

Paweł Romaniuk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: romaniuk1@wp.pl

DOSKONALENIE ZASOBÓW ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ JAKO CEL OPERACYJNY STRATEGII ROZWOJU SPOŁECZNO- -GOSPODARCZEGO WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Abstract

Improvement of Human Resources Management in Public Administration Challenge for the *Strategy of Socio-economic Development of Warmia and Mazury*

Public administration should constantly develop and contribute to improving the processes related to the implementation of public tasks. In this context, a very desirable tool for perfecting local government personnel become regional development strategies. The analysis was subjected *Strategy of socio-economic development of Warmia and Mazury 2025*, which allows the skilful and appropriate investment in human capital. The study analyzed area is to identify the main activities in the field of human resources management, preferring to improving public administration to utilize this *Strategy for socio-economic development of the Warmia and Mazury*. The search for aspects related to the proper management of human resources in local government was based on a review of scientific literature showing practical examples and empirical results of previous studies.

Keywords: public administration, human resources, strategy development, employee, professional development

Streszczenie

Administracja publiczna powinna nieustannie się rozwijać i ulepszać procesy związane z realizacją zadań publicznych. W tym kontekście narzędziem inicjującym zmiany, dotyczącym doskonalenia kadry administracji samorządowej, stają się regionalne strategie rozwoju. Analizie poddana została *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, która pozwala na umiejętne i właściwe inwestowanie w kapitał ludzki. Celem badania analizowanego obszaru jest wskazanie głównych działań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi ze szczególnym uwzględnieniem plano-

wania, realizacji, treści oraz oceny efektywności szkoleń w kontekście celów operacyjnych *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego*. W analizie wyników ocenie zostanie poddana również konieczność realizacji przez pracowników administracji nowych, bardziej wymagających zadań, w oczekiwaniu na zmiany w funkcjonowaniu sektora publicznego, szczególnie w aspekcie rozwoju usług oferowanych drogą elektroniczną.

Poszukiwanie aspektów związanych z właściwym zarządzaniem kadrami w samorządzie terytorialnym zostało oparte na przeglądzie literatury naukowej, wskazując praktyczne przykłady oraz wyniki dotychczasowych badań empirycznych.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, zasoby ludzkie, strategia rozwoju, pracownik, rozwój zawodowy

Wprowadzenie

Administracja publiczna każdego roku realizuje coraz to nowe zadania. Jednak aby sprostać nowym wymaganiom jej stawianym, powinna dysponować wykwalifikowaną kadrą do realizacji zadań publicznych. To właśnie pracownik zatrudniony w podmiotach administracji publicznej, będący najważniejszym zasobem każdej organizacji, winien samodzielnie myśleć i podejmować decyzje pomocne przy rozwiązywaniu różnorodnych problemów. Bogate doświadczenia krajów Europy Zachodniej dowodzą, że prawidłowe wykorzystanie dorobku zarządzania zasobami ludzkimi w podmiotach biznesowych wpływa na zwiększanie jakości świadczonych usług przez administrację publiczną. W tym znaczeniu pomocnym planem działań, uwzględniającym m.in. doskonalenie zasobów kadrowych w administracji samorządowej, przed którymi stają nowe zadania – są regionalne strategie rozwoju. Dlatego ocenie zostanie poddana *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, która daje możliwość zastosowania takich instrumentów, za pomocą których jest możliwość inwestowania w kapitał ludzki.

Celem artykułu jest wskazanie głównych działań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi ze szczególnym uwzględnieniem planowania, realizacji, treści oraz oceny efektywności szkoleń w kontekście celów operacyjnych *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego*. W rozważaniach wykorzystano badania własne oraz analizę dostępnej literatury przedmiotu.

Istota zarządzania zasobami ludzkimi i doskonalenie kadr w administracji

Ludzie pełnią w organizacjach różne funkcje. Jednak aby je dobrze realizować, muszą być do tych ról odpowiednio przygotowani. Do najważniejszych elementów każdego zasobu ludzkiego należy zaliczyć wiedzę, kompetencje, zdolność podejmowania decyzji, reprezentowanie właściwych postaw i wartości oraz odpowiednią motywację. W takim przypadku to poszczególni pracownicy decydują o stopniu ich zaangażowania w realizację poszczególnych prac [Pocztowski, 2007, s. 35–36]. Ludzie są najważniejszym zasobem każdej organizacji, gdyż wpływają na jej rozwój. Zatrudnieni pracownicy posiadają również możliwość uczenia się oraz nieustannego doskonalenia indywidualnego potencjału. Zarządzanie ludźmi w administracji publicznej powinno zatem dążyć do maksymalnego wykorzystania tych szans, a także ograniczenia ewentualnych zagrożeń. Zatrudnienie właściwych ludzi w organizacji wymaga odpowiedniego nimi zarządzania. Funkcjonowanie każdej organizacji, bez względu na jej statut, zawsze wymagało właściwego kierowania ludźmi. Jednak samo podejście do kwestii wykorzystania zasobów ludzkich ulegało zmianom, gdyż zmieniały się same organizacje, pracownicy oraz otoczenie organizacyjne.

