



Seweryn Cichon*

Politechnika Częstochowska

Wydział Zarządzania

GOSPODAROWANIE KAPITAŁEM LUDZKIM W KONTEKŚCIE ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

Efektywne gospodarowanie kapitałem ludzkim w kontekście zarządzania ryzykiem w administracji publicznej jest bardzo ważne. Ścisłe relacje kadry zarządzającej z urzędnikami powinny współgrać z założeniami i strategią organizacji publicznej. Często jednak zauważa się różne rodzaje ryzyka związane z zarządzaniem personelem, chodzi m.in. o ryzyko rekrutacyjne i selekcyjne, ewaluacyjne, motywacyjne czy derekrutacyjne. Rola władz organizacji polega na minimalizowaniu tego niekorzystnego zjawiska. Celem artykułu jest omówienie gospodarowania kapitałem ludzkim w kontekście zarządzania ryzykiem w administracji publicznej z uwzględnieniem istoty ryzyka w zarządzaniu organizacją, zarządzania zasobami ludzkimi w obszarze ryzyka oraz przedstawienie wyników badań pilotażowych z tym związanych.

Słowa kluczowe: zarządzanie ryzykiem, kapitał ludzki, administracja publiczna, ryzyko zarządzania kapitałem ludzkim, efektywność

* Adres e-mail: seweryn.cichon@wz.pcz.pl.

Wprowadzenie

Zarządzanie kapitałem ludzkim w administracji publicznej jest specyficzną działalnością związaną z różnymi aspektami funkcjonowania człowieka. Jego głównym zadaniem jest realizacja celów organizacji i indywidualnych założeń poszczególnych członków ją tworzących (Parzych, 2009, s. 26). Dostrzega się fakt, że gospodarowanie kapitałem ludzkim w kontekście zarządzania ryzykiem jest związane z wdrażaniem strategii personalnej (Jelonek, 2006). Często jednak zdarza się, że zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej odbywa się w sposób amatorski, niekompetentny, niesprawny i nieprofesjonalny. Praca urzędników jest nierzadko słabo nadzorowana i słabo kontrolowana. Kadra zarządzająca charakteryzuje się niedostateczną wyobraźnią strategiczną, kierowanie ma charakter dorywczy, doraźny, emocjonalny z pominięciem precyzyjnej analizy kosztów i celów oraz zysków i strat (Szandurski, 2007, s. 36). Takie działania wiążą się z ryzykownym zarządzaniem personelem (Krawczyk-Sokołowska, 2008). Celem artykułu jest omówienie gospodarowania kapitałem ludzkim w kontekście zarządzania ryzykiem w administracji publicznej z uwzględnieniem istoty ryzyka w zarządzaniu organizacją, zarządzania zasobami ludzkimi w obszarze ryzyka oraz przedstawienie wyników badań pilotażowych z tym związanych.

1. Istota ryzyka w zarządzaniu zasobami ludzkimi i jego determinanty

Ryzyko w zarządzaniu zasobami ludzkimi jest funkcją prawdopodobieństwa wystąpienia negatywnego zdarzenia na skutek podjętych przez kadrę zarządzającą decyzji personalnych (zarówno subiektywnych, jak i wymuszonych warunkami) oraz skali negatywnych skutków owego zdarzenia dla prawidłowego funkcjonowania organizacji publicznej (Lipka, 2012b). Ryzyko w zarządzaniu kadrami postrzegane jest również jako „czynnik związany z kwalifikacjami pracowników, celowymi lub niezamierzonymi działaniami na szkodę organizacji czy możliwości doboru odpowiednio wykwalifikowanej kadry organizacji publicznej” (Stemplewska, 2015, s. 45). Zauważa się, że istnieje wiele determinant ryzyka związanego z zarządzaniem zasobami ludzkimi w administracji publicznej (tab. 1).

Tabela 1. Determinanty i rodzaje ryzyka wynikające ze specyfiki zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej

Determinanty ryzyka	Możliwe zagrożenia i rodzaje ryzyka
Sztywne zasady zatrudniania, awansowania i zwalniania pracowników	Niemożliwość skutecznego wykorzystania potencjału kandydatów i pracowników
Kadencyjność pracowników wynikająca z polityki kadencyjności kadry zarządzającej	Niskie zaangażowanie i brak inicjatywy urzędników, brak motywacji do rozwoju zawodowego, mała spójność podejść do zarządzania i nastawienia na długotrwałe efekty
Korzystanie przeważnie z wewnętrznych źródeł rekrutacji	Stołość poglądów i podejść do rozwiązywania problemów i realizacji zadań, brak motywacji do rozwoju zawodowego, brak rozwoju organizacji publicznej
Wykorzystanie elementu przynależności partyjnej w stosunku do kadry kierowniczej	Brak niezbędnej kwalifikacji, niska efektywność realizacji zadań
Nacisk podczas selekcji na charakterystyki postaw i zachowań kandydatów	Niska jakość kapitału ludzkiego organizacji
Duża częstotliwość prawodawstwa	Luki w kwalifikacjach, wysokie koszty szkoleniowe, niskie zaangażowanie i motywacja pracowników, niska efektywność realizacji zadań
Słaby związek pomiędzy wynikami pracy a wynagrodzeniem urzędników	Spadek motywacji i zaangażowania, konieczność wykorzystania dodatkowych narzędzi w celu utrzymania i motywowania urzędników
Brak identyfikacji potrzeb szkoleniowych (wysyłanie wszystkich urzędników na szkolenia)	Strata czasu i kosztów, spadek motywacji urzędników
Ocenianie urzędników wyłącznie na podstawie stopnia realizacji powierzonych im zadań.	Ograniczenie wzrostu efektywności pracy oraz rozwoju zawodowego i osobistego, ryzyko inwestycyjne
Wysoka pewność zatrudnienia	Niska motywacja urzędników do rozwoju zawodowego i osobistego, ryzyko inwestycyjne
Mała autonomia menedżerów w stosowaniu różnych narzędzi w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi	Odejścia pracowników; wzrost kosztów rekrutacji
Duży wpływ działań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi na wizerunek instytucji administracji publicznej, „ryzyko reputacji”	Niskie zaangażowanie urzędników; wzrost kosztów rekrutacji, ryzyko inwestycyjne (np. na skutek odejść)
Brak systematyczności w planowaniu elementów podsystemu personalnego	Niska jakość kadry, nieodpowiadająca potrzebom liczba urzędników, brak spójności między procesami zarządzania zasobami ludzkimi
Brak zaufania i pozytywnej opinii społeczeństwa o pracy administracji publicznej	Niski poziom innowacyjności w sektorze publicznym
Relatywnie niski prestiż pracy urzędniczej	Wzrost niepewności działań organizacji i ich skutków

Źródło: Shelest (2013, s. 78).

Analizując tabelę 1, można stwierdzić, że mnogość występujących determinant ryzyka związanego z zarządzaniem zasobami ludzkimi wiąże się ze specyfiką sektora, jaką jest administracja publiczna, w której bardzo często dąży się do wykorzystywania w stosunku do kadry kierowniczej kryterium przynależności partyjnej, kadencyjności zatrudnionych urzędników, różnych nacisków otoczenia bądź po prostu ograniczenia kosztów rekrutacji i selekcji kadry.

2. Zarządzanie zasobami ludzkimi w kontekście ryzyka w administracji publicznej

Zarządzanie zasobami ludzkimi to „wzajemne relacje między kierownictwem a personelem, a także polityką zatrudnienia i rozwoju pracowników (postrzeganych jako źródło przewagi konkurencyjnej), w ścisłym powiązaniu ze strategią organizacji” (Encyklopedia PWN, 2018). Do zadań kadry zarządzającej organizacją publiczną w zakresie kształtowania się zasobów ludzkich należy (Małysz-Bujak, 2009, s. 91):

- umiejętne wykorzystanie potencjału urzędników, dobór na stanowiska pracy, włączanie kadry do uczestnictwa w zarządzaniu organizacją, tworzenie efektywnych zespołów zadaniowych,
- planowanie zatrudnienia i kontrola fluktuacji kadr w celu zapewnienia ciągłości działania,
- odpowiednie delegowanie zadań urzędnikom i ich motywowanie do efektywnej pracy, nadzór nad realizacją przydzielonych zadań, w razie potrzeb udzielanie konstruktywnych wskazówek,
- ocena pracy urzędników w celu kontroli wydajności pracy i poziomu kompetencji, udzielanie informacji zwrotnej pracownikom o wynikach ich pracy, planowanie rozwoju zawodowego, wskazanie obszarów do doskonalenia i dalszych zadań do realizacji,
- zarządzanie systemem wynagrodzeń i systemem motywacyjnym w celu wzrostu zaangażowania i satysfakcji z pracy urzędników,
- tworzenie kultury organizacyjnej mającej wpływ na wzrost satysfakcji z pracy urzędników i kreowanie pozytywnego wizerunku marki,
- rozwiązywanie konfliktów i zapewnienie dobrych relacji międzyludzkich,
- promowanie i wdrażanie zmian organizacyjno-systemowych,

- działanie według idei społecznej odpowiedzialności biznesu, określonych standardów postępowania, przyjętych procedur i instrukcji w celu usprawnienia zarządzania kadrami, usystematyzowania podejmowanych działań oraz zwiększenia świadomości urzędników co do mechanizmów związanych z zarządzaniem nimi.

