

Zdzisław CZAJKA¹

WPLYW ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI NA ROZWÓJ KAPITAŁU LUDZKIEGO W SAMORZĄDACH

Streszczenie

W artykule przedstawiono wyniki badań dotyczące wdrożenia zmian w zarządzaniu zasobami ludzkimi (ZZL), wprowadzonych przepisami *Ustawy o pracownikach samorządowych* z 2008 r. Ich celem był rozwój kapitału ludzkiego i dostosowanie kwalifikacji pracowników do zadań urzędów związanych z realizacją potrzeb mieszkańców i podmiotów gospodarczych. W związku z tym, zwiększono samodzielność urzędów w przystosowaniu procesu kadrowego do ich zadań. W artykule opisano uwarunkowania wprowadzenia zmian w ZZL oraz wpływ ZZL na rozwój kapitału ludzkiego. Wpływ ten przejawiał się w: procedurach doboru kadr, wymaganiach kwalifikacyjnych wobec pracowników, doskonaleniu oraz rozwoju zawodowym pracowników. Oceny wpływu dokonano pod kątem zgodności zmian w ZZL z przepisami ustawy oraz w stosunku do przedsiębiorstw. Z badań wynikało, że skuteczność tych zmian oraz wykorzystanie nowych zasad i narzędzi ZZL w tworzeniu i rozwoju kapitału ludzkiego zależało głównie od zaangażowania osób odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami ludzkimi oraz wielkości urzędu. Większe zmiany w ZZL, sprzyjające rozwojowi kapitału ludzkiego, wprowadziły urzędy duże (miejskie), natomiast znacznie mniejsze urzędy małe (wiejskie). Najwięcej uwagi urzędy poświęciły szkoleniom związanym z realizacją bieżących zadań. W urzędach wystąpiła duża różnorodność rozwiązań w zakresie: organizacji ZZL, procesu i zasad doboru kadr, rozwoju zawodowego pracowników oraz zakresu i form doskonalenia zawodowego.

Słowa kluczowe: zarządzanie zasobami ludzkimi, kapitał ludzki, rekrutacja i selekcja, rozwój zawodowy, doskonalenie zawodowe, administracja samorządowa, gminy, urzędy marszałkowskie

INFLUENCE OF HRM ON DEVELOPMENT OF HUMAN CAPITAL IN LOCAL SELF-GOVERNMENT ADMINISTRATION

Summary

The paper presents the results of research concerning the evaluation of changes in HRM in local-self government administration which came into effect in 2008. The changes aimed to stimulate the development of human capital and to help improve the qualifications of administrative staff so that they could efficiently perform the tasks associated with the needs of citizens and businesses. To that purpose, offices were granted greater independence in creating the rules of employment process. The paper presents the circumstances in which the changes were introduced and the influence of HRM on the development of human capital. This influence is manifested in recruitment and selection (internal and external staffing) selection procedures, organisation of human resources, the role of manager in HRM, qualification requirements, employee training and employee development plans. The outcome of the research is that the effectiveness of changes in HRM and application of new rules and personnel tools in creating and

¹ Dr hab. Zdzisław Czajka, prof. UwB – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku, e-mail: z.czajka@ipiss.com.pl.

development of human capital depend primarily on the commitment of persons responsible for HRM and also on the size of office. Local self-government administration offices use a wide variety of solutions regarding HRM, recruitment and selection, employee training and other staff problems.

Key words: human resources management, human capital, personnel recruitment and selection, professional development, employee training, local self-government, gminas, marshals offices

1. Wstęp

Administracja publiczna decyduje o sprawności funkcjonowania państwa, a jednocześnie należy do najczęściej krytykowanych sektorów gospodarki, zarówno przez społeczeństwo, jak i media. Krytyka koncentruje się głównie na: zbyt wysokim koszcie jej funkcjonowania, niewłaściwym traktowaniu obywatela oraz nieracjonalnym wydawaniu środków pochodzących z podatków obywateli. Ponadto, wymienia się luki prawne dające: swobodę interpretacji, wysoki poziom korupcji i arogancji władzy, brak zaangażowania urzędników w interes publiczny, dobór urzędników z klucza partyjnego oraz brak konsekwencji za społeczne i finansowe skutki błędnych decyzji [Kieżun 2006]. Wymienione nieprawidłowości są związane głównie z niskimi kwalifikacjami i kompetencjami pracowników oraz poziomem etyki. Dlatego usprawnianie funkcjonowania administracji publicznej należy zaczynać od zmian w zarządzaniu zasobami ludzkimi (ZZL), które zapewnią właściwe wykorzystanie kwalifikacji, czyli kapitału ludzkiego, trzeba modyfikować procesy kadrowe oraz wykorzystywać nowe narzędzia zarządzania, sprawdzone w sektorze przedsiębiorstw.

Proces unowocześniania ZZL w administracji publicznej, w równej mierze samorządowej, jak i rządowej, którego celem jest wzrost kompetencji pracowników, trwa od kilkunastu lat. Za początek tego unowocześniania w administracji rządowej można przyjąć nowelizację *Ustawy o służbie cywilnej* z 1998 r. [Ustawa 1998]. Wówczas po raz pierwszy użyto nazwy „zarządzanie kadrami” oraz określono procedury kadrowe, które z niewielkimi zmianami nadal są stosowane. Natomiast w administracji samorządowej zmiany zapoczątkowała znowelizowana ustawa o pracownikach samorządowych z 2008 r. [Ustawa 2008]. W artykule pierwszym tej ustawy stwierdzono, że przepisy w niej zawarte powstały: *w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny*. Ponieważ upłynęło już kilka lat od wprowadzenia tych przepisów, można dokonać wstępnej oceny zakresu wdrożenia zmian oraz ich wykorzystania w rozwoju kapitału ludzkiego². Zmiany te należy porównać także z poziomem ZZL w przedsiębiorstwach, gdyż wynika to z przesłanek jego unowocześniania.

Oceny rozwoju kapitału ludzkiego dokonano na podstawie badań przeprowadzonych w okresie: kwiecień — maj 2011 r. w 100 urzędach gminnych i marszałkowskich, na terenie województw: mazowieckiego i podlaskiego. Dobór województw był celowy, chodziło o zbadanie, czy poziom urbanizacji regionu może mieć wpływ na po-

² Artykuł stanowi kontynuację problemu przedstawionego w innym artykule: [Czajka 2012], w którym omówiono m.in. przepisy dotyczące ZZL i rozwoju kapitału ludzkiego, zawarte w *Ustawie* z 2008 r. o *pracownikach samorządowych*.

ziom nowoczesności zarządzania zasobami ludzkimi i rozwój kapitału ludzkiego. Aby dokonać oceny ZZL z uwzględnieniem wielkości urzędu, w badaniach wyodrębniono 30% najmniejszych o zatrudnieniu w granicach 11-25 osób oraz 30% największych o zatrudnieniu ponad 62 pracowników. Urzędy małe mają charakter wiejski, a duże miejski.

Na rozwój kapitału ludzkiego wpływają: wszystkie działania i decyzje związane z pozyskiwaniem pracowników o wymaganych kwalifikacjach oraz zapewnieniem zgodności kwalifikacji pracownika z wymaganiami wykonywanej pracy, doskonalenie kompetencji oraz rozwój zawodowy. O sile kapitału ludzkiego każdej organizacji, w tym urzędu gminnego, czy marszałkowskiego, decyduje nie tylko kapitał pracownika, oparty na posiadanej wiedzy i doświadczeniu, ale także możliwości jego dalszego rozwoju [Czajka 2011 s.128]. W urzędach samorządowych główną rolę w tworzeniu i rozwoju kapitału odgrywa pracodawca, gdyż to on stwarza odpowiednie ku temu warunki, najczęściej oparte na odgórnych przepisach. Od niego zależy, czy pracownicy będą podnosić swoje kwalifikacje i rozwijać kompetencje.

2. Przesłanki unowocześniania ZZL

Przesłanek jest wiele, ale wszystkie są podporządkowane konieczności nadążania za zmianami w zarządzaniu zasobami ludzkimi, zachodzącymi od wielu lat w administracji publicznej wysoko rozwiniętych krajów UE, a także w sektorze przedsiębiorstw. Unowocześnianie ZZL w administracji samorządowej trzeba także wiązać z *Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, którą Polska ratyfikowała w 1994 r. Stwierdzono w niej m.in. że: *status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnienie pracowników wysoko wykwalifikowanych, w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji; w związku z tym należy przewidzieć odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania oraz możliwości awansu zawodowego* [Europejska Karta 1994].

