

**Katarzyna Tracz-Krupa**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **INTEGRACJA EUROPEJSKA JAKO CZYNNIK WARUNKUJĄCY DOSKONALENIE KADR ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ**

---

**Streszczenie:** Celem niniejszego artykułu jest diagnoza wpływu integracji europejskiej na doskonalenie kadr administracji samorządowej na podstawie badań przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie opolskim. W badaniach wykorzystano ankiety oraz wywiady ustrukturyzowane jako główne narzędzia badawcze.

**Słowa kluczowe:** administracja samorządowa, integracja europejska, doskonalenie kadr.

### **1. Wstęp**

W ciągu ostatnich kilku lat w Polsce obserwuje się wzrost zainteresowania zarządzaniem kadrami<sup>1</sup> w administracji publicznej, w tym również w administracji samorządowej. Administracja publiczna odpowiedzialna jest za bezpieczeństwo i funkcjonowanie infrastruktury społecznej. W zakresie uprawnień decyzyjnych musi odpowiadać na rosnące oczekiwania obywateli, na niej spoczywa obowiązek tworzenia warunków i kreowanie rozwoju lokalnego i regionalnego, jak również oszczędne gospodarowanie przeznaczonych na ten cel pieniędzy. Istotne jest zatem odpowiednie przygotowanie pracowników administracji do prawidłowego wykonywania zadań i obowiązków, związanych zarówno z obsługą petentów, kontaktem z praktyką gospodarczą, jak i z pozyskiwaniem środków unijnych. Celem niniejszego artykułu jest diagnoza wpływu integracji europejskiej na doskonalenie kadr<sup>2</sup> administracji samorządowej. Tylko odpowiednio doskonaleni pracownicy – posiadający określone kwalifikacje – będą w stanie należycie spełniać służebną względem obywateli funkcję administracji samorządowej.

---

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

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

## 2. Badania dotyczące doskonalenia kadr administracji samorządowej

Autorka artykułu przeprowadziła w 10 jednostkach samorządu terytorialnego badania<sup>3</sup>, których celem była analiza obszaru doskonalenia kadr administracji samorządowej. Badaniem objęto urzędy zlokalizowane na terenie województwa opolskiego, z czego:

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

W przyjętej procedurze badawczej zastosowano metodologiczną regułę triangulacji (wielowymiarowości badań)<sup>4</sup>, polegającej na jednoczesnym wykorzystaniu wielu technik i źródeł pozyskiwania informacji w celu uzyskania wnikliwego i wielostronnego opisu zagadnienia badawczego. W szczególności dotyczyła ona:

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

Zgodnie z regułą triangulacji wykorzystano następujące techniki (narzędzia) badawcze:

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

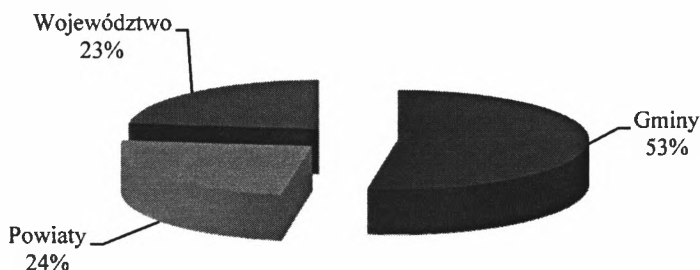
Liczba respondentów wyniosła 451 (zwrot na poziomie 36%), z czego:

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

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

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

<sup>4</sup> T. Listwan (red.), *Zarządzanie kadrami*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 373-374.



