

**Skuteczny urząd
samorządowy 2021**



**Raport z badania sekretarzy
jednostek samorządu
terytorialnego**

Autorka raportu: Joanna Konieczna-Sałamatin
Metodologia badania: Cezary Trutkowski
Realizacja badania: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego



Realizacja badania została dofinansowana przez Radę Europy.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Spis treści

Informacja o badaniu	5
Lokalne priorytety rozwojowe i trudności w zarządzaniu JST	7
Priorytety JST	7
Strategiczne podejście do zarządzania	10
Źródła trudności w zarządzaniu lokalnym	12
Ocena sprawności działania samorządów i jej uwarunkowania	16
Ogólna ocena sprawności działania urzędów	16
Możliwości poprawy jakości pracy urzędu	22
Monitoring jakości pracy urzędu	24
Urząd jako miejsce pracy	25
Ocena pracowników urzędu	28
Potrzeby szkoleniowe JST i doświadczenia ze szkoleń	30
Uczestnictwo w szkoleniach	32
Potrzeby szkoleniowe	40
Znajomość i współpraca z FRDL	43
Podsumowanie	45
Lokalne priorytety rozwojowe i trudności w zarządzaniu	45
Uwarunkowania sprawności działania samorządów	46
Urząd jako miejsce pracy	46
Potrzeby szkoleniowe i doświadczenia ze szkoleń	46

Informacja o badaniu

Badanie zostało przeprowadzone w formie ankiety wypełnianej on-line (CAWI) w okresie od listopada 2020 roku do lutego 2021 roku. Respondentami najczęściej byli sekretarze jednostek samorządowych. Na ankietę w szczególnych przypadkach odpowiadały również inne osoby. Ogółem w badaniu wzięli udział przedstawiciele 2123 jednostek samorządowych z całego kraju.

Ilustracja 1. Rozkład geograficzny jednostek uczestniczących w badaniu

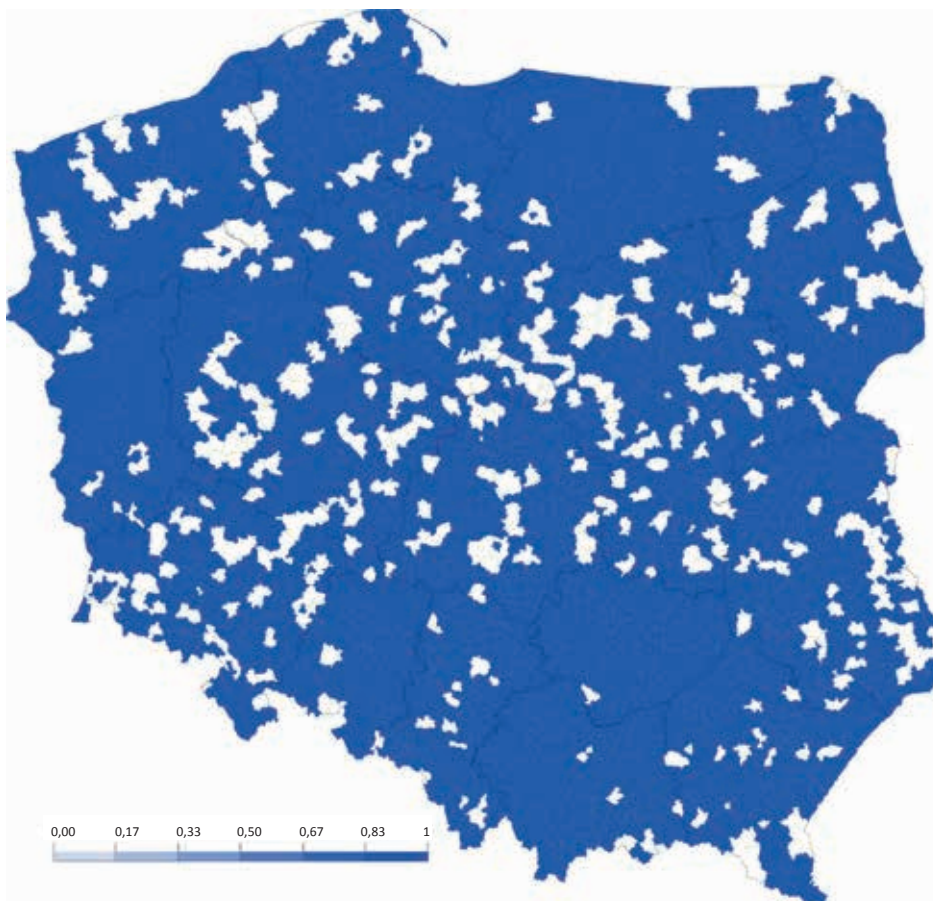
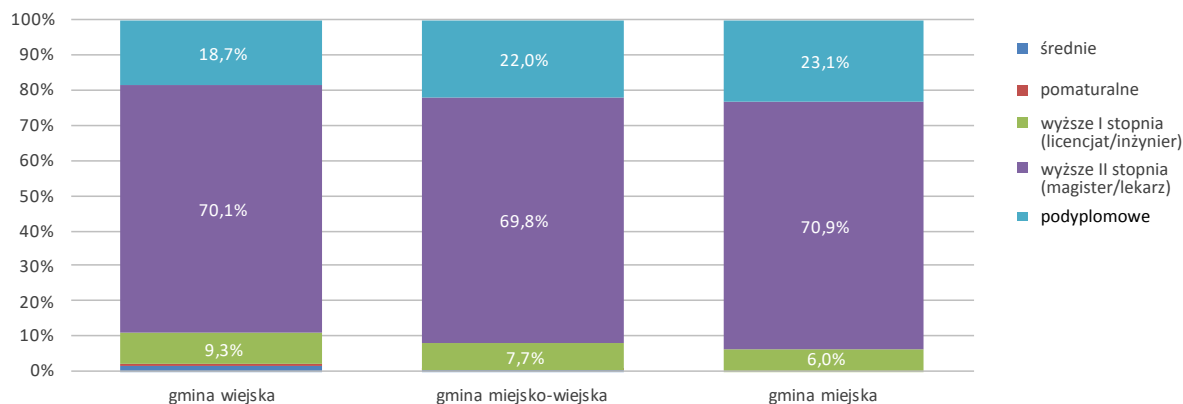


Tabela 1. Kategorie respondentów uczestniczących w badaniu

	%
Sekretarz gminy/miasta	86,9%
Zastępca wójta/burmistrza/prezydenta	4,9%
Kierownik wydziału	3,8%
Specjalista/pracownik wydziału	1,8%
Pracownik szeregowy	1,4%
Wójt/burmistrz/prezydent	0,3%
Inne	0,9%

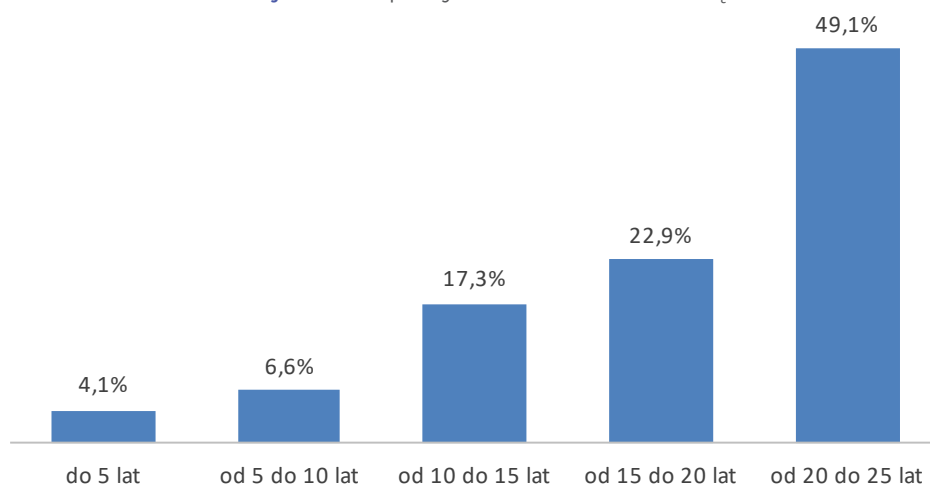
Badani sekretarze najczęściej mieli wykształcenie wyższe na poziomie magisterskim, wielu ukończyło studia podyplomowe. Występowały niewielkie różnice pod względem struktury wykształcenia między różnymi typami jednostek samorządowych.

Ilustracja 2. Typ JST a wykształcenie sekretarza

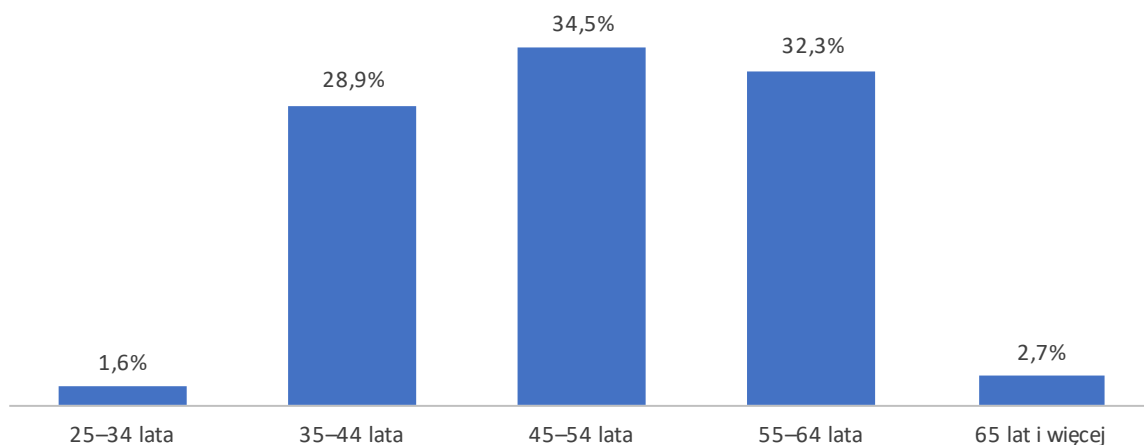


Uczestniczący w badaniu sekretarze najczęściej deklarowali dość długi staż pracy w samorządzie – stanowiska sekretarzy na ogół zajmują osoby z dużym doświadczeniem samorządowym.

Ilustracja 3. Staż pracy sekretarza w samorządzie



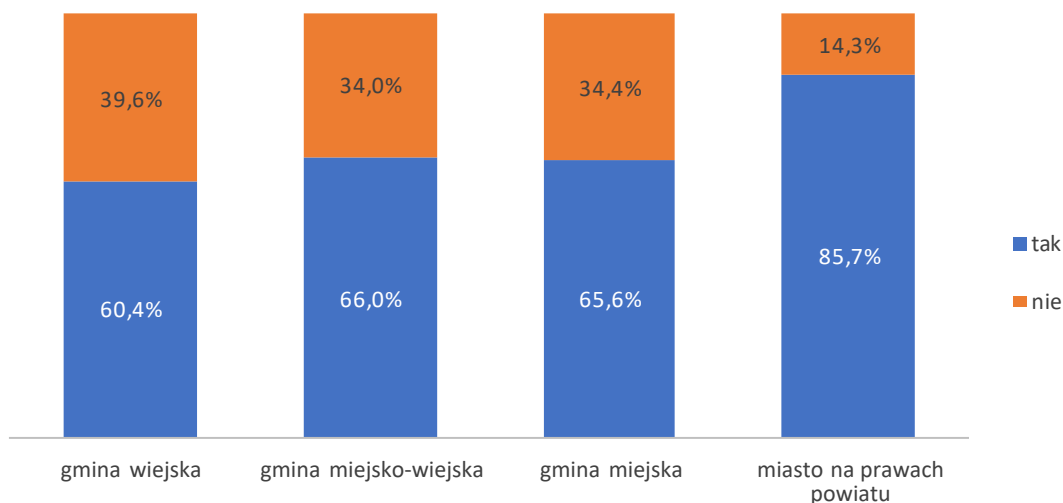
Ilustracja 4. Wiek sekretarzy JST, którzy wypełnili ankietę



Długi staż pracy oznacza, że sekretarze najczęściej byli osobami w wieku średnim – tylko w kilku jednostkach samorządowych nie przekroczyli oni 35 lat.

Blisko 63% osób, które wypełniły ankietę, mieszka na terenie tej samej jednostki samorządowej, w której pracuje. Najczęściej zdarza się to w miastach na prawach powiatu, a relatywnie najrzadziej w gminach wiejskich.

Ilustracja 5. Miejsce pracy a miejsce zamieszkania sekretarzy JST



Uwaga: miasta na prawach powiatu są również gminami miejskimi. Zostały wyodrębnione ze względu na to, że różnią się od innych gmin miejskich.

Lokalne priorytety rozwojowe i trudności w zarządzaniu JST

Omawianie sytuacji badanych samorządów zaczniemy od prezentacji lokalnych priorytetów rozwojowych widzianych z perspektywy sekretarzy JST. Lista tych priorytetów zostanie zestawiona z opiniami na temat tego, jakie dziedziny funkcjonowania samorządu powinny być – zdaniem badanych – szczególnie wspierane przez władze samorządowe.

Priorytety JST

Spośród spraw, o które pytano w ankiecie, inwestycje infrastrukturalne znajdowały się na pierwszym miejscu priorytetów rozwojowych. Zostały one wskazane jako priorytet przez znaczącą większość badanych sekretarzy JST, odsetek ten zwiększył się jeszcze od 2016 roku.

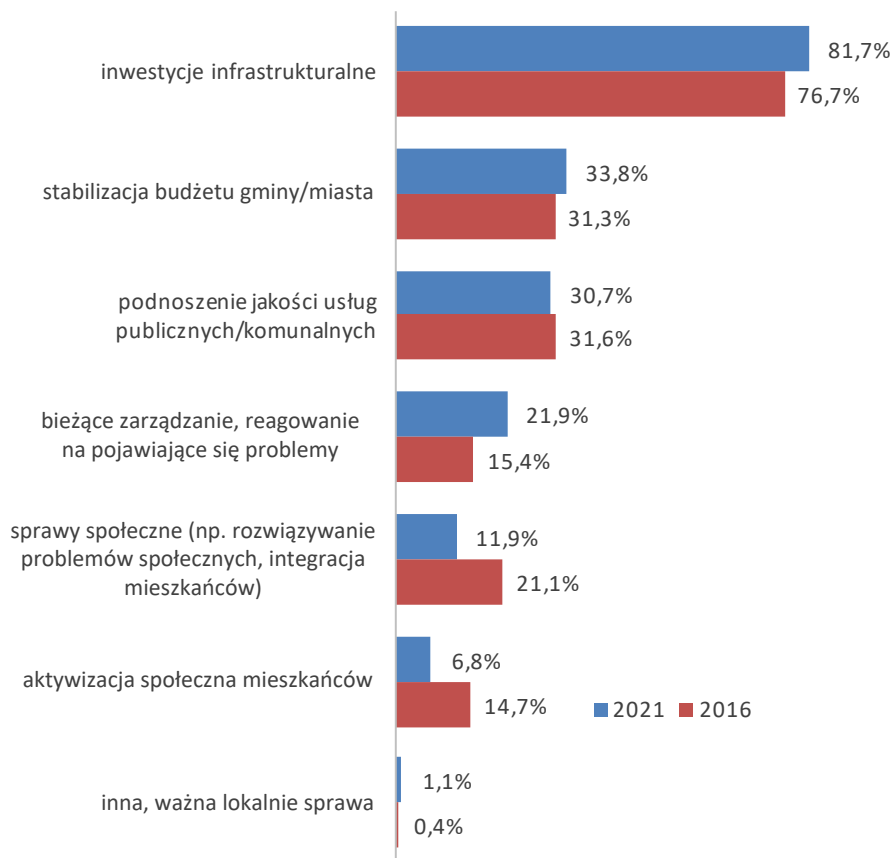
Znaczenie inwestycji infrastrukturalnych było nieco mniejsze w gminach miejskich niż w pozostałych typach JST, ale wszędzie ten priorytet był najczęściej wskazywany. Gminy miejskie wyróżniały się też częstością wskazywania podnoszenia jakości usług publicznych jako priorytetu władz samorządowych.

Podobną sytuację można było obserwować w poprzedniej edycji badania (w 2016 roku), ale wówczas wydawało się, że w gminach miejskich problematyka jakości usług publicznych zaczyna nabierać znaczenia bardzo podobnego do inwestycji. To ostatnie wskazało wówczas 63% sekretarzy gmin miejskich, podnoszenie jakości usług natomiast 51%.

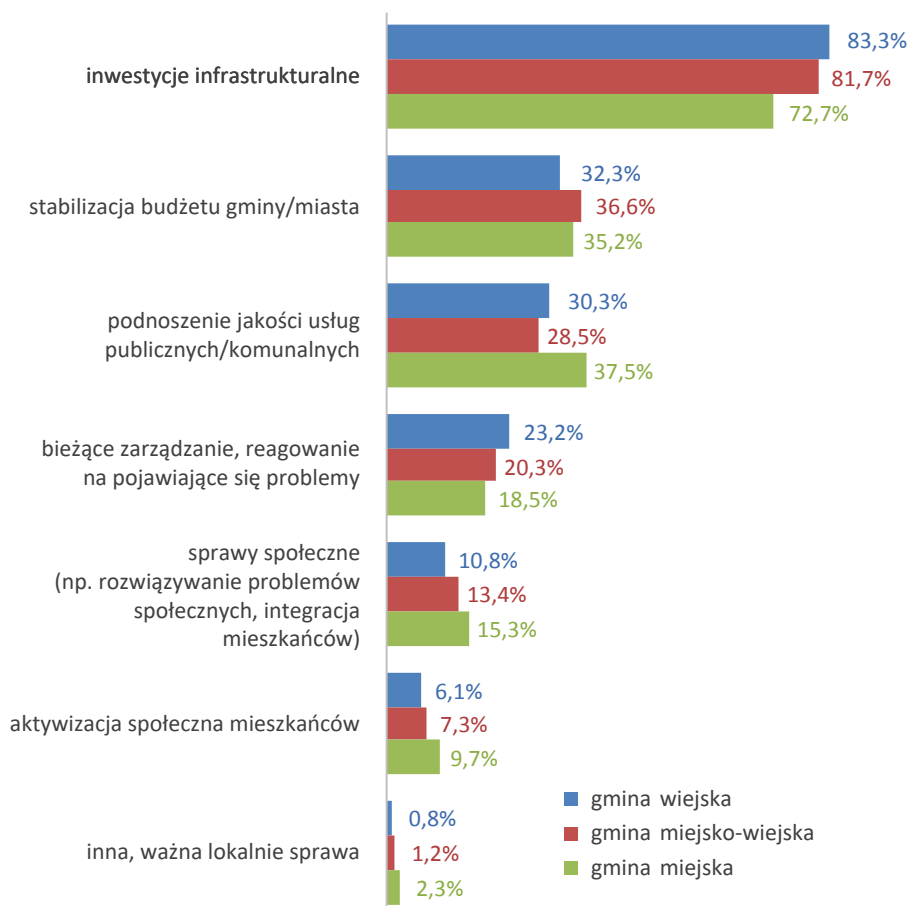
W sytuacji pandemicznej jakość usług publicznych zaczęła zależeć nie tylko od działań samorządów, czego najbardziej jaskrawym przykładem była organizacja oświaty. Samorządy nie miały na przykład wpływu na to, czy i w którym momencie zarządza się przejście na nauczanie zdalne i powrót do nauczania stacjonarnego. Co więcej, pandemia w różnym stopniu dotknęła realizację usług publicznych w różnych typach jednostek samorządowych – dane wyraźnie wskazują, że w miastach jakość usług komunalnych była zdecydowanie częściej wybierana jako priorytet niż miało to miejsce w gminach wiejskich.

Kłopoty ze stabilizacją budżetu okazały się istotne w jednej trzeciej jednostek samorządowych, choć warto zauważyć, że 5 lat wcześniej gminy miejskie wymieniały stabilizację budżetu dwukrotnie rzadziej niż jakość usług.

Ilustracja 6. Priorytety władz samorządowych według sekretarzy JST



Ilustracja 7. Priorytety władz samorządowych w różnych typach JST

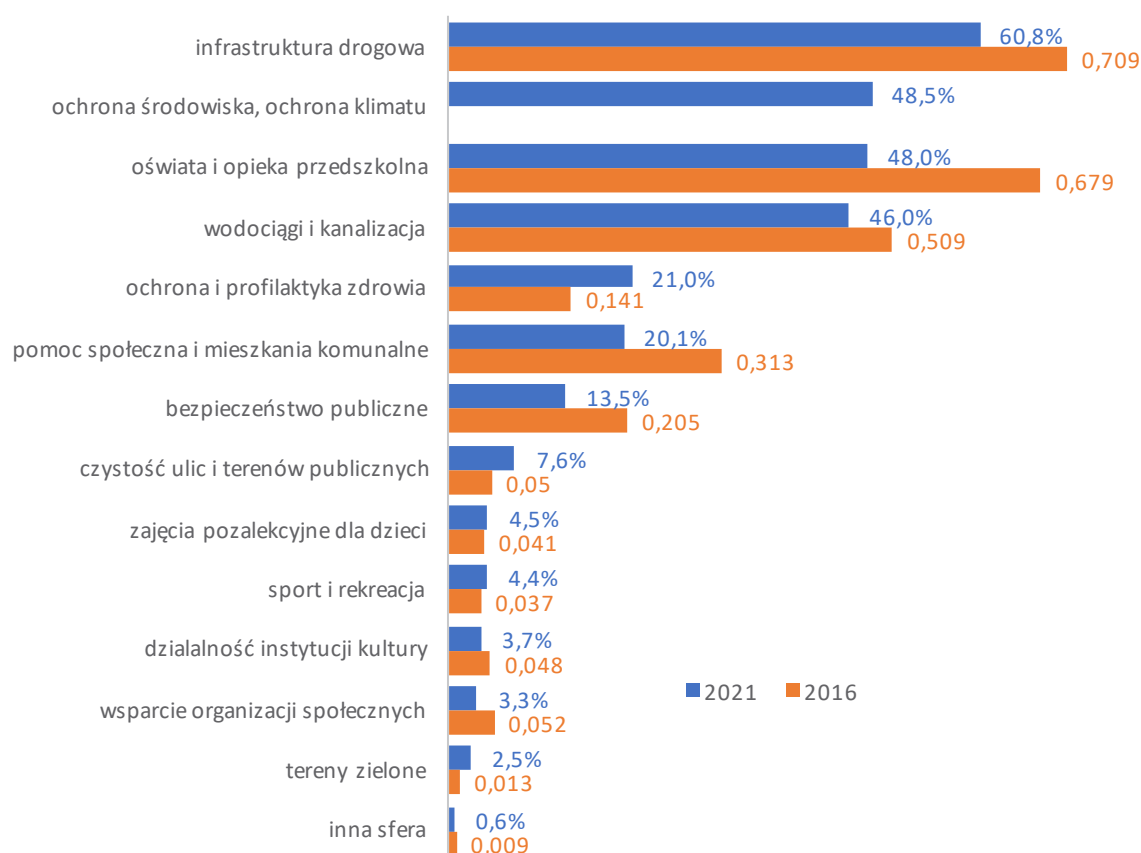


Częstość wskazywania poszczególnych priorytetów była w pewnym stopniu zróżnicowana geograficznie. Warto zwrócić uwagę przede wszystkim na inwestycje infrastrukturalne i podnoszenie jakości usług publicznych. Te pierwsze szczególnie często wymieniano w województwie pomorskim (87%) i łódzkim (86%), a wyjątkowo rzadko – w warmińsko-mazurskim (57%) i wielkopolskim (65%). Podnoszenie jakości usług publicznych okazało się bardzo ważne (wyjątkowo często wskazywane) w województwie podlaskim (37%) i śląskim (34%), niezwykle rzadko wskazywane było natomiast w województwie zachodniopomorskim (19%) i kujawsko-pomorskim (22%). Nigdzie jednak częstości wymieniania tych dwóch priorytetów (inwestycji i jakości usług publicznych) nie zbliżyły się do siebie pod względem częstości wybierania przez badanych, tak jak to było w gminach miejskich w 2016 roku.