Chociaż administracja pełni inne funkcje oraz realizuje inne cele niż sektor biznesowy, rząd uznał, że trzeba wykorzystać także doświadczenia sektora przedsiębiorstw, w którym poziom nowoczesności ZZL jest wyższy. Zmiany mają również związek z rozwijającym się od kilku lat *nowym zarządzaniem publicznym* [Kožuch 2008 s. 52-53]. Jego istotą jest wykorzystanie mechanizmu rynkowego, w tym: zwiększenie elastyczności w zarządzaniu urzędami, wprowadzenie kryteriów jakościowych w ocenie urzędów, odpowiedzialności pracowników za wykonywane prace, a także doświadczeń menedżerów w zakresie metod i technik zarządzania. W związku z tym, w *Ustawie z 2008 r.* zwiększono również kierownikom urzędów samorządowych zakres samodzielności w określaniu zasad i procedur kadrowych.

Mają one ułatwić dostosowanie kwalifikacji pracowników do: wymagań kwalifikacyjnych stanowisk pracy, potrzeb danego urzędu i sytuacji na lokalnym rynku pracy oraz przyjęcie zasady, że kompetencje są głównym kryterium doboru kadr. Stąd wszystkie działania w ramach procesu kadrowego są pośrednio lub bezpośrednio związane z rozwojem kwalifikacji. Warto w tym miejscu dodać, że poziom kwalifikacji pracowników administracji publicznej w Polsce odbiega od standardów UE. Z ra-

portu Banku Światowego z 2006 r. wynikało bowiem, że wśród nowych członków UE polska administracja, obok słowackiej, miała najwyższy wskaźnik (poziom 7.) doboru kadr według klucza partyjnego. Łotwa (poziom 3.) zaczęła wówczas wprowadzać system oparty na kompetencjach [Kozuch 2008 s. 57].

Mówiąc o przesłankach unowocześniania ZZL, trzeba także wspomnieć o barierach, które utrudniają wykorzystanie procedur kadrowych w rozwoju kapitału ludzkiego. Należą do nich: biurokratyczny system zarządzania, ograniczający elastyczność i samodzielność działań kadrowych; utrwalone przez dziesiątki lat tzw. administrowanie kadrami, sprowadzające się do działań związanych z obsługą prawną i socjalną pracowników; przekonanie kierowników urzędów o wystarczającym poziomie kwalifikacji pracowników, jak również brak przygotowania kadry kierowniczej do unowocześniania procesów kadrowych.

3. Organizacja procesu kadrowego a kapitał ludzki

Z literatury wynika, że efektywność i skuteczność ZZL zależy w dużym stopniu od organizacji procesu kadrowego, a zwłaszcza: umiejscowienia ośrodka decyzyjnego w strukturze organizacyjnej urzędu, kwalifikacji osób zajmujących się kadrami oraz podatności urzędu na adaptowanie zmian zachodzących w ZZL w innych organizacjach, do realizacji własnych celów i zadań [Pawlak 2011 s.51-65]. Formalnie, za proces kadrowy w urzędach gminnych odpowiada kierownik urzędu, a faktycznie najczęściej sekretarz, który organizuje pracę urzędu. Przeważnie nie jest on specjalistą od zarządzania kadrami, dlatego raczej nie inicjuje unowocześniania procesu kadrowego, poza ramy określone przepisami.

Przystępując do analizy i oceny rozwoju kapitału ludzkiego w administracji samorządowej, trzeba mieć na uwadze bardzo duże zróżnicowanie gmin według wielkości zatrudnienia, które wpływa na zakres i organizację procesu kadrowego oraz jego powiązanie z celami urzędu, podobnie jak w sektorze przedsiębiorstw. W 56% urzędów obowiązuja procedury kadrowe dotyczące uzgadniania decyzji w odniesieniu do: zatrudniania nowych pracowników, awansowania, zwalniania i wynagradzania, w tym w około 75% urzędów dużych oraz 40% małych. W procedurach tych w prawie 70% urzędów uczestniczą ich kierownicy, w prawie 60% sekretarze, w 34% urzędów pracownicy działu kadr oraz w około 27% kierownicy liniowi. Decyzje jednoosobowe częściej są podejmowane w niewielkich urzędach wiejskich (66% urzędów) niż w dużych miejskich (39,3%), natomiast kolegialne odwrotnie (odpowiednio: 34,4% i 60,8%). Z badań wynika, że w rozwój kapitału ludzkiego naczelne kierownictwo zaangażowane jest tylko w części gmin. Może to świadczyć o drugorzędym traktowaniu problemów kadrowych w pozostałych urzędach.

Małe urzędy gminne zajmują się tradycyjnym administrowaniem kadrami, czyli: prowadzeniem akt osobowych, organizacją czasu pracy i urlopów, szkoleń, ubezpieczeniami, nawiązywaniem i rozwiązywaniem stosunku pracy. Natomiast w urzędach dużych, głównie miejskich oraz marszałkowskich, występują elementy nowoczesnego

podejścia do spraw kadrowych, skierowane na rozwój kapitału ludzkiego, poczynając od doboru pracowników.

Ponieważ większość badanych urzędów gminnych jest niewielka (70% badanych gmin zatrudnia poniżej 62 pracowników), nie występuje w nich komórka kadrowa, sprawy kadrowe są prowadzone przez jednego pracownika, przeważnie w komórce administracyjnej. Trudno w zakresie czynności tych pracowników znaleźć zadania związane z rozwojem kwalifikacji i kompetencji pracowników. Takie urzędy wśród badanych stanowiły 64%, a w 23% kadrami zajmowały się dwie osoby. Natomiast w dużych urzędach miejskich, np. w Warszawie, gdzie jest zatrudnionych ponad 1000 pracowników, istnieje Biuro Kadr zatrudniające kilkudziesięciu pracowników. Zdaniem autora tego artykułu, wielkość urzędu nie powinna w takim stopniu, jak obecnie, wpływać na zakres spraw kadrowych i poziom jego nowoczesności. Zarówno bowiem w małych, jak i dużych organizacjach są podobne zależności między poziomem kwalifikacji kadr a funkcjonowaniem urzędu i realizacją jego celów. Występują różnice w ilości problemów kadrowych, nie powinno ich być zaś w jakości oraz wykorzystaniu narzędzi.

Na rozwój kapitału ludzkiego pośrednio oddziałuje także rola komórki kadrowej lub stanowiska kadrowego w strukturze organizacyjnej urzędu i wpływie na decyzje. Badania wskazały, że tylko w 12% urzędów gminnych komórka kadrowa pełni funkcję podstawową, decyzyjną, przy czym tylko w 9,7% małych urzędów oraz ponad 23% dużych. Taka sytuacja wynika ze specyfiki zarządzania w administracji, pragmatyki służbowej oraz koncentracji decyzji w kierownictwie urzędów. Komórka kadrowa formalnie pełni więc funkcję pomocniczą, gdyż jej kierownik lub samodzielny pracownik nie podejmuje decyzji, ale trudno wyobrazić sobie sytuację, aby sekretarz urzędu podejmował decyzje bez konsultacji lub akceptacji kadrowca. Badani w gminach, gdzie komórki pełnią funkcję podstawową, wskazali na następujące decyzje podejmowane przez jej kierownika: organizacja pracy urzędu i obsługa organizacyjna (6% wszystkich badanych urzędów), dobór kadr i organizacja tego procesu (5% urzędów) oraz zarządzanie kadrami w urzędzie (4%). Z badań wynika więc, że podstawowa rola sprowadza się również do administrowania kadrami, ale jest to prawdopodobnie związane z usytuowaniem komórek kadrowych głównie w wydziale (biurze) organizacyjnym w dużych gminach oraz w referacie administracyjno-społecznym w małych.

Oceniając organizację funkcji kadrowej pod kątem wykorzystania różnych narzędzi w procesie rozwoju kapitału ludzkiego, trzeba stwierdzić, że szczególnie w małych gminach (wiejskich) nie sprzyja ona temu. Nie można więc liczyć na szybkie wyrównanie poziomu ZZL do gmin bardziej nowoczesnie zarządzanych. Nie oznacza to jednak, że w tych gminach nie dba się o wzrost kwalifikacji pracowników. W gminach małych kierownictwo urzędu zna wszystkich pracowników i nawet, przy niewielkim zaangażowaniu kadrowca i braku formalnych procedur, może podejmować racjonalne decyzje.

