

Koncepcja wykorzystania e-learningu w zarządzaniu kadrami w administracji publicznej

Rozwój administracji publicznej, a szczególnie wzrost kompetencji i sprawności jest możliwy poprzez „administrację wiedzy”. Zastosowanie i wykorzystanie do tego procesu e-learningu jest szczególnie uzasadnione ze względu na: powszechną dostępność do internetu w urzędach; podobieństwo celów, zadań i struktury jednostek administracji publicznej; konieczność podnoszenia kwalifikacji przez urzędników; dążenie do podnoszenia standardów jakości obsługi petenta. E-learning (szczególnie blended learning) może bezpośrednio wspomagać doskonalenie pracowników jako jedną z subfunkcji zarządzania kadrami, a pośrednio całą funkcję w fazie preparacji, realizacji i kontroli.

Administracji publicznej w Polsce

Friderick Taylor niemal sto lat temu przedstawił bardzo surową ocenę urzędników: *Co się tyczy jednak ilości pracy, wykonywanej przez naszych urzędników, to jest ona bardzo mała, można powiedzieć, że urzędnik państwowy wykonuje przeciętnie połowę, a nawet 1/3 tej ilości pracy, jaką w ogóle, nie podlegając zmęczeniu, może wykonać człowiek. Wszyscy czujemy, że praca urzędników państwowych nie jest zbyt wydajna, ale nie zdajemy sobie sprawy z przyczyn i jesteśmy do tego stanu rzeczy tak przyzwyczajeni, że uważamy go za nieuniknioną konieczność¹.*

Współcześnie uogólnioną ocenę administracji publicznej przedstawił W. Kieżun, w świetle empirycznie zdefiniowanych zasad sprawności zarządzania. Ocenia zarządzanie jako:

- amatorskie, nieprofesjonalne, niekompetentne i niesprawne;
- nieoparte na precyzyjnej analizie kosztów i celów oraz zysków i strat, doraźne, dorywcze i emocjonalne;
- wyrażające się chaosem normatywnym;

¹ F.W. Taylor, Wydajność pracy urzędników państwowych, „Przegląd Organizacji” 2003, nr 1, s.3.

- słabo nadzorowane i kontrolowane;
- charakteryzujące się niedostateczną wyobraźnią strategiczną.

Przedstawił on ponadto skutki zarządzania publicznego, które ma cechy opisane powyżej:

- upowszechnianie indyferentyzmu moralnego, stymulującego różnorodne formy korupcji i nepotyzmu;
- niedostatek instynktu państwowego i akceptacja priorytetu interesu osobistego, partyjnego i środowiskowego nad interesem narodu i społeczności lokalnej;
- zachłanność na szybkie, osobiste dorobienie się;
- niedostatek upowszechniania spolegliwości².

Wyniki badań, prowadzone przez różne instytucje, m.in. CBOS, Bank Światowy, Fundację im. St. Batorego, NIK, dowodzą postępującej patologii życia publicznego w Polsce. Szczególnie negatywna jest ocena społeczna dotycząca protekcjonizmu i upartyjnienia aparatu urzędniczego oraz wysokiego poziomu korupcji³.

W badaniu, dotyczącym oceny społecznej administracji państwowej i samorządowej, przeprowadzonym w województwie mazowieckim oceniono także urzędników. Praca urzędnicza została oceniona na 3,5 (w skali 1-6). Podobnie została oceniona efektywność pracy urzędniczej (3,5), natomiast kulturę oceniono na 3,0. Wyżej oceniono przygotowanie merytoryczne urzędników - 4,5. Jednocześnie około 70% respondentów wyraziło niezadowolenie z powodu nadużywania przez urzędników swojej władzy, dominacji nad osobami występującymi w roli petentów⁴.

Przedstawiony powyżej obraz administracji publicznej prowadzi do jednoznacznego wniosku o potrzebie wprowadzenie działań reformatorskich.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) proponuje dwa kierunki poprawy działalności organizacji publicznych. Po pierwsze: poprawę zarządzania zasobami ludzkimi poprzez rekrutację wykwalifikowanych i uzdolnionych pracowników oraz ich rozwój, uzależnienie płac od osiągniętych wyników, włączenie pracowników w większym stopniu w proces decyzyjny i zarządzanie organizacją, łagodzenie kontroli administracyjnej i wprowadzenie ściśle określonych celów działania, poprawę relacji z klientem. Po drugie: większe wykorzystanie sektora prywatnego do stworzenia niezawodnego, skutecznego,

² W. Kieżun, *Kryteria doboru kadr samorządowych*, materiały z konferencji: *O lepszą jakość kadr w administracji samorządu terytorialnego*, Warszawa: Kancelaria Senatu 2003, s. 26.

