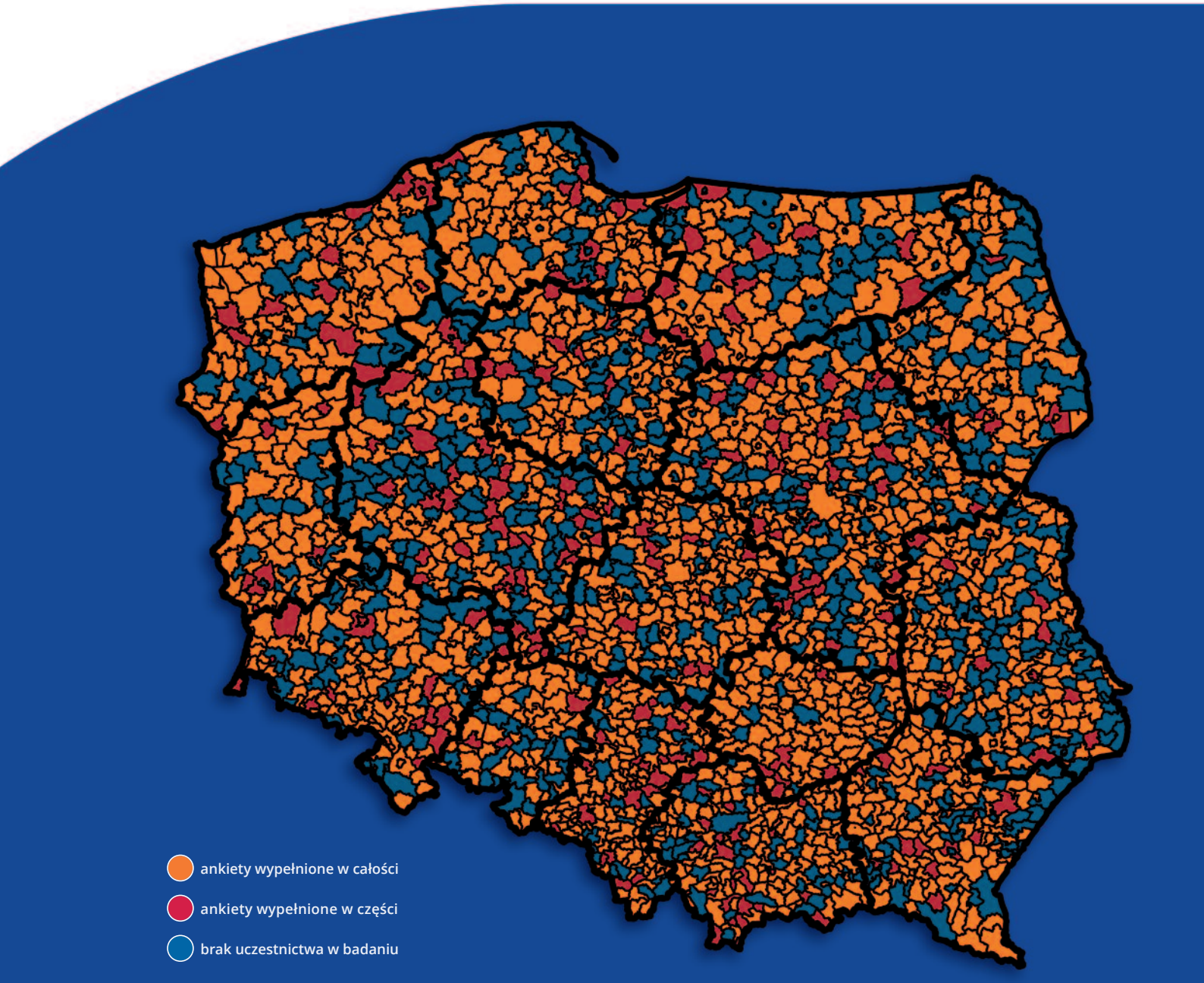
COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Skuteczny urząd samorządowy

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
1989 r.

Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej



Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej • Warszawa • 2016

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

1989 r.

Skuteczny urząd samorządowy

Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej

Raport z badań zrealizowanych przez:

Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej

we współpracy z

Centre of Expertise for Local Government Reform, Rada Europy

Opracowanie: Cezary Trutkowski

Warszawa, 2016

Skuteczny urząd samorządowy
Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej

Opracowanie: Cezary Trutkowski

Projekt graficzny: Tomasz Maniewski

Copyright by:

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

Warszawa 2016

ISBN: 978-83-64748-06-6

Wydawca:

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

ul. Żurawia 43
00-680 Warszawa

www.frdl.org.pl

Spis treści

1. **Uwagi wstępne** 5

2. **Informacja o zrealizowanych badaniach** 8

3. **Bilans 25-lecia – ogólna ocena działalności samorządu** 13

3.1. Mocne strony – sukcesy samorządu 14

3.2. Słabe strony samorządu – niepowodzenia reform samorządowych 19

Niedobory i problemy finansowe 19

Brak partnerstwa samorządu z władzą centralną 21

Niekonsekwentna bądź nieskuteczna polityka rozwojowa państwa 25

Ograniczona zdolność strategicznego planowania rozwoju lokalnego 26

Nieefektywna struktura samorządu 28

Słaba współpraca pomiędzy JST 30

Problemy w realizacji wybranych polityk publicznych 31

Bezład przestrzenny 36

Upartyjnienie samorządów powiatowych i wojewódzkich 37

Konflikty wewnętrzne we władzach jednostek samorządowych 37

Przywództwo w samorządzie, komunikacja z mieszkańcami 39

3.3. Czy samorząd potrzebuje reform? 45

4. **Lokalne priorytety rozwojowe i trudności w zarzadzaniu JST** 46

4.1. Priorytety rozwojowe JST 46

4.2. Źródła trudności w bieżącym zarządzaniu lokalnym 51

5. **Zarządzanie działalnością urzędu samorządowego** 55

5.1. Praktyki zarządzania administracją lokalną 55

5.2. Monitorowanie jakości pracy urzędu 57

5.3. Generalna ocena działalności urzędów JST 63

5.4. Bariery rozwoju instytucjonalnego w opiniach liderów samorządowych 66

5.5. Atrakcyjność zatrudnienia i motywacja urzędników do pracy w JST 73

6. **Doświadczenia i potrzeby szkoleniowe** 86

6.1. Doświadczenia i praktyki szkoleniowe 87

6.2. Postulaty i potrzeby szkoleniowe 103

7. **Podsumowanie – wyzwania rozwoju administracji samorządowej** 117

Aneksy 121

ANEKS 1: Ankieta CAWI realizowana na platformie internetowej: www.webankieta.pl 123

ANEKS 2: SCENARIUSZ WYWIADU – ocena potrzeb szkoleniowych 147

ANEKS 3: Kategoryzacja obszarów działań administracji samorządowej wykorzystywana w zaprezentowanych analizach 150

1. Uwagi wstępne

Charakter przyczyn ograniczających efektywność działania administracji samorządowej w oczywisty sposób determinuje zakres i rodzaj przedsięwzięć koniecznych do uruchomienia procesu rozwoju instytucjonalnego. Aby ten proces był efektywny i skuteczny niezbędna jest pogłębiona, poprzedzająca analiza uwarunkowań funkcjonowania administracji lokalnej, która powinna koncentrować się zarówno na identyfikacji systemowych barier rozwojowych, jak i na ocenie kompetencji kadr samorządowych i potrzebach szkoleniowych stąd wynikających.

W takiej analizie warto uwzględnić między innymi:

- uwarunkowania prawno-instytucjonalne funkcjonowania samorządności terytorialnej – w szczególności zakres decentralizacji systemu władzy publicznej oraz uregulowania prawne określające zakres władztwa samorządowego;
- spójność systemu prawnego, możliwość egzekucji praw przez organy władzy samorządowej, spójność prawnego nadzoru nad funkcjonowaniem administracji lokalnej;
- uwarunkowania ekonomiczne funkcjonowania samorządów lokalnych;
- praktyki organizacyjne stosowane w urzędach samorządowych, współpracę pomiędzy jednostkami samorządowymi, systemy monitorowania lokalnego zarządzania, oceny skuteczności oraz jakości realizowanych usług;
- stan i jakość kadr samorządowych oraz stosowane praktyki zarządzania zasobami ludzkimi.

Każda diagnoza funkcjonowania samorządów lokalnych powinna uwzględniać również perspektywę społeczną – samorządy wykonują wszak określony zakres zadań publicznych, a bezpośrednimi odbiorcami realizowanych przez nie usług są obywatele – członkowie określonych wspólnot lokalnych. W analizie funkcjonowania administracji lokalnej nie może zatem zabraknąć refleksji nad lokalnymi warunkami życia, jakością realizowanych usług, czy charakterem lokalnych potrzeb społecznych.

Niniejsze opracowanie stanowi próbę diagnozy niektórych z wyżej wymienionych elementów. Zaprezentowano w nim wyniki badań dotyczących uwarunkowań bieżącej działalności urzędów samorządowych szczebla gminnego. W zrealizowanym sondażu oraz w ramach przeprowadzonych wywiadów indywidualnych z liderami samorządowymi znaczną uwagę poświęcono praktykom zarządzania rozwojem kompetencji kadr samorządowych, stosowanym narzędziom oceny jakości działania administracji lokalnej oraz czynnikom decydującym o potrzebach szkoleniowych urzędników.

Podkreślić należy, że realizacji badań przyświecało przekonanie, iż potrzeby rozwoju kompetencji kadr samorządowych nie zawsze muszą być tożsame z wyrażanymi przez badanych postulatami szkoleniowymi. Potrzeby organizacji (urzędu) jako całości mogą bowiem wykraczać poza oczekiwania poszczególnych urzędników, którzy niekoniecznie muszą być świadomi uwarunkowań występowania określonych problemów, czy wręcz nie muszą zdawać sobie sprawy z ich obecności. W swoich wspomnieniach dobrze zilustrował tę prawidłowość prof. Jerzy Regulski:

> *[Na początku reform samorządowych] mieliśmy wielką pomoc z różnych źródeł (...). Przyjechał bardzo miły [człowiek] i przez cały rok aktywnie nam pomagał. Ale po roku przysłano następnego, który uważał, że wszystko wie, a my nic. I zamiast z nami dyskutować i uzgadniać plan pomocy, postanowił, że trzeba zrobić needs assessment, czyli badanie potrzeb. Zaczął jeździć po kraju i pytać się wójtów oraz radnych, czego nie wiedzą i czego chcieliby się nauczyć. To było bez sensu. Nasi samorządowcy nie byli jeszcze na tym poziomie, żeby wiedzieć, czego nie wiedzą. Bo żeby na to pytanie odpowiedzieć,*

trzeba umieć określić, jaki jest zasób wiedzy, który powinni uzyskać, umieć zdefiniować, co już wiedzą, i dopiero wtedy można określić, czego powinni się douczyć.[1]

Obecnie, po ponad 25 latach działania odrodzonego samorządu lokalnego sytuacja jest oczywiście inna. Rozwinęła się świadomość liderów, wzrosły kompetencje urzędników, zmieniły się wyzwania stojące przed lokalną administracją. Rozwój sektora samorządowych usług szkoleniowych dobitnie wskazuje, że potrzeby kształcenia istnieją i w wielu wypadkach są zaspokajane. Niemniej oczekiwania edukacyjne samorządowców nie zawsze odpowiadają wyzwaniom rozwojowym przed którymi stoją jednostki lokalne. Określony aktualny stan efektywności i skuteczności działania administracji lokalnej może bowiem odbiegać od oczekiwań poszczególnych interesariuszy ze względu na wpływ wielu, bardzo zróżnicowanych, czynników zewnętrznych (jak środowisko prawno-instytucjonalne, uwarunkowania historyczne, czynniki ekonomiczne, itp.), albo też wynikać z uwarunkowań wewnętrznych – na przykład być skutkiem słabości zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, czy mieć swoje źródło w czynnikach motywacyjnych (np. praca w samorządzie może nie być postrzegana jako atrakcyjna, bądź atmosfera panująca w urzędzie zniechęca do zaangażowania i wydajności w pracy). Tylko niektóre z tych uwarunkowań mogą być oczywiste i dostrzegane przez pracowników jednostki samorządowej (czy szerzej reprezentantów sektora administracji samorządowej). Właśnie dlatego niekoniecznie i nie zawsze możemy mówić o tożsamości oczekiwań szkoleniowych z potrzebami w tym zakresie.

W świetle powyższych uwag należy zaznaczyć, że diagnoza potrzeb szkoleniowych kadr samorządowych zawsze powinna stanowić element generalnej analizy sytuacji, w jakiej znajduje się konkretna jednostka samorządowa lub dany, krajowy samorządowy sektor administracji publicznej. Zasadniczo powinien jej towarzyszyć bilans uwarunkowań prawnych i instytucjonalnych funkcjonowania administracji samorządowej oraz eksplikacja zakładanego, pożądanego modelu działania tego systemu. W wymiarze europejskim podstawowym dokumentem określającym najważniejsze zasady w tym zakresie jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego[2] przyjęta w Strasbourgu w 1985 roku, którą Polska ratyfikowała w całości (jako jeden z nielicznych krajów Rady Europy) 26 kwietnia 1993 roku[3]. Wśród jej najważniejszych zapisów wymienić należy zasadę subsydiarności (art.4.3): „generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności"). Ponadto, w kontekście wyników badań przedstawionych w niniejszym opracowaniu, warto zwrócić uwagę na następujące zapisy Karty:

- „Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców" (art. 3.1).
- „W przypadku delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej, powinny one, w miarę możliwości, mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych" (art. 4.5).
- „Status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnianie pracowników wysoko wykwalifikowanych, w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji; w tym celu należy przewidzieć odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania oraz możliwości awansu zawodowego" (art. 6.2).

[1] Jerzy Regulski „Życie splecione z historią"; Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 2014; str. 496.

[2] Np. nieodpowiedni sposób organizacji pracy, niekompetencja niektórych przedstawicieli lokalnej administracji, wadliwe procedury obowiązujące w lokalnych instytucjach, problemy finansowe związane z niewłaściwym gospodarowaniem zasobami, ograniczone zasoby ludzkie itp.

[3] Karta weszła w życie 1 marca 1994 roku.

- „Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień” (art. 9.1).
- „Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznawanych im przez Konstytucję lub przez prawo” (art. 9.2).

2. Informacja o zrealizowanych badaniach

Zrealizowane badania składały się z dwóch komponentów:

- sondażu wśród sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego poziomu gminnego,
- pogłębionych wywiadów indywidualnych z liderami samorządowymi.

Badania zostały przeprowadzone na przełomie 2015 i 2016 roku przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej we współpracy z Centre of Expertise for Local Government Reform Rady Europy. Metodologia badania oraz narzędzia badawcze zostały opracowane przez Cezarego Trutkowskiego.

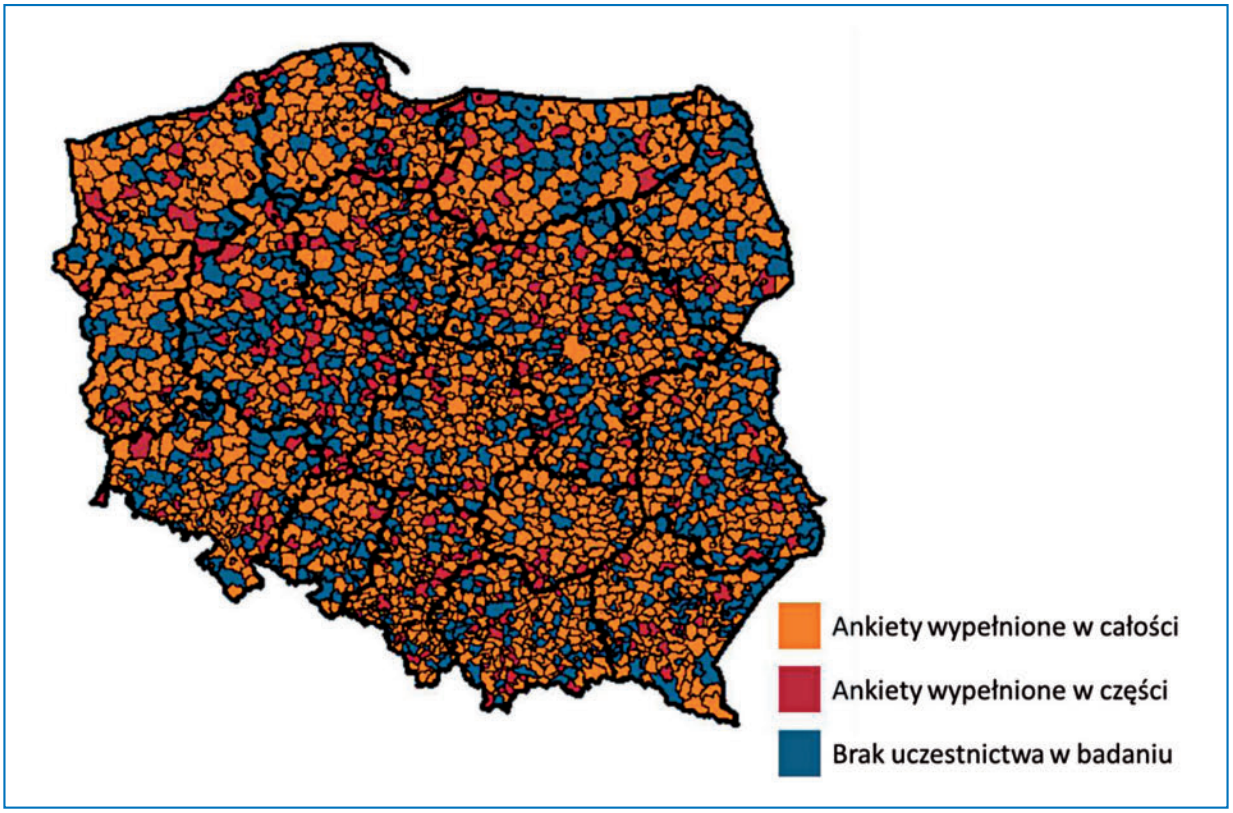
Sondaż wśród sekretarzy JST

Badanie zrealizowano techniką CAWI (*Computer Assisted Web Interview*), za pomocą kwestionariusza kierowanego do sekretarzy w jednostkach samorządowych. Zaproszenia do udziału w badaniu wysłano do wszystkich gmin w Polsce (łącznie do 2479). Ankiety zostały otwarte w 1914 urzędach, ale nie we wszystkich z nich przystąpiono do ich wypełniania. W wyniku wielokrotnych monitów oraz intensywnej akcji promocyjnej przeprowadzonej przez ośrodki regionalne FRDL, uzyskano:

- 1557 kwestionariuszy wypełnionych w całości oraz
- 309 ankiet w różnym stadium zaawansowania odpowiedzi.

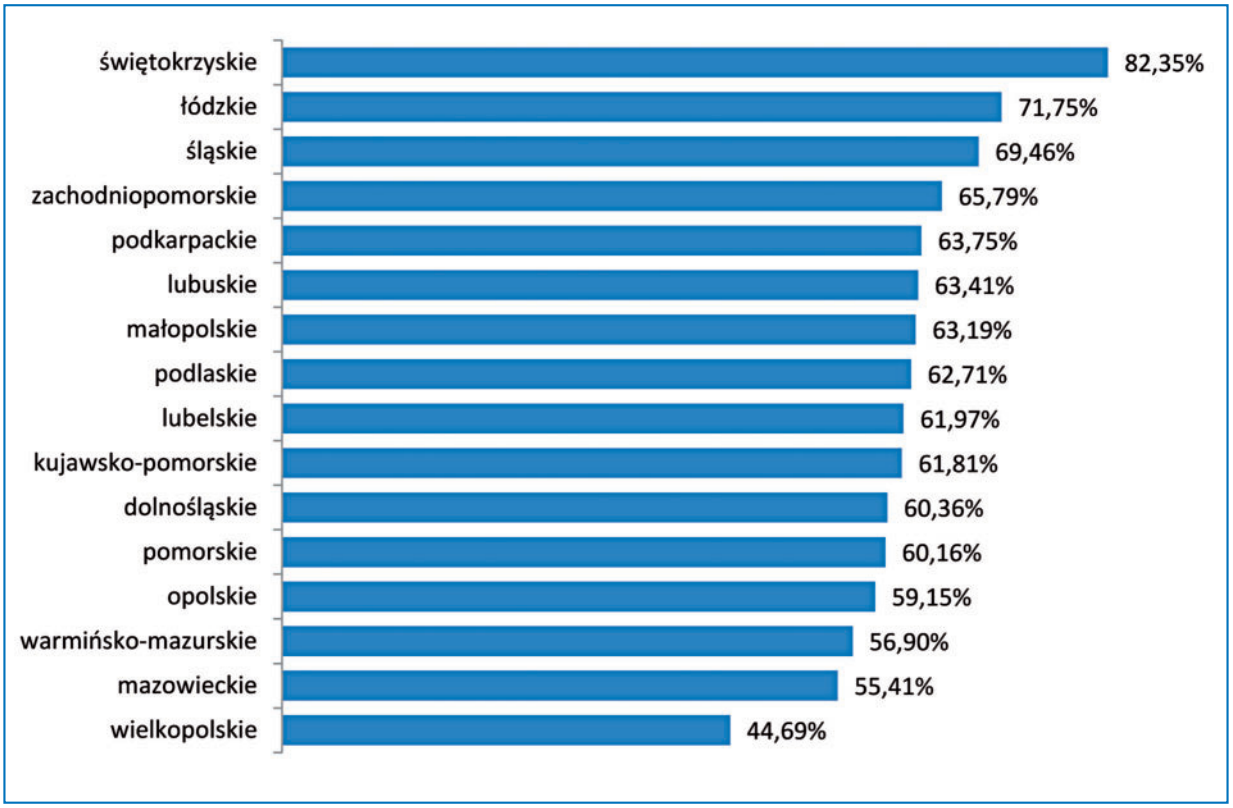
Do analizy danych ostatecznie zakwalifikowano 1703 ankiety. Stanowi to 68,7% populacji gminnych JST w Polsce.

Rysunek 1: Realizacja sondażu w JST



Osiągnięta stopa zwrotu ankiet była regionalnie zróżnicowana – w województwie świętokrzyskim wyniosła 82,35%, zaś w województwie wielkopolskim jedynie 44,69%. Oznacza to, że do prezentowanych w dalszej części opracowania porównań regionalnych należy podchodzić z ostrożnością, mając na względzie wartości prezentowane na poniższym wykresie.

Rysunek 2: Osiągnięta stopa zwrotu ankiet w poszczególnych województwach

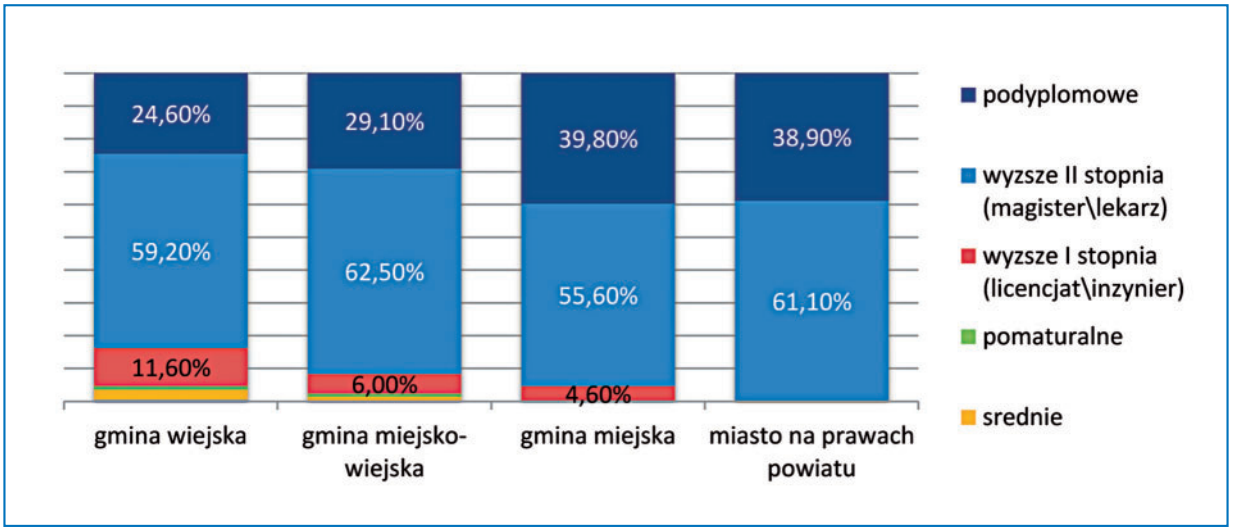


W badaniu wzięli udział przede wszystkim sekretarze urzędów, choć wśród respondentów znaleźli się także nieliczni reprezentanci innych grup pracowników samorządowych – m.in. kierownicy wydziałów oraz zastępcy szefów jednostek samorządu terytorialnego.

Kategorie respondentów	%
Sekretarz gminy / miasta	80,95%
Kierownik wydziału	5,98%
Zastępca Wójta / Burmistrza / Prezydenta	4,34%
Pracownik szeregowy	3,22%
Specjalista - pracownik wydziału	3,09%
inne stanowisko	1,71%
Wójt / Burmistrz / Prezydent	0,72%

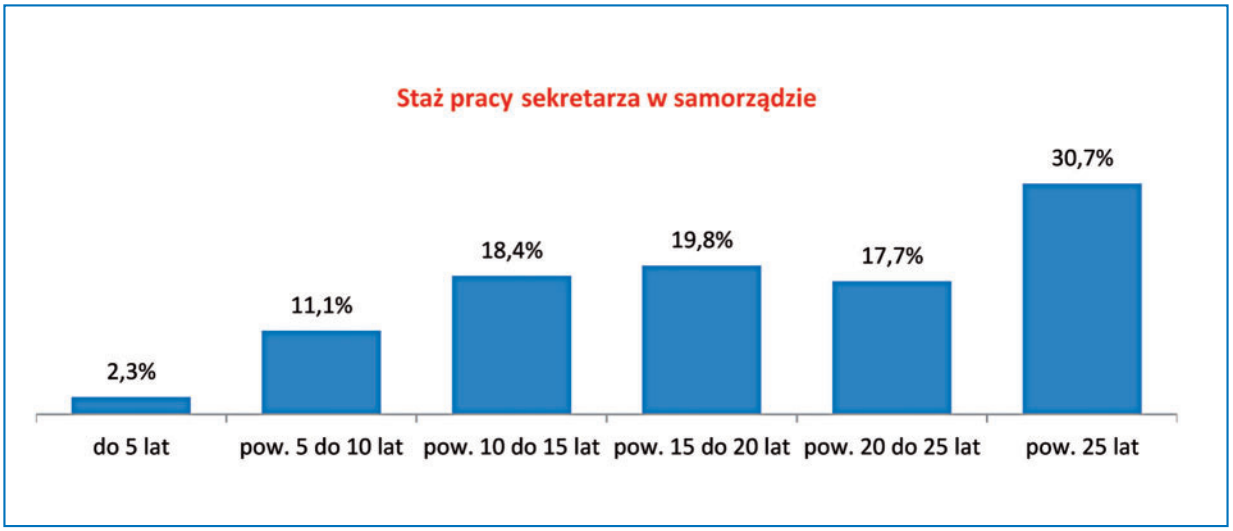
Sekretarze biorący udział w badaniu najczęściej posiadali wykształcenie wyższe II stopnia (59,7%) i podyplomowe (27,2%). 13% sekretarzy legitymowało się wykształceniem wyższym I stopnia lub niższym. Respondenci z mniejszych JST stosunkowo częściej posiadali niższe wykształcenie.

Rysunek 3: Typ JST a wykształcenie sekretarza



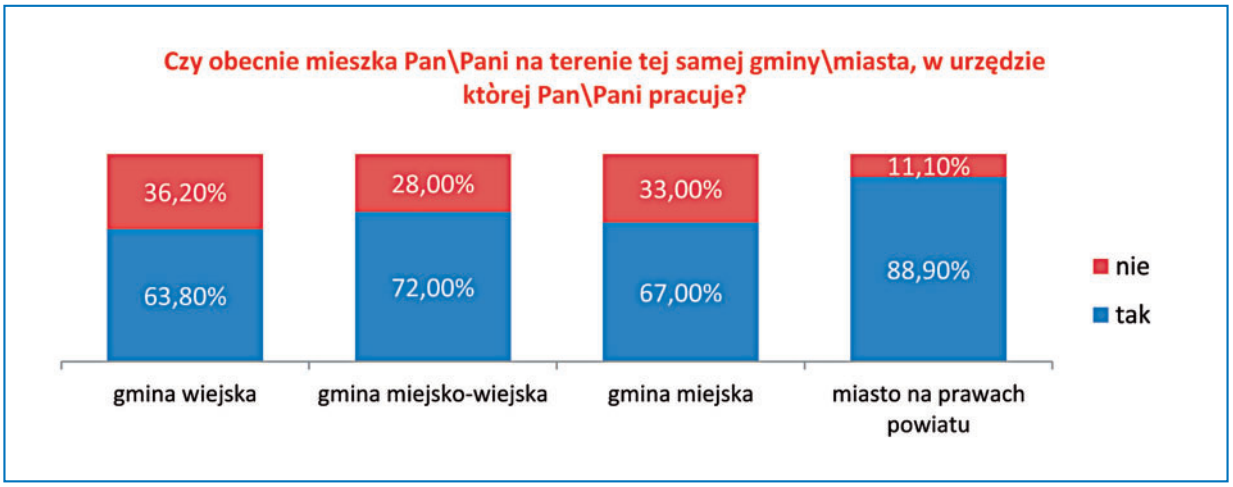
Przeciętny (średni) staż pracy sekretarza w samorządzie wynosił 19,27 lat (mediana 20 lat) i był nieco dłuższy w gminach wiejskich. Oznacza to, że stanowiska sekretarzy zajmują zazwyczaj osoby doświadczone w pracy dla jednostek samorządowych.

Rysunek 4: Staż pracy sekretarza JST w samorządzie



66,5% sekretarzy zamieszkuje na terenie tej samej jednostki samorządowej, w której pracuje. Warto zauważyć, że w gminach wiejskich częściej mamy do czynienia z sytuacją zatrudniania sekretarzy spoza terenu JST.

Rysunek 5: Miejsce zamieszkania a miejsce pracy sekretarzy JST



Wywiady pogłębione z liderami samorządowymi

W ramach jakościowej części badań przeprowadzono 15 indywidualnych wywiadów pogłębionych z liderami samorządowymi – wójtami, burmistrzami i prezydentami miast. W doborze badanych kierowano się aktywnością samorządowców wykraczającą poza jednostki, którymi zarządzają. W grupie tej znaleźli się zatem działacze organizacji samorządowych, zwycięzcy różnych konkursów i rankingów, postacie znane w samorządowym środowisku:

Prezydenci miast	Zygmunt Frankiewicz – Gliwice Wojciech Szczurek – Gdynia Roman Szełemej – Wałbrzych
Burmistrzowie	Andrzej Kasiura – Krapkowice Jarosław Kielar – Kluczbork Józef Kurek – Mszczonów Grzegorz Nowosielski – Wyszków Andrzej Pietrasik – Płońsk Wadim Tyszkiewicz – Nowa Sól
Wójtowie	Mariola Jolanta Batycka-Wąsik – Lesznowola Marian Buras – Morawica Marek Gabzdyl – Raciechowice Sławomir Kopacz – Bieliny Marek Olszewski – Lubicz Olga Roszak – Mielno

Uczestnicy badania zarządzają małymi gminami wiejskimi, średniej wielkości miastami oraz dużymi aglomeracjami. Funkcjonując w podobnych uwarunkowaniach prawnych, działają w różnej skali, co oczywiście może mieć wpływ na ocenę i postrzeganie szeregu zjawisk. Istotne różnice w poglądach, wynikające z charakteru jednostek samorządowych na czele których stoją, wyróżniono w analitycznej części tego opracowania.

W raporcie wykorzystano ponadto wyniki badań jakościowych zrealizowanych przez studentów Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego w ramach seminarium „Skuteczne przywództwo lokalne", prowadzonego przez dr. Cezarego Trutkowskiego w roku akademickim 2014/2015. Zrealizowano wtedy 18 indywidualnych wywiadów pogłębionych z prezydentami, burmistrzami oraz wójtami JST w dziewięciu województwach:

Prezydenci miast	Krzysztof Kosiński – Ciechanów Krzysztof Matyjaszczyk – Częstochowa Roman Smogorzewski – Legionowo
Burmistrzowie	Michał Cholewa – Piaski Zdzisław Czucha – Kościerzyna Grzegorz Dudzik – Zielonka Krzysztof Krzemiński – Reda Tomasz Łęcki – Murowana Goślina Adam Pawlicki – Jarocin Mirosław Reczko – Ciechanowiec Robert Roguski – Kobyłka Antoni Szlagor – Żywiec Grzegorz Szuplewski – Piastów Wojciech Żukowski – Tomaszów Lubelski
Wójtowie	Tomasz Bystroński – Nowosolna Marek Olszewski – Lubicz Edward Trojanowski – Wieliszew Adam Wal – Nielisz

Wypowiedzi badanych, przytaczane w dalszych częściach opracowania, nie mają oczywiście charakteru reprezentatywnego dla ogółu liderów samorządowych w kraju. Nie umniejsza to jednak wartości pozyskanego materiału badawczego – nie jest bowiem celem wywiadów pogłębionych zebranie reprezentatywnych opinii, a raczej zrekonstruowanie ocen, sposobów myślenia i poglądów określonej grupy społecznej. Niektóre z prezentowanych wypowiedzi mogą się wydawać kontrowersyjne – należy jednak pamiętać, że ich autorami są osoby o znaczącym doświadczeniu samorządowym i wysokich kompetencjach zarządczych.

Wypowiedzi badanych zostały zanonimizowane – był to bowiem warunek przeprowadzenia otwartych, szczerych i rzeczywiście pogłębionych wywiadów.

3. Bilans 25-lecia – ogólna ocena działalności samorządu

Podczas uroczystej gali jubileuszowej z okazji 20. rocznicy odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce, która odbyła się 20 września 2010 roku w Teatrze Polskim w Warszawie, prezydent Bronisław Komorowski stwierdził: „o reformie samorządowej możemy powiedzieć: to się udało!". Jak informowano wtedy na oficjalnej stronie internetowej Prezydenta RP: „Prezydent przekonywał, że samorząd to wielka, wspaniała rzecz, »przebudowująca odważnie Polskę«. Jak zaznaczył, 20 lat temu samorząd trzeba było budować całkowicie od nowa. – *Trudno sobie wyobrazić i wskazać na inną reformę, która by tak głęboko przeorała polską rzeczywistość, odziedziczoną po czasach PRL*. Zdaniem prezydenta, reforma samorządowa pokazała drzemiące w społeczeństwie siły. - *To była najmądrzejsza wersja dekomunizacji, bo komunizm został zlikwidowany, dzięki tworzeniu tych mechanizmów lokalnych* – ocenił prezydent"[4] .

Nieco wcześniej, bo podczas debaty zorganizowanej w Senacie w dniu 30 czerwca 2009 roku, wicemarszałek Senatu RP Marek Ziółkowski przyznał, że „utworzenie gminy, przeprowadzenie powszechnych wyborów stało się bodźcem, który obudził inicjatywę ludzką. Ludzie zaczęli decydować o rozwoju swoich małych, lokalnych ojczyzn"[5]. Wyrażonemu przez marszałka przekonaniu wtórował premier Tadeusz Mazowiecki dodając, że: „ta reforma zdała egzamin. Naturalnie trzeba było później budować następne jej szczeble, ale generalnie wydaje mi się, że samorządy lokalne zdały egzamin"[6].

W podobnym duchu wypowiadała się zdecydowana większość liderów samorządowych, uczestniczących w przeprowadzonych badaniach jakościowych. Włodarze w zasadzie bez wyjątku bardzo wysoko oceniają rozwój odrodzonego po 1990 roku samorządu lokalnego. Uważają, że reformy samorządowe należą do najbardziej udanych i najważniejszych ze wszystkich reform wprowadzonych w III RP.

> *Polska przechodziła też wiele bardzo ważnych transformacji gospodarczych i politycznych, ustrojowych, społecznych, ale nie mam najmniejszych wątpliwości, że z perspektywy człowieka, z perspektywy spraw, którymi otacza się każdy obywatel Rzeczypospolitej żyjący w jakimkolwiek mieście to najwięcej zmieniło się właśnie dzięki samorządowi. (prezydent miasta)*

> *Powtórzę z wielkim przekonaniem, że to była bardzo mądra reforma, która dzisiaj na pewno jest na najwyższym szczeblu skuteczności. (...) Można dyskutować, że można było zrobić jeszcze więcej i jeszcze lepiej. Natomiast myślę, że i potencjał ludzi i możliwości prawne w bardzo dużym stopniu zostały przez te 25 lat bardzo dobrze wykorzystane. (wójt)*

Samorządowcy mający na swoim koncie co najmniej kilka kadencji z rozrzewnieniem wspominają pionierski czas lat dziewięćdziesiątych, kiedy funkcjonowano w oparciu o niewielki, w porównaniu do współczesnego, zbiór praw i rozporządzeń, a rząd pozostawiał władzom lokalnym wolną rękę w wielu sprawach.

> *Tak naprawdę, to prawdziwie dynamiczne w rozwoju samorządu, to były pierwsze trzy kadencje od 90. roku. Wtedy jeszcze te rządy, które wtedy były dały tyle, ile dały tych pieniędzy, ale nie dokładały zadań bez środków. I wtedy był skok rozwojowy. Potem była bieda, ale potem przyszły pieniądze unijne, więc kto się pozbierał i przygotował do tego, to zaczął się znowu generalnie rozwijać i iść do przodu. (burmistrz)*

[4] Źródło: oficjalna strona Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej www.prezydent.pl (dostęp: 3 marca 2015)

[5] „Samorząd terytorialny w państwie i w społeczeństwie. Materiały z konferencji zorganizowanej przez wicemarszałka Senatu Marka Ziółkowskiego oraz Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej", Kancelaria Senatu 2009 – wystąpienie wicemarszałka Marka Ziółkowskiego, str. 6-7

[6] Wystąpienie Premiera Tadeusza Mazowieckiego, str. 9

3.1. Mocne strony – sukcesy samorządu

Badani wskazywali na szereg działań, reform, osiągnięć, które uzasadniają ich opinię, że reforma samorządowa była jedną z najbardziej skutecznych w ostatnim ćwierćwieczu. Wskazują zwłaszcza na następujące fakty:

- Samorządy napędzały rozwój ekonomiczny i społeczny Polski: jak stwierdził jeden z wójtów – *były wielkim kołem zamachowym i one generowały fantastyczne wyniki dla budżetu państwa i sobie doskonale radziły*. Samorządy, po pierwsze – zarządzały procesem rozwoju społecznego i ekonomicznego, stwarzając odpowiednie ku temu warunki, po drugie – stymulowały rozwój poprzez inwestycje ekonomiczne w oparciu o pozyskane środki oraz rozwój społeczny, realizując zadania z poszczególnych polityk publicznych. W tej dziedzinie okazały się w większości wypadków skuteczne i efektywne.
- Reforma samorządowa upodmiotowiła mieszkańców, którzy *poczuli się gospodarzami i autentycznie mogą wpływać na to w jaki sposób jest kreowany rozwój danej społeczności lokalnej* (wójt). Zdjęcie gorsetu centralnej administracji i partyjnej kontroli, w miejsce których pojawiły się demokratycznie wybrane lokalne władze, dały mieszkańcom poczucie sprawstwa i odpowiedzialności za swoje miejsce zamieszkania. Już ani urzędnik z Warszawy, ani lokalny działacz partyjny nie decydował o najbliższym otoczeniu – lecz mieszkańcy i wybrani przez nich przedstawiciele. W efekcie *miasteczka, wsie zyskały gospodarza, czyli kogoś, kto autentycznie o nie dba, jest zainteresowany. Gryzie przysłowiową trawę, żeby osiągnąć sukces. Wcześniej tego po prostu nie było. (prezydent miasta)*

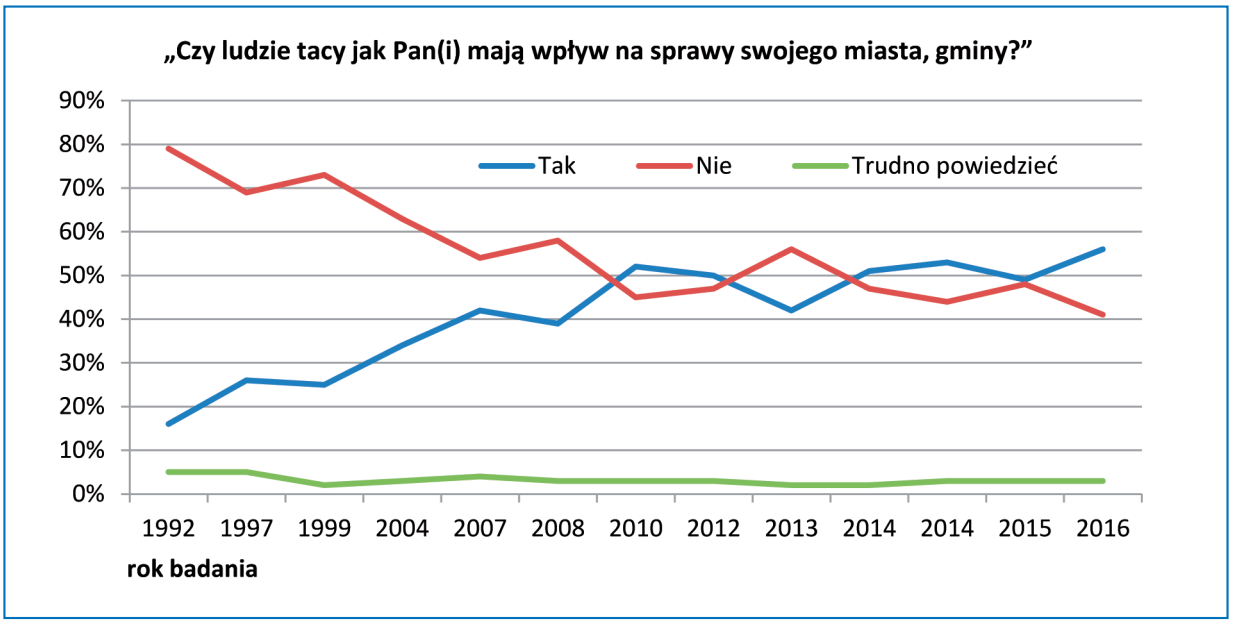
  > *Otworzyły się możliwości i perspektywy do tego, by ludzie poczuli się gospodarzami i znakomicie to zrealizowali. (prezydent miasta)*

  > *Bilans pozytywny. W ten sposób uspołeczniono nasz kraj, mieszkańcy mają zdecydowanie większy wpływ na to co się dzieje dookoła nich. (burmistrz)*

Warto w tym miejscu przytoczyć wyniki wieloletnich, ogólnopolskich badań prowadzonych przez CBOS. Wynika z nich, że bliskość samorządu wobec obywateli wpływa na zaktywizowanie społeczne i wykształcenie postaw obywatelskich. Mieszkańcy czują większe sprawstwo w działaniach na szczeblu lokalnym, przez co chętniej głosują i angażują się w życie wspólnoty. Od początku transformacji systematycznie rośnie poczucie wpływu Polaków na sprawy lokalne – zgodnie z danymi podawanymi przez CBOS[7] w ostatnich latach, liczba osób przeświadczonych o możliwości wywierania wpływu na sprawy swojego miasta czy gminy zrównała się z tymi, którzy takich możliwości nie dostrzegają (podczas gdy w 1992 r. na tak zadane pytanie uzyskiwano jedynie 16% odpowiedzi pozytywnych).

[7] Oczywiście istnieją rozbieżności pomiędzy wynikami badań realizowanych przez różne ośrodki (CBOS, Pracownię „Stocznia", Kancelarię Prezydenta RP). Możliwa tego interpretacja (zwłaszcza w odniesieniu do związku pomiędzy poczuciem wpływu a wielkością miejscowości zamieszkania) związana jest z realizowaną przez władze lokalne polityką otwartości na inicjatywy obywatelskie oraz tradycją partycypacji społecznej w konkretnych jednostkach samorządowych.

Rysunek 6: Społeczne poczucie wpływu na sprawy lokalne (badania CBOS)



- Instytucje samorządu umożliwiły bardziej racjonalne zarządzanie, lepiej dopasowane do oczekiwań mieszkańców. Władze lokalna, znajdując się bliżej obywatela, były w stanie lepiej rozpoznawać lokalne potrzeby oraz identyfikować pojawiające się możliwości, a tym samym sprawniej zarządzać zmianami społecznymi i ekonomicznymi.

  Lepiej wydatkowane są środki finansowe, niż sterowane z poziomu centralnego. Lepiej zdiagnozowane potrzeby lokalne. (wójt)

- Samorząd stał się głównym inwestorem: pozyskuje środki dla społeczności lokalnych. Jak ocenia jeden z badanych: *zdecydowana większość inwestycji, chyba 4/5 to są inwestycje samorządu terytorialnego (prezydent miasta)*. W pierwszej kolejności polegało to na pozyskiwaniu inwestorów oraz stwarzaniu przyjaznego klimatu dla przedsiębiorczości. Po wejściu Polski do UE, kluczowego znaczenia nabrały środki unijne, dzięki którym samorząd zyskał narzędzia samodzielnej realizacji dużych inwestycji infrastrukturalnych i społecznych.

  Uważam że po 25 latach tej samorządności, samorządy najlepiej się sprawdziły, chociażby w wydawaniu pieniędzy czy w zaspokajaniu potrzeb lokalnych. (burmistrz)

- Poprawiła się jakość życia w społecznościach lokalnych: przede wszystkim jest to skutkiem skoku cywilizacyjnego związanego z budową podstawowej infrastruktury, choć ważne są także zmiany w innych obszarach życia społecznego.

  Generalnie zmiany, które dokonały się w Polsce w ostatnich 25 latach w podstawowych obszarach życia publicznego, takich jak poprawa standardu życia poprzez przebudowę infrastruktury ochrony środowiska, edukację, kulturę, sport, takie tematy, które bardzo się zaczęły pojawiać w ostatnich latach, czyli zajmowanie się w większym stopniu niż dotychczas mamami, kobietami z dziećmi, małymi dziećmi czyli budowa żłobków, przedszkoli dla dzieci 2,5 letnich. (burmistrz)

- Zmienił się wygląd miast i wsi – jak z dumą zauważył jeden z wójtów: *Polska pięknieje z dnia na dzień. Polska wygląda dzisiaj tak, jak wygląda, przede wszystkim dzięki tej reformie*. Są to powszechnie dostrzegalne zmiany: budowa dróg, rewitalizacja przestrzeni miejskiej, troska o czystość i dbałość o środowisko przyrodnicze zmieniły wygląd polskich miast i wsi. Zmiana ta pokazuje również głębszą przemianę stosunku Polaków do przestrzeni publicznej: już nie tylko chodzi o to, aby coś w ogóle istniało lub działało, nie tylko o to, aby ułatwiało życie, lecz istotna staje się także estetyka przestrzeni, która buduje lokalną dumę z miejsca zamieszkania.
- Samorządowcy są skłoni przypisywać działalności władz lokalnych, przynajmniej w części, wyzwoloną na początku lat dziewięćdziesiątych przedsiębiorczość. Transformacja ustrojowa sprawiła, że zmieniła się relacja państwo-obywatel: to, co nie było prawem zabronione, stało się dozwolone – zrodziło to „aktywność, która została uwolniona". Przejawiała się ona na różnych polach i w oczywisty sposób nie zawsze przyczyniała się do realizacji dobra wspólnego. Niemniej, w ocenie badanych, bilans tych przemian jest bardzo pozytywny.

Rozbudzona podmiotowość, rozwój ekonomiczny i społeczny, poprawa estetyki – wszystko to w sumie składa się na budowaną powoli lokalną tożsamość społeczną. Jest to proces długotrwały i trudny do zmierzenia, tym niemniej samorządowcy dostrzegają przełożenie swoich działań i podległych im instytucji na wyobrażenia ludzi o ich samych, o tym, kim są i jak chcą być postrzegani przez innych. Jak stwierdzał jeden z badanych:

> *Myślę, że powoli się tworzą takie praktyczne wspólnoty samorządowe, że ludzie się zaczynają identyfikować ze swoim miasteczkiem, wsią, miastem. W miastach ta identyfikacja jest najsłabsza. (prezydent miasta)*

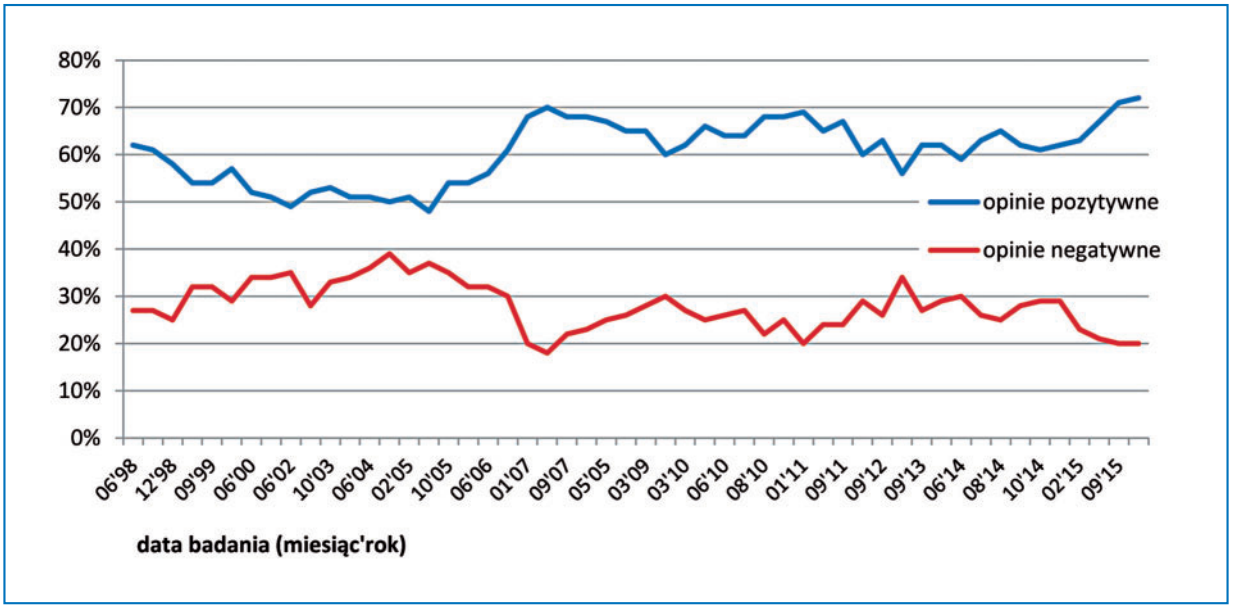
W świetle prowadzonych w Polsce badań społecznych należy zauważyć, że przytaczane powyżej bardzo pozytywne opinie samorządowców znajdują potwierdzenie w głosach znacznej części obywateli. Społeczna ocena przemian związanych z działalnością samorządu jest generalnie pozytywna, choć należy zauważyć, że nie jest to ocena jednoznaczna. Badania zrealizowane w maju 2013 roku przez Związek Miast Polskich (ZMP) na ogólnopolskiej próbie dorosłych Polaków[8] wykazały, że w przekonaniu niemal dwóch trzecich Polaków (62,4%) samorządy „są dobrym gospodarzem spraw lokalnych". Wynik ten wskazuje na generalnie pozytywną społeczną ocenę działań podejmowanych przez władze samorządowe, choć warto zwrócić uwagę, że ocena 1/3 respondentów jest w tym zakresie negatywna.

Ogólne oceny działalności samorządu ujawnione w badaniach ZMP znajdują potwierdzenie w długoletnich analizach prowadzonych przez CBOS – od wielu lat konsekwentnie ponad połowa respondentów dobrze ocenia działania władz lokalnych[9].

[8] Badania oceny działalności i finansowania samorządów przeprowadzone na zlecenie Związku Miast Polskich przez PBS na 1600 ogólnopolskiej, losowo-kwotowej próbie dorosłych Polaków www.zmp.poznan.pl/aktualnosc-8-757-konferencja_prasowa_organizacji.html– pobrane 28.05.2013.

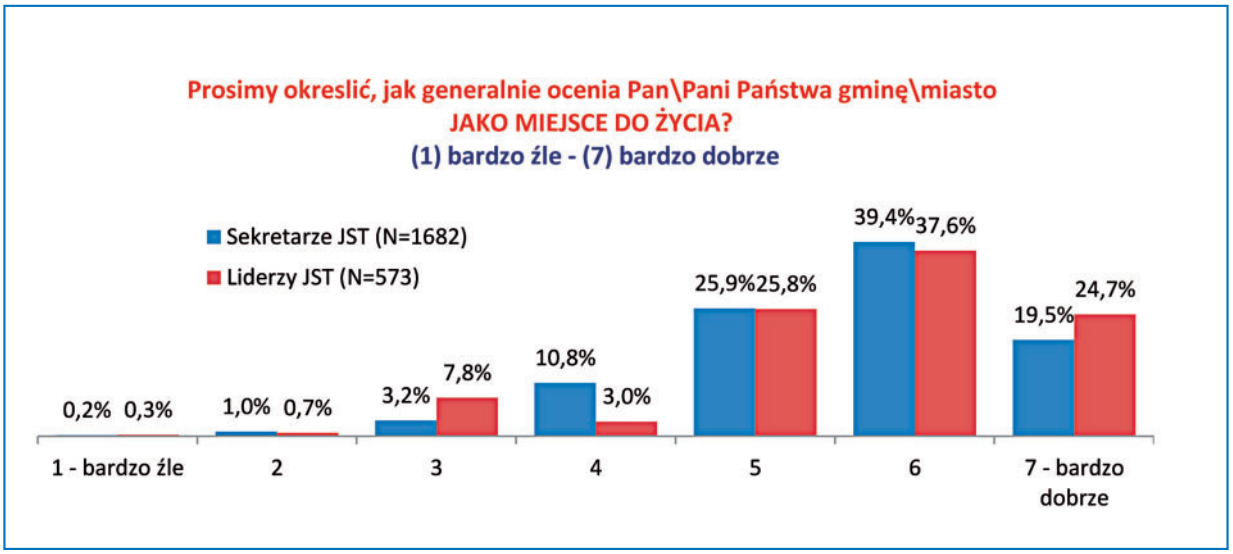
[9] Komunikat CBOS nr BS/44/2013 „Oceny instytucji publicznych", kwiecień 2013.

Rysunek 7: Opinie o działalności samorządu lokalnego (źródło: CBOS)



Zgeneralizowane pozytywne oceny działalności samorządu prezentowane przez respondentów badań ogólnopolskich odzwierciedlane są w opiniach samych samorządowców. Zgodnie z wynikami badań zrealizowanych przez FRDL, możemy mówić o dość dużym stopniu zadowolenia zarówno liderów lokalnych, jak i sekretarzy urzędów z jakości życia w środowiskach lokalnych. Interpretując prezentowane dane należy oczywiście pamiętać, że w przypadku zróżnicowanych trajektorii rozwoju lokalnego do tego typu generalizujących wniosków należy podchodzić z ostrożnością, pamiętając, że niekoniecznie ich ogólna wymowa musi odzwierciedlać konkretne, lokalne uwarunkowania[10].

Rysunek 8: Ocena lokalnej jakości życia w perspektywie liderów i sekretarzy JST

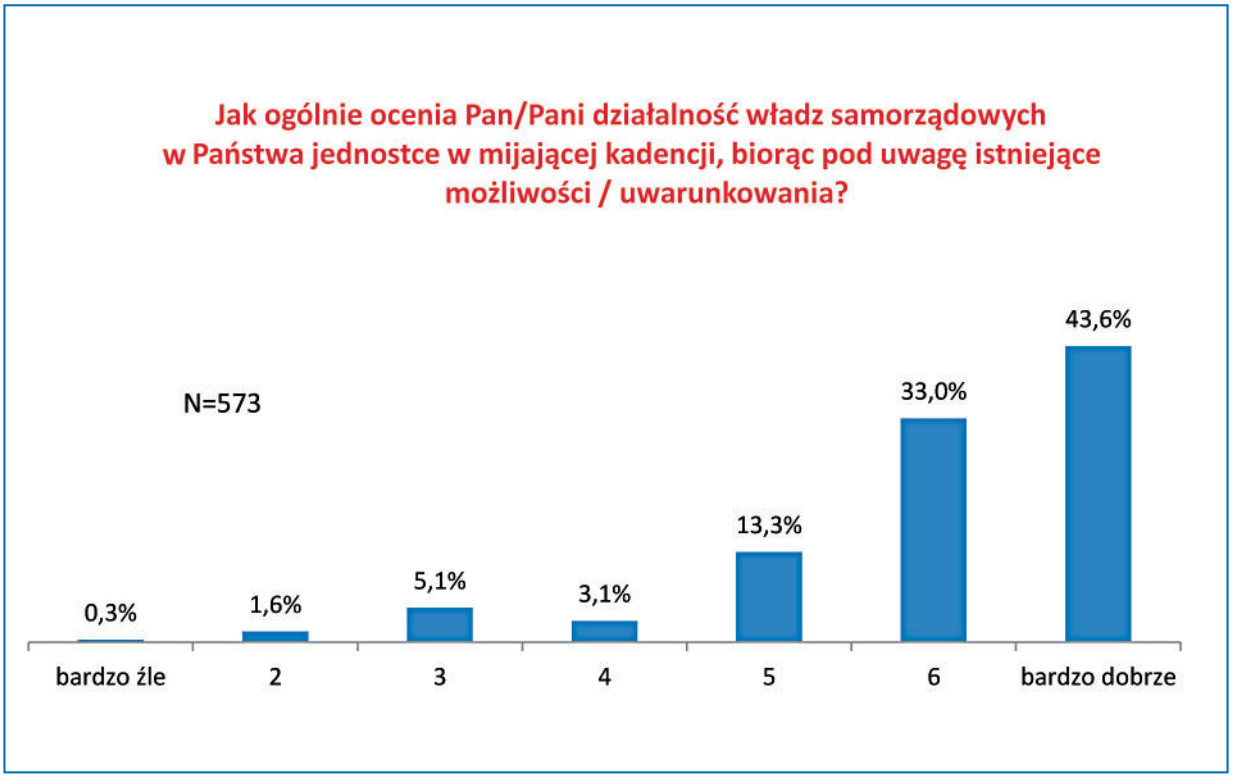


[10] Por. C. Trutkowski „Kondycja samorządu terytorialnego – różne perspektywy, rozbieżne interpretacje", w: G. Gorzelak (red.) „Polska gmina 2015"; Warszawa: Scholar 2016.

Warto przy tym zwrócić uwagę na generalną, społeczną ocenę przemian związanych z odrodzeniem samorządności w Polsce. Zrealizowane w 2010 roku (w okrągłą rocznicę pierwszych wyborów samorządowych) badania „Bilans dwudziestolecia" dostarczyły w tym zakresie nieco szerszej, historycznej perspektywy. Zgodnie z zaprezentowanymi przez CBOS wynikami, jedynie nieco więcej niż połowa (52%) respondentów skłonna była zgodzić się z opinią, że ogólny dwudziestoletni bilans wykonywania zadań przez samorządy lokalne jest pozytywny, ale też jednocześnie jedynie 8% uznało ów bilans za negatywny. Znaczna grupa respondentów (40%) nie była w stanie ocenić efektów dwóch dekad działań władz lokalnych (29% odpowiedzi „ani pozytywny, ani negatywny" oraz 11% odpowiedzi „trudno powiedzieć"). Podkreślić należy, że wyrażane przez respondentów oceny nie były w sposób wyraźny powiązane z wielkością zamieszkiwanej przez nich miejscowości, choć nieco bardziej negatywny stosunek do dwudziestolecia działań samorządu mają mieszkańcy małych miasteczek (do 20 tys. mieszkańców – 13% wskazań negatywnych).

Warto w tym miejscu przytoczyć także wyniki sondażu zrealizowanego przez FRDL pod koniec poprzedniej kadencji władz samorządowych[11]. Wskazują one na dużą deklarowaną satysfakcję samorządowców z własnej działalności, oraz przekonanie o wysokim stopniu realizacji pierwotnych (deklarowanych na początku kadencji) zamierzeń. Satysfakcja z własnej działalności jest największa w przypadku najbardziej doświadczonych przywódców, sprawujących swoją funkcję przez sześć lub więcej kadencji.

Rysunek 9: Samoocena działalności liderów samorządowych (badanie FRDL: „Bilans kadencji")



[11] Badania (sondaż) „Bilans kadencji 2010-2014" zrealizowane przez C. Trutkowskiego i A.Kurniewicz dla FRDL wśród wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Więcej informacji: http://www.frdl.org.pl/index.php/aktualnosc/items/bilans-kadencji-2010-2014-wyniki-badan.html

3.2. Słabe strony samorządu – niepowodzenia reform samorządowych

Chociaż badani uważają samorząd za jeden z największych sukcesów polskiej demokracji, nie brakowało głosów krytycznych, wskazujących na różne słabe strony samorządu lub porażki, które poniósł na przestrzeni ostatnich 25 lat. Jest ich ilościowo prawie czterokrotnie więcej niż wskazań mocnych stron. Przedstawionej poniżej analizy negatywnych aspektów samorządu nie należy jednak traktować jako wyrazu rozczarowania badanych ideą samorządności. Przewaga głosów krytycznych nad pozytywnymi wynika raczej z troski włodarzy o bliską ich sercu ideę oraz z oczywistego faktu, że pamięć podsuwa szybciej i w większej ilości kwestie, które wywołują niepokój.

Warto zwrócić uwagę, że w świadomości liderów samorządowych na plan pierwszy wysuwają się dwa czynniki budujące pozycje samorządu jako skutecznego narzędzia realizacji polityki publicznej: są nimi, po pierwsze – autonomia działania, po drugie – środki europejskie dostępne w drodze konkursów i niezależne od bieżącej sytuacji politycznej. Warto już w tym miejscu zwrócić uwagę na te dwa czynniki, ponieważ wskazują one na zasadnicze kryteria oceny sprawności samorządu: niezależność organizatorska i niezależność finansowa jako podstawowe zasady pozwalające realizować własną wizję lokalnego rozwoju. Z tego punktu widzenia głównym problemem samorządu jest ograniczanie możliwości autonomicznego działania poprzez narzucanie konkretnych zadań, bez zapewnienia odpowiednich zasobów finansowych na ich realizację. W tym właśnie wymiarze rozumieć należy diagnozę obecnego stano polskiej samorządności, którą przedstawił jeden z burmistrzów: odwrót „od idei samorządności w kierunku centralizacji".

Poniżej wymieniono najważniejsze, problematyczne obszary, związane z działalnością władz lokalnych, wskazywane przez badanych.

Niedobory i problemy finansowe

Większość badanych zwraca uwagę na trapiące samorząd braki finansowe, choć, co należy podkreślić, często czyni to jednak niejako dla porządku i ze świadomością, że nie da się sprowadzić większości problemów do kwestii braku finansów.

> *Bariera, jakbym nie powiedział o finansowej, to koledzy by mnie zagryźli, bo to jest podstawowy argument w każdej dyskusji samorządowej, brak pieniędzy. (prezydent miasta)*

Badani nie traktują ograniczeń finansowych jako głównego źródła problemów samorządu – jest to dla nich przede wszystkim źródło – czasem bardzo istotnych – kłopotów zarządczych. Wątek finansów przewija się w większości wypowiedzi punktujących słabe strony samorządu, jednak żaden z wójtów czy burmistrzów nie stwierdził, że gdyby miał odpowiednie środki finansowe na koncie gminy, to wszystkie problemy by zniknęły.

> *Państwo (...) często przesyła zadania publiczne do realizacji, bez adekwatnych środków finansowych i powoduje że niektóre kompetencje i zadania samorządu stają się pewnego rodzaju wydmuszkami. Jest forma, jest ogólny zapis, ale brak możliwości ich realizacji albo ograniczona ich realizacja wynika po prostu z faktu, że budżety samorządu są niedoszacowane i zadania po prostu w tak szeroki sposób opisane nie mogą być realizowane zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców naszej gminy. (prezydent miasta)*

Warto w tym miejscu przytoczyć wyliczenia Związku Miast Polskich, wedle których „nadwyżka operacyjna wszystkich JST w Polsce w roku 2015 wyniosła 17,9 mld zł (9,2% dochodów JST wynoszących łącznie196 mld zł). Jednak kwota tej nadwyżki po spłacie przypadających na rok 2015 rat zadłużenia

wynosi już łącznie tylko 9,4 mld, czyli 4,8% dochodów JST – i tą kwotą rozporządzają jednostki samorządu na przyszłe cele rozwojowe (udział własny w projektach unijnych, inwestycje własne), oczywiście bez zaciągania nowego zadłużenia i bez uwzględniania dochodów ze sprzedaży majątku. Ta kwota 'nadwyżki operacyjnej do dyspozycji „rozkłada się bardzo nierówno w skali JST w kraju"[12]. Jednocześnie należy zauważyć, że postępujące finansowe obciążenia samorządów pozostawiają coraz mniej pola do realizacji elastycznej i samodzielnej polityki rozwoju.

> *Na dzisiaj w Polsce jest ponad 700 gmin, które nie generują żadnej nadwyżki operacyjnej. Co znaczy „nadwyżka operacyjna"? To znaczy, że ich bieżące koszty funkcjonowania są większe niż wpływy dochodowe. (burmistrz)*

Jeden z badanych zwrócił również uwagę na brak reformy podatków lokalnych, które w obecnej postaci nie są sprawiedliwe i nie sprzyjają rozwojowi ekonomicznemu:

> *Nie udało się dobrze przeprowadzić reformy w zakresie podatków publicznych, klasyczny jest podatek od nieruchomości (...) wieloletnie działania związane z tym, żeby podatek był albo katastralny, albo na kształt katastralnego – bo ten podatek, który mamy od nieruchomości, jest podatkiem niesprawiedliwym społecznie z racji równych stawek i polega to na tym że nie bierze się pod uwagę wartości, np. luksusowe mieszkanie czy biuro koncernu. (burmistrz)*

Uczestnicy badania, pytani o rekomendacje zmian w obszarze finansów samorządowych, wnioskowali o... stworzenie zupełnie nowej ustawy, której podstawową zasadą byłoby oparcie finansów samorządu na dochodach własnych i zapewnienie swobody dysponowania tymi środkami.

> *Jeżeli tutaj nie dojdzie do modyfikacji systemu prawnego dotyczącego samorządów i relacji budżet państwa – samorządy, to rzeczywiście może dojść do totalnej stagnacji. Bo jeżeli weźmiemy pod uwagę analizę kondycji finansowej samorządów dzisiaj, to ona jest naprawdę na granicy wytrzymałości. I teraz, kiedy mamy w zasięgu perspektywę 2016-2020, gdzie potrzeba pokazać własne środki finansowe, żeby aplikować, to to się staje już problematyczne, bo zadłużenie gmin jest na określonym poziomie. Nie ma jeszcze zwrotu nakładów inwestycyjnych poniesionych.(wójt)*

Elementem zmiany ustawy o finansach powinna być także modyfikacja mechanizmu przyznawania subwencji:

> *Jest taki głupi wskaźnik G – dochody własne na jednego mieszkańca. Co to są dochody własne na jednego mieszkańca. [efekt jest taki, że] ja muszę 6 mln ściągnąć z podatków, a sąsiednia gmina dostaje 6 mln subwencji wyrównawczej. Jak mu dodamy subwencję wyrównawczą do jego dochodów własnych, to on ma taki sam wskaźnik G, jak ja. A on ma preferencje przy pieniądzach unijnych, przy wszystkim, bo ma niższy wskaźnik G. Jest zupełnie błędny sposób liczenia. Ale nikt tego nie przewalczył, nikt się tym nie zajął. Ja to czuję na własnej skórze, bo my mamy wskaźnik G gdzieś na poziomie 0,95. Od 0,92 kończy się subwencja wyrównawcza. Ja nie wiem, czy bym nie wolał mieć 0,91 i mieć subwencję wyrównawczą. Bym miał lepsze na jednego mieszkańca niż mam teraz. A poza tym nie dość, że ja zbieram podatki, to raz wpłacą, raz nie płacą. Trzeba o to walczyć. To uważam, że to jest błędem. (wójt)*

[12] „Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju" praca zbiorowa pod redakcją dr. Tomasza Potkańskiego, ZMP 2016; str. 120.

Brak partnerstwa samorządu z władzą centralną

Trudne relacje z władzą centralną – przez co rozumiany bywa rząd, władza ustawodawcza, ministerstwa i inne instytucje – ogólnie władza określana jako „Warszawa" – są tematem wielowątkowym i najczęściej podnoszonym w krytycznych uwagach badanych dotyczących funkcjonowania samorządu. Wypowiedzi badanych skoncentrowane były przy tym wokół dwóch, najważniejszych wątków: nadmiernego, nieracjonalnego obciążania władz samorządowych zadaniami zlecanymi, oraz braku zaufania i antagonistycznej orientacji władz centralnych względem samorządów.

W tym temacie na czoło zdecydowanie wysuwa się problem przerzucania na samorządy przez władze centralne zadań – bez zapewnienia odpowiednich środków finansowych. Mówili o tym praktycznie wszyscy badani, często w kontekście bardzo różnych polityk publicznych. Jak wynika z prezentowanych opinii, coraz więcej zadań, zamiast być przekazywanych samorządowi wraz ze środkami i swobodą w zarządzaniu, jest nieodpowiedzialnie narzucana w formie zadań zleconych.

> *To sprowadza samorząd do roli realizatora tych zaleceń centralnych, czyli trochę się z ideą samorządności kłóci i wiele rzeczy jest takich, że nawet chcielibyśmy zrobić je w jakiś inny sposób albo położyć punkt ciężkości na inne zadanie, a przepis stanowi, że musimy to i tak zrobić, trzymając się tych zaleceń ogólnych, które nie zawsze są spójne z tym odczuciem tutaj na dole samorządów. (burmistrz)*

Taka polityka rządu centralnego jest zaprzeczeniem idei samorządności – samorząd staje się wykonawcą działań, na które nie ma wpływu i na których realizację nie ma funduszy. Kłóci się to z poczuciem sprawiedliwości badanych. Co więcej, oburza ich również fakt, że nikt wdrażanych zmian z samorządem nie konsultuje, a dodatkowo, nader często są one źle przygotowane i wprowadzane w pośpiechu.

