przyszłości*, Business Pres, [za:] J. Penc, *Komunikacja i negocjowanie w organizacji*, Difin, Warszawa 2010.
7. *Elbląski System Zarządzania Jakością*, materiały Wydziału Edukacji UM w Elblągu.
8. Frąckiewicz-Wronka A., (2009), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
9. Gierszewska G., (2000), *Zarządzanie strategiczne*, WSPiZ, Warszawa.
10. Janowska Z., (2010), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWN, Warszawa.
11. Karcz E., (2009), *Teoretyczne aspekty organizacji i zarządzania oświatą*, [w:] E. Karcz (red.), *Współczesne problemy organizacji i zarządzania oświatą. Wybrane aspekty teoretyczno-praktyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
12. Kirejczyk E., (2008), *Zrozumieć zarządzanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
13. Kotarba-Kańczugowska M., (2009), *Innowacje pedagogiczne w międzynarodowych raportach edukacyjnych*, Wydawnictwo Akademickie Zak, Warszawa.
14. Koźuch B., (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa, [za:] W. Zaremba, *Uwarunkowania zmian w zarządzaniu usługami publicznymi w świetle badań*, „*Problemy Zarządzania*” 2007, nr 1.
15. Kupper C., (2001), *Service innovation – A review of the state of the art*, LMU, September, [za:] P. Niedzielski, J. Markiewicz, K. Rychlik, T. Rzewuski, *Innowacyjność w działalności przedsiębiorstw. Kompendium wiedzy*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2007.
16. Lenik P., (2006), *Motywowanie pracowników administracji publicznej*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*”, nr 2.
17. Mazurkiewicz A., (2010), *Kapitał ludzki w procesie kształtowania sprawności organizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
18. Moczydłowska J., (2009), *Zarządzanie kompetencjami jako element strategii personalnej przedsiębiorstwa*, [w:] J. Komorowski, J. Moczydłowska (red.), *Innowacyjne metody i techniki*

- zarządzania w przedsiębiorstwie, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok.
19. Niedzielski P., Rychlik K., (2006), *Innowacje i kreatywność*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
  20. Nizard G., (1998), *Metamorfozy przedsiębiorstwa*, PWN, Warszawa, [za:] J. Penc *Komunikacja i negocjowanie w organizacji*, Difin, Warszawa 2010.
  21. Ornarowicz U., (2008), *Organizacja*, [w:] M. Strużycki (red.), *Podstawy zarządzania*, SGH, Warszawa.
  22. Penc J., (2010a), *Humanistyczne wartości zarządzania w poszukiwaniu sensu menedżerskich działań*, Difin, Warszawa.
  23. Penc J., (2010b), *Komunikacja i negocjowanie w organizacji*, Difin, Warszawa.
  24. Poczowski A., (1998), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Antykwa, Kluczbork–Kraków.
  25. Przybyszewski R., Atamańczuk K., (2011), *Administracja publiczna w wymiarze społecznym i humanistycznym. Założenia, teraźniejszość i przyszłość*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
  26. Sankowska A., (2009), *Organizacja wirtualna. Koncepcja i jej wpływ na innowacyjność*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
  27. Sikorski C., (1999), *Zachowania ludzi w organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, [za:] J. Kowalik, *Między partycypacją a zarządzaniem. W poszukiwaniu determinantów skuteczności samorządów miejskich*, Wydawnictwo Akademii Świętokrzyskiej, Kielce 2004.
  28. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458).

#### Bibliografia elektroniczna

1. [www.dobrepraktyki.pl](http://www.dobrepraktyki.pl) [dostęp: 30.10.10].

---

## Innovative actions in managing human resources in self-government offices

### Summary

Creating modern self-government in 21<sup>st</sup> century means starting the process of constant improvements, eliminating shortcomings and weaknesses as well as increasing success in all the spheres of its functioning.

These changes must take into account the expectations of information society, new configurations of legal regulations, expansion of information-communication technology more and more intensively shaping the processes of providing public services, and growing expectations towards self-government units and self-government employees.

In an office managed in a modern way the meaning of human resources management is growing directed at productive using knowledge, skills, abilities and motivation to implement changes generating progress. Educated and competent employees make up the most dynamic and active part of every company resources. Effective functioning of the office and all the resources at its disposal depends on using them. A human has also a crucial meaning in aiming at the client's growth of satisfaction.

In the article so called good practice in managing human resources in self-government offices were analysed and estimated. This practice refers to providing administrative, technical and social services and take into consideration comprehensive development of the employees.