Zarządzanie zasobami ludzkimi ma za zadanie doprowadzenie do takiej sytuacji, w której dana organizacja jest w stanie zrealizować swoje cele przy pomocy ludzi. Celem zarządzania zasobami ludzkimi jest przede wszystkim podwyższenie poziomu efektywności i umiejętności organizacji. D. Ulrich i D. Lake zauważyli jednak, iż „systemy zarządzania zasobami ludzkimi mogą być dla organizacji źródłem umiejętności umożliwiającą jej zdobywanie nowych możliwości i kapitalizowanie ich” [Ulrich, Lake, 1990]. Zarządzanie zasobami ludzkimi ma również wymiar czysto etyczny, który realizuje się najlepiej w trosce o prawa i potrzeby pracowników administracji publicznej w ramach szeroko rozumianej odpowiedzialności społecznej. W tym aspekcie L. Dyer i G.W. Holder przeanalizowali cele zarządzania zasobami ludzkimi w zakresie wielu działań. Zaliczają tutaj cztery obszary:

- wkład, będący zachowaniem, jakiego żąda się od pracownika;
- skład osobowy i jego umiejętności;
- kompetencje, jako oczekiwany poziom wiedzy i umiejętności;
- zaangażowanie, będące poziomem przywiązania pracownika do danej organizacji i umiejętności identyfikacji się z nią [Dyer, Holder, 1998].

Trzeba zauważyć, iż coraz większą uwagę w podmiotach administracji publicznej, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego, poświęca się na doskonalenie kadr. W tym względzie zarządzającym w coraz większym stopniu zależy na podnoszeniu jakości kadr zatrudnionych w administracji samorządowej. Można to osiągnąć za pomocą umiejętnego połączenia rozwoju pracowniczego z wyzwaniem strategicznymi wskazanymi w strategiach rozwoju. Samo zarządzanie zasobami ludzkimi jest charakteryzowane pod różnym kątem. Według M. Armstronga zarządzanie zasobami ludzkimi oznacza przede wszystkim „strategiczne, spójne

i wszechstronne spojrzenie na problemy związane z kierowaniem i rozwojem zasobów ludzkich w ramach struktur przedsiębiorstw, przy czym każdy aspekt tego procesu stanowi istotny element zarządzania organizacją jako całością” [Amstrong, 2000, s. 9]. Ponadto badacz ten zauważa, iż proces zarządzania zasobami ludzkimi zalicza się do niezwykle cennego źródła aktywności i sukcesów organizacji oraz traktuje ten proces jako ważną część majątku trwałego. Stąd należy poszukiwać najlepszych przywódców oraz dać im możliwość pełnego rozwoju posiadanych zdolności w celu wspierania misji organizacji [Amstrong, 2000, s. 9]. Inny z autorów, A. Pocztowski, określa zarządzanie zasobami ludzkimi jako kategorię, za pomocą której łączy się ogół zjawisk związanych z funkcjonowaniem ludzi w organizacji. Do tych działań można zaliczyć między innymi ogół instytucjonalnych i funkcjonalnych aspektów zarządzania organizacją, które odnoszą się do efektywnego wykorzystania kapitału ludzkiego zgodnego z misją każdej organizacji [Pocztowski, 2007].

Metody i techniki planowania zasobów ludzkich w administracji publicznej

Prognozowanie popytu i podaży kadr to pojęcie ściśle utożsamiane z planowaniem zatrudnienia w organach administracji publicznej. W pracy wskazano niezwykle ważną potrzebę planowania rozwoju pracowników, gdyż z badań wynika, iż poddane analizie samorządy nie radzą sobie z tym zagadnieniem. Wskazywanie popytu i podaży zatrudnienia jest ściśle połączone z analizą potrzeb personalnych niezbędnych do obsadzenia stanowisk pracy. Jednym z ważniejszych celów każdego podmiotu administracji publicznej staje się umiejętne wykorzystywanie personelu pracowniczego. W tym przypadku jego realizacja daje możliwość zoptymalizowania efektywności funkcjonowania każdej organizacji. Stąd podczas prognozowania popytu i podaży potrzebnych pracowników powinno uwzględniać się przede wszystkim:

- odpowiednio długi czas planowania;
- zastosowanie odpowiedniego zestawu narzędzi ułatwiających planowanie;
- koszty związane z procesem planowania zatrudnienia;
- jasność i transparentność procedur związanych z pozyskiwaniem nowych pracowników [Szałkowski, 2002].

Ważnym obszarem związanym z planowaniem potrzeb personalnych jest wskazanie popytu na wewnętrznym rynku pracy danej organizacji. Jest to pierwszy krok, konieczny w procesie planowania zasobów ludzkich. Należy w tej mierze określić niezbędną liczbę pracowników o określonym typie kwalifikacji, którzy będą potrzebni do realizacji zaplanowanych zadań. Podmioty administracji publicznej powinny zatrudniać wysoko wykwalifikowanych pracowników i stale dbać o podnoszenie ich kompetencji i umiejętności [Golnau, Kalinowski, Litwin, 2007].

Planowanie potrzeb personalnych w administracji publicznej obejmuje także działania o charakterze jakościowym i ilościowym. Celem personalnego planowania w wymiarze jakościowym jest wyodrębnienie najważniejszych kwalifikacji na danym stanowisku pracy. W tym przypadku głównym narzędziem wykorzystywanym w procesie realizacji tego celu jest dokonanie analizy pracy (wartościowanie stanowisk pracy). Natomiast planowanie potrzeb personalnych w kontekście ilościowym polega na wskazaniu liczby pracowników potrzebnych do wykonania przyjętego programu danej instytucji publicznej; przedmiotem planowania jest tu zatem wskazanie konkretnej ilości pracy potrzebnej do wykonania przyjętych zadań.