W ankiecie znalazło się również pytanie o to, które dziedziny powinny być – zdaniem sekretarzy JST – szczególnie wspierane w konkretnej sytuacji badanych jednostek samorządowych. Pozwala to zestawić opinie o tym, jakie powinny być priorytety samorządów z opisanymi już przekonaniem, oraz z tym, jakie te priorytety faktycznie są.

Listę pożądaných priorytetów wraz z częstościami wskazań przedstawia Il. 8. Uwagę zwraca fakt, że w porównaniu z 2016 rokiem prawie wszystkie dziedziny straciły na znaczeniu (spadła częstość ich wskazywania). Wynika to częściowo ze zmian opinii o tym, jakie obszary powinny być wspierane w pierwszej kolejności, a częściowo prawdopodobnie z tego, że w 2021 roku po raz pierwszy zapytano o ochronę środowiska i klimatu, która okazała się bardzo popularna – blisko połowa uczestników badania wybrała ją jako dziedzinę wymagającą szczególnego wsparcia. Hierarchia priorytetów, o które pytano w ankiecie, pozostała jednak niezmienną.

Ilustracja 8. Dziedziny, które powinny być szczególnie wspierane przez samorządy



W 2016 roku były trzy grupy zadań, które zasługiwały na szczególną uwagę zdaniem przedstawicieli co najmniej połowy badanych samorządów: infrastruktura drogowa, oświata i opieka przedszkolna oraz wodociągi i kanalizacja. Po 5 latach jedynie drogi pozostały wśród zadań wskazywanych jako priorytetowe w ponad połowie badanych jednostek. Pozostałe z wymienionych pojawiły się w odpowiedziach niespełna połowy uczestniczących w sondażu sekretarzy.

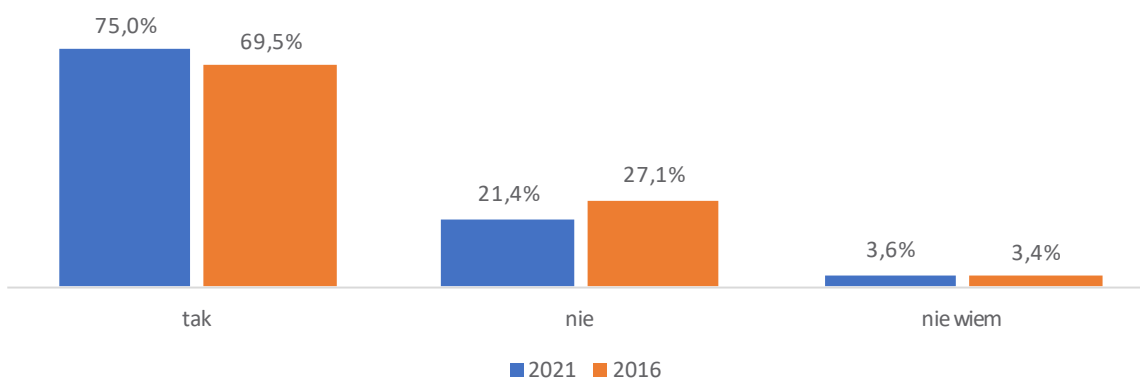
Warto zauważyć, że dwie ze wskazanych wyżej grup zadań (drogi i wodociągi) należały do kategorii: inwestycje infrastrukturalne, które zdaniem znacznej większości badanych sekretarzy faktycznie są – a w 2016 roku również były – priorytetem władz. Na uwagę zasługuje fakt, że w sytuacji pandemii straciły na znaczeniu (były rzadziej wymieniane) pomoc społeczna i bezpieczeństwo publiczne, kwestie zdrowia natomiast były wskazywane nieco częściej niż w 2016 roku, ale nie można powiedzieć, by były uznane za zadania dominujące.

Strategiczne podejście do zarządzania

Kiedy rozważamy problem priorytetów rozwojowych samorządu, pojawia się zagadnienie zarządzania strategicznego. O potrzebie doskonalenia takiego podejścia do zarządzania w polskich samorządach wiele się dyskutuje i teźże potrzeby zasadniczo nikt nie kwestionuje, choć można zastanawiać się, w jakim stopniu zarządzanie strategiczne jest wdrażane w praktyce. Obecnie znaczna większość polskich samorządów ma aktualną strategię rozwoju (Il. 9). Wiele z tych strategii powstało przy aktywnym współudziale mieszkańców, o czym będzie jeszcze mowa dalej. Warto też odnotować, że od 2016 roku odsetek samorządów mających strategię znacząco się zwiększył.

W 2021 roku aktualnej strategii nie miała prawie co czwarta gmina wiejska (24%), 16% gmin miejskich i blisko co piąta gmina miejsko-wiejska (19%).

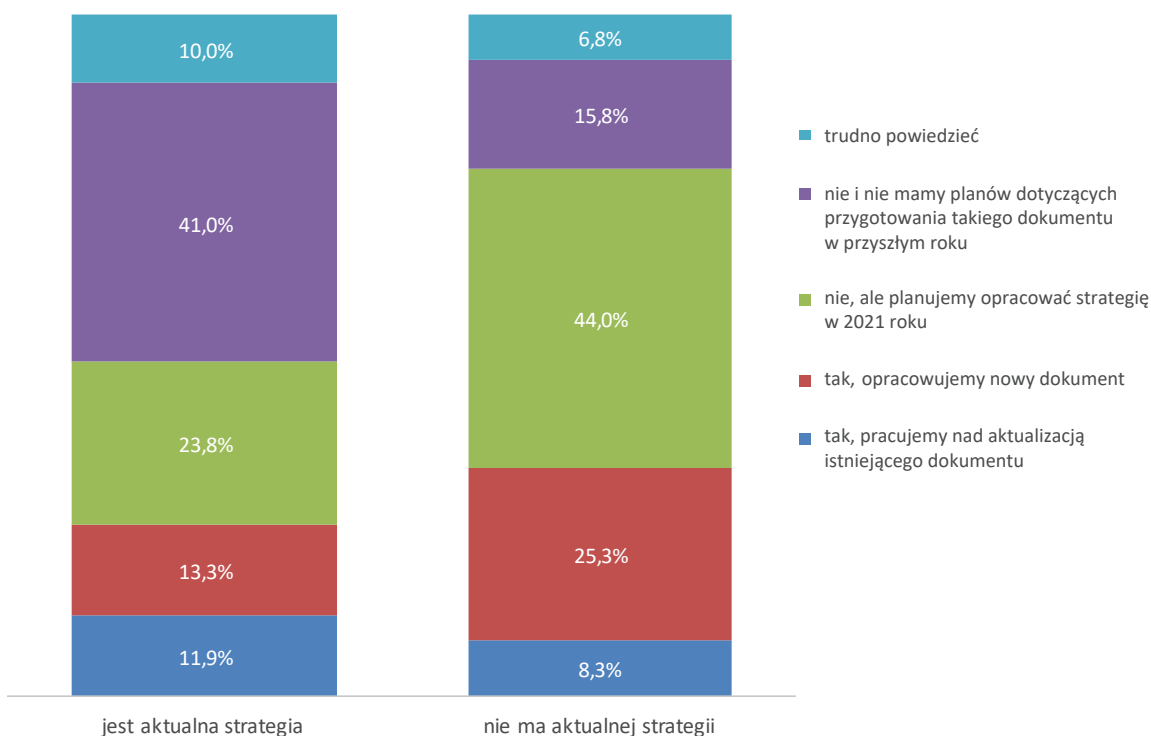
Ilustracja 9. Czy JST posiada aktualną strategię rozwoju?



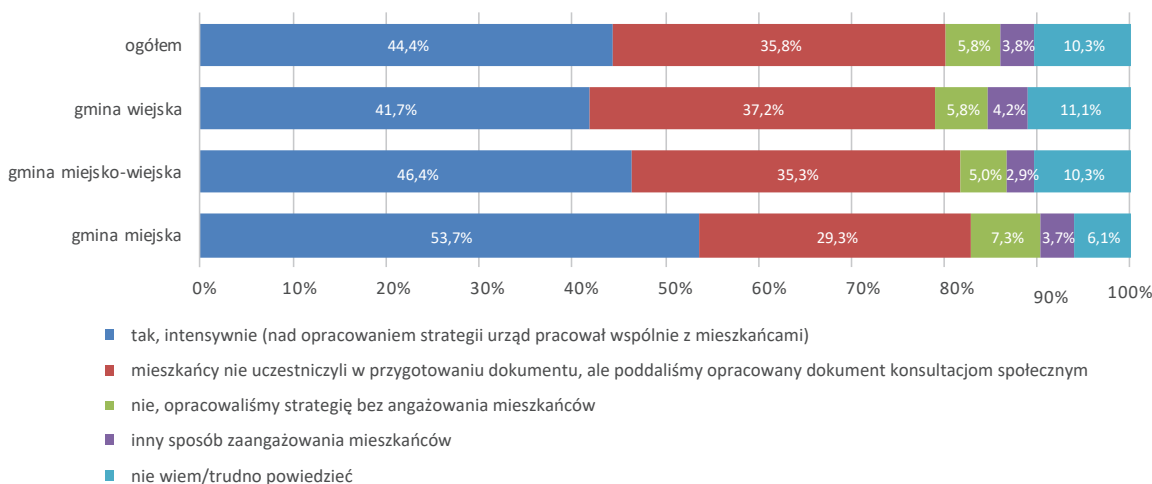
Wśród jednostek, które nie miały aktualnej strategii rozwoju, większość już nad nią pracuje lub planuje taki dokument opracować. Niemala część jednak (blisko co szóstą jednostką) nie tylko nie prowadzi prac nad strategią, lecz nie ma również takich planów na najbliższą przyszłość.

Jak już zostało wspomniane – odpowiedzi sekretarzy JST wskazują, że znaczna część gminnych strategii rozwoju powstała przy współudziale mieszkańców. Dość często zapraszanie mieszkańców miało formę konsultacji społecznych, czyli nie wymagało z ich strony bardzo dużego zaangażowania w proces. Partycypacyjne tworzenie strategii rozwoju (z intensywnym udziałem mieszkańców) zdarzało się częściej w gminach miejskich niż w innych. Równocześnie jednak w gminach miejskich relatywnie najczęściej deklarowano sytuacje opracowania strategii w ogóle bez udziału mieszkańców. To ostatnie podejście jednak było na ogół dość rzadkie.

Ilustracja 10. Plany dotyczące prac nad dokumentami strategicznymi w jednostkach mających aktualną strategię rozwoju (lub równoważny dokument o charakterze strategicznym dotyczący całej jednostki samorządowej) oraz tych, które jej nie mają. Wykres ilustruje odpowiedzi na pytanie: Czy obecnie prowadzi Państwo jakiekolwiek prace związane z opracowaniem/aktualizacją strategii rozwoju (lub równoważnym dokumentem)?



Ilustracja 11. Stopień zaangażowania mieszkańców w prace nad strategią rozwoju lokalnego według typu JST. Wykres dotyczy pytania: Czy w prace nad przygotowaniem aktualnej strategii rozwoju byli zaangażowani mieszkańcy gminy?



W porównaniu z sytuacją sprzed 5 lat zmniejszył się udział jednostek deklarujących intensywny udział mieszkańców w pracach nad dokumentem strategicznym i była to zmiana znacząca (o 15 punktów procentowych, jeśli weźmiemy pod uwagę całą badaną zbiorowość). Wzrósł natomiast udział gmin, w których mieszkańcy byli zaangażowani na etapie konsultacji społecznych. Zmiany zaobserwowano we wszystkich typach jednostek samorządowych.

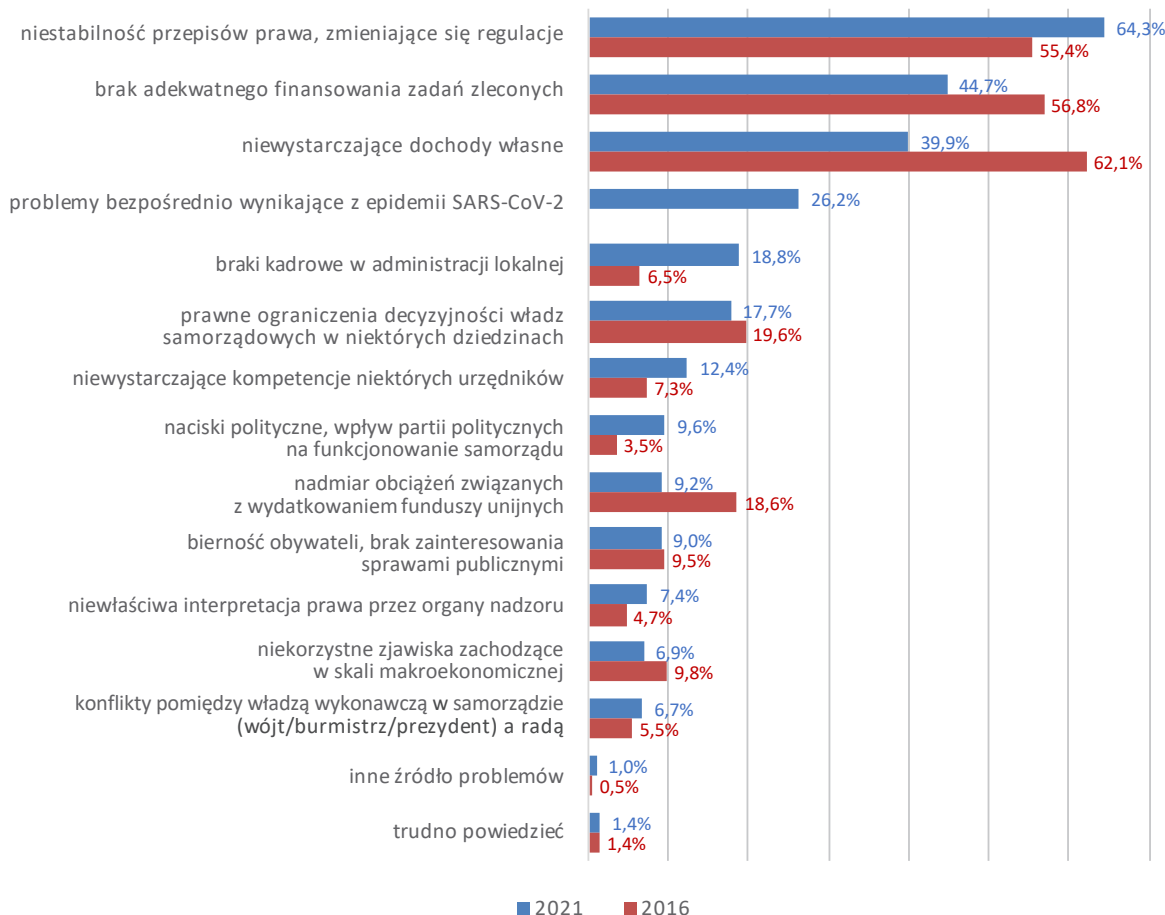
Opracowanie strategii rozwoju najczęściej wiązało się z korzystaniem ze wsparcia zewnętrznego, przy czym w przypadku 48% jednostek wsparcie to wyglądało tak, że zewnętrzna firma lub konsultant przygotował strategię, a 26% jednostek korzystało ze wsparcia doradcy, ale dokument opracowały samodzielnie.

Warto zwrócić uwagę na to, że strategie przygotowane przez podmioty zewnętrzne częściej powstawały przy intensywnym zaangażowaniu mieszkańców niż te, które opracowano samodzielnie lub z częściowym zaangażowaniem doradców z zewnątrz. Sytuacja, w której strategia powstała w ogóle bez udziału mieszkańców, najczęściej miała miejsce wówczas, gdy jednostka nie korzystała w żadnej formie ze wsparcia zewnętrznego. Może to się wiązać z tym, że partycypacyjny proces strategiczny jest czasochłonny i wymaga znacznego zaangażowania nie tylko ze strony uczestniczących w nim mieszkańców, ale także organizatorów. Jeśli zajmuje się tym firma zewnętrzna, to pracownicy urzędu nie są bezpośrednio obciążeni pracami organizacyjnymi, więc łatwiej jest zrealizować cały proces. W sytuacjach, w których sami pracują nad strategią, mogą nie mieć już przestrzeni do włączania mieszkańców, opracowywanie dokumentu strategicznego nie unieważnia bowiem innych zadań pracowników urzędu.

Źródła trudności w zarządzaniu lokalnym

Bieżące zarządzanie jednostką samorządową wiąże się z różnymi problemami i trudnościami. Badani sekretarze JST zostali poproszeni o wskazanie źródeł największych trudności w zarządzaniu ich jednostką samorządową. Podobne pytanie zadano 5 lat wcześniej. Zmiany, które zaszły w hierarchii wskazywanych źródeł w okresie dzielącym oba badania, okazały się bardzo interesujące (Il. 12).

Ilustracja 12. Hierarchia źródeł problemów w lokalnym zarządzaniu z perspektywy sekretarzy JST



W 2016 roku trzy najczęściej wymieniane źródła problemów to: niewystarczające dochody własne, brak adekwatnego finansowania zadań zleconych i niestabilność przepisów prawa. Przy tym różnica między odsetkami wskazań tych kategorii były niewielkie – nie przekraczały 7 punktów procentowych. W 2021 roku niestabilność przepisów prawa „awansowała” na pierwsze miejsce pod względem częstości przywoływania, natomiast następny w kolejności problem, związany z nieadekwatnym finansowaniem zadań zleconych, pojawiał się w odpowiedziach sekretarzy o 12 punktów procentowych rzadziej.

Wśród problemów, które w ostatnim badaniu częściej dokuczały samorządom niż 5 lat wcześniej, znalazły się (poza wspomnianą niestabilnością prawa): braki kadrowe w administracji lokalnej, niewystarczające kompetencje niektórych urzędników, naciski polityczne i niewłaściwa interpretacja prawa przez organy nadzoru. Wyraźnie rzadziej natomiast wskazywano problemy z wydatkowaniem funduszy unijnych.

Warto zwrócić uwagę, że kwestie związane z naciskami politycznymi i interpretacją prawa przez organy nadzoru w 2016 roku wspomniano sporadycznie, a w roku 2021 częstość ich przywoływania wzrosła prawie trzykrotnie – choć nadal były to problemy wymieniane raczej rzadko.

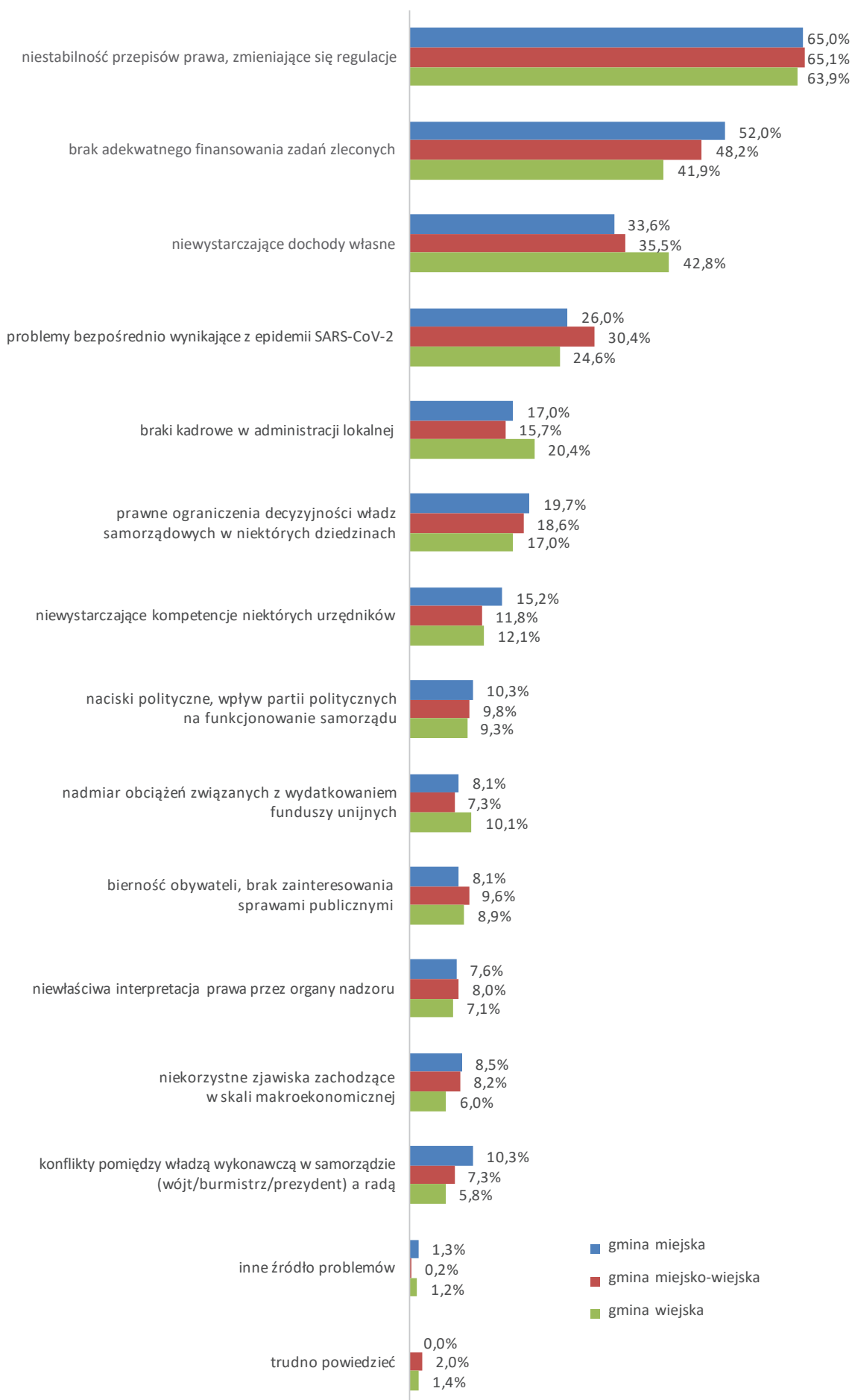
Problemy bezpośrednio wynikające z epidemii SARS-CoV-2 wskazał co czwarty badany sekretarz. Zagadnienie wpływu epidemii na funkcjonowanie samorządu było przedmiotem szczegółowego badania i jest omówione w osobnym raporcie.

Sfery działalności samorządu, które przysparzały problemów zarządczych, nie były wyraźnie zróżnicowane ze względu na typ jednostki – kształtowały się podobnie w gminach wiejskich i miastach. Gminy wiejskie nieco częściej niż inne borykały się z niewystarczającymi dochodami własnymi oraz brakami kadrowymi w administracji, podczas gdy w miastach częściej wskazywano nieadekwatne finansowanie zadań zleconych oraz konflikty pomiędzy władzą wykonawczą a radą. Tę ostatnią kategorię problemów wskazała co dziesiąta gmina miejska, 6% gmin wiejskich i 7% – miejsko-wiejskich.