> *Można doprowadzać do sytuacji, gdzie Pan będzie decydował o tym, ile będą zarabiali moi pracownicy, a ja mam znaleźć pieniądze na to, żeby im płacić. Taka jest sytuacja, jeśli chodzi o funkcjonowanie oświaty. (wójt)*

Chaotyczna, krótkowzroczna polityka prowadzona przez państwo jest, w przekonaniu wielu badanych, niezależna od barw partyjnych i realizowana od wielu lat. Obciążenia przerzucane na samorządy na ogół nie wynikają z zasadniczych, przemyślanych reform samorządowych, lecz raczej wynikają z wprowadzania fragmentarycznych, doraźnych modyfikacji istniejących rozwiązań: przesunięcie zadań, zmiana sposobu obliczania wskaźników czy niewielkie zmiany regulacji dopiero w całości, zsumowane, tworzą bariery hamujące rozwój lokalny.

> *Jak weszło SLD do rządzenia, to już zaczęli dokładać gminom i dociążać gminy zadaniami bez pieniędzy i zaczęło się drenowanie budżetów gmin. Potem te dwa lata PiS-u to wie Pan, oni krzywdy tak naprawdę nie zrobili, bo nie zdążyli nic w tej materii ani pogorszyć, ani poprawić. I potem, jak przyszła Platforma do rządzenia, to te 8 lat, to jest ewidentne drenowanie budżetów samorządowych. (burmistrz)*

Zasadniczą kwestią jest sprawa zaufania władz centralnych do administracji samorządowej. Zdawać by się mogło, że w obliczu wielu sukcesów rozwojowych, które możliwe były dzięki działalności samorządów, kwestia ta nie powinna być w żaden sposób dyskusyjna – w przekonaniu badanych, z pewnymi nielicznymi wyjątkami, samorządy udowodniły bowiem swoją skuteczność i zdolność do efektywnego prowadzenia polityki rozwoju. Tymczasem władza centralna co prawda przekazuje samorządowi formalną odpowiedzialność za realizację niektórych zadań, ale jednocześnie znacząco ogranicza decyzyjność organów samorządowych w tych obszarach. Tym samym doprowadzenie do większej samodzielności

samorządów i przejęcie przez nie rzeczywistej decyzyjności w wielu wypadkach jest aktualnie kwestią sporną.

> *Żeby państwo samorządowcom nie przeszkadzało, bardziej zaufało i jeszcze bardziej oddało te kompetencje w wszelkim zakresie –[w obszarze] pomocy społecznej przede wszystkim i oświaty. Te same pieniądze, ale nich rada na miejscu uchwali, jak wydawać te pieniądze, bo pieniędzy jest dość, tylko są źle wydawane. (burmistrz)*

Szczególnym przejawem trudnych relacji pomiędzy władzami samorządowymi a instytucjami państwa, jest działalność różnego rodzaju instytucji podległych wojewodom. Niektórzy badani narzekali na problemy we współpracy z administracją wojewódzką, ze strony której brakuje czasem wsparcia dla realizowanych zadań i podejmowanych przedsięwzięć.

> *Trudności w realizacji na terenie gminy zadań leżących w kompetencji innych zarządów – czyli jeżeli walczymy o te bezpieczeństwo przeciwpowodziowe, to tam RZGW jest kompetentny wydawałoby się. Natomiast uzyskanie tam czegokolwiek jest bardzo trudne. Tak samo drogi wyższego szczebla, np. Generalna Dyrekcja Dróg i Autostrad ma jakiś swój plan i te finansowe zadania wyznaczone w centrali, potem w województwie, no i myśmy chcieli osiągnąć jakiś tam efekt połączenia terenów inwestycyjnych, ale nie mamy wpływu na decyzyjność. Możemy co najwyżej wnioskować, uzasadniać i to jest taką przeszkodą czy dużym utrudnieniem w realizacji naszych zadań. (burmistrz)*

Z żalem podkreślano też, że brakuje wsparcia ze strony instytucji centralnych w sytuacjach krytycznych dla rozwoju lokalnego. Dotyczy to szczególnie dużych miast i wyzwań, które niosą ze sobą duże inwestycje, negocjacje z korporacjami, czy instytucjami międzynarodowymi. Szczególnie duże jednostki samorządowe niejednokrotnie stają w obliczu problemów wymagających zaangażowania administracji centralnej. Jak jednak twierdzono, jej działanie jest opieszałe, a mechanizmy podejmowania decyzji nieprzejrzyste. Dlatego też samorządowcy zmuszani są do podejmowania różnych działań lobbystycznych – chcąc coś załatwić, samorządowiec *chodzi, prosi, uzasadnia. Jak są jacyś sojusznicy, to się gdzieś wysyła pisma (...). Dużo czasu i energii traci się na takie rzeczy, które może – gdyby nastąpiło przekazanie kompetencji do samorządów regionów, czy do powiatów, do gmin – może łatwiej dałoby się to zrobić. Natomiast im większa centralizacja, tym trudniej, bo te decyzje zapadają gdzieś, wyżej, dalej* (burmistrz).

Jak mówił jeden z prezydentów, czasami wystarczy, aby samorząd miał za swoimi plecami administrację rządową, czuł jej wsparcie, a firma prywatna to wsparcie widziała, aby doprowadzić do korzystnych rozwiązań. Samorządy, przede wszystkim duże miasta, oczekują w niektórych sferach bardziej aktywnej i elastycznej działalności administracji rządowej – oczekują od jej przedstawicieli odwagi w podejmowaniu wyzwań i wsparcia samorządu w relacjach z silnymi partnerami. Dobrze tą sytuacje ilustruje historia niewykorzystania potencjału dużej firmy państwowej, Polskich Linii Oceanicznych, o której uratowanie walczył bez skutku prezydent Gdyni.

Przypadek braku współpracy państwo – samorząd

To jest oczywiście tak, że w jakimś sensie, zarzut, tak to trzeba nazwać, zarzut no do politycznych władz że w ciągu tych lat, przede wszystkim pierwszych kilkunastu lat nie potrafiły znaleźć nowoczesnej formuły dla tych firm, bo to było możliwe.

Jeszcze pod koniec lat 90., pamiętam, kiedy rozpoczynałem swoją misję jako prezydent, próbowałem aranżować spotkania dotyczące np. Polskich Linii Oceanicznych – firmy, która była właścicielem wówczas floty ponad 150 statków, co było potęgą. To był taki przykład firmy, która wymagała podjęcia jednej z dwóch decyzji: albo błyskawicznej prywatyzacji, co powodowałoby, że pojawiłby się inwestor, który wykorzystując znakomitą markę PLO na świecie, zainwestowałby te pieniądze, zreorganizowałby firmę [a w efekcie] mielibyśmy gigantycznego pracodawcę i potencjał, który państwo mogłoby wykorzystywać. (...) Państwo mogło zrobić coś, co zrobiło z kilkoma firmami państwowymi – wprowadzić nowoczesny management, tak to się wydarzyło w LOTOSIE, w ORLENIE, gdzie państwo potrafiło znaleźć mechanizm zbudowania nowoczesnych, efektywnych, ekonomicznych podmiotów, które potrafiły nowocześnie zarządzać sferą gospodarczą.

[Lecz] zdarzyło się coś, co w jakimś sensie było znakiem czasu, jeśli chodzi o gospodarkę morską – nie podjęto żadnej decyzji. (...) Dzisiaj PLO funkcjonuje, posiada trzy statki i tak naprawdę próbuje budować od zera niemalże swoją pozycję na rynku. (...) Trzymamy kciuki, żeby się to udało, ale trzeba sobie powiedzieć szczerze – powrotu do tego, co było na wyciągnięcie ręki jeszcze na koniec lat 90. trudno mi sobie wyobrazić.

Samorządowcy, szczególnie z dużych miast, oczekują bardziej dialogowego podejścia ze strony „Warszawy", wspólnego szukania rozwiązań, a nie narzucania swojej woli.

Jeżeli ktoś zarządzi taką zmianę, to niech ją zarządza mądrze, niech stworzy szanse na takie przygotowanie się do takiego procesu, który spowoduje, że osiągać będziemy cele. Jeżeli się przekonamy, że są światłe – dobrze się do tego przygotujemy. I nie będziemy budować pomników nierozumienia Polski lokalnej z perspektywy Warszawy (...) Tu nie pałeczka, nie cud, nawet nie worek pieniędzy jest kluczem. Tu zachodzą procesy, które wymagają świadomości zmian, partnerstwa, partycypacji, dialogu, rozmowy, szukania dobrych rozwiązań, bo wtedy te zmiany będą przynosić pozytywne efekty. (prezydent miasta)

Wadliwe rozwiązania prawne i przeregulowanie systemu samorządowego

W przekonaniu badanych liderów samorządowych, wprowadzane prawo i przepisy są zazwyczaj złej jakości i często pozostają nieadekwatne do potrzeb obywateli lub możliwości samorządu. Co gorsza, ewidentnie złe regulacje się są poprawiane lub dzieje się to zbyt wolno. Badani opisywali różne przypadki podejmowanych przez siebie interwencji w administracji wojewódzkiej lub centralnej: bywa, że spotykają się tam ze zrozumieniem swoich problemów, choć na ogół nikt nie chce wziąć odpowiedzialności za błędy w przepisach, brakuje odwagi do działania, czy po prostu woli politycznej do wdrażania odpowiednich zmian. Zgodnie podkreślano, że prawo stanowione centralnie bardzo często nie stwarza możliwości uwzględniania regionalnych lub lokalnych uwarunkowań w realizacji zadań publicznych. Zdaniem badanych, pozbawia to administrację samorządową możliwości dostosowania sposobu realizacji zadań do lokalnych potrzeb i stanowi swego rodzaju ubezwłasnowolnienie samorządu. Należy także uznać, że obserwowane praktyki działania instytucji centralnych stanowią ewidentne zaprzeczenie zasady subsydiarności.

Dzisiaj niektóre resorty piszą ustawy, które od razu wskazują, ilu ma być urzędników do obsługi danego zadania w gminie. (...) To samorząd ma sam ustalać, ilu urzędników zatrudnić i jak rozwiązać dany problem! Ma dostać pieniądze, zadanie i pieniądze, a sposób rozwiązania już zależy od danego samorządu, bo jest specyfika samorządów. (wójt)

Innym przejawem trudnych relacji samorządu z władzą centralną jest przeregulowanie. Współcześnie, w powszechnej opinii samorządowców, rząd i parlament reguluje w coraz większym stopniu różne polityki społeczne i obszary życia, które tego nie wymagają. Z niezrozumiałych dla badanych powodów *ustawodawca próbuje uregulować wszystko, próbuje ujednolicać te ramy, powodując często sytuacje zupełnie absurdalne, bo wiele regulacji dotyczących wielkich miast jest zupełnie nieadekwatnych do małych gmin, co więcej, często powoduje sytuacje, w których lepsze, od lat stosowane praktyki i procedury muszą być zastępowane droższymi, bo narzuconymi przez państwo* (prezydent miasta). Wprowadzane regulacje niepotrzebnie komplikują podejmowanie decyzji w kwestiach, które wcześniej realizowane były sprawnie. Utrudnia to życie obywatelom, a na samorząd ściąga niezasłużoną krytykę.

> *Przykład – ustawa o obrocie nieruchomościami. To jest nie do pomyślenia, że jeżeli inwestor chce wybudować wielką fabrykę i stworzyć kilkaset miejsc pracy, to procedura sprzedaży nieruchomości trwa około 4-5 miesięcy. To jest minimum. (burmistrz)*

Przykład przeregulowania

Ja podam przykład, żeby dzisiaj sprzedać nieruchomość, to sześć tygodni – to jest zarządzenie, które muszę wydać, musi wisieć. 3,5 miesiąca, to jest bezwzględne minimum, jeżeli wszyscy staną na głowie i wszystko jest gotowe. To jest nie do pomyślenia. Przychodzi inwestor korporacyjny, który chce stworzyć tysiąc miejsc pracy, a ja mówię „przyjdź gościu za 4-5 miesięcy, przystąp do przetargu, może wygrasz". Czyli większe kompetencje samorządom, większe zaufanie. Jeżeli jest ustawa o obrocie nieruchomościami, która mówi, że zarządzenie musi leżeć sześć tygodni. Ja podaję tylko przykład pomysłów moich. Ja powinienem mieć możliwość pójścia do rady i powiedzieć „szanowna rado, proszę mi pozwolić...". Bo jak sprzedaję działki pod domki jednorodzinne, to nic się nie stanie, ale pod inwestycje strategiczne, to tak nie może być. Bo można wywrócić całą ustawę, ale można tylko zrobić zapis, że w sytuacjach wyjątkowych, ja za zgodą rady... Żeby nie było tak, że ja pod stołem coś załatwiam, to po co to sześć tygodni ma leżeć? To jest niepojęte. (burmistrz)

Zdania samorządowców odnośnie kierunku reform prawa i regulacji są podzielone. Postulaty części badanych zmierzają nie do wypracowania nowych, lepszych ustaw, ale do zasadniczego okrojenia obowiązujących regulacji. Wszystkie niebezpieczeństwa związane ze zbyt dużą swobodą decyzyjną badani przemilczają lub są przekonani, że wyborcy, w razie wykrycia nieprawidłowości, dokonają odpowiedniej korekty.

> *Tam, gdzie są wybory bezpośrednie, to nie powinien nikt nakazywać, zakazywać, bo mówienie o tym, że gdzieś jest coś złego, to myślę, że można przekonać z 500-600 osób, ale tysięcy osób nie da się do siebie przekonać, czy nie wiem, przekupić. (burmistrz)*

Samorządowcy postulują uporządkowanie systemu prawnego, począwszy od sposobu jego uchwalania, poprzez wdrażanie, a na systemie orzecznictwa kończąc. W kontekście reformy prawa pojawia się wiele oczekiwań, zasadniczo jednak w świadomości samorządowców dwa konkretne postulaty wysuwają się zdecydowanie na plan pierwszy: likwidacja zbędnych przepisów i uproszczenie procedur.

> *Odejścia od tego przeregulowania, czyli więcej elastyczności, takiego poczucia, że cele są jasne, ale metody warto poszukiwać w różnych miejscach, o różnej kulturze, tradycji, bo Polska jest krajem też o różnych tradycjach i oczekiwaniach w stosunku do władzy publicznej. (prezydent miasta)*

Przykład nieefektywnego oddziaływania regulacji prawnych na działalność samorządu

Chodzi mi na przykład o to, że jeśli buduje Pan sieć kanalizacyjną, musi Pan uzyskać zgodę, nie ma żadnej specustawy, to jest droga przez mękę. Myśmy wybudowali ostatnio 76 kilometrów sieci kanalizacyjnej z Funduszu Spójności. Uzyskać wszystkie zgody formalne, żeby…. To jest dramat, droga przez mękę. Myśmy dokumentację szykowali trzy lata, żeby to jakoś przejść. Ludzie wyjeżdżają za granicę, umierają, w międzyczasie zmienia się to wszystko. Nie powinno to tak być, to jest bardzo kłopotliwe. (burmistrz)

Niekonsekwentna bądź nieskuteczna polityka rozwojowa państwa

Do wyżej wspomnianych negatywnych zjawisk dodać należy brak konsekwentnie prowadzonej polityki rozwoju państwa, która uczyniłaby jego działania przewidywalnymi. Różne reformy są wprowadzane z zaskoczenia, przyjęte plany nie są realizowane, a poszczególne zmiany są wprowadzane *ad hoc*, w zależności od politycznej koniunktury. Brakuje podstawowej stabilizacji, umożliwiającej racjonalne planowanie rozwoju lokalnego.

[Brakuje] stabilizacji w takich długofalowych działaniach, np. dotyczących oświaty – nie ma jednego kierunku [rozwoju] oświaty. To, co teraz się dzieje, robiliśmy reformę, za chwilę robimy drugą reformę, nie jest to jakoś zabezpieczone od strony formalno-prawnej. To jest z jednej strony brak konsensusu pracy politycznej, ale z drugiej strony jakichś unormowań i uwarunkowań w samym prawie po prostu, żeby nie było tak, że przychodzi rząd i mówi: dobrze, tamto jest be, robimy nową reformę. (burmistrz)

Niektórzy badani, szczególnie reprezentujący mniejsze ośrodki, wskazywali na nieefektywność przyjętego modelu rozwoju regionalnego. Podkreślano, że dotychczasowym sukcesem zakładanego przez rząd Platformy Obywatelskiej polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju[13] jest obserwowana od kilku lat polaryzacja – nierównomierny rozwój różnych obszarów kraju. Oczywiście można przyjąć, że zgodnie z założeniami zakładany model powinien przynieść rezultaty w perspektywie długofalowej[14] – niemniej z punktu widzenia mieszkańców terenów słabiej rozwiniętych niejednokrotnie jest to perspektywa zbyt odległa. W opinii części badanych podział funduszy dla miast i obszarów wiejskich przeprowadzono niesprawiedliwie, ze szkodą dla tych ostatnich.

Regionalne programy operacyjne oferują pieniądze, jednak przede wszystkim dla miast, które się fajnie rozwijają. Ale fundusz rozwoju obszarów wiejskich, niestety, jest dosyć ubogi w stosunku do potrzeb, szczególnie takiej gminy, jak moja, dla gmin podmiejskich, w których wszystkiego przybywa: mieszkańców, musi przybywać infrastruktury, instytucji publicznych itd. Więc to jest problem. (wójt)

Wreszcie, liderzy samorządowi bardzo często narzekali również na brak woli współpracy władz centralnych ze związkami samorządowymi: *rozbieżności rząd-samorząd są i to widać, szczególnie kiedy się jest w jakiś korporacjach samorządowych, Związek Miast Polskich, Związek Gmin Śląskich (burmistrz)*. Samorządowcy mówią wprost o *złym działaniu państwa (prezydent miasta)*, które rodzi wzajemną nieufność, które *znacznie ogranicza możliwości rozwoju poprzez takie nieuczciwe zachowywanie się władz publicznych względem siebie" (prezydent miasta*). *Teoretycznie, samorządy powinny współpracować z parlamentarzystami.*

[13] Por. raport: „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe" (https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/02/Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf – dostęp 12.04.2016).

[14] Podkreślali to autorzy raportu „Polska 2030…", pisząc: „jeśli wybiera się model polaryzacyjno-dyfuzyjny, to konsekwencją jest silne sprzyjanie wzrostowi »lokomotyw rozwojowych«, akceptacja pewnej skali nierównomierności tempa rozwoju"; str. 119-120.

Tej współpracy nie ma, nie ma co się czarować. Wielokrotnie prosiliśmy o to, bo brak... (*burmistrz*). Samorządowcy czują się wykluczani z procesów podejmowania decyzji, które w konsekwencji dotyczą również ich działań – dlatego właśnie niezbędne jest wzmocnienie dialogu pomiędzy reprezentantami środowisk samorządowych a przedstawicielami rządu.

> *Myślę, że największym wyzwaniem jest to, że na górze nas nikt nie słucha, a jeśli słucha, to bardzo rzadko i w bardzo niewielu sprawach. Czasami gdzieś przy drobnych rzeczach rzeczywiście się udało. Czyli brak przełożenia tego, co my robimy, na to, co się dzieje w parlamencie. (burmistrz)*

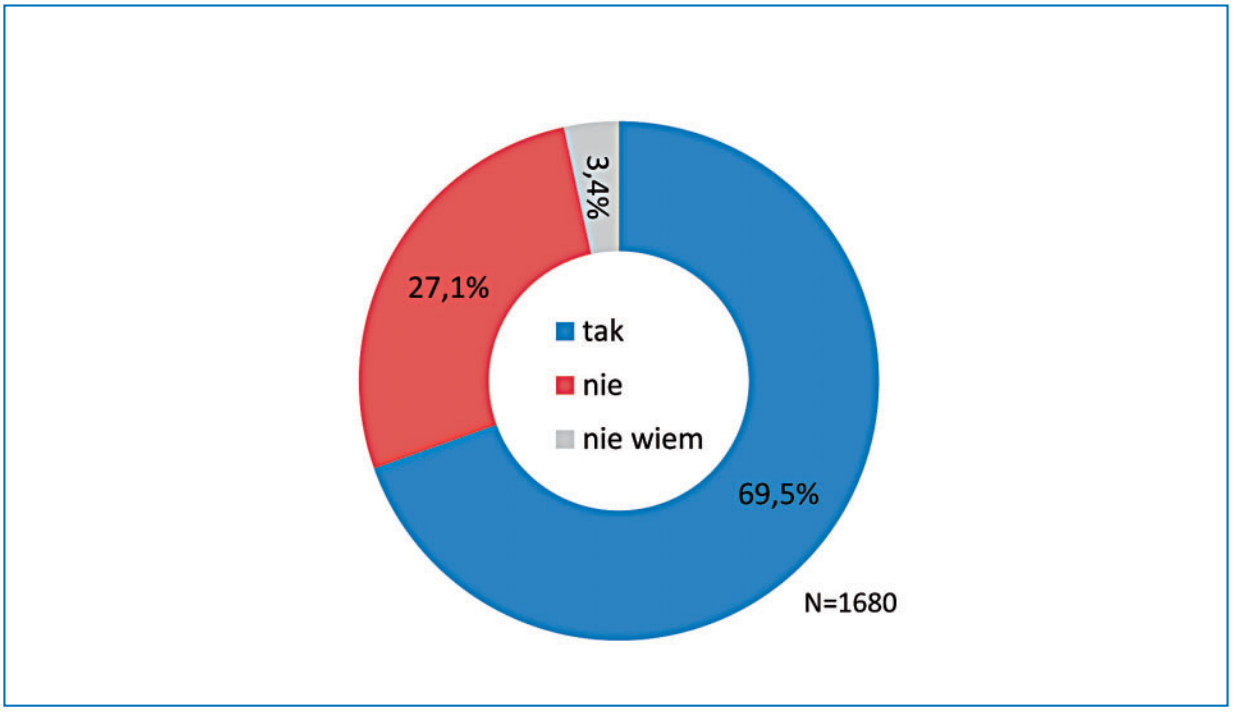
Ograniczona zdolność strategicznego planowania rozwoju lokalnego

Włodarze, krytykując państwo za brak strategicznego planowania rozwoju, przyznają również, że problem leży także po ich stronie: w samorządzie szwankuje myślenie i działanie strategiczne.

Potrzeba doskonalenia zarządzania strategicznego w polskich samorządach jest silnie akcentowana przez różne środowiska i w zasadzie nie podlega dyskusji. W świetle prowadzonych badań oraz w opiniach ekspertów samorządowych, uchwalane przez gminy strategie bardzo często mają niewiele wspólnego z efektywnym i skutecznym myśleniem strategicznym[15].

Zgodnie z wynikami przeprowadzonego badania sondażowego, aktualną strategię rozwoju posiada niemal 70% jednostek samorządu gminnego. Wskaźnik ten jest różnicowany wielkością i typem jednostki: posiadanie ogólnego dokumentu strategicznego jest najczęstsze w gminach miejskich (75,8%) i jest znacznie częstsze w dużych ośrodkach (83,6% JST od 10 tys. do 100 tys. mieszkańców oraz 100% większych JST) niż w małych gminach (57,8% gmin do 5 tys. mieszkańców).

Rysunek 10: Czy JST posiada aktualną strategię rozwoju?



[15] Por. liczne publikacje na ten temat – np. Kłosowski i Warda 2001, Kopyściański i Ignacy 2006, Gawroński 2010, Górniak i Mazur 2012, „Strategicznie dla rozwoju 2011", „Barometr rozwoju instytucjonalnego JST 2013".

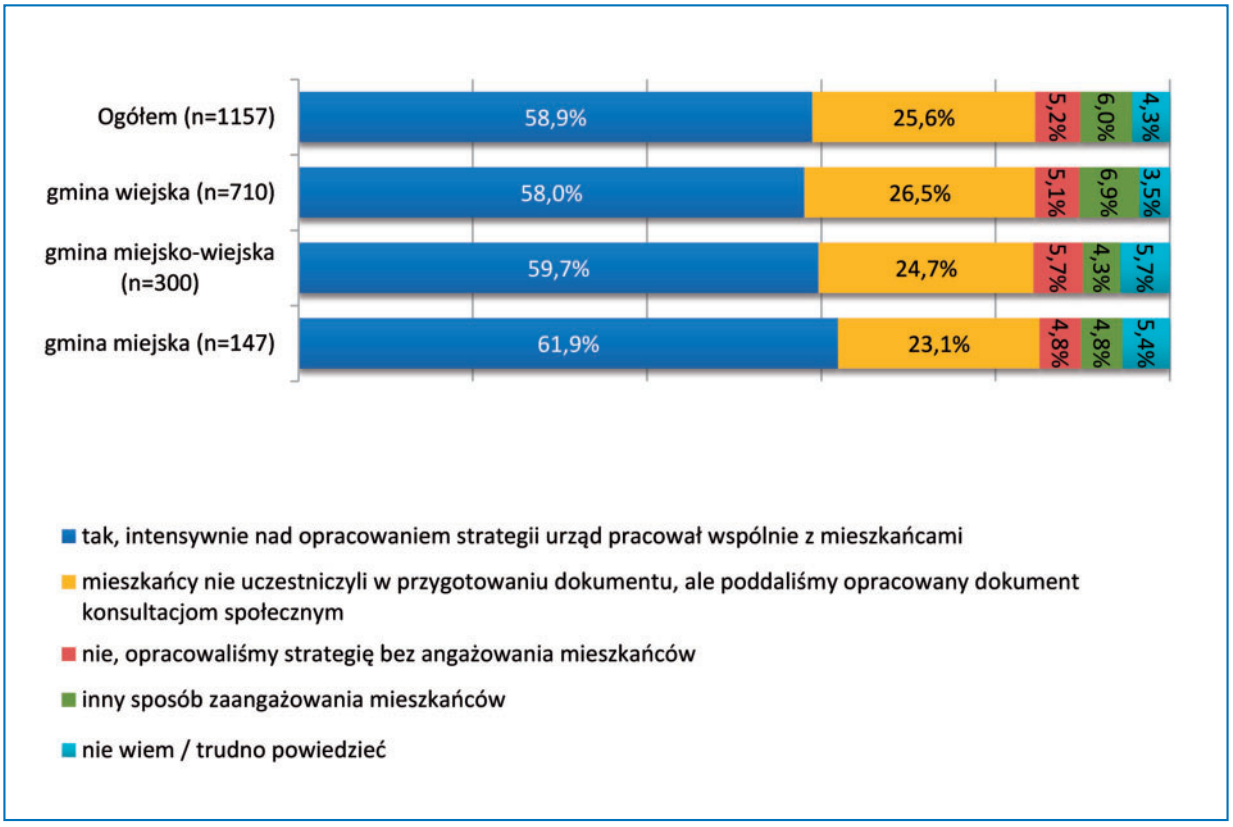
Można dyskutować nad patrzeniem strategicznym – to jest bardzo różnie w różnych gminach (...) [nie wiem], czy to powinno być sprowadzone do poziomu samorządu gminnego. (wójt)

Ważnym, dostrzeganym przez badanych problemem, jest brak rzeczywistej koordynacji planowania rozwoju na poziomie lokalnym. W efekcie jednostki samorządowe funkcjonujące w tym samym regionie (lub wręcz ze sobą sąsiadujące) mogą przyjmować rozbieżne plany strategiczne i podejmować działania wzajemnie się wykluczające.

Nie ma koordynacji – tu myślę – jest pewien problem, bo jednak trochę to się odbywa na zasadzie takiej, że jest strategia województwa, strategia powiatu. Ma to być zbieżne z tymi dokumentami, które zostały przygotowane i gminy tak to piszą, że jest to zbieżne. Ale wydaje się... ja przynajmniej nie widzę takiego forum, gdzie w autentyczny sposób byłaby praca nad szerszą strategią. (wójt).

Zgodnie z deklaracjami respondentów, dokumenty strategiczne mniej więcej w połowie przypadków opracowywane były przy intensywnym zaangażowaniu mieszkańców jednostki samorządowej. W mniej więcej jednej czwartej jednostek strategia była jedynie konsultowana z mieszkańcami – mając świadomość niskiej jakości i efektywności takich konsultacji oraz uwzględniając inne wskazania badanych można przyjąć, że w około połowie przypadków strategie powstają przy nikłym zaangażowaniu reprezentantów społeczności lokalnych. Podkreślić przy tym należy, że w mniejszych jednostkach (np. w 51,3% gmin wiejskich) za przygotowanie strategii najczęściej odpowiedzialna była firma zewnętrzna.

Rysunek 11: Praktyki angażowania mieszkańców w prace nad strategią rozwoju



Nieefektywna struktura samorządu

Kolejna kwestia, na którą krytycznie wskazywali badani liderzy, dotyczy struktury samorządu. Trzy poziomy, duża ilość gmin, słabe powiaty – wszystko to powoduje, że samorząd jest sfragmentaryzowany. Jak zwracał uwagę jeden z badanych, duża ilość małych gmin ma tą zaletę, że umożliwia nawet niewielkim wspólnotom posiadanie swoich reprezentantów, jednak gdy *zbyt rozdrobniony jest samorząd, to też nie jest rzecz do końca dobra, są duże dysproporcje (burmistrz)*. W efekcie mała wiejska gmina i duże miasto mogą, formalnie rzecz biorąc, być takimi samymi jednostkami w strukturze samorządu.

Trzy poziomy samorządu rodzą problem fragmentaryzacji zadań. Przykładem może być kwestia zarządzania drogami: *tych gospodarzy [dróg] się namnożyło po powiecie jeszcze więcej bo są drogi gminne, powiatowe, osiedlowe, wojewódzkie, krajowe i prywatne więc jest tego sporo (burmistrz)*. Z podobną sytuacją mamy do czynienia również w sferze edukacji, zdrowia czy pomocy społecznej. Fragmentaryzacja zadań powoduje, między innymi, że nie zawsze wiadomo kto i za co odpowiada.

> *Muszę przyznać, że powiązanie ze stopniem kompetencji kto za co odpowiada jest skomplikowane w Polsce i czasami sami, jako samorządowcy, mamy trudności, żeby stwierdzić, kto za co odpowiada, do kogo należy zainterweniować, żeby coś tutaj zrobić. (burmistrz)*

Wiele uwag krytycznych badani (przypomnijmy – liderzy jednostek gminnych) formułowali pod adresem powiatów. Generalnie uważają oni, że rozdział zadań pomiędzy poszczególne poziomy samorządu został źle przeprowadzony.

> *Dlatego, że powiat realizujący pewne zadania, które siłą rzeczy, ze swojej natury wykraczają poza granicę gminy, pojedynczej gminy, to był pomysł dobry, ale czy trzeba było tworzyć aż taką strukturę? Czy trzeba było tworzyć całą wielką radę? Trzeba było tworzyć zarząd powiatu, urząd i te wszystkie inne instytucje, ośrodki pomocy rodzinie itd.? Powielać niektóre zadania gmin na poziomie powiatów? To już nie jestem pewny. (wójt)*

Wśród największych problemów związanych z funkcjonowaniem powiatów badani wskazywali przede wszystkim na ich okrojone kompetencje (wiele z nich zostało powiatom odebranych na przestrzeni ostatnich piętnastu lat), brak dochodów własnych oraz niedostateczne finansowanie powierzonych powiatom zadań.

> *Głównie oświata. Głównie służba zdrowia, jeśli chodzi o powiaty. Szpitale, które są w ogóle niewydolne w tym systemie. Powiat jest w zasadzie wydmuszką dzisiaj. Bo poprzez to, że musi pakować non stop pieniądze w utrzymanie szpitali, które i tak nie spełniają elementarnych standardów, to kosztem dróg, oświaty tej średniej, kosztem wszystkich zadań, które powiat powinien wykonywać. (burmistrz)*

> *Powiaty to jest też dyskusyjna sprawa, bo jak pan mówi o tym, co się udało, a co się nie udało, to ja nie wiem, czy ta struktura do końca się sprawdza i czy ten szczebel samorządu akurat ma dobrze przypisane zadania, tak to delikatnie określmy. Bo jeżeli ja mam realizować zadanie na drogach powiatowych, to muszę dofinansowywać, bo jeśli nie dofinansowuję, to te zadanie nie jest realizowane. (wójt)*

Podkreślić należy, że wskazane w powyższej wypowiedzi partycypowanie jednostek gminnych w wydatkach inwestycyjnych powiatów jest praktyką powszechną – jak wskazują dane z badania „Bilans kadencji 2010-2014”[16] – środki na ten cel (więcej niż raz) przekazywało 77,7% gmin (najwięcej w grupie jednostek średniej wielkości – od 20 do 100 tys. mieszkańców).

[16] Por. przypis nr 10.

Uczestnicy badania różnili się w zakresie proponowanych rozwiązań w obszarze działalności powiatów. Niektórzy uważali, że istnienie administracji powiatowej jest dobrym rozwiązaniem, choć należy ją zreformować, inni zaś wprost twierdzili, że powiaty należy zlikwidować.

> *Problemem w samorządzie polskim są powiaty. To jest taki zatrzymany ruch w trakcie wykonywania. To znaczy mamy do czynienia z najgorszą możliwą sytuacją – powstały powiaty bez racji istnienia. I jest taka stagnacja. Ani nie idziemy do przodu, ani się nie cofamy. Do przodu to by było zmniejszenie liczby powiatów i ogromne dociążenie ich pracą, [gdyż obecnie] one nie mają co robić. Albo, jak nie mają co robić, to je skasujmy i zróbmy kolejną reformę administracji publicznej. Teraz nie ma kompetencji, nie ma woli, żeby podjąć ten problem i to tak trwa z demoralizacją tego środowiska. (prezydent miasta)*

Z jednej strony wyróżnić możemy zatem postulaty zniesienia powiatów i przekazania ich dotychczasowych zadań gminom. Wraz z działaniami powiatów na gminy przeszłyby również fundusze na ich realizację. Za taką propozycją stoi przede wszystkim przekonanie, że powiaty są niewydolne finansowo i realizują niewiele świadczeń – ich dalsze utrzymywanie jest wysoce nieefektywne, gdyż większość budżetu powiatów pochłaniają koszty utrzymania administracji.

> *Wystarczyłby – tak, jak kiedyś – urząd rejonowy, który zarządzał komunikacją - i geodezję, i wszystkie inne rzeczy można oddać gminom wraz z pieniędzmi, które za tym idą – i zrobią to wszystko. (burmistrz)*

> *Próba ograniczenia ilości powiatów zawsze kończyła się awanturą i pewnie trzeba powiaty po prostu przemodelować, bo ta struktura w wielu wypadkach po prostu nie wytrzyma finansowo. (burmistrz)*

W mniejszości były głosy wzywające do przemyślenia na nowo relacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu i określenie nowych ról i funkcji powiatu. Zgodnie z tymi opiniami, powiaty należy zreformować w taki sposób, aby realizowane przez nie zadania nie powielały kompetencji jednostek gminnych, a jednocześnie aby ich zakres uzasadniał utrzymanie struktur. Powiaty powinny realizować zadania, których gminy same udźwignąć nie są w stanie. Powiat nie powinien być odrębną, często autonomiczną względem gmin strukturą, lecz powinien realizować usługi publiczne, stanowiące uzupełnienie działań podejmowanych przez gminy – jak to określił jeden z wójtów – *powiaty powinny nam, gminom ułatwiać wiele rzeczy, pomagać*, a nie prowadzić niezależną, czasem nieskoordynowaną z gminami politykę.

> *Geodezja, budownictwo, pozwolenia na budowę i tak dalej, komunikacja, prawo jazdy, rejestracje samochodów – to zostało wyjęte z zadań samorządu gminnego i przeniesione do powiatu i wie pan, z punktu widzenia mieszkańca to na pewno złe rozwiązanie. Nie znam szczegółowych wyliczeń jak to kosztowo się kształtowało, bo nie znam tych wyliczeń, natomiast proszę popatrzeć, co się dzieje. My to zaczynamy odwracać. Ja już doprowadziłem do tego, że punkt komunikacji jest na miejscu, w gminie. Zamiejscowy punkt powiatu – w kilku gminach w powiecie kieleckim tak to funkcjonuje. (...) powinniśmy iść w takim kierunku, żeby jednak urząd pełnił rolę służebną wobec swojego mieszkańca, klienta – jakbyśmy tego nie nazwali. (prezydent miasta)*

Niezależnie od postulowanych rozwiązań, niemal wszyscy badani byli zgodni, iż obecna sytuacja jest nie do utrzymania i wymaga zmiany. Niektórzy z nich nie zajmowali przy tym żadnego określonego stanowiska, ograniczając się jedynie do postulatu przeprowadzenia jakieś reformy istniejącego systemu.

> *Czyli zwiększenie roli powiatów, zwiększenie środków finansowych, albo likwidacja. (wójt)*

> *No na pewno, jeżeli chodzi o powiaty, to jest dramat, albo to zlikwidować i powierzyć te zadania gminom, albo dać te kompetencje z województwa i państwa do powiatów, dociążyć ich pracę. (burmistrz)*

Szczególnym wymiarem problemów związanych z funkcjonowaniem powiatów są kwestie związane z relacjami pomiędzy włodarzami struktur administracji samorządowej, funkcjonujących na tym samym terenie. Niejednokrotnie podkreślano, że na skutek wymieszania kompetencji (np. w zakresie zarządzania drogami czy służbą zdrowia) zdarzają się konfliktowe sytuacje (zarówno pomiędzy liderami – wójtami i starostami, jak i na niższym, urzędniczym szczeblu), których negatywne konsekwencje odczuwają mieszkańcy. Zwracano przy tym uwagę, że mandat wójta, burmistrza czy prezydenta jest mocniejszy niż mandat starosty, choć jednocześnie zdarzają się przypadki nierozumienia rozdzielności tych dwóch struktur administracji (szczególnie w przypadku nowo powołanych liderów).

Jeżeli ja słyszę o czymś takim, że teraz to np. będziemy wybierać starostów i marszałków w wyborach powszechnych, to mnie śmiech ogarnia, dlatego, że dla mnie to jest kompletnie nielogiczne, bo tylko gmina to są mieszkańcy i terytorium. A inne rodzaje, nie szczeble, a rodzaje samorządu, to są zadania na pewnym terenie. I o ile uzasadniony całkowicie jest wybór wójta, burmistrza, prezydenta przez mieszkańców, to teraz całkowicie absurdalny moim zdaniem jest [pomysł] wybierania przez mieszkańców iluś tam gmin starosty, który ma wydawać pozwolenia na budowę czy marszałka, o którym w ogóle ludzie nie wiedzą, co robi tak dokładnie. Jeżeli [ktoś] wybiera prezydenta, wójta, burmistrza, to on wie że to jest facet, który odpowiada za to, żeby światło się zapaliło o zmroku, pojechał tramwaj, autobus, prawda? Żeby załatali dziurę, żeby było miejsce w przedszkolu czy w szkole, natomiast i to ma sens. (wójt)

W wypowiedziach badanych liderów pojawiały się także bardziej radykalne postulaty dotyczące reorganizacji mapy samorządowej w Polsce – np. likwidacji małych gmin wiejskich, czy łączenia gmin wiejskich „obwarzankowych" otaczających miasto z ośrodkiem miejskim. Wskazywano, że istniejące rozwiązania w tym zakresie rodzą szereg problemów i skutkują ograniczeniem możliwości rozwoju.

Pierwszy ruch, to zlikwidować część gmin, które mają w granicach 3 tys. mieszkańców i nie generują (...) zasobów. [Włączyć je należy] do innej gminy. A druga rzecz, która jest chora od początku do końca, to układ, że jest miasto i wkoło miasta jest gmina wiejska. To jest chory układ, który jest non stop konfliktogenny. Nie pozwala miastu się rozwijać, bo miasto się dusi, bo nie ma terenów. Gmina z kolei, tam są coraz większe PIT-y, bo część tych bogatych mieszkańców wyprowadza się na teren gminy. I gmina próbuje doić miasto, bo infrastruktura, bo przedszkola, bo pływalnia – i to jest chory system. Moim zdaniem powinno się połączyć i zrobić miasto-gminę. (burmistrz)

Słaba współpraca pomiędzy JST

Biorąc pod uwagę fragmentaryzację samorządu oraz niedoskonałości zarządzania strategicznego, szczególnego znaczenia nabiera problem braku współpracy pomiędzy poszczególnymi JST.

Po pierwsze – należy zauważyć, że współpraca pomiędzy gminami wciąż nie jest w Polsce rozpowszechniona. Co prawda dane wskazują, że od 1990 roku zarejestrowano 319 związków komunalnych (313 międzygminnych i sześć powiatowych), ale do Ministerstwa Finansów sprawozdania przesyła tylko 145 z nich, co można traktować jako pewien wskaźnik aktywności[17].

Nie udało się to, samorządy z poziomu gminnego nie potrafią ze sobą współpracować. (wójt)

Powinniśmy sobie pomagać, my samorządowcy, a nie utrudniać życie, a często się to tak właśnie zdarza. (burmistrz)

[17] Porawski A., T.Potkański, J.M. Czajkowski, J.Szewczuk „Ogólna charakterystyka stanu i uwarunkowań współpracy jednostek samorządu w Polsce" w: T. Potkański (red.) „Współpraca jednostek ....", str. 29.

Po drugie – współpraca bardzo często ma charakter ograniczony do wspólnej realizacji zadań projektowych. Wyniki badań przeprowadzonych przez ZMP[18] wskazują, iż zdecydowana większość partnerstw samorządowych (82%) powstaje przede wszystkim ze względu na możliwość pozyskania zewnętrznych środków finansowych na realizację określonych przedsięwzięć. Tylko połowa z nich powstała w wyniku przeprowadzonej diagnozy potrzeb, a połowa refleksję nad potrzebami uruchomiła dopiero po formalnym zawiązaniu partnerstwa. Wśród najważniejszych problemów działania partnerstw wskazać można asymetrię władzy dzielonej pomiędzy silnych i słabych partnerów (33% wskazań), bierność partnerów (27% wskazań), czy wyodrębnianie się zamkniętych grup i prowadzenie gry interesów wewnątrz partnerstw (23%).

Współpraca gmin mogłaby być skutecznym sposobem na wzmocnienie potencjału, zwłaszcza małych jednostek – nawiązanie współpracy może się doraźnie opłacać ze względu na możliwość wspólnej realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków UE, ale w długoterminowej perspektywie może prowadzić do koordynacji polityk publicznych, racjonalizacji oferowanych usług, poprawy ich jakości i efektywności, a tym samym do poprawy sytuacji finansowej gmin.

> *Muszą wspólnie pracować [gminy]. Łączyć się w takie związki gminne. Żeby granica między gminami nie była Murem Chińskim. (wójt)*

Problemy w realizacji wybranych polityk publicznych

Najczęściej wymienianym obszarem problemów, z którymi boryka się samorząd, jest sfera działalności placówek oświatowych. Istota problemu nie polega na konieczności zarządzania szkołami – na to nikt się nie skarżył – lecz na bardzo ograniczonych możliwościach kształtowania polityki oświatowej na terenie jednostki samorządowej.

> *[Jest to] gigantyczny problem. (...) Nie mogą sobie wójtowie poradzić. Jeżeli wójt nie jest autorytetem, nie jest mocną osobą, która przekona do siebie ludzi, to jest skazany na porażkę. Nie ma szans z nauczycielami, oni docierają bezpośrednio do rodziców i oni są wyrocznią. Oświata jest problemem absolutnie nr 1. (burmistrz)*

W obecnych warunkach, choć samorządy są formalnie organami prowadzącymi dla szkół, to znaczna część decyzji związanych z ich funkcjonowaniem pozostaje zarezerwowana dla instytucji administracji rządowej. Samorząd formalnie odpowiada za działalność szkoły, lecz ma na nią jedynie ograniczony wpływ. Chociaż koszty działalności lokalnych placówek edukacyjnych obciążają lokalny budżet, a efekty ich pracy wpływają na wiele spraw w wymiarze lokalnym – to możliwości, którymi dysponują władze samorządowe w zakresie kształtowania lokalnej długofalowej polityki oświatowej często są jedynie iluzoryczne.

> *Oświata źle funkcjonuje. Nie ma co się czarować, po prostu źle. Ja już nie mówię o Karcie Nauczyciela. Żaden rząd nie miał odwagi, żeby to zmienić i zwiększyć kompetencje samorządu. Bo jak jest gospodarz, czy to jest gmina, czy to jest szkoła, czy to jest coś innego, to wtedy to działa lepiej. Jeżeli nie ma gospodarza, to działa to gorzej. A teoretycznie gospodarzami szkół są samorządy. Teoretycznie. Ale jest Karta Nauczyciela, która nie pozwala podejmować decyzji. (burmistrz)*

Mówiąc o sektorze oświaty, badani nie wskazywali w gruncie rzeczy na jakieś problemy w zarządzaniu, lecz na ograniczone możliwości wprowadzenia pożądanych, ich zdaniem, zmian w tym obszarze, oraz brak możliwości wpływania na prace podległych samorządowi jednostek oświaty.

[18] J.w. - T. Potkański (red.) „Współpraca jednostek ....".

Najbardziej dokuczliwe są nad-regulacje w prawie oświatowym, które nie pozwalają nam na swobodne kształtowanie [procesu wychowania] dzieci w szkole. (wójt)

Mam mieszane uczucia trochę, bo niestety takiego nepotyzmu jak w oświacie, to nie ma nigdzie. Tam nie ma konkursów, nawet jak te konkursy są jakoś ustawiane. (...) Poza tym nauczyciela bardzo trudno jest zwolnić. Ma się słabych nauczycieli. Ci najsłabsi do związków zawodowych wchodzą i są nie do ruszenia. (wójt)

Karta Nauczyciela znowu. Czyli system szkolnictwa jest nieefektywny, niewydajny. Nauczyciele nie mają motywacji, a my, jako samorządowcy, nie mamy narzędzi, żeby ich zmotywować. To jest dzisiaj jeden z największych problemów Polski i samorządów. (burmistrz)

W wypowiedziach badanych można odnaleźć także inny wątek – otóż wydaje się, że mamy do czynienia z pewną substytucją źródeł frustracji związanej z zarządzaniem oświatą. Samorządowcy narzekają na regulacje zawarte w Karcie Nauczyciela, doszukując się w nich przyczyn problemów, z którymi się borykają. Jest w tym zapewne wiele racji. Warto jednak zauważyć, że u źródeł większości wskazywanych problemów leży kwestia niewystarczającego finansowania zadań oświatowych – na podstawie przeprowadzonych wywiadów można postawić tezę, że gdyby państwo finansowało oświatę na odpowiednim poziomie (czyli gdyby cześć oświatowa subwencji ogólnej wystarczała na pokrycie wszystkich ponoszonych przez samorządy kosztów związanych z funkcjonowaniem szkół), to włodarze gmin zapewne pogodziliby się z istnieniem Karty Nauczyciela i innymi, obowiązującymi regulacjami. Powstaje jednak pytanie, czy w takim wypadku nadal można by było mówić o oświacie samorządowej? W tym kontekście znamienne stają się wyniki badań przeprowadzonych w dziewięciu powiatach w ramach projektu BECKER[19], realizowanego przez Instytut Badań Edukacyjnych – otóż w odpowiedzi na pytanie zadane w ankiecie aż 81,3% radnych z 41 badanych JST zgodziło się ze stwierdzeniem, że „oświata nie powinna być zadaniem własnym samorządów, a zleconym i finansowanym z dotacji". Oczywiście, odpowiedź tę należy interpretować w kontekście obecnie obowiązujących uregulowań, stanowiących, jak już wspomniano, źródło frustracji dla badanych.

Kolejnym, stwarzającym wiele problemów obszarem, na który wskazywali niektórzy badani, jest sfera realizacji polityki społecznej. Warto zwrócić uwagę, że na skutek reform przeprowadzonych w latach dziewięćdziesiątych samorząd terytorialny w dużej mierze stał się formalnie odpowiedzialny za realizację zadań w tym obszarze. Powstała skomplikowana sieć instytucji dysponujących zróżnicowanym zakresem zadań, odpowiedzialności i środków. W efekcie realizacja celów polityki zatrudnieniowej, mieszkaniowej, zdrowotnej, pomocy społecznej, opieki nad dziećmi zależy od współpracy pomiędzy instytucjami gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi. Współpraca ta częściowo jest regulowana prawnie, częściowo zależy od działań instytucji w rodzaju rad zatrudnienia czy Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej. Nie zawsze jest ona efektywna: różne badania wskazują, że realizowanej lokalnie polityce społecznej często brakuje spójności i konsekwencji. Rozwiązaniem problemu koordynacji działań w ramach polityki społecznej miało być perspektywiczne planowanie, powiązane z lokalną identyfikacją problemów i hierarchizacją zadań – w efekcie na każdym poziomie samorządu powstaje przynajmniej kilka dokumentów o charakterze strategicznym. Z założenia dokumenty te powinny wyznaczać cele i służyć koordynacji działań różnych instytucji. W wielu miejscach tak się jednak nie dzieje. Wynika to w znacznej mierze z faktu, że sprawstwo władz samorządowych w zakresie lokalnej polityki społecznej jest ograniczane władztwem resortowym. Część badanych podkreślała na przykład brak możliwości elastycznego stosowania instrumentów pomocy w realizacji celów lokalnej polityki społecznej.

[19] Por.: http://eduentuzjasci.pl/becker.html

Pewnie również sprawy z opieką społeczną... Nie są to sprawy też łatwe, bo nieraz trudno wyjaśniać pewne rzeczy osobom, które potrzebują na tzw. sprawy bytowe podstawowe, no i zawsze wydaje się, że gdzieś są pokrzywdzeni, natomiast na wiele też, wiele rzeczy wychodzi po prostu z przepisów takich, które nie zawsze da się obejść. (burmistrz)

Władze samorządowe dysponują bardzo ograniczonymi możliwościami kształtowania decyzji odnoszących się do alokacji środków finansowych, nawet w sytuacji, gdy są przekonane o ich nieefektywnym wykorzystaniu, czy wręcz marnotrawieniu. Rodzi to przekonanie o małej skuteczności prowadzonych działań.

Generalnie uważam, że cała sfera pomocy społecznej nie jest skuteczna. My generalnie uzależniamy ludzi od tej pomocy, a nie im pomagamy. (...) Pomoc, to z samej definicji może być czasowa. Nawet jeśli ma trwać kilka-kilkanaście lat, to ma być czasowa. (burmistrz)

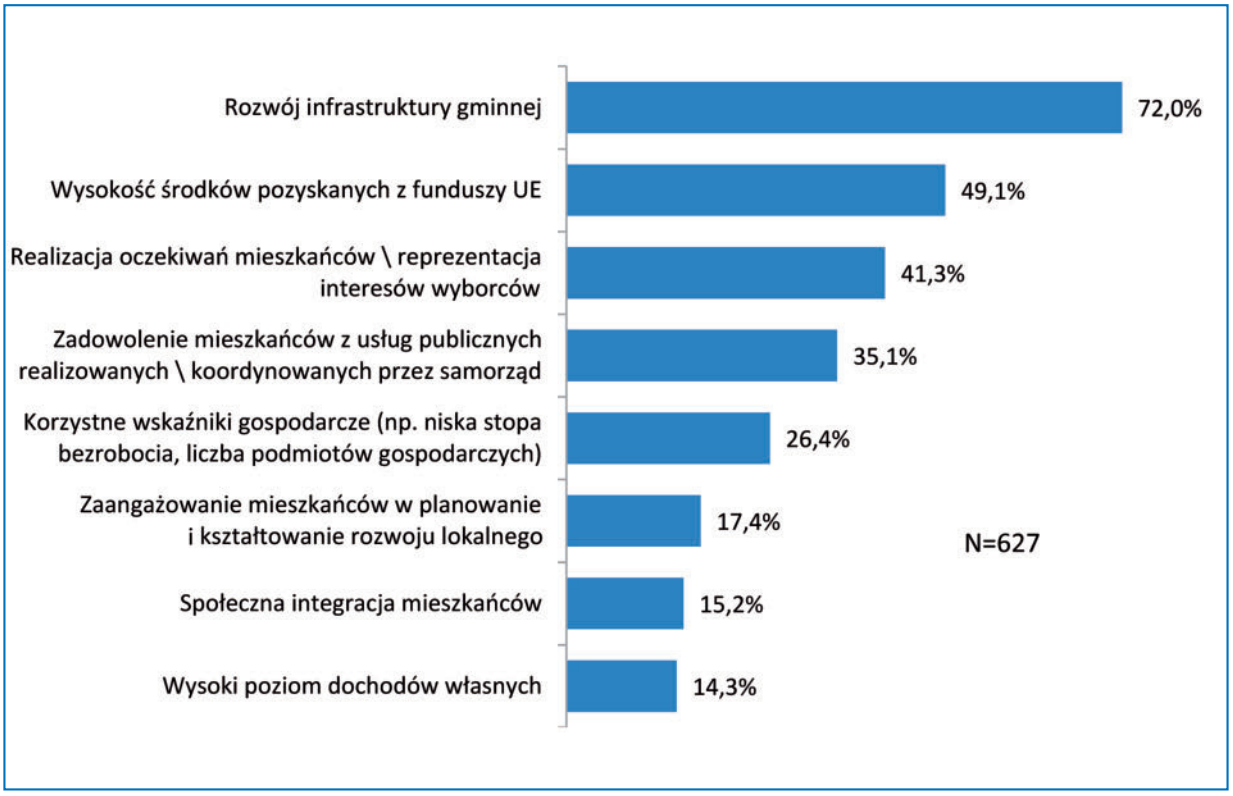
W konsekwencji władze samorządowe, poprzez swoje planowane działania (wyznaczane cele), nie są w stanie rozwiązać dominujących problemów i poszukują rozwiązań zastępczych – w postaci realizacji projektów finansowanych z rozmaitych dotacji i programów pomocowych Unii Europejskiej. Brakuje jednak kształtowanych lokalnie, zakorzenionych środowiskowo perspektywicznych działań, mających na celu poprawę lokalnej sytuacji społecznej. Wśród lokalnych kadr odpowiedzialnych za realizację usług w dziedzinie pomocy społecznej dominuje wyuczony (w pewnym sensie wymuszony przez realia socjoekonomiczne) mechanizm doraźnego myślenia o istniejących problemach. Z powodu niewydolności kadrowej, organizacyjnej, finansowej i kompetencyjnej działania GOPS-ów mają charakter wybitnie krótkofalowy – służą przede wszystkim „wyciszaniu" najbardziej nabrzmiałych problemów. Dane uzyskane w przeprowadzonych przez FRDL badaniach wskazują, że świadomość wyzwań związanych z działalnością instytucji pomocy społecznej jest nieco większa wśród sekretarzy JST niż wśród ich liderów.

Warto zwrócić uwagę, że w trakcie wywiadów zasadniczo nie wskazywano na trudności w realizacji zadań z innych obszarów polityki społecznej – np. w zakresie celów działalności i roli pełnionej przez lokalne instytucje kultury. Wydaje się, że nie jest to obszar, który zajmowałyby w jakiś szczególnych sposób uwagę liderów samorządowych. Badania przeprowadzone przez FRDL[20] wskazują, że w wielu gminach trudno jest w ogóle mówić o jakiejś świadomie podejmowanej polityce kulturalnej, czy o refleksji rozwojowej z nią związanej. Mamy tam do czynienia z sytuacją, w której urząd udziela wprawdzie jakiegoś zwyczajowego organizacyjnego i finansowego wsparcia dla działań realizowanych przez instytucje czy organizacje społeczne działające w sferze kultury, ale władze nie definiują siebie jako kreatorów polityki kulturalnej, a tym bardziej inicjatorów aktywności w tym obszarze. Często spotykaną praktyką jest bowiem przenoszenie odpowiedzialności za kształtowanie oferty kulturalnej na osoby zajmujące stanowiska kierownicze w odpowiednich, podległych samorządowi instytucjach, przy jednoczesnym ograniczeniu zainteresowania powszednią działalnością tych instytucji. Przyczyny tego stanu rzeczy tkwią zapewne w braku rozpowszechnionej refleksji nad skutkami działalności instytucji kultury oraz ich roli w kształtowaniu lokalnej tożsamości i budowaniu kapitału społecznego. Obrazują to wyniki ogólnopolskich badań zrealizowanych na przełomie 2014 i 2015 roku wśród liderów samorządowych[21] – jedynie 15,2% badanych wskazało integrację mieszkańców jako element, który świadczy o sukcesie gminy lub miasta.

[20] C. Trutkowski „Lokalna Polityka Kulturalna. Wpływ inwestycji w infrastrukturę instytucji kultury na jakość życia w społecznościach lokalnych", FRDL 2016 (http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/image/marta/polityka%20kulturalna.pdf).

[21] Trutkowski, C., Kurniewicz A. „Bilans kadencji" - *vide* przypis 11.

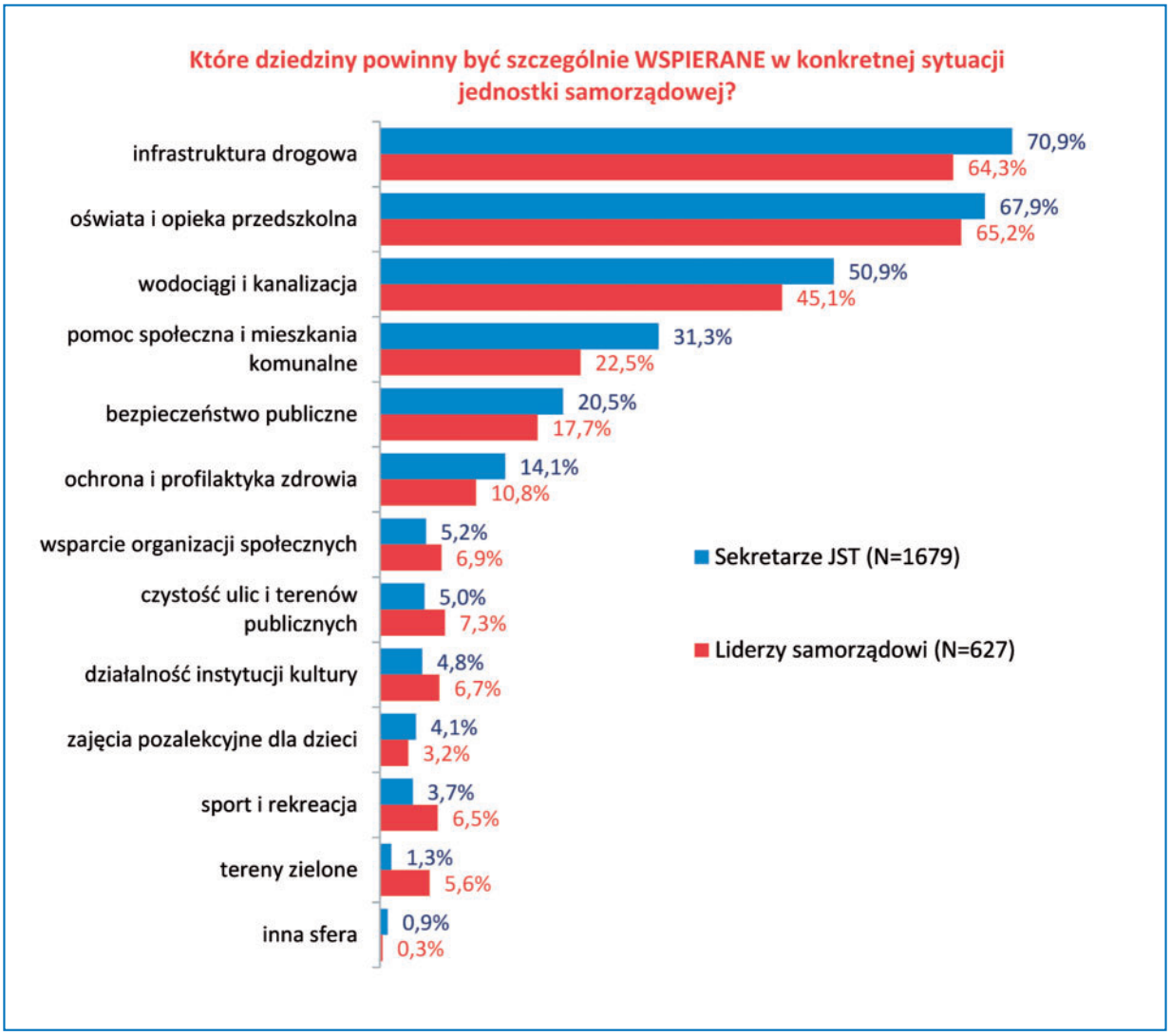
Rysunek 12: Wyznaczniki sukcesu gminy / miasta (badanie FRDL „Bilans kadencji 2010-2014"; odpowiedzi liderów samorządowych (wójtów, burmistrzów, prezydentów)



W dwóch niezależnych badaniach ogólnopolskich przeprowadzonych przez FRDL (badanie sekretarzy JST i badanie liderów JST)[22] ustalono, że wspieranie działalności instytucji kultury za jeden z priorytetów gminy uznało jedynie w 4,8% sekretarzy oraz 6,7% liderów.

[22] Referowane w tym opracowaniu badania „Zarządzanie rozwojem kadr samorządowych" zrealizowane pod kierownictwem C. Trutkowskiego przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej na przełomie 2015 i 2016 roku w 1703 JST, oraz wspominane już wcześniej badania „Bilans Kadencji 2010-2014".

Rysunek 13: Priorytety budżetowe JST w deklaracjach sekretarzy i liderów JST



W kontekście powyższych uwag warto zauważyć, że szczególnie w dużych miastach (choć nie tylko) realizacja polityk publicznych bywa problematyczna ze względu na małą spójność działania i słabą współpracę różnych instytucji miejskich.

> *Musimy przypominać wszystkim naszym instytucjom, że one są w różnej technice realizatorami polityki miejskiej – i dotyczy to zarówno jednostek organizacyjnych, instytucji kultury, jak i spółek komunalnych. To są różne formy, ale one tak naprawdę nie powstają jako byt wynikający z potrzeby – nie wiem – zarabiania pieniędzy czy innego [działania], oderwanego od celów [miasta], to jest tylko kwestia formy organizacyjnej. (prezydent miasta)*

Konieczność zachowania efektywności kosztowej oraz skrupulatne rozliczanie instytucji miejskich z każdej wydanej złotówki rodzą problem zawężania racjonalności ich działania do interesu własnej organizacji. W takich sytuacjach instytucje mogą ze sobą konkurować, bądź po prostu unikać współpracy, która będzie obciążała kosztami jedną ze stron. Zachowanie takie może stać w sprzeczności z interesem społeczności lokalnej i rodzi wyzwania w zakresie zarządzania.

Bezład przestrzenny

Lokalna polityka przestrzenna w Polsce jest w głębokim kryzysie. Eksperci wskazują na procesy wylewania się zabudowy miejskiej na tereny otwarte i na związany z tym narastający chaos przestrzenny o rozmiarach niespotykanych w innych krajach Europy. Według danych zaprezentowanych w raporcie *„O ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce"*[23], w uchwalonych studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) obszary planowanej zabudowy mieszkaniowej obejmują 3,3 mln ha o chłonności demograficznej 230 mln mieszkańców (przy całkowitej populacji 38 mln osób w Polsce). Równocześnie plany miejscowe pozwalają na zasiedlenie 62 mln osób, a są gminy, w których chłonność zaplanowanych terenów mieszkaniowych przekracza ponad dziesięciokrotnie aktualną liczbę ludności. Powiększanie powierzchni terenów osadniczych w skali kraju następuje przy spadku liczby ludności, co generuje nieuzasadnione zobowiązania finansowe państwa i samorządów oraz prowadzi do pogarszania się warunków życia mieszkańców. Według szacunku Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN z 2014 r., globalne koszty przymusowego (wymóg ustawowy) przejęcia i wykupienia przez gminę terenów pod budowę dróg i uzbrojenie techniczne obszarów przeznaczonych pod zabudowę wynoszą 120 mld zł. Nie obejmuje to wydatków na późniejsze utrzymanie stworzonej infrastruktury. Należy jednak podkreślić, że wciąż jest to tylko część rzeczywistych kosztów. Obliczenia dotyczyły bowiem wyłącznie planów miejscowych i tylko gmin objętych statystyką GUS. Nie zostały w nich więc uwzględnione zmiany przeznaczenia terenu przyjęte w drodze decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy (WZiZT), a obecnie w tym trybie wydawane jest co drugie pozwolenie na budowę w kraju.

Uczestnicy badania często wskazywali na brak odpowiednich instrumentów umożliwiających wdrażanie i egzekwowanie planów zagospodarowania przestrzennego. Ponownie, jak w przypadku edukacji, istota problemu polega na ograniczeniu kompetencji gmin w tym zakresie.

> *Gmina ma prawo tworzyć plan zagospodarowania, a nie ma prawa ich egzekwować, nie jestem stroną w postępowaniu, jeżeli ktoś działa zupełnie niezgodnie z prawem. (7).*

Wśród najważniejszych problemów związanych z tą sferą działalności administracji lokalnej badani wskazywali na złożoność procesu tworzenia planów miejscowych.

> *Nie jest łatwa sprawa z planami zagospodarowania przestrzennego, ponieważ to są procesy długotrwałe, procesy, które na różnych etapach mogą być oprotestowane przez osoby fizyczne i przez instytucje i to w wielu przypadkach no jest trudne. To jest też taki przykład spraw, gdzie nie jesteśmy jeszcze jako społeczeństwo do tej takiej demokracji przyzwyczajeni, bo demokracja nie oznacza, że ja przyjdę do zarządzającego i powiem, że ma być tak, i tak ma być, i ja mam tylko rację. (burmistrz)*

Ważną przyczyną krytycznego stanu gospodarki przestrzennej w Polsce jest brak woli politycznej naprawy istniejącego systemu. Wynika to zapewne z wysokich kosztów społecznych ewentualnych reform oraz działalności przedstawicieli rozmaitych grup interesu, którym obecny stan rzeczy odpowiada. Na brak woli politycznej potrzebnej do naprawy systemu wpływa również niski poziom świadomości społecznej, jako że ład przestrzenny, jakość przestrzeni, wysoki standard zagospodarowania nie są tematami popularnymi w masowym dyskursie publicznym.

[23] Por.: Kowalewski, A., J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński „Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce"; FRDLI i IGiPZ PAN, 2013 (http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/zalaczniki_artykuly/Raport%20Ekonomiczny%2029.10.2013%20calosc.pdf).

Upartyjnienie samorządów powiatowych i wojewódzkich

W wywiadach dość rzadko podnoszono kwestię wpływu działalności partii politycznych na funkcjonowanie jednostek samorządowych. Jeśli już, to podkreślano negatywne zjawiska związane z upolitycznieniem funkcjonowania władz większych miast oraz władz regionalnych.

> *Samorządy województw, większych miast są mocno upartyjnione i to duża szkoda. (...) Samorządy wiejskie, miejsko-wiejskie na ogół są bardzo mało upartyjnione – i to jest jakaś wartość samorządowa. (wójt)*

Analiza wyników ostatnich wyborów samorządowych (2014) w znacznym stopniu potwierdza te obserwacje. Dane wskazują na wyraźną prawidłowość w tym zakresie: udział kandydatów startujących z list komitetów rośnie wraz z kategoria władz samorządowych: w sejmikach wojewódzkich przedstawiciele komitetów wyborczych partii politycznych lub koalicji partii stanowili 74% wszystkich ubiegających się o mandat, w radach powiatów odsetek ten wyniósł 53%, a w wyborach do rad gmin 31%.

W sejmikach wojewódzkich swoich kandydatów wystawiło 13 partii politycznych lub koalicji partii, z czego na cztery największe partie ogólnopolskie (PiS, PO, PSL i SLD) przypadało 67% ogółu kandydatów partyjnych.

Te cztery partie ogólnopolskie (PiS, PO, PSL i SLD) podzieliły między siebie prawie wszystkie dostępne w województwach mandaty (96%). Komitety partyjne zwyciężyły (otrzymały najwięcej głosów) ogółem w 80% powiatów. Natomiast w przypadku rad gmin w 2014 r., w porównaniu z 2010 r., zauważalny jest spadek odsetka mandatów objętych przez kandydatów startujących z list partyjnych – niewielki w gminach do 20 tys. mieszkańców (z 28% w 2010 r. do 26% w 2014 r.) i bardziej znaczący w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców (z 43% w 2010 r. do 34% w 2014 r.). Stosunek liczby kandydatów partyjnych do kandydatów niezależnych nieznacznie wzrósł tylko w grupie miast na prawach powiatu (z 52% w 2010 r. do 53% w 2014 r.). Na podstawie tych danych widać także wyraźnie, że partie polityczne ustępują pola komitetom lokalnym głównie w mniejszych gminach.

Podobną prawidłowość obserwować można w przypadku wyborów wójtów / burmistrzów / prezydentów miast. W małych gminach (do 5 tys. mieszkańców) odsetek kandydatów wystawianych przez komitety niepartyjne utrzymuje się na wysokim poziomie (ok. 74%), w większych zaś (pow. 100 tys. mieszkańców), podobnie jak w 2010 roku, wyniósł nieco ponad 46% (po wyraźnym spadku między 2002 a 2006 r. – z 60% do 40%). Najwyższy udział startujących z list partyjnych można odnotować wśród kandydatów na prezydentów (niemal 50%). Dlatego też, porównując wyniki wyborów z 2010 i 2014 r., trudno wysnuć wniosek o umacnianiu się pozycji partii politycznych na szczeblu władz gminnych. Świadczy o tym przede wszystkim prawie niezmieniony odsetek bezpartyjnych wójtów (82,1%), burmistrzów (82,9%) i prezydentów miast (62,3%). Oczywiście mowa tu tylko o oficjalnie deklarowanych afiliacjach.