Stworzenie odpowiedniej strategii funkcjonowania danego podmiotu administracji, a także wyodrębnienie w niej strategii zarządzania kadrami (zasobami ludzkimi), jest wstępnym etapem w procesie kształtowania wielkości zatrudnienia. Ważne w tworzeniu tego procesu są dwie istotne fazy. Pierwsza dotyczy planowania personelu, natomiast faza druga jest ściśle powiązana z odpowiednim doбором pracowników. Proces planowania kadr, nazywany planowaniem zatrudnienia, w dużej mierze jest związany z identyfikacją potencjalnych przyszłych potrzeb danej organizacji w zakresie wypełnianej funkcji personalnej. Głównym celem jest tutaj precyzyjne wskazanie wielkości oraz struktury zatrudnienia. Może się to odbywać poprzez zapewnienie organizacji kompetentnych, merytorycznie przygotowanych pracowników, którzy będą odpowiadali potrzebom w zakresie powierzonych im zadań. W literaturze przedmiotu proces planowania zatrudnienia może występować w aspekcie wąskim i szerokim. W znaczeniu wąskim planowanie kadr jest utożsamiane ze wskazaniem potrzeb personalnych w ujęciu ilościowym (określenie liczby pracowników), jakościowym (wskazanie oczekiwanych kompetencji pracowniczych), czasowym (wskazanie terminu zapotrzebowania na konkretnych pracowników) oraz przestrzennym (wskazanie miejsca pracy pracowników). Natomiast w ujęciu szerokim planowanie kadr obejmuje te działania, które są związane ze wszystkimi obszarami aktywności człowieka w miejscu pracy [Pocztowski, 2007, s. 119–113].

Natomiast według M. Kostery, przedstawione działania powinny obejmować przede wszystkim:

- obsadę, czyli stworzenie planu zatrudnienia, określającego zapotrzebowanie organizacji na pracowników w ujęciu jakościowym i ilościowym w okresie planistycznym;
- ocenę umożliwiającą rozwój pożądanej kultury organizacyjnej oraz stworzenie odpowiedniego stopienia motywacji wraz z częstotliwością jej przeprowadzania;
- wynagrodzenie, będące sposobem motywowania pracowników do efektywnej pracy (zaplanowanie systemu bodźców materialnych i pozamaterialnych);
- rozwój pracowników, polegający na zapewnieniu personelowi pożądanej jakości pracy, zaplanowanej rotacji na stanowiskach czy udziału w szkoleniach [Kostera, 2010, s. 43].

Proces planowania i szkolenia kadr wymaga realizacji działań, które można podzielić na cztery etapy:

1. ustalenie aktualnego i prognozowanego stanu zatrudnienia; należy porównać planowane potrzeby personalne ze strategią danej organizacji;
2. wyodrębnienie priorytetów i celów, jakie powinny zostać zrealizowane w procesie zarządzania kadrami, w tym opracowanie rocznych planów szkoleń dostosowanych do indywidualnych potrzeb pracowniczych;
3. wdrażanie planów zatrudnienia oraz planów szkoleń; musi wystąpić pełna ich koordynacja z innymi planami realizowanymi w organizacji;
4. ciągłe monitorowanie wdrażania tych planów, polegające na dokonywaniu porównań danych ilościowych i jakościowych zatrudnionych pracowników [Kozioł, Piechnik-Kurdziel, Kopec, 2000, s. 72–74].

Potrzeba planowania obsad kadrowych w administracji publicznej wynika także z głównych celów zarządzania zasobami ludzkimi. W działaniach tych zakłada się, iż jest to proces skoncentrowany nie tylko na dostarczeniu organizacji pracowników, lecz także na ich efektywnym wykorzystaniu w procesie pracy. Celem planowania kadr jest odpowiednia dystrybucja zadań publicznych pomiędzy właściwymi pracownikami, a także maksymalizacja ich przydatności do wykonywania obowiązków na danym stanowisku pracy [Kostera, 2010, s. 44–52]. Strategia polityki personalnej m.in. w jednostkach samorządu terytorialnego powinna polegać na sformułowaniu niezbędnej filozofii zarządzania zasobami ludzkimi oraz nakreśleniu długofalowej wizji oczekiwanego stanu związanego z zatrudnieniem. Dość ważnym aspektem staje się odpowiedni dobór pracowników, którzy w przyszłości powinni rzetelnie i prawidłowo wykonywać swoje zadania. Jest to możliwe poprzez wykorzystanie strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi, stanowiącego obecnie najnowsze i najbardziej właściwe podejście do systemu zatrudnienia.