³ Z. Jankowska, *Profil osobowo-zawodowy i zasady doboru urzędnika*, materiały z konferencji: *O lepszą jakość kadr w administracji samorządu terytorialnego*, Warszawa: Kancelaria Senatu 2003, s. 49.

⁴ W. Stelmach, *Oceny społeczne administracji państwowej i samorządów*, „Zarządzanie zasobami ludzkimi” 2004, nr 2, s. 93-95.

konkurencyjnego i otwartego na kontraktowanie usług systemu zaspokajania potrzeb publicznych, który umożliwia także kontraktowanie wewnętrzne w organizacji⁵.

W większości krajów europejskich model administracji opartej na biurokratycznej racjonalności został zastąpiony przez model menedżerskiego zarządzania publicznego, charakteryzujący się m.in. tym, że administracja jest zorientowana na obywatela, wyodrębniono i oddzielono funkcje strategicznych od operacyjnych, a wykonanie usług publicznych przekazuje się konkurującym ze sobą organizacjom spoza administracji⁶.

Perspektywa reformy i rozwoju administracji publicznej jest uzależniona od zaangażowania władz publicznych (centralnych i samorządowych) oraz samych pracowników zainteresowanych transferem wiedzy i tworzeniem kultury prorozwojowej.

Znaczenie zarządzania kadrami w reformie administracji publicznej

Sprawność państwa jako organizacji oraz efektywność systemu rządzenia zależą przede wszystkim od jakości zasobów ludzkich, jakimi państwo dysponuje oraz umiejętnego zarządzania nimi. Według Konstytucji RP organizacja demokratycznego państwa ma zapewnić działaniu instytucji publicznych rzetelność i sprawność. Jednym z głównych warunków sprawności administracji publicznej jest sprawnie funkcjonujący system zarządzania kadrami⁷. Jest on służebny wobec celów i zadań, które stoją przed władzami państwowymi i samorządowymi. Dobry system kadrowy to sprawna realizacja celów oraz profesjonalne wykonywanie zadań przyczyniających się do rozwoju społecznego.

Zarządzanie kadrami nie jest systemem funkcjonującym dla samego siebie, ale systemem najskuteczniej usprawniającym profesjonalne funkcjonowanie administracji publicznej oraz wspomaganie rozwoju społecznego. Władze państwowe i samorządowe, od których w największym stopniu zależy jakość funkcji personalnej nie są jeszcze przekonane, że inwestując w obszar zarządzania kadrami, inwestują w rozwój państwa i jakość usług świadczonych przez administrację. Stopa zwrotu z tej inwestycji jest duża, ale rozłożona w czasie, dlatego kadencyjność władz nie sprzyja jej wprowadzaniu.

E-edukacja a zarządzanie kadrami

Zarządzanie kadrami w koncepcji T. Listwana to uporządkowany cykl organizacyjny, który składa się z trzech faz: preparacji, realizacji i kontroli.

⁵ *Public Management Developments*, OECD, Paris, 1991, s.60.

⁶ M. Lechwar, *Instytucjonalizacja zarządzania kapitałem ludzkim w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Współczesne zarządzanie” 2006, nr 2, s.122.