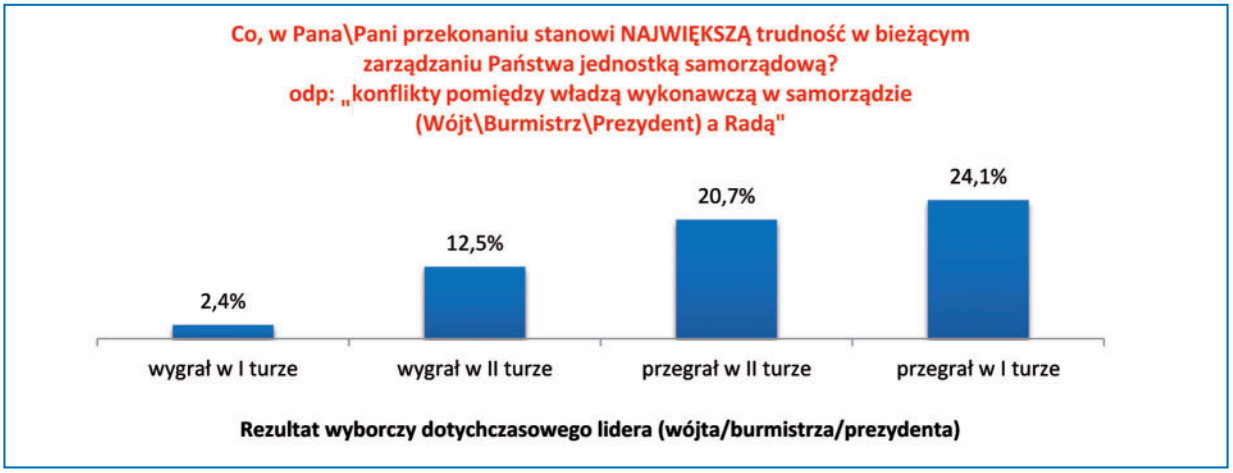
Konflikty wewnętrzne we władzach jednostek samorządowych

Jeden z badanych podniósł kwestię konfliktów pomiędzy władzą wykonawczą a radą. Wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów i prezydentów wychodziło naprzeciw oczekiwaniom społecznym. Jednocześnie jednak wywołało problem instytucjonalny polegający na tym, że potencjalnie wybrany włodarz może mieć przeciwko sobie lokalną radę.

> *Ten system (...) w dużym stopniu blokuje możliwość właściwego funkcjonowania. I nad tym na pewno trzeba dyskutować. Ja nie potrafię powiedzieć, jakie powinno być rozwiązanie. (wójt)*

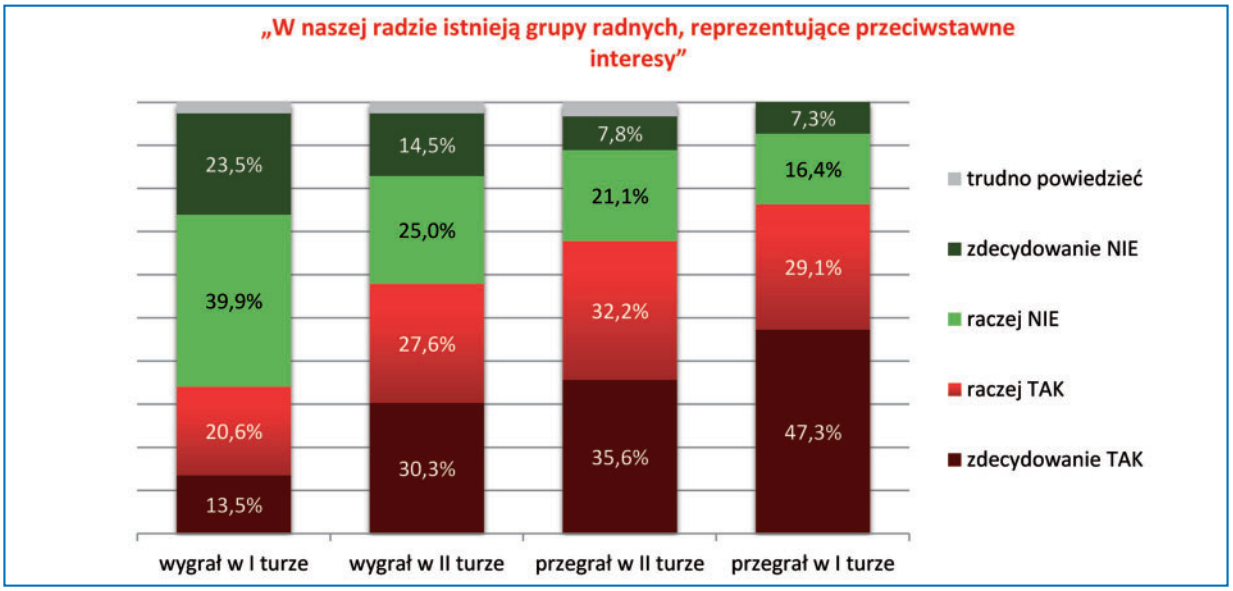
Problem konfliktów pomiędzy reprezentantem władzy wykonawczej (wójtem, burmistrzem, prezydentem) a radą lokalną, lub częścią radnych, nie jest sprawą powszechną. Wyniki badania „Bilans kadencji 2010-2014" wskazują, że dotyczy on ok. 10% JST. Niemniej występowanie takich konfliktów w znacznym stopniu negatywnie oddziałuje zarówno na bieżące zarządzanie jednostką, jak i na społeczny odbiór działalności samorządu. Zestawienie wyników badania z rezultatami wyborów samorządowych wskazuje, że sukces wyborczy lidera w znacznej mierze był warunkowany częstością występowania konfliktów w organach władzy samorządowej: w tych JST, w których zdiagnozowano bardziej burzliwe relacje, zdecydowanie częściej dochodziło do utraty stanowiska przez lidera już w I turze wyborów.

Rysunek 14: Konflikty lidera z radą a wynik wyborów (zestawienie danych PKW z wynikami badania „Bilans kadencji")



Podobnie sprawa wygląda w wypadku konfliktów wewnątrz rady. Podziały polityczne występujące pomiędzy radnymi, burzliwy przebieg obrad, o którym najczęściej informowana jest opinia publiczna, brak zdolności radnych do osiągania kompromisu nie służy generalnie budowaniu zadowolenia mieszkańców. Badania („Bilans kadencji") wykazały, że w tych JST, w których zdiagnozowano bardziej konfliktowe relacje wewnątrz rady, również częściej dochodziło do utraty stanowiska przez lidera już w I turze wyborów.

Rysunek 15: Wynik wyborczy lidera a rozbieżność interesów radnych (badania Bilans kadencji 2010-2014)



Przywództwo w samorządzie, komunikacja z mieszkańcami

Niezwykle istotną kwestią procesie budowy samorządności była kwestia wytworzenia i ukształtowania współodpowiedzialności obywateli za rozwój lokalnej wspólnoty. Jak przyznaje prof. Jerzy Regulski, „najłatwiej jest zmienić prawo, trudniej przekształcić instytucje, a najtrudniej zmienić ludzką mentalność i nawyki"[24]. Decentralizacja państwa to bowiem nie tylko zmiana w sferze prawnej. Decentralizacja to także przemiana świadomości obywateli – zmiana rozumienia tego, czym jest lokalna wspólnota, jakie zadania przed nią stoją oraz jaka jest rola mieszkańców i samorządu w tej wspólnocie. Doświadczenia wielu krajów pokazują, że dokonanie się takiej przemiany światopoglądowej zajmuje na ogół znacznie więcej czasu niż wprowadzenie najbardziej nawet skomplikowanych zmian prawnych. Przyczyną tego stanu rzeczy jest zapewne dziedzictwo czasów komunistycznych. Przez wiele lat samorządność w krajach bloku wschodniego praktycznie nie istniała – o sprawach lokalnych decydowano centralnie, a obywatele nie mieli żadnego wpływu na podejmowane decyzje[25]. Jak zauważa Regulski, „ludzie często nie uświadamiają sobie, na czym polega samorządność. Nie zdają sobie sprawy, że nie tylko wolno im podejmować samodzielne decyzje, ale tego się wprost od nich oczekuje, że mogą decydować o własnych lokalnych sprawach, i że od nich samych zależy, jak będą one rozwiązywane"[26].

Dokładnie w tej perspektywie wypowiadało się wielu liderów samorządowych, wskazując, że na przeszkodzie skutecznego zarządzania wybranymi sferami działalności samorządu często staje mentalność ludzka. Badani wskazywali, że część obywateli nie potrafi odnaleźć się w demokratycznych procedurach i dostosować do demokratycznie podejmowanych decyzji.

> *Generalnie, najtrudniej zmienia się mentalność człowieka, bo wszystkie przemiany społeczne przechodzą najtrudniej. Wszelkie zmiany, nawet ewidentnie pozytywne, są przyjmowane z rezerwą. Dopóki nie ma pozytywnych skutków takiej zmiany, to jest przyjmowane z rezerwą. (burmistrz)*

W wypowiedziach widać również pewien brak cierpliwości niektórych przynajmniej włodarzy do ludzi nieposiadających odpowiedniej wiedzy czy kompetencji.

> *Wie pan, gdybym ja tak miał intuicyjnie powiedzieć, to niestety by odzwierciedlało moje inklinacje do jednoosobowego, czy trochę autorytarnego postrzegania świata i tej pracy. To bym powiedział, że muszę się godzić na kompromisy z głupkami, tak? Nie mówię o ludziach, w sensie o mieszkańcach, tylko z politykami, z głupkami, wie pan, dziwolągami lokalnymi, których pełno jest w samorządzie. (prezydent miasta)*

W tej sytuacji ważnym kluczem do sukcesu gminy jest lider. Powinien on wykazywać się zdolnością trafnej diagnozy sytuacji lokalnej, być w stanie dokonać identyfikacji mocnych i słabych stron swojej jednostki, mieć przekonujący pomysł na jej rozwój, a wreszcie – dysponować odpowiednimi ludźmi, którzy będą w stanie sformułowane plany zrealizować. O czynnikach instytucjonalnych związanych z zarządzaniem urzędem będzie mowa w dalszej części opracowania. Tutaj warto podkreślić, że samorząd jest silny przede wszystkim swoimi liderami oraz kompetencjami ludźmi, którzy konsekwentnie realizują wizję rozwoju. Sami badani przyznawali przy tym, o czym była mowa wcześniej, że w samorządzie brakuje myślenia strategicznego i często szwankuje współpraca pomiędzy najważniejszymi aktorami życia lokalnego.

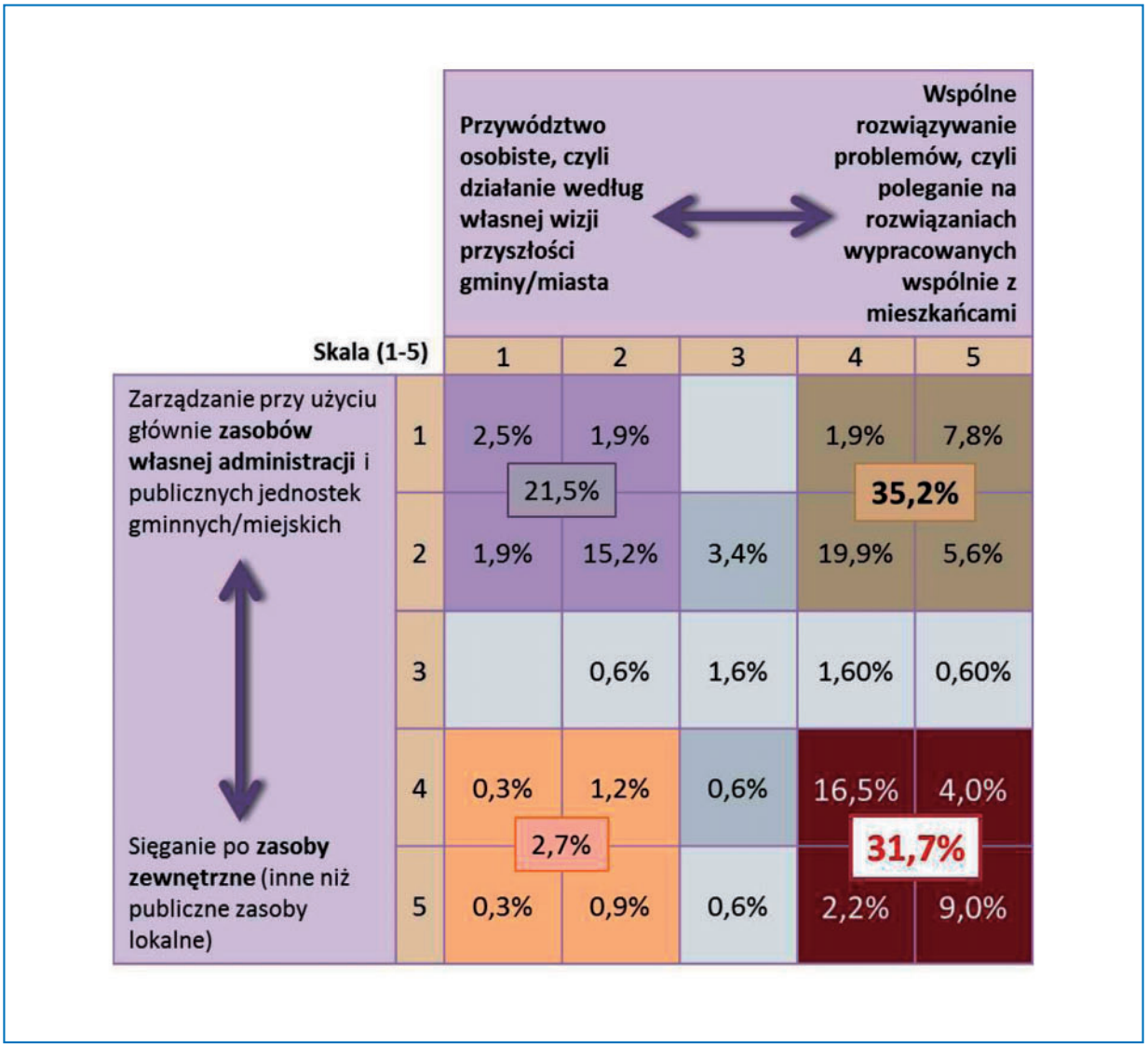
[24] Regulski J., (2000), „Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja"; Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN; str. 388.

[25] Por. Trutkowski C., Mandes S., „Kapitał społeczny w małych miastach"; Warszawa: Scholar 2005; str.259.

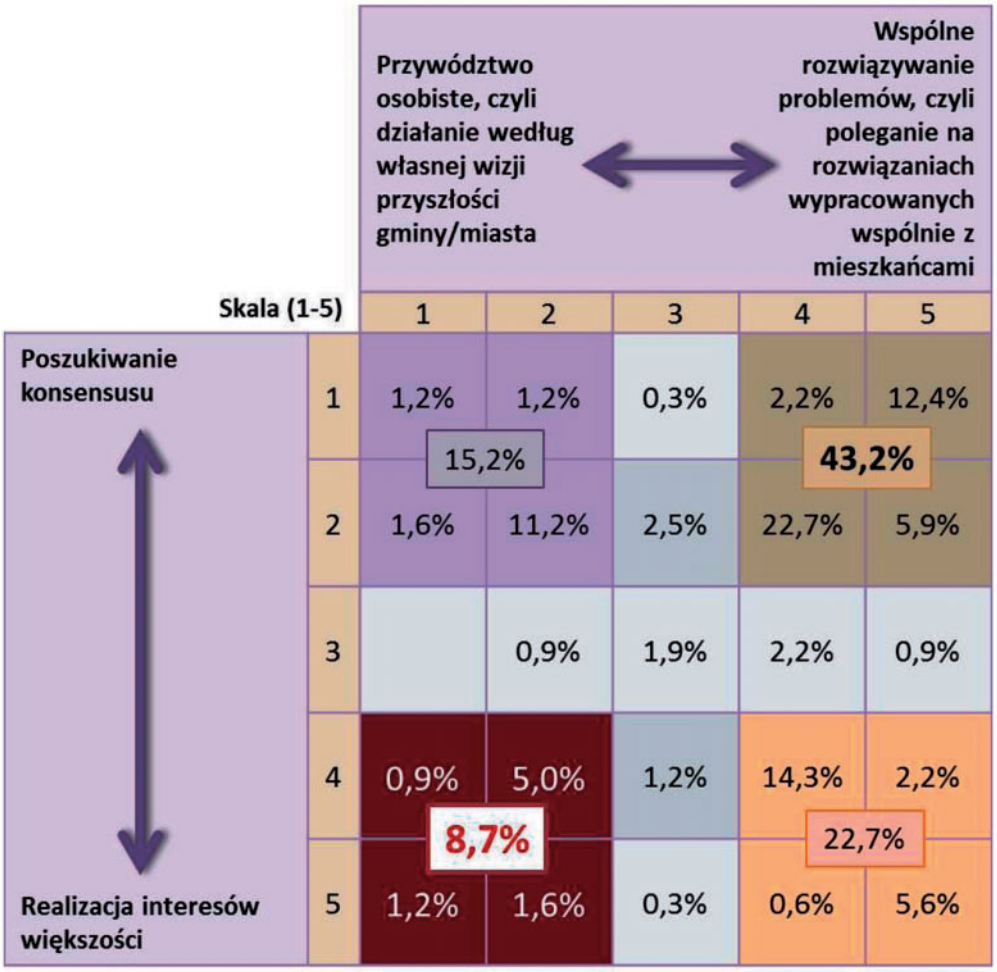
[26] Regulski J., (2007), „Reformowanie Państwa. Moje doświadczenia", Szczecin: FRDL i WSAP Szczecin; str. 70.

Przeprowadzona w badaniu „Bilans kadencji 2010-2014" analiza stylu przywództwa lokalnych liderów pozwala na wyróżnienie dwóch wyrazistych kategorii przywódców: (1) liderów dążących do rozwiązywania problemów wspólnie z mieszkańcami i otwartych na korzystanie z zasobów zewnętrznych (innych niż publiczne zasoby lokalne) oraz (2) silnych, czasem populistycznych włodarzy, którzy chętniej realizują interesy większości niż poszukują szerokiego konsensusu. Dane wskazują, że pierwsza grupa jest liczniejsza (ok. 32% badanych), druga zaś stosunkowo niewielka (ok. 9% respondentów). Odpowiedzi pozostałych badanych nie tworzyły wyraźnego wzorca.

Rysunek 16: Przywództwo lokalne (1) - deklaracje liderów JST w odpowiedzi na pytanie „Co jest ważniejsze w PANA/PANI codziennych działaniach jako Wójt / Burmistrz / Prezydent?" (badanie "Bilans kadencji 2010-2014)



Rysunek 17: Przywództwo lokalne (2) - deklaracje liderów JST w odpowiedzi na pytanie „Co jest ważniejsze w PANA/PANI codziennych działaniach jako wójt / burmistrz / prezydent?" (badanie "Bilans kadencji 2010-2014)



W sytuacji ograniczonych zasobów, którymi dysponują jednostki samorządowe, ważną rolą lidera w lokalnej społeczności jest integrowanie różnych środowisk i wypracowywanie konsensusu wokół przyjmowanych celów rozwojowych. Szczególnego znaczenia nabierają w tym kontekście z jednej strony zdolność do dialogu i kompromisu, a z drugiej umiejętność przekonywania i zyskiwania poparcia. Niestety, nie zawsze się to udaje, i nie w każdym wypadku osoby piastujące funkcje zarządcze w samorządzie mogą się takimi zdolnościami pochwalić.

> *Wiadomo, że lider nie żyje sam z sobą, lider musi mieć – pociągać i mieć – grupę ludzi, z którymi współpracuje. Lider to jest trochę jak funkcja przewodniczącego rady miasta w radzie miasta. Ustawa mówi, że przewodniczący rady miasta organizuje prace rady, sam przewodniczący nic nie może, nie może nic podpisać. Ja też tak czuję kwestię lidera – skupiać wokół siebie jak najwięcej środowisk, wyciągać liderów mniejszych społeczności i wyznaczać im wspólne cele i jakby to powiedzieć... integrować ich z misją. (wójt)*

Działania lidera powinny sprzyjać integracji mieszkańców, budowaniu ich zaangażowania w działania publiczne i przyjmowania współodpowiedzialności za rozwój lokalny. Nie wszyscy włodarze zdają się to rozumieć.

> *Niektórzy nawet uważają, że taki styl partycypacyjny i konsultacyjny, to w ogóle jest objaw słabości. Bo jak przychodzi burmistrz i on nie potrafi wszystkiego zrobić sam, to może on po prostu nie umie. (burmistrz)*

Wyniki realizowanych w Polsce badań społecznych wskazują dość jednoznacznie, że oczekiwania mieszkańców wobec urzędów gmin/miast względem konsultowania przez władze samorządowe z obywatelami decyzji ważnych dla lokalnej wspólnoty są niskie. Fakt ten nie powinien w najmniejszym stopniu dziwić, jeśli weźmie się pod uwagę dane, wedle których niemal dwie trzecie dorosłych Polaków przyznaje, że w ciągu ostatniego roku nie zdarzyło im się aktywnie zaangażować w jakąkolwiek sprawę dotyczącą lokalnej społeczności, niemal połowa przyznaje, że brakuje im informacji na temat działalności władz samorządowych, a jedynie 7% przyznaje, że w ciągu ostatnich dwóch lat zdarzyło im się zabrać głoś (w jakiejkolwiek formie) w sprawach związanych z działalnością urzędu gminy/miasta[27]. Wyniki „Diagnozy społecznej 2015" wskazują przy tym, że jedynie 15,4% badanych w ciągu dwóch lat poprzedzających badanie angażowało się w działania na rzecz społeczności lokalnej (gminy, osiedla, miejscowości, w najbliższym sąsiedztwie)[28]. Oznacza to, że poziom uczestnictwa obywateli w życiu lokalnym, zakres ich udziału w działaniach ważnych w wymiarze lokalnym należy uznać za dramatycznie niski. Co więcej, zgodnie z wynikami badań ogólnopolskich zrealizowanych w 2011 roku przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia", łącznie 59% respondentów określiło swoje zainteresowanie „sprawami w najbliższej okolicy/sąsiedztwie" jako „raczej małe" (42%), „bardzo małe" (11%) bądź w ogóle nieistniejące (6%)[29]. Jeszcze więcej badanych (65%) przyznało, że niewiele, bądź wcale, interesują ich sprawy miasta czy gminy.

Ważną kwestią określającą praktyki społeczne związane z udziałem obywateli w decydowaniu o sprawach publicznych pozostaje sposób rozumienia i – w konsekwencji – wdrażania konsultacji społecznych. Badania Pracowni „Stocznia" wskazują, że po pierwsze wiedza w tym zakresie jest znikoma (jedynie 17% Polaków zetknęło się kiedykolwiek z określeniem „konsultacje społeczne"), a po drugie – oczekiwania obywateli względem zasięgania ich opinii w różnych sprawach są niewielkie (żadna z prezentowanych w badaniach „Stoczni" konkretnych kwestii mogących stanowić przedmiot konsultacji społecznych nie zyskała zainteresowania grupy większej niż 25% respondentów). Badanie zrealizowane w 2009 roku przez MSWiA wykazało, że trudno mówić o otwartym dialogu administracji samorządowej ze społecznością lokalną, w praktyce bowiem działania te przeważnie ograniczają się do informowania bądź konsultowania już przyjętych decyzji, a opinia organizacji pozarządowych na ogół nie jest uwzględniana w procesie planowania rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (konsultacjom podlegają tylko roczne plany współpracy)[30]. Jednocześnie wywiady zrealizowane przez „Stocznię" z urzędnikami samorządowymi doprowadziły do ustalenia, że „procedury konsultacyjne są dopiero wprowadzane

[27] Por. wyniki zaprezentowane w raporcie „Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych"; SMG/KRC Poland Media S.A. i Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia" na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, 2011.

[28] Czapiński J., „Stan społeczeństwa obywatelskiego"; w: J. Czapiński, T. Panek (red.) „Diagnoza społeczna 2015"; Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego 2015; str. 344.

[29] Wyniki tych badań przedstawiono w dokumencie: „Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych", Warszawa, luty 2011; str. 112.

[30] Por.: Raport końcowy opracowany na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, w ramach projektu pt. „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej".

do standardów funkcjonowania urzędów, a dialog obywatelski jest procesem, w którym zarówno urzędnicy, jak i obywatele znajdują się jeszcze w początkowej fazie"[31].

Przyczyn ujawnianego w badaniach daleko posuniętego sceptycyzmu społecznego wobec konsultacji i aktywnego uczestnictwa w decydowaniu o sprawach lokalnych jest zapewne wiele. Z pewnością należy wymienić wśród nich ogólną bierność społeczną i brak rozpowszechnionych potrzeb udziału w życiu publicznym, niedostatki obywatelskiej świadomości (w szczególności brak wiedzy na temat możliwości organizacji konsultacji oraz zrozumienia ich znaczenia dla budowania współodpowiedzialności za rozwój lokalny), niski poziom kapitału społecznego, czy wreszcie występujące słabości zarządzania lokalnego oraz brak rzeczywistego, świadomego i kompetentnego przywództwa (zaangażowaniu w konsultacje nie sprzyjają praktyki stosowane przez władze samorządowe). Ważną przyczyną mogą być również rozpowszechnione społeczne przekonania o upartyjnieniu administracji samorządowej i braku zainteresowania sprawami mieszkańców. Jak wykazał Krzysztof Zagórski w komunikacie CBOS (BS/18/2008), „na stopień zaufania do władzy lokalnej najsilniej wpływa negatywne przekonanie o dbaniu przez jej przedstawicieli przede wszystkim o własne interesy. O wiele słabszy, lecz bardzo istotny, negatywny wpływ na zaufanie do władz ma też przekonanie, iż dbają one o interesy swych partii lub stronnictw politycznych"[32]. Brak zaufania do samorządu w naturalny zaś sposób przekłada się na niechęć do współdziałania na rzecz rozwiązywania lokalnych problemów. Upartyjniona i realizująca własne interesy władza samorządowa nie sprzyja bowiem wzmacnianiu postaw obywatelskich i wiary w sens społecznego zaangażowania w sprawy publiczne.

Warto przy tym zauważyć, że elementem kluczowym świadomości demokratycznej w odniesieniu do wspólnot lokalnych jest określone rozumienie roli obywatela i roli władz lokalnych[33]. W konsekwencji sposób zdefiniowania tych ról sprowadza się do niezwykle istotnego rozróżnienia pomiędzy samorządnością a lokalnym administrowaniem, czy rządzeniem. Rozwój modelu rzeczywistej samorządności, w którym w wypracowywaniu kluczowych decyzji aktywnie uczestniczą przedstawiciele lokalnej wspólnoty, związany jest z podejmowaniem świadomych działań zmierzających do rozwoju postaw obywatelskich. Działanie władz samorządowych nie odwołujące się do woli i zaangażowania obywateli stanowi przejaw utrwalania się modelu zwykłego lepszego lub gorszego sprawowanie władzy. Wyniki badań wskazują wyraźnie, że model samorządności (postawa obywatelsko-partycypacyjna) sprzyja rozwojowi kapitału społecznego, a w konsekwencji rozwojowi lokalnemu, podczas gdy zwykłe rządzenie czy sprawowanie władzy lokalnej (postawa etatystyczno-biurokratyczna) w najlepszym razie do tego rozwoju się nie przyczynia. Jako że w kraju istnieje niemal 2,5 tysiąca gmin, na czele których stoi tyluż wójtów, burmistrzów czy prezydentów, to trudno mówić o jednorodnym modelu budowania lokalnych relacji społecznych czy kształtowania polityki zarządzania. W konsekwencji, istnieje wiele społeczności zadowolonych z efektów działalności samorządu, ale jest i wiele takich (ok. 30%), gdzie sprawy w przekonaniu mieszkańców nie idą w dobrym kierunku. Kluczowym pozostaje pytanie o ewentualny związek pomiędzy społecznymi ocenami a obiektywnymi warunkami życia.

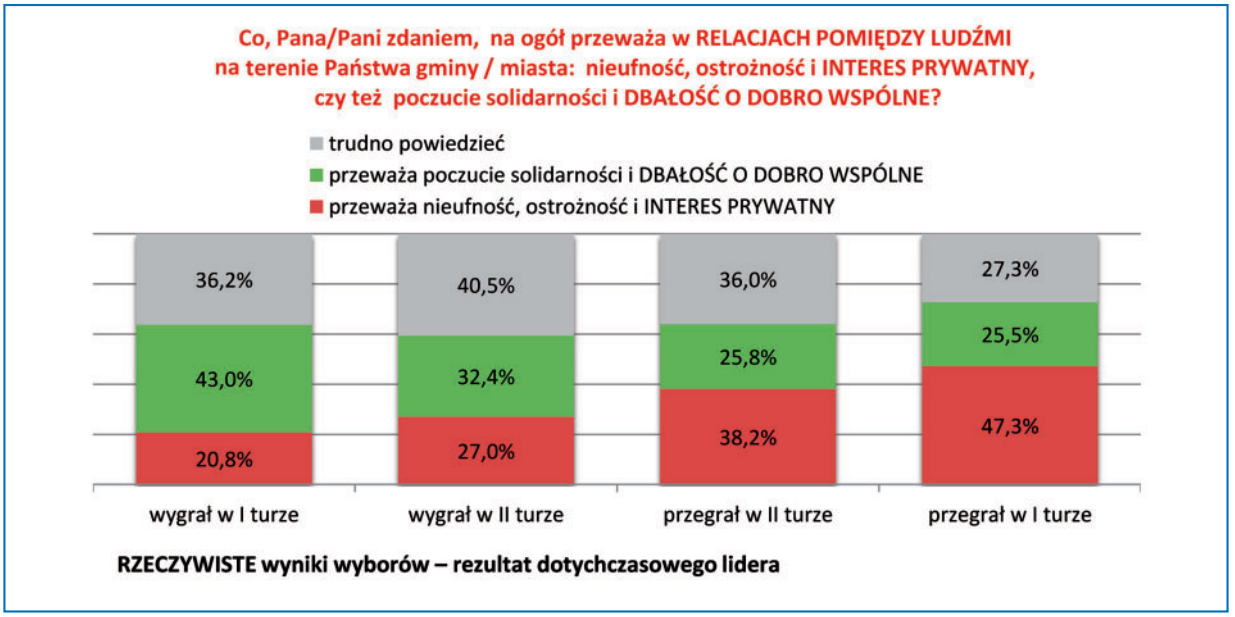
Warto zwrócić uwagę, że stan relacji społecznych na terenie gminy (a przynajmniej sposób jego deklarowanego postrzegania przez liderów samorządowych) jest istotnym elementem oddziałującym na rezultaty wyborów lokalnych. Wyraźnie częściej można bowiem mówić o sukcesie wyborczym dotychczasowego przywódcy w tych jednostkach samorządowych, w których zgodnie z deklaracjami badanych „przeważa poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne", niż tam, gdzie w relacjach społecznych dominuje „nieufność, ostrożność i interes prywatny". Może to świadczyć o znaczeniu działań, które służą wzmacnianiu integracji i budowie lokalnego kapitału społecznego.

[31] J.w. „Raport końcowy..." str.64.

[32] Zagórski K., (2008) „Oceny sytuacji i stosunek do władz lokalnych" Komunikat z badań „Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategie"; str. 12 (BS/18/2008).

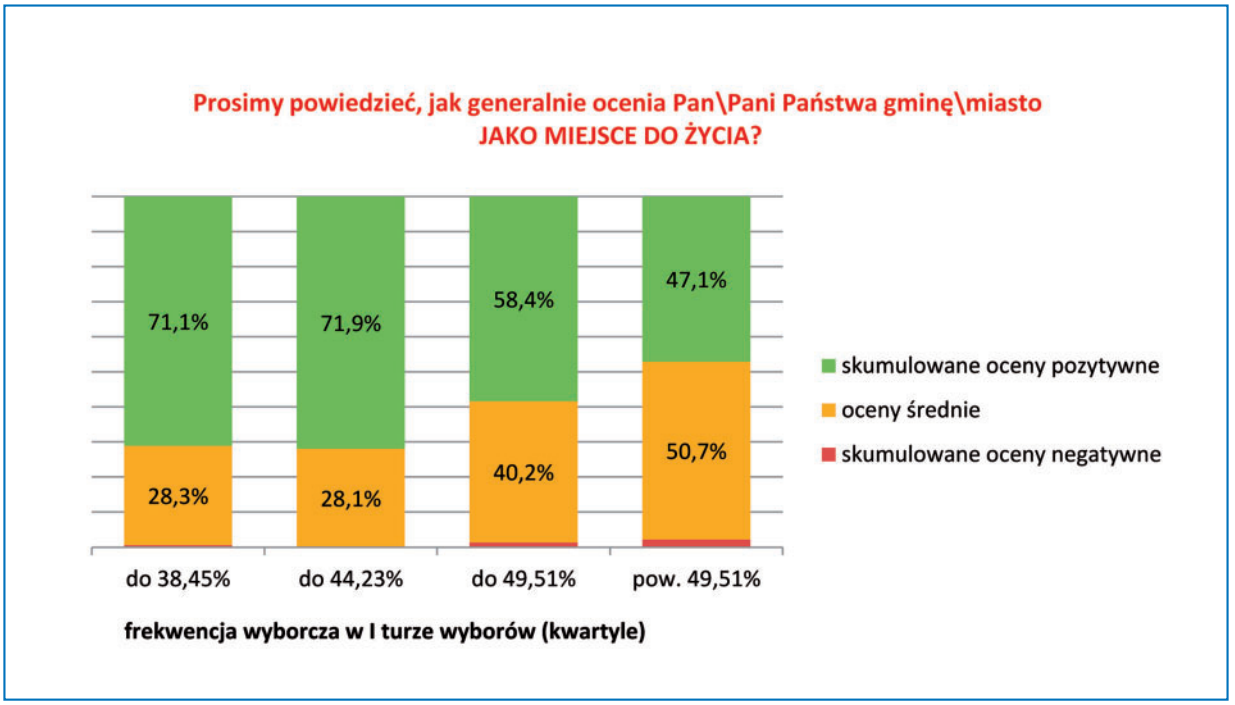
[33] Por. Trutkowski C., Mandes S. (2005) „Kapitał społeczny w małych miastach"; Warszawa: Scholar.

Rysunek 18: Związek pomiędzy postrzeganiem relacji społecznych na terenie JST a rezultatem wyborów lokalnych (badania „Bilans kadencji 2010-2014")



Wyniki przeprowadzonych analiz wskazują także na negatywny związek między szansą reelekcji lidera a osiąganą lokalną frekwencją wyborczą. Niższa frekwencja sprzyja bowiem dotychczasowym liderom. Można zatem przypuszczać, że mieszkańcy częściej idą do wyborów by wyrazić sprzeciw, niż by okazać uznanie dla sposobu zarządzania ich JST. Odsetek liderów, którym wyborcy zaufali ponownie jest przy tym najwyższy w miastach na prawach powiatu i w gminach wiejskich.

Rysunek 19: relacja pomiędzy, dokonaną przez lidera, oceną lokalnej jakości życia a rzeczywistą frekwencją wyborczą (badanie „Bilans kadencji 2010-2014")



W świetle powyższych uwag i prezentowanych danych, warto zastanowić się nad zgłaszanym niekiedy postulatem ograniczenia liczby kadencji dla samorządowych włodarzy. Wynika z nich bowiem, że szansa reelekcji lidera jest w dużym stopniu (choć zapewne nie wyłącznie) uzależniona od rzeczywistych społecznych ocen jego działalności. Dane te z pewnością nie potwierdzają jednoznaczności, powtarzanej niekiedy tezy o występowaniu „zabetonowanych" układów lokalnej władzy.

> *O kadencyjności też można rozmawiać. Ja uważam, że to jest absurdalny pomysł i mogę obronić swoją tezę, że to jest absurdalne. (...) Jak mamy 2500 samorządów, (...) to część jest zarządzana przez powiedzmy słabych wójtów, burmistrzów czy prezydentów, część przez bardzo dobrych, a część przez średnich. I ja bym nawet odrzucił tych najlepszych i najgorszych. Większość samorządów jest zarządzana dobrze. (burmistrz)*

3.3. Czy samorząd potrzebuje reform?

Powyższe zestawienie najważniejszych wskazywanych przez badanych problemów systemowych może prowadzić do różnych wniosków i pomysłów reformatorskich. Wiele z nich wymieniano wprost: konieczność wypracowania nowych regulacji dotyczących finansów samorządowych, potrzeba wypracowania nowego modelu funkcjonowania struktury władz samorządowych, uspójnienie polityki instytucji centralnych w odniesieniu do zadań samorządu, konieczność zdecydowanej zmiany zasad kształtowania ładu przestrzennego czy odwrócenie procesów centralizacyjnych i powrót do zasady subsydiarności. Oczywiście, nie jest to lista wyczerpująca – nie obejmuje ona choćby kwestii, w których lokalne zarządzanie szwankuje ze względu na brak odpowiednich działań liderów, zaniedbania zarządcze czy brak świadomości wyzwań rozwojowych i potrzeb lokalnych społeczności. Niemniej, należy wyraźnie podkreślić, że ze strony samorządowców w zasadzie nie zidentyfikowano oczekiwań radykalnych działań reformatorskich – badani wychodzili z założenia, że zmiany są konieczne, ale powinny one mieć stopniowy, ewolucyjny charakter.

> *Państwo na wielu płaszczyznach się nie sprawdza i nie działa. Samorząd działa. I tyle. Można to poprawiać. Tu nie potrzeba wielkiego przewrotu, ale trzeba reformować samorząd. Trzeba poprawiać pewne mechanizmy, które mogą i powinny działać lepiej i tyle. (burmistrz)*

W opinii niektórych badanych reformy powinny właściwie polegać na przywróceniu stanu z lat dziewięćdziesiątych, przy czym pojawia się tutaj, wskazana już wcześniej, idealizacja tego okresu samorządności.

> *Myślę, że nam nie potrzeba dzisiaj wielkich rewolucji czy wielkich zmian, ale raczej czegoś, co bym nazwał powrotem do korzeni, powrotem do pewnego ducha zaufania między władzą centralną, czyli władzą rządową, parlamentem, a władzą samorządową. W jej sercu jest przekonanie, że z obu tych poziomów sprawujemy władzę publiczną i obywatel nie zawsze subtelnie rozróżnia granicę między władzą samorządową a władzą rządową, państwową, parlamentem, i że razem, obie te władze muszą czuć się współodpowiedzialne za kreowanie z jednej strony jakości życia – czuć się odpowiedzialne za politykę zrównoważonego rozwoju, która jest niezwykle istotna jako element, którym państwo może czynić regulacje gwarantując sprawiedliwy rozwój całego obszaru kraju – ale z drugiej strony ze zrozumieniem, że samorząd jest partnerem, że nie jest czymś obcym, że jest częścią władzy publicznej, w której cele i zadania poprawnie realizowane budują rzeczywistość całego państwa, więc to państwo wzmacniają. (prezydent miasta)*

4. Lokalne priorytety rozwojowe i trudności w zarzadzaniu JST

Pomijając podstawową, administracyjną działalność urzędów, istotnym wyzwaniem, które stoi przed samorządami jest kształtowanie lokalnego rozwoju. Dlatego też jednym z celów przeprowadzonych badań była identyfikacja priorytetów jednostek samorządowych w tym zakresie. Priorytety takie zazwyczaj pociągają za sobą określony rodzaj działań i aktywności, wymagających odpowiednich kompetencji osób odpowiedzialnych za ich realizację. Podobnej prawidłowości można się spodziewać w zakresie identyfikowanych trudności w zarządzaniu jednostką samorządową. Po wykluczeniu wskazanych wcześniej problemów natury systemowej mogą one bowiem wskazywać na niedostatki kompetencji urzędników, czy brak mechanizmów lub umiejętności skutecznego zarządzania na poziomie lokalnym.

4.1. Priorytety rozwojowe JST

Liderzy lokalni, z którymi przeprowadzono wywiady, wymieniali bardzo różne działania w kontekście najważniejszych zadań stojących przed kierowanymi przez nich jednostkami. Znajdowały się wśród nich następujące kategorie zadań:

- Inwestycje infrastrukturalne – głównie realizacja projektów drogowych oraz inwestycje w rozwój infrastruktury technicznej (budowa kanalizacji).
- Rewitalizacja, modernizacja centrów miejscowości i szczególnych obiektów (np. dworca kolejowego, zabytków, etc.) i rozwój architektoniczny.

  Rozwijamy miasto przestrzennie, przed nami tak naprawdę wielkie wyzwanie: budowanie nowego śródmieścia miasta. (prezydent miasta)

- Przygotowanie terenów inwestycyjnych – zbrojenie, budowa dróg dojazdowych, itp.

  Będziemy chcieli pozyskać tereny i spróbować je z tej nowej perspektywy uzbroić, (...) nam chodzi o uzbrojenie może nie dużej powierzchni, ale pod konkretnego inwestora... To jest takie wyzwanie, które byśmy chcieli... (wójt)

- Tworzenie nowych miejsc pracy.
- Rozwój transportu publicznego.
- Poprawa infrastruktury mieszkaniowej, inwestycje w mieszkania komunalne.
- Działania w sferze edukacji – zmierzające do podniesienia jakości nauczania, reforma szkolnictwa zawodowego, itp.

  Dużą wagę przywiązujemy do inwestycji w edukacji, zmiana sieci szkół, wszystko po to, żeby tak naprawdę poprawiać dobrą markę lokalnej edukacji, (...) nadal zamierzamy się ścigać, podnosić jakość, bo tak naprawdę to jest ten początek, tam gdzie będzie dobra edukacja, tam gdzie będą te dobre perspektywy, tam będzie przyszłość. (prezydent miasta)

  Edukacja jest absolutnie priorytetem ponad wszystko, bo rurę kanalizacyjną możemy wybudować jutro, ale edukacji nie odrobimy jutro. Uważamy, że nasza polityka jest absolutnie słuszna, bo inwestujemy w młode pokolenie. (wójt)

- Rozwój projektów w sferze kultury, rozrywki, sportu i rekreacji – budowa placów zabaw, siłowni plenerowych, rewitalizacja terenów zielonych, budowa obiektów sportowych, ścieżek rowerowych, itp.

  Duży nacisk kładziemy na szukanie nowych projektów na obrzeżach kultury. Tak naprawdę dzisiaj [jest to] drogą do innowacji, rozwoju, pobudzania gospodarczego... Dzisiaj nie ma nowoczesnego miasta bez ciekawych zdarzeń, ciekawych aktywności kulturalnych. (prezydent miasta)

- Rozwiązywanie problemów społecznych, walka z wykluczeniem.

  Chcemy również robić projekty związane z wykluczeniem, tym razem było to wykluczenie cyfrowe, ale też to szczerze do tego podchodzimy i również z wykluczeniem społecznym chcemy walczyć, również takie programy prosocjalne [realizować]. (burmistrz)

- Walka z wyludnianiem się gmin, przeciwdziałanie migracjom zewnętrznym.

  [Chcemy] sprawić, żeby ktoś mając do wyboru mieszkanie tu i tam, wrócił tu. (...) My ciągle uważamy – i ja też jeszcze tak uważam – że to może być mieszkanie, to może być dostęp do nowego żłobka, do przedszkola. Ale przełamanie stereotypów jest po prostu niewiarygodnie trudne i niewiarygodnie kosztowe. Ja dzisiaj zajmuję się tutaj tym, co zrobić, żeby ludzi tu zatrzymać, żeby zwiększyć prokreację, żeby kogoś tu sprowadzić. (prezydent miasta)

  Walka z depopulacją jest dla mnie w tej chwili już priorytetem. Niech się inni zajmują budową drogi, czy czegoś tam. Ja się zajmuję niełatwymi i nieoczywistymi mechanizmami zatrzymania zjawiska depopulacji, ponieważ to wymaga troszkę intuicji, kreowania, znajomości psychologii. (prezydent miasta)

- Podejmowanie działań promocyjnych.

  Tworzyć nowoczesną markę miasta, marka budowana jest przez to, że chcemy tworzyć tę jakość, przez to. żeby mieć miejsce, które inspiruje. (prezydent miasta)

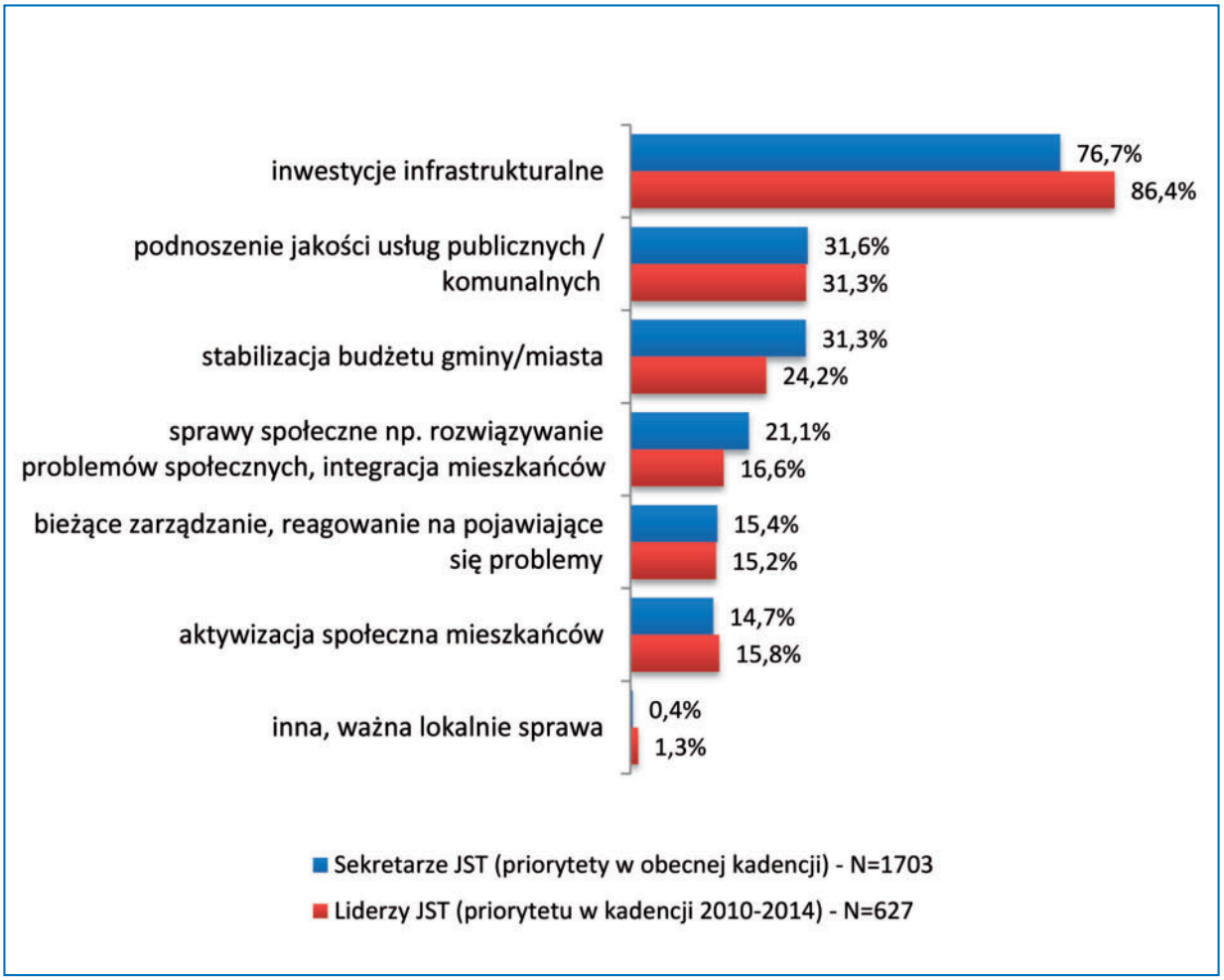
Powyższe wskazania, prezentowane w trakcie wywiadów indywidualnych, nie stanowią oczywiście ani zamkniętego, ani tym bardziej wyczerpującego zbioru. Można je jednak traktować jako ilustrację zmieniającej się optyki patrzenia na rozwój lokalny. Zmiany cywilizacyjne, społeczne i demograficzne doprowadziły do konieczności przyjęcia nowej perspektywy postrzegania zadań i wyzwań stojących przed samorządem. Zatem **już nie wyłącznie rozwój podstawowej infrastruktury i poprawa warunków życia determinuje działania samorządu, ale coraz częściej pojawia się bardziej długofalowe, kontekstowe i strategiczne myślenie**.

Czas prostych recept – pod tytułem, że droga powinna być, umownie mówiąc, prosta – to już się skończył. Bo wszystkie lampy wymieniliśmy, więc jest jasno (...). Za chwilę będzie, że wszyscy mają przynajmniej w budynku toaletę, co w [naszym mieście] jest zdobyczą, że wodę mają wszyscy, że będziemy mieli zakład segregacji odpadów, prawie wszyscy, którzy chcą pracować mają pracę, że jeśli ludzie umierają – to w bardzo przyzwoitych warunkach, godnych, czyli w hospicjum, bo je rozbudowaliśmy i tak dalej. (prezydent miasta)

Oczywiście, mowa tu poglądach określonej, wąskiej grupy osób uczestniczących w badaniu – przeprowadzone wywiady (jak już wspomniano na wstępie) nie miały charakteru reprezentatywnego – niemniej wskazują one na sposoby definiowania różnych zjawisk przez, przynajmniej w niektórych wypadkach, liderów środowiska samorządowego.

Dane reprezentatywne uzyskano natomiast w dwóch niezależnych badaniach ilościowych – sondażach zrealizowanych wśród sekretarzy JST oraz wśród wójtów, burmistrzów prezydentów miast (badanie „Bilans kadencji"). Ich wyniki wskazują na dominującą wciąż tradycyjną hierarchię priorytetów rozwojowych: bezapelacyjnie na pierwszym miejscu wyzwań, przed którymi stoją polskie gminy, znajdują się inwestycje infrastrukturalne. Interpretując wyniki zaprezentowane na poniższym wykresie, należy pamiętać, że liderów pytano o priorytety minionej kadencji, a sekretarzy o priorytety w kadencji obecnej. W tym właśnie kontekście warto zwrócić uwagę, że nieco zmniejszyło się znaczenie priorytetów inwestycyjnych, a wzrosła częstość wskazań kategorii „stabilizacja budżetu gminy/miasta".

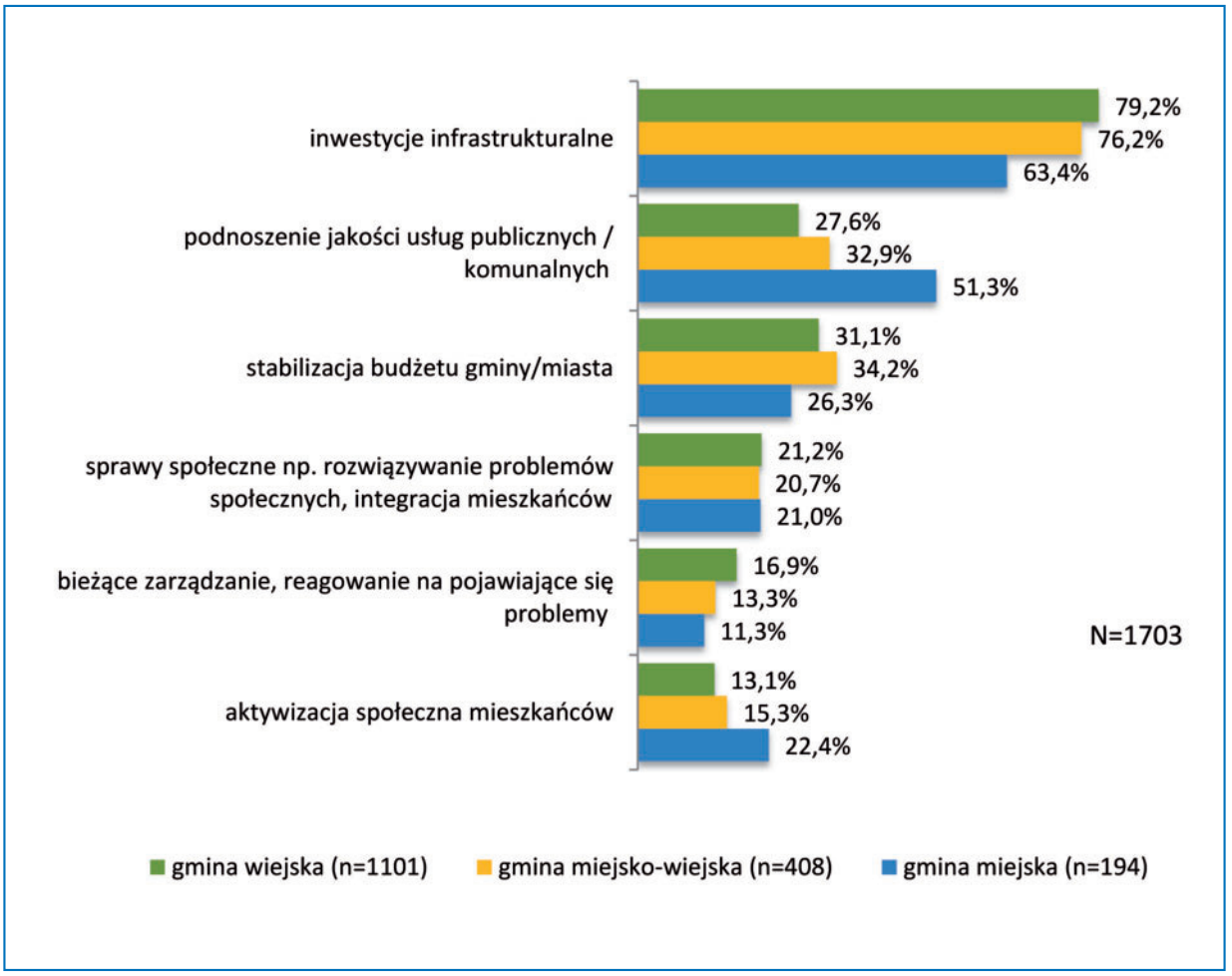
Rysunek 20: Priorytety rozwojowe JST według sekretarzy i liderów



W badaniu liderów JST odpowiedzi różnicowane były typem jednostki, którą reprezentowali respondenci (chociaż inwestycje infrastrukturalne w każdej analizowanej grupie znajdują się na pierwszym miejscu). W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich stosunkowo częściej, jako priorytet, wskazywane było bieżące zarządzanie, co, przynajmniej w części tych jednostek, świadczyć może o braku sprecyzowanych celów rozwojowych (wniosek taki potwierdzają w pewnym zakresie obserwacje z przeprowadzonych wywiadów indywidualnych). W gminach wiejskich bieżące zarządzanie było postrzegane jako ważniejsze niż aktywizacja społeczna mieszkańców, która z kolei w miastach na prawach powiatu znalazła się na wysokiej, trzeciej pozycji.

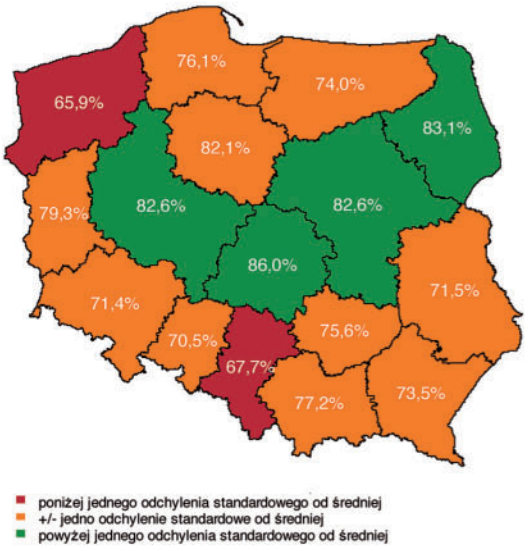
Do podobnych wniosków prowadzą wyniki badania sekretarzy JST. Największe znaczenie inwestycji infrastrukturalnych zidentyfikowano w gminach wiejskich, zaś w miastach w znacznym stopniu zaczynają one ustępować wyzwaniom związanym z podnoszeniem jakości usług publicznych.

Rysunek 21: Priorytety rozwojowe w różnych typach JST (badanie sekretarzy JST)

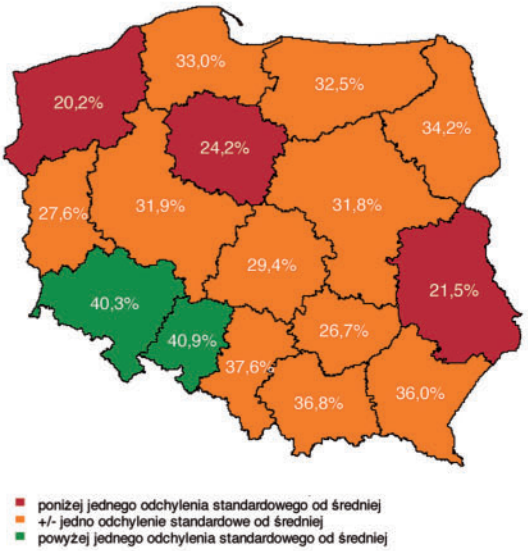


Zgromadzone dane pozwalają również wnioskować, że znaczenie poszczególnych priorytetów rozwojowych w jednostkach gminnych różnicowane jest regionalnie – inwestycje infrastrukturalne stanowią większe wyzwanie dla władz samorządowych w województwach podlaskim, mazowieckim, świętokrzyskim i wielkopolskim, a najmniejsze w województwie zachodniopomorskim. Z kolei podnoszenie jakości usług publicznych okazuje się istotniejsze w województwach dolnośląskim i opolskim.

Rysunek 22: Wskazywany priorytet „inwestycje infrastrukturalne"

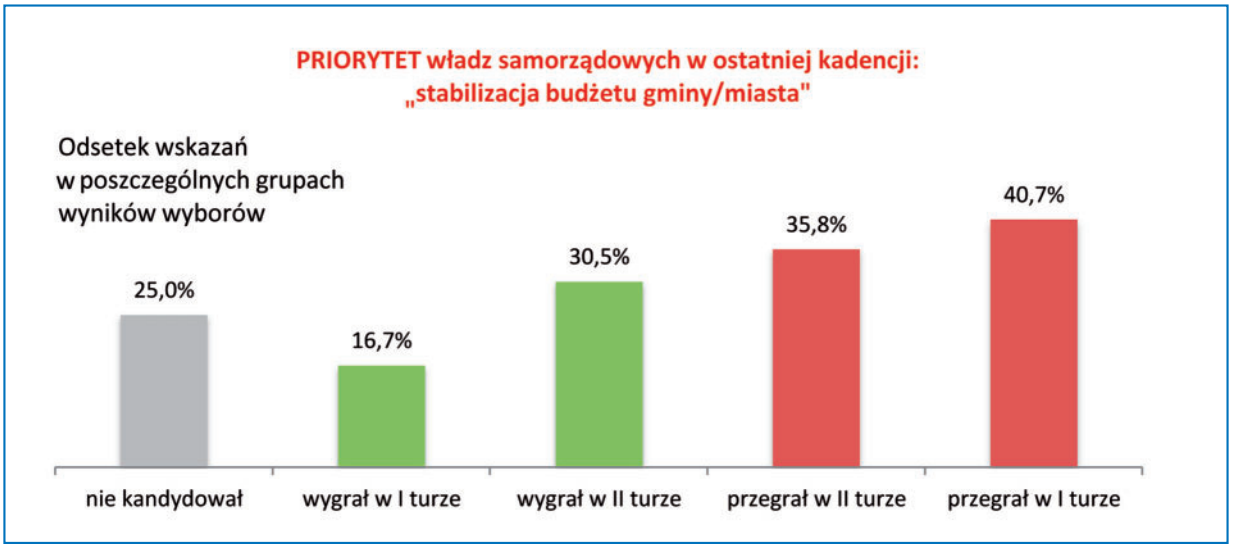


Rysunek 23: Wskazywany priorytet „podnoszenie jakości usług publicznych"



Spośród wskazanych w badaniach priorytetów rozwojowych kadencji 2010-2014[34] tylko jeden okazał się mieć istotny statystycznie związek z odnotowanym rezultatem wyborczym. Otóż w tych JST, w których wśród priorytetów działalności władz w ostatniej kadencji wybierano „stabilizację budżetu gminy/miasta", częściej dochodziło do zmiany na stanowisku lidera (w badaniu na ten priorytet wskazywali włodarze z 24,4% gmin), przy czym zmiana ta często dokonywała się już w I turze. Interpretując tę zależność, należy mieć na uwadze, że jednostki zmuszone do stabilizacji budżetu to gminy, które respondenci znacznie częściej określali jako „raczej biedne" lub „bardzo biedne", czyli takie, w których widoczne i potrzebne mieszkańcom inwestycje zostały zahamowane.

Rysunek 24: Priorytety rozwojowe a rezultat wyborów samorządowych lidera JST

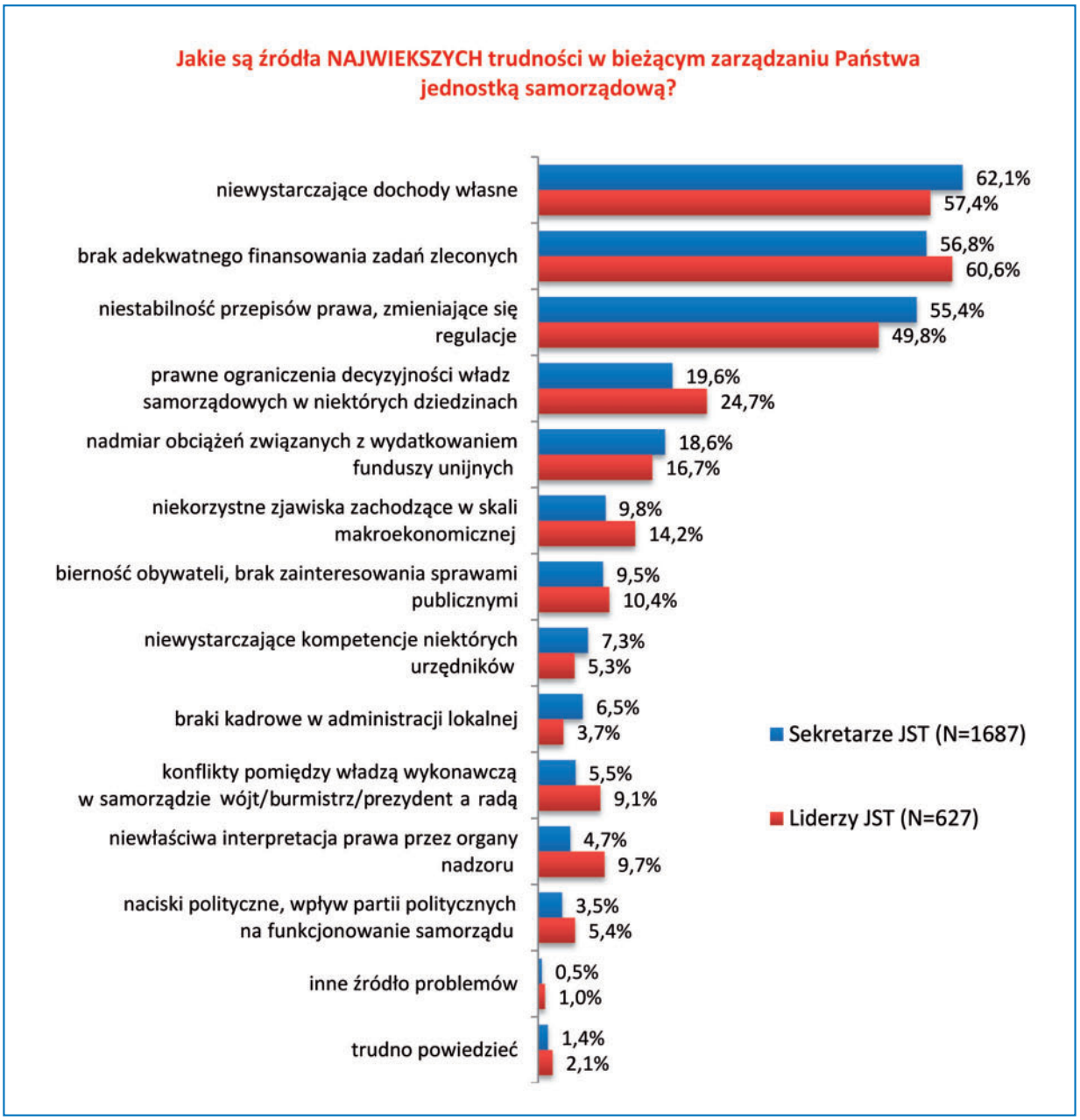


[34] Wszystkie wskazano na powyższym wykresie.

4.2. Źródła trudności w bieżącym zarządzaniu lokalnym

Przedstawione wcześniej opinie liderów samorządowych, dotyczące największych problemów związanych z działalnością władz lokalnych, znajdują potwierdzenie w wynikach badań sondażowych. Poniżej zaprezentowano porównanie opinii sekretarzy i liderów JST, które uzyskano w dwóch niezależnych badaniach. Warto zwrócić uwagę na stosunkowo nieduże różnice w prezentowanych perspektywach. Interpretując przedstawione wyniki warto pamiętać, że na opinie respondentów wpływała sytuacja w konkretnych, reprezentowanych przez nich jednostkach samorządowych. O ile zatem uwagi prezentowane w poprzednim rozdziale w znacznej mierze odnoszą się do zgeneralizowanych ocen funkcjonowania systemu samorządowego w Polsce, o tyle dane zaprezentowane na poniższym wykresie wskazują na hierarchię różnych problemów w wymiarze lokalnym.

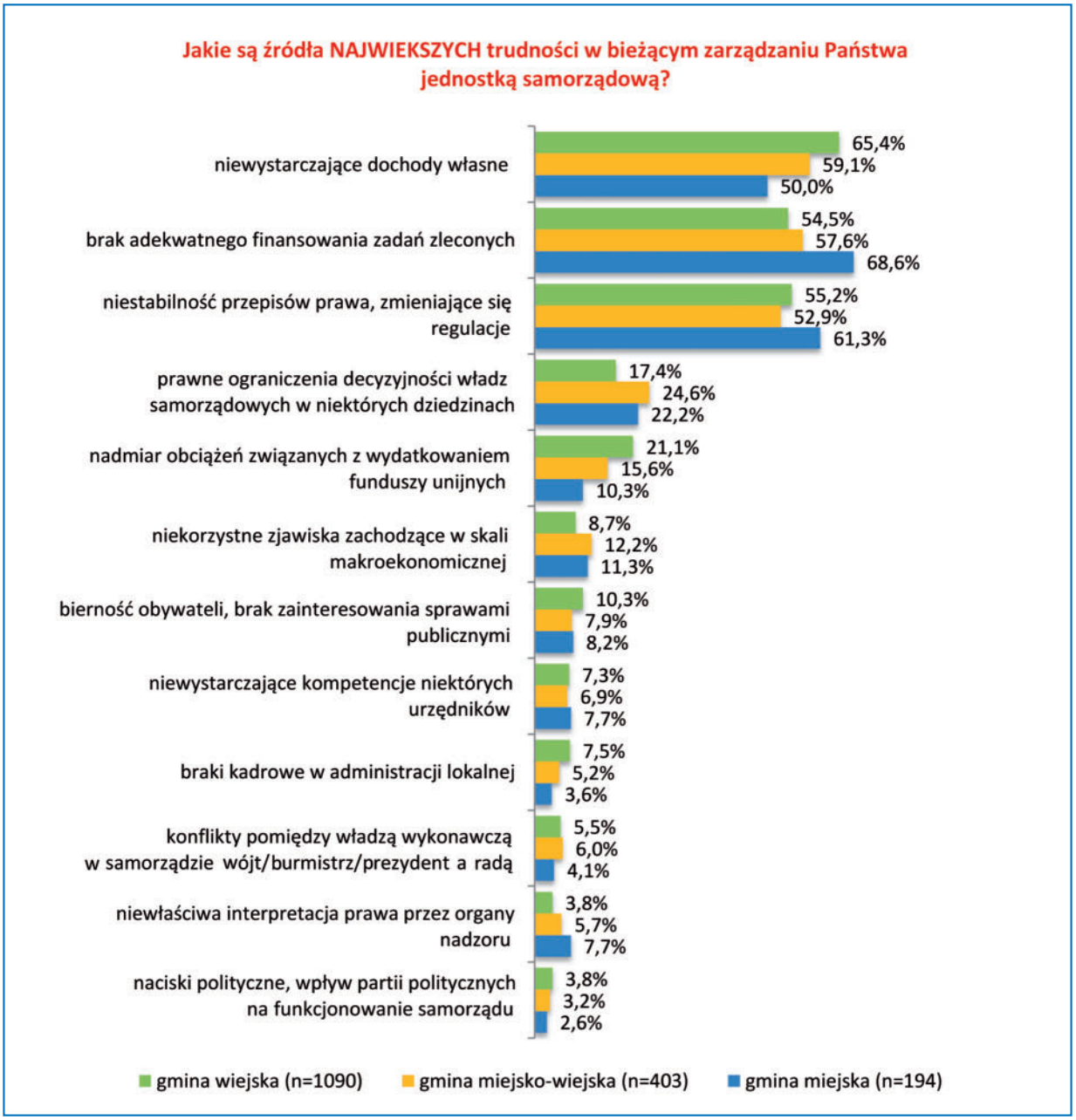
Rysunek 25: Hierarchia źródeł problemów w lokalnym zarządzaniu w perspektywie sekretarzy i liderów JST



Sfery działalności samorządu, które sprawiają szczególne problemy w perspektywie zarządzania jednostką samorządową i ich przyczyny, są zbliżone w gminach wiejskich i miastach. W większych ośrodkach jest ich jednak więcej, większa jest ich skala – i co szczególnie odróżnia gminy miejskie od wiejskich – w większym stopniu skuteczność prowadzonej polityki zależy od współpracy z administracją centralną. Gminy wiejskie w pewnym sensie są pozostawione same sobie i muszą sobie w tej sytuacji radzić. Miasta podlegają większej społecznej kontroli, a pojawiające się trudności są bardziej nagłaśniane w sferze publicznej, przez co łatwiej jest je upolitycznić.