Strategiczne zarządzanie kadrami w instytucjach publicznych a strategię rozwoju

Nadrzędnym celem strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi jest osiągnięcie stanu, w którym całość działań organizacji zmierza w kierunku efektywnego poziomu realizacji zaplanowanych zadań. Filarami strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi w instytucjach publicznych są głównie:

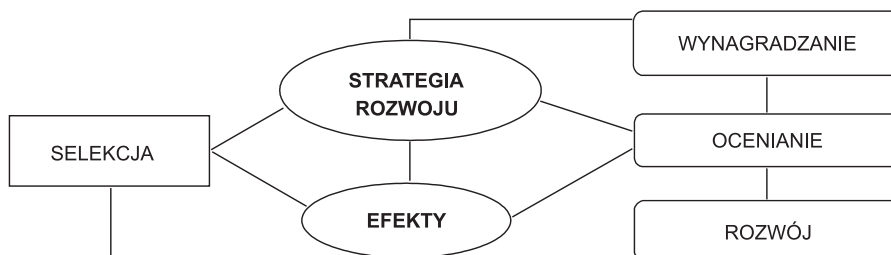
- przemyślane i odpowiedzialne planowanie;
- ujednoczony system odnoszący się do przyjętego w danej instytucji publicznej modelu zarządzania personelem;
- przyjęcie jasno zdefiniowanych zasad związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi, które bezspornie pozostają w zgodności ze strategią zatrudnieniową organizacji;
- postrzeganie ludzi jako strategicznego źródła zmierzającego do uzyskania zapewnienia o jakości realizowanych zadań publicznych.

Idea strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach pojawia się bardzo często w kontekście rozumienia zasobów kadrowych jako niezwykle ważnego źródła uzyskiwania pozycji dominującej nad konkurencją. W przypadku administracji publicznej nie występuje tego typu koncepcja, jednak kierownikom jednostek sektora finansów publicznych powinno zależeć na jakości zatrudnianych osób. Model strategicznego zarządzania kadrami w swojej teorii obejmuje ludzi jako najważniejszy fundament każdej organizacji. Dodatkowo pojawiają się w nim: wpływ otoczenia, szczególnie konkurencji oraz rynku pracy, związek z ogólną strategią organizacji, przyjętą strukturą organizacyjną, związek praktyk osobowych z jakże potrzebną kulturą organizacyjną; akcentuje się też potrzebę działań bardziej proaktywnych, skierowanych na budowanie dobrych praktyk nawet pomiędzy pracownikami i zespołami pracowniczymi wewnątrz samej organizacji [Listwan, 2009, s. 36–39].

Literatura przedmiotu wymienia dwa modele charakteryzujące proces i koncepcje strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi: model Michigan oraz model harwardzki. Model Michigan powstał na podstawie pracy naukowców Uniwersytetu Michigan, którzy opracowali nowatorską koncepcję strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji. W tej koncepcji strategia organizacji odgrywa główną rolę, zaś struktura organizacyjna wraz z zarządzaniem zasobami ludzkimi są rezultatami przyjętej strategii. Na podstawie tego modelu wyodrębniono następujące funkcje zarządzania:

- odpowiedni dobór pracowników;
- efektywne i skutecznie ocenianie efektów pracy;
- sprawiedliwe nagradzanie pracowników;
- rozwój pracowników poprzez podnoszenie ich kompetencji i kwalifikacji oraz przyjęte w organizacji transparentne procedury dotyczące motywowania pracowniczego [Pocztowski, 2007].

Każda z przytoczonych funkcji jest połączona z pozostałymi, tworząc cykl zasobów ludzkich według modelu Michigan. Wskazane funkcje mają niezwykle ważne znaczenie na każdym poziomie zarządzania, poczynając od poziomu operacyjnego, przechodząc w poziom taktyczny, a na poziomie strategicznym kończąc (zob. Rysunek 1).



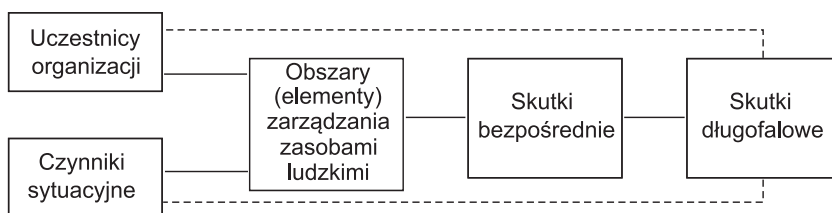
Rysunek 1. Cykl zasobów ludzkich w modelu Michigan

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Pocztowski (2007), s. 24.

Drugi z omawianych modeli, model harwardzki, uwzględnienia nacisk różnych czynników, które mogą wpływać na organizację. Taka sytuacja powoduje, iż postrzega się zasoby ludzkie z perspektywy działania strategicznego, w którym dostrzec można zaangażowane się kierowników liniowych w proces zarządzania kadrami. Koncepcja ta uwzględnia następujące obszary:

- partycypację pracowników w procesie podejmowania decyzji w organizacji;
- przemieszczanie się (ruchliwość) pracowników: przyjmowanie, przemieszczanie i ich zwalnianie;
- przyjęty w organizacji systemy nagradzania, będący właściwym bodźcem motywacyjnym;
- jasną i czytelną organizację pracy w organizacji [Pocztowski, 2007].

W tym modelu przyjęto, że wyodrębnione obszary budują zainteresowanie wszystkich uczestników organizacji. Co więcej, model ten wiąże się z podejmowaniem decyzji. Model harwardzki pokazuje układ wzajemnie zależnych od siebie i występujących szczególnie w administracji publicznej organizacji osób oraz czynników sytuacyjnych, co obrazuje Rysunek 2. W ramach takiego podejścia jednostki samorządu terytorialnego organizują szkolenia dla swoich pracowników na podstawie rocznego planu szkoleń, a także w coraz większym stopniu angażują ich w proces podejmowania decyzji. Ponadto można zauważyć, iż pojawiają się widoczne działania w zakresie zarządzania kadrami w administracji publicznej, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego. Zostały one podzielone na działania o charakterze bezpośrednim (zaangażowanie pracowników, ich kreatywność, integracja pracowników) oraz długofalowe (efektywność danej organizacji, zarządzanie zadaniami i celami za pomocą odpowiednio przeszkolonych i przygotowanych merytorycznie pracowników).



