

Praktyka doskonalenia kadr administracji samorządowej w województwie opolskim — wyniki badań

Katarzyna Tracz-Krupa

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Streszczenie

W artykule podjęto rozważania dotyczące praktyki doskonalenia kadr administracji samorządowej w województwie opolskim. Głównym celem niniejszego opracowania była diagnoza i ocena doskonalenia kadr oraz wskazanie możliwych sposobów jego racjonalizacji. W artykule przedstawiono wyniki badań empirycznych dotyczących doskonalenia kadr, przeprowadzonych wśród 451 pracowników samorządowych urzędów gminnych, starostw powiatowych i urzędu marszałkowskiego województwa opolskiego.

Wstęp

W ciągu ostatnich kilku lat w Polsce zauważa się wzrost zainteresowania zarządzaniem kadrami¹ w administracji publicznej, w tym również w administracji samorządowej. Administracja publiczna odpowiedzialna jest za bezpieczeństwo i funkcjonowanie infrastruktury społecznej. W zakresie uprawnień decyzyjnych musi odpowiadać na rosnące oczekiwania obywateli, na niej spoczywa obowiązek tworzenia warunków i kreowanie rozwoju lokalnego i regionalnego, jak również oszczędność wydatkowanych na ten cel pieniędzy. Istotne jest zatem należyte przygotowanie pracowników administracji do prawidłowego wykonywania swoich zadań i obowiązków, związanych zarówno z obsługą petentów, kontaktem z praktyką gospodarczą, czy też pozyskiwaniem środków unijnych. Celem niniejszego artykułu jest diagnoza i ocena ważnego elementu funkcji personalnej, jakim jest doskonalenie kadr² administracji samorządowej. Zaproponowany przez autorkę obszar badawczy pozwala nie tylko ocenić i zdiagnozować proces doskonalenia, ale przede wszystkim ustalić jego ograniczenia oraz wskazać na możliwe sposoby racjonalizacji, w taki sposób by uczynić z niego ważny element rozwoju pracowników.

Tylko odpowiednio doskonaleni pracownicy — posiadający określone kwalifikacje — będą w stanie należycie spełniać służebną, względem obywateli, rolę administracji samorządowej.

1. Badania dotyczące doskonalenia kadr administracji samorządowej

Autorka artykułu przeprowadziła badania w 10 jednostkach samorządu terytorialnego³, które miały na celu zbadanie obszaru doskonalenia kadr administracji samorządowej, wskazanie jego ograniczeń oraz możliwych kierunków usprawnień. Badaniem objęto 10 podmiotów samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na terenie województwa opolskiego, z czego:

¹ W niniejszym artykule termin „zarządzanie kadrami” będzie stosowany zamiennie z terminami „zarządzanie zasobami ludzkimi” oraz „funkcja personalna”.

² Pod pojęciem „doskonalenia kadr” autorka za T. Listwanem rozumie „proces podnoszenia kwalifikacji pracowników w celu zwiększenia ich sprawności działania”. W niniejszym artykule termin „doskonalenie” jest utożsamiany i zamiennie stosowany z pojęciem „szkolenia”.

³ Badania przeprowadzano w ramach projektu promotorskiego pt. „Doskonalenie kadr administracji samorządowej”, przyznanego autorce Decyzją Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego Nr 0812/H03/2007/32 w 32 konkursie projektów badawczych (nr rejestracyjny projektu N 115 027 32/0812).

- 6 na poziomie gminy — reprezentowane były urzędy gmin oraz urzędy miasta i gminy,
- 3 na poziomie powiatu — obejmujące starostwa powiatowe,
- 1 na poziomie województwa — reprezentowany przez urząd marszałkowski.

W przyjętej przez autorkę procedurze badawczej zastosowano metodologiczną regułę triangulacji (wielowymiarowości badań) [Listwan 2006, s. 373–374], polegającej na jednoczesnym wykorzystaniu wielu technik i źródeł pozyskiwania informacji w celu uzyskania wnikliwego i wielostronnego opisu zagadnienia badawczego. W szczególności dotyczyła ona:

- triangulacji technik badawczych — spożytkowania w prowadzonym badaniu zestawu narzędzi badawczych wyrastających z różnych założeń metodologicznych,
- triangulacji teoretycznej — analizowania pozyskanych danych z perspektywy wielu różnych koncepcji teoretycznych.

Zgodnie z postulatem triangulacji autorka wykorzystwała następujące techniki (narzędzia) badawcze:

- badania ankietowe,
- wywiady ustrukturyzowane,
- obserwację uczestniczącą,
- analizę źródeł literaturowych — naukowych i popularnonaukowych,
- analizę aktów prawnych.

Badania ankietowe objęły dwa rodzaje kwestionariuszy — A1 i A2. Głównym celem kwestionariusza A1, skierowanego do pracownika działu kadr, było uzyskanie informacji na temat struktury zatrudnienia w danej jednostce samorządowej. Charakterystyka próby badawczej objęła 1270 osób zatrudnionych w badanych jednostkach samorządowych, z czego:

- 53% (667 osób) stanowili pracownicy urzędów gminnych,
- 25% (321 osób) kadra starostw powiatowych,
- 22% (282 osób) pracownicy urzędu marszałkowskiego.