4. Rola kierowników liniowych w rozwoju kapitału ludzkiego

Z doświadczeń przedsiębiorstw wynika, że większości obiektywnych decyzji kadrowych nie można podejmować bez udziału bezpośrednich przełożonych, gdyż, nadzorując codziennie pracę, dysponują oni wieloma informacjami. Warto przypomnieć, że kierownicy: określają wymagania kwalifikacyjne przy doborze kadr, oceniają wykorzystanie kwalifikacji w codziennej pracy, zgłaszają potrzeby w zakresie doskonalenia zawodowego, wpływają na rozwój zawodowy pracowników. Ich zaangażowanie zależy nie tylko od podziału zadań kadrowych w urzędzie, ale także aktualnej wiedzy z zakresu ZZL. Otóż 48% badanych gmin uznało, że większość kierowników posiada taką wiedzę, a 25%, że wszyscy kierownicy, tylko w 6% urzędów kierownicy nie dysponują wiedzą z zakresu ZZL. Jednocześnie 66% wskazało na uzupełnianie tej wiedzy, szczególnie w ostatnich trzech latach. Informacje urzędów mogą nie być jednak w pełni wiarygodne, gdyż w innym pytaniu, dotyczącym zakresu szkoleń dla kierowników, tylko 21% urzędów wymieniło „szkolenia z ZZL”, natomiast pozostałe nazwały je „szkoleniami ogólnymi”. Można więc sądzić, że wiedza kierowników liniowych została nabyta przede wszystkim w trakcie doświadczenia zdobytego w kierowaniu pracownikami, nie gwarantuje więc nowoczesnego podejścia do ZZL.

Badane urzędy marszałkowskie nie były również pewne, jaką wiedzą dysponują kierownicy liniowi, jeden stwierdził, że poziom tej wiedzy jest wysoki i stale doskonalony, zaś inny, że trudno określić, gdyż: *w trakcie corocznego zbierania informacji o szkoleniach kierownicy sporadycznie sygnalizują potrzebę podnoszenia wiedzy z ZZL*. Z badań wynika więc, że większość urzędów, głównie mniejszych, nic nie robi, aby taką wiedzę przekazywać w formie szkoleń zamawianych bądź kierowania na szkolenia otwarte.

Jeśli chodzi natomiast o rolę kierowników w procesie kadrowym, to odpowiada ona powszechnie stosowanej zasadzie, także w sektorze przedsiębiorstw, że bezpośredni przełożony opiniuje kwestie kadrowe, ale rzadko podejmuje decyzje. Wśród badanych urzędów gminnych kierownicy odgrywają decydującą rolę w procesie adaptacji pracowników (62% wskazań) oraz ocenianiu (65%), lecz w pozostałych elementach, takich jak: rekrutacja (76%), selekcja (66%), wynagradzanie (72%) i zwalnianie (70%), wyrażają opinie o pracownikach, lecz nie podejmują decyzji. Wymieniony zakres decydującej roli kierowników liniowych nie jest zaskakujący, gdyż dotyczy elementów zwiększonej samodzielności urzędów. Największą rolę odgrywają przy ocenianiu podwładnych, ponieważ z regulaminów ocen wynika, że dokonują ocen, uzgadniają je z pracownikami i dostarczają kierownikowi jednostki. Wśród wymienionych decyzji trudno wyodrębnić tworzenie kapitału ludzkiego, dlatego że występuje w kilku elementach. Ponieważ uczestniczą oni w doborze kadr, oceniają okres „służby przygotowawczej” pracownika oraz co dwa lata oceniają efekty pracownika, można zakładać, że uczestniczą w tym procesie w stopniu określonym w danym urzędzie. Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że w kilku urzędach gminnych kierownicy liniowi nie uczestniczą w procesie kadrowym, najczęściej w selekcji (18%) oraz zwalnianiu pracowników (10%), co należy uznać za nieprawidłowość. Choć nie dysponuje się takimi informacjami, wydaje się, że dotyczy to głównie małych urzędów.

5. Zgodność kwalifikacji pracowników z wymaganiami pracy w urzędzie

We współczesnych organizacjach wzrasta rola kwalifikacji pracowników, którzy są traktowani jako najważniejszy składnik kapitału ludzkiego decydujący o funkcjonowaniu i efektach tej organizacji, niezależnie od branży, w której działają. Stąd godna uwagi jest ocena tej kwestii w urzędach samorządowych. Wzrost poziomu kwalifikacji jest możliwy dzięki dwóm sposobom przez stopniową wymianę kadr w wyniku rekrutacji i selekcji na wyżej wykwalifikowaną, oraz przez doskonalenie zawodowe, głównie w postaci szkoleń rozwijających kompetencje. Pracownicy urzędów gminnych charakteryzują się bardzo różnym wykształceniem specjalistycznym, co jest związane z różnorodnością wykonywanych zadań. Zależy ono także od wielkości urzędu. Pokazuje to tabela 1.

TABELA 1.

Struktura wykształcenia pracowników badanych urzędów gminnych (w %)

Urząd gminy	Wykształcenie wyższe					Wykształcenie średnie		
	Ekonomiczne	Techniczne	Rolnicze	Prawnicze	Administracyjne	Ogólne	Techniczne	Ekonomiczne
Mały*	19,4	4,5	5,0	2,0	19,6	19,6	11,0	10,7
Duży	14,0	10,3	3,6	4,2	24,0	7,9	6,3	5,3
Ogółem	16,8	7,3	3,6	4,1	21,7	14,0	8,7	8,1

* Urzędy małe o zatrudnieniu poniżej 25 pracowników, duże – powyżej 62 pracowników.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

We wszystkich urzędach gminnych oraz marszałkowskich przeważa wykształcenie wyższe, w najpopularniejszych specjalnościach (ekonomiczne, techniczne, rolnicze, prawnicze i administracyjne) posiada je prawie 53% pracowników badanych gmin, oraz 64% pracowników urzędów marszałkowskich, natomiast średnie (ogólne, techniczne i ekonomiczne) prawie 31% pracowników gmin i tylko 5-8% pracowników badanych urzędów marszałkowskich. Duże różnice w wykształceniu między urzędami gminnymi i marszałkowskimi wynikają z zadań tych urzędów. Urzędy gminne świadczą głównie usługi związane z lokalną infrastrukturą i obsługą mieszkańców, zaś marszałkowskie realizują zadania specjalistyczne związane z infrastrukturą województwa.

Nie ma natomiast różnic w wykształceniu wyższym między pracownikami urzędów dużych (miejskich), (53,6%) oraz małych (wiejskich), (53,5%). Natomiast występuje większa różnica w wykształceniu średnim (odpowiednio: 25,5% oraz 34%). Z punktu widzenia zgodności kwalifikacji z wymaganiami pracy, trzeba zwrócić uwagę na zbyt wysoki udział pracowników z wykształceniem średnim ogólnym (19,6%) w urzędach wiejskich. Chociaż przepisy o wymaganiach kwalifikacyjnych dopuszczają wykształcenie średnie na niektórych stanowiskach, wysoki odsetek wskazuje, że także niektóre stanowiska specjalistyczne zajmują pracownicy bez należytych kwalifikacji. Występuje również wysoki udział pracowników z wykształceniem administracyjnym – w urzędach małych, a więc głównie wiejskich 19,6% oraz dużych prawie 24%. W pracy urzęd-

dów samorządowych występuje bowiem większość problemów związanych z konkretną dziedziną gospodarki, ponieważ praca w nich wymaga wykształcenia specjalistycznego. Takiej wiedzy nie daje wykształcenie administracyjne, które jest najbliższe prawniczemu (specjalizacja ta występuje głównie na wydziałach prawa). Może ono być jedynie przydatne na stanowiskach związanych z tworzeniem wewnętrznych przepisów prawnych, kodeksem postępowania administracyjnego oraz współpracy w ramach UE.

Drugim, ważnym składnikiem kwalifikacji jest doświadczenie zawodowe. Pracownicy urzędów gminnych cechują się długim stażem pracy, natomiast urzędów marszałkowskich znacznie krótszym, co jest związane z krótką historią tych urzędów (istnieją od reformy administracyjnej z 1999 r.). Połowa pracowników gmin pracuje w swoich urzędach od 3 do 20 lat, a kolejne 36% ponad 20 lat. Zdecydowanie dłuższym stażem legitymują się pracownicy małych urzędów, gdyż 50% pracuje ponad 20 lat, a prawie 40% w granicach 3-20 lat. W urzędach dużych ponad 20-letni staż pracy posiada tylko 22,2% pracowników. Taka struktura ma zalety i wady. Zaletą jest duże doświadczenie i rutyna w pracy urzędniczej, które mogą ułatwiać rozwiązywanie wielu kwestii. Mieszkańcy przez wiele lat załatwiają różne sprawy u tych samych urzędników, co dodatkowo ułatwia im kontakt w urzędzie. Natomiast wadą jest brak wymiany kadr na młodszą i bardziej wykształconą, o wyższym kapitale, co utrudnia wprowadzanie nowego stylu pracy i podejścia do obywateli. Jest to szczególnie istotne, jeżeli chodzi o unowocześnianie poziomu ZZL. Administracja publiczna charakteryzuje się jednak znacznie niższym wskaźnikiem fluktuacji kadr niż sektor przedsiębiorstw, dla wielu starszych pracowników gmina jest jedynym miejscem pracy w całej karierze zawodowej.