Rysunek 2. Model harwardzki zarządzania zasobami ludzkimi

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Pocztowski (2007), s. 25.

Wskazane modele zarządzania zasobami ludzkimi odegrały ważną rolę w kształtowaniu teorii i praktyki zarządzania. Zarówno model Michigan, jak i model harwardzki dały przyczynek do przeprowadzenia w wielu krajach interesujących badań w sferze zarządzania zasobami ludzkimi. Badania te przeprowadzono, analizując określoną sytuację gospodarczą danego kraju, tradycję oraz doświadczenia w zakresie sprawowania funkcji personalnej wraz z czynnikami kulturowymi i organizacyjnymi [McKenna, Bebech, 1997]. Przywołane modele niezwykle mocno implementują swoją naukę do współczesnych strategii rozwoju

administracji publicznej, których celem jest wskazanie długookresowych działań. Przykładem realizacji strategicznego zarządzania jest *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, która koncentruje się również na doskonaleniu kadr w administracji publicznej.

Przy właściwym systemie zarządzania kierownictwo jednostki samorządu terytorialnego, posiadając odpowiednią informację o każdym z pracowników w zakresie zaangażowania w powierzone mu obowiązki, może zastosować system motywacji. Nie zawsze jednak jest możliwe, aby taki model mógł być w pełni wykorzystywany, dlatego że ścieżki rozwoju osobowego oraz awansu zawodowego pracowników w instytucjach publicznych praktycznie nie funkcjonują. Jednak zgodnie z art. 27 ustawy o pracownikach samorządowych, pracownik samorządowy, który został zatrudniony na stanowisku urzędniczym, z mocy obowiązującego prawa podlega tzw. okresowej ocenie pracowniczej (ustawa o pracownikach samorządowych). W ocenie takiej szczególnie kładzie się nacisk na dbałość pracownika o wykonywanie zadań publicznych oraz powierzone mu do realizacji środki publiczne. Z racji pielęgnowania najcenniejszego zasobu każdej organizacji, jakim są ludzie – zarządzający powinni zapewnić im odpowiedni system szkoleń, podnoszący ich kwalifikacje zawodowe, co winno przełożyć się na jakość oferowanych usług, a to w konsekwencji – na system wynagrodzeń wraz z odpowiednim systemem motywacyjnym.

Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025 a doskonalenie kadr

Dokument *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025* został przyjęty Uchwałą Nr XXVIII/553/13 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 25 czerwca 2013 roku na podstawie aktualizacji przyjętej w roku 2005 Strategii (Uchwała Nr XXVI-II/553/13 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego). Prace nad tym dokumentem rozpoczęły się już w 1999 roku, kiedy wdrożona została reforma administracji terytorialnej. Jednym z założeń obecnej aktualizacji *Strategii* była skuteczna realizacja zaplanowanych działań. Stąd niektóre dotychczasowe tzw. cele operacyjne, na podstawie przyjętego procesu ewaluacji i wyników corocznego monitoringu, zostały poddane szczegółowej weryfikacji i ocenie w kontekście ich przydatności i zasadności realizacyjnej. Prace te przyczyniły się do zmniejszenia liczby wdrażanych celów operacyjnych.

Przyjęta *Strategia* powstała na podstawie prac i zaangażowania wielu osób wywodzących się z różnych środowisk i stała się wyrazem troski o rozwój regionu, który wymaga wciąż nieustannego wsparcia i doinwestowania. Dokument ten stał się ponadto rzeczywistym narzędziem pomagającym skuteczniej zarządzać regionem. Jego fundamentalnym celem stał się rozwój Warmii i Mazur. *Strategia* była również podstawą programową dla kolejnych regionalnych programów operacyjnych dla Warmii i Mazur. Dokument ten, podobnie jak inne

tego typu strategię, był inspiracją dla działań o charakterze lobbingsowym w instytucjach krajowych, które zarządzają krajowymi programami operacyjnymi. Strategia dla Warmii i Mazur opracowana jest do 2025 roku. To podejście typowe, wynikające z długofalowej polityki strategicznego działania, która sięga poza obecnie realizowany okres programowania funduszy europejskich obejmujący lata 2014–2020.

W *Strategii* dostrzec można również ważne aspekty skierowane na kadry w administracji publicznej. W ramach celu strategicznego oznaczonego numerem 7.3 realizowany jest obszar „Wzrost liczby i jakości powiązań sieciowych”. Powiązania sieciowe odgrywają szczególnie ważną rolę w rozwoju gospodarki, w której fundamentalnym podmiotem realizującym ten cel jest administracja publiczna. Dlatego też, zgodnie z zapisami zawartymi w *Strategii*, osiągnięcie celów operacyjnych będzie wymuszało funkcjonowanie samorządu terytorialnego na wysokim poziomie, a w szczególności będzie skorelowane z dobrym przygotowaniem kadry urzędniczej [Karna, 2011, s. 69–71]. W *Strategii* kładzie się również nacisk na współpracę. To właśnie wskazywana współpraca sieciowa powinna stać się niezwykle ważnym narzędziem do budowy relacji na różnych poziomach funkcjonowania administracji publicznej w celu osiągnięcia efektów synergii. W celu strategicznym przewidziano do realizacji dwa cele operacyjne:

1. doskonalenie administracji i jej zasobów ludzkich;
2. zwiększenie nacisku na współpracę międzyregionalną.