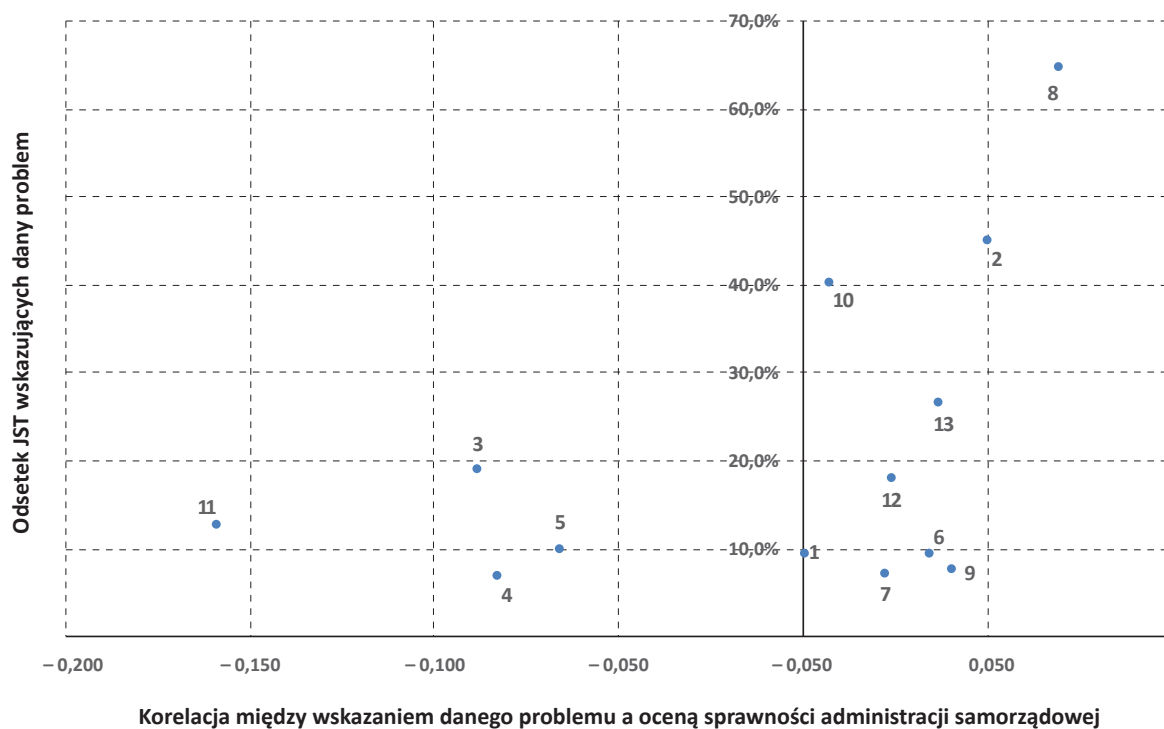
Wskazane przez sekretarzy źródła problemów w zarządzaniu JST zostały przeanalizowane pod kątem ich związków z ogólną oceną sprawności urzędu. Stwierdzono, że cztery rodzaje problemów wiążą się z niskimi ocenami sprawności urzędu. Są to: braki kadrowe w administracji lokalnej, niewystarczające kompetencje niektórych urzędników, naciski polityczne na funkcjonowanie samorządu i konflikty między władzą wykonawczą a radą. Były to jednak problemy wskazywane stosunkowo rzadko (szczególnie ten ostatni).

Przy interpretacji pozytywnych wartości współczynników korelacji między oceną sprawności urzędu a wskazywaniem pewnych problemów warto pamiętać, że korelacja oznacza współwystępowanie badanych zjawisk, a nie zależność przyczynowo-skutkową między nimi. I tak na przykład pozytywna korelacja między oceną sprawności urzędu a zidentyfikowaniem niestabilności przepisów prawa jako źródła problemów zarządczych oznacza, że problem ten częściej dokucza urzędom ocenianym jako sprawne. Tu związek jest najsilniejszy. Sprawne urzędy częściej niż inne mają też tendencję do postrzegania braku adekwatnego finansowania zadań zleconych jako problemu utrudniającego zarządzanie jednostką samorządową. Pozostałe dodatnie korelacje były bardzo słabe (poniżej 0,05).

Ilustracja 13. Hierarchia źródeł problemów w lokalnym zarządzaniu w poszczególnych typach JST z perspektywy sekretarzy



Ilustracja 14. Zależność między częstością wskazywania poszczególnych źródeł trudności w zarządzaniu a oceną sprawności działania urzędu



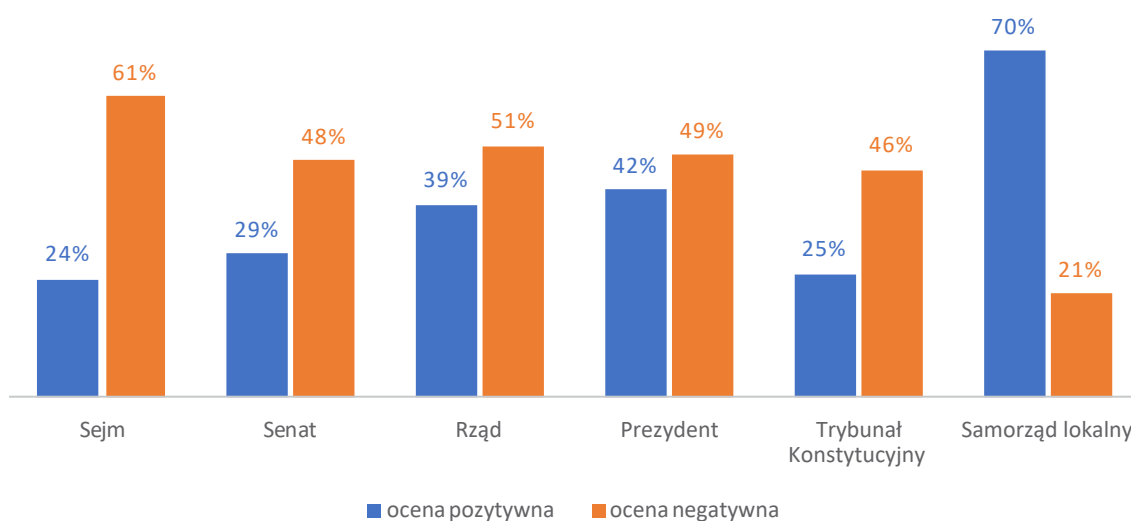
1. bierność obywateli, brak zainteresowania sprawami publicznymi
2. brak adekwatnego finansowania zadań zleconych
3. braki kadrowe w administracji lokalnej
4. konflikty pomiędzy władzą wykonawczą w samorządzie (wójt/burmistrz/prezydent) a radą
5. naciski polityczne, wpływ partii politycznych na funkcjonowanie samorządu
6. nadmiar obciążeń związanych z wydatkowaniem funduszy unijnych
7. niekorzystne zjawiska zachodzące w skali makroekonomicznej
8. niestabilność przepisów prawa, zmieniające się regulacje
9. niewłaściwa interpretacja prawa przez organy nadzoru
10. niewystarczające dochody własne
11. niewystarczające kompetencje niektórych urzędników
12. prawne ograniczenia decyzyjności władz samorządowych w niektórych dziedzinach
13. problemy bezpośrednio wynikające z epidemii SARS-CoV-2

Ocena sprawności działania samorządów i jej uwarunkowania

Samorządy lokalne są od lat jedynymi z bardzo niewielu instytucji publicznych (i chyba jedyną związaną bezpośrednio ze sprawowaniem władzy), które są pozytywnie oceniane przez obywateli. Na przykład w marcu 2021 roku działania samorządów pozytywnie oceniło 70% badanych przez CBOS, a tylko co piąty (21%) – negatywnie. Władze centralne natomiast od lat uzyskują więcej ocen pozytywnych niż negatywnych.

Poniższy wykres (Il. 15) prezentuje ocenę działalności wybranych instytucji publicznych w marcu 2021 roku, ale warto pamiętać, że w całym okresie 1997–2021, dla którego CBOS publikuje dane, ani razu odsetek ocen negatywnych dotyczących działalności władz lokalnych nie przeważał nad pozytywnymi.

Ilustracja 15. Dokonane przez obywateli oceny działalności samorządów lokalnych na tle ocen działalności innych instytucji publicznych w marcu 2021



CBOS, komunikaty nr 38/2021 i 39/2021

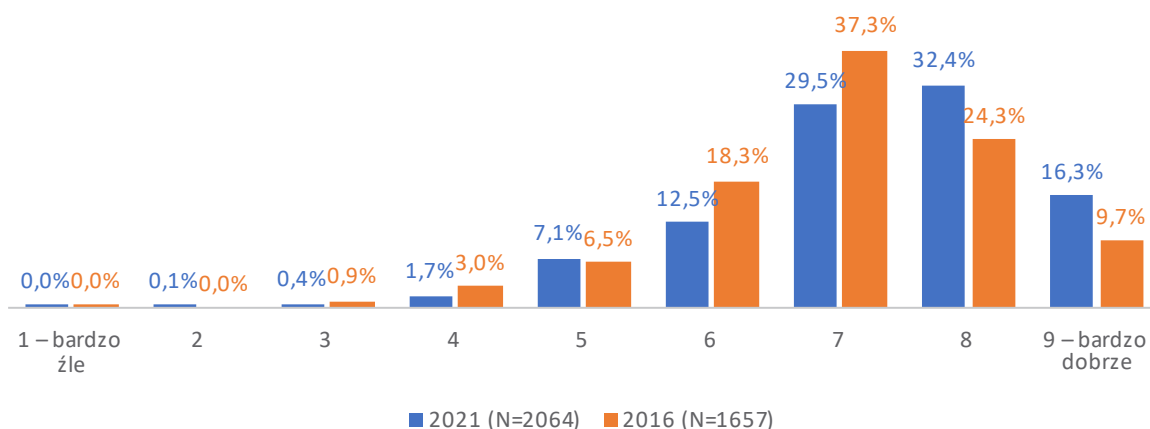
Obywatele są więc na ogół zadowoleni z działania władz samorządowych, sytuacja ta utrzymuje się już długo. Omawiane w niniejszym raporcie badanie pozwala spojrzeć na działalność samorządów bardziej szczegółowo i stwierdzić, jakie czynniki wpływają korzystnie, a jakie niekorzystnie na sprawność działania i organizację pracy samorządów.

Ogólna ocena sprawności działania urzędów

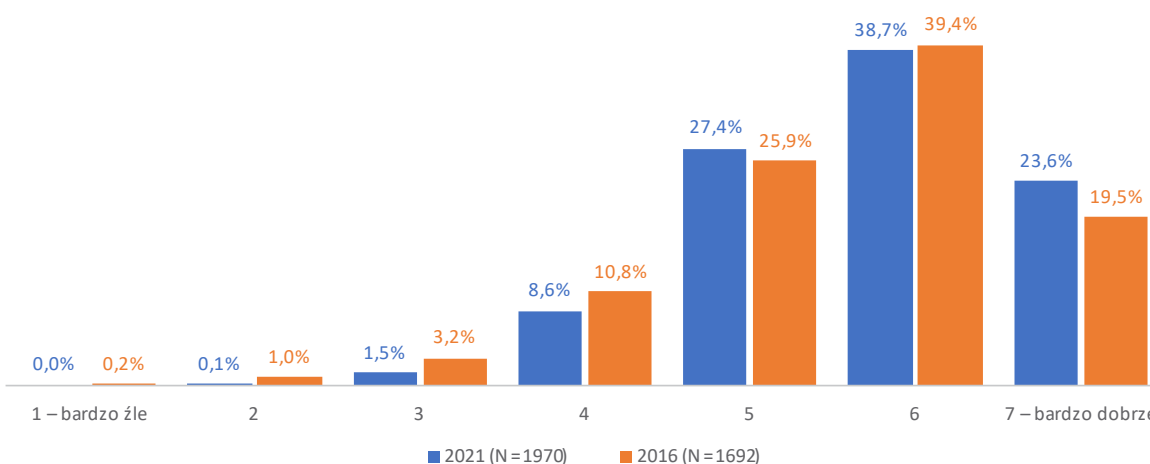
Odpowiedzi na pytania ankiety pokazały, że sekretarze jednostek samorządu terytorialnego wysoko oceniają sprawność swoich urzędów: blisko połowa z nich (49%) uznała, że administracja samorządowa działa bardzo sprawnie (suma odsetek dwóch najwyższych ocen na 9-punktowej skali), natomiast niskie oceny (poniżej 4) wystawiły jedynie pojedyncze osoby. Ilustruje to Il. 16.

Warto także odnotować, że ocena sprawności poprawiła się od czasu poprzedniego badania, które przeprowadzono 5 lat wcześniej (w 2016 roku), choć i wtedy była wysoka. Wszystko to pokazuje, że urzędnicy samorządowi pracują w dość przyjaznym otoczeniu – ich praca jest pozytywnie odbierana przez obywateli, a oni sami również są przekonani, że wykonują ją dobrze.

Ilustracja 16. Ogólna ocena sprawności funkcjonowania administracji samorządowej (rok 2016 i rok 2021)



Ilustracja 17. Ogólna ocena miasta/gminy jako miejsca do życia (rok 2016 i rok 2021)

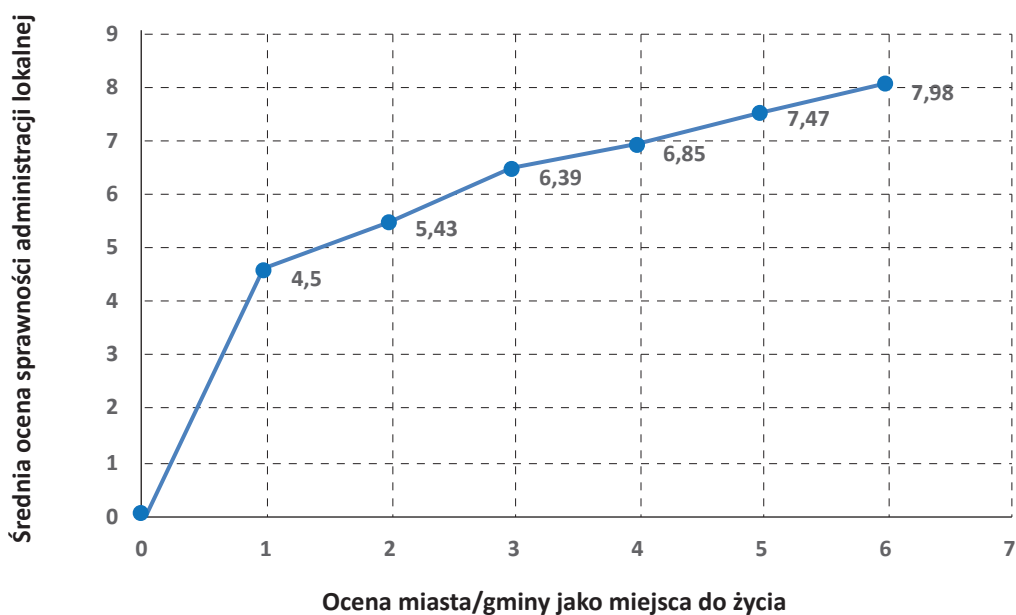


Ocena sprawności funkcjonowania urzędu jest powiązana z oceną miasta lub gminy jako miejsca do życia, co przejawia się nie tylko w bardzo podobnym kształcie obu rozkładów. W jednostkach, które badani sekretarze uznawali za dobre miejsca do życia, sprawność administracji uzyskiwała przeciętnie wyższe noty niż w jednostkach uznawanych za gorsze miejsca (współczynnik korelacji między tymi dwoma ocenami wynosił 0,44). Można zatem wyciągnąć wniosek, że z perspektywy badanych samorządowców sprawność administracji jest bardzo ważnym elementem sprzyjającym wysokiej jakości życia mieszkańców.

Warto też zauważyć, że w okresie dzielącym oba badania wzrosły odsetki wystawiających najwyższe oceny zarówno sprawności urzędu, jak i odsetki sekretarzy uznających swoją gminę za dobre miejsce do życia.

Niezależnie od wysokich ocen administracje lokalne borykają się z szeregiem problemów w realizacji stawianych przed nimi zadań. Badani sekretarze otrzymali listę spraw wykonywanych przez instytucje samorządowe i zostali poproszeni o wskazanie, które z nich są wykonywane bez większych zakłóceń, a które napotykają na różnego rodzaju trudności (poważne lub częściowe). Rozkład odpowiedzi na to pytanie prezentuje Il. 18.

Ilustracja 18. Średnie oceny sprawności administracji w zależności od oceny miasta/gminy jako miejsca do życia



Dwie trzecie uczestniczących w badaniu jednostek nie zgłosiło żadnego zadania, w którego realizacji występowałyby poważne trudności, a to znaczy, że w jednej trzeciej takie poważne trudności się pojawiały. Na ogół wskazywano na jedno zadanie stanowiące poważny problem, ale były jednostki, które borykały się z wieloma problemami. Tylko w 73 gminach sekretarze zadeklarowali, że wszystkie zadania, o które pytano w ankiecie, są realizowane na bieżąco i bez większych zakłóceń. Najmniej problematycznych obszarów wskazano w gminach miejskich, ale zróżnicowanie ich liczby ze względu na typ gminy było na ogół niewielkie.

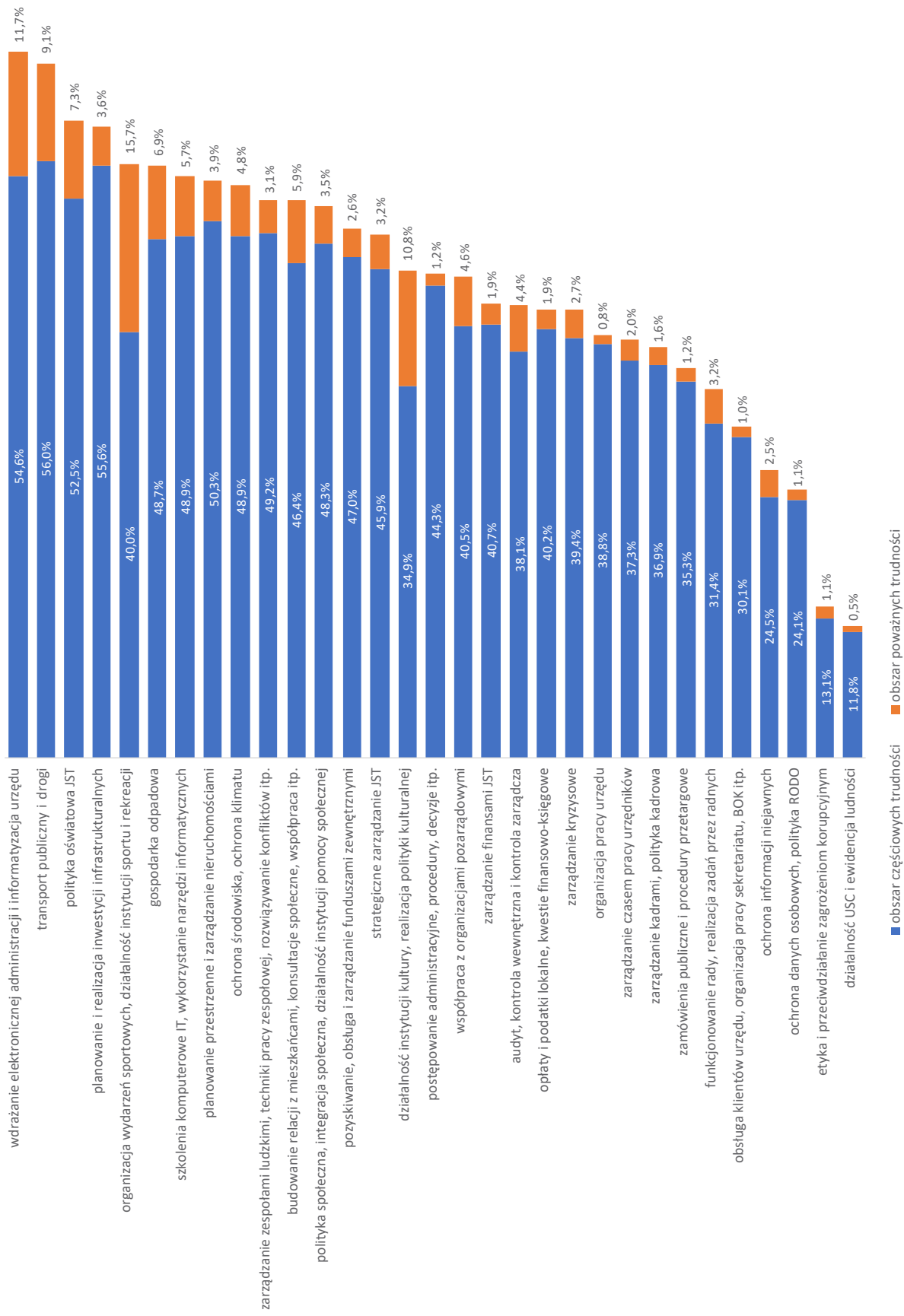
Poważne trudności najczęściej pojawiały się przy organizacji wydarzeń sportowych i działalności instytucji sportu i rekreacji (15% wskazań na poważne trudności w realizacji tych zadań). Najprawdopodobniej nie bez znaczenia była tu pandemia, która uniemożliwiła organizację imprez masowych, a wydarzenia sportowe zazwyczaj należą do tej kategorii. Możliwe, że z tego samego powodu również „działalność instytucji kultury” relatywnie często pojawiała się wśród dziedzin borykających się z poważnymi trudnościami. Pandemia przyczyniła się też – jak wolno się domyślać – do nieco częstszego niż 5 lat wcześniej wskazywania polityki oświatowej JST jako obszaru problematycznego. W roku 2016 politykę oświatową wskazało 57% JST, a w 2021 – 60%.

Dwa zadania najczęściej wskazywane jako problematyczne – wdrażanie elektronicznej administracji i informatyzacja urzędu oraz transport publiczny i drogi – pozostały na pierwszych miejscach od poprzedniego badania. Warto jednak zaznaczyć, że w 2016 roku elektroniczna administracja stwarzała problemy dla 77% JST, w tym co trzecia jednostka wskazywała ją jako obszar poważnych trudności, 5 lat później natomiast problemy z informatyzacją zgłaszało 66% jednostek, z tego 11% uznało te problemy za poważne. Wydaje się więc, że proces rozwiązywania problemów informatycznych postępuje, choć problemy te wciąż są istotne.

Do obszarów najmniej problematycznych (najrzadziej wskazywanych jako takie) należy i należała ewidencja ludności i przeciwdziałanie korupcji.

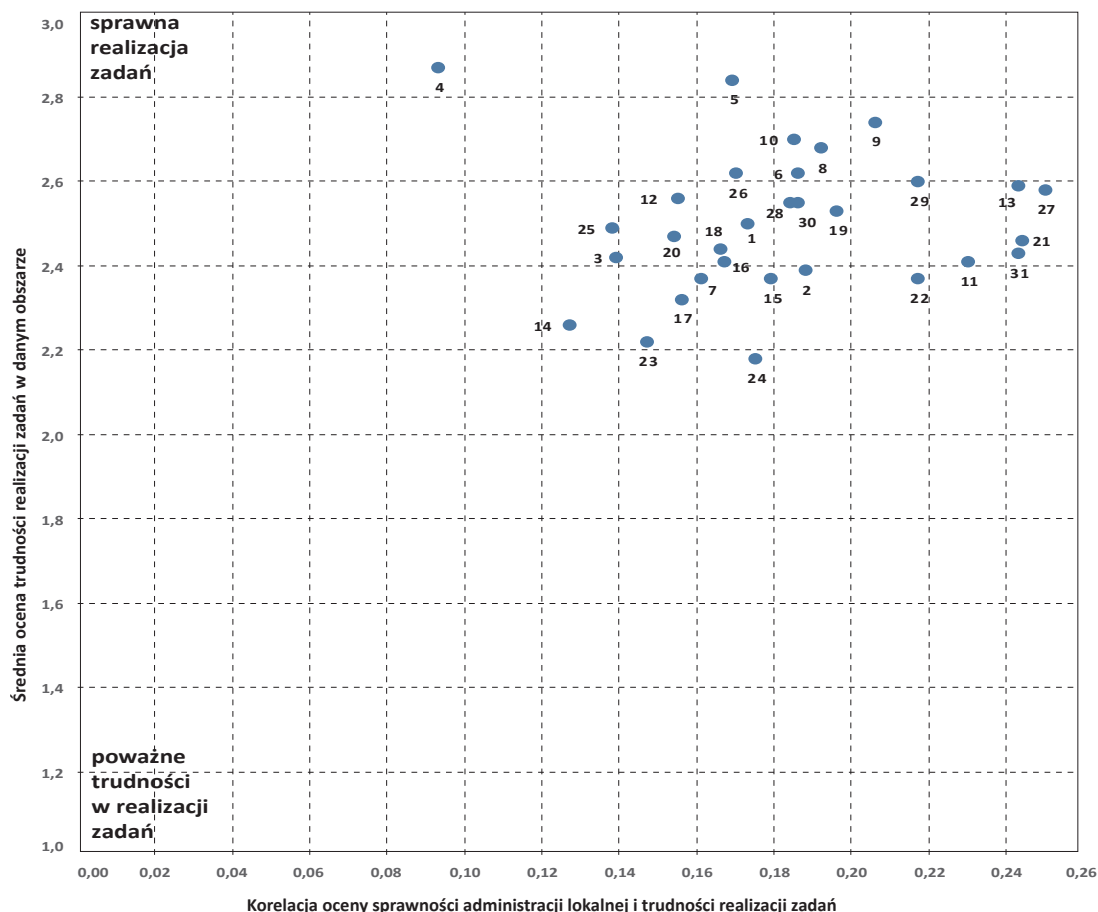
Liczba zadań zidentyfikowanych przez sekretarzy jako powodujące problemy realizacyjne jest skorelowana z ich oceną sprawności działania lokalnej administracji (współczynnik korelacji wynosi -0,203 w przypadku liczby zadań z poważnymi trudnościami i nieco więcej, bo -0,237, w przypadku liczby zadań z częściowymi trudnościami). Współczynnik jest ujemny, co oznacza, że im więcej zadań problematycznych, tym niższa ocena sprawności urzędu.

