Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 34/2011

Bernard Bińczycki

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Współczesne wymagania kompetencyjne pracowników samorządowych

Streszczenie. *Ważnym czynnikiem rozwoju regionalnego jest sprawność funkcjonowania samorządowej administracji publicznej zarówno na szczeblu gminnym, powiatowym, jak i wojewódzkim. Kompetencje urzędników i umiejętność ich właściwego wykorzystania przez kadrę kierowniczą urzędów stanowi w znacznej mierze o zdolności całej instytucji do pozyskiwania inwestorów i sprawnej obsługi mieszkańców. W pracy przedstawiono najważniejsze wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy urzędniczej w jednostkach samorządu terytorialnego. Podano również charakterystykę oczekiwań społecznych co do jakości pracy urzędników i postulowanych cech urzędnika.*

1. Wprowadzenie

Sprawność funkcjonowania administracji publicznej, tak rządowej, jak i samorządowej, stanowi istotny czynnik rozwoju gospodarczego regionów i całego kraju. Współczesne wymagania kompetencyjne dla urzędników sfery publicznej wynikają z cech i właściwości niezbędnych do wykonywania pracy na danym stanowisku oraz ze specyfiki pracy w samorządzie terytorialnym.

Proces zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach publicznych polega na podejmowaniu decyzji zmierzających do zapewnienia danej instytucji niezbędnego personelu w wymiarze ilościowym i jakościowym, w określonym miejscu i czasie oraz do racjonalnego wykorzystania zasobów, zgodnie z celem funkcjonowania urzędu, którym jest realizacja zadań publicznych. Działania te, skoncentrowane na realizacji programów, doskonaleniu procedur i wykorzystaniu zasad i narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi, przyczyniają się do sprawnego funkcjonowania urzędu jako całości.

W niniejszej pracy omówione zostaną wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy urzędniczej w jednostkach samorządu terytorialnego. Ponadto przedstawione zostaną szczególnie ważne w tym obszarze gospodarowa-

nia kompetencje etyczne urzędników. Zaprezentowana zostanie charakterystyka oczekiwań społecznych co do jakości pracy urzędników i oczekiwane cechy urzędnika samorządowego.

2. Rola kompetencji pracowników samorządowych w efektywnym zarządzaniu gminą

Sprawny system zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie administracji samorządowej winien posiadać następujące cechy[1]:

1) powinien reagować z wyprzedzeniem na potrzeby urzędu, związane z realizacją zadań i kompetencji określonych normatywnie dla danej kategorii jednostek samorządu terytorialnego oraz wynikające z przyjętych przez poszczególne jednostki strategii i programów rozwojowych, co wymaga posiadania umiejętności planowania strategicznego,

2) powinien pozwolić utrzymać najbardziej kompetentne i wartościowe zasoby ludzkie (w ramach stosunku pracy jako pracowników urzędu i na podstawie umów cywilnoprawnych – w roli doradców lub ekspertów, działających na rzecz gminy, powiatu czy województwa),

3) powinien stymulować pracowników do bardziej efektywnej pracy, co oznacza umiejętne wykorzystanie instrumentów odwołujących się do takich sfer zarządzania zasobami ludzkimi, jak: okresowe ocenianie, różnorodne działania motywacyjne, określanie ścieżek kariery i awansowanie.

Warunkiem koniecznym efektywnego wykorzystania zasobów, w tym finansowych, jakimi dysponuje gmina, powiat czy województwo jest dysponowanie odpowiednio przygotowanymi i motywowanymi urzędnikami. Realizacja celów społecznie użytecznych uwarunkowana jest pozyskaniem właściwych ludzi, dysponujących określonym katalogiem wiedzy, uzdolnień i postaw (tab. 1).

Specyfika pracy w urzędzie administracji publicznej polega z jednej strony na niekomercyjnym charakterze usług świadczonych przez urząd, a z drugiej na kształtowaniu odmiennej niż w organizacjach biznesowych kultury organizacyjnej, mianowicie kultury urzędniczej. Do cech organizacji sektora publicznego T. Kraśnicka i G. Głód zaliczają m.in. brak orientacji dochodowej, brak oceny rynkowej, budżetowe pochodzenie środków finansowych (nie pochodzą one bezpośrednio od klienta), podleganie silnej presji politycznej i społecznej oraz konieczność godzenia interesów różnych grup społecznych, a także brak systemu motywacyjnego promującego innowacyjność[2].