Rys. 1. Struktura badanej populacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

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

Kolejnym krokiem w procedurze badawczej było określenie faz doskonalenia kadr występujących w praktyce. W trakcie badań autorka przyjęła, że doskonalenie kadr ma charakter działania zorganizowanego, obejmującego etapy: planowania, realizacji i kontroli. Rezultaty analizy wykazały jednak, że faza planowania, polegająca na określeniu potrzeb szkoleniowych i sporządzaniu planów szkoleń, występuje w 30% badanych urzędów, natomiast faza kontroli szkoleń, mająca na celu określenie ich efektywności, nie występuje w 30% badanych urzędów gmin oraz 60% badanych starostw powiatowych. W pozostałych ogranicza się do sprawdzenia, jak pracownicy przyjęli prezentowane treści i metody szkoleń. Jedynie 18,41% respondentów stwierdziło, że diagnozuje się kwalifikacje zdobyte przez uczestników szkoleń, a 6,59%, że bada się również zmiany w zachowaniach przed i po procesie dydaktycznym oraz porównuje zyski ze szkolenia z jego kosztami. Na tej podstawie można stwierdzić, że w większości badanych podmiotów doskonalenie kadr nie ma charakteru działania zorganizowanego, a jedynie ogranicza się do etapu realizacji, zaniedbując fazy planowania i kontroli.

Badania empiryczne objęły również ocenę efektywności szkoleń. W tym celu autorka pracy posłużyła się modelem oceny efektywności szkoleń opracowanym przez

D.L. Kirkpatricka. Z badań wynika, że ocena efektywności szkoleń nie występuje w 30% badanych urzędów gmin oraz 60% starostw powiatowych. W pozostałych polega z reguły na przekazaniu informacji ustnej przełożonemu lub pracownikowi działu kadr. Jedynie w 40% badanych podmiotów pracownicy wypełniają ankietę ewaluacyjną na temat szkolenia, w którym brali udział, a w 30% tych urzędów podlega ona analizie. Oznacza to, że w zdecydowanej większości badanych podmiotów ocena efektywności szkoleń ogranicza się do określenia poziomu reakcji i uczenia się. Do rzadkości należy diagnozowanie poziomu zachowań i efektów.

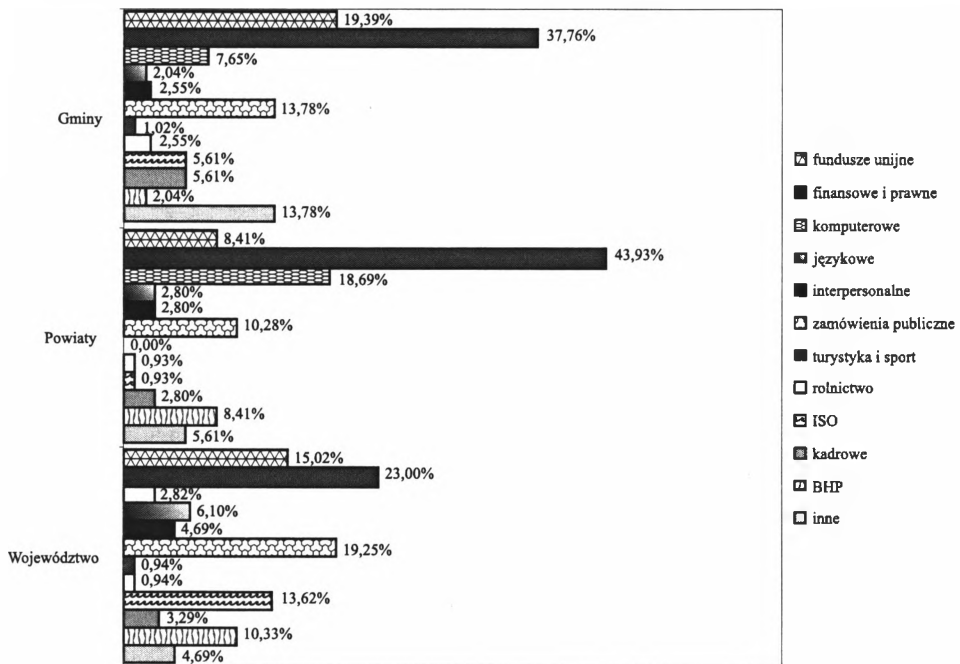
Oprócz zagadnień związanych z procesem szkoleniowym zebrano również opinie na temat czynników warunkujących doskonalenie kadr administracji samorządowej. Zapytano, czy i w jakim stopniu integracja europejska jest czynnikiem warunkującym doskonalenie pracowników samorządowych. Wśród pytań, jakie zadano respondentom, było wskazanie tematyki szkoleń, w których uczestniczą. Odpowiedziami pojawiającymi się najczęściej były: prawo i finanse oraz fundusze unijne. Tematyka szkoleń dostosowywana jest do bieżących potrzeb urzędu, najczęściej jednak wynika ze zmiany przepisów prawnych. „Tylko w 2002 r. w „Dzienniku Ustaw” zostało opublikowanych ponad 15 tys. stron aktów prawnych. To jest przerażające zjawisko, jakaś wielka inflacja norm prawnych, których człowiek nie jest w stanie objąć” – ocenia A. Zoll<sup>5</sup>. Dla pracowników administracji publicznej taki stan rzeczy oznacza potrzebę kształcenia z zakresu systemu prawnego oraz szkolenia informacyjnego na temat wykładni nowych norm prawnych. W województwie opolskim najczęściej korzystano ze szkoleń dotyczących prawa i finansów (średnio 40% wskazań wśród kadry urzędów gmin i starostw powiatowych oraz 23% w urzędzie marszałkowskim; zob. rys. 2). Wyniki powyższych badań korespondują z badaniami przeprowadzonymi w województwie dolnośląskim<sup>6</sup>.