Ilustracja 19. Problemy (bardzo i częściowo) obszary realizacji zadań przez urzędy samorządowe według sekretarzy JST



Na poniższym wykresie (Il. 20) prezentujemy współzależność między sprawnością realizacji poszczególnych zadań a ogólną oceną sprawności administracji¹. Analiza ta pokazuje, że problemy w realizacji poszczególnych zadań mają zróżnicowane znaczenie dla ogólnej oceny sprawności administracji. Najistotniejsze okazały się zadania związane z organizacją pracy urzędu, zarządzaniem czasem i współpracą między urzędnikami, a także strategiczne zarządzanie JST.

Ilustracja 20. Istotność czynników oceny sprawności działania administracji lokalnej



- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. audyt, kontrola wewnętrzna i kontrola zarządcza 2. budowanie relacji z mieszkańcami konsultacje społeczne, współpraca itp. 3. działalność instytucji kultury, realizacja polityki kulturalnej 4. działalność USC i ewidencja ludności 5. etyka i przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym 6. funkcjonowanie Rady, realizacja zadań przez radnych 7. gospodarka odpadowa | <ol style="list-style-type: none"> 8. obsługa klientów urzędu, organizacja pracy sekretariatu, BOK itp. 9. ochrona danych osobowych, polityka RODO 10. ochrona informacji niejawnych 11. ochrona środowiska, ochrona klimatu 12. opłaty i podatki lokalne, kwestie finansowo-księgowo 13. organizacja pracy urzędu 14. organizacja wydarzeń sportowych, działalność instytucji sportu i rekreacji 15. planowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych |
|--|--|

¹ Ze względu na porządkowy charakter zmiennych mierzących stopień trudności w realizacji poszczególnych zadań zastosowano współczynnik korelacji rang Spearmana.

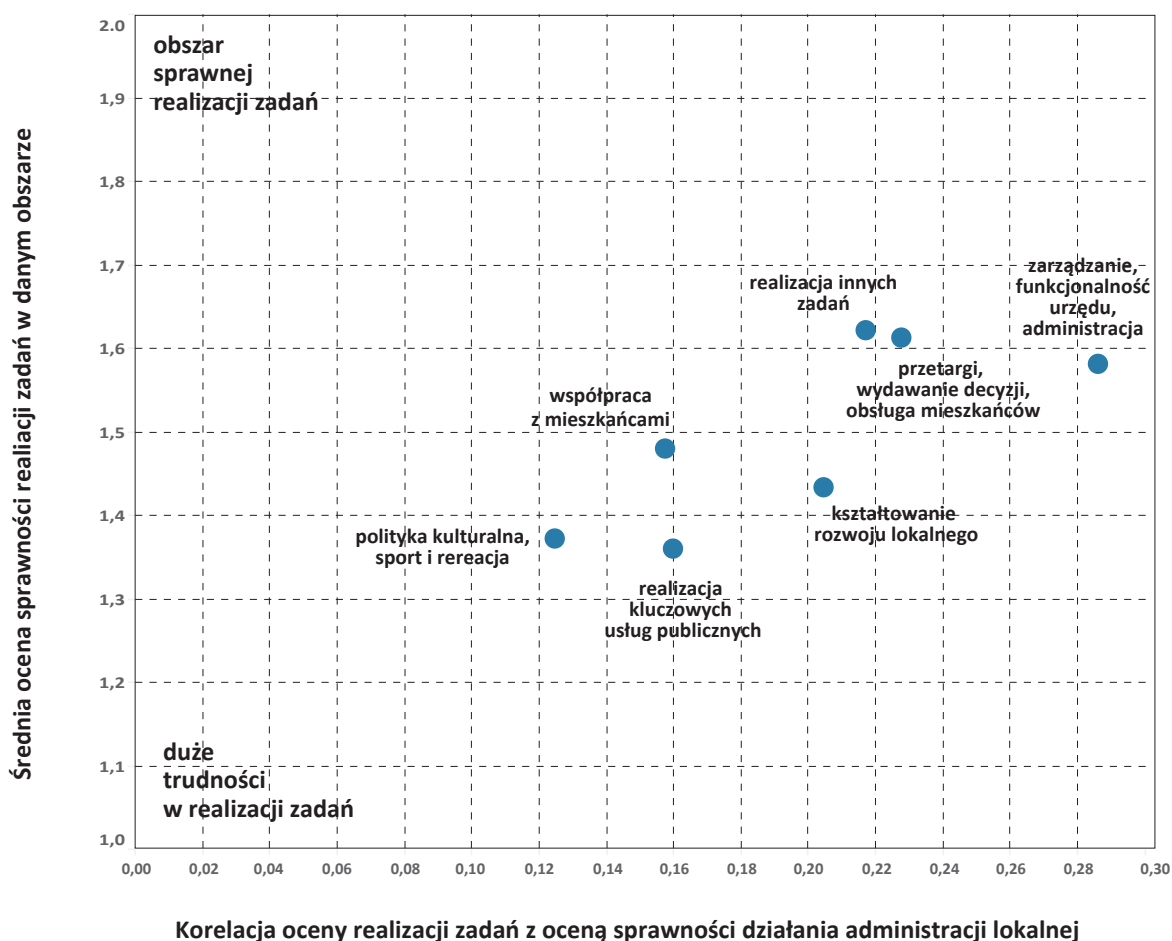
- | | |
|--|---|
| 16. planowanie przestrzenne i zarządzanie nieruchomościami | 24. wdrażanie elektronicznej administracji i informatyzacja urzędu |
| 17. polityka oświatowa JST | 25. współpraca z organizacjami pozarządowymi |
| 18. polityka społeczna, integracja społeczna, działalność instytucji pomocy społecznej | 26. zamówienia publiczne i procedury przetargowe |
| 19. postępowanie administracyjne procedury, decyzje itp. | 27. zarządzanie czasem pracy urzędników |
| 20. pozyskiwanie, obsługa i zarządzanie funduszami zewnętrznymi | 28. zarządzanie finansami JST |
| 21. strategiczne zarządzanie JST | 29. zarządzanie kadrami, polityka kadrowa |
| 22. szkolenia komputerowe IT, wykorzystanie narzędzi informatycznych | 30. zarządzanie kryzysowe |
| 23. transport publiczny i drogi | 31. zarządzanie zespołami ludzkimi techniki pracy zespołowej, rozwiązywanie konfliktów itp. |

Wymienione w ankiecie zadania samorządów zostały do celów analitycznych podzielone na siedem typów, w taki sam sposób, jak to zrobiono w raporcie *Skuteczny urząd samorządowy*²: (1) zarządzanie, funkcjonowanie urzędu, działalność administracji, (2) przetargi, wydawanie decyzji, obsługa mieszkańców, (3) polityka kulturalna, sport i rekreacja, (4) realizacja kluczowych usług publicznych, (5) realizacja innych zadań, (6) współpraca z mieszkańcami, (7) kształtowanie rozwoju lokalnego.

Zestawienie zagregowanych typów zadań z oceną sprawności działalności administracji samorządowej potwierdziło przedstawione wcześniej wnioski – dla wysokości ocen, jakie sekretarze JST wystawiają sprawności działania samorządu, największe znaczenie mają zadania z obszaru zarządzania urzędem i działalności administracji. Dość istotna jest także ocena jakości obsługi mieszkańców. Ocena jakości realizacji zadań z zakresu polityki kulturalnej, sportu i rekreacji okazały się najslabiej oddziaływać na ogólną ocenę sprawności urzędu (Il. 21).

² *Skuteczny urząd samorządowy. Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej*. Raport opracowany przez Cezarego Trutkowskiego. FRDL: Warszawa 2016 (<https://frdl.org.pl/badania-i-analazy/raporty-i-inne/skuteczny-urząd-samorządowy-raport>). Jak zaznacza autor, „kategoryzacji dokonano w oparciu analizę realizacji polityk publicznych przeprowadzoną w różnych projektach badawczych. Do pewnego stopnia ma ona oczywiście charakter arbitralny”. Sposób kategoryzacji znajduje się w dodatku na końcu niniejszego dokumentu.

Ilustracja 21. Znaczenie problemów w różnych obszarach działalności samorządu dla oceny sprawności jego funkcjonowania



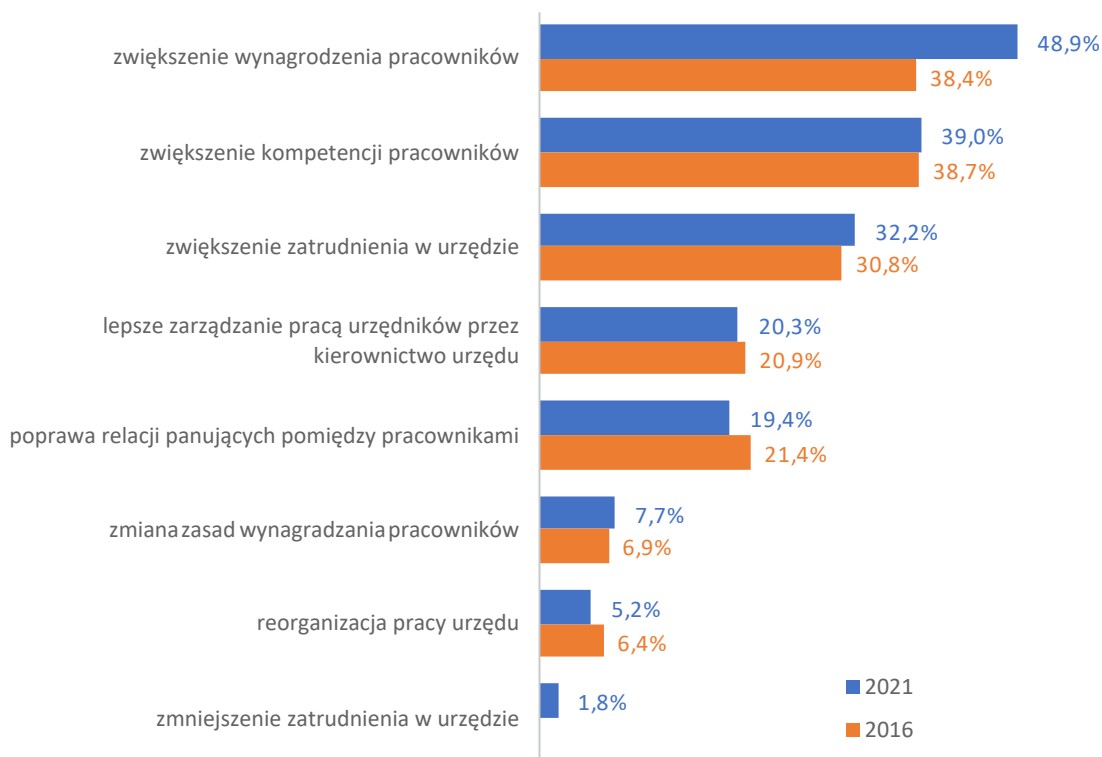
Możliwości poprawy jakości pracy urzędu

Badani sekretarze zostali także poproszeni o wskazanie działań, które przyczyniłyby się ich zdaniem do usprawnienia działania ich urzędu. Ankieta proponowała listę różnych działań, z możliwością dodania własnych. Były to: zwiększenie kompetencji pracowników, reorganizacja pracy urzędu, zwiększenie zatrudnienia w urzędzie, podniesienie wynagrodzenia pracowników, lepsze zarządzanie pracą urzędników przez kierownictwo urzędu, zmniejszenie zatrudnienia w urzędzie, zmiana zasad wynagradzania pracowników i poprawa relacji panujących między pracownikami.

Najczęściej wskazywano zwiększenie wynagrodzenia urzędników i zwiększenie ich kompetencji. W co trzecim samorządzie uznano, że należałoby zwiększyć zatrudnienie. Warto też zwrócić uwagę na zagadnienie relacji między pracownikami. Ta kwestia nie pojawiła się na początku listy pożądanych działań, jednak w co piątym urzędzie wskazywano te relacje jako jeden z najważniejszych czynników warunkujących sprawną pracę.

Te same działania pojawiły się na początku listy 5 lat wcześniej, ale w 2021 roku zwiększenie wynagrodzeń wskazywano znacząco częściej niż w poprzednim badaniu, podczas gdy częstość wskazań pozostałych działań nie zmieniła się wyraźnie.

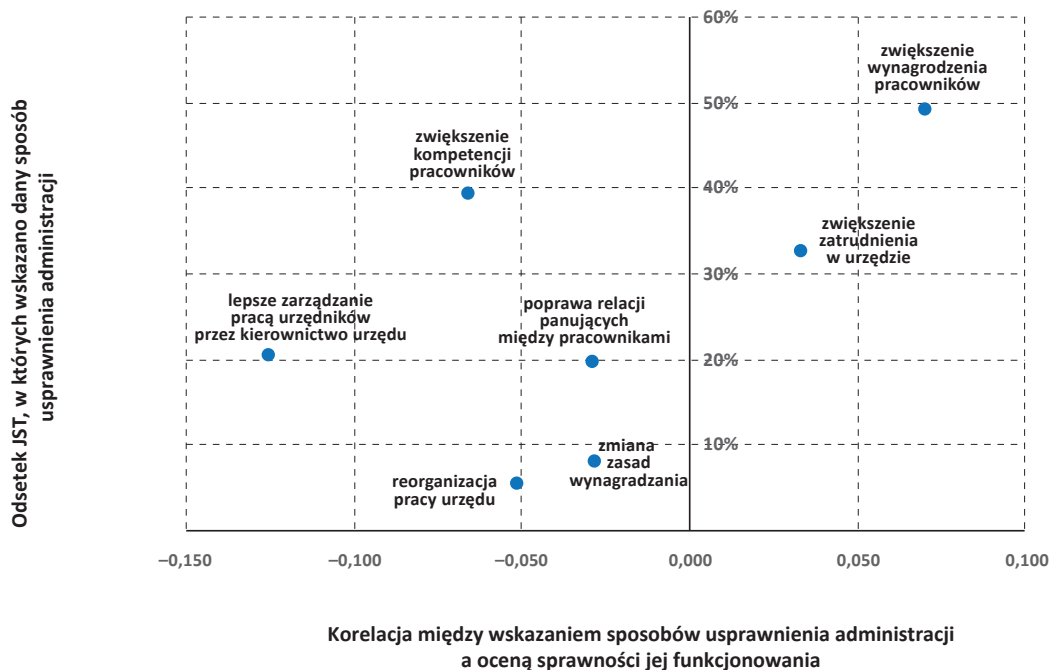
Ilustracja 22. Sposoby na usprawnienie pracy urzędu w opiniach sekretarzy JST



Wzrost wynagrodzeń i zwiększenie kompetencji były najczęściej wymienianymi pożądanymi czynnikami poprawy działania urzędu we wszystkich typach jednostek samorządowych. W miastach dostrzegano też potrzebę lepszego zarządzania pracą urzędników przez kierownictwo (25% wskazań wśród gmin miejskich), natomiast potrzeba zwiększenia zatrudnienia pojawiała się znacząco rzadziej niż w innych typach jednostek (16% w gminach miejskich, 37% w gminach wiejskich i 27% w gminach miejsko-wiejskich).

Przeprowadzono również analizę związku między wskazywaniem poszczególnych czynników mogących usprawnić urząd a oceną sprawności tego urzędu. Większość korelacji okazała się ujemna, co jest zgodne z intuicją – jeśli uznajemy, że jakiś obszar działania urzędu wymaga poprawy, to znaczy, że mamy uwagi odnośnie do sprawności jego działania (w domyśle: obniżamy ocenę). Dwa rodzaje działań na rzecz usprawnienia urzędu były skorelowane pozytywnie z oceną jego sprawności: zwiększenie wynagrodzenia i zwiększenie zatrudnienia. Tu znów wypada przypomnieć, że korelacja nie informuje o związku przyczynowo-skutkowym, lecz o współwystępowaniu zjawisk (opinii). A zatem – to w sprawnych urzędach częściej niż w tych gorzej ocenianych pod względem sprawności dostrzegano potrzebę zwiększenia zatrudnienia i podniesienia wynagrodzeń. Korelacje te były jednak słabe. Silniejsze były związki negatywne, z których wynika, że w gorzej ocenianych urzędach dostrzegano potrzebę poprawy zarządzania pracą urzędników i podniesienia ich kompetencji. Pozostałe korelacje były słabe.

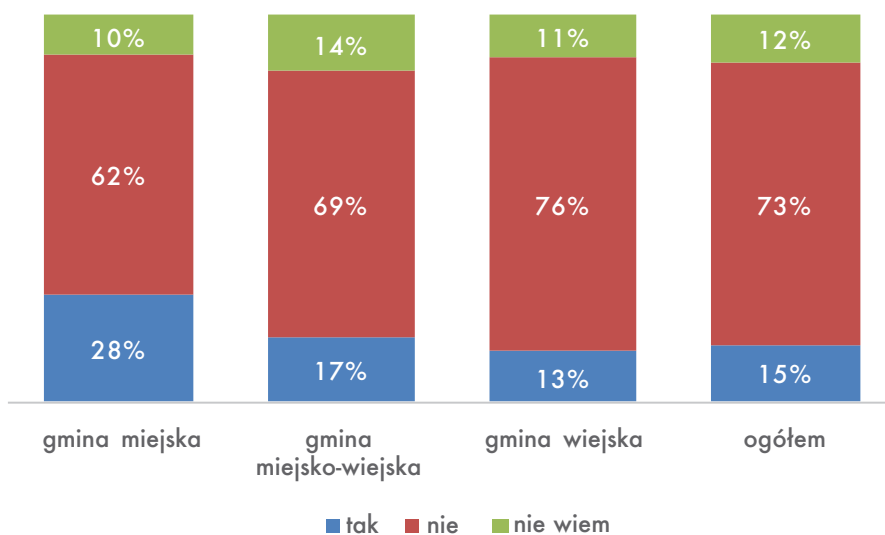
Ilustracja 23. Czynniki, które mogłyby wpłynąć na poprawę sprawności urzędu



Monitoring jakości pracy urzędu

Według deklaracji sekretarzy w ciągu ostatnich 2 lat 15% badanych urzędów przeprowadziło samoocenę z wykorzystaniem sformalizowanego narzędzia. Najwięcej deklaracji przeprowadzenia takiej samooceny padło w gminach miejskich.

Ilustracja 24. Samoocena z wykorzystaniem sformalizowanego narzędzia – według typów JST



W odpowiedzi na pytanie otwarte o rodzaj wykorzystanego narzędzia samokontroli padały bardzo zróżnicowane określenia – najczęściej wskazywano na rozmaite formy ankietowania (na przykład wspomniano o ankietowaniu klientów urzędu, pracowników lub też o ankietach prowadzonych w ramach opracowywania strategii rozwoju gminy). Kilkanaście razy wymieniono system CAF, czasem dodawano informację, że samoocena odbywała się „zgodnie z regulaminem”.

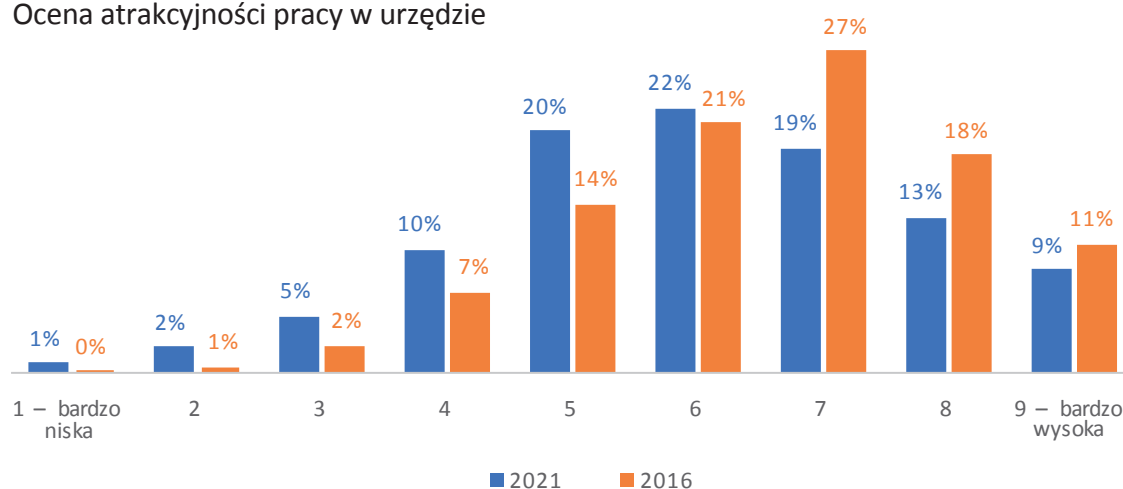
Sposób sformułowania odpowiedzi na pytanie otwarte wskazuje, że zagadnienie sformalizowanej samooceny nie jest dobrze znane większości sekretarzy i pod określeniem „sformalizowane narzędzie samooceny” rozumieli oni bardzo różne rzeczy.

Urząd jako miejsce pracy

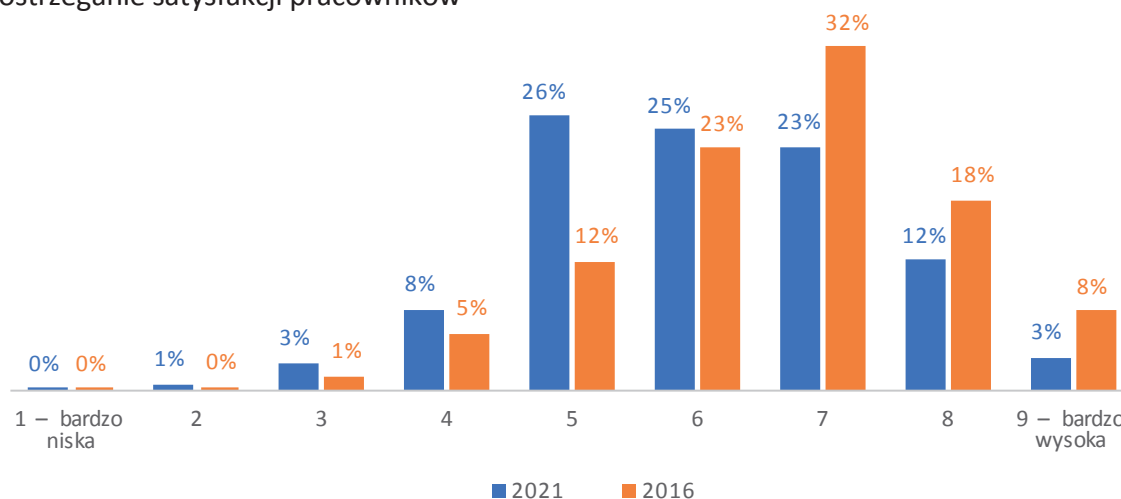
Z perspektywy sekretarzy jednostek samorządowych praca w urzędzie wydaje się dość atrakcyjna na tle innych możliwości oferowanych przez rynek pracy – 62% wybrało oceny po prawej („pozytywnej”) stronie skali, a jedynie 18% – po negatywnej.