---

[1] *Wprowadzenie do Programu Rozwoju Instytucjonalnego*, red. W. Misiąg, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004, s. 41.

[2] T. Kraśnicka, G. Głód, *Zarządzanie przedsiębiorcze w sektorze publicznym*, w: *Doskonalenie systemów zarządzania w społeczeństwie informacyjnym*, t. 1, red. A. Stabryła, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2006, s. 420-421.

Powyższy obraz, cechujący pracę w urzędzie gminy, należy uzupełnić o ścisłe uregulowanie prawne procesu zarządzania zasobami ludzkimi, w szczególności obszarów rekrutacji, wynagradzania i oceniania. Narzuca to stosowanie zunifikowanych procedur kadrowych, ograniczających autonomię decyzyjną kierownictwa urzędu, ale z drugiej strony jest sposobem wprowadzenia obligatoryjności ich stosowania w tych jednostkach, gdzie proces kadrowy przebiega z zastosowaniem jedynie podejścia intuicyjno-uznaniowego ze strony kierownictwa.

Tabela 1. Katalog kompetencji, umiejętności i cech osobowych urzędnika

I. Kompetencje
1) wiedza (jej zakres, różnorodność, świadomość stałego rozwoju, wzbogacenie przygotowania specjalistycznego z zakresu nauk o zarządzaniu, psychologii i etyki)
2) doświadczenie (zarówno w pracy urzędniczej jak i ogólne doświadczenie w pracy w swym zawodzie i zespole)
II. Umiejętności
1) współpracy z innymi
2) komunikowania się
3) kreatywności
4) analizy i myślenia strategicznego
5) kierowania zespołem
6) negocjowania
III. Walory osobowe
1) fachowość
2) nieskazitelny charakter i nieposzlakowana opinia
3) bezstronność w podejmowaniu decyzji
4) odporność na naciski grup interesów
5) unikanie konfliktów ról
6) neutralność polityczna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Z. Janowska, *Profil osobowo-zawodowy i zasady doboru urzędnika*, w: *O lepszą jakość kadr w administracji samorządu terytorialnego*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2004, s. 52-54.

Jak piszą D. Kijowski, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta i J. Zaleski, podstawowym zadaniem każdego wójta, burmistrza i starosty przy formułowaniu wymagań obowiązujących przy obsadzie stanowisk urzędniczych jest uwypuklenie znaczenia merytorycznej kompetencji, jaką musi posiadać w tym zakresie kandydat do pracy. Autorzy słusznie podkreślają, że „winien to być warunek konieczny (a nie tylko zalecony), bez spełnienia którego kandydat nie zostanie zatrudniony (bez względu na tryb obsadzania takiego stanowiska – czy to w drodze konkursu, czy też w sposób bardziej swobodny)”[3].

[3] *Wprowadzenie do Programu...*, s. 39.

3. Społeczne oczekiwania wobec urzędników samorządowych

Charakteryzując pracę urzędników samorządowych E. Wojciechowski pisze, że „atrakcyjność pracy w samorządzie w aktualnych warunkach polega przede wszystkim na stabilności i pewności pracy, gdyż w grę nie wchodzi groźba likwidacji urzędu". Jednocześnie autor słusznie podkreśla, że „sprawność działania organów gminy i administracji komunalnej, a co za tym idzie i zarządzania, zależą od struktury organizacyjnej i potencjału kadrowego urzędu gminy"[4].

W dobie globalizacji i informatyzacji ważne są umiejętności obiektywnego rozpoznawania sytuacji przy wykorzystaniu dostępnych źródeł, gwarantujące wiarygodność przedstawionych danych, faktów i informacji, umiejętność sprawiedliwego traktowania wszystkich stron, umiejętność wyszukiwania i zastosowania właściwych przepisów w zależności od rodzaju sprawy, a także rozpoznawanie spraw, które wymagają współdziałania ze specjalistami z innych dziedzin.