Następnie do wszystkich pracowników badanych urzędów skierowany został kwestionariusz A2, dotyczący zagadnienia doskonalenia kadr. Liczba respondentów wyniosła 451 (zwrot na poziomie 36%), z czego:

- 53% (237 kwestionariuszy) stanowili pracownicy urzędów gmin,
- 24% (110 kwestionariuszy) kadra starostw powiatowych,
- 23% (104 kwestionariusze) pracownicy urzędu marszałkowskiego.

Odpowiedzi uzyskane z kwestionariuszy nie były wyczerpującym źródłem informacji na temat procesu doskonalenia kadr administracji samorządowej. Autorka pracy, w celu ich weryfikacji oraz pogłębienia, przeprowadziła 20 wywiadów ustrukturyzowanych z przedstawicielami kadry kierowniczej badanych jednostek samorządowych oraz każdorazowo ze specjalistą działu kadr, zajmującym się zagadnieniem szkoleń. Zadane pytania nie tylko dotyczyły poszczególnych elementów procesu szkoleniowego, ale także odnosiły się do pytań zawartych w Kwestionariuszu A2.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż zaledwie w 30% badanych podmiotów dokonuje się analizy potrzeb szkoleniowych, której rezultat stanowi propozycja szkoleń dla pracowników, przygotowana przez dyrektora departamentu bądź też biura, z wyszczególnieniem tematu szkolenia, jego formy, liczby oddelegowanych pracowników oraz terminu i kosztu realizacji. W pozostałych 70% podmiotów nie dokonuje się formalnej analizy potrzeb szkoleniowych. Podstawowym czynnikiem warunkującym udział w różnych formach doskonalenia jest zmiana przepisów prawnych. W wypowiedziach kadry kierowniczej przeważały opinie, iż szczegółową wiedzę na temat potrzeb szkoleniowych posiada naczelnik wydziału organizacyjnego bądź też sekretarz gminy lub powiatu. O ile jest to możliwe w przypadku małych urzędów, o tyle w większych jednostkach wydaje się być nierealne, zwłaszcza iż w większości badanych urzędów nie przeprowadza się oceny pracowniczej, która mogłaby stanowić okazję do poznania potrzeb i aspiracji kadry urzędniczej.

Kolejnym krokiem w procedurze badawczej było określenie faz doskonalenia kadr występujących w praktyce. W trakcie badań autorka pracy przyjęła, iż doskonalenie kadr ma charakter działania zorganizowanego, obejmującego etapy: planowania, realizacji i kontroli. Rezultaty analizy wyka-

zały jednak, iż faza planowania, polegająca na określeniu potrzeb szkoleniowych i sporządzaniu planów szkoleń występuje w 30% badanych urzędów, natomiast faza kontroli szkoleń, mająca na celu określenie ich efektywności nie występuje w 30% badanych urzędów gmin oraz 60% badanych starostw powiatowych. W pozostałych ogranicza się do sprawdzenia, jak pracownicy przyjęli prezentowane treści i metody szkoleń. Jedynie 18,41% respondentów stwierdziło, iż diagnozuje się kwalifikacje zdobyte przez uczestników szkoleń, a 6,59%, iż bada się również zmiany w zachowaniach przed i po procesie dydaktycznym oraz porównuje zyski ze szkolenia z jego kosztami. Na tej podstawie można stwierdzić, iż w większości badanych podmiotów doskonalenie kadr nie ma charakteru działania zorganizowanego, a jedynie ogranicza się do etapu realizacji, zaniedbując fazy planowania i kontroli.

Następne zagadnienie badawcze miało na celu określenie tematyki szkoleń, z której korzystają pracownicy administracji samorządowej. Zagadnienia najliczniej reprezentowane wśród kadry samorządowej województwa opolskiego dotyczyły prawa i finansów (średnio 40% wskazań wśród respondentów urzędów gmin i starostw powiatowych oraz 23% w urzędzie marszałkowskim). Jest to rezultatem częstej zmiany przepisów prawnych, które urzędnicy powinni znać w celu należytej ich interpretacji. Drugim ważnym obszarem tematycznym, szczególnie dla pracowników urzędów gmin oraz urzędu marszałkowskiego, były fundusze unijne. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej stało się istotną determinantą potrzeb doskonalenia kadr administracji publicznej, w szczególności w zakresie należytego przygotowania wniosków o fundusze unijne. Kolejnym tematem, z którego regularnie przeprowadza się szkolenia w administracji samorządowej, są zamówienia publiczne. Wynika to z faktu, iż wszelkie umowy, jakie jednostka samorządu terytorialnego chce podpisać na usługi, dostawy lub remonty budowlane, które przekraczają kwotę 6 tys. euro, muszą być zgodne z standardami kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych, określonymi w załączniku do Komunikatu nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 roku. Pociąga to za sobą konieczność aktualizacji wiedzy z obszaru zamówień publicznych wśród pracowników samorządowych. Następnymi w kolejności zagadnieniami tematycznymi były: zajęcia komputerowe, szkolenia z norm ISO oraz inne zagadnienia merytoryczne, ściśle związane z określonym stanowiskiem pracy.