Ilustracja 25. Ocena atrakcyjności pracy w urzędzie samorządowym i ocena satysfakcji z pracy pracowników urzędu dokonane przez sekretarzy JST w roku 2021 i w roku 2016

Ocena atrakcyjności pracy w urzędzie



Postrzeżenie satysfakcji pracowników



Zestawienie ogólnej oceny atrakcyjności pracy w samorządzie z wyrażanymi przez te same osoby opiniami na temat tego, czy praca w danym urzędzie przynosi satysfakcję zatrudnionym tam urzędnikom, wskazuje na silną współzależność między tymi ocenami. Współczynnik korelacji faktycznie jest wysoki i wynosi 0,67. Średnie oceny są niemal identyczne – 6,03 w przypadku oceny atrakcyjności i 6,04 w przypadku oceny satysfakcji z pracy. Opinie na temat poziomu zadowolenia pracowników z pracy w urzędzie nie były

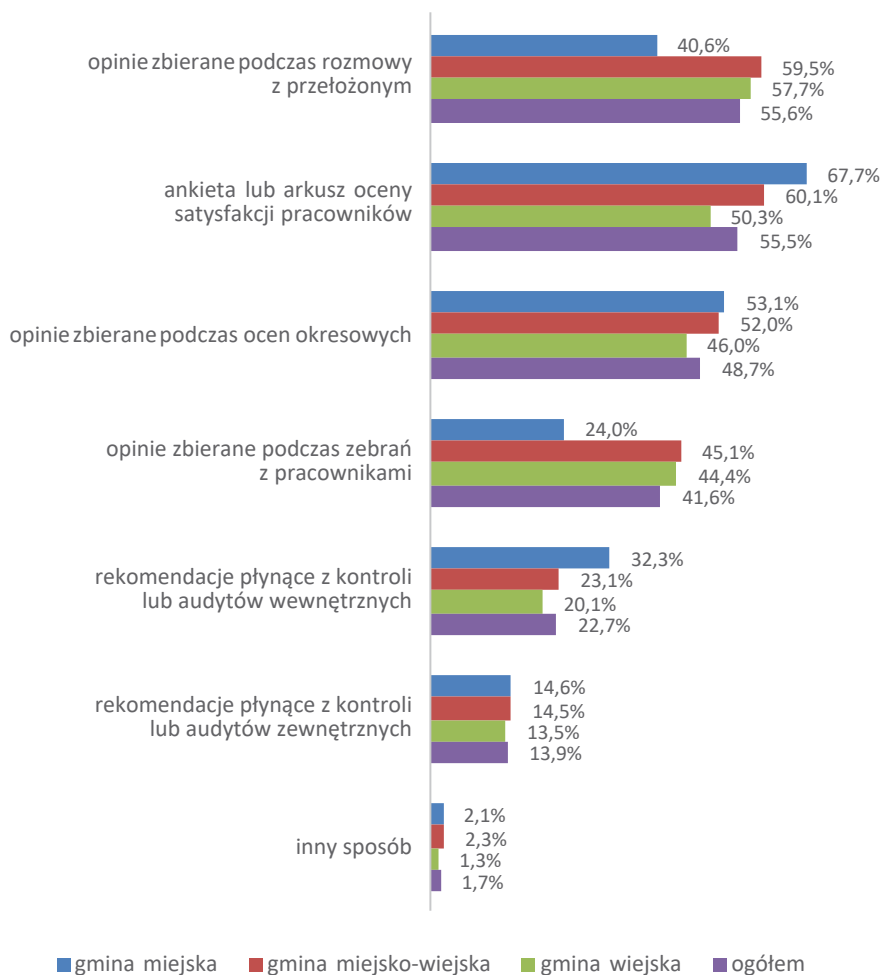
zróznicowane ze względu na typ jednostki samorządowej, natomiast oceny atrakcyjności urzędu samorządowego jako miejsca pracy wykazywały pewne różnice. W gminach miejskich średnia ocena atrakcyjności tego miejsca pracy była wyższa niż w pozostałych gminach (6,17 w porównaniu z 6,01).

W porównaniu z sytuacją sprzed 5 lat obniżyła się nieco zarówno ocena atrakcyjności pracy w urzędzie samorządowym (średnia ocena wyniosła wówczas 6,58 i spadła do 6,03), jak i postrzeganie poziomu satysfakcji urzędników (6,62 w 2016 roku i 6,04 – w 2021 roku). Okazało się natomiast, że w 2021 roku sekretarze w większym stopniu niż w roku 2016 oceniali satysfakcję pracowników przez pryzmat własnego postrzegania pracy w urzędzie jako atrakcyjnej. Siła korelacji tych dwóch ocen w 2016 roku wynosiła 0,57, a w roku 2021 – 0,67. Oba współczynniki są duże, ale różnica między nimi na korzyść roku 2021 jest bardzo wyraźna.

W urzędach ocenianych jako sprawne częściej można było spotkać zarówno opinie o tym, że urzędnicy są zadowoleni z pracy, jak i o tym, że urząd to atrakcyjne miejsce pracy. Współczynniki korelacji między wspomnianymi opiniami a oceną sprawności urzędu wynosiły odpowiednio 0,31 i 0,25. Warto też dodać, że pracę w samorządzie częściej uważano za atrakcyjną w tych gminach, które były ocenione jako dobre miejsce do życia (korelacja 0,27).

Badanie poziomu satysfakcji pracowników prowadzone było w co trzecim urzędzie (35%), w tym jedynie 6% robiło to regularnie. Okazało się przy tym, że średnia ocena poziomu satysfakcji pracowników jest nieco wyższa w tych urzędach, w których tę satysfakcję się bada (regularnie lub nieregularnie), niż tam, gdzie nie ma badań. Należy jednak pamiętać, że odnosimy się tu do opinii sekretarzy o tym, jaki jest poziom satysfakcji pracowników urzędu, a nie do wypowiedzi samych pracowników. Jest to więc miara zapośredniczona.

Ilustracja 26. Metody badania satysfakcji pracowników urzędów

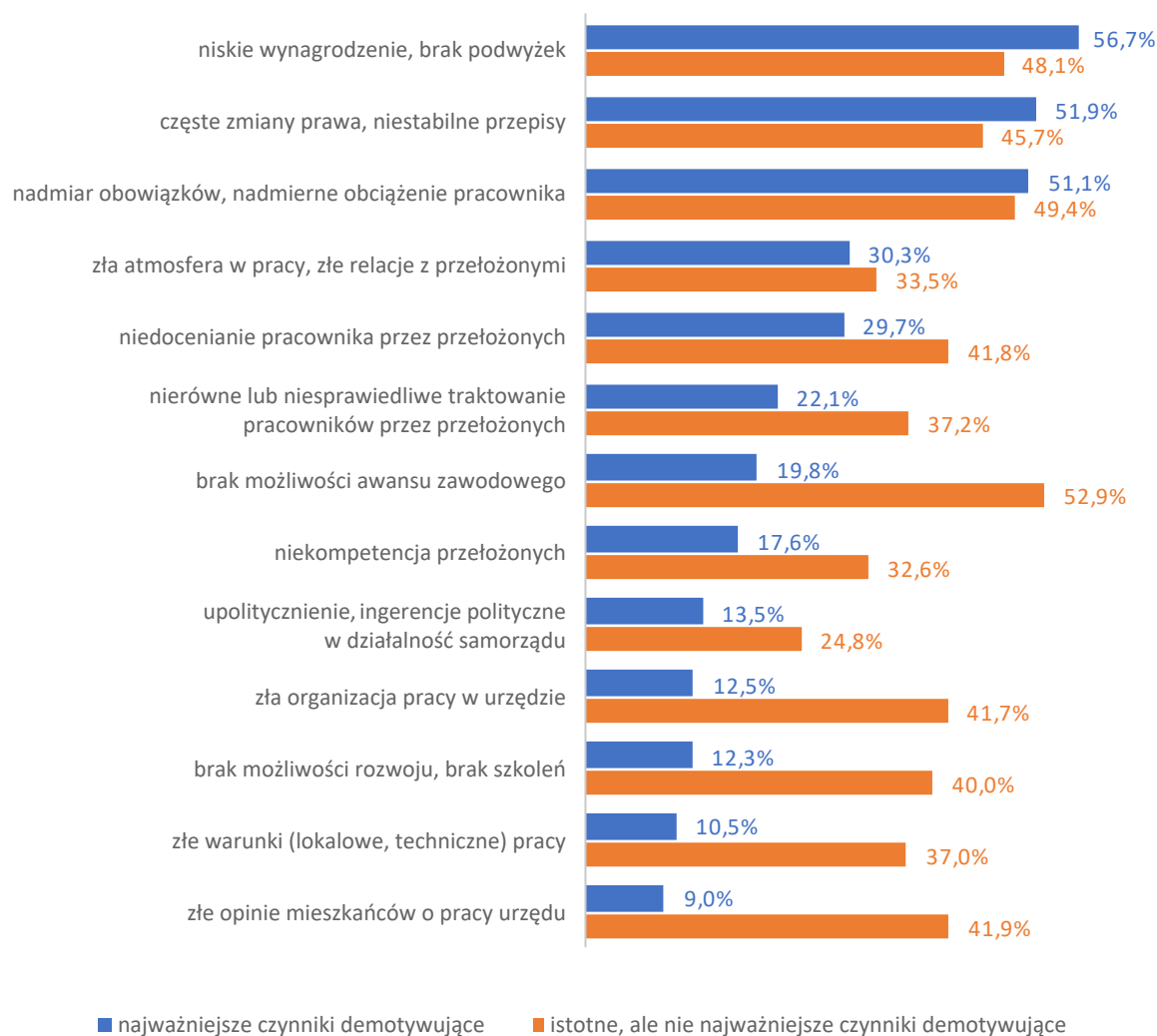


W samorządach, które wzięły udział w sondażu, stosowano różne metody badania satysfakcji pracowników. Najczęściej były to ankiety lub opinie zbierane przy okazji przeprowadzania ocen okresowych lub rozmów z przełożonymi. W miastach częściej stosowano sformalizowane narzędzia – sekretarze z dwóch trzecich gmin miejskich wskazali ankiety lub arkusze ocen, ponad połowa z nich wymieniła opinie zbierane w trakcie ocen okresowych. W mniejszych jednostkach najczęstszym sposobem badania satysfakcji pracowników było zbieranie opinii podczas rozmowy z przełożonymi – czyli dość nieformalne narzędzie badawcze.

W ankiecie znalazło się także pytanie o czynniki, które demotywują czy też zniechęcają do pracy pracowników urzędów samorządowych. Ponad połowa badanych sekretarzy wśród najważniejszych czynników demotywujących wskazała niskie wynagrodzenia, niestabilność prawa i nadmiar obowiązków obciążających pracownika. Ważną, choć nie najważniejszą kwestią był też brak możliwości awansu zawodowego.

Warto przypomnieć, że gdy zapytano sekretarzy o działania, które mogłyby poprawić sprawność urzędu, najczęściej wymieniano podniesienie wynagrodzeń i to właśnie ten czynnik nabrał w ostatnich badaniach większego znaczenia niż w poprzednich.

Ilustracja 27. Czynniki zniechęcające pracowników urzędów do zaangażowania i lepszej pracy – zdaniem sekretarzy JST



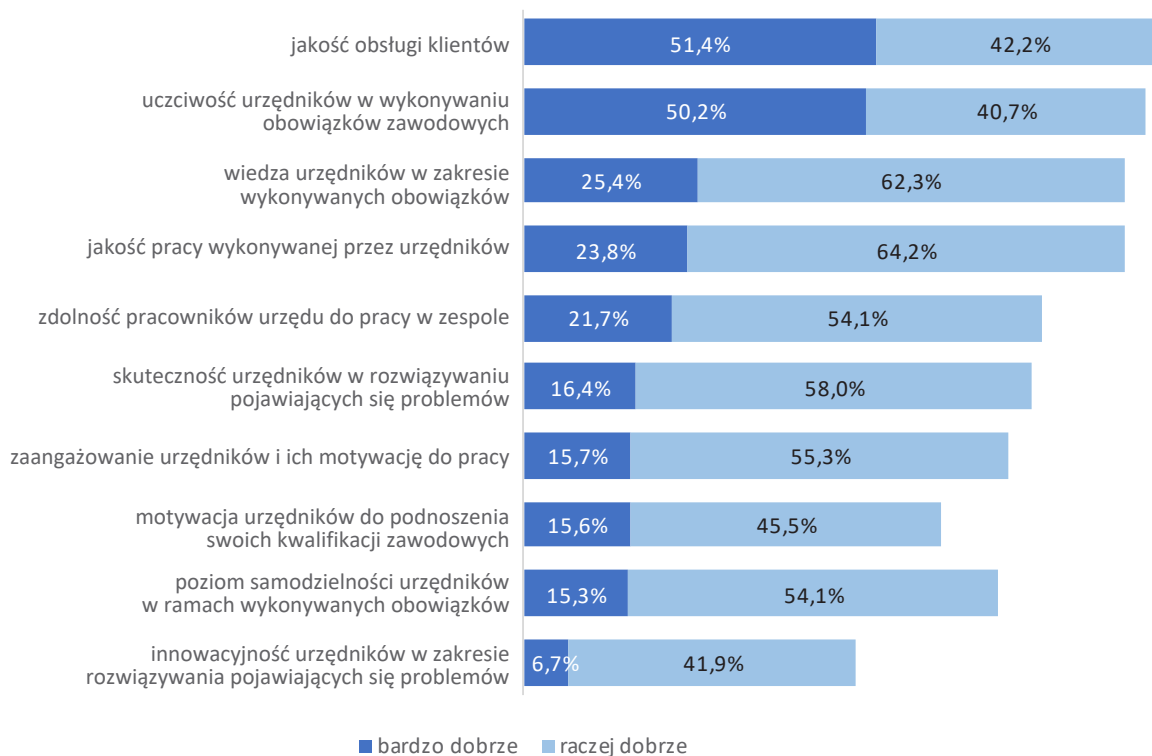
Spośród najczęściej wymienianych czynników demotyujących niskie wynagrodzenie oraz przeciążenie obowiązkami są najsilniej skorelowane z opinią sekretarzy na temat poziomu satysfakcji urzędników z pracy w urzędzie. Jeśli weźmiemy pod uwagę również czynniki wskazywane jako „istotne, ale nie najważniejsze”, to znaczącą korelację odnotowujemy w przypadku ingerencji politycznych w działalność samorządu i braku możliwości awansu zawodowego.

Ocena pracowników urzędu

Przedstawione w poprzednim rozdziale dane wskazują na to, że sekretarze na ogół uważają pracowników urzędów za osoby (raczej) zadowolone z pracy i znajdujące się w miejscu uchodzącym za atrakcyjne na rynku.

Dwa aspekty zaangażowania zawodowego urzędników zostały ocenione szczególnie wysoko (ponad 90% ocen bardzo dobrych i dobrych) – jest to jakość obsługi klientów i uczciwość w wykonywaniu obowiązków zawodowych. Przy tych dwóch kwestiach odsetek ocen bardzo dobrych przewyższał odsetek raczej dobrych, w pozostałych aspektach było odwrotnie.

Ilustracja 28. Ocena urzędników ze względu na różne aspekty ich postawy w pracy

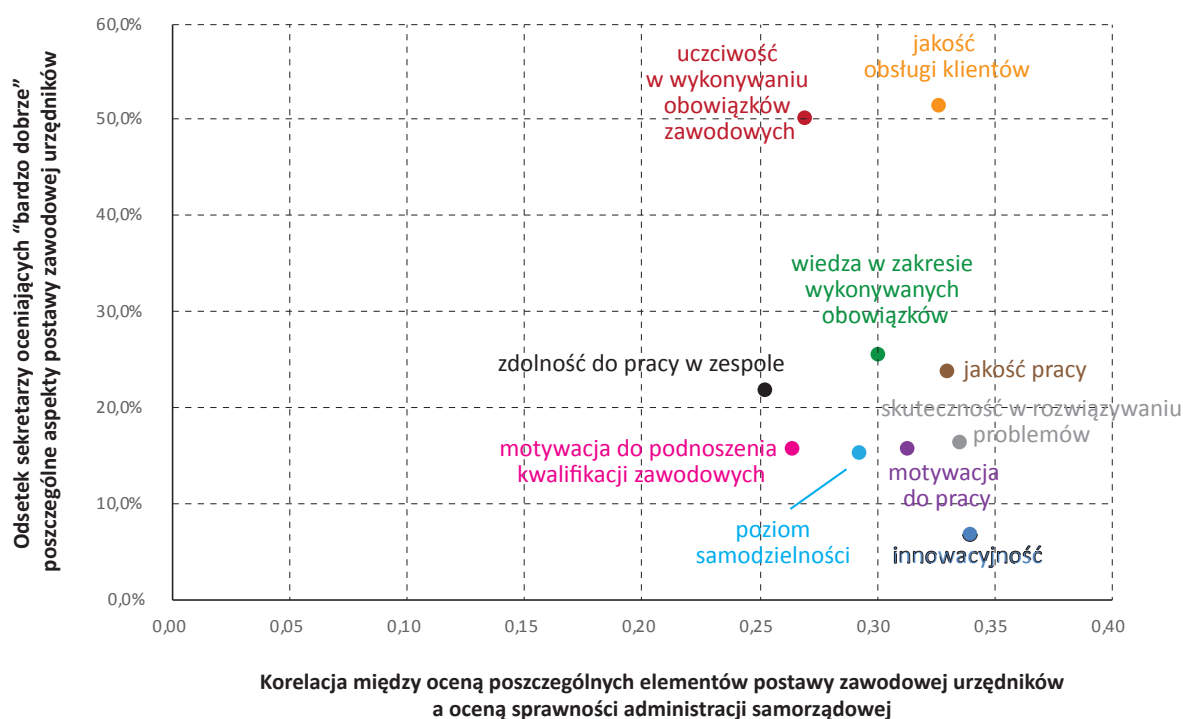


Na uwagę zasługuje niska ocena innowacyjności urzędników w zakresie rozwiązywania pojawiających się problemów, ich poziomu samodzielności i motywacji do podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych. Innowacyjność zebrała też największy odsetek ocen negatywnych (prawie 6%).

W poprzednim badaniu z 2016 roku oceny różnych aspektów zaangażowania urzędników przedstawiały się bardzo podobnie. Wówczas również te same trzy cechy: innowacyjność, motywacja do podnoszenia własnych kwalifikacji zawodowych i poziom samodzielności, uzyskały relatywnie najmniej ocen pozytywnych. Z jednej strony są to elementy związane z rozwojem zawodowym, z drugiej jednak wydaje się, że profil osobowościowy, którego oczekuje się od dobrego urzędnika, a w którym dominują odpowiedzialność,

skrupulatność i przestrzeganie procedur, kłóci się w pewnym stopniu z oczekiwaniem innowacyjności i samodzielności. Postawa samodzielności i innowacyjności wiąże się raczej z przekraczaniem granic i eksperymentowaniem, co być może nie zawsze sprzyja dobrej jakości pracy urzędniczej. Okazuje się jednak, że innowacyjność wraz ze skutecznością w rozwiązywaniu problemów, jakością pracy i jakością obsługi klientów to cechy, które są najmocniej powiązane z oceną sprawności administracji samorządowej. Warto przy tym zauważyć, że różnice w sile korelacji między ocenami poszczególnych aspektów pracy urzędników a oceną sprawności urzędu były w istocie bardzo niewielkie i wahały się w zakresie od 0,25 do 0,35.

Ilustracja 29. Związek oceny różnych aspektów postawy zawodowej urzędników z ewaluacją urzędu



Na podstawie ocenianych aspektów postawy zawodowej urzędników utworzono do celów analitycznych jedną miarę³, która została nazwana „indeksem zaangażowania urzędników”. Okazało się, że tak mierzone zaangażowanie urzędników wraz z opinią na temat sprawności administracji samorządowej i przekonaniem o czerpaniu przez urzędników satysfakcji z pracy w urzędzie mają znaczenie w kontekście przekonania o tym, że dane miasto czy gmina jest dobrym miejscem do życia. Do zbadania tych oddziaływań posłużyła analiza regresji, z której wynika, że na to przekonanie najsilniej oddziałuje ocena sprawności administracji, ale indeks zaangażowania i opinie o zadowoleniu urzędników z pracy w administracji są także bardzo ważne.

O względnej sile oddziaływania poszczególnych czynników na opinię o tym, czy miasto lub gmina jest dobrym miejscem do życia, informują wartości współczynników „beta” w poniższej tabeli. Im większa wartość współczynnika, tym silniejszy efekt. Wszystkie zmienne uwzględnione w modelu odpowiadają za 24% zróżnicowania zmiennej zależnej (opinii o mieście jako miejscu do życia).

³ Analiza głównych składowych pokazała, że takie postępowanie jest uzasadnione, gdyż wszystkie badane aspekty układają się w jeden czynnik, a Alpha Cronbacha wynosi 0,9.

Tabela 2. Czynniki kształtujące opinię o mieście/gminie jako dobrym miejscu do życia

	B	Beta	Poziom istotności
Ocena sprawności działania administracji lokalnej	0,252	0,327	0,000
Indeks zaangażowania urzędników	0,138	0,141	0,000
Ocena satysfakcji z pracy urzędników samorządowych	0,104	0,150	0,000
Gmina miejska ^a	0,172	0,055	0,019
Gmina wiejska ^a	0,053	0,026	0,263
(Stała równania regresji)	3,213		0,000

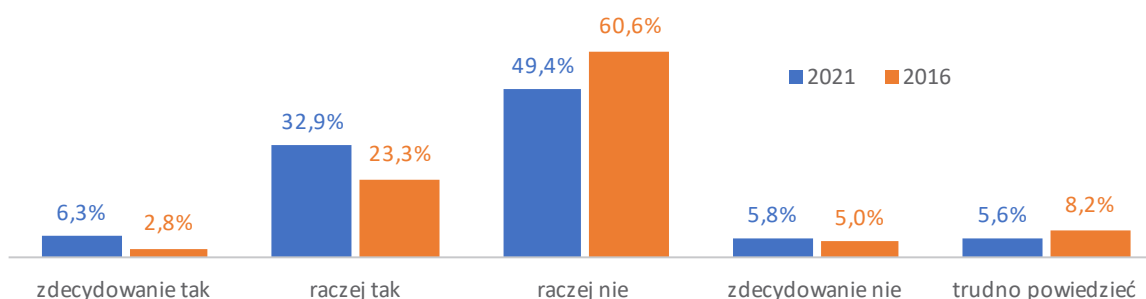
^a wartością referencyjną była gmina miejsko-wiejska.
Zmienna zależna: ocena miasta/gminy jako miejsca do życia
(od 1 – „bardzo zła” – do 7 – „bardzo dobra”).
 $R^2 = 0,24$.

Potrzeby szkoleniowe JST i doświadczenia ze szkoleń

Zwiększenie kompetencji pracowników to jeden z najczęściej wskazywanych przez sekretarzy sposobów oddziaływania na poprawę sprawności urzędów samorządowych. Dokładniejsze analizy pokazały, że potrzeba podnoszenia kompetencji była najczęściej dostrzegana w urzędach nieco gorzej ocenianych (negatywna znacząca korelacja).

W co trzecim urzędzie dostrzegano problemy, których główną przyczyną są niedostatki wiedzy i umiejętności urzędników. Udział takich urzędów zwiększył się nieco od 2016 roku, kiedy to problemy wynikające z niekompetencji dostrzegano w 26% urzędów.