Drugim ważnym obszarem tematycznym, zwłaszcza dla pracowników urzędów gmin oraz urzędu marszałkowskiego, były fundusze unijne. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej stało się istotnym czynnikiem determinującym potrzeby doskonalenia kadr administracji publicznej, w tym przede wszystkim administracji samorządowej. Zmiany w systemie prawnym doprowadziły do rozwiązań dotychczas nieobecnych w prawie polskim. Integracja europejska to przede wszystkim nowe zadanie dla administracji – pozyskiwanie funduszy unijnych dla rozwoju regionalnego i lokalnego oraz ich efektywne zagospodarowanie. Gwarantem ich otrzymania jest dobrze przygotowana i wciąż doskonała kadra samorządowa. Kadra, która opanowała zasady aplikowania, posiada nowe umiejętności techniczne i ekonomiczne oraz biegle posługuje się językami obcymi, w tym słownictwem i zwrotami

---

<sup>5</sup> R. Ciepiela, P. Górecki, *Dlaczego urzędnik wciąż musi się kształcić*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2003, nr 10, s. 2.

<sup>6</sup> J. Szandurski, *Zarządzanie kadrami w gminach województwa dolnośląskiego*, rozprawa doktorska, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 206.



Rys. 2. Tematyka szkoleń

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

specjalistycznymi<sup>7</sup>. Badania przeprowadzone przez D. Bielecką, dotyczące barier i możliwości absorpcji środków unijnych przez gminy, pokazały, że czynnikiem mającym największy wpływ na wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej są dobrze przygotowani i odpowiednio przeszkoleni pracownicy<sup>8</sup>.

Wart odnotowania jest fakt, że w województwie opolskim oprócz licznych projektów infrastrukturalnych realizowany jest także projekt „e-Urząd dla mieszkańca Opolszczyzny”, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego; uczestniczy w nim 57 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 90% objętych badaniem. Całkowita wartość projektu wynosi 13 982 156,97 zł, z czego 75% zostało pokrytych ze środków unijnych. Głównym jego celem jest realizacja idei społeczeństwa informacyjnego w regionie poprzez zwiększenie dostępu do usług publicznych *on-line* oraz zmniejszenie dysproporcji w zakresie dostępu i wykorzystania Internetu w codziennym życiu mieszkańców województwa opolskiego.

<sup>7</sup> K. Tracz, *Kształtowanie rozwoju zawodowego pracowników administracji samorządowej*, [w:] T. Listwan (red.), *Sukces w zarządzaniu kadrami. Perspektywa globalna i lokalna*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1032, Wrocław 2004, s. 545-546.