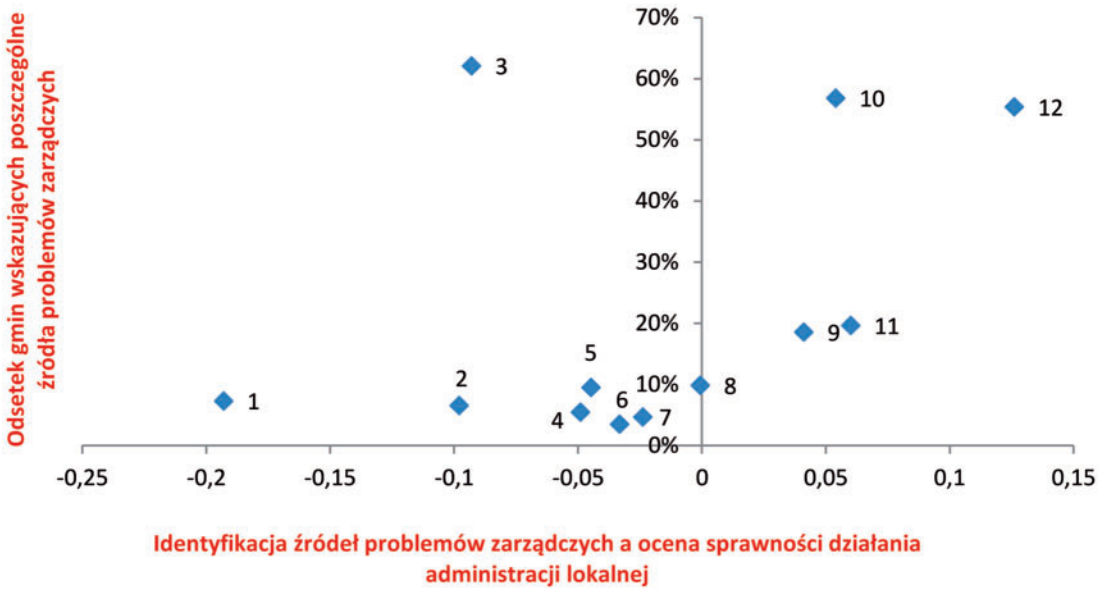
Różnice w ocenie istotności problemów zarządzania poszczególnymi typami JST odnoszą się przede wszystkim do takich sfer, jak: poziom dochodów własnych, finansowanie zadań zleconych oraz obciążenia związane z wydatkowaniem funduszy UE.

Rysunek 26: Źródła problemów w lokalnym zarządzaniu w poszczególnych typach JST w perspektywie sekretarzy



Analizy wykazały, że w przypadku zgłaszanych problemów możemy mówić o ich zróżnicowanym wpływie na ocenę sprawności działania administracji lokalnej. Z jednej strony dane wskazują, że potencjalnie największym obciążeniem dla efektywnej pracy urzędów są „niewystarczające kompetencje niektórych urzędników" (choć dotyczy to stosunkowo niewielkiej grupy JST), z drugiej jednak najczęściej wskazywanym źródłem problemów są „niewystarczające dochody własne". Oznacza to, że przynajmniej w wymiarze dokonywanej przez sekretarzy JST oceny działania urzędów, problemy kompetencyjne, choć mają potencjalnie największe znaczenie, nie są wskazywane jako najczęstsze źródło ograniczeń efektywności. Na podstawie uzyskanych wyników można wnioskować, że w przekonaniu przynajmniej części sekretarzy zwiększenie dochodów własnych JST poprawiłoby sprawność funkcjonowania urzędu.

Rysunek 27: Zależność (analiza korelacji) pomiędzy częstością wskazywania określonych przyczyn trudności w zarządzaniu a oceną skuteczności działania urzędu



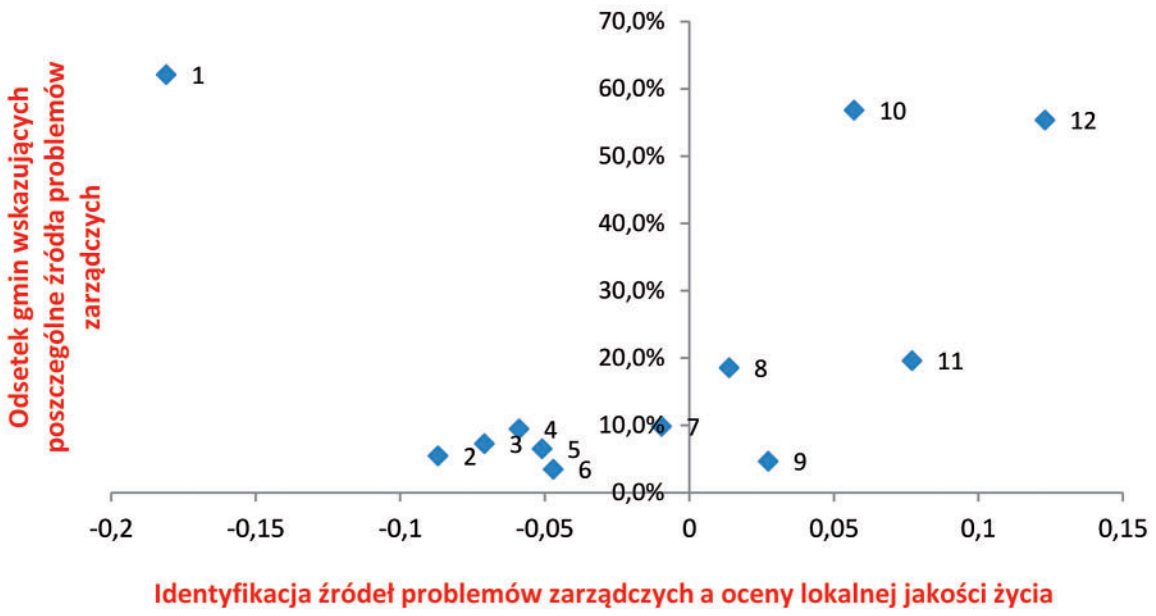
1 - niewystarczające kompetencje niektórych urzędników
2 - braki kadrowe w administracji lokalnej
3 - niewystarczające dochody własne
4 - konflikty pomiędzy władzą wykonawczą w samorządzie wójt/burmistrz/prezydent a radą
5 - bierność obywateli, brak zainteresowania sprawami publicznymi
6 - naciski polityczne,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

W odniesieniu do powyższych danych, komentarza wymaga także zależność pomiędzy pozytywnym, wydawałoby się, wpływem kategorii: „niestabilność przepisów prawa, zmieniające się regulacje", „brak adekwatnego finansowania zadań zleconych", „prawne ograniczenia decyzyjności władz samorządowych

w niektórych dziedzinach" oraz „nadmiar obciążeń związanych z wydatkowaniem funduszy unijnych" na ocenę sprawności działań urzędu. Być może właściwą interpretacją jest *de facto* korzystna ocena działania urzędu, pomimo tak definiowanych źródeł problemów.

Ocena znaczenia przyczyn trudności w zarządzaniu jednostką samorządową zaczyna wyglądać szczególnie interesująco, gdy przyjrzymy się relacji pomiędzy dokonywaną przez sekretarzy oceną lokalnej jakości życia a wskazanymi źródłami problemów.

Rysunek 28: Zależność (analiza korelacji) pomiędzy częstością wskazywania określonych przyczyn trudności w zarządzaniu a oceną jakości życia społeczności lokalnej



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

Deklaracje badanych wskazują, że jakość życia w społecznościach lokalnych najbardziej obniżają problemy wynikające z niewystarczających dochodów własnych JST (jednocześnie najwięcej sekretarzy uważa tę sprawę jako szczególnie istotną), a takie źródła problemów, jak „nadmiar obciążeń związanych z wydatkowaniem funduszy unijnych", „niewłaściwa interpretacja prawa przez organy nadzoru",

„brak adekwatnego finansowania zadań zleconych", „prawne ograniczenia decyzyjności władz samorządowych w niektórych dziedzinach" czy „niestabilność przepisów prawa, zmieniające się regulacje", które stanowią istotne, deklarowane źródło problemów dla administracji, nie oddziałują w szczególnie negatywny sposób na szersze efekty jej działalności – nie przekładają się na niższą jakość życia społeczności[35].

5. Zarządzanie działalnością urzędu samorządowego

Informacje uzyskane w trakcie wywiadów zrealizowanych z liderami samorządowymi oraz analiza danych sondażowych wskazują, że na sposób funkcjonowania oraz rezultaty działalności urzędów lokalnych (oprócz uwarunkowań zewnętrznych, które omówiono w pierwszej części opracowania) wpływają trzy kategorie czynników: (1) sposób organizacji pracy urzędu, przyjmowane podejście do monitoringu jakości prowadzonych działań oraz do analizy osiąganych efektów, (2) kompetencje urzędników i postawy, które prezentują względem wykonywanej pracy, (3) relacje pomiędzy przełożonymi a pracownikami, nastawienie lidera jednostki do podwładnych.

Zanim jednak przejdziemy do omówienia tych czynników, warto zwrócić uwagę na stosowane przez liderów praktyki zarządzania administracją lokalną oraz stosowane w urzędach metody zapewnienia jakości działania administracji i metody weryfikacji osiąganych rezultatów.

5.1. Praktyki zarządzania administracją lokalną

Po pierwsze, z wywiadów przeprowadzonych z liderami samorządowymi wynika, że **nie istnieje uniwersalny klucz do sukcesu administracji lokalnej**: nie da się wskazać jednej sprawy, czy grupy czynników, które w sposób niezawodny poprawiają skuteczność pracy urzędu. Swoboda kształtowania struktury organizacyjnej samorządu spowodowała, że mamy do czynienia z bardzo różnymi filozofiami zarządzania i wdrożonymi rozwiązaniami. I co ciekawe, wielkość urzędu wydaje się nie mieć na to wpływu. Przesądza natomiast lider, a właściwie jego osobowość.

Po drugie, **trudno z zebranych wypowiedzi wywnioskować, aby za przyjmowanymi lokalnie rozwiązaniami organizacyjnymi stała głęboka refleksja nad zarządzaniem**. Urząd jest przede wszystkim odbiciem przekonań, doświadczeń, zamysłów włodarza (taki wniosek wyłania się z przynajmniej z przeprowadzonych wywiadów). W efekcie często mamy bardziej do czynienia z wielobarwną łąką, niż ze starannie zaplanowanym ogrodem – raczej z elastycznym reagowaniem, niż z rygorystycznie wdrażanym modelem zarządzania dopasowanym do uwarunkowań ekonomicznych bądź społecznych danej JST. Warto przy tym podkreślić, że trudno tę sytuację jednoznacznie oceniać – nie można przecież zasadnie utrzymywać, że samorządne społeczności lokalne są w jakikolwiek sposób zuniformizowane.

Istniejące regulacje prawne (przede wszystkim, choć nie tylko, ustawa o samorządzie gminnym) pozostawia dość dużą swobodę kształtowania struktury urzędu – i samorządowcy chętnie z niej korzystają, wdrażając ogólne koncepcje zarządcze i konkretne rozwiązania zgodnie ze swoimi pomysłami

[35] Dodatnie korelacje niektórych czynników wynikają z konieczności wskazania jakichś trudności w pytaniu, zadanym w ankiecie – można przyjąć, że jeśli respondent decydował się na wskazanie jako najistotniejszego problemu „niestabilność przepisów prawa", to znaczy, że inne problemy uznawał za mniej istotne.

na organizacje pracy podległych im urzędników. W efekcie urząd jest w jakieś mierze emanacją wyobrażeń i przekonań lidera i z zebranych wypowiedzi wynika, że liderzy przypisują swojej osobie i przyjętemu przez siebie stylowi pracy dużą moc sprawczą. Można wskazać przynajmniej cztery ogólne zasady, które zdaniem badanych charakteryzują ich jako menadżerów i mają wpływ na skuteczność podległej im administracji.

W pierwszej kolejności wskazują oni na swoją **otwartość wobec podwładnych**, która przekuwa się na pozytywne efekty. Postawę tę dobrze oddaje wypowiedź jednego z prezydentów miast: *trzeba po prostu ludziom zaufać i słuchać ludzi, to jest w zarządzaniu ważne*. Inny badany rozwija ten temat i pokazuje, jak otwartość przekłada się na postawę podwładnych:

> *Szefowie referatów w referacie dyskutują różne kwestie i później trafiają do mnie z jakimiś propozycjami, koncepcjami. Myślę, że dla nich najważniejsze jest to, że ja umiem ich słuchać i szanuję ich pomysły. One są różnorodne. Ale oni mają absolutną pewność, że mogą przyjść i podzielić się, nawet jeżeli ten pomysł nie zostanie przeze mnie zaakceptowany. Są przeświadczeni, że zawsze o tym podyskutujemy, przeanalizujemy za i przeciw. Natomiast mają odwagę dzięki temu przychodzić. A szukają licznych rozwiązań, takich niekonwencjonalnych też. Myślę, że dlatego, żeby sobie też poprawić skuteczność swojego działania. (wójt)*

Otwartość sprzyja kreatywności – przekłada się zatem na chęć wymyślania i wdrażania oryginalnych rozwiązań przez urzędników. Należy jednak ostrożnie podchodzić do wskazanej w przytoczonej wypowiedzi zależności pomiędzy otwartością a kreatywnością urzędników – jak stwierdził inny badany: *staram się tak demokratycznie zarządzać, ale zawsze ostateczne zdanie należy do mnie (burmistrz)*.

Dla prezydenta dużego miasta kluczowa natomiast jest uczciwość, **przestrzeganie zasad** w zarządzaniu urzędem. Włodarz jest w tej wizji strażnikiem i gwarantem reguł określających wymagania i nagrody. Ich złamanie, nawet najdrobniejsze, może załamać cały system.

> *Jeżeli dobierze się fachowców do spraw kadrowych i im zaufa, to wtedy działa. Ale to zależy od prezydenta. Jeżeli wychodzi z roli i choćby okazjonalnie ręcznie zaczyna wpływać na sprawy kadrowe, to psuje system. Nawet nie jest ważne, czy jedna, czy dwie osoby zostaną przyjęte wbrew zasadom, bo w ogólnej masie to może nie mieć takiego znaczenia. Ale wystarczy jeden, dwa przypadki, żeby ludzie już wiedzieli, że nie mają możliwości samodzielnego podejmowania decyzji. Wtedy jest jakaś autocenzura, ograniczanie się. to już wtedy nie działa. Precedensów nie wolno robić. (prezydent miasta)*

Inny, prezentowany przez badanych styl zarządzania, polega na **określaniu celów i pozostawianiu swobody w wyborze środków** do ich realizacji. Urzędnicy są rozliczani ze skuteczności działań. Włodarz nie docieka kto i jak osiągnął cel, byle był on osiągnięty.

> *Daję dużo wolnej ręki urzędnikom. Czyli oni pomysły mają, nie ingeruję, ingeruję wtedy, kiedy coś zaczyna się dziać nie tak, albo jak coś jest zawalone, czy coś. A każdy urzędnik musi być odpowiedzialny za to, co robi. I jak on to zrozumie, to on musi myśleć, a nie tylko mechanicznie wykonywać to, co robi, ale myśleć. Ale to sprzyja, że z mojej strony nie ma nigdy jakiejś presji, czy czegoś takiego. (wójt)*

Zupełnie odwrotną filozofię przejmował inny samorządowiec, widzący **w improwizacji klucz do sukcesu** urzędu. Jak można się domyślać – sam badany o tym nie mówi – jest to podejście, w którym wszystkie istotne decyzje podejmuje lider.

> *Generalnie, funkcjonowanie urzędu i zarzadzanie to jak w firmie – oparte jest w dużej mierze na improwizacji. Czyli można układać sobie ładny urząd. Może ja nie jestem ideałem, ani żadnym wzorcem.*

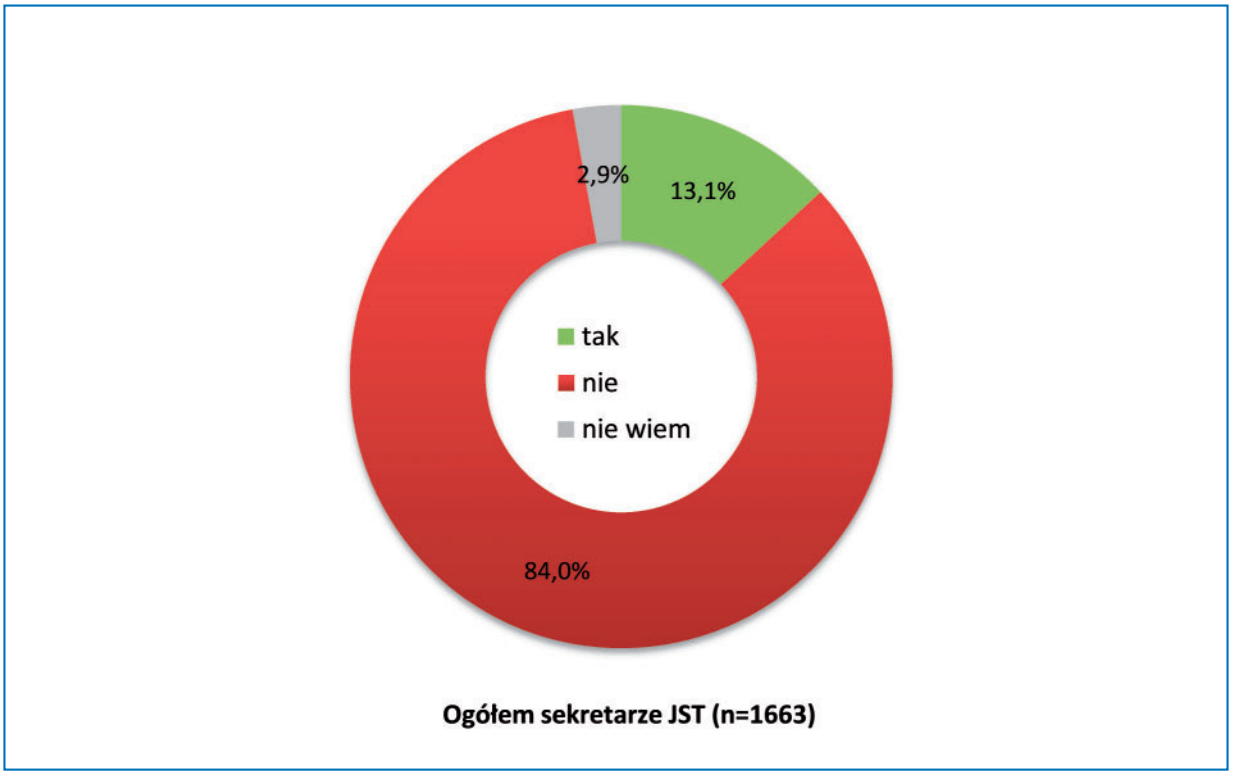
Trudno mi powiedzieć. Ja mówię sam za siebie. Więc w urzędzie trzeba trochę improwizacji. Nie da się tego tak poukładać. [Inaczej by było], gdyby się tak ładnie wszystko poukładało, gdybyśmy wiedzieli, ile mamy pieniędzy, ile mamy zadań i wszystko sobie poukładali, że działa wszystko jak w szwajcarskim zegarku – [to] może w bogatych krajach gdzieś, [w] takich biednych krajach jak Polska, a tym bardziej jak [nasze miasto], to musi być miejsce na improwizację. (burmistrz).

5.2. Monitorowanie jakości pracy urzędu

Mogłoby się wydawać, że problem organizacji urzędu powinien w znaczącym stopniu skupiać uwagę włodarzy, zainteresowanych podnoszeniem skuteczności działania administracji, którą kierują. Tak jednak nie jest. Spostrzeżeń na ten temat w wywiadach znalazło się niewiele, a te pozyskane są dość powierzchowne. W badaniach ilościowych udało się jednak zweryfikować funkcjonowanie wybranych praktyk i wdrożenie określonych rozwiązań organizacyjnych.

Zebrane dane świadczą, że jedynie niewielka część JST posiada sformalizowane, systematycznie stosowane mechanizmy służące monitorowaniu pracy urzędu i identyfikacji problemów oddziałujących na jego funkcjonowanie. Jeśli nawet liderzy wskazywali jakieś „metody", w rodzaju „ocena po efektach" lub „ocena przez przełożonych", to z kontekstu wypowiedzi wynika, że nie mamy do czynienia z efektywnym, zaplanowanym mechanizmem monitorowania. Większość włodarzy małych miast i gmin wiejskich przekonana jest, że do oceny funkcjonowania urzędu wystarczy informacja pozyskiwana w sposób niesystematyczny, bezpośrednio od podwładnych oraz z rozmów z mieszkańcami, prowadzonych przy różnych okazjach. Konstatacji tej nie należy jednoznacznie odczytywać jako identyfikacji nieprawidłowości działania czy też oceny stosowanych praktyk – można bowiem postawić pytanie, czy małe i średnie urzędy w ogóle potrzebują takich mechanizmów?

Rysunek 29: Czy JST posiada wdrożony system zarządzania jakością ISO?



Jednym z podstawowych, sformalizowanych narzędzi zarządzania jakością pracy urzędu, są systemy zgodnie z normą ISO 9001. Jedynie 13.1% urzędów gminnych w Polsce wdrożyło taki system, przy czym w 17,9% przypadków system ten nie posiada aktualnej akredytacji. Oznacza to, że **jedynie 10,6% JST posiada wdrożony i aktualnie certyfikowany system zarządzania jakością zgodny z normą ISO 9001**.

Zrealizowane wywiady indywidualne wskazują, że w jednostkach, w których system ISO funkcjonuje, **stanowi on główne źródło informacji o procesach decyzyjnych** toczących się w urzędzie oraz jest ważnym narzędziem kontroli.

> *Wprowadziliśmy elektroniczne zarządzanie dokumentacją. To była bardzo dobra też decyzja. Na początku ludzie mieli różne wątpliwości, a dzisiaj wszyscy są zadowoleni. (wójt)*

Interesującym narzędziem służącym identyfikacji ryzyk, z którymi w codziennym funkcjonowaniu stykają się urzędy administracji publicznej, jest tzw. nakładka antykorupcyjna na system ISO[36]. Stanowi ona zintegrowany system zarządzania organizacją, ukierunkowany na zapewnienie zaufania, że organizacja wdrożyła rozwiązania eliminujące lub w znacznym stopniu ograniczające możliwość występowania zjawisk korupcyjnych – i że rozwiązania te nadzoruje i doskonali. Szczególny nacisk w systemie jest położony na kształtowanie właściwej postawy etyczno–moralnej i świadomości pracowników na wszystkich poziomach zarządzania organizacją, poprzez szkolenia, systemy motywacyjne, komunikację wewnętrzna, budowanie kultury organizacji itp. Dane wskazują, że System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym wdrożono jedynie w 11,5% urzędów wykorzystujących ISO – czyli w 1,5% JST. Jest to bez wątpienia bardzo słaby wynik, zważywszy, że SPZK jest w zasadzie jedynym kompleksowym i systematycznych narzędziem monitorowania ryzyk korupcyjnych.

Liderzy, z którymi zrealizowano wywiady, wskazywali, że stosują inne narzędzia – przede wszystkim procedury audytu oraz kontroli zarządczej.

> *Poprzez kontrolę zarządczą (...) to też daje możliwość weryfikacji, zresztą coroczny audyt, a przed audytem kontrola, to powoduje, że jest kontrola tego wydawania wszystkiego, co się w urzędzie robi. Bo tam czarno na białym widać, że coś jest przedłużane, zbędnie przedłużane, czy robione w terminie, to wszystko jest w takich audytach, jeżeli nie zewnętrznych, to wewnętrznych kontrolowane. (burmistrz)*

Problem polega tylko na tym, że zgodnie z raportem NIK, kontrola zarządcza realizowana w JST dość często odbiega od wyznaczonych standardów, a przez co bywa nieskuteczna. Jak stwierdzono w raporcie opublikowanym przez Izbę w 2011 roku: „wprowadzone w gminach rozwiązania organizacyjne w ograniczonym zakresie uwzględniały standardy kontroli zarządczej, a przez to nie spełniały także wymogów jakościowych, określonych w przepisach prawa. Regulacje wewnętrzne, w tym szczegółowo badane procedury udzielania zamówień publicznych, opracowano bez powiązania z zarządzaniem ryzykiem oraz w wąskim stopniu nakierowane były na osiąganie celów działalności oraz zapobieganie, wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości”[37].

Wypowiedzi liderów JST wskazują, że w wielu wypadkach jeśli w ogóle stosuje się jakiś wskaźnik monitoringowy odnoszący się do pracy urzędu, to jest to liczba skarg na postępowanie urzędników i odwołań od wydawanych decyzji. W części urzędów mierzenie tego wskaźnika jest wpisane w system ISO, w części – tak przynajmniej wynika z wywiadów – jest to narzędzie stosowane niezależnie.

[36] System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym - patrz: Trutkowski C., Koryś P., „Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej”; Fundacja im. Stefana Batorego 2013.

[37] Kontrola Zarządcza w Jednostkach Samorządu Terytorialnego, Biuletyn nr 1/2011, Ministerstwo Finansów (http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zarzadcza-i-audytwewnetrzny/kontrola-zarzadcza-w-sektorze-publicznym/biuletyn-kontrola-zarzadcza-w-jst - dostęp 05.05.2016).

Sprawność urzędu oceni się najlepiej, po ilości skarg, odwołań od decyzji i jeśli chodzi o ilość skarg i odwołań od decyzji, ile tego jest. (burmistrz)

Proste stosunkowo, nie jest to zbyt trudne. To jest na przykład liczba skutecznych odwołań od decyzji administracyjnych. To jest taki twardy przykład. Ale jest też mnóstwo bardziej miękkich. Liczba skarg, satysfakcja klientów i tak dalej. To jest mierzalne. (prezydent miasta)

Sporadycznie gminy i miasta stosują badania społeczne zbierające opinie wśród mieszkańców na temat funkcjonowania urzędu. Również w tym wypadku brak dokładniejszych informacji o celach lub metodologii takich badań. Warto jednak zauważyć, że zgodnie z wynikami badania „Bilans kadencji"[38], badania satysfakcji klientów urzędu prowadzi ok. 44% JST, a badania satysfakcji klientów gminnych jednostek organizacyjnych 22,3% JST.

Rysunek 30: Praktyki monitorowania opinii mieszkańców (badanie „Bilans kadencji")

Robimy badania, jeśli chodzi o funkcjonowanie. Nawet w ubiegłym roku takie badanie przeprowadziliśmy przez jedną z takich [lokalnych] firm. (wójt)

Szczególną formą identyfikacji problemów zarządczych występujących w urzędzie oraz określania wyzwań związanych ze wzmacnianiem potencjału administracji samorządowej są narzędzia diagnostyczne służące samoocenie funkcjonowania jednostek samorządowych. Ze względu na prowadzone przez wiele lat przedsięwzięcia upowszechniające (zarówno te podejmowane przez ministerstwa odpowiedzialne za administrację, jak i działania związków samorządowych oraz innych podmiotów) – warto zwrócić uwagę na dwa z nich: CAF oraz PRI (Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego)[39].

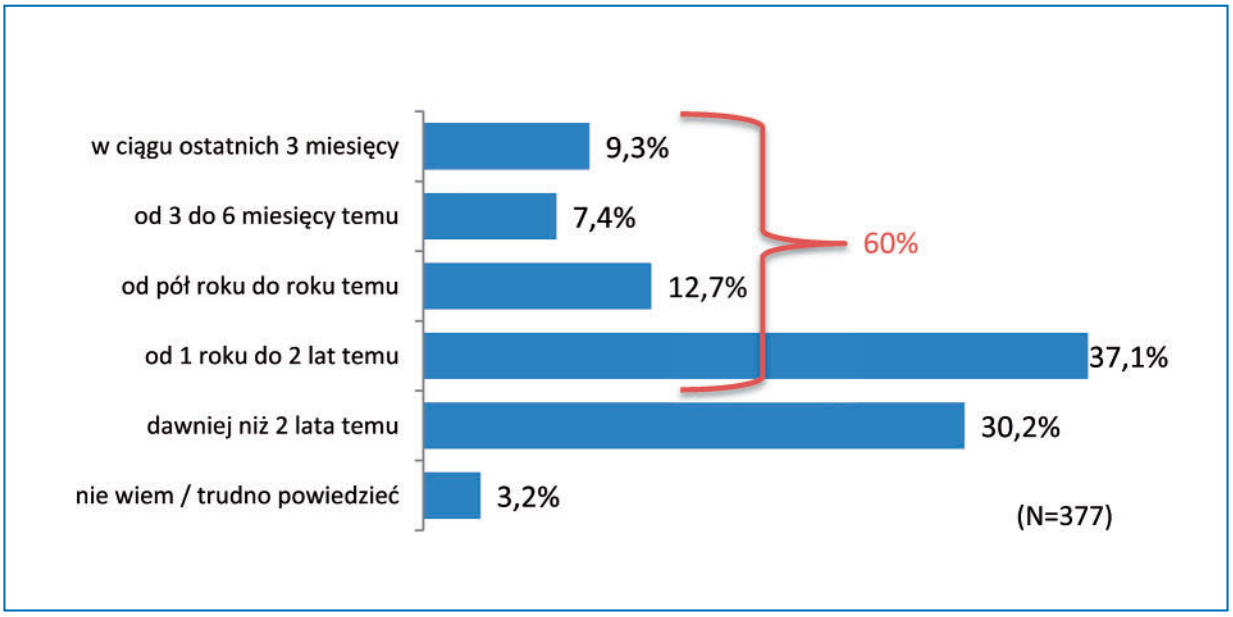
Według danych Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej (EIPA) w 2012 Polska zajmowała trzecie miejsce w Europie (po Włoszech i Belgii) pod względem liczby zarejestrowanych użytkowników CAF.

[38] Trutkowski C., Kurniewicz A., *op.cit*.

[39] http://www.pri.msap.pl/

W tym czasie w bazie danych prowadzonej przez tę organizację znajdowało się 279 zarejestrowanych organizacji z Polski, na ogólną liczbę 2382 podmiotów w całej Europie[40]. Badania zrealizowane wśród sekretarzy JST w 2016 (referowane w tym opracowaniu) prowadzą do nieco bardziej optymistycznych konkluzji: przeprowadzenie samooceny z wykorzystaniem metodyki CAF zadeklarowało 21,3% przedstawicieli JST, a zatem możemy mówić o nieco ponad 500 jednostkach, w których skorzystano z tego narzędzia[41]. Różnie natomiast wyglądała aktualność informacji pochodzących z tak dokonanej samooceny – zgodnie z informacjami udzielonymi przez sekretarzy można uznać ich względną aktualność w przypadku 60% jednostek, które dokonały takiej samooceny, czy w przypadku 15,1% wszystkich JST poziomu gminnego.

Rysunek 31: Moment dokonania samooceny wg modelu CAF

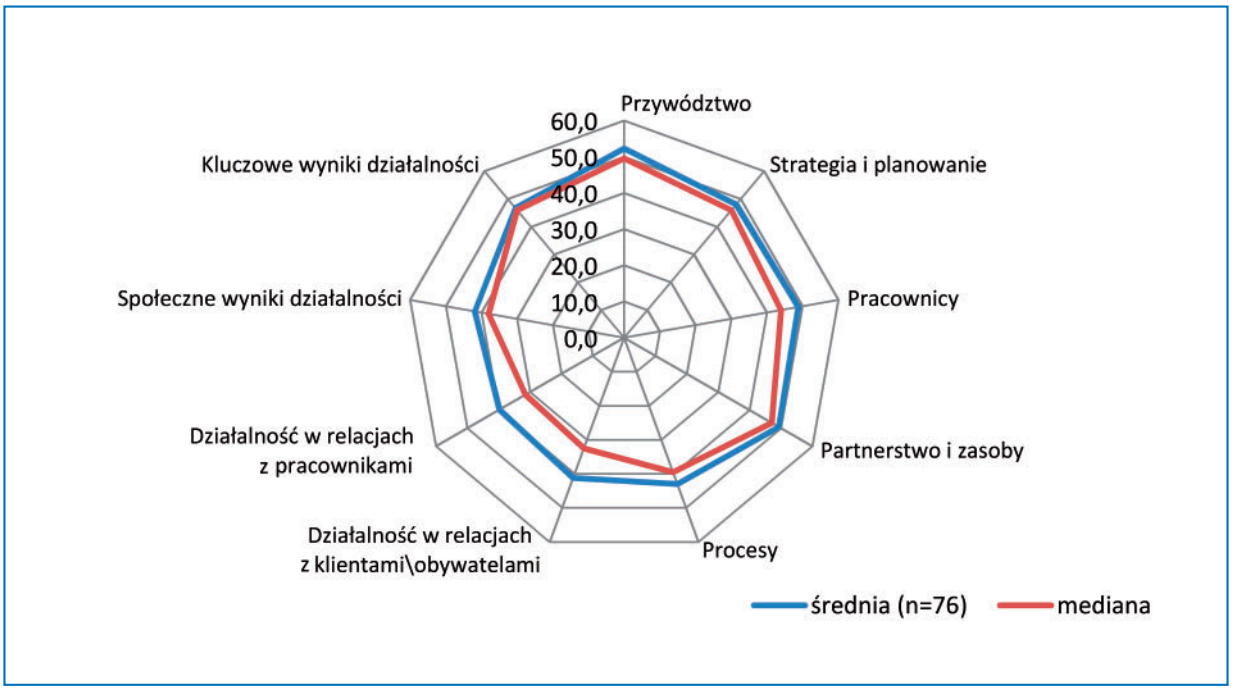


W badaniu uzyskano wyniki oceny CAF z 84 JST, czyli zaledwie z 22,6% jednostek, w których taka analiza została przeprowadzona. Nie są to zatem dane w żadnej mierze reprezentatywne. Warto jednak zwrócić na nie uwagę – wskazują bowiem, że obszarem stosunkowo największych problemów są „wyniki w relacjach z pracownikami" – czyli efekty uzyskiwane przez organizację w zakresie kompetencji, motywacji, satysfakcji i osiągnięć jej pracowników.

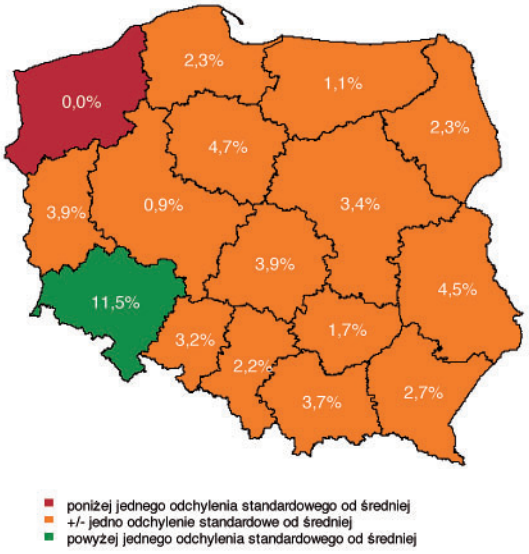
[40] Dane za: http://administracja.mac.gov.pl

[41] Według danych zaprezentowanych w raporcie „Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego" (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2013) CAF w 2013 roku stosowało 15,4% jednostek, przy czym dane te obejmowały również starostwa powiatowe.

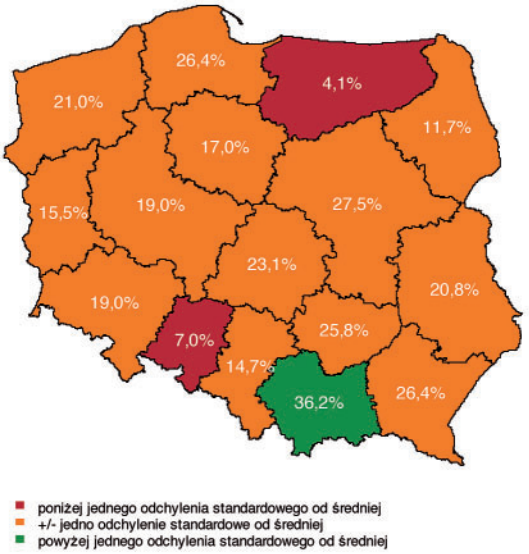
Rysunek 32: Wyniki samooceny CAF podane w sondażu



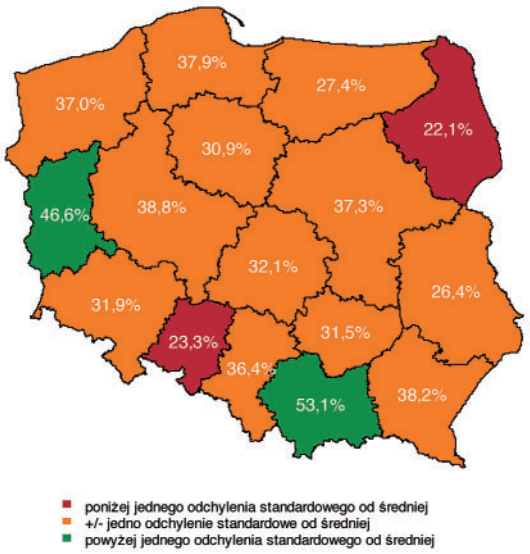
Rysunek 33: % JST w województwach, w których przeprowadzono samoocenę PRI



Rysunek 34: % JST w województwach, w których przeprowadzono samoocenę CAF



Rysunek 35: Odsetek gmin w województwach, w których przeprowadzano systematyczną samoocenę (zgodnie z modelem CAF, PRI lub innym)



Ponad połowa (53,3%) sekretarzy uczestniczących w sondażu przyznała, że w ich urzędzie nie przeprowadzano żadnej systematycznej samooceny. Najgorzej pod tym względem sytuacja wyglądała w województwach podlaskim i opolskim, najlepiej zaś w małopolskim i lubuskim.

Biorąc pod uwagę przedstawiony tu, dość rozpowszechniony brak wdrożonych mechanizmów monitorowania funkcjonowania urzędów samorządowych, można się zastanawiać, w jakiś sposób samorządowcy radzą sobie z identyfikacją zagrożeń i problemów, z którymi borykają się ich jednostki? W wywiadach z liderami wypowiedzi na ten temat są nieliczne i ogólne. Generalnie, dominuje opinia wyrażona przez jednego z badanych, prezydenta miasta:

> *Każdy musi się czuć odpowiedzialny za to, co robi. Sam ponosi odpowiedzialność zewnętrzną również. U mnie to się opiera na zaufaniu i zakładam, że każdy dział w najlepszej wierze jest uczciwy, kompetentny i tak dalej. Chyba, że się okaże inaczej. I wtedy dopiero mogę wyciągnąć z tego konsekwencje. Tu jest taka ilość pracy, decyzji, tak wiele się dzieje, że wcześniej czy później takie przypadki, jakby nastąpiły, to by wyszły na światło dzienne. Więc po tylu latach mogę powiedzieć, że ten model doskonale działa. (prezydent miasta)*

Taka strategia (rozproszonej odpowiedzialności) sprawdza się oczywiście do momentu, gdy nie nastąpią zasadnicze perturbacje lub nie wystąpią sytuacje konfliktowe. Słowem, jest ona skuteczna w warunkach zwykłego działania, zgranego, rozumiejącego się zespołu i zapewne jasnej wizji rozwoju zarysowanej przez lidera.

> *W sytuacjach jakiegoś konfliktu oczywiście zawsze jest kierunek tutaj do mnie. Ustalamy jakąś strategię. Oni dzielą się swoimi pomysłami, ale wolą to skonsultować. W sytuacjach konfliktowych czy jakichś kryzysowych to oczywiście się naradzamy, słuchamy ich refleksji i później wspólnie ustalamy strategię. (wójt)*

Jeśli zachodzą jakieś zmiany w funkcjonowaniu urzędu, to najczęściej wynikają one z pojawienia się nowych zadań, a nie z pracy nad doskonaleniem jego funkcjonowania. Wypowiedzi badanych wskazują przy tym, że jeśli zmiany nie są absolutnie konieczne, jeśli urząd nie stoi w obliczu kryzysu, to zmian się unika.

Chciałbym sobie ten urząd, bo ja sobie to troszkę inaczej wyobrażam (...), troszeczkę inaczej pogrupować. Ale jak przychodzi czas pracy, to na razie to zostawiam, bo nie chcę przeszkadzać. Mam pewną wizję i myślę że my do tej wizji kiedyś dojdziemy, ale to też do tego chciałbym dojść spokojnie, bo mam jeszcze kilku pracowników, którzy są jeszcze w wieku emerytalnym i odejdą na emeryturę. Nie chcę robić nikomu krzywdy. (wójt)

Wielu liderów akceptuje przy tym brak wypracowanych mechanizmów oceny pracy urzędu, refleksji nad jego działaniem. Utrzymują, że wiedzę na ten temat pozyskują w sposób nieformalny, podczas spotkań z mieszkańcami, otwartych dyżurów w urzędzie, czerpią z prasy, z rozmów z pracownikami. Wielu z nich nie odczuwa potrzeby formalizowania tych działań.

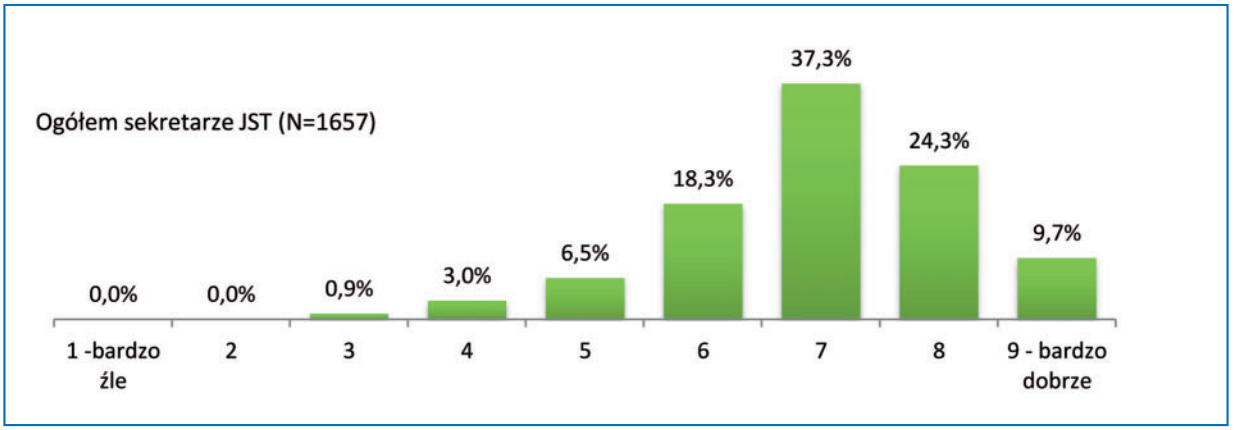
Nie mam takich kart oceny, (...) jakby to powiedzieć... Tak, jak powiedziałem, ja trochę ufam swojej intuicji i doświadczeniu z biznesu. Czyli to, co działa, działa dobrze, przynajmniej moim zdaniem. A działa dobrze, kiedy powiem brutalnie – nikt mi nie zawraca głowy, to ja się tam nie wtrącam. (burmistrz)

Nie dziwi zatem, że zapytani o strategię i o to, czy w tej strategii są jakieś wątki związane z efektywnością administracji publicznej, samorządowcy odpowiadają: *chyba obowiązkowo, chyba tak (wójt)*, *nie pamiętam, ale chyba tak (wójt)*, *myślę, że tam w tej chwili nie pamiętam, tam zawsze było, że powinna działać poprawniej, jakieś takie hasła, na pewno są według mnie, ale nie pamiętam jako o dokumencie, jak to... ale na pewno są (burmistrz)*.

5.3. Generalna ocena działalności urzędów JST

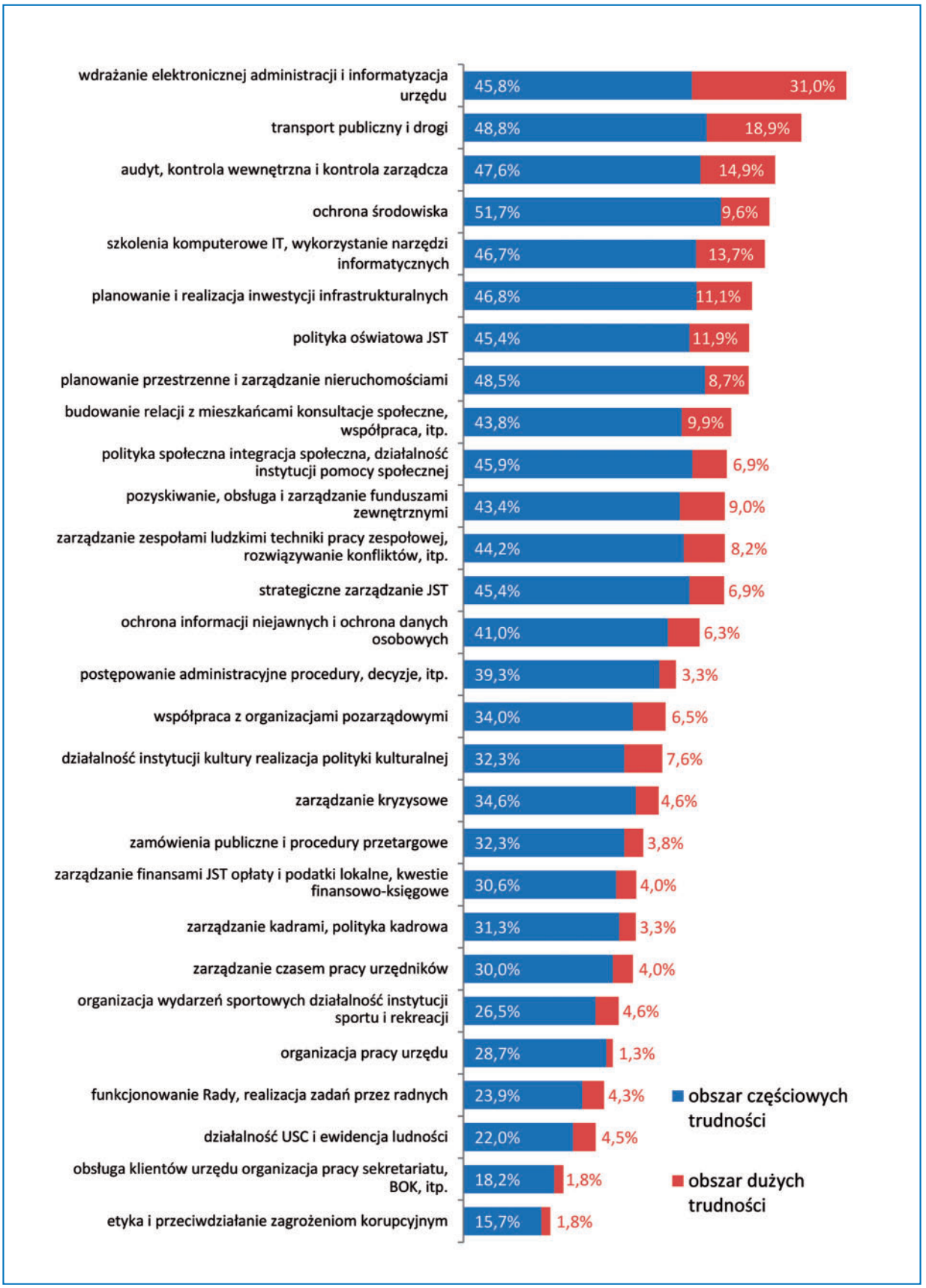
Zebrane dane ilościowe wskazują, że sprawność funkcjonowania administracji samorządowej oceniana jest bardzo wysoko. Zarówno ogólna średnia, jak i mediana wskazań w dziewięciostopniowej skali – od (1) „bardzo źle" do (9) „bardzo dobrze" wyniosła 7. Oceny te nie są różnicowane typem jednostki samorządowej.

Rysunek 36: Ogólna ocena sprawności funkcjonowania administracji samorządowej



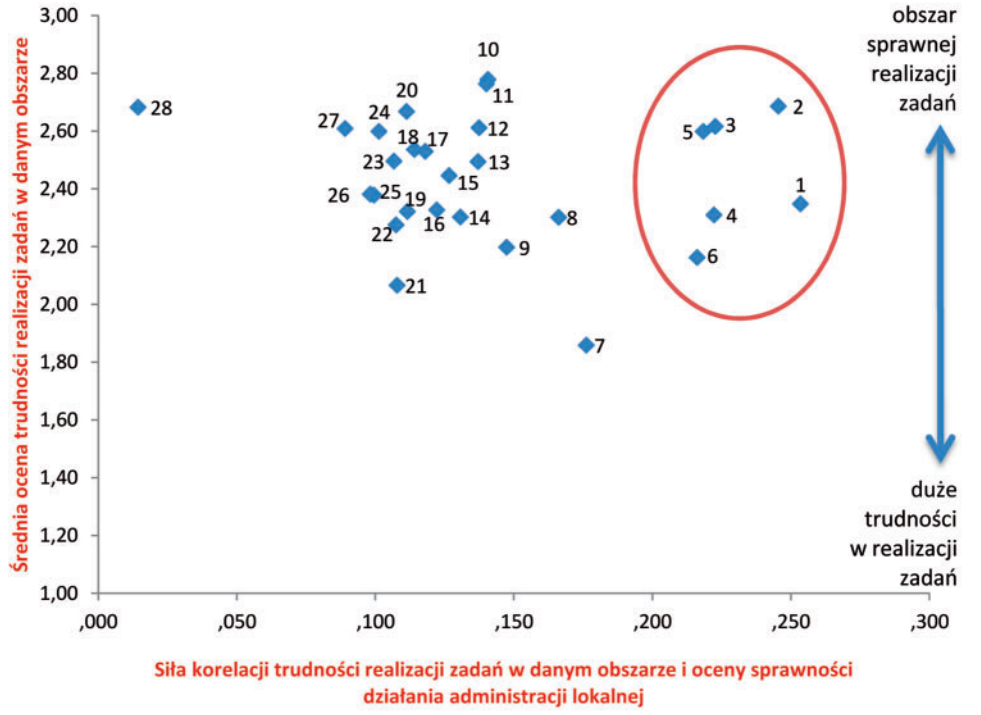
Badanych poproszono o ocenę skuteczności realizacji poszczególnych działań przez reprezentowane przez nich urzędy. Uzyskane odpowiedzi wskazują, że obszary zasadniczych problemów w funkcjonowaniu urzędów samorządowych to: „wdrażanie elektronicznej administracji i informatyzacja urzędu" oraz „transport publiczny i drogi". Do tego należy doliczyć co najmniej kwestie związane z ochroną środowiska, planowaniem przestrzennym i zarządzaniem nieruchomościami, audytem, kontrolą wewnętrzną i zarządczą, planowaniem i realizacją inwestycji infrastrukturalnych oraz realizacją polityki oświatowej JST.

Rysunek 37: Problemowe (bardzo i częściowo) obszary realizacji zadań przez urzędy samorządowe według sekretarzy JST



Analiza danych wykazała, że problemy w realizacji zadań w poszczególnych obszarach, o które respondenci byli pytani w ankiecie, mają różne znaczenie dla oceny sprawności funkcjonowania urzędu. Okazuje się, że ocena sprawności działań związanych z zarządzaniem strategicznym, organizacją pracy urzędu, polityką kadrową, organizacją pracy urzędników oraz kontrolą zarządczą mają znaczenie kluczowe. Wśród tych kategorii najwięcej trudności w realizacji sprawia kontrola zarządcza. Z danych wynika zatem, że podstawą dokonywanej przez sekretarzy pozytywnej oceny sprawności administracji są przede wszystkim czynniki związane z wewnętrzną organizacją pracy urzędu samorządowego. Negatywnie oddziałują zaś czynniki, na które urząd ma mniejszy wpływ.

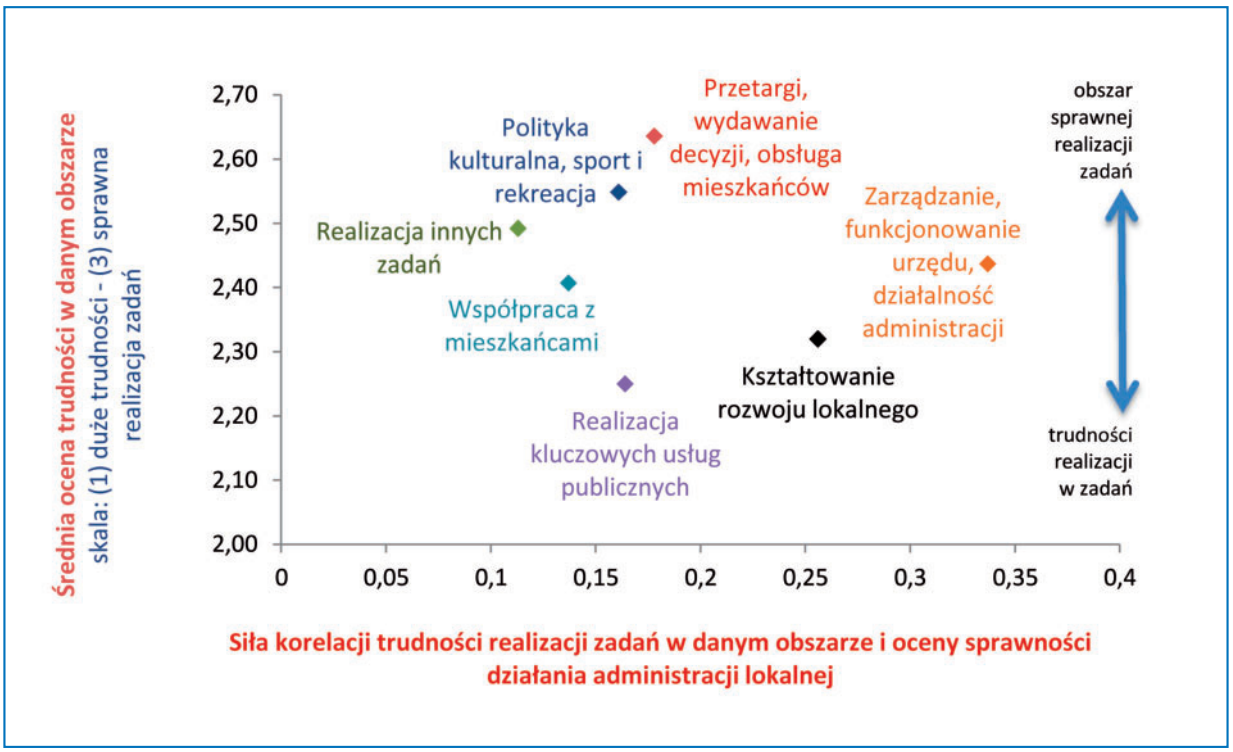
Rysunek 38: Istotność czynników oceny sprawności działania administracji lokalnej



1 - strategiczne zarządzanie JST
2 - organizacja pracy urzędu
3 - zarządzanie kadrami, polityka kadrowa
4 - zarządzanie zespołami ludzkimi, techniki pracy zespołowej, rozwiązywanie konfliktów, itp.
5 - zarządzanie czasem pracy urzędników
6 - audyt, kontrola wewnętrzna i kontrola zarządcza
7 - wdrażanie elektronicznej administracji i informatyzacja urzędu
8 - planowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych
9 - technologie komputerowe IT, wykorzystanie narzędzi informatycznych
10 - obsługa klientów urzędu organizacja pracy sekretariatu, BOK, itp.
11 - etyka i przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym
12 - organizacja wydarzeń sportowych działalność instytucji sportu i rekreacji
13 - działalność instytucji kultury realizacja polityki kulturalnej
14 - polityka oświatowa JST
15 - ochrona informacji niejawnych i ochrona danych osobowych
16 - planowanie przestrzenne i zarządzanie nieruchomościami
17 - zarządzanie kryzysowe
18 - postępowanie administracyjne procedury, decyzje, itp.
19 - budowanie relacji z mieszkańcami konsultacje społeczne, współpraca, itp.
20 - funkcjonowanie Rady, realizacja zadań przez radnych
21 - transport publiczny i drogi
22 - ochrona środowiska
23 - współpraca z organizacjami pozarządowymi
24 - zamówienia publiczne i procedury przetargowe
25 - pozyskiwanie, obsługa i zarządzanie funduszami zewnętrznymi
26 - polityka społeczna integracja społeczna, działalność instytucji pomocy społecznej
27 - zarządzanie finansami JST opłaty i podatki lokalne, kwestie finansowo-księgowe
28 - działalność USC i ewidencja ludności

Wymienione w ankiecie obszary realizacji zadań poddano na potrzeby analityczne kategoryzacji, wyodrębniając arbitralnie siedem głównych typów zadań[42]: (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. Analiza znaczenia tak zagregowanych kategorii zadań realizowanych przez urzędy samorządowe potwierdza zaprezentowane powyżej ustalenia – obszarem decydującym o pozytywnej ocenie sprawności działania urzędu są wewnętrzne, biurokratyczne kwestie związane z realizacją zadań przez urzędników. Postrzegane efekty realizacji tych zadań oddziałują na ocenę sprawności urzędu w mniejszym stopniu.

Rysunek 39: Istotność problemów w działalności dla obszarów oceny sprawności działania administracji lokalnej



5.4. Bariery rozwoju instytucjonalnego w opiniach liderów samorządowych

Należy podkreślić, że problem funkcjonowania urzędów nie pojawił się spontanicznie ani w wypowiedziach o słabych stronach samorządu, ani w wypowiedziach dotyczących problemów związanych z różnymi obszarami aktywności JST. Badani pytani wprost o tę kwestię reagowali zazwyczaj pewnym zaskoczeniem i zapewniali, że są zadowoleni z pracy swoich podwładnych. Dopiero dopytywani – byli w stanie wskazać kilka problemów, z którymi borykają się ich urzędy. W dużej części są to utrudnienia wspólne dla gmin wiejskich i miejskich, z wyjątkiem dwóch ostatnich wymienionych na końcu.

[42] Kategoryzacji dokonano w oparciu analizę realizacji polityk publicznych przeprowadzoną w różnych projektach badawczych. Do pewnego stopnia ma ona oczywiście charakter arbitralny. Sposób kategoryzacji przedstawiono w aneksie.

Brak środków finansowych na odpowiednie wynagradzanie pracowników był wymieniany wprost lub przewijał się w kontekście zatrudniania i motywowania pracowników (o czym dalej). Jak stwierdzał jeden z badanych:

> *Chciałbym, żeby tych pracowników, którzy w sposób szczególny się wyróżniają, zmotywować dodatkowymi gratyfikacjami finansowymi, ale z drugiej strony mamy ograniczenie ilości środków, które można na płace przeznaczyć w budżecie. (wójt)*

Wskazywano na przepisy uniemożliwiające wynagradzanie pracowników adekwatnie do ich wiedzy, kompetencji czy ich wartości na rynku pracy. Nie jest bowiem wyjątkiem sytuacja, kiedy:

> *Najlepsi pracownicy odchodzą z urzędu. Szczególnie ci, którzy funkcjonowali w referacie pozyskiwania środków unijnych, ze względu na to, że w prywatnych firmach zaoferowali im większe pieniądze. My żeśmy ich przygotowali, wykształcili, oni nabrali doświadczenia i umiejętności – i odeszli. (...) Żeby utrzymać pracownika, który naprawdę jest dobrze przygotowanym, dobrym fachowcem, to jest duży problem. (wójt)*

Przypadek naboru do księgowości w małej gminie

Do dużych miast, za granicę, czy gdzieś. I powiem szczerze, że mam teraz też ostatnio ogłoszony konkurs, wydawało by się, że to będą tłumy, do księgowości, do wymiaru podatkowego i sześć podań wpłynęło, trzy nie spełniały tych formalnych warunków, zostały tylko trzy – i naprawdę nie ma z czego wybrać. Z czego to wynika? Ja myślę, że to wynika z kilku rzeczy. Po pierwsze – wydaje mi się, że wynagrodzenia są takie, jakie są. Czyli nie są tak wysokie, żeby były satysfakcjonujące. Chociaż one jakieś tam są. Druga rzecz – to upadek szkolnictwa wyższego. Dzisiaj kończą studia ludzie, którzy nigdy tych studiów nie powinni skończyć. W dawnych, socjalistycznych czasach, to oni by nawet średniej szkoły nie skończyli. (burmistrz)

Na nieco inny problem z naborem pracowników do urzędów zwracał uwagę inny badany, przekonany, że *wszystkiego można się nauczyć. To wszystko można wykształcić. Natomiast inicjatywy, motywacji, kreatywności, tego brakuje. Bo do urzędu nie przychodzą chyba tacy ludzie po prostu, albo mało (prezydent miasta)*. W jego przekonaniu **administracja odstrasza ludzi z inicjatywą**, gotowych podejmować nowe wyzwania, uczyć się nowych rzeczy. Wiąże się to z „mentalnością urzędniczą":

> *Miałem 28-29 lat, to uderzyła mnie taka mentalność urzędnika (...) w sensie przychodzę o 8.00 – wychodzę 15.59. Na wszystko muszę mieć podkładkę w postaci pisma i wtedy nic mi nie grozi. Jak nie załatwię sprawy, ale mam na to pismo, to nic mi nie grozi. Jak sprawa wpływa, a jest możliwość odmowy na podstawie przepisów, to odmawiam. (...) urzędnicy nie byli ukierunkowani na cel, tylko na działanie. Jak działamy, mamy obrót dokumentami, to jest wszystko dobrze. A to, że cel nie jest osiągnięty? Nie musi być. Działamy! (burmistrz)*

Mentalność urzędnicza może się ewentualnie sprawdzić na niskich stanowiskach, przy pracy polegającej na wykonywaniu prostych operacji biurokratycznych, natomiast na stanowiskach zarządczych może doprowadzić do stagnacji, w najgorszym przypadku do paraliżu urzędu, a w konsekwencji zaprzepaszczenia szans rozwoju całej gminy czy miasta.

Szczególnego rodzaju problemy dla funkcjonowania urzędu stwarzają instytucje kontrolne, w rodzaju RIO czy NIK: *co czasami chłodzi zaangażowanie – wiedza, że w przypadku kontroli zewnętrznej różnego*

rodzaju instytucji wszystkie wątpliwości będą wykorzystywane na niekorzyść kontrolowanego (burmistrz). Nawet jeśli urzędnik czuje poparcie ze strony przełożonego, to bierze pod uwagę konsekwencje prawne swoich decyzji i w naturalny sposób zabezpiecza się na wypadek kontroli.

> *Przy działaniu urzędników myśl o kontroli i wyciąganych konsekwencjach z podejmowanych decyzji trochę jednak paraliżuje i skłania niestety do dużej ostrożności. (burmistrz)*

Z tego właśnie punktu widzenia lepiej zebrać więcej podpisów niż mniej, lepiej wydać decyzję ostrożną niż sprawiedliwą. Problem ten zwiększa jeszcze dodatkowo nieprzewidywalność działań niektórych instytucji kontrolnych – może się okazać, że to, co w jednym województwie będzie zaakceptowane, w innym zostanie odrzucone. Ponownie wraca tutaj zagadnienie niskiej jakości stanowionego prawa i nieprzejrzystych reguł jego stosowania.

Na inną barierę zniechęcającą do pracy w urzędzie ludzi o wysokich kompetencjach i zdolnościach zarządczych wskazuje samorządowiec, nazywając ją **„barierą szklanego sufitu"**.

> *„Szklany sufit" w administracji jest rzeczą realną, to nie jest wydumana kwestia, że ten proces awansu jest często uzależniony od przejścia na emeryturę bądź awansu bezpośredniego przełożonego, to często są lata. (prezydent miasta)*

Ze stanowiska naczelnika można awansować ewentualnie na stanowisko sekretarza lub zastępcy szefa jednostki, ale na tym zasadniczo kończy się ścieżka kariery. Aby osiągnąć kolejny szczebel – wójta lub burmistrza – trzeba wygrać powszechne wybory, a to wymaga już zupełnie innych kompetencji niż te, które są potrzebne w pracy urzędniczej.

Liderzy twierdzili, że w funkcjonowaniu urzędu przeszkadzają również negatywne zjawiska znane z innych niż administracja organizacji. Należy do nich m.in. **szwankująca komunikacja pomiędzy pracownikami**, co przejawia się w izolacji poszczególnych części urzędu od siebie, czasem przetrzymywaniu informacji lub nieinformowaniu, że się je posiada. Może to wynikać z personalnych animozji, ale też ze złej organizacji pracy. Niektórzy badani wskazywali na dość prozaiczna sprawę **trudności lokalowych**, związanych z zajmowaniem przez urząd starych pomieszczeń, niewystarczającą powierzchnią użytkową, koniecznością dzielenia wykorzystywanej przestrzeni z innymi podmiotami, czy niedostatkami funkcjonowania wyposażenia budynku (np. niewydolnego ogrzewania, braku klimatyzacji, itp.). Wreszcie, w wywiadach pojawił się problem **nepotyzmu**, który nabiera szczególnego znaczenia w mniejszych gminach, w których samorząd jest największym pracodawcą, ale to zjawisko jest także w pełni zauważalne w środowiskach miejskich.

> *Mnóstwo nepotyzmu – i on zabija dobre zarządzanie – dlatego, że ogranicza populację, z których się wybiera najlepszych ludzi. Krewnych i znajomych ma się. (prezydent miasta)*

Dwa ostatnie problemy są specyficzne dla urzędów dużych miast – urzędów, w których pracuje wielu pracowników, które składają się z dużej liczby jednostek działających w rozrzuconych po całym mieście budynkach, których pracownicy nie spotykają się na korytarzu i w ogóle się nie znają. W takich urzędach pojawiają się dwa problemy. Po pierwsze, **problem współpracy**:

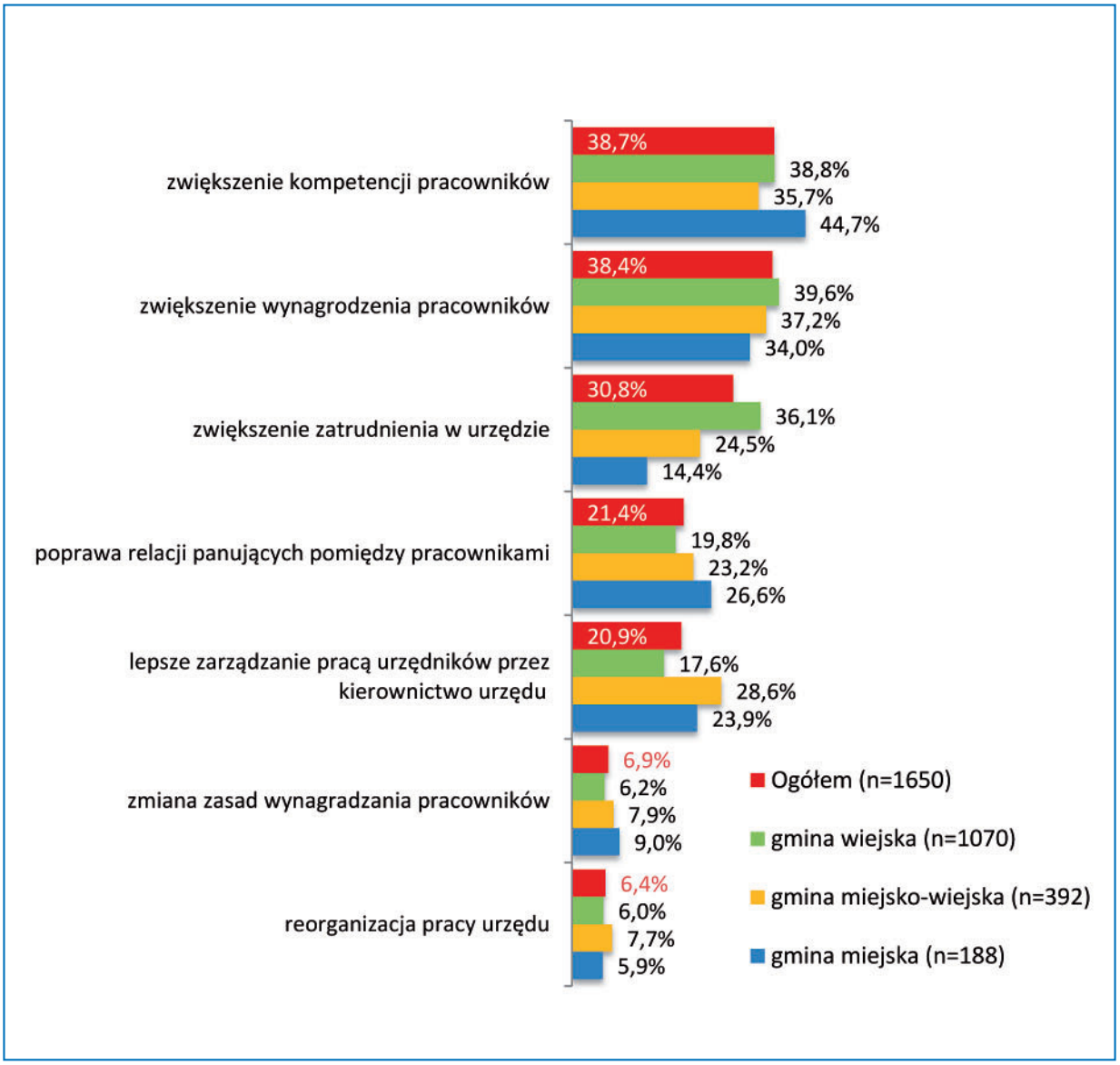
> *Są takie działania, które mają też takie cechy, które się wiążą z pracą z dużą strukturą administracyjną, trzeba uczyć poziomej współpracy, trzeba wychodzić i tworzyć zespoły zadaniowe, których zakres wykracza poza normalne funkcjonowanie w strukturze organizacyjnej, co nie zawsze jest prostym doświadczeniem. Trzeba uczyć myślenia projektowego. (prezydent miasta)*

Po drugie, **problem nadzoru wydzielonych jednostek** działających w ramach odrębnych polityk publicznych, często w oddzielnych budynkach.