W małych urzędach, głównie wiejskich, gdzie mniejsze są możliwości pozyskania nowych pracowników o wyższych kwalifikacjach, będzie trudniej przy pomocy dotychczasowych metod zmieniać podejście do ZZL na bardziej nowoczesne. Problemów tych nie dostrzegają jednak same urzędy, gdyż 88% (16% odpowiedziało „zdecydowanie tak”, a 72% „raczej tak”) uznało, że obecne kwalifikacje, mierzone wykształceniem i stażem pracy w administracji, są zgodne z wymaganiami i specjalnością zajmowanych stanowisk. Tylko 5% urzędów było przeciwnego zdania. Porównując to z wykształceniem średnim ponad 30% pracowników gmin, widać, że znaczna część urzędów nie widzi potrzeby zmiany wykształcenia pracowników. Potwierdza to także niewielki odsetek pracowników uzupełniających wykształcenie.

Bardziej optymistycznie oceniają zgodność kwalifikacji pracowników z wymaganiami pracy duże urzędy miejskie (97%) niż małe wiejskie (74%). Niezgodności występują najczęściej u pracowników z długim stażem i dotyczą braku specjalizacji w wykształceniu, na które wiele lat temu nie zwracano należytej uwagi. Wśród podanych przez gminy przykładów był m.in. kierownik referatu spraw lokalowych z wykształceniem wyższym rolniczym oraz inspektor w wydziale oświaty ze specjalnością „Zarządzanie i marketing”. Są to także przykłady niewykorzystania kapitału ludzkiego.

Wśród pracowników, których wykształcenie powinno być zgodne z wymaganiami pracy i na nich zwrócono także uwagę w badaniach, byli kadrowcy. Współczesny kadrowiec, który chce realizować nowoczesne ZZL, powinien mieć wiedzę nie tylko

specjalistyczną, ale również interdyscyplinarną, którą może zdobywać w trakcie szkoleń i studiów podyplomowych. W badanych gminach 80% kadrowców posiada, co prawda, wykształcenie wyższe, ale najwięcej (41%) stanowi z wykształceniem administracyjnym. Znacznie mniej jest ekonomistów (16,4%) oraz fachowców od zarządzania (12,2%). Zdecydowana przewaga wykształcenia administracyjnego nad innymi, bliższymi tematyce kadrowej, może świadczyć o tym, że w dalszym ciągu w urzędach gminnych panuje opinia, że kadrowiec nie musi być fachowcem (tak sądzi większość pracodawców w MSP). Badane gminy uważają bowiem, że kwalifikacje kadrowców są zgodne z wymaganiami wykonywanych prac.

Ten fakt może także oznaczać, że według kierownictw urzędów administrowanie sprawami pracowniczymi, w tym realizacja zadań określonych w ustawie o pracownikach samorządowych, nie wymaga wiedzy z dziedziny ZZL. Te wyniki wskazują również na to, że większość kierownictw urzędów nie wie, jakie wykształcenie powinni mieć kadrowcy. Warto w tym miejscu dodać, że nie wykorzystano samodzielności w określaniu wymagań kwalifikacyjnych, aby zmienić je na bardziej specjalistyczne. Od 2008 r. urzędy samorządowe mają bowiem możliwość określania wymagań ponad poziom minimalny, ustalony dla wszystkich stanowisk przez Radę Ministrów. Z badań autora wynika, że z tych możliwości skorzystało tylko kilka urzędów, pozostałe uznają dotychczasowe kwalifikacje za wystarczające. Trzeba także zwrócić uwagę na to, że żadna z gmin nie wiąże wymagań kwalifikacyjnych w taryfikatorze kwalifikacyjnym z wymaganiami określonymi w „opisach stanowisk”. W opisach stosowanych w niektórych urzędach wymagania są wyższe i bardziej szczegółowe, wykraczające poza taryfikator kwalifikacyjny, na co wskazano niżej. Może to wynikać z tego, że większość gmin opisy stanowisk stosuje tylko przy naborze nowych kandydatów, jak nakazują przepisy *Ustawy z 2008 r.* Wiele gmin, zwłaszcza wiejskich, dopuszcza w dalszym ciągu możliwość zatrudnienia osoby nie posiadającej, wymaganych w taryfikatorze, kwalifikacji, jeśli w wyniku naboru nie można zatrudnić nowego pracownika.

Podsumowując ten problem pod kątem rozwoju kapitału ludzkiego, nie jest on optymistyczny. Od czasu zmiany przepisów w 2008 r. niewiele zrobiono w tym kierunku. W dalszym ciągu urzędy uważają, że kierunek wykształcenia większości pracowników jest właściwy, zgodny z wymaganiami pracy. Nie wykorzystują również w szerszym zakresie opisów stanowisk pracy, na co wskazano niżej. Koncentrują się głównie na szkoleniach pracowników, które omówiono przy rozwoju zawodowym. Opinia urzędów gminnych w sprawie kwalifikacji pracowników nie odbiega jednak od opinii przedsiębiorstw. Z badań PARP, przeprowadzonych w 2009 r. w 600 różnych firmach, wynika także, że ponad 91% menedżerów jest przekonanych o zgodności kwalifikacji swoich podwładnych z wymaganiami stanowisk pracy [PARP 2010 s. 13-14].

6. Wpływ rekrutacji i selekcji na rozwój kapitału ludzkiego

Tworzenie i rozwój kapitału ludzkiego w każdej organizacji trzeba zaczynać od procesu rekrutacji oraz selekcji, przez określenie odpowiednich wymagań kwalifikacyjnych, a następnie dopasowanie do nich kandydatów. Wprowadzenie w adminis-

tracji samorządowej bardziej sformalizowanych procedur rekrutacji kandydatów do pracy, w porównaniu z prezentowanymi w literaturze i stosowanymi w przedsiębiorstwach, ma bezpośredni związek z licznymi przypadkami zatrudniania pracowników z polecenia rodziny lub znajomych, bez względu na ich kwalifikacje. Dlatego *Ustawa* z 2008 r. szczegółowo określiła procedurę naboru pracowników i zdefiniowała „wolne stanowisko”, na które można zatrudnić nowego pracownika. Istotą zmian jest zapewnienie możliwości pracy wszystkim chętnym, jeśli spełniają wymagania kwalifikacyjne, oraz dostosowanie kwalifikacji pracowników do wymagań stanowisk określonych przez urząd w opisie stanowisk.

Warto przypomnieć, że opisy stanowisk są wymieniane w literaturze jako nowoczesne narzędzie ZZL, stanowiące podstawę większości procedur kadrowych, a więc także rozwoju kapitału ludzkiego. Stąd powinny zawierać dokładne informacje o pracy na stanowisku, które jest podstawową jednostką organizacyjną w każdej organizacji, a na niej opiera się podział pracy, a także kwalifikacje i cechy pracownika, gdyż te są istotne dla realizacji zadań, zgodnie z oczekiwaniami pracodawcy. Wprowadzenie, przepisami *Ustawy z 2008 r.*, zasady oparcia wymagań kwalifikacyjnych na opisie stanowisk miało zwiększyć zainteresowanie wymaganiami kwalifikacyjnymi kandydatów i wykorzystać je do większej zgodności kwalifikacji z wymaganiami pracy. Jaki jest zatem zakres opisów i ich wykorzystanie w urzędach gminnych i marszałkowskich?

Otóż badania pokazały, że w urzędach gminnych i marszałkowskich nie docenia się tych opisów jako nowoczesnego narzędzia kadrowego i wykorzystuje się je tylko do charakterystyki stanowisk, na które dokonuje się naboru kandydatów, a więc zgodnie z przepisami ustawy. Opisy posiada 48% urzędów, z czego wynika, że nawet przy naborze kadr nie są one powszechnie wykorzystywane. Spośród nich 80% wskazało na wykorzystywanie opisów przy doborze pracowników, natomiast 73% przy ocenie pracowników. Tylko 16% wyraźnie wskazało wykorzystanie przy rozwoju zawodowym. Ponieważ przepisy dokładnie nie określają treści opisu oraz jego wykorzystania, istnieje w tym obszarze znaczna różnorodność. Przykładowo, w jednym z urzędów miejskich na terenie województwa mazowieckiego w zarządzeniu określono następujący zakres ich wykorzystania: dostarczanie informacji do planowania zatrudnienia, naboru pracowników, identyfikacji potrzeb szkoleniowych, wyrównywania różnic kompetencyjnych między pracownikami oraz przy ocenie i rozwoju zawodowym. Zakres ten pokrywa się z celami opisów określonymi w podręcznikach ZZL.

Wiele opisów niewiele różni się od tradycyjnych zakresów czynności. Zawierają: szczegółowe wykazy zadań i czynności, zakres uprawnień i odpowiedzialności oraz współpracę z podmiotami zewnętrznymi. Niektóre nie zawierają wymagań kwalifikacyjnych lub identyczne jak w taryfikatorze. Można je spotkać nie tylko w małych urzędach wiejskich, ale także w dużych miejskich.