<sup>8</sup> D. Bielecka, *Fundusze pomocowe Unii Europejskiej – bariery i możliwości absorpcji środków przez gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 10, s. 44.

Bezpośrednim efektem projektu jest kompleksowo zrealizowane zagadnienie obsługi klienta zewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego Opolszczyzny poprzez wdrożenie elektronicznych procedur załatwiania spraw, wspomagane informatycznym systemem zarządzania dokumentami, udostępnionymi bazami wiedzy oraz zdalnymi usługami dla klientów urzędów<sup>9</sup>. Projekt ma również wpłynąć na podniesienie atrakcyjności regionu dla inwestorów zewnętrznych oraz zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw (zwłaszcza sektora MSP) poprzez innowacyjne zastosowania technologii komputerowych w prowadzeniu działalności gospodarczej. Dobrej jakości miejsca pracy powstałe na skutek wdrożenia projektu powinny się także przyczynić do zmniejszenia poziomu migracji zewnętrznej.

Kolejnym tematem, z którego regularnie przeprowadza się szkolenia w administracji publicznej, w tym samorządowej, są zamówienia publiczne. Średnio w 2005 r. uczestniczyło w nich 14,4% pracowników samorządowych, z czego najwięcej stanowili pracownicy urzędu marszałkowskiego (19,3%). Dużą popularnością, szczególnie wśród kadr starostw powiatowych, cieszyły się szkolenia komputerowe (18,7%). Zapotrzebowanie na tę formę podnoszenia kwalifikacji jest wysokie. Z ogólnopolskich badań dotyczących postaw przedstawicieli samorządu terytorialnego wobec Internetu przeprowadzonych przez Pentor w grudniu 2004 r. wynika, że jedną z dziesięciu najważniejszych przeszkód w rozwoju e-administracji jest niski poziom edukacji urzędników<sup>10</sup>. W celu jego podniesienia w województwie opolskim rozpoczęto realizację projektu „e-Urząd dla mieszkańca Opolszczyzny”, którego elementem były szkolenia informatyczne dotyczące elektronicznego obiegu dokumentów. Dodatkowo w województwie opolskim od grudnia 2004 do końca 2006 r. trwały zajęcia m.in. z zakresu technologii informatycznych, które były częścią innego projektu, „Podnoszenie kwalifikacji kadry samorządowej województwa opolskiego”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). W ramach tego projektu, skierowanego do osób pracujących w jednostkach samorządu terytorialnego, oprócz zajęć komputerowych prowadzono również naukę języków obcych oraz warsztaty z komunikacji interpersonalnej. Jego budżet wyniósł 2 640 474,38 zł, z czego 75% płacone było ze środków unijnych. Docelowo projekt objął 774 beneficjentów ostatecznych.

Z przeprowadzonych badań empirycznych wynika, że tematyka funduszy unijnych była drugim w kolejności, najczęściej reprezentowanym zagadnieniem szkoleniowym. Dla samorządu terytorialnego integracja europejska oznacza pozyskiwanie funduszy unijnych na rozwój infrastruktury, zasobów ludzkich oraz przedsiębiorczości w celu zwiększenia atrakcyjności szeroko rozumianego środowiska dla in-

---

<sup>9</sup> Szerzej na temat projektu „e-Urząd dla mieszkańca Opolszczyzny” na stronie <http://eurzad.wodip.opole.pl>.