Na każdym etapie z wyżej wymienionych zadań zachodzi ryzyko związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi (Łukomska-Szarek, 2016).

Do ryzyko charakterze uniwersalnym, które wynikają z istoty funkcji personalnej można zaliczyć (Lipka, 2008):

- ryzyko rekrutacyjne i selekcyjne związane z zatrudnieniem kandydatów niespełniających wymagań stanowiska pracy,
- ryzyko ewaluacyjne związane z konsekwencjami wdrażania systemu ocen okresowych urzędników, tj. błędnymi decyzjami kadrowymi i demotywacją kadry,
- ryzyko motywacyjne związane z doborem narzędzi motywowania pracowników,
- ryzyko derekrutacyjne związane z utratą wiedzy ważnej z punktu widzenia konkurencyjności organizacji.

Anna Lipka zwraca uwagę na ryzyko niedostosowania popytu i podaży pracy. Realizacja tej strategii organizacji publicznej nie istnieje, jeśli nie będą zatrudniani urzędnicy o takich cechach, jak kreatywność, dynamizm, akceptacja ryzyka. Ryzyko ewaluacyjne i motywacyjne korzystnie wpływa na osiągnięcie celów długofalowych. Stosowanie strategii transakcji w administracji publicznej opiera się na szczególnej koncentracji na ryzyku podziału ról wśród urzędników, na ryzyku ewaluacyjnym przy częstym i systematycznym ocenianiu oraz ryzyku motywacyjnym. Z kolei stosowanie strategii transformacji przez kadre zarządzającą wiąże się z ryzykiem inwestowania w rozwój pracowników i ryzykiem motywacyjnym uwzględniającym procesy socjalizacyjne i prolojalnościowe (Ostroff, 2012).

Odnosząc pojęcie ryzyka do działań podejmowanych przez kadre zarządzającą wobec podwładnych i nie tylko, dostrzega się różnego rodzaju bariery (również w zakresie wdrażania szeroko pojętych zmian), które przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Rodzaje barier związanych z podejmowanym ryzykiem działań kadry zarządzającej

Rodzaje barier	Objaśnienie
1. Bariera deficytu kompetencji merytorycznych na najwyższych poziomach zarządzania	stanowiska pracy obsadzone są w kontekście politycznym
2. Bariera w odpowiednim zmotywowaniu kadry zarządzającej	nienależyte podejście do podejmowania ryzyka związanego z przeprowadzaniem zmian na skutek kadencyjności, zmian klimatu politycznego
3. Bariera sztywności organizacyjnej	niska podatność organizacji na zmiany jest spowodowana przez obowiązujące w nich odgórne regulacje formalne
4. Bariera „sparaliżowania” kadry zarządzającej organizacją świadomością swoistej asymetrii w zakresie odgórnego oceniania funkcjonowania jednostki	reguła znacznie większych odgórných restrykcji za zaniedbania i błędy niż wyróżnień i nagród za ewentualne dokonania
5. Bariera medialnego recenzowania działalności organizacji i wprowadzania zmian	wszelkie podejmowane inicjatywy mogą być za pośrednictwem mediów przedstawione opinii publicznej i w poszczególnych przypadkach spotkać się z dezaprobatą grup społecznych
6. Bariera negatywnych doświadczeń urzędników	spowodowana wprowadzaniem pseudozmian o charakterze akcyjnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ostroff (2012).

W związku z powyższymi barierami występującymi wewnątrz organizacji w urzędnikach dochodzi do różnorodnych negatywnych reakcji, do których można zaliczyć (Łupina-Wegener, 2005, s. 58):

- strach i niepewność o swoją osobę w organizacji oraz lęk, że nie podoła się zmianom i wyzwaniom; niepokój pogłębiony jest faktem, że urzędnicy boją się, iż zmiany będą dla nich niekorzystne,
- smutek i zagubienie, które wynikają z uczucia utraty tego, co się miało, oraz oczekiwanie, że nowa sytuacja będzie krzywdząca i nie będzie się w stanie z nią utożsamić,
- wewnętrzny opór wynikający z nieakceptowania zasad kierownictwa oraz chęci przeciwstawiania się im,
- brak zaufania do pracowników, przełożonych, co jest reakcją w celu obrony swojej pozycji,

- egocentryzm, w którego wyniku urzędnicy mają tendencję do zamykania się w sobie i skupianiu się na własnych problemach, przestając się identyfikować z innymi i organizacją publiczną.