Nie do końca jesteśmy w stanie sprawdzić działalność wszystkich jednostek, które działają na podstawie przepisów, chociażby o pomocy społecznej. Bo gdybym chciał to kontrolować jako burmistrz, to musiałbym drugą instytucję wewnątrz urzędu stworzyć. Jest jednostka do tego powołana, działa, robimy od czasu do czasu kontrole, takie funkcjonalne, natomiast trudno mi jednoznacznie powiedzieć, czy wykonują wszystkie te zadania, które byłyby przez mieszkańców oczekiwane. (5)

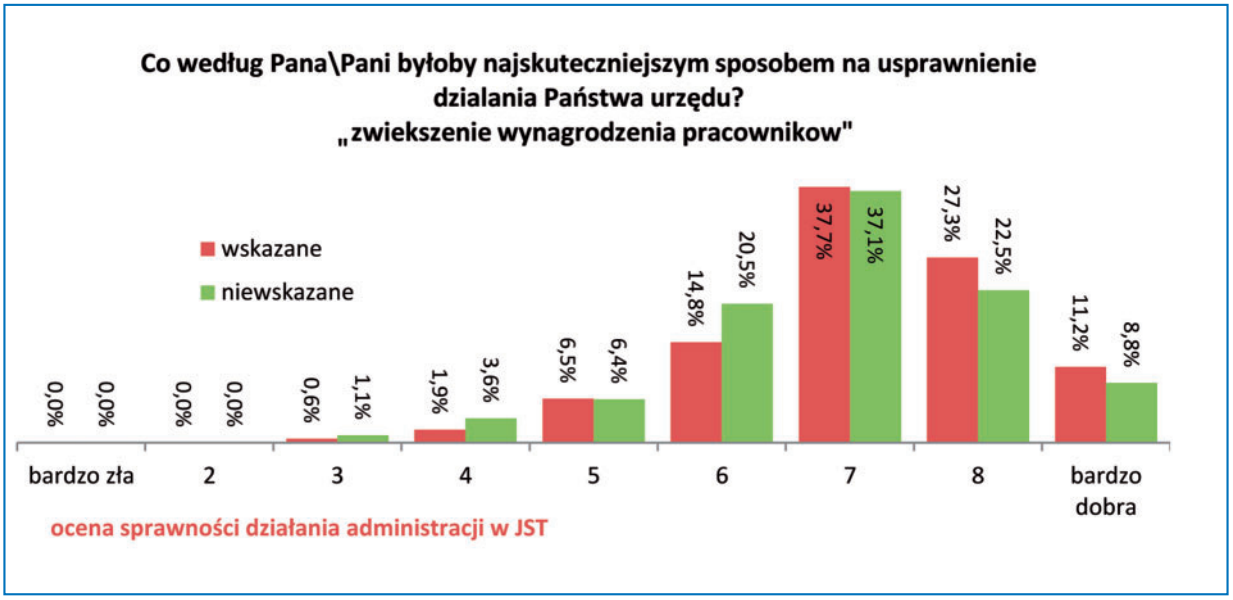
Sekretarzom JST postawiono w ankiecie pytanie o opinie na temat sposobów usprawnienia pracy urzędu. Spośród dziewięciu różnych kategorii najwięcej wskazań zyskały odpowiedzi: „zwiększenie kompetencji pracowników" oraz „zwiększenie wynagrodzenia pracowników", przy czym w gminach wiejskich szczególnego znaczenia nabiera kwestia niedoborów kadrowych.

Rysunek 40: Najskuteczniejsze sposoby zwiększenia sprawności działania administracji lokalnej w opiniach sekretarzy JST



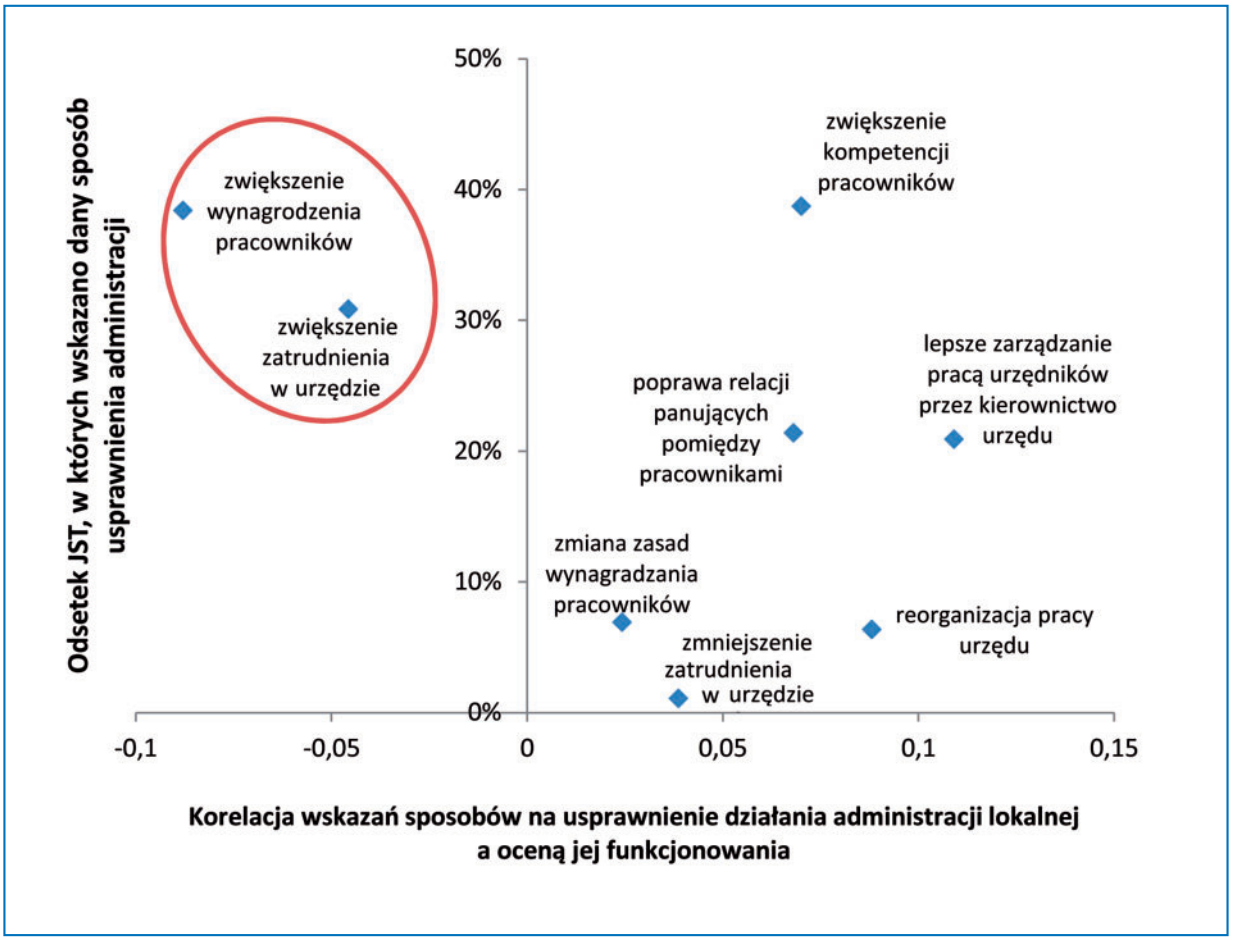
Na powyższym wykresie zaprezentowano zgeneralizowane opinie sekretarzy, abstrahując od specyfiki sytuacji jednostki, sprawności wykonywanych przez nią zadań, problemów, których doświadcza, itp. Gdy jednak zestawić przekonania respondentów z dokonywaną przez nich oceną urzędu – okazuje się, że recepty na poprawę działania urzędów są zróżnicowane. Podstawowe kwestie, związane z warunkami pracy (zwiększenie wynagrodzeń pracowników, zwiększenie zatrudnienia w urzędzie), które mogłyby wskazywać na sytuację braku wystarczających nakładów na zasoby kadrowe (nisko opłacani i przeciążeni pracą urzędnicy) wskazywane były przez sekretarzy bardziej pozytywnie oceniających sprawność działania swojego urzędu! Innymi słowy: w jednostkach ocenianych jako sprawnie działające (czyli zapewne sprawnie zarządzane) jedyne dostrzegane przez sekretarzy sposoby usprawnienia działań to podniesienie zarobków pracownikom lub zwiększenie zasobów kadrowych (przy czym nie wiadomo, czy jest to rzeczywiste odwzorowanie potrzeb tych urzędów, czy tylko wyraz pragnień sekretarza).

Rysunek 41: Zróżnicowanie wskazań znaczenia podwyżki wynagrodzeń w urzędach mniej i bardziej sprawnie działających



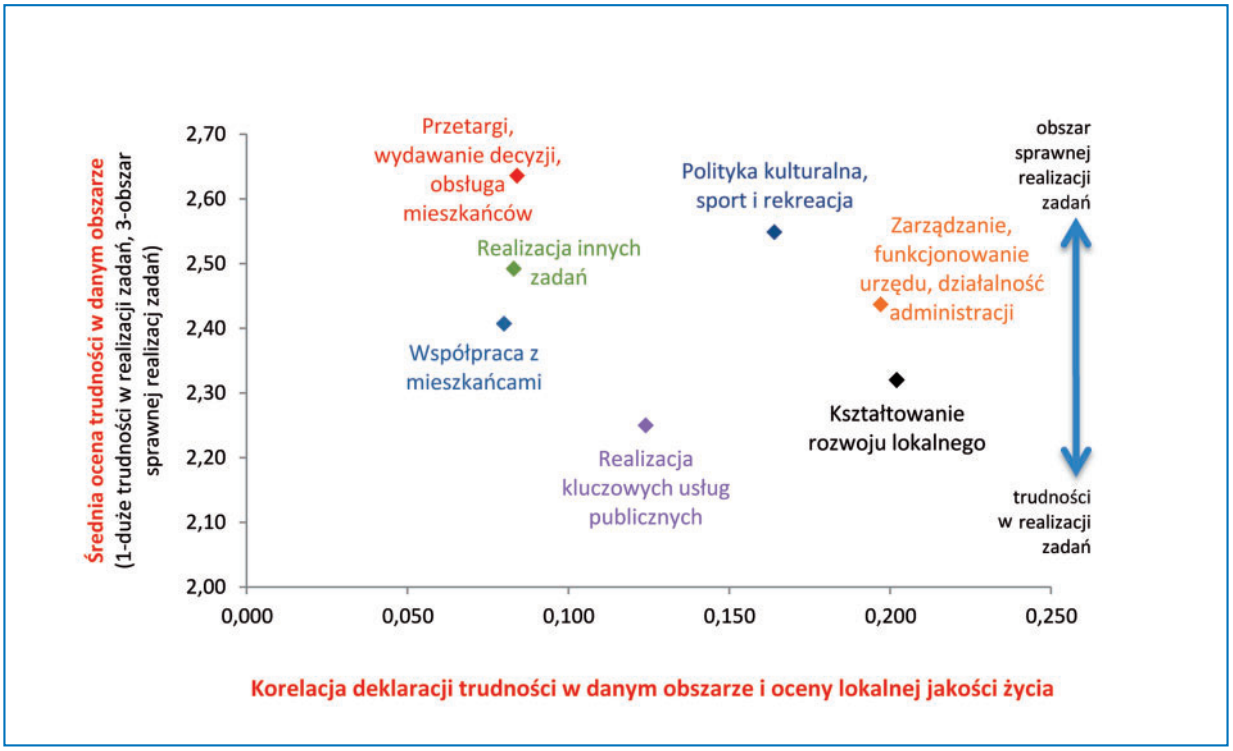
Z drugiej strony, i to jest niezwykle istotne w kontekście przedstawionych wyżej opinii liderów, w urzędach gorzej ocenianych podstawową potrzebą jest wzmocnienie zarządzania, poprawa relacji międzyludzkich oraz rozwój kompetencji pracowników. Istnieje zatem niebezpieczeństwo, że brak sprecyzowanych celów zarządczych, czy brak efektywnych praktyk aktywnego zarządzania, wzmacniać będzie stagnację słabych urzędów.

Rysunek 42: Czynniki warunkujące zwiększanie sprawności działania urzędów



Można oczywiście postawić pytanie: dlaczego te kwestie (praktyk zarządzania, wzmacniania potencjału administracji samorządowej, motywacji urzędników, ich zadowolenia z pracy, poziomu zaangażowania, etc.) należy uznawać za istotne? Odpowiedź jest prawdopodobnie tyleż banalna, co doniosła. Jakość zarządzania (przynajmniej tak, jak jest ona postrzegana przez respondentów) pozostaje w związku z pozytywną oceną lokalnej jakości życia. Dane wskazują, że szczególnie ważne w tym kontekście obszary tworzone są z czynników determinujących jakość zarządzania oraz z kwestii związanych z kształtowaniem lokalnego rozwoju. Oczywiście, cały czas należy pamiętać, że mówimy tu o wzorcach zależności wynikających z opinii i przekonań sekretarzy JST.

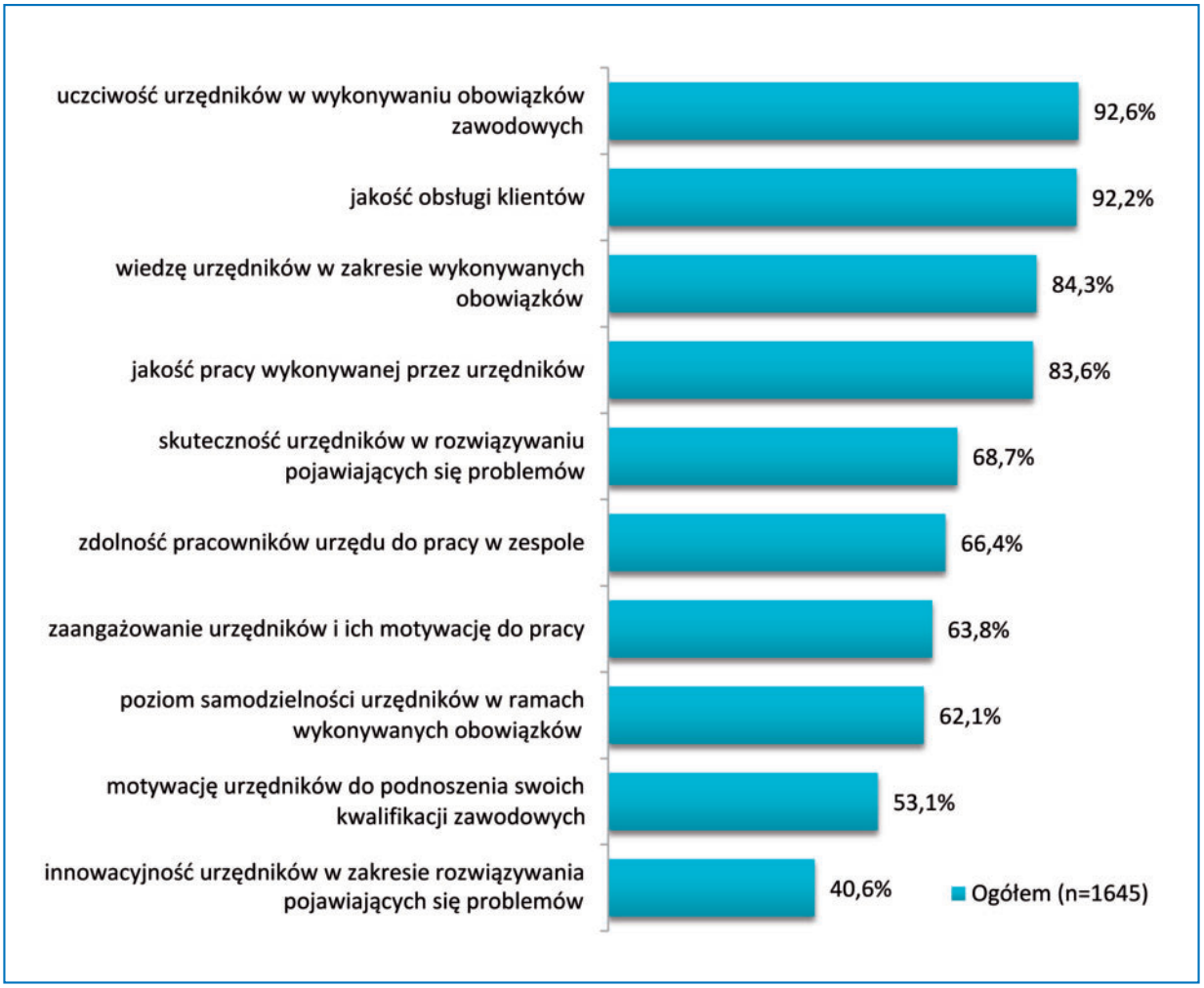
Rysunek 43: Istotność problemów w działalności dla obszarów oceny lokalnej jakości życia



5.5. Atrakcyjność zatrudnienia i motywacja urzędników do pracy w JST

W świetle przedstawionych wyżej wyników badania rodzi się pytanie o przyczyny trudności w zarządzaniu wskazanymi obszarami działalności urzędów lokalnych. Pomijając w tym miejscu omówione już wcześniej kwestie systemowe, społeczne i zarządcze, warto zwrócić uwagę na różne aspekty dokonywanej przez sekretarzy oceny urzędników lokalnych pracujących w reprezentowanych przez nich jednostkach. Przede wszystkim należy zauważyć, że jest ona, generalnie rzecz biorąc, bardzo pozytywna – wszystkie wskazane w ankiecie aspekty oceny (z wyjątkiem innowacyjności w rozwiązywaniu pojawiających się problemów) w ponad 50% urzędów oceniane były wysoko. W ponad 80% jednostek szczególnie pochlebnie wyrażano się o jakości pracy wykonywanej przez urzędników, ich wiedzy w zakresie wykonywanych zadań, jakości obsługi klientów oraz uczciwości w wykonywaniu obowiązków zawodowych.

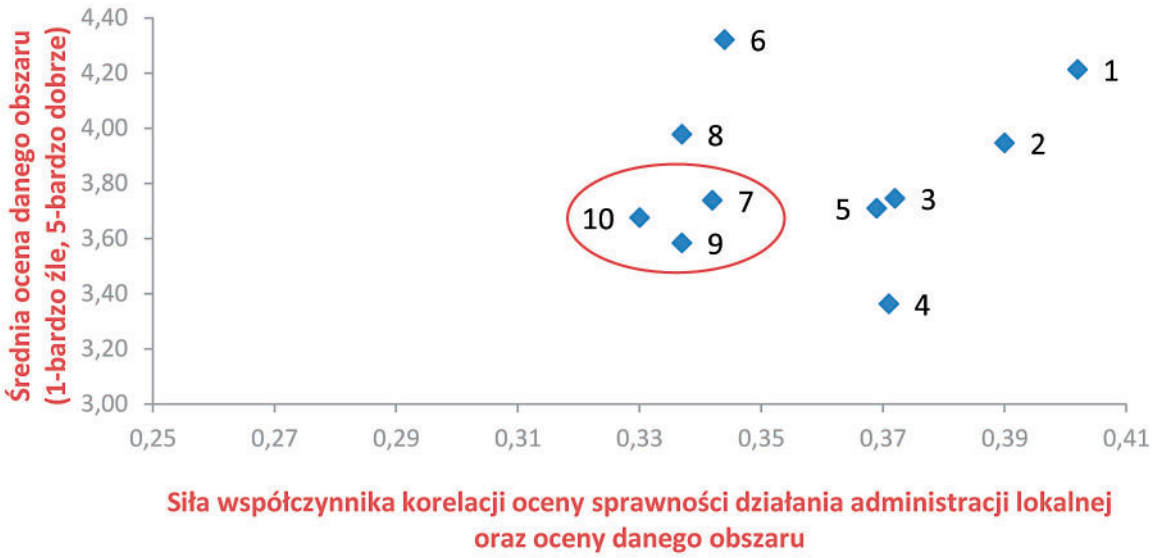
Rysunek 44: Aspekty oceny urzędników lokalnych (skumulowane kategorie „bardzo dobrze" i „dobrze")



Dane zaprezentowane na powyższym wykresie wskazują, że w przyjmowanej przez sekretarzy, generalne pozytywnej ocenie pracowników urzędu najsłabiej wypadają kwestie związane z rozwojem zawodowym: innowacyjność, motywacja do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, poziom samodzielności w wykonywaniu obowiązków oraz zaangażowanie i motywacja do pracy.

Analiza danych w zakresie znaczenia poszczególnych aspektów ewaluacji pracy urzędników dla zgeneralizowanej oceny sprawności urzędów prowadzi do jeszcze jednej interesujących konstatacji. Okazuje się, że takie kwestie, jak „zdolność pracowników urzędu do pracy w zespole", „motywacja urzędników do podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych" czy „poziom samodzielności urzędników w ramach wykonywanych obowiązków" mają stosunkowo najmniejsze znaczenie, a najważniejszą sprawą pozostaje jakość obsługi klientów.

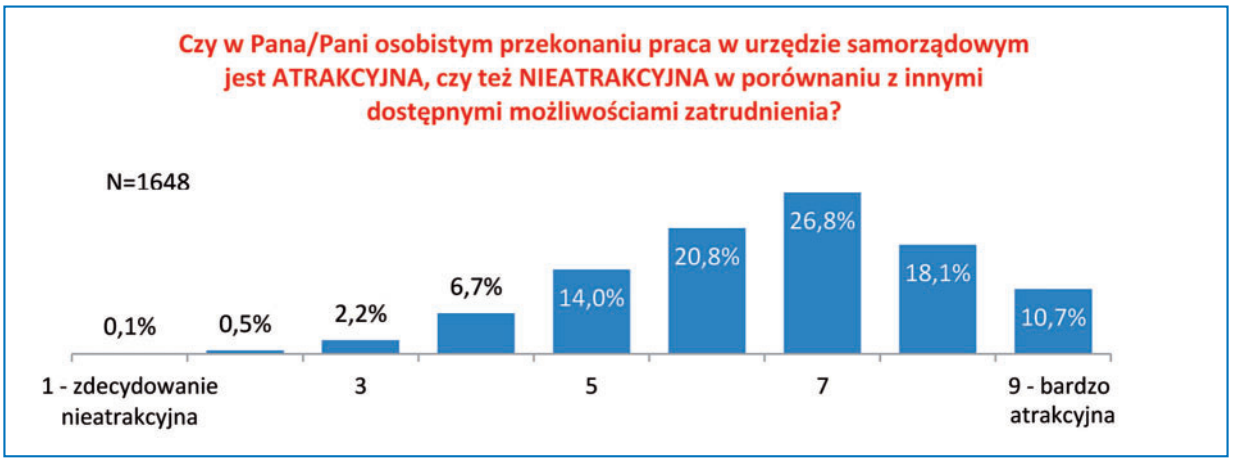
Rysunek 45: Znaczenie aspektów oceny pracowników w ewaluacji pracy urzędu



1 - jakość obsługi klientów
2 - jakość pracy wykonywanej przez urzędników
3 - skuteczność urzędników w rozwiązywaniu pojawiających się problemów
4 - innowacyjność urzędników w zakresie rozwiązywania pojawiających się problemów
5 - zaangażowanie urzędników i ich motywację do pracy
6 - uczciwość urzędników w wykonywaniu obowiązków zawodowych
7 - zdolność pracowników urzędu do pracy w zespole
8 - wiedzę urzędników w zakresie wykonywanych obowiązków
9 - motywację urzędników do podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych
10 - poziom samodzielności urzędników w ramach wykonywanych obowiązków

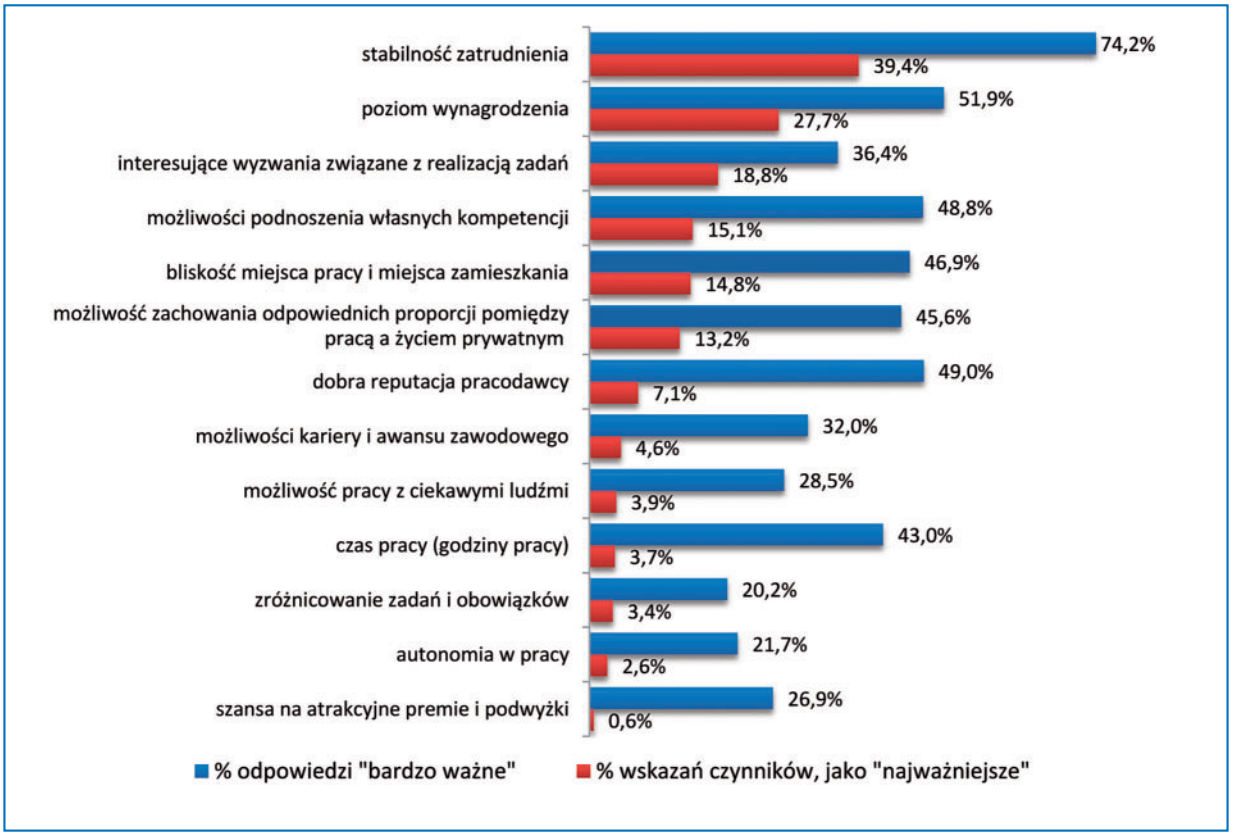
Praca w urzędach samorządowych postrzegana jest przez sekretarzy jako dość atrakcyjna – w skali 1-9 (zdecydowanie nieatrakcyjna – bardzo atrakcyjna) średnia wskazań wyniosła 6,58, a mediana 7. Choć dane nie wskazują na istotne różnicowanie postrzegania atrakcyjności pracy w samorządzie w poszczególnych typach jednostek, niemniej warto zauważyć, że nieco rzadziej atrakcyjność pracy w urzędzie doceniano w gminach wiejskich.

Rysunek 46: Ocena atrakcyjności pracy w samorządzie (sekretarze JST)



Wśród czynników decydujących o atrakcyjności pracy w samorządzie dla sekretarzy JST wskazać należy przede wszystkim: „stabilność zatrudnienia" i „poziom wynagrodzenia". Rzadziej wskazywano takie kwestie, jak „możliwość podnoszenia własnych kompetencji", „bliskość miejsca pracy i miejsca zamieszkania"[43], „dobra reputacja pracodawcy", czy „możliwość zachowania odpowiednich proporcji pomiędzy pracą a życiem prywatnym". Warto zwrócić uwagę, że stosunkowo najmniejsze znaczenie dla respondentów miały takie kwestie, jak: „szansa na atrakcyjne premii i podwyżki", „zróżnicowanie zadań i obowiązków", czy „autonomia w pracy".

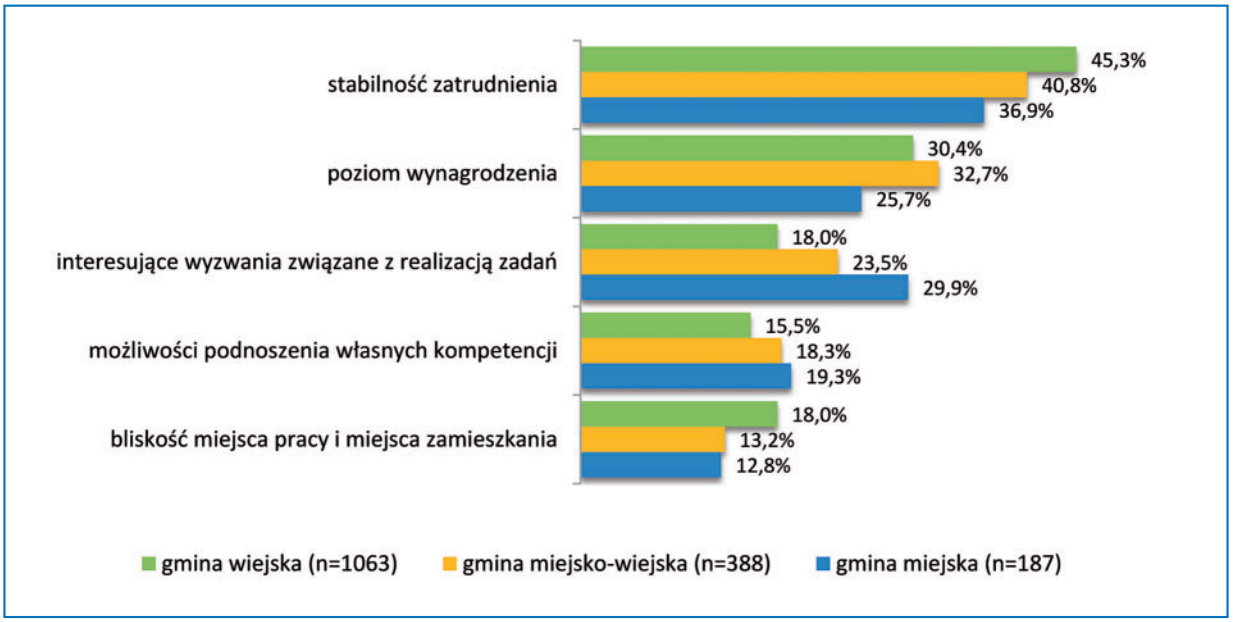
Rysunek 47: Czynniki decydujące o atrakcyjności zatrudnienia w samorządzie



[43] Pamiętać należy, że 1/3 sekretarzy nie mieszka na terenie gminy, w której pracuje.

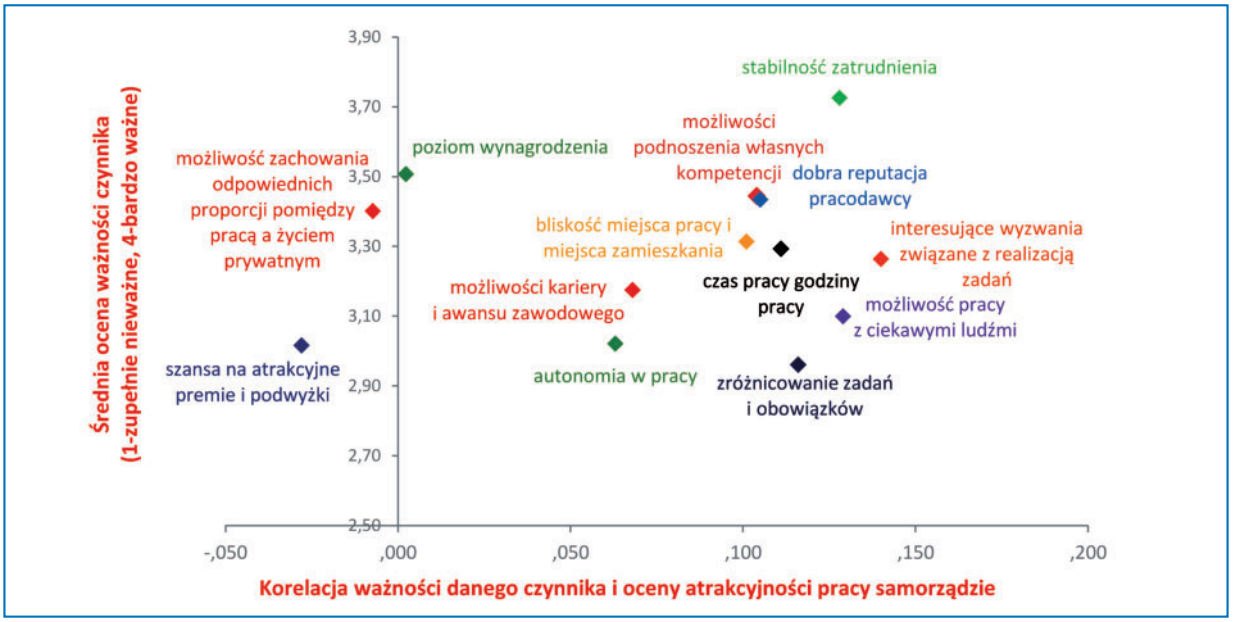
Odpowiedzi sekretarzy wskazują ponadto, że znaczenie czynników budujących atrakcyjność zatrudnienia jest różnicowana typem JST. W gminach wiejskich bardziej istotne są takie kwestie, jak: „stabilność zatrudnienia" oraz „bliskość miejsca pracy i miejsca zamieszkania", zaś w gminach miejskich bardziej liczą się „interesujące wyzwania związane z pracą zawodową".

Rysunek 48: Znaczenie czynników budujących atrakcyjność zatrudnienia w typach JST



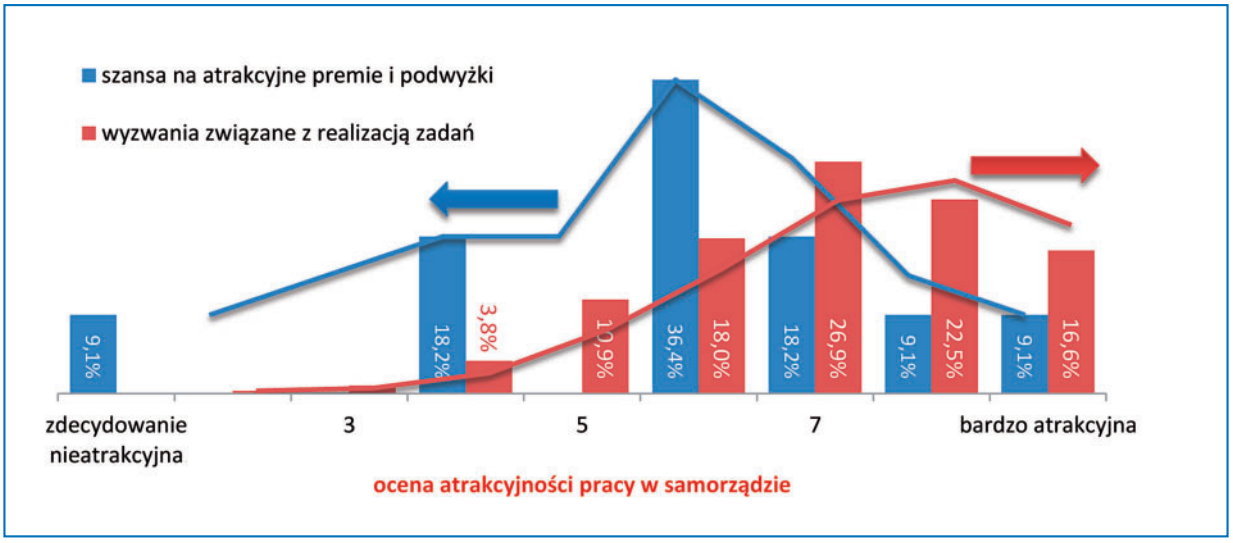
Odpowiedzi sekretarzy pozwalają też na określenie polaryzacji postaw związanych z podejściem do pracy w samorządzie – z jednej strony mamy do czynienia z respondentami, dla których o atrakcyjność pracy w samorządzie decydują przede wszystkim warunki zatrudnienia, z drugiej – takich, którzy wyżej cenią charakter wykonywanej pracy i wyzwania z nią związane.

Rysunek 49: Czynniki budujące atrakcyjność zatrudnienia w administracji samorządowej – deklaracje sekretarzy JST



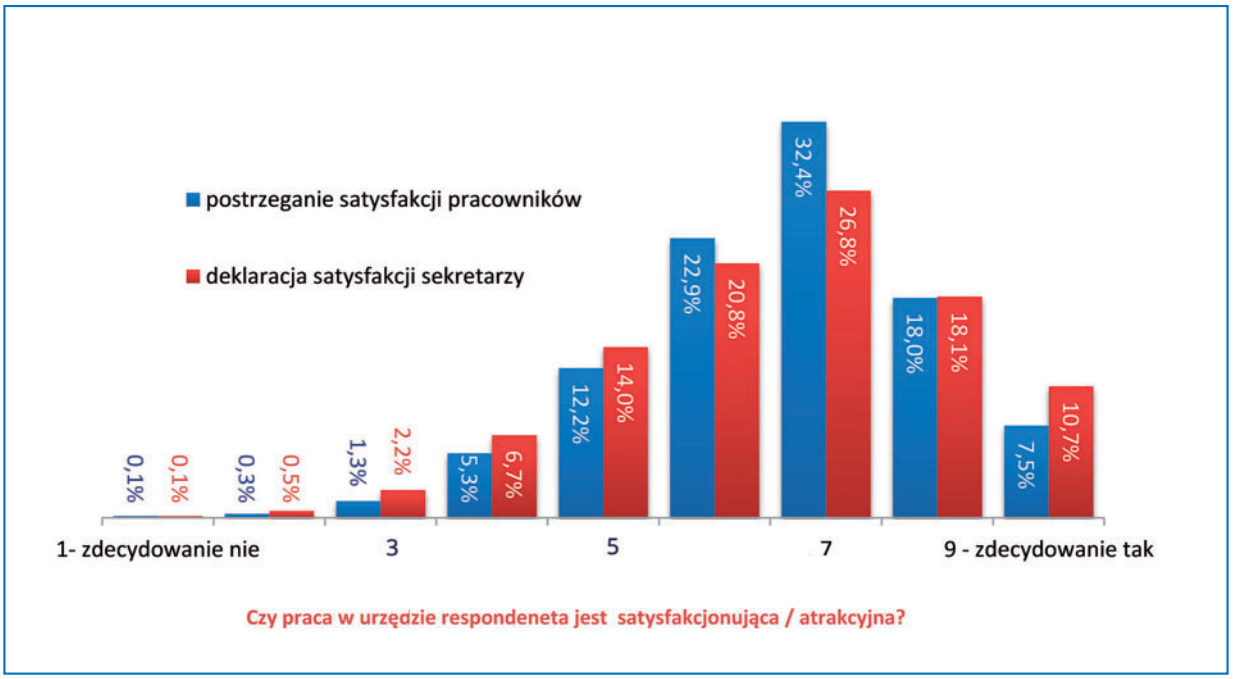
Wpływ obydwu wyróżnionych, dość skrajnych postaw, na ocenę atrakcyjności zatrudnienia w samorządzie wskazano na poniższym wykresie. Warto zwrócić uwagę, jak niezadowolenie z otrzymywanych zarobków obniża ocenę atrakcyjności pracy.

Rysunek 50: Wpływ wybranych czynników na dokonywaną przez sekretarzy ocenę atrakcyjności pracy w samorządzie



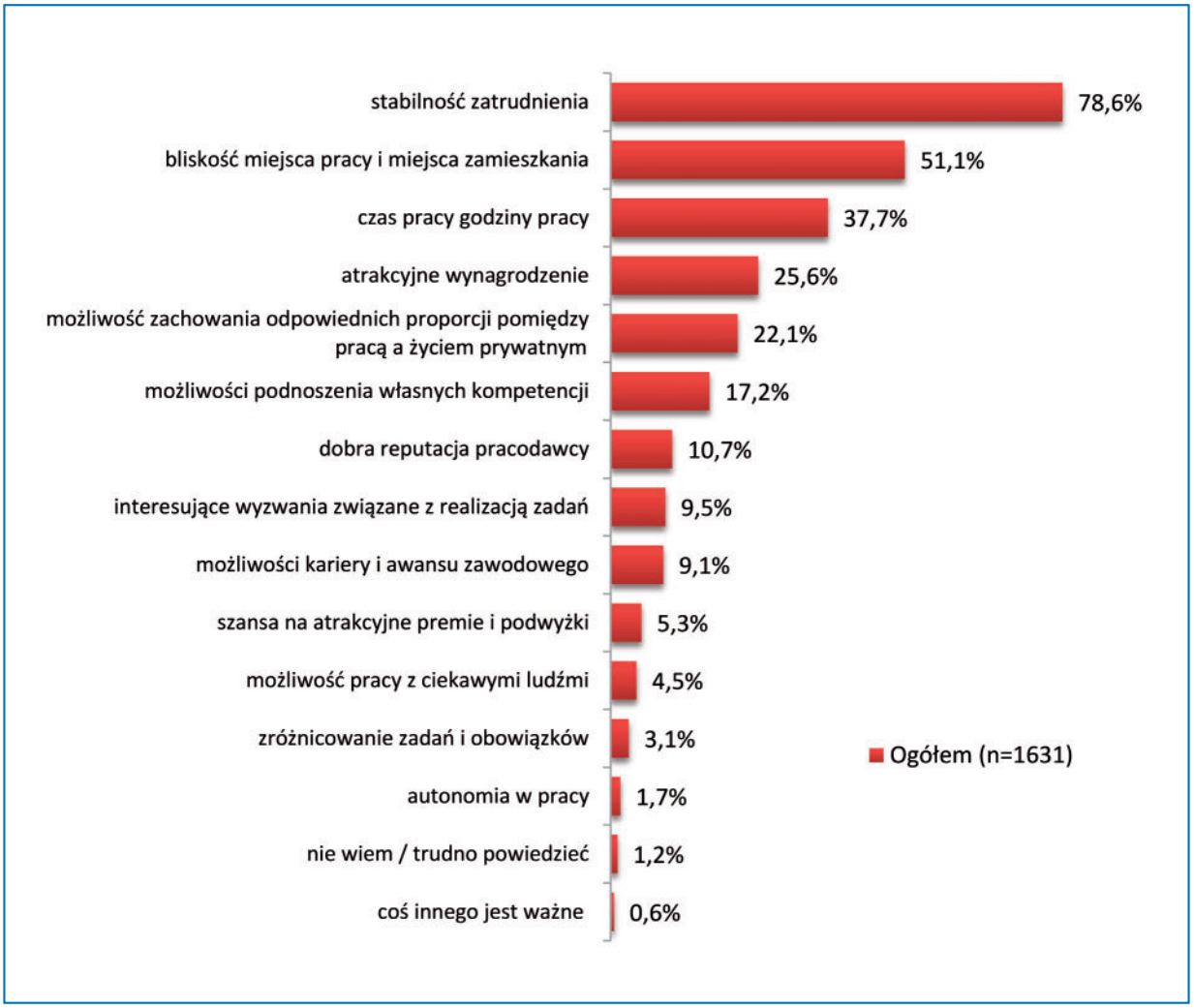
Respondentów zapytano także o opinie na temat satysfakcji zatrudnionych urzędników z pracy w urzędzie – dane wskazują, że w opinii sekretarzy urzędnicy są delikatnie bardziej zadowoleni z pracy niż oni sami. Świadczyć to może o różnicach wynikających z pozycji zajmowanej w urzędzie, ale też wskazuje na bardziej zgeneralizowane przekonania respondentów o pracy w samorządzie..

Rysunek 51: Porównanie deklaracji sekretarzy i dokonywanej przez nich oceny satysfakcji pracowników



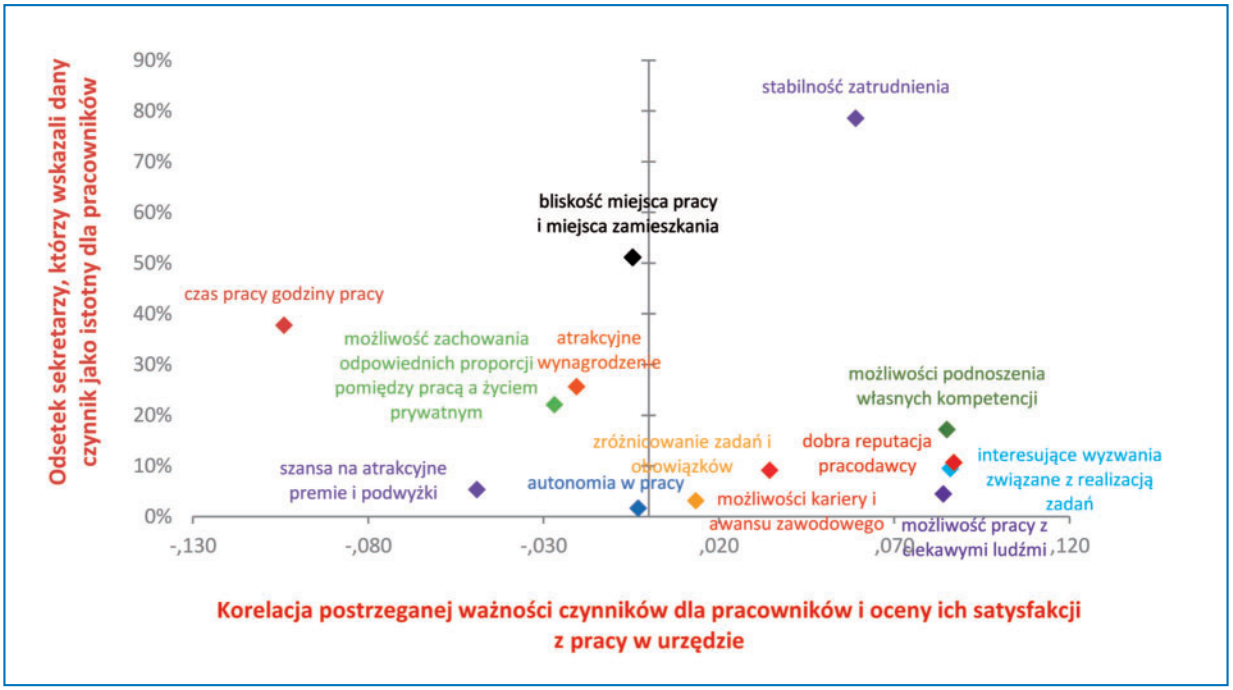
W przekonaniu sekretarzy wśród najważniejszych czynników kształtujących satysfakcję urzędników z pracy w konkretnym urzędzie samorządowym reprezentowanym przez respondenta wskazać należy przede wszystkim kwestie związane z warunkami pracy: „stabilność zatrudnienia", „bliskość miejsca pracy i miejsca zamieszkania", oraz „czas pracy (godziny pracy". Inne kwestie schodzą na dalszy plan.

Rysunek 52: Czynniki warunkujące atrakcyjność urzędu jako miejsca pracy dla urzędników – wskazania sekretarzy



Analiza danych potwierdziła zarysowaną już wcześniej opozycję pomiędzy orientacją urzędników na satysfakcjonujące warunki zatrudnienia a potrzebą czerpania satysfakcji z realizowanych działań. I choć ta druga perspektywa oceny pracy w samorządzie ma znacznie większą moc oddziaływania na poziom zadowolenia z pracy dla samorządu, to niestety jest ona znacznie mniej popularna. **Dominujące czynniki (związane z warunkami zatrudnienia) nie wzmacniają niestety satysfakcji urzędników** (przynajmniej w perspektywie, być może nieco projekcyjnej, prezentowanej przez sekretarzy). Co więcej, można przyjąć, że dla pracowników, dla których ważne jest przestrzeganie godzin pracy, zorientowanych na „możliwość zachowania odpowiednich proporcji pomiędzy pracą a życiem prywatnym" (jakkolwiek to rozumieć) i wypatrujących podwyżek, praca w samorządzie specjalnie atrakcyjna nie jest – zapewne traktują ją tak, jak każdą inną, nie rozważając charakteru realizowanych zadań w kategoriach misji czy pracy na rzecz dobra społeczności lokalnej.

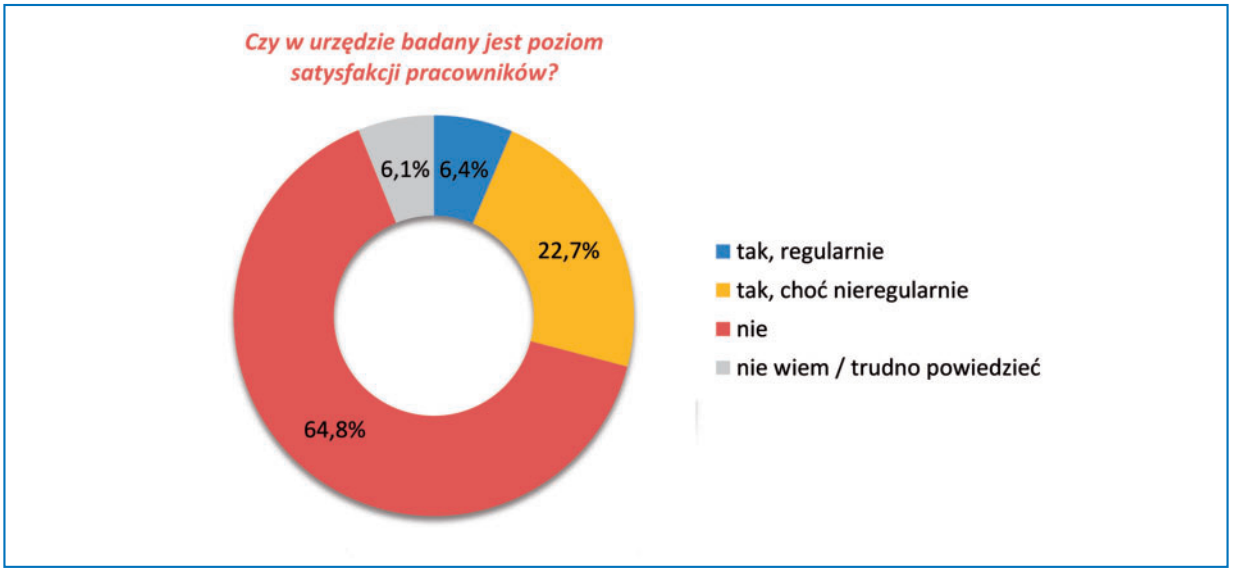
Rysunek 53: Znaczenie czynników budujących satysfakcję z pracy w samorządzie lokalnym



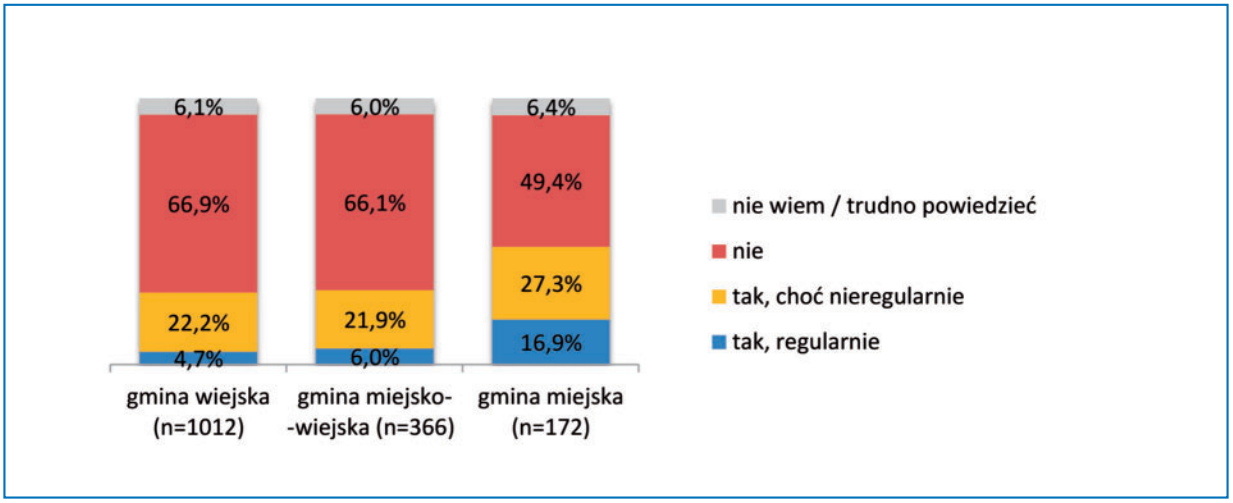
W świetle powyższych danych nieco zaskakiwać może fakt, że liderzy samorządowi, uczestniczący w wywiadach indywidualnych, byli generalnie zadowoleni z poziomu motywacji swoich podwładnych. *Generalnie, oceniam dobrze (burmistrz*), *bardzo się niektórzy angażują, a inni mniej, ale generalnie jest dobrze" (Wójt)*. Pojawił się tylko jeden głos był krytyczny wskazujący, że jedną z przyczyn niskiego zaangażowania pracowników może być brak satysfakcji z poziomu wynagrodzeń: *ja uważam że jest za mała, że jest mało, ja nie mam specjalnych tutaj premii i tu należy to na tym właśnie chcę popracować (burmistrz).*

Trudno powiedzieć, na jakiej podstawie są formułowane nawet te nieliczne opnie, ponieważ w większości urzędów nie zostały wdrożone mechanizmy systematycznej oceny pracowników. Jedynie jedna osoba stwierdziła, że w jej urzędzie: „co dwa lata są ocenianie, poprzez samoocenę, przez bezpośrednio przełożonego ja oceniam tych kierowników, w ankietach pracownicy się wypowiadają, oczywiście pracownicy mogą się wypowiadać w bezpośredni sposób, natomiast formalnie w tej ocenie pracownika jest to robione" (Burmistrz). Pozostali badani twierdzili, że wystarczy im pośrednia wiedza przekazywana przez przełożonych urzędników. Obserwacje z wywiadów potwierdzają wyniki sondażu: poziom satysfakcji urzędników badany jest niezwykle rzadko, przy czym praktyki takie są znacznie rzadsze w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich niż w miastach. Dlatego właśnie wyniki zaprezentowane wcześniej (opinie sekretarzy na temat satysfakcji pracowników) należy traktować przede wszystkim jako wyraz przekonań, a nie sprawozdanie z jakichś systematycznie prowadzonych działań rozpoznawczych.

Rysunek 54: Praktyki monitoringu satysfakcji pracowników w JST



Rysunek 55: Zróżnicowanie praktyk monitoringu satysfakcji pracowników w typach JST



Liderzy, zapytani, co i w jaki sposób najbardziej wpływa na poziom motywacji i zaangażowania podwładnych, wskazują – bez względu na to, czy kierują małymi, czy dużymi urzędami – przede wszystkim na dwa elementy. W pierwszej kolejności mówią o znaczeniu stabilizacji zatrudnienia i dobrych warunkach pracy.

> *Stałość pracodawcy – urząd się nie przeniesie, nie zbankrutuje, będzie przestrzegał wszystkich przepisów prawa pracy, że godziny są raczej przewidywalne. (burmistrz)*

> *Ten komfort powoduje to, że ci ludzie mają motywację, żeby wstać rano i iść do pracy, nie przesiedzieć, nie przegadać, tylko po prostu pracować. (burmistrz)*

Przez stabilizację należy rozumieć nie tylko bezpieczeństwo pracy, przestrzeganie przepisów Kodeksu pracy, lecz również możliwość wykonywania tych samych, powtarzalnych zadań, bez konieczności stawiania czoła nowym wyzwaniom. Jest to czynnik, którzy nieraz przeważa nad możliwościami awansu lub otrzymywania większego wynagrodzenia.

Przypadek – awans czy stabilizacja?

Podam przykład, niech Pan wniosek wyciągnie, moja skarbnik, która była skarbnikiem kilkanaście lat, złożyła wniosek na emeryturę, odchodzi na emeryturę.

Wydawało mi się naturalnym, żeby zaproponować to stanowisko zastępcy. Mam dwóch zastępców i tego jednego zastępcę, to byłem przekonany, że tym skarbnikiem zostanie. I poprosiłem na rozmowę – powiedziała, że nie: bo dużo odpowiedzialności, dużo pracy, a też zdrowie, bo ma jakieś kłopoty zdrowotne. Także mówi „bardzo dziękuję panie wójcie, ale nie".

I teraz stanąłem przed dylematem, bo na skarbnika nie muszę ogłaszać konkursu, bo to powołuje Rada Gminy na mój wniosek – i zacząłem trochę szukać w terenie. Nie mogłem znaleźć. I zacząłem się zastanawiać – i jedna z pracownic prowadzi dosyć trudne sprawy związane z odliczaniem VAT-u, wiele gmin wynajmuje firmy, Deloitte albo inne, która im to oblicza, ona robi to sama. Zarabia bardzo przeciętnie i robi to sama. Jest bystra. Ja sobie myślę – może jej zaproponuję? Ale sam nie chciałem wprost, więc poprosiłem panią sekretarz, żeby wybadała – bo po co mam spotykać się znów z odmową?

I sekretarz zaczęła gadać i ... usłyszała „nie"! Powiedziała, że nie, że ona się nie czuje na siłach, że może sobie nie da rady. I mówię „będzie problem", takie ambitne miejsce. To jest stanowisko bardzo ważne, kluczowe. I ja ją poprosiłem na rozmowę – myślę „trudno, spróbuję ja z nią porozmawiać".

I zaczęliśmy tak rozmawiać, zacząłem tłumaczyć, poprosiła jeszcze dzień, czy dwa, to mówi „tak". I (...) skarbnik będzie.

Więc nie wszyscy marzą o takiej ścieżce kariery. (...) Bezpieczeństwo, stabilizacja, robić swoje. (wójt)

Zdaniem liderów, drugim czynnikiem motywującym urzędników jest **wynagrodzenie**. Powołując się na badania ankietowe wśród urzędników, jeden z badanych powiedział, że urzędnicy, choć są zadowoleni z pracy, to narzekają na niskie płace. Inny, nie dysponując takimi danymi, projektuje swoje opinie na podwładnych i stwierdza: *„gdybyśmy zapytali się pracowników to by powiedzieli tak, że zawsze każdy chciał zarobić więcej (wójt)*. Podobne opinie, w różnych wersjach, powtarzały się w innych wypowiedziach, choć zazwyczaj były opatrywane – jakby badani traktowali chęć lepszego zarabiania przez swoich podwładnych, jako coś wstydliwego – zastrzeżeniem, że *pieniądze, ale nie tylko* (burmistrz).

Przekonania na temat tego, co jeszcze motywuje urzędników – poza stabilnością i pieniędzmi – są zróżnicowane. Dwoje badanych uważało, że **urzędnicy czerpią satysfakcję z osiągania celów**.

> *...że ta praca ma sens, że jest potrzebna, że służy w osiąganiu widocznych, namacalnych, konkretnych celów. (wójt)*

> *Silną motywacją dla urzędników jest też świadomość celu, satysfakcja z osiągnięcia celu, takie dawanie poczucia satysfakcji, że ten cel osiągają i ten sukces osiągają. (prezydent miasta)*

Niektórzy samorządowcy widzą w samych sobie istotne źródło motywacji dla swoich podwładnych i uważają, że **docenienie przez lidera jest istotnym czynnikiem motywującym ludzi do pracy**.

Ludziom to służy, że szef to widzi, zauważa, że poklepie po plecach, podziękuje i że widzę głęboki sens robienia często, taki przykład, można wykonywać techniczną czynność, cały dzień kserować papiery i albo (...) wykonywać pewien fragment z pozoru banalnej czynności, ale jeżeli ten człowiek wie, jak ważnym elementem tego szerszego działania jest np.: ten fragment i że cały wielki proces inwestycyjny, społeczny, jakikolwiek nie zaistnieje, jeżeli tego nie dopilnuje. (prezydent miasta)

Jedna z badanych posunęła się dalej w eksponowaniu swojej roli i podkreślała, że jej **zaangażowanie lidera w pracę i prezentowane przez niego poczucie misji przenosi się na podwładnych**.

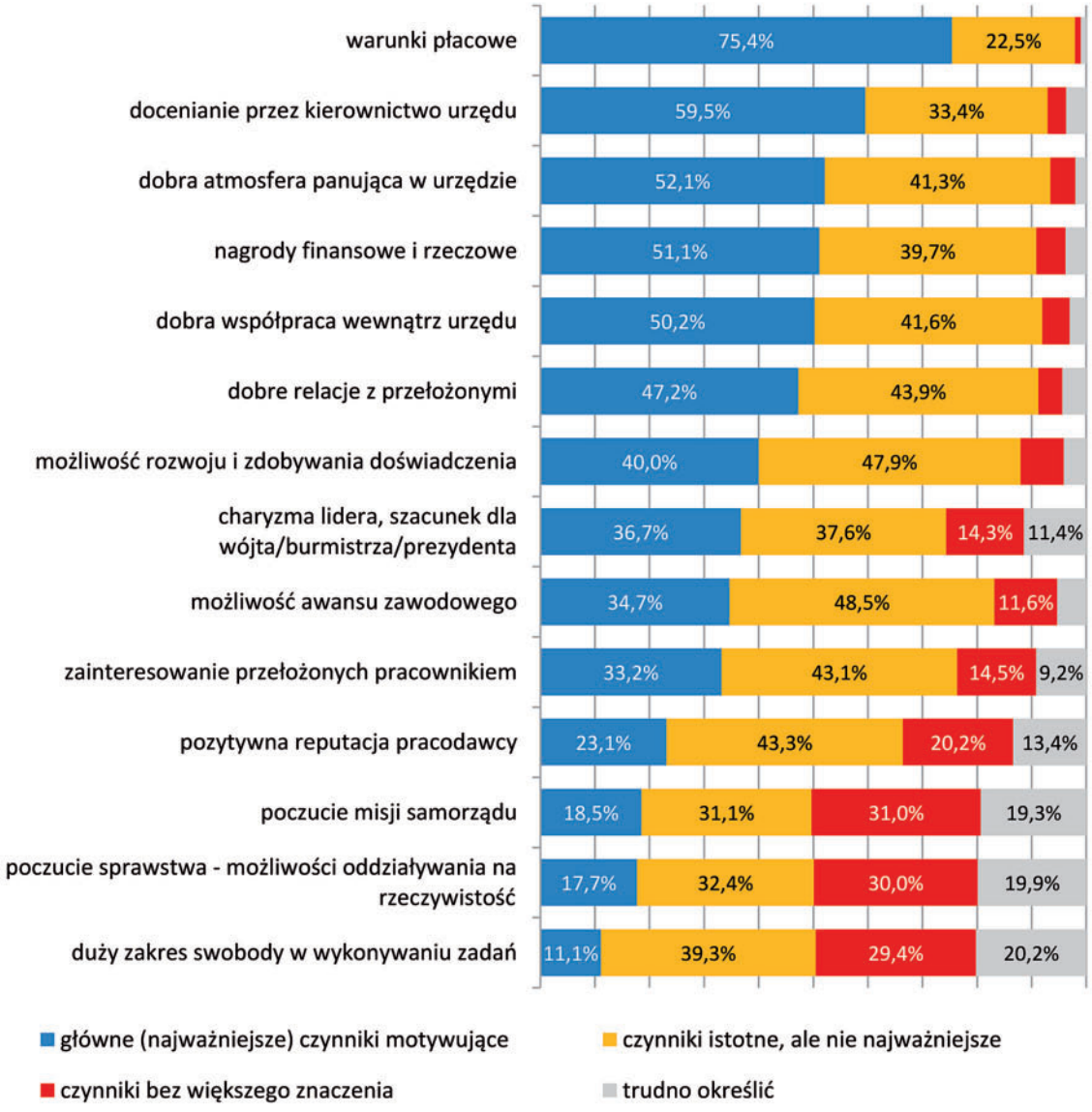
Może nie będę tutaj skromna, ale myślę, że jest jakiś związek przyczynowo-skutkowy, bo myślę, że mój zespół wie, jest przeświadczony, zresztą daje wyraz temu wielokrotnie, że ja też kocham to, co robię. Że ta praca też jest moją pasją. I też oni to widzą i się utożsamiają też z naszymi sukcesami. (...) I tak ich chyba troszeczkę nauczyłam, że oni się utożsamiają z tym, co robią. I też jak widzą tych swoich kolegów starszych, którzy też z pasją robią różne rzeczy, to chcą ich też jakoś dokonywać. (wójt)

Inny samorządowiec również podkreślał – już w oderwaniu od swojej osoby – **znaczenie misji, etosu pracownika samorządu**, jako istotnego motywatora.

Urząd jest trochę specyficzną instytucją i tutaj, w większości przypadków to ludzie muszą kochać tę pracę i mają w świadomości z tyłu głowy, że to jest misja na rzecz innych osób, że to jest posługa na rzecz innych osób. Jeśli tego nie czują, to w wielu przypadkach odchodzą z tej instytucji, bo wie Pan, albo szef zwolni, bo źle się zachowują wobec petentów, albo oni sami dochodzą do wniosku, że ta robota nie ma sensu, albo zostaną zdyskwalifikowani przez mieszkańców, bo mieszkańcy piszą skargi, że niewłaściwie się organizuje to, co robi – i musi być zwolniony. (burmistrz)

Przekonania liderów samorządowych tylko po części znajdują odzwierciedlenie w reprezentatywnych danych pochodzących z badań zrealizowanych wśród sekretarzy. Takie kwestie, jak „docenianie przez kierownictwo urzędu" (czyli m.in. lidera) czy wysokość wynagrodzenia, rzeczywiście znajdują się wysoko na liście czynników motywujących pracowników. Ale już wymieniana przez włodarzy satysfakcja z osiąganych celów, poczucie sensu, które w zakresie przedstawionych sekretarzom kategorii można (przynajmniej w znacznej części) określić jako „poczucie sprawstwa – możliwość oddziaływania na rzeczywistość", znalazło się na szarym końcu listy (z niemal 18% wskazań, przy czym należy zauważyć, że respondenci nie byli ograniczeni liczbą możliwych do wskazania czynników). Podobnie rzecz ma się z motywacjami etosowymi – na „poczucie misji samorządu" wskazało jedynie 18,5% sekretarzy. W kontekście omawianego wcześniej „problemu szklanego sufitu" oraz przejawianej przez część urzędników niechęci do rozwijania kariery, warto również zwrócić uwagę, że „możliwość awansu zawodowego" jako czynnik motywujący pracowników do lepszej pracy wskazało jedynie 34,7% sekretarzy.

Rysunek 56: Czynniki budujące motywację urzędników do zaangażowania i lepszej pracy – wskazania sekretarzy JST



Paleta stosowanych w urzędach środków motywacyjnych względem pracowników nie jest rozbudowana. Podstawowym mechanizmem jest system nagród i premii. Różnicują go wskazywane powody przyznawania nagród oraz forma, którą one przybierają.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi w wywiadach z liderami, przyznanie nagrody najczęściej zależy od **zaangażowania pracownika**, lub **wynika z realizacji jakichś szczególnych, ponadstandardowych zadań**. Nagrody tego typu mają ściśle motywacyjny charakter – ich przyznanie uzależnione jest od oceny działalności pracownika i ma służyć docenieniu ponadprzeciętnych wysiłków związanych z wykonywaniem pracy.

Nagrody, które przydzielamy – i to one są w zależności od tego, jak dany pracownik funkcjonuje. (wójt)

My za aktywność taką ponadstandardową premiujemy również finansowo. (prezydent miasta)

Dodatek specjalny do zadania i nagrodę, nie nagrodę roczną, tylko nagroda za wykonanie zadania. (burmistrz)

Zdarzają się też praktyki odmienne, w których tzw. nagrody stanowią w istocie zwyczajowy dodatek do podstawowego wynagrodzenia – nagrody takie różnicuje się w niewielkim stopniu lub po prostu przyznaje wszystkim po równo.

[Przyznajemy] co roku (...) nikt nie chce różnicować, ale czasami trochę różnicujemy. Teraz na 25-lecie wymyśliliśmy taką nagrodę, że to będzie 100 zł za rok pracy. Bo skoro jest rocznicowa, to rocznicowa. I kierowca na przykład największą dostał nagrodę na 25-lecie. Ale wie Pan co? Ludzie poczuli się równi wtedy, nawet ci niżej zarabiający, dłużej pracujący „proszę, dostaliśmy, ktoś nas docenił". Bo wiadomo, że kierownictwo największe te nagrody brało, a tu proszę bardzo, zamieszanie całkowicie i tak wyszło. Ale nikt nie protestował, wszyscy dostali i każdy wiedział, dlaczego dostał tyle, a nie mniej, ani więcej. (wójt)

Z jednej strony należy podkreślić niewątpliwy walor zaprezentowanego przez wójta podejścia – pracownicy poczuli się docenieni, pracodawca okazał wdzięczność za wykonywaną pracę. Z drugiej jednak strony rodzi się wątpliwość na ile taka praktyka jest rzeczywiście motywująca do większego zaangażowania, skoro różnicowana była jedynie wysokość nagrody (uzależniona jedynie od stażu pracy, a nie od osiągnięć pracownika), przy założeniu, że i tak wszyscy ją otrzymają.

Przypadek – system nagród zależy od stanowiska

Są stanowiska, które ściśle są związane z pracą administracyjną i obsługą mieszkańców i to są typowe stanowiska urzędnicze. I są stanowiska, które mogą kreować rozwój, mogą wpływać na to, co się będzie w gminie działo – i to nie są stanowiska urzędnicze. Trzeba to rozdzielić. I staramy się to rozdzielać.

I tu jest pewien problem, jeśli chodzi o gratyfikacje. Bo nie ma co ukrywać, ja tak to oceniam przynajmniej, że w którymś momencie i tak dojdziemy do kwestii finansowych, jeśli mamy mówić o motywacji. Z jednej strony powinniśmy mieć możliwość docenienia tego pracownika urzędniczego. Ale z drugiej strony uważam, że powinien być prowadzony system motywacyjny, taki wprost motywacyjny finansowy, szczególnie tam, gdzie jest możliwość pozyskania środków zewnętrznych.

Tego nie wprowadziliśmy do tej pory, nie wiem, czy w którymś samorządzie jest to wprowadzone, nawet ze względów formalnych chyba się tego nie da wprowadzić, bo ma Pan ograniczenia związane z tą tabelą płac, która się w rozporządzeniu pojawia. Ale jeśli chcemy być konkurencyjni w stosunku do firm prywatnych, to taki system powinien być w samorządzie dopuszczony – prowizyjny. Wprost mówiący, że jeśli pracownik zajmuje się pozyskiwaniem środków i on znajdzie program...[to ma z tego korzyść]. (wójt)

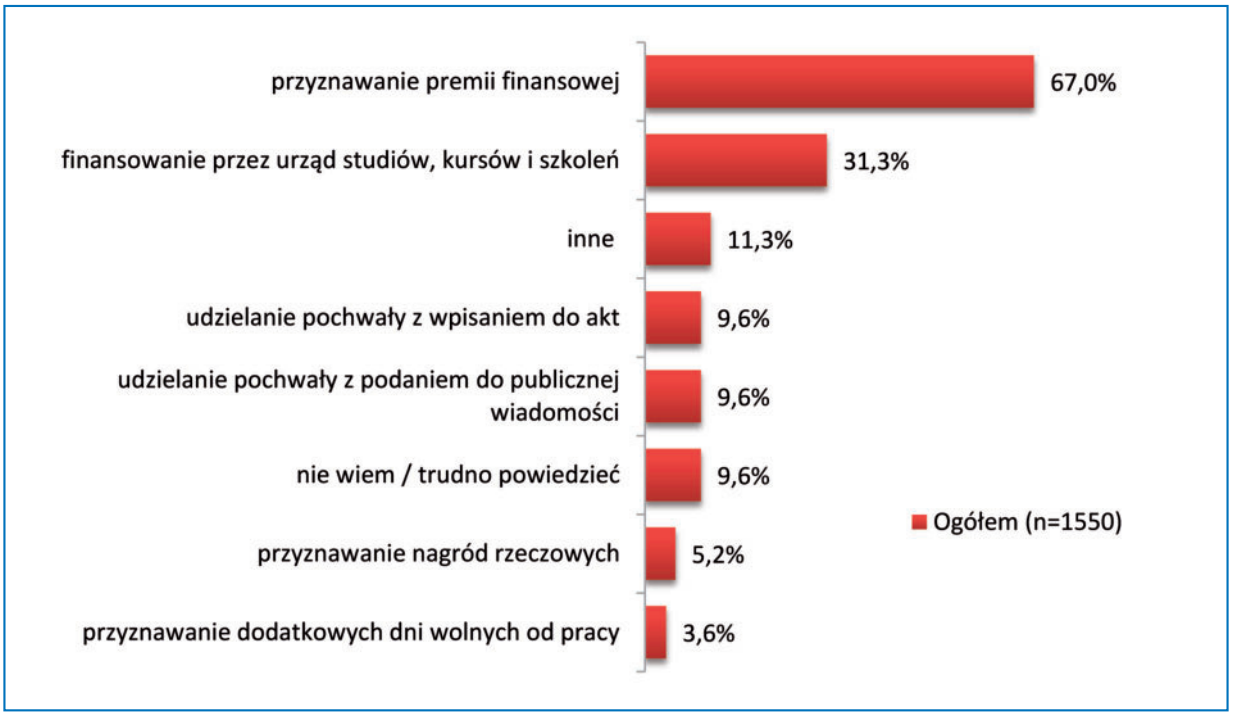
Paleta nagród, które ma w swojej gestii lider samorządu, nie jest duża. **Dominują nagrody finansowe**, które, jak można się domyślać, są również preferowane przez podwładnych. Szczególnym sposobem stosowania tego mechanizmu jest różnicowanie wysokości wynagrodzeń.