Badanie empiryczne objęły również ocenę efektywności szkoleń. W tym celu autorka pracy posłużyła się modelem oceny efektywności szkoleń opracowanym przez D.L. Kirkpatricka. Z rezultatów badań wynika, iż ocena efektywności szkoleń nie występuje w 30% badanych urzędów gmin oraz 60% starostw powiatowych. W pozostałych polega z reguły na przekazaniu informacji ustnej przełożonemu, bądź też pracownikowi działu kadr. Jedynie w 40% badanych podmiotów pracownicy wypełniają ankietę ewaluacyjną na temat szkolenia, w którym brali udział, a w 30% tychże urzędów podlega ona analizie. Oznacza to, iż w zdecydowanej większości badanych podmiotów ocena efektywności szkoleń ogranicza się do określenia poziomu reakcji i uczenia się. Do rzadkości należy diagnozowanie poziomu zachowań i efektów.

Oprócz pytań o proces szkoleniowy zebrano również opinie na temat czynników warunkujących doskonalenie kadr administracji samorządowej. Zapytano, czy i w jakim stopniu integracja europejska jest czynnikiem warunkującym doskonalenie pracowników samorządowych. Z przeprowadzonych badań empirycznych wynika, iż tematyka funduszy unijnych była drugim w kolejności, najczęściej reprezentowanym zagadnieniem szkoleniowym. Dla samorządu terytorialnego integracja europejska oznacza absorpcję funduszy unijnych na rozwój infrastruktury, zasobów ludzkich oraz przedsiębiorczości w celu zwiększenia atrakcyjności szeroko rozumianego środowiska dla inwestorów prywatnych i tworzenia nowych miejsc pracy⁴. Dla kadry samorządowej oznacza to konieczność szybkiego opanowania i stosowania zasad aplikowania, lobbingu, technik negocjacyjnych oraz znajomości finansów, w tym zasad księgowania i badania sprawozdań finansowych. Istotna z punktu widzenia projektów unijnych jest również biegła znajomość języków obcych, w tym słownictwa i zwrotów specjalistycznych. Integracja europejska wymusza jednak przede wszystkim konieczność ciągłego uczenia się i podnoszenia kwalifikacji. Wynika to z faktu, iż po pierwsze — prawo polskie jest dostosowywane do norm unijnych⁵, po drugie — przygotowanie wniosków

⁴ Szerzej na ten temat w [Pietrzyk 2000].

⁵ Przykładem jest Ustawa z dnia 6 maja 2005 roku o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych wprowadzająca obsadę stanowisk urzędniczych na zasadzie jawności i konkurencyjności.

o środki unijne wymaga wiedzy interdyscyplinarnej, gdyż tematyka projektów jest zróżnicowana i po trzecie — cyklicznie zmieniają się programy operacyjne⁶. Konstatując powyższe rozważania można stwierdzić, iż integracja europejska jest istotnym czynnikiem warunkującym doskonalenie pracowników samorządowych. Rezultaty badań autorki korespondują z wynikami eksploracji innych badaczy. Z badań przeprowadzonych przez D. Bielecką dotyczących barier i możliwości absorpcji środków unijnych przez gminy wynika, iż 93% wójtów i burmistrzów uważa, iż „sprawni pracownicy gminy to połowa sukcesu w procesie pozyskiwania funduszy unijnych” i dlatego „wielką wagę należy przykładać do szkoleń podnoszących wiedzę i umiejętności osób zajmujących się pozyskiwaniem funduszy dla samorządów” [Bielecka 2006, s. 51–52]. Analizując wyniki badań można zaryzykować twierdzeniem, iż kadra samorządowa ma świadomość, iż urzędy inwestują w rozwój swoich pracowników. Są to jednak działania, które wymagają usprawnienia, gdyż w wielu przypadkach okazuje się, iż brak wiedzy sprawia, że szkolenia nie mają charakteru działania zorganizowanego, począwszy od analizy potrzeb szkoleniowych, a skończywszy na kompleksowej ocenie rezultatów szkoleń.

2. Dysfunkcje procesu doskonalenia kadr

Podstawowym problemem w zakresie realizacji cyklu szkoleniowego w zdecydowanej większości badanych urzędów był brak podejścia systemowego, które wyróżnia dążenie do całościowego i integrującego postrzegania szkoleń w taki sposób, by tworzyły wzajemnie powiązany i oddziaływający na siebie zbiór elementów, ukształtowany dla osiągnięcia określonego celu [Kościński i Listwan 2005, s. 28]. Rezultaty badań empirycznych pokazały, iż szkolenia były realizowane *ad hoc*, jako odpowiedź na zmieniające się przepisy, a nie jako wynik analizy potrzeb szkoleniowych. Zabrakło również systemowego podejścia do człowieka jako *complex man* (człowieka złożonego), który ma potrzebę uczestniczenia w procesie decyzyjnym, realizacji istotnych zadań, wnoszenia wkładu na rzecz organizacji, ale jest także zdolny do samokontroli, a nawet do twórczego działania. W znacznej części badanych podmiotów to kierownicy decydowali o udziale pracowników w określonych szkoleniach, a nie sami zainteresowani.