Należy pamiętać o tym, że nastawiony negatywnie do otoczenia urzędnik zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji wiąże się z ryzykiem jakości i wydajności jego pracy, wykonywania obowiązków (Chluska, Czuba-Kulisińska, 2016). Rolą naczelnego kierownictwa jest zatem pokonywanie wszelkich barier i trudności związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w celu ograniczenia ryzyka niewykonalności celów i priorytetów całej organizacji (Wysłocka, 2011).

3. Wyniki badań pilotażowych

Na bazie prowadzonych rozważań teoretycznych w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej w 2017 roku przeprowadzono pilotażowe badania ankietowe wśród kadry kierowniczej. Badaniem objęto pięć losowo wybranych jednostek samorządu terytorialnego w województwie śląskim. Wykorzystano metodę ankiety, stosując ustrukturyzowany i wystandaryzowany kwestionariusz ankiety. Uwzględniono w nim kilka kluczowych pytań z zakresu zarządzania personelem w kontekście ryzyka. Celem badania była ocena działalności kadry kierowniczej pod kątem zarządzania zasobami ludzkimi w poszczególnych jednostkach publicznych w obszarze ryzyka personalnego. Na podstawie przeprowadzonego krótkiego badania pilotażowego można stwierdzić, że:

1. Działania ryzykowne zarówno kadry kierowniczej, jak i personelu pobudzają do rozwoju obu stron w różnych obszarach.
2. Zbyt surowe oceny przełożonych często demotywują podwładnych do dalszych działań na rzecz organizacji, warto przyjąć jasny i czytelny system oceniania satysfakcjonujący jedną i drugą stronę.
3. Otwarta komunikacja, kreatywność, podejmowanie ryzyka i zaufanie sprzyjają tworzeniu kultury organizacyjnej.
4. Zorientowanie na pracowników, którzy wykazują się największą innowacyjnością, poprawnością merytoryczną, przyjaznym i skutecznym sposobem komunikowania się.
5. Ustalanie indywidualnej ścieżki rozwoju każdego urzędnika z uwzględnieniem jego aspiracji i potrzeb w organizacji jest bardzo istotne.

6. Odpowiednie premiowanie finansowe realizacji zadań przez urzędników zwiększy motywację do pracy i ograniczy ryzyko przejścia do konkurencji.
7. Korzystne zmiany w strukturze zatrudnienia (np. wysokie wymagania kwalifikacyjne i kompetencyjne) wpływają na ograniczenie ryzyka słabej wykonalności realizacji wartości, celów i zadań organizacji publicznej.
8. Planowana efektywność zarządzania zasobami ludzkimi może znacznie różnić się od rzeczywistej, jeśli nie zostanie uwzględnione ryzyko związane z wdrażaniem strategii.
9. Kadra zarządzająca nigdy nie jest pewna tego, jakie korzyści przyniesie jej zatrudnienie danego pracownika, wiąże się to zawsze z pewnym ryzykiem.
10. Odwaga, pewność siebie, zdecydowanie, przebojowość to cechy kadry sprzyjające podejmowaniu działań ryzykownych na rzecz organizacji publicznej.

Z powyższych wniosków wynika, że kadra kierownicza powinna skutecznie zarządzać podwładnymi, uwzględniając przy tym różne czynniki ryzyka, zarówno te pozytywne, jak i negatywne.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że efektywne gospodarowanie kapitałem ludzkim w kontekście zarządzania ryzykiem wpływa na kondycję całej organizacji. Kadra zarządzająca musi stymulować kreatywność urzędników, która stanowi widoczne przejawy innowacyjności, wspierać postawy dotyczące inicjowania i przeprowadzania zmian, umiejętności radzenia sobie w nietypowych sytuacjach, doskonalić procesy pracy zespołowej. Ponadto należy nie tylko motywować kadrę w kierunku wdrażania eksperymentowania i poszukiwania niestandardowych rozwiązań problemów, lecz także aprobować partycypację urzędników w określaniu celów, wizji, misji i strategii organizacji publicznej.