> *Staramy się odchodzić od polityki podnoszenia płac w sposób taki wystandaryzowany, jednolity, tylko podnoszenie płac jest systemem polegającym na wyższym nagradzaniu osób, których wkład, praca, zaangażowanie, kompetencje są wyższe. (prezydent miasta)*

Nagrodami mogą również być, jak wskazał jeden z rozmówców: ***docenienie, ciekawa praca, wyzwania, wyjazdy, szkolenia****" (prezydent miasta)*. Nie sprecyzował jednak zasad przyznawania takich nagród. Bardziej konkretny był inny samorządowiec, który zadeklarował: *dajemy możliwości, dostajemy* ***bonusy, żeby podnosili swoje kwalifikacje****. Studia podyplomowe dofinansowujemy. (burmistrz)*

Dane sondażowe potwierdzają informacje uzyskane od liderów – dwa podstawowe, stosowane w urzędach sposoby motywowania pracowników to nagrody finansowe i finansowanie przez urząd studiów, kursów i szkoleń.

Rysunek 57: Stosowane w urzędach metody motywowania pracowników



Jak już wcześniej zaznaczono, kwestia motywowania pracowników nie jest sprawą, którą liderzy samorządowi poddawaliby szczególnej refleksji. W tym właśnie kontekście warto na koniec przytoczyć wypowiedź badanego, który szczerze stwierdził:

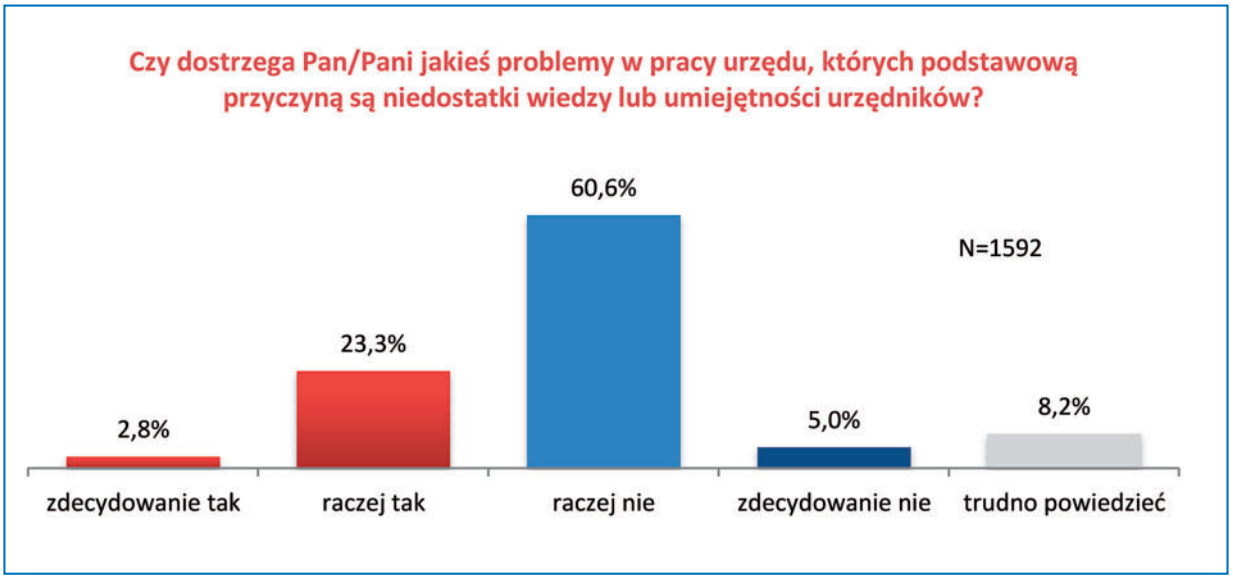
> *Wie Pan, w samorządzie to nie za bardzo jest jak motywować. Oczywiście, można dawać dodatek specjalny, zabierać go, dawać i tak dalej. Nie robię tego. (...) Mi się wydaje, że pracownicy cenią sobie komfort, cenią sobie spokój, cenią sobie bezpieczeństwo. Żadnych fajerwerków od nich się nie wymaga, bo jeśli ktoś ma określoną działkę, niech ją rzetelnie, dokładnie robi – [niech robi] to, co do niego należy. (wójt)*

6. Doświadczenia i potrzeby szkoleniowe

Przede wszystkim należy podkreślić, że kompetencje urzędników były oceniane dość wysoko, zarówno przez sekretarzy (dane sondażowe), jak i liderów jednostek samorządowych (wnioski z wywiadów indywidualnych). Jak stwierdził jeden z burmistrzów (a można tę wypowiedź potraktować jako typową dla opinii wyrażanych w wywiadach), „*kompetencji raczej nie brakuje pracownikom*". Nie jest to zaskakująca konstatacja – to liderzy wszak najczęściej decydują o tym, kogo zatrudniają – i nierzadko swoje rządy zaczynali od wymiany części kadry, szczególnie tej piastującej wyższe stanowiska. Na marginesie można wspomnieć, że takie praktyki (wymiany kadr w wyniku zmiany władzy) przez część włodarzy były przyjmowane ze zdziwieniem i dezaprobatą – właśnie w kontekście oceny kompetencji pracowników.

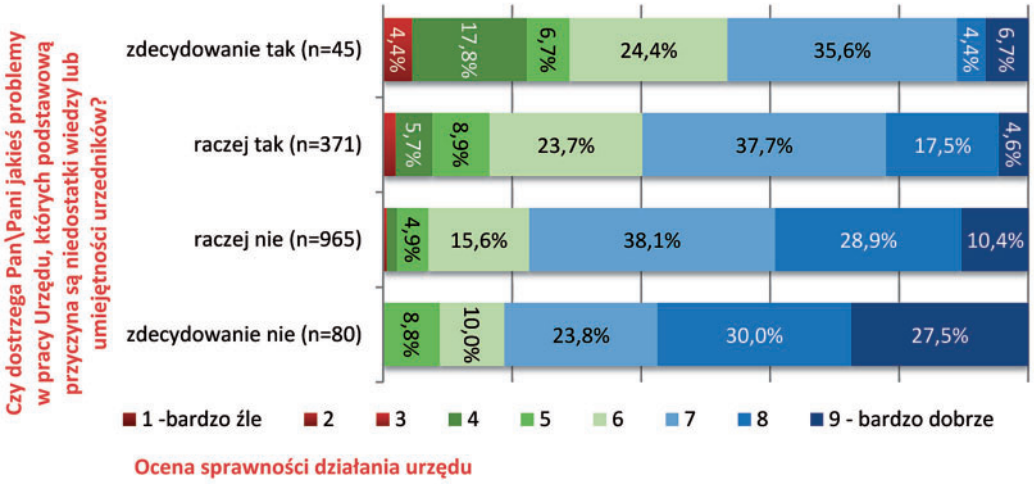
> *Żeby dobry urzędnik był, to on musi kilka lat pracować, żeby on był dobrym urzędnikiem. I ja się bardzo dziwię temu, że wygrywają i zmieniają urzędników. Oni sobie nawet nie zdają sprawy, że przygotowanie drugiego takiego urzędnika... Chyba, że to był zły urzędnik, to ja rozumiem. Ale jeżeli to jest dobry urzędnik, to jest coś bezcennego. I trzeba szanować, żeby ci urzędnicy mieli tą pracę i to od nich dużo zależy. (wójt)*

Rysunek 58: Ocena kompetencji urzędników



Dane wskazują przy tym, jak już wspominano wcześniej, że ocena kompetencji pracowników rzutuje na ocenę sprawności działania urzędu – bardziej negatywne oceny kompetencji urzędników powiązane są z bardziej krytyczną ewaluacją pracy administracji.

Rysunek 59: Ocena kompetencji urzędników a ocena sprawności działania urzędu

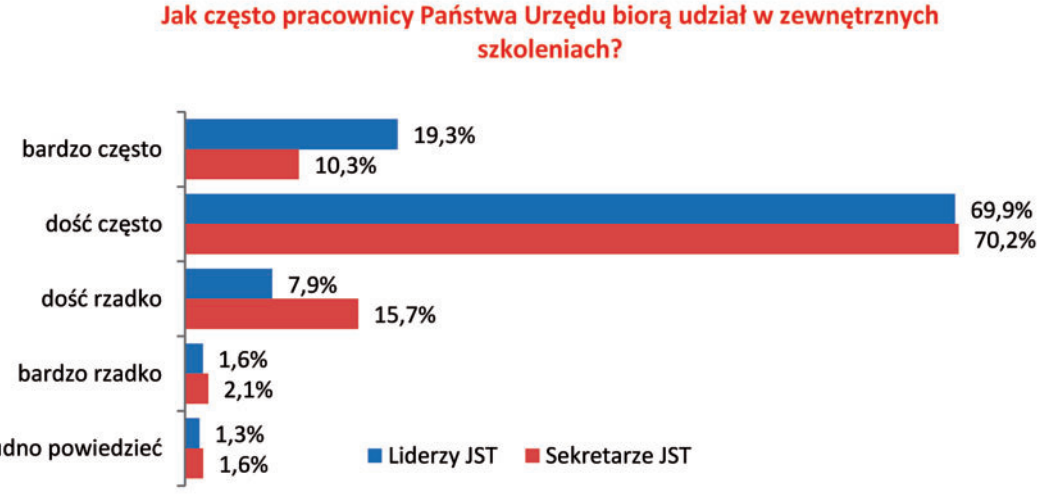


6.1. Doświadczenia i praktyki szkoleniowe

Uczestniczący w badaniu liderzy samorządowi jednogłośnie przyznają, że kształcenie pracowników jest kwestią o olbrzymim znaczeniu. Zgodnie z wynikami badania „Bilans kadencji", ponad 89% JST bardzo często lub dość często wysyła swoich pracowników na szkolenia, przy czym dane nie wskazują na występowanie znaczących różnic w tym zakresie (częstości udziału w szkoleniach) pomiędzy różnymi typami gmin.

> *Edukacja, edukacja i jeszcze raz edukacja. Najważniejsze było wyposażenie ludzi w określone kompetencje. (...) I ci, którzy chcieli otrzymali taką propozycję, że mogą podejmować studia wyższe, mogą podejmować studia podyplomowe. (wójt)*

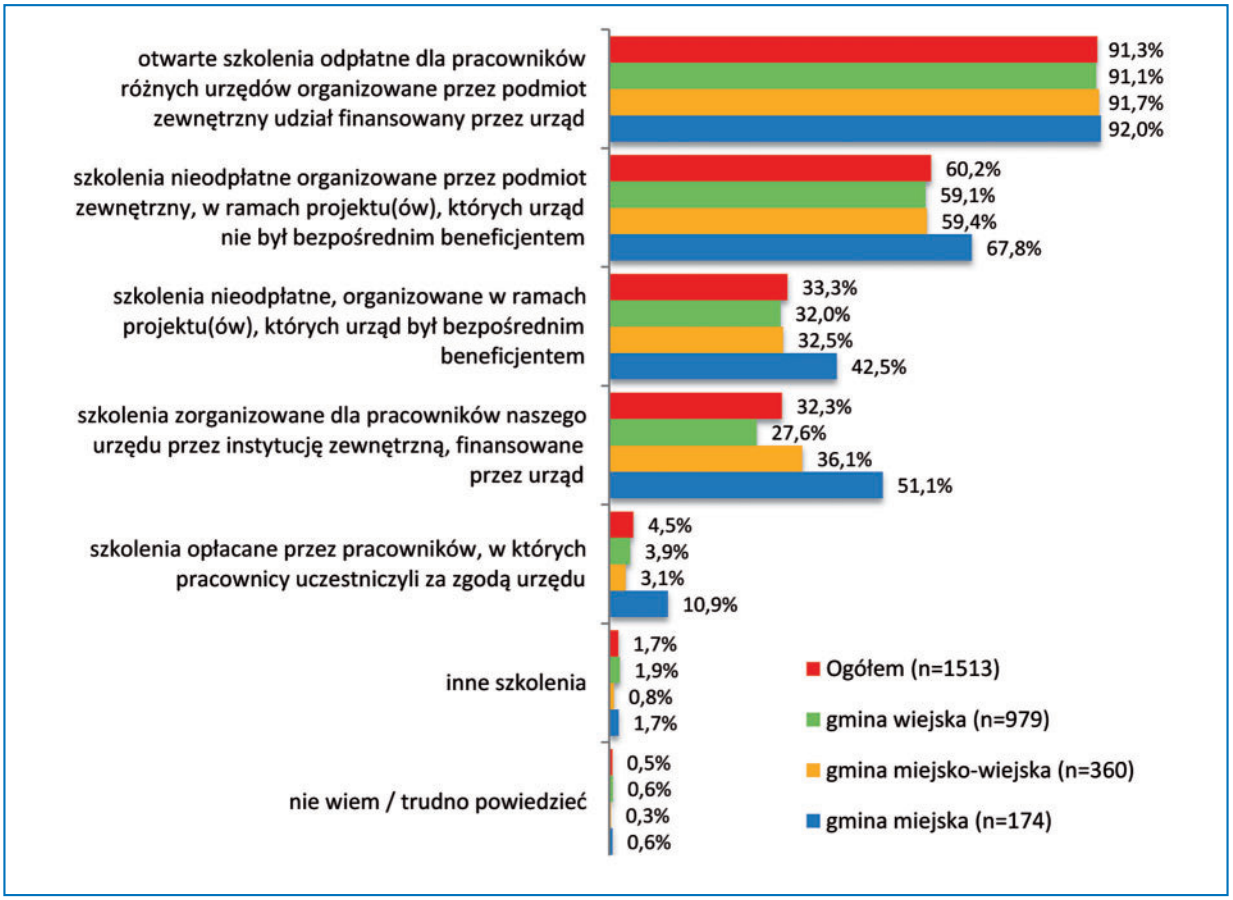
Rysunek 60: Praktyki szkoleniowe w JST – wskazania sekretarzy i liderów JST (badanie „Bilans kadencji 2010-2014")



Podobnie jak wcześniej, w przypadku zestawiania opinii sekretarzy i liderów należy podkreślić, że dane zaprezentowane na powyższym wykresie pochodzą z dwóch różnych, niezależnych badań. Wskazują one na różnice w przekonaniach sekretarzy i liderów JST odnośnie częstości uczestnictwa pracowników w szkoleniach – na ich podstawie można generalnie uznać wskazania wyrażane przez liderów jednostek za bardziej optymistyczne. Pomocą w interpretacji tych różnic niech będzie wypowiedź jednego z wójtów, który w trakcie wywiadu, skonfrontowany z pytaniem o uczestnictwo pracowników urzędu w szkoleniach, zareagował chęcią odesłania badacza po informacje do sekretarza – twierdząc, że „za system szkoleń odpowiada pani sekretarz".

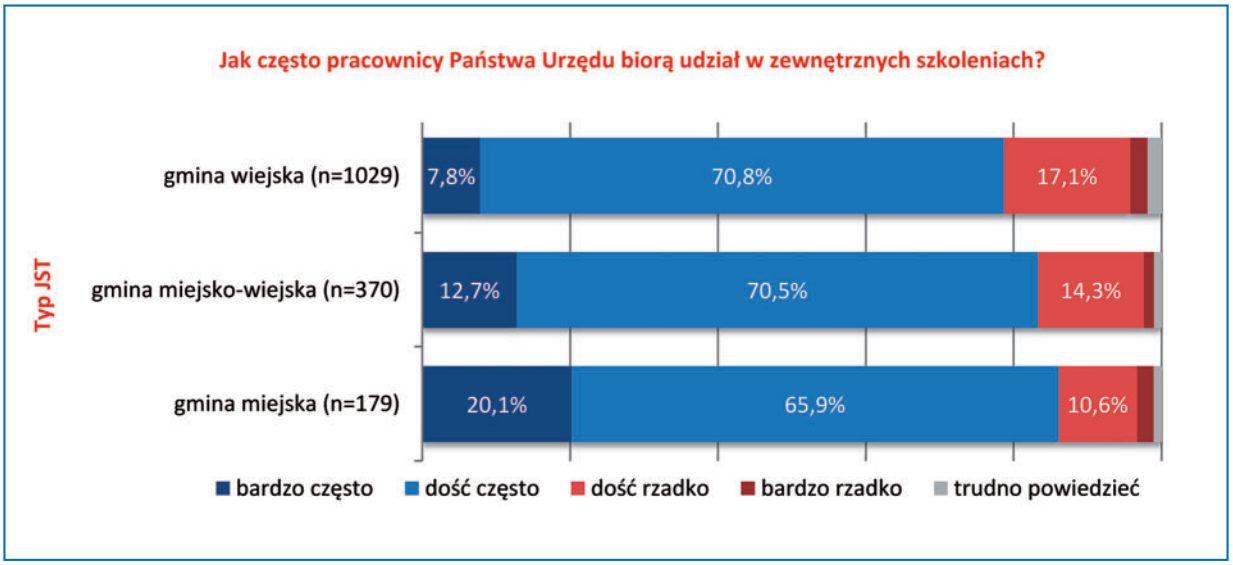
Warto przy tym rozważyć, że terminy „bardzo często" i „dość często" mogą być przez badanych różnie interpretowane. Dlatego też w rzetelnej ocenie praktyk szkoleniowych istotne mogą być inne, uzyskane w badaniach informacje. Otóż, zgodnie z deklaracjami sekretarzy, w ciągu ostatniego roku, w zewnętrznych szkoleniach i kursach uczestniczyli przedstawiciele 95,8% urzędów JST. Najczęściej były to otwarte szkolenia odpłatne, organizowane przez podmiot zewnętrzny dla pracowników różnych urzędów, a na drugim miejscu znajdowały się szkolenia nieodpłatne, organizowane w ramach różnego rodzaju projektów. W tych drugich częściej uczestniczyli urzędnicy z gmin miejskich, w których częściej także organizowano szkolenia dedykowane, zamknięte, przeznaczone dla pracowników urzędu.

Rysunek 61: Rodzaje szkoleń zewnętrznych, w których w ciągu ostatniego roku uczestniczyli pracownicy urzędu

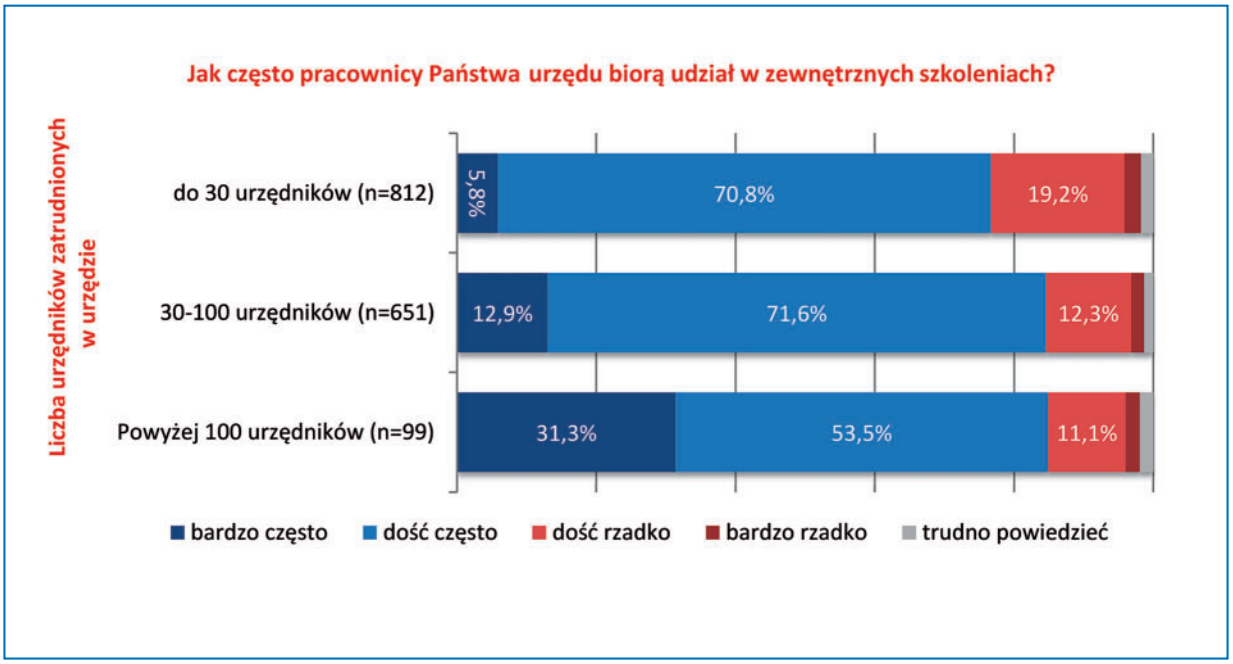


Należy zatem uznać, że niezależnie od pewnych rozbieżności wskazań pomiędzy liderami i sekretarzami, urzędnicy w szkoleniach uczestniczą często, choć zauważono przy tym pewne zróżnicowania: otóż częściej szkolą się pracownicy urzędów miast niż gmin wiejskich, przede wszystkim urzędnicy dużych jednostek samorządowych.

Rysunek 62: Częstotliwość uczestnictwa urzędników w zewnętrznych szkoleniach w typach JST

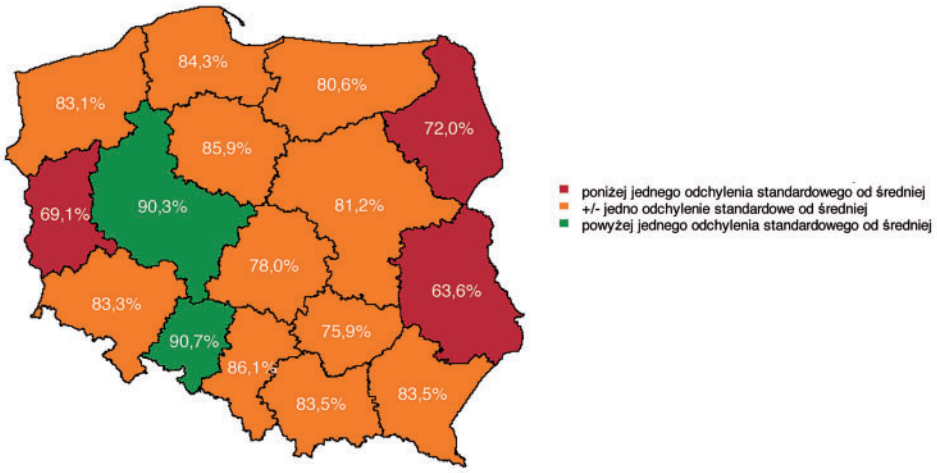


Rysunek 63: Częstotliwość uczestnictwa urzędników w zewnętrznych szkoleniach w urzędach różnej wielkości



W zakresie częstości uczestnictwa urzędników w szkoleniach zewnętrznych widoczne są także zróżnicowania regionalne: z danych wynika, że najrzadziej (choć i tak dość często) na szkolenia wysyłają pracowników urzędy samorządowe z województwa lubelskiego, podlaskiego i lubuskiego.

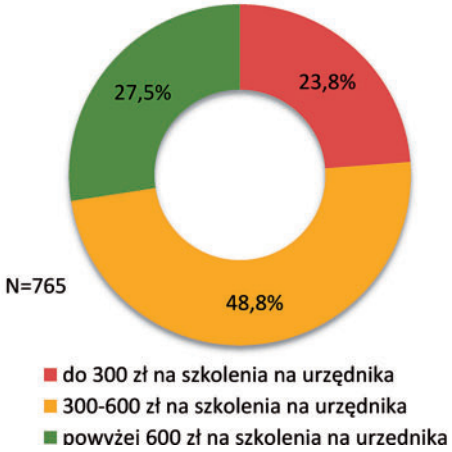
Rysunek 64: Odsetek JST w województwach, których pracownicy często uczestniczą w zewnętrznych szkoleniach



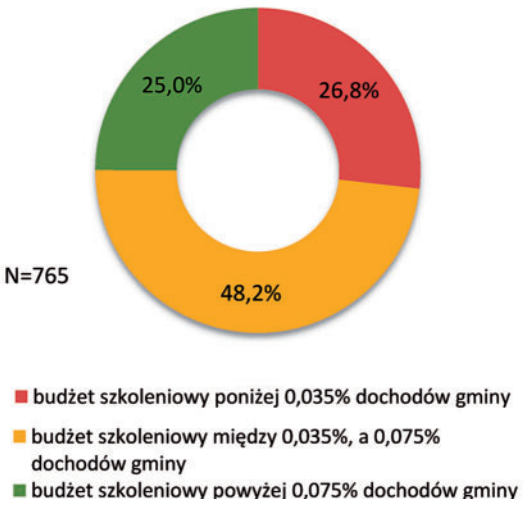
Uzupełnieniem informacji zaprezentowanych powyżej są dane wskazujące, że w ubiegłym roku w 56,3% urzędów zorganizowano szkolenia wewnętrzne – najczęściej odbywały się one w gminach miejskich (74,6% urzędów), rzadziej w miejsko-wiejskich (63,2%), a najrzadziej w wiejskich (50,6%). Ponadto, 83,9% sekretarzy zadeklarowało, że przedstawiciele ich urzędów uczestniczyli w konferencjach dotyczących spraw samorządowych. Mniej popularne były inne formy nabywania wiedzy i wymiany doświadczeń: spotkania grup zawodowych, kluby, fora (28% wskazań), kształcenie na odległość (27,1%) oraz kształcenie w ramach studiów podyplomowych (26,3%).

Dobrym wskaźnikiem znaczenia, jakie władze samorządowe przypisują wzmacnianiu kompetencji kadr urzędów, są wydatki ponoszone na ten cel z gminnego budżetu. Wedle informacji pozyskanych od sekretarzy JST, w niemal połowie jednostek roczny koszt kształcenia pracowników mieści się w przedziale 0,035% - 0,075% rocznego budżetu. Oznacza to, że większość samorządów przeznacza od 300zł do 600zł rocznie na szkolenia w przeliczeniu na jednego pracownika. Należy przy tym zrobić jedno zastrzeżenie – dane te mogą być obarczone błędem, bowiem jedynie 45% respondentów było w stanie, bądź chciało podać dane dotyczące tego typu wydatków.

Rysunek 65: Wydatki JST na szkolenia pracowników (w przeliczeniu na osobę)

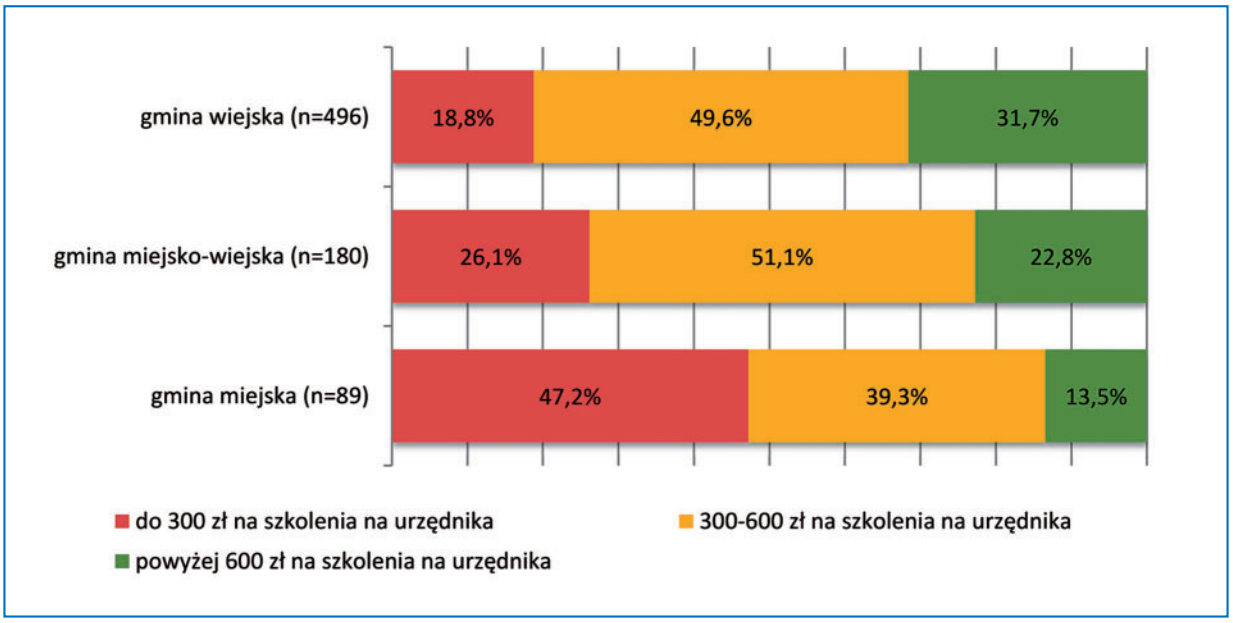


Rysunek 66: Udział wydatków na szkolenia pracowników w budżetach JST

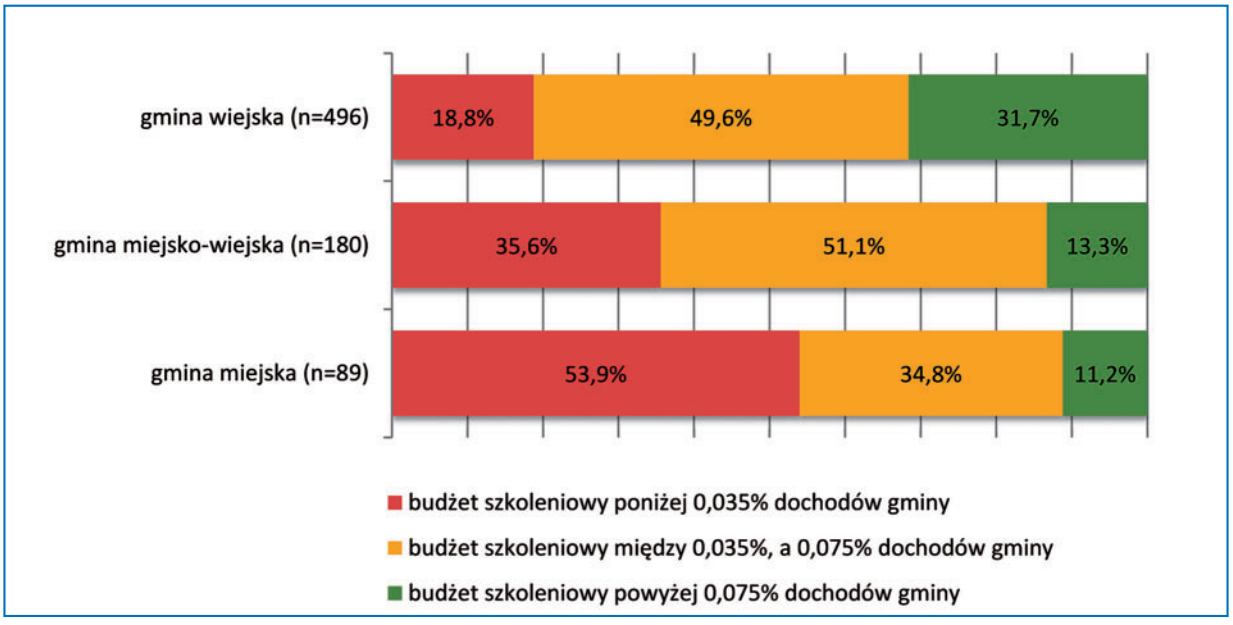


Wydatki budżetów samorządowych na szkolenia pracowników uzależnione są od typu jednostki oraz wielkości urzędu samorządowego, a także różnicują się regionalnie. Generalnie rzecz ujmując, urzędy miejskie, większe, wydają więcej na kształcenie pracowników (w przeliczeniu na osobę). Najmniej na ten cel wydaje się na Podkarpaciu, na Lubelszczyźnie i na Dolnym Śląsku.

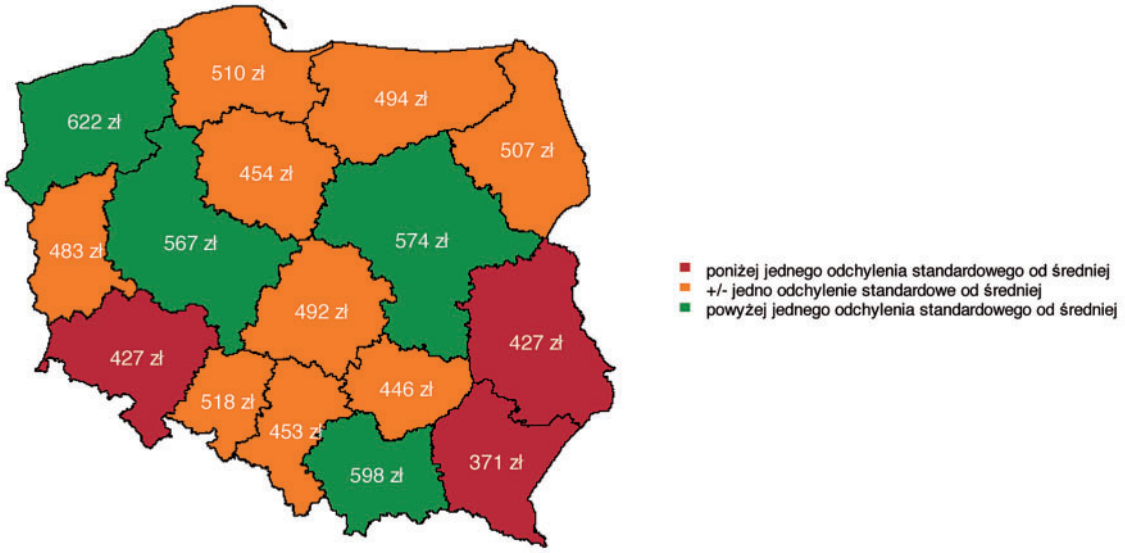
Rysunek 67: Wydatki urzędów na szkolenia (w przeliczeniu na jednego urzędnika) według typów JST



Rysunek 68: Wysokość budżetu przeznaczanego na szkolenia pracowników według typów JST



Rysunek 69: Średnie roczne wydatki na kształcenie jednego pracownika w JST w regionach



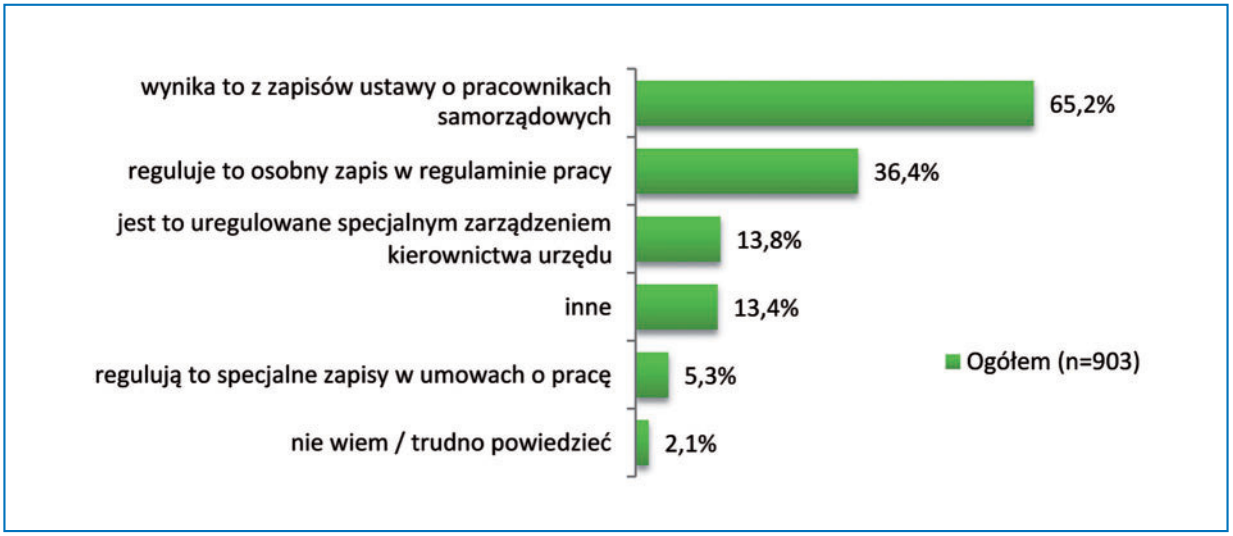
Trudno wskazać kryterium, które pozwalałoby ocenić efektywność kształcenia urzędników, czy poziom środków przeznaczanych na szkolenia pracowników. Można patrzeć na to w kategoriach benchmarkingowych i na przykład wskazać, że na Podkarpaciu na szkolenia pracowników wydaje się niemal dwa razy mniej niż w województwie zachodniopomorskim. Można też podejść do tego inaczej, wskazując, że obecnie jedynie nieco ponad jedna czwarta sekretarzy dostrzega w pracy swojego urzędu problemy, których przyczyną są niedostatki kompetencji pracowników, a 56,5% z nich twierdzi, że wysokość finansowania kształcenia pracowników jest odpowiednia (34,1% uważa, że potrzeby są większe – najwięcej w warmińsko-mazurskim, lubuskim i łódzkim). Ale można też wprost odwołać się do opinii liderów, którzy zapytani o efektywność szkoleń, często popadają w konfuzję, świadczącą, że nie jest to kwestia, o której wcześniej myśleli! Jeden z badanych, próbując wybrnąć z tak postawionego pytania, powiedział:

> *Instytucje kontrolne, które przyjeżdżają, badają realizację poszczególnych spraw, z bardzo różnego zakresu, podają odpowiedź na to, czy te szkolenia przynoszą oczekiwany efekt, czy też nie. I tam, gdzie pojawiają się chociażby jakieś takie poważniejszej uwagi, to też widać, że pracownik jest na bieżąco. I analizujemy [to] właśnie w taki sposób, że siadamy i analizujemy jakiś tam protokół pokontrolny – i proszę – tu korzystał z tego szkolenia, na pewno to na tym szkoleniu było omawiane, nie zastosował się, albo się zastosował. Albo: tu rzeczywiście się zmieniło, nie wyłapaliśmy, nasi pracownicy nie byli na szkoleniach z tego zakresu i braki tutaj widać. (wójt)*

Badani przeważnie zakładają przy tym dobrą wolę swoich podwładnych. Z samego faktu, że pracownicy decydują się wziąć udział w szkoleniu wnioskują, że kieruje nimi chęć zdobycia wiedzy i wykorzystania jej w praktyce. Włodarze często nie widzą zatem konieczności monitorowania skuteczności szkoleń. Zważywszy także na brak rozpowszechnionych praktyk rozpoznawania potrzeb szkoleniowych pracowników (posiadanie takich praktyk deklaruje mniej niż połowa urzędów, przy czym przeważnie oznaczają one prowadzenie indywidualnych rozmów z podwładnymi) – można przyjąć, że w większości jednostek nie wypracowano żadnego spójnego, konsekwentnego podejścia do kształtowania rozwoju kompetencji kadr urzędniczych. Co prawda 54,6% sekretarzy deklaruje, że urzędnicy w ich jednostkach są formalnie zobligowani do podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych, ale jako podstawa

takiego zobowiązania najczęściej wskazywana jest ustawa o pracownikach samorządowych (która obowiązuje wszystkich urzędników, a nie tylko tych zatrudnionych w 65% urzędów, w których taką podstawę wskazano). Jeśli pominiemy wymóg ustawowy, na który powoływali się respondenci, to okazuje się, że **zobowiązanie pracowników do kształcenia, w jakiejkolwiek formie, obowiązuje jedynie w 18,3% urzędów!** W pozostałych albo przyjmuje się, że regulują tę kwestię zapisy ustawy, albo akceptuje fakt braku formalnych wymogów w tym zakresie. Oczywiście nie znaczy to, o czym była mowa wcześniej, że urzędy nie szkolą pracowników. Oznacza to jednak, że w zdecydowanej większości przypadków praktyki te nie są w jakikolwiek sposób regulowane ani planowane.

Rysunek 70: Forma zobowiązania urzędników do kształcenia w urzędach, w których zadeklarowano obowiązywanie takiego wymogu (54,6% JST)



Niezależnie od braku wewnętrznych regulacji, urzędnicy, zdaniem liderów samorządowych, chętnie biorą udział w szkoleniach, choć chęć takiego udziału jest zróżnicowana: *młodzi chętnie jeżdżą na szkolenia, starsi mniej chętnie* (wójt). Włodarze deklarują przy tym, że ich podwładni najczęściej sami zgłaszają, w jakich działaniach edukacyjnych chcieliby wziąć udział.

> *Chcą się uczyć, chcą się uczyć, kadrę mamy młodą w większości, w tym większość to są kobiety i to są kobiety które mają dzieci często i one są bardzo dobrymi pracownikami, mają często więcej niż jedno, często więcej niż dwoje dzieci i to nie przeszkadza im w pracy. (burmistrz)*

> *Trudno jednoznacznie określić, co powoduje urzędnikami zgłaszającymi się na szkolenia – czy chęć rozwijania swoich kompetencji, czy może presja przełożonych? Niewątpliwie, włodarze oczekują, że ich podwładni będą nadążali za zmieniającymi się przepisami – jak stwierdził z pełną szczerością jeden z nich, „jeśli jest dobry urzędnik i jest to homo sapiens, to on, proszę Pana, sam się godzi, że musi się iść doszkolić, bo to prawo jest takie, że nie wie. Trzeba pojechać, dopytać, wyjaśnić. (burmistrz)*

Zobrazowany prezentowanymi wcześniej danymi brak ustrukturyzowania praktyk szkoleniowych w urzędach przejawia się także w podejściu do planowania rozwoju kompetencji urzędników. Zgodnie z deklaracjami sekretarzy plany szkoleń opracowywane są jedynie w 24,7% urzędów. Plany takie najczęściej powstają w urzędach miejskich zatrudniających powyżej 100 pracowników i w zdecydowanej większości (90,7% przypadków) przyjmowana jest w nich roczna perspektywa planowania.

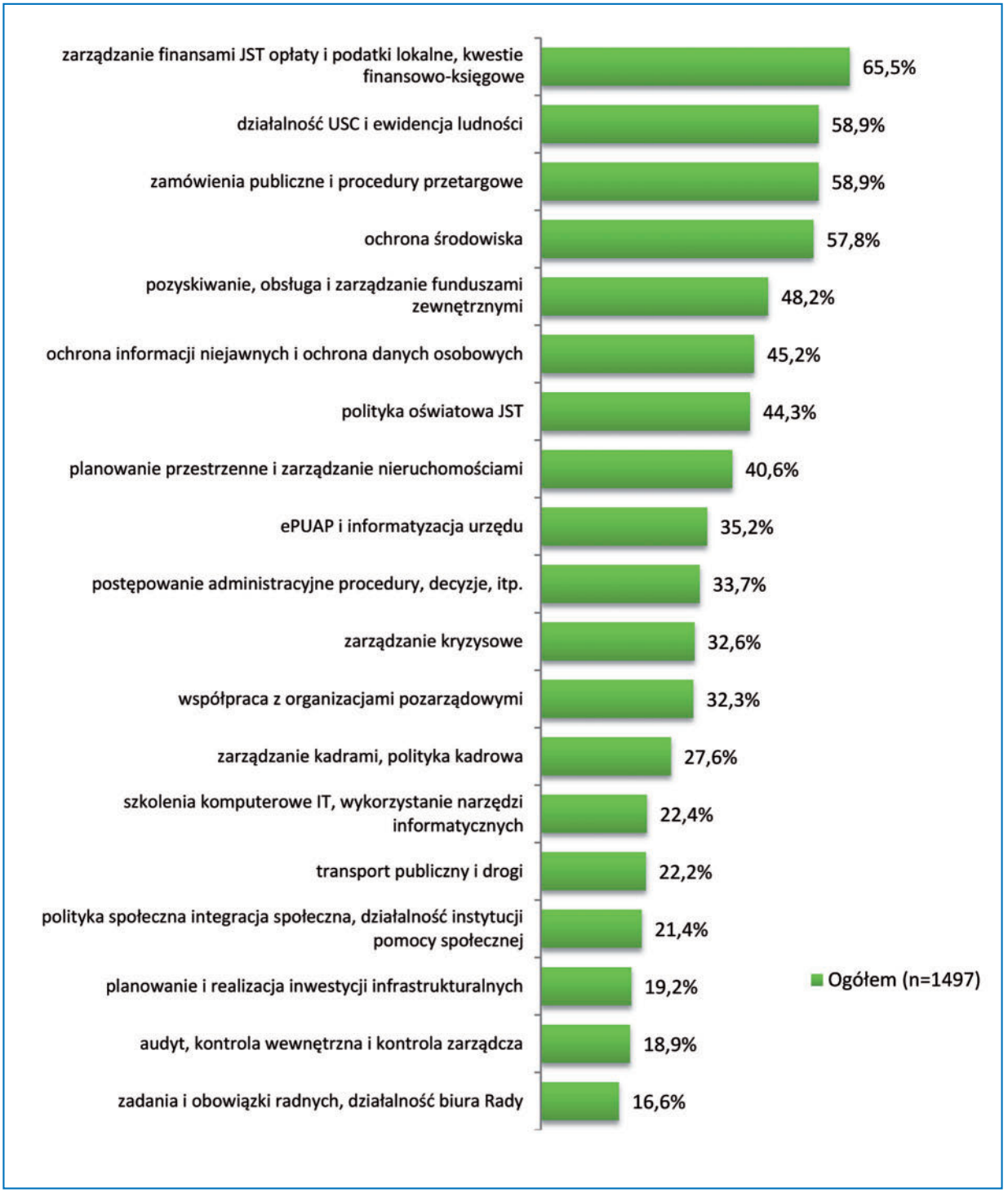
Tak, mamy plan szkoleniowy w każdym roku. Ja finansuję dla moich pracowników bardzo często studia podyplomowe, finansuję je w całości i w zasadzie można powiedzieć, że każdy pracownik, który chce się szkolić i stwierdzamy, że powinien uzupełnić swoją wiedzę, dostaje 100% środków na szkolenie. I to jest planowane od paru lat, rocznie, potem kontynuujemy ten plan i z racji tego, że dużo się zmienia [w prawie], to dużo się też szkolimy. (burmistrz)

Powyższa wypowiedź burmistrza, oprócz zobrazowania praktyki planowania szkoleń, zawiera jeszcze jedną istotną informację – najlepiej chyba obrazującą samorządowy rynek szkoleniowy. Otóż zdecydowana większość realizowanych na tym rynku szkoleń wynika z potrzeby pozyskania przez urzędników wiedzy na temat zmieniających się regulacji prawnych. W zasadzie ta właśnie kwestia determinuje zasadniczą część aktywności edukacyjnych, co przynajmniej po części wyjaśnia brak planowania w zakresie kształcenia – jeśli zmiany nie są znane i trudno je przewidzieć, to tym bardziej trudno jest planować działania zmierzające do ich opanowania. Podstawowa funkcja szkoleń polega zatem na wyjaśnianiu regulacji, interpretowaniu przepisów, pokazywaniu, jak stosować niejasne prawo i rozporządzenia władz centralnych. Jak była mowa w pierwszej części opracowania – przy okazji omawiania słabości systemu samorządowego – jest to jeden bardziej dotkliwych problemów, z którymi nieustająco borykają się władze lokalne. Dlatego właśnie szkolenia są pewną koniecznością i dopóki jakość stanowionego prawa będzie niska, dopóty rynek szkoleń dla samorządów będzie się niezagrożony.

Wiele tych szkoleń wynika np. z wprowadzenia nowych przepisów. Przepisy, które są normatywne z przepisami unijnymi i w wielu przypadkach takie przetłumaczenie pewnych spraw „z polskiego na nasze" jest bardzo istotne i też daje efekty. (...) Źle się dzieje, kiedy brak jakiegoś wprowadzenia tam przepisu zauważy np. przedstawiciel NIK. (...) A takich przepisów też nieczytelnych jest bardzo dużo tworzonych. (burmistrz)

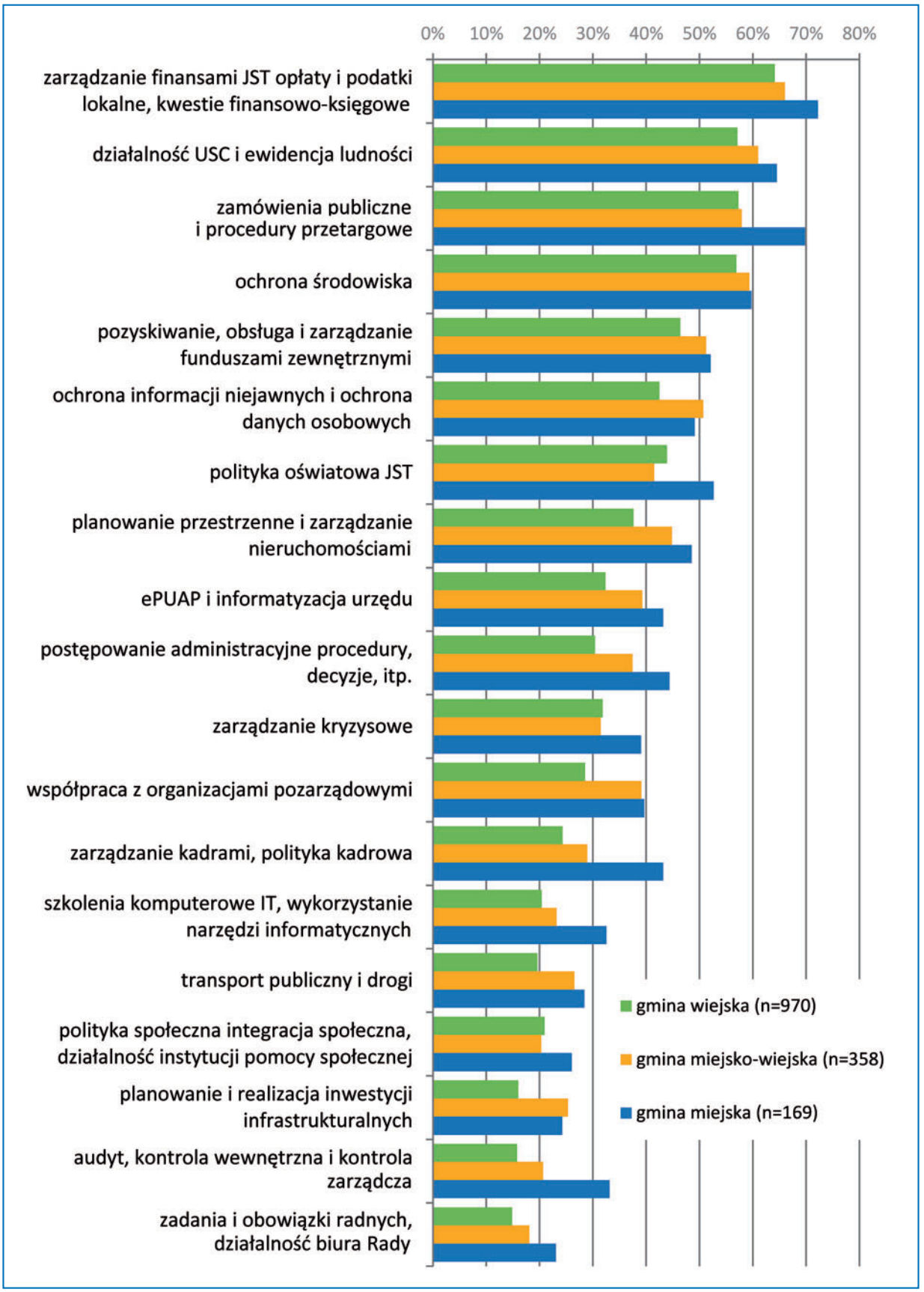
Na poniższym wykresie zaprezentowano najpopularniejsze tematy szkoleń urzędników w 2015 roku (wskazania sekretarzy JST). Z zestawienia tego wynika wyraźnie, że dominują szkolenia służące doraźnemu uzupełnianiu braków wiedzy potrzebnej w codziennej pracy administracji lokalnej.

Rysunek 71: Tematyka szkoleń, w których uczestniczyli urzędnicy w ostatnim roku (wskazania sekretarzy, kategorie pow. 10%)



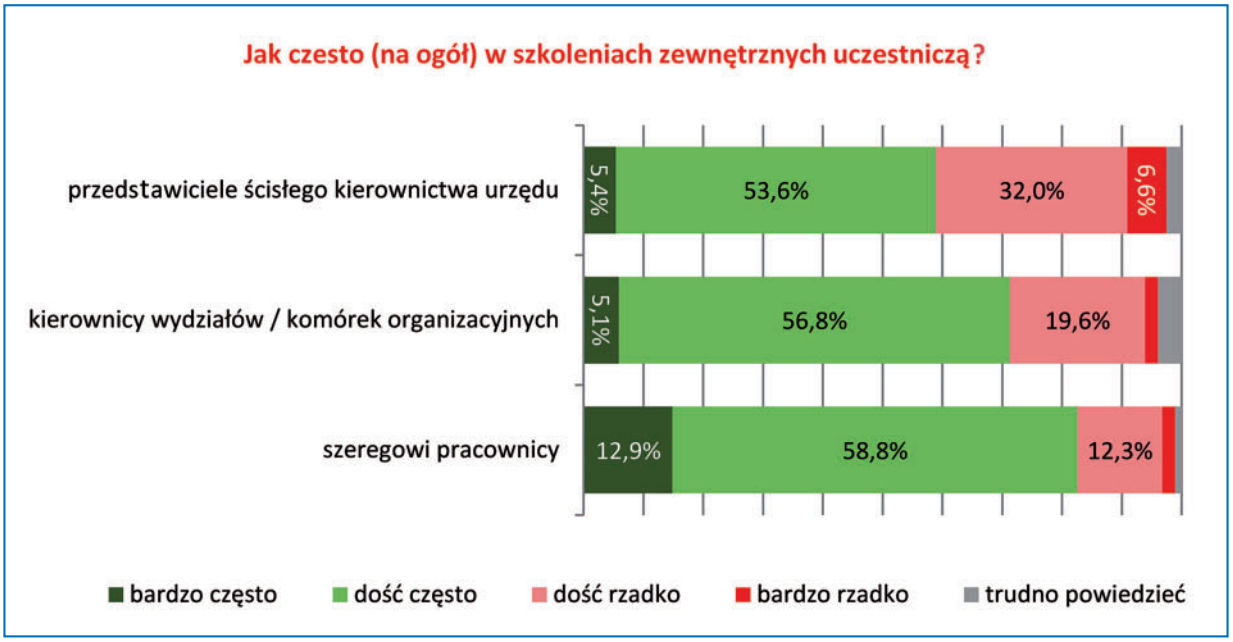
Zaprezentowane na następnym wykresie zróżnicowanie tematyki szkoleń w 2015 roku, po pierwsze – pozwala zarysować różnice wyzwań, przed którymi stoją urzędy różnego typu, a po drugie – ponownie wskazuje, że jednostki miejskie znacznie bardziej intensywnie szkolą pracowników, niż urzędy innego typu.

Rysunek 72: Tematyka szkoleń w typach JST, w których uczestniczyli urzędnicy w ostatnim roku (wskazania sekretarzy, kategorie pow. 10%)



Przyjmowane w urzędach podejście do kształcenia pracowników przejawia się także w wyborze osób, które w szkoleniach uczestniczą. **W bardzo ograniczonym zakresie szkoli się radnych** – w 53,8% urzędów w 2015 roku w ogóle nie finansowano szkoleń przedstawicielom rady, a w dalszych 23,6% zdarzył się jeden taki przypadek. Jedynie 16,2% sekretarzy potwierdziło w miarę częste uczestnictwo radnych w szkoleniach. Można domniemywać, że (oprócz przeszkód formalno-prawnych związanych z rozliczaniem kosztów takich szkoleń) prezentowane podejście może wynikać właśnie z określonego sposobu postrzegania użyteczności szkoleń – skoro radni nie odpowiadają za realizację żadnych konkretnych zadań, to nie ma potrzeby szkolenia takich osób. Dlatego właśnie na szkolenia kieruje się przede wszystkim szeregowych pracowników – urzędników niższego szczebla, oraz – choć nieco rzadziej – kierowników komórek organizacyjnych. Podyktowane jest to przekonaniem, że skoro to oni właśnie wykonują codzienne czynności administracyjne, przygotowują decyzje, obsługują klientów, opracowują projekty dokumentów, to właśnie oni powinni orientować się w obowiązujących przepisach i uregulowaniach, i im tę wiedzę trzeba dostarczyć.

Rysunek 73: Uczestnicy szkoleń w JST



Po wielu latach doświadczeń badani liderzy mają wyrobioną opinię na temat różnych działań edukacyjnych skierowanych do urzędników i mają swoje sposoby ich selekcji. Jako że wysłanie pracownika na szkolenie wiąże się z kosztami i kłopotami organizacyjnymi, to w zasadzie każda taka decyzja jest podejmowana z rozwagą. Podkreślić przy tym należy, że w przekonaniu liderów, to nie koszty są czynnikiem rozstrzygającym: *nie żałujemy pieniędzy na szkolenia. Tylko wybieramy już takie firmy, które naprawdę dobrze szkolą, a nie odpieprzają tych szkoleń (burmistrz).*

Wypowiedzi badanych wskazują, że przy wyborze oferty szkoleniowej kilka czynników powinno mieć znaczenie decydujące. Należą do nich:

- **Reputacja osoby prowadzącej szkolenie** – najlepiej, jeśli jest to wykładowca sprawdzony, w którego szkoleniach brano udział lub który jest polecany przez innych urzędników. Wśród najważniejszych zalet szkoleniowca wymieniano specjalistyczną wiedzę, znajomość lokalnej specyfiki oraz sposób prowadzenia szkoleń.

Analizujemy osoby, które będą przeprowadzać te szkolenia. Oczywiście, analizujemy branżowo. Czyli nie na zasadzie takiej, że zrobimy sobie szkolenia, tylko analizujemy branżowo. I nie ukrywam, że wybieramy tych szkolących, z którymi mieliśmy już doświadczenia pozytywne. (wójt)

Jeżeli ściągamy szkoleniowca tutaj, to już wiemy kogo. Wiemy, że jest dobry, że na określony temat mówi interesująco. (wójt)

- **Reputacja organizatora szkoleń** – samorządowcy deklarowali, że chętniej sięgają po oferty instytucji cieszących się uznaniem na rynku, lub oferty organizacji branżowych, których zaletą jest to, że są wiarygodne i tańsze.

Ja muszę powiedzieć Panu, że moi pracownicy już są bardzo wybredni, znaczy oni nie pójdą na byle jakie szkolenie, patrzą, kto organizuje przede wszystkim, kto jest organizatorem, kto jest wykładowcą. (wójt)

- **Koszt szkolenia**, ale z gwarancją zapewnienia jego jakości – z zainteresowaniem przyjmowane są propozycje instytucji czy organizacji samorządowych, których zaletą jest to, że są wiarygodne i na ogół tańsze od oferty innych podmiotów.

Szukamy tych tańszych, to nie znaczy gorszych, i korzystamy też z tego, co organizuje się na poziomie powiatu, województwa, poszczególnych ministerstw, ale też organizacji samorządowych. Związek gmin, powiatów, miast, realizują różne programy, w ramach tych programów szkolenia są często bezpłatne i pracownicy też z tego korzystają. (wójt)

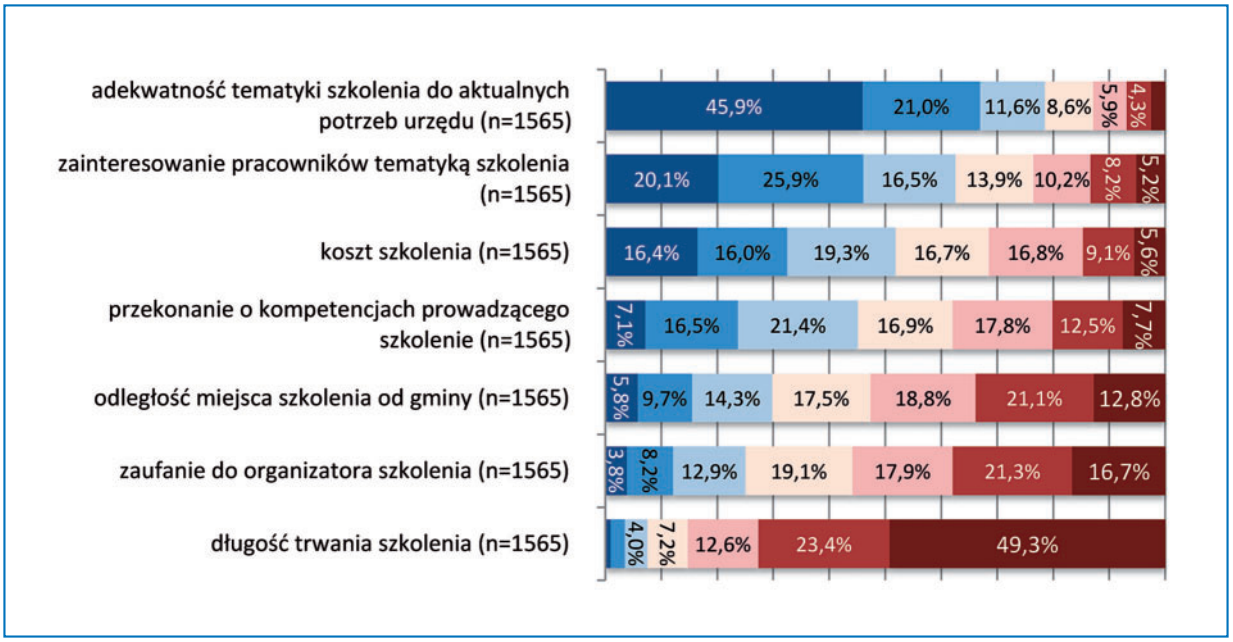
- **Miejsce organizacji szkolenia** – deklarowano, że preferowane są oferty szkoleń, które odbywają się w lokalizacji nieodległej od urzędu.

Na szkolenia to już wyjątkowo nie lubię daleko jeździć. (wójt)

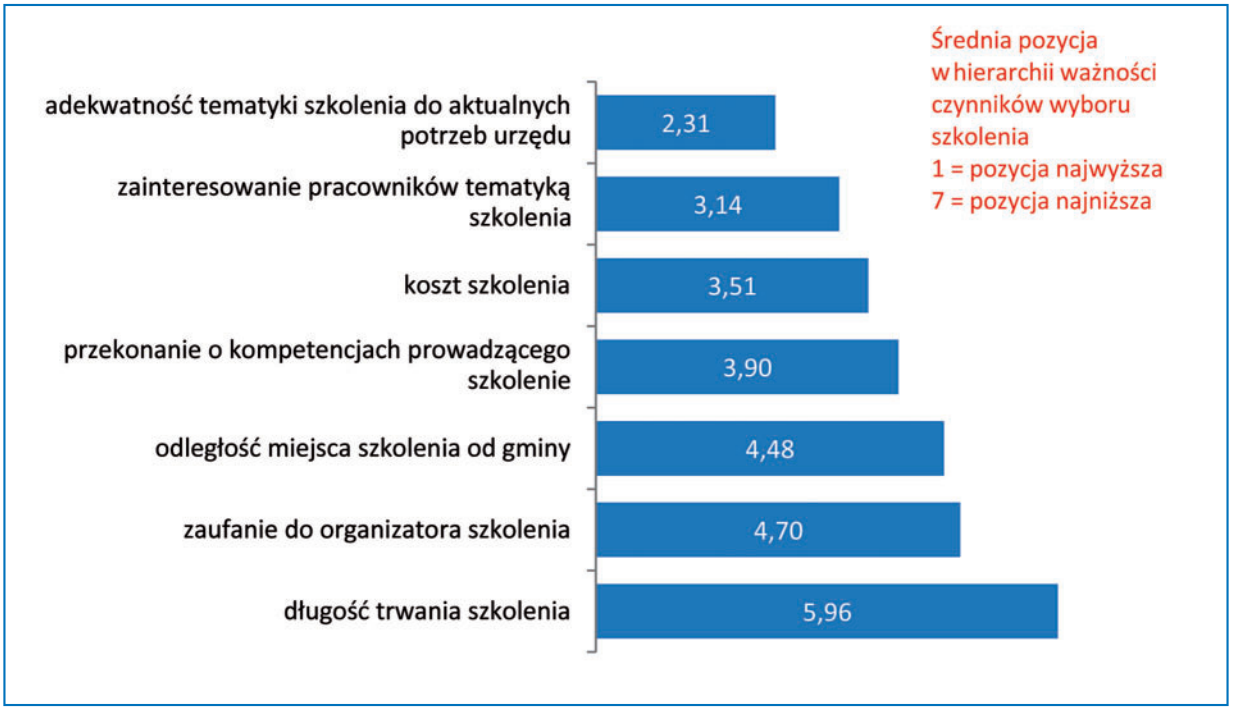
Chcą się szkolić, rzadko kto chciałby chętnie wyjeżdżać gdzieś dalej, więc staramy się tu bliżej. (burmistrz)

Dane sondażowe pozwalają ocenić znaczenie poszczególnych czynników determinujących wybór oferty szkoleniowej z szerszej perspektywy. Wskazują one, że podstawową kwestią, być może pomijaną w wypowiedziach liderów ze względu na swą oczywistość, jest adekwatność tematyki szkolenia do aktualnych potrzeb urzędu, zaś zaprezentowane powyżej czynniki, o których wspominali szefowie jednostek samorządowych, znajdują się raczej na końcu hierarchii. Po części przynajmniej oznacza to, że pragnienia liderów nieco rozmijają się z rzeczywistością: chcą oni dla swoich pracowników przede wszystkim szkoleń wartościowych merytorycznie, prowadzonych przez świetnych ekspertów, organizowanych przez rzetelne i uznane podmioty, lecz proza życia decyduje, że przy wyborze oferty istotne znacznie ma koszt szkolenia oraz bieżące wyzwania, przed którymi urząd stoi.

Rysunek 74: Czynniki determinujące wybór oferty szkoleniowej – deklaracje sekretarzy

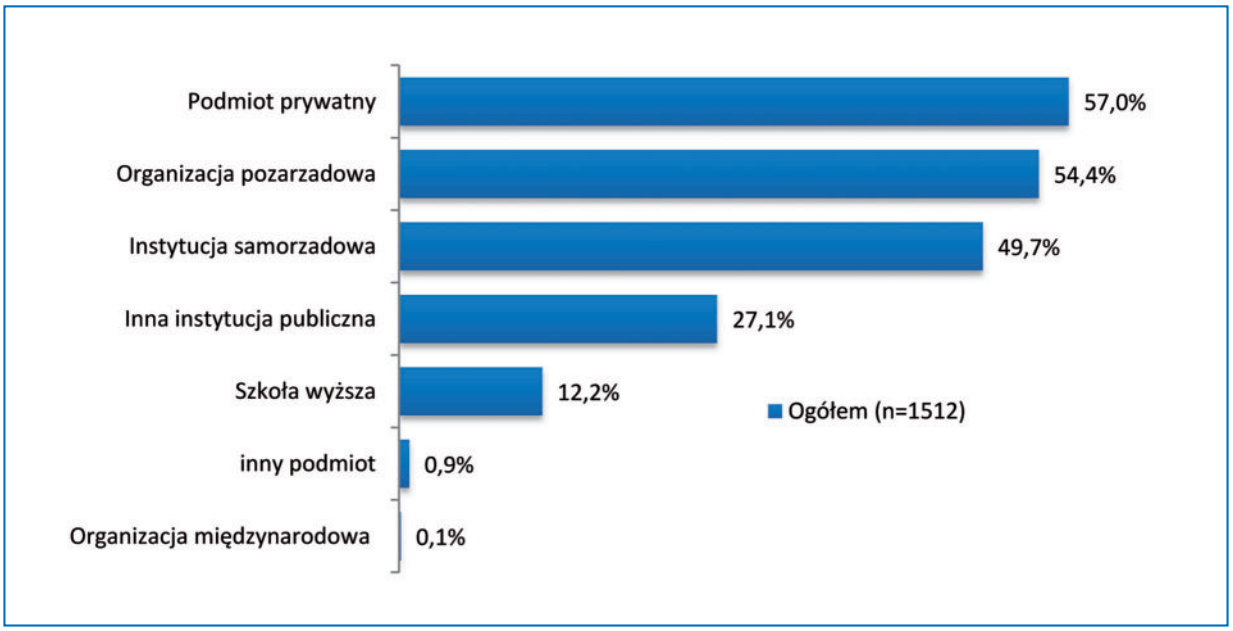


Rysunek 75: Średnia ważność poszczególnych czynników wyboru oferty szkoleniowej



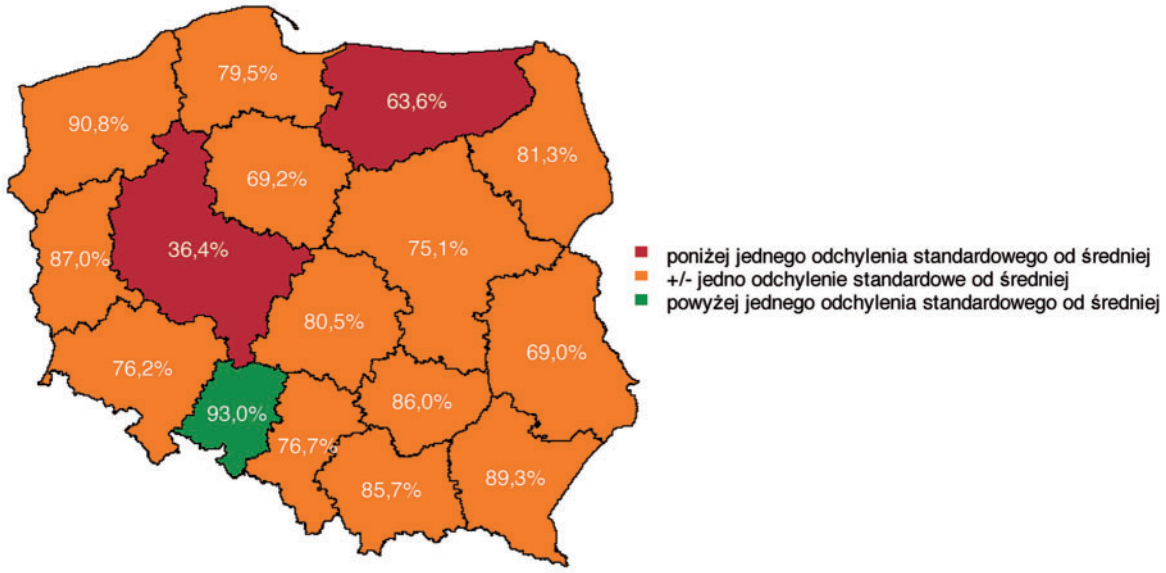
Być może właśnie ze względu na mniejsze znaczenie przypisywane reputacji organizatora szkoleń, respondenci nie zawsze potrafili wymienić wszystkich usługodawców, z których oferty korzystał urząd. Na podstawie uzyskanych danych można jednak wnioskować, że rynek jest dość rozbudowany, zdywersyfikowany i konkurencyjny. Przeważającą część szkoleń obsługują podmioty prywatne oraz organizacje pozarządowe.