Kolejną dysfunkcją, mającą wpływ na realizację procesu doskonalenia kadr, był brak analizy potrzeb szkoleniowych w 70% badanych urzędów. W pozostałych 30% podmiotów analiza potrzeb szkoleniowych polegała na przygotowaniu dokumentu zawierającego propozycje szkoleń dla swoich pracowników. W przypadku wspomnianych 30% urzędów analizę potrzeb przeprowadzono wyłącznie w oparciu o wywiady. Nie uwzględniono innych źródeł, tj. ocen pracowniczych, opisów stanowisk czy też testów sprawdzających. Z powyższej dysfunkcji wynikają kolejne, a mianowicie brak planów szkoleniowych oraz doraźne cele szkoleniowe w zdecydowanej większości podmiotów, wynikające przede wszystkim ze zmiany obowiązujących przepisów. W wywiadach kierownicy stwierdzili, iż „wysyłają pracownika na szkolenie, jeśli zachodzi taka konieczność”. Z wypowiedzi wielu z nich wynikało, iż plany szkoleniowe to zbędny dokument, który „później należy jedynie archiwizować”. Z kolei pracownicy samorządowi, nie pełniący funkcji kierowniczych, wskazywali na brak możliwości wyboru tematyki szkoleń oraz brak interesującej pod względem merytorycznym zawartości szkoleń, co jest wynikiem nieprzeprowadzania przez urzędy wnikliwej analizy potrzeb szkoleniowych. Może to skutkować udziałem w szkoleniach, które są nieistotne z punktu widzenia realizowanych zadań i obowiązków. Wobec powyższych uzasadnień, można stwierdzić, iż w części badanych podmiotów udział w różnych w formach doskonalenia jest przypadkowy, gdyż nie poprzedza go dogłębna analiza wymagań stanowiska pracy.

Kolejną barierą na etapie planowania szkoleń, na którą wskazali respondenci, był brak zasobów finansowych ze strony urzędów. Informację tę potwierdzili kierownicy niektórych podmiotów, wskazując iż bardzo rzadko delegowali pracowników na drogie szkolenia, organizowane m.in. przez ministerstwa czy prywatne firmy szkoleniowe. W 90% badanych podmiotów nie refundowano również kosztów studiów magisterskich i podyplomowych.

W odniesieniu do następnego etapu szkoleń, jakim jest ich realizacja, wśród najczęściej pojawiających się problemów wymieniano teoretyczny charakter szkoleń oraz brak powiązania z praktyką

⁶ Obecnie trwa wdrażanie Programów Operacyjnych na lata 2007–2013.

(średnio 58,53% wskazań). Część urzędników wskazała również na brak profesjonalizmu ze strony prowadzących szkolenia. Uczestnictwo w formach doskonalenia, które nie spełnia wymagań osób biorących w nich udział, może oznaczać stratę czasu oraz rodzić przekonanie, iż uczestnictwo w nich jest obowiązkiem, a nie formą podniesienia kwalifikacji.

Z kolei na etapie kontroli szkoleń za podstawową dysfunkcję należy uznać brak oceny efektywności szkoleń w 30% badanych urzędów gmin oraz 60% starostw powiatowych, co oznacza, iż nie mogą zostać poczynione jakiegokolwiek usprawnienia tego procesu, skoro nie diagnozuje się jak zostało przyjęte szkolenie, czego nauczyli się jego uczestnicy, czy zauważono zmiany w ich zachowaniach i jakie były efekty szkolenia.

Część respondentów wyraziła także pogląd, iż nie traktuje się szkoleń jako procesu podnoszenia kwalifikacji, lecz jako konieczność, którą należy realizować, co może wynikać z wspomnianego wyżej braku profesjonalizmu w fazie organizacji szkoleń. Jednakże z wypowiedzi części kierowników wynikało niejednokrotnie, iż część pracowników samorządowych nie jest zainteresowana udziałem w formach doskonalenia oraz nie wykazuje chęci uczenia się, gdyż uważa „stan zastany za stan dobry”. Jako przykład może posłużyć fakt, iż z możliwości nauki języka obcego w miejscu pracy, sfinansowanej w pełni przez jeden z badanych podmiotów, skorzystało zaledwie 11% zatrudnionych. W trakcie wywiadów pojawiały się też opinie, iż część kadry samorządowej to „leserzy, nieuki i tłumoki”.

Kolejną dysfunkcją wpływającą na proces realizacji szkoleń był brak ocen pracowniczych w 50% badanych podmiotów. W pozostałych natomiast nie traktowano ocen pracowniczych jako źródła wiedzy o potrzebach szkoleniowych oraz wymaganiach danego stanowiska pracy, lecz jako obowiązek narzucony przez pracodawcę. Doskonalenie kadr może odbywać się poprzez oceny pracowników, ponieważ każdy system ocen okresowych kształtuje ich postawy i zachowania. Opracowując kryteria oceny możemy oddziaływać na pracowników, którzy dowiadują się, jakie aspekty ich pracy uznano za ważne, a jakie wymagają doskonalenia [Rutka i Czubasiewicz 2005, s. 28]. Z wypowiedzi kierowników urzędów, w których przeprowadza się oceny okresowe, wynikało, iż kadry brakuje wiedzy na temat elementu funkcji personalnej, jakim jest ocena pracownicza, czego dowodem jest popełnianie podstawowych błędów oceniania, jak np. efektu halo czy tendencji centralnych.

W trakcie badań empirycznych zauważono również inne problemy dotyczące takich zagadnień jak pracownicy mianowani, którzy niechętnie uczestniczą w formach doskonalenia, gdyż są przekonani o swojej pozycji, brak wiedzy na temat korzyści jakie przynosi inwestowanie w kapitał ludzki wśród przedstawicieli organów stanowiących, którzy twierdzili, iż „szkolenia to indywidualna sprawa pracowników”, ale także brak systemów motywacyjnych oraz ścieżek karier zawodowych w badanych urzędach.