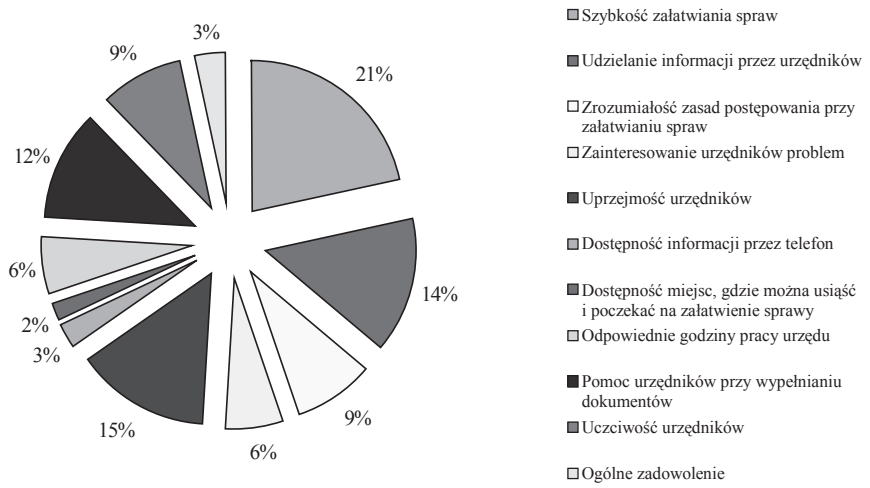
Niezwykle cenne są zdolności w zakresie planowania i organizowania pracy, precyzyjne określanie celów, priorytetów, odpowiedzialności i ram czasowych działania oraz efektywne wykorzystywanie czasu, umiejętność pracy w zespole, zorientowanie na rezultaty, radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych, samodzielność, kreatywność i umiejętności analityczne.

Wymienione kompetencje stanowią podstawę efektywnej pracy i wpływają na przyszłość pracownika w urzędzie. Stosownie do tych kompetencji winny być dla niego planowane nowe zadania i rozwój.

Biorąc pod uwagę fakt, że treścią pracy urzędników samorządowych jest głównie prowadzenie postępowań i wydawanie decyzji administracyjnych, co często odbywa się w bezpośrednim kontakcie urzędnika z interesantem, warto wskazać, jakie cechy urzędnika i kryteria oceny jego pracy są najważniejsze z punktu widzenia mieszkańca (inwestora). W tym celu na rysunku 1 przedstawiono rolę poszczególnych parametrów, ustaloną w ramach badania oczekiwań klientów urzędów samorządowych, przeprowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Najważniejszą cechą jest dla badanych szybkość załatwiania spraw, uprzejmość, pomoc i udzielanie wyczerpujących informacji. Należy podkreślić, że parametry te dotyczą w znacznym stopniu cech osobowych urzędnika, natomiast sprawy organizacyjne (takie jak godziny otwarcia urzędu, wyposażenie techniczne itp.) są dla interesantów zdecydowanie mniej istotne. Podkreśla to rolę właściwego przebiegu procesów kadrowych w urzędzie (poczynając od rekrutacji, kończąc na doskonaleniu umiejętności zawodowych), a szczególnie rolę poprawnego kształtowania profili osobowych.

[4] E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 51.



Rysunek 1. Oczekiwane cechy urzędnika

Źródło: *Informacja o wynikach kontroli kosztów funkcjonowania administracji samorządowej*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2006, s. 63.