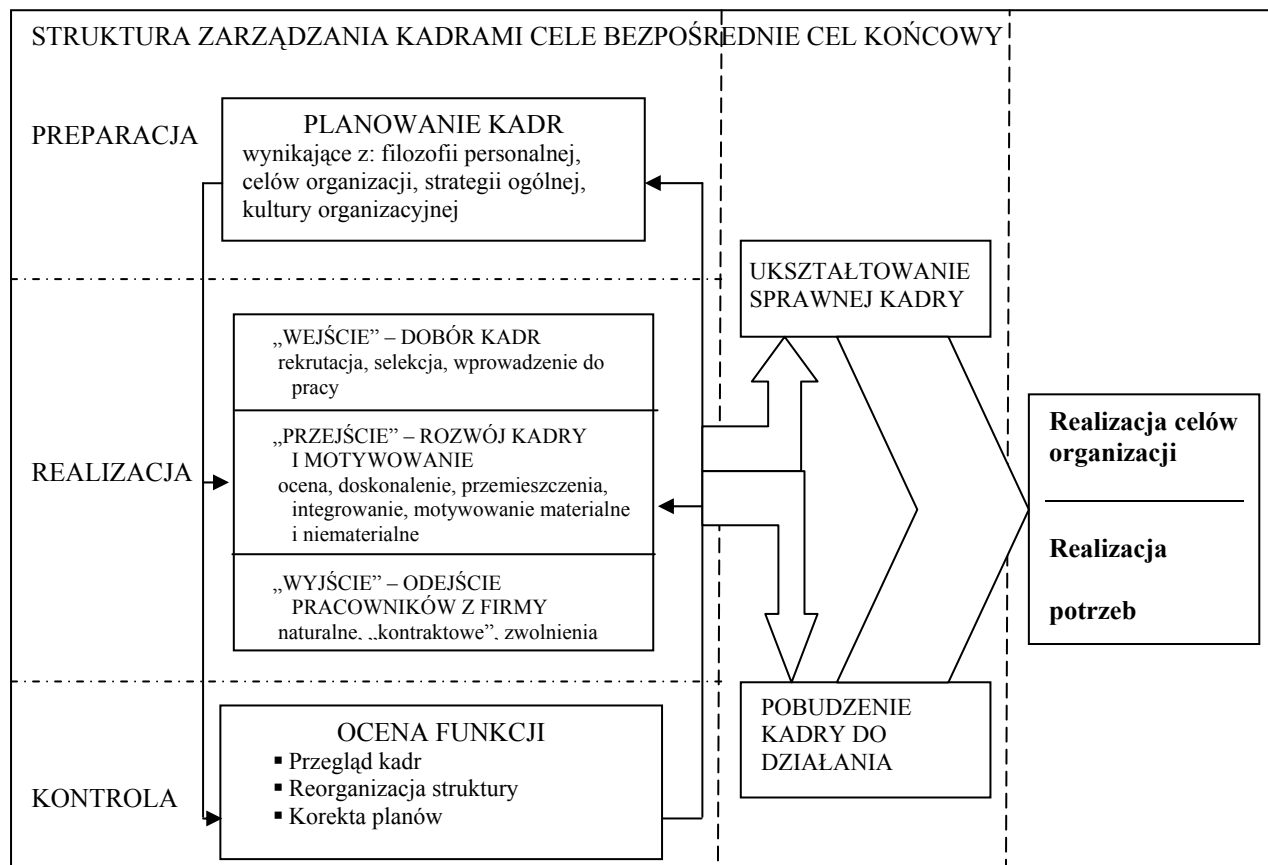
⁷ W. Mikułowski, *Problemy sprawności zarządzania służbą publiczną w polskiej administracji*, „Współczesne Zarządzanie” 2006, nr 1, s.55.

Cele bezpośrednie zarządzania kadrami są sformułowane następująco:

- 1) ukształtowanie sprawnej kadry,
- 2) pobudzenie kadry do działania.

Strukturę zarządzania kadrami, w tak przyjętej koncepcji przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1. System zarządzania kadrami



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: T. Listwan [red.], Zarządzanie kadrami, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2002, s. 54

Edukacja e-learningowa, przede wszystkim w formie blended learningowej ma bezpośrednie zastosowanie w procesie doskonalenia, który jest jedną z subfunkcji systemu zarządzania kadrami. E-edukacja, rozumiana szeroko jako metoda systematycznej komunikacji i współpracy ze specjalistami („mistrzami teorii i praktyki”) - tzw. mentoring oraz jako metoda stałej współpracy z trenerami wspierającymi rozwój indywidualnych i zespołowych kompetencji - tzw. coachingu, a także jako forum wymiany doświadczeń przez praktyków z „branży administracyjnej”, pośrednio wspomaga tworzenie i rozwój całego systemu funkcji personalnej.

W fazie preparacji dostarcza odpowiednio dostosowanej do administracji wiedzy i kształtuje umiejętności tworzenia, zarówno strategicznych, jak i operacyjnych planów personalnych oraz wspiera tworzenie kultury myślenia strategicznego w obszarze polityki personalnej.