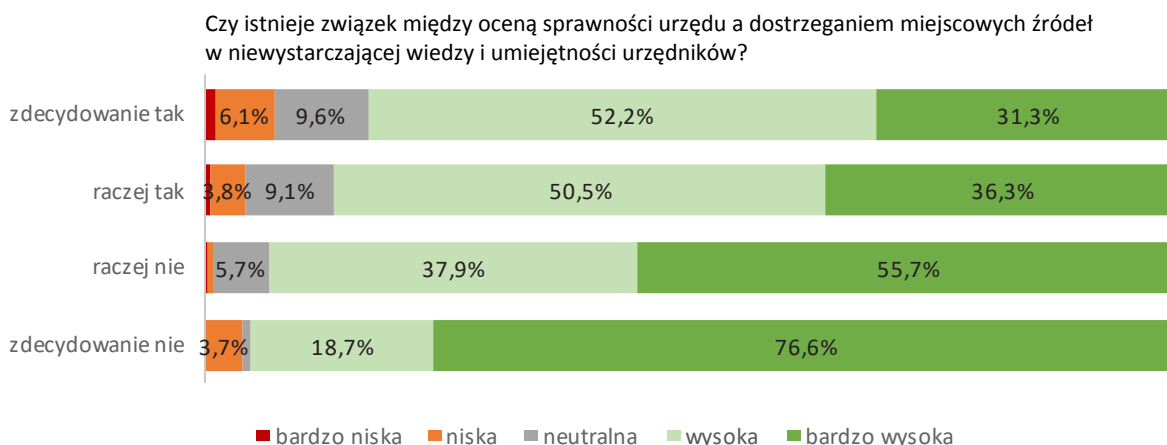
Ilustracja 30. Ocena kompetencji urzędników. Wykres ilustruje odpowiedzi na pytanie: Czy pojawiły się problemy, których główną przyczyną są niedostatki wiedzy i umiejętności urzędników?



Warto w tym miejscu przypomnieć, że równocześnie badani sekretarze na ogół dość wysoko oceniali kompetencje urzędników ze swoich urzędów – 25,5% oceniło te kompetencje „bardzo dobrze”, a 62,5% – „raczej dobrze”. Przy czym im wyższe oceny wystawiano kompetencjom urzędników, tym rzadziej wskazywano na ewentualne problemy wynikające z niedostatków wiedzy lub umiejętności urzędników (współczynnik korelacji rang Spearmana 0.302).

Dostrzeganie problemów związanych z brakiem wiedzy i umiejętności urzędników było skorelowane z oceną sprawności urzędu. Jak można się domyślać, związek był negatywny, czyli im wyższa ocena sprawności, tym mniejsza skłonność do dostrzegania tego rodzaju problemów (współczynnik korelacji rang Spearmana -0.271).

Ilustracja 31. Związek między oceną sprawności urzędu* a dostrzeganiem problemów mających źródło w niewystarczającej wiedzy i umiejętności urzędników



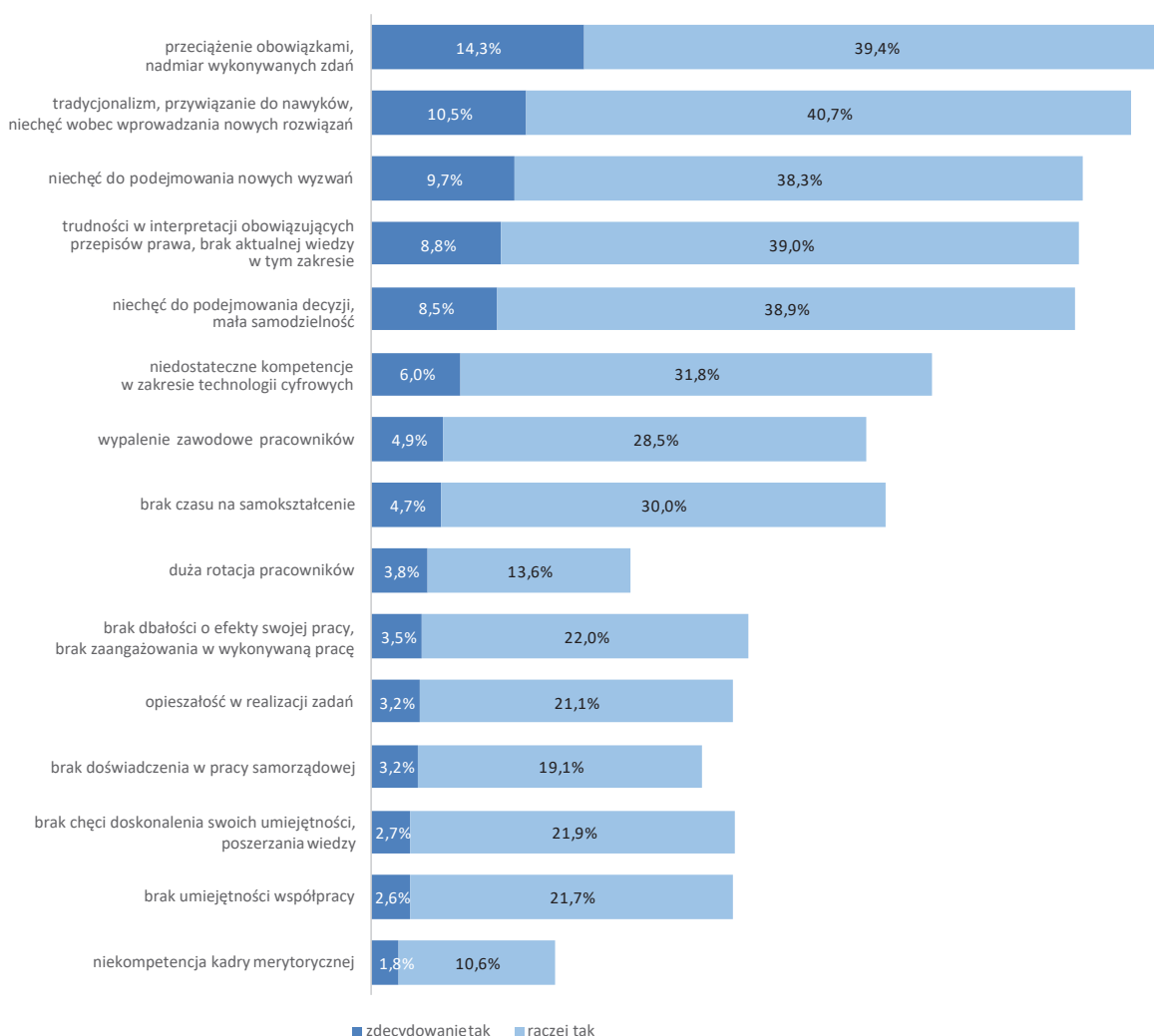
Podobnie przedstawiał się związek tych dwóch ocen w 2016 roku. Siła korelacji (współczynnik Spearmana) wynosiła wówczas -0,249.

Badani sekretarze zostali także zapytani o przyczyny problemów w realizacji zadań przez pracowników urzędów. Ankieta zawierała listę 15 możliwych przyczyn takich problemów. Respondenci mieli wskazać, w jakim stopniu te przyczyny dotyczą ich jednostki samorządowej. W powstałym w ten sposób rankingu problemy bezpośrednio związane z brakiem wiedzy i umiejętności nie pojawiały się na pierwszych miejscach, czyli wśród najczęściej wskazywanych. Trudności w interpretacji obowiązujących przepisów oraz brak wiedzy w tym zakresie wskazało poniżej połowy, bo 48% sekretarzy. To zagadnienie znalazło się na czwartym miejscu pod względem częstości wymieniania. Pozostałe problemy z tej kategorii wskazywano rzadziej – na przykład problemy wynikające z niewystarczających kompetencji cyfrowych wymieniło 38% badanych (w tym 6% uznało, że to „zdecydowanie” jest problemem), brak chęci doskonalenia swoich umiejętności dostrzegł co czwarty sekretarz (25%, w tym 3% „zdecydowanie”). Jeszcze rzadziej wskazywano ostatni już z wymienionych w ankiecie problem mający związek z wiedzą, czyli niekompetencję kadry merytorycznej (11% wskazań).

Jeśli jednak te problemy kompetencyjne potraktujemy zbiorczo, okazuje się, że co najmniej jeden tego rodzaju problem wskazało wielu, bo 70% przedstawicieli badanych samorządów, przy czym najczęściej wymieniano je w miastach na prawach powiatu (82% sekretarzy z tych miast wymieniło co najmniej jeden z omawianych problemów dotyczących kompetencji urzędników jako występujący w ich urzędzie). Pozostałe typy jednostek samorządowych nie były zróżnicowane ze względu na częstość wskazywania problemów kompetencyjnych.

Zdaniem sekretarzy JST najczęstszymi przyczynami kłopotów w realizacji zadań są przeciążenie obowiązkami oraz niechęć do wprowadzania nowych rozwiązań i podejmowania nowych zadań. To ostatnie może oczywiście wynikać z niepewności co do własnej wiedzy lub umiejętności – tego jednak nie da się ustalić na podstawie ankiety.

Ilustracja 32. Przyczyny problemów w realizacji zadań przez pracowników urzędu samorządowego



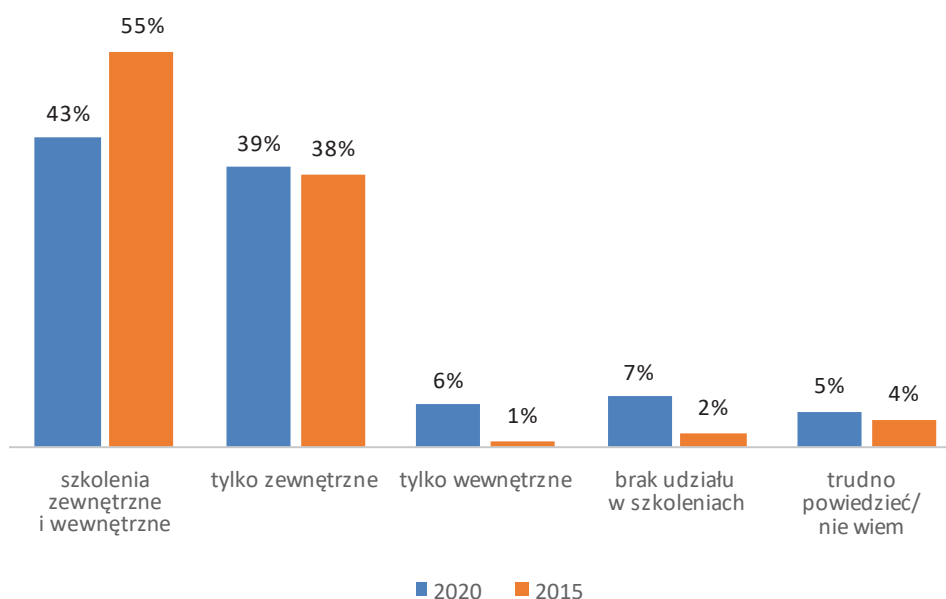
Patrząc przez pryzmat deklaracji sekretarzy z analizowanego tu sondażu, pierwsza z wymienionych przyczyn problemów, czyli: trudności w interpretacji obowiązujących przepisów prawa, częściej dotyczyła miast na prawach powiatu niż innych jednostek samorządowych – wskazało ją w sumie 60% sekretarzy z tych miast, przy czym zdaniem 14% z nich problem dotyczył ich „zdecydowanie”, a według kolejnych 46% – „raczej”. Pozostałe gminy miejskie nie wyróżniały się częstością wskazywania tego problemu. Z kolei poziom opóźnienia technologii cyfrowych w jednakowym stopniu dotyczył wszystkich typów JST.

Uczestnictwo w szkoleniach

Zgodnie z deklaracjami sekretarzy w znacznej większości badanych jednostek samorządowych w roku poprzedzającym badanie były organizowane wewnętrzne lub zewnętrzne szkolenia dla pracowników urzędów. Jedynie 7% urzędów nie organizowało żadnych szkoleń. W szkoleniach zewnętrznych brali udział przedstawiciele 82% jednostek samorządowych, 50% urzędów organizowało szkolenia wewnętrzne. Ten ostatni odsetek zmniejszył się trochę od 2016 roku, kiedy prawie 57% urzędów organizowało takie szkolenia. Podobnie jak 5 lat wcześniej, szkolenia wewnętrzne organizowano przede wszystkim w urzędach miejskich (65% sekretarzy z gmin miejskich potwierdziło, że w ich urzędzie organizowano wewnętrzne szkolenia dla pracowników). W pozostałych typach JST jednostki nieorganizujące szkoleń wewnętrznych nieznacznie przeważały nad tymi, które je organizowały.

W badaniu z 2016 roku sekretarze deklarowali, że w rozmaitych szkoleniach uczestniczyli pracownicy praktycznie wszystkich, bo w 95,8% jednostek. W roku 2020 sytuacja mogła być nieco utrudniona ze względu na pandemię koronawirusa, ale i tak aktywność edukacyjną pracowników urzędów samorządowych można uznać za wysoką. Najczęściej wskazywano na udział zarówno w szkoleniach zewnętrznych, jak i wewnętrznych.

Ilustracja 33. Udział pracowników urzędu w szkoleniach zewnętrznych i wewnętrznych w roku 2020 i w roku 2015

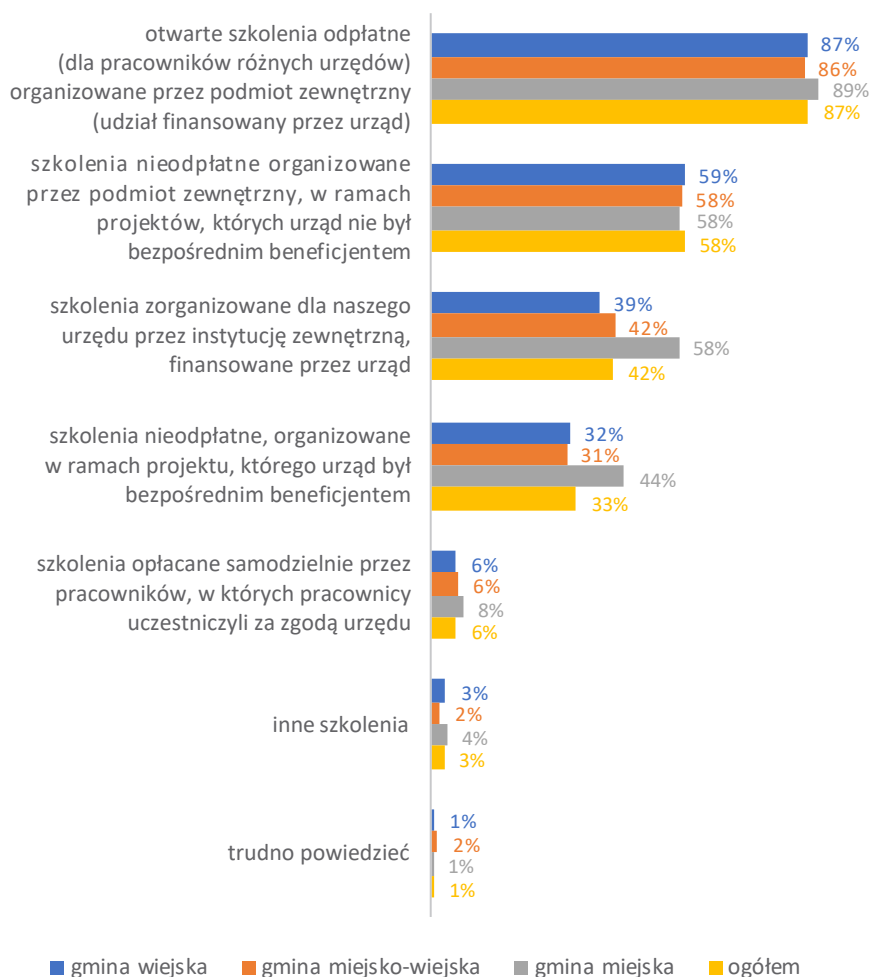


Szkolenia wewnętrzne prowadził zazwyczaj ktoś z pracowników urzędu (tak było w blisko połowie urzędów, w których organizowano takie szkolenia – dokładnie w 47%), czasem zatrudniano wykładowcę zewnętrznego (38% wskazań w tych urzędach). Rzadziej zdarzało się, że szkolenia prowadził przedstawiciel innej instytucji lub organizacji samorządowej (17%), lub innej instytucji publicznej (15%). W 5% przypadków szkolenie prowadził pracownik jednej z jednostek organizacyjnych urzędu.

Szkolenia zewnętrzne, w których uczestniczyli pracownicy, były dla nich na ogół bezpłatne. Udział finansował urząd ze swojego budżetu lub finansowanie odbywało się w ramach różnych projektów. Warto zwrócić uwagę, że – według deklaracji sekretarzy – w połowie miast odbywały się szkolenia organizowane przez podmiot zewnętrzny specjalnie dla pracowników ich urzędów. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich tego typu szkolenia nie były tak częste, ale też nie były rzadkością. Rzadkością natomiast był udział pracowników w samodzielnie opłacanych szkoleniach.

Podobnie przedstawiała się sytuacja szkoleń zewnętrznych 5 lat temu. W 2021 roku niektóre rodzaje szkoleń były nieco rzadsze niż wówczas – na przykład w najczęściej wskazywanych szkoleniach otwartych finansowanych przez urząd w 2016 roku uczestniczyli przedstawiciele prawie wszystkich, bo ponad 90% samorządów. W roku 2021 odsetki te były trochę niższe (choć nadal bardzo wysokie). Popularność szkoleń prowadzonych w ramach projektów pozostała niezmienną i podobnie jak 5 lat wcześniej – najczęściej uczestniczyli w nich pracownicy urzędów miejskich. Wydaje się więc, że pandemia w niewielkim stopniu dotknęła sfery szkoleń dla samorządów.

Ilustracja 34. Rodzaje szkoleń zewnętrznych, w których w ciągu roku uczestniczyli pracownicy urzędu

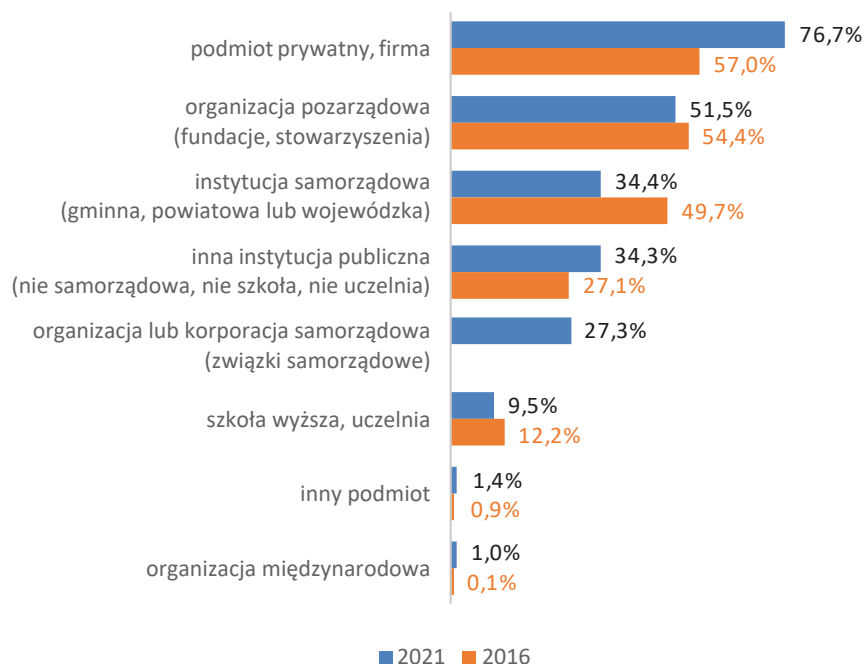


Zgodnie z informacjami uzyskanymi od sekretarzy przedstawicieli ponad trzech czwartych jednostek samorządowych uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez podmioty prywatne, a połowa – w organizowanych przez organizacje pozarządowe. Na ogół korzystano z usług różnego typu podmiotów prowadzących szkolenia – najczęściej z dwóch lub trzech.

5 lat wcześniej popularność organizatorów szkoleń rozkładała się nieco inaczej – badani rzadziej wskazywali szkolenia organizowane przez podmioty prywatne, a częściej – przez organizacje samorządowe. Popularność szkoleń, których organizatorami były organizacje pozarządowe, utrzymywała się na podobnym poziomie.

W ciągu 5 lat dzielących omawiane badania na rynku szkoleń przeznaczonych dla samorządów pojawiło się wiele prywatnych podmiotów oferujących szkolenia.

Ilustracja 35. Organizatorzy szkoleń zewnętrznych, w których uczestniczyli pracownicy urzędów w 2020 roku i w 2015 roku

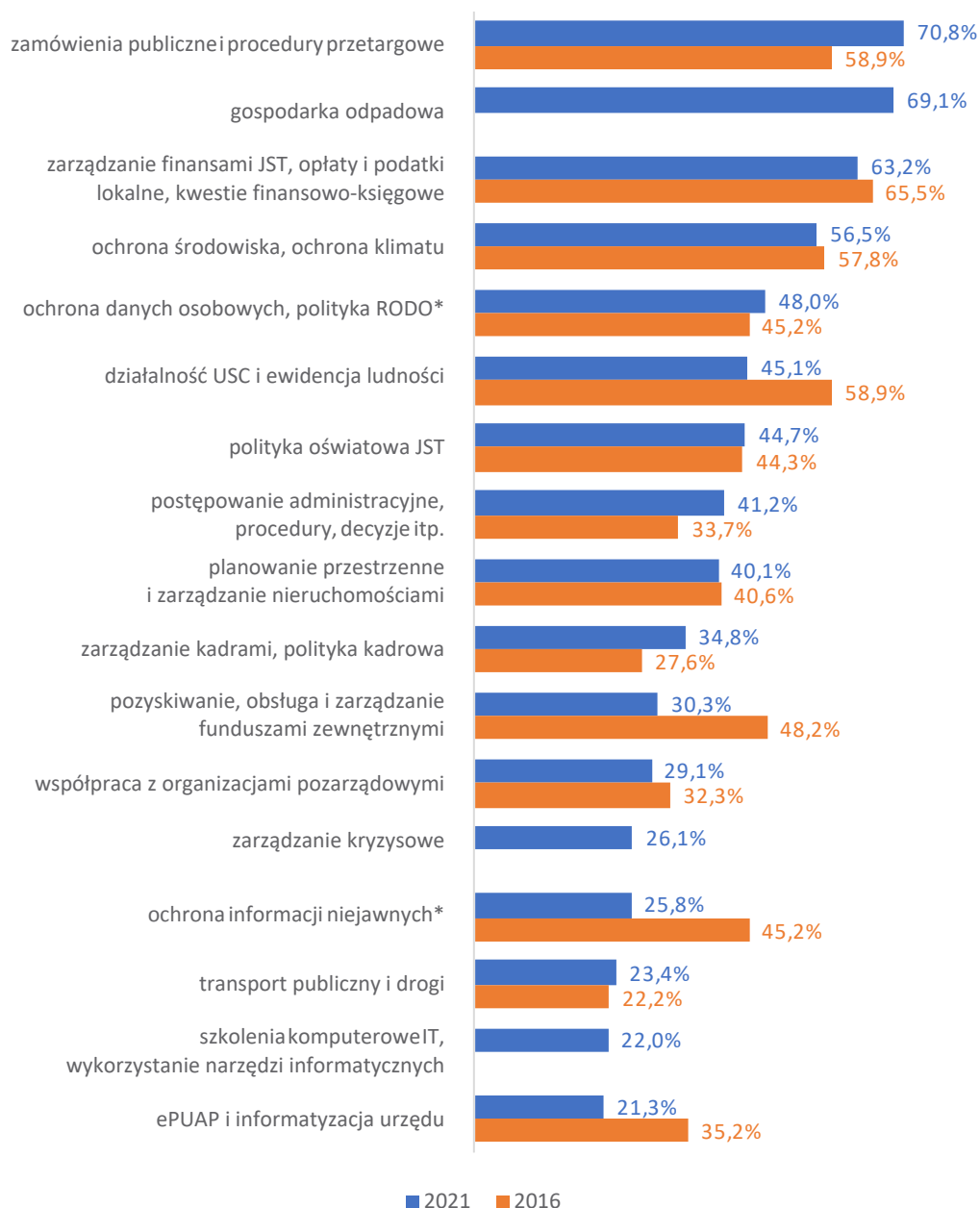


Zgodnie z wiedzą uzyskaną od sekretarzy JST tematyka szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy urzędów, była bardzo różnorodna. W ankiecie znalazła się lista zawierająca 31 tematów (można było również dodać własną odpowiedź), z której 31% nie wybrało ani jednego tematu, a kolejne 50% – od jednego do dziesięciu. Najczęściej pracownicy urzędów szkolili się w zakresie od czterech do dziewięciu tematów (średnia liczba dla wszystkich badanych samorządów to 5,7).