Administracja publiczna od dawna stanowi ważny element nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki opartej w dużej mierze na wysoko wykwalifikowanej kadrze. Wysoka jakość administracji samorządowej zaliczana jest niejednokrotnie do istotnych elementów związanych z czynnikami lokalizacyjnymi. Zapewnienie wysokiej jakości oferowanych usług zależy przede wszystkim od właściwej postawy urzędników, którzy mają duży wpływ na budowę odpowiedniego klimatu organizacyjnego [Romanowska, 2004]. Realizacja celu operacyjnego związanego z doskonaleniem administracji i jej zasobów ludzkich powinna również przyczynić się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Budując zaufanie obywateli do organów administracji publicznej, nie można zapominać o zapewnieniu rozwoju zatrudnionym w niej pracownikom. To przecież wysoko wykwalifikowana kadra winna zapewnić najwyższą jakość oferowanych usług oraz wpływać na zwiększanie wspomnianego zaufania społecznego do instytucji publicznych. *Strategia* dla Warmii i Mazur wyznaczyła kilka kierunków działań przewidzianych do realizacji, a nowe działania wyznaczone w *Strategii* wymagają nowych kompetencji pracowników, co zostało wskazane w Tabeli 1.

Tabela 1

Działania angażujące zatrudnionych pracowników

Nowe kierunki działań	Nowe wyzwania stawiane pracownikom
Rozwój e-administracji	Budowa działań wspierających rozwój społeczeństwa informacyjnego: przeszkolony pracownik, wspierany odpowiednimi platformami informatycznymi, potrafi lepiej, sprawniej i skuteczniej zrealizować powierzone mu zadania; rozwój elektronicznej administracji może być pomocny w budowaniu i kształtowaniu kontaktów na linii administracja–obywatel.
Zarządzanie strategiczne	Dobrze przygotowani merytorycznie pracownicy do działań integrujących różne poziomy administracji samorządowej; zgodnie z tym działaniem rozwijane są szkolenia pracownicze, wymiana doświadczeń, a także integracja współpracy administracji na wszystkich jej poziomach zarządzania.
Jakość funkcjonowania administracji samorządowej	Wdrażanie systemów jakości wraz z ich certyfikacją; wdrażanie takie wymaga nieustannego podnoszenia wiedzy i kwalifikacji pracowników, co należy do głównych obowiązków zarządzających.
Budowa współpracy	Wykorzystanie umiejętności pracowników, którzy są zatrudnieni w administracji samorządowej; w takim działaniu niezbędne staje się wsparcie pracowników administracji w kreowaniu aktywności społeczności lokalnych, zmierzających do budowania wzajemnych partnerstw, a także zachęcenie obywateli do budowy procesu partycypacyjnego systemu współdecydowania o rozwoju i realizacji misji publicznej [Golnau, Kalinowski, Litwin, 2007].
Wizerunek administracji samorządowej	Tworzenie właściwego obrazu administracji samorządowej jest zależne od podejścia i zaangażowania pracowników. Trzeba tu zastosować odpowiedni system szkoleń i motywacji, który zwiększy poziom odpowiedzialności za kreowanie dobrego obrazu administracji.

Źródło: opracowanie własne.

Badania dotyczące zarządzania kadrami i ich doskonalenia w administracji publicznej

Autor artykułu przeprowadził badania w 10 wybranych losowo jednostkach samorządu terytorialnego województwa warmińsko-mazurskiego. Celem badań była analiza obszaru doskonalenia kadr administracji samorządowej obejmującej przedmiotowy obszar realizacji *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*. Badania przeprowadzono w drugim kwartale 2016 roku. W ramach przeprowadzonych badań 7 podmiotów reprezentowało urzędy gmin, 2 starostwa powiatowe, a 1 podmiot – Urząd Marszałkowski. Ponadto w przyjętej przez autora procedurze badawczej zastosowano metodologiczną regułę triangulacji [Listwan, 2009, s. 373–374], polegającą na

wykorzystaniu wielu technik oraz źródeł uzyskiwania informacji, zmierzającą do powstania szczegółowego opisu obszaru badawczego. W związku z tym wykorzystano z następujących technik badawczych:

- badań ankietowych;
- wywiadów ustrukturyzowanych;
- obserwacji uczestniczących;
- analizy aktów prawnych.

Niezwykle pomocna w ocenie badanego zagadnienia była analiza aktów normatywnych, począwszy od analizy Konstytucji Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 roku, Ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, czy Uchwały Nr XXVIII/553/13 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego w zakresie przyjęcia *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*. Weryfikacja aktów prawnych pokazała, iż istnieją realne prawa i obowiązki pracowników, zaś sprawy poświęcone doskonaleniu zasobów administracji samorządowej, jako cel operacyjny, zostały omówione w *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego*.