Faza realizacji składa się z następujących części: doboru kadry, rozwoju i motywowania oraz odejścia. W zakresie doboru kadry, może dostarczać odpowiedniej wiedzy i narzędzi praktycznych, kształtować umiejętności, które pomogą profesjonalnie formułować i analizować kompetencje kandydatów na poszczególne stanowiska. E-edukacja to bardzo dobry sposób sprawdzania kompetencji (np. poprzez obiektywne testy) oraz skuteczna metoda wprowadzenia nowo przyjętego pracownika w obszar jego zadań. W zakresie rozwoju pracowników e-edukacja maksymalizuje efektywność procesu doskonalenia poprzez powiązanie go z analizą i oceną posiadanych kompetencji pracowniczych. E-edukacja monitoruje przyrost wiedzy i umiejętności oraz kompetencji w oparciu o obiektywne metody diagnostyczne i ewaluacyjne. W oparciu o zdobyte informacje może wspierać dobór indywidualnych ścieżek rozwoju z korzyścią zarówno dla pracownika, jak i dla urzędu. E-edukacja w zakresie integracji tworzy kulturę zaangażowania w dzielenie się wiedzą oraz kulturę komunikacji społecznej w formie kontaktów bezpośrednich i przez internet. W zakresie motywowania e-edukacja może dostarczać obiektywnych ocen dotyczących przyrostu wiedzy i umiejętności oraz zaangażowania w proces doskonalenia zawodowego. Odchodzących pracowników, w ramach monitorowanego systemu odejść i wsparcia (*outplacement*), można poprzez e-edukację przygotowywać do nowych zadań zawodowych.

W fazie kontroli zarządzania kadrami e-edukacja może posłużyć jako metoda audytu funkcji personalnej, szczególnie wtedy, gdy jest aktywnie wykorzystywana w fazie planowania i realizacji – integruje wówczas wszystkie trzy fazy dokonując zewnętrznej, zobiektywizowanej oceny. Może także pośrednio kształtować prawidłową identyfikację procesów kontrolnych oraz podnosić jakości i sprawności funkcjonowania administracji publicznej.

Zarządzanie kadrami a zarządzanie wiedzą

Wdrożenie zasad zarządzania publicznego (*new public management*) to konieczność szerokiego delegowania uprawnień, wprowadzenia systemu stałego dokształcania się pracowników oraz tworzenia zespołów projektowych (zadaniowych). Implikacją takiego postrzegania organizacji publicznych jest konieczność podjęcia tematyki zarządzania wiedzą

w tych organizacjach. Zarządzanie rozwojem staje się jednym z podstawowych działań administracji publicznej na rzecz środowiska lokalnego. Do zapewnienia skuteczności i praworządności tych działań konieczne jest dysponowanie kadrami o wysokim poziomie przygotowania zawodowego i społeczno-etycznego. Jednym ze sposobów usprawniania funkcjonowania administracji jest proces ustawicznego doskonalenia pracowników. Specyfika zadań oraz poszerzający się zakres uprawnień wymagają, by zarówno menedżerowie publiczni, jak i cała kadra urzędnicza posiadała kompetencje: specjalistyczne, konceptualne i interpersonalne. Sprawne funkcjonowanie nowoczesnej administracji kształtuje także kultura administrowania otwarta na zarządzanie wiedzą⁸.

Wprowadzenie wspomaganie funkcji personalnej w administracji publicznej w oparciu o e-edukację jest otwarciem szerokiego strumienia transferu wiedzy i kreowania wizerunku administracji publicznej jako organizacji uczącej się.