Na wykresie przedstawiono tylko tematy, które zostały w 2021 roku wskazane przez co najmniej 20% badanych sekretarzy. Pozostałe tematy to:

- ▶ audyt, kontrola wewnętrzna i kontrola zarządcza (16,8%);
- ▶ polityka społeczna, integracja społeczna, działalność instytucji pomocy społecznej (16,6%);
- ▶ zadania i obowiązki radnych, działalność biura Rady (15,8%);
- ▶ planowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych (14%);
- ▶ organizacja pracy urzędu (13,6%);
- ▶ zarządzanie czasem pracy (9,1%);
- ▶ obsługa klientów urzędu organizacja pracy sekretariatu, BOK itp. (8%);
- ▶ zarządzanie zespołami ludzkimi, techniki pracy zespołowej, rozwiązywanie konfliktów itp. (5,7%);
- ▶ strategiczne zarządzanie JST (4,8%);
- ▶ działalność instytucji kultury, realizacja polityki kulturalnej (4,3%);
- ▶ budowanie relacji z mieszkańcami, konsultacje społeczne, współpraca itp. (3,7%);
- ▶ organizacja wydarzeń sportowych, działalność instytucji sportu i rekreacji (3,5%);
- ▶ etyka i przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym (2,8%);
- ▶ szkolenia językowe, wybrane języki obce (2%).

Ilustracja 36. Tematyka szkoleń, w których uczestniczyli przedstawiciele JST w 2020 roku i w 2015 roku



* W 2016 roku pytano łącznie o „ochronę informacji niejawnych i ochronę danych osobowych”, w 2021 roku „ochrona informacji niejawnych” została oddzielona od „ochrony danych osobowych”. Na wykresie podano dane dla 2021 roku dla każdego z tych dwóch tematów oddzielnie, dane dla 2016 roku dotyczą zaś tej tematyki potraktowanej łącznie.

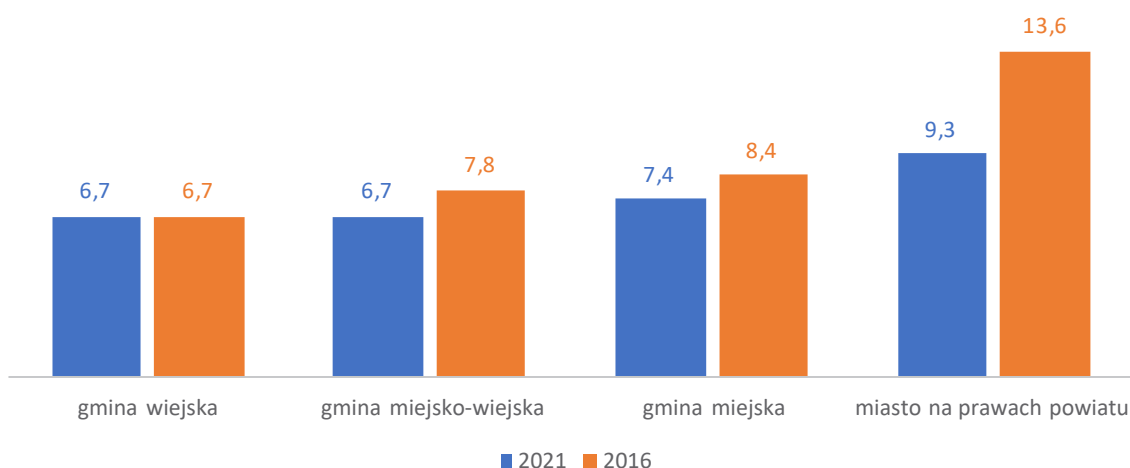
Popularność poszczególnych tematów szkoleń zmieniła się trochę od 2016 roku, co najprawdopodobniej wynika w znacznym stopniu ze zmieniającej się sytuacji samorządów, rozwiązywania niektórych problemów i pojawiania się nowych. Przede wszystkim można zauważyć, że przed 5 laty nie było tematyki szkoleń, która byłaby tak dominująca, jak obecnie zamówienia publiczne oraz gospodarka odpadami (wybierane dziś przez około 70% samorządów). W 2016 roku najczęściej wskazywano zarządzanie finansami JST, opłaty i podatki lokalne, kwestie finansowo-księgowo (65,5%), ale popularność najczęściej wskazywanych tematów szkoleń wymienionych była mniej zróżnicowana niż obecnie. Warto też zwrócić uwagę na kilka obszarów, które straciły na popularności. Działalność USC i ewidencja ludności była wskazywana w 2016 roku przez 59% samorządów, w roku 2021 jedynie

przez 45%, szkolenie z zakresu pozyskiwania, obsługi i zarządzania funduszami zewnętrznymi odbyli w 2016 roku pracownicy 48% urzędów, a 5 lat później – tylko 30%; zagadnienie ochrony informacji niejawnych i ochrony danych osobowych było w 2016 roku wskazane przez 45% jednostek, 5 lat później – ochronę informacji niejawnych wskazało 26% jednostek, a ochronę danych osobowych i RODO – 48%⁴. Co najmniej jeden z tych obszarów był wymieniony przez 53% badanych JST.

W 2021 roku badane samorządy zgłaszały nieco mniej różnorodną tematykę szkoleń (liczbę wskazanych tematów) dla JST niż to było w 2016 roku. Warto też zaznaczyć, że różnorodność ta w 2020 roku nie była skorelowana z opinią o sprawności administracji samorządowej, 5 lat wcześniej zaś taką (słabą) korelację zanotowano ($r = 0,104$).

Różnorodność tematyki odbywanych szkoleń była związana z typem jednostki samorządowej – najwięcej różnych obszarów dokształcania wskazano w miastach na prawach powiatu, a najmniej – w gminach wiejskich. Na poniższym wykresie prezentujemy też zmiany, jakie w tym zakresie zaszły od 2016 roku. Widać, że miasta na prawach powiatu najbardziej zredukowały różnorodność tematyki organizowanych szkoleń dla pracowników (z tego względu na wykresie miasta na prawach powiatu zostały wyodrębnione z gmin miejskich). W pozostałych typach jednostek zmiany nie są duże.

Ilustracja 37. Różnorodność tematyki szkoleń odbytych przez pracowników w różnych typach jednostek samorządowych (średnia liczba tematów szkoleń, w których wzięli udział pracownicy jednego urzędu)

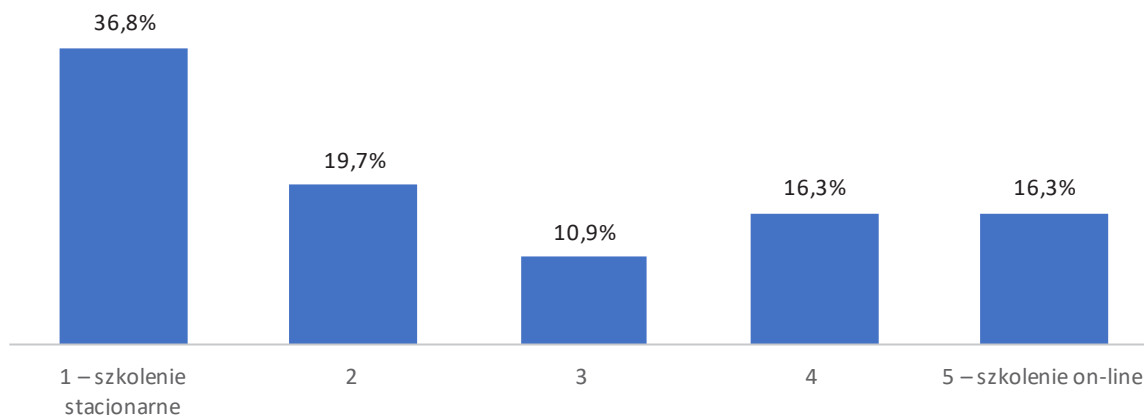


Pandemia spowodowała zmiany w funkcjonowaniu wszystkich instytucji, w tym urzędów samorządowych. Znalazło to odzwierciedlenie również w formach szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy urzędów: 96% z nich uczestniczyło w webinarium prowadzonych na żywo, 90% – w konferencjach on-line, a 39% korzystało z materiałów szkoleniowych w trybie asynchronicznym.

Prawie wszyscy przyznali też, że w roku 2020 częstotliwość korzystania ze szkoleń internetowych była zdecydowanie wyższa niż rok wcześniej. Jak wynika z deklaracji sekretarzy, gdyby mieli wybór – wybieraliby jednak szkolenia w formie tradycyjnej. Warto jednak odnotować, że szkolenia on-line miały też swoich zwolenników. Było ich jednak dwukrotnie mniej niż zwolenników szkoleń tradycyjnych.

⁴ W ankiecie z 2021 roku pytano osobno o ochronę informacji niejawnych oraz ochronę danych osobowych i RODO.

Ilustracja 38. Preferencje odnośnie do formy szkoleń (tradycyjne lub on-line) w 2021 roku



Bardziej szczegółowo o wpływie pandemii na działalność urzędów piszemy w osobnym raporcie, poświęconym tylko temu zagadnieniu.

Jak widać z zaprezentowanych powyżej danych, wiele podmiotów oferuje szkolenia dla samorządów, więc zainteresowani mają w czym wybierać. W związku z tym badani sekretarze zostali poproszeni o wskazanie kryteriów, na podstawie których w ich urzędzie podejmuje się decyzję o skierowaniu pracownika na szkolenie zewnętrzne. Respondenci szeregowali kryteria od najważniejszego do najmniej ważnego. W poniższej tabeli zestawiamy średnią rangę nadaną poszczególnym kryteriom z częstotliwością wskazywania danego kryterium na pierwszym miejscu.

Zgodnie z deklaracjami sekretarzy najważniejsza jest tematyka szkolenia i jej zgodność z potrzebami urzędu lub pracowników. Koszt i kwestie zaufania do organizatora lub kompetencji prowadzącego wymieniano zwykle na dalszych miejscach.

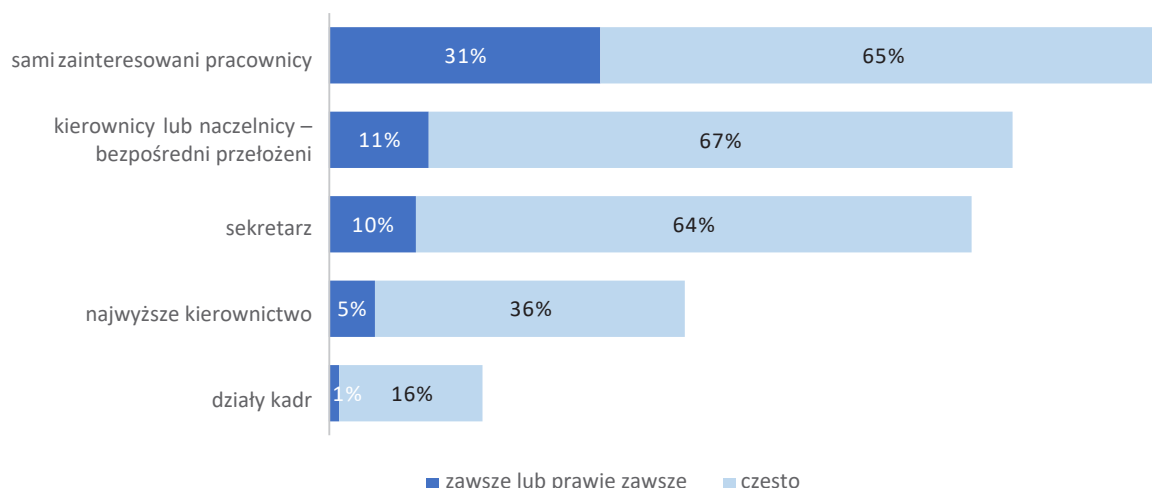
Tabela 3. Czynniki wpływające na decyzję o skierowaniu na szkolenie zewnętrzne

Kryteria wyboru szkolenia	Średnia ranga	Odsetek wskazań na pierwszym miejscu
Adekwatność tematyki szkolenia do aktualnych potrzeb urzędu	2,32	46,3%
Zainteresowanie pracowników tematyką szkolenia	3,25	17,9%
Przekonanie o kompetencjach prowadzącego szkolenie	3,73	9,2%
Koszt szkolenia	3,85	12,2%
Zaufanie do organizatora szkolenia	4,58	5,7%
Odległość miejsca szkolenia od gminy	4,89	5,5%
Możliwość uczestnictwa w szkoleniu w formule on-line	5,38	3,2%

W poprzednich badaniach, w 2016 roku, hierarchia czynników wyboru oferty szkoleniowej wyglądała bardzo podobnie, jednak koszt szkolenia znajdował się wyżej – przed przekonaniem o kompetencjach prowadzącego, częściej też był wskazywany na pierwszym miejscu. Może to oznaczać, że obecnie samorządy mają nieco więcej pieniędzy na kształcenie pracowników i mniejszą uwagę poświęcają kosztom szkoleń, a większą – ich jakości.

Wysoka pozycja zainteresowania pracowników tematyką szkolenia w powyższym rankingu jest spójna z odpowiedziami sekretarzy na temat tego, kto zwykle wychodzi z inicjatywą uczestnictwa w szkoleniu zewnętrznym. W niemal wszystkich urzędach z taką inicjatywą wychodzą sami pracownicy, z tym że w co trzecim urzędzie tak jest zawsze lub prawie zawsze, a w 65% – często.

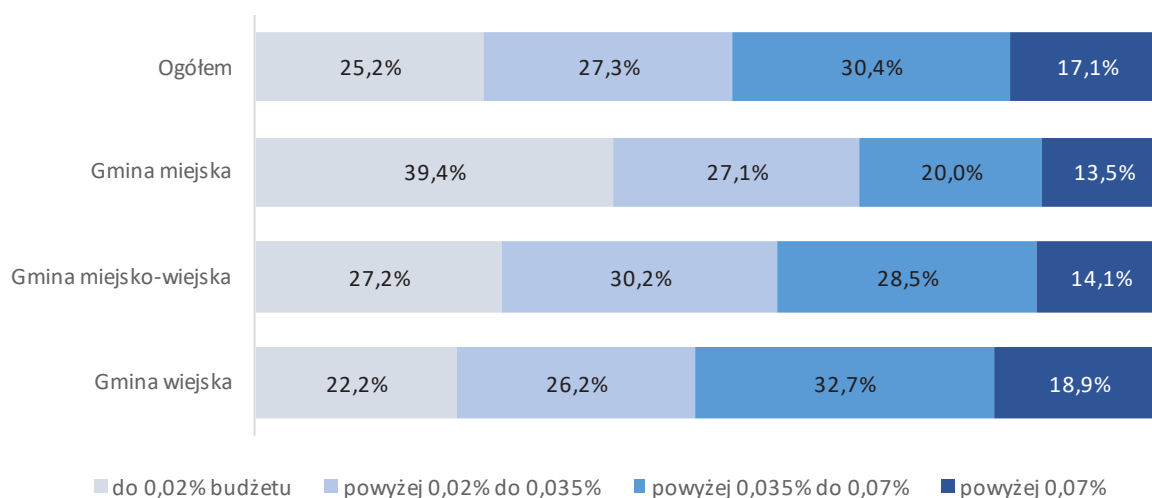
Ilustracja 39. Kto wychodzi z inicjatywą skierowania pracownika na szkolenia zewnętrzne



W 2020 roku blisko co czwarty urząd (22%) sfinansował przynajmniej jedno szkolenie zewnętrzne dla radnych. To znaczny spadek od 2016 roku, kiedy to przedstawiciele 40% badanych urzędów zadeklarowali, że urząd sfinansował przynajmniej jedno takie szkolenie.

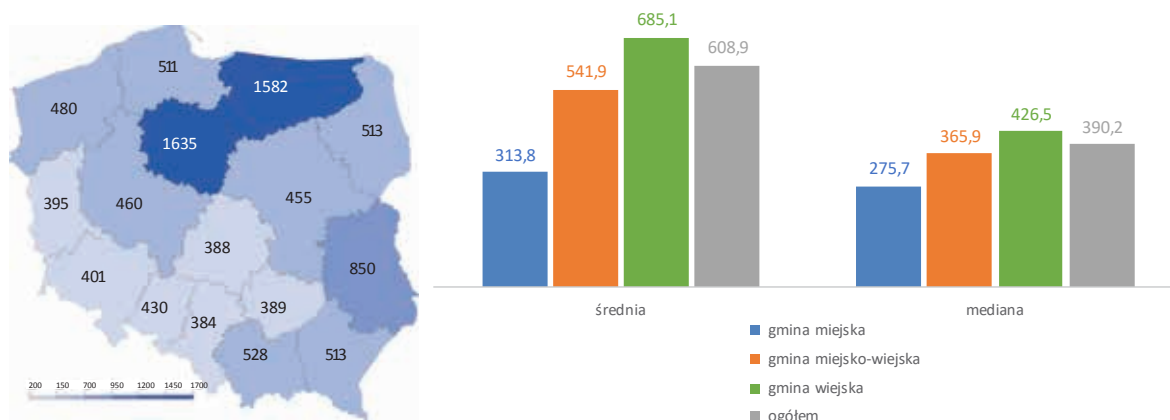
Dobrym wskaźnikiem znaczenia przywiązywanego przez urząd do podnoszenia kompetencji pracowników jest udział wydatków na szkolenia w budżecie gminy. Dane zbierane w trakcie badania pozwalają na przeprowadzenie takich obliczeń, jednak należy te wyniki traktować z ostrożnością, gdyż wiele jednostek (około 40%) nie podało wystarczających danych lub dane były niewiarygodne. Poniższe informacje o wydatkach na szkolenia dotyczą więc tych 60% urzędów, z których uzyskaliśmy wiarygodne dane.

Ilustracja 40. Udział wydatków na szkolenia pracowników w budżecie gminy – deklaracja sekretarzy JST



Wydatki ponoszone przez urzędy na szkolenie swoich pracowników różnią się wyraźnie w zależności od wielkości urzędu. Najwięcej kwotowo wydają urzędy miejskie, jednak są one zazwyczaj większe niż urzędy w pozostałych typach JST. W rezultacie w przeliczeniu na jednego urzędnika najwięcej – bo średnio blisko 700 zł rocznie – wydają gminy wiejskie. W tych ostatnich jest też największe zróżnicowanie wydatków między gminami. Najmniej – zróżnicowanie odnotowano w gminach miejskich.

Ilustracja 41. Wydatki urzędów samorządowych na kształcenie pracowników w zł w przeliczeniu na jednego urzędnika – według województwa oraz według typu JST



Znaczna większość badanych, bo 65%, uznała, że poziom finansowania kształcenia pracowników jest odpowiedni, zdaniem 29% potrzeby są większe. Prawie nikt nie stwierdził, że urząd wydaje na szkolenia zbyt dużo. O niewystarczającym finansowaniu mówili najczęściej sekretarze z gmin miejskich (36%), w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich odsetek jednostek, w których uznano finansowanie za niewystarczające, był jednakowy i wynosił 28%.

Potrzeby szkoleniowe

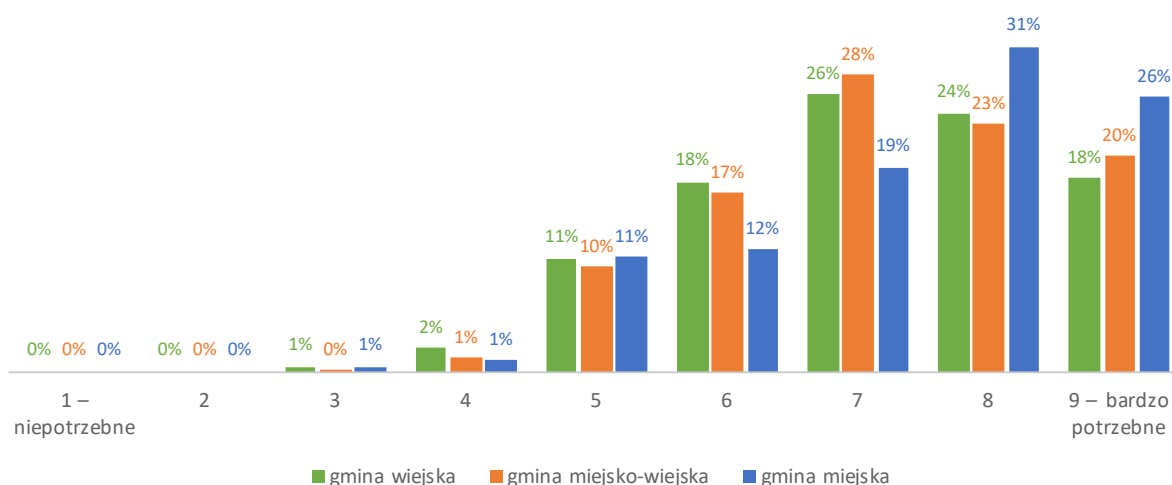
Przed zaprezentowaniem odpowiedzi sekretarzy na pytania dotyczące potrzeb szkoleniowych warto przypomnieć, że wiedza urzędników w zakresie wykonywanych obowiązków została ogólnie przez nich oceniona dość wysoko. Gorzej natomiast recenzowano ich motywację do podnoszenia kwalifikacji zawodowych – „bardzo dobrze” niespełna 16% badanych sekretarzy, a 45% – „dobrze”.

Brak szkoleń i możliwości rozwoju zawodowego wskazywano wśród przyczyn możliwego zniechęcenia czy braku motywacji do pracy pracowników urzędów samorządowych – 12% badanych sekretarzy wymieniło to wśród najważniejszych czynników demotywujących, a dalsze 40% jako istotny, choć nie najważniejszy czynnik demotywujący.

W odpowiedzi na pytanie o potrzebę rozwijania kompetencji pracowników urzędu przez uczestnictwo w szkoleniach zdecydowana większość badanych uznała, że taka potrzeba istotnie się pojawia. Na 9-punktowej skali najczęściej wskazywano wartości 7 lub 8, co świadczy o silnym przekonaniu o potrzebie takich szkoleń. Co ciekawe, rozkład odpowiedzi na to pytanie praktycznie nie zależał od tego, czy badani dostrzegali, czy też nie dostrzegali problemów w pracy urzędu wynikających z braku wiedzy urzędników.

Potrzebę szkoleń najczęściej dostrzegali sekretarze urzędów miejskich. W gminach wiejskich wskazywano tę pozycję nieco rzadziej, ale także tu dominowały wskazania po prawej stronie skali.

Ilustracja 42. Potrzeba rozwijania kompetencji pracowników przez szkolenia – w podziale według typu JST



Badanie zapotrzebowania na szkolenia, które pomogłyby usprawnić pracę, pokazało różnice w potrzebach sekretarzy JST i pozostałych pracowników urzędów. Należy pamiętać, że w obu przypadkach informacje o potrzebach szkoleniowych przekazywali sekretarze.