Rysunek 76: Organizatorzy szkoleń, w których w 2015 roku uczestniczyli pracownicy urzędu



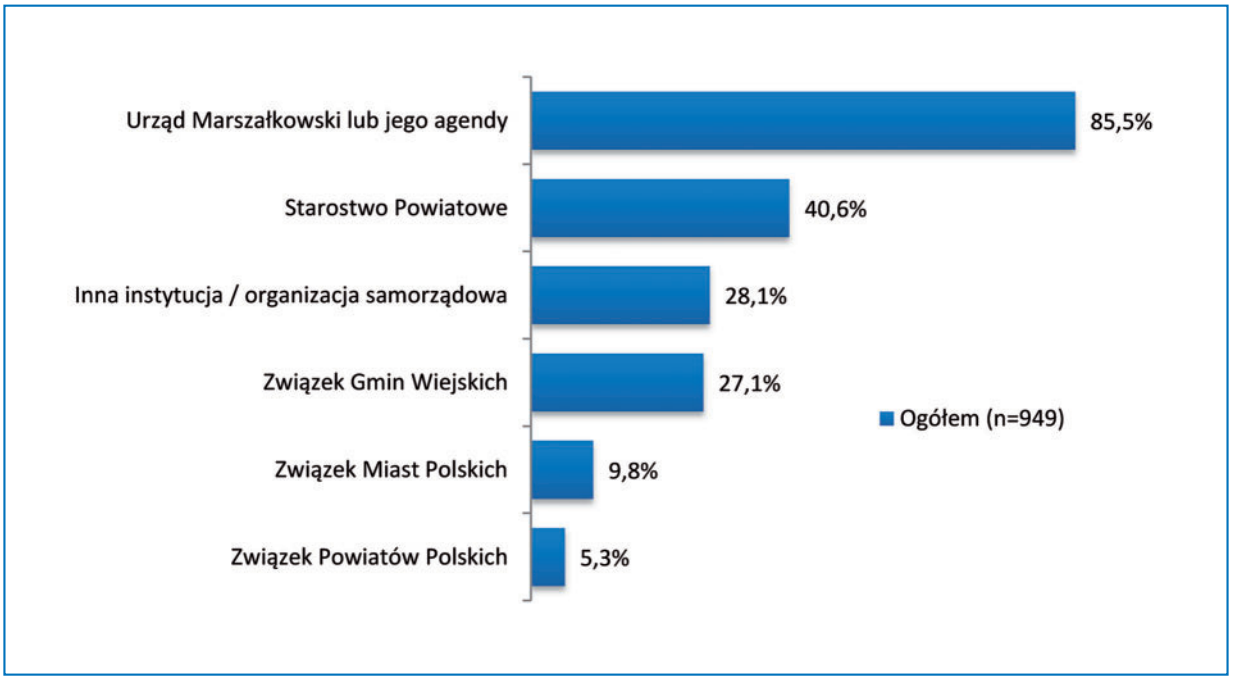
Pytanie dotyczące organizatorów szkoleń, w których uczestniczyli w 2015 roku urzędnicy, miało charakter generalny – brzmiało ono: „Kto był organizatorem szkoleń?", a w zestawie odpowiedzi umieszczono kategorie zaprezentowane na powyższym wykresie. Udzielając odpowiedzi, sekretarze w większości wypadków zapewne odwoływali się do swojej pamięci – i mogli nie uwzględnić wszystkich przypadków. Analiza danych wykazała także, że w części ankiet organizatorzy zostali źle skategoryzowani – np. organizacja pozarządowa (której nazwę podawano) była kategoryzowana jako firma, a organizacja samorządowa – jako pozarządowa. Wiele tego typu pomyłek udało się skorygować w trakcie obróbki danych – zapewne jednak nie wszystkie. O tym, że udzielane przez sekretarzy generalne informacje na temat kategorii dostawców usług szkoleniowych mogą nie być w pełni miarodajne, wskazywać może porównanie odsetka wskazań organizacji pozarządowych (powyżej) z odpowiedziami na zadawane na końcu ankiety pytanie o uczestnictwo pracowników w szkoleniach organizowanych przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej (czyli organizację pozarządową). Wedle zebranych deklaracji, w szkoleniach Fundacji w 2015 roku uczestniczyli bowiem przedstawiciele 76,5% urzędów w całym kraju.

Rysunek 77: Odsetek urzędów samorządowych w województwach, których pracownicy uczestniczyli w 2015 roku w szkoleniach organizowanych przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej



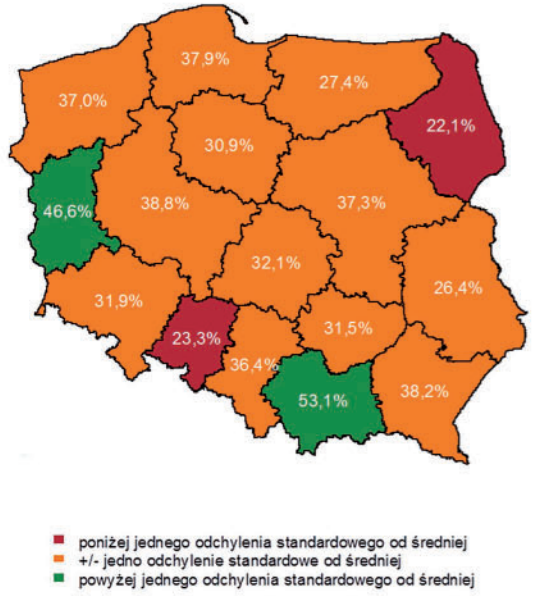
Wśród instytucji i organizacji samorządowych, które organizowały szkolenia dla pracowników, wymienić należy przede wszystkim (zbiorczo tu potraktowane) urzędy marszałkowskie oraz starostwa powiatowe.

Rysunek 78: Instytucje i organizacje samorządowe jako organizatorzy szkoleń – % wskazań sekretarzy

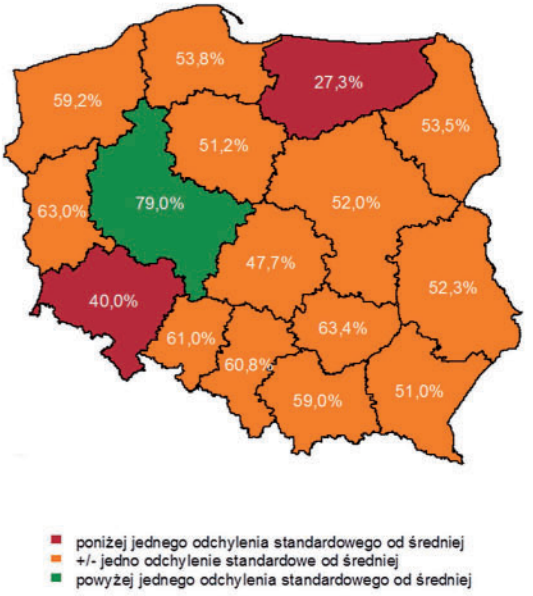


Dane wskazują, że aktywność poszczególnych organizatorów szkoleń jest zróżnicowana regionalnie:

Rysunek 79: Odsetek JST w województwach, których pracownicy uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez podmiot prywatny



Rysunek 80: Odsetek JST w województwach, których pracownicy uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez organizację pozarządową



W trakcie zrealizowanych wywiadów poproszono liderów o ocenę dotychczasowych doświadczeń szkoleniowych – refleksję na temat najczęstszych wad i zalet działań edukacyjnych, w których uczestniczą urzędnicy.

Na pierwszym miejscu problemów, których doświadczali badani, wymienić należy niską jakość szkoleń. Przyczynę tego stanu rzeczy upatrywano przede wszystkim w zasadach rozdzielania funduszy unijnych z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, gdzie o wyborze oferty najczęściej decydowała najniższa cena.

> *Problem najniższej ceny, albo ceny i doboru firmy szkolącej, na które tak naprawdę beneficjent nie miał wpływu i później jakość tych szkoleń – też może być bardzo różna. (wójt)*

> *Był ten pęd i tych środków europejskich było dużo, tych bezpłatnych szkoleń było bardzo dużo, a no mnie raz pytali po pół godziny – co ja tutaj robię, to też tak bywa. (burmistrz)*

Badani przytaczają przykłady szkoleń prowadzonych w atrakcyjnym miejscu – przysłowiowo występuje w tej roli Zakopane – których główną istotą były atrakcje turystyczne, rekreacyjne i kulinarne, przy czym często dodają, że *tego może być coraz mniej, już te czasy się zmieniły (burmistrz)*.

Inną przyczyną niskiej jakości szkoleń bywają nieprzygotowani lub niekompetentni prowadzący, nierzadko stosujący oszukańcze praktyki, oferujący szkolenia bardzo niskiej jakości.

> *Jeśli przyjeżdża facet po to tylko, żeby skasować klientów i czyta ustawę tylko, to takie szkolenie jest w ogóle bez sensu. (burmistrz)*

Dla sprawnego działania urzędu długotrwałe i wyjazdowe szkolenia rodzą czasem niemałe problemy: *gdzie trzeba delegować pracownika, ktoś w tym czasie go tutaj musi zastąpić albo jeżeli to jest jedyny specjalista no to trzeba zawiesić, czyli brak spowodowany nieobecnością (burmistrz).* Wyjazdowe szkolenia stwarzają również szereg problemów w życiu prywatnym urzędników.

> *Często jest tak, że to jest nie tylko kłopot, bo się nie jest w pracy, ale też trzeba wyjechać z domu, to dla wielu dojrzałych osób nie jest takie proste i oczywiste – ktoś musi odebrać dzieci, zrobić obiad, śniadanie albo zorganizować jakieś obowiązki. Wyjazdy na te szkolenia mają wiele takich cech, które niestety demolują te sytuacje. (prezydent miasta)*

Nic zatem dziwnego, że **dla decydentów w urzędach samorządowych idealne szkolenie to szkolenie organizowane na terenie jednostki, w godzinach pracy, dla grupy urzędników, prowadzone przez wybranego, sprawdzonego i doświadczonego eksperta z wybranej dziedziny, który prowadzi szkolenie w oparciu o konkretne przykłady zaczerpnięte z praktyki działania urzędów lokalnych** (przypomnijmy, że takie szkolenia w 2015 roku organizowano w 56,3% JST).

Podstawową korzyścią płynącą z uczestnictwa pracowników w szkoleniach jest fakt, że przekłada się on na tempo i jakość realizacji określonych zadań. Dzięki zdobytej wiedzy można *częściowo lepiej, ale na pewno szybciej, bo wtedy jest mniej wątpliwości w niektórych przypadkach, czyli decyzja może być podjęta szybciej bez konieczności kontaktu z radcą (burmistrz*). Dzięki przeszkoleniu urzędników zmniejsza się ilość błędnych decyzji wydawanych przez urzędników, skutkujących odwołaniem do instancji kontrolnych. Jak stwierdził jeden z wójtów, efekty szkoleń widać *wyraźnie po decyzjach, które zostały wydane (...) – mamy dosłownie, może jedną, dwie. To nawet nie są z reguły zawinione z naszej strony, wynikają one z tego, że nieraz kolegium, powiedzmy sobie, ma trochę inne spojrzenie niż my*.

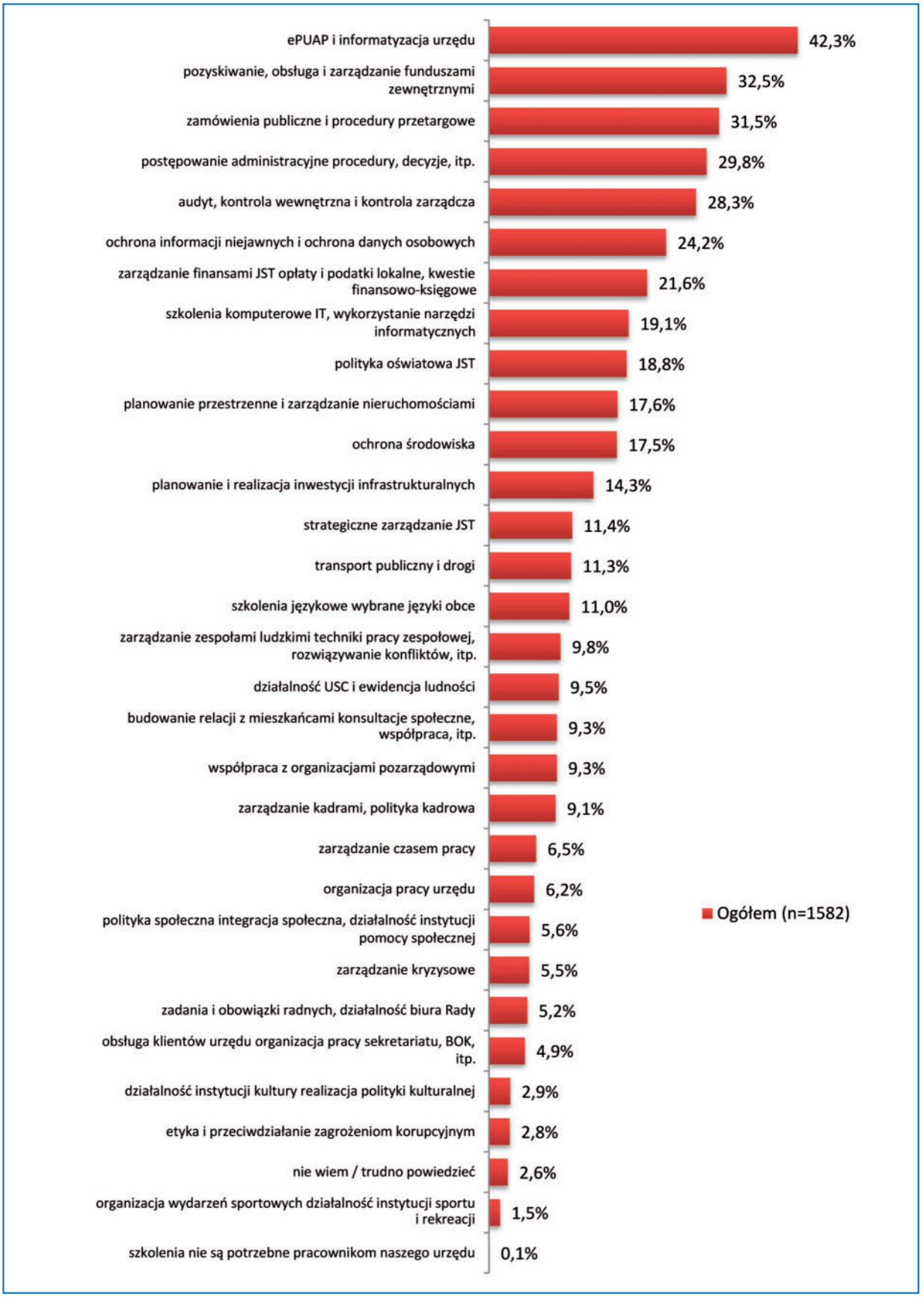
6.2. Postulaty i potrzeby szkoleniowe

Liderzy samorządowi przeważnie nie mieli precyzyjnej wiedzy na temat tego, jakich kompetencji brakuje ich podwładnym, a zatem trudno im było określić, jakie konkretnie szkolenia byłyby przydatne dla urzędu, którym kierują. Na pytanie o to, jakiej wiedzy potrzebują urzędnicy, odpowiadali zazwyczaj dość ogólnie, odwołując się do specyfiki poszczególnych wydziałów, indywidualnych potrzeb pracowników czy aktualnych zmian prawnych.

> *Każdy dział ma co innego, jak to jest dział zamówień publicznych czy dział architektury – to zupełnie mówi o czymś innym, jeżeli Pan pójdzie do działu ochrony środowiska, to będzie Pan mówił o tych przepisach, tutaj wie Pan nie ma czegoś, że możemy powiedzieć, że to są działy czy takie. (wójt)*

O ocenę potrzeb szkoleniowych urzędu poproszono także sekretarzy – w wielu wypadkach są to osoby bezpośrednio nadzorujące pracę poszczególnych komórek organizacyjnych i najlepiej orientują się w niedostatkach wiedzy czy umiejętności pracowników. Ich wskazania umożliwiły stworzenie listy postulatów, czy też oczekiwań szkoleniowych. Bezapelacyjnie pierwsze miejsce na tej liście zajmują szkolenia związane z wdrażaniem elektronicznej administracji, na drugim znalazły się zagadnienia związane z obsługą funduszy zewnętrznych (szczególnie funduszy UE), a na trzecim kwestie związane z zamówieniami publicznymi i procedurami przetargowymi. Analizując rozkład wskazań respondentów przedstawiony na poniższym wykresie, warto zwrócić uwagę także na pozycje najrzadziej wskazywane: organizacja wydarzeń sportowych, działalność instytucji sportu i rekreacji, etyka i przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym oraz działalność instytucji kultury i realizacja polityki kulturalnej. Innymi słowy: na szczycie hierarchii postulatów szkoleniowych znajdują się sprawy związane z codziennym funkcjonowaniem urzędu i działalnością administracyjną, na dole zaś kwestie dotyczące prowadzenia lokalnych polityk rozwojowych.

Rysunek 81: Postulaty szkoleniowe – szkolenia potrzebne pracownikom urzędu (wskazania sekretarzy JST)

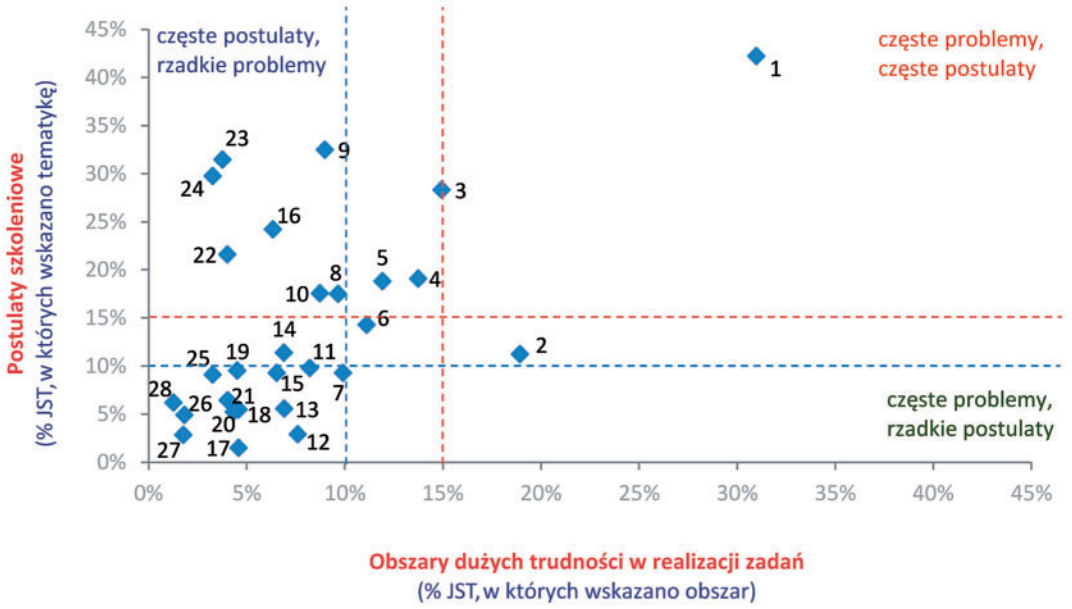


W pewnym zakresie wybór tematyki szkoleń, który przedstawiono na powyższym wykresie, może się wydawać zaskakujący. Otóż dość często wskazywano tematy odpowiadające obszarom pracy urzędu, które, zgodnie z omawianymi wcześniej deklaracjami sekretarzy... nie są źródłem problemów w codziennej działalności. Rodzi się zatem pytanie, jak traktować te wskazania?

Należy zauważyć, że diagnoza potrzeb szkoleniowych powinna służyć identyfikacji rozbieżności pomiędzy wiedzą posiadaną przez potencjalnych uczestników szkoleń a wiedzą z jakichś względów od nich wymaganą lub pożądaną. Okazuje się bowiem, że w wielu wypadkach oczekiwania czy postulaty szkoleniowe, prezentowane przez potencjalnych uczestników procesu kształcenia, odbiegają od rzeczywistych potrzeb urzędu. Dzieje się tak z wielu powodów – warto tu choćby wskazać takie kwestie, jak brak świadomości niedostatku kompetencji, niewłaściwa identyfikacja przyczyn problemów, czy stereotypowe podejście do wyboru tematyki działań edukacyjnych. Określenie potrzeb szkoleniowych wymaga zatem rozpoznania przyczyn problemów i określenia, które z nich mogą być rozwiązane na skutek zdobycia wiedzy lub rozwoju umiejętności urzędników, a które wymagają podjęcia innych działań, czy wprowadzenia określonych zmian. Warto przy tym pamiętać, że bezkrytyczne przyjmowanie wszelkich zgłaszanych postulatów może narazić urząd na niepotrzebne obciążenia (koszty finansowe i organizacyjne), lub wręcz prowadzić do niekorzystnych dla urzędu konsekwencji (gdy rzeczywiście potrzebna wiedza nie zostanie pozyskana).

W związku z powyższymi uwagami, zgłaszane przez sekretarzy postulaty szkoleniowe zostały zweryfikowane względem deklarowanych obszarów problemów występujących w funkcjonowaniu urzędu. Oczywiście nie należy przyjmować, że zabieg ten jest wystarczający dla rzeczywistej diagnozy potrzeb – przecież na działanie urzędu mają także wpływ m.in. czynniki systemowe (omówione w pierwszej części tego opracowania), czy choćby praktyki zarządcze stosowane przez liderów. Nie sposób jednak nie uznać, że przyczyny przynajmniej części zgłaszanych problemów tkwią w braku kompetencji pracowników urzędów, które reprezentowali sekretarze.

Rysunek 82: Obszary dużych trudności w realizacji zadań, a postrzegane potrzeby szkoleniowe pracowników (wskazania sekretarzy)



1 - ePUAP i informatyzacja urzędu
2 - transport publiczny i drogi
3 - audyt, kontrola wewnętrzna i kontrola zarządcza
4 - szkolenia komputerowe IT, wykorzystanie narzędzi informatycznych
5 - polityka oświatowa JST
6 - planowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych
7 - budowanie relacji z mieszkańcami, konsultacje społeczne, współpraca, itp.
8 - ochrona środowiska
9 - pozyskiwanie, obsługa i zarządzanie funduszami zewnętrznymi
10 - planowanie przestrzenne i zarządzanie nieruchomościami
11 - zarządzanie zespołami ludzkimi techniki pracy zespołowej, rozwiązywanie konfliktów, itp.
12 - działalność instytucji kultury realizacja polityki kulturalnej
13 - polityka społeczna integracja społeczna, działalność instytucji pomocy społecznej
14 - strategiczne zarządzanie JST
15 - współpraca z organizacjami pozarządowymi
16 - ochrona informacji niejawnych i ochrona danych osobowych
17 - organizacja wydarzeń sportowych działalność instytucji sportu i rekreacji
18 - zarządzanie kryzysowe
19 - działalność USC i ewidencja ludności
20 - zadania i obowiązki radnych, działalność biura rady
21 - zarządzanie czasem pracy
22 - zarządzanie finansami JST opłaty i podatki lokalne, kwestie finansowo-księgowe
23 - zamówienia publiczne i procedury przetargowe
24 - postępowanie administracyjne procedury, decyzje, itp.
25 - zarządzanie kadrami, polityka kadrowa
26 - obsługa klientów urzędu organizacja pracy sekretariatu, BOK, itp.
27 - etyka i przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym
28 - organizacja pracy urzędu

Analiza danych wykazała, że wśród najważniejszych potrzeb szkoleniowych pracowników urzędów samorządowych (przynajmniej w relacji do trudności, których doświadczają jednostki) należą szkolenia w zakresie elektronicznej administracji, transportu publicznego i zarządzania drogami, audytu, kontroli zarządczej i kontroli wewnętrznej. W drugiej kolejności wskazać należy szkolenia w zakresie obsługi komputera i wykorzystywania narzędzi informatycznych, polityki oświatowej JST oraz planowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Widoczna jest także cała grupa tematów, które choć były często zgłaszane, to nie znajdują odzwierciedlenia w problemach, które dotykają działalność urzędu. Oczywiście, nie oznacza to, że można pominąć postulaty szkoleniowe zgłoszone przez sekretarzy – są one wszak wyrazem możliwych zamiarów szkolenia pracowników we wskazanych obszarach. Warto jednak pamiętać, że użyteczność tych szkoleń w urzędach ich uczestników nie koniecznie musi być znacząca.

Zbieżność wskazań obszarów problemów w działalności i postulatów szkoleniowych (korelacje wskazań)

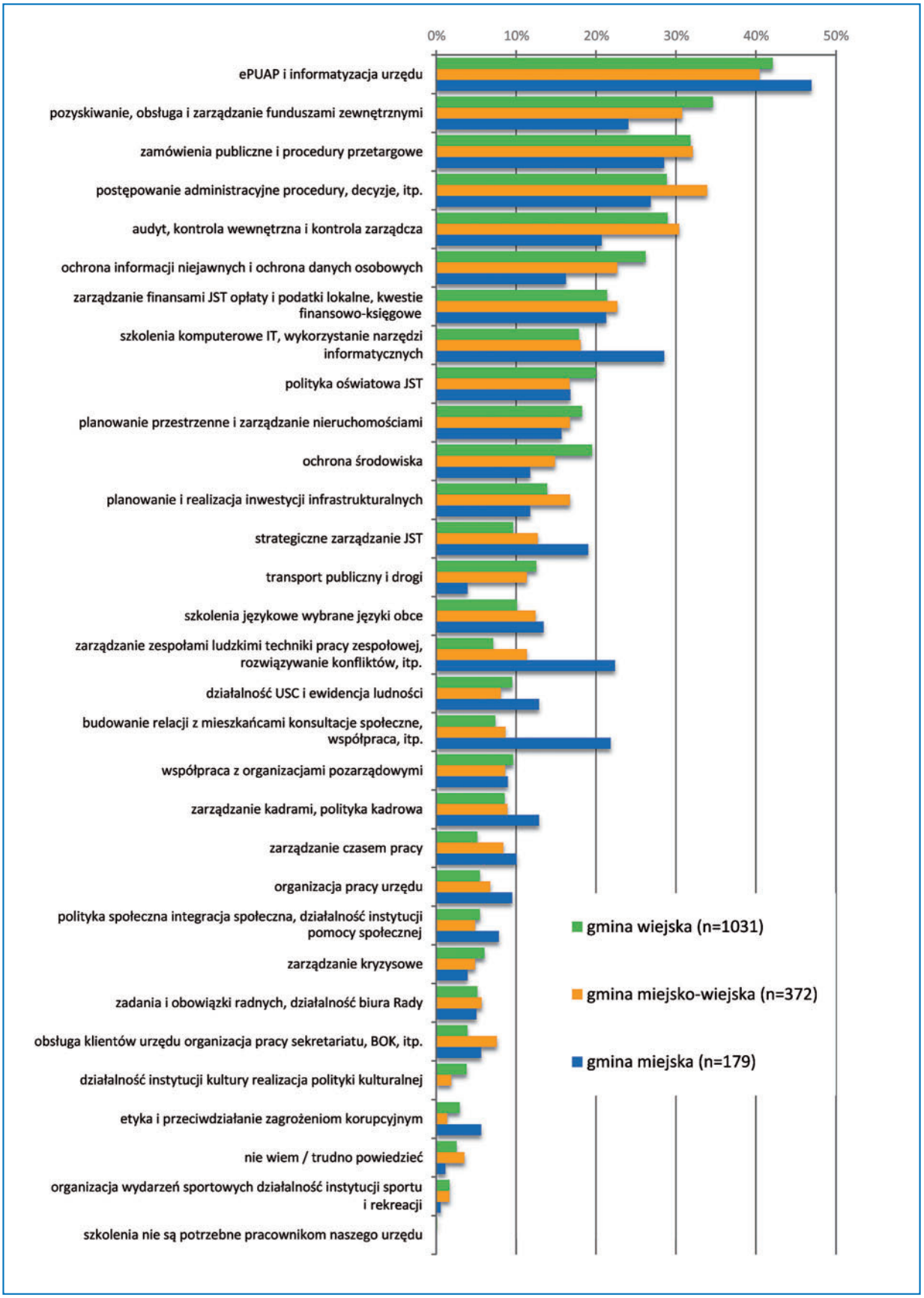
ochrona informacji niejawnych i ochrona danych osobowych	0,242
audyt, kontrola wewnętrzna i kontrola zarządcza	0,242
ePUAP i informatyzacja urzędu	0,221
szkolenia komputerowe IT, wykorzystanie narzędzi informatycznych	0,205
zadania i obowiązki radnych, działalność biura Rady	0,197
zarządzanie czasem pracy	0,195
zamówienia publiczne i procedury przetargowe	0,189
polityka oświatowa JST	0,185
postępowanie administracyjne procedury, decyzje, itp.	0,182
planowanie przestrzenne i zarządzanie nieruchomościami	0,172
działalność USC i ewidencja ludności	0,170
zarządzanie kryzysowe	0,161
pozyskiwanie, obsługa i zarządzanie funduszami zewnętrznymi	0,157
etyka i przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym	0,155
współpraca z organizacjami pozarządowymi	0,146
ochrona środowiska	0,146
działalność instytucji kultury realizacja polityki kulturalnej	0,144
polityka społeczna integracja społeczna, działalność instytucji pomocy społecznej	0,143
zarządzanie zespołami ludzkimi techniki pracy zespołowej, rozwiązywanie konfliktów, itp.	0,141
budowanie relacji z mieszkańcami konsultacje społeczne, współpraca, itp.	0,138
organizacja pracy urzędu	0,138
strategiczne zarządzanie JST	0,136
obsługa klientów urzędu organizacja pracy sekretariatu, BOK, itp.	0,133
planowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych	0,132
zarządzanie finansami JST opłaty i podatki lokalne, kwestie finansowo-księgowe	0,119
transport publiczny i drogi	0,116
organizacja wydarzeń sportowych działalność instytucji sportu i rekreacji	0,111
zarządzanie kadrami, polityka kadrowa	0,094

Jeszcze raz należy podkreślić, że powyższa lista jest wyłącznie efektem zestawienia deklaracji blemów w działalności urzędu i postulatów szkoleniowych. Nie obejmuje ona innych czynników, które oddziałują na funkcjonowanie urzędu, takich jak np. przyjmowane lokalnie strategiczne kierunki rozwoju, uwarunkowania regionalne, charakter miejscowości, ograniczenia ekonomiczne, społeczne czy systemowe.

W zakresie zgłaszanych postulatów szkoleniowych występują interesujące zróżnicowania zależne od typu jednostki samorządowej. Zgromadzone dane wskazują, że miasta potrzebują nieco innego wsparcia szkoleniowego niż gminy wiejskie. Sekretarze jednostek miejskich częściej wskazywali takie obszary szkoleń, jak: elektroniczna administracja, obsługa komputerów i technologie informatyczne, zarządzanie strategiczne, zarządzanie zespołami ludzkimi, polityka kadrowa czy konsultacje społeczne i budowanie relacji z mieszkańcami. Z kolei w mniejszych jednostkach prym wiodą sprawy związane z pozyskiwaniem funduszy UE, ochroną danych osobowych i ochroną środowiska. Świadczyć to może o różnicach perspektyw patrzenia na rolę administracji samorządowej i wyzwania, które przed nią stoją – podczas gdy w gminach wiejskich, w których mniej się wydaje na kształcenie pracowników, przez co rzadziej uczestniczą oni w szkoleniach, najważniejsze są kwestie związane z codziennym administrowaniem, to w urzędach miejskich większe znaczenie przypisywane jest edukacji mającej bardziej strategiczny charakter.

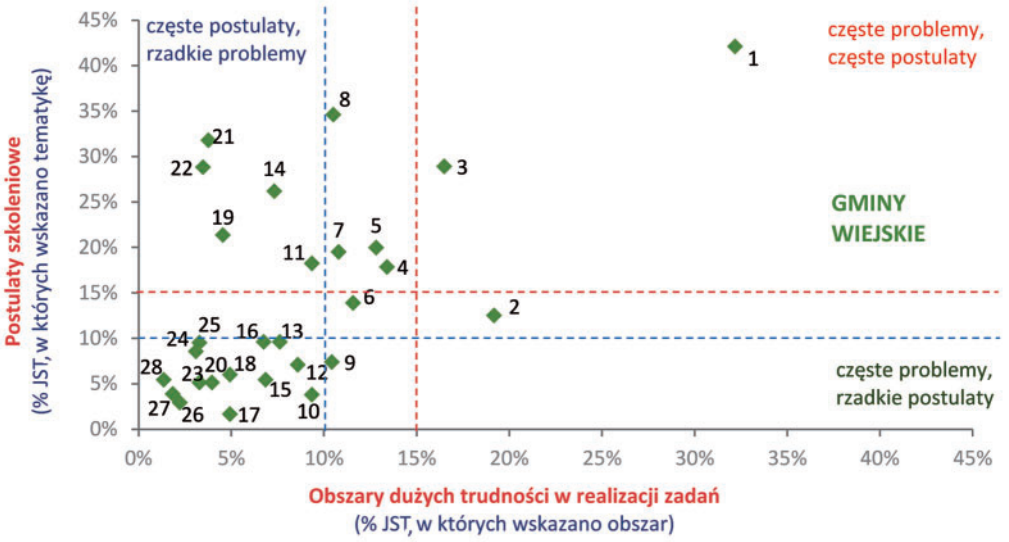
Na dalszych wykresach zaprezentowano potrzeby szkoleniowe poszczególnych typów JST, rozumiane jako relacja pomiędzy wskazywanymi problemami w działalności a zgłoszonymi przez sekretarzy postulatami szkoleniowymi obejmującymi urzędników jednostki.

Rysunek 83: Zróżnicowanie postulatów szkoleniowych w jednostkach samorządowych różnego typu



W gminach wiejskich wśród pierwszoplanowych potrzeb szkoleniowych wskazać należy: zagadnienia związane z wdrażaniem e-administracji, zarządzanie transportem publicznym i infrastrukturą drogową oraz kwestie dotyczące prowadzenia audytu, kontroli wewnętrznej i zarządczej. Nieco mniej istotne, ale wciąż ważne są takie tematy, jak obsługa komputerów, technologie informatyczne w urzędzie, polityka oświatowa JST, planowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych, ochrona środowiska oraz pozyskiwanie i obsługa funduszy zewnętrznych. To zestawienie wskazuje na prymat tematów administracyjnych, związanych z bieżącym zarządzaniem jednostką samorządową.

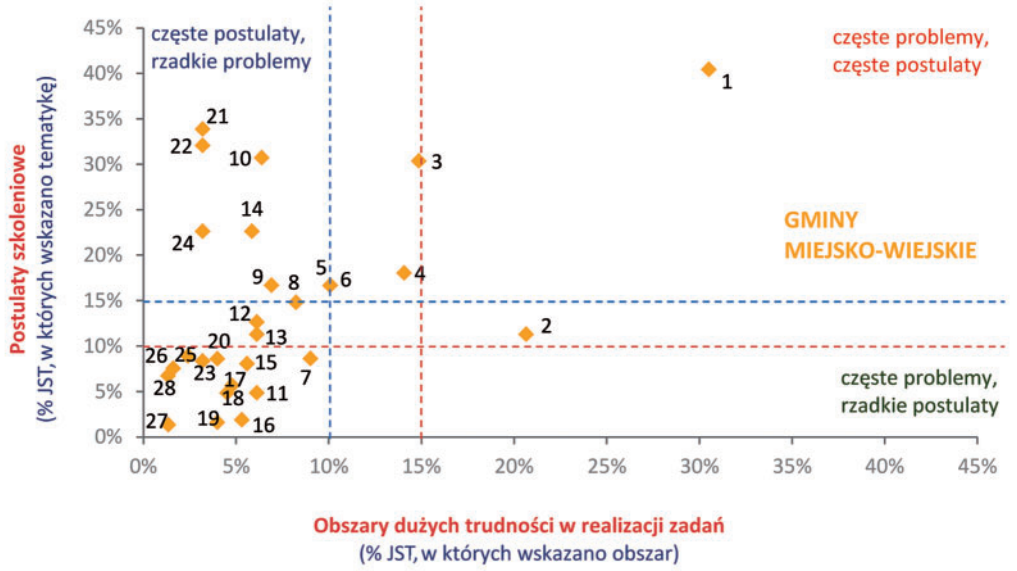
Rysunek 84: Obszary dużych trudności w realizacji zadań, a postrzegane potrzeby szkoleniowe pracowników (wskazania sekretarzy) GMINY WIEJSKIE



1 - ePUAP i informatyzacja urzędu
2 - transport publiczny i drogi
3 - audyt, kontrola wewnętrzna i kontrola zarządcza
4 - szkolenia komputerowe IT, wykorzystanie narzędzi informatycznych
5 - polityka oświatowa JST
6 - planowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych
7 - ochrona środowiska
8 - pozyskiwanie, obsługa i zarządzanie funduszami zewnętrznymi
9 - budowanie relacji z mieszkańcami konsultacje społeczne, współpraca, itp.
10 - działalność instytucji kultury realizacja polityki kulturalnej
11 - planowanie przestrzenne i zarządzanie nieruchomościami
12 - zarządzanie zespołami ludzkimi techniki pracy zespołowej, rozwiązywanie konfliktów, itp.
13 - współpraca z organizacjami pozarządowymi
14 - ochrona informacji niejawnych i ochrona danych osobowych
15 - polityka społeczna integracja społeczna, działalność instytucji pomocy społecznej
16 - strategiczne zarządzanie JST
17 - organizacja wydarzeń sportowych działalność instytucji sportu i rekreacji
18 - zarządzanie kryzysowe
19 - zarządzanie finansami JST opłaty i podatki lokalne, kwestie finansowo-księgowe
20 - zadania i obowiązki radnych, działalność biura Rady
21 - zamówienia publiczne i procedury przetargowe
22 - postępowanie administracyjne procedury, decyzje, itp.
23 - zarządzanie czasem pracy
24 - działalność USC i ewidencja ludności
25 - zarządzanie kadrami, polityka kadrowa
26 - etyka i przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym
27 - obsługa klientów urzędu organizacja pracy sekretariatu, BOK, itp.
28 - organizacja pracy urzędu

Wskazania sekretarzy jednostek miejsko-wiejskich wskazują na duże podobieństwo potrzeb do tych wskazywanych w gminach wiejskich. Zwraca jednak uwagę lekki wzrost znaczenia tematyki związanej z budowaniem relacji z mieszkańcami i konsultacjami społecznymi.

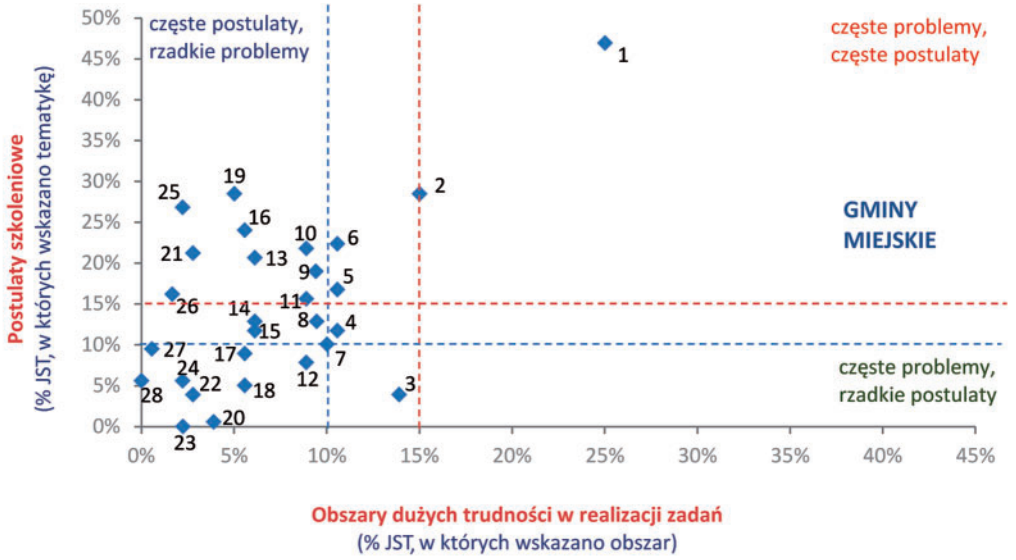
Rysunek 85: Obszary dużych trudności w realizacji zadań, a postrzegane potrzeby szkoleniowe pracowników (wskazania sekretarzy) GMINY MIEJSKO-WIEJSKIE



1 - ePUAP i informatyzacja urzędu
2 - transport publiczny i drogi
3 - audyt, kontrola wewnętrzna i kontrola zarządcza
4 - szkolenia komputerowe IT, wykorzystanie narzędzi informatycznych
5 - planowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych
6 - polityka oświatowa JST
7 - budowanie relacji z mieszkańcami konsultacje społeczne, współpraca, itp.
8 - ochrona środowiska
9 - planowanie przestrzenne i zarządzanie nieruchomościami
10 - pozyskiwanie, obsługa i zarządzanie funduszami zewnętrznymi
11 - polityka społeczna integracja społeczna, działalność instytucji pomocy społecznej
12 - strategiczne zarządzanie JST
13 - zarządzanie zespołami ludzkimi techniki pracy zespołowej, rozwiązywanie konfliktów, itp.
14 - ochrona informacji niejawnych i ochrona danych osobowych
15 - działalność USC i ewidencja ludności
16 - działalność instytucji kultury realizacja polityki kulturalnej
17 - zadania i obowiązki radnych, działalność biura Rady
18 - zarządzanie kryzysowe
19 - organizacja wydarzeń sportowych działalność instytucji sportu i rekreacji
20 - współpraca z organizacjami pozarządowymi
21 - postępowanie administracyjne procedury, decyzje, itp.
22 - zamówienia publiczne i procedury przetargowe
23 - zarządzanie czasem pracy
24 - zarządzanie finansami JST opłaty i podatki lokalne, kwestie finansowo-księgowe
25 - zarządzanie kadrami, polityka kadrowa
26 - obsługa klientów urzędu organizacja pracy sekretariatu, BOK, itp.
27 - etyka i przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym
28 - organizacja pracy urzędu

Najważniejsze potrzeby szkoleniowe gmin miejskich (zgodnie z deklaracjami sekretarzy) są zbliżone do prymarnych wskazań w innych typach jednostek. Jednakże zwraca uwagę istotny wzrost znaczenia takich tematów, jak: zarządzanie zespołami ludzkimi i zarządzanie czasem pracy.

Rysunek 86: Obszary dużych trudności w realizacji zadań, a postrzegane potrzeby szkoleniowe pracowników (wskazania sekretarzy) GMINY MIEJSKIE



1 - ePUAP i informatyzacja urzędu
2 - szkolenia komputerowe IT, wykorzystanie narzędzi informatycznych
3 - transport publiczny i drogi
4 - planowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych
5 - polityka oświatowa JST
6 - zarządzanie zespołami ludzkimi techniki pracy zespołowej, rozwiązywanie konfliktów, itp.
7 - zarządzanie czasem pracy
8 - działalność USC i ewidencja ludności
9 - strategiczne zarządzanie JST
10 - budowanie relacji z mieszkańcami konsultacje społeczne, współpraca, itp.
11 - planowanie przestrzenne i zarządzanie nieruchomościami
12 - polityka społeczna integracja społeczna, działalność instytucji pomocy społecznej
13 - audyt, kontrola wewnętrzna i kontrola zarządcza
14 - ochrona środowiska
15 - zarządzanie kadrami, polityka kadrowa
16 - pozyskiwanie, obsługa i zarządzanie funduszami zewnętrznymi
17 - współpraca z organizacjami pozarządowymi
18 - zadania i obowiązki radnych, działalność biura Rady
19 - zamówienia publiczne i procedury przetargowe
20 - organizacja wydarzeń sportowych działalność instytucji sportu i rekreacji
21 - zarządzanie finansami JST opłaty i podatki lokalne, kwestie finansowo-księgowe
22 - zarządzanie kryzysowe
23 - działalność instytucji kultury realizacja polityki kulturalnej
24 - obsługa klientów urzędu organizacja pracy sekretariatu, BOK, itp.
25 - postępowanie administracyjne procedury, decyzje, itp.
26 - ochrona informacji niejawnych i ochrona danych osobowych
27 - organizacja pracy urzędu
28 - etyka i przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym

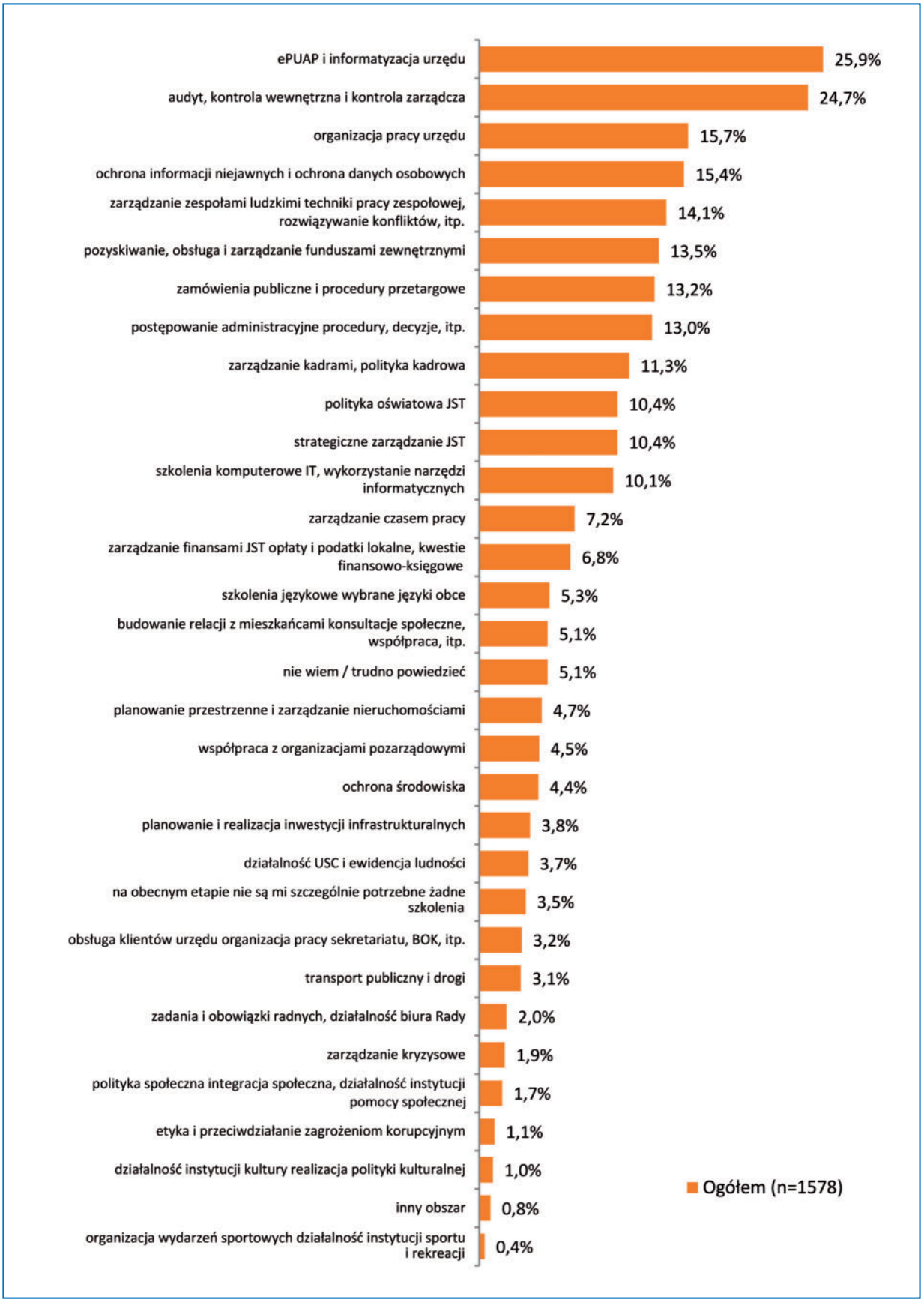
Porównanie wniosków wynikających z zestawienia wskazań problemów działalności urzędu oraz opinii sekretarzy na temat potrzeb szkoleniowych pracowników jednostki prowadzi do wniosku, że na szczeblu urzędniczym różnice pomiędzy typami JST nie są znaczące. Owszem, możemy obserwować pewną różnorodność ważności tematyki pożądanych szkoleń, jednakże podobieństwa w zaprezentowanych zestawieniach są znaczne. Wynika to zapewne z charakteru pracy urzędniczej, w wielu wypadkach ograniczonej do realizacji zestandaryzowanych, powtarzalnych zadań. Znacznie większe różnice pomiędzy typami jednostek samorządowych obserwować możemy w przypadku postulatów zgłaszanych przez sekretarzy w odniesieniu do własnych potrzeb kształcenia.

Sekretarzy JST zapytano o najważniejsze, osobiste preferencje szkoleniowe – o wskazanie szkoleń, które pozwoliłyby skuteczniej realizować powierzone im zadania. Uzyskane deklaracje zaprezentowano na następnym wykresie. Łatwo zauważyć, że ogólne odsetki wskazań są niższe niż w przypadku pytania o potrzeby szkoleniowe pracowników. Po części wynika to z faktu, że sekretarzom ograniczono w ankiecie wybór do trzech najważniejszych kategorii. Podobnie natomiast jak w postulatach odnoszących się do kształcenia pracowników rozkładają się niektóre akcenty: na górze listy znalazły się szkolenia z elektronicznej administracji oraz audytu, kontroli wewnętrznej i zarządczej. W czołówce pojawiły się także zagadnienia związane z organizacją pracy urzędu (czyli faktyczna domena odpowiedzialności sekretarza) oraz zarządzaniem zespołami ludzkimi.

Jako niepokojący należy odbierać fakt, że kwestie dotyczące realizacji polityk publicznych czy etyki i przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym nie znajdują zainteresowania sekretarzy. Na te ostatnie zwracali uwagę niektórzy liderzy, choć należy pamiętać, że dość rzadko zajmują się oni uczestnictwem pracowników w szkoleniach, cedując najczęściej decyzyjność w tym zakresie właśnie na sekretarzy.

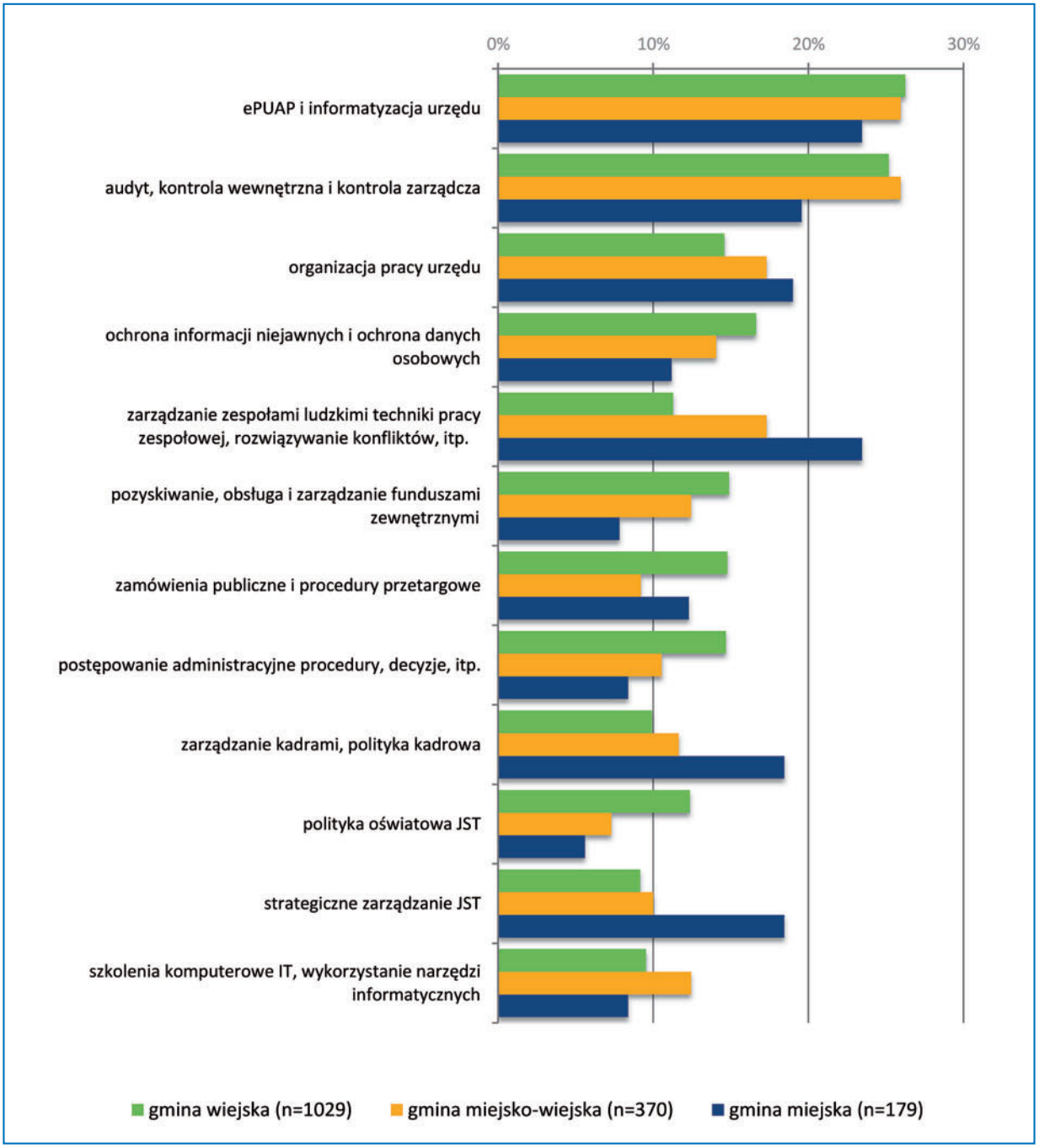
> *Trzeba trochę etyki również. Trochę tego etosu pracy na nowo u nich..., a może po raz pierwszy. Wrażliwości, wie Pan, trzeba o tym przypominać, żeby traktować ludzi jako interesantów, bo nie petentów, tylko interesantów, mieszkańców. Traktować normalnie, po partnersku, wie Pan. Bez tego takiego buractwa, które jednak jest. (prezydent miasta)*

Rysunek 87: Preferencje szkoleniowe sekretarzy JST



Podobnie jak w przypadku oceny potrzeb szkoleniowych pracowników, także i preferencje sekretarzy różnicował typ jednostki samorządowej, którą reprezentowali. Dane wskazują, że w urzędach miejskich (a zatem zatrudniających więcej urzędników) większego znaczenia nabierają takie kwestie, jak organizacja pracy urzędu, zarządzanie zasobami ludzkimi, polityka kadrowa, czy zarządzanie strategiczne. W gminach wiejskich częściej zaś wskazywano na konieczność uzupełniania wiedzy w obszarach bardziej podstawowych, takich jak: elektroniczna administracja, audyt, kontrola wewnętrzna i zarządcza, ochrona informacji niejawnych i danych osobowych, pozyskiwanie funduszy unijnych, postępowanie administracyjne, czy polityka oświatowa JST.

Rysunek 88: Zróżnicowanie preferencji szkoleniowe sekretarzy JST w zależności od typu JST (tylko wkazania pow. 10% ogółem)



Na koniec warto zauważyć, że sfera rozpoznania potrzeb szkoleniowych w urzędach nie wydaje się być traktowana w kategoriach priorytetowych. Dane wskazują, że generalnie brakuje refleksji nad wyzwaniami związanymi z kształtowaniem rozwoju kadr samorządowych. Wiele urzędów nastawionych jest w tym zakresie reaktywnie – wiedza uzupełniana jest przede wszystkim w tematach, które wymuszane są zmieniającymi się regulacjami. Brakuje długofalowego, strategicznego myślenia o rozwoju urzędu jako instytucji, powołanej nie wyłącznie do administrowania zadaniami publicznymi, ale także do kreowania rozwoju. Do nielicznych należą przypadki, w których kwestiom tworzenia kreatywnej, odpowiedzialnej, świadomej – i nie bójmy się tego powiedzieć – etosowej samorządowej organizacji poświęca się należytą uwagę.

Przypadek – urząd jako organizacja ucząca

Jest takie pojęcie: „administracja ucząca się". To jest zagadnienie, które jest niezwykle cenne, ważkie. To jest pewien proces. To taka struktura, [która] niezależnie od tego, czy obejmuje, czy dotyka środowisko osób nowych, czy dotyka osób, które mają wieloletnie doświadczenie – musi permanentnie podlegać procesowi zmian poprzez podnoszenie kompetencji, kwalifikacji, dostosowywania się do nowych wyzwań.

I różnorakość narzędzi, które się do tego stosuje.

Po pierwsze, może to być po prostu realizowane w pewnych zespołach – projekty, które wymagają spojrzenia szerzej niż tylko z perspektywy własnego wydziału, umiejętności rzetelnej i uczciwej oceny pracy urzędnika, takiego wymiarowania do zadań. Czyli umiejętności oceny ile dany pracownik powinien zrobić i umiejętność tego pozytywnego, jak i negatywnego wartościowania.

Oczywiście, problem szkoleń – to są w olbrzymiej części pracownicy administracji, [którzy] dzisiaj mają taką świadomość, że szkolą się indywidualnie, szukają wiedzy, czytają (...), ale też staramy się w niektórych sytuacjach także organizować systemowo szkolenie, jeżeli odczuwamy taką potrzebę.

Integrowanie zespołów, utrzymywanie właściwiej atmosfery, takie rzeczy jak „Kodeks etyki pracownika", który u nas jest nie tylko wyeksponowany, wisi na korytarzach, w urzędach i w gabinetach urzędników, ale także jest takim elementem, w którym nasi współpracownicy wiedzą, że są oceniani z perspektywy pewnego etosu i etyki wykonywanej pracy i służebnej roli pracownika.

Myślę, że tych zagadnień może być bardzo wiele, ale myślę, że to są te podstawowe wyzwania, które każda z administracji musi spełniać. (prezydent miasta)

7. Podsumowanie – wyzwania rozwoju administracji samorządowej

Na koniec warto wrócić do uwag ze wstępu tego opracowania, gdzie wskazywano, że diagnoza potrzeb szkoleniowych kadr samorządowych zawsze powinna stanowić element generalnej analizy sytuacji w jakiej znajduje się krajowy samorządowy sektor administracji publicznej i powinien jej towarzyszyć bilans uwarunkowań prawnych i instytucjonalnych funkcjonowania administracji samorządowej. Wskazano tam, że podstawowym punktem odniesienia takiej analizy powinny być regulacje Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, stanowiące konstytucyjny element zdecentralizowanego państwa. Warto się zatem przyjrzeć przytaczanym we wstępie zapisom Karty w kontekście zaprezentowanych wyników badania.

„Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców" (art. 3.1)

W cytowanym artykule mowa jest o prawie społeczności do zarządzania sprawami lokalnymi, ale także o zdolności do wykonywania tego prawa. Mowa jest także o zasadniczej części takich zadań. Otóż wyniki zrealizowanych badań wskazują, że część spraw, które pozostawiono społecznościom do zarządzania jest coraz bardziej ograniczana – powszechnie wskazywano na postępującą re-centralizację zadań, ograniczanie kompetencji władz samorządowych w różnych dziedzinach (przede wszystkim należy tu wskazać oświatę i politykę społeczną, ale także ograniczenie swobody organizatorskiej samorządów, kwestie związane z procedurami inwestycyjnymi, przetargowymi, kształtowaniem zasad wynagradzania urzędników, itd.).

Warto w tym miejscu odwołać się do bodaj podstawowej zasady, wokół której Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jest zbudowana – do zasady subsydiarności. Polski, dość sfragmentaryzowany system administracji samorządowej oraz działalność władz i instytucji centralnych, od lat ową zasadę skutecznie podważają. Odbieranie kompetencji władzom lokalnym w sprawach kluczowych dla rozwoju lokalnego (takich, jak choćby wspomniana wyżej swoboda kształtowania niektórych polityk publicznych), a w konsekwencji ograniczanie samorządom możliwości podejmowania działań decydujących o kształtowaniu wspólnot lokalnych, nie może być uznane za sprzyjające budowie efektywnego systemu lokalnego zarządzania. Powiaty, których zasadność historyczna w Polsce jest oczywista, które wpisywać się powinny w model subsydiarnego państwa, stały się impotentne. Pozbawiono je zadań i środków, które mogłyby wykorzystywać w celu wspomagania lokalnego rozwoju. Do tego dochodzi sprawa nieoczywistych i często kontrproduktywnych relacji pomiędzy władzami gminnymi i powiatowymi.

Za przynajmniej częściowo problematyczną uznać należy także sferę zdolności do zarządzania sprawami lokalnymi. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na dość niską gotowość wspólnot do przyjmowania współodpowiedzialności za rozwój lokalny. Na podstawie różnych danych, można wnioskować o stopniowej poprawie sytuacji, o uczeniu się samorządności, o poszerzaniu sfery aktywności i poczucia sprawstwa. Niemniej, jeśli weźmiemy pod uwagę wciąż niską frekwencję wyborczą, słabe zainteresowanie uczestnictwem w lokalnych działaniach, brak chęci do aktywnego zaangażowania w określanie sposobów lokalnego zaspokajania potrzeb społecznych – to trudno mówić o rzeczywistych praktykach współdecydowania o sprawach gminy.

W kontekście zdolności należy także zastanowić się nad wnioskami, płynącymi z zaprezentowanych badań, dotyczącymi profesjonalizacji działania administracji lokalnej. Owszem, uczestnictwo w szkoleniach jest powszechne, ale napędza je niska jakość stanowionego prawa i częste zmiany w przepisach. Trudno jest mówić o świadomych praktykach kształtowania kompetencji kadr samorządowych,

o rozwijaniu samorządowej świadomości urzędników. To, co możemy obserwować, należałoby raczej przedstawiać w kategoriach wzmacniania administracyjnej sprawności, niż budowania zdolności do kształtowania lokalnego rozwoju.

W samorządzie brakuje refleksji nad konsekwencjami wdrażanych zmian i podejmowanych projektów. Wyzwania związane z wydatkowaniem funduszy unijnych, które same w sobie stanowią oczywiście olbrzymią szansę rozwojową dla Polski jako kraju i dla jednostek samorządowych jako małych ojczyzn, w wielu wypadkach przesłoniły liderom samorządowym zasadniczy cel wszelkich inwestycji, którym powinna być poprawa jakości, a nie wyłącznie warunków życia, społeczności lokalnych. Należy mieć na uwadze, że zaspokojenie podstawowych potrzeb egzystencjalnych mieszkańców nieuchronnie prowadzi do wytworzenia się potrzeb wyższego rzędu – potrzeb rozwoju, satysfakcji z życia, bezpieczeństwa, możliwości realizacji pasji, kształcenia, itp. Jeśli ich spełnienie nie będzie możliwe lokalnie, pozostanie emigracja – do większych ośrodków, bądź znacznie dalej.

„W przypadku delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej, powinny one, w miarę możliwości, mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych" (art. 4.5)

Artykuł ten otwiera nieokiełznany obszar dyskusji na temat zadań zleconych, które przekazywane są samorządom jako wykonawcom działań zaprogramowanych przez rząd, bądź jego agendy. W polu operacji administracji lokalnej masa spraw jest regulowana odgórnie – jak twierdzą samorządowcy – przeregulowana. Przepisy w wielu wypadkach nie pozostawiają samorządom minimalnego nawet pola decyzyjności. Rodzi to szereg problemów.

Po pierwsze, w wielu obszarach władze samorządowe nie mają możliwości podejmowania działań, które, uwzględniwszy specyfikę lokalną, pozwoliłyby im na zaplanowane kształtowanie rozwoju. Wiele zadań realizowanych przez samorządy pozostaje w ciasnym gorsecie przepisów, rozporządzeń, zasad, wskaźników, na które władze lokalne wpływu nie mają. Samorząd na wielu polach pełni zatem rolę terenowego pośrednika w realizacji celów przyjmowanych przez instytucje centralne.

Po drugie, brak lokalnego władztwa w kluczowych dla obywateli obszarach działalności administracji publicznej nie sprzyja budowaniu samorządności. Obywatel rzadko bowiem orientuje się w obowiązujących przepisach i uregulowaniach, nieczęsto ma świadomość prawnego umocowania decyzji podejmowanych jakoby na poziomie lokalnym, w tym także – bywa, że niekorzystnych z indywidualnego punktu widzenia – rozstrzygnięć spraw, które go dotyczą. Nic zatem dziwnego, że swoje niezadowolenie adresuje bezpośrednio do instytucji wykonujących czynności administracyjne. Odgraniczanie samorządu w kształtowaniu decyzji, które powinny być dostosowane do lokalnych potrzeb społecznych i uwarunkowań rozwojowych, wynikające z prawnego przeregulowania, bez wątpienia nie sprzyja wzmacnianiu społecznego zaufania do samorządów.

Po trzecie, samorząd w wielu wypadkach nie dysponuje swobodą w określaniu sposobów realizacji zadań, które są mu powierzane. To urzędnik w ministerstwie wyznacza, jak powinna wyglądać organizacja administracji odpowiedzialnej lokalnie za obsługę spraw delegowanych przez instytucje państwowe. Zważywszy na specyfikę społeczną, kulturową, historyczną, gospodarczą czy środowiskową jednostek lokalnych, takie podejście dalekie jest od efektywności. Świadczy natomiast o daleko posuniętym braku zaufania państwa do samorządu. Z przeprowadzonych badań jasno przy tym wynika, że w polityce organów centralnych brakuje spójności, konsekwencji i sensownego, długofalowego planowania – zakres zadań, które są przerzucane na administrację lokalną na ogół nie wynika z przemyślanych programów reform, lecz raczej jest efektem doraźnych decyzji podejmowanych przez decydentów na różnych szczeblach rządowej administracji. Te, często niewielkie zmiany, po zsumowaniu tworzą znaczne bariery, hamujące rozwój lokalny.

Dla porządku należy jednak zaznaczyć, że po części w wyniku uwarunkowań systemowych, a po części zapewne także ze względu na postawy prezentowane przez niemałą grupę liderów samorządowych, lokalna refleksja nad przyjmowanymi w samorządzie rozwiązaniami organizacyjnymi, czy sposobami zarządzania administracją, nie wydaje się być rozbudowana. Nierzadko bowiem działalność inwestycyjna zdaje się przesłaniać włodarzom problemy wynikające z nadmiernie rutynowego funkcjonowania urzędu, niedostatecznego namysłu nad potrzebami społecznymi, czy braku innowacyjności w kształtowaniu lokalnego rozwoju. Warto w tym miejscu przypomnieć jedną z konstatacji płynących ze zrealizowanych badań: w ponad połowie JST nie stosuje się żadnych narzędzi służących samoocenie funkcjonowania administracji. Jeśli nawet świadomość tak rozumianych ograniczeń się pojawia, to często wdrażanie działań naprawczych odkładane jest „na lepsze czasy", zapewne do momentu, gdy już wszystkie inwestycje zostaną zrealizowane – zgodnie z przytaczaną już wcześniej wypowiedzią jednego z wójtów, który chciałby *sobie ten urząd (...) troszeczkę inaczej pogrupować. Ale jak przychodzi czas pracy, to na razie to zostawiam (...). Mam pewną wizję i myślę, że my do tej wizji kiedyś dojdziemy*.

„Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień" (art. 9.1); „Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznawanych im przez Konstytucję lub przez prawo" (art. 9.2)

Polska w znacznej mierze zawdzięcza swój rozwój działalności samorządów. To właśnie lokalne jednostki władzy publicznej przez wiele lat odpowiadały za zasadniczą część inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w kraju. Jednak rozwój lokalny jest kosztowny. Przekonały się o tym samorządy z inicjatywą, odważnie sięgające po fundusze unijne. W efekcie obciążenia finansowe wynikające z konieczności obsługi zadłużenia zaczynają poważnie ograniczać możliwości jednostek lokalnych. Wyniki analiz przeprowadzonych przez Związek Miast Polskich wskazują, że fundusze, którymi w najbliższych latach będą dysponowały samorządy (na np. realizację inwestycji lub wdrażanie działań wynikających z lokalnych potrzeb) będą coraz bardziej ograniczone. „Aż 20-30% JST we wszystkich kategoriach rodzajowych (...) ma w latach 2016-2019 prognozowaną nadwyżkę operacyjną »do dyspozycji« (tj. po spłacie rat zadłużenia) mniejszą niż 1 %, co wymusza na nich konieczność niezwykle ścisłego planowania"[44].