E-edukacja a administracja publiczna

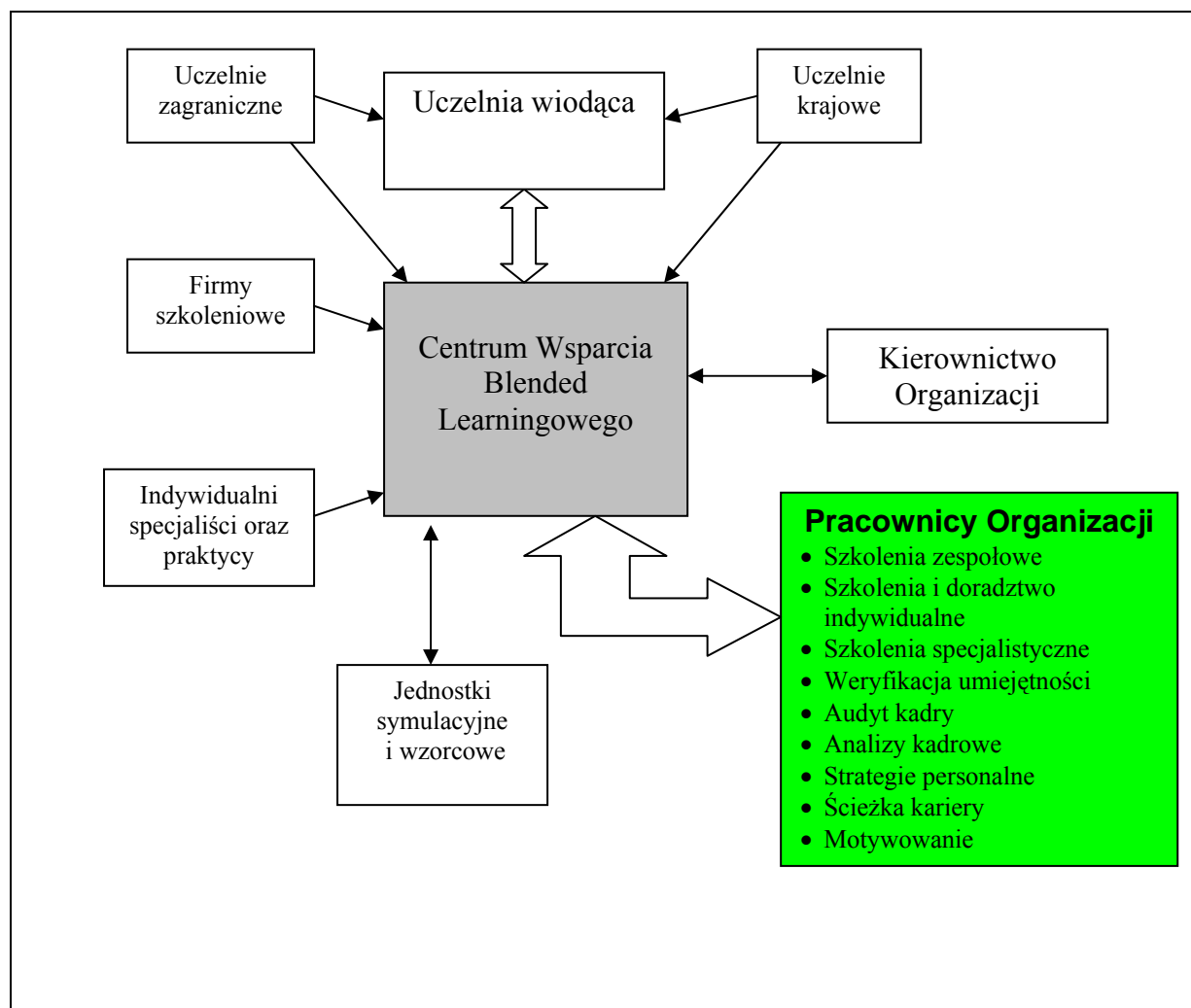
Administracja publiczna z racji liczby zatrudnionych pracowników (ok. 900 tys.), liczby jednostek organizacyjnych (2489 gmin, 308 powiatów, 16 województw), powszechną dostępność do internetu w urzędach oraz podobieństwa celów, zadań i zasad funkcjonowania (postępowanie administracyjne) jest organizacją szczególnie predysponowaną do wprowadzania na szeroką skalę zarówno systemu zarządzania kadrami, jak i zarządzania wiedzą w oparciu o metody e-learningowe.

Koncepcja wsparcia administracji publicznej z wykorzystaniem metod e-learningowych

Biorąc pod uwagę potrzebę usprawnienia i profesjonalizacji administracji publicznej poprzez tworzenie strategicznego systemu zarządzania kadrami oraz permanentną potrzebę transferu wiedzy do jednostek administracji publicznej, e-edukacja może być najskuteczniejszym sposobem reformy funkcji personalnej i jednocześnie implementacji zarządzania wiedzą. Zaproponowana koncepcja zakłada utworzenie niezależnego ośrodka: Centrum Wsparcia Blended Learningowego, którego charakterystykę przedstawia rysunek nr 2 i opis podstawowych założeń.