Ich przeciwieństwem są, stosowane w kilku badanych gminach, opisy znacznie szersze, wykorzystujące kryteria oceny pracy wprowadzone w 2007 r. (6 obowiązkowych i 3-5 dodatkowych) w samorządach [Czajka 2012 s. 59-60].

Zamiast tradycyjnych wymagań kwalifikacyjnych pojawiają się także kompetencje. W jednym z urzędów miejskich podzielono je na: profesjonalne, społeczne i firmowe. U głównego specjalisty do spraw kadr do kompetencji profesjonalnych zaliczono

m.in.: wykorzystanie fachowej wiedzy, orientację na klienta oraz na wyniki; do społecznych: komunikację i budowanie dobrych relacji z ludźmi, zdolność uczenia się, pozytywną motywację do pracy, a do kompetencji firmowych: przestrzeganie kodeksu etyki (takie kodeksy opracowano w wielu urzędach), dbałość o dobre imię urzędu i jego wizerunek, rozumienie szerszego kontekstu działania urzędu. Z tego wynika, że pojęcie **opis stanowiska** w samorządach oznacza bardzo różny zakres, często nieadekwatny do proponowanego w literaturze [Pawlak 2011 s. 114-115]. Z jednej strony, są wymagania kwalifikacyjne w formie kompetencji, a więc bardzo nowoczesnie ujęte, a z drugiej połowa urzędów gminnych oraz niektóre marszałkowskie nie stosują opisów stanowisk pracy, wykorzystując tradycyjne, bardzo ogólne wymagania i zakresy czynności. Na podstawie tak różnych dokumentów łatwo można wyobrazić sobie podejście do tworzenia kapitału ludzkiego w tych urzędach.

Opisy załączone do kwestionariusza badań z niektórych gmin mogą także posłużyć ocenie zakresu nowoczesności zadań kadrowych. Generalnie, potwierdzają one brak na stanowiskach kadrowych zadań typowych dla ZZL, na przykład wśród zadań głównego specjalisty kadrowego w urzędzie miejskim miasta powiatowego jest: prowadzenie akt osobowych, organizacja rekrutacji i selekcji, ewidencja czasu pracy, monitorowanie przebiegu stażu pracy celem prawidłowego obliczania dodatku stażowego i nagrody jubileuszowej. W opisie pracy brak również informacji o zaleceniu posiadania specjalistycznego wykształcenia i szkoleń aktualizujących wiedzę kadrową.

Na podstawie *Ustawy z 2008 r.* większość urzędów przygotowała własne regulaminy naboru kadr, a część regulaminy oparte bezpośrednio na ustawie. Niektóre rozbudowały procedury naboru, włączając do nich ogólne wymagania urzędu, poza konkretnymi, określonymi w opisie stanowisk, takie jak świadomość celów jakościowych, określonych w przepisach prawa i polityce jakości urzędu. Ponieważ ustawa nie ustaliła zasad selekcji, w niektórych urzędach zdefiniowano je bardzo szczegółowo, podając m.in.: zakres testu, zasady jego zaliczenia, zakres rozmowy kwalifikacyjnej (np.: predyspozycje i umiejętności kandydatów, posiadana wiedza o urzędzie, obowiązki i odpowiedzialność w poprzednich miejscach pracy, cele zawodowe).

Kilka badanych urzędów nie wyznaczyło natomiast żadnych konkretnych procedur, gwarantujących obiektywne przeprowadzenie naboru, takich jak: termin rozpoczęcia prac związanych z naborem, zakres opisu stanowisk pracy, skład komisji rekrutacyjnej, zasady selekcji. Badania wykazały również, że pozostawienie swobody w określaniu wymagań kwalifikacyjnych ma zarówno zalety, jak i wady, co znalazło wyraz w podejściu różnych gmin do ich zakresu. Jak wynika z omówionych wyżej opisów stanowisk, w niektórych urzędach wymagania określono bardzo szczegółowo, w innych ograniczono się do wykształcenia i stażu pracy. Zakres wymagań kwalifikacyjnych świadczy więc także o poziomie nowoczesności ZZL w różnych urzędach.

Jeśli chodzi o źródła rekrutacji, to podobnie jak w przedsiębiorstwach, najpierw wykorzystuje się własne możliwości przesunięć i awansów pracowników, czyli rekrutację wewnętrzną (75% wskazań). Dotyczy ona przeważnie tylko stanowisk pracy w ramach ścieżki awansu. Jest to bardzo ważne dla rozwoju kapitału ludzkiego i motywacji pracownika. Ogólnie, większość nowych pracowników jest pozyskiwa-

na we wszystkich badanych gminach w wyniku rekrutacji zewnętrznej, gdyż przy racjonalnym zatrudnieniu przesunięcie pracownika powoduje także zatrudnienie nowego. W niewielkim stopniu urzędy gminne korzystają z zatrudniania stażystów kończących naukę w różnych szkołach, spośród których można również rekrutować przyszłych pracowników.

Natomiast pewne wątpliwości mogą budzić informacje z badanych gmin, wskazujące, że nie wszystkie stosują procedury określone w ustawie, np. publiczne ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej stosowało tylko 22% urzędów, komisje rekrutacyjne powołało 29%, a informacje o wynikach naboru zamieściło tylko 3%. Wydaje się, że powodem może być różne podejście urzędów podczas rekrutacji wewnętrznej i zewnętrznej, a także w zależności od liczby wolnych stanowisk i kandydatów. Potwierdza to analiza regulaminów naboru z kilku urzędów, z których wynika na przykład że uproszczone procedury stosuje się w czasie obsadzania pojedynczych stanowisk, a takie sytuacje występują najczęściej w małych i średnich urzędach.

W rozwoju kapitału ludzkiego ważniejsza od rekrutacji jest selekcja kandydatów, ale musi ona być odpowiednio przygotowana. W badanych gminach praktykuje się najbardziej typowe metody selekcji, a więc weryfikację dokumentów, test oraz rozmowę kwalifikacyjną, chociaż nie wszyscy to stosują. W małych gminach, gdzie rekrutacja dotyczy pojedynczych stanowisk, a liczba chętnych jest niewielka, selekcja jest uproszczona. Dlatego nie wszystkie urzędy wskazały nawet rozmowę kwalifikacyjną (tylko 89%). Jej zakres w badanych urzędach gminnych przedstawiono szczegółowo w tabeli 2.

Na podstawie tabeli można stwierdzić, że rozmowa najczęściej obejmowała kwestie związane z: przyszłym stanowiskiem (79% wskazań), znajomością przepisów samorządowych (57%), funkcjonowaniem urzędu i samorządów (54%), przepisami dotyczącymi zakresu pracy na stanowisku (49%) oraz kwalifikacjami kandydata (48%). Niewiele urzędów poruszało w trakcie rozmowy inne kwestie, wymieniane w podręcznikach ZZL, np. dotyczące motywacji kandydatów i ich oczekiwań (15%), oceny przebiegu dotychczasowej pracy (4%) oraz umiejętności obsługi komputera (3%). Na podstawie tych pytań można ocenić także poziom nowoczesności ZZL i podejścia do kandydatów. Zdaniem autora artykułu, zakres rozmów świadczy o tradycyjnym podejściu do procesu kadrowego, kiedy pytania nie wykraczały poza kwestie związane z przyszłą pracą i kwalifikacjami podanymi w dokumentach. Zakres rozmowy kwalifikacyjnej różnił się w urzędach dużych i małych. Wśród dużych 90% zadawało pytania obejmujące zakres pracy przyszłego stanowiska, a 67% – kwalifikacje kandydata, natomiast wśród 61% małych pytania dotyczyły funkcjonowania urzędu oraz znajomości przepisów samorządowych. Widać więc wyraźnie ogólniejszy charakter rozmowy w urzędach małych. Odsetek urzędów wskazujących wymieniony zakres (w formie otwartej) może nasuwać pewne zastrzeżenia, gdyż problemy, które, zdaniem autora, powinny być elementem każdej rozmowy kwalifikacyjnej, np. związane z przyszłym stanowiskiem, podało 79% urzędów, a kwalifikacją kandydata tylko 48%.

TABELA 2.