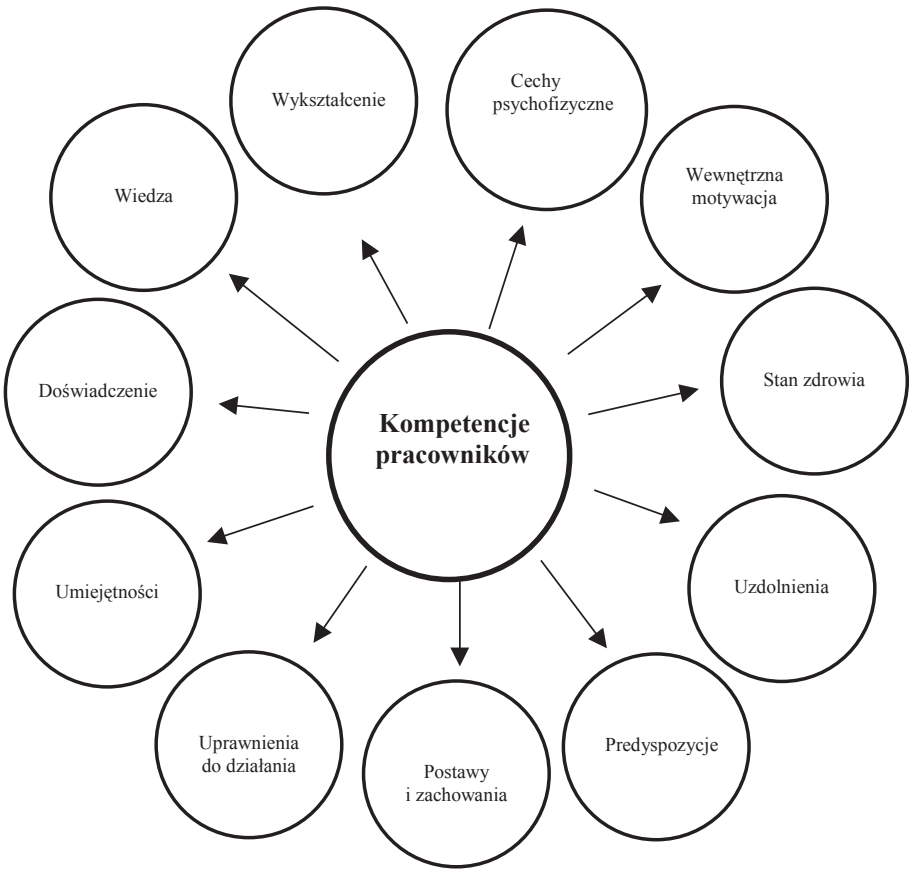
4. Kompetencje etyczne pracowników samorządowych

Istotnym czynnikiem społecznym determinującym proces zarządzania zasobami ludzkimi są kompetencje organizacji i jej pracowników. Strukturę kompetencji pracowniczych, z uwzględnieniem składowej w postaci postaw i zachowań, przedstawia rysunek 2.

Na potrzebę wartościowania kompetencji pracowniczych zwraca uwagę J. Czekaj, proponując własną metodę ich wartościowania[5]. Autor słusznie zwraca uwagę na fakt, że nie zawsze wysoki poziom wiedzy i doświadczenia zapewnia osiąganie wysokiej efektywności, a o skuteczności pracownika często decydują jego indywidualne cechy i umiejętności, wykraczające poza standardowy zbiór wiedzy potrzebny do wykonywania pracy na danym stanowisku. Pojęcie kompetencji lepiej określa zbiór indywidualnych cech pracownika decydujących o jego przydatności, natomiast kwalifikacje mówią o jego poziomie wiedzy i doświadczeniu zawodowym[6].

[5] Koncepcję zarządzania zasobami ludzkimi opartego na kompetencjach przedstawiają D.D. Dubois i W.J. Rothwell w pracy *Zarządzanie zasobami ludzkimi oparte na kompetencjach*, Helion, Gliwice 2008.

[6] J. Czekaj, *Metoda wartościowania kompetencji pracowniczych*, w: *Instrumenty i formy organizacyjne procesów zarządzania w społeczeństwie informacyjnym*, t. 1, red. A. Stabryła, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2004, s. 125-145.



Rysunek 2. Struktura kompetencji pracowniczych

Źródło: T. Oleksyn, Zarządzanie *kompetencjami. Teoria i praktyka*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 25.

Należy zgodzić się z T. Oleksynem, że „każdy pracodawca oczekuje, że pracujący na jego rzecz kierownicy i pracownicy będą postępować etycznie. [...] Można pewnie zaryzykować twierdzenie, że im bardziej dana organizacja stosuje uniwersalne normy postępowania i normy moralne w stosunku do wszystkich podmiotów, także spoza własnego kręgu, tym bardziej jest ona etyczna. I odwrotnie – im węższy krąg osób, wobec których przestrzega się jakichkolwiek zasad, tym bardziej jest to organizacja aspołeczna, klika. [...] W interesie społecznym leży, aby ludzie w organizacjach postępowali etycznie zarówno wewnątrz nich, jak i w relacjach firm ze światem zewnętrznym – klientami i kontrahentami, społecznościami lokalnymi i państwem. Także wielkie religie świata

nakazują etyczne postępowanie wobec ogółu ludzi – nie tylko zaś wobec pobratymców i współwyznawców". Autor podaje jednocześnie następujące kompetencje w zakresie etycznego postępowania w organizacji[7]:

– znajomość etyki jako dziedziny wiedzy,

– jakość i obowiązkowość – dobre wykonywanie obowiązków, których człowiek się podjął, jest jego najważniejszą powinnością etyczną jako przedsiębiorcy, menedżera czy pracownika – tak samo jak dostarczanie klientom dobrych jakościowo produktów jest najważniejszą powinnością etyczną przedsiębiorstwa,

– odpowiedzialność – człowiek etyczny jest świadomy swojej odpowiedzialności za to, co robi, za zajmowane postawy i zachowania oraz za skutki zaniechania obiektywnie potrzebnych działań,

– wrażliwość i empatia – zdolność do wczuwania się w samopoczucie innych osób i odczuwane przez innych stany psychiczne ułatwia własne etyczne zachowania,

– wyobraźnia – pozwala przewidzieć różne stany i sytuacje, a tym samym unikać zdarzeń i sytuacji szkodliwych dla nas i dla innych,

– odwaga cywilna – etyczne zachowanie wymaga niejednokrotnie osobistej odwagi, umiejętności przeciwstawienia się oczekiwaniom i presji otoczenia, a nawet narażenia się innym ludziom,

– lojalność – w pracy zawodowej chodzi o lojalność zarówno wobec pracodawcy, jak i klientów, przełożonych i kolegów; uznaje się jednak zasadność rezygnacji z lojalności, gdy zostaje naruszone prawo i dobre obyczaje, niezależnie do tego, kto je narusza – właściciel, przełożeni czy inni współpracownicy.

W tym miejscu warto przedstawić stanowisko Jana Pawła II, który mówił 20 czerwca 1983 r. w swojej homilii w Katowicach: „Praca jest powinnością człowieka. Zarówno wobec Boga, jak też wobec ludzi. Zarówno wobec rodziny, jak i narodu, społeczeństwa, do którego należy. Tej powinności, czyli obowiązkowi pracy, odpowiadają też uprawnienia człowieka pracy. Należy je ujmować w szerokim kontekście praw człowieka. Sprawiedliwość społeczna polega na poszanowaniu i urzeczywistnianiu praw człowieka w stosunku do wszystkich członków danego społeczeństwa. Na tym tle właściwej wymowy nabierają te prawa, które związane są bezpośrednio z wykonywaną pracą. Jest to przede wszystkim prawo do sprawiedliwej zapłaty, do zabezpieczenia w razie wypadków związanych z pracą. Jest to też prawo do wypoczynku. Człowiek pracujący jest nie tylko narzędziem produkcji, ale podmiotem, który w całym procesie produkcji ma pierwszeństwo przed kapitałem"[8].

---

[7] T. Oleksyn, *Zarządzanie kompetencjami. Teoria i praktyka*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 85-86.

[8] *Mój papież. Wybór z homilii i spotkań Jana Pawła II z rodakami (z archiwum Radia Kraków)*, red. A. Balicka, Wyd. Jagiellonia, Kraków 2002, poz. 6.

5. Podsumowanie

Skuteczność realizacji zadań publicznych przez urzędy gminne, a co za tym idzie ocena funkcjonowania władz samorządowych przez mieszkańców i inwestorów, zależy w znacznej mierze od kwalifikacji i umiejętności oraz motywacji i wysiłku zatrudnionych w urzędzie pracowników, a także od właściwego ukształtowania struktury organizacyjnej, umożliwiającej sprawny obieg informacji i ułatwiającej skuteczne podejmowanie decyzji. W ujęciu kompleksowym współczesne kompetencje wymagane do sprawnej realizacji zadań urzędniczych podają R. Rutka i H. Czubasiewicz[9]:

– umiejętność wspólnego dążenia do celu – oznacza współpracę zamiast rywalizacji, działanie na rzecz wspólnego dobra, organizowanie wspólnych działań i włączanie do nich szerokiego grona współuczestników),