3. Możliwe kierunki usprawnień

Rezultaty badań empirycznych, jak również zdiagnozowane dysfunkcje i ograniczenia w obszarze doskonalenia kadr samorządowych umożliwiły sformułowanie wniosków mających charakter praktycznych zaleceń i sugestii zmian w praktyce. Skuteczność zarządzania kadrami jest uzależniona od umiejętnego przygotowania, po pierwsze — odpowiednich ram organizacyjnych, po drugie — prawidłowego określenia potrzeb w zakresie profesjonalnego przygotowania pracowników, po trzecie — stosowania właściwych metod planowania zatrudnienia oraz po czwarte — przygotowania odpowiednich metod doskonalenia i oceny pracowników. Dopiero suma tych elementów i ich prawidłowa realizacja zapewni prowadzenie właściwej polityki kadrowej w danej strukturze administracyjnej [Szlachta i Zaleski 2004, s. 116].

Podstawową normą prawną, regulującą status kadry samorządowej jest ustawa z 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych. Ustawa ta, pomimo nowelizacji w maju 2005 roku⁷, nie zawiera szczegółowych standardów w zakresie wymagań kwalifikacyjnych. Nowelizacja ustawy objęła bowiem jedynie kwestie stażu pracy osób zatrudnianych na urzędniczych stanowiskach kierowniczych. W sprawie wykształcenia ustawa odsyła do przepisów wykonawczych, które mają określić „szczegółowe wymagania kwalifikacyjne na określonych stanowiskach [...] oraz potrzebę

⁷ Ustawa z 6 maja 2005 roku o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych.

posiadania przez pracownika samorządowego kierunkowego przygotowania zawodowego”⁸. Z kolei nowe rozporządzenie Rady Ministrów⁹ poprzestaje na ogólnikowym określeniu poziomu wykształcenia, uzupełniając jedynie przepisem w załączniku nr 3, iż powinno ono „umożliwić wykonywanie zadań na stanowisku, a w odniesieniu do stanowisk urzędniczych i kierowniczych urzędniczych stosownie do opisu stanowiska o którym mowa w art. 3a ust. 5 pkt 3 ustawy” [Mordel i Płaszczyc 2005, s. 21]. Wskutek braku wewnętrznej spójności i nadmiernej liczby odwołań do innych aktów prawnych, ustawa z 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych jest nieczytelna i rodzi wiele zastrzeżeń interpretacyjnych. Zatem stworzenie nowego systemu prawnego właściwego dla tej kategorii pracowników samorządowych jest jednym z najpilniejszych wyzwań stojących zarówno przed rządem, jak i środowiskami samorządowymi [Rutka i Czubasiewicz 2005, s. 28]. Zadanie to wynika również z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, którą Polska przyjęła 1 marca 1994 roku. Na państwa sygnatariuszy Karta nakłada bowiem obowiązek ustalania zasad i kryteriów doskonalenia, wynagradzania oraz awansu zawodowego pracowników administracji samorządowej [Itrich-Drabarek 2004/2005, s. 108]. Innym ważnym dokumentem europejskim, dotyczącym kadr administracji samorządowej, jest Rekomendacja Komitetu Rady Ministrów Rady Europy, która zaleca rządowi państw członkowskich stosowanie merytorycznych i apolitycznych zasad rekrutacji na stanowiska urzędnicze [Górzyńska 2001, s. C3].

W tej sytuacji obowiązujący stan prawny przerzuca ciężar określenia wymagań kwalifikacyjnych na stanowiskach urzędniczych oraz procedur w zakresie systemu szkoleń i ocen okresowych na kierowników urzędów [Mordel i Płaszczyc 2005, s. 21–22]. Należy pamiętać, iż źródłem prawa dla kadry samorządowej są również statuty poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, regulaminy organizacyjne oraz regulaminy pracy. Oznacza to, iż prawidłowe zrozumienie znaczenia zarządzania kadrą, w tym elementu doskonalenia kadr, przez osoby kierujące tym procesem w urzędach — a nie jedynie kształt rozwiązań normatywnych i dyrektywy z niego wynikające — decyduje o występowaniu, zakresie i charakterze elementu funkcji personalnej, jakim jest doskonalenie kadr [Szlachta i Zaleski 2004, s. 117–120].

O czym zatem powinna pamiętać kadra kierownicza urzędów samorządowych w zakresie doskonalenia kadr? O tym, iż cykl szkoleniowy powinno wyróżniać podejście systemowe, w którym poszczególne elementy, wzajemnie na siebie oddziaływające, tworzą zbiór, ukształtowany dla osiągnięcia określonych celów. Za najważniejsze należy uznać poszerzenie wiedzy i umiejętności, prowadzące do podniesienia kwalifikacji pracowników, a tym samym ich możliwości awansowych, przygotowanie do zmian w strukturze i zadaniach urzędu oraz uzyskanie wzrostu zarówno jakości wykonywanych usług, jak i efektywności działania pracowników [Szlachta i Zaleski 2004, s. 119].