Zakres pytań stosowanych w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej

Lp.	Zakres tematyczny sprawdzanych problemów w trakcie rozmowy	Procent urzędów stosujących, wyżej wymieniony, zakres
1.	Związane z przyszłym stanowiskiem, sposobem podejścia do realizowanych zadań i efektów	79
2.	Znajomość przepisów dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego	57
3.	Związane z funkcjonowaniem całej administracji samorządowej, w tym celów i funkcji urzędu gminy	54
4.	Znajomość przepisów dotyczących przyszłych zadań pracownika na danym stanowisku	49
5.	Związane z kwalifikacjami kandydata do pracy	48
6.	Znajomość przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego oraz procedur administracyjnych	28
7.	Dotyczące oczekiwań kandydata od urzędu oraz jego motywacji do pracy w samorządzie	15
8.	Znajomość przepisów ustawy o pracownikach samorządowych	14
9.	Dotyczące weryfikacji informacji zawartych w CV oraz innych dokumentach kandydata	7
10.	Dotyczące sytuacji rodzinnej kandydata oraz w związku z tym ich dyspozycyjności w czasie pracy	5
11.	Nawiązujące do dotychczasowego przebiegu pracy zawodowej	4
12.	Sprawdzenie umiejętności obsługi komputera oraz znajomości podstawowych programów stosowanych w urzędach	3
13.	Rozwiązanie konkretnych zadań związanych z przyszłą pracą, przygotowanie procedury administracyjnej, uzasadnienie decyzji itp.	3
14.	Sprawdzenie znajomości języków obcych niezbędnych do pracy	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Z przedstawionych krótko procedur wynika, że powinny one w większości urzędów gwarantować obiektywny nabór nowych pracowników, spełniających wymagania przyszłego pracodawcy. Zależy to jednak w dużym stopniu od liczby chętnych do pracy i ich kwalifikacji. Wydaje się, że przy znacznym poziomie bezrobocia, gminy, zwłaszcza poza dużymi miastami, nie powinny mieć problemu z pozyskaniem odpowiednich kandydatów. W praktyce jest inaczej. Zgłasza się dużo kandydatów, ale większość z nich nie posiada wymaganych kwalifikacji, podanych w ofertach, lub składa niepełną dokumentację. Dlatego zostają odrzuceni przez urząd na etapie weryfikacji dokumentów. Oznacza to, że aby przyjąć kilku nowych pracowników, musi się zgłosić kilkudziesięciu albo rekrutację trzeba powtarzać. Wydłuża to okres zatrudnienia nowego pracownika. W badanych stu urzędach 35 stanowisk nie obsadzono przez ponad pół roku, a 17 przez ponad rok. W jednym z urzędów marszałkowskich w ostatnich trzech latach, po ocenie dokumentów, odrzucono 95% kandydatów. Natomiast w badanych gminach najczęściej na jedno stanowisko zgłaszało się 4-5 kandydatów (w 28% gmin), zaś 10 kandydatów zgłosiło się w 8% gmin, a powyżej 10 kandydatów w 13%. Najwięcej, 33 kandydatów na jedną ofertę pracy, zgłosiło się w jednej dużej gminie miejskiej. Wskaźnik przyjęć jest więc bardzo niski, wynosi w granicach 11-13%.

Na etapie selekcji, kiedy następuje ocena merytoryczna, powodem odrzucenia dużej liczby kandydatów jest najczęściej: niski poziom wiedzy będącej przedmiotem testu, niski poziom wiedzy sprawdzanej w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej, postawa kandydatów w trakcie rozmowy, a także zbyt wygórowane oczekiwania finansowe. Wynika z tego, że chętni do pracy w urzędach samorządowych nie mają wyobrażenia o kwalifikacjach urzędnika gminnego i marszałkowskiego i charakterze jego pracy. W takiej sytuacji trudno będzie urzędom samorządowym w krótkim czasie wymienić kadrę na bardziej wykwalifikowaną, o wyższym kapitale ludzkim, tym bardziej że część urzędów nie odczuwa takiej potrzeby.

Trzeba również wspomnieć o tym, że urzędy pozytywnie oceniają aktualne przepisy *Ustawy z 2008 r. w sprawie naboru pracowników*, ponad 80% badanych uważało, że obecny poziom sformalizowania jest skuteczny i gwarantuje pozyskanie pracowników z wymaganymi przez urząd kwalifikacjami, nie ogranicza także swobody dopasowania ich do potrzeb urzędów. Tylko 20% uznało, że proces jest nadmiernie zburokratyzowany, a mimo to, nie zawsze obiektywny.

7. Doskonalenie kwalifikacji i rozwój zawodowy pracowników samorządowych

We współczesnych organizacjach, niezależnie od rodzaju ich działalności i formy własności, systematyczne doskonalenie kwalifikacji pracowników ma coraz większe znaczenie. Wzrastająca zmienność: zakresu pracy, organizacji pracy i technik zarządzania, a z drugiej strony zmienność otoczenia powoduje, że wiedza zdobyta w szkole wystarcza tylko na kilka lat, a w niektórych dziedzinach nawet krócej. W urzędach samorządowych, ze względu na biurokratyczny model zarządzania, zmienność prac i sposobów ich wykonania jest mniejsza niż w sektorze przedsiębiorstw, ale występuje zmienność otoczenia oraz częsta zmiana przepisów. To one decydują głównie o tematyce szkoleń, tak stwierdziło 91% badanych urzędów. Znacznie mniej (53%) wskazało na rozszerzenie kompetencji urzędników oraz zmiany w zakresie pracy urzędów (48%).

Problem systematycznego doskonalenia kwalifikacji pracowników administracji znalazł się także w strategii „Sprawne Państwo”, gdzie przedstawiono, iż podnoszenie jakości kapitału ludzkiego stanowi ważny element budowy zaufania do instytucji publicznych. Dlatego ponad połowa badanych urzędów (59%) wskazała, że wymagania kwalifikacyjne zmieniają się wraz ze zmianami w zakresie zadań urzędów. Powstała w kwalifikacjach i kompetencjach luka – pracownicy uzupełniają głównie przez następujące formy doskonalenia zawodowego: studia lub kursy zakończone certyfikatami (21% wskazań), szkolenia związane ze zmianą zakresu zadań (19%), szkolenia dotyczące zmiany przepisów (16%) oraz inne szkolenia i studia podyplomowe (11%).

Doskonalenie zawodowe zaczyna się od podjęcia pracy w urzędzie, a kończy przy odejściu z pracy. Nie zależy bowiem od wieku i stażu pracy pracownika. Po podpisaniu umowy na czas określony, przez pół roku pracownik odbywa tzw. służbę przygotowawczą, po zakończeniu której zdaje egzamin, a przełożeni uzgadniają z nim

dalszą ścieżkę kariery i przedłużają zatrudnienie na czas nieokreślony (jeżeli został pozytywnie oceniony). W trakcie tej służby pracownik uczestniczy także w szkoleniach, uwzględniających specyfikę jego stanowiska pracy. Przebieg i rolę tej służby w karierze zawodowej urzędnika pozytywnie oceniło 70% badanych, zdecydowanie lepiej oceniły ją urzędy duże (76,7%) niż małe (prawie 55%). Niższego zadowolenia z tej służby w małych urzędach można upatrywać w innym podejściu do niej. Sekretarze gmin i kadrowcy, którzy oceniali tę służbę w naszych badaniach krytycznie, uważają, że praca w małych gminach nie wymaga specjalnego przygotowania, stażystę przydziela się konkretne zadania do wykonania, a zorganizowanie jej dla 2-3 pracowników jest kłopotliwe, a nawet *dezorganizuje pracę urzędu*. Cztery z badanych urzędów oceniły ją bardzo krytycznie, że *jest niepotrzebnym, fikcyjnym rozwiązaniem*. Zdaniem autora, krytyczne podejście do „służby przygotowawczej” wynika z niezrozumienia jej istoty.

Proces doskonalenia zawodowego w samorządach wynika także z przepisów *Ustawy z 2008 r.* Wymusiły one na urzędach konieczność systematycznego szkolenia pracowników i przeznaczania na ten cel odpowiednich środków. Poprzednio niewielu pracowników uczestniczyło w szkoleniach otwartych, urzędy nie organizowały również szkoleń specjalistycznych, zamkniętych, poza związanymi ze zmianą przepisów. Głównym powodem był brak środków finansowych oraz brak przekonania do celowości doskonalenia pracowników. Obecnie, w wielu urzędach (38% badanych) tworzy się programy szkoleń na każdy rok, wydaje odpowiednie zarządzenia lub regulaminy określające szczegółowe procedury doskonalenia oraz obowiązki pracownika i pracodawcy w tym zakresie. Podobnie jak inne kwestie kadrowe, podejście do szkoleń zależy od wielkości urzędu, wśród badanych programy szkoleń posiada 57% dużych miejskich i tylko 23% małych wiejskich. Urzędy miejskie w niektórych miastach wojewódzkich oraz urzędy marszałkowskie mają nawet systemy zarządzania szkoleniami. Obejmują one nie tylko szkolenia, ale także inne formy, takie jak: konsultacje pracowników o wysokich kwalifikacjach, zastępstwa na stanowiskach, udział w pracach projektowych, trening psychologiczny, odgrywanie ról itp. Doskonalenie zawodowe pracowników ma również związek z programami zarządzania jakością, które coraz więcej urzędów wprowadza. Dowodzi to tego, że szkolenia są dostosowane do potrzeb urzędów, w większości bada się potrzeby szkoleniowe we wszystkich komórkach organizacyjnych i na tej podstawie określa plany szkoleń.