– przestrzeganie procedur, często bardzo złożonych, jako sposób na ograniczanie ryzyka nadużyć (skutkiem jest jednak wiele nieracjonalności prowadzących do nieefektywnego wykorzystania zasobów),

– zdolność do działania w organizacji sformalizowanej (efektem niezamierzonym jest asekuranctwo, rutyna i nieumiejętność sprawnego działania w sytuacjach nietypowych),

– cechy osobowościowe (niezawodność, punktualność, lojalność, solidność, solidarność, dotrzymywanie słowa i uczciwość),

– zdolność do zachowań opartych na zdyscyplinowaniu w sytuacjach standardowych (skłonność do przestrzegania procedur i wykonywania poleceń w sytuacjach standardowych) oraz inicjatywie i samodzielności decyzyjnej w sytuacjach nowych.

Należy podkreślić, że wiedza i znajomość przepisów stanowi podstawę sprawnego działania urzędników. Jednakże innym, równie ważnym – oprócz kryterium kwalifikacyjnego – wymiarem kompetentnej pracy urzędniczej jest kryterium skutecznościowe. Obejmuje ono ocenę wyników pracy i prawidłowość podejmowania decyzji.

W czasach, gdy coraz większą rolę w zarządzaniu odgrywają wymierne efekty ekonomiczne, liczy się nastawienie na wysoką produktywność i stosuje coraz szerzej ilościowe metody zarządzania, problem kształtowania i rozwijania kompetencji pracowników zyskuje na aktualności. Szczególną rolę zagadnienie to odgrywa w kierowaniu zespołami pracowniczymi w urzędach publicznych, których przedmiotem zainteresowania są bardzo często problemy jakościowe, dotyczące realizacji pilnych potrzeb społecznych.

Podsumowując należy podkreślić, że w urzędach administracji rządowej, zgodnie z zapisem art. 153 Konstytucji RP, w celu zapewnienia zawodowego,

[9] R. Rutka, H. Czubasiewicz, *Adekwatność kryteriów oceny kadry kierowniczej instytucji publicznych do przypisywanych ról i zadań*, „Współczesna Zarządzanie" 2005, nr 3, s. 27.

rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, powołano korpus służby cywilnej. Konstytucja nie przewidziała wprowadzenia podobnej konstrukcji prawno-kadrowej w urzędach samorządowych. Niemniej jednak coraz częściej – również w nawiązaniu do rozwiązań funkcjonujących w niektórych krajach europejskich – w dyskusjach dotyczących kierunków rozwoju samorządowych kadr urzędniczych akcentuje się potrzebę wdrożenia samorządowej służby cywilnej.

Literatura

Czekaj J., *Metoda wartościowania kompetencji pracowniczych*, w: *Instrumenty i formy organizacyjne procesów zarządzania w społeczeństwie informacyjnym*, t. 1, red. A. Stabryła, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2004.

Dubois D.D., Rothwell W.J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi oparte na kompetencjach*, Helion, Gliwice 2008.

Informacja o wynikach kontroli kosztów funkcjonowania administracji samorządowej, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2006.

Janowska Z., *Profil osobowo-zawodowy i zasady doboru urzędnika*, w: *O lepszą jakość kadr w administracji samorządu terytorialnego*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2004.

Kraśnicka T., Głód G., *Zarządzanie przedsiębiorcze w sektorze publicznym*, w: *Doskonalenie systemów zarządzania w społeczeństwie informacyjnym*, t. 1, red. A. Stabryła, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2006.

Mój papież. Wybór z homilii i spotkań Jana Pawła II z rodakami (z archiwum Radia Kraków), red. A. Balicka, Wyd. Jagiellonia, Kraków 2002.

Oleksyn T., *Zarządzanie kompetencjami. Teoria i praktyka*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.

Rutka R., Czubasiewicz H., *Adekwatność kryteriów oceny kadry kierowniczej instytucji publicznych do przypisywanych ról i zadań*, „Współczesna Zarządzanie" 2005, nr 3, s. 27.

Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.

Wprowadzenie do Programu Rozwoju Instytucjonalnego, red. W. Misiąg, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004.