⁸ P. Brozdowski, J. Dylco, K. Leja, *Wybrane elementy zarządzania wiedzą w organizacji publicznej*, „e-mentor” 2005, nr 2, s.1.

Rysunek 2. Centrum Wsparcia Blended Learningowego



Źródło: Opracowanie własne

Podstawowe założenia Centrum Wsparcia Blended Learningowego dla Administracji Publicznej (CW)

1. Cel – podniesienie jakości i profesjonalizmu kadry urzędniczej i pracowników, uniezależnienie systemu doskonalenia od polityki (pomijając rekrutację), oszczędności i racjonalizacja kosztów, pozytywna metoda eliminacji patologii i usprawniania administracji.
2. Powiązanie doskonalenia z innymi subfunkcjami zarządzania kadrami (planowaniem, oceną, ścieżką kariery, motywowaniem i in.).
3. Centrum Wsparcia Blended Learningowego dla Administracji Publicznej jest powoływane przy wybranej wyższej uczelni, gwarantuje wysoki profesjonalizm i apolityczność, współpracujące z uczelniami oraz ośrodkami kształcenia w całej Polsce

- i innych krajach. Koordynuje pracę urzędów symulacyjnych i wzorcowych. Opiera się głównie na komunikacji i kształceniu przez internet.
4. CW ponosi współodpowiedzialność za rozwój funkcji zarządzania kadrami i zarządzanie wiedzą w jednostkach administracji publicznej wraz z kierownictwem.
 5. Metody kształcenia:
 - samokształcenie (pomoc i doradztwo ze strony specjalistów);
 - kształcenie wewnętrzne (wymiana wiedzy, informacji pomiędzy pracownikami w urzędzie), np. raz w miesiącu przygotowują rotacyjnie poszczególni pracownicy;
 - kształcenie przez internet (e-learning) – możliwość kształcenia systematycznego, zindywidualizowanego, w czasie lub po pracy bądź też w domu, kontrolowanego zarówno przez prowadzących, jak i przez kierownictwo;
 - kształcenie zewnętrzne (kursy i warsztaty) – w zależności od potrzeb w ośrodkach kształcenia.
 6. System doskonalenia finansowany jest przez urzędy (np. 0,5 – 1 % z funduszu płac na szkolenia oraz 0,5-1 % na system motywacyjny powiązany z efektami szkoleń).
 7. CW wraz z kierownictwem urzędu uczestniczy w ocenie pracowników poprzez:
 - powiązanie oceny z zaangażowaniem w proces doskonalenia;
 - monitorowanie kwalifikacji zawodowych i kompetencji pracowniczych - czyli osobistych, dyspozycje w zakresie wiedzy, umiejętności i postaw, pozwalające realizować zadania zawodowe na odpowiednim poziomie;
 - powiązanie z efektami szkoleń, zdobycie potwierdzonej wiedzy i umiejętności;
 - powiązanie z oceną społeczną (badania prowadzone przez CW);
 - pomiarem efektów i jakości pracy (prowadzonej przez kierownictwo i audytorów zewnętrznych);
 8. Motywowanie oparte na obiektywnych zasadach, powiązanych z efektywnością, sprawnością wykonywania zadań i ich profesjonalizmem, przejrzyste – finansowane z odpisów na CW oraz z budżetu jednostki;
 9. Ścieżka kariery zawierająca awanse pionowe i poziome powiązana z systemem oceny i doskonalenia.
 10. Doskonalenie prowadzone w oparciu o stałe współdziałanie kierownictwa jednostek z CW, ma wspomagać i odciążać urząd w tworzeniu nowoczesnego systemu zarządzania kadrami powiązanego z całym systemem zarządzania w jednostkach administracji publicznej.