W ostatnich latach, co ma związek z przepisami *Ustawy w 2008 r.*, liczba przeszkolonych pracowników urzędów gminnych i marszałkowskich szybko wzrasta i prawdopodobnie wskaźnik ich udziału w ogólnej liczbie pracowników jest wyższy niż w sektorze przedsiębiorstw. W 76% badanych urzędów ponad połowa pracowników uczestniczyła w różnych szkoleniach, w 25% przeszkolono 100%, a w 16% urzędów 80% zatrudnionych. Wśród pracowników kadrowych, na 164 zatrudnionych w badanych urzędach gminnych, w ostatnich trzech latach przeszkolono 143 osoby (87%). Tylko w 4% urzędów w 2011 r. pracownicy nie uczestniczyli w szkoleniach. Podobnie w badanych urzędach marszałkowskich w ostatnich trzech latach udział przeszkolonych był bardzo wysoki, w 2009 r. – 65% pracowników, w 2010 r. – 78%, a w 2011 r. – 100%. Tak wysoki odsetek przeszkolonych wynika z tego, że niektórzy pracownicy w ciągu roku uczestniczą w kilku szkoleniach.

Trzeba także wspomnieć o doskonaleniu w formie studiów podyplomowych, chociaż zainteresowanie nimi jest znacznie mniejsze. W badanych urzędach w ostatnich trzech latach kadrowcy tylko w 22% badanych urzędów uczestniczyli w nich, a pozostali pracownicy tylko w dwóch urzędach. Częściej z tych studiów korzystali pracownicy dużych urzędów miejskich (33%), niż małych wiejskich (13%). Znacznie więcej pracowników z tych studiów korzystało w urzędach marszałkowskich, w jednym z badanych w każdym roku korzystało około 30 pracowników (600 zatrudnionych). Najczęściej są wybierane studia z zamówień publicznych oraz dotyczące realizacji projektów UE. W niewielkim stopniu samorządowcy są zainteresowani studiami z zakresu ZZL, w wymienionym urzędzie w ostatnich trzech latach skierowano tylko 3 osoby.

Niewielkie zainteresowanie studiami podyplomowymi dla kadrowców z urzędów samorządowych potwierdza także przykład Wydziału Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku. W czterech kolejnych edycjach tych studiów z zakresu ZZL w latach 2008-2012 uczestniczyła tylko jedna osoba z jednostki samorządu terytorialnego na ogólną liczbę około 140 osób uczestników tych studiów. Porównując zakres zadań kadrowych w urzędach gminnych z programami studiów podyplomowych z ZZL, widać, że zakres studiów jest szerszy niż zadania. Istnieje więc możliwość poszerzenia wiedzy, która może być przydatna w pracy kadrowca.

Oceniając szkolenia, należy zwrócić uwagę na to, że dotyczą one głównie interpretacji przepisów oraz zmian w realizacji zadań z tym związanych, a także zamówień publicznych i gospodarowania środkami UE. Nie rozwijają one i nie pogłębiają kompetencji pracownika, lecz ułatwiają właściwe wykonanie powierzonych zadań. Mają więc niewielki wpływ na rozwój kapitału ludzkiego pracowników samorządowych. Zwłaszcza jest to związane z kadrowcami, którzy powinni być przygotowani do nowoczesnego ZZL. Najczęściej uczestniczyli oni w szkoleniach dotyczących: prawa pracy oraz zmian w innych przepisach (47% urzędów), gospodarowania czasem pracy (21%), gospodarowania funduszem wynagrodzeń (16%), zarządzania zasobami ludzkimi (15%). Jeżeli chodzi o rozwój kapitału ludzkiego niepokojące jest to, że w większości badanych urzędów, głównie wiejskich i miejsko-wiejskich, sprawami kadrowymi zajmuje się jedna osoba, rzadko z wykształceniem specjalistycznym, znająca przepisy, ale nie posiadająca najnowszej wiedzy z ZZL. Studia podyplomowe z zakresu ZZL z pewnością przydałyby się sekretarzom gmin oraz kierownikom komórek personalnych, od których w największym stopniu będzie zależeć przyszłość ZZL.

Podczas analizy szkoleń warto również zwrócić uwagę na ocenę ich: skuteczności, efektywności oraz zadowolenia pracowników, dokonywaną przez urząd kierujący na szkolenie. W literaturze szczególnie akcentuje się konieczność oceny każdej formy doskonalenia zawodowego. Bez takiej oceny doskonalenie może być tylko dodatkową atrakcją dla pracowników lub krótkim oderwaniem się od bieżących spraw. Większość badanych (62%) przyznała, że ocenia stopień przydatności szkoleń. Odbywa się to głównie przez: analizę programów szkoleń przed wysłaniem pracownika (22%), rozmowy z pracownikami po zakończeniu szkolenia (18%), ocenę wzrostu umiejętności i wiedzy pracownika przeszkolonego (12%) oraz analizę ankiet wypełnionych po zakończeniu szkolenia (8%). Badane urzędy gminne (65%) oceniły także, że

pracownicy są ze szkoleń zadowoleni, gdyż spełniły ich oczekiwania. Natomiast około 25% uznało, że tylko połowa jest zadowolona, a pozostałe (10%) wskazało na zadowolenie nielicznych pracowników.

W niewielkim stopniu urzędy gminne stosują zaś specjalne programy rozwoju zawodowego w postaci ścieżek karier czy zarządzania talentami (12% wskazań). Nawet w badanych urzędach marszałkowskich nie ma specjalnych programów rozwoju i promowania talentów. Typowym podejściem pracodawców do rozwoju jest, opisywane w literaturze, podejście „niewidzialnej ręki”, na które wskazało ponad 80% badanych gmin. W gminach tych opinie o pracownikach zdobywa się w wyniku: bieżącej ich obserwacji (52% wskazań), oceny bezpośrednich przełożonych (21%), oceny okresowej (19%) oraz oceny wykonywanych prac (19%). W niektórych urzędach wykorzystuje się głównie (lub dodatkowo) inicjatywę pracownika wykraczającą poza zakres zadań, gotowość pracowników do podwyższania kwalifikacji oraz wyniki kontroli wewnętrznej.

Z badań wynika również, że urzędy różnie rozumieją kwestie rozwoju zawodowego, np. że jest to: określenie przyszłości pracownika po zakończeniu służby przygotowawczej, udział pracowników uzdolnionych w różnych projektach lub rezerwa kadrowa. Jeden z urzędów stwierdził, że nie ma programu rozwoju, gdyż nie ma przepisu nakazującego jego przygotowanie i wdrożenie. Podobnie mało znane jest w urzędach promowanie talentów, wskazało na nie tylko 32% badanych, ale z odpowiedzi można wywnioskować, że ma ono niewiele wspólnego z promowaniem opisywanym w literaturze. Promowanie jest bardziej rozpowszechnione w urzędach dużych (60% wskazań) niż w małych (23%). Bowiern badane urzędy do promowania zaliczyły: awans pracownika pozytywnie ocenianego (60% stosujących promowanie), dodatki finansowe i nagrody (40%), kierowanie na intensywne szkolenia (31%), publiczne wyróżnienia (19%) oraz podwyżkę płacy (16%). Wymienione metody promocji talentów są od dawna powszechnie stosowane w odniesieniu do wszystkich pracowników, w zależności od oceny ich pracy. Tylko 3% urzędów stosuje metody bardziej nowoczesne w postaci udziału utalentowanych pracowników w naradach u kierownika urzędu oraz w projektach UE.

Z doskonaleniem kwalifikacji i rozwojem kapitału ludzkiego wiąże się bezpośrednio dzielenie się wiedzą między pracownikami oraz promowanie innowacyjności. Ponieważ w samorządach nie wprowadza się jeszcze zarządzania wiedzą (problem pojawił się już w administracji rządowej), w badaniach zwrócono uwagę na to, czy wymiana doświadczeń jest w gminach promowana. Otóż, według 61% badanych, w ich urzędach takie działania są promowane, m.in.: przez nagradzanie finansowe, w postaci nagrody uznaniowej, wzrostu wynagrodzenia (15%) oraz przez prezentacje pomysłów na zebraniach pracowniczych (16%). Podobnie, jak wszystkie działania kadrowe, są one bardziej promowane w urzędach dużych (83%) niż w małych (45%).

Podsumowując kwestie rozwoju talentów w samorządach, trzeba stwierdzić, że mniejsze gminy do tej grupy zaliczają wszystkich pracowników wyróżniających się, na tle pozostałych. W związku z tym, można postawić pytanie, czy specjalne promowanie talentów jest dla gmin opłacalne? Czy pracownicy, którym uświadomi się talent

oraz zainwestuje w nich, będą dalej pracować w urzędzie, gdzie większość wykonywanych prac nie wymaga inwencji ani talentu, lecz znajomości: przepisów, procedur i sposobu podejścia do rozwiązywanych kwestii? Z pewnością, promowanie talentów jest uzasadnione tylko w gminach dużych miejskich, gdzie występują dłuższe ścieżki kariery i osoby utalentowane mogą być lepiej wykorzystane.