Badania ankietowe objęły kwestionariusz, który skierowany został do 315 osób zatrudnionych w badanych podmiotach. Celem badania było wskazanie głównych działań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, w tym przede wszystkim planowania, realizacji, treści oraz oceny efektywności szkoleń w kontekście celów *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego*. Kwestionariusz składał się z 10 pytań o charakterze otwartym; pracownicy samodzielnie odpowiadali na postawione pytania. Dotyczyły one m.in. potrzeb szkoleniowych, metod szkoleniowych, wyników szkoleń, a także ich zasadności i tematyki. Wyniki zostały omówione w dalszej części artykułu.

Analiza tego kwestionariusza dowiodła, iż w 40% badanych podmiotów dokonuje się oceny potrzeb szkoleniowych. Przedmiotowa ocena dotyczyła skierowania do pracowników propozycji szkoleń przygotowanych przez przełożonych, z uwzględnieniem tematu i zakresu szkolenia, jego formy, terminu oraz kosztu. W pozostałych 60% podmiotów niestety zarządzający nie dokonują analizy potrzeb szkoleniowych. Podstawowym czynnikiem określającym udział pracowników w różnych formach doskonalenia zawodowego jest zmiana przepisów prawnych. W opinii kadry kierowniczej, z którą przeprowadzono wywiad ustrukturyzowany, dominowały spostrzeżenia, iż główną wiedzę związaną z potrzebami szkoleniowymi posiada jedynie dyrektor wydziału lub też sekretarz gminy lub powiatu. Jest to jak najbardziej możliwe w sytuacji niewielkich samorządów, natomiast w przypadku większych wydaje się to mało realne, szczególnie gdy w większości badanych urzędów administracji publicznej nie dokonuje się analizy potrzeb szkoleniowych, a mogłaby ona stanowić szansę na poznanie potrzeb czy ambicji zatrudnionych pracowników. Wspomniane wywiady ustrukturyzowane przeprowadzono z 20 przedstawicielami kadry zarządzającej. Dotyczyły one wcześniej przygotowanego zestawu pytań, który koncentrował się wokół potrzeby doskonalenia kadr w administracji publicznej. Wszystkie poddane ocenie jednostki samorządu terytorialnego wyraziły potrzebę realizacji specjalistycznych szkoleń.

Kolejnym etapem w procedurze badawczej było wskazanie głównych działań związanych z doskonaleniem kadr. W trakcie analizy autor przyjął, iż właściwe zarządzanie kadrą jest powiązane ze zorganizowanym cyklem działania, obejmującym planowanie szkoleń, realizację oraz kontrolę z wykonania planu szkoleń. Rezultaty oceny wykazały, iż pierwsza faza obejmująca planowanie polega na wyodrębnieniu potrzeb szkoleniowych oraz sporządzeniu planów szkoleń na dany rok budżetowy i występuje w 100% badanych urzędów. Natomiast etap kontroli realizacji planu szkoleń, mający na celu wskazanie ich zasadności, nie występuje w 60% badanych urzędów, zaś w pozostałych 40% badanych podmiotów kontrola sprowadza się jedynie do zdiagnozowania, w jaki sposób pracownicy przyjęli omawiane na szkoleniach treści. Trzeba też zauważyć, iż zaledwie 12,5% badanych pracowników dostrzegło, iż analizie poddaje się ich umiejętności osiągnięte na szkoleniach. Wyniki te dają podstawę do założenia, iż w większości badanych urzędów system doskonalenia kadr ma charakter niezorganizowany, skupiając się w dużej mierze na etapie realizacji, pomijając niestety pierwszą i ostatnią fazę działań, czyli planowanie oraz kontrolę.

W dalszej części poddane badaniom samorzady miały wskazać tematy szkoleń, w których najczęściej uczestniczyli pracownicy samorządowi. Największą popularnością cieszyły się szkolenia z zakresu prawa finansowego (ok. 45% ogółu badanych) oraz prawa zamówień publicznych (prawie 32% ogółu badanych). Taki wybór został podyktowany częstą zmianą przepisów prawa. Dużym zainteresowaniem cieszyły się także szkolenia z zakresu funduszy unijnych. Pracownicy Urzędu Marszałkowskiego, jako Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020, muszą na bieżąco podnosić swoje kwalifikacje i kompetencje. Badania empiryczne obejmowały także analizę efektywności odbytych szkoleń. Dla dokonania tej oceny posłużono się modelem diagnozującym efektywność szkoleń, który został opracowany przez D.L. Kirkpatricka, zakładającym analizę czterech poziomów, tj. reakcję, uczenie się, zachowania oraz wyniki [Kirkpatrick, Kirkpatrick, 2008]. Wyniki badań dowodzą, iż ewaluacja efektywności realizowanych szkoleń nie występuje w 60% badanych podmiotów. W pozostałych sytuacjach ocena ta najczęściej obejmuje przekazanie informacji przełożonym. Skuteczność zarządzania pracownikami administracji publicznej jest w dużej mierze zależna od opracowania i konsekwentnego wdrożenia odpowiedniej strategii personalnej w urzędzie. Trzeba również zapewnić przyjęcie właściwych ram organizacyjnych, wskazać potrzeby pracownicze w zakresie rozwoju i podejmowanych szkoleń [Szlachta, Zaleski, 2004, s. 116]. Autor dla celów pozyskania informacji przeprowadził dodatkowo obserwację uczestniczącą [Kostera, 2003/2005, s. 116]. Plusem zastosowania obserwacji uczestniczącej był lepszy dostęp do informacji; poznano istotę pracy samorządów, a także ludzi – ich potrzeby rozwojowe i szkoleniowe.