Równie istotne jest traktowanie cyklu szkoleniowego jako działania zorganizowanego, w którym występuje faza planowania, realizacji i kontroli. Punktem wyjścia powinno być przygotowanie analizy potrzeb szkoleniowych, w oparciu o wiarygodne źródła, zarówno wewnętrzne, tzn. oceny okresowe, opisy stanowisk, standardy kwalifikacyjne, testy sprawdzające, wywiady, ankiety, plany i programy, jak również źródła zewnętrzne, tj. nowe prawodawstwo, analizy i raporty niezależnych ośrodków, oferty firm szkoleniowych czy też informacje od petentów. Kolejnym krokiem powinno być sporządzenie planów szkoleniowych w układzie merytorycznym oraz finansowym. Plany te powinny uwzględniać następujące elementy: rodzaje szkoleń (wewnętrzne i zewnętrzne), charakter (ogólny i specjalistyczny), zasięg (centralny i lokalny), sposób organizacji (grupowy i w ramach indywidualnego programu rozwoju), metody szkoleniowe oraz czas trwania szkoleń (w trakcie i poza godzinami pracy). Staranne przygotowanie planów doskonalenia kadr pozwoliłoby uniknąć uczestnictwa w szkoleniach przypadkowych, nie powiązanych z zadaniami i obowiązkami wykonywanymi na danym stanowisku pracy. Kolejne etapy procedury szkoleniowej to realizacja szkoleń oraz ich kontrola, polegająca na ocenie efektywności szkoleń. Szkolenia powinny być zatem realizowane przy uwzględnieniu instrumentów ciągłej oceny najważniejszych elementów i parametrów przeprowadzonego szkolenia, tj. programu, wykładowcy, materiałów oraz przydatności w dalszej pracy, z punktu widzenia zamierzonych przez nie celów [Szlachta i Zaleski 2004, s. 119]. Narzędziem uła-

⁸ Art. 3 ust. 6 Ustawy z 6 maja 2005 roku o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich.

twiającym ewaluację szkoleń jest zaproponowany przez D.L. Kirkpatricka model oceny efektywności szkoleń, który pozwala zdiagnozować nie tylko poziom reakcji na szkolenia, ale również poziom uczenia, zachowań i efektów. Tak zorganizowany cykl szkoleniowy, tj. obejmujący wszystkie trzy etapy, pozwoli na osiągnięcie założonych wcześniej celów.

Elementem polityki szkoleniowej jednostek samorządowych powinno być również nałożenie na urzędników, na wzór służby cywilnej, obowiązku posiadania i realizacji odrębnego i indywidualnego planu rozwoju zawodowego [Szlachta i Zaleski 2004, s. 119–120] w myśl zasady: „jeśli nie stajesz się lepszy — przestajesz być dobry”. W praktyce plan ten, ustalany przez dyrektora generalnego bądź też sekretarza urzędu wspólnie z każdym z pracowników, przyjąłby formę planu ścieżki kariery zawodowej, której mianem określa się sekwencję obejmowanych przez pracownika stanowisk, wykonywanych prac i/lub pełnionych funkcji [Jamka 1997, s. 89; Listwan 2006, s. 151–152]. Jednym ze sposobów wypełniania planu rozwoju zawodowego byłoby uczestnictwo w szkoleniach, traktowane na równi z wykonywaniem innych obowiązków służbowych. Plan rozwoju zawodowego pracowników samorządowych stanowiłby pewną gwarancję ich profesjonalizmu. Profesjonalizmu, który wyraża się dbałością o rozwój zawodowy, poprzez doskonalenie wiedzy i umiejętności w celu dostarczania wszystkim członkom wspólnoty samorządowej najlepszej i najskuteczniejszej usługi z uwzględnieniem zasad etyki zawodowej [Maister 2001, s. 10–12; Mordel 2004/2005, s. 69–97]. Jest to o tyle istotne, iż właśnie na szczeblu lokalnym dochodzi do podstawowych i najczęstszych kontaktów między obywatelem a państwem i jego administracją, dlatego sposób jej funkcjonowania ma niebagatelne znaczenia dla postrzegania państwa przez obywatela [Itrich-Drabarek 2004/2005, s. 106]. Pierwszym elementem każdego planu rozwoju zawodowego powinno być odbycie przez pracownika urzędu aplikacji samorządowej, która miałaby na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie osoby podejmującej pracę w urzędzie do należytego wykonywania obowiązków pracownika samorządowego. Program aplikacji powinien obejmować część ogólną, dotyczącą problematyki związanej z funkcjonowaniem administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących samorządu terytorialnego oraz część szczególną, obejmującą przepisy administracyjne, związane z zakresem zadań departamentu, w którym aplikant byłby zatrudniony oraz jego zakresem czynności. Aplikacja mogłaby mieć formę samokształcenia pod opieką bezpośredniego przełożonego, który pełniłby rolę coacha lub mentora i kończyłaby się egzaminem z wymaganej wiedzy. Ukończenie aplikacji z oceną co najmniej pozytywną powinno stanowić warunek dalszego zatrudnienia danego pracownika na stanowisku, do którego był przygotowywany w toku aplikacji, co w dłuższej perspektywie skutkowałoby wysoką jakością kadr w administracji samorządowej.