Natomiast ocena szkoleń ma charakter głównie formalny, podobnie jak w sektorze przedsiębiorstw. Stosowana w niektórych urzędach analiza programu szkoleń pozwala jedynie wstępnie zweryfikować przydatność szkolenia, ale nie daje gwarancji, że pracownicy będą mieli konkretne korzyści. Brak mierników nie jest jednak winą urzędów, lecz brakiem dostępnych, obiektywnych metod pomiaru efektywności doskonalenia kwalifikacji pracowników w całej gospodarce. Mimo wszystko informacje urzędów wskazują na to, że kierownictwa dobrze oceniają przydatność szkoleń w rozwiązywaniu bieżących problemów i starają się to czynić dostępnymi w literaturze lub własnymi metodami.

8. Podsumowanie

W artykule oceniono wpływ najważniejszych elementów procesu kadrowego na rozwój kapitału ludzkiego, a w konsekwencji na realizację podstawowych funkcji administracji samorządowej. Trzeba przyznać, że mimo licznych uproszczeń we wdrażaniu omawianych zmian w urzędach oraz formalnym, a nie merytorycznym podejściu, wprowadzone w wyniku *Ustawy z 2008 r.* zmiany przyczyniły się do większego zainteresowania problemami kadrowymi. W większości badanych urzędów wprowadzono większe lub mniejsze zmiany, które powinny poprawić funkcjonowanie urzędów, w tym głównie poziom obsługi mieszkańców przez wzrost kompetencji pracowników. Oceniając obecnie, po czterech latach od wdrożenia zmian, skuteczność nowego podejścia urzędów do rozwoju kapitału ludzkiego, należy mieć świadomość, że ich efekty mogą być widoczne dopiero po kilku latach. Jednakże aktualna ocena może wskazywać, na czym rząd, wprowadzający te zmiany, powinien koncentrować swoją uwagę, aby zwiększyć skuteczność ZZL.

Z badań autora wynika, że wykorzystywanie nowych narzędzi kadrowych w tworzeniu i rozwoju kapitału ludzkiego oraz powiązanie ZZL z celami i zadaniami urzędów będzie zależeć nie od wprowadzania kolejnych, bardziej szczegółowych przepisów, lecz od przekonania osób odpowiedzialnych za procesy kadrowe do tego, że wprowadzane zmiany służą: możliwości pozyskania nowych pracowników o wyższych kwalifikacjach, ich doskonaleniu, a więc przygotowaniu urzędu do funkcjonowania w bardziej złożonym otoczeniu i o wyższych wymaganiach mieszkańców. Jest to o wiele trudniejsze od wydania kolejnych przepisów, gdyż oznacza ograniczenie biurokratycznego stylu zarządzania, w tych obszarach, gdzie przyniesie wzrost efektywności zasobów ludzkich [Czajka 2012a s. 252 – 260].

W administracji samorządowej za ZZL formalnie odpowiada kierownik urzędu (prezydent, burmistrz, wójt), a faktycznie sekretarz urzędu. Chociaż nie badano przygotowania zawodowego sekretarza do ZZL, ale z innych informacji autora można wywnioskować, że nie mają oni doświadczenia niezbędnego do nowoczesnego za-

rzządzania zasobami ludzkimi. Dotychczas nadzorowali oni sprawy kadrowe o charakterze administracyjnym, które nie wymagały wiedzy specjalistycznej, obecnie powinni stać się inspiratorami kompleksowego, nowoczesnego podejścia do ZZL. W większości małych i średnich urzędów, w których sprawami kadrowymi zajmują się 1-2 osoby, bez przygotowania specjalistycznego, nie mają oni wsparcia ze strony kadrowca. Ta sytuacja wymaga uzupełnienia wiedzy nie w formie szkoleń, które nie mają charakteru kompleksowego, lecz studiów podyplomowych z zakresu ZZL. Studia takie obejmują zwykle wszystkie problemy, niezbędne pracownikowi odpowiedzialnemu za ZZL. Można również rozważyć przekazanie spraw kadrowych w małych urzędach wyspecjalizowanym firmom w formie outsourcingu. Podniesie to poziom nowoczesności ZZL w samorządach i umożliwi większe ujednoczenie jego charakteru i zakresu w urzędach gminnych. Przyczyni się także do rozwoju kapitału ludzkiego.

Z informacji prezentowanych w artykule wynika bowiem różnicowanie wielkości rozwiązań związanych z rozwojem kapitału ludzkiego oraz podejścia osób odpowiedzialnych według wielkości urzędów. Inaczej wygląda organizacja procesu kadrowego i przygotowanie zawodowe kadrowców w małych urzędach wiejskich oraz dużych miejskich. Odmierna jest rola kierowników referatów i naczelników wydziałów w rozwiązywaniu spraw kadrowych, występują także różnice w procedurach rekrutacji i zasadach selekcji, inne jest doskonalenie zawodowe i podejście do rozwoju zawodowego. Poważną barierą w rozwoju kapitału ludzkiego może być brak programów rozwoju zawodowego, zarówno w urzędach gminnych, jak i marszałkowskich. W niewielkim stopniu wykorzystuje się również różne formy doskonalenia zawodowego, koncentrując się na szkoleniach, które ułatwiają pracownikom realizację bieżących zadań, natomiast nie poszerzają i nie pogłębiają kompetencji.

Może to stwarzać niebagatelne problemy w unowocześnianiu ZZL w małych urzędach. Tymczasem nie powinno być różnic w jakościowych rozwiązaniach kadrowych, dotyczących m.in. wzrostu kompetencji pracowników. W małym urzędzie wiejskim można stawiać wysokie wymagania kwalifikacyjne, podobnie jak w dużym miejskim, jeśli jest to uzasadnione potrzebami urzędu i oczekiwaniami mieszkańców. Natomiast badania nie potwierdziły wpływu urbanizacji regionu, jego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na podejście urzędów gminnych do ZZL. Analogiczne rozwiązania występowały w urzędach na terenie województw: mazowieckiego i podlaskiego.

Badania pokazały zaś, że nie wszystkie urzędy dostrzegły sens i cel zmian w ZZL, dlatego że dotychczas w administracji najważniejsze było przestrzeganie przepisów, a nie ich efekty. Niektóre urzędy starały się minimalizować zmiany wynikające z tych przepisów, inne rozszerzyły je, nadając im charakter bardziej kompleksowy. Podejście takie, chociaż poprawne podczas realizacji zadań wymagających zgodności z zasadami określonymi w przepisach, ogranicza kreatywność konieczną w czasie efektywnego wykorzystania ZZL w realizacji funkcji samorządów. Doświadczenia sektora biznesowego, na którym są wzorowane zmiany w ZZL, wskazują, że można efektywnie zarządzać personelem z pominięciem nadrzędnych przepisów. Bez przekonania samorządowców, że nowe podejście do ZZL jest bardziej korzystne dla urzędów, będzie to oznaczać długą drogę do: unowocześniania procesu kadrowego, powiązania ZZL z celami i funkcjami urzędów oraz zbliżenia go do rozwiązań stosowanych w przedsiębiorstwach.

Literatura

- Bińczycki B. 2007 *Kierunki doskonalenia procesu zżł w administracji samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 727.
- Czajka Z. 2012 *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 1.
- Czajka Z. 2012a *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa.
- Doktor K. 2011 *Problemy zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, [w:] *Efektywność gospodarowania kapitałem ludzkim*, Bohdziewicz P. (red.), Łódź.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* 1994, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r., Dz. U., Nr 124, poz. 607.
- Harańczak A. 2010 *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*, Kraków.
- Kieżun W. 2006 *Elementy usprawnienia sfery publicznej*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 4.
- Kożuch B. 2004 *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa.
- Kożuch B. 2008 *Współczesne kierunki zmian w zarządzaniu administracją publiczną*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 4.
- PARP 2010, *Wykształcenie pracowników a pozycja konkurencyjna przedsiębiorstwa*, Raport z badań przygotowany przez B. Plago i J. Korneckiego, Warszawa.
- Pawlak Z. 2011 *Zarządzanie zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*, Warszawa.
- Ustawa 1998 z 18 grudnia o służbie cywilnej*, Dz. U., Nr 49 z 1999 r., poz. 483.
- Ustawa 2001 z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych*, Tekst jednolity, Dz. U., Nr 142, poz. 1593.
- Ustawa 2008, z 21 listopada o pracownikach samorządowych*, Dz. U., Nr 223, poz. 1458.
- Walczak W. 2011 *Wybrane problemy zarządzania kapitałem ludzkim w administracji samorządowej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Żukowski M. 2010 *Problematyka wykształcenia urzędników państwowych i samorządowych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.