Rolą kadry zarządzającej w kontekście ograniczania ryzyka związanego z zarządzaniem zasobami ludzkim jest także kierowanie urzędnikami, by identyfikowali się z miejscem pracy i czuli się w nim bezpiecznie. Oznacza to umożliwienie kadrze rozwoju, podejmowaniu decyzji spójnych ze strategią organizacji, pozytywnej interpretacji działań urzędników, ograniczeniu wariantów decyzyjnych do opcji skrajnych (np. zwolnień), kreatywności i innowacyjności w działaniu, jak również

pozytywnym nastawieniu w kontekście współpracy. Dzięki tworzeniu sprzyjających warunków pracy możliwe stanie się realizowanie celów, planów i zamierzeń kadry zarządzającej w organizacji publicznej. Warto również zauważyć, że bez ryzyka w kontekście zarządzania zasobami ludzkimi organizacja publiczna nie mogłaby funkcjonować. Ryzyko powoduje, że kierownictwo musi obierać wciąż nowe strategie działania i podążać za nieustającymi zmianami. Można powiedzieć, że ryzyko w pewnym stopniu wiąże się z rozwojem organizacji publicznej, pobudza do kreatywności.

Bibliografia

- Chluska, J., Czuba-Kulińska, B. (2016). Rola audytu wewnętrznego w procesach zarządzania ryzykiem w strukturze finansów publicznych. W: D. Adamek-Hyska, E. Maćkowiak (red.), *Standardy rachunkowości jednostek sektora finansów publicznych* (s. 153–160). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Encyklopedia PWN (2018). Zarządzanie zasobami ludzkimi. Hasło. Pobrano z: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/zarządzanie-zasobami-ludzkimi> (12.01.2018).
- Jelonek, D. (2006). Identyfikacja ryzyka w handlu elektronicznym. *Przegląd Organizacji*, 7–8 68–72.
- Krawczyk-Sokołowska, I. (2008). Zasoby kadrowe jako podstawa innowacyjności przedsiębiorstwa. Część 4. W: A. Herman, K. Poznańska (red.), *Przedsiębiorstwo wobec wyzwań globalnych* (s. 237–276). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Lipka, A. (2008). Efektywność strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi. *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, 3–4, 57–167.
- Lipka, A. (2012a). *Ryzyko personalne*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Lipka, A. (2012b). Ryzyko związane z aktywnością twórczą – typologia, diagnoza percepcji oraz ewaluacja. Kształtowanie kreatywnego kapitału ludzkiego (wybrane zagadnienia). *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 87, 19–29.
- Łukomska-Szarek, J. (2016). Ewaluacja ryzyka w systemie kontroli zarządczej oświatowej jednostki budżetowej. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6 (84), 243–253.
- Łupina-Wegener, A. (2005). Negatywny wpływ fuzji i przejęć na pracowników. *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, 3–4, 53–61.
- Małysz-Bujak, E. (2009). Lider systemowego zarządzania zasobami ludzkimi (Ankol). *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, 5, 89–94.

- Ostroff, F. (2012). Zarządzanie zmianą w administracji państwowej. *Harvard Business Review*, grudzień–styczeń, 23–38.
- Parzych, M.J. (2009). Dysfunkcje w zarządzaniu kapitałem ludzkim w małych i średnich przedsiębiorstwach. *Studia i Materiały. Wydział Zarządzania UW*, 1–2, 26–35.
- Shelest, O. (2013). Ocena czynników ryzyka personalnego w administracji publicznej. *Konteksty Społeczne*, 1, 73–85.
- Stemplewska, L. (2015). Zarządzanie ryzykiem w obszarze rozwoju kapitału ludzkiego. *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula*, 1, 42–53.
- Szandurski, J. (2007). Toksyczne zarządzanie kadrami w urzędzie. *Samorząd Terytorialny*, 7–8, 36–46.
- Wysłocka, E. (2011). Kryzys – nieodłączny element funkcjonowania współczesnych organizacji. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu*, 199, 138–147.

MANAGING HUMAN CAPITAL IN THE CONTEXT OF RISK MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

Effective management of human capital in the context of risk management in public administration is very important. Close relations between the management and officials should be in line with the objectives and strategy of the public organization. Often, however, there are various types of risks associated with personnel management, including recruitment and selection, evaluation, motivation and de-recruitment risks. The role of the organization's authorities is to minimize this unfavourable phenomenon. The aim of the article is to discuss human capital management in the context of risk management in public administration, taking into account the nature of risk in the organization management, human resources management in the risk area and presenting the results of pilot studies related to this.

Keywords: risk management, human capital, public administration, the risk of managing human capital, effectiveness

JEL code: H83