Kolejnym aspektem, ściśle powiązanim z doskonaleniem kadr, jest ocena pracownicza, polegająca na wartościowaniu postaw pracowników, ich cech osobowości, umiejętności, zachowań i poziomu wykonania przez nich zadań, istotnych z punktu widzenia celów organizacji [Romanowska 2004, s. 374]. Jej wyniki stanowią podstawę określenia potencjału rozwojowego pracownika, jego potrzeb szkoleniowych, a także podejmowania decyzji o przemieszczeniach pracowniczych [Listwan 2006, s. 210]. Z tego powodu w urzędach samorządowych winno się upowszechnić system ocen¹⁰, jako nieodłączną procedurę kadrową, która ma wpływ na doskonalenie kadr poprzez precyzyjne formułowanie kryteriów oceny i kierowanie się nimi w momencie podejmowania decyzji o przemieszczeniach pracowniczych. Kryteria oceny, będąc sformalizowanym zestawem oczekiwań wobec pracowników, tworzą pewien wzorzec postępowania, odnoszący się do doskonalenia kadr [Rutka i Czubasiewicz 2005, s. 28].

Rozważając zagadnienia związane z usprawnieniem procesu doskonalenia kadr, należałoby zastanowić się również nad stworzeniem zawodowej administracji samorządowej, na wzór służby cywilnej, która byłaby odpowiednio wykształcona i przygotowana do wykonywania swoich obowiązków oraz czuwałaby nad przestrzeganiem zasad i wartości etycznych. Mianem służby cywilnej określa się grupę urzędników, której funkcjonowanie ma być gwarancją profesjonalizmu, rzetelności, bezstronności i apolityczności działań administracji publicznej. Przedstawiciele tej służby wyznają zasady m.in.: wierności konstytucji, ochrony interesów państwa, racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi oraz rozwijania wiedzy zawodowej [Arcimowicz 2005, s. 37–40].

¹⁰ Wymóg przeprowadzania ocen pracowniczych wynika również z nowego rozporządzenia z 13 marca 2007 roku w sprawie sposobu i trybu dokonywania ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych.

W obszarze rozwiązań francuskich twierdzi się, iż „służba cywilna jest instrumentem muzycznym, który powinien wydawać czyste dźwięki i tony, bez względu na to, kto nim gra”. Gdy pojawi się jednak polityk fałszujący melodię, zadaniem kadr pracujących w służbie cywilnej jest służyć taką wiedzą i kwalifikacjami, aby podjęte decyzje były oparte na wszechstronnych i kompetentnych informacjach przygotowanych przez urzędnika. Zasadne wydaje się zatem ustanowienie w Polsce samorządowej służby cywilnej przy zachowaniu rozdzielności z rządową służbą cywilną. Powstałby wówczas korpus urzędników samorządowych, przygotowanych merytorycznie do wykonywania swoich zadań i obowiązków. Dla Polski mogłoby to oznaczać ograniczenie praktyk obsadzania stanowisk w administracji samorządowej przez zwyczajnie ugrupowanie, likwidację negatywnych skutków funkcjonowania administracji, tj. nepotyzmu, korupcji i lobbingu, ujednoczenie systemu awansu zawodowego, stworzenie przejrzystej i otwartej administracji na szczeblu samorządowym oraz zrealizowania prawa do tzw. dobrej administracji [Itrich-Drabarek 2004/2005, s. 118–119]. Nowa dyscyplina naukowa, zwana zarządzaniem publicznym (*New Public Management*)¹¹, której celem jest usprawnienie funkcjonowania sektora publicznego poprzez zbliżenie zarządzania tym sektorem do metod stosowanych w przedsiębiorstwach komercyjnych, również podnosi kwestię podwyższenia profesjonalizmu i apolityczności urzędników [Grosse 2005, s. 35–36].

Ostatnim zagadnieniem składającym się na usprawnienie procesu szkolenia kadr administracji samorządowej jest kwestia modyfikacji kształcenia w zakresie administracji na poziomie uniwersyteckim. W chwili obecnej znaczna część studiów wyższych ukierunkowana jest na administrację publiczną lub samorządową. Studia magisterskie na tych kierunkach prowadzone są przede wszystkim przez uniwersytety, ale pojedynczo również przez uczelnie ekonomiczne i techniczne, a od paru lat także przez szkoły niepubliczne. W kształceniu administracji publicznej, także kadr dla samorządu terytorialnego, panuje przekonanie, iż powinno być ono mocno związane z wydziałami prawa. Dla przykładu na Uniwersytecie Warszawskim na kierunku administracja udział przedmiotów prawnych wynosi około 90% [Praweńska-Skrzypek 2005, s. 49–59]. Taka tradycja istniała w niektórych krajach europejskich. Dzisiaj jednak administracja publiczna, w tym samorządowa, powinna potrafić rozwiązywać złożone problemy społeczności lokalnych i regionalnych, zarówno bieżące, jak i umożliwiające rozwój gmin, powiatów czy regionów, a także instytucji publicznych. Powoduje to konieczność modyfikacji zarówno form kształcenia, jak i treści programów adresowanych do studentów uczelni wyższych. Wymaga to podejścia interdyscyplinarnego, które łączyłoby elementy wiedzy i kultury ogólnej w dziedzinie prawa, ekonomii, finansów, nauk społecznych i politycznych oraz organizacji i zarządzania, z kształceniem konkretnych umiejętności zawodowych. Interdyscyplinarność powinna polegać na włączeniu do programów studiów przedmiotów istotnych z punktu widzenia nowoczesnej administracji, takich jak zarządzanie publiczne, zarządzanie kadrami, zarządzanie jakością, organizacja sektora non-profit, zarządzanie projektami czy technologie informacyjne w administracji. Istotne jest również zwiększenie waloru aplikacyjnego nauczania, polegającego na włączeniu do programów studiów stażu i praktyk zawodowych [Płaszczyk i Kot 2005, s. 53–54]. Poczynione sugestie odnoszą się również do kształcenia podyplomowego, którego podstawowym problemem jest związek z praktyką, rozumiany jednak nie jako doraźna odpowiedź na bieżące problemy, lecz jako teoretyczne naświetlenie problemów praktycznych. Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, iż dominującą cechą w modernizacji kształcenia na kierunku administracja powinno być podążanie ku interdyscyplinarności, polegające na łączeniu w ramach tego kierunku wiedzy i umiejętności różnych tradycyjnych kierunków kształcenia [Praweńska-Skrzypek 2005, s. 57]. Jest to o tyle istotne, iż „od stopnia profesjonalizmu kadr samorządowych zależeć będzie poziom dobrobytu społecznego w poszczególnych jednostkach terytorialnych, ale także ich pozycja konkurencyjna w kraju i za granicą” [Płaszczyk i Kot 2005, s. 55].