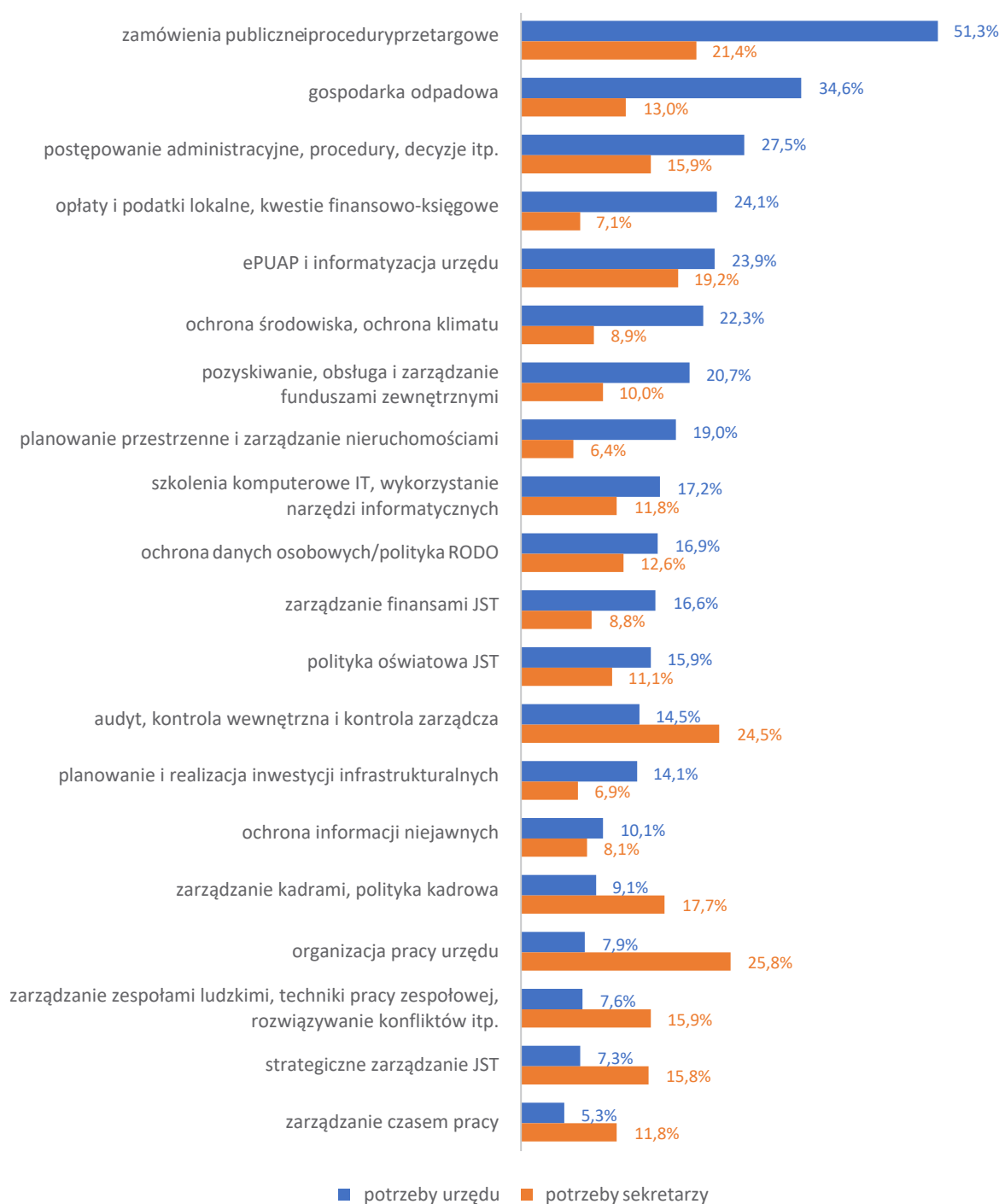
Z perspektywy usprawnienia pracy w urzędzie najczęściej zgłaszano zainteresowanie szkoleniami dotyczącymi procedur i postępowań – zamówienia publiczne i przetargi, postępowanie administracyjne. Interesująca okazała się też tematyka gospodarowania odpadami. Dla własnych potrzeb sekretarze zgłaszali najczęściej chęć uczestnictwa w szkoleniach dotyczących tego, czym sami bezpośrednio się zajmują, czyli zarządzania urzędem – organizacja pracy urzędu, audyt i kontrola zarządcza, ePUAP i kontrola zarządcza. Zamówienia publiczne i procedury przetargowe również znalazły się wśród interesujących tematów z punktu widzenia sekretarzy JST.

Na wykresie przedstawiono tematy, które uzyskały co najmniej 10% wskazań z którejkolwiek kategorii. Rzadziej wskazywane były następujące tematy (w nawiasie liczby wskazań w kategorii zapotrzebowania na szkolenia dla urzędu i dla sekretarzy):

- ▶ zarządzanie kryzysowe (9%; 6%);
- ▶ transport publiczny i drogi (9%; 4%);
- ▶ działalność USC i ewidencja ludności (7%; 3%);
- ▶ obsługa klientów urzędu, organizacja pracy sekretariatu, BOK itp. (6%; 6%);
- ▶ współpraca z organizacjami pozarządowymi (5%; 4%);
- ▶ zadania i obowiązki radnych, działalność biura Rady (5%; 4%);
- ▶ budowanie relacji z mieszkańcami konsultacje społeczne, współpraca itp. (4%; 6%);
- ▶ szkolenia językowe, wybrane języki obce (4%; 5%);
- ▶ polityka społeczna, integracja społeczna, działalność instytucji pomocy społecznej (3%; 1%);
- ▶ etyka i przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym (3%; 3%);
- ▶ działalność instytucji kultury, realizacja polityki kulturalnej (1%; 1%);
- ▶ organizacja wydarzeń sportowych, działalność instytucji sportu i rekreacji (1%; 1%).

Lista postulatów szkoleniowych sekretarzy JST uległa zauważalnym zmianom od poprzedniego badania z 2016 roku. Przede wszystkim 5 lat wcześniej nie było tak dominującego obszaru tematycznego, jakim w ostatnim badaniu były zamówienia publiczne i procedury przetargowe zgłaszane przez ponad połowę urzędów. W 2016 roku ta tematyka była wskazywana jedynie przez 31,5% badanych sekretarzy, a najczęściej wskazywanym tematem był ePUAP i informatyzacja urzędu (42,2% wskazań).

Ilustracja 43. Postulaty szkoleniowe sekretarzy JST – zapotrzebowanie na szkolenia dla pracowników urzędów samorządowych i dla sekretarzy JST



Warto porównać obszary tematyczne najczęściej wskazywane w 2016 roku i 2021 roku. Jako granicę przyjmujemy 25% wskazań. W 2016 roku było pięć takich tematów:

- ▶ ePUAP i informatyzacja urzędu (42,2% wskazań);
- ▶ pozyskiwanie, obsługa i zarządzanie funduszami zewnętrznymi (32,5%);
- ▶ zamówienia publiczne i procedury przetargowe (31,5%);
- ▶ postępowanie administracyjne, procedury, decyzje (29,8%);
- ▶ audyt, kontrola wewnętrzna i kontrola zarządcza (28,3%).

Kolejna w rankingu ochrona informacji niejawnych i ochrona danych osobowych uzyskała już mniej niż jedną czwartą wskazań – 24,2%.

W 2021 roku najbardziej popularne postulowane tematy szkoleń dla urzędów (dobre według tego samego kryterium, czyli co najmniej 25% wskazań) były tylko trzy:

- ▶ zamówienia publiczne i procedury przetargowe (51,3%);
- ▶ gospodarka odpadowa (34,6%);
- ▶ postępowanie administracyjne, procedury, decyzje (27,5%).

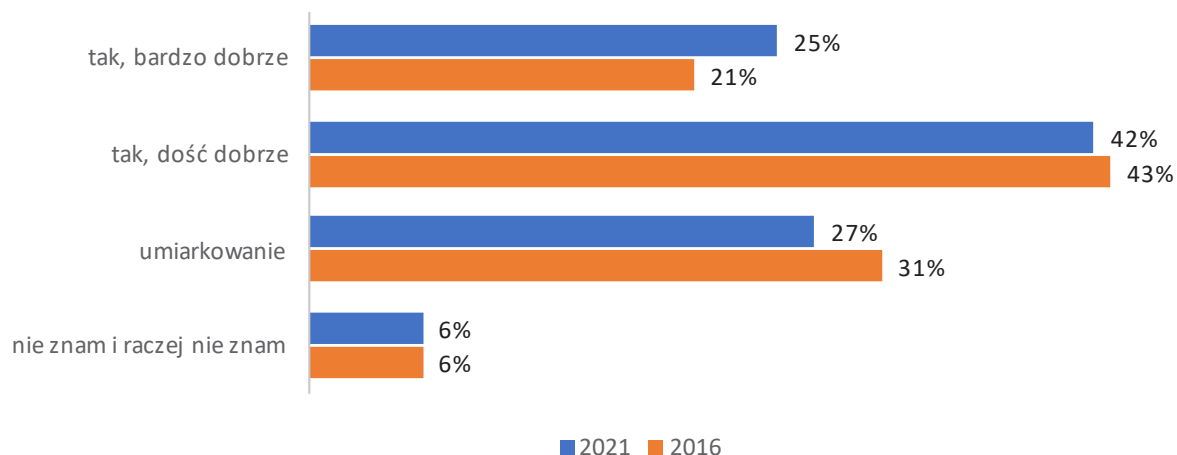
Tematyka ważna w 2016 roku spadła na dalsze miejsca w rankingu wybierania przez sekretarzy – ePUAP wskazało niespełna 24% badanych, pozyskiwanie funduszy zewnętrznych – przedstawiciele co piątego urzędu (20,7%), a audyt i kontrolę zarządczą – poniżej 15%.

Znajomość i współpraca z FRDL

Działalność Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej jest dobrze znana w polskich samorządach. Jedynie 6% badanych sekretarzy odpowiedziało, że nic o tej organizacji nie wie. W ciągu 5 lat dzielących prezentowane tu badania zwiększył się nieco odsetek samorządów, w których działalność FRDL znana jest „bardzo dobrze”. Można jednak uznać, że poziom poinformowania polskich samorządów o działalności Fundacji pozostaje stabilny.

Zwraca uwagę różnicowanie geograficzne znajomości FRDL – najslabiej znana jest w województwie wielkopolskim, a najlepiej – na Podlasiu i w województwie świętokrzyskim. Od 2016 roku poprawiła się widoczność (znajomość) Fundacji w centralnej Polsce – w województwach mazowieckim, łódzkim i świętokrzyskim.

Ilustracja 44. Znajomość działalności Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego w 2021 roku i w 2016 roku. Wykres ilustruje odpowiedź na pytanie: Czy zna Pan/Pani działalność FRDL?

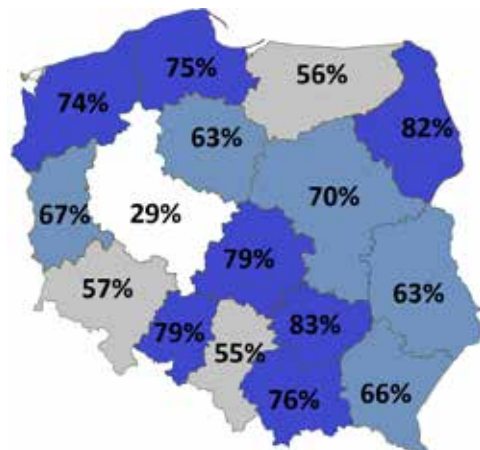


Znajomość FRDL wśród sekretarzy JST wynika zapewne z tego, że oni sami lub ich współpracownicy uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez Fundację lub innych działaniach skierowanych do samorządów.

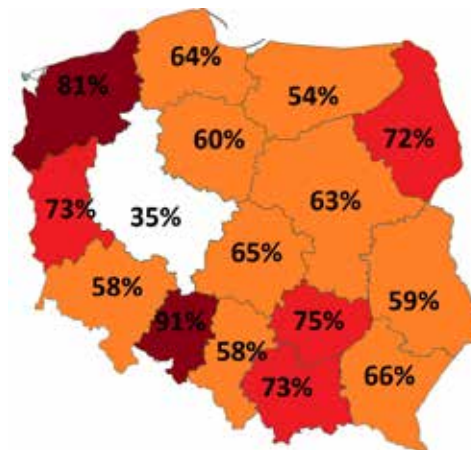
O popularności szkoleń FRDL najlepiej świadczy fakt, że w roku 2020 przedstawiciele 64% JST uczestniczyli w różnych ich formach – zarówno stacjonarnych, jak i on-line.

Ilustracja 45. Rozkład geograficzny znajomości działalności Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego w 2021 roku i w 2016 roku

2021

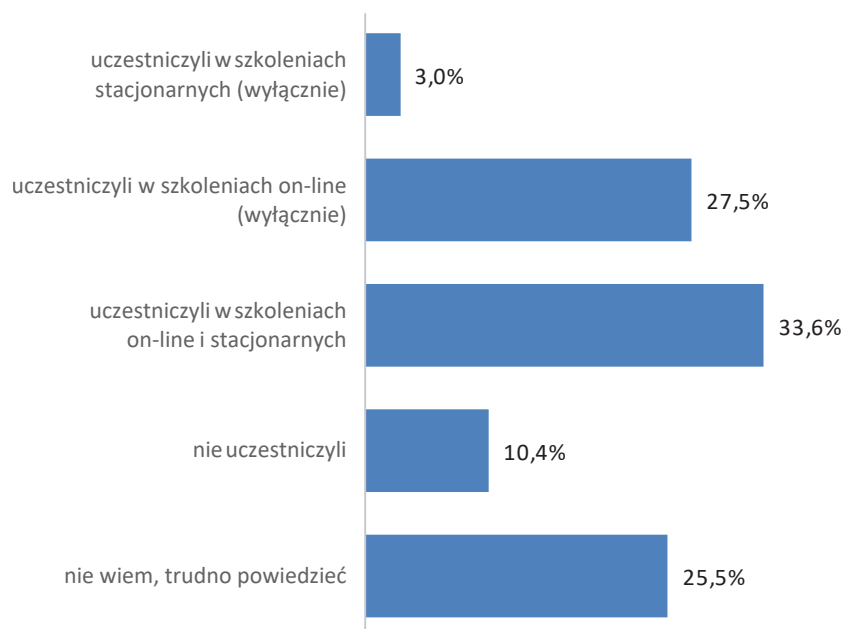


2016



Na mapach pokazano sumę odsetków odpowiedzi „tak, bardzo dobrze” i „tak, dość dobrze”.

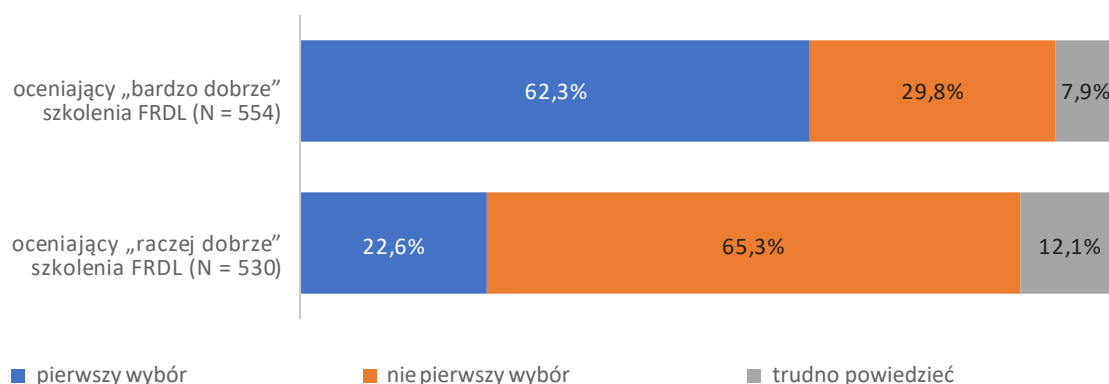
Ilustracja 46. Uczestnictwo przedstawicieli badanych JST w szkoleniach organizowanych przez FRDL



Sekretarze z JST, których przedstawiciele brali udział w szkoleniach organizowanych przez FRDL, najczęściej oceniali te szkolenia pozytywnie, ale mniej więcej połowa z nich wystawiła oceny „bardzo dobre”, a połowa – „raczej dobre”, niecałe 4% oceniło szkolenia „umiarkowanie”.

Ocena ta znalazła odzwierciedlenie w przewidywanej reakcji na ewentualną przyszłą ofertę szkoleniową Fundacji – ci, którzy oceniali szkolenia „bardzo dobrze”, mieli zdecydowanie większą skłonność do odpowiadania, że oferta FRDL byłaby ich pierwszym wyborem w przypadku potrzeby przeszkolenia pracownika, niż to było w przypadku wystawiających szkoleniom nieco niższe oceny. Jeśli weźmiemy pod uwagę wszystkich badanych, to dla 30% z nich oferta FRDL byłaby pierwszym wyborem, dla 50% – nie pierwszym, ale do rozważenia, natomiast co piąty nie miał w tej sprawie zdania.

Ilustracja 47. Znaczenie oceny szkoleń prowadzonych przez FRDL dla skłonności do korzystania z kolejnych szkoleń oferowanych przez Fundację



Uwaga: osób oceniających szkolenia FRDL „umiarkowanie” było bardzo niewiele (40), dlatego ta kategoria nie została uwzględniona na wykresie. Nie pokazano też grupy osób odpowiadających „trudno powiedzieć” na pytanie o ocenę szkoleń FRDL.

Beneficjentami projektów FRDL finansowanych ze środków Unii Europejskiej lub innych zewnętrznych było około 10% badanych jednostek samorządowych. Prawie wszyscy sekretarze z tych jednostek byli zadowoleni ze współpracy z Fundacją, a 60% wystawiło najwyższe oceny (8 lub 9 na 9-punktowej skali).

Podsumowanie

Celem omówionego tu badania było poznanie sytuacji polskich samorządów w 2021 roku oraz identyfikowanie zmian, które zaszły w tej sferze od 2016 roku, czyli od poprzednich badań.

Sytuację samorządów badano z perspektywy sekretarzy gmin, czyli osób odpowiedzialnych za zarządzanie urzędami i podnoszenie kwalifikacji pracujących tam urzędników. Do badania zaproszono 2477 gmin, uzyskano 2123 wypełnionych ankiet, co oznacza, że badanie to można traktować jako zrealizowane na pełnej populacji.

Lokalne priorytety rozwojowe i trudności w zarządzaniu

- ▶ Wśród priorytetów rozwojowych najczęściej wskazywano inwestycje infrastrukturalne. W poprzednim badaniu (2016 rok) priorytet ten konkurował częstością wskazywania z podnoszeniem jakości usług publicznych – w szczególności w gminach miejskich. W 2021 roku jednak rozwój infrastruktury był zdecydowanie najczęściej wskazywanym priorytetem.
- ▶ Podobną sytuację obserwujemy z perspektywy zadań, których realizacja, zdaniem badanych sekretarzy, powinna być dla samorządów priorytetem. Ich listę w 2021 roku otwiera infrastruktura drogowa, wskazana przez blisko 61% JST. W 2016 roku to zadanie wskazało 71% samorządów, ale niemal równie często (68%) wymieniano oświatę i opiekę przedszkolną – dość powszechnie zatem dostrzegano ważność zarówno zadań z kategorii usług publicznych, jak i inwestycji infrastrukturalnych. W 2021 roku infrastruktura była wyraźnie dominująca wśród pożądanых priorytetów, ale w tym roku po raz pierwszy zapytano o ochronę środowiska i klimatu, która okazała się popularna – blisko połowa uczestników badania wybrała to jako dziedzinę wymagającą szczególnego wsparcia samorządów.
- ▶ Znaczna większość, bo około trzech czwartych polskich samorządów, ma opracowaną aktualną strategię rozwoju, a kolejne 14% planuje taki dokument stworzyć w ciągu najbliższego roku. Do opracowywania strategii często w różnej formie włączani są

mieszkańcy, choć odsetek samorządów włączających mieszkańców w prace nad dokumentami strategicznymi zmniejszył się od 2016 roku. Mieszkańcy są włączani najczęściej w tych sytuacjach, gdy strategia powstaje przy wsparciu podmiotów zewnętrznych.

- ▶ Wśród najważniejszych problemów utrudniających lokalne zarządzanie sekretarze wskazywali głównie niestabilność przepisów prawa. Waga tego problemu (częstość wskazywania) wzrosła od czasu poprzedniego badania. W 2016 roku najczęściej wymienianym problemem utrudniającym zarządzanie były niewystarczające dochody własne wskazywane przez 62% badanych. W 2021 roku było to 40% samorządów.

Uwarunkowania sprawności działania samorządów

- ▶ Badani sekretarze wystawiali na ogół dość wysokie oceny sprawności działania kierowanych przez siebie urzędów. Podobnie wysoko oceniali swoje gminy jako dobre miejsce do życia. Wskazywano pewne obszary problemowe świadczące o niedostatkach sprawności działania samorządów (na przykład wdrażanie elektronicznej administracji, transport publiczny, polityka oświatowa), jednak dwie trzecie badanych jednostek nie zgłosiło żadnego zadania, w realizacji którego występowałyby poważne trudności.
- ▶ Na usprawnienie pracy urzędów samorządowych mogłoby – zdaniem badanych sekretarzy – wpłynąć zwiększenie wynagrodzenia urzędników i podniesienie ich kompetencji. Ta ostatnia kwestia wiąże się z zagadnieniem szkoleń dla samorządów i korzystania z oferty szkoleniowej różnych podmiotów. Poświęcono temu odrębną część badania.
- ▶ Ewaluacja jakości pracy urzędów samorządowych nie jest, jak wynika z deklaracji sekretarzy, czymś powszechnie stosowanym w polskich samorządach. Jedynie 15% urzędów przeprowadziło w ciągu 2 lat poprzedzających badanie samoocenę z użyciem sformalizowanego narzędzia.

Urząd jako miejsce pracy

- ▶ Z perspektywy badanych sekretarzy praca w urzędzie samorządowym wydaje się atrakcyjna na tle innych możliwości oferowanych przez rynek. Co więcej, sekretarze są zdania, że pracownicy urzędów również są raczej zadowoleni ze swojej pracy.
- ▶ Niektóre urzędy prowadziły badanie satysfakcji swoich pracowników, ale tylko nieliczne robią to regularnie.
- ▶ Wśród głównych czynników demotygujących, czy też ograniczających atrakcyjność zatrudnienia w urzędzie, wymieniano najczęściej: niskie wynagrodzenia, nadmiar obowiązków oraz zmieniające się przepisy prawa. To ostatnie, jak rozumiemy, przekłada się na to, że praca jest trudniejsza, niż można by oczekiwać.

Potrzeby szkoleniowe i doświadczenia ze szkoleń

- ▶ W co trzecim urzędzie dostrzegano problemy, których główną przyczyną są niedostatki wiedzy i umiejętności urzędników. W 2021 roku prawie wszystkie urzędy organizowały dla swoich pracowników szkolenia zewnętrzne i/lub wewnętrzne. Sytuacja pandemiczna przeszkodziła w tym tylko w niewielkim stopniu, choć odsetek urzędów nieorganizujących szkoleń zwiększył się z 2% w 2016 roku do 7% w roku 2021.
- ▶ Przedstawiciele ponad trzech czwartych jednostek samorządowych uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez podmioty prywatne, a połowa – przez organizacje pozarządowe.
- ▶ Ważnym podmiotem na rynku szkoleń dla samorządów jest Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. FRDL jest znana większości sekretarzy między innymi stąd, że sami mieli okazję uczestniczyć w szkoleniach organizowanych przez Fundację. Własne pozytywne doświadczenia sekretarzy z odbytych szkoleń sprzyjają chęci do korzystania z oferty szkoleniowej FRDL.

© 2021 Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

Wszelkie prawa zastrzeżone.

ISBN 978-83-64748-14-1