Należy też zauważyć, że obszarem ściśle połączonym z doskonaleniem kadr w administracji publicznej jest prawidłowa ocena pracownicza. Polega ona na dokonaniu wartościowania stanowisk i postaw pracowników, analizy cech ich osobowości, kompetencji oraz umiejętności (Romanowska, 2004, s. 374). Wyniki takiej oceny bez wątpienia stanowią filar dla zdefiniowania potencjału rozwojowego

każdego pracownika oraz wskazania jego oczekiwań szkoleniowych [Listwan, 2009, s. 210]. Z tego powodu w urzędach samorządowych wszelkie kryteria oceny pracowniczej powinny tworzyć właściwy wzorzec postępowania, którego rezultatem będzie nieustanne podwyższanie kompetencji kadr administracji publicznej [Rutka, Czubasiewicz, 2005, s. 27–29]. Stąd trzeba pamiętać o przygotowaniu na poziomie województw odpowiednich dokumentów programowych, które będą stanowiły silne podstawy do umiejętnego zarządzania kadrami w regionie.

Podsumowanie

Teoretyczne i empiryczne rozważania zaprezentowane w niniejszym tekście, dotyczące zarządzania i doskonalenia zasobów ludzkich w administracji publicznej, stanowią podstawę do budowania właściwej polityki obejmującej planowanie, przygotowanie i wykorzystanie pracowników do realizacji zadań publicznych. Trzeba zauważyć, iż niezależnie od wielkości organizacji, każdy samorząd terytorialny powinien być zainteresowany opracowaniem strategii personalnej, ukierunkowanej na właściwsze zarządzanie i kontrolę zasobów ludzkich. Problematyka rozwoju kompetencji pracowniczych jest połączona z zagadnieniami związanymi z kapitałem ludzkim oraz inwestowaniem w rozwój zawodowy pracowników. Sam proces zarządzania kadrami, będący strategią funkcjonalną jednostek samorządu terytorialnego, wymaga dokonania szczegółowej oceny wszystkich uwarunkowań, a także zastosowania modelu strategicznego zarządzania kadrami. Należy także ustalić elementy tej strategii w płaszczyznach określonych zadań, kompetencji, umiejętności, kreatywności pracowniczej, systemu wynagradzania oraz jasno opracowanych zasad rozwoju. W kontekście przeprowadzonych badań, nasuwa się konieczność położenia większego nacisku na system ukierunkowanych szkoleń tematycznych, które w przyszłości mają zagwarantować większy poziom merytorycznej wiedzy pracowników, a to w konsekwencji ma przełożyć się na większy poziom satysfakcji pracowniczej i jakości oferowanych usług.

Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025 jest tylko zaczątkiem do dyskusji nad doskonaleniem kadr w administracji publicznej. Wprawdzie wyznacza ona horyzontalne kierunki działań w tym zakresie, jednak to każdy samorząd lokalny powinien indywidualnie kreować sytuację pracowniczą. W tym względzie powinno stworzyć się lokalne strategie zarządzania kadrami, będące czymś oczywistym i naturalnym, a ich integracja ze strategią wojewódzką ma spowodować rzeczywistą budowę i wzmacnianie wartości każdej organizacji.

Bibliografia

- Armstrong M. (2000), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategia i działanie*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.
- Dyer L., Holder G.W. (1998), *Strategic human resource management and planning* [w]: L. Dyer (red.), *Human Resource Management: Evolving Role and Responsibilities*, Bureau of National Affairs, Washington.
- Golnau W., Kalinowski M., Litwin J. (2007), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa.
- Karna W. (2011), *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w samorządzie terytorialnym*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Kraków.
- Kirkpatrick D.L., Kirkpatrick J.D. (2008), *Evaluating Training Programs: The Four Levels*, Berrett-Koehler, San Francisco.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Kostera M. (2003/2005), *Antropologia organizacji*, PWN, Warszawa.
- Kostera M. (2010), *Zarządzanie personelem*, PWE, Warszawa.
- Kozioł L., Piechnik-Kurdziel A., Kopeć J. (red.) (2000), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w firmie*, Biblioteczka Pracownicza, Warszawa.
- Listwan T. (2009), *Zarządzanie kadrami*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- McKenna E., Bebech N. (1997), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Gebethner & Ska, Warszawa.
- Pocztowski A. (2007), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Romanowska M. (red.) (2004), *Leksykon zarządzania*, Difin, Warszawa.
- Rutka R., Czubasiewicz H. (2005), *Adekwatność kryteriów oceny kadry kierowniczej instytucji publicznych do przypisywanych ról i zadań*, „Współczesne zarządzanie”, nr 4.
- Szałkowski A. (2002), *Rozwój personelu*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków.
- Szlachta J., Zaleski J. (2004), *Diagnoza stanu administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd terytorialny”, Nr 1–2.
- Tokarz A. (2008), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w sektorze turystycznym*, Difin, Warszawa.
- Uchwała Nr XXVIII/553/13 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 25 czerwca 2013 roku w sprawie przyjęcia *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*.
- Uchwała Nr 16/150/15/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24 marca 2015 roku w sprawie przyjęcia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020 (RPO WiM 2014–2020).
- Ulrich D., Lake D. (1990), *Organizational Capability: Competing from the Inside Out*, Wiley, New York.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.).