¹¹ Zgodnie z definicją B. Koźuch „zarządzanie publiczne to dyscyplina szczegółowa nauki o zarządzaniu, której głównym obiektem badań jest zarządzanie poszczególnymi organizacjami sfery publicznej, przede wszystkim instytucjami publicznymi oraz makrosystemami, inaczej makroorganizacjami, jak gospodarka narodowa i państwo, a także mezosystemami, np. regionami i poszczególnymi sferami życia publicznego” [patrz Koźuch 2004, s. 59].

Zakończenie

Podsumowując rozważania na temat doskonalenia kadr administracji samorządowej należy pamiętać, iż interpretacje wyników badań, stwierdzenia czy konkluzje poczynione w niniejszym artykule odnoszą się tylko do grupy badanej populacji urzędów województwa opolskiego. Ze względu na jakościowy charakter tychże badań, jak również liczebność próby nie jest uprawnione uogólnianie wyników eksploracji i odnoszenie ich do szerszej populacji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Niemniej jednak autorka pracy ma nadzieję, iż poczynione wnioski i refleksje włączą się w nurt dyskusji nad rozwojem kadr administracji samorządowej.

Literatura

- ARCIMOWICZ J. (2005): *Wzór urzędnika w ustroju demokratycznym*. „Służba cywilna”, nr 9, s. 35–60.
- BIELECKA D. (2006): *Fundusze pomocowe Unii Europejskiej: bariery i możliwości absorpcji środków przez gminy*. „Samorząd Terytorialny”, nr 10, s. 34–56.
- GÓRZYŃSKA T. (2001): *Służba nie drużba*. „Rzeczpospolita”, 29.03.2001.
- GROSSE T.G. (2005): *Nowe metody zarządzania publicznego w Unii Europejskiej*. „Służba cywilna”, nr 11.
- ITRICH-DRABAREK J. (2004/2005): *Samorządowa służba cywilna w Polsce — fakty i mity*. „Służba cywilna”, nr 9, s. 105–120.
- JAMKA B. (1997): *Kierowanie kadrami — pozyskiwanie i rozwój pracowników*. Monografie i Opracowania / Szkoła Główna Handlowa, t. 429, Warszawa, SGH.
- KOZIŃSKI J., LISTWAN T. (2005): *Podstawy zarządzania organizacją*. Wrocław–Poznań, Passat – Paweł Pietrzyk, Forum Naukowe.
- KOŻUCH B. (2004): *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa, „Placet”.
- LISTWAN T. (red.) (2006): *Zarządzanie kadrami*. Studia Ekonomiczne, Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck.
- MAISTER D.H. (2001): *Prawdziwy profesjonalizm*. D. Bakalarz (tłum.), Warszawa, „Studio Emka”.
- MORDEL T. (2004/2005): *O potrzebie normatywnych gwarancji profesjonalizmu pracowników urzędów samorządowych*. „Służba cywilna”, nr 9.
- MORDEL T., PŁASZCZYK E. (2005): *Kapitał ludzki i polityka zatrudnienia w urzędach samorządowych na przykładzie województwa łódzkiego*. „Samorząd Terytorialny”, nr 12, s. 21–42.
- PIETRZYK I. (2000): *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Warszawa, Wydaw. Naukowe PWN.
- PŁASZCZYK E., KOT J. (2005): *Profesjonalizacja kadr jako element podnoszenia efektywności zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Łodzi*. „Współczesne Zarządzanie”, nr 4, s. 46–56.
- PRAWELSKA-SKRZYPEK G. (2005): *Przemiany w kształceniu administracji publicznej w Polsce na tle tendencji zagranicznych*. „Współczesne Zarządzanie”, nr 3, s. 49–60.
- ROMANOWSKA M. (red.) (2004): *Leksykon zarządzania*. Warszawa, „Difin”.
- RUTKA R., CZUBASIEWICZ H. (2005): *Adekwatność kryteriów oceny kadry kierowniczej instytucji publicznych do przypisywanych ról i zadań*. „Współczesne Zarządzanie”, nr 3, s. 20–30.
- SZLACHTA J., ZALESKI J. (2004): *Diagnoza stanu administracji publicznej w Polsce*. „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.