<sup>10</sup> W. Zaremba, *Samorzady lokalne wobec wyzwań społeczeństwa informacyjnego*, „Współczesne Zarządzanie” 2005, nr 2, s. 32-33.

westorów prywatnych i tworzenia nowych miejsc pracy<sup>11</sup>. Dla kadry samorządowej oznacza to konieczność szybkiego opanowania i stosowania zasad aplikowania, lobbingu, technik negocjacyjnych oraz znajomości finansów, w tym zasad księgowania i badania sprawozdań finansowych. Istotna z punktu widzenia projektów unijnych jest również biegła znajomość języków obcych, w tym słownictwa i zwrotów specjalistycznych. Integracja europejska wymusza jednak przede wszystkim konieczność ciągłego uczenia się i podnoszenia kwalifikacji. Wynika to z faktu, że – po pierwsze – prawo polskie jest dostosowywane do norm unijnych<sup>12</sup>, po drugie – przygotowanie wniosków o środki unijne wymaga wiedzy interdyscyplinarnej, gdyż tematyka projektów jest zróżnicowana, i po trzecie – cyklicznie zmieniają się programy operacyjne<sup>13</sup>. Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że integracja europejska jest istotnym czynnikiem warunkującym doskonalenie pracowników samorządowych. Rezultaty badań autorki korespondują z wynikami eksploracji innych badaczy. Z badań przeprowadzonych przez D. Bielecką, dotyczących barier i możliwości absorpcji środków unijnych przez gminy, wynika, że 93% wójtów i burmistrzów uważa, że „sprawni pracownicy gminy to połowa sukcesu w procesie pozyskiwania funduszy unijnych” i dlatego „wielką wagę należy przykładać do szkoleń podnoszących wiedzę i umiejętności osób zajmujących się pozyskiwaniem funduszy dla samorządów”<sup>14</sup>.

### 3. Zakończenie

Kończąc rozważania na temat wpływu integracji europejskiej na proces doskonalenia kadr administracji samorządowej, należy pamiętać, że interpretacje wyników badań, stwierdzenia czy konkluzje poczynione w niniejszym artykule odnoszą się tylko do grupy badanej populacji urzędów. Ze względu na jakościowy charakter badań oraz liczebność próby nie jest uprawnione uogólnianie wyników eksploracji i odnoszenie ich do szerszej populacji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Niemniej jednak autorka pracy ma nadzieję, że poczynione wnioski i refleksje włączą się w nurt dyskusji nad wagą integracji europejskiej w procesie kształcenia i doskonalenia kadr administracji publicznej.

---

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2000.

<sup>12</sup> Przykładem jest Ustawa z 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych i ustawie o systemie oświaty, wprowadzająca obsadę stanowisk urzędniczych na zasadzie jawności i konkurencyjności; DzU 05.122.1020 (z późn. zm.)

<sup>13</sup> Obecnie trwa wdrażanie programów operacyjnych na lata 2007-2013.

<sup>14</sup> D. Bielecka, *Fundusze pomocowe Unii Europejskiej*, dz. cyt., s. 51-52.

## Literatura

- Bielecka D., *Fundusze pomocowe Unii Europejskiej – bariery i możliwości absorpcji środków przez gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 10.
- Ciepiela R., Górecki P., *Dlaczego urzędnik wciąż musi się kształcić*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2003, nr 10.
- Listwan T. (red.), *Sukces w zarządzaniu kadrami. Perspektywa globalna i lokalna*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1032, Wrocław 2004.
- Listwan T. (red.), *Zarządzanie kadrami*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2000.
- Szandurski J., *Zarządzanie kadrami w gminach województwa dolnośląskiego*, rozprawa doktorska, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2007.
- Tracz K., *Kształtowanie rozwoju zawodowego pracowników administracji samorządowej*, [w:] T. Listwan (red.), *Sukces w zarządzaniu kadrami. Perspektywa globalna i lokalna*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1032, Wrocław 2004.
- Zaremba W., *Samorządy lokalne wobec wyzwań społeczeństwa informacyjnego*, „Współczesne Zarządzanie” 2005, nr 2.

### EUROPEAN INTEGRATION AS A FACTOR INFLUENCING THE TRAINING PROCESS OF LOCAL ADMINISTRATION OFFICIALS

**Summary:** The purpose of this paper is to diagnose the influence of European integration on the training process of local administration officials on the basis of research conducted in the offices of the local administration in Opole voivodeship. Research included questionnaires and the structured form of the interview as the main research techniques.

**Keywords:** European integration, training process, local administration, HRM.