Decyzje podejmowane na szczeblu centralnym w poważnym stopniu oddziałują na kondycję finansową JST. Jak zauważa Andrzej Porawski, dyrektor Biura ZMP, „wadliwe ustawodawstwo, z którym walczymy od lat, doprowadziło do zachwiania równowagi finansowej. Sejm nakłada na samorządy dużą liczbę zadań obowiązkowych, których realizacja wymaga coraz większych nakładów finansowych. Jednocześnie poprzez swoje polityczne decyzje zmniejsza dochody własne samorządów. W tej chwili w budżetach gminnych brakuje pieniędzy nie tylko na inwestycje, ale zagrożona jest realizacja zadań bieżących, związanych z obsługą mieszkańców"[45]. Podobne opinie wyrażali liderzy samorządowi, których objęto badaniami.

Z drugiej strony warto jednak zwrócić uwagę na lokalnie przyjmowane cele działalności i decyzje dotyczące przeznaczenia funduszy, którymi dysponuje samorząd. Na pierwszym miejscu priorytetów JST znajdują się inwestycje infrastrukturalne, które z oczywistych względów wymagają znacznych nakładów finansowych. Otwartym pozostaje pytanie o zasadność przynajmniej części z nich, w obliczu demonstrowanego przez niektórych liderów braku zainteresowania świadomym kształtowaniem polityk publicznych, umożliwiających zaspokajanie potrzeb społecznych wykraczających poza poprawę podstawowych warunków życia.

[44] Szewczuk J, T. Potkański „Integracja systemu zarządzania rozwojem obszarów funkcjonalnych – rekomendacje metodologiczne"; w: T. Potkański (red.) „Współpraca jednostek samorządu..." *op.cit.*; str. 120.

[45] Wypowiedź dla Polskiej Agencji Prasowej z dnia 28.05.2013 (http://biznes.pl/kraj/budzety-jst-w-13-moga-osiagnac-nadwyzke-porawski-zmp/hgclx).

„Status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnianie pracowników wysoko wykwalifikowanych, w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji; w tym celu należy przewidzieć odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania oraz możliwości awansu zawodowego" (art. 6.2)

Praca w samorządzie postrzegana jest jako atrakcyjna w porównaniu z innymi, dostępnymi lokalnie możliwościami zatrudnienia. Co decyduje o jej atrakcyjności? Niestety, w wielu wypadkach nie jest to etos organizacji samorządowej, czy poczucie odpowiedzialności za sprawy lokalne. Doceniając pracę wielu ludzi pracujących w urzędach samorządowych, należy stwierdzić, że mamy w nich także do czynienia po prostu z administratorami, dla których istotne jest utrzymanie stabilnych warunków zatrudnienia, osiąganie w miarę satysfakcjonujących zarobków, przestrzeganie określonych godzin pracy czy przewidywalna możliwość otrzymania premii – a nie satysfakcja lokalnej społeczności czy możliwość realizowania ambitnych celów rozwojowych. To jest oczywiście pewna generalizacja, niemniej w świetle zrealizowanych badań całkiem zasadna.

Pracownicy samorządowi dość intensywnie uczestniczą w działaniach edukacyjnych. W zdecydowanej większości urzędów potrzeba szkolenia kadr jest dostrzegana i w znacznej mierze zaspokajana. Jest ona jednak najczęściej rozumiana w specyficzny sposób – jako konieczność dostosowania kompetencji urzędników do zmieniających się przepisów prawnych. Jest to zatem potrzeba generowana przez wadliwie działający system. Brakuje myślenia o strategicznym kształtowaniu zdolności administracji samorządowej do budowania lokalnego rozwoju. W samorządzie nader często mamy do czynienia z realizacją być może śmiałych projektów, ale niekoniecznie z budowaniem kadr świadomych wystarczająco, by rozumieć konsekwencje ich oddziaływania, potrafiących odpowiednio wykorzystać potencjał, który tworzą dla wzmacniania lokalnej jakości życia.

Aneksy

ANEKS 1: Ankieta CAWI realizowana na platformie internetowej: www.webankieta.pl

Szanowna Pani! Szanowny Panie!

Dziękujemy za udział w badaniu realizowanym przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, we współpracy z Centre of Expertise for Local Government Reform Rady Europy!

Przypominamy, że **ankieta jest całkowicie anonimowa**. Państwa odpowiedzi zostaną wykorzystane wyłącznie do opracowania zbiorczych zestawień i analiz.

- Aby przejść do wypełniania ankiety (oraz każdorazowo do kolejnego pytania), prosimy kliknąć pole „DALEJ" (na dole strony).
- W każdej chwili może Pan/Pani przerwać wypełnianie ankiety (klikając pole „odłóż na później" – w prawym górnym rogu), aby powrócić w dowolnym momencie do odpowiedzi na pozostałe pytania.
- W przypadku pytań / wątpliwości prosimy skorzystać z opcji „**kontakt z autorem**" – umożliwia to ikona w prawym górnym rogu.

---

1. Prosimy wskazać, co jest PRIORYTETEM władz samorządowych w obecnej kadencji?

Prosimy wskazać NIE WIĘCEJ NIŻ DWIE ODPOWIEDZI z poniższej listy

❑ inwestycje infrastrukturalne

❑ sprawy społeczne np. rozwiązywanie problemów społecznych, integracja mieszkańców

❑ stabilizacja budżetu gminy/miasta

❑ bieżące zarządzanie, reagowanie na pojawiające się problemy

❑ aktywizacja społeczna mieszkańców

❑ podnoszenie jakości usług publicznych / komunalnych

❑ inna, ważna lokalnie sprawa (--> *zadaj pyt. 1a*)

❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

1a) Wskazał(a) Pan/Pani odpowiedź „inna, ważna lokalnie sprawa" dla określenia jednego z priorytetów władz samorządowych w obecnej kadencji. Prosimy krótko scharakteryzować tak określony priorytet:

✍ .....

2. Jakie są, w Pana / Pani przekonaniu, źródła NAJWIĘKSZYCH trudności w bieżącym zarządzaniu Państwa jednostką samorządową?

Prosimy wskazać nie więcej niż trzy wybrane kategorie

❑ niestabilność przepisów prawa, zmieniające się regulacje

❑ prawne ograniczenia decyzyjności władz samorządowych w niektórych dziedzinach

❑ niewłaściwa interpretacja prawa przez organy nadzoru

❑ braki kadrowe w administracji lokalnej

❑ niewystarczające kompetencje niektórych urzędników

❑ niewystarczające dochody własne

❑ brak adekwatnego finansowania zadań zleconych

❑ bierność obywateli, brak zainteresowania sprawami publicznymi

❑ nadmiar obciążeń związanych z wydatkowaniem funduszy unijnych

❑ konflikty pomiędzy władzą wykonawczą w samorządzie wójt/burmistrz/prezydent a radą

❑ naciski polityczne, wpływ partii politycznych na funkcjonowanie samorządu

❑ niekorzystne zjawiska zachodzące w skali makroekonomicznej

❑ inne źródło problemów (--> *zadaj pyt. 2a*)

❑ *trudno powiedzieć*

2a) Wskazał(a) Pan/Pani odpowiedź "inne źródło problemów" wśród przyczyn trudności w bieżącym zarządzaniu JST. Prosimy krótko scharakteryzować tak określone źródło problemów:

✍ .....

.....

.....

3) Prawo nakłada na gminę/miasto obowiązek równoczesnej realizacji wielu zadań. Nie można z żadnego zrezygnować, ale przy planowaniu budżetu można niektóre z nich traktować jako ważniejsze. Które dziedziny, Pana/Pani zdaniem powinny być szczególnie WSPIERANE w konkretnej sytuacji Pana/Pani jednostki samorządowej?

Prosimy zaznaczyć NIE WIĘCEJ NIŻ TRZY najważniejsze pozycje na prezentowanej liście:

- ❑ bezpieczeństwo publiczne
- ❑ oświata i opieka przedszkolna
- ❑ zajęcia pozalekcyjne dla dzieci
- ❑ działalność instytucji kultury
- ❑ wsparcie organizacji społecznych
- ❑ pomoc społeczna i mieszkania komunalne
- ❑ sport i rekreacja
- ❑ ochrona i profilaktyka zdrowia
- ❑ tereny zielone
- ❑ czystość ulic i terenów publicznych
- ❑ infrastruktura drogowa
- ❑ wodociągi i kanalizacja
- ❑ inna sfera (--> *zadaj pyt. 3a*)

3a) Wskazał(a) Pan/Pani odpowiedź „inna sfera" na określenie priorytetu budżetowego w Pana(i) JST. Prosimy sprecyzować, jaką sferę ma Pan(i) na myśli?

✍ .....

.....

.....

4) Prosimy określić, jak generalnie ocenia Pan/Pani Państwa gminę/miasto, JAKO MIEJSCE DO ŻYCIA?

Prosimy ustawić suwak w pozycji, która najlepiej odwzorowuje Pana/Pani przekonania w tym zakresie.

Zaznacz liczbę z przedziału 1-7, gdzie 1 oznacza wartość z lewej strony skali, a 7 wartość z prawej strony

bardzo źle (1) 2 3 4 5 6 (7) bardzo dobrze

5) Czy Państwa jednostka samorządu posiada AKTUALNĄ STRATEGIĘ ROZWOJU (lub równoważny dokument o charakterze strategicznym dotyczący całej jednostki samorządowej)?

- ❑ Tak (--> *zadaj pyt. 5a-5c*)
- ❑ Nie (--> *przejdź do pyt. 5d)*
- ❑ *nie wiem* (--> *przejdź do pyt. 6*)

5a) Prosimy o wpisanie BEZPOŚREDNIEGO adresu strony internetowej, na której umieszczona jest strategia:

Prosimy o podanie bezpośredniego linku do dokumentu strategii: link można skopiować z okna przeglądarki i wkleić poniżej

✍ .....

5b) Czy w prace nad przygotowaniem aktualnej strategii rozwoju byli zaangażowani MIESZKAŃCY gminy?

- ❑ tak, intensywnie nad opracowaniem strategii urząd pracował wspólnie z mieszkańcami
- ❑ mieszkańcy nie uczestniczyli w przygotowaniu dokumentu, ale poddaliśmy opracowany dokument konsultacjom społecznym
- ❑ nie, opracowaliśmy strategię bez angażowania mieszkańców
- ❑ inny sposó) zaan: a´owania mieszka(śów oprosimy okre ˙ nis rakiż
  ✍.....
  .....
  .....
  .....
- ❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

5c) Czy w prace nad przygotowaniem strategii rozwoju byli zaangażowani EKSPERCI ZEWNĘTRZNI?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ tak, zewnętrzna firma / zewnętrzny konsultant przygotowała strategię
- ❑ tak, korzystaliśmy ze wsparcia doradczego zewnętrznej firmy / zewnętrznego konsultanta
- ❑ nie, nie korzystaliśmy ze wsparcia zewnętrznego
- ❑ inna sytuacja, prosimy określić jaka

  ✍.....
- ❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

5d) A czy obecnie prowadzicie Państwo jakiekolwiek prace związane z opracowaniem / aktualizacją Strategii rozwoju (lub równoważnym dokumentem)?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ tak, pracujemy nad aktualizacją istniejącego dokumentu
- ❑ tak, opracowujemy nowy dokument
- ❑ nie, ale planujemy opracować strategię w najbliższym roku
- ❑ nie i nie mamy planów dotyczących przygotowania takiego dokumentu w najbliższym roku
- ❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

6) Czy Państwa jednostka samorządu posiada wdrożony system zarządzania jakością zgodny z normą ISO 9001?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ Tak (--> *przejdź do pyt. 6a*)
- ❑ Nie (--> *przejdź do pyt. 7*)
- ❑ *Nie wiem* (--> *przejdź do pyt. 7*)

6a) Czy system zarządzania jakością (zgodny z ISO) w Państwa jednostce posiada aktualną certyfikację?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ Tak
- ❑ Nie
- ❑ *Nie wiem*

6b) Czy w Państw urzędzie wprowadzono nakładkę korupcyjną na system zarządzania jakością ISO 9001 (tzw. system przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym)?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

❑ Tak

❑ Nie

❑ *Nie wiem*

7) Czy w Państwa urzędzie przeprowadzano samoocenę zgodnie z modelem CAF?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

❑ Tak (--> *przejdź do pyt. 7a*)

❑ Nie (--> *przejdź do pyt. 8*)

❑ *Nie wiem (--> przejdź do pyt. 8*)

7a) Kiedy przeprowadzono ostatnią samoocenę (CAF)?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

❑ w ciągu ostatnich 3 miesięcy

❑ od 3 do 6 miesięcy temu

❑ od pół roku do roku temu

❑ od 1 roku do 2 lat temu

❑ dawniej niż 2 lata temu

❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

7b) Czy jest Pan/Pani w stanie podać zbiorcze wyniki tej samooceny?

Podanie wyników umożliwi stworzenie bazy porównawczej – dzięki niej będziecie Państwo w stanie anonimowo odnieść swoje wyniki do wyników innych JST

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

❑ Tak (--> *przejdź do pyt. 7c*)

❑ Nie (--> *przejdź do pyt. 8*)

7c) Ocena w kryterium PRZYWÓDZTWO

_ _

7d) Ocena w kryterium STRATEGIA I PLANOWANIE

_ _

7e) Ocena w kryterium PRACOWNICY

_ _

7f) Ocena w kryterium PARTNERSTWO I ZASOBY

_ _

7g) Ocena w kryterium PROCESY

_ _

7h) Ocena w kryterium WYNIKI DZIAŁALNOŚCI W RELACJACH z KLIENTAMI/OBYWATELAMI

_ _

7i) Ocena w kryterium WYNIKI DZIAŁALNOŚCI W RELACJACH z PRACOWNIKAMI

_ _

7j) Ocena w kryterium SPOŁECZNE WYNIKI DZIAŁALNOŚCI

_ _

7k) Ocena w kryterium KLUCZOWE WYNIKI DZIAŁALNOŚCI

_ _

8) Czy w Państwa urzędzie przeprowadzano samoocenę zgodnie z modelem PRI?

PRI - metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

❑ Tak (--> *przejdź do pyt. 8a*)

❑ Nie (--> *przejdź do pyt. 9*)

❑ *nie wiem (--> przejdź do pyt. 9*)

8a) Kiedy przeprowadzono ostatnią samoocenę (PRI)?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

❑ w ciągu ostatnich 3 miesięcy

❑ od 3 do 6 miesięcy temu

❑ od pół roku do roku temu

❑ od 1 roku do 2 lat temu

❑ dawniej niż 2 lata temu

❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

9) Czy w Państwa urzędzie, w ciągu ostatnich 2 lat dokonywano samooceny z wykorzystaniem jakiegoś innego niż CAF lub PRI, systematycznego narzędzia?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

❑ Tak (--> przejdź do pyt. 9a)

❑ Nie (--> przejdź do pyt. 10)

❑ nie wiem (--> przejdź do pyt. 10)

9a) A jakie narzędzie wykorzystywaliście Państwo do tej samooceny?

Prosimy podać nazwę, lub krótko opisać to narzędzie:

✍ .....

10) Jak, generalnie rzecz biorąc, ocenia Pan/Pani SPRAWNOŚĆ działania administracji lokalnej w Państwa jednostce samorządowej?

Prosimy ustawić suwak w pozycji, która najlepiej odwzorowuje Pana/Pani przekonania w tym zakresie.

Zaznacz liczbę z przedziału 1-9, gdzie 1 oznacza wartość z lewej strony skali, a 9 wartość z prawej strony

bardzo źle (1) 2 3 4 5 6 7 8 (9) bardzo dobrze

11) Co według Pana/Pani byłoby najskuteczniejszym sposobem na usprawnienie działania Państwa urzędu?

Prosimy wskazać nie więcej niż dwie najważniejsze sprawy

❑ zwiększenie kompetencji pracowników

❑ reorganizacja pracy urzędu (prosimy określić cel takiej reorganizacji):

✍ .....

❑ zwiększenie zatrudnienia w urzędzie

❑ zwiększenie wynagrodzenia pracowników

❑ lepsze zarządzanie pracą urzędników przez kierownictwo urzędu

❑ zmniejszenie zatrudnienia w urzędzie

❑ zmiana zasad wynagradzania pracowników (w jaki sposób?):

✍ .....

❑ poprawa relacji panujących pomiędzy pracownikami

❑ inny sposób (--> *zadaj pyt. 11a*)

❑ *nie wiem, trudno powiedzieć*

11a) Wskazał(a) Pan/Pani odpowiedź „inny sposób" na usprawnienie działania urzędu. Prosimy krótko scharakteryzować, na czym te działania miałyby polegać:

✍ .....

.....

.....

.....

12) Jak generalnie ocenia Pan/Pani w Państwa urzędzie samorządowym:

W każdym wierszu zaznacz tylko jedną odpowiedź

	bardzo dobrze	raczej dobrze	umiarko-wanie	raczej źle	bardzo źle	trudno powiedzieć
wiedzę urzędników w zakresie wykonywanych obowiązków	❑	❑	❑	❑	❑	❑
jakość pracy wykonywanej przez urzędników	❑	❑	❑	❑	❑	❑
poziom samodzielności urzędników w ramach wykonywanych obowiązków	❑	❑	❑	❑	❑	❑
innowacyjność urzędników w zakresie rozwiązywania pojawiających się problemów	❑	❑	❑	❑	❑	❑
motywację urzędników do podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych	❑	❑	❑	❑	❑	❑
zdolność pracowników urzędu do pracy w zespole	❑	❑	❑	❑	❑	❑
zaangażowanie urzędników i ich motywację do pracy	❑	❑	❑	❑	❑	❑
uczciwość urzędników w wykonywaniu obowiązków zawodowych	❑	❑	❑	❑	❑	❑
jakość obsługi klientów	❑	❑	❑	❑	❑	❑
skuteczność urzędników w rozwiązywaniu pojawiających się problemów	❑	❑	❑	❑	❑	❑

13) Czy w Pana/Pani osobistym przekonaniu praca w urzędzie samorządowym jest ATRAKCYJNA, czy też NIEATRAKCYJNA w porównaniu z innymi dostępnymi możliwościami zatrudnienia?

Prosimy ustawić suwak w pozycji, która najlepiej odwzorowuje Pana/Pani przekonania w tym zakresie.

Zaznacz liczbę z przedziału 1-9, gdzie 1 oznacza wartość z lewej strony skali, a 9 wartość z prawej strony

zdecydowanie nieatrakcyjna (1) 2 3 4 5 6 7 8 (9) bardzo atrakcyjna

14) Poniżej wymieniono różne kwestie, które mogą czynić pracę w instytucjach samorządowych atrakcyjną. Prosimy określić, czy DLA PANI/PANA są one ważne, czy też nieważne, w kontekście Pana/Pani pracy w samorządzie?

W każdym wierszu zaznacz tylko jedną odpowiedź

	bardzo ważne	raczej ważne	mało ważne	zupełnie nieważne	trudno powiedzieć
poziom wynagrodzenia	❑	❑	❑	❑	❑
możliwość zachowania odpowiednich proporcji pomiędzy pracą a życiem prywatnym	❑	❑	❑	❑	❑
interesujące wyzwania związane z realizacją zadań	❑	❑	❑	❑	❑
możliwości kariery i awansu zawodowego	❑	❑	❑	❑	❑
możliwości podnoszenia własnych kompetencji	❑	❑	❑	❑	❑
dobra reputacja pracodawcy	❑	❑	❑	❑	❑
stabilność zatrudnienia	❑	❑	❑	❑	❑
możliwość pracy z ciekawymi ludźmi	❑	❑	❑	❑	❑
autonomia w pracy	❑	❑	❑	❑	❑
zróżnicowanie zadań i obowiązków	❑	❑	❑	❑	❑
szansa na atrakcyjne premie i podwyżki	❑	❑	❑	❑	❑
bliskość miejsca pracy i miejsca zamieszkania	❑	❑	❑	❑	❑
czas pracy godziny pracy	❑	❑	❑	❑	❑

15) A które z tych czynników mają dla Pani / Pana największe znaczenie w kontekście Pani / Pana pracy w samorządzie?

Prosimy wskazać maksimum dwa najważniejsze czynniki (wybrano czynniki, które określiła Pan/Pani jako bardzo ważne)

Można zaznaczyć kilka odpowiedzi

❑ poziom wynagrodzenia

❑ możliwość zachowania odpowiednich proporcji pomiędzy pracą a życiem prywatnym

❑ interesujące wyzwania związane z realizacją zadań

❑ możliwości kariery i awansu zawodowego

❑ możliwości podnoszenia własnych kompetencji

❑ dobra reputacja pracodawcy

❑ stabilność zatrudnienia

❑ możliwość pracy z ciekawymi ludźmi

❑ autonomia w pracy

❑ zróżnicowanie zadań i obowiązków

❑ szansa na atrakcyjne premie i podwyżki

❑ bliskość miejsca pracy i miejsca zamieszkania

❑ czas pracy godziny pracy

16) Czy istnieje Pana/Pani zdaniem jeszcze jakiś inna, nie wymieniona kwestia, która jest dla Pani / Pana ważna w kontekście atrakcyjności pracy w samorządzie?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

❑ Tak (--> *zadaj pyt. 16a*)

❑ Nie (--> *przejdź do pyt. 17*)

❑ *nie wiem / trudno powiedzieć (--> przejdź do pyt. 17)*

16a) Jaka inna sprawa ma dla Pani / Pana szczególne znaczenie w kontekście atrakcyjności pracy w instytucji samorządowej?

✍ .....

.....

.....

.....

.....

.....

17) Które z wymienionych czynników są, w Pana/Pani przekonaniu, najbardziej istotne DLA PRACOWNIKÓW w Państwa urzędzie – które z nich najbardziej przyczyniają się do atrakcyjności urzędu jako miejsca pracy?

Prosimy wskazać nie więcej niż trzy najważniejsze czynniki.

Można zaznaczyć kilka odpowiedzi

❑ atrakcyjne wynagrodzenie

❑ możliwość zachowania odpowiednich proporcji pomiędzy pracą a życiem prywatnym

❑ interesujące wyzwania związane z realizacją zadań

❑ możliwości kariery i awansu zawodowego

❑ możliwości podnoszenia własnych kompetencji

❑ dobra reputacja pracodawcy

❑ stabilność zatrudnienia

❑ możliwość pracy z ciekawymi ludźmi

❑ autonomia w pracy

❑ zróżnicowanie zadań i obowiązków

❑ szansa na atrakcyjne premie i podwyżki

❑ bliskość miejsca pracy i miejsca zamieszkania

❑ czas pracy godziny pracy

❑ coś innego jest ważne (prosimy określić co?):

✍ .....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

18) Czy, w Pana/Pani opinii praca w Państwa urzędzie samorządowym jest SATYSFAKCJONUJĄCA dla zatrudnionych urzędników?

Prosimy ustawić suwak w pozycji, która najlepiej odwzorowuje Pana/Pani przekonania w tym zakresie

Zaznacz liczbę z przedziału 1-9, gdzie 1 oznacza wartość z lewej strony skali, a 9 wartość z prawej strony.

zdecydowanie nie (1) 2 3 4 5 6 7 8 (9) zdecydowanie tak

19) Poniżej wymieniono różne czynniki, które mogą MOTYWOWAĆ pracowników DO ZAANGAŻOWANIA i LEPSZEJ PRACY. Prosimy wskazać, które z nich są najważniejsze, które są średnio ważne, a które mają najmniejsze znaczenie w motywowaniu pracowników?

Prosimy pogrupować czynniki – każdy z nich umieścić w odpowiednich okienkach po prawej stronie, przeciągając za pomocą myszki

	główne najważniejsze czynniki motywujące	**czynniki istotne, ale nie najważniejsze**	**czynniki bez większego znaczenia**	**trudno określić / przypisać grupę**
możliwość rozwoju i zdobywania doświadczenia	❑	❑	❑	❑
poczucie sprawstwa – możliwości oddziaływania na rzeczywistość	❑	❑	❑	❑
pozytywna reputacja pracodawcy	❑	❑	❑	❑
dobre relacje z przełożonymi	❑	❑	❑	❑
docenianie przez kierownictwo urzędu	❑	❑	❑	❑
warunki płacowe	❑	❑	❑	❑
dobra współpraca wewnątrz urzędu	❑	❑	❑	❑
duży zakres swobody w wykonywaniu zadań	❑	❑	❑	❑
charyzma lidera, szacunek dla wójta/burmistrza/prezydenta	❑	❑	❑	❑
zainteresowanie przełożonych pracownikiem	❑	❑	❑	❑
możliwość awansu zawodowego	❑	❑	❑	❑
nagrody finansowe i rzeczowe	❑	❑	❑	❑
poczucie misji samorządu	❑	❑	❑	❑
dobra atmosfera panująca w urzędzie	❑	❑	❑	❑

20) A czy dostrzega Pan/Pani jeszcze jakieś inne (nie wymienione powyżej) czynniki motywujące urzędników do zaangażowania i lepszej pracy?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

❑ Tak (-->*zadaj pyt. 20a*)

❑ Nie (--> *przejdź do pyt. 21*)

❑ *trudno powiedzieć (--> przejdź do pyt. 21)*

20a) Jakie inne CZYNNIKI MOTYWUJĄCE Pan/Pani dostrzega?

✍ .....

.....

21) A co Pani / Pana zdaniem najbardziej ZNIECHĘCA pracowników Urzędu do zaangażowania i lepszej pracy?

Prosimy określić, jakie czynniki w Pana(i) przekonaniu najbardziej DEMOTYWUJĄ pracowników do zaangażowania i lepszej pracy.

✍ .....

22) Poniżej wymieniono różne obszary, w których instytucje samorządowe realizują swoje zadania. Prosimy dokonać generalnej OCENY REALIZACJI ZADAŃ w tych obszarach przez Państwa urząd.

Prosimy podzielić te obszary na takie, w których: zadania realizowane są sprawnie i bez większych zakłóceń; występują trudności w realizacji zadań, ale są one rozwiązywane; oraz występują zasadnicze trudności w realizacji zadań, a ich rozwiązywanie jest bardzo problematyczne

	obszar sprawnej realizacji zadań	częściowo problematyczna realizacja zadań	duże trudności w realizacji zadań	trudno powiedzieć / brak doświadczeń
audyt, kontrola wewnętrzna i kontrola zarządcza	❑	❑	❑	❑
budowanie relacji z mieszkańcami konsultacje społeczne, współpraca, itp.	❑	❑	❑	❑
działalność instytucji kultury realizacja polityki kulturalnej	❑	❑	❑	❑
działalność USC i ewidencja ludności	❑	❑	❑	❑
wdrażanie elektronicznej administracji i informatyzacja urzędu	❑	❑	❑	❑
etyka i przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym	❑	❑	❑	❑
obsługa klientów urzędu organizacja pracy sekretariatu, BOK, itp.	❑	❑	❑	❑
ochrona informacji niejawnych i ochrona danych osobowych	❑	❑	❑	❑
ochrona środowiska	❑	❑	❑	❑
organizacja pracy urzędu	❑	❑	❑	❑
organizacja wydarzeń sportowych działalność instytucji sportu i rekreacji	❑	❑	❑	❑
planowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych	❑	❑	❑	❑
planowanie przestrzenne i zarządzanie nieruchomościami	❑	❑	❑	❑
polityka oświatowa JST	❑	❑	❑	❑
polityka społeczna integracja społeczna, działalność instytucji pomocy społecznej	❑	❑	❑	❑
postępowanie administracyjne procedury, decyzje, itp.	❑	❑	❑	❑
pozyskiwanie, obsługa i zarządzanie funduszami zewnętrznymi	❑	❑	❑	❑
strategiczne zarządzanie JST	❑	❑	❑	❑
szkolenia komputerowe IT, wykorzystanie narzędzi informatycznych	❑	❑	❑	❑
transport publiczny i drogi	❑	❑	❑	❑
współpraca z organizacjami pozarządowymi	❑	❑	❑	❑
funkcjonowanie Rady, realizacja zadań przez radnych	❑	❑	❑	❑
zamówienia publiczne i procedury przetargowe	❑	❑	❑	❑
zarządzanie czasem pracy urzędników	❑	❑	❑	❑
zarządzanie finansami JST opłaty i podatki lokalne, kwestie finansowo-księgowe	❑	❑	❑	❑
zarządzanie kadrami, polityka kadrowa	❑	❑	❑	❑
zarządzanie kryzysowe	❑	❑	❑	❑
zarządzanie zespołami ludzkimi techniki pracy zespołowej, rozwiązywanie konfliktów, itp.	❑	❑	❑	❑

23) Czy dostrzega Pan/Pani jakieś problemy w pracy Urzędu, których podstawową przyczyną są niedostatki wiedzy lub umiejętności urzędników w Państwa jednostce samorządowej?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ zdecydowanie tak (--> *zadaj pyt. 23a*)
- ❑ raczej tak (--> *zadaj pyt. 23a*)
- ❑ raczej nie (--> *przejdź do pyt. 24)*
- ❑ zdecydowanie nie (--> *przejdź do pyt. 24*)
- ❑ *trudno powiedzieć (--> przejdź do pyt. 24*)

23a) Prosimy krótko opisać, jakie to problemy?

✍ .....
.....
.....
.....

24) Czy urzędnicy w Państwa jednostce samorządowej są formalnie zobowiązani do podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ tak, wszyscy
- ❑ tak, niektórzy (prosimy doprecyzować kategorie urzędników):

  ✍ .....
- ❑ nie
- ❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

24a) Jaką formę przyjmuje to zobowiązanie?

Można zaznaczyć kilka odpowiedzi

- ❑ regulują to specjalne zapisy w umowach o pracę
- ❑ reguluje to osobny zapis w regulaminie pracy
- ❑ wynika to z zapisów ustawy o pracownikach samorządowych
- ❑ jest to uregulowane specjalnym zarządzeniem kierownictwa urzędu
- ❑ inne (jakie?):

  ✍ .....
- ❑ *nie wiem/ trudno powiedzieć*

25) Jak ocenia Pan/Pani potrzebę rozwijania kompetencji pracowników Państwa urzędu POPRZEZ UCZESTNICTWO W SZKOLENIACH?

Prosimy określić potrzebę szkolenia pracowników w stosunku do efektów działalności urzędu.

Zaznacz liczbę z przedziału 1-9, gdzie 1 oznacza wartość z lewej strony skali, a 9 wartość z prawej strony.

szkolenia nie są potrzebne pracownikom naszego urzędu	**(1) 2 3 4 5 6 7 8 (9)**	**szkolenia pracowników naszego urzędu są niezbędne dla poprawy jego działania**

26) Prosimy określić, które z poniżej wymienionych obszarów szkoleń, byłyby Pana/Pani zdaniem, w obecnej sytuacji Państwa urzędu, najbardziej POTRZEBNE Państwa PRACOWNIKOM?

Prosimy zaznaczyć maksymalnie 5 obszarów szkoleń, które najbardziej pomogłyby usprawnić działanie urzędu.

Zaznacz co najmniej 1 odpowiedź i co najwyżej 5 odpowiedź

- ❑ audyt, kontrola wewnętrzna i kontrola zarządcza
- ❑ budowanie relacji z mieszkańcami konsultacje społeczne, współpraca, itp.
- ❑ działalność instytucji kultury realizacja polityki kulturalnej
- ❑ działalność USC i ewidencja ludności
- ❑ ePUAP i informatyzacja urzędu
- ❑ etyka i przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym
- ❑ obsługa klientów urzędu organizacja pracy sekretariatu, BOK, itp.
- ❑ ochrona informacji niejawnych i ochrona danych osobowych
- ❑ ochrona środowiska
- ❑ organizacja pracy urzędu
- ❑ organizacja wydarzeń sportowych działalność instytucji sportu i rekreacji
- ❑ planowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych
- ❑ planowanie przestrzenne i zarządzanie nieruchomościami
- ❑ polityka oświatowa JST
- ❑ polityka społeczna integracja społeczna, działalność instytucji pomocy społecznej
- ❑ postępowanie administracyjne procedury, decyzje, itp.
- ❑ pozyskiwanie, obsługa i zarządzanie funduszami zewnętrznymi
- ❑ strategiczne zarządzanie JST
- ❑ szkolenia językowe wybrane języki obce
- ❑ szkolenia komputerowe IT, wykorzystanie narzędzi informatycznych
- ❑ transport publiczny i drogi
- ❑ współpraca z organizacjami pozarządowymi
- ❑ zadania i obowiązki radnych, działalność biura Rady
- ❑ zamówienia publiczne i procedury przetargowe
- ❑ zarządzanie czasem pracy
- ❑ zarządzanie finansami JST opłaty i podatki lokalne, kwestie finansowo-księgowe
- ❑ zarządzanie kadrami, polityka kadrowa
- ❑ zarządzanie kryzysowe
- ❑ zarządzanie zespołami ludzkimi techniki pracy zespołowej, rozwiązywanie konfliktów, itp.
- ❑ szkolenia nie są potrzebne pracownikom naszego urzędu
- ❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

27) Czy dostrzega Pan/Pani jakieś inne, nie wymienione wcześniej, potrzeby szkoleniowe pracowników Państwa urzędu?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ Tak (--> *zadaj pyt. 27a*)
- ❑ Nie (--> *przejdź do pyt. 28*)
- ❑ *nie wiem / trudno powiedzieć (--> przejdź do pyt. 28)*

27a) Prosimy krótko scharakteryzować te dodatkowe potrzeby szkoleniowe:

✍ .....

28) A czy szkolenia w którymś z wymienionych obszarów, pozwoliłyby PANI/PANU skuteczniej realizować powierzone Panu/Pani zadania?

Prosimy wskazać maksymalnie trzy obszary najbardziej potrzebnych Panu/Pani szkoleń.

Zaznacz co najmniej 1 odpowiedź i co najwyżej 3 odpowiedź

- ❑ audyt, kontrola wewnętrzna i kontrola zarządcza
- ❑ budowanie relacji z mieszkańcami konsultacje społeczne, współpraca, itp.
- ❑ działalność instytucji kultury realizacja polityki kulturalnej
- ❑ działalność USC i ewidencja ludności
- ❑ ePUAP i informatyzacja urzędu
- ❑ etyka i przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym
- ❑ obsługa klientów urzędu organizacja pracy sekretariatu, BOK, itp.
- ❑ ochrona informacji niejawnych i ochrona danych osobowych
- ❑ ochrona środowiska
- ❑ organizacja pracy urzędu
- ❑ organizacja wydarzeń sportowych działalność instytucji sportu i rekreacji
- ❑ planowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych
- ❑ planowanie przestrzenne i zarządzanie nieruchomościami
- ❑ polityka oświatowa JST
- ❑ polityka społeczna integracja społeczna, działalność instytucji pomocy społecznej
- ❑ postępowanie administracyjne procedury, decyzje, itp.
- ❑ pozyskiwanie, obsługa i zarządzanie funduszami zewnętrznymi
- ❑ strategiczne zarządzanie JST
- ❑ szkolenia językowe wybrane języki obce
- ❑ szkolenia komputerowe IT, wykorzystanie narzędzi informatycznych
- ❑ transport publiczny i drogi
- ❑ współpraca z organizacjami pozarządowymi
- ❑ zadania i obowiązki radnych, działalność biura Rady
- ❑ zamówienia publiczne i procedury przetargowe
- ❑ zarządzanie czasem pracy
- ❑ zarządzanie finansami JST opłaty i podatki lokalne, kwestie finansowo-księgowe
- ❑ zarządzanie kadrami, polityka kadrowa
- ❑ zarządzanie kryzysowe
- ❑ zarządzanie zespołami ludzkimi techniki pracy zespołowej, rozwiązywanie konfliktów, itp.
- ❑ inny obszar (prosimy określić jaki?):

  ✍ .....
- ❑ na obecnym etapie nie są mi szczególnie potrzebne żadne szkolenia
- ❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

29) Prosimy określić, jak często pracownicy Państwa urzędu biorą udział w zewnętrznych szkoleniach?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ bardzo często
- ❑ dość często
- ❑ dość rzadko
- ❑ bardzo rzadko
- ❑ *trudno powiedzieć*

30) Czy w ciągu ostatniego roku pracownicy urzędu uczestniczyli w krótkookresowych ZEWNĘTRZNYCH szkoleniach i kursach?

Przez szkolenia krótkookresowe rozumiemy tu szkolenia trwające od 1 do max. 5 dni

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ Tak (--> *zadaj pyt. 31-33*)
- ❑ Nie (--> *przejdź do pyt. 34*)
- ❑ *nie wiem / trudno powiedzieć (--> przejdź do pyt. 34)*

31) Jakiego typu były to szkolenia (zewnętrzne)?

Można zaznaczyć kilka odpowiedzi

- ❑ otwarte szkolenia odpłatne dla pracowników różnych urzędów organizowane przez podmiot zewnętrzny udział finansowany przez urząd
- ❑ szkolenia zorganizowane dla pracowników naszego urzędu przez instytucję zewnętrzną, finansowane przez urząd
- ❑ szkolenia nieodpłatne organizowane przez podmiot zewnętrzny, w ramach projektu(ów), których urząd nie był bezpośrednim beneficjentem
- ❑ szkolenia nieodpłatne, organizowane w ramach projektu(ów), których urząd był bezpośrednim beneficjentem
- ❑ szkolenia opłacane przez pracowników, w których pracownicy uczestniczyli za zgodą urzędu
- ❑ inne szkolenia (prosimy określić jakie?):

  ✍ .....

- ❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

32) Kto był organizatorem tych szkoleń?

Można zaznaczyć kilka odpowiedzi

- ❑ Instytucja/organizacja samorządowa (--> *zadaj pyt. 32a*)
- ❑ Szkoła wyższa / uczelnia (--> *zadaj pyt. 32b*)
- ❑ Inna instytucja publiczna nie samorządowa, nie szkoła/uczelnia (--> *zadaj pyt. 32c*)
- ❑ Organizacja pozarządowa (--> *zadaj pyt. 32d*)
- ❑ Organizacja międzynarodowa (*prosimy określić, jaka?*):

  ✍ .....

- ❑ Podmiot prywatny firma (--> *zadaj pyt. 32e*)
- ❑ inny podmiot *(prosimy określić, jaki?*):

  ✍ .....

- ❑ *nie wiem / trudno powiedzieć (--> przejdź do pyt. 33)*

32a) Prosimy podać jaka instytucja (organizacja) samorządowa była organizatorem szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy urzędu?

Można zaznaczyć kilka odpowiedzi

- ❑ Urząd Marszałkowski lub jego agendy
- ❑ Starostwo Powiatowe
- ❑ Związek Gmin Wiejskich
- ❑ Związek Miast Polskich
- ❑ Związek Powiatów Polskich
- ❑ Inna instytucja / organizacja samorządowa (*prosimy określić, jaka?*)

✍ .....
.....
.....

32b) Prosimy podać nazwę SZKOŁY WYŻSZEJ / UCZELNI, która była organizatorem szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy urzędu?

Można zaznaczyć kilka odpowiedzi

✍ .....
.....
.....
.....
.....
.....

32c) Prosimy określić, jaka INNA INSTYTUCJA PUBLICZNA (nie samorządowa, nie szkoła wyższa) była organizatorem szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy urzędu?

Można zaznaczyć kilka odpowiedzi

✍ .....
.....
.....
.....
.....
.....

32d) Prosimy podać nazwę ORGANIZACJI POZARZĄDOWEJ, która była organizatorem szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy urzędu?

Można zaznaczyć kilka odpowiedzi

✍ .....
.....
.....
.....
.....

32e) Prosimy podać nazwę FIRMY PRYWATNEJ, która była organizatorem szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy urzędu?

Można zaznaczyć kilka odpowiedzi

✍ .....

33) Jakie były obszary szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy Państwa urzędu w 2015 roku?

Prosimy zaznaczyć wszystkie odpowiednie obszary

Można zaznaczyć kilka odpowiedzi

- ❑ audyt, kontrola wewnętrzna i kontrola zarządcza
- ❑ budowanie relacji z mieszkańcami konsultacje społeczne, współpraca, itp.
- ❑ działalność instytucji kultury realizacja polityki kulturalnej
- ❑ działalność USC i ewidencja ludności
- ❑ ePUAP i informatyzacja urzędu
- ❑ etyka i przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym
- ❑ obsługa klientów urzędu organizacja pracy sekretariatu, BOK, itp.
- ❑ ochrona informacji niejawnych i ochrona danych osobowych
- ❑ ochrona środowiska
- ❑ organizacja pracy urzędu
- ❑ organizacja wydarzeń sportowych działalność instytucji sportu i rekreacji
- ❑ planowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych
- ❑ planowanie przestrzenne i zarządzanie nieruchomościami
- ❑ polityka oświatowa JST
- ❑ polityka społeczna integracja społeczna, działalność instytucji pomocy społecznej
- ❑ postępowanie administracyjne procedury, decyzje, itp.
- ❑ pozyskiwanie, obsługa i zarządzanie funduszami zewnętrznymi
- ❑ strategiczne zarządzanie JST
- ❑ szkolenia językowe wybrane języki obce
- ❑ szkolenia komputerowe IT, wykorzystanie narzędzi informatycznych
- ❑ transport publiczny i drogi
- ❑ współpraca z organizacjami pozarządowymi
- ❑ zadania i obowiązki radnych, działalność biura Rady
- ❑ zamówienia publiczne i procedury przetargowe
- ❑ zarządzanie czasem pracy
- ❑ zarządzanie finansami JST opłaty i podatki lokalne, kwestie finansowo-księgowe
- ❑ zarządzanie kadrami, polityka kadrowa
- ❑ zarządzanie kryzysowe
- ❑ zarządzanie zespołami ludzkimi techniki pracy zespołowej, rozwiązywanie konfliktów, itp.
- ❑ szkolenia nie są potrzebne pracownikom naszego urzędu
- ❑ inna tematyka szkoleń
- ❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

33a) Wskazał(a) Pan/Pani „inna tematyka szkoleń" szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy Państwa urzędu w tym roku. Prosimy określić, jaki to obszar?

✍ .....

.....

.....

.....

34) Prosimy określić, jak często (na ogół) w szkoleniach ZEWNĘTRZNYCH uczestniczą:

Pytanie dotyczy Państwa jednostki samorządowej

W każdym wierszu zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ bardzo często
- ❑ dość często
- ❑ dość rzadko
- ❑ bardzo rzadko
- ❑ trudno powiedzieć
- ❑ przedstawiciele ścisłego kierownictwa urzędu
- ❑ kierownicy wydziałów/komórek organizacyjnych
- ❑ szeregowi pracownicy
- ❑ radni

35) Na decyzję o skierowaniu pracownika na szkolenie mogą mieć wpływ różne czynniki. Poniżej wymieniono niektóre z nich. Prosimy je uszeregować od najważniejszego do najmniej ważnego tak, aby ich kolejność odpowiadała ważności przy podejmowaniu przez Państwa decyzji o udziale w szkoleniu.

Poszczególne kategorie można przesuwać myszką w dół lub w górę, tworząc ich hierarchię.

Wpisz w pola liczby od 1 do 7. Każda liczba może pojawić się tylko raz.

- ❑ zaufanie do organizatora szkolenia: ……
- ❑ przekonanie o kompetencjach prowadzącego szkolenie: ……
- ❑ koszt szkolenia: ……
- ❑ długość trwania szkolenia: ……
- ❑ odległość miejsca szkolenia od gminy: ……
- ❑ zainteresowanie pracowników tematyką szkolenia: ……
- ❑ adekwatność tematyki szkolenia do aktualnych potrzeb urzędu: .....

36) Czy oprócz wymienionych wyżej czynników jest jeszcze jakiś inny, który wpływa na podejmowanie przez Państwa decyzji o udziale w szkoleniach i ich wyborze?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ tak
- ❑ nie
- ❑ *trudno powiedzieć*

36a) Jakie inne czynniki wpływają w Państwa urzędzie na decyzje dotyczące udziału w szkoleniach?

✍ .....
.....
.....
.....

37) Ilu urzędników jest zatrudnionych w Państwa urzędzie samorządowym?

Prosimy podać liczbę PEŁNYCH ETATÓW URZĘDNICZYCH

✍ .....

38) Jaką kwotę urząd przeznaczył w tym roku (2015) Z WŁASNEGO BUDŻETU na kształcenie pracowników?

Prosimy podać całkowitą wysokość kosztów szkolenia pracowników w PLN w zeszłym roku z wyłączeniem ewentualnych szkoleń wewnętrznych. Prosimy zsumować koszty poniesione i przewidywane do końca roku.

✍ .....

39) Czy w Pana/Pani przekonaniu wysokość finansowania kształcenia pracowników jest odpowiednia?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ nie – potrzeby są większe
- ❑ tak, jest odpowiednia
- ❑ myślę, że wydajemy za dużo
- ❑ *trudno powiedzieć / nie wiem*

40) Czy w tym roku zdarzyło się Państwu finansować udział radnych w zewnętrznych szkoleniach?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ tak, bardzo często
- ❑ tak, dość często
- ❑ tak, kilka razy
- ❑ tak, raz
- ❑ nie
- ❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

41) Jaka jest wysokość budżetu gminy/miasta (w PLN za 2015 rok, według stanu na dzień wypełniania ankiety)?

Prosimy wpisać WARTOŚĆ W PLN bez przecinków, kropek, itp.

✍ .....

42) Czy w ciągu ostatniego roku w Państwa urzędzie organizowane były szkolenia wewnętrzne?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ tak
- ❑ nie
- ❑ nie wiem / trudno powiedzieć

42a) Kto prowadził te wewnętrzne szkolenia?

Zaznacz kilka odpowiedzi

- ❑ ktoś z pracowników urzędu
- ❑ pracownik jednej z jednostek organizacyjnych urzędu
- ❑ zatrudniony wykładowca zewnętrzny
- ❑ przedstawiciel innej instytucji lub organizacji samorządowej
- ❑ przedstawiciel innej niż samorządowa instytucji publicznej
- ❑ ktoś inny (*prosimy określić, kto?*):

  ✍ .....
- ❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

43) Prosimy określić, w jakich innych formach kształcenia uczestniczyli pracownicy Państwa urzędu w ciągu ostatniego roku?

Prosimy zaznaczyć wszystkie właściwe kategorie.

Zaznacz kilka odpowiedzi

❑ w studiach dodatkowych - np. podyplomowych *(prosimy określić ich tematykę)*:

✍ .....

❑ w formach kształcenia na odległość

❑ w wizytach studyjnych (*prosimy określić tematykę tych wizyt*):

✍ .....

❑ w wymianie doświadczeń w grupach zawodowych np. spotkaniach klubów, forach, itp.

❑ w konferencjach dotyczących spraw samorządowych

❑ w innych formach kształcenia (*prosimy określić w jakich?*):

✍ .....

44) Czy w Państwa gminie/mieście organizowane były jakieś wizyty studyjne, w których uczestniczyli samorządowcy z innych jednostek samorządowych?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

❑ tak

❑ nie

❑ *nie wiem*

44a) Czego dotyczyły te wizyty studyjne?

✍ .....

45) Czy w Państwa urzędzie jest opracowywany plan szkoleń pracowników?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

❑ tak

❑ nie

❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

45a) Na jaki okres zazwyczaj opracowywany jest plan szkoleń?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

❑ na kwartał lub krócej

❑ na pół roku

❑ na rok

❑ na więcej niż rok

❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

46) Czy w urzędzie badane są potrzeby szkoleniowe pracowników?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

❑ tak

❑ nie

❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

46a) Czy istnieje procedura, zarządzenie lub regulamin określający tryb badania potrzeb szkoleniowych?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ tak
- ❑ nie
- ❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

46b) Jak często badane są potrzeby szkoleniowe pracowników?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ raz na kwartał lub częściej
- ❑ raz na pół roku
- ❑ raz w roku
- ❑ raz na dwa lata
- ❑ rzadziej niż raz na dwa lata
- ❑ nieregularnie, to zależy od sytuacji
- ❑ *nie wiem/ trudno powiedzieć*

46c) W jaki sposób badane są potrzeby szkoleniowe pracowników?

Zaznacz kilka odpowiedzi

- ❑ arkusz zgłaszania potrzeb szkoleniowych
- ❑ wywiady / rozmowy indywidualne z pracownikami
- ❑ dyskusje/ spotkania grupowe z pracownikami
- ❑ badania ankietowe
- ❑ inny sposób (*jaki?*):

✍ .....
.....
.....

- ❑ *nie wiem/ trudno powiedzieć*

47) Prosimy określić, jakie sposoby motywowania i nagradzania pracowników są stosowane w Państwa urzędzie?

Zaznacz kilka odpowiedzi

- ❑ udzielanie pochwały z wpisaniem do akt
- ❑ udzielanie pochwały z podaniem do publicznej wiadomości
- ❑ przyznawanie premii finansowej
- ❑ przyznawanie nagród rzeczowych
- ❑ przyznawanie dodatkowych dni wolnych od pracy
- ❑ finansowanie przez urząd studiów, kursów i szkoleń
- ❑ inne (*prosimy określić, jakie?*):

✍ .....
.....
.....

- ❑ *nie wiem/ trudno powiedzieć*

48) Czy w urzędzie badany jest poziom satysfakcji pracowników z wykonywanej pracy i warunków zatrudnienia?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ tak, regularnie
- ❑ tak, choć nieregularnie
- ❑ nie
- ❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

48a) W jaki sposób badany jest poziom satysfakcji pracowników?

Można zaznaczyć kilka odpowiedzi

- ❑ ankieta/ arkusz oceny satysfakcji pracowników
- ❑ opinie zbierane podczas rozmowy z przełożonym
- ❑ opinie zbierane podczas zebrań z pracownikami
- ❑ opinie zbierane podczas ocen okresowych
- ❑ rekomendacje płynące z kontroli/ audytów wewnętrznych
- ❑ rekomendacje płynące z kontroli/ audytów zewnętrznych
- ❑ w inny sposób (prosimy określić jaki?):

✍ .....

- ❑ *nie wiem/ trudno powiedzieć*

49) Czy zna Pan/Pani działalność Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ tak, bardzo dobrze
- ❑ tak, dość dobrze
- ❑ umiarkowanie
- ❑ raczej nie
- ❑ nie, nie znam

49a) Będziemy wdzięczni za wszelkie Państwa komentarze na temat działalności Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Państwa komentarze pomogą nam kształtować działalność FRDL Jeśli nie chcą Państwo odpowiadać na to pytanie prosimy kliknąć dalej.

✍ .....

.....

.....

.....

50) Czy Państwa jednostka samorządowa w ciągu ostatnich 4 lat uczestniczyła w projekcie (projektach) prowadzonych przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej (albo w partnerstwie z FRDL)?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ tak
- ❑ nie
- ❑ *nie wiem*

50a) Jak generalnie oceniacie Państwo współpracę z FRDL w ramach tego projektu (tych projektów)?
Prosimy ustawić suwak w pozycji, która najlepiej odwzorowuje Pana/Pani przekonania w tym zakresie.
Zaznacz liczbę z przedziału 1-9, gdzie 1 oznacza wartość z lewej strony skali, a 9 wartość z prawej strony

bardzo źle (1) 2 3 4 5 6 7 8 (9) bardzo dobrze

51) Czy w ciągu ostatniego roku ktoś z pracowników Państwa urzędu uczestniczył w szkoleniach organizowanych przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej?
Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ tak
- ❑ nie
- ❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

51a) Jak generalnie oceniacie Państwo szkolenia organizowane przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej?
Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ bardzo dobrze
- ❑ raczej dobrze
- ❑ umiarkowanie to zależy
- ❑ raczej źle
- ❑ bardzo źle
- ❑ *trudno powiedzieć / nie wiem*

52) Prosimy określić, czy w przypadku potrzeby przeszkolenia pracownika Państwa urzędu oferta Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej byłaby dla Państwa:
Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ pierwszym wyborem
- ❑ nie pierwszym wyborem, ale z góry byśmy jej nie odrzucali
- ❑ zdecydowanie nie byłaby wyborem
- ❑ *nie wiem / trudno powiedzieć*

Na koniec chcielibyśmy zadać kilka pytań służących celom statystycznym. Pragniemy jednocześnie przypomnieć, że ANKIETA JEST CAŁKOWICIE ANONIMOWA. Nigdzie i w żaden sposób nie będą udostępniane informacje pochodzące z konkretnych, pojedynczych ankiet, umożliwiające identyfikację konkretnej jednostki samorządowej.

Płeć
Zaznacz tylko jedną odpowiedź

❑ Kobieta ❑ Mężczyzna

Wiek

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ 17 lat i mniej
- ❑ 18 - 24 lata
- ❑ 25 - 34 lata
- ❑ 35 - 44 lata
- ❑ 45 - 54 lata
- ❑ 55 - 64 lata
- ❑ 65 lat i więcej

Wykształcenie

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ niepełne podstawowe
- ❑ podstawowe
- ❑ gimnazjalne
- ❑ zasadnicze zawodowe
- ❑ średnie
- ❑ pomaturalne
- ❑ wyższe I stopnia licencjat/inżynier
- ❑ wyższe II stopnia magister/lekarz
- ❑ podyplomowe

Czy obecnie mieszka Pan/Pani na terenie tej samej gminy/miasta, w urzędzie której Pan/Pani pracuje?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ tak
- ❑ nie

Stanowisko

Prosimy o wybranie kategorii odpowiadającej zajmowanemu przez Panią / Pana stanowisku

Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ Wójt / Burmistrz / Prezydent
- ❑ Zastępca Wójta / Burmistrza / Prezydenta
- ❑ Sekretarz gminy / miasta
- ❑ Kierownik wydziału
- ❑ Specjalista – pracownik wydziału
- ❑ Pracownik szeregowy
- ❑ inne (*jakie?*):

✍ .....

Staż pracy w samorządzie

Prosimy podać liczbę lat pracy zaokrągloną do pełnych wartości: .....

Czy kiedykolwiek zajmował(a) Pan/Pani stanowisko Wójta / Burmistrza / Prezydenta?
Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ tak
- ❑ nie

Typ jednostki samorządu terytorialnego
Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ gmina wiejska
- ❑ gmina miejsko-wiejska
- ❑ gmina miejska
- ❑ miasto na prawach powiatu
- ❑ dzielnica w mieście na prawach powiatu
- ❑ starostwo powiatowe

Wielkość jednostki samorządowej
Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ do 5 tys. mieszkańców
- ❑ pow. 5 do 20 tys. mieszkańców
- ❑ pow. 20 tys. do 100 tys. mieszkańców
- ❑ pow. 100 tys. do 500 tys. mieszkańców
- ❑ pow. 500 tys. mieszkańców

Województwo
Zaznacz tylko jedną odpowiedź

- ❑ dolnośląskie
- ❑ kujawsko-pomorskie
- ❑ lubelskie
- ❑ lubuskie
- ❑ łódzkie
- ❑ małopolskie
- ❑ mazowieckie
- ❑ opolskie
- ❑ podkarpackie
- ❑ podlaskie
- ❑ pomorskie
- ❑ śląskie
- ❑ świętokrzyskie
- ❑ warmińsko-mazurskie
- ❑ wielkopolskie
- ❑ zachodniopomorskie

ANEKS 2: SCENARIUSZ WYWIADU – ocena potrzeb szkoleniowych

Wyniki badania powinny umożliwić:

- *Identyfikację najważniejszych problemów w działalności administracji lokalnej związanych z niedoborami kompetencji / umiejętności urzędników.*
- *Określenie zakresu i rodzaju potrzeb związanych z nabywaniem wiedzy i umiejętności zawodowych przez urzędników samorządowych, w tym określenie postaw względem uczestnictwa w szkoleniach.*
- *Ocenę użyteczności dotychczasowych doświadczeń szkoleniowych głównych grup urzędników samorządowych pracujących w administracji gminnej.*

Ocena działalności samorządu w gminie i oczekiwania mieszkańców

- Jak ocenia Pan/Pani obecne działanie samorządów w Polsce? Jaki jest bilans 25-lecia samorządności w Polsce? Co jest sukcesem, a co niepowodzeniem? Dlaczego? Jakie są mocne, a jakie są słabe strony funkcjonowania samorządów? Dlaczego? Czego najbardziej brakuje do tego, aby samorząd działał bez zakłóceń?
- Czy potrzebna byłaby jakaś reforma samorządu, usprawniająca jego działanie? Na czym miałaby ona polegać? (dopytać o uzasadnienia postulatów reformatorskich!)
- Jak ogólnie można ocenić bilans 25 lat samorządności w tej gminie? Co się udało osiągnąć, co się nie udało? Jaka jest ogólna ocena działalności samorządu w gminie? Jak działalność władz odzwierciedla się w opinii publicznej? Na ile ewentualne sukcesy są zasługą samorządu? Na ile porażki / problemy wynikają z działań samorządu?
    - Co decyduje o bilansie działań samorządu? Jak można go ocenić w kontekście innych jednostek samorządowych (na tle powiatu, na tle województwa)? Czy u Was udało się więcej, czy mniej? Dlaczego?
    - Jak, ogólnie rzecz biorąc, można <u>obecnie</u> ocenić jakość życia w gminie? Jak się żyje mieszkańcom? Co w największym stopniu decyduje obecnie o jakości życia w gminie (w wymiarze lokalnym)?
    - Jakie są mocne strony gminy? Z czego mieszkańcy są lub mogą być zadowoleni? Jakie sprawy (kwestie) można uznać za podnoszące atrakcyjność życia w gminie?
    - Jakie są słabe strony gminy? Na co ludzie narzekają? Jakie mają problemy? Jakie są dziś główne zmartwienia przeciętnego mieszkańca gminy?
- Jakie są oczekiwania mieszkańców względem samorządu? Jak badany ocenia te oczekiwania? Czy są one zasadne? Czy władze samorządowe uwzględniają je w planowaniu swoich działań?
    - Czy oczekiwania mieszkańców odpowiadają rzeczywistym potrzebom całej wspólnoty lokalnej? (*Jeśli występują rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami a potrzebami – to dopytać z czego one wynikają i na czym polegają*). Jakie są najważniejsze, lokalne potrzeby społeczne? W jaki sposób te potrzeby są rozpoznawane?
- Jakie są główne zamierzenia, główne cele samorządu? Jakie są priorytety działalności władz samorządowych w perspektywie najbliższych lat?

Zarządzanie jednostką samorządową

- Czy istnieją sfery działalności samorządu, które sprawiają szczególne problemy w perspektywie zarządzania jednostką samorządową (*całą jednostką, a nie urzędem*)? Jakie to sfery? Na czym polegają problemy z nimi związane? Jakie są konsekwencje tych problemów? Czy coś się w tym zakresie zmieniło w ciągu ostatnich lat? Co i kiedy?
- Z czego wynikają wskazane problemy? Jakie są ich źródła, przyczyny? (*dopytać szczegółowo o lokalne / ponadlokalne przyczyny problemów*)
- W jaki sposób władze jednostki radzą sobie z tymi problemami? Czy udaje się je przezwyciężyć? Z jakim skutkiem?
    - Jak kształtują się relacje pomiędzy urzędem a radą gminy / radą miasta? Czy istnieje (*a jeśli tak, to na czym polega*) realny, praktyczny wpływ rady na działalność urzędu?
    - Jak generalnie można ocenić działalność lokalnej rady? Jakie są priorytety radnych, czym się radni kierują

w swojej działalności?

- Czy można mówić o zgodność priorytetów rady i wójta/burmistrze/prezydenta? Jeśli nie, to na czym polegają różnice?
- W przypadku istnienia rozbieżności priorytetów / różnic opinii, w jaki sposób dochodzi na ogół do uzgadniania polityki pomiędzy radą a wójtem/burmistrzem/prezydentem? Jak to się odbywa? Czy często udaje się taki konsensus wypracować? Od czego to zależy?

Współpraca zewnętrzna

- Jak wygląda współpraca władz samorządowych z mieszkańcami? Jakie jest zaangażowanie mieszkańców w sprawy samorządowe / sprawy publiczne? Czy mieszkańcy interesują się sprawami gminy? W jaki sposób przejawia się to zainteresowanie?
- Jaki jest realny wpływ mieszkańców na decyzje władz samorządowych? Jak on wygląda, na czym on polega? Jak wygląda wpływ mieszkańców na kształtowanie lokalnych polityk publicznych? Jak można określić/opisać współpracę samorządu z mieszkańcami? Na czym ona polega? Jakie są jej najważniejsze wymiary?
- Czy samorząd prowadzi działania sprzyjające wzmacnianiu wśród mieszkańców postaw obywatelskich? Na czym polegają te działania? Jaki jest ich efekt? Czy władza podejmuje jakieś działania w celu aktywizowania mieszkańców? Czy władze coś robią, aby angażować mieszkańców w życie publiczne? Na czym polegają te działania? Jaki jest ich efekt?

- Kim są najważniejsi zewnętrzni partnerzy samorządu? Co decyduje o ich roli / znaczeniu? Jak się układa współpraca z tymi podmiotami? Jak można tę współpracę oceniać? Jakie postulaty względem tej współpracy można zgłosić?
- Jak wygląda współpraca samorządu z instytucjami zewnętrznymi / z innymi samorządami? Na czym polega ta współpraca? Jakie są jej powody, cele? Jak można tę współpracę ocenić?
- Czy istnieją jakieś praktyki koordynacji działań / realizacji polityk publicznych z sąsiadującymi jednostkami samorządowymi? Na czym one polegają? Jakie są praktyczne wymiary takiej koordynacji? Jak jest ona realizowana w codziennej praktyce?
- Jak przebiega współpraca między samorządem a regionem (władzami regionalnymi)? Na czym polega ta współpraca? Czy w tym zakresie należałoby wprowadzić jakieś zmiany? Dlaczego?

Ocena funkcjonowania urzędu samorządowego

- Co najbardziej utrudnia zarządzanie urzędem gminy? Na czym polegają te trudności? Jakie są ich źródła?
- Jak można ocenić działalność urzędu gminy (jako jednostki/urzędu administracji publicznej)? Czy urząd jest sprawny w realizacji zadań, za które odpowiada? Co wpływa na sprawność działania urzędu? Jakie elementy wzmacniają / ograniczają sprawność działania urzędu?
- Czy urząd jest skuteczny w realizacji zadań i planów formułowanych przez władze samorządowe? Jakie czynniki o tym decydują / wpływają na tę skuteczność? Od czego zależy ta skuteczność?
- Czy sprawność działania urzędu jest w jakikolwiek formalny sposób oceniana / monitorowana? W jaki sposób się to odbywa (*dopytać szczegółowo*)?
- W jaki sposób władze samorządowe identyfikują problemy związane z funkcjonowaniem urzędu? Jakie sposoby (formalne/nieformalne) takiej identyfikacji są wykorzystywane)?
- W jaki sposób władze gminy radzą sobie z trudnościami w zarządzaniu urzędem? Czy udaje się skutecznie je przezwyciężać? Dlaczego? Od czego zależy powodzenie / niepowodzenie tych działań? Od czego zależy skuteczność działania władz samorządowych w zakresie rozwiązywania wskazanych problemów?
- Czy w ostatnich latach były wprowadzane jakieś istotne zmiany funkcjonowania urzędu? Jakie – na czym one polegały? Z czego wynikała potrzeba ich wprowadzenia? Jaki był efekt tych zmian?
- Czy dostrzega potrzeby wprowadzenia jakichś zmian w funkcjonowaniu urzędu? Na czym miałyby polegać te zmiany? Jaki miałby być ich cel? Czy te zmiany są/będą wprowadzane? (*ew. dlaczego nie?*)
- Czy w obszarze nadzoru nad działalnością jednostek organizacyjnych występują jakieś problemy? Jakie, na czym one polegają? Z czego one wynikają? W jaki sposób te problemy są rozwiązywane? Jak można ocenić sku-

teczność samorządu w rozwiązywaniu tych problemów?

- Czy gmina posiada aktualną strategię rozwoju? Czy w strategii poruszane są kwestie efektywności działania administracji lokalnej lub zagadnienia dotyczące skuteczności podejmowanych przez nią działań? (*Jeśli tak, to dopytać w jakim kontekście jest to ujęte w strategii, czego dotyczą zapisy i czy zamierzenia te są realizowane?*)

Motywacja i zaangażowanie pracowników – czynniki rozwoju potencjału JST

- Jakie są najważniejsze czynniki motywujące pracowników do lepszej pracy w urzędzie samorządowym? Z czego one wynikają? Czy sytuacja w urzędzie różni się pod tym względem od sytuacji w innych miejscach pracy?

- Jak można ocenić poziom motywacji pracowników urzędu i ich zaangażowanie w wykonywaną pracę? Co i w jaki sposób najbardziej wpływa na poziom motywacji i zaangażowania?

- Jak można ocenić efektywność pracy urzędników? Co i w jaki sposób wpływa na tę efektywność? Czy efektywność pracy urzędników mogłaby być poprawiona? W jaki sposób? Jakie działania były podejmowane (są podejmowane) dla usprawnienia pracy urzędników?

- Czy kierownictwo urzędu podejmuje jakieś działania nakierowane na zwiększanie motywacji i zaangażowania pracowników? Jakie to są działania? Dlaczego te działania są podejmowane (*ew. dlaczego nie podejmuje się działań*)?

- Czy potrzeby pracowników związane z realizowanymi przez nich zdaniami są w jakiś sposób monitorowane (*jeśli nie, to dlaczego? Czy nie ma takiej potrzeby?*)? W jaki sposób pozyskiwane są informacje na temat potrzeb pracowników związanych z wykonywanymi przez nich obowiązkami zawodowymi? Czy istnieje jakiś sposób systematycznego podejścia do identyfikacji potrzeb pracowników związanych z wykonywaną przez nich pracą (*jeśli tak, to na czym polega?*). Jak są wykorzystywane pozyskiwane informacje?

Dotychczasowe doświadczenia szkoleniowe oraz postawy związane z kształceniem

- Jak można określić kompetencje pracowników urzędu? Czy brakuje jakiejś wiedzy, jakichś umiejętności? Jakich? Jakie jest znaczenie tych niedostatków? W jaki sposób wpływają one na funkcjonowanie urzędu?

- Czy pracownicy urzędu uczestniczyli w ciągu ostatniego roku w jakichś odpłatnych szkoleniach zewnętrznych? Czego te szkolenia dotyczyły? Z czego wynikała potrzeba uczestnictwa w tych konkretnych szkoleniach?

- Jaki jest stosunek pracowników urzędu do uczestnictwa w szkoleniach zewnętrznych? Jakie szkolenia są najbardziej przez nich cenione? Z czego to wynika? Czy są szkolenia, w których pracownicy nie chcą uczestniczyć? Jakie to szkolenia?

- Jak można opisać korzyści płynące z uczestnictwa pracowników w szkoleniach? Co jest najważniejsze z punktu widzenia zarządzania administracją lokalną? Co jest najważniejsze dla kierownictwa urzędu?

- Czy uczestnictwo pracowników urzędu w szkoleniach rzeczywiście przekłada się na poprawę funkcjonowania urzędu? Czy kształcenie pracowników przekłada się na poprawę jakości usług realizowanych przez urząd? W jaki sposób? Jakie są wymierne korzyści, widoczne w warunkach pracy urzędu?

- Czy są jakieś wady / problemy związane z uczestnictwem pracowników w szkoleniach? Jakie? Na ile są one uciążliwe? Czy można im jakość przeciwdziałać? Jak urząd sobie z nimi radzi?

- Czy pracownicy, którzy uczestniczą w szkoleniach, dzielą się w jakiś sposób pozyskaną wiedzą w ramach urzędu? W jaki sposób się to odbywa? Czy przynosi to rzeczywiste korzyści w zakresie poprawy funkcjonowania urzędu? Jakie?

Współpraca z FRDL

- Czy jednostka samorządu współpracuje (współpracowała) z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej? W jakim zakresie? Czego dotyczyła ta współpraca? Jaka była jej forma?

- Jak ocenia współpracę z FRDL? Jakie ma wrażenia, uwagi, spostrzeżenia dotyczące tej współpracy?

- Czy ma jakieś rekomendacje / oczekiwania względem współpracy z Fundacją? Jakie?

ANEKS 3: Kategoryzacja obszarów działań administracji samorządowej wykorzystywana w zaprezentowanych analizach

Zarządzanie, funkcjonowanie urzędu, działalność administracji	• audyt, kontrola wewnętrzna i kontrola zarządcza • etyka i przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym • funkcjonowanie Rady, realizacja zadań przez radnych • ochrona informacji niejawnych i ochrona danych osobowych • organizacja pracy urzędu • pozyskiwanie, obsługa i zarządzanie funduszami zewnętrznymi • wdrażanie elektronicznej administracji i informatyzacja urzędu • wykorzystanie narzędzi informatycznych • zarządzanie czasem pracy urzędników • zarządzanie finansami JST, opłaty i podatki lokalne, kwestie finansowo-księgowe • zarządzanie kadrami, polityka kadrowa • zarządzanie zespołami ludzkimi, techniki pracy zespołowej, rozwiązywanie konfliktów, itp.
Przetargi, wydawanie decyzji, obsługa mieszkańców	• obsługa klientów urzędu organizacja pracy sekretariatu, BOK, itp. • postępowanie administracyjne, procedury, decyzje, itp. • zamówienia publiczne i procedury przetargowe
Polityka kulturalna, sport i rekreacja	• działalność instytucji kultury realizacja polityki kulturalnej • organizacja wydarzeń sportowych, działalność instytucji sportu i rekreacji
Realizacja kluczowych usług publicznych	• polityka oświatowa JST • polityka społeczna, integracja społeczna, działalność instytucji pomocy społecznej • transport publiczny i drogi
Realizacja innych zadań	• działalność USC i ewidencja ludności • ochrona środowiska • zarządzanie kryzysowe
Współpraca z mieszkańcami	• budowanie relacji z mieszkańcami, konsultacje społeczne, współpraca, itp. • współpraca z organizacjami pozarządowymi
Kształtowanie rozwoju lokalnego	• planowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych • planowanie przestrzenne i zarządzanie nieruchomościami • strategiczne zarządzanie JST

NOTATKI

Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej

ul. Żurawia 43
00-680 Warszawa

www.frdl.org.pl

ISBN 978-83-64748-06-6