11. Wsparcie ma charakter mentoringu (partnerstwo między mistrzem a uczniem) oraz coachingu (osobisty trener).
12. Doskonalenie – transfer wiedzy ma charakter ustawiczny zgodnie z programem *Uczenia się przez całe życie (LLL-Lifelong Learning Programme)*, będącego inicjatywą Wspólnoty Europejskiej przyjętą przez Parlament Europejski i Radę 15 listopada 2006 r.
13. Centrum Wsparcia jest zbliżone do koncepcji *Akademii Korporacyjnej* zdefiniowanej jako narzędzie strategiczne pomagające macierzystej organizacji w realizacji jej misji poprzez działalność edukacyjną⁹.
14. CW jest w stosunku do jednostek administracji publicznej zewnętrznym brokerem wiedzy, który wraz z zespołem funkcjonalnym lub zadaniowym realizują zadania strategicznego zarządzania wiedzą.
15. Wydobywanie „milczącej wiedzy” od pracowników poprzez kontakty zespołowe jako dyskusje bezpośrednie podczas spotkań, także o charakterze integracyjnym (blended learning) oraz na forach internetowych.

Przedstawiona koncepcja ma jedynie charakter pewnych założeń wstępnych do stworzenia rozwiązania modelowego, będącego wynikiem pogłębionej analizy naukowej i doświadczeń pilotażowych.

Podsumowanie

Kluczową rolę edukacji permanentnej we współczesnym świecie oddają w pełni, podkreślane w raporcie Międzynarodowej Komisji UNESCO do spraw Edukacji dla XXI wieku, aspekty kształcenia zawierające się w hasłach:

- uczyć się, aby wiedzieć,
- uczyć się, aby działać,
- uczyć się, aby żyć wspólnie z innymi,
- uczyć się, aby być.

Wskazuje się dzisiaj na doniosłość edukacyjnych aspektów szerokiego uczestnictwa w życiu społecznym, bowiem kształcenie ustawiczne jest całościową koncepcją leżącą u podstaw bezustannego rozwoju naukowego, społecznego i ekonomicznego¹⁰.

Wsparcie edukacyjne, oparte o nowoczesne i skuteczne metody, jest dla administracji publicznej terapią na patologie i problemy, które ją wewnętrznie osłabiają, a przez to utrudniają procesy rozwoju społecznego. Wsparcie edukacyjne jest także bardzo dobrą

⁹ B. Mierzejewska, *Akademia korporacyjna – skuteczne narzędzie transferu wiedzy w organizacji*, „e-mentor” 2005, nr 4, s.1.

¹⁰ E. Solarczyk-Ambrozik, *Kształcenie ustawiczne w procesie tworzenia społeczeństwa uczącego się i gospodarki opartej na wiedzy*, „e-mentor” 2004, nr 2, s.1.

profilaktyką wzmacniająca odporność na zachowania patologiczne oraz kształtującą zdrowy etos urzędniczy.

Bibliografia

- P. Brozdowski, J. Dylico, K. Leja, *Wybrane elementy zarządzania wiedzą w organizacji publicznej*, „e-mentor” 2005, nr 2.
- Z. Jankowska, *Profil osobowo-zawodowy i zasady doboru urzędnika*, materiały z konferencji: O lepszą jakość kadr w administracji samorządu terytorialnego, Warszawa: Kancelaria Senatu 2003.
- W. Kieżun, *Kryteria doboru kadr samorządowych*, materiały z konferencji: O lepszą jakość kadr w administracji samorządu terytorialnego, Warszawa: Kancelaria Senatu 2003.
- M. Lechwar, *Instytucjonalizacja zarządzania kapitałem ludzkim w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Współczesne zarządzanie” 2006, nr 2.
- T. Listwan [red.], *Zarządzanie kadrami*, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2002.
- B. Mierzejewska, *Akademia korporacyjna – skuteczne narzędzie transferu wiedzy w organizacji*, „e-mentor” 2005, nr 4.
- W. Mikułowski, *Problemy sprawności zarządzania służbą publiczną w polskiej administracji*, „Współczesne Zarządzanie” 2006, nr 1.
- Public Management Developments*, OECD, Paris, 1991.
- E. Solarczyk-Ambrozik, *Kształcenie ustawiczne w procesie tworzenia społeczeństwa uczącego się i gospodarki opartej na wiedzy*, „e-mentor” 2004, nr 2.
- W. Stelmach, *Oceny społeczne administracji państwowej i samorządów*, „Zarządzanie zasobami ludzkimi” 2004, nr 2.
- F.W. Taylor, *Wydajność pracy urzędników państwowych*, „Przegląd Organizacji” 2003, nr 1.

Nota o Autorze

Autor jest adiunktem w Wyższej Szkole Zarządzania i Bankowości w Poznaniu. Zajmuje się problematyką zarządzania kadrami w